ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ
ΙΟΥΝΙΟΣ 2011

Μελέτες (Studies) / 11

Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων

Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΡΓΕΙΤΗΣ, ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΑΦΕΡΜΟΣ ΚΑΙ ΑΙΜΙΛΙΑ ΜΑΡΣΕΛΛΟΥ



ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΟΝΑΔΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων:
Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;

Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων:

Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;

Γεώργιος Αργείτης
Γιάννης Δαφέρμος
Αιμιλία Μαρσέλλου

Ιούνιος 2011

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α
106 81, Αθήνα
Τηλ. +30 2103327779
Fax +30 2103327770
www.ineobservatory.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο
είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη
τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Επιμέλεια εξωφύλλου: Βάσω Αβραμοπούλου

Γλωσσική επιμέλεια – Διορθώσεις: Γιώτα Γ. Χρόνη

Φωτογραφία εξωφύλλου: www.shutterstock.com

Ηλεκτρονική σελιδοποίηση: Γιάννης Παπαδημητρόπουλος

Εκτύπωση – Παραγωγή: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© ΙΝΕ ΓΣΕΕ
ISBN: 978-960-9571-04-3

Η παρούσα έρευνα χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» 2007-2013.

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Το Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ αποτελεί έναν χώρο έρευνας και δράσης που απευθύνεται στους εργαζομένους, στην ακαδημαϊκή κοινότητα, στους φορείς χάραξης πολιτικής και στο σύνολο των πολιτών. Στόχος του είναι να προσφέρει επιστημονικά τεκμηριωμένες αναλύσεις για μια σειρά κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων που βρίσκονται στο επίκεντρο της τρέχουσας συγκυρίας και που έχουν άμεση σχέση με τα συμφέροντα του κόσμου της εργασίας. Το Παρατηρητήριο είναι σημείο συνάντησης και δημιουργικού διαλόγου πληθώρας ερευνητών, με απώτερο στόχο την ανάδειξη διαστάσεων των σύγχρονων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων που έχουν ιδιαίτερη αξία για την οπτική των εργαζομένων και των συνδικάτων. Παράλληλα, η ερευνητική του δραστηριότητα εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια καταγραφής πολιτικών που δύνανται να συνεισφέρουν με ουσιαστικό τρόπο στην επίλυση των σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει στην τρέχουσα περίοδο ο κόσμος της εργασίας.

Η δραστηριότητα του Παρατηρητηρίου επικεντρώνεται σε τρεις βασικούς τομείς: α) στην οικονομία και την ανάπτυξη, β) στο κοινωνικό κράτος και το μέλλον της εργασίας και γ) στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού σε περιβάλλον δημοκρατίας και ισότητας. Ο πρώτος τομέας αφορά τα αίτια και τις επιπτώσεις της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, τις σύγχρονες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει ο δημόσιος τομέας και η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα, καθώς και τις αλλαγές που είναι αναγκαίο να πραγματοποιηθούν στο αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας. Ο δεύτερος τομέας αναφέρεται στην ασκούμενη κοινωνική πολιτική, στα ζητήματα της φτώχειας και των ανισοτήτων, στις εργασιακές σχέσεις και στο θεσμικό πλαίσιο των αγορών εργασίας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στην ανάλυση της τρέχουσας συγκυρίας και στην αποδόμηση που επιχειρείται σε μια σειρά δικαιω-

μάτων και κατακτήσεων των εργαζομένων. Τέλος, ο τρίτος τομέας επικεντρώνεται σε θέματα που αφορούν την εκπαίδευση και την κατάρτιση των εργαζομένων, τις ποιοτικές και ποσοτικές διαστάσεις της ανεργίας, τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ρατσισμό που βιώνει σημαντική μερίδα των εργαζομένων και των ανέργων στη χώρα.

Είναι προφανές ότι οι τρεις προαναφερθέντες τομείς έχουν επικαλύψεις μεταξύ τους. Μέσα από τα κείμενά του το Παρατηρητήριο επιδιώκει να αναδείξει αυτές τις επικαλύψεις και να φέρει στην επιφάνεια τα οφέλη που μπορεί να προκύψουν από την πολύπλευρη ανάλυση των σύγχρονων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων. Στο πλαίσιο της προσπάθειας που επιχειρείται, θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική η κατάθεση παρατηρήσεων, προτάσεων αλλά και εναλλακτικών προσεγγίσεων από όσους και όσες επιθυμούν να συνεισφέρουν στην ερευνητική δραστηριότητα του Παρατηρητηρίου.

Γιάννης Παναγόπουλος

Πρόεδρος ΙΝΕ ΓΣΕΕ

Περιεχόμενα

1	**Εισαγωγή**	**9**
2	**Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Περιορισμοί και δυνατότητες**	**17**
2.1	Τι είναι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων	17
2.2	Σχεδιασμός και εκτέλεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων	18
2.3	Βασικά ζητήματα στη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα	23
2.4	Ο ρόλος του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης	34
2.5	Πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων	37
2.6	Προβλήματα και κίνδυνοι στην εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων	39
3	**Η εμπειρία χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ**	**45**
3.1	Ολλανδία	50
3.2	Σουηδία	53
3.3	Γερμανία	56
3.4	Γαλλία	58
3.5	Ηνωμένο Βασίλειο	59
3.6	Ισπανία	63
3.7	Ιταλία	65
3.8	Νέα Ζηλανδία	67
3.9	Ηνωμένες Πολιτείες	70
3.10	Ελβετία	71

4 Συγκριτική αξιολόγηση των δημοσιονομικών συστημάτων διαφόρων χωρών μέσω ποσοτικών δεικτών 75

5 Κριτική αποτίμηση, συμπεράσματα και προτάσεις 89

Βιβλιογραφία 95

Παράρτημα: Οι συμβάσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες (public service agreements – PSAs) στον δημόσιο τομέα του Ηνωμένου Βασιλείου την περίοδο 2008-2011 101

1. Εισαγωγή

Η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση και η διαχρονική ελλειμματικότητα του κρατικού προϋπολογισμού της Ελλάδας έχουν θέσει στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης την ιδέα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και αλλαγών στο θεσμικό καθεστώς λειτουργίας του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Οι παρεμβάσεις αυτές παρουσιάζονται ως αναγκαίες, καθώς η αναποτελεσματικότητα και το ύψος των δημόσιων δαπανών, η φορολογική επιβάρυνση και η κατανομή της ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές ομάδες, η φοροδιαφυγή, η υπερσυσσώρευση χρέους, η αδιαφάνεια και η ανορθολογική διαχείριση των δημόσιων πόρων είναι μερικές από τις κύριες αιτίες της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης. Στο πλαίσιο αυτό, η μεταρρύθμιση της σημερινής διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού θεωρείται μείζονος σημασίας θεσμική αλλαγή, καθώς συσχετίζεται με την αντιμετώπιση χρόνιων δομικών προβλημάτων, που συστηματικά δημιουργούν φαινόμενα αδιαφάνειας και διασπάθισης του δημόσιου χρήματος, αναποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων και χαμηλή ποιότητα στις προσφερόμενες δημόσιες υπηρεσίες.

Η κύρια πρόταση πολιτικής που κυριαρχεί στον δημόσιο διάλογο είναι η θεσμική μετεξέλιξη του πλαισίου κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού από το σημερινό μοντέλο των κονδυλίων σε αυτό του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η κατάρτιση και η εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να βασίζεται στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων με σαφείς στόχους και επιθυμητά αποτελέσματα. Η εξέλιξη αυτή θεωρείται καθοριστική για την προώθηση δευτερογενών μεταρρυθμίσεων που θα αναδείξουν την αξιολόγηση των επιδόσεων της γενικής κυβέρνησης σε βασικό παράγοντα διαφάνειας και ορθολογικής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.

Στον Προϋπολογισμό του 2011 και στο Πρόγραμμα Σταθερότητας του 2010[1] καταγράφεται η πρόθεση της σημερινής κυβέρνησης να προχωρήσει στην υιοθέτηση του μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων μέχρι το 2013.[2] Πιο συγκεκριμένα, η κυβέρνηση σχεδιάζει την αλλαγή του ισχύοντος τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού μέσω της θεσμοθέτησης ενός νέου δημοσιονομικού πλαισίου που θα θέτει μεσοπρόθεσμους στόχους στρατηγικής με τριετή ορίζοντα. Η στόχευση είναι η αρχιτεκτονική του ετήσιου προϋπολογισμού να σχεδιάζεται στην αρχή του έτους βάσει των στόχων του μεσοπρόθεσμου σχεδίου δημοσιονομικής στρατηγικής. Την ευθύνη της τελικής έγκρισης του κρατικού προϋπολογισμού θα την έχει το εκάστοτε υπουργικό συμβούλιο και η Βουλή. Με τον τρόπο αυτό υποστηρίζεται ότι διαμορφώνεται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο βάσει του οποίου θα πραγματοποιείται η κατανομή των πόρων στις διαπραγματεύσεις που θα γίνονται μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπόλοιπων υπουργείων.

Η μεταρρύθμιση της σημερινής δομής του κρατικού προϋπολογισμού θεωρείται αναγκαία για την εισαγωγή θεσμών διαφάνειας, για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής πολιτικής και την ορθολογικότερη αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος. Υποστηρίζεται ότι η δημιουργία του θεσμού των οικονομικών υπευθύνων σε όλους τους κύριους φορείς της γενικής κυβέρνησης θα περιορίσει την παγιωμένη πρακτική της υπέρβασης των αρχικά κατανεμημένων πιστώσεων στα υπουργεία. Η πρακτική αυτή αποτελεί τη βασική αιτία του διαχρονικού εκτροχιασμού των δημόσιων δαπανών από τους προβλεπόμενους στόχους. Επίσης, η μετάβαση στον προϋπολογισμό προγραμμάτων προβλέπεται να θεσμοθετήσει τη λογιστική καταγραφή –συνεπώς και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο του ετήσιου προϋπολογισμού– και να καθιστά υπεύθυνους τους υπουργούς για την κατάρτιση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού του υπουργείου τους. Βασική επιδίωξη είναι επιπρόσθετα η μεταρρύθμιση να θεσμοθετήσει την εισαγωγή της διπλογραφικής λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης στην κατάρτιση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων του δημόσιου τομέα,[3]

1. Βλ. Υπουργείο Οικονομικών (2010α, 2010β).
2. Χρειάζεται να σημειωθεί ότι η υιοθέτηση ενός τέτοιου μοντέλου στην Ελλάδα έχει πρόσφατα προταθεί και από τους Ράπανο (2007, 2008) και Κλαουδάτου (2009).
3. Βλ. Υπουργείο Οικονομικών (2009).

καθώς και την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου μέσω της σύστασης ενός ανεξάρτητου γραφείου προϋπολογισμού στη Βουλή. Το τελευταίο θα καταγράφει και θα ελέγχει την εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού βάσει των στόχων που θα έχουν τεθεί στο τριετές κυλιόμενο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο στρατηγικής.

Επίσης, σχεδιάζονται παράλληλες μεταρρυθμίσεις οι οποίες αφορούν τη θεσμοθέτηση δημοσιονομικών αναφορών και απολογισμών που θα συντάσσονται από όλους τους δημόσιους φορείς με την εποπτεία των υπουργών, ενώ επιδιώκεται και η εναρμόνιση των συστημάτων ελέγχου με τα διεθνή πρότυπα. Για τον καλύτερο έλεγχο και την εποπτεία στην κατάρτιση, την εκτέλεση και την παρακολούθηση του κρατικού προϋπολογισμού προβλέπεται ακόμη η αύξηση των αρμοδιοτήτων του υπουργού Οικονομικών, ο οποίος θα έχει την εποπτεία όχι μόνο των απολογισμών της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και των εκθέσεων που αφορούν όλους τους φορείς της γενικής κυβέρνησης.

Το πρώτο βήμα προς την υλοποίηση των παραπάνω θεσμικών αλλαγών έχει γίνει με το νόμο 3871/2010. Ο εν λόγω νόμος προβλέπει την ανάπτυξη ενός συστήματος ενοποιημένων χρηματοοικονομικών αναφορών που επιτρέπει την παρακολούθηση σε μηνιαία βάση των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών, με στόχο τον καλύτερο έλεγχο των δαπανών και τη δυνατότητα άμεσων παρεμβάσεων εκεί όπου εντοπίζονται δυσλειτουργίες. Επίσης, ο συγκεκριμένος νόμος περιλαμβάνει την κατάρτιση ενοποιημένων ετήσιων προϋπολογισμών για την τοπική αυτοδιοίκηση, την ενίσχυση του ρόλου του προϊσταμένου των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της γενικής κυβέρνησης και τη θεσμοθέτηση διαδικασιών για την υλοποίηση του ελέγχου των αναλήψεων των υποχρεώσεων από τους φορείς του Δημοσίου.

Οι προαναφερθείσες μεταρρυθμίσεις εκτιμάται ότι θα συμβάλουν αφενός στην επίτευξη υψηλότερης διαφάνειας και αξιοπιστίας στη χρήση του δημόσιου χρήματος, και αφετέρου στην αύξηση της κοινωνικής λογοδοσίας στους πολίτες. Ωστόσο, βασική επιδίωξη της κυβέρνησης είναι οι μεταρρυθμίσεις αυτές να συμβάλουν παράλληλα στον έλεγχο των δαπανών και στη μείωση των ελλειμμάτων και του χρέους. Επιδιώκεται επιπλέον η παροχή υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσα από τον αυστηρότερο έλεγχο της κατανομής και της χρησιμοποίησης των διαθέσιμων δημόσιων πόρων.

Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση του στόχου και των βασικών ενοτήτων της παρούσας μελέτης, θα θέλαμε να σημειώσουμε τα ακόλουθα: Πρώτον, το σημερινό μοντέλο κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού θεσμοθετήθηκε βάσει της αρχής της τήρησης της νομιμότητας των κονδυλίων· δεν προβλέπει μηχανισμούς αξιολόγησης και εκτίμησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων φορέων και ειδικότερα των δημόσιων δαπανών. Ωστόσο, στην πραγματικότητα, η αρχή της νομιμότητας παραβιάζεται, καθώς η σημερινή διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελεί ένα θεσμικό μόρφωμα με υψηλή ροπή προς την αδιαφάνεια, τη σπατάλη και τη διαφθορά στην κατανομή των πόρων και την αναποτελεσματικότητα στη χρήση τους.[4] Χωρίς καμιά αμφιβολία, η σημερινή δομή του κρατικού προϋπολογισμού δημιουργεί «χρυσές» ευκαιρίες διασπάθισης του δημόσιου πλούτου από την κρατο-κομματοκεντρική ελληνική και ξένη επιχειρηματικότητα και το πελατειακό πολιτικό σύστημα της χώρας, που ανάγει την «ισχύ» των υπουργών σε κύριο ρυθμιστή του ύψους και της κατανομής των πόρων μεταξύ των υπουργείων. Με άλλα λόγια, η σημερινή δομή του κρατικού προϋπολογισμού χαρακτηρίζεται από μεγάλο έλλειμμα δημοκρατικού ελέγχου, είναι τροφοδοτική πηγή της διαφθοράς και δημιουργεί συστηματικά ταμειακά ελλείμματα και συσσώρευση χρέους, με περιορισμένη συμβολή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Συνεπώς, η πλειονότητα των πολιτών και κυρίως οι εργαζόμενοι δεν έχουν κανέναν ιδιαίτερο λόγο υποστήριξης της σημερινής δομής του κρατικού προϋπολογισμού.

Δεύτερον, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 βασικό μεταρρυθμιστικό στόχο σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι η υλοποίηση αυτής της μεταρρύθμισης συνέπεσε χρονικά με την κυριαρχία του νεοφιλελεύθερου μοντέλου οικονομικής πολιτικής. Το αποτέλεσμα ήταν να ταυτιστεί το μοντέλο του προϋπολογισμού προγραμμάτων με την πολιτική επιλογή της συρρίκνωσης του κρατικού τομέα, την οποία υιοθέτησαν πολλές εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι, σε πολλές χώρες η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ταυτίζεται με τη μείωση των δημόσι-

4. Για μια πιο λεπτομερή καταγραφή των προβλημάτων και των αδυναμιών του θεσμικού πλαισίου κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα βλ. Ράπανος (2007, 2008).

ων δαπανών. Η άποψή μας είναι ότι η ταύτιση αυτή δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να αποτελέσει «ιδεολογικό άλλοθι» για την *de facto* απόρριψη της φιλοσοφίας του μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Η φιλοσοφία του προϋπολογισμού προγραμμάτων προσδιορίζεται από την έμφαση στην αξιολόγηση της απόδοσης και των αποτελεσμάτων της λειτουργίας των κρατικών φορέων, καθώς και τη βαρύτητα στον στρατηγικό σχεδιασμό των δράσεων του κράτους και στην ανάλυση των σχέσεων εισροών-εκροών στις δραστηριότητες των δημόσιων φορέων. Η μετάβαση σε ένα καθεστώς ορθολογικότερης αξιοποίησης του δημόσιου χρήματος είναι απαραίτητη για την επίτευξη μιας πιο δημοκρατικής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και για το σχεδιασμό μιας δημοσιονομικής πολιτικής που θα στοχεύει στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων των εργαζομένων και της πλειονότητας της ελληνικής κοινωνίας. Επίσης, η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση καθιστά αναγκαία την αναδόμηση της δημόσιας διοίκησης της χώρας μας και του τρόπου κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, με κριτήρια αξιολόγησης τη διαφάνεια και την αποδοτικότερη κατανομή των δημόσιων πόρων, μέσω στοχευμένων και δημοκρατικά ελεγχόμενων προγραμμάτων.

Στο σημείο αυτό θα θέλαμε επίσης να υπογραμμίσουμε ότι το μείζον ζήτημα της μεταρρύθμισης που δρομολογείται είναι κοινωνικοπολιτικό και όχι τεχνικό· συνεπώς, δεν πρέπει να περιοριστεί στη λογιστική της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων. Κατά την άποψή μας, το κεντρικό ζήτημα στην ατζέντα του συνδικαλιστικού κινήματος θα πρέπει να είναι εάν και κάτω από ποιες προϋποθέσεις η θεσμοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων μπορεί να βελτιώσει ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα του κρατικού τομέα και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, συμβάλλοντας στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι ένα θεσμικό εργαλείο που δημιουργεί τις τεχνικές προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση συνθηκών υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών και αποτελεσματικότερης κατανομής των δημόσιων πόρων. Ωστόσο, το περιεχόμενο των δράσεων των προγραμμάτων που θα υλοποιηθούν είναι αυτό που θα προσδιορίσει τις επιπτώσεις τους στην ανάπτυξη της οικονομίας, στην απασχόληση, στη δικαιότερη κατανομή του οφέλους και του κόστους των προσφερόμενων δημόσιων υπηρεσιών, και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Το σημαντικό ζήτημα είναι λοιπόν

η πολιτική οικονομία πίσω από το σχεδιασμό της αρχιτεκτονικής του προϋπολογισμού προγραμμάτων, ώστε αυτός να αποτελέσει αναπτυξιακό εργαλείο και όχι θεσμοθετημένο μέσο άσκησης δημοσιονομικής λιτότητας, συρρίκνωσης και υποβάθμισης του δημόσιου τομέα της ελληνικής οικονομίας.

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να καταγράψει και να αναλύσει κριτικά τη θεωρητική συζήτηση αναφορικά με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που έχουν διατυπωθεί στη σχετική βιβλιογραφία, όπως επίσης και στους κινδύνους και τις ευκαιρίες που δύναται να δημιουργήσει η υλοποίησης αυτής της μεταρρύθμισης. Συγχρόνως, η καταγραφή των θεωρητικών ζητημάτων αποσκοπεί στη σκιαγράφηση των τεχνικών θεμάτων που είναι αναγκαίο να ληφθούν σοβαρά υπόψη από την εκάστοτε κυβέρνηση, ώστε ο προϋπολογισμός προγραμμάτων να έχει υψηλότερες πιθανότητες οικονομικής και κοινωνικής επιτυχίας μέσω μιας ουσιαστικής βελτίωσης της λειτουργίας του κρατικού τομέα της οικονομίας. Επιπρόσθετα, η μελέτη επιδιώκει να αποτυπώσει την εμπειρία χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ που έχουν εφαρμόσει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό συστατικά στοιχεία του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Μέσα από τη συγκεκριμένη καταγραφή επιδιώκεται η κριτική αποτίμηση της εν λόγω μεταρρύθμισης και η σκιαγράφηση των προοπτικών αλλά και των κινδύνων που δημιουργούνται για τη χώρα μας με την πιθανή εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Η μελέτη έχει την εξής δομή: Στην Ενότητα 2 γίνεται ανάλυση των θεωρητικών ζητημάτων που αφορούν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Αρχικά γίνεται αναφορά στο περιεχόμενο και στην έννοια του εν λόγω μοντέλου προϋπολογισμού, ενώ εξετάζονται ποικίλα ζητήματα που αφορούν το σχεδιασμό και την υλοποίησή του. Επίσης, αναλύονται θέματα που σχετίζονται με τη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα και περιγράφεται συνοπτικά το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης, το οποίο θεωρείται από αρκετούς ένα από τα δομικά συστατικά του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται επιπλέον στα πλεονεκτήματα που χαρακτηρίζουν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων έναντι των πιο παραδοσιακών μορφών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθώς και στους κινδύνους και στις δυσκολίες που μπορεί να προκύψουν στην εφαρμογή του. Στην Ενότητα 3 επιχειρούμε μια συνοπτική καταγραφή της εμπειρίας από επιλεγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ που εφαρμόζουν χαρακτηριστικά

του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η καταγραφή μας εστιάζεται σε μια σειρά ζητημάτων που σχετίζονται τόσο άμεσα όσο και έμμεσα με το συγκεκριμένο μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού. Στην Ενότητα 4 χρησιμοποιούμε ποσοτικούς δείκτες του ΟΟΣΑ και επιχειρούμε μία συγκριτική ανάλυση και αξιολόγηση των δημοσιονομικών συστημάτων διαφόρων χωρών. Τέλος, στην Ενότητα 5 παρουσιάζουμε τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης και συνοψίζουμε τους κινδύνους αλλά και τις ευκαιρίες που απορρέουν από την πιθανή εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη χώρα μας. Επιπλέον, επισημαίνουμε την ανάγκη η φιλοσοφία του προϋπολογισμού προγραμμάτων να επεκτείνεται και στο σκέλος των εσόδων και προτείνουμε τη θεσμοθέτηση προγραμμάτων κοινωνικής απασχόλησης ως έναν από τους κεντρικούς άξονες του κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων.

2. Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Περιορισμοί και δυνατότητες

2.1 Τι είναι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων

Ο «προϋπολογισμός προγραμμάτων» αποτελεί ένα πλαίσιο κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού που βασίζεται στη λογική ότι οι οριοθετούμενοι στόχοι από την εκάστοτε κυβέρνηση θα πρέπει να αποτυπώνονται σε συγκεκριμένα προγράμματα, τα οποία είναι αναγκαίο να αξιολογούνται σύμφωνα με μετρήσιμους στόχους και αποτελέσματα (Robinson and Brumby, 2005· Ράπανος, 2007· Κλαουδάτου, 2009). Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων συχνά αναφέρεται στη σχετική βιβλιογραφία[5] και ως «προϋπολογισμός αποτελεσμάτων» («outcomes-based budgeting») ή «προϋπολογισμός επιδόσεων» («performance-based budgeting»). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι πρακτικά οι συγκεκριμένοι όροι δεν είναι ταυτόσημοι, δεδομένου ότι μια χώρα μπορεί να κάνει χρήση δεικτών επίδοσης για την αξιολόγηση των δημόσιων υπηρεσιών της, χωρίς παράλληλη χρήση των δεικτών αυτών στο σχεδιασμό μεσοπρόθεσμου προϋπολογισμού προγραμμάτων.[6] Πρέπει επίσης να τονίσουμε ότι δεν υφίσταται ένα μοναδικό μοντέλο προϋπολογισμού προγραμμάτων, καθώς υπάρχουν σημαντικές πρακτικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών που έχουν προχωρήσει στην εφαρμογή του. Το χαρακτηριστικό αυτό είναι σημαντικό καθώς αναδεικνύει τη θεσμική ευκαμψία του εν λόγω μοντέλου και την προσαρμοστικότητά του στις δομικές και τις συνταγματικές ιδιαιτερότητες των χωρών.

5. Βλ. π.χ. Wholey (1999) και Kong (2005).
6. Το σημείο αυτό θα γίνει καλύτερα κατανοητό στην ανάλυσή μας στην Ενότητα 3.

Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά όλων των εφαρμοσμένων μοντέλων προϋπολογισμού προγραμμάτων. Τα πιο βασικά από αυτά είναι τα ακόλουθα: Πρώτον, η κατάρτιση και η υλοποίηση του κρατικού προϋπολογισμού οργανώνεται βάσει συγκεκριμένων προγραμμάτων που στοχεύουν στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού της δημοσιονομικής πολιτικής. Τα προγράμματα αυτά αφορούν συγκεκριμένες δημόσιες υπηρεσίες, ενώ η αξιολόγησή τους γίνεται κατά κύριο λόγο μέσα από ποσοτικούς δείκτες που αφορούν τόσο την αποδοτικότητα όσο και την αποτελεσματικότητά τους (Davies, 1999· Diamond, 2005· van Nispen and Posseth, 2007). Δεύτερον, οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων συνδέονται με την ανάπτυξη ενός συστήματος στο οποίο οι φορείς δεν επικεντρώνονται στο πώς θα αυξήσουν τους οικονομικούς πόρους που θα τους διανεμηθούν, αλλά στο πώς θα αξιοποιήσουν με αποτελεσματικό τρόπο τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους (OECD, 2008· Aristovnik and Seljak, 2009). Για παράδειγμα, η βασική ευθύνη ενός υπουργού δεν είναι το πώς θα διασφαλίσει περισσότερους πόρους για το υπουργείο του ή πώς θα κατανείμει τους διαθέσιμους πόρους στους διάφορους φορείς της αρμοδιότητάς του –συνήθως μέσα από ένα αδιαφανές πλέγμα προσωπικών και οικονομικών σχέσεων– αλλά με ποιον τρόπο θα χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά οι πόροι που του έχουν διατεθεί για την εξυπηρέτηση των πολιτών στο πλαίσιο συγκεκριμένων προγραμμάτων και στόχων. Τρίτον, η υλοποίηση του προϋπολογισμού χαρακτηρίζεται από τη σύνδεση των επιδόσεων με την κατανομή των πόρων και τη συνεχή σύγκριση επιθυμητών στόχων και αποτελεσμάτων (Davies, 1999· Diamond, 2005· van Nispen and Posseth, 2007). Τέταρτον, η διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων στα εν λόγω μοντέλα στηρίζεται στη χρήση ποιοτικότερης και ουσιαστικότερης πληροφόρησης (Curristine et al., 2007).

2.2 Σχεδιασμός και εκτέλεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Ο σχεδιασμός και η εκτέλεση ενός κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελεί σύνθετο εγχείρημα, για το οποίο χρειάζεται να συντονιστούν πολλοί δημόσιοι φορείς στη βάση ενός καλά σχεδιασμένου και ολοκληρωμένου πλαισίου με σαφείς στόχους και επιθυμητά αποτελέσματα. Σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι υπάρχουν πέντε ζητήματα που είναι καίριας σημασίας για την ορθή εκτέλεση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Το πρώτο ζήτημα αφορά τον σαφή ορισμό των προγραμμάτων και των στόχων τους (Diamond, 2005). Τα προγράμματα πρέπει να βασίζονται σε συγκεκριμένα στρατηγικά σχέδια με μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα και να ανανεώνονται σε περιοδική βάση. Τα στρατηγικά σχέδια είναι αναγκαίο να περιγράφουν με σαφήνεια την αποστολή των εμπλεκομένων, να περιλαμβάνουν ξεκάθαρες οδηγίες για το πώς θα επιτευχθούν οι στόχοι, να αναλύουν τον τρόπο με τον οποίο θα γίνεται η αξιολόγηση του προγράμματος και να κάνουν συγκεκριμένη αναφορά σε πιθανούς εξωγενείς παράγοντες που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν ή ακόμη και να ανατρέψουν την επίτευξη των στόχων. Βάσει του μεσοπρόθεσμου πλαισίου, που προσδιορίζεται από τα στρατηγικά σχέδια, είναι αναγκαίο να καταρτίζονται σε ετήσια βάση τα λειτουργικά σχέδια. Στα τελευταία πρέπει να περιγράφονται δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων από κάθε δραστηριότητα, να αναλύονται μετρήσιμοι στόχοι, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο οι στόχοι αυτοί μεσοπρόθεσμα επιτυγχάνουν τους βασικούς σκοπούς των στρατηγικών σχεδίων.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά τη σύνδεση των οικονομικών πόρων με τα αποτελέσματα και την επίδοση των προγραμμάτων. Σε γενικές γραμμές, οι οικονομικοί πόροι είναι αναγκαίο να κατανέμονται στα εκάστοτε προγράμματα με βάση τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Στη συνέχεια, οι υπεύθυνοι των προγραμμάτων θα πρέπει να κάνουν την κατάλληλη διαχείριση και τον επιμέρους καταμερισμό των πόρων προκειμένου να επιτύχουν τα αποτελέσματα που έχουν συμφωνηθεί (Diamond, 2005).

Εντούτοις, δεν προσδιορίζεται το πόσο στενή θα πρέπει να είναι η σύνδεση των οικονομικών πόρων με την επίδοση. Σε αρκετές περιπτώσεις υποστηρίζεται ότι θα πρέπει η κατανομή των οικονομικών πόρων να συνδέεται στενά με την επίδοση, έτσι ώστε να παρέχονται τα αναγκαία κίνητρα (βλ. π.χ. Tügen et al., 2007-08). Ωστόσο, μια στενή σύνδεση μεταξύ κατανομής πόρων και επίδοσης μπορεί να έχει σημαντικά μειονεκτήματα και να δημιουργήσει λειτουργικά προβλήματα: Πρώτον, είναι πιθανόν οι δημόσιοι φορείς να παραποιούν τα αποτελέσματα των προγραμμάτων τους προκειμένου να μπορούν να εξασφαλίζουν υψηλότερους οικονομικούς πόρους (Curristine et al., 2007· OECD, 2008). Δεύτερον, εάν σε κάποιο πρόγραμμα ή δημόσιο φορέα και οργανισμό καταγράφεται ανεπαρκής επίδοση, η μείωση των οικονομικών πόρων είναι πολύ πιθανόν να δημιουργήσει περισσότερα προβλήματα από αυτά που θα λύσει, αφού θα δυσχεράνει περαιτέρω τη λει-

τουργία τους (OECD, 2008). Τρίτον, οι Curristine et al. (2007) επισημαίνουν ότι σε πολλές περιπτώσεις η επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων ενός φορέα δεν βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχό του, με την έννοια ότι υπάρχουν πολλοί παράγοντες που μπορεί να έχουν αρνητική επίπτωση στην επίδοση. Τέταρτον, εάν κάποιο πρόγραμμα που εξυπηρετεί στρατηγικούς σκοπούς δεν λειτουργεί σωστά, η μείωση της χρηματοδότησής του μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην επίτευξη των βασικών δεσμεύσεων της δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόζει η κυβέρνηση. Συνεπώς, παρόλο που η κατανομή των οικονομικών πόρων θα πρέπει σε γενικές γραμμές να συνδέεται με την επίδοση των φορέων, είναι αναγκαίο να γίνονται προσαρμογές λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εκάστοτε οργανισμών και προγραμμάτων.

Ένα τρίτο ζήτημα, αρκετά σημαντικό για τη λειτουργικότητα του προϋπολογισμού προγραμμάτων, αφορά την παραγωγή και τη χρήση της πληροφόρησης που σχετίζεται με την επίδοση των προγραμμάτων και των δημόσιων φορέων και οργανισμών. Όπως τονίζουν οι Wholey (1999) και Kong (2005), είναι αναγκαίος ο σχεδιασμός συγκεκριμένων ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης, οι οποίοι θα υποστηρίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι δείκτες αυτοί θα πρέπει να έχουν μικρό διοικητικό κόστος και κόστος προσωπικού και να παράγουν αξιόπιστη πληροφόρηση, η οποία είναι απαραίτητο να χρησιμοποιείται στα διάφορα επίπεδα της οργανωτικής διαδικασίας και στη λήψη αποφάσεων για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων. Επιπλέον, όπως επισημαίνει ο Mayne (2007), οι δείκτες μέτρησης της επίδοσης χρειάζεται να ανανεώνονται σε περιοδική βάση, έτσι ώστε να προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα που διαμορφώνονται από την εφαρμογή των προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο του προϋπολογισμού προγραμμάτων, πολύ σημαντική είναι και η πληροφόρηση που αφορά τον συνολικό σχεδιασμό των προγραμμάτων (στόχοι, διαδικασία υλοποίησης και αναγκαία χρηματοδότηση). Η πληροφόρηση αυτή πρέπει, σύμφωνα με τον Diamond (2005), να είναι διαθέσιμη στο Υπουργείο Οικονομικών αρκετούς μήνες πριν από την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού, ώστε να καθίσταται εφικτή η σωστή κατανομή των πόρων. Ο Diamond σημειώνει επίσης ότι όλοι οι φορείς θα πρέπει να δημοσιοποιούν σε ετήσια βάση την πορεία επίτευξης των στόχων τους, προκειμένου να υπάρχει διαφάνεια και λογοδοσία όσον αφορά την αποδοτική χρήση των κρατικών πόρων.

Σύμφωνα με τον OECD (2009a), υπάρχουν δύο βασικές επιλογές για τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να συνδέεται η πληροφορία με τη λήψη αποφάσεων. Η μία επιλογή είναι να υπάρχει άμεση σύνδεση ανάμεσα στις μετρήσιμες εκροές και στον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις. Σε ένα τέτοιο καθεστώς η διαθέσιμη πληροφόρηση για τις εκροές οδηγεί αυτόματα σε συγκεκριμένες αποφάσεις, χωρίς να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη πληροφορίες που αφορούν άλλα ζητήματα. Μία δεύτερη επιλογή –και η περισσότερο αποδεκτή πρακτικά (OECD, 2009a)– είναι να υπάρχει χαλαρή σχέση ανάμεσα στην πληροφόρηση που αφορά τις εκροές και το πώς αυτή αξιοποιείται στη λήψη αποφάσεων. Ένα πρώτο επιχείρημα υπέρ της επιλογής αυτής είναι ότι οι δημόσιοι φορείς και οργανισμοί δεν έχουν ως μόνη δέσμευση την προσφορά συγκεκριμένων υπηρεσιών, αλλά οι στόχοι τους αφορούν ένα ευρύτερο πλαίσιο δραστηριοτήτων και υποχρεώσεων. Ένα δεύτερο επιχείρημα είναι ότι δεν είναι πάντα εύκολο να διατυπωθούν οι αιτίες μιας μη επιθυμητής επίδοσης και συνεπώς δεν πρέπει να γίνονται διορθωτικές παρεμβάσεις αποκλειστικά βάσει της διαθέσιμης πληροφόρησης. Επιπρόσθετα, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι οι δείκτες επίδοσης πολλές φορές έχουν σημαντικές αδυναμίες και άρα δεν είναι λογικό να χρησιμοποιούνται ως η αποκλειστική πηγή πληροφόρησης για τη λήψη αποφάσεων.

Στον προϋπολογισμό προγραμμάτων καίριας σημασίας είναι και το θέμα των κινήτρων. Οι Curristine et al. (2007) επισημαίνουν ότι τα κίνητρα μπορεί να είναι οικονομικά ή μη, ανεπίσημα ή επίσημα. Η παροχή κινήτρων δεν πρέπει να συνδέεται μόνο με αύξηση των οικονομικών πόρων όταν τα αποτελέσματα είναι τα επιθυμητά. Όπως προαναφέραμε, μια τέτοια στενή σύνδεση μπορεί να κρύβει αρκετούς κινδύνους. Συνεπώς, είναι πολύ χρήσιμο να υπάρχουν παράλληλα και άλλα κίνητρα. Για παράδειγμα, οι δημόσιοι φορείς ή τα άτομα που επιτυγχάνουν τους στόχους τους μπορούν, σύμφωνα με τους Curristine et al. (2007), να επιβραβεύονται με την παροχή υψηλότερης ευελιξίας στη χρήση των οικονομικών πόρων και με μεγαλύτερη εμπιστοσύνη. Σε γενικές γραμμές, η υιοθέτηση κινήτρων στις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο των διαφόρων προγραμμάτων θεωρείται κρίσιμη παράμετρος για την επιτυχία των εκάστοτε στόχων.

Τέλος, ένα πέμπτο ζήτημα είναι ο συντονισμός των προγραμμάτων και οι διαδικασίες παρακολούθησής τους. Αρχικά, το Υπουργείο Οικονομικών θα πρέπει να συγκεντρώνει πληροφόρηση για το ποια συγκεκριμένα αποτελέσματα επιδιώκει

να επιτύχει ο κάθε δημόσιος φορέας με τη δράση του, όπως και με ποιον τρόπο και με ποιους δείκτες ο κάθε οργανισμός αξιολογεί την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά του (Robinson and Last, 2009). Παράλληλα, είναι αναγκαίο να γίνεται ταξινόμηση των δαπανών σε κατηγορίες με βάση τα προγράμματα που υλοποιούνται. Τα τελευταία θα πρέπει να καλύπτουν όλο το φάσμα των κρατικών δαπανών και να εντάσσονται στον γενικότερο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό σχεδιασμό.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με την Κλαουδάτου (2009), υπάρχουν δύο κύριες φάσεις στην κατάρτιση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων: στην πρώτη φάση καθορίζονται οι γενικοί στόχοι των προγραμμάτων, προσδιορίζονται τα οφέλη που θα προκύψουν από το κάθε πρόγραμμα και επιμερίζονται οι δράσεις ανά φορείς· στη δεύτερη φάση κάθε φορέας καταρτίζει τον δικό του προϋπολογισμό και κάνει τον επιμερισμό σε δράσεις και έργα. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η αποκέντρωση των ευθυνών και του συντονισμού για την εκτέλεση των προγραμμάτων. Η Κλαουδάτου (2009) επισημαίνει επίσης τη σημασία του ελέγχου στη διαδικασία παρακολούθησης των προγραμμάτων. Ο έλεγχος των προγραμμάτων χωρίζεται στον εσωτερικό, τον ανεξάρτητο εσωτερικό και τον εξωτερικό έλεγχο. «Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται από τις οικονομικές υπηρεσίες του φορέα και αφορά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών που υλοποιεί» (Κλαουδάτου, 2009, σελ. 204). Ο ανεξάρτητος εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται από όργανα του φορέα που δεν ανήκουν όμως στις οικονομικές του υπηρεσίες, ενώ ο εξωτερικός έλεγχος ασκείται από όργανα που δεν ανήκουν στην κυβέρνηση.

Προτού προχωρήσουμε στην παρουσίαση των βασικότερων θεωρητικών ζητημάτων που αφορούν τη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα, θα ήταν χρήσιμο να αναφερθούμε σύντομα στις επιλογές που υπάρχουν όσον αφορά τη διαδικασία μετάβασης σε προϋπολογισμό προγραμμάτων. Σύμφωνα με τον OECD (2008), υπάρχουν δύο βασικές επιλογές που μπορεί να υιοθετηθούν. Η μία επιλογή είναι το βάρος της αλλαγής να το επωμιστούν τα κεντρικά υπουργεία. Η δεύτερη επιλογή είναι οι βασικοί δρώντες να είναι οι διάφοροι φορείς που βρίσκονται πιο χαμηλά στην ιεραρχία. Η πρώτη επιλογή έχει το πλεονέκτημα ότι εξασφαλίζει μεγαλύτερο έλεγχο της διαδικασίας, αλλά από την άλλη είναι πιθανόν να υπάρχει μια παθητική στάση από αυτούς που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία, οι οποίοι

απλώς θα υλοποιούν ό,τι τους ζητείται. Η δεύτερη επιλογή εμπεριέχει τον κίνδυνο να μην υπάρχει ιδιαίτερη πίεση για αλλαγές, και αυτό γενικά να καθυστερήσει τις διαδικασίες. Σύμφωνα με τον OECD (2008), μια κυβέρνηση θα πρέπει επίσης να επιλέξει κατά πόσο οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται από την εφαρμογή ενός μοντέλου κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων θα γίνουν σε σύντομο χρονικό διάστημα ή αν θα ακολουθηθεί μια σταδιακή προσαρμογή με διαδοχικά βήματα.

2.3 Βασικά ζητήματα στη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα

Η θεσμοθέτηση ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης του δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων, είναι μια σύνθετη διαδικασία, στην οποία χρειάζεται να εμπλακούν μία πληθώρα ατόμων και φορέων. Στην παρούσα υποενότητα θα αναφερθούμε σε βασικά ερωτήματα που χρειάζεται να απαντηθούν στη διαδικασία θεσμοθέτησης δεικτών επίδοσης και θα επικεντρωθούμε σε ορισμένα ζητήματα καθοριστικής σημασίας για την ορθή ανάπτυξη και χρήση τέτοιων δεικτών.

Για την εκτίμηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα είναι ιδιαίτερα σημαντική η διάκριση μεταξύ της έννοιας της εκροής και τη έννοιας του αποτελέσματος (Diamond, 2005· Mandl et al., 2008· OECD, 2009a· Afonso et al., 2010· Ράπανος, 2007).[7] Ειδικότερα, η εκροή συνδέεται άμεσα με το αγαθό και την υπηρεσία που παράγεται, θεωρείται πως είναι υπό τον έλεγχο του φορέα που έχει την ευθύνη για την υλοποίηση του εκάστοτε έργου και δύναται να προσδιοριστεί με σαφήνεια. Παραδείγματα εκροών είναι το ποσοστό κάλυψης των αιτήσεων για παροχή υγειονομικής περίθαλψης σε φτωχά νοικοκυριά ή η ταχύτητα με την οποία εξυπηρετούνται οι ασθενείς που χρειάζεται να εγχειριστούν στα δημόσια νοσοκομεία.

Το αποτέλεσμα είναι μια ευρύτερη έννοια που αντανακλά τους στόχους της εκάστοτε κυβέρνησης σε έναν συγκεκριμένο τομέα· σε αντίθεση με τις εκροές, τα αποτελέσματα δεν είναι πλήρως ελεγχόμενα. Ένα παράδειγμα θα μπορούσε να είναι η μείωση της ανεργίας σε κάποια περιοχή σε ένα προκαθορισμένο χρονικό

7. Χρειάζεται ωστόσο να σημειωθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις η διάκριση μεταξύ εκροών και αποτελεσμάτων δεν είναι ιδιαίτερα ξεκάθαρη (βλ., για παράδειγμα, OECD, 2009a).

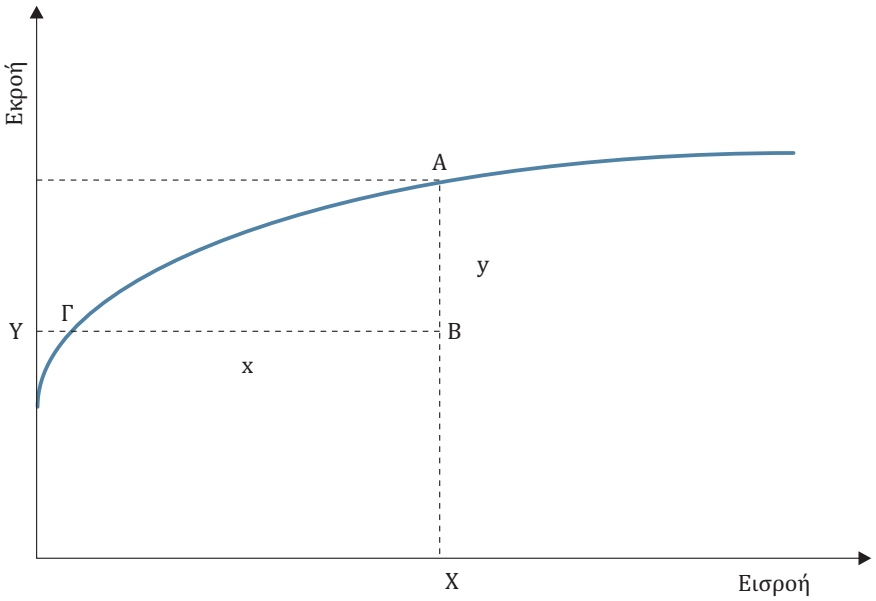
διάστημα. Είναι σαφές ότι ένα τέτοιο αποτέλεσμα επηρεάζεται από τα προγράμματα που θα υλοποιήσει ο δημόσιος τομέας, χωρίς ωστόσο αυτό να βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχό του· οι γενικότερες οικονομικές συνθήκες και οι πρωτοβουλίες του ιδιωτικού τομέα θα έχουν και αυτές σημαντική επίδραση στην ανεργία. Ένα άλλο παράδειγμα αποτελέσματος είναι το προσδόκιμο ζωής, το οποίο ναι μεν επηρεάζεται από την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών υγείας, αλλά είναι συνάρτηση και πολλών άλλων παραγόντων, που δεν είναι υπό τον έλεγχο των δημόσιων φορέων.

Βάσει της προαναφερόμενης διάκρισης, η επίδοση του δημόσιου τομέα δύναται να αξιολογηθεί σύμφωνα τόσο με την αποδοτικότητα όσο και με την αποτελεσματικότητά του. Η αποδοτικότητα αναφέρεται στη σχέση εισροών-εκροών, ενώ η αποτελεσματικότητα έχει να κάνει με τη σχέση εισροών-αποτελεσμάτων και εκροών-αποτελεσμάτων (Mandl et al., 2008). Πρέπει να σημειωθεί ότι ένα πρόγραμμα του δημόσιου τομέα είναι πιθανόν να είναι αποδοτικό, χωρίς όμως να είναι απαραίτητα και αποτελεσματικό. Για παράδειγμα, σε ένα πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας μπορεί να καταγράφεται υψηλός αριθμός απόκρισης σε αιτήσεις που αφορούν την παροχή επιδόματος. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει υψηλή αποδοτικότητα όσον αφορά τη διαδικασία εξέτασης των σχετικών αιτήσεων. Κάτι τέτοιο όμως δεν αποτελεί επαρκή συνθήκη για τη μείωση της φτώχειας: υπάρχει η πιθανότητα ο σχεδιασμός του προγράμματος όσον αφορά τον τρόπο και τα κριτήρια παροχής των επιδομάτων να μην είναι ο κατάλληλος, με αποτέλεσμα οι επιπτώσεις στη φτώχεια να μην είναι οι επιθυμητές. Σε μια τέτοια περίπτωση μπορεί να υποστηριχθεί ότι το πρόγραμμα είναι αποδοτικό αλλά όχι αποτελεσματικό.

Ως προς την αποδοτικότητα, η σχετική βιβλιογραφία επισημαίνει μία βασική διάκριση ανάμεσα στην τεχνική και την οικονομική αποδοτικότητα. Όπως εξηγούν οι Diamond (2005) και Mandl et al. (2008), όταν αυξάνεται η τεχνική αποδοτικότητα σημαίνει ότι υπάρχει βελτίωση στη σχέση εισροών-εκροών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα μια μετακίνηση προς το όριο παραγωγικών δυνατοτήτων. Το όριο παραγωγικών δυνατοτήτων αναπαρίσταται στο Διάγραμμα 1.[8] Μια αύξηση στην τεχνική αποδοτικότητα σημαίνει ότι υπάρχει μετακίνηση από το σημείο Β

8. Οι Afonso et al. (2005, 2010) έχουν υπολογίσει την απόσταση από το όριο παραγωγικών δυνατοτήτων μέσω μιας συγκριτικής προσέγγισης για μια σειρά χωρών.

Διάγραμμα 1: Όριο παραγωγικών δυνατοτήτων

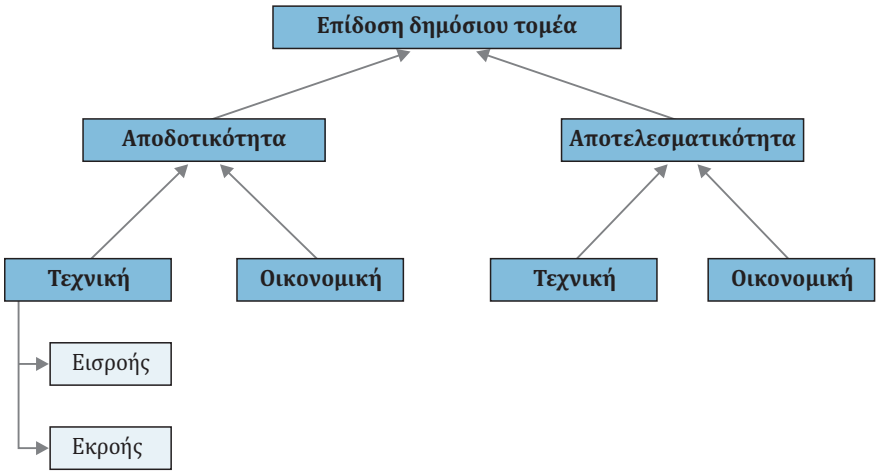


Πηγή: Mandl et al. (2008)

στο σημείο Α ή στο σημείο Γ. Αν η μετακίνηση πραγματοποιηθεί από το σημείο Β στο σημείο Γ, τότε έχουμε να κάνουμε με βελτίωση στην αποδοτικότητα εισροής. Με άλλα λόγια, υπάρχει μείωση κατά x της εισροής που χρησιμοποιείται για την παραγωγή της ίδιας εκροής (Υ). Από την άλλη, αν λάβει χώρα μία μετακίνηση από το σημείο Β στο σημείο Α, τότε έχουμε να κάνουμε με βελτίωση στην αποδοτικότητα εκροής, αφού με την ίδια εισροή (Χ) παράγεται υψηλότερη εκροή κατά y.

Ωστόσο, η τεχνική αποδοτικότητα δεν είναι επαρκές μέτρο από οικονομικής άποψης. Ο λόγος είναι ότι δεν λαμβάνει υπόψη την ανάλυση κόστους-ωφέλειας στην επιλογή των κατάλληλων εισροών. Κάτι τέτοιο αποτυπώνεται με την έννοια της οικονομικής αποδοτικότητας (Diamond, 2005· Mandl et al., 2008). Η οικονομική αποδοτικότητα εστιάζεται και αυτή στη σχέση εισροών-εκροών. Ταυτόχρονα όμως δίνει έμφαση στο κατά πόσο ο συνδυασμός των εισροών που έχουν χρησιμοποιηθεί είναι ο βέλτιστος δυνατός, αν ληφθεί υπόψη η πληθώρα των επιλογών που είναι διαθέσιμες, καθώς επίσης και το κόστος της εκάστοτε επιλογής. Λόγου χάρη, μπορεί κάποιος δημόσιος οργανισμός να επιτύχει το ύψιστο επίπεδο τεχνι-

Διάγραμμα 2: Οι παράγοντες που καθορίζουν την επίδοση του δημόσιου τομέα



κής αποδοτικότητας, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι χαρακτηρίζεται απαραίτητα και από υψηλό επίπεδο οικονομικής αποδοτικότητας. Ο λόγος είναι ότι υπάρχει η πιθανότητα ένας διαφορετικός συνδυασμός εισροών να οδηγούσε σε υψηλότερη παραγωγή εκροών με χαμηλότερο κόστος.

Η αποτελεσματικότητα διακρίνεται και αυτή σε τεχνική και οικονομική (Diamond, 2005). Η τεχνική αποτελεσματικότητα βασίζεται στην αξιολόγηση του κατά πόσο η παραγόμενη εκροή συνεισφέρει στην επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Η οικονομική αποτελεσματικότητα αφορά το κατά πόσο υπάρχει δυνατότητα να επιτευχθεί το ίδιο αποτέλεσμα με καλύτερη κατανομή των διαθέσιμων πόρων – κάτι που θα συνεπάγεται χαμηλότερο κόστος. Και τα δύο είδη αποτελεσματικότητας είναι ιδιαίτερα σημαντικά στη διαδικασία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του δημόσιου τομέα.

Το Διάγραμμα 2 σκιαγραφεί τους παράγοντες οι οποίοι, με βάση την παραπάνω συζήτηση, εμφανίζονται να επηρεάζουν συνολικά την επίδοση του δημόσιου τομέα. Στο πλαίσιο ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων, είναι σημαντικό να υπάρχει ένα σωστό μείγμα δεικτών που να δίνει έμφαση τόσο στην αποδοτικότητα όσο και στην αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα (τεχνικής και οικονομικής φύσης). Επίσης, η εκάστοτε κυβέρνηση χρειάζεται να αποφασίσει σε ποιο είδος δεικτών επιθυμεί να δώσει μεγαλύτερη έμφαση.

Στη σχετική βιβλιογραφία καταγράφεται αντιπαράθεση απόψεων σχετικά με το ποιο είδος δεικτών είναι προτιμότερο (Diamond, 2005). Το πρόβλημα με τους δείκτες αποτελέσματος είναι ότι πολλές φορές δεν είναι εύκολα μετρήσιμοι και επηρεάζονται σε σημαντικό βαθμό από το εξωτερικό περιβάλλον. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί κάποιος να αποδώσει εύκολα ευθύνες όταν ένα αποτέλεσμα δεν επιτυγχάνεται. Από την άλλη, το αποτέλεσμα αντανακλά τον επιθυμητό στόχο της κυβέρνησης και είναι ουσιαστικά ο βασικός λόγος για τον οποίο υλοποιείται ένα πρόγραμμα. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των προϋπολογισμών προγραμμάτων είναι ότι δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα και όχι τόσο σε αυτή καθ' εαυτήν την αποδοτικότητα.

Προχωρώντας σε μια πιο συγκεκριμένη ανάλυση για τους δείκτες επίδοσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η σχετική βιβλιογραφία καταγράφει δέκα βασικά ερωτήματα που χρειάζεται να απαντηθούν κατά τη διαδικασία κατασκευής τους. Το πρώτο ερώτημα έχει να κάνει με το κατά πόσο ο εκάστοτε δείκτης αναφέρεται σε εισροή, διαδικασία, εκροή ή αποτέλεσμα. Οι εισροές αφορούν τις πρώτες ύλες που χρησιμοποιεί ένας οργανισμός, τον κεφαλαιακό του εξοπλισμό, το ανθρώπινο δυναμικό κ.λπ. Οι διαδικασίες σχετίζονται με την παραγωγή, τις δομές, τον τρόπο συντονισμού κ.ά. Στις εκροές και στα αποτελέσματα αναφερθήκαμε προηγουμένως.

Ένα δεύτερο ερώτημα αφορά το κατά πόσο ο δείκτης θα πρέπει να αναφέρεται σε λόγο (π.χ. λόγος εισροών/εκροών, λόγος εκροής/αποτελέσματος). Οι λόγοι είναι ιδιαίτερα χρήσιμοι γιατί σκιαγραφούν ζητήματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στα οποία αναφερθήκαμε παραπάνω. Οι πιο απλοί δείκτες αποτελούν συχνά τη βάση για την κατασκευή των λόγων.

Ένα τρίτο ζήτημα σχετίζεται πιο συγκεκριμένα με τους δείκτες εκροής και, ειδικότερα, με το κατά πόσο η εκροή θα μετράται όταν η αντίστοιχη υπηρεσία ή το αντίστοιχο προϊόν θα καταναλώνεται από τον αποδέκτη ή όταν η υπηρεσία ή το προϊόν θα είναι διαθέσιμο για κατανάλωση (OECD, 2009a). Στην πρώτη περίπτωση ο εκάστοτε φορέας είναι υπόλογος για το πόσοι χρησιμοποιούν την υπηρεσία ή το προϊόν που παράγει, ενώ στη δεύτερη είναι υπόλογος για την ποιότητα της υπηρεσίας ή του προϊόντος και την προσβασιμότητα που έχουν σε αυτό οι πολίτες. Συνεπώς, το δεύτερο είδος δείκτη είναι πιο λογικό να επιλέγεται όταν η κα-

τανάλωση του εκάστοτε προϊόντος ή η χρήση της προσφερόμενης υπηρεσίας δεν είναι υπό τον έλεγχο του φορέα.

Ένα τέταρτο ζήτημα αφορά τη διάκριση ανάμεσα σε δείκτες που οι εκροές και τα αποτελέσματα στα οποία αναφέρονται μετρώνται εύκολα, και σε δείκτες που οι αντίστοιχες εκροές και αποτελέσματα δεν είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθούν. Όπως επισημαίνεται από τον OECD (2009a), υπάρχουν οργανισμοί του δημόσιου τομέα που εξ ορισμού το προϊόν της λειτουργίας τους δεν είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθεί. Τέτοιοι οργανισμοί είναι, για παράδειγμα, όσοι εντάσσονται στο χώρο της εκπαίδευσης, της υγείας ή του πολιτισμού, όπου πολύ συχνά δεν είναι εύκολη η κατασκευή ποσοτικών δεικτών που να εκφράζουν με ορθό τρόπο τις ποιοτικές διαστάσεις των εν λόγω υπηρεσιών. Σε αυτές τις περιπτώσεις χρειάζεται να καταβληθεί μεγαλύτερη προσπάθεια για την εξεύρεση κατάλληλων δεικτών, ενώ θα πρέπει να αποτιμάται και το κόστος που συνεπάγεται η κατασκευή και η χρήση τους. Αν το κόστος αυτό είναι υψηλό, θα πρέπει να αξιολογείται το κατά πόσο οι συγκεκριμένοι δείκτες έχουν εντέλει την προστιθέμενη αξία που να δικαιολογεί τέτοιο κόστος.

Ένα πέμπτο ερώτημα αφορά το κατά πόσο οι εκάστοτε δείκτες αναφέρονται σε προϊόντα και υπηρεσίες που χρησιμοποιούνται σε ατομική βάση (π.χ. βιβλία σε μαθητές, κατάρτιση ανέργων) ή σε προϊόντα και υπηρεσίες που αποτελούν συλλογικά αγαθά (π.χ. εθνική άμυνα, εθνικό οδικό δίκτυο). Τα πρώτα είναι γενικά πιο εύκολο να μετρηθούν σε σχέση με τα δεύτερα – αν και, όπως αναφέρεται από τον OECD (2009a, p. 46), αυτό δεν ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις. Χρειάζεται επίσης να λάβει κανείς υπόψη το βαθμό υποκειμενικότητας στη μέτρηση της εκάστοτε εκροής ή του εκάστοτε αποτελέσματος (ζήτημα έκτο). Υπάρχουν δείκτες για τη μέτρηση των οποίων ο υποκειμενισμός έχει έναν σημαντικό ρόλο να παίξει και δείκτες για τους οποίους τα κριτήρια είναι περισσότερο αντικειμενικά.[9]

Ένα έβδομο ζήτημα σχετίζεται με το γεγονός ότι οι δείκτες εκροών πρέπει να αναφέρονται πάντα σε συγκεκριμένες σχέσεις εντός του δημόσιου τομέα. Ο OECD (2009a) ταξινομεί αυτές τις σχέσεις σε πέντε επιμέρους κατηγορίες. Συγκεκριμένα, αναφέρεται στη σχέση ανάμεσα στον εργαζόμενο και το διευθυντή, στο φορέα

9. Όπως επισημαίνεται πάντως από τον OECD (2009a, pp. 11-12), όλοι οι δείκτες εμπεριέχουν πάντα μια δόση υποκειμενισμού.

υλοποίησης και τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό, στον υπουργό Οικονομικών και τους υπόλοιπους υπουργούς, στη Βουλή και τον εκάστοτε υπουργό, καθώς και στη σχέση ανάμεσα στην κυβέρνηση και την κοινωνία. Οι σχέσεις αυτές πρέπει να προσδιορίζονται βάσει συγκεκριμένων εκροών και για κάθε δείκτη που χρησιμοποιείται στο πλαίσιο του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα πρέπει να είναι σαφές σε ποια από τις προαναφερθείσες σχέσεις αναφέρεται.

Ένα όγδοο ερώτημα αφορά τη χρήση των εκάστοτε δεικτών. Όπως επίσης αναφέρει ο OECD (2009a, p. 13), οι δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εξυπηρέτηση τριών διαφορετικών σκοπών: α) τη βελτίωση της μακροοικονομικής διαχείρισης, β) την καλύτερη κατανομή πόρων μεταξύ τομέων και προγραμμάτων, γ) τη βελτίωση της επιχειρησιακής διαχείρισης συγκεκριμένων προγραμμάτων, έργων ή υπηρεσιών. Ανάλογα με το στόχο, ο κάθε δείκτης απευθύνεται σε διαφορετικό κοινό, και αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στη διαδικασία ανάπτυξής του.

Το ένατο ερώτημα έχει να κάνει με την πηγή των δεδομένων που θα χρησιμοποιηθούν για την κατασκευή των δεικτών (Fryer et al., 2009). Η έλλειψη επαρκών ή μη αξιόπιστων δεδομένων για την ορθή κατασκευή ενός δείκτη μπορεί να προκαλέσει σημαντικούς περιορισμούς. Για το λόγο αυτό χρειάζεται να είναι εξαρχής σαφές ποια δεδομένα θα αποτελέσουν τη βάση για την κατασκευή του δείκτη και μέσω ποιας διαδικασίας θα είναι διαθέσιμα στο φορέα που θα κάνει τις αντίστοιχες μετρήσεις.

Τέλος, το δέκατο ερώτημα αναφέρεται στο κατά πόσο ο δείκτης θα είναι στατικός ή δυναμικός (Fryer et al., 2009). Ένας στατικός δείκτης αποτυπώνει μία κατάσταση σε μία συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Ένας δυναμικός δείκτης αποτυπώνει τη διαχρονική εξέλιξη μιας κατάστασης. Είναι προφανές ότι οι δυναμικοί δείκτες περιέχουν μεγαλύτερο όγκο πληροφορίας και μπορούν να συνεισφέρουν περισσότερο στην εκάστοτε αξιολόγηση. Εντούτοις, η κατασκευή τους δεν είναι πάντα τόσο εύκολη, δεδομένου ότι πολλές φορές υπάρχουν κενά ή καθυστερήσεις στα δεδομένα στα οποία βασίζεται η κατασκευή τους.

Ο Πίνακας 1 συνοψίζει τα ερωτήματα που χρειάζεται να απαντηθούν στη διαδικασία κατασκευής ενός δείκτη που αφορά την επίδοση του δημόσιου τομέα. Είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι πολλά από αυτά τα ζητήματα δεν είναι πάντα εύκολο να αποσαφηνιστούν στην πράξη, αφού τα όρια ανάμεσα στις διάφορες

Πίνακας 1: Τα ερωτήματα που χρειάζεται να απαντηθούν στη διαδικασία κατασκευής δεικτών για την επίδοση του δημόσιου τομέα

Ερωτήματα
1) Αναφέρεται σε εισροή, διαδικασία, εκροή, αποτέλεσμα ή συνδυασμό αυτών;
2) Πρόκειται για απλό δείκτη ή για δείκτη λόγου;
3) Ο δείκτης θα μετράει την εκροή πριν από ή μετά την κατανάλωση του αντίστοιχου προϊόντος ή υπηρεσίας;
4) Πόσο εύκολη είναι η ποσοτικοποίηση των διαστάσεων στις οποίες αναφέρεται, και ποιο το κόστος αυτής της ποσοτικοποίησης;
5) Το προϊόν ή η υπηρεσία στην οποία αναφέρεται καταναλώνεται σε ατομική ή συλλογική βάση;
6) Ποιος είναι ο βαθμός υποκειμενισμού στην κατασκευή του δείκτη;
7) Σε ποια σχέση αναφέρεται; α) εργαζομένου-διευθυντή, β) φορέα υλοποίησης-υπουργού, γ) υπουργού Οικονομικών-υπουργού, δ) υπουργού-βουλής, ε) κυβέρνησης-κοινωνίας
8) Ποιος είναι ο γενικότερος σκοπός για τον οποίο θα χρησιμοποιηθεί ο δείκτης και ποιοι οι εν δυνάμει χρήστες;
9) Ποια θα είναι η πηγή δεδομένων για την κατασκευή του δείκτη;
10) Ο δείκτης είναι στατικός ή δυναμικός;

κατηγοριοποιήσεις είναι συχνά δυσδιάκριτα. Σε κάθε περίπτωση όμως, η απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα δύναται να συνεισφέρει σημαντικά στην επίλυση πολλών τεχνικών ζητημάτων και να αποτρέψει τις επικαλύψεις ανάμεσα στους διάφορους δείκτες που θα χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα.

Στο σημείο αυτό θα ήταν χρήσιμο να αναφερθούν ορισμένα παραδείγματα απλών δεικτών που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση της επίδοσης διαφόρων προγραμμάτων. Στον Πίνακα 2 παραθέτουμε ενδεικτικά τέσσερα προγράμματα. Τα τρία πρώτα βασίζονται στον Vitezic (2007) και αφορούν τις δημόσιες μεταφορές, τη συλλογή σκουπιδιών και την κοινωνική προστασία, ενώ το τέταρτο αφορά ένα πρόγραμμα απασχόλησης.

Από τον Πίνακα 2 γίνεται σαφές ότι ένα πρόγραμμα μπορεί να έχει υψηλούς δείκτες απόδοσης αλλά χαμηλούς δείκτες αποτελέσματος. Για παράδειγμα, σε ένα πρόγραμμα που αφορά τις δημόσιες μεταφορές μπορεί το κόστος ανά χιλιόμετρο να είναι χαμηλό (π.χ. μέσα από την επιλογή φτηνών προμηθευτών), ωστόσο αυτό

Πίνακας 2: Παραδείγματα δεικτών απόδοσης και αποτελέσματος για προγράμματα και υπηρεσίες του δημόσιου τομέα

Υπηρεσία-πρόγραμμα	Δείκτες απόδοσης	Δείκτες αποτελέσματος
Δημόσιες μεταφορές	- Κόστος ανά χιλιότερο που διανύεται - Κόστος ανά γραμμή - Κόστος ανά επιβάτη	- Χρόνος αναμονής των επιβατών στη στάση - Βαθμός ασφάλειας και άνεσης στη μεταφορά των επιβατών
Συλλογή σκουπιδιών	- Μέγεθος συλλεγόμενων σκουπιδιών ανά νοικοκυριό - Κόστος ανά νοικοκυριό	- Καθαριότητα της πόλης και του περιβάλλοντος
Κοινωνική προστασία	- Κόστος ανά δικαιούχο - Ταχύτητα εξέτασης των αιτήσεων	- Βαθμός μείωσης της φτώχειας σε σχέση με το κόστος του προγράμματος
Πρόγραμμα απασχόλησης	- Διοικητικό κόστος ανά συμμετέχοντα άνεργο	- Βαθμός μείωσης της ανεργίας σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο

δεν είναι επαρκής συνθήκη για να υπάρχει χαμηλός χρόνος αναμονής των επιβατών. Επίσης, ένα πρόγραμμα που αφορά τη συλλογή σκουπιδιών δύναται να επιτυγχάνει υψηλή απόδοση όσον αφορά τα σκουπίδια που συλλέγονται ανά νοικοκυριό, αλλά να μην είναι αποτελεσματικό όσον αφορά την προστασία και την καθαριότητα του περιβάλλοντος, γιατί δεν έχει επιλεγεί μια οικολογικά σωστή διαδικασία διαχείρισης των απορριμμάτων.

Αντίστοιχα, σε ένα πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας μπορεί να επιτυγχάνεται ελαχιστοποίηση του χρόνου για την εξέταση των αιτήσεων που αφορούν την παροχή επιδομάτων, αλλά παράλληλα να μη μειώνεται σημαντικά η φτώχεια, διότι πολλοί δικαιούχοι δεν γνωρίζουν ότι δικαιούνται τα εκάστοτε επιδόματα ή διότι ένας μεγάλος αριθμός ατόμων λαμβάνει τα επιδόματα δηλώνοντας στην εφορία χαμηλότερα εισοδήματα από τα πραγματικά. Παρόμοια μπορεί να είναι και η περίπτωση σε ένα πρόγραμμα απασχόλησης. Συγκεκριμένα, είναι πιθανόν να υπάρχει ένα χαμηλό διοικητικό κόστος ανά συμμετέχοντα άνεργο λόγω της καλής οργάνωσης του προγράμματος, αλλά η μείωση της ανεργίας μεσοπρόθεσμα να μην είναι η επιθυμητή. Το τελευταίο μπορεί να οφείλεται στο ότι το πρόγραμμα δεν έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να δημιουργούνται οι κατάλληλες προϋποθέσεις για απασχόληση των συμμετεχόντων σε έναν πιο μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα (π.χ. και μετά το πέρας του προγράμματος).

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι για τη σωστή λειτουργία των προγραμμάτων και των δημόσιων φορέων θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους δείκτες αποτελέσματος, οι οποίοι αντανακλούν εντέλει το κατά πόσο οι εκάστοτε στόχοι επιτυγχάνονται. Οι δείκτες απόδοσης έχουν και αυτοί ιδιαίτερη σημασία, αφού αναφέρονται σε ζητήματα ορθής οργάνωσης και χρήσης των πόρων, αλλά σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να υπάρχει στείρα δέσμευση σε αυτούς, παραμερίζοντας τους δείκτες αποτελέσματος.

Εκτός από τα ζητήματα που αφορούν καθαρά την ορθή κατασκευή και χρήση δεικτών επίδοσης, υπάρχει και πληθώρα άλλων θεμάτων που σχετίζονται με το γενικό πλαίσιο οργάνωσης μιας τέτοιας διαδικασίας. Στο INECE (2008) περιγράφονται τρία στάδια για τη συγκεκριμένη διαδικασία. Το πρώτο στάδιο αφορά τον καθορισμό των πιθανών δεικτών μέσα από την απάντηση ερωτημάτων όπως αυτά στα οποία αναφερθήκαμε παραπάνω. Το δεύτερο στάδιο αφορά την κατασκευή των δεικτών. Στο στάδιο αυτό δημιουργούνται αρχικά ομάδες εργασίας, οι οποίες έχουν στόχο να υπολογίζουν τους δείκτες και να αξιολογούν και να χειρίζονται τα αντίστοιχα δεδομένα. Στη συνέχεια γίνεται πιλοτική χρήση των δεικτών προκειμένου να εντοπιστούν πιθανές αδυναμίες και να λάβουν χώρα διορθωτικές παρεμβάσεις. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι στο στάδιο αυτό χρειάζεται να υπάρχει στενή συνεργασία με εμπειρογνώμονες, ενώ σε πολλές περιπτώσεις που πρέπει να κατασκευαστούν σύνθετοι δείκτες είναι σημαντικό αυτό να πραγματοποιείται βαθμιαία. Το τρίτο στάδιο αφορά τη χρήση των δεικτών και περιλαμβάνει την αξιολόγηση της επίδοσης μέσα από περιοδικές αναφορές, τη δημοσιοποίηση των αναφορών στο κοινό, την εξαγωγή συγκριμένων συμπερασμάτων με βάση τα ποσοτικά αποτελέσματα, καθώς και τον καθορισμό συγκεκριμένων δράσεων με στόχο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων.

Επίσης, ο Diamond (2005) επισημαίνει ορισμένα επιθυμητά χαρακτηριστικά των συστημάτων μέτρησης της επίδοσης. Πρώτον, αναφέρει την ανάγκη να υπάρχει σαφήνεια στους στόχους που εξυπηρετούν όλοι όσοι χρησιμοποιούν την πληροφορία που παρέχουν οι εκάστοτε δείκτες. Δεύτερον, θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική την αποφυγή υπερφόρτωσης του συστήματος με πληροφορίες. Στο πλαίσιο αυτό διαπιστώνει ότι χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα σε συγκεκριμένους δείκτες που αφορούν στόχους με υψηλότερη προτεραιότητα. Τρίτον, αποτιμά ως αναγκαία τη στενή σύνδεση ανάμεσα στην πληροφόρηση που

παρέχουν οι δείκτες και στους συγκεκριμένους στόχους που έχουν οριοθετηθεί. Τέταρτον, εκτιμά ότι θα πρέπει το κάθε πρόγραμμα, βάσει της πολυπλοκότητάς του, να χαρακτηρίζεται και από ανάλογη ποσότητα δεικτών. Πέμπτον, τονίζεται ότι οι δείκτες αποδοτικότητας θα πρέπει να επανεξετάζονται σε τακτική βάση και να αναθεωρούνται, ώστε να αντανακλούν τις αλλαγές στις προτεραιότητες και τις μεταβολές στο περιβάλλον. Έκτον, ο Diamond (2005) υπογραμμίζει ότι χρειάζεται να διασφαλίζεται η αξιοπιστία των στοιχείων βάσει των οποίων κατασκευάζονται οι εκάστοτε δείκτες. Είναι σημαντικό μάλιστα τα στοιχεία αυτά να ακολουθούν μια διαχρονική εξέλιξη και να μπορούν να είναι συγκρίσιμα με αυτά που παράγονται από διάφορους δημόσιους φορείