



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



Η αλλαγή φιλοσοφίας που επήλθε στην διαχείριση των Δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα μετά το 2010

Σταυρούλα Γεωργίου

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική

Αιγάλεω, 2023



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



Η αλλαγή φιλοσοφίας που επήλθε στην διαχείριση των Δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα μετά το 2010

Σταυρούλα Γεωργίου, Α.Μ.:21008

Επιβλέπων: Νικόλαος Στρόμπλος, Διδάσκων στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «Δημόσια Οικονομική και Πολιτική», Διευθυντής στην ΕΛΣΤΑΤ

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Αιγάλεω, 2023



University of West Attica
School of Administration, Economic, and Social Sciences
Department of Accounting & Finance
M.Sc. in Public Economics and Policy



The change of philosophy in the management of public finances in
Greece after 2010

Stavroula Georgiou, R.N.:21008

Supervisor: Nikolaos Stroplos, Lecturer in the Postgraduate program “Public Economics and Policy”, Director at ELSTAT

Master Thesis submitted to the Dept. of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Aigaleo, Greece, 2023



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών

Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής

Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



Τίτλος εργασίας

Η αλλαγή φιλοσοφίας που επήλθε στην διαχείριση των Δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα μετά το 2010

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής

Εγκρίθηκε από την εξεταστική επιτροπή την 15^η Ιουνίου 2023

Α/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	Νικόλαος Στρόμπλος	Διευθυντής ΕΛΣΤΑΤ	
2	Αικατερίνη Δεδούλη	Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής	
3	Χαρίκλεια Βαβούρα	Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο	

Στον Θεόφιλο και στους γονείς μου Αντώνη και Μαρία

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Γεωργίου Σταυρούλα του Αντωνίου, με αριθμό μητρώου 21008 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Οικονομική & Πολιτικής του Τμήματος Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδικτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



* Όνομα Επώνυμο/Ιδιοτητα

Ψηφιακή Υπογραφή

* Ψηφιακή υπογραφή του επιβλέποντος αν έχει ζητηθεί απαγόρευση πρόσβασης στην εργασία για κάποιο χρονικό διάστημα.

Ευχαριστίες

Είμαι βαθιά ευγνώμων για την ανεκτίμητη υποστήριξη και καθοδήγηση που μου παρείχε ο επιβλέπων μου καθηγητής Νικόλαος Στρόμπλος. Η εποικοδομητική συνεργασία του ήταν καθοριστική για να με καθοδηγήσει στις ακαδημαϊκές μου αναζητήσεις.

Θα ήθελα επίσης να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στους συμφοιτητές μου για τις υπέροχες αναμνήσεις που μοιραστήκαμε μαζί κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μας σπουδών.

Περαιτέρω, απευθύνω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες σε όλους τους καθηγητές του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Δημόσια Οικονομική και Πολιτική» του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής. Η εκτεταμένη γνώση και η τεχνογνωσία τους συνέβαλαν καθοριστικά στη διαμόρφωση του ακαδημαϊκού μου ταξιδιού και στον εξοπλισμό μου με τις απαραίτητες δεξιότητες και γνώσεις για την επίτευξη των στόχων μου.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, δεν μπορώ να μην υπερτονίσω την τεράστια υποστήριξη και ενθάρρυνση που έλαβα από τον σύντροφό μου, την οικογένειά μου και τους στενούς φίλους μου. Η ακλόνητη δέσμευση και η ενθάρρυνσή τους ήταν καθοριστικής σημασίας για τη διασφάλιση της επιτυχούς και έγκαιρης ολοκλήρωσης του μεταπτυχιακού μου. Πράγματι, χωρίς την υποστήριξή τους, αυτό το επίτευγμα δεν θα ήταν δυνατό

Η αλλαγή φιλοσοφίας που επήλθε στην διαχείριση των Δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα μετά το 2010

Περίληψη

Η κατεύθυνση της Ελλάδας σε ένα πλαίσιο δράσεων ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης και της συμμετοχής της ενεργά στην εφαρμογή πολιτικών σύμφωνα με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την βελτίωση των δημόσιων οικονομικών της, σε συνδυασμό με την σοβαρή χρηματοπιστωτική κρίση του 2010, την οδήγησε σε μια προσπάθεια αλλαγής της φιλοσοφίας της ως προς την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της.

Στα πλαίσια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική» του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής γίνεται μια προσπάθεια να καταγράψουμε τις πιο σημαντικές αλλαγές που έγιναν στην Ελλάδα για την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της, με κύριο επίκεντρο τη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου ως προς τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των φορέων που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαχείριση καθώς και την θέσπιση νέων εργαλείων για τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

Αρχικά γίνεται μια αναφορά για τον τρόπο διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών της Ελλάδας μετά την ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Ένωση που επιχειρήθηκε με τον νόμο 2362/1995 (Α' 247) «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις». Στη συνέχεια καταγράφουμε τους χειρισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της Δημοσιονομικής Διαχείρισης στα κράτη μέλη της. Στο τέλος, γίνεται μια παρουσίαση των πιο σημαντικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν με τους νόμους 3871/2010 (Α' 141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη» και 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ), Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».

Επιπρόσθετα για την τεκμηρίωση της εργασίας αναλύεται και ένα ερωτηματολόγιο το οποίο απευθυνόταν σε οικονομικά στελέχη του ευρύτερου δημόσιου τομέα, από το οποίο εξάγονται σημαντικά συμπεράσματα ως προς τις αλλαγές που επήλθαν στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης ως προς τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σημαντικοί Όροι: Δημοσιονομική Διαχείριση, Δημοσιονομική Μεταρρύθμιση, Κρατικός Προϋπολογισμός, Δημοσιονομικοί κανόνες

The change of philosophy in the management of public finances in Greece after 2010

Abstract

Greece's move towards a framework for action as a Eurozone member state and its active participation in the implementation of policies in line with EU directives to improve its public finances, combined with the severe financial crisis of 2010, led to an attempt to change its philosophy on the management of its public finances.

In the context of the thesis of the postgraduate pre-degree program "Public Finance & Politics" of the University of West Attica, an attempt is made to record the most important changes that have taken place in Greece for the management of public finances, with the main focus on the reform of the legal framework as regards the roles and responsibilities of the bodies involved in fiscal management and the introduction of new tools for the control of public finances.

First, a reference is made to the way in which Greece's public finances were managed after its accession to the European Union, which was attempted by Law 2362/1995 (A' 247) "On Public Accounting, Control of State Expenditure and other provisions". In the following we record the manipulations of the European Union to strengthen the Fiscal Management in its member states. Finally, we present the most important reforms implemented by Laws 3871/2010 (A'141) "Fiscal Management and Responsibility " and 4270/2014 (A'143) "Principles of Fiscal Management and Supervision (incorporating Directive 2011/85/EU), Public Accounting and other provisions".

In addition, for the documentation of the work, a questionnaire addressed to financial executives of the wider public sector is analyzed, from which important conclusions are drawn as to the changes that have occurred in the financial services of the general government bodies in terms of financial management procedures.

Keywords: Financial Management, Budget Reform, Government Budget, Fiscal rules

Περίληψη.....	xi
Abstract	xiii
Περιεχόμενα	xv
Κατάλογος Πινάκων	xvii
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	xix
Πίνακας Συντμήσεων - Ακρωνυμίων.....	xxi

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	3
Η Δημοσιονομική Διαχείριση στην Ελλάδα πριν το 2010.....	3
1.1 Εισαγωγή	3
1.2 Έννοια και σημασία του κρατικού Προϋπολογισμού	3
1.3 Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα με το νόμο 2362/1995 (Α΄ 247) «Περί Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις»	4
1.4 Οι διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού πριν το 2010	6
1.5 Έλλειψη ενιαίου Προϋπολογισμού	8
1.6 Η ετήσια διαδικασία του Προϋπολογισμού.....	9
1.7 Ανακεφαλαίωση	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	11
Οι ενέργειες της Ευρωπαϊκής ένωσης για την ενίσχυση της Δημοσιονομικής Διαχείρισης στα κράτη μέλη.....	11
2.1 Εισαγωγή	11
2.2 Τα στάδια προς την νομισματική ένωση	11
2.3 Το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ).....	12
2.4 Πρώτη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ (2005)	15
2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του ΣΣΑ (2011-2013)	17
2.6 Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο	17
2.7 Ανάλυση της Οδηγίας (ΕΕ) 85/2011	19
2.8 Ανακεφαλαίωση	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	23
Οι αλλαγές του θεσμικού πλαισίου στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών με τον νόμο 3871/2010 (Α΄141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη».....	23
3.1 Εισαγωγή	23
3.2 Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση	24
3.3 Θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ) .	25

3.4 Θεσμοθέτηση φορέων Γενικής Κυβέρνησης	27
3.5 Η έννοια της Αρχής της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης.....	28
3.6. Θέσπιση γενικών αρχών κατάρτισης Προϋπολογισμού.....	30
3.7. Νέα λογιστική αποτύπωση	31
3.8 Ανακεφαλαίωση	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	35
Δημοσιονομική Διαχείριση στην Ελλάδα μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 85/2011/ΕΕ – Νόμος 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».....	35
4.1 Εισαγωγή.....	35
4.2 Ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών και του ρόλου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.....	35
4.2.1 Ρόλος του Υπουργού Οικονομικών.....	36
4.2.2 Ρόλος Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους	37
4.3 Ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων	38
4.4 Μητρώο Δεσμεύσεων / παρακολούθηση πορείας πληρωμής δημόσιων δαπανών ..	41
4.5 Η διάκριση Διατάκτη – ΓΔΟΥ	44
Θέσπιση θέσης Υπηρεσιακού Γραμματέα ως Διατάκτη	45
4.6 Δημοσιονομικοί κανόνες	46
4.7 Δημοσιονομικής Διαφάνεια.....	47
4.8 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους	49
4.9 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	50
4.10 Ανακεφαλαίωση	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	53
ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ	53
5.1 Εισαγωγή	53
5.2 Περιεχόμενο και αποδέκτες του ερωτηματολογίου	54
5.3 Αποτελέσματα έρευνας	54
5.4 Αξιοπιστία έρευνας.....	82
5.5 Συζήτηση επί των αποτελεσμάτων	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	95
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	100
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α	105
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑΣ ΣΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010.....	105
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β	116

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 5.1	55
Στατιστικά στοιχεία του φύλου των ερωτηθέντων.....	55
Πίνακας 5.2	55
Στατιστικά στοιχεία ηλικίας των ερωτηθέντων.....	55
Πίνακας 5.3	56
Στατιστικά στοιχεία μορφωτικού επιπέδου.....	56
Πίνακας 5.4	58
Στατιστικά στοιχεία προϋπηρεσίας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.....	58
Πίνακας 5.5	59
Στατιστικά στοιχεία για την εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες.....	59
Πίνακας 5.6	60
Στατιστικά στοιχεία του φορέα εργασίας.....	60
Πίνακας 5.7	60
Στατιστικά στοιχεία της ιεραρχικής θέσης εργασίας.....	60
Πίνακας 5.8	62
Στατιστικά στοιχεία του αντικείμενου της υπηρεσιακή μονάδας που απασχολούνται.....	62
Πίνακας 5.9	63
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 9.....	63
Πίνακας 5.10	64
Στατιστικά στοιχεία ερώτησης 10.....	64
Πίνακας 5.11	66
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 11.....	66
Πίνακας 5.12	67
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 12.....	67
Πίνακας 5.13	68
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 13.....	68
Πίνακας 5.14	69
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 14.....	69
Πίνακας 5.15	71
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 15.....	71
Πίνακας 5.16	72
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 16.....	72
Πίνακας 5.17	74
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 17.....	74
Πίνακας 5.18	75
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 18.....	75
Πίνακας 5.19	77
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 19.....	77
Πίνακας 5.20	78
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 20.....	78

Πίνακας 5.21	80
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 21	80
Πίνακας 5.22	81
Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 22	81
Πίνακας 5.23	83
Τιμές του Δείκτη Cronbanh's alpha	83
Πίνακας 5.24	83
Στατιστική αξιοπιστία των ερωτήσεων 9-22 με τον Δείκτη Gronbach's Alpha	83
Πίνακας 5.25	86
Σύνολο Στατιστικών στοιχείων με τον Δείκτη Cronbach's alpha	86
Πίνακας 5.26	86
Στατιστικά αξιοπιστίας του Δείκτη Cronbach's alpha μετά την αφαίρεση της ερώτησης 19	86
Πίνακας 5.27	87
Σύνολο στατιστικών στοιχείων με Δείκτη Cronbach's alpha	87
Πίνακας 5.28	87
Στατιστική αξιοπιστία Δείκτη Cronbach's alpha μετά την αφαίρεση της ερώτησης 1587	
Πίνακας 5.29	88
Σύνολο στατιστικών στοιχείων Δείκτη Cronbach's alpha	88

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 3.1	28
Διαγραμματική απεικόνιση του Δημόσιου Τομέα	28
Διάγραμμα 4.1	43
Διαγραμματική απεικόνιση τιμών Δείκτη KPI χρονικού διαστήματος 2017-2020	43
Διάγραμμα 5.1	55
Διαγραμματική απεικόνιση του φύλου.....	55
Διάγραμμα 5.2	56
Διαγραμματική απεικόνιση της ηλικίας	56
Διάγραμμα 5.3	57
Διαγραμματική απεικόνιση μορφωτικού επιπέδου	57
Διάγραμμα 5.4	58
Διαγραμματική απεικόνιση προϋπηρεσίας στον ευρύτερο Δημόσιο Τόμεα.....	58
Διάγραμμα 5.5	59
Διαγραμματική απεικόνιση εργασιακής εμπειρίας σε οικονομικές υπηρεσίες.....	59
Διάγραμμα 5.6	61
Διαγραμματική απεικόνιση του φορέα εργασίας και της θέσης εργασίας.....	61
Διάγραμμα 5.7	62
Διαγραμματική απεικόνιση του αντικείμενου της υπηρεσιακή μονάδας που απασχολούνται.....	62
Διάγραμμα 5.8	63
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 9.....	63
Διάγραμμα 5.9	65
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 10.....	65
Διάγραμμα 5.10	66
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 11	66
Διάγραμμα 5.11	67
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 12.....	67
Διάγραμμα 5.12	68
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 13.....	68
Διάγραμμα 5.13	70
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 14.....	70
Διάγραμμα 5.14	71
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 15.....	71
Διάγραμμα 5.15	73
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 16.....	73
Διάγραμμα 5.16	74
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 17.....	74
Διάγραμμα 5.17	76

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 18.....	76
Διάγραμμα 5.18	77
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 19.....	77
Διάγραμμα 5.19	79
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 20.....	79
Διάγραμμα 5.20	80
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 21.....	80
Διάγραμμα 5.21	82
Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 22.....	82
Διάγραμμα 6.1	98
Διαγραμματική απεικόνιση διαχρονική εξέλιξη του Χρέους στην Ελλάδα 2000-2021	98

Πίνακας Συντμήσεων - Ακρωνυμίων

Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ο.Π.Σ.Δ.Π	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΓΑΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΔΟΥ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΟΔΔΗΧ	Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΕΣΟΔ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών
ΕΣΑ ΕΣΔ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΥΔΕ	Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
Ν.	Νόμος
ΟΝΕ	Οικονομική νομισματική Ένωση
ΓΔ	Γενικών Διευθύνσεων

Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη θα εξετάσει τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα από το 2010 και μετά, υπό το πλέγμα των διατάξεων του νόμου 3871/2010 (Α' 141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη» και του νόμου 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ), Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις. Θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικασίες διαμόρφωσης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού διότι είναι μια από τις πιο σημαντικές πτυχές της δημοκρατικής διακυβέρνησης, καθώς ο κατάλληλος τρόπος της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών διασφαλίζει ότι οι πόροι κατανέμονται με τρόπο δίκαιο και κατάλληλο για τις τρέχουσες και μελλοντικές ανάγκες ενός κράτους.

Σκοπός της έρευνας είναι να παρουσιάσουμε αρχικά τις αλλαγές που επήλθαν στην προετοιμασία της κατάρτισης και της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού σύμφωνα και με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ (2008), να αναφερθούμε σε ορισμένες αλλαγές που θεσπίστηκαν με γνώμονα τη δημοσιονομική διαφάνεια και να επικεντρωθούμε στους ρόλους και τις νέες αρμοδιότητες των φορέων που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαχείριση.

Στο πρώτο Κεφάλαιο αναφερόμαστε στον ορισμό που δίνει το Σύνταγμα για τον Ελληνικό Προϋπολογισμό. Παράλληλα, παρουσιάζεται η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών σύμφωνα με τον νόμο 2362/1995 (Α'247)) «Περί Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» και στην συνέχεια γίνεται μια ανάλυση ως προς στις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού πριν το 2010 σύμφωνα και με τις επισημάνσεις της έκθεσης του ΟΟΣΑ (2008).

Στο δεύτερο Κεφάλαιο καταγράφονται οι ενέργειες σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την δημοσιονομική διαχείριση των κρατών μελών με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Επιπρόσθετα γίνεται μια αναφορά στις μεταρρυθμίσεις του ΣΣΑ που έγιναν τα έτη 2005, 2011 και 2013, εστιάζοντας στην ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής οδηγίας 85/2011/ΕΕ.

Στο τρίτο Κεφάλαιο αποτυπώνονται κάποιες από τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν το 2010 ως προς στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα με τον νόμο 3871/2010 (Α' 141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη», λόγω της επικρατούσας κατάστασης της στα οικονομικά.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο αναφέρονται ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διαχείριση στην Ελλάδα μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ με την ψήφιση του νόμου 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».

Στο πέμπτο Κεφάλαιο αναλύεται η έρευνα που στηρίχθηκε σε ένα ερωτηματολόγιο 22 ερωτήσεων το οποίο εστάλη σε οικονομικά στελέχη που εργάζονται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και αποτυπώνει τις απόψεις τους για τις μεταρρυθμίσεις και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου ως προς την δημοσιονομική διαχείριση στην Ελλάδα.

Στο έκτο Κεφαλαίο καταγράφονται οι συμπερασματικές παρατηρήσεις σύμφωνα με την βιβλιογραφική ανασκόπηση στην οποία στηρίχθηκε η διπλωματική εργασία σε συνάρτηση με τις προηγούμενες έρευνες και εκθέσεις που είχαν πραγματοποιηθεί πάνω στο ίδιο θέμα και πάντα σε συνδυασμό με τις απαντήσεις των ερωτηθέντων στελεχών του δημοσίου. Στο τέλος του κεφαλαίου αυτού επιχειρείται και μια προσπάθεια υπόδειξης κάποιων προτάσεων προκειμένου όλες αυτές οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις ως προς την δημοσιονομική διαχείριση να αποβούν αποτελεσματικότερες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η Δημοσιονομική Διαχείριση στην Ελλάδα πριν το 2010

1.1 Εισαγωγή

Σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις, ο κρατικός προϋπολογισμός, μαζί με τις τροπολογίες του, που δεν επηρεάζουν έσοδα και έξοδα, εμπίπτει στην κατηγορία των νομοσχεδίων που ψηφίζονται αποκλειστικά από την Ολομέλεια της Βουλής.

Η υπάρχουσα νομοθεσία των δημοσιονομικών θεμάτων της Ελλάδας δεν επαρκούσε πλέον για να συμπεριλάβει τις εκτεταμένες εξελίξεις που είχαν σημειωθεί στην οικονομία της χώρας, ιδιαίτερα μετά την ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι το Υπουργείο Οικονομικών διατύπωσε το 1995 ένα νομοσχέδιο που αναλύεται παρακάτω, αφού εξέτασε τους νόμους που ήταν σε ισχύ σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με το Ράπανο Β. (2007), η Ελλάδα κατατασσόταν τελευταία στον δείκτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω, τρίτη από το τέλος στον δείκτη συγκέντρωσης του προϋπολογισμού, πρώτη στον δείκτη συγκεντρωτισμού εκτέλεσης προϋπολογισμού και τελευταία στον δείκτη δημοσιονομικής διαφάνειας. Αυτό υποδήλωνε ότι το σύστημα προϋπολογισμού της Ελλάδας ήταν πολύ συγκεντρωτικό.

Αρκετές μελέτες επιβεβαίωναν ότι επαρκής αριθμός Ευρωπαϊκών χωρών είχαν απομακρυνθεί από τα συστήματα σύνταξης και εκτέλεσης που εξακολουθούσε να χρησιμοποιεί η Ελλάδα και ήταν προφανές κυρίως μετά την ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Ένωση ότι είχε να μάθει πολλά από τις εμπειρίες των άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

1.2 Έννοια και σημασία του κρατικού Προϋπολογισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 79 του Ελληνικού Συντάγματος, στη Βουλή κατά την ετήσια τακτική σύνοδό της, ψηφίζεται ο προϋπολογισμός εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος. Στον προϋπολογισμό περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες του κράτους. Η Βουλή έχει την δυνατότητα να προτείνει αλλαγές σε συγκεκριμένα κονδύλια του Προϋπολογισμού κατά την συζήτηση του προσχεδίου του Προϋπολογισμού που κατατίθεται από τον Υπουργό Οικονομικών στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου. Οι εισηγήσεις αυτές παρουσιάζονται στην Ολομέλεια και ψηφίζονται εφόσον δεν επηρεάζουν τις συνολικές δαπάνες και έσοδα του Κράτους.

Επιπροσθέτως, στο άρθρο 72 του Συντάγματος ορίζεται ότι στην ολομέλεια της βουλής ψηφίζεται ο Προϋπολογισμός άρα είναι ένας επίσημος νόμος. Πρακτικά, όμως, πρόκειται για μια διοικητική πράξη, καθώς ορίζεται ότι οι προϋπολογισμοί ως νόμοι δεν μπορούν να καταργήσουν ή να τροποποιήσουν διατάξεις άλλων νόμων. Με την ψήφιση του προϋπολογισμού, δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί νομικοί κανόνες για τον τρόπο είσπραξης ή πραγματοποίησης εσόδων και εξόδων. Και αυτό γιατί απαιτείται να τεθεί σε ισχύ άλλη νομοθεσία με ουσιαστικούς νομικούς κανόνες (ΕΚΔΔΑ, 2009).

Για την παρακολούθηση από τη Βουλή της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού προβλέπεται στον κανονισμό της η υποχρέωση σύστασης διαρκούς επιτροπής του Απολογισμού και του γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους (Μπαγιώκος, Βασιλείος; Κανονισμός της Βουλής, 2021).

Σύμφωνα με το δημοσιονομικό δίκαιο οι κύριες ιδιότητες του προϋπολογισμού είναι οι εξής:

- α) πράξη περιοδική, δηλαδή επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα,
- β) πράξη πρόβλεψης, δηλαδή προβλέπει τα δημόσια έσοδα για ένα συγκεκριμένο έτος και τα όρια για τις κρατικές δαπάνες και ετοιμάζεται πριν από την έναρξη της χρονικής περιόδου για την οποία ισχύει,
- γ) πράξη προκαταβολικής εξουσιοδότησης, δηλαδή ο προϋπολογισμός είναι ένα έγγραφο που περιγράφει τις προγραμματισμένες δαπάνες και έσοδα της κυβέρνησης για ένα συγκεκριμένο οικονομικό έτος, επίσης ορίζει το απαιτούμενο νομικό πλαίσιο προκειμένου η εκτελεστική εξουσία να εκτελέσει τα σχέδια του προϋπολογισμού (ΕΚΔΔΑ, 2009).

Αντιλαμβανόμαστε την σημασία του προϋπολογισμού διότι θεωρείται ως ο ακρογωνιαίος λίθος της δημοσιονομικής πολιτικής ενός κράτους και είναι προφανές ότι ο πρωταρχικός στόχος κάθε προϋπολογισμού είναι ο εντοπισμός στρατηγικών και μεθόδων που μπορούν να βοηθήσουν το κράτος να επιτύχει οικονομική σταθερότητα και ευημερία.

1.3 Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα με το νόμο 2362/1995 (Α' 247) «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις»

Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και το δημοσιονομικό πλαίσιο στην Ελλάδα, μετά την ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιχειρήθηκε με τον νόμο 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1996. Στόχος του νόμου ήταν να

τεθούν σε εφαρμογή πιο αυστηροί έλεγχοι στις κρατικές δαπάνες και να διευκολυνθεί η παρακολούθηση των κρατικών δαπανών από τους πολίτες.

Το νομοσχέδιο αυτό περιλάμβανε θεσμικές διατάξεις και καινοτομίες με στόχο την εδραίωση της διαφάνειας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τη φύλαξη της δημόσιας περιουσίας, την υποχρέωση των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών να συντάσσουν εκθέσεις για την πορεία των εσόδων και δαπανών, την προώθηση της φορολογικής ευαισθητοποίησης των πολιτών και την καλύτερη κατανομή των πιστώσεων του προϋπολογισμού στους φορείς σύμφωνα με τις υπάρχουσες πραγματικές ανάγκες.

Ο νόμος αυτός σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση (1995) σχεδιάστηκε για να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία των κυβερνητικών θεσμών. Επιπλέον, στόχευε στη δημιουργία μιας πιο ενοποιημένης δομής διαχείρισης για τον δημόσιο τομέα, ώστε να αποφευχθεί η κατάρρευση του προϋπολογισμού. Τέλος, υπήρχε η ελπίδα ότι θα πετύχαιναν με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες να έχουν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη δημοσιονομική διαχείριση της κυβέρνησης.

Οι προτεινόμενες διατάξεις υπογράμμιζαν αρκετές σημαντικές καινοτομίες, μερικές από τις οποίες είναι οι εξής:

- Προκείμενου να διασφαλιστούν οι δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος τονίστηκε ο ρόλος του στην διαχείριση του Κρατικού Προϋπολογισμού και στον έλεγχο των δημόσιων δαπανών ανεξαρτήτως από την πηγή που προέρχονται (εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους),
- Για την προώθηση της συνοχής της διαχείρισης του δημόσιου τομέα και την τήρηση της αρχής της ενότητας του προϋπολογισμού, προτάθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών να επεκτείνει την εποπτεία του στις ΔΕΚΟ, ΟΤΑ και άλλα Ν.Π.Δ.Δ., οντότητες που ελάμβαναν χρηματοδότηση από τον κρατικό ή τον προϋπολογισμό της ΕΕ καθώς και την υποχρέωση τακτικής υποβολής εκ μέρους των ΝΠΔΔ των προϋπολογισμών και απολογισμών τους.
- Το Υπουργείο Οικονομικών να συντάσσει ολοκληρωμένες εκθέσεις που θα περιγράφουν την πορεία των εσόδων και εξόδων του Προϋπολογισμού και οι εκθέσεις αυτές να συνοδεύουν τον Απολογισμό του Κράτους,
- Την εφαρμογή κανονισμών για τη διαχείριση των οικονομικών πόρων που λαμβάνονται από τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη θέσπιση

πρωτοκόλλων για τον εντοπισμό και την εξάλειψη τυχόν αχρεωστήτων ή παράνομων πληρωμών,

- Την σύνταξη ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου και την εφαρμογή του σε όλο τον δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με τα πρακτικά της επιτροπής οικονομικών υποθέσεων (1995) προς την Βουλή των Ελλήνων αναφερόταν ότι *"Με το νομοσχέδιο, σημειώνεται μία τομή στην υπόθεση του Δημοσίου Λογιστικού και του Ελέγχου των Δαπανών του Κράτους. Αυτήν την στιγμή ισχύει το ν.δ. 321/1969 "Περί του Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού", της εποχής, που η χώρα εκυβερνάτο δικτατορικώς. Έχουμε ένα κείμενο, που έχει όχι μόνο αδυναμίες περί την γέννησή του, αλλά και ηλικία 25 ετών, πράγμα που σημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να καλύψει τα σύγχρονα δεδομένα, όταν έχουν σημειωθεί ευρύτατες μεταβολές*". Όλα αυτά τα μέτρα αποσκοπούσαν στην διασφάλιση του αποτελεσματικού ελέγχου και της λογοδοσίας.

Στις παρακάτω ενότητες καταγράφονται οι διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού πριν το 2010 και αναφέρονται ορισμένες από τις αδυναμίες που είχαν διαπιστωθεί από την έκθεση του ΟΟΣΑ (2008) όσο και από το κείμενο εργασίας του Ράπανου Β. (2007).

1.4 Οι διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού πριν το 2010

Σύμφωνα με τον Ράπανο Β. (2007) ο Ελληνικός προϋπολογισμός ήταν μια αποκεντρωμένη διαδικασία. Τα υπουργεία ή οι μεμονωμένοι φορείς είχαν μεγάλο περιθώριο στη διαδικασία καθορισμού των αναγκών τους σε δαπάνες χωρίς κανέναν κεντρικό σχεδιασμό προτεραιοτήτων από την κυβέρνηση. Έτσι, δεδομένου ότι δεν υπήρχαν ανώτατα όρια δαπανών σε επίπεδο υπουργείου, το κίνητρο για τον εξορθολογισμό των δαπανών και την ιεράρχηση των αναγκών (αντί να ζητούνται περισσότεροι πόροι) ήταν περιορισμένο. Τα επιμέρους υπουργεία (και φορείς) ετοίμαζαν τους προϋπολογισμούς τους για το επόμενο έτος και υπέβαλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Οικονομικών. Μετά από διαπραγματεύσεις με τους φορείς, διαμορφώνονταν οι οριστικοί προϋπολογισμοί. Το κύριο πρόβλημα με αυτή τη διαδικασία κατάρτισης ήταν ότι κάθε υπουργείο ή φορέας αγνοούσε το κόστος που σχετιζόταν με τις αυξημένες πιστώσεις του και εξέταζε μόνο τα οφέλη.

Σύμφωνα με τον Ράπανο Β. (2007) η τότε τεχνική προϋπολογισμού που ήταν από κάτω προς τα πάνω είχε κάποια μειονεκτήματα. Όπως η χρονοβόρα διαδικασία έγκρισης

αιτημάτων για κρατική χρηματοδότηση οδηγούσε σε αύξηση του κόστους, διότι όλα τα υπουργεία ζητούσαν πιστώσεις για νέα προγράμματα και αυξήσεις για την εκτέλεση προγραμμάτων χωρίς κανένα ενδεχόμενο ανακατανομής πόρων ή περικοπής προγραμμάτων όπου δεν αποδίδονταν τα αναμενόμενα. Αυτή η διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα οι φορείς να διογκώνουν τις εκτιμήσεις τους για το τι χρειάζονται προκειμένου να πάρουν περισσότερα χρήματα, κάτι που τελικά οδηγούσε τον Υπουργό Οικονομικών να τους δώσει αυτό που ήθελαν. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι φορείς δεν υπόκεινται σε προηγούμενη έγκριση, ήταν ελεύθεροι να προβαίνουν σε ενέργειες που είχαν υψηλό κόστος, το οποίο έπρεπε να καλυφθεί καθ' υπέρβαση από το Υπουργείο Οικονομικών. Μέσα από μια τέτοια διαδικασία, οι πολιτικές προτεραιότητες της κυβέρνησης δεν αποτυπώνονταν με τον καλύτερο τρόπο.

Το προσχέδιο του προϋπολογισμού κατατίθεντο στη Βουλή τουλάχιστον μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου. Η Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής συζητούσε τον προϋπολογισμό και στην συνέχεια το Υπουργείο Οικονομικών διατύπωνε το τελικό σχέδιο, το οποίο έπρεπε να κατατεθεί στη Βουλή έως τις 20 Νοεμβρίου.

Το τελικό σχέδιο περιλάμβανε πλήρη και λεπτομερή ανάλυση όλων των εσόδων και δαπανών το οποίο συνοδευόταν από την εισαγωγική έκθεση, η οποία εμπεριείχε το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας καθώς και τυχόν νέα μέτρα που είχε λάβει ή επρόκειτο να λάβει η κυβέρνηση και το σκεπτικό των δημοσιονομικών επιλογών.

Η συζήτηση για τον προϋπολογισμό αφορούσε φυσικά το σύνολο της δημοσιονομικής πολιτικής της κυβέρνησης και δεν περιοριζόταν μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Βουλή ωστόσο, δεν μπορούσε να αλλάξει σημαντικά τον προϋπολογισμό, ούτε σε έσοδα ούτε σε δαπάνες. Μολονότι μπορούσε να αλλάξει επισήμως τις εγγεγραμμένες πιστώσεις σε ορισμένα μέρη, αυτό το δικαίωμα ήταν περιορισμένο.

Ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης αν και περιλάμβανε τους προϋπολογισμούς για τα ΝΠΔΔ, τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και φορείς κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις δεν υπήρχαν αναλυτικές πληροφορίες για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων ή οποιαδήποτε ουσιαστική συζήτηση στη Βουλή.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, η σχετική νομοθεσία όριζε τη διαδικασία εκτέλεσης του. Στην αρχή κάθε νέου οικονομικού έτους και κατά την εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, ο προηγούμενος προϋπολογισμός εξακολουθούσε να ισχύει (για 4 μήνες). Με άλλα λόγια, εξακολουθούσε να ισχύει ο προηγούμενος προϋπολογισμός για έξοδα και έσοδα που είχαν βεβαιωθεί στην προηγούμενη χρήση ή είχε δοθεί προκαταβολή.

1.5 Έλλειψη ενιαίου Προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2008) ο ελληνικός προϋπολογισμός διακρινόταν από τα εξής χαρακτηριστικά: i) υπήρχε διαχωρισμός μεταξύ του τακτικού ετήσιου προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, ii) οι ειδικοί λογαριασμοί που τηρούνται από υπουργεία, υπηρεσίες και άλλους χρήστες του προϋπολογισμού εξαιρούνται από την συνήθη διαδικασία του προϋπολογισμού και iii) το μέγεθος του προϋπολογισμού δεν ήταν αρκετά περιεκτικό.

Όντως σύμφωνα και με τον Ράπανο Β. (2007) ο προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης αποτελούταν από δύο μέρη: τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτιζόταν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων. Ενώ το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) που αφορούσε ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών και επενδύσεων το οποίο είχε σχεδιαστεί για τη βελτίωση των υποδομών σε ολόκληρη τη χώρα είχε αναπτυχθεί από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και χρηματοδοτούνταν από συνεισφορές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που καταρτιζόταν από ειδική υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών, δεν παρείχε λεπτομερή ανάλυση του κάθε κονδυλίου, όπως στον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά καθόριζε γενικά το ύψος του προγράμματος, και προσδιόριζε τις πηγές χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από τις εθνικές αποτελούνταν και από πόρους του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Επιπρόσθετα οι διαφορετικοί τρόποι σύνταξης και διάκρισης του προϋπολογισμού σε δύο μέρη οδηγούσαν σε διαφορετικές ταξινομήσεις εσόδων και εξόδων. Το σύστημα ΚΑΕ (Κωδικός Ανάλυσης Εσόδων / Εξόδων) που χρησιμοποιούνταν ως βάση για τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού στα υπουργεία ήταν διαφορετικό από το σύστημα ταξινόμησης των έργων του ΠΔΕ.

Όλα τα παραπάνω έρχονταν σε αντίθεση με τις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ (2002) για την διαφάνεια του προϋπολογισμού σύμφωνα με τον οποίο *«Ο προϋπολογισμός είναι το σημαντικότερο πολιτικό έγγραφο της κυβέρνησης. Θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένο, συμπεριλαμβανομένων όλων των δημόσιων εσόδων και δαπανών, έτσι ώστε να μπορούν να αξιολογηθούν οι απαραίτητες αντισταθμίσεις μεταξύ των διαφορετικών επιλογών πολιτικής»*

1.6 Η ετήσια διαδικασία του Προϋπολογισμού

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, με βάση το Σύνταγμα της Ελλάδας ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος χωρίς όμως να υπάρχει καμία εκτίμηση για τα επόμενα έτη. Το σημαντικότερο ήταν ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, ο προϋπολογισμός καταρτιζόταν σε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, το οποίο συνήθως είχε ορίζοντα τριών ή τεσσάρων ετών. Κατά τον Ράπανο Β. (2007) στην Ελλάδα δεν υπήρχε τέτοιο πλαίσιο, αν και μετά την ένταξή μας στην ευρωζώνη καλούμασταν να υποβάλλουμε κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το πρόγραμμα αυτό βασιζόταν στις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είχε ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών.

Στην Ελλάδα, η κυβέρνηση δεν συζητούσε στη Βουλή το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό της πλαίσιο, καθώς ενδιαφερόταν περισσότερο για την ικανοποίηση των υποχρεώσεων της χώρας προς την Ευρωπαϊκή Ένωση παρά για τη θέσπιση μακροπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδίου. Το πρόγραμμα που υποβαλλόταν στην Επιτροπή Οικονομικών του Κοινοβουλίου γινόταν συχνά μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και περιέχει μόνο γενικές προβλέψεις για δημοσιονομικά μεγέθη, όπως έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα και χρέος.

Στην Ελλάδα οι δαπάνες του προϋπολογισμού δεν βασίζονταν σε προγράμματα, αλλά ήταν με βάση τις ανάγκες των υπουργείων. Δεν υπήρχε σύστημα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των δαπανών και η συζήτηση που συνήθως γινόταν ήταν για το τι ποσά δίνονται σε κάθε υπουργείο και αν κρίνονται επαρκή ή όχι. Ο μόνος έλεγχος που διενεργούνταν αφορούσε στη νομιμότητα των δαπανών, αν δηλαδή είχαν τηρηθεί όλα τα νόμιμα. Επειδή ο προϋπολογισμός δεν βασιζόταν σε προγράμματα, δεν ήταν δυνατό να αξιολογηθεί εάν οι δαπάνες είναι αποτελεσματικές και εάν οδηγούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Άρα διαπιστώνουμε ότι ο προϋπολογισμός της Ελλάδας αφορούσε μόνο ένα έτος και δεδομένου ότι δεν παρείχε πολλές πληροφορίες σχετικά με τις μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις των πολιτικών που είχαν υιοθετηθεί, μείωνε τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με το πώς οι πολιτικές θα επηρεάσουν τη χώρα με την πάροδο του χρόνου. Χωρίς πλαίσιο σχεδιασμού και λογοδοσίας, ήταν δύσκολο να γνωρίζουμε τι ήταν σημαντικό και σε τι έπρεπε να δοθεί λιγότερη προσοχή.

1.7 Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω διαπιστώνουμε ότι η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών θα αποτελέσει έναν από τους σημαντικότερους τομείς των μεταρρυθμίσεων. Οι αδυναμίες στον τομέα αυτό είχαν ήδη εντοπιστεί πριν την κρίση, σύμφωνα με τις εκθέσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ και αναφέρονταν κυρίως στον κατακερματισμό των λειτουργιών, στον υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού, στη χαμηλή λογοδοσία, στην έλλειψη πολυετούς πλαισίου σχεδιασμού, στις σημαντικές καθυστερήσεις των πληρωμών με διάχυση της ευθύνης ως αποτέλεσμα των πολλών υπηρεσιών που εμπλέκονται στην διαδικασία.

Δεν ήταν συνετό να αναπαράγουμε απλώς πρότυπα από άλλα έθνη, καθώς η οικονομική και θεσμική δομή της χώρας μας ήταν διαφορετική από εκείνες άλλων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Ήταν πασιφανές ότι η επικείμενη πίεση στις δημόσιες δαπάνες ήταν δεδομένη και υπήρχε ανάγκη μεταρρύθμισης του εν λόγω συστήματος αφού το θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας διέφερε σημαντικά από αυτό των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Οι ενέργειες της Ευρωπαϊκής ένωσης για την ενίσχυση της Δημοσιονομικής Διαχείρισης στα κράτη μέλη

2.1 Εισαγωγή

Από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) μέχρι σήμερα, σε όλες τις συνθήκες υπάρχουν διατάξεις που διέπουν τις οικονομικές πολιτικές των χωρών της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησής της. Τον Ιούνιο του 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε το στόχο της σταδιακής υλοποίησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και ανέθεσε σε μια επιτροπή, υπό την προεδρία του Jacques Delors, τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να μελετήσει και να προτείνει συγκεκριμένα στάδια που θα οδηγούσαν στην εν λόγω ένωση.

Για να διασφαλιστεί η σταθερότητα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ήταν απαραίτητο να δημιουργηθεί ένα σταθερό πλαίσιο για να αποτραπούν όσο το δυνατόν περισσότερο τα μη βιώσιμα δημόσια οικονομικά. Αρχικώς θεσπίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο είναι ένα σύνολο κανόνων που επιβλέπει τον συγχρονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών μεταξύ των χωρών μελών της ΕΕ. Το Σύμφωνο έχει δύο σκέλη: το προληπτικό και το διορθωτικό σκέλος.

Προκειμένου όμως να βελτιωθεί ο δημοσιονομικός συντονισμός και να αποφευχθούν ανισορροπίες στα ισοζύγια τρεχουσών συναλλαγών μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης, ήταν απαραίτητο να καθοριστούν και να παρακολουθούνται οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι κάθε χώρας. Για τον λόγο αυτό το 2011 εφαρμόστηκε μια «εξάδα» δράσεων γνωστή ως «Six Pack».

Επιπρόσθετα, για τους παραπάνω λόγους από τον Μάιο του 2013, τέθηκε σε εφαρμογή μια νέα νομοθεσία σχετικά με την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων, η οποία αποτελούσε μέρος του «Two Pack», το οποίο αναλύεται παρακάτω.

2.2 Τα στάδια προς την νομισματική ένωση

Αποτέλεσμα των εργασιών της επιτροπής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν η «Εκθεση Delors», σύμφωνα με την οποία η οικονομική και νομισματική ένωση θα έπρεπε να επιτευχθεί σε τρία ξεχωριστά, αλλά εξελικτικά στάδια:

ΠΡΩΤΟ ΣΤΑΔΙΟ από την 1η Ιουλίου 1990. Το 1991 υπογράφεται η Συνθήκη για την

Ευρωπαϊκή Ένωση, γνωστή ως «*Συνθήκη του Μάαστριχτ*», στην οποία περιλαμβάνονται διατάξεις για την δημιουργία της ΟΝΕ και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καθώς και τα λεγόμενα κριτήρια σύγκλισης για την ένταξη κάθε κράτους στην ΟΝΕ. Η «*Συνθήκη του Μάαστριχτ*», τέθηκε σε ισχύ το 1993.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΣΤΑΔΙΟ από την 1η Ιανουαρίου 1994. Το 1997 υπογράφεται η Συνθήκη του Άμστερνταμ και υιοθετήθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης για την πιο αυστηρή επιβολή των δημοσιονομικών κριτηρίων του Μάαστριχτ. Την επόμενη χρονιά ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

ΤΡΙΤΟ ΣΤΑΔΙΟ από την 1η Ιανουαρίου 1999. Το 1999 υιοθετείται το ευρώ από έντεκα χώρες. Η Ελλάδα μπαίνει στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ). και μετά από δύο χρόνια, το 2001, και η Ελλάδα υιοθετεί το ευρώ. Το 2002 τίθενται σε κυκλοφορία τα τραπεζογραμμάτια και τα κέρματα ευρώ. Έναρξη ισχύος Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2023).

2.3 Το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ)

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην πορεία που ακολούθησαν οι ευρωπαϊκές χώρες προς τη νομισματική, οικονομική και εν τέλει πολιτική ολοκλήρωση. Στόχος του ήταν να διασφαλιστεί ότι οι οικονομίες θα παρέμεναν σταθερές και ότι η ανάπτυξη θα διατηρούνταν.

Σχεδιάστηκε για την προώθηση της οικονομικής σταθερότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, ως ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που επιτρέπει στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (ΟΝΕ) να συντονίζουν τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές τους προκειμένου να διατηρούν υγιή δημόσια οικονομικά. Το ΣΣΑ ήταν σημαντικό για τις χώρες που εισέρχονταν στην τρίτη φάση της ΟΝΕ και υιοθετούσαν το Ευρώ, καθώς συνέβαλε στην αποτροπή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμάτων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε οικονομική αστάθεια.

Συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις του ΣΣΑ κινούνταν προς δύο κατευθύνσεις: Ο ένας κανονισμός 1466/1997 ήταν προληπτικού χαρακτήρα και αναφέρεται ως «Σύστημα πολυμερούς Εποπτείας» και ο κανονισμός 1467/1997 αποτρεπτικού ή διορθωτικού χαρακτήρα και είναι γνωστός ως «Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος (ΔΥΕ)».

Τα δύο σκέλη του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) είναι τα εξής:
Στο προληπτικό σκέλος Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβάλλει στα κράτη μέλη να υποβάλουν ένα Πρόγραμμα Σταθερότητας εάν είναι μέρος της ευρωζώνης ή ένα Πρόγραμμα Σύγκλισης εάν δεν είναι, σε ετήσια βάση μαζί με το Εθνικό τους Πρόγραμμα

Μεταρρυθμίσεων. Αυτό το πρόγραμμα περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο κάθε χώρα μέλος σχεδιάζει να δημιουργήσει και να διατηρήσει υγιή δημόσια οικονομικά μεσοπρόθεσμα. Τον Ιούνιο, κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει προτάσεις πολιτικής ή, εάν κριθεί απαραίτητο, να συστήσει στο Συμβούλιο την έγκαιρη προειδοποίηση για την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων.

Ο κανονισμός 1466/1997 αποσκοπεί στη βελτίωση της εποπτείας των δημοσιονομικών καταστάσεων και των οικονομικών πολιτικών. Θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές για την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης για την πρόληψη των δημόσιων ελλειμμάτων και την ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής. Τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στο Συμβούλιο και την Επιτροπή δεδομένα για πολυμερή εποπτεία, με τη μορφή ενός "προγράμματος σταθερότητας", το οποίο στοχεύει στην επίτευξη σταθερότητας τιμών και βιώσιμης ανάπτυξης με ευκαιρίες απασχόλησης. Το πρόγραμμα πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένα στοιχεία:

- Ο μεσοπρόθεσμος στόχος μιας ισορροπημένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής θέσης είναι να διασφαλιστεί ότι ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ παραμένει σταθερός. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί με την προσαρμογή του δημοσιονομικού πλεονάσματος ή ελλείμματος και της αναμενόμενης εξέλιξης του λόγου του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ.
- Υπάρχουν ορισμένες βασικές υποθέσεις σχετικά με τη μελλοντική οικονομική ανάπτυξη που είναι σημαντικές για την εφαρμογή των προγραμμάτων σταθερότητας. Αυτά περιλαμβάνουν ρυθμούς ανάπτυξης, επίπεδα απασχόλησης και πληθωρισμό. Επιπλέον, οι δαπάνες για τις δημόσιες επενδύσεις είναι ένας σημαντικός παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη, καθώς αυτό μπορεί να συμβάλει στην τόνωση της οικονομίας.
- Περιγραφή των μέτρων δημοσιονομικής και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής που λαμβάνονται ή προτείνονται για την επίτευξη των στόχων του ειδικού προγράμματος και, στην περίπτωση των κύριων δημοσιονομικών μέτρων, εκτίμηση των ποσοτικών επιπτώσεών τους στον προϋπολογισμό.
- Ανάλυση του κατά πόσο τυχόν μεταβολές των κύριων οικονομικών παραδοχών θα επηρέαζαν την κατάσταση του προϋπολογισμού (δημόσια έσοδα και δημόσιες δαπάνες) και του χρέους.

Η Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείματος (ΔΥΕ). Σύμφωνα με τον κανονισμό 1467/1997 η αποτρεπτική δράση εποπτείας του συμφώνου αφορά τη λεγόμενη διαδικασία υπερβολικού ελλείματος (ΔΥΕ). Ο κανονισμός διευκρινίζει και επιταχύνει τη διαδικασία για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων, ώστε να είναι αποτρεπτικά και όταν υπάρχουν ελλείματα να διορθώνονται γρήγορα. Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί από τα κράτη μέλη να διατηρούν τους εθνικούς προϋπολογισμούς τους σε ισορροπία και η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό του υπερβολικού ελλείματος. Εάν η Επιτροπή πιστεύει ότι το έλλειμμα είναι υπερβολικό, συντάσσει έκθεση για το Συμβούλιο, η οποία λαμβάνει υπόψη την κατάσταση του κράτους μέλους (π.χ. ύφεση, σωρευτική μείωση της παραγωγής, τρέχουσες συνθήκες, μεταρρυθμίσεις). Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, τίθεται σε εφαρμογή η διαδικασία για τη διόρθωση του ελλείματος.

Η διαδικασία υπερβολικού ελλείματος δεν θα κινηθεί εάν ένα κράτος μέλος υπερβεί την τιμή αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα εφόσον θεωρείται προσωρινό και έκτακτο και εξακολουθεί να παραμένει κοντά στο όριο του 3%. Μια υπέρβαση θεωρείται έκτακτη και προσωρινή, όταν οφείλεται σε ασυνήθιστες περιστάσεις πέρα από τον έλεγχο του κράτους και έχει σημαντικό αντίκτυπο στη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους ή οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση (μείωση του ΑΕΠ τουλάχιστον 2% ετησίως). Επιπλέον, η υπέρβαση από την τιμή αναφοράς θεωρείται προσωρινή όταν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής υποδεικνύουν ότι το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς μόλις παύσουν οι ασυνήθιστες συνθήκες.

Το Συμβούλιο εφόσον διαπιστώσει ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα διατυπώνει συστάσεις στο ενδιαφερόμενο κράτος για την αποκατάσταση του ελλείματος. Το εν λόγω κράτος πρέπει να βάλει τέλος σε αυτήν την κατάσταση εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου. Ειδικότερα, οφείλει να λάβει αποτελεσματικά μέτρα εντός τεσσάρων μηνών και να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα εντός του επόμενου έτους από τον εντοπισμό του, εκτός εάν προκύψουν ειδικές περιστάσεις. Το Συμβούλιο παρακολουθεί την εφαρμογή των συστάσεών του και καταργεί την απόφαση ΔΥΕ όταν διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα.

Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος παραλείψει επανειλημμένα να συμμορφωθεί με τις συστάσεις και δεν προβεί σε διορθωτικές ενέργειες, το Συμβούλιο μπορεί να ενημερώσει το συμμετέχον κράτος, μεταξύ άλλων με δημόσια ανακοίνωση, να λάβει περαιτέρω αποτελεσματικά μέτρα για τη μείωση του ελλείματος. Η τελευταία επιλογή είναι η επιβολή οικονομικών κυρώσεων. Σε πρώτη φάση, η κύρωση θα έχει τη μορφή άτοκης

κατάθεσης. Το ποσό αυτής της κατάθεσης περιλαμβάνει μια σταθερή συνιστώσα ίση με 0,2% του ΑΕΠ και μια μεταβλητή συνιστώσα ίση με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ του ελλείμματος του προηγούμενου έτους, εκφραζόμενη ως ποσοστό του ΑΕΠ και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Κάθε ένα από τα επόμενα έτη, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να αυξήσει τις κυρώσεις απαιτώντας πρόσθετη κατάθεση ίση με τη μεταβλητή συνιστώσα του. Εάν το κράτος δεν συμμορφωθεί να λάβει μέτρα και να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα, η άτοκη κατάθεση μπορεί να μετατραπεί σε πρόστιμο εντός δύο ετών από την κατάθεση του ποσού. Καμία από τις παραπάνω καταθέσεις δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ της χώρας. Εάν ένα εκούσιο έλλειμμα κριθεί υπερβολικό από το Συμβούλιο, εφαρμόζεται ταχεία διαδικασία.

2.4 Πρώτη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ (2005)

Στην πρώτη μεταρρύθμιση σύμφωνα και με την έκθεση του Συμβουλίου 3/2005 έγιναν ορισμένες βελτιωτικές αλλαγές του ΣΣΑ, διατήρησε μεν τα ανώτατα όρια της Συνθήκης για το έλλειμμα και το χρέος της γενικής κυβέρνησης, αλλά εισήγαγε «στοιχεία ευελιξίας που προβλέπουν ελαφρυντικές διατάξεις για τις χώρες που παρουσιάζουν υπερβολικό έλλειμμα και παράταση των προθεσμιών για τη διόρθωση του ελλείμματος».

Συγκεκριμένα, οι παραπάνω ρυθμίσεις κινούνταν προς δύο κατευθύνσεις: (α) την **ενίσχυση του προληπτικού** σκέλους (Κανονισμός 1055/2005) και (β) τη **βελτίωση εφαρμογής** της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (Κανονισμός 1056/2005)

Ενίσχυση του προληπτικού σκέλους

Η αποτυχία επίτευξης του ενδιάμεσου δημοσιονομικού στόχου των θέσεων "κοντά σε ισορροπημένες ή πλεονασματικές" θέσεις απαιτούσε τη δέσμευση των κρατών μελών να λάβουν τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέτρα για τη σύγκλιση και τη συμμόρφωση με αυτόν τον στόχο.

Ορισμός του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ): Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος θα πρέπει να διαφοροποιηθεί, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική και δημοσιονομική ποικιλομορφία των κρατών μελών, ώστε να παρέχεται ένα περιθώριο ασφάλειας για το όριο δημοσιονομικού ελλείμματος (3% του ΑΕΠ) και να επιτρέπονται δημοσιονομικοί ελιγμοί ειδικά για δημόσιες επενδύσεις και ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα.

Πορεία προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο στόχο: Το Συμβούλιο συμφωνεί ότι για να επιτευχθεί σταδιακά ο μεσοπρόθεσμος στόχος, θα πρέπει να γίνει μέσω ενισχυμένης δημοσιονομικής πειθαρχίας σε περιόδους οικονομικής ανάκαμψης, ώστε να

αποφευχθούν πολιτικές που επιδεινώνουν τις κυκλικές διακυμάνσεις και να δημιουργηθούν τα απαραίτητα περιθώρια για την αντιμετώπιση φάσεων οικονομικής ύφεσης και τη μείωση του δημόσιου χρέους σε ικανοποιητικούς ρυθμούς. Τα μέλη του Συμβουλίου που δεν ακολουθούν την πορεία προσαρμογής θα εξηγήσουν τους λόγους της απόκλισης στην ετήσια επικαιροποίηση των προγραμμάτων σταθερότητας/σύγκλισης. Η Επιτροπή θα παρέχει έγκαιρες προειδοποιήσεις καθώς και συμβουλές σε εκείνα τα κράτη μέλη που παρεκκλίνουν από την πορεία προσαρμογής.

Συνεκτίμηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων: Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε τομείς που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού τους, καθώς και την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης και συμμετοχής, διότι συμβάλλουν μακροπρόθεσμα στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Αν και οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορεί να οδηγήσουν σε βραχυπρόθεσμη πτώση των δημόσιων οικονομικών είναι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. (Κανονισμός 1055/2005, 2005).

Βελτίωση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος

Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα έπρεπε να επιταχυνθεί και να παραμείνει απλή, διαφανής και δίκαιη. Αυτό θα παρείχε κίνητρα για δημοσιονομική πειθαρχία μέσω ενισχυμένης εποπτείας.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την πρόοδο των κρατών μελών προς την επίτευξη του ΜΔΣ και θα συντάζει έκθεση. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο θα αποφασίσει εάν υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα και, εάν ναι, θα υποδείξει τις απαραίτητες διορθώσεις στο έλλειμμα.

Επιπροσθέτως, για την αξιολόγηση καθολικά και ποιοτικά των υπερβάσεων των τιμών αναφοράς στη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, των δημοσίων επενδύσεων και της συνολικής ποιότητας των δημόσιων οικονομικών, διερευνώνται «όλοι οι άλλοι σχετικοί παράγοντες». Επιπλέον, θα ληφθούν υπόψη οι μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένου ενός υποχρεωτικού πλήρως χρηματοδοτούμενου πυλώνα, ο οποίος θα οδηγήσει σε βραχυπρόθεσμη επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών αλλά σε μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα των χωρών μελών.

Τέλος, η προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος παραμένει το έτος μετά τον εντοπισμό του, λαμβανομένων υπόψη των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων. Τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να παρατείνουν την προθεσμία για την ανάληψη αποτελεσματικής δράσης και τη λήψη των κατάλληλων μέτρων. Και θα υπάρχει η δυνατότητα αναθεώρησης της προθεσμίας για τη διόρθωση του ελλείμματος εάν προκύψουν

απρόβλεπτες οικονομικές αντιξοότητες κατά τη διάρκεια μιας διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (Κανονισμός 1056/2005, 2005).

2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του ΣΣΑ (2011-2013)

Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) ήταν ανεπαρκής, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν σημαντικές δημοσιονομικές ανισοροπίες σε ορισμένες χώρες της ΕΕ. Αυτό αποκαλύφθηκε κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, προκαλώντας μια διεξοδική επανεκτίμηση του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του.

Το Δεκέμβριο του 2011, το ρυθμιστικό πλαίσιο του Συμφώνου ενισχύθηκε σημαντικά με την εισαγωγή μιας δέσμης μέτρων «six-pack», που περιλάμβανε πέντε κανονισμούς και μία οδηγία (κανονισμοί 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και μία Οδηγία 2011/85/ΕΕ). Τα παραπάνω είχαν εφαρμογή σε όλα τα κράτη – μέλη της ΕΕ, ενώ ορισμένες διατάξεις τους είχαν ισχύ μόνο στην Ευρωζώνη. Συνοπτικά ο Κανονισμός 1173/2011 πρόβλεπε κυρώσεις τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ μόνο για τα κράτη της ΟΝΕ. Οι Κανονισμοί 1174/2011 και 1176/2011 ρύθμιζαν ζητήματα της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισοροπιών. Ο Κανονισμός 1175/2011 αναφερόταν σε θέματα δημοσιονομικής εποπτείας και ειδικότερα γινόταν αναφορά στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, στη θέσπιση οικονομικού διαλόγου ανάμεσα στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε και στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των εθνικών στατιστικών αρχών. Ο Κανονισμός 1177/2011 εστίαζε στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος των χωρών της ευρωζώνης. Τέλος η οδηγία 2011/85/ΕΕ θέσπιζε τους λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

Στη συνέχεια τον Μάιο του 2013 τέθηκε σε ισχύ η “δέσμη δύο μέτρων” «two pack» που αφορούσε αποκλειστικά τις χώρες του ευρώ με στόχο την περαιτέρω βελτίωση της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ. Σύμφωνα με τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, κάθε χώρα που χρησιμοποιεί το ευρώ πρέπει να υποβάλει το σχέδιο προϋπολογισμού της στην Επιτροπή έως τα μέσα Οκτωβρίου. Εάν η Επιτροπή έκρινε ότι το εν λόγω σχέδιο προϋπολογισμού ενδέχεται να μην πληροί τους κανόνες του ενιαίου νομίσματος, μπορούσε να ζητήσει την αναθεώρησή του.

2.6 Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο σύμφωνα και με τον Μανεσιώτη Β. (2014) αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του μηχανισμού οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο

οποίος προβλέπει τα κράτη μέλη να ευθυγραμμίζουν τις δημοσιονομικές και οικονομικές τους πολιτικές σύμφωνα με τους κανόνες που θεσπίζονται σε επίπεδο ΕΕ. Ενώ η κύρια εστίασή του ήταν οικονομικής φύσης κατά την έναρξή του, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο στη συνέχεια επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει και άλλους βασικούς τομείς πολιτικής. Αυτή η ετήσια διαδικασία συντονισμού της κοινωνικοοικονομικής πολιτικής λαμβάνει χώρα σε μια περίοδο οκτώ μηνών, από τον Νοέμβριο έως τον Ιούλιο. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποσκοπεί στα εξής:

- στο να διασφαλίζει υγιή δημόσια οικονομικά,
- στο να προωθεί την οικονομική ανάπτυξη, και
- στο να αποτρέπει τις μακροοικονομικές ανισορροπίες στην ΕΕ.

Ο κύκλος του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου όπως αναλύεται και στην επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (www.consilium.europa.eu) είναι ο εξής:

- Νοέμβριος – Δεκέμβριος: Ανάλυση της κατάστασης και απολογισμός του προηγούμενου έτους.

Πιο συγκεκριμένα ο κύκλος του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου ξεκινά κάθε χρόνο το Νοέμβριο με την κυκλοφορία του «φθινοπωρινή δέσμη» από την Επιτροπή. Η φθινοπωρινή δέσμη περιλαμβάνει πολλά ζωτικά στοιχεία που είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική λειτουργία του κύκλου του εξαμήνου όπως: 1) ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη (EEBA) 2) έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης 3) σχέδιο σύστασης για την ζώνη του ευρώ και 4) σχέδιο κοινής έκθεσης για την απασχόληση

- Ιανουάριος – Μάρτιος: Κατευθύνσεις πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ

Σε αυτό το τρίμηνο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβαίνει σε ανασκόπηση της έρευνας και της έκθεσης για την βιώσιμη ανάπτυξη που εκπονεί ο Μηχανισμός Επαγρύπνησης σε ετήσια βάση και προχωρά στην έκδοση συμπερασμάτων σχετικά με αυτήν. Επιπρόσθετα, το Συμβούλιο εξετάζει και, εάν χρειάζεται, κάνει τροποποιήσεις στο σχέδιο σύστασης του Συμβουλίου για την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ, το οποίο στη συνέχεια υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου για έγκριση. Το Συμβούλιο εγκρίνει επίσης συμπεράσματα σχετικά με την κοινή έκθεση για την απασχόληση. Η Επιτροπή εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη σε σχέση με τα εθνικά τους προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης καθώς και τα εθνικά προγράμματα

μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζητά την οικονομική κατάσταση και την κατάσταση της απασχόλησης στα κράτη μέλη και εγκρίνει το σχέδιο σύστασης του Συμβουλίου για την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ.

- Απρίλιος – Ιούλιος: Στόχοι, πολιτικές και σχέδια ανά χώρα

Σε αυτή την χρονική περίοδο τα κράτη μέλη υποβάλλουν τα σχέδια πολιτικής τους και πιο συγκεκριμένα τα προγράμματα που αφορούν την μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική τους καθώς και τα σχέδια διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με έμφαση στην απασχόληση και στην ανάπτυξη. Μετά η Επιτροπή δημοσιεύει εκθέσεις (εαρινή δέσμη) για όλα τα κράτη μέλη που αξιολογούν τη δημοσιονομική τους κατάσταση και την πρόοδό τους στην εφαρμογή προηγούμενων συστάσεων. Οι τελικές συστάσεις προσυπογράφονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και εγκρίνονται από το Συμβούλιο της ΕΕ, με τα κράτη μέλη να καλούνται να τις εκτελέσουν.

- Ιούλιος – τέλος του έτους: Υλοποίηση

Το «εθνικό εξάμηνο» είναι το εξάμηνο μετά τη δημοσίευση των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη αυτές τις συστάσεις όταν δημιουργούν τους προϋπολογισμούς τους για το επόμενο έτος. Στην Ευρωζώνη, τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλουν τους προτεινόμενους προϋπολογισμούς τους στην Κομισιόν και στο Eurogroup έως τον Οκτώβριο. Η τελική έγκριση των εθνικών προϋπολογισμών γίνεται στο τέλος του έτους.

2.7 Ανάλυση της Οδηγίας (ΕΕ) 85/2011

Η Οδηγία (ΕΕ) 85/2011, όπως αναφέρεται στην επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2011) θέσπισε κανόνες για τη δημιουργία κοινού θεσμικού πλαισίου για τον έλεγχο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων σε κάθε ένα από τα κράτη μέλη. Αυτό το πλαίσιο θα διευκόλυνε τις κυβερνήσεις των χωρών της ευρωζώνης να διαχειριστούν τα οικονομικά τους και να αποφύγουν χρηματοπιστωτικές κρίσεις. Η προθεσμία για την μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών ήταν μέχρι 31/12/2013. Στην Ελλάδα εφαρμόστηκε με τον νόμο 4270/2014 (Α' 143/28.06.2014).

Σύμφωνα με την Οδηγία το δημοσιονομικό πλαίσιο είναι ένα σύνολο κανόνων, διαδικασιών, και θεσμών που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε μια χώρα. Αυτό το σύνολο περιλαμβάνει την υποχρεωτική προετοιμασία ενός τετραετούς Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, αριθμητικών

δημοσιονομικών κανόνων που συνήθως θέτουν όρια στο ποσό ή το ποσοστό μεταβολής σημαντικών δημοσιονομικών μεταβλητών και την ύπαρξη ανεξάρτητων φορέων, όπως τα δημοσιονομικά συμβούλια, που αναλύουν και αξιολογούν την εφαρμοζόμενη δημοσιονομική πολιτική, τη διεξαγωγή μακροοικονομικών προβλέψεων και τη διαμόρφωση προτάσεων για τη δημοσιονομική πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί.

Το πρώτο βήμα για την αποτελεσματική κατάρτιση προϋπολογισμού είναι η τήρηση ενός συνόλου κανόνων και διαδικασιών για τη διασφάλιση της ακρίβειας, της διαφάνειας και της αξιοπιστίας του προϋπολογισμού. Μερικά από τα μέτρα που βοηθούν στην επίτευξη αυτών των στόχων είναι η κατάρτιση πολυετών προϋπολογισμών, η θέσπιση συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών στη φάση προετοιμασίας του προϋπολογισμού, η έγκαιρη υποβολή του προϋπολογισμού στη Βουλή και η τακτική δημοσίευση εκθέσεων.

Με την Οδηγία 85/2011, τα κράτη μέλη καλούνται να κάνουν ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις, λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες κοινές παραδοχές και παραμέτρους. Η Επιτροπή δημοσιεύει αυτές τις προβλέψεις καθώς και προβλέψεις για τις δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι επίσης υποχρεωτικό για τα κράτη μέλη να προετοιμάσουν ένα κυλιόμενο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας. Παράλληλα, θα πρέπει να καταρτίσουν αναλυτικούς ετήσιους ισολογισμούς που να δείχνουν τις αλλαγές στην περιουσιακή κατάσταση της γενικής κυβέρνησης.

Η δεύτερη συνιστώσα του θεσμικού πλαισίου για τον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών είναι οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες. Αυτοί οι κανόνες είναι μόνιμοι περιορισμοί στη δημοσιονομική πολιτική που εκφράζονται ως όρια σε βασικές δημοσιονομικές μεταβλητές (π.χ. δημόσιες δαπάνες, έλλειμμα, δημόσιο χρέος).

Οι αριθμητικοί κανόνες πρέπει να είναι αποτελεσματικοί για να είναι χρήσιμοι και να πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Το πιο σημαντικό από αυτά είναι η διαφάνεια, που σημαίνει ότι οι στόχοι και η πρόοδος των κανόνων θα πρέπει να παρακολουθούνται συστηματικά και τα αποτελέσματα να είναι μετρήσιμα. Οι κανόνες θα πρέπει να είναι μόνιμοι και να καλύπτουν όλους τους τομείς της γενικής κυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων των ασφαλιστικών οργανισμών, της τοπικής αυτοδιοίκησης, νοσοκομείων, πανεπιστημίων και ΝΠΔΔ). Οι ετήσιοι στόχοι θα πρέπει να είναι συμβατοί με τους αντίστοιχους μεσοπρόθεσμους στόχους. Θα πρέπει επίσης να είναι σαφές ποιος φορέας ή πρόσωπο έχει την ευθύνη για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων (λογοδοσία), ενώ ο έλεγχος του αποτελέσματος θα πρέπει να γίνεται από σώμα ανεξάρτητων ελεγκτών. Τέλος, είναι

χρήσιμο οι κανόνες να νομοθετούνται (κατά προτίμηση με συνταγματική διάταξη ή από νόμο αυξημένης επίσημης ισχύος), να λαμβάνουν ευρεία δημοσιότητα και να υπάρχουν ισχυροί μηχανισμοί επιβολής.

Οι αριθμητικοί κανόνες, επιπλέον είναι ένας τρόπος ρύθμισης των κρατικών δαπανών άρα και της ταυτόχρονης επέκτασής τους σε ολόένα μεγαλύτερο μέρος της γενικής κυβέρνησης, που μπορούν να συμβάλουν στη μείωση του ύψους του δημόσιου χρέους και του ελλείμματος, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να συμβάλει στη σταθεροποίηση της οικονομίας.

Η τρίτη συνιστώσα αναφέρεται στην ύπαρξη σε κάθε χώρα ανεξάρτητων θεσμών που μπορούν να παρέχουν ανάλυση, αξιολόγηση και διαμόρφωση προτάσεων σχετικά με την εφαρμοζόμενη δημοσιονομική πολιτική. Όσο πιο ανεξάρτητοι και έγκυροι είναι αυτοί οι θεσμοί, τόσο πιο αποτελεσματικοί είναι στην επίτευξη του επιθυμητού δημοσιονομικού αποτελέσματος.

Συνιστάται στα κράτη μέλη να θεσπίσουν κατάλληλους μηχανισμούς για τον συντονισμό των υποτομέων του δημόσιου τομέα, για να εξασφαλίσουν ολοκληρωμένη και συνεκτική κάλυψη στο δημοσιονομικό σχεδιασμό, στους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, στην προετοιμασία των δημοσιονομικών προβλέψεων και στον πολυετή προγραμματισμό. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όπως προβλέπεται στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Για να διασφαλιστεί η δημοσιονομική λογοδοσία, είναι σημαντικό να θεσπιστούν σαφείς κατευθυντήριες γραμμές για τις δημοσιονομικές ευθύνες των δημοσίων αρχών.

Δεν είναι τυχαίο ότι οι χώρες που παρουσίασαν τα μεγαλύτερα δημοσιονομικά προβλήματα στην πρόσφατη κρίση της Ευρωζώνης, δηλαδή η Ελλάδα και η Πορτογαλία, δεν διέθεταν αποτελεσματικές διαδικασίες προϋπολογισμού, αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες και φορείς που να είναι υπεύθυνοι για την αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

2.8 Ανακεφαλαίωση

Αντιλαμβανόμαστε ότι οι νέοι κανονισμοί αναπτύχθηκαν με σκοπό την αντιμετώπιση των προβλημάτων και των ελλείψεων της δομής της ONE που έφερε στο φως η παγκόσμια οικονομική κρίση και ιδιαίτερα η κρίση χρέους που έπληξε την Ευρωζώνη.

Οι νέοι κανονισμοί ενίσχυσαν τόσο τον «προληπτικό» όσο και τον «κατασταλτικό» κλάδο του ΣΣΑ, ενδυναμώνοντας το δίκτυο θεσμών, πρακτικών, κανόνων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ.

Ταυτόχρονα, δημιουργήθηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο για την επίβλεψη και ανάλυση των μακροοικονομικών τάσεων εντός των κρατών μελών, καθώς και για τον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών τους. Αυτό θα προξενούσε μια πιο ολοκληρωμένη και έγκαιρη κατανόηση των οικονομικών εξελίξεων, επιτρέποντας καλύτερες αξιολογήσεις των δημοσιονομικών εξελίξεων και ενισχύοντας την οικονομική διακυβέρνηση στην ΟΝΕ συνολικά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Οι αλλαγές του θεσμικού πλαισίου στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών με τον νόμο 3871/2010 (Α'141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη»

3.1 Εισαγωγή

Ο κρατικός προϋπολογισμός της Ελλάδας μέχρι το 2010 χαρακτηριζόταν από αδυναμίες, όπως συχνές υπερβάσεις των δαπανών της, διασπορά της χρηματοδότησης σε πολλούς φορείς, έναν εξασθενημένο μηχανισμό ελέγχου και την απουσία αξιολόγησης σημαντικών δαπανών π.χ. όπως της υγείας και της εκπαίδευσης. Επιπλέον, οι μισθοί και οι συντάξεις δεν ελέγχονταν καλά και υπήρχε μικρή διαφάνεια στις κυβερνητικές διαδικασίες. Η λογοδοσία της κυβέρνησης ήταν επίσης αδύναμη και η μη εξατομικευμένη ευθύνη δεν είναι πάντα σαφής. Όλα τα παραπάνω την είχαν οδηγήσει στην τελευταία θέση ποιότητας και αξιοπιστίας μεταξύ των χωρών της ΕΕ και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της ήταν σημαντική για τη βελτίωση της θέσης (Αιτιολογική έκθεση νόμου 2010).

Η ελληνική οικονομία το 2010 βρέθηκε σε επισφαλή θέση λόγω της έλλειψης πρόσβασης της χώρας στις διεθνείς κεφαλαιαγορές και της συνακόλουθης αδυναμίας της να χρηματοδοτήσει το έλλειμμα του προϋπολογισμού της και να εξυπηρετήσει το δημόσιο χρέος της. Αναπόφευκτα, προκειμένου να αποφύγει μια άτακτη χρεοκοπία και τις πολύ οδυνηρές συνέπειές της, η Ελλάδα ζήτησε τη βοήθεια των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η βοήθεια υλοποιήθηκε μέσω τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010, 2012 και 2015).

Το 2010, η τότε κυβέρνηση άρχισε να μεταρρυθμίζει το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε η κρίση και να προσαρμοστεί στις θεσμικές εξελίξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαδικασία αυτή υπό την καθοδήγηση και την τεχνική βοήθεια από ομάδα υποστήριξης του ΔΝΤ, έγινε με τον νόμο 3871/2010 (Α' 141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη» ο οποίος τροποποίησε τον νόμο 2362/1995 (Α' 247) «Περί Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις». Ειδικότερα ο νόμος αυτός 1) θέσπισε νέες αρχές στην κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού, 2) ίδρυσε το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (Γ.Π.Κ.), 3) καθιέρωσε τη σύνταξη Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής που περιλαμβάνει τριετείς δημοσιονομικούς στόχους.

Επιπρόσθετα ενισχύθηκαν οι εποπτικές εξουσίες του υπουργού Οικονομικών σχετικά στην εκτέλεση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης και όχι μόνο της κεντρικής και προέβλεψε για 1) ενοποιημένους ετήσιους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. και των επιμέρους φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, 2) ετήσιο κρατικό και κοινοτικό Προϋπολογισμό, καθώς και 3) μια νέα λογιστική απεικόνιση των δημόσιων συναλλαγών και τέλος 4) την σύνταξη Δημοσιονομικών εκθέσεων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Βουλή των Ελλήνων/ Γραφείο Προϋπολογισμού του κράτους, 2014)

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση (2010) στόχος του νομοσχεδίου ήταν η στροφή σε ένα μοντέλο προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω, το οποίο διέφερε στη δομή του από τους προηγούμενους παραδοσιακούς προϋπολογισμούς, προκειμένου να βελτιωθεί ο τρόπος διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και να δοθεί μεγαλύτερη ευθύνη σε όσους το χρησιμοποιούσαν.

Ακολουθούν κάποιες από τις βασικές μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν με τον νόμο 3871/2010, σύμφωνα με τις βιβλιογραφικές αναφορές.

3.2 Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση

Κατά την Μηλιώνη Αλ. (2013) ένα από τα οφέλη του Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη» είναι ότι καθιέρωσε στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα στοιχεία από την έννοια της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης». Αυτή η νέα προσέγγιση στη δημοσιονομική διαχείριση τονίζει την ανάγκη για όλους τους παράγοντες της οικονομίας να μοιράζονται την ευθύνη για τη δημοσιονομική σταθερότητα και ανάπτυξη.

Σύμφωνα και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017) η Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση είναι: *«το σύνολο ειδικών κανόνων, διαδικασιών, ρυθμίσεων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε καθένα από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ»*. Έτσι κάθε χρόνο οι κρατικοί προϋπολογισμοί θα πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα με μακροπρόθεσμα θεμελιώδη κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά βασίζονται σε εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, τα οποία μπορούν να χωριστούν σε πέντε κύριες διαρθρωτικές συνιστώσες, οι οποίες είναι οι εξής:

- Οι δημοσιονομικές στατιστικές, οι οποίες παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες για τις δημοσιονομικές εξελίξεις (δαπάνες, έσοδα, δημόσιο χρέος, κ.λπ.) που είναι σημαντικές για τη δημοσιονομική ανάλυση και προβλέψεις σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.
- Οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες, οι οποίοι είναι ένας τρόπος να διασφαλιστεί ότι τα δημοσιονομικά μεγέθη μιας χώρας παραμένουν εντός ορισμένων

ορίων. Αυτοί οι κανόνες είναι καθορισμένοι και δεν μπορούν να αλλάξουν, ανεξάρτητα από το πόσο θα αναπτυχθεί η οικονομία μιας χώρας (π.χ., το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν μπορεί να υπερβαίνει ορισμένο ποσοστό του ΑΕΠ).

- Ένα πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο είναι ένα σχέδιο που καθορίζει μια μακροπρόθεσμη οικονομική στρατηγική για διάστημα μεγαλύτερο του έτους (π.χ. για δαπάνες, έσοδα, χρέη, κ.λπ.) για ένα κράτος, το οποίο θα είναι συνεπές όμως με τον ετήσιο δημοσιονομικό προγραμματισμό.
- Οι ανεξάρτητοι εθνικοί δημοσιονομικοί θεσμοί, οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την αξιολόγηση της ποιότητας των διαδικασιών κατάρτισης προϋπολογισμού, υπό συνθήκες διαφάνειας. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει, για παράδειγμα, ένα δημοσιονομικό συμβούλιο που αξιολογεί δημόσια εάν ο ετήσιος προϋπολογισμός συμμορφώνεται με τους εθνικούς αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες.
- Οι διαδικασίες του προϋπολογισμού οι οποίες καθορίζουν τη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για τις προβλέψεις, καθώς και τις ρυθμίσεις συντονισμού μεταξύ των επιπέδων της κυβέρνησης για δημοσιονομικά θέματα. Στη διαδικασία του προϋπολογισμού ενδέχεται να περιλαμβάνονται και άλλες διαδικασίες.

Στόχος την νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης ήταν να διασφαλιστεί η υπεύθυνη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει τον καθορισμό και την παρακολούθηση δημοσιονομικών στόχων, την εφαρμογή δημοσιονομικών ελέγχων και την παροχή δημόσιας πληροφόρησης. Η δημοσιονομική ευθύνη είναι η αρχή σύμφωνα με την οποία οι κυβερνήσεις πρέπει να χρησιμοποιούν τους πόρους τους με σύνεση, σύμφωνα με τους μακροπρόθεσμους στόχους τους.

3.3 Θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ)

Η σημασία των μεσοπρόθεσμων δεσμεύσεων ήταν ιδιαίτερα σημαντική στο ελληνικό κράτος σύμφωνα με την Σπανού Κ. (2018), όπου οι δημόσιες πολιτικές ήταν συχνά αποσπασματικές και ασυνεχείς. Ο ετήσιος προϋπολογισμός καταρτίζεται σε ετήσια βάση, αλλά πρέπει να εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο. Το πλαίσιο αυτό, περιγράφει τις προοπτικές της οικονομίας για τα επόμενα τρία ή τέσσερα χρόνια και θέτει τους γενικούς στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα. Το πλαίσιο μπορεί να μην περιλαμβάνει πολλές λεπτομέρειες σχετικά με τις πιστώσεις για προγράμματα και για τα υπουργεία, αλλά καθορίζει τα συνολικά ποσά των δαπανών που εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα διάφορα προγράμματα και στα επιμέρους υπουργεία (Ράπανος, 2007).

Αν και ο προϋπολογισμός είναι ένα δεσμευτικό κείμενο για την κυβέρνηση, κατά τους Καπλάνογλου Γ. & Ράπανος Β. (2015) δεν συμβαίνει το ίδιο με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το οποίο συνήθως είναι περισσότερο ένδειξη πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση στη δημοσιονομική πολιτική.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Ν. 3871/10 (Α'141), το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) παρέχει μια σαφή εικόνα των κρατικών δαπανών και των δημοσιονομικών ορίων για την επόμενη περίοδο, καθώς και των προτεραιοτήτων της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Θέτει συγκεκριμένους στόχους, χρονοδιαγράμματα και δείκτες υλοποίησης για να βοηθήσει στον εξορθολογισμό και τον έλεγχο των δαπανών και την επίτευξη δημοσιονομικών στόχων.

Παρουσιάζει επίσης, σύμφωνα με τις εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομικών μια ενοποιημένη εικόνα των μεγεθών της γενικής κυβέρνησης που διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων οικονομικής πολιτικής. Το ΜΠΔΣ περιλαμβάνει μια σειρά κανόνων/περιορισμών τόσο για τη Γενική Κυβέρνηση στο σύνολό της (στόχοι για το έλλειμμα και το χρέος) όσο και για τα διάφορα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης. Τέλος, ορίζει τα ανώτατα όρια δαπανών για υπουργεία και άλλους φορείς της γενικής κυβέρνησης για όλη την περίοδο. Έτσι κάθε υπουργείο έχει πια την υποχρέωση να διαμορφώσει τις πολιτικές του προτεραιότητες για μια τριετία, η οποία αποτελεί ένα δεσμευτικό πλαίσιο, στο οποίο το πολιτικό σύστημα δεν είχε μάθει να λειτουργεί.

Το ΜΠΔΣ εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και στη συνέχεια ψηφίζεται από τη Βουλή, δίνοντας στους εκπροσώπους του ελληνικού λαού την ευκαιρία να αξιολογήσουν τις πολιτικές επιλογές και τα μέτρα που προτείνει η κυβέρνηση.

Επιπλέον, μπορεί να αναθεωρηθεί εντός του έτους, εάν υπάρχουν σημαντικές ή/και απρόβλεπτες αλλαγές σε κρίσιμα οικονομικά στοιχεία ή εάν υπάρχουν αποκλίσεις σε κρίσιμες μακροοικονομικές παραμέτρους στο πλαίσιο του Προγράμματος Μακροοικονομικής Προσαρμογής. Το ενημερωμένο Μ.Π.Δ.Σ. υποβάλλεται προς ψήφιση στη Βουλή, και ψηφίζεται εντός των επόμενων δέκα (10) ημερών.

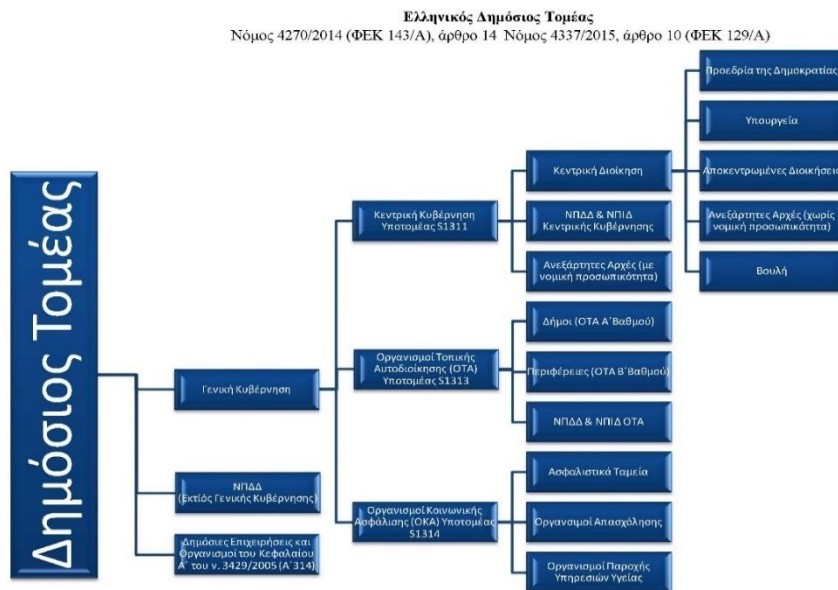
Κατά την Σπανού Κ. (2018) αυτό εισήγαγε την υποχρέωση προγραμματισμού και δέσμευσης για την Ελλάδα ως προς την τήρησή του σε μεσοπρόθεσμη προοπτική, η οποία ήταν ιδιαίτερα κρίσιμη τόσο για τον περιορισμό της δυναμικής του χρέους όσο και για τη σοβαρή προβολή της δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο εταιρών και δανειστών καθώς και αγορών.

3.4 Θεσμοθέτηση φορέων Γενικής Κυβέρνησης

Η έννοια της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των φορέων του δημόσιου τομέα που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Υπουργείου Οικονομικών και έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη δημοσιονομική πολιτική. Ο Υπουργός Οικονομικών έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να ασκεί δημοσιονομική πολιτική για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και την ευθύνη για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των Ετήσιων Προϋπολογισμών για όλους τους φορείς που υπάγονται στη Γενική Κυβέρνηση με το ΜΠΔΣ.

Στις όποιες αναφορές ως προς στον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης νοείται ότι περιλαμβάνονται και οι προϋπολογισμοί για Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και Νοσοκομεία (Κοινωνικός προϋπολογισμός), ο προϋπολογισμός των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και οι προϋπολογισμοί των άλλων φορέων της Γενικής κυβέρνησης που ήταν τα προηγούμενα χρόνια εκτός και για τους οποίους υπήρχαν ελάχιστες πληροφορίες (Σπανού, 2018).

Οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης ορίζονται για πρώτη φορά με το άρθρο 2 του Ν.3871/10 που προστίθεται το άρθρο 1B στον Ν.2362/95, συγκεκριμένα η Γενική Κυβέρνηση περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, (υποτομείς): α) της Κεντρικής Κυβέρνησης, β) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και γ) των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής «λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης»), προσδιορίζονται, ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (ΜΔΓΚ), που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ (διάγραμμα 3.1).



Διάγραμμα 3.1

Διαγραμματική απεικόνιση του Δημόσιου Τομέα

Πηγή: Δοντούδη Δήμητρα, Νοέμβριο 2018 (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>), via Wikimedia Commons)

Η επικαιροποίηση του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης γίνεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή με την ταυτόχρονη ανάρτηση του στον ιστότοπό της. Αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ορθή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών – ESA 2010 (Κανονισμός 549/2013), βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Ο νέος αυτός κανονισμός ESA 2010 τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2014, και το πρώτο μητρώο που βασιζόταν στα κριτήρια ταξινόμησης του ESA 2010 ήταν το μητρώο του Σεπτεμβρίου 2014. Επισημαίνεται ότι η κατάρτιση και επικαιροποίηση του Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι διαρκής (Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), 2010).

3.5 Η έννοια της Αρχής της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης.

Η δημοσιονομική διαχείριση αφορά κανόνες που εφαρμόζονται και αποσκοπούν στην ορθή και χρηστή διαχείριση των δημόσιων πόρων και απευθύνονται στα αρμόδια όργανα που είναι υπεύθυνα για την προετοιμασία, την εκτέλεση και τον έλεγχο της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Κατά τους Αναστασάτου & Τσακλόγλου (2019) η

στενότερη και ίσως πιο παραδοσιακή, έννοια, της δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά το πώς οι κυβερνήσεις διαχειρίζονταν τον προϋπολογισμό δαπανών στα τρία του στάδια - προετοιμασία, έγκριση και εκτέλεση.

Σύμφωνα με τον Ν.3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141/17.8.201) στο άρθρο 1 ορίστηκε ότι η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις εξής γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης:

1) Η αρχή της χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή το κράτος οφείλει να διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία και τις υποχρεώσεις του με σύνεση προκειμένου να διασφαλίσει τη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Αυτό περιλαμβάνει τη συνεκτίμηση των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας. Ειδικότερα η αρχή αυτή εξειδικεύεται:

α) στην Αρχή της Οικονομικότητας. Αυτή η αρχή λέει ότι οι κυβερνητικές πολιτικές πρέπει να εφαρμόζονται έγκαιρα, αποτελεσματικά και οικονομικά, χρησιμοποιώντας τους καλύτερους διαθέσιμους πόρους. Αυτό θα πρέπει να γίνει χρησιμοποιώντας μόνο το απαραίτητο διοικητικό προσωπικό και τους πόρους,

β) στην Αρχή της Αποδοτικότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή για να επιτευχθούν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα, είναι απαραίτητο να χρησιμοποιηθούν τα πιο αποτελεσματικά μέσα και

γ) στην Αρχή της Αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα με την οποία επαληθεύεται η επίτευξη των τεθέντων στόχων καθώς και τα αναμενόμενα αποτελέσματα που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων.

2) Η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή μια κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και υπόλογη στην Βουλή της για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Αυτό περιλαμβάνει υπαλλήλους και δημόσιους λειτουργούς που συμμετέχουν στη δημόσια διοίκηση, με στόχο τη διασφάλιση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης.

3) Η αρχή της Διαφάνειας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που είναι υπεύθυνοι για την επίβλεψη της διαχείρισης των δημοσίων πόρων υποχρεούνται να παρέχουν έγκαιρη ενημέρωση για οικονομικά ή άλλα θέματα που σχετίζονται με τη δημοσιονομική πολιτική, ώστε να είναι δυνατός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος των δημοσιονομικών πολιτικών και οικονομικών της κυβέρνησης. Η υποχρέωση αυτή δεν ισχύει, ωστόσο, εάν η αποκάλυψη των πληροφοριών θα έβλαπτε σοβαρά την εθνική ασφάλεια, την άμυνα ή τις εξωτερικές σχέσεις της Ελλάδας.

4) Η αρχή της ειλικρίνειας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή οποιοσδήποτε οικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις παρέχονται σε έγγραφα ή εκθέσεις που συντάσσονται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου και πρέπει να βασίζονται, στο βαθμό που είναι εύλογα και πρακτικά δυνατό, σε πραγματικά δεδομένα, σε κυβερνητικές αποφάσεις που έχουν ήδη ανακοινωθεί, σε άλλες προβλέψεις ή εκτιμήσεις που κρίνονται λογικές και λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ενδεχόμενα και τους κινδύνους που μπορεί να έχουν σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις.

Βασικοί στόχοι της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι η διατήρηση μιας βιώσιμης δημοσιονομικής θέσης, η αποτελεσματική κατανομή των πόρων και η αποτελεσματική παράδοση δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Οι προηγούμενες, τρέχουσες και μελλοντικές δημοσιονομικές εξελίξεις, απέδειξαν ότι χωρίς βιώσιμα δημόσια οικονομικά, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα διατρέχουν τον κίνδυνο να γίνουν δευτερεύοντες στόχοι. Από αυτή την άποψη, η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών έχει σίγουρα εξελιχθεί από την προηγούμενη παραδοσιακή εστίασή της και θεωρείται ότι πλέον περιλαμβάνει μια σειρά από διαδικασίες και κανόνες που υποστηρίζουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της κυβέρνησης και παρέχουν τα μέσα για την εφαρμογή της (Cangiano, et al., 2013).

3.6. Θέσπιση γενικών αρχών κατάρτισης Προϋπολογισμού.

Ο κρατικός προϋπολογισμός όπως αναφέραμε πιο πάνω είναι ο επίσημος νόμος που καθορίζει τα εκτιμώμενα σύνολα εσόδων και εξόδων της κυβέρνησης για κάθε οικονομικό έτος. Είναι και η βραχυπρόθεσμη εφαρμογή του δημοσιονομικού προγράμματος της κυβέρνησης, το οποίο είναι δεσμευτικό και αναλυτικό.

Έχει μια σειρά από διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών, πολιτικών και νομικών. Η λογιστική επικεντρώνεται στα κρατικά έσοδα και έξοδα. Η πολιτική πτυχή αφορά τις συγκεκριμένες πολιτικές που ακολουθεί η εκάστοτε κυβέρνηση, ενώ η νομική πλευρά αφορά την τυπική νομική δομή του προϋπολογισμού, η οποία χρειάζεται ουσιαστικό δίκαιο για κάθε δημόσια δαπάνη (ΕΚΔΔΑ, 2009).

Για την ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού ο Υπουργός Οικονομικών πρέπει να υποβάλλει στη Βουλή συνοπτική έκθεση επί του σχεδίου προϋπολογισμού την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους. Η περίληψη του προϋπολογισμού και η εισαγωγική έκθεση πρέπει να υποβάλλονται τουλάχιστον σαράντα ημέρες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους που αφορά.

Με το άρθρο 7 του νόμου 3871/2010 (Α'141) αντικαθίσταται το άρθρο 5 του Ν.2362/95 (Α'247). Το νέο άρθρο 5 αναφέρει τις γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού:

α) Η αρχή της ετήσιας διάρκειας. Σύμφωνα με την αρχή της ετήσιας διάρκειας, οι δημοσιονομικές πράξεις του προϋπολογισμού αναφέρονται σε ένα οικονομικό έτος που αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31^η Δεκεμβρίου του ίδιου ημερολογιακού έτους.

β) Η αρχή της Ενότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή που απορρέει από το Σύνταγμα, υπάρχει υποχρέωση για εγγραφή των εσόδων και των εξόδων του κράτους σε ενιαίο Προϋπολογισμό.

γ) Η αρχή της ειδίκευσης. Σύμφωνα με την οποία κάθε πίστωση υπάρχει μόνο για το σκοπό που προορίζεται και

δ) Η αρχή της ειλικρίνειας και της ακρίβειας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή οποιαδήποτε πρόβλεψη εσόδων και δαπανών που περιέχονται στον προϋπολογισμό πρέπει να βασίζεται σε όσο το δυνατόν ακριβή στοιχεία.

Η διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού πραγματοποιείται με τον εκ των προτέρων καθορισμό των ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών για κάθε φορέα της Κεντρικής Διοίκησης (μέθοδος προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω, Top - down budgeting).

Κατά την Σπανού Κ. (2018) οι κανόνες και οι αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού έχουν ως στόχο την βελτίωση του τρόπου διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και το να δοθεί μεγαλύτερη ευθύνη σε όσους το χρησιμοποιούν. Βοηθάει στο να διασφαλιστεί ότι οι κυβερνητικές στρατηγικές βασίζονται σε έγκυρα στοιχεία και ότι οι δαπάνες ελέγχονται εντός προκαθορισμένων ορίων. Ο κρατικός προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζονται βάσει αυτού του πλαισίου και αυτό επιτρέπει στους φορείς να θέτουν προτεραιότητες και να αναλαμβάνουν τις δικές τους δαπάνες εντός του δεδομένου δημοσιονομικού πλαισίου.

3.7. Νέα λογιστική αποτύπωση

Σύμφωνα με την Σπανού Κ. (2018) τα δημοσιονομικά στοιχεία ήταν το κλειδί για την ελληνική κρίση, καθώς τα ακριβή και αξιόπιστα στοιχεία για την οικονομική κατάσταση και τις δαπάνες του δημόσιου τομέα ήταν απαραίτητα για τη μεταρρύθμιση της χώρας.

Η αιτιολογική έκθεση (2010) του νόμου 3871/2010 αναφέρεται στην εισαγωγή ενός νέου συστήματος λογιστικής για τις δημόσιες συναλλαγές. Σύμφωνα με αυτό το νέο σύστημα, που εφαρμόστηκε από 1/1/2011, οι συναλλαγές θα καταγράφονται με τη χρήση

Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης (ΔΛΤΤΒ). Βασίζεται στην αρχή του δεδουλευμένου των εσόδων και των εξόδων και έχει ως απώτερο στόχο τη σταδιακή μετάβαση από την παραδοσιακή λογιστική ταμειακής βάσης στην πιο ακριβή και αποτελεσματική λογιστική σε δεδουλευμένη βάση. Αυτή η αλλαγή θα διευκολύνει την παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών συναλλαγών και θα βελτιώσει τη διαφάνεια εντός της κυβέρνησης.

Με το νέο λογιστικό σύστημα θεσπίζονται σαφείς κανόνες και αρχές για τη λογιστική απεικόνιση εσόδων και εξόδων, διαφοροποιημένοι για την είσπραξη και την πληρωμή. Γίνονται πλήρεις καταγραφές των ταμειακών κινήσεων και εμφανίζονται στον κάθε φορέα στους αντίστοιχους λογαριασμούς: εισπράξεων-πληρωμών, προκαταβολών, και πληρωμών.

Εφαρμόστηκε με την θέσπιση ενός του τυποποιημένου λογιστικού σχεδίου (ΠΔ 15/2011) και οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις συντάσσονται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα για το δημόσιο τομέα, οι οποίες είναι:

- κατάσταση χρηματοοικονομικής θέσης (ΚΧΘ)
- κατάσταση χρηματοοικονομικής επίδοσης (ΚΧΕ)
- κατάσταση Μεταβολών Καθαρής Θέσης Πολιτών (ΚΜΚΘΠ)
- κατάσταση ταμειακών ροών (ΚΤΡ)

Σύμφωνα με την έκθεση των S. Miliakou et. al. (2017) μέσω της εφαρμογής διπλογραφικής λογιστικής της τροποποιημένης ταμειακής βάσης, είχε γίνει ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της παραγωγής ακριβών οικονομικών καταστάσεων που δεν χαρακτηρίζονταν από τις γνωστές ελλείψεις της παραδοσιακής ταμειακής λογιστικής και θα μπορούσαν να παρέχουν σε όλους τους ενδιαφερόμενους αξιόπιστες πληροφορίες για την οικονομική κατάσταση και την απόδοση του κράτους.

Ως αποτέλεσμα και στόχος των αλλαγών αυτών είναι ότι τα δημοσιονομικά μεγέθη για την κεντρική κυβέρνηση θα ανταποκρίνονται σε μεγάλο βαθμό στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.8 Ανακεφαλαίωση

Ο νόμος 3871/2010 (Α'141) στόχευε στην εφαρμογή της σημαντικότερης δημοσιονομικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού, της στοχευμένης κατανομής και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Ένα σημαντικό αίτημα ήταν να ευθυγραμμιστεί η Ελλάδα με τις «βέλτιστες πρακτικές» των

ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ για τη διαχείριση των δημόσιων πόρων της και τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών της.

Δεδομένων των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης, του ανταγωνισμού και της οικονομικής κρίσης, ήταν σημαντικό η Ελλάδα να επικεντρωθεί στη διαχείριση των δαπανών της, στη μείωση του κόστους των κρατικών υπηρεσιών, στη βελτιστοποίηση της χρήσης των δημόσιων πόρων και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του κράτους.

Σύμφωνα και με την έκθεση του Διοικητή της Τράπεζα της Ελλάδος (2011) το 2010 έγιναν σημαντικές αλλαγές στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν σε βασικούς τομείς της οικονομίας. Επιπλέον, το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής αναδιαρθρώθηκε πλήρως, με αποτέλεσμα την ενίσχυση των δημοσιονομικών θεσμών και την αύξηση της διαφάνειας και του ελέγχου των κρατικών δαπανών. Συνολικά, οι αλλαγές αυτές αναμενόταν να έχουν σημαντική θετική επίδραση στη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Δημοσιονομική Διαχείριση στην Ελλάδα μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 85/2011/ΕΕ – Νόμος 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

4.1 Εισαγωγή

Η παγκόσμια οικονομική κρίση έκανε ορατές τις αδυναμίες της Ευρώπης στην οικονομική διακυβέρνηση λόγω των συνεχιζόμενων αλλαγών στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στόχο είχαν την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών στη δημοσιονομική διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Για τους λόγους αυτούς αποφασίστηκε η έκδοση νέου νόμου του 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» με τον οποίο καταργήθηκε ο Ν. 2362/1995 (Α' 247), κωδικοποιώντας τις αλλαγές του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης από τις τροποποιήσεις που είχαν ήδη συντελεστεί με το ν. 3871/2010 (Α' 141) και ενσωματώθηκε η Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45) που παρείχε το πλαίσιο για την κατάρτιση και την εκτέλεση των προϋπολογισμών από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Πιο συγκεκριμένα θεσπίστηκαν δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος και περιλάμβαναν: α) την ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών τόσο οργανωτικά όσο και στη βάση των διαδικασιών που επιβάλλονται σε όλο το φάσμα των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, β) την ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών επιμέρους υπουργείων και φορέων, γ) την αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών, δ) τη δημιουργία συνθηκών διαφάνειας και αξιοπιστίας των δεδομένων των δημοσίων οικονομικών (Υπουργείο Οικονομικών, 2014).

Ακολουθούν κάποιες από τις βασικές μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν με τον νόμο 4270/2014, σύμφωνα με τις βιβλιογραφικές αναφορές.

4.2 Ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών και του ρόλου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ (2008) θα μπορούσαν να εξεταστούν ορισμένες αλλαγές ως προς της οργάνωση του Υπουργείου Οικονομικών, ιδίως η ενίσχυση της ικανότητας

του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους να επικεντρωθεί στην ανάλυση του προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής πολιτικής αντί να ελέγχει τις λεπτομέρειες. Επίσης να επαναπροσδιοριστούν και να επεκταθούν οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Όπως να θέτει πρότυπα και κανονισμούς για τη διαχείριση του δημόσιου τομέα, να διασφαλίζει την ακρίβεια όλων των οικονομικών εκθέσεων, καθώς επίσης να συνεργάζεται στενά με άλλους υπουργούς και επικεφαλής των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης προκειμένου να διασφαλίσουν τη σωστή διαχείριση των δημοσίων πόρων. Στις παρακάτω υποενότητες επιχειρούμε μια πιο λεπτομερή ανάλυση.

4.2.1 Ρόλος του Υπουργού Οικονομικών

Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 20 του νόμου ορισμένες από τις αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών που επαναπροσδιορίστηκαν ήταν οι εξής: 1) ορίστηκε ότι είναι υπεύθυνος να παρέχει στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας και οποιαδήποτε άλλη πληροφορία του ζητηθεί, 2) επίσης είναι αρμόδιος να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις και οδηγίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν την οικονομική διαχείριση, 3) επιπροσθέτως να εκδίδει τις οδηγίες που αφορούν κυρίως μεθοδολογικές και άλλες κατευθύνσεις, καθώς και να συντονίζει τις ενέργειες, για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.

Επιπλέον, είναι ο αρμόδιος να υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο τον ετήσιο και, εφόσον απαιτείται, τον συμπληρωματικό κρατικό προϋπολογισμό, το ΜΠΔΣ και την επικαιροποίησή του καθώς τις αντίστοιχες οικονομικές καταστάσεις και εκθέσεις. Είναι υπεύθυνος για την επίβλεψη της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, τη διασφάλιση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων και την επίβλεψη της οικονομικής διαχείρισης των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών που υπάγονται στο Κεφάλαιο Α του ν. 3429/2005 (Α'314) και δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της ΕΛΣΤΑΤ. Τέλος, είναι υπεύθυνος για την ακρίβεια, την πληρότητα και την ορθότητα όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών εκθέσεων για όλους τους φορείς, καθώς και για το συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών με τους συναρμόδιους υπουργούς .

Παρακολουθεί επίσης τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους και υπογράφει μνημόνια συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων, των αποκεντρωμένων

διοικήσεων και άλλων κρατικών φορέων. Επιβλέπει τη δημοσιονομική διαχείριση, τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και τη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η προηγούμενη διαδικασία διαχείρισης των οικονομικών της κυβέρνησης όπως αναφέραμε πιο πάνω ήταν αποκεντρωμένη και από κάτω προς τα πάνω, με τα υπουργεία να στέλνουν προτάσεις στον Υπουργό Οικονομικών χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι κυβερνητικές ή υπουργικές προτεραιότητες και χωρίς να υπάρχει δυνατότητα παρέμβασης επί των προτάσεων αυτών από τον Υπουργό Οικονομικών.

Αναλύοντας όλα τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι με τον νόμο αυτόν ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργού Οικονομικών στη διαχείριση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Τονίζονται οι ευθύνες του, με στόχο να διασφαλιστεί ότι οι δημόσιες δαπάνες πραγματοποιούνται σύμφωνα με προβλέψεις, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους.

4.2.2 Ρόλος Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2008) το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ήταν το τμήμα το οποίο είχε τον κεντρικό ρόλο τόσο για την προετοιμασία του προϋπολογισμού όσο και για την εκτέλεση του. Μερικές από τις αρμοδιότητες του ήταν: 1) να ετοιμάζει τον ετήσιο προϋπολογισμό, τις οικονομικές καταστάσεις και το συνολικό ισοζύγιο της κυβέρνησης, 2) να επιβλέπει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και να ασκεί έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες, 3) να ασκεί δημοσιονομικούς ελέγχους σε δαπάνες από τον κρατικό προϋπολογισμό και έργα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα δημιουργούσε μεγάλη πίεση στις κρατικές δαπάνες, καθώς επιτρεπόταν στους υπουργούς να εισαγάγουν νέες πολιτικές και μέτρα χωρίς προηγουμένως να λαμβάνουν δεσμευτικές κεντρικές οδηγίες. Αυτό οδηγούσε σε πολλές σπατάλες επειδή οι υπουργοί δεν αναγκάζονται να δώσουν προτεραιότητα στις δαπάνες τους. Η αποκεντρωμένη και κατακερματισμένη διαχείριση των κρατικών δαπανών μετέφερε τελικά μεγάλο βάρος στο Υπουργείο Οικονομικών. Το οποίο δε διέθετε τις απαραίτητες πληροφορίες για τη σωστή διαχείριση αυτής της αποστολής. Ήταν απαραίτητο να ενισχυθεί η διαδικασία από πάνω προς τα κάτω της κατάρτισης προϋπολογισμού προκειμένου να τεθούν ανώτατα όρια δαπανών και να μεταφερθεί η ευθύνη ιεράρχησης και διαχείρισης των πιστώσεων στα υπουργεία.

Όλοι οι παραπάνω λόγοι οδήγησαν σε τροποποίηση της ως άνω διαδικασίας και προήγαγαν το ΓΛΚ σε υπηρεσία κλειδί που θα βοηθούσε στην εκπλήρωση των

αρμοδιοτήτων του Υπουργού Οικονομικών δηλαδή στην επίβλεψη των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και στον συντονισμό και στην εποπτεία των οικονομικών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Το ΓΛΚ ενίσχυσε και διεύρυνε την εξουσία και την ευθύνη του στην προετοιμασία και παρακολούθηση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και στην παραγωγή οικονομικών στοιχείων με βάση τις προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ESA), είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση μηνιαίων, τριμηνιαίων και εξαμηνιαίων εκθέσεων για την εκτέλεση των ετήσιων προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τα στοιχεία που αποστέλλονται τακτικά από υπουργεία και φορείς (άρθρο 21 ν. 4270/2014). Αντίστοιχα, οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης οφείλουν να παρέχουν στο ΓΛΚ τις απαιτούμενες πληροφορίες για την παρακολούθηση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών τους και την παραγωγή οικονομικών στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του ΕΣΟΛ.

Τέλος με τον νόμο 4337/2015 (Α'129) αναδιαρθρώθηκε το δημοσιονομικό σύστημα ως προς τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών (ΥΔΕ) του ΓΛΚ μεταβιβάστηκαν από 1.1.2017 στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων (Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες, Δήμο Αθηναίων και λοιπών φορέων), με αντίστοιχη ανάδειξη του εποπτικού και ελεγκτικού ρόλου του ΓΛΚ στην οικονομική διαχείριση των φορέων. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν οι φορείς να έχουν πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους και να αποκτήσουν υψηλή διαχειριστική ευθύνη.

Στόχος όλων των παραπάνω μεταρρυθμίσεων ήταν να εξοπλίσουν το Υπουργείο Οικονομικών και την ελληνική δημόσια διοίκηση με εργαλεία που θα οδηγήσουν σε μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών της και στην επίτευξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

4.3 Ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων

Σύμφωνα με τους Αναστασάτου Μ. & Τσακλόγλου Π. (2019) για την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, εφαρμόστηκε η αναδιοργάνωση των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των υπουργείων. Οι επικεφαλής των ΓΔΟΥ ανέλαβαν την ευθύνη για την κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχο του προϋπολογισμού του Υπουργείου τους και των εποπτευόμενων φορέων τους.

Πιο συγκεκριμένα, είναι υπεύθυνοι για τον συντονισμό του ΜΠΔΣ και του ετήσιου προϋπολογισμού του Υπουργείου τους, βάσει των οδηγιών του Γενικού Λογιστηρίου του

Κράτους. Πριν την υποβολή τους, τα σχέδια ΜΠΔΣ και προϋπολογισμού εγκρίνονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Παράλληλα, έχουν και ρόλο θεματοφύλακα των ανώτατων ορίων δαπανών και των σχετικών δεσμεύσεων, καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μάλιστα, εάν κρίνουν ότι οι προβλέψεις του προϋπολογισμού του Υπουργείου ή του ετήσιου προϋπολογισμού δεν πληρούν τις προϋποθέσεις χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ενημερώνουν τον προϊστάμενό τους Υπουργό και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Σπανού , 2018).

Από 1/1/2017 επιπρόσθετα οι ΓΔΟΥ ανέλαβαν τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών, αρμοδιότητα που μέχρι τότε ασκούσαν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και το Ελεγκτικό Συνέδριο σε μια προσπάθεια αύξησης της ευθύνης των επιμέρους φορέων (Αναστασάτου & Τσακλόγλου, 2019). Η αλλαγή αυτή κρίθηκε ως απαραίτητη σύμφωνα με την Σπανού Κ. (2018) προκειμένου να αποφευχθεί η επικάλυψη των εργασιών από διάφορες υπηρεσίες (οικονομικές υπηρεσίες του φορέα, ΥΔΕ, Ελεγκτικό Συνέδριο), να αποφευχθεί η διάχυση των ευθυνών, αλλά και να επιταχυνθούν οι διαδικασίες αποπληρωμής οφειλών.

Ειδικότερα σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων του 4270/2014 (Α'143), μεταφέρθηκαν οι ακόλουθες αρμοδιότητες στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των Υπουργείων, στις οποίες προϊστάνται οι Προϊστάμενοι Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων:

α) Η καταχώριση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στο βιβλίο εγκρίσεων και εντολών πληρωμής, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους να υπογράφουν τις αποφάσεις δέσμευσης και να εκτελούν τις αντίστοιχες δεσμεύσεις σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου. β) Ο έλεγχος και η εκκαθάριση των δημοσίων δαπανών σύμφωνα με τα απαραίτητα δικαιολογητικά. γ) Σύνταξη έκθεσης διαφωνίας με τον Διατάκτη και υποβολή του σχετικού φακέλου στη Διεύθυνση Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων και στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του ΓΛΚ. δ) Εντολή πληρωμής δημοσίων δαπανών, με εξαίρεση τα έξοδα των κεντρικών διευθύνσεων του ΓΛΚ και του ΟΔΔΗΧ, εντός των μηνιαίων ορίων πληρωμής και έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής εντός των προθεσμιών που ορίζει η εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία. ε) Παραγωγή στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Πληρωμών ηλεκτρονικών εντολών μεταφορά και πίστωση λογαριασμού στην Τράπεζα της Ελλάδος για την πληρωμή των εκδοθέντων χρηματικών ενταλμάτων (τακτικών και προπληρωμής) με πίστωση των τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων και απόδοση των κρατήσεων υπέρ τρίτων στους δικαιούχους. στ) Μέριμνα για τον συμψηφισμό και την απόδοση των

οφειλών των δικαιούχων προς το Δημόσιο και τους οικείους ασφαλιστικούς φορείς όπως προκύπτει από τις σχετικές φορολογικές και ασφαλιστικές βεβαιώσεις οφειλών. ζ) Ενημέρωση των δικαιούχων και φορέων για την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής και την πληρωμή των δικαιούχων. η) Η καταχώριση στοιχείων και η τήρηση μητρώων δικαιούχων, κατασχέσεων και εκχωρήσεων. θ) Τήρηση μητρώου πάσης φύσεως προσωπικού του συγκεκριμένου φορέα. ι) Μεταφορά πιστώσεων με επιτροπικά εντάλματα στους δευτερεύοντες διατάκτες, ια) Η παρακολούθηση και τακτοποίηση των πληρωμών που γίνονται με χρηματικά εντάλματα προπληρωμής και προσωρινά εντάλματα και η έκδοση εντολών προς τους οικείους εκκαθαριστές αποδοχών για την επίσχεση των αποδοχών δημόσιων υπόλογων που καθυστερούν την απόδοση λογαριασμού, καθώς και η εισήγηση στον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον καταλογισμό του υπερήμερου υπόλογου, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, ιβ) Τήρηση των βιβλίων που απαιτούνται σύμφωνα με το δημόσιο λογιστικό για τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Από τις ανωτέρω αρμοδιότητες, οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης των οποίων οι δαπάνες ελέγχονταν από ΥΔΕ, αναλαμβάνουν εκείνες, οι οποίες έχουν εφαρμογή για τους φορείς τους (Μπαλά, 2018).

Σύμφωνα με την έκθεση της Σπανού Κ. (2018) η στελέχωση των ΓΔ των επιμέρους υπουργείων έγινε με βάση το προϋπάρχον προσωπικό, αλλά οι αυξημένες απαιτήσεις των ΓΔ.Ο.Υ. έκαναν αυτό να μην αρκεί για να ανταποκριθούν στις νέες υποχρεώσεις. Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των ΓΔ των επιμέρους υπουργείων παρέμεινε προτεραιότητα των Μνημονίων και των αξιολογήσεων από την τρόικα. Κατά τις αξιολογήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής, έγιναν συχνές αναφορές στην ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης της λειτουργίας τους υπό το πρίσμα της στενής παρακολούθησης της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού (τήρηση αρχείου δαπανών, αυστηρή συμμόρφωση με τα ανώτατα όρια δαπανών του οργανισμού, έγκαιρη παροχή και αξιόπιστες δημοσιονομικές πληροφορίες).

Αυτό θα επέτρεπε στον κεντρικό διαχειριστή του συστήματος, δηλαδή στο ΓΛΚ του Υπουργείου Οικονομικών, να εξασφαλίσει τη δυνατότητα μόνιμων διορθωτικών παρεμβάσεων. Μεταξύ των θεμάτων που τέθηκαν ήταν η επάρκεια στελέχωσης και εκπαίδευσης στελεχών, αλλά και θέματα αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και έλλειψης συντονισμού.

Είναι πάντως σίγουρο σύμφωνα με τον Morretti, et al., (2019) ότι αυτή η μεταρρύθμιση είχε θεωρηθεί ευρέως ως μια από τις πιο επιτυχημένες όσον αφορά την αύξηση της

αυτονομίας και της λογοδοσίας των επιμέρους υπουργείων και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης.

4.4 Μητρώο Δεσμεύσεων / παρακολούθηση πορείας πληρωμής δημόσιων δαπανών

Ένα από τα βιβλία που απαιτείται να τηρείται από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με ευθύνη του Προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών είναι το Μητρώο Δεσμεύσεων. Είναι ένα χρήσιμο και αξιόπιστο μέσο καταγραφής όλων των απαραίτητων λεπτομερειών σχετικά με δεσμεύσεις, πληρωμές και υποχρεώσεις για κάθε οντότητα που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Γενικής Κυβέρνησης. Σύμφωνα με την εγκύκλιο του υπουργείου οικονομικών (2018) το μητρώο δεσμεύσεων είναι ένα εξαιρετικά ωφέλιμο εργαλείο που επιτρέπει την αποτελεσματική παρακολούθηση, τον έλεγχο και την ακριβή εκτέλεση των δαπανών ενός φορέα. Αποτελεί μια συνολική επισκόπηση των οικονομικών δεσμεύσεων και υποχρεώσεων, επιτρέποντας και διευκολύνοντας έτσι την έγκαιρη και τεκμηριωμένη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Επιπλέον, διασφαλίζει ότι όλα τα έξοδα εκτελούνται και καταγράφονται σωστά, παρέχοντας μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία σε οικονομικά θέματα. Στην ουσία, το μητρώο δεσμεύσεων είναι ένα απαραίτητο εργαλείο που επιτρέπει την απρόσκοπτη οικονομική διαχείριση και διακυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης.

Επιπρόσθετα, μετά την υιοθέτηση της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις 16 Φεβρουαρίου 2011 στον νόμο 4152/2013 (Α.107) εφαρμόστηκε λόγω νομικής απαίτησης ένας Κύριος Δείκτης Επιδόσεων (KPI, Key Performance Indicator) για τις πληρωμές, ο οποίος είχε στόχο να αποτρέψει τους δημόσιους φορείς από το να δημιουργούν καθυστερήσεις στην πληρωμή των υποχρεώσεών τους.

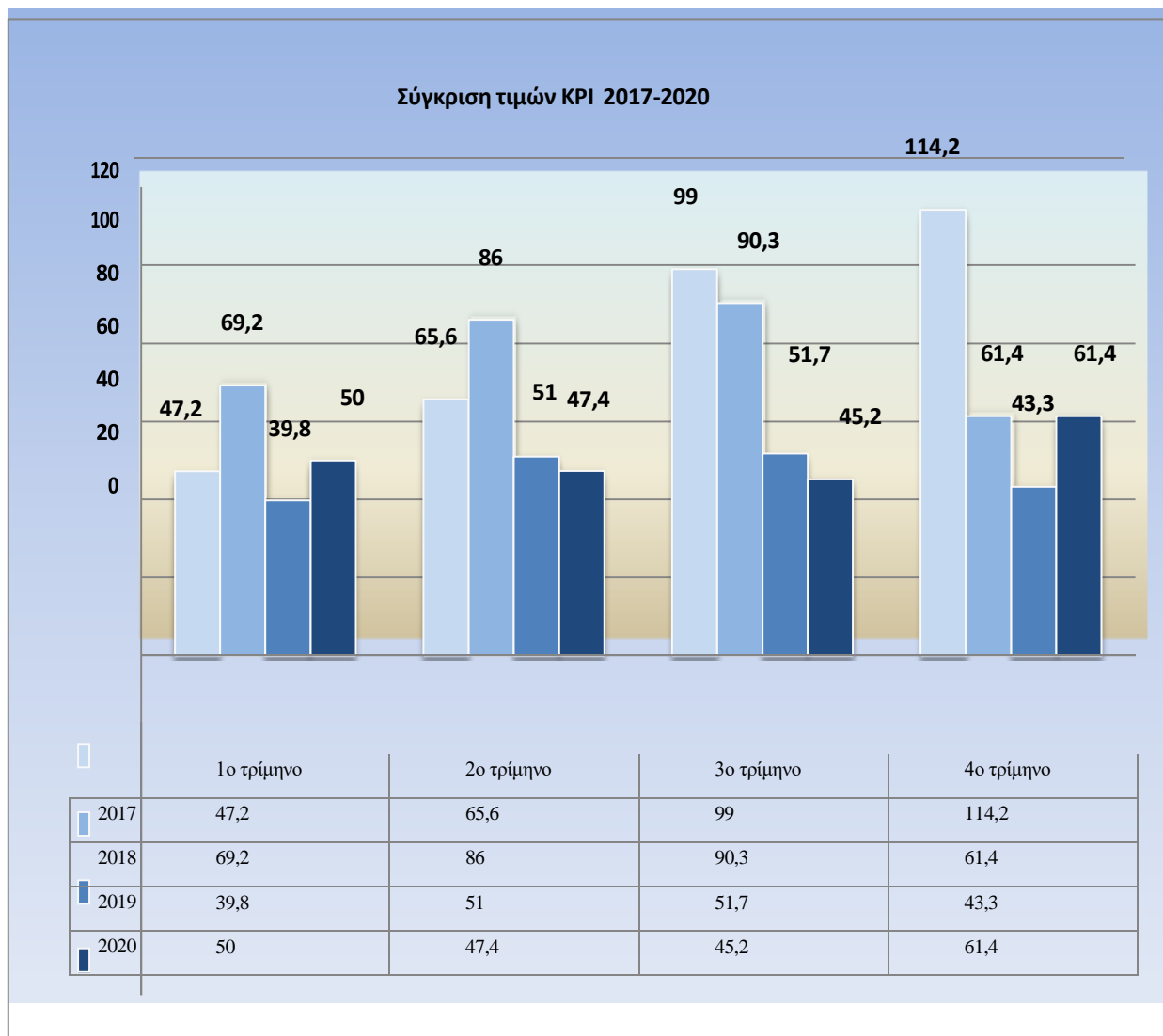
Αυτός ο KPI έχει σχεδιαστεί για να παρακολουθεί και να αξιολογεί τις καθυστερήσεις στην πληρωμή των δημοσίων υποχρεώσεων. Σύμφωνα με την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου (2021) με θέμα την πορεία των κρατικών δαπανών (κατά το μέρος που αφορά την πορεία των πληρωμών) οικονομικού έτους 2020 σύμφωνα με το άρθρο 76 ν. 4270/2014 (Α' 143) για τον υπολογισμό του δείκτη KPI «λαμβάνονται υπόψη όλα τα τιμολόγια που: α) έχουν εξοφληθεί ή απορριφθεί εντός του κάθε τριμήνου αναφοράς και β) έχουν παραληφθεί τουλάχιστον είκοσι εννέα (29) ημέρες πριν την ημερομηνία εξαγωγής δείκτη KPI και εκκρεμούν κατά την ημερομηνία αυτή, υπό την έννοια ότι δεν έχουν εξοφληθεί ή απορριφθεί», επιπλέον ο δείκτης «υπολογίζεται με βάση τη στατική εικόνα της κατάστασης των χρηματικών ενταλμάτων στο τέλος του τριμήνου αναφοράς και μετράται

σε ημερολογιακές ημέρες, υποδηλώνοντας τον αριθμό των ημερών που κατά μέσο όρο απαιτήθηκαν για την πληρωμή των δαπανών».

Όλα τα αναφερόμενα εργαλεία θεσμοθετήθηκαν και εφαρμοστήκαν σταδιακά. Στόχο είχαν την παρακολούθηση από το Γενικό Λογιστήριο της πορείας των ληξιπρόθεσμων οφειλών και την πορεία των πληρωμών τους από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που ήταν πια αποκλειστικά αρμόδιες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους και για την διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών τους, την διεκπεραίωση της εκκαθάρισής τους, την ενταλματοποίηση και την πραγματοποίηση πληρωμών.

Το ΓΛΚ έχει αρμοδιότητα να συντάσσει εκθέσεις κάθε χρόνο ως προς την πορεία των πληρωμών των κρατικών δαπανών από τα στοιχεία που συλλέγει από το μητρώο δεσμεύσεων σε συνδυασμό με τον Δείκτη KPI και προβαίνει σε ανάλογες διαπιστώσεις καθώς και να προτείνει ανάλογα μέτρα για την μείωση του μέσου χρόνου πληρωμής των δαπανών. Πιο κάτω παραθέτουμε το διάγραμμα 4.1 το οποίο απεικονίζει τις τιμές Κύριου Δείκτη Επιδόσεων κατά το έτος 2020 ανά τρίμηνο, συγκριτικά με τις τιμές του δείκτη για τα έτη 2017, 2018 και 2019.

Από το Διάγραμμα αυτό προκύπτει η εξέλιξη του χρόνου που απαιτείται για την εξόφληση των δημόσιων δαπανών από το 2017, από την στιγμή που οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων ανέλαβαν πλήρη καθήκοντα οικονομικής διαχείρισης. Καθίσταται προφανές ότι η απόδοσή τους βελτιώθηκε σταθερά εντός διαστήματος δύο ετών, με αύξηση της εξόφλησης των δημόσιων δαπανών και μείωση των καθυστερημένων πληρωμών. Επιπλέον, τα στοιχεία δείχνουν ότι η απόδοση των οικονομικών υπηρεσιών είναι καλύτερη το 1^ο και 4^ο τρίμηνο του 2019 σε σύγκριση με τα αντίστοιχα τρίμηνα του 2020.



Διάγραμμα 4.1

Διαγραμματική απεικόνιση τιμών Δείκτη ΚΡΙ χρονικού διαστήματος 2017-2020

Πηγή: Ετήσια έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (2021)

Καταλαβαίνουμε ότι η δημιουργία του μητρώου δεσμεύσεων και ο Δείκτης ΚΡΙ ήταν μια προσπάθεια υποστήριξης της παρακολούθησης της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και διασφάλισης ότι καμία υποχρέωση της Γενικής Κυβέρνησης δεν μπορεί να αναληφθεί πέραν των διαθέσιμων πιστώσεων και να παρασχεθεί ένα εργαλείο μέσω του οποίου οι εκκρεμείς δεσμεύσεις, οι πληρωτέοι λογαριασμοί και οι ληξιπρόθεσμες οφειλές

της Γενικής Κυβέρνησης δύνανται να είναι επακριβώς γνωστές και να παρακολουθούνται στενά (S. Miliakou, et al., 2017).

4.5 Η διάκριση Διατάκτη – ΓΔΟΥ

Η διάκριση και ο διαχωρισμός του ασυμβίβαστου ρόλου του Διατάκτη και του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των φορέων σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου (2014) θα συνέβαλε στην ενίσχυση της χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα στην παράγραφο 1 του άρθρου 65 του νόμου αναφέρεται στο ποιος είναι ο Διατάκτης: *«Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του».*

Επιπρόσθετα στις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών, όπως και με τα καθήκοντα του δημόσιου υπόλογου. Οφείλει ο Διατάκτης να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα του, καθώς και για την επίτευξη των στόχων του, με την συνδρομή του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών. Τέλος, οφείλει να απέχει από την ενέργεια λήψης απόφασης ανάληψης υποχρέωσης όταν διαπιστώνεται ότι υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων και πρέπει να ενημερώνει τον αρμόδιο Υπουργό Οικονομικών.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών αρχικώς ανέλαβαν τις αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους όσον αφορά στην κατάρτιση, στην εκτέλεση και στον έλεγχο του προϋπολογισμού τους και στην συνέχεια με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των Υπηρεσιών δημοσιονομικών ελέγχων του ΓΛΚ όσον αφορά τον έλεγχο και την εκκαθάριση των δαπανών τους.

Η σημαντική διάσταση της δημοσιονομικής αυτής μεταρρύθμισης σύμφωνα με την έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2022) ήταν ότι ένα ανώτατο στέλεχος θα περιοριζε την ικανότητα της πολιτικής ηγεσίας να ξοδεύει πόρους χωρίς να λαμβάνει υπόψη τους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Έθετε ως δεδομένο ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση θα αποτελούσε βασικό μέρος της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας, και θα διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στην αποτροπή της μη τήρησης των ανώτατων ορίων προϋπολογισμού και δαπανών.

Σύμφωνα με την Σπανού Κ. (2018) το νέο αυτό σχήμα, που ξεκίνησε να λειτουργεί από την 1.1.2015, μπορεί να έχει προκαλέσει κάποια σύγχυση αφού έπρεπε να βρεθεί (ποιος θα είναι) διατάκτης (π.χ. εντός ή εκτός της ΓΔ.Ο.Υ.;). Ο διαχωρισμός αρχικά ερμηνεύτηκε ως προς το πρόσωπο του ΓΔΟΥ, άρα ο αναπληρωτής του ή ο προϊστάμενος του τμήματος κλπ. υπέγραφε ως Διατάκτης. Στη συνέχεια όμως διευκρινίστηκε ότι το ασυμβίβαστο αφορά το σύνολο της υπηρεσίας. Επομένως, από 1.1.2017 ο διατάκτης έπρεπε να προέρχεται εκτός ΓΔ.Ο.Υ, από άλλες υπηρεσίες και όργανα εντός του υπουργείου. Το θέμα του Διατάκτη ξανά τροποποιήθηκε με τον νόμο 4622/2019 (Α'133) με την θέσπιση της θέσης του Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Θέσπιση θέσης Υπηρεσιακού Γραμματέα ως Διατάκτη

Σύμφωνα με το άρθρο 36 του νόμου 4622/2019 (Α'133) για την θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα επιλέγονται δημόσιοι υπάλληλοι με τριετή θητεία με δυνατότητα ανανέωσης μια φορά για την αποφυγή κατάχρηση της εξουσίας. Επιλέγονται από μια πενταμελής επιτροπή στην οποία σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου (2019) δεν συμμετέχουν κυβερνητικά στελέχη. Τα μέλη της Επιτροπής είναι τέσσερις (4) Αντιπρόεδροι ή σύμβουλοι του ΑΣΕΠ με ισάριθμους συμβούλους ως αναπληρωτές, ένας πρώην δικαστικός λειτουργός του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον αναπληρωτή του και ο Πρόεδρος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) με τον αναπληρωτή του. Αξίζει να επισημανθεί η τοποθέτηση της Χριστοφιλοπούλου Π. (2021) ότι *«ο Πρόεδρος του ΕΚΔΔΑ με τον αναπληρωτή του, αν και δεν εμπίπτουν stricto sensu στην κατηγορία των «κυβερνητικών στελεχών», εν τούτοις επιλέγονται από τον εποπτεύοντα του ΕΚΔΔΑ Υπουργό Εσωτερικών, συνιστώντας έτσι το μόνο «παράθυρο» εισαγωγής πολιτικής επιρροής στην επιτροπή επιλογής των Υπηρεσιακών Γραμματέων»*.

Επίσης στο άρθρο 37 του ίδιου νόμου τα πρόσωπα αυτά ορίζονται ως οι κύριοι διατάκτες των προϋπολογισμών των Υπουργείων τους, ωστόσο ο νόμος επιτρέπει στον Υπουργό να ορίσει τον εαυτό του ως διατάκτη κατ' εξαίρεση. Σύμφωνα με την Χριστοφιλοπούλου Π. (2021) η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει στον πλήρη έλεγχο της οικονομικής μικροδιαχείρισης του υπουργείου από τον Υπουργό, κάτι που θα μπορούσε να γίνει τακτικό εάν δεν υπήρχε σαφής διάκριση στη νομοθεσία.

Ευτυχώς, ο νόμος ορίζει ότι ο Υπουργός δεν μπορεί να μεταβιβάσει την εκτελεστική εξουσία σε πάγιες, μόνιμες ή περιοδικές δαπάνες του Υπουργείου. Αποστολή των Υπηρεσιακών Γραμματέων είναι να διασφαλίζουν την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των φορέων τους, ως προϊστάμενοι αυτών των υπηρεσιών.

Σύμφωνα με την έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2022) με αυτόν τον τρόπο οι Υπουργοί απαλλάχθηκαν από τις διοικητικές και οικονομικές διαδικασίες προκειμένου να επικεντρωθούν στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων του φορέα τους και επιπρόσθετα οι εν λόγω διαδικασίες να διεκπεραιώνονται ταχύτερα, καθώς θα μειώνονταν τα επίπεδα έγκρισής τους. Επιπλέον, επιτυγχάνεται η ενιαία και αποτελεσματικότερη οικονομική διαχείριση όλων των ειδικών φορέων των Υπουργείων, δεδομένου ότι ο Υπηρεσιακός Γραμματέας ως διατάκτης όλων των δαπανών και ως όργανο λήψης αποφάσεων έχει τη συνολική εποπτεία και παρακολούθηση στην υιοθέτηση κοινών μεθόδων και πολιτικών για χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Επιπλέον, οι ασκούντες τα καθήκοντα Υπηρεσιακού Γραμματέα μπορούν να λάβουν πρόσθετες εξουσίες για τελική υπογραφή και μπορούν να αναθέσουν εξουσία υπογραφής σε διοικητικά επίπεδα που υπάγονται σε αυτούς. Σύμφωνα με την έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2022) προκλήθηκε μια σύγχυση ως προς την δυνατότητα του Υπηρεσιακού Γραμματέα να μεταβιβάζει την εξουσία της υπογραφής τους σε άλλα υπηρεσιακά όργανα ως Διατάκτες που δεν υπάγονται σε αυτόν. Για το θέμα αυτό γνωμοδότησε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους με την απόφαση 186/2020 (Β' τακτική Ολομέλεια) για την οποία εκκρεμεί η αποδοχή της. Το ερμηνευτικό αυτό πρόβλημα έχει προκαλέσει περιπλοκές στην οικονομική διαχείριση των Υπουργείων. Επιφέρει σημαντικό διοικητικό φόρτο στην κεντρική υπηρεσία, με αποτέλεσμα να καθυστερεί η διεκπεραίωση των δαπανών, ιδιαίτερα για τα Υπουργεία με εκτεταμένα περιφερειακά δίκτυα.

4.6 Δημοσιονομικοί κανόνες

Στόχος λοιπόν του ν. 4270/2014 (Α' 143) σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση ήταν η συγκρότηση σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων με σαφώς καθορισμένους στόχους, και κανόνες για τους οποίους θα παρακολουθείται η πορεία προσαρμογής σε αυτούς, καθώς θα υπάρχουν και διορθωτικοί μηχανισμοί. Σε περιπτώσεις παρέκκλισης από αυτούς τους κανόνες, θα ενεργοποιούνται συγκεκριμένες ρήτρες διαφυγής. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, τις συστάσεις διεθνών οργανισμών και την διεθνής βιβλιογραφία, οι δημοσιονομικοί κανόνες συμβάλλουν στη σωστή δημοσιονομική διαχείριση, προσαρμογή και πειθαρχία, καθώς και στη διατήρηση της επιθυμητής δημοσιονομικής απόδοσης, ειδικά μετά το πέρας ενός έκτακτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Επίσης, απαραίτητο είναι να συσταθούν Ανεξάρτητοι φορείς που θα παρακολουθούν και θα αναλύουν την ακολουθούμενη

δημοσιονομική πολιτική και τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες που αναφέρονται παραπάνω.

Οι δημοσιονομικοί κανόνες είναι θεσμικοί μηχανισμοί που αποσκοπούν στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και αξιοπιστίας. Σύμφωνα με τους Καπλάνογλου και Ράπανο (2011) κάθε κανόνας μπορεί να έχει έναν μοναδικό στόχο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο χρήσης του. Σύμφωνα με το ΔΝΤ (2009) (όπως αναφέρεται από Καπλάνογλου και Ράπανο, 2011) έχουμε κάποιους τύπους δημοσιονομικών κανόνων:

- 1) Οι κανόνες δημοσιονομικού ισοζυγίου βοηθούν να διασφαλιστεί ότι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ συγκλίνει σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο.
- 2) Είναι απαραίτητοι κανόνες για το δημόσιο χρέος που θέτουν ένα όριο ή στόχο στο δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- 3) Κανόνες που συνήθως θέτουν όρια στις συνολικές, πρωτογενείς ή τρέχουσες δαπάνες σε απόλυτες τιμές, ρυθμούς ανάπτυξης ή ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- 4) Οι κανόνες εσόδων θέτουν όρια στα έσοδα, με στόχο την ενθάρρυνση της συλλογής εσόδων και την πρόληψη της υπερβολικής φορολογίας.

Ωστόσο, η υιοθέτηση ενός δημοσιονομικού κανόνα από μόνη της δεν αρκεί πάντα για τη βελτίωση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του κανόνα είναι επίσης σημαντικός. Επιπλέον, όλοι οι ενδιαφερόμενοι (δηλαδή πολιτικοί, ψηφοφόροι και αγορές) πρέπει να κατανοήσουν και να υποστηρίξουν τον κανόνα και θα πρέπει να υπάρχουν αξιόπιστοι μηχανισμοί επιβολής.

4.7 Δημοσιονομικής Διαφάνεια

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση, δημοσιονομική διαφάνεια είναι η πλήρης αποκάλυψη όλων των σχετικών δημοσιονομικών πληροφοριών έγκαιρα και συστηματικά. Βασικό μέρος της χρηστής διακυβέρνησης είναι η δημόσια διαθεσιμότητα κατανοητών, προσβάσιμων, χρήσιμων και έγκαιρων δημοσιονομικών πληροφοριών, έτσι ώστε οι εθνικοί ελεγκτικοί φορείς, όπως η Βουλή, οι ελεγκτές, οι τοπικές αρχές, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τα μέσα ενημέρωσης, να μπορούν να ελέγχουν τον προϋπολογισμό.

Διάφορες εμπειρικές μελέτες σύμφωνα με την Σαββαΐδου Α. (2018) έχουν δείξει ότι η διάθεση πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και, ως εκ τούτου, στη μείωση του χρηματοοικονομικού κινδύνου.

Η δημοσιονομική διαφάνεια επιτυγχάνεται κατά την Σπανού Κ. (2018) με δύο βασικές διαδικασίες. Αρχικώς με την θέσπιση υποχρέωσης δημοσίευσης δημοσιονομικών στοιχείων μέσω της κατάρτισης δημοσιονομικών εκθέσεων. Δευτερευόντως με την θέσπιση ενός νέου πλαισίου εισαγωγής ενιαίων κανόνων λογιστικής με το οποίο θα απεικονίζονται τα οικονομικά μεγέθη, το οποίο θα βασίζεται σε ένα διπλογραφικό σύστημα σε δεδουλευμένη βάση και με την πρόβλεψη ότι όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα θα συγκεντρώνουν όλα τα αναγκαία στοιχεία τους σύμφωνα με το συγκεκριμένο πλαίσιο για την σύνταξη αξιόπιστων Ενοποιημένων Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων και λοιπών χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών αναφορών.

Σημείο αναφοράς είναι ότι η ποιότητα των εν λόγω στοιχείων εξαρτάται επίσης και από την ύπαρξη ενός Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Διαχείρισης το οποίο θα παρέχει όλα τα απαιτούμενα εργαλεία για την παρακολούθηση και την εξαγωγή στοιχείων καθώς και για την σύνταξη των απαιτούμενων δημοσιονομικών αναφορών. Μέχρι και σήμερα το υπάρχον Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό σύστημα (ΟΠΣΔΠ) δεν είναι προσαρμοσμένο για την κάλυψη των αναγκών των οικονομικών υπηρεσιών των Φορέων και τα στοιχεία (πχ Μητρώο Δεσμεύσεων) εξάγονται παράλληλα με την βοήθεια προσθέτων προγραμμάτων Οικονομικής Διαχείρισης. Υπάρχει σε εξέλιξη διαγωνισμός για την προμήθεια ενός Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Διαχείρισης (GOV-ERP), το οποίο είχε ως χρόνο έναρξης την 01/01/2023 η οποία παρατάθηκε μέχρι 01/01/2025 (Υπουργείο Οικονομικών / Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, 2022)

Εκτός της ποιότητας των δημοσιονομικών στοιχείων μια σημαντική παρέμβαση για την δημοσιονομική διαφάνεια ήταν και η σύσταση κατά την Σαββαΐδου Α. (2018) μιας σειράς νέων Ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών. Η σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ), του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, θα συντελούσαν στο να ρυθμίζουν και να εποπτεύουν αποτελεσματικά τομείς της δημόσιας διοίκησης καθώς και της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας και να ασκούν κανονιστικές, γνωμοδοτικές, διαιτητικές, ελεγκτικές και διαμεσολαβητικές αρμοδιότητες.

Επιγραμματικά αναφέρουμε ότι η μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας σε Ανεξάρτητη Αρχή (Νόμος 3832/2010) είχε ως στόχο τα ελληνικά δημοσιονομικά στατιστικά να εξάγονται σύμφωνα με τις προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος και

να υπάρχει σαφής οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ/ESA) 2010 (Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), 2010).

Η σύσταση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή σύμφωνα με την Σπανού Κ. (2018) είχε ως «στόχο την αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής στη διαδικασία κατάθεσης και συζήτησης του ετήσιου Προϋπολογισμού και του Απολογισμού και της Έκθεσης Ελέγχου». Σε αυτό παρέχονται όλες οι πληροφορίες που κρίνεται ότι είναι αναγκαίες για την επιτέλεση του έργου του τόσο από το Υπουργείο Οικονομικών όσο και από τα λοιπά Υπουργεία.

Καταλήγουμε ότι η παροχή σε τακτικά χρονικά διαστήματα έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων βελτιώνει και ενισχύει την διαφάνεια στην εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού καθώς και την δημοσιονομική διαχείριση των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Στις επόμενες ενότητες θα αναφερθούμε στο Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο τα οποία αποτέλεσαν τους μηχανισμούς δημοσιονομικής πειθαρχίας και αποτροπής δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

4.8 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους

Το Γραφείο Κρατικού Προϋπολογισμού στη Βουλή είναι ένας θεσμός που προωθεί την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια στη δημοσιονομική διαχείριση. Παρέχει αντικειμενικές και αμερόληπτες αναλύσεις της αξιοπιστίας των προβλέψεων του προϋπολογισμού και τακτικές αξιολογήσεις της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, γεγονός που βοηθά στον πιο ρεαλιστικό σχεδιασμό της πολιτικής. Η ύπαρξη γραφείων Προϋπολογισμού συμβάλει στον έλεγχο στο στάδιο της υλοποίησης, που οδηγεί σε μεγαλύτερη πειθαρχία και διόρθωση αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους. Επιπλέον, η δημοσίευση αναλύσεων και ανοιχτών δημόσιων συζητήσεων δημιουργεί ένα καθεστώς διαφάνειας και ενισχύει τη λογοδοσία της κυβέρνησης, γεγονός που συμβάλλει στην τήρηση μεσοπρόθεσμων στόχων.

Το Γραφείο Κρατικού Προϋπολογισμού στη Βουλή των Ελλήνων συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30Α του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β), όπως τροποποιήθηκε και τον Ν. 3871/2010. Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής, που λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσής της, όπως έχει ενσωματωθεί στον Κανονισμό της Βουλής, Μέρος Β.

Σύμφωνα με το άρθρο 28 ν. 4270/2014 το Γραφείο Κρατικού Προϋπολογισμού είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και την υποστήριξη των εργασιών δύο επιτροπών της Βουλής - της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου Εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων. Είναι επίσης υπεύθυνοι για την υποβολή τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων σε αυτές τις επιτροπές σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων.

Το Γραφείο Κρατικού Προϋπολογισμού στη Βουλή παρέχει εκθέσεις για τον Κρατικό Προϋπολογισμό και για το Σχέδιο Προϋπολογισμού, τα οποία υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής και στις προαναφερόμενες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές. Οι εκθέσεις επικεντρώνονται στα κύρια ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται με τη χρήση συγκριτικής ανάλυσης. Το Υπουργείο Οικονομικών, τα άλλα Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τα λοιπά όργανα της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο κάθε πληροφορία που κρίνει αναγκαία για την εκτέλεση του έργου του.

Αρα η βασική λειτουργία των γραφείων προϋπολογισμού είναι η ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη δημοσιονομική διαχείριση,

4.9 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Ο ρόλος των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών αυξάνεται σταδιακά σε αρκετές χώρες, με κύρια ευθύνη την παρακολούθηση της δημοσιονομικής πολιτικής και την αξιολόγηση της αξιοπιστίας των προβλέψεων του κρατικού προϋπολογισμού.

Η ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 211/85/ΕΕ προκάλεσε την σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, το οποίο έχει ως αρμοδιότητα σύμφωνα με την Σπανού (2018) την *«αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στο οποίο στηρίζονται κατά την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης στους δημοσιονομικούς κανόνες και της γνωμοδότησης επ' αυτής»*. Ιδρύθηκε ως ανεξάρτητο διοικητικό όργανο και απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας από κρατικούς φορείς (ν.4270/2014 άρθρα 2-13).

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 του ν. 4270/2014, έχει τις αρμοδιότητες των ανεξαρτήτων φορέων που αναφέρονται στις παραγράφους 1(α) του άρθρου 2, στην παράγραφο 4 του άρθρου 4 και στο άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 (ΕΕ L 140/11).

Είναι αρμόδιο να αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις προκειμένου να αξιολογεί την υιοθέτησή τους και να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Ειδικότερα, αξιολογεί το βασικό μακροοικονομικό σενάριο και τα άλλα σενάρια που χρησιμοποιούνται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και στο σχέδιο του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού, μέσω αξιολογήσεων των δημοσιονομικών κανόνων που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και των ορίων που περιλαμβάνονται στο το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Διενεργεί επίσης αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με παρατηρούμενες σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν. Εάν χρειαστεί, ενεργοποιεί τον διορθωτικό μηχανισμό και ενημερώνει τη δημοσιονομική διόρθωση βάσει του ψηφισμένου σχεδίου διορθωτικών ενεργειών.

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δημοσιεύει εκθέσεις τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο που εξηγούν τα συμπεράσματα των αξιολογήσεών του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα και τη διαπίστωση συμμόρφωσης ή μη συμμόρφωσης με δημοσιονομικούς κανόνες σε σχέση με την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Οι εκθέσεις περιλαμβάνουν επεξηγήσεις των μεθοδολογιών που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση και την παρακολούθηση των στόχων (άρθρο 3 παρ. 6 ν. 4270/2014).

Στόχος λοιπόν των δημοσιονομικών συμβουλίων είναι να διατελούν αξιόλογο ρόλο στην βελτίωση της αξιοπιστίας και την διαφάνεια της δημοσιονομικής πολιτικής και όχι να την επιβάλλουν.

4.10 Ανακεφαλαίωση

Η αναδιατύπωση του νόμου 3871/2010 (Α'141) πραγματοποιήθηκε το 2014 μεταφέροντας στο εθνικό νομικό πλαίσιο τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσαρμόζοντας πλήρως το εθνικό δίκαιο με τις συνολικές προϋποθέσεις του πλαισίου οικονομικής εποπτείας της ΕΕ, όπως οριζόταν από το six-pack και two-pack.

Έχουν εφαρμοστεί πολυάριθμες κρίσιμες μεταρρυθμίσεις και τα αποτελέσματά τους έχουν γίνει θεμελιώδης πτυχή της τυπικής δομής για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν ένα πλήρως ανεπτυγμένο δημοσιονομικό πλαίσιο που προάγει τη δημοσιονομική ευθύνη και επιτρέπει την αποτελεσματική

παρακολούθηση και εποπτεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, τη δημιουργία του ΜΠΔΣ, την έγκαιρη δημοσίευση ακριβών και περιεκτικών εκθέσεων σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, ουσιαστικές βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα διαχείρισης ρευστότητας, δημοσίευση δημοσιονομικών καταστάσεων για το κράτος με βάση συνεπείς λογιστικές μεθόδους, εξάλειψη των σημείων συμφόρησης στη διαδικασία πληρωμής και σύσταση ανεξάρτητων φορέων με σημαντικές αρμοδιότητες στη δημοσιονομική διαχείριση και ικανότητα παροχής αναγκαίων ελέγχων και ισορροπιών.

Όλες οι προαναφερθείσες μεταρρυθμίσεις στόχο είχαν να επιβάλουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και την λογοδοσία και να αποτελέσουν το απαραίτητο συμπλήρωμα στις ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που είχαν προηγουμένως συντελεστεί και οδηγώντας στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου κατάρτισης του προϋπολογισμού που μπορεί να διασφαλίσει τον αποτελεσματικό έλεγχο των δημοσιονομικών οικονομικών και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το Υπουργείο Οικονομικών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ

5.1 Εισαγωγή

Στο Κεφαλαίο αυτό παρουσιάζονται και αναλύονται τα αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας, με στόχο να απαντηθούν τα παρακάτω ερευνητικά ερωτήματα:

1. Ποιες ήταν οι μεταρρυθμίσεις ως προς τις διαδικασίες κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού;
2. Ποιες ήταν οι μεταρρυθμίσεις ως προς τον έλεγχο της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού;
3. Ποιες ήταν οι μεταρρυθμίσεις ως προς την δημοσιονομική διαφάνεια;
4. Ο όγκος των μεταρρυθμίσεων στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών ήταν μεγάλος ή μικρός, μέσα στο χρονικό διάστημα που υλοποιήθηκαν;
5. Ήταν αναγκαίες οι μεταρρυθμίσεις στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών;
6. Οι μεταρρυθμίσεις διευκόλυναν ή περίπλεξαν την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών;

Καθώς και να επιβεβαιωθούν ή να απορριφθούν οι παρακάτω ερευνητικές υποθέσεις:

Υ1 Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών στηρίζεται στις αλλαγές που σχετίζονται με το πλαίσιο για τη διαμόρφωση και την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Υ2 Οι αδυναμίες του προϋπολογισμού της Ελλάδας και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής της στα δημοσιονομικά προγράμματα επιτάχυναν την δημοσιονομική μεταρρύθμιση.

Υ3 Όλα τα υπουργεία είναι υπεύθυνα για τη διαμόρφωση και εκτέλεση των προϋπολογισμών τους και των εποπτευόμενων φορέων τους, και τηρούν ενιαίους κανόνες, οι οποίοι αναπτύσσονται και ελέγχονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για τη διασφάλιση ως προς την συμμόρφωσή τους.

Υ4 Πλήρης ευθύνη για τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους αναλαμβάνουν τα υπουργεία και οι φορείς (Δ/νση Οικονομικών Υπηρεσιών) βάσει των ενιαίων κανόνων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, χωρίς τη συμμετοχή του στη διαδικασία.

Υ5 Η δημοσιονομική διαφάνεια επιτυγχάνεται με το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών (fiscal reporting) και με την σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών θεσμών.

5.2 Περιεχόμενο και αποδέκτες του ερωτηματολογίου

Η ποσοτική έρευνα βασίστηκε στο σχεδιασμό ενός δομημένου ερωτηματολογίου με 22 ερωτήσεις που αποστάλθηκε μέσω διαδικτύου μόνο σε οικονομικά στελέχη της Διοίκησης και σε μεταπτυχιακούς φοιτητές οικονομικών κατευθύνσεων, δεδομένου ότι για να απαντήσουν τις ερωτήσεις θα έπρεπε να έχουν μια γνώση ως προς το νομικό πλαίσιο στο οποίο βασίζεται η δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Οι ερωτήσεις ήταν κλειστού τύπου με προκαθορισμένες επιλογές και οι ερωτήσεις (ερώτηση 9 έως 22) που αφορούν την δημοσιονομική διαχείριση αναπτύχθηκαν με τύπο Likert.

Για αυτό το θέμα δεν υπάρχουν πολλές βιβλιογραφικές έρευνες. Οι μεταρρυθμίσεις στην δημοσιονομική διαχείριση εκτυλίχτηκαν γρήγορα ως άμεση προτεραιότητα για τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών και συνεχίζονται μέχρι και σήμερα. Οι προηγούμενες μελέτες αναφέρονται στους λόγους που οδήγησαν την Ελλάδα στην δημοσιονομική μεταρρύθμιση, αναλύουν το θεσμικό πλαίσιο όπως διαμορφώθηκε και προβαίνουν σε μια αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων αυτών. Με την χρήση του ερωτηματολογίου στόχος της έρευνας είναι να καταγραφούν οι πιο σημαντικές αλλαγές που έγιναν στην Ελλάδα για την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της, με κύριο επίκεντρο τη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου ως προς τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των φορέων που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαχείριση καθώς και την θέσπιση νέων εργαλείων για τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

Αρχικός στόχος συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου ήταν τα 100 άτομα. Ο στόχος επιτεύχθηκε διότι τελικώς απάντησαν 109 άτομα.

5.3 Αποτελέσματα έρευνας

Στοιχεία των ερωτηθέντων

Ερωτήσεις 1, 2, 3 αφορούν το φύλο, την ηλικία και το μορφωτικό επίπεδο των ερωτηθέντων

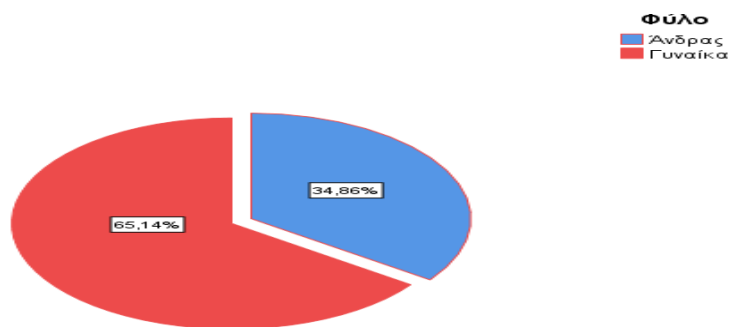
Ανάλυση ερώτησης 1:

Από τους 109 ερωτηθέντες όπως απεικονίζεται στους παρακάτω πίνακες οι 38 (το 34,9% του συνόλου) είναι άνδρες και οι 71 (το 65,10% του συνόλου) είναι γυναίκες.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Ανδρας	38	34,9	34,9	34,9
Γυναίκα	71	65,1	65,1	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.1

Στατιστικά στοιχεία του φύλου των ερωτηθέντων



Διάγραμμα 5.1

Διαγραμματική απεικόνιση του φύλου

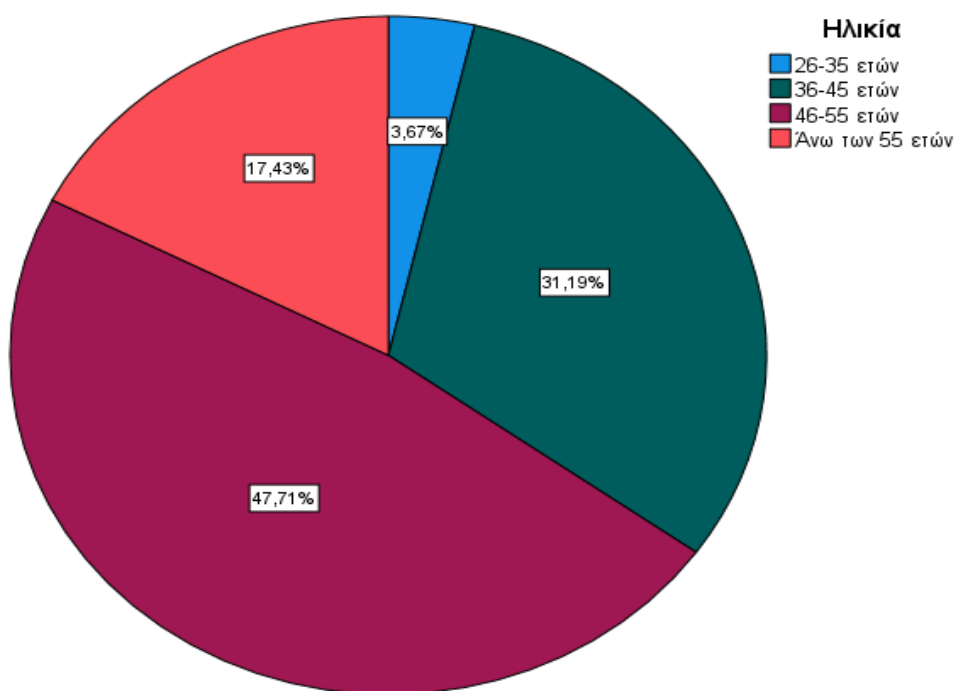
Ανάλυση ερώτησης 2:

Από τις ηλικιακές κατηγορίες όπως καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα και διάγραμμα, το 47,7% (52 ερωτηθέντες) ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία των 46-55 ετών, το 31,2% (34 ερωτηθέντες) στην κατηγορία 36-45 ετών, το 17,4% (19 ερωτηθέντες) ανήκει στην κατηγορία των άνω των 55 ετών και τέλος το 3,7% (4 ερωτηθέντες) ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία των 26-35 ετών.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
26-35 ετών	4	3,7	3,7	3,7
36-45 ετών	34	31,2	31,2	34,9
46-55 ετών	52	47,7	47,7	82,6
Άνω των 55 ετών	19	17,4	17,4	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.2

Στατιστικά στοιχεία ηλικίας των ερωτηθέντων



Διάγραμμα 5.2

Διαγραμματική απεικόνιση της ηλικίας

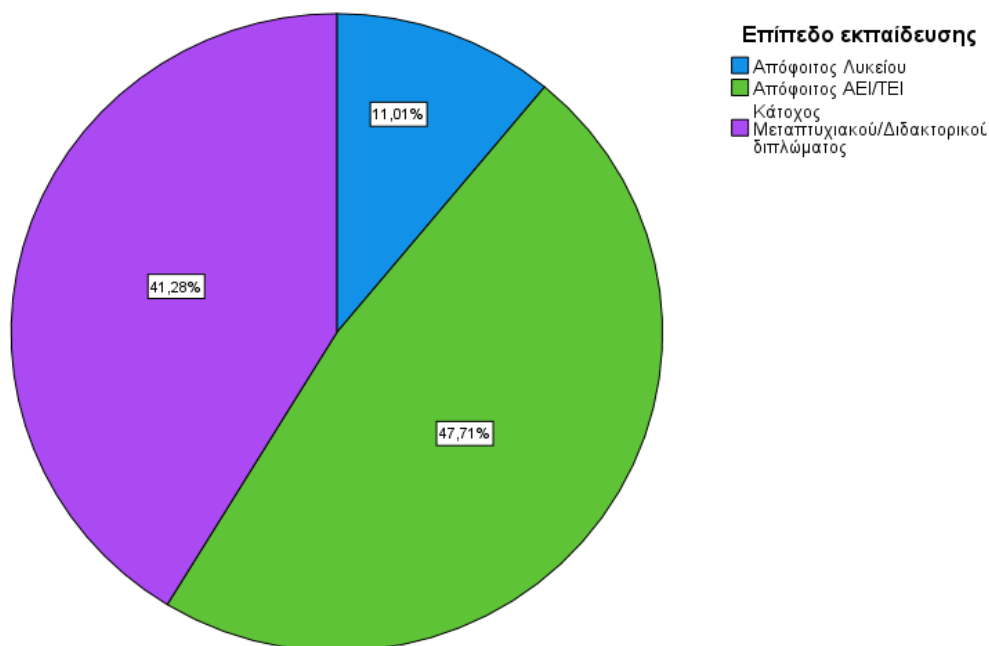
Ανάλυση ερώτησης 3:

Το 47,7% των ερωτηθέντων είναι Απόφοιτοι Ανώτατης εκπαίδευσης (ΑΕΙ/ΤΕΙ), ενώ το 41,3% είναι κάτοχοι και μεταπτυχιακού/ διδακτορικού διπλώματος, το υπόλοιπο 11% των ερωτηθέντων είναι Απόφοιτοι Λυκείου.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Απόφοιτος Λυκείου	12	11,0	11,0	11,0
Απόφοιτος ΑΕΙ/ΤΕΙ	52	47,7	47,7	58,7
Κάτοχος Μεταπτυχιακού/Διδακτορικού διπλώματος	45	41,3	41,3	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.3

Στατιστικά στοιχεία μορφωτικού επιπέδου



Διάγραμμα 5.3

Διαγραμματική απεικόνιση μορφωτικού επιπέδου

5.2.2 Εισαγωγικές ερωτήσεις

Με τις ερωτήσεις 4, 5, 6, 7, 8 διαπιστώνονται τα χρόνια προϋπηρεσίας των ερωτηθέντων στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα, την εργασιακή εμπειρία τους σε οικονομικές υπηρεσίες, τον φορέα στον οποίο εργάζονται σήμερα καθώς την υπηρεσιακή μονάδα στην οποία έχουν τοποθετηθεί καθώς και σε πια ιεραρχική θέση βρίσκονται.

Ερώτηση: Χρόνια προϋπηρεσίας στον Ευρύτερο Δημόσιο Τομέα

Ανάλυση ερώτησης 4:

Στον πίνακα 5.4 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία της προϋπηρεσίας των ερωτηθέντων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων έχει από 1-7 έτη προϋπηρεσίας στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα ήτοι το 31,2% (34 ερωτηθέντες) και ακολουθεί το 27,5% (30 ερωτηθέντες) οι οποίοι έχουν 16-23 έτη προϋπηρεσίας. Στην συνέχεια το 18,3% (20 ερωτηθέντες) έχει 24 -31

έτη προϋπηρεσίας και το 17,4 % (19 ερωτηθέντες) έχει 8-15 έτη. Τέλος το 5.5% (6 ερωτηθέντες) έχει πάνω από 32 έτη προϋπηρεσία

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
1-7 έτη	34	31,2	31,2	31,2
8-15 έτη	19	17,4	17,4	48,6
16-23 έτη	30	27,5	27,5	76,1
24-31 έτη	20	18,3	18,3	94,5
πάνω από 32 έτη	6	5,5	5,5	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.4

Στατιστικά στοιχεία προϋπηρεσίας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα



Διάγραμμα 5.4

Διαγραμματική απεικόνιση προϋπηρεσίας στον ευρύτερο Δημόσιο Τόμεα

Ερώτηση 5: Έχετε εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα;

Ανάλυση ερώτησης 5:

Στον πίνακα 5.5 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία για την εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες των ερωτηθέντων. Από τον πίνακα αυτό προκύπτει ότι το 82,6% των ερωτηθέντων έχει εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες ενώ μόλις το 17,4% ασχολείται σε άλλες υπηρεσίες του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα όπως Διευθύνσεις Διοικητικών υπηρεσιών, υπηρεσίες ελέγχου κλπ.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Ναι	90	82,6	82,6	82,6
Όχι	19	17,4	17,4	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.5

Στατιστικά στοιχεία για την εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες



Διάγραμμα 5.5

Διαγραμματική απεικόνιση εργασιακής εμπειρίας σε οικονομικές υπηρεσίες

Ερώτηση 6: Σε ποιον φορέα εργάζεστε:

Ανάλυση ερώτησης 6 και 7:

Στο πίνακα 5.6 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία των φορέων στον οποίο εργάζονται οι ερωτηθέντες. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι εργάζονται σε φορείς της

Κεντρικής Κυβέρνησης το 78% των ερωτηθέντων, σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι 14,7% και το υπόλοιπο 6,4% σε Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και ΔΕΚΟ.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Κεντρική Κυβέρνηση	85	78,0	78,0	78,0
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	16	14,7	14,7	92,7
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης	7	6,4	6,4	99,1
Άλλο	1	0,9	0,9	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.6

Στατιστικά στοιχεία του φορέα εργασίας

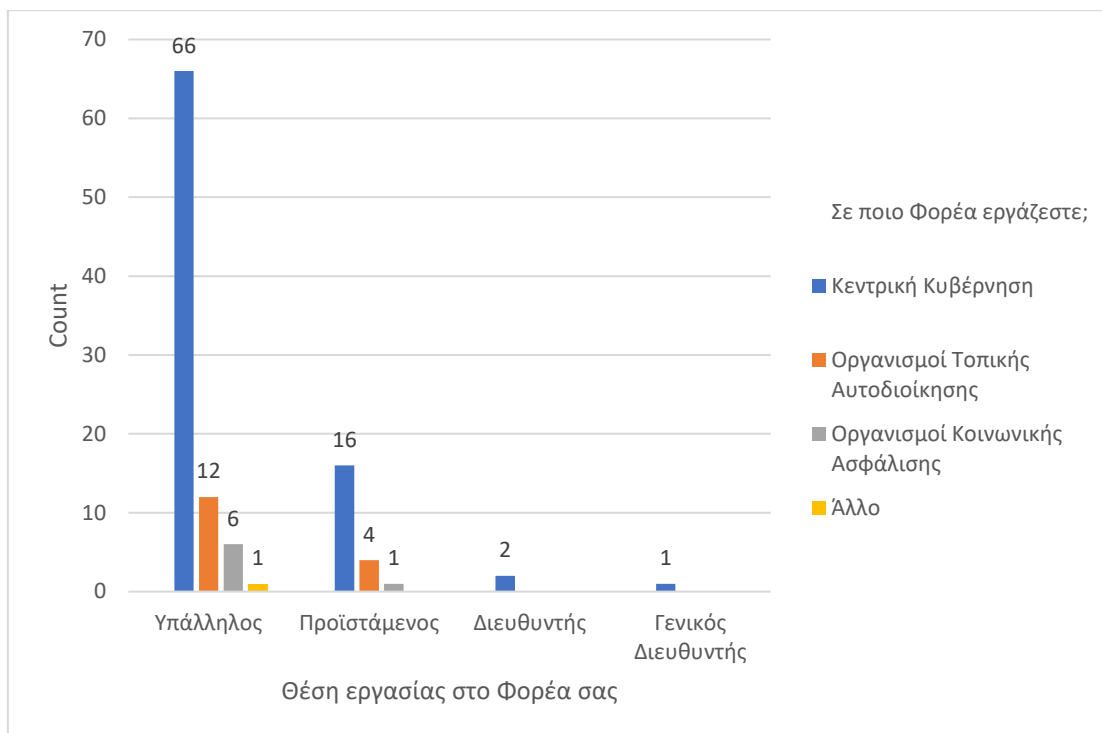
Ερώτηση 7: Θέση εργασίας στον φορέα σας;

Στον πίνακα 5.7 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία των ερωτηθέντων ως προς την θέση εργασίας τους στον φορέα τους. Από τον πίνακα αυτό προκύπτει ότι το σύνολο των ερωτηθέντων το 78% (85 ερωτηθέντες) είναι υπάλληλοι, το 19,3% (21 ερωτηθέντες) κατέχουν θέση Προϊσταμένου ενώ το υπόλοιπο 2,7% (3 ερωτηθέντες) είναι σε θέσης Διευθυντών και Γενικών Διευθυντών.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Υπάλληλος	85	78,0	78,0	78,0
Προϊστάμενος	21	19,3	19,3	97,2
Διευθυντής	2	1,8	1,8	99,1
Γενικός Διευθυντής	1	0,9	0,9	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.7

Στατιστικά στοιχεία της ιεραρχικής θέσης εργασίας



Διάγραμμα 5.6

Διαγραμματική απεικόνιση του φορέα εργασίας και της θέσης εργασίας

Ερώτηση 8: Η υπηρεσιακή μονάδα που εργάζεστε σήμερα ασχολείται με τις διαδικασίες που αφορούν σε;

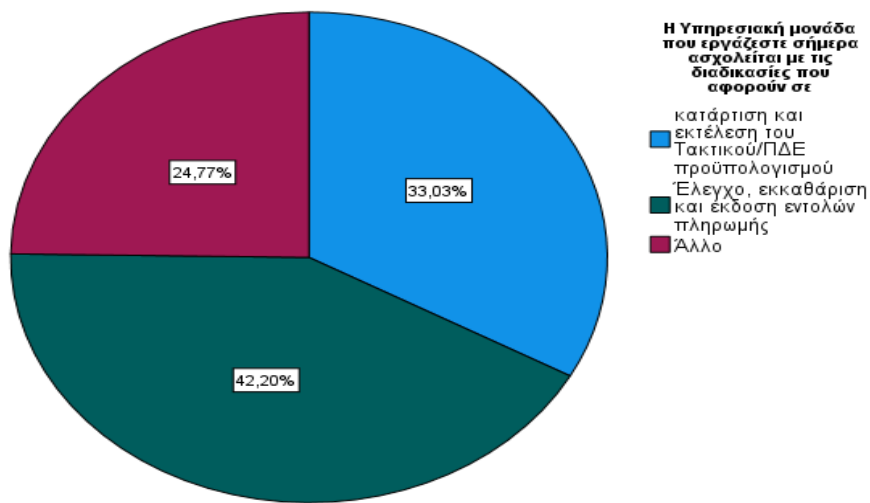
Ανάλυση ερώτησης 8:

Στον πίνακα 5.8 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία ως προς τις διαδικασίες που απασχολούνται οι ερωτηθέντες στις υπηρεσίες τους. Από τον πίνακα αυτόν διαπιστώνεται ότι οι 46 ερωτηθέντες (ποσοστό 42,20%) απασχολούνται με τις διαδικασίες ελέγχου και εκκαθάρισης και έκδοσης εντολών των δαπανών των φορέων τους, οι 36 ερωτηθέντες (ποσοστό 33,03%) απασχολούνται με τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού τακτικού και Δημοσίων επενδύσεων του φορέα τους ενώ οι υπόλοιποι 27 ερωτηθέντες (ποσοστό 24,77%) απασχολούνται σε άλλες υπηρεσίες που έχουν ως αντικείμενο είτε τις προμήθειες των φορέων τους, την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του φορέα τους είτε σε άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα (π.χ. ΑΑΔΕ, ελέγχους).

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
κατάρτιση και εκτέλεση του Τακτικού/ΠΔΕ Προϋπολογισμού	35	32,1	32,1	32,1
Έλεγχο, εκκαθάριση και έκδοση εντολών πληρωμής δαπανών	48	44,0	44,0	76,1
Άλλο	26	23,9	23,9	100,0
Total	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.8

Στατιστικά στοιχεία του αντικείμενου της υπηρεσιακή μονάδας που απασχολούνται



Διάγραμμα 5.7

Διαγραμματική απεικόνιση του αντικείμενου της υπηρεσιακή μονάδας που απασχολούνται

Ερωτήσεις που έχουν σχέση με το αντικείμενο της έρευνας.

Ερώτηση 9: Οι αδυναμίες του προϋπολογισμού της Ελλάδας και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής της στα δημοσιονομικά προγράμματα (μνημόνια), επιτάχυναν της δημοσιονομική μεταρρύθμιση.

Ανάλυση ερώτησης 9:

Στον πίνακα 5.9 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία της στάσης των ερωτηθέντων ως προς λόγους που επιτάχυναν την δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχει ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 45%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 51,4%) συμφωνεί ότι οι αδυναμίες του προϋπολογισμού της Ελλάδας και η προσαρμογή της στα δημοσιονομικά προγράμματα λόγω της κρίσης το 2010 (μνημόνια) την οδήγησαν

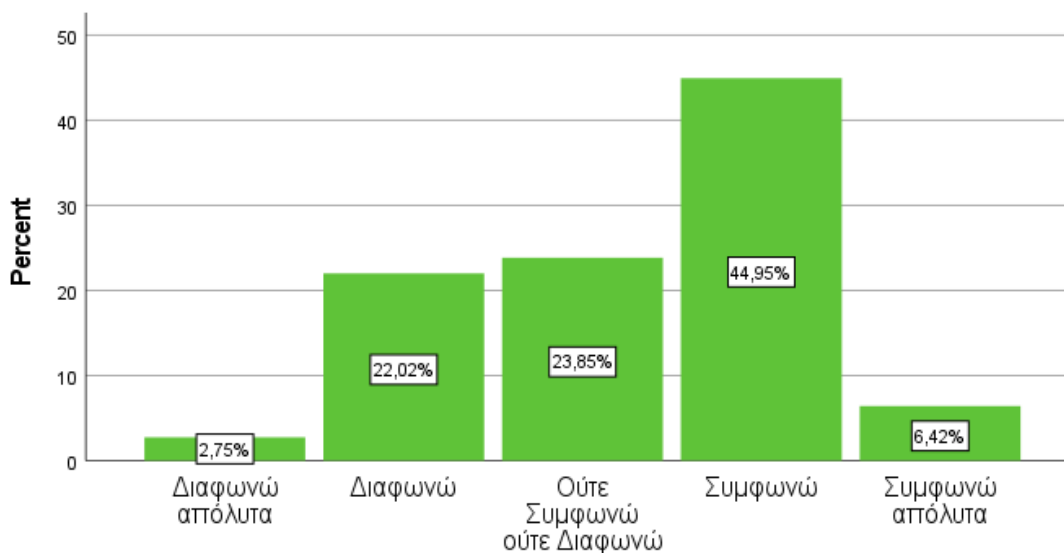
πιο γρήγορα σε μια μεταρρύθμιση ως προς την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της.

Ένα ποσοστό των ερωτηθέντων το 23,9 % κρατάει μια ουδέτερη στάση για τους λόγους που επιτάχυναν την δημοσιονομική μεταρρύθμιση όπως και ένα ποσοστό 24,8% θεωρεί ότι οι αδυναμίες του προϋπολογισμού και οι δημοσιονομικοί προσαρμογή της Ελλάδας στα μνημόνια δεν ήταν οι λόγοι που επιτάχυναν τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	3	2,8	2,8	2,8
Διαφωνώ	24	22,0	22,0	24,8
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	26	23,9	23,9	48,6
Συμφωνώ	49	45,0	45,0	93,6
Συμφωνώ απόλυτα	7	6,4	6,4	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.9

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 9



Διάγραμμα 5.8

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 9

Ερώτηση 10: Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση καθιέρωσε ένα νομικό πλαίσιο γύρω από τα θέματα του προϋπολογισμού που βασίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα προτεραιοτήτων (top down budgeting) με ανώτατο όριο δαπανών το οποίο συντέλεσε στην ευθύνη ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων των φορέων.

Ανάλυση ερώτησης 10:

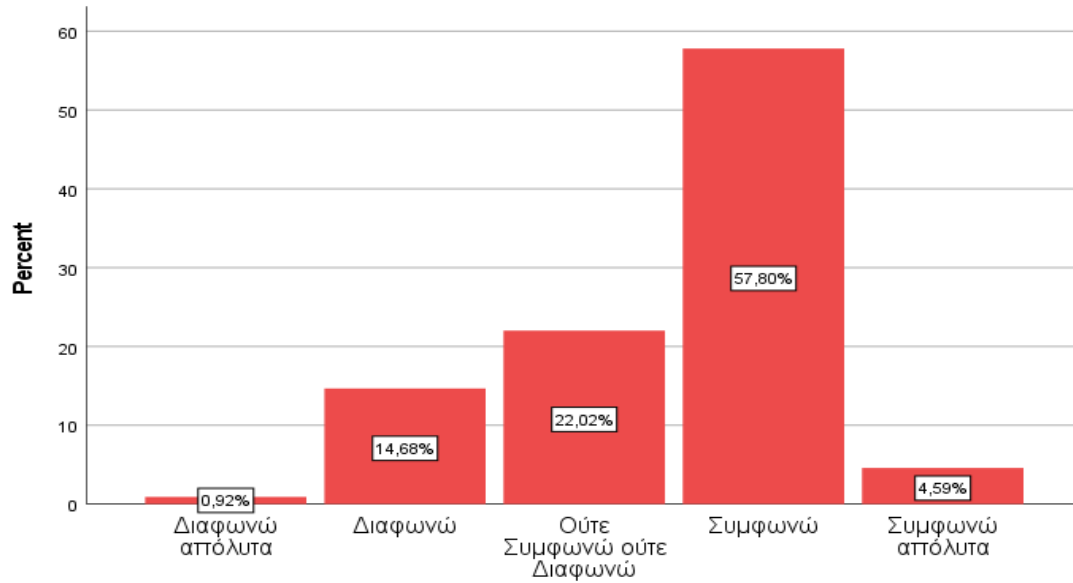
Στον πίνακα 5.10 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία της αναφερόμενης ερώτησης. Από τον πίνακα προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 57,8%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 62,4%) συμφωνεί ότι η δημοσιονομική μεταρρύθμιση καθιέρωσε ένα νομικό πλαίσιο γύρω από τα θέματα του προϋπολογισμού που βασίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα προτεραιοτήτων και ότι τα ανώτατα όρια δαπανών συντέλεσαν στην ευθύνη της ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων των φορέων.

Αντίστοιχα ένα ποσοστό 15.6% διαφωνεί ότι ο τρόπος κατάρτισης ενός προϋπολογισμού σε συνδυασμό με τα ανώτατα όρια των δαπανών θα συντελούσε στην ιεράρχηση προτεραιοτήτων και στην ορθή διαχείριση των πιστώσεων του φορέα τους. Ενώ το 22,0% των ερωτηθέντων κρατάει μια ουδέτερη στάση.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	1	0,9	0,9	0,9
Διαφωνώ	16	14,7	14,7	15,6
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	24	22,0	22,0	37,6
Συμφωνώ	63	57,8	57,8	95,4
Συμφωνώ απόλυτα	5	4,6	4,6	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.10

Στατιστικά στοιχεία ερώτησης 10



Διάγραμμα 5.9

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 10

Ερώτηση 11: Η ακρίβεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Φορέων και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων, έχουν ως στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους.

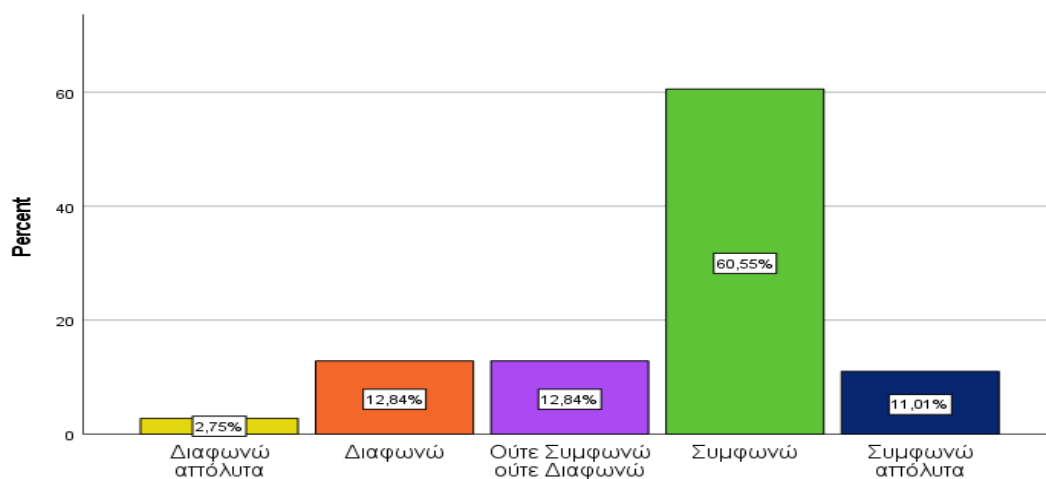
Ανάλυση ερώτησης 11

Στον πίνακα 5.11 αποτυπώνονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 11 του ερωτηματολογίου. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» (το 60,6%) ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απόλυτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 71,6 %) συμφωνεί ότι η ακρίβεια εκτέλεση του προϋπολογισμού των Φορέων και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων έχουν ως στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	3	2,8	2,8	2,8
Διαφωνώ	14	12,8	12,8	15,6
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	14	12,8	12,8	28,4
Συμφωνώ	66	60,6	60,6	89,0
Συμφωνώ απόλυτα	12	11,0	11,0	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.11

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 11



Διάγραμμα 5.10

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 11

Ερώτηση 12: Η δημιουργία του Μητρώου Δεσμεύσεων αποσκοπεί στον καλύτερο έλεγχο των δαπανών του κράτους και την παρακολούθηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών και κατ' επέκταση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Ανάλυση ερώτησης 12:

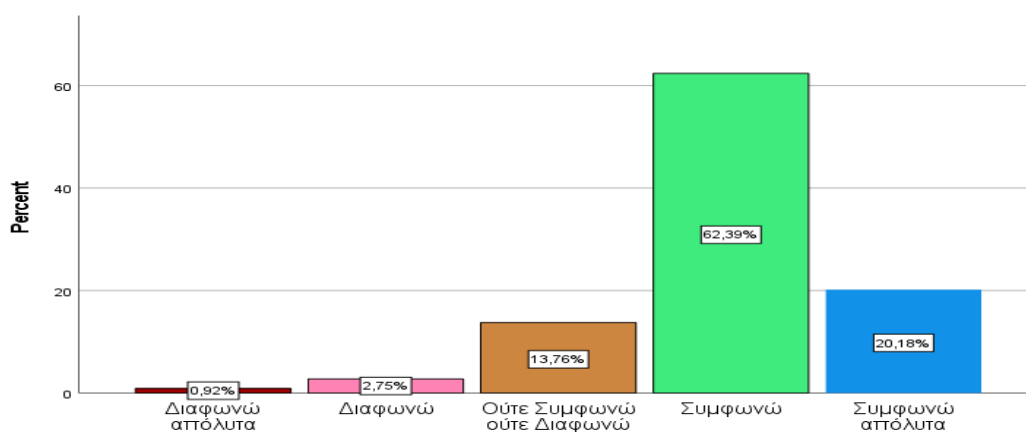
Στον πίνακα 5.12 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 12. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 62,4%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 82,6%) συμφωνεί ότι το μητρώο δεσμεύσεων συντελεί στον καλύτερο έλεγχο των δαπανών του κράτους αφού με το σύστημα αυτό παρακολουθούνται οι

ληξιπρόθεσμες οφειλές του δημοσίου και κατ' επέκταση η εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Ένα ποσοστό 13,8% έχει μια ουδέτερη στάση ως προς την σημασία του μητρώου δεσμεύσεων ενώ το 3,7% διαφωνεί για την σημαντικότητα του μητρώου δεσμεύσεων.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	1	0,9	0,9	0,9
Διαφωνώ	3	2,8	2,8	3,7
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	15	13,8	13,8	17,4
Συμφωνώ	68	62,4	62,4	79,8
Συμφωνώ απόλυτα	22	20,2	20,2	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.12

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 12



Διάγραμμα 5.11

Διαγραμματική απεικόνισή για την ερώτηση 12

Ερώτηση 13: Η δημοσιονομική διαφάνεια επιτυγχάνεται με την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων χρηματοοικονομικών δημοσιονομικών αναφορών.

Ανάλυση ερώτησης 13

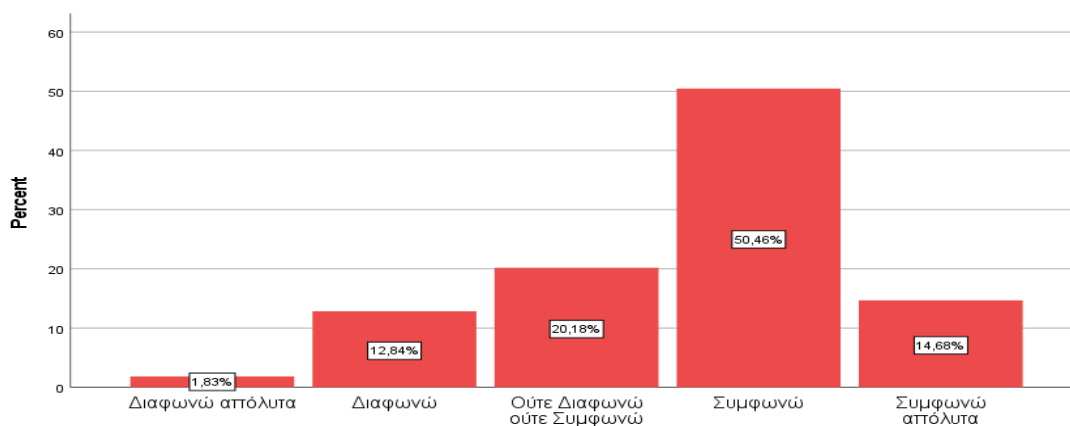
Στον πίνακα 5.13 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 13. Από τον πίνακα αυτόν διαπιστώνεται ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχει ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 50,5%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 65,2%) συμφωνεί ότι δημοσιοποιώντας έγκυρα και έγκαιρα δημοσιονομικές αναφορές επιτυγχάνεται η δημοσιονομική διαφάνεια σε ένα κράτος.

Ενώ το ποσοστό 14.7% των ερωτηθέντων διαφωνεί με το ότι η παραγωγή και η δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων χρηματοοικονομικών δημοσιονομικών αναφορών επιτυγχάνει την δημοσιονομική διαφάνεια και ένα ποσοστό 20,2 % έχει πιο ουδέτερη στάση

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	2	1,8	1,8	1,8
Διαφωνώ	14	12,8	12,8	14,7
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	22	20,2	20,2	34,9
Συμφωνώ	55	50,5	50,5	85,3
Συμφωνώ απόλυτα	16	14,7	14,7	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.13

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 13



Διάγραμμα 5.12

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 13

Ερώτηση 14: Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα ως Διατάκτη και του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) ως υπεύθυνων για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, δρουν ως θεσμικό αντίβαρο στην πολιτική ηγεσία θέτοντας φραγμούς στις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο.

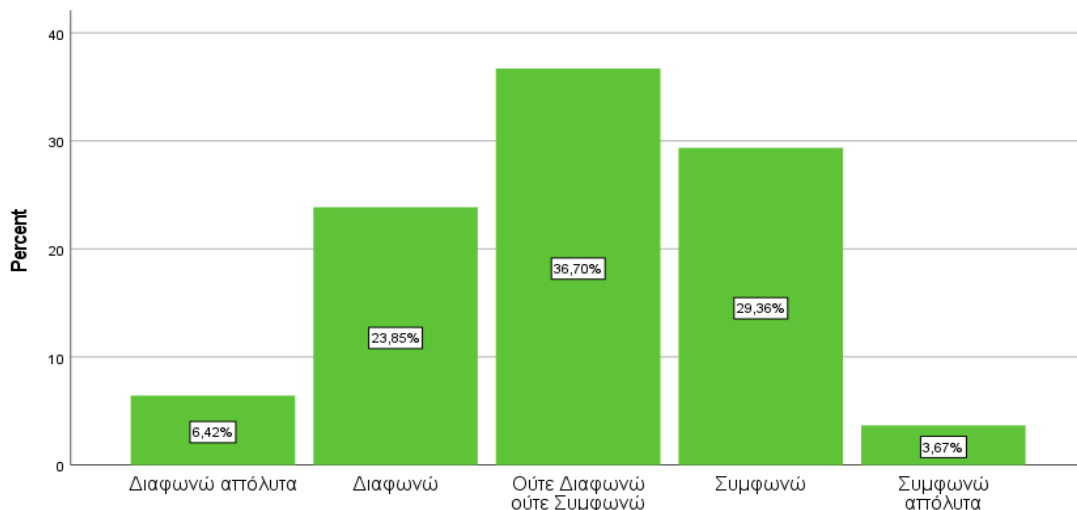
Ανάλυση ερώτησης 14:

Στον πίνακα 5.14 απεικονίζονται τα στατιστικά στοιχεία για την τοποθέτηση των ερωτηθέντων απέναντι στον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα και του Προϊσταμένου των οικονομικών υπηρεσιών στον φορέα τους. Από τον πίνακα αυτόν παρατηρείται ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ» στο 36,7% (40 ερωτηθέντες) ενώ αθροιστικά το «συμφωνώ» με το «συμφωνώ απόλυτως» κυμαίνεται στο 33,1% (36 ερωτηθέντες) και αθροιστικά το «Διαφωνώ» με το «Διαφωνών απόλυτα» κινείται στο 30,3% (33 ερωτηθέντες) . Φαίνεται λόγω της ταχύτητας και της έκτασης των αλλαγών καθώς και των ασαφειών που προέκυψαν ως προς την μετάβαση των φορέων σε μια νέα εποχή δημοσιονομικής διαχείρισης, οι δύο θεσμοί αυτοί να μην μπορούν να αξιολογηθούν από τους ερωτηθέντες για τους εξής λόγους: Το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο έχουν λειτουργήσει αυτοί οι δύο θεσμοί δεν είναι ακόμη ικανοποιητικό για να μπορέσουν να επιβεβαιώσουν οι ερωτηθέντες κατά πόσο αυτοί οι δύο θεσμοί μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για την αυστηρή τήρηση του δημοσιονομικού πλαισίου που απαιτείται στον Φορέα τους και ότι ενεργούν για τον σκοπό αυτό.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	7	6,4	6,4	6,4
Διαφωνώ	26	23,9	23,9	30,3
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	40	36,7	36,7	67,0
Συμφωνώ	32	29,4	29,4	96,3
Συμφωνώ απόλυτα	4	3,7	3,7	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.14

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 14



Διάγραμμα 5.13

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 14

Ερώτηση 15: Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος (π.χ. ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών, ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών, αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών κλπ.) και υλοποιήθηκαν μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

Ανάλυση ερώτησης 15

Στον πίνακα 5.15 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για το κατά πόσο συμφωνούν ή διαφωνούν οι ερωτηθέντες ότι όλες αυτές οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν ήταν πολλές και υλοποιήθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα. Από τον πίνακα προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 45,9% ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απόλυτα» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 51,4%) συμφωνεί ότι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος και το διάστημα τις υλοποίησής τους ήταν πολύ σύντομο.

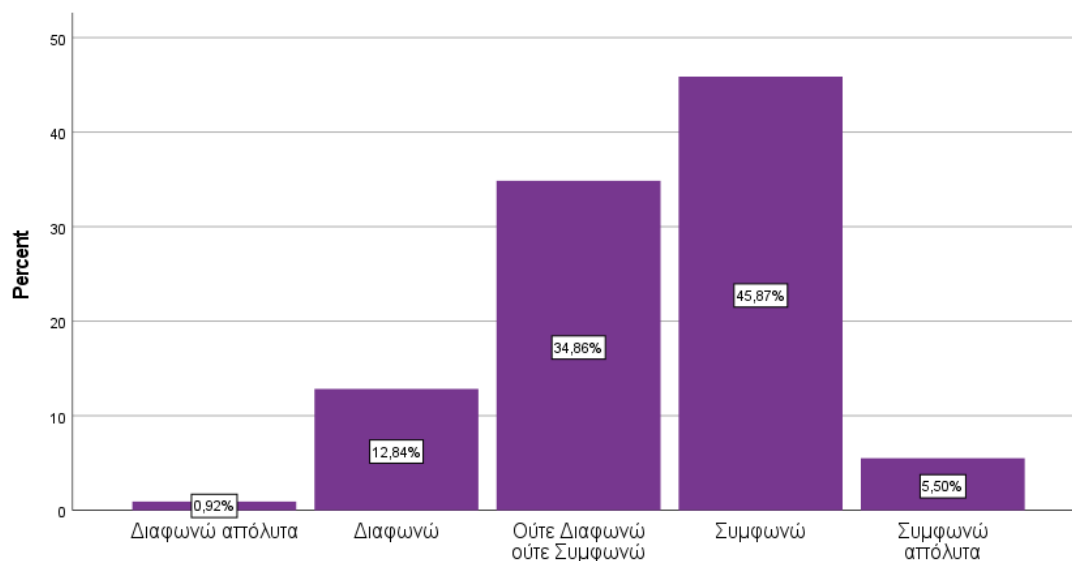
Από το 2010 και μετά ο αριθμός των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνταν για την επίλυση της κρίσης και την πρόληψη μελλοντικών κρίσεων αυξανόταν με την πάροδο του χρόνου και αυτό οφειλόταν στην καθυστέρηση επιτυχούς ολοκλήρωσης κάθε αξιολόγησης που είχε σαν αποτέλεσμα τον αυξημένο αριθμό νέων μέτρων που εισάγονταν στις επόμενες αξιολογήσεις.

Το ποσοστό που διαφωνεί ανέρχεται στο 13,8% ενώ το 34,9% των ερωτηθέντων κρατάει μια ουδέτερη στάση

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	1	0,9	0,9	0,9
Διαφωνώ	14	12,8	12,8	13,8
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	38	34,9	34,9	48,6
Συμφωνώ	50	45,9	45,9	94,5
Συμφωνώ απόλυτα	6	5,5	5,5	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.15

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 15



Διάγραμμα 5.14

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 15

Ερώτηση 16: Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων έγινε με σαφείς και αναλυτικές οδηγίες από το Υπουργείο

Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του κράτους καθώς και με την απαιτούμενη εκπαίδευση των υπαλλήλων των Φορέων.

Ανάλυση ερώτησης 16

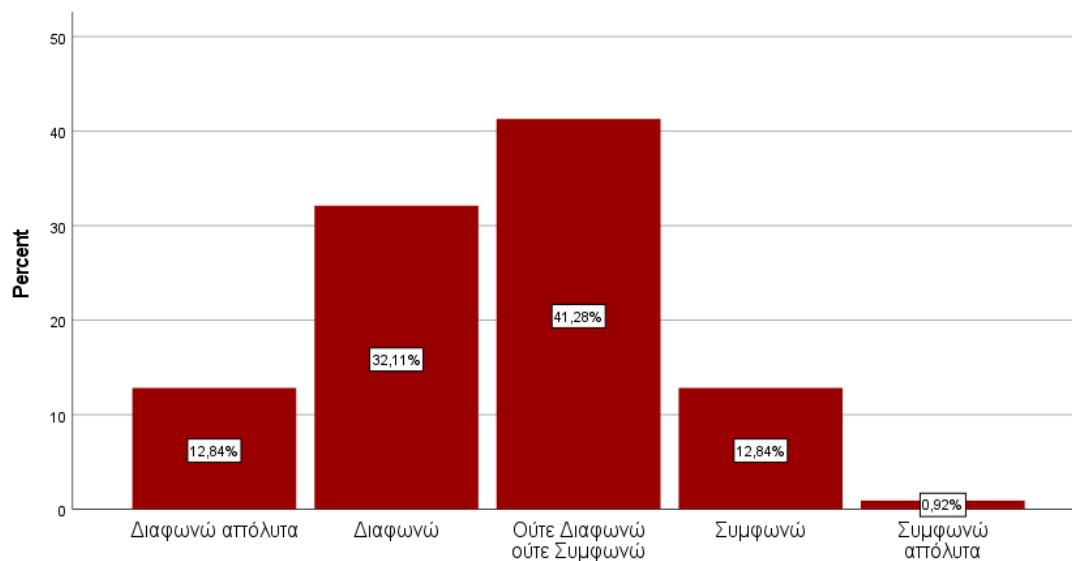
Στον πίνακα 5.16 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για το εάν διαφωνούν ή συμφωνούν οι ερωτηθέντες ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες έγινε με σαφείς και λεπτομερείς υποδείξεις του ΓΛΚ. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι με ποσοστό 44,9% το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Διαφωνώ απόλυτα» αθροιστικά με το «Διαφωνώ» και ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες των υπουργείων δεν έγινε με σαφείς και αναλυτικές οδηγίες από το Υπουργείο Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του κράτους ούτε και με την απαιτούμενη εκπαίδευση των υπαλλήλων στις νέες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις. Οριακά σε ποσοστό 41,3% οι ερωτηθέντες τηρούν μια ουδέτερη στάση και μόλις το 13,7% που είναι τα αθροιστικά αποτελέσματα του «Συμφωνώ» και με το «Συμφωνώ απόλυτα» επιβεβαιώνουν ότι όλα έγιναν με σαφείς και λεπτομερείς υποδείξεις .

Όλα τα παραπάνω έρχονται σε συνάρτηση με την προηγούμενη ερώτηση νούμερο 15 και μας επαληθεύουν ότι το μέγεθος, η πολυπλοκότητα και εν τέλει η δυσκολία εφαρμογής της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης υλοποιήθηκε χωρίς τον απαιτούμενο χρόνο και την κατάλληλη εκπαίδευση των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	14	12,8	12,8	12,8
Διαφωνώ	35	32,1	32,1	45,0
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	45	41,3	41,3	86,2
Συμφωνώ	14	12,8	12,8	99,1
Συμφωνώ απόλυτα	1	0,9	0,9	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.16

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 16



Διάγραμμα 5.15

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 16

Ερώτηση 17: Η μεταφορά αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) στις οικονομικές υπηρεσίες των Φορέων (ΓΔΟΥ) έγινε προκειμένου οι φορείς να έχουν την πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους και να αποκτήσουν υψηλή διαχειριστική ευθύνη.

Ανάλυση ερώτησης 17

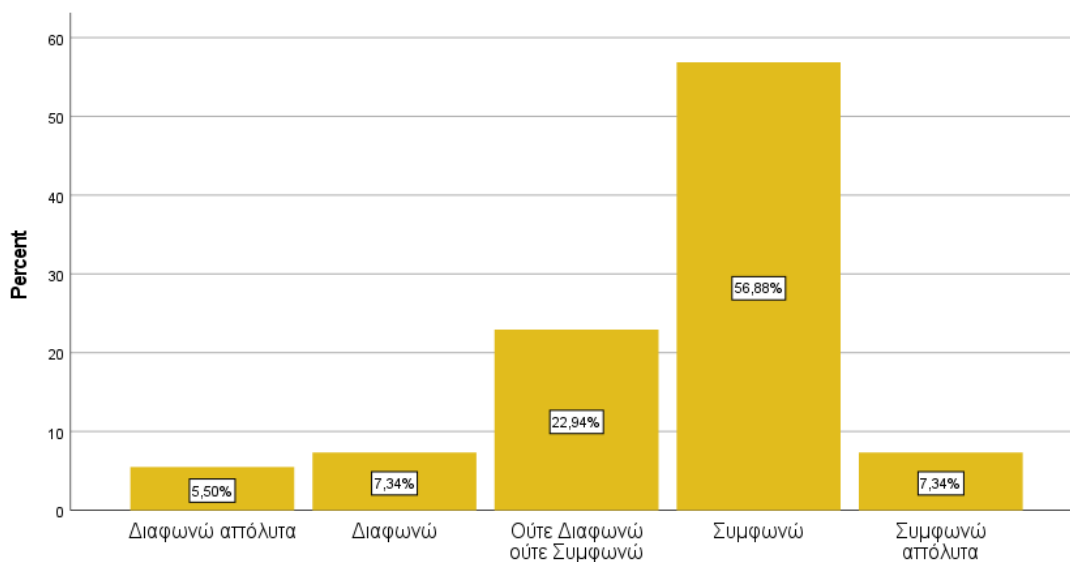
Στον πίνακα 5.17 αποτυπώνονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 17. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 56,9%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 64,2%) συμφωνεί ότι οι μεταφορά αρμοδιοτήτων των ΥΔΕ στις οικονομικές υπηρεσίες και η κατάργηση ουσιαστικά του προληπτικού ελέγχου καταλήγει ότι οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα του ελέγχου της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών τους το οποίο θα έχει ως συνέπεια οι φορείς να αποκτούν υψηλή διαχειριστική ευθύνη.

Το 12,8% των ερωτηθέντων διαφωνεί ότι η μεταφορά των αρμοδιοτήτων των ΥΔΕ στις οικονομικές υπηρεσίες έγινε για να αποκτήσουν οι φορείς υψηλή διαχειριστική ευθύνη ενώ το 22,9% τηρεί μια ουδέτερη στάση.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	6	5,5	5,5	5,5
Διαφωνώ	8	7,3	7,3	12,8
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	25	22,9	22,9	35,8
Συμφωνώ	62	56,9	56,9	92,7
Συμφωνώ απόλυτα	8	7,3	7,3	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.17

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 17



Διάγραμμα 5.16

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 17

Ερώτηση 18: Η σύσταση των ΓΔΟΥ στα Υπουργεία και η μεταφορά σε αυτές τις αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους αποσκοπούσε στην ανάθεση της ευθύνης στα υπουργεία για τη διοίκηση των οικονομικών τους υποθέσεων και την ενίσχυση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ανάλυση ερώτησης 18

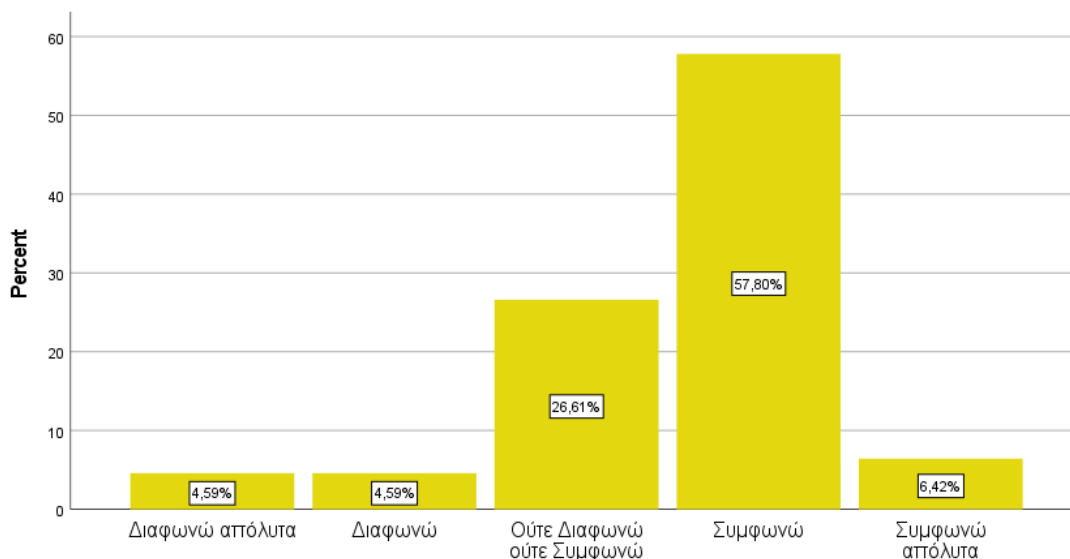
Στον πίνακα 5.18 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 18. Από τον πίνακα προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 57,8%, ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 64,2%) συμφωνεί ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων αποσκοπούσε στην διατήρηση της δημοσιονομική πειθαρχίας με το να συνεργάζονται οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης για να εκτελούνται με ακρίβεια οι προϋπολογισμοί τους και να παραμένουν σε τροχιά με τους δημοσιονομικούς στόχους. Κύριο μέλημα του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους είναι ο έλεγχος των προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καθώς και η παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των δαπανών.

Το 26,6% των ερωτηθέντων έχει μια ουδέτερη στάση ενώ μόλις το 9,2% διαφωνεί.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	5	4,6	4,6	4,6
Διαφωνώ	5	4,6	4,6	9,2
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	29	26,6	26,6	35,8
Συμφωνώ	63	57,8	57,8	93,6
Συμφωνώ απόλυτα	7	6,4	6,4	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.18

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 18



Διάγραμμα 5.17

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 18

Ερώτηση 19: Το πληροφοριακό σύστημα καταγραφής, παρακολούθησης και ελέγχου (ΟΠΣΔΠ) του προϋπολογισμού και εκτέλεσης των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις λειτουργικές ανάγκες του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα σας.

Ανάλυση ερώτησης 19

Στον πίνακα 5.19 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 19. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 41,3% ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 50,5%) συμφωνεί ότι το ΟΠΣΔΠ δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές λειτουργικές ανάγκες του φορέα τους.

Ήδη βρίσκεται σε εξέλιξη από το Υπουργείο Οικονομικών διαγωνιστική διαδικασία προκειμένου να ενσωματωθούν νέες λειτουργικότητες στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολίτικης όπως α) πλήρης διαχείριση του Μητρώου Δεσμεύσεων Φορέων Κεντρικής Διοίκησης, β) η αυτόματη παραγωγή της σύνοψης του Μητρώου Δεσμεύσεων, γ) η προσθήκη υποστηρικτικών λειτουργιών και αναφορών για την υποστήριξη λειτουργιών των ΓΔΟΥ, ε) η διαχείριση και παρακολούθηση λογαριασμών/διαθεσίμων και ο ταμειακός προγραμματισμός φορέων της Γενικής Κυβέρνησης

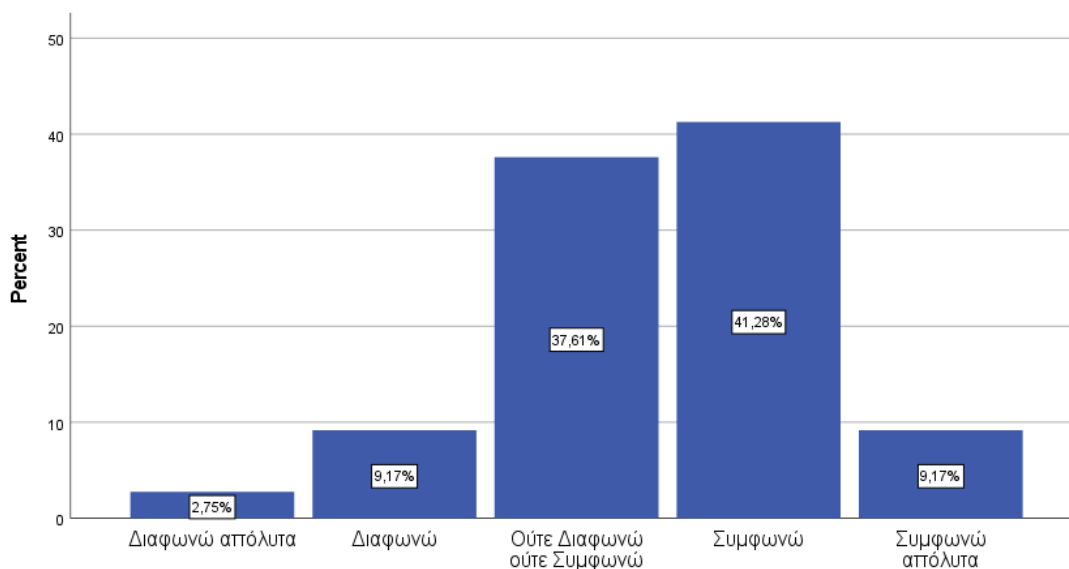
με βάση επιχειρησιακές απαιτήσεις της Διεύθυνσης Λογαριασμών και Ταμειακού Προγραμματισμού. Τέλος θα δημιουργηθεί νέα ταξινόμηση για τις ανάγκες εκτέλεσης του προϋπολογισμού και θα αφορά την παρακολούθηση των Ληξιπρόθεσμων, των μεταναστευτικών ροών, το Αποθεματικό, κ.λπ. Με αυτόν τον τρόπο δεν θα απαιτείται η παράλληλη τήρηση άλλων πληροφοριακών συστημάτων στους φορείς.

Ένα ποσοστό 11,9% των ερωτηθέντων διαφωνεί και το 37,6% ποσοστό των ερωτηθέντων κρατάει μια ουδέτερη στάση.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	3	2,8	2,8	2,8
Διαφωνώ	10	9,2	9,2	11,9
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	41	37,6	37,6	49,5
Συμφωνώ	45	41,3	41,3	90,8
Συμφωνώ απόλυτα	10	9,2	9,2	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.19

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 19



Διάγραμμα 5.18

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 19

Ερώτηση 20: Στον φορέα σας παρουσιάζονται ικανοποιητικά επίπεδα διαχείρισης και εποπτείας με την υιοθέτηση διαδικασιών και δικλίδων ελέγχου που εστιάζουν στην επίτευξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ανάλυση ερώτησης 20

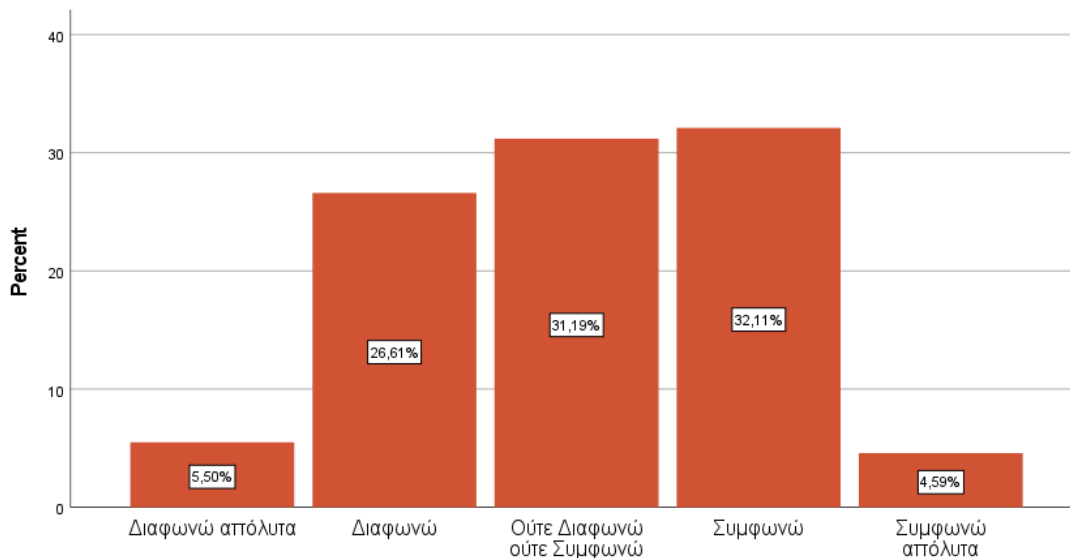
Στον πίνακα 5.20 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 20. Στον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» με 32,1% ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι υπάρχει οριακή πλειοψηφία με 36,7% έναντι των απαντήσεων «Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ» το ποσοστό των οποίων ανέρχεται στο 31,2% και των απαντήσεων «Διαφωνώ» αθροιστικά με το «Διαφωνώ απόλυτα» το οποίο ανέρχεται στο 32,1%.

Αυτή η μικρή διαφοροποίηση οφείλεται στο κατά πόσο κάθε φορέας ήταν προετοιμασμένος σε όλες αυτές τις νέες αυξημένες απαιτήσεις. Σύμφωνα με τις εγκύκλιους του Υπουργείου Οικονομικών οι στελέχωση των οικονομικών υπηρεσιών στον κάθε φορέα καλύφθηκε από το υπάρχον προσωπικό χωρίς να υπάρξει ουσιαστικός έλεγχος των απαιτούμενων προσόντων και γνώσεων που απαιτούνταν για την στελέχωση των υπηρεσιών αυτών. Και σύμφωνα και με τις απαντήσεις της ερώτησης 16 ταυτίζονται ότι δεν έγιναν στοχευμένα επιμορφωτικά προγράμματα στους υπαλλήλους που θα αναλάμβαναν τις νέες αρμοδιότητες.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	6	5,5	5,5	5,5
Διαφωνώ	29	26,6	26,6	32,1
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	34	31,2	31,2	63,3
Συμφωνώ	35	32,1	32,1	95,4
Συμφωνώ απόλυτα	5	4,6	4,6	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.20

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 20



Διάγραμμα 5.19

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 20

Ερώτηση 21: Το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης εξόπλισε την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και το Υπουργείο Οικονομικών με εργαλεία που ενίσχυσαν την μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Ανάλυση ερώτησης 21

Στον πίνακα 5.21 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για το κατά ποσό συμφωνούν ή διαφωνούν οι ερωτηθέντες ότι με το νέο αυτό θεσμικό πλαίσιο η Δημοσία Διοίκηση (φορείς) και το Υπουργείο Οικονομικών ενισχύθηκαν με εργαλεία που θα τους εξυπηρετούσε στην μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Συμφωνώ» το 39,4% ενώ αθροιστικά με το «συμφωνώ απολύτως» μας δείχνει ότι η πλειοψηφία (το 40,3%) συμφωνεί ότι με όλες τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν ως προς το νομικό πλαίσιο και στην ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους και των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης επιτεύχθηκε η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση που θα οδήγησε παράλληλα σε μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

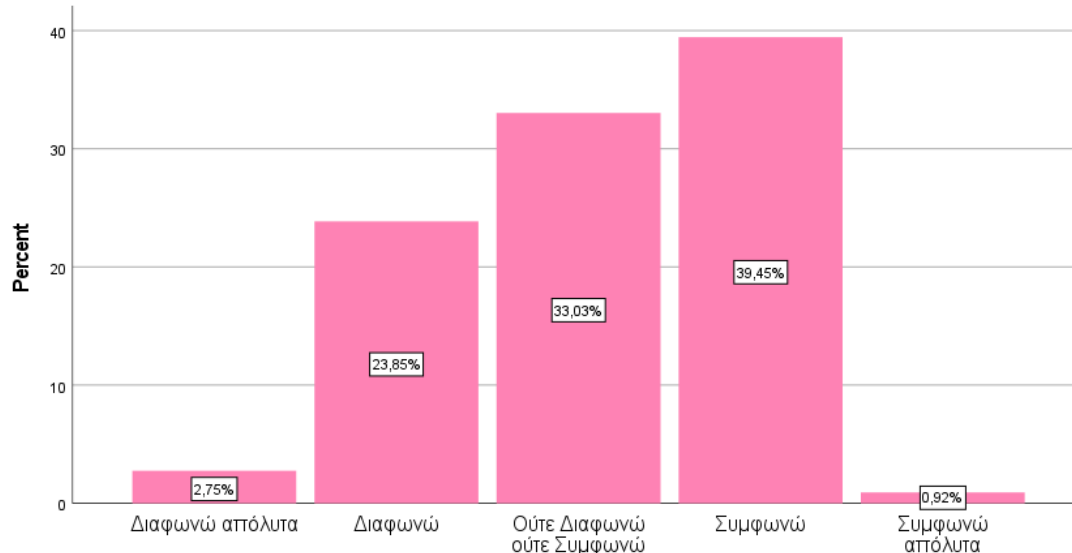
Παρατηρούμε όμως ότι ένα μεγάλο ποσοστό των ερωτηθέντων το 33% έχει μια ουδέτερη στάση στο κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα εξυπηρετήσουν την βιωσιμότητα

των δημόσιων οικονομικών και το 26,6% του ποσοστού των ερωτηθέντων διαφωνεί με την τοποθέτηση αυτή.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	3	2,8	2,8	2,8
Διαφωνώ	26	23,9	23,9	26,6
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	36	33,0	33,0	59,6
Συμφωνώ	43	39,4	39,4	99,1
Συμφωνώ απόλυτα	1	0,9	0,9	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.21

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 21



Διάγραμμα 5.20

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 21

Ερώτηση 22: Με το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο διασφαλίστηκε η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, σε επίπεδο οικονομίας αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για «δημοσιονομική» λογοδοσία, στο πλαίσιο των ακολουθούμενων δημόσιων πολιτικών.

Ανάλυση ερώτησης 22

Στον πίνακα 5.22 παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για το κατά πόσο συμφωνούν ή διαφωνούν οι ερωτηθέντες στο ότι με το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο διασφαλίστηκε η δημοσιονομική διαχείριση και αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για την Ελλάδα για την δημοσιονομική λογοδοσία ως προς τις ακολουθούμενες δημόσιες πολιτικές. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι το πλήθος των ερωτηθέντων έχουν ως θετικότερη απάντηση το «Ούτε Συμφωνώ ούτε Διαφωνώ» με ποσοστό 42,2% δηλαδή κρατούν μια ουδέτερη στάση ως προς το κατά πόσο αρκεί ένα νέο δημοσιονομικό πλαίσιο ώστε να διασφαλιστεί η χρήστη δημοσιονομική διαχείριση.

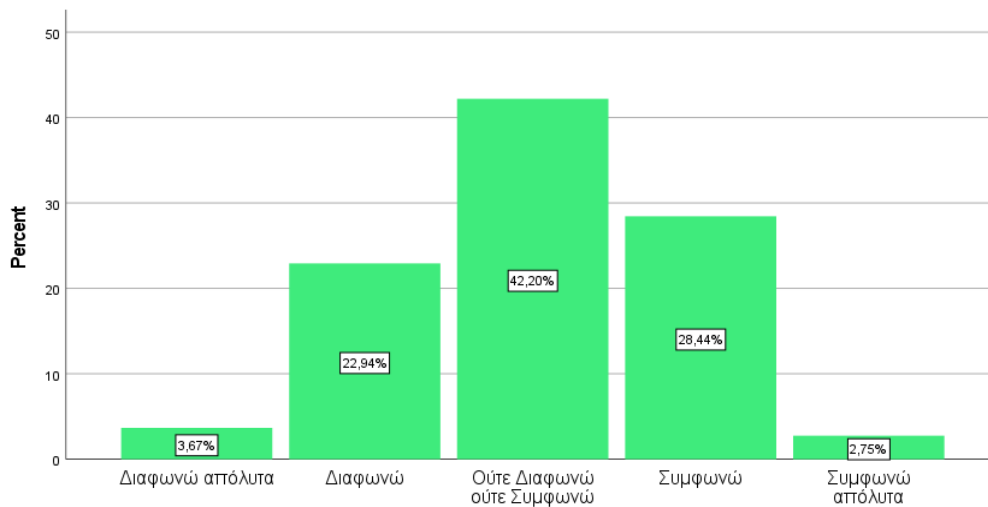
Προκειμένου να υπάρχει ένα συνεκτικό και αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης του προϋπολογισμού, τόσο το σύνολο των προσώπων που ασκούν πολιτική όσο και το διοικητικό προσωπικό πρέπει να αλλάξουν την κουλτούρα και τη νοοτροπία τους. Οι πολιτικές κυβερνήσεις πρέπει να αποδεχτούν ένα περιοριστικό, ελεγχόμενο πλαίσιο διαχείρισης προϋπολογισμού με ορίζοντα τριών ετών και πρέπει να ιεραρχήσουν υπεύθυνα τις προτεραιότητες τους στο πλαίσιο των περιορισμένων πόρων.

Το 31,2% ποσοστό των ερωτηθέντων συμφωνεί ότι μετά την εφαρμογή όλων αυτών των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων έχει διασφαλιστεί η χρήστη δημοσιονομική διαχείριση ενώ το 26,6 % ποσοστό των ερωτηθέντων διαφωνούν ότι όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις διασφαλίζουν την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και εν τέλει την δημοσιονομική λογοδοσία ως προς τις εφαρμοζόμενες πολιτικές κάθε κυβέρνησης.

	Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Διαφωνώ απόλυτα	4	3,7	3,7	3,7
Διαφωνώ	25	22,9	22,9	26,6
Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ	46	42,2	42,2	68,8
Συμφωνώ	31	28,4	28,4	97,2
Συμφωνώ απόλυτα	3	2,8	2,8	100,0
Σύνολο	109	100,0	100,0	

Πίνακας 5.22

Στατιστικά στοιχεία για την ερώτηση 22



Διάγραμμα 5.21

Διαγραμματική απεικόνιση για την ερώτηση 22

5.4 Αξιοπιστία έρευνας

Εγκυρότητα σημαίνει ότι το ερωτηματολόγιο είναι αξιόπιστο – μετρά αυτό που υποτίθεται ότι πρέπει να μετρήσει με συνέπεια, συνοχή και ομοιογένεια. Αξιοπιστία σημαίνει ότι το ερωτηματολόγιο είναι συνεπές, συνεκτικό και αξιόπιστο με την πάροδο του χρόνου. Προκειμένου να διασφαλιστεί η εγκυρότητα και η αξιοπιστία των ερωτήσεων της έρευνας, είναι σημαντικό να ελέγξουμε την ακρίβεια του ερωτηματολογίου που χρησιμοποιήθηκε.

Η αξιοπιστία εσωτερικής συνέπειας αξιολογεί τη συνέπεια των απαντήσεων των συμμετεχόντων σε ερωτήσεις σε ένα ερωτηματολόγιο. Αυτό σημαίνει ότι καθορίζει εάν οι συμμετέχοντες απαντούν με παρόμοιο τρόπο στις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου.

Εάν οι απαντήσεις στα ερωτηματολόγια περιέχουν κλίμακες Likert, τότε η αξιοπιστία της εσωτερικής συνέπειας μπορεί να εκτιμηθεί με τον συντελεστή Cronbach's alpha. Οι τιμές του συντελεστή Cronbach's alpha πρέπει να είναι τουλάχιστον $\geq 0,7$. Στον παρακάτω πίνακα αναλύεται περισσότερο:

Τιμή του συντελεστή	Αξιοπιστία εσωτερικής συνέπειας
< 0,5	Μη αποδεκτή
0,5-0,59	Πτωχή
0,6-0,69	Αμφισβητήσιμη
0,7-0,79	Αποδεκτή
0,8-0,89	Καλή
0,9-0,99	Άριστη

Πίνακας 5.23

Τιμές του Δείκτη Cronbach's alpha

Στον πίνακα 5.23 παρουσιάζεται ο Δείκτης Cronbach's alpha για τις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου από την 9 έως την 22. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι ο Δείκτης Cronbach's alpha για τις συγκεκριμένες ερωτήσεις μας είναι 0,861 που σημαίνει ότι η αξιοπιστία του εσωτερικής συνέπειας του ερευνητικού μας εργαλείου ερωτηματολογίου είναι καλή.

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
0,861	0,861	14

Πίνακας 5.24

Στατιστική αξιοπιστία των ερωτήσεων 9-22 με τον Δείκτη Cronbach's Alpha

Ο πίνακας 5.24 μας δείχνει στην τελευταία στήλη τι συμβαίνει στον δείκτη Cronbach's alpha εάν διαγράψουμε μια συγκεκριμένη ερώτηση, δηλαδή πόσο αυξάνεται ο δείκτης αξιοπιστίας του ερωτηματολογίου μας.

Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
ΕΡΩΤΗΣΗ 9: Οι αδυναμίες του προϋπολογισμού της Ελλάδας και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής της στα δημοσιονομικά προγράμματα (μνημόνια) επιτάχυναν της δημοσιονομική μεταρρύθμιση της.	43,50	48,715	0,510	0,431	0,852
ΕΡΩΤΗΣΗ 10: Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση καθιέρωσε ένα νομικό πλαίσιο γύρω από τα θέματα του προϋπολογισμού που βασίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα προτεραιοτήτων (top down budgeting) με ανώτατο όριο δαπανών το οποίο συντέλεσε στην ευθύνη ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων των Φορέων.	43,29	48,839	0,608	0,533	0,847
ΕΡΩΤΗΣΗ 11: Η ακρίβεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Φορέων και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων, έχουν ως στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους.	43,16	47,429	0,644	0,509	0,844
ΕΡΩΤΗΣΗ 12: Η δημιουργία του Μητρώου Δεσμεύσεων αποσκοπεί στον καλύτερο έλεγχο των δαπανών του κράτους και την παρακολούθηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών και κατ' επέκταση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού	42,82	50,003	0,587	0,548	0,849
ΕΡΩΤΗΣΗ 13: Η δημοσιονομική διαφάνεια επιτυγχάνεται με την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών αναφορών.	43,17	47,454	0,632	0,568	0,844
ΕΡΩΤΗΣΗ 14: Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα ως Διατάκτη και του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) ως υπεύθυνων για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, δρουν ως θεσμικό αντίβαρο στην πολιτική ηγεσία θέτοντας φραγμούς στις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο.	43,80	48,311	0,546	0,473	0,850

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
ΕΡΩΤΗΣΗ 15: Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος (π.χ. ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών, ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών, αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών κλπ) και υλοποιήθηκαν μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα	43,38	52,015	0,333	0,310	0,861
ΕΡΩΤΗΣΗ 16: Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων έγιναν με σαφείς και αναλυτικές οδηγίες από το Υπουργείο Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του κράτους καθώς και με την απαιτούμενη εκπαίδευση των υπαλλήλων των Φορέων.	44,23	49,345	0,507	0,470	0,852
ΕΡΩΤΗΣΗ 17: Η μεταφορά αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) στις οικονομικές υπηρεσίες των Φορέων (ΓΔΟΥ) έγιναν προκειμένου οι φορείς να έχουν την πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους και να αποκτήσουν υψηλή διαχειριστική ευθύνη.	43,27	47,827	0,610	0,565	0,846
ΕΡΩΤΗΣΗ 18: Η σύσταση των ΓΔΟΥ στα Υπουργεία και η μεταφορά σε αυτές αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους αποσκοπούσε στην ανάθεση της ευθύνης στα υπουργεία για τη διοίκηση των οικονομικών τους υποθέσεων και την ενίσχυση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης	43,23	48,790	0,587	0,568	0,847
ΕΡΩΤΗΣΗ 19: Το πληροφοριακό σύστημα καταγραφής, παρακολούθησης και ελέγχου (ΟΠΣΔΠ) του προϋπολογισμού και εκτέλεσης των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις λειτουργικές ανάγκες του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα σας.	43,35	57,600	-0,131	0,160	0,884
ΕΡΩΤΗΣΗ 20: Στον φορέα σας παρουσιάζονται ικανοποιητικά επίπεδα διαχείρισης και εποπτείας με την υιοθέτηση διαδικασιών και δικλίδων ελέγχου που εστιάζουν στην επίτευξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.	43,76	48,313	0,526	0,426	0,851

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
ΕΡΩΤΗΣΗ 21: Το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης εξόπλισε την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και το Υπουργείο Οικονομικών με εργαλεία που ενίσχυσαν την μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.	43,68	47,942	0,650	0,548	0,844
ΕΡΩΤΗΣΗ 22: Με το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο διασφαλίστηκε η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, σε επίπεδο οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για "δημοσιονομική" λογοδοσία, στο πλαίσιο των ακολουθούμενων δημόσιων πολιτικών	43,76	48,294	0,617	0,568	0,846

Πίνακας 5.25

Σύνολο Στατιστικών στοιχείων με τον Δείκτη Cronbach's alpha

Αφαιρώντας την ερώτηση 19 από τον πίνακα 5.24 που αναφέρει ότι «Το πληροφοριακό σύστημα καταγραφής, παρακολούθησης και ελέγχου (ΟΠΣΔΠ) του προϋπολογισμού και εκτέλεσης των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις λειτουργικές ανάγκες του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα σας» φαίνεται να οδηγεί σύμφωνα και με τον πίνακα 5.25 σε αύξηση του δείκτη από 0,861 σε 0,884.

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
0,884	0,885	13

Πίνακας 5.26

Στατιστικά αξιοπιστίας του Δείκτη Cronbach's alpha μετά την αφαίρεση της ερώτησης 19

Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής χρησιμοποιείται μόνο από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ενώ ένα ποσοστό του πλήθους των ερωτηθέντων εργάζεται σε άλλους φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης οι οποίοι διαθέτουν δικό τους μηχανογραφικό σύστημα

δημοσιονομικής διαχείρισης, με αποτέλεσμα η ερώτηση αυτή να καταλήγει λιγότερο αξιόπιστη. Στη συνέχεια από τον πίνακα 5.26 προκύπτει ότι αφαιρώντας την ερώτηση 15 που αναφέρεται στο ότι «Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος (π.χ. ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών, ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών, αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών κλπ) και υλοποιήθηκαν μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα», θα έχουμε αύξηση του Δείκτη. Αυτό διαπιστώνεται και με τον πίνακα 5.27 στον οποίο παρουσιάζεται η αύξηση του δείκτη Cronbach's alpha από 0,884 σε 0,886.

Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
ΕΡΩΤΗΣΗ 9	40,05	49,729	0,502	0,422	0,880
ΕΡΩΤΗΣΗ 10	39,84	49,744	0,608	0,532	0,874
ΕΡΩΤΗΣΗ 11	39,71	48,302	0,646	0,508	0,872
ΕΡΩΤΗΣΗ 12	39,37	51,012	0,578	0,545	0,876
ΕΡΩΤΗΣΗ 13	39,72	48,242	0,641	0,561	0,872
ΕΡΩΤΗΣΗ 14	40,35	48,970	0,565	0,471	0,876
ΕΡΩΤΗΣΗ 15	39,93	52,828	0,344	0,287	0,886
ΕΡΩΤΗΣΗ 16	40,78	50,081	0,522	0,470	0,878
ΕΡΩΤΗΣΗ 17	39,82	48,836	0,601	0,564	0,874
ΕΡΩΤΗΣΗ 18	39,78	49,896	0,570	0,555	0,876
ΕΡΩΤΗΣΗ 20	40,31	48,976	0,545	0,417	0,877
ΕΡΩΤΗΣΗ 21	40,23	48,549	0,676	0,531	0,870
ΕΡΩΤΗΣΗ 22	40,31	49,013	0,633	0,568	0,873

Πίνακας 5.27

Σύνολο στατιστικών στοιχείων με Δείκτη Cronbach's alpha

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
0,886	0,888	12

Πίνακας 5.28

Στατιστική αξιοπιστία Δείκτη Cronbach's alpha μετά την αφαίρεση της ερώτησης 15

Και σε αυτή την ερώτηση θεωρούμε ότι το πλήθος των ερωτηθέντων που εργάζονται στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης φαίνεται να αντιλήφθηκε το μέγεθος των αλλαγών πολύ μεγαλύτερο και την υλοποίηση όλων αυτών των αλλαγών ότι έγιναν σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

Πιο συγκεκριμένα, η αλλαγή του λογιστικού σχεδίου στους φορείς της κεντρική διοίκησης σύμφωνα με το ΠΔ 54/2018 (Α'103) εφαρμόστηκε από τις 1/1/2018 που αποτελούσε μια εντελώς διαφορετική απεικόνιση των λογαριασμών των εξόδων, ενώ στους λοιπούς φορείς όπως ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία εφαρμόζονται ακόμη και σήμερα τα παλιά τους λογιστικά συστήματα. Στόχος του υπουργείου οικονομικών είναι η εφαρμογή ενιαίου λογιστικού σχεδίου από όλους τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης.

Επίσης, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ίσχυσε από 1/1/2019 ενώ στους φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης εφαρμόστηκε από 1/1/2017, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2/90752/0026/10.12.2018 (ΑΔΑ6Α1ΕΗ-ΩΗΨ) Εγκύκλιο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Όλα τα παραπάνω δείχνουν την χρονική διαφορά στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Τέλος από τον πίνακα 5.28 προκύπτει ότι η αφαίρεση κάποιας από τις υπόλοιπες ερώτησης δεν μεταβάλλει τον δείκτη αξιοπιστίας Cronbach's alpha.

Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
ΕΡΩΤΗΣΗ 9	36,62	45,570	0,478	0,381	0,884
ΕΡΩΤΗΣΗ 10	36,42	45,431	0,595	0,529	0,877
ΕΡΩΤΗΣΗ 11	36,28	43,854	0,651	0,503	0,873
ΕΡΩΤΗΣΗ 12	35,94	46,701	0,558	0,511	0,879
ΕΡΩΤΗΣΗ 13	36,29	43,654	0,660	0,541	0,873
ΕΡΩΤΗΣΗ 14	36,93	44,476	0,571	0,470	0,878
ΕΡΩΤΗΣΗ 16	37,36	45,473	0,534	0,468	0,880
ΕΡΩΤΗΣΗ 17	36,39	44,593	0,587	0,558	0,877
ΕΡΩΤΗΣΗ 18	36,36	45,436	0,570	0,555	0,878
ΕΡΩΤΗΣΗ 20	36,89	44,395	0,558	0,411	0,879
ΕΡΩΤΗΣΗ 21	36,81	44,101	0,681	0,531	0,872
ΕΡΩΤΗΣΗ 22	36,89	44,506	0,642	0,563	0,874

Πίνακας 5.29

Σύνολο στατιστικών στοιχείων Δείκτη Cronbach's alpha

5.5 Συζήτηση επί των αποτελεσμάτων

Έχοντας ολοκληρωθεί η διαδικασία καταγραφής των αποτελεσμάτων του ερωτηματολογίου διαπιστώθηκε ότι οι ερευνητικές μας υποθέσεις επιβεβαιώνονται. Το σύνολο των ερωτηθέντων είναι δημόσια στελέχη από τα οποία το μεγαλύτερο ποσοστό (το οποίο ανέρχεται σε 82,6%) έχει εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες. Το επίπεδο εκπαίδευσης των ερωτηθέντων στην πλειοψηφία του είναι στην ανώτατη εκπαίδευση (47,7%) και το 41,3% είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή Διδακτορικού τίτλου. Το 78% των ερωτηθέντων εργάζεται σε φορείς της Κεντρική Κυβέρνησης (πχ Υπουργεία) ενώ το υπόλοιπο ποσοστό 22% εργάζεται σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πχ Δήμους) καθώς και σε Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (πχ νοσοκομεία).

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων σε ποσοστό 76,10% απασχολείται σε υπηρεσίες που έχουν ως κύριο αντικείμενο την κατάρτιση και την εκτέλεση τόσο του τακτικού προϋπολογισμού όσο και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων του φορέα τους και σε υπηρεσίες που ασχολούνται με τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την έκδοση εντολών πληρωμής των δαπανών του φορέα τους.

Όλα τα ανωτέρω υποδηλώνουν σε συνδυασμό με τα χρόνια προϋπηρεσίας που δηλώνουν οι ερωτηθέντες (ποσοστό 68,7 % έχουν από 6 χρόνια και πάνω) ότι είναι δημόσια στελέχη τα οποία ενδεχομένως έχουν εμπλακεί στις αλλαγές που υλοποιήθηκαν ως προς τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης και οι οποίοι μέχρι και σήμερα απασχολούνται σε αντίστοιχες υπηρεσίες και είναι υπεύθυνοι να παρέχουν συστηματική ενημέρωση για την πορεία του Προϋπολογισμού των φορέων τους καθώς και στο δημοσιονομικό έλεγχο των δαπανών τους.

Διαπιστώνουμε από προηγούμενες μελέτες και από την πλειοψηφία των ερωτηθέντων (ποσοστό 51,4%) συμφωνία στο γεγονός ότι η δημοσιονομική μεταρρύθμιση είχε καθοριστεί πριν από την κρίση, άλλα επιταχύνθηκε λόγω των συνθηκών (οικονομική κρίση της Ελλάδας). Η προτεραιότητα της ανάκτησης του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών ήταν καθοριστικός παράγοντας για την ικανότητα της Ελλάδας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της. Σε αυτό βοήθησε επιπρόσθετα και η αντίστοιχη ευρωπαϊκή νομοθεσία, η οποία χαρακτηριζόταν από αυστηρή εποπτεία της προετοιμασίας και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης όπως αναφέραμε και στις προηγούμενες ενότητες, εισήχθη ένα συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής δημοσιονομικής διαχείρισης με το οποίο συμφωνούν και οι ερωτηθέντες σε ποσοστό 71,6%. Ωστόσο μόνο το 40,3% το ερωτηθέντων συμφωνεί ότι με το νέο αυτό θεσμικό πλαίσιο

τα στελέχη της δημόσιας διοίκησής οπλίστηκαν με μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε έναν πολύ κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα της ελληνικής πολιτικής διοίκησης και ότι τα εργαλεία αυτά θα συντελέσουν στην συμμόρφωση της δημοσιονομικής συμπεριφορά της χώρας που θα οδηγήσει συγχρόνως στην μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της Ελλάδας.

Επιβεβαιώνεται και με την ουδέτερη στάση (ποσοστό 42,2%) που τηρούν στο εάν με το νέο αυτό δημοσιονομικό πλαίσιο έχει διασφαλιστεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, σε επίπεδο οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και εάν όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις, οι οποίες συνεχίζονται μέχρι και σήμερα, έχουν αποτελέσει το σημείο εκκίνησης για «δημοσιονομική λογοδοσία» στο πλαίσιο των ακολουθούμενων δημοσίων πολιτικών.

Η πλειοψηφία το ερωτηθέντων (πάνω από το 60%) επιβεβαιώνει ότι ο αρχικός στόχος της μεταρρύθμισης στην οικονομική διαχείριση ήταν να καταστήσει αφενός όλα τα υπουργεία υπεύθυνα για τη διαμόρφωση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους σύμφωνα με ενιαίες, ελεγχόμενες προδιαγραφές προϋπολογισμού, στόχος ο οποίος βασίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα προτεραιοτήτων με ανώτατα όρια δαπανών που έχουν ως απώτερο σκοπό την αποφυγή της διόγκωσης των δαπανών, των ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους.

Σημαντικά εργαλεία δημοσιονομικής διαφάνειας με τα οποία διασφαλίζεται η ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού ενός φορέα σύμφωνα και με τους ερωτηθέντες σε ποσοστό 82.6% είναι η σωστή τήρηση ενός Μητρώου Δεσμεύσεων, καθώς επιτυγχάνεται παράλληλα και η παραγωγή έγκυρων και έγκαιρων δημοσιονομικών αναφορών (το 65,2% των ερωτηθέντων συμφωνεί).

Με το μητρώο δεσμεύσεων ελέγχονται οι δεσμεύσεις επιτυγχάνεται η αποτροπή δεσμεύσεων που δεν μπορούν να εκπληρωθούν και με αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η συσσώρευση απλήρωτων υποχρεώσεων που καθιστά αφερέγγυους τους δημόσιους φορείς.

Όλα τα παραπάνω εργαλεία προαπαιτούν την ύπαρξη ενός πληροφοριακού συστήματος που θα μπορεί να εξυπηρετεί την καταγραφή, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού ενός φορέα. Μέχρι και σήμερα η ύπαρξη ενός πληροφοριακού συστήματος για τον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους δεν υφίσταται, πράγμα που επιβεβαιώνεται και από τους ερωτηθέντες σε ποσοστό 50,5% άλλα και από το κοινό δελτίο τύπου του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2021) το οποίο αναφέρει ότι: «*το GoV-ERP θα αποτελέσει σημαντικό εργαλείο για τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής της χώρας, καθώς θα παρέχει σε πραγματικό*

χρόνο την ακριβή και εύλογη απεικόνιση της χρηματοοικονομικής κατάστασης της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά και του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και της περιουσιακής διάρθρωσής τους».

Το GoV-ERP θα περιλαμβάνει:

- Ένα νέο αναβαθμισμένο Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης
- Την υποστήριξη της εφαρμογής λογιστικής δεδουλευμένης βάσης (ΠΔ 54/2018)
- Την βελτίωση των διαδικασιών κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης των προϋπολογισμών
- Τη δυνατότητα παρακολούθησης όλων των χρηματοοικονομικών σταδίων εκτέλεσης συμβάσεων και προμηθειών (τιμολόγια, αποθήκη, μητρώα παγίων κλπ)
- Την ρευστότητα των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Μια ακόμη σημαντική μεταρρύθμιση προκείμενου να βελτιωθεί η δημοσιονομική διαχείριση ήταν η δημιουργία μηχανισμών ενισχυμένης επιρροής των υπουργείων που θα ήταν υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης, της παρακολούθησης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των φορέων.

Αρχικά θεσπίστηκε ο θεσμός του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών το 2010 που δεδομένης της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας ο ρόλος αυτών των ατόμων ήταν ύψιστης σημασίας. Θα λειτουργούσαν ως επικεφαλής των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων, οι οποίες θα λειτουργούσαν ως υπηρεσίες υποστήριξης για την διατήρηση και την ενίσχυση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας στα νέα δεδομένα διαχείρισης των οικονομικών. Έτσι, ο ρόλος τους ήταν απολύτως κρίσιμος για τη διασφάλιση της σταθερότητας και της προόδου της οικονομίας μας.

Αντιστοίχως ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα που θεσπίστηκε το 2019 και ανέλαβε τον ρόλο του Διατάκτη και τον συντονισμό των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με στόχο να μην υπάρχει συμμετοχή του Υπουργού στην διεκπεραίωση αυτών των διαδικασιών αλλά να απασχολείται και να επικεντρώνεται μόνο στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων του Υπουργείου του.

Για τον εάν τελικώς οι θεσμοί αυτοί κατάφεραν να αποτελέσουν θεσμικό αντίβαρο για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση σε συνάρτηση με τις διαθέσεις της πολιτικής ηγεσίας δεν υπάρχουν ακόμη σαφείς τοποθετήσεις. Οι προηγούμενες μελέτες αναφέρονται στις πολλές τροποποιήσεις των νόμων πάνω στα θέματα που άπτονται της

δημοσιονομικής διαχείρισης και των αρμοδιοτήτων τους, που αποδεικνύουν το πόσο ευάλωτες είναι ακόμη αυτές οι μεταρρυθμίσεις. Αντιστοίχως οι ερωτηθέντες αμφιταλαντεύονται για την αποτελεσματικότητα των θεσμών αυτών, με την πλειοψηφία τους, σε ποσοστό 36,7%, να κρατάει μια ουδέτερη στάση απέναντι στους θεσμούς αυτούς. Ωστόσο, το 30,3% των ερωτηθέντων διαφωνεί ότι αποτελούν θεσμικό αντίβαρο στις πολιτικές ηγεσίες για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ενώ το 33,1% συμφωνεί ότι οι θεσμοί λειτουργούν ως θεσμικό αντίβαρο.

Συνεπακόλουθα για την ενίσχυση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης τα Υπουργεία, διαμέσου των οικονομικών υπηρεσιών τους, ανέλαβαν αντίστοιχη ευθύνη τόσο ως προς την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού τους όσο και τη διαχειριστική ευθύνη των δαπανών τους, γεγονός που επιβεβαιώνεται και από τους ερωτηθέντες με ένα ποσοστό περίπου κοντά στο 65%.

Στόχος των μεταφορών αυτών ήταν να αναλάβει το Υπουργείο Οικονομικών διαμέσου του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους πιο επιτελικό ρόλο τόσο ως προς τον έλεγχο των προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης όσο και ως προς την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των δαπανών τους.

Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος, εξελίχθηκαν γρήγορα ως άμεση προτεραιότητα για τον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών και υλοποιήθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα με πολλές ασάφειες ως προς την εφαρμογή τους, όπως επιβεβαιώνεται τόσο και από τις προηγούμενες μελέτες όσο και από τις απαντήσεις των ερωτηθέντων (51,4%).

Η εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έγινε χωρίς σαφείς και αναλυτικές οδηγίες από το Υπουργείο Οικονομικών, χωρίς την απαιτούμενη εκπαίδευση των υπαλλήλων που ήδη υπηρετούσαν στις οικονομικές υπηρεσίες ούτε με την αντίστοιχη ενίσχυση σε ανθρώπινο δυναμικό μετά τις καινούργιες αρμοδιότητες που τους μεταφέρθηκαν και όπως αναφέραμε πιο πάνω ούτε με το απαιτούμενο πληροφοριακό σύστημα που θα κάλυπτε πλήρως τις λειτουργικές ανάγκες ως προς την δημοσιονομική διαχείριση του φορέα τους.

Όλα αυτά επιβεβαιώνονται και από τις προηγούμενες μελέτες αλλά και από τους ερωτηθέντες (ένα ποσοστό γύρω στο 45%), δηλαδή ενώ υπήρχε πρόβλεψη για την εκπαίδευση των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών (σύμφωνα και με εγκύκλιους του Υπουργείου Οικονομικών) αποδεικνύεται ότι δεν πραγματοποιήθηκε και ούτε υπάρχει η μέριμνα για συστηματική εκπαίδευση σε εξειδικευμένα αντικείμενα. Γενικότερα διαπιστώνεται ότι τα υπουργεία δεν έχουν αναπτύξει πολιτική κατάρτιση που να

μπορεί να προσδιορίσει τις ανάγκες του προσωπικού τους έτσι ώστε οι προσπάθειες εκπαίδευσης να συνάδουν τόσο με την επαγγελματική ανάπτυξη του στελεχικού δυναμικού τους όσο και με τη βελτίωση της απόδοσης των υπηρεσιών για την επίτευξη των στόχων του φορέα τους.

Επιπροσθέτως θα πρέπει να τονίσουμε ότι σύμφωνα με την Έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2022) ελάχιστα υπουργεία έχουν καταγράψει και αποτυπώσει τις διαδικασίες των πράξεων που έχουν δημοσιονομικές συνέπειες στον φορέα τους. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα η επίτευξη της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης από τους φορείς και κατ' επέκταση της εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού να μην κινείται ακόμη απόλυτα σε επίπεδα οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, κάτι το οποίο επιβεβαιώνεται και από τους ερωτηθέντες οι οποίοι σε ποσοστό 42,2% θεωρούν ότι δεν έχει διασφαλιστεί ακόμη η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση με το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο.

Αρα ένα γενικό συμπέρασμα από το ερωτηματολόγιο άλλα και από τις προηγούμενες μελέτες είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις ως προς την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα ήταν απαραίτητες και επισπεύστηκαν λόγω της δημοσιονομικής κρίσης. Ορισμένα από τα βασικά χαρακτηριστικά αυτών των μεταρρυθμίσεων στις δημοσιονομικές διαδικασίες ήταν τα εξής:

1. Προϋπολογισμός από πάνω προς τα κάτω: Η συγκεκριμένη προσέγγιση προϋπολογισμού περιλαμβάνει τον καθορισμό ενός ορίου στους συνολικούς διαθέσιμους πόρους για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό. Στη συνέχεια, το ποσό αυτό κατανέμεται μεταξύ διαφορετικών τομέων δαπανών και προγραμμάτων. Αυτή η προσέγγιση προάγει τη δημοσιονομική πειθαρχία σε σύγκριση με την παραδοσιακή προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω, όπου τα μεμονωμένα αιτήματα δαπανών από διάφορα υπουργεία και οργανισμούς καθόριζαν τη συνολική δαπάνη.
2. Διαφάνεια: Προκειμένου να επιτευχθεί διαφάνεια, ήταν σημαντικό να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα αξιόπιστων και έγκαιρων οικονομικών πληροφοριών (τήρηση μητρώου δεσμεύσεων), η τήρηση ενιαίων λογιστικών διαδικασιών και να διασφαλίζεται ότι καλύπτεται πλήρως η δημοσιονομική νομοθεσία (δηλαδή περιορισμός των δραστηριοτήτων εκτός προϋπολογισμού)
3. Ενίσχυση λογοδοσίας των Υπουργείων: Τα υπουργεία και ιδιαίτερα οι υπηρεσίες θα πρέπει να έχουν την πρωταρχική ευθύνη για τη διαχείριση του προγράμματός τους και την εκτέλεσή του. Αντιστοίχως το Υπουργείο Οικονομικών θα πρέπει να παρέχει σαφείς οδηγίες σχετικά με τις απαιτήσεις εκτέλεσης του προϋπολογισμού

τους και τις προθεσμίες που απαιτούνται για τις εκθέσεις του προϋπολογισμού τους.

Όπως αναφέραμε όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις απέφεραν τα αποτελέσματα που επιθυμούσε η Ελλάδα ως προς την μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων άλλα έχουν να γίνουν πολλά ακόμα προκείμενου να ολοκληρωθεί όλη αυτή η δημοσιονομική μεταρρύθμιση.

Συνοψίζοντας, διαπιστώνει κανείς ότι οι αποτελεσματικοί διοικητικοί μηχανισμοί και οι κατάλληλες διαδικασίες είναι ουσιαστικής σημασίας για την επιτυχία των οικονομικών πολιτικών. Ανεξάρτητα από το πόσο προσεκτικά σχεδιάζεται μια οικονομική πολιτική, τα αποτελέσματά της δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν εάν δεν υπάρχουν κατάλληλοι μηχανισμοί για την εφαρμογή της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Αναλύοντας το θεσμικό πλαίσιο όπως διαμορφώθηκε και προβαίνοντας σε μια αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων αυτών καταλήγουμε ότι η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ήταν απαραίτητη και ουσιαστικά υποχρεωτική προκειμένου η Ελλάδα να συμβαδίσει με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα διαχείρισης. Όλες οι μελέτες και οι εκθέσεις των προηγούμενων ετών τονίζανε τα προβλήματα και τις ελλείψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού τόσο στις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του, όσο και ως προς των κατακερματισμών των διαδικασιών. Η κρίση του 2010 ‘έσπρωξε’ την Ελλάδα στο να ζητήσει χρηματοδοτική ενίσχυση από την διεθνή κοινότητα γεγονός το οποίο είχε ως επακόλουθο να υπογράψει μνημόνια στα οποία αναφέρονταν μεταρρυθμίσεις που απαιτούσε η διεθνής κοινότητα προκειμένου να χρηματοδοτεί την Ελλάδα.

Η αναδιοργάνωσή του δημοσιονομικού πλαισίου είχε ως στόχο αρχικός να ορίσει συνυπεύθυνους ως προς την διαχείριση του δημόσιου χρήματος όλα τα υπουργεία με το να τους εκχωρήσει αρμοδιότητες σε θέματα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και οριοθετώντας τους ανώτατα όρια δαπανών. Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα στον προληπτικό έλεγχο προκειμένου να ενισχυθούν οι αρχές της υπευθυνότητας και λογοδοσίας όσων εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαχείριση με οποιαδήποτε ιδιότητα. Η απόφαση αυτή οδήγησε σε μεταφορά των αρμοδιοτήτων ελέγχου των δαπανών από την ΥΔΕ στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων με στόχο την ενίσχυση την οικονομικότητας του ελέγχου ως συνέπεια την αρχής της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης. Είναι σαφές ότι το θεσμικό περιβάλλον, όπως έχει πλέον καθιερωθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ορίζει ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου για την οικονομική διαχείριση κάθε φορέα Κεντρικής Διοίκησης. Το σύστημα αυτό, με τα εμπόδια που ουσιαστικά έχει θέσει το ίδιο το νομοθετικό πλαίσιο, λειτουργεί ως εργαλείο πρόληψης της απάτης και της διαφθοράς.

Τα νέα δεδομένα στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων οδήγησαν στην θέσπιση της θέσης του Προϊστάμενου των ΓΔΟΥ. Στόχος ήταν το εν λόγω πρόσωπο να είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση της τήρησης των προϋπολογισμών και των ορίων δαπανών του φορέα του. Να λειτουργεί ως προληπτική δύναμη, αποτρέποντας τυχόν παραβιάσεις αυτών των δημοσιονομικών μέτρων. Ο ρόλος του είναι ιδιαίτερα σημαντικός γιατί λειτουργεί ως έλεγχος έναντι της πολιτικής ηγεσίας, διασφαλίζοντας ότι δεν παρεκκλίνουν από ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο η οποία απορρέει από την υποχρέωσή του να

συμμορφώνεται και να συνεργάζεται με το Γενικό Λογιστήριο του κράτους. Είναι υπόλογος όχι μόνο στον άμεσο πολιτικό του προϊστάμενο αλλά και στον υπουργό Οικονομικών και στη Βουλή.

Οι προηγούμενες μελέτες και εκθέσεις θέτουν προβληματισμούς που διαπιστώνονται εξίσου και από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου στο κατά πόσο κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ο Προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών θα μπορέσει να εκπληρώσει τον ρόλο του προασπιστή της συνεπούς δημοσιονομικής διαχείρισης στον φορέα τους. Δηλαδή να καθοδηγεί και να ελέγχει τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες ως προς στην ορθότητα της κατάρτισης, εκτέλεσης και του ελέγχου του προϋπολογισμού καθώς και την εξασφάλιση της άμεσης πληρωμής των καθυστερούμενων οφειλών σύμφωνα πάντα με τις οδηγίες του ΓΛΚ, ακόμα κι αν αυτό σημαίνει ότι θα χρειάζεται να εναντιώνονται σε άτομα που βρίσκονται σε υψηλότερες θέσεις εξουσίας (πχ διαφωνία με τον Διατάκτη). Ωστόσο, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί η σημασία τέτοιων ενεργειών, καθώς στην Ελλάδα, ο ρόλος των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων ως επίσημου ελεγκτή δεν έχει αναπτυχθεί επαρκώς.

Αντιστοίχως τα διοικητικά στελέχη των οικονομικών υπηρεσιών αντιμετώπισαν σημαντικές αλλαγές ως προς τις επιπλέον αρμοδιότητες που ανέλαβαν χωρίς την επαρκή στελέχωση των υπηρεσιών αυτών με καταρτισμένο προσωπικό και χωρίς την αντίστοιχη εκπαίδευση που απαιτούσαν οι συγκεκριμένες θέσεις. Ειδικά μετά την μεταφορά των αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών και την αντίστοιχη αύξηση σε αυτές τις υπηρεσίες τόσο του όγκου της εργασίας τους όσο αντίστοιχα και της διαχειριστικής ευθύνης με την οποία καλούνται να έρθουν αντιμέτωποι (π.χ. διαφωνία ως προς την νομιμότητα και κανονικότητα μιας δαπάνης, τήρηση διαδικασιών ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού κλπ) χωρίς την αντίστοιχη εκπαίδευση και συστηματική κατάρτιση τους με εξειδικευμένη εκπαίδευση έχει οδηγήσει σε φυγή διοικητικών στελεχών από τις οικονομικές υπηρεσίες. Όλο αυτό το γεγονός επηρεάζει την εύρυθμη λειτουργία αυτών των υπηρεσιών και φυσικά προκαλεί κενά θεσμικής μνήμης.

Αυτό αποτυπώνεται και στην έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2022) στην οποία διαπιστώνεται ότι *«Η υποστελέχωση των οικονομικών υπηρεσιών φαίνεται ότι αποτελεί μία κοινή πρόκληση για όλα τα Υπουργεία»*.

Οι προτάσεις μετά από την καταγραφή όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων καθώς και από τα αποτελέσματα της έρευνας είναι τα εξής:

- Το ζήτημα της ανεπαρκούς στελέχωσης και της έλλειψης εξειδικευμένων εργαζομένων στον τομέα των οικονομικών υπηρεσιών απαιτεί προσεκτική εξέταση για τον εντοπισμό πιθανών λύσεων. Μια πιθανή λύση είναι να προσφερθούν κίνητρα στο προσωπικό των οικονομικών υπηρεσιών με βάση την επίτευξη ορισμένων στόχων ή βαθμολογιών, τα οποία θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην προσέλκυση περισσότερων εργαζομένων σε αυτές τις υπηρεσίες. Οι εκτεταμένες ευθύνες, η πιθανότητα ευθύνης και ο συντριπτικός φόρτος εργασίας των οικονομικών υπηρεσιών καθιστούν δύσκολη τη διατήρηση υφιστάμενων εργαζομένων και την προσέλκυση νέων, υπογραμμίζοντας έτσι την ανάγκη παρέμβασης.
- Να υπάρχει πραγματική αξιολόγηση των Προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών και των Υπηρεσιακών Γραμματέων ως προς την επίτευξη των στόχων τους για την διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και η οποία να λαμβάνεται υπόψη κατά τις διαδικασίες επιλογής τους σε αντίστοιχες θέσεις που προκηρύσσονται ανά τριετία.
- Καταγραφή των διαδικασιών και την εκτίμησης των κινδύνων κατά τις δημοσιονομικές πράξεις. Όσο πιο ενημερωμένος είναι ένα στέλεχος της οικονομικής υπηρεσίας τόσο πιο πιθανό είναι να αποφεύγονται τα λάθη και οι καθυστερήσεις και άρα ο φορέας καταλήγει σε πιο οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση του προϋπολογισμού του.
- Εγκατάσταση ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος στο οποίο θα πραγματοποιούνται και θα παρακολουθούνται όλες οι διαδικασίες οικονομικής φύσεως που απαιτούνται για την λειτουργία ενός φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. Δηλαδή την εκτέλεση του προϋπολογισμού του, την καταχώρηση όλων των τιμολογίων που απορρέουν από τις συμβάσεις που συνάπτουν οι φορείς, την έκδοση των Χρηματικών ενταλμάτων κλπ. Αυτό θα έχει σαν αποτέλεσμα στην παραγωγή των απαιτούμενων χρηματοοικονομικών αναφορών από ένα πληροφοριακό σύστημα και όχι την συλλογή των πληροφοριών από δύο και τρία πληροφοριακά συστήματα όπως γίνεται μέχρι και σήμερα.
- Εκπαίδευση συνεχής όλων των υπάλληλων (εισηγητές, προϊστάμενοι) που στελεχώνουν τις οικονομικές υπηρεσίες προκειμένου να ενημερώνονται για τις αλλαγές ως προς στην κείμενη νομοθεσία που τους αφορά, προκειμένου να νιώθουν ασφαλείς για τις γνώσεις που κατέχουν πάνω στο αντικείμενο που απασχολούνται

(πχ ως προς την εκκαθάριση των δαπανών, τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για κάθε δαπάνη).

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση επισπεύσθηκε λόγω της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα και αυτό είχε σαν αποτέλεσμα αυτές οι μεταρρυθμίσεις να περιγράφονται στα μνημόνια σύμφωνα με την έρευνα της Σπανού Κ. (2018) ως «*big bang*» και «*institution building*», με την έννοια της έκτασης, της έντασης και της φιλοδοξίας που εξέφραζαν».

Ο κύριος στόχος των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν η μείωση των δημοσιονομικών ελλειμάτων το οποίο θεωρείται ότι υλοποιήθηκε. Παραθέτοντας το παρακάτω Διάγραμμα 6.1 στο οποίο απεικονίζεται η διαχρονική εξέλιξη του Χρέους της Γενικής Κυβέρνησης για την περίοδο 2000-2021 σύμφωνα με την έκθεση Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (2021) του Υπουργείου Οικονομικών αποδεικνύεται μέχρι το 2019 η διαχρονική μείωση του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης.

Η διαδικασία της αναδιάρθρωσης της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος είναι συνεχής, δεδομένου ότι υπάρχουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που ακόμη βρίσκονται σε εξέλιξη όπως παραδείγματος χάριν η εφαρμογή ενιαίου λογιστικού σχεδίου σε ολόκληρο το τομέα της Γενικής Κυβέρνησης και των οποίων η ολοκλήρωση και η εφαρμογή τους στο εγγύς μέλλον θα οδηγήσει σε αύξηση της αποτελεσματικότητας



Διάγραμμα 6.1

Διαγραμματική απεικόνιση διαχρονική εξέλιξη του Χρέους στην Ελλάδα 2000-2021

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών /Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους 2021

Ο δρόμος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχει ακόμη πολλές αλλαγές προκείμενου να ολοκληρωθεί. Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις στην διαχείριση των δημοσίων οικονομικών που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα από το 2010 και μετά απαιτούν την ύπαρξη στελεχών στην δημόσια διοίκηση που θα συνεισφέρουν από την δική τους πλευρά στην χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα τους. Αυτό επιτυγχάνεται με στελέχη που έχουν ως απώτερο σκοπό ανεξαρτήτως των προσωπικών τους φιλοδοξιών και ιδεών μέσα στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους να αποστέλλουν έγκυρα και έγκαιρα δημοσιονομικά στοιχεία και αναφορές ως προς την πορεία της εκτέλεσης και του ελέγχου του προϋπολογισμού τους, να εφαρμόζουν των έλεγχο των δαπανών τους με τους ισχύοντες δημοσιονομικούς κανόνες καθώς και να εξασφαλίζουν και να συντελούν στην μη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών και γενικός να λειτουργούν με γνώμονα την ορθή διαχείριση των οικονομικών του φορέα τους και κατ' επέκταση την ορθή εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Hawkesworth, I., Bergvall, D., Emery, R. & Wehner, . J., 2008. <https://www.oecd.org>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.oecd.org/greece/42007249.pdf>
[Πρόσβαση 13 12 2022].
- Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M., 2013. *Public financial management and its emerging architecture*, Washington: International .
- European Commission, 2010. <https://ec.europa.eu/>. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_el.pdf
[Πρόσβαση 10 12 2022].
- Morretti, D., Keller, A. & Chevauchez, B., 2019. *Budgeting in Greece*, s.l.: OECD.
- S. Miliakou, A. Pappa, K. Tetorou & E. Tserkezis, 2017. www.minfin.gr. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
<https://www.minfin.gr/documents/20182/531701/GREECE+Recent+developments+in+Public+Financial+Management.pdf/c34312ce-89b8-4663-8748-adbfd4c18245>
[Πρόσβαση 12 12 2022].
- Schmidt-hebbel, k. & Soto, r., 2017. <https://www.researchgate.net>. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
<https://www.researchgate.net/publication/319451727> Fiscal Rules in the World
[Πρόσβαση 29 Μάρτιος 2023].
- Αναστασάτου, Μ. & Τσακλόγλου, Π., 2019. *Διαρθρωτικές αλλαγές στο πέδικο της δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης*. 1η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Παπαζήση.
- Αργεΐτης, Γ., Δάφερμος, Γ. & Μαρσέλλου, Α., 2011. *Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;*, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.
- Βουλή των Ελλήνων/ Γραφείο Προϋπολογισμού του κράτους, 2014.
<http://www.des.unipi.gr>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.des.unipi.gr/wp-content/uploads/2016/02/%CE%9D%CE%95%CE%91-%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97-%CE%A4%CE%97%CE%A3-%CE%9F%CE%9D%CE%95.pdf>
[Πρόσβαση 25 Φεβρουάριος 2023].
- Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας/ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022. *Εκτίμηση ωριμότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου δημοσιονομικού ελέγχου*, Αθήνα: Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Δρακοπούλου, Μ., 2022. *Διπλωματική εργασία << Σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα και οι μεταβολές στην περίοδο 2010 -2020*. Αθήνα: Δρακοπούλου Μαρίνα.

ΕΚΔΔΑ, 2009. <https://www.ekdd.gr>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T2/028/10126.pdf

[Πρόσβαση 9 12 2022].

Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), 2010. www.statistics.gr. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.statistics.gr/register-general-government-entities>

[Πρόσβαση 12 12 2022].

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2011. <https://eur-lex.europa.eu>.

[Ηλεκτρονικό]

Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085)

[content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085)

[Πρόσβαση 23 2 2023].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015. *Ειδική έκθεση με θέμα "Για να βελτιωθεί η παροχή τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα χρειάζεται μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα"*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο/ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[Πρόσβαση 31 3 2023].

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2023. <https://www.europarl.europa.eu/portal/el>.

[Ηλεκτρονικό]

Available at:

[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/79/%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B)

[Πρόσβαση 12 1 2023].

Θεματικό ενημερωτικό δελτίο για το Ευρωπαϊκό εξάμηνο/ Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση, 2017. <https://commission.europa.eu>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/european-](https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/european-semester-thematic-factsheet-national-fiscal-governance-el.pdf)

[semester_thematic-factsheet_national-fiscal-governance_el.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/european-semester-thematic-factsheet-national-fiscal-governance-el.pdf)

[Πρόσβαση 25 Φεβρουάριος 2023].

Ίσαρη, Φ. & Πουρκός, Μ., 2015. <https://eclass.uoa.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PPP125/%CE%A7%CF%81%CE%B7%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%AF%20%CE%BF%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CE%AF/%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%BC%CE%B5%CE%B8%CE%BF%CE%B4%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%>

[Πρόσβαση 8 12 2022].

Κανονισμός 1055/2005, 2005. *Κανονισμός 1055/2005*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κανονισμός 1056/2005, 2005. *Κανονισμός 1056/2005*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κανονισμός 1466/1997, 1997. *Κανονισμός 1466/1997*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Κανονισμός 1466/1997, 1997. *Κανονισμός 1466/1997*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Καπλάνογλου, Γ. & Ράπανος, Β., 2015. <https://eclass.uoa.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/ECON336/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82/%CE%9A%CE%B5%CF%86%CE%AC%CE%BB%CE%B1%CE%B9%CE%BF2,%20%CE%9A%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82%20%CE%A0%CF%81%CE%BF%CF%8B%CF%80%CE%>

[Πρόσβαση 11 12 2022].

Κίτσος, Χ., 2015. <https://repositoryesdda.ekdd.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

https://repositoryesdda.ekdd.gr/jspui/bitstream/123456789/84/1/%ce%9a%ce%99%ce%a4%ce%a3%ce%9f%ce%a3_%ce%a7%ce%91%ce%a1%ce%91%ce%9b%ce%91%ce%9c%ce%a0%ce%9f%ce%a3_%ce%a4%ce%95%ce%9b%ce%99%ce%9a%ce%97_%ce%95%ce%a1%ce%93%ce%91%ce%a3%ce%99%ce%914.pdf

[Πρόσβαση 12 Φεβρουάριος 2023].

Μανεσιώτης, Β., 2014. <https://eclass.aueb.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Feclass.aueb.gr%2Fmodules%2Fdocument%2Ffile.php%2FDEOS211%2>

[Πρόσβαση 13 Φεβρουάριος 2023].

Μηλιώνη, Ν. Α., 2013. <https://www.contiades.com>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.contiades.com/wp-content/uploads/2008/02/yli-b.pdf>

[Πρόσβαση 16 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2023].

Μπαγιώκος, Βασίλειος; Κανονισμός της Βουλής, 2021.

<https://www.hellenicparliament.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148->

[f24dce6a27c8/%CE%9A%CE%91%CE%9D%CE%9F%CE%9D%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A3%20%CE%9A%CE%9F%CE%99%CE%9D%CE%9F%CE%92%CE%9F%CE%A5%CE%9B%CE%95%CE%A5%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9A%CE%A9%CE%94](https://www.contiades.com/wp-content/uploads/2008/02/yli-c.pdf)

[Πρόσβαση 31 3 2023].

Μπαλτά, Ε., 2018. <https://www.contiades.com>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.contiades.com/wp-content/uploads/2008/02/yli-c.pdf>

[Πρόσβαση 14 12 2022].

Μπάρμπας, Ν., 2022. <https://www.academia.edu>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

https://www.academia.edu/73955385/%CE%A3%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D_%CE%94%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85

[Πρόσβαση 14 12 2022].

Ράπανος, Β., 2007. <http://webcache.googleusercontent.com/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rm5-](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rm5-2irBSiUJ:repository.costas-simitis.gr/sf-repository/bitstream/11649/23688/1/A1S6_OikDhmPol_FIT1.pdf&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr)

[2irBSiUJ:repository.costas-simitis.gr/sf-](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rm5-2irBSiUJ:repository.costas-simitis.gr/sf-repository/bitstream/11649/23688/1/A1S6_OikDhmPol_FIT1.pdf&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr)

[repository/bitstream/11649/23688/1/A1S6_OikDhmPol_FIT1.pdf&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rm5-2irBSiUJ:repository.costas-simitis.gr/sf-repository/bitstream/11649/23688/1/A1S6_OikDhmPol_FIT1.pdf&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr)

[Πρόσβαση 8 Φεβρουάριος 2023].

Σαββαΐδου, Α., 2018. www.linkedin.com. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

<https://www.linkedin.com/pulse/%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%B1-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%B4%CF%>

[Πρόσβαση 14 12 2022].

Σπανού, Κ., 2018. *Μεταρρυθμίσεις στην δημόσια διοίκηση στην διάρκεια της κρίσης*. 1η Έκδοση επιμ. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2011), Οδηγία 85/ΕΕ/2011

Τράπεζα της Ελλάδος, 2011. *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010*, Αθήνα: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών.

Υπουργείο Οικονομικών / Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, 2022.

Εγκύκλιος με θέμα <<< Τροποποίηση του άρθρου 15 του π.δ. 54/2018 (ΦΕΚ Α 103/13.06.2018) >>. Αθήνα: Τμήμα Γ' Λογιστικού Πλαισίου Γενικής Κυβέρνησης /Δ/νση Λογιστικής Γενικής Κυβέρνησης.

Υπουργείο Οικονομικών, 2010. *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»*. Αθήνα, Υπουργείο Οικονομικών.

Υπουργείο Οικονομικών, 2010. *Νόμος 3871/2010 (Α' 141) Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη*. Αθήνα: Υπουργείο Οικονομικών.

Υπουργείο Οικονομικών, 2014. *Νόμος 4270 /2014 (Α' 143) Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 85/11/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό*. ΑΘΗΝΑ: Υπουργείο Οικονομικών.

Υπουργείο Οικονομικών, 2014. *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου <<Αρχές δημοσιονομική διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)- δημόσιο λογιστικό>>*, Αθήνα: Υπουργείο Οικονομικών.

Χαλικιά, Μ., Μανωλέσου, Α. & Λάλ, Π., 2025. <https://repository.kallipos.gr/>.

[Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/5075>

[Πρόσβαση 2 12 2022].

Χατζηγιάννης, Κ., 2018. <https://ergopolis.econ.uth.gr/>. [Ηλεκτρονικό]

Available at:

[https://ergopolis.econ.uth.gr/el/%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B5%CF%82/%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B1-](https://ergopolis.econ.uth.gr/el/%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B5%CF%82/%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B1-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE)

[%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-](https://ergopolis.econ.uth.gr/el/%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B5%CF%82/%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B1-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE)

[%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE](https://ergopolis.econ.uth.gr/el/%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B5%CF%82/%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B1-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE)

[Πρόσβαση 12 2 2023].

Χριστοφιλοπούλου, Π., 2021. <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>.

[Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview/article/view/16>

[Πρόσβαση 25 3 2023].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑΣ ΣΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

Ερωτηματολόγιο Διπλωματικής Εργασίας

Αγαπητοί φίλοι και φίλες

Στα πλαίσια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας με θέμα : **"Η αλλαγή φιλοσοφίας που επήλθε στην Διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών στην Ελλάδα μετά το 2010"**, του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών **Δημόσια Οικονομική και Πολιτική του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής**, σας στέλνω το σχετικό ερωτηματολόγιο. Στόχος του ερωτηματολογίου είναι να δούμε κατά πόσο η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών στην Ελλάδα βελτιώθηκε με τις αλλαγές που εφαρμόστηκαν στις οικονομικές υπηρεσίες υπό το πλέγμα των διατάξεων του νόμου 3871/2010 (Α'141) & του νόμου 4270/2014 (Α'143).

Η συμπλήρωσή του είναι προαιρετική και ανώνυμη.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για το χρόνο σας.

Με εκτίμηση

Γεωργίου Σταυρούλα

* Απαιτείται

1. Φύλο *

- Άνδρας
- Γυναίκα
- Άλλο

2. Ηλικία *

- κάτω των 25 ετών
- 26-35 ετών
- 36-45 ετών
- 46-55 ετών
- Άνω των 55 ετών

3. Επίπεδο εκπαίδευσης *

- Απόφοιτος Λυκείου
- Απόφοιτος ΑΕΙ/ΤΕΙ
- Κάτοχος Μεταπτυχιακού/Διδακτορικού διπλώματος

4. Χρόνια προϋπηρεσίας στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα *

- 1-7 έτη
- 8-15 έτη
- 16-23 έτη
- 24-31 έτη
- πάνω από 32 έτη

5. Έχετε εργασιακή εμπειρία σε οικονομικές υπηρεσίες του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα; *

- Ναι
- Όχι

6. Σε ποιο Φορέα εργάζεστε; *

- Κεντρική Κυβέρνηση (Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές, Αποκεντρωμένη Διοίκηση)
- Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Περιφέρειες, ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ ΟΤΑ)
- Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (Ασφαλιστικά ταμεία, Οργανισμοί Απασχόλησης, Οργανισμοί Παροχής Υγείας)
- Άλλο

7. Θέση εργασίας στο Φορέα σας *

- Υπάλληλος
- Προϊστάμενος
- Διευθυντής
- Γενικός Διευθυντής

8. Η Υπηρεσιακή μονάδα που εργάζεστε σήμερα ασχολείται με τις διαδικασίες που αφορούν σε *

- κατάρτιση και εκτέλεση του Τακτικό/ΠΔΕ Προϋπολογισμού του Φορέα σας
- Έλεγχο , εκκαθάριση και έκδοση εντολών πληρωμής δαπανών του Φορέα σας
- Άλλο

9. Οι αδυναμίες του προϋπολογισμού της Ελλάδας και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής της στα δημοσιονομικά προγράμματα (μνημόνια), επιτάχυναν την δημοσιονομική μεταρρύθμιση της. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Συμφωνώ ούτε Διαφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

10. Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση καθιέρωσε ένα νομικό πλαίσιο γύρω από τα θέματα του προϋπολογισμού που βασίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα προτεραιοτήτων (top down budgeting) με ανώτατο όριο δαπανών το οποίο συντέλεσε στην ευθύνη ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων των Φορέων. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

11. Η ακρίβεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Φορέων και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων , έχουν ως στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

12. Η δημιουργία του Μητρώου Δεσμεύσεων αποσκοπεί στον καλύτερο έλεγχο των δαπανών του κράτους και την παρακολούθηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών και κατ' επέκταση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

13. Η δημοσιονομική διαφάνεια επιτυγχάνεται με την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών αναφορών. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

14. Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα ως Διατάκτη και του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) ως υπεύθυνων για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, δρουν ως θεσμικό αντίβαρο στην πολιτική ηγεσία θέτοντας φραγμούς στις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

15. Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις είχαν εξαιρετικά μεγάλο εύρος (π.χ. ενίσχυση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών, ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών, αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών κλπ) και υλοποιήθηκαν μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

16. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων έγιναν με σαφείς και αναλυτικές οδηγίες από το Υπουργείο Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του κράτους καθώς και με την απαιτούμενη εκπαίδευση των υπαλλήλων των Φορέων. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

17. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) στις οικονομικές υπηρεσίες των Φορέων (ΓΔΟΥ) έγιναν προκείμενου οι φορείς να έχουν την πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους και να αποκτήσουν υψηλή διαχειριστική ευθύνη. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

18. Η σύσταση των ΓΔΟΥ στα Υπουργεία και η μεταφορά σε αυτές αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους αποσκοπούσε στην ανάθεση της ευθύνης στα υπουργεία για τη διοίκηση των οικονομικών τους υποθέσεων και την ενίσχυση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

19. Το πληροφοριακό σύστημα καταγραφής , παρακολούθησης και ελέγχου (ΟΠΣΔΠ) του προϋπολογισμού και εκτέλεσης των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης **δεν** ανταποκρίνεται πλήρως στις λειτουργικές ανάγκες του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα σας *

- Διαφωνώ
- Διαφωνώ απόλυτα
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

20. Στον φορέα σας παρουσιάζονται ικανοποιητικά επίπεδα διαχείρισης και εποπτείας με την υιοθέτηση διαδικασιών και δικλίδων ελέγχου που εστιάζουν στην επίτευξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

21. Το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης εξόπλισε την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και το Υπουργείο Οικονομικών με εργαλεία που ενίσχυσαν την μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

22. Με το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο διασφαλίστηκε η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, σε επίπεδο οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για <<δημοσιονομική>> λογοδοσία, στο πλαίσιο των ακολουθούμενων δημόσιων πολιτικών. *

- Διαφωνώ απόλυτα
- Διαφωνώ
- Ούτε Διαφωνώ ούτε Συμφωνώ
- Συμφωνώ
- Συμφωνώ απόλυτα

Αυτό το περιεχόμενο δεν δημιουργήθηκε και δεν προσυπογράφεται από τη Microsoft. Τα δεδομένα που υποβάλλετε θα αποσταλούν στον κάτοχο της φόρμας.

 Microsoft Forms

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

23.11.2011

EL

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

L 306/41

II

(Μη νομοθετικές πράξεις)

ΟΔΗΓΙΕΣ

ΟΔΗΓΙΑ 2011/85/ΕΕ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 8ης Νοεμβρίου 2011

σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 126 παράγραφος 14 τρίτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ⁽¹⁾,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ⁽²⁾,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Είναι αναγκαίο να αξιοποιηθεί η πείρα που εκτίθη κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Οι πρόσφατες οικονομικές εξελίξεις έχουν θέσει την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε ολόκληρη την Ένωση αντιμετώπιση με νέες προκλήσεις και κατέδειξαν την ανάγκη ενίσχυσης της εθνικής αποδοχής και ενιαίων απαιτήσεων όσον αφορά τους κανόνες και τις διαδικασίες που διαμορφώνουν τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί τι πρέπει να πράττουν οι εθνικές αρχές για να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του πρωτοκόλλου αριθ. 12 σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΤΕΕ) και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και ιδίως με το άρθρο 3.
- (2) Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και οι υποτομείς τους διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα που περιλαμβάνουν στοιχεία όπως τήρηση λογιστικών βιβλίων, εσωτερικό έλεγχο, χρηματοοικονομική αναφορά και λογιστικό έλεγχο. Τα συστήματα αυτά θα πρέπει να διακρίνονται από τα στατιστικά δεδομένα που αφορούν τα αποτελέσματα των δημοσίων οικονομικών βάσει στατιστικών μεθοδολογιών, και από τις προγνώσεις ή την κατάρτιση του προϋπολογισμού, που αφορούν τα μελλοντικά δημόσια οικονομικά.

- (3) Πλήρεις και αξιόπιστες πρακτικές δημόσιες λογιστικές για όλους τους υποτομείς του δημοσίου είναι προϋπόθεση για την παραγωγή στατιστικών υψηλής ποιότητας, οι οποίες θα είναι συγκρίσιμες μεταξύ των κρατών μελών. Ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι ισχύοντες κανόνες εφαρμόζονται σε όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης. Ο ανεξάρτητος λογιστικός έλεγχος που διεξάγεται από δημόσια θεσμικά όργανα όπως Ελεγκτικά Συνέδρια ή ιδιωτικοί ελεγκτικοί φορείς θα πρέπει να ενθαρρύνει τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

- (4) Η διαθεσιμότητα δημοσιονομικών δεδομένων έχει καιρική σημασία για την ορθή λειτουργία του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας στην Ένωση. Η τακτική διάθεση αξιόπιστων δημοσιονομικών δεδομένων εγκαίρως αποτελεί το βασικό στοιχείο της κατάλληλης παρακολούθησης στον σωστό χρόνο, πράγμα το οποίο, στη συνέχεια, παρέχει τη δυνατότητα για άμεσες ενέργειες, σε περίπτωση μη αναμενόμενων δημοσιονομικών εξελίξεων. Στοιχείο καιρίας σημασίας για τη διασφάλιση της ποιότητας των δημοσιονομικών δεδομένων είναι η διαφάνεια, η οποία πρέπει να συνεπάγεται τακτική δημοσίευση των δεδομένων αυτών.

- (5) Όσον αφορά τις στατιστικές, με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, σχετικά με τις ευρωπαϊκές στατιστικές ⁽³⁾ θεσπίστηκε νομοθετικό πλαίσιο για την παραγωγή ευρωπαϊκών στατιστικών, με σκοπό τη διαμόρφωση, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών της Ένωσης. Στον εν λόγω κανονισμό καθορίστηκαν επίσης οι αρχές που διέπουν την ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών: επαγγελματική ανεξαρτησία, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, αξιοπιστία, στατιστικό απόρρητο και σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, με επακριβή ορισμό εκάστης από αυτές τις βασικές αρχές. Με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009, για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ⁽⁴⁾, ενισχύθηκαν οι εξουσίες της Επιτροπής όσον αφορά την επαλήθευση των στατιστικών δεδομένων που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

⁽¹⁾ Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2011 (δεν δημοσιεύθηκε ακόμα στην Επίσημη Εφημερίδα).

⁽²⁾ ΕΕ C 150 της 20.5.2011, σ. 1.

⁽³⁾ ΕΕ L 87 της 31.3.2009, σ. 164.

⁽⁴⁾ ΕΕ L 145 της 10.6.2009, σ. 1.

- (6) Οι ορισμοί των όρων «δημόσιος και δημοσιονομικός», «έλλειμμα» και «επένδυση» προσδιορίζονται στο πρωτόκολλο αριθ. 12 σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, με παραπομπή στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών (ΕΣΟΛ), το οποίο αντικαταστάθηκε από το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας, όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1996, περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας (¹), (ΕΣΟΛ 95).
- (7) Η διαθεσιμότητα και ποιότητα των δεδομένων του ΕΣΟΛ 95 έχει καθοριστική σημασία για την ορθή λειτουργία του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ. Το ΕΣΟΛ 95 βασίζεται σε πληροφορίες που παρέχονται σε βάση δεδουλευμένων. Ωστόσο, τα δημοσιονομικά στατιστικά δεδομένα που υπολογίζονται σε βάση δεδουλευμένων βασίζονται στην προηγούμενη συλλογή ταμειακών δεδομένων ή στις ισοδύναμες τιμές τους. Αυτά μπορούν να επιτελέσουν σημαντικό ρόλο ώστε να βελτιωθεί εγκαίρως η δημοσιονομική παρακολούθηση, προκειμένου να αποφεύγεται ο καθυστερημένος εντοπισμός σημαντικών δημοσιονομικών σφαλμάτων. Η διαθεσιμότητα χρονολογικών σειρών με ταμειακά δεδομένα για τις δημοσιονομικές εξελίξεις μπορεί να αποκαλύψει χαρακτηριστικά που να δικαιολογούν στενότερη εποπτεία. Τα προς δημοσιοποίηση δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση (ή οι ισοδύναμες τιμές από τα δημόσια λογιστικά συστήματα αν τα δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση δεν είναι διαθέσιμα) θα πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον συνολικό ισοζύγιο, συνολικά έσοδα και συνολικές δαπάνες. Σε αιτιολογημένες περιπτώσεις, π.χ. αν υπάρχει μεγάλος αριθμός τοπικών κρατικών οργανισμών, η έγκαιρη δημοσίευση δεδομένων μπορεί να στηριχθεί σε κατάλληλες τεχνικές υπολογισμού βάσει δείγματος οργανισμών, ενώ σε μεταγενέστερη αναθεώρηση θα χρησιμοποιούνται πλήρη δεδομένα.
- (8) Οι μεροληπτικές και μη ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις μπορούν να υπονομεύσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού σχεδιασμού και, κατά συνέπεια, να εμποδίσουν την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ενώ η διαφάνεια και η σύζηση των μεθοδολογιών πρόγνωσης είναι δυνατόν να αυξήσουν σημαντικά την ποιότητα των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό.
- (9) Αποφασιστική για την εξασφάλιση της χρησιμοποίησης ρεαλιστικών προγνώσεων κατά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής είναι η διαφάνεια, η οποία θα πρέπει να συνεπάγεται τη δημοσιοποίηση όχι μόνο της επίσημης μακροοικονομικής και δημοσιονομικής πρόγνωσης που έχει προετοιμαστεί για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό, αλλά και των μεθοδολογιών, των παραδοχών και των συναφών παραμέτρων επί των οποίων βασίσθηκαν οι προγνώσεις αυτές.
- (10) Αναλύσεις ευαισθησίας και αντίστοιχες δημοσιονομικές προβλέψεις, που συμπληρώνουν το πιθανότερο μακροοικονομικό δημοσιονομικό σενάριο, επιτρέπουν να αναλυθεί το πώς θα εξελίσσονταν οι κυριότερες δημοσιονομικές μεταβλητές υπό διαφορετικές παραδοχές για τους συντελεστές ανάπτυξης και τα επιτόκια και, επομένως, μειώνουν σημαντικά το ενδεχόμενο να τεθεί σε κίνδυνο η δημοσιονομική πειθαρχία από σφάλματα πρόγνωσης.
- (11) Οι προγνώσεις της Επιτροπής και οι πληροφορίες σχετικά με τα μοντέλα επί των οποίων βασίζονται μπορούν να αποτελέσουν για τα κράτη μέλη χρήσιμο σημείο αναφοράς για το πιθανότερο μακροοικονομικό δημοσιονομικό τους σενάριο, ενισχύοντας το κύρος των προγνώσεων που χρησιμοποιούν για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό. Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη μπορεί να αναμένεται να συγκρίνουν τις προγνώσεις που χρησιμοποιούν για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό με τις προγνώσεις της Επιτροπής ποικίλλει ανάλογα με το χρονοδιάγραμμα της κατάρτισης των προγνώσεων και τη συγκρισιμότητα των μεθοδολογιών πρόγνωσης και των παραδοχών. Οι προγνώσεις άλλων ανεξάρτητων φορέων μπορούν επίσης να προσφέρουν χρήσιμους δείκτες επιδόσεων.
- (12) Σημαντικές διαφορές μεταξύ του μακροοικονομικού δημοσιονομικού σεναρίου που επελέγη και των προγνώσεων της Επιτροπής θα πρέπει να περιγράφονται κατά τρόπο τεκμηριωμένο, ιδίως εάν το επίπεδο ή η εξέλιξη των μεταβλητών των εξωτερικών παραδοχών αποκλίνουν σημαντικά από τις τιμές που περιλαμβάνονται στις προγνώσεις της Επιτροπής.
- (13) Δεδομένης της αλληλεξάρτησης των προϋπολογισμών των κρατών μελών και του προϋπολογισμού της Ένωσης, η Επιτροπή, για να υποστηρίξει τα κράτη μέλη κατά την προετοιμασία των δημοσιονομικών τους προγνώσεων, θα πρέπει να παρέχει προγνώσεις για τις δαπάνες της ΕΕ με βάση το επίπεδο δαπανών που έχει προγραμματιστεί στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.
- (14) Για να διευκολυνθεί η παραγωγή των προγνώσεων που χρησιμοποιούνται για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό και να αποσαφηνίζονται οι διαφορές μεταξύ των προγνώσεων της Επιτροπής και των κρατών μελών, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει κάθε έτος να έχει τη δυνατότητα να συζητεί με την Επιτροπή τις παραδοχές επί των οποίων στηρίζεται η προετοιμασία των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων.
- (15) Η ποιότητα των επίσημων μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων ενισχύεται καθοριστικά από την τακτική, αμερόληπτη και περιεκτική αξιολόγηση βασισμένη σε αντικειμενικά κριτήρια. Η διεξοδική αξιολόγηση περιλαμβάνει ενδελεχή έλεγχο των οικονομικών παραδοχών, σύγκριση με τις προγνώσεις που έχουν καταρτίσει άλλοι οργανισμοί και αξιολόγηση των επιδόσεων προηγούμενων προγνώσεων.
- (16) Δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών που βασίζονται σε κανόνες είναι αποδεδειγμένης αποτελεσματικότητας για την ενίσχυση της αποδοχής από κάθε κράτος μέλος των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ και για την προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, οι ασητηροί ανά χώρα αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες, συνεπείς με τους δημοσιονομικούς στόχους στο επίπεδο της Ένωσης, θα πρέπει να αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του ενισχυμένου

(¹) ΕΕ L 310 της 30.11.1996, σ. 1.

πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας της Ένωσης. Οι αυστηροί αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες θα πρέπει να διαθέτουν σαφώς διατυπωμένο καθορισμό στόχων καθώς και μηχανισμούς αποτελεσματικής και έγκαιρης παρακολούθησης. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να βασίζονται σε αξιόπιστη και ανεξάρτητη ανάλυση από ανεξάρτητους φορείς ή φορείς με λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών. Επιπλέον, η πείρα από τις πολιτικές έχει δείξει ότι, για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες, η μη συμμόρφωση πρέπει να επισύρει συνέπειες, έστω κι αν αυτό συνίσταται στο να αποκτήσει απλώς κακή φήμη ένα κράτος.

- (17) Δυνάμει του πρωτοκόλλου αριθ. 15 για ορισμένες διατάξεις που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας που επισυνάπτεται στην ΣΕΕ και στην ΣΔΕΕ, οι τιμές αναφοράς που αναφέρονται στο πρωτόκολλο αριθ. 12 σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, το οποίο επισυνάπτεται στις συνθήκες αυτές, δεν δεσμεύουν άμεσα το Ηνωμένο Βασίλειο. Δεν εφαρμόζεται κατά συνέπεια στο Ηνωμένο Βασίλειο η υποχρέωση των κρατών μελών να διαθέτουν αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που προωθούν αποτελεσματικά τη συμμόρφωση με τις ειδικές τιμές αναφοράς για το υπερβολικό έλλειμμα ούτε η σχετική υποχρέωση να είναι σύμφωνοι οι πολιτικές στόχοι των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων προς τους κανόνες αυτούς.
- (18) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφεύγουν φιλοκυκλικές δημοσιονομικές πολιτικές, οι δε προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης θα πρέπει να είναι εντονότερες σε ευνοϊκές οικονομικές περιόδους. Η σαφής διατύπωση των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων συντελεί στην επίτευξη αυτών των στόχων και θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται στην ετήσιο νόμο περί προϋπολογισμού των κρατών μελών.
- (19) Ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός μπορεί να είναι συνεπής τόσο με το προληπτικό όσο και με το διορθωτικό σκέλος του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης μόνον εφόσον υιοθετεί μια πολυετή προοπτική και επιδιώκει, ειδικότερα, την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων. Τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια συντελούν κατ' εξοχήν στο να διασφαλιστεί ότι τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών συνάδουν με τη νομοθεσία της Ένωσης. Στο πνεύμα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών⁽¹⁾ και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος⁽²⁾, τα προληπτικά και τα διορθωτικά μέρη του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν θα πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα.
- (20) Μολοντί η έγκριση του ετήσιου νόμου περί προϋπολογισμού αποτελεί το βασικό στάδιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού κατά το οποίο λαμβάνονται σημαντικές δημοσιονομικές αποφάσεις στα κράτη μέλη, τα περισσότερα δημοσιονομικά μέτρα έχουν δημοσιονομικές συνέπειες που υπερβαίνουν κατά πολύ τον ετήσιο δημοσιονομικό κύκλο. Ως εκ τούτου, η μονοετής προοπτική δεν αποτελεί επαρκή

βάση για ορθές δημοσιονομικές πολιτικές. Προκειμένου να ενσωματωθεί η πολυετής δημοσιονομική προοπτική του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας της Ένωσης, η κατάρτιση του ετήσιου νόμου περί προϋπολογισμού θα πρέπει να βασίζεται σε πολυετή δημοσιονομικό σχεδιασμό, που να απορρέει από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο.

- (21) Αυτό το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο πρέπει να περιέχει, μεταξύ άλλων, προβλέψεις για κάθε σημαντικό στοιχείο δαπανών και εσόδων για το δημοσιονομικό έτος και πέραν αυτού σε βάση αμετάβλητης πολιτικής. Κάθε κράτος μέλος πρέπει να είναι σε θέση να ορίζει καταλλήλως τις αμετάβλητες πολιτικές και ο ορισμός πρέπει να δημοσιοποιείται μαζί με τις συναφείς παραδοχές, μεθοδολογίες και σχετικές παραμέτρους.
- (22) Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να εμποδίζει καμία νέα κυβέρνηση κράτους μέλους να επικαιροποιεί το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο ώστε αυτό να αντανακλά τις νέες της πολιτικές προτεραιότητες. Στην περίπτωση αυτή, η νέα κυβέρνηση επισημαίνει τις διαφορές με το προηγούμενο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο.
- (23) Οι διατάξεις του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας, που προβλέπεται στη ΣΔΕΕ, και ιδίως το σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ισχύουν για το δημόσιο στο σύνολό του που περιλαμβάνει τους υποτομείς «κεντρική διοίκηση», «διοίκηση ομόσπονδων κρατιδίων», «τοπική αυτοδιοίκηση» και «οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης», όπως ορίζονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96.
- (24) Σημαντικός αριθμός κρατών μελών έχουν προβεί σε αξιοσημείωτη δημοσιονομική αποκέντρωση, με μεταβίβαση δημοσιονομικών εξουσιών σε υποεθνικό επίπεδο. Ο ρόλος των εν λόγω υποεθνικών κυβερνήσεων στη διασφάλιση της τήρησης του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης έχει ήδη αυξηθεί σε μεγάλο βαθμό, θα πρέπει δε να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη δέουσα υπαγωγή όλων των υποτομείων του δημοσίου στο πεδίο εφαρμογής των υποχρεώσεων και των διαδικασιών που προβλέπονται στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, ιδίως, αλλά όχι αποκλειστικά, στα προαναφερθέντα κράτη μέλη.
- (25) Για να προωθήσουν αποτελεσματικά τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, τα δημοσιονομικά πλαίσια θα πρέπει να καλύπτουν συνολικά τα δημόσια οικονομικά. Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής οι συναλλαγές των οργανισμών και ταμείων του δημοσίου που δεν αποτελούν μέρος των τακτικών προϋπολογισμών σε επίπεδο υποτομεία και οι οποίες έχουν άμεσα ή μεσοπρόθεσμο αντίκτυπο στις δημοσιονομικές θέσεις των κρατών μελών. Ο συνδυασμένος αντίκτυπος τους στα ισοζύγια γενικής κυβέρνησης και στο χρέος πρέπει να παρουσιάζεται στο πλαίσιο των ετήσιων δημοσιονομικών διαδικασιών και των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών σχεδίων.

⁽¹⁾ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, α. 1.

⁽²⁾ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, α. 6.

- (26) Ομοίως, η ύπαρξη ενδεχόμενων υποχρεώσεων χρήζει ιδιαίτερης προσοχής. Ειδικότερα, οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις περιλαμβάνουν πιθανές δεσμεύσεις που εξαρτώνται από το αν θα συμβεί κάποιο αβέβαιο μελλοντικό γεγονός ή παρούσες δεσμεύσεις όπου η πληρωμή δεν είναι πιθανή ή το ποσό μιας πιθανής πληρωμής δεν μπορεί να αποτιμηθεί με αξιοπιστία. Περιλαμβάνουν λόγου χάρι σχετικές πληροφορίες για κρατικές εγγυήσεις, μη εξυπηρετούμενα δάνεια και υποχρεώσεις που απορρέουν από τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένων, όπου κρίνεται σκόπιμο, της πιθανότητας εκτέλεσής τους και της ενδεχόμενης ημερομηνίας πραγματοποίησης της δαπάνης των ενδεχόμενων υποχρεώσεων. Ευαισθησίες της αγοράς θα πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη.
- (27) Η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί τακτικά την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Πρέπει να εντοπίζονται και να ανταλλάσσονται βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας που αφορούν τις διάφορες πτυχές των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων.
- (28) Δεδομένου ότι ο στόχος της παρούσας οδηγίας, συγκεκριμένα η ομοιομόρφη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική πειθαρχία, όπως απαιτείται βάσει της ΣΛΕΕ, είναι αδύνατον να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται, συνεπώς, να επιτευχθεί καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο, η Ένωση μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της ΣΕΕ. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο, η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου αυτού.
- (29) Σύμφωνα με το σημείο 34 της διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁽¹⁾, τα κράτη μέλη ενδιαρούνται να καταρτίσουν προς ίδια χρήση, και προς όφελος της Ένωσης, τους δικούς τους πίνακες, οι οποίοι αποτυπώνουν, στο μέτρο του δυνατού, την αντιστοιχία της παρούσας οδηγίας με τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και να τους δημοσιοποιούν,
- με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, το οποίο προσαρτάται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ. Εν προκειμένω ισχύει επίσης ο ορισμός των υποτομέων του δημοσίου, ως εκτίθεται στο σημείο 2.70 του παραρτήματος Α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2223/96.
- Επιπλέον ισχύει ο ακόλουθος ορισμός:
- ως «δημοσιονομικό πλαίσιο» νοείται ένα σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής του δημοσίου, και ιδίως:
- α) συστήματα δημοσιονομικής λογιστικής και στατιστικής αναφοράς·
 - β) κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προγνώσεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό·
 - γ) αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες ανά χώρα, οι οποίοι συμβάλλουν ώστε η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών να είναι συνεπής με τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους βάσει της ΣΛΕΕ που εκφράζονται ως συνοπτικός δείκτης δημοσιονομικών επιδόσεων, όπως είναι το δημοσιονομικό έλλειμμα, ο δημόσιος δανεισμός, το δημόσιο χρέος ή μια σημαντική συνιστώσα τους·
 - δ) δημοσιονομικές διαδικασίες οι οποίες περιλαμβάνουν διαδικαστικούς κανόνες που ρυθμίζουν όλα τα στάδια της διαδικασίας του προϋπολογισμού·
 - ε) μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια, ως ειδικό σύνολο εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών που επεκτείνουν τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν του ετήσιου δημοσιονομικού κύκλου και συνεπάγονται επίσης τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων·
 - στ) ρυθμίσεις για την ανεξάρτητη παρακολούθηση και ανάλυση, ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια των στοιχείων της διαδικασίας του προϋπολογισμού·
 - ζ) μηχανισμοί και κανόνες που ρυθμίζουν τις δημοσιονομικές σχέσεις μεταξύ των δημόσιων αρχών στους υποτομείς του δημοσίου.

ΕΞΕΛΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΘΕΜΑ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Άρθρο 1

Η παρούσα οδηγία καθορίζει λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τα αναγκαία χαρακτηριστικά των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη θα συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ όσον αφορά την αποφυγή υπερβολικών κρατικών ελλειμμάτων.

Άρθρο 2

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ορισμοί των όρων «δημόσιος και δημοσιονομικός», «έλλειμμα» και «επένδυση» που παρατίθενται στο άρθρο 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 12 σχετικά

⁽¹⁾ ΕΕ C 321 της 31.12.2003, σ. 1.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

ΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΕΣ

Άρθρο 3

1. Όσον αφορά τα εθνικά δημόσια λογιστικά συστήματα, τα κράτη μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων προκειμένου να εκπονηθούν δεδομένα βάσει του ΕΣΟΛ 95. Τα εν λόγω δημόσια λογιστικά συστήματα υπόκεινται σε εσωτερικό έλεγχο και ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την έγκαιρη και τακτική δημοσίευση δημοσιονομικών δεδομένων για όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης όπως ορίζεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη δημοσιεύουν:

α) δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση (ή την ισοδύναμη τιμή από τα δημόσια λογιστικά συστήματα αν τα δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση δεν είναι διαθέσιμα) με την εξής συχνότητα:

— ανά μήνα για την κεντρική διοίκηση, τη διοίκηση ομόσπονδων κρατιδίων και τους υποτομείς κοινωνικής ασφάλισης, πριν από το τέλος του επόμενου μήνα και

— ανά τρίμηνο, για τον υποτομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, πριν το τέλος του επόμενου τριμήνου·

β) λεπτομερή πίνακα αντιστοιχίας, όπου εμφανίζεται η μεθοδολογία μετάβασης από δεδομένα σε ταμειακή βάση (ή τις ισοδύναμες τιμές από τα δημόσια λογιστικά συστήματα αν τα δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση δεν είναι διαθέσιμα) σε δεδομένα βάσει του ΕΣΟΛ 95.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ III

ΠΡΟΓΝΩΣΕΙΣ

Άρθρο 4

1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο δημοσιονομικός σχεδιασμός να βασίζεται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, χρησιμοποιώντας τις πλέον επίκαιρες πληροφορίες. Ο δημοσιονομικός σχεδιασμός βασίζεται στο πιθανότερο μακροοικονομικό δημοσιονομικό σενάριο ή σε επιφυλακτικότερο σενάριο. Οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις συγκρίνονται με τις πλέον επικαιροποιημένες προγνώσεις της Επιτροπής και, ενδεχομένως, τις προγνώσεις άλλων ανεξάρτητων οργανισμών. Σημαντικές διαφορές μεταξύ του μακροοικονομικού δημοσιονομικού σεναρίου που επελέγη και των προγνώσεων της Επιτροπής πρέπει να περιγράφονται κατά τρόπο τεκμηριωμένο, ιδίως εάν το επίπεδο ή η εξέλιξη των μεταβλητών των εξωτερικών παραδοχών αποκλίνουν σημαντικά από τις τιμές που περιλαμβάνονται στις προγνώσεις της Επιτροπής.

2. Η Επιτροπή προβαίνει σε δημοσιοποίηση των μεθοδολογιών, υποθέσεων και σχετικών παραμέτρων πάνω στις οποίες στηρίζονται οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις της.

3. Η Επιτροπή, προκειμένου να υποστηρίξει τα κράτη μέλη κατά την προετοιμασία των δημοσιονομικών τους προγνώσεων, παρέχει προγνώσεις για τις δαπάνες της ΕΕ με βάση το επίπεδο δαπανών που έχει προγραμματιστεί στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

4. Στο πλαίσιο μιας ανάλυσης ευαισθησίας, οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις εξετάζουν την πορεία των κύριων δημοσιονομικών μεταβλητών υπό διαφορετικές παραδοχές για τους συντελεστές ανάπτυξης και τα επιτόκια. Το φάσμα των εναλλακτικών παραδοχών που χρησιμοποιούνται στις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις προσδιορίζεται με γνώμονα τις επιδόσεις των προηγούμενων προγνώσεων και επιδιώκει να λαμβάνει υπόψη σχετικά σενάρια κινδύνου.

5. Τα κράτη μέλη διευκρινίζουν ποιο όργανο είναι αρμόδιο για την κατάρτιση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων και δημοσιεύουν τις επίσημες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις που καταρτίζονται για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό, συμπεριλαμβανομένων των μεθοδολογιών, παραδοχών και σχετικών παραμέτρων στις οποίες στηρίζονται οι εν λόγω προγνώσεις. Τουλάχιστον κάθε έτος τα κράτη μέλη και η Επιτροπή διεξάγουν τεχνικό διάλογο σχετικά με τις παραδοχές στις οποίες στηρίζεται η προετοιμασία των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων.

6. Οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό υποβάλλονται σε τακτική, αμερόληπτη και περιεκτική αξιολόγηση βάσει αντικειμενικών κριτηρίων συμπεριλαμβανομένης της εκ των υστέρων αξιολόγησης. Τα αποτελέσματα της εν λόγω αξιολόγησης δημοσιοποιούνται και λαμβάνονται δεόντως υπόψη στις μελλοντικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις. Εάν η αξιολόγηση εντοπίσει μια σημαντική μεροληπτική αντιμετώπιση που επηρεάζει τις μακροοικονομικές προγνώσεις για μια περίοδο τουλάχιστον τεσσάρων συναπών ετών, το ενεχόμενο κράτος μέλος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα και τα δημοσιοποιεί.

7. Τα επίπεδα τριμήνου όσον αφορά το χρέος και το έλλειμμα των κρατών μελών δημοσιοποιούνται από την Επιτροπή (Eurostat) ανά τρίμηνο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV

ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ

Άρθρο 5

Κάθε κράτος μέλος διαθέτει τους αντίστοιχους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που προωθούν αποτελεσματικά, σε ένα πολυετές πλαίσιο ολοκλήρης της γενικής κυβέρνησης, τη συμμόρφωση προς τις αντίστοιχες εκ της ΣΛΕΕ υποχρεώσεις του στον τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι εν λόγω κανόνες προωθούν συγκεκριμένα:

α) συμμόρφωση με τις τιμές αναφοράς για το έλλειμμα και το χρέος, οι οποίες καθορίζονται σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ·

β) την υιοθέτηση ενός ορίζοντα πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού, που συμπεριλαμβάνει την τήρηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων του κράτους μέλους.

Άρθρο 6

1. Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων της ΣΛΕΕ σχετικά με το πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας της Ένωσης, οι ανά χώρα αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες περιέχουν διευκρινίσεις για τα ακόλουθα στοιχεία:

α) τον καθορισμό στόχου και πεδίου εφαρμογής των κανόνων·

β) αποτελεσματική και έγκαιρη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες βάσει αξιόπιστης και ανεξάρτητης ανάλυσης που να διενεργείται από ανεξάρτητους φορείς ή φορείς στους οποίους εξασφαλίζεται λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών·

γ) τις συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

2. Σε περίπτωση που οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες περιέχουν ρήτρες διαφυγής, αυτές πρέπει να προβλέπουν περιορισμένο αριθμό ειδικών περιπτώσεων που συνάδουν με τις υποχρεώσεις του κράτους μέλους που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ στον τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής και αυστηρές διαδικασίες, στις οποίες επιτρέπεται προσωρινή μη συμμόρφωση με τον κανόνα.

Άρθρο 7

Ο ετήσιος νόμος περί προϋπολογισμού των κρατών μελών αντικατοπτρίζει τους ανά χώρα ισχύοντες αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες τους.

Άρθρο 8

Τα άρθρα 5 έως 7 δεν εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V

ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ

Άρθρο 9

1. Τα κράτη μέλη διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού.

2. Τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια περιλαμβάνουν διαδικασίες προκειμένου να καθορίζονται τα ακόλουθα στοιχεία:

- a) συνολικοί και διαφανείς πολυετείς δημοσιονομικοί στόχοι ως προς το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, το δημόσιο χρέος και οιονδήποτε άλλων συνολτικών δημοσιονομικών δεικτών, όπως οι δαπάνες, οι οποίοι διασφαλίζουν τη συνέπειά τους με τους ισχύοντες αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, όπως προβλέπονται στο ισχύον κεφάλαιο IV·
 - β) προβλέψεις για κάθε σημαντικό στοιχείο δαπανών και εσόδων της γενικής κυβέρνησης με περισσότερες διευκρινίσεις για το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και της κοινωνικής ασφάλισης, για το δημοσιονομικό έτος και πέραν αυτού, σε βάση αμετάβλητων πολιτικών·
 - γ) περιγραφή των μεσοπρόθεσμων προβλεπόμενων πολιτικών που έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά του δημοσίου, με ανάλυση ανά σημαντικό στοιχείο εσόδων και δαπανών, όπου καταδεικνύεται το πώς θα επιτευχθεί η προσαρμογή προς τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, σε σύγκριση με τις προβλέψεις σε βάση αμετάβλητων πολιτικών·
 - δ) αξιολόγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι προβλεπόμενες πολιτικές, υπό το φως του άμεσου μακροπρόθεσμου αντικτύπου τους στα οικονομικά της γενικής κυβέρνησης, πρόκειται να επηρεάσουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών.
3. Οι προβλέψεις που εγκρίνονται εντός των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων βασίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, σύμφωνα με το κεφάλαιο III.

Άρθρο 10

Ο ετήσιος νόμος περί προϋπολογισμού συνάδει με τις διατάξεις που απορρέουν από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο. Ειδικότερα, οι προβλέψεις εσόδων και δαπανών και οι προτεραιότητες που καθορίζονται στο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 9 παράγραφος 2, αποτελούν τη βάση για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού. Για κάθε απόκλιση από τις εν λόγω διατάξεις δίνονται οι δέουσες εξηγήσεις.

Άρθρο 11

Ουδεμία διάταξη της παρούσας οδηγίας εμποδίζει μια νέα κυβέρνηση κράτους μέλους να επικαιροποιεί το οικείο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο ώστε αυτό να αντανακλά τις νέες της πολιτικές προτεραιότητες. Στην περίπτωση αυτή η νέα κυβέρνηση επισημαίνει τις διαφορές με το προηγούμενο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΕΥΡΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Άρθρο 12

Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε όλα τα μέτρα που λαμβάνουν, προκειμένου να συμμορφωθούν με τα κεφάλαια II, III και IV, να εμφανίζουν συνέπεια μεταξύ όλων των υποτομέων του δημοσίου και να τους καλύπτουν συνολικά. Αυτό απαιτεί, ιδίως, συνέπεια των λογιστικών κανόνων και διαδικασιών και ακεραιότητα των συστημάτων συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων που στηρίζουν τους κανόνες και τις διαδικασίες.

Άρθρο 13

1. Τα κράτη μέλη δημιουργούν κατάλληλους μηχανισμούς συντονισμού μεταξύ των υποτομέων του δημοσίου, ώστε να εξασφαλίζεται συνολική και συνεκτική κάλυψη όλων των υποτομέων του δημοσίου στον δημοσιονομικό σχεδιασμό, στους ανά χώρα αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες και στην κατάρτιση των δημοσιονομικών προγνώσεων, καθώς και στον καθορισμό του πολυετούς σχεδιασμού, όπως προβλέπεται ιδίως στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

2. Για να προωθηθεί η υποχρέωση δημοσιονομικής λογοδοσίας, καθορίζονται σαφώς οι δημοσιονομικές ευθύνες των δημόσιων αρχών στους διάφορους υποτομείς του δημοσίου.

Άρθρο 14

1. Όλοι οι οργανισμοί και τα ταμεία του δημοσίου που δεν αποτελούν μέρος των τακτικών προϋπολογισμών σε επίπεδο υποτομεία πρέπει να προσδιορίζονται και να παρουσιάζονται από τα κράτη μέλη μαζί με άλλες σχετικές πληροφορίες, στο πλαίσιο των ετήσιων δημοσιονομικών διαδικασιών. Ο συνδυασμένος αντίκτυπος των ανωτέρω οργανισμών και ταμείων στα ισοζύγια του δημοσίου και στο χρέος πρέπει να παρουσιάζονται στο πλαίσιο των ετήσιων δημοσιονομικών διαδικασιών και των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών σχεδίων.

2. Τα κράτη μέλη δημοσιεύουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τον αντίκτυπο των φορολογικών δαπανών στα έσοδα.

3. Για όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης, τα κράτη μέλη δημοσιεύουν σχετικές πληροφορίες για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις οι οποίες είναι πιθανό να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς του δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των κρατικών εγγυήσεων, των μη εξυπηρετούμενων δανείων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων, όπως και για την έκτασή τους. Τα κράτη μέλη δημοσιεύουν επίσης πληροφορίες για τις συμμετοχές της γενικής κυβέρνησης στο κεφάλαιο ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων για σημαντικά από οικονομικής απόψεως ποσά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII

ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 15

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωσή τους προς την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2013. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων. Το Συμβούλιο παροτρύνει τα κράτη μέλη να καταρτίζουν, προς ίδια χρήση και προς όφελος της Ένωσης, τους δικούς τους πίνακες, οι οποίοι αποτυπώνουν, στο μέτρο του δυνατού, την αντιστοιχία της παρούσας οδηγίας με τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, και να τους δημοσιοποιούν.

2. Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την παραπομπή αυτή κατά την επίσημη έκδοσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής προσδιορίζεται από τα κράτη μέλη.

3. Η Επιτροπή καταρτίζει ενδιάμεση έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή των κυριότερων διατάξεων της παρούσας οδηγίας βάσει των σχετικών πληροφοριών που παρέχονται από τα κράτη μέλη την οποία υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο το αργότερο στις 14 Δεκεμβρίου 2012.

4. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιωδών διατάξεων τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

Άρθρο 16

1. Μέχρι τις 14 Δεκεμβρίου 2018, η Επιτροπή δημοσιεύει αξιολόγηση σχετικά με την καταλληλότητα της παρούσας οδηγίας.

2. Στην αξιολόγηση αποτιμάται, μεταξύ άλλων η καταλληλότητα:

α) των στατιστικών απαιτήσεων για όλους τους υποτομείς της κυβέρνησης·

β) της σχεδίασης και της αποτελεσματικότητας των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων στα κράτη μέλη·

γ) του γενικού επιπέδου διαφάνειας των δημόσιων οικονομικών στα κράτη μέλη.

3. Η Επιτροπή πρέπει να προβεί το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012 σε αξιολόγηση της καταλληλότητας των διεθνών λογιστικών προτύπων του δημοσίου τομέα για τα κράτη μέλη.

Άρθρο 17

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο 18

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες, 8 Νοεμβρίου 2011.

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

J. VINCENT-ROSTOWSKI

II

(Μη νομοθετικές πράξεις)

ΟΔΗΓΙΕΣ

ΟΔΗΓΙΑ 2011/85/ΕΕ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 8ης Νοεμβρίου 2011

σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 126 παράγραφος 14 τρίτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ⁽¹⁾,Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ⁽²⁾,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Είναι αναγκαίο να αξιοποιηθεί η πείρα που εκτήθη κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Οι πρόσφατες οικονομικές εξελίξεις έχουν θέσει την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε ολόκληρη την Ένωση αντιμετώπιη με νέες προκλήσεις και κατέδειξαν την ανάγκη ενίσχυσης της εθνικής αποδοχής και ενιαίων απαιτήσεων όσον αφορά τους κανόνες και τις διαδικασίες που διαμορφώνουν τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί τι πρέπει να πράττουν οι εθνικές αρχές για να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του πρωτοκόλλου αριθ. 12 σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΤΕΕ) και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και ιδίως με το άρθρο 3.

(2) Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και οι υποτομείς τους διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα που περιλαμβάνουν στοιχεία όπως τήρηση λογιστικών βιβλίων, εσωτερικό έλεγχο, χρηματοοικονομική αναφορά και λογιστικό έλεγχο. Τα συστήματα αυτά θα πρέπει να διακρίνονται από τα στατιστικά δεδομένα που αφορούν τα αποτελέσματα των δημόσιων οικονομικών βάσει στατιστικών μεθοδολογιών, και από τις προγνώσεις ή την κατάρτιση του προϋπολογισμού, που αφορούν τα μελλοντικά δημόσια οικονομικά.

(3) Πλήρεις και αξιόπιστες πρακτικές δημόσιας λογιστικής για όλους τους υποτομείς του δημοσίου είναι προϋπόθεση για την παραγωγή στατιστικών υψηλής ποιότητας, οι οποίες θα είναι συγκρίσιμες μεταξύ των κρατών μελών. Ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι ισχύοντες κανόνες εφαρμόζονται σε όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης. Ο ανεξάρτητος λογιστικός έλεγχος που διεξάγεται από δημόσια θεσμικά όργανα όπως Ελεγκτικά Συνέδρια ή ιδιωτικοί ελεγκτικοί φορείς θα πρέπει να ενθαρρύνει τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

(4) Η διαθεσιμότητα δημοσιονομικών δεδομένων έχει καιρία σημασία για την ορθή λειτουργία του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας στην Ένωση. Η τακτική διάθεση αξιόπιστων δημοσιονομικών δεδομένων εγκαίρως αποτελεί το βασικό στοιχείο της κατάλληλης παρακολούθησης στον σωστό χρόνο, πράγμα το οποίο, στη συνέχεια, παρέχει τη δυνατότητα για άμεσες ενέργειες, σε περίπτωση μη αναμενόμενων δημοσιονομικών εξελίξεων. Στοιχείο καιρίας σημασίας για τη διασφάλιση της ποιότητας των δημοσιονομικών δεδομένων είναι η διαφάνεια, η οποία πρέπει να συνεπάγεται τακτική δημοσίευση των δεδομένων αυτών.

(5) Όσον αφορά τις στατιστικές, με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, σχετικά με τις ευρωπαϊκές στατιστικές ⁽³⁾ θεσπίστηκε νομοθετικό πλαίσιο για την παραγωγή ευρωπαϊκών στατιστικών, με σκοπό τη διαμόρφωση, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών της Ένωσης. Στον εν λόγω κανονισμό καθορίστηκαν επίσης οι αρχές που διέπουν την ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών: επαγγελματική ανεξαρτησία, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, αξιοπιστία, στατιστικό απόρρητο και σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, με επακριβή ορισμό εκάστης από αυτές τις βασικές αρχές. Με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009, για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ⁽⁴⁾, ενισχύθηκαν οι εξουσίες της Επιτροπής όσον αφορά την επαλήθευση των στατιστικών δεδομένων που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

(1) Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2011 (δεν δημοσιεύθηκε ακόμα στην Επίσημη Εφημερίδα).

(2) ΕΕ C 150 της 20.5.2011, σ. 1.

(3) ΕΕ L 87 της 31.3.2009, σ. 164.

(4) ΕΕ L 145 της 10.6.2009, σ. 1.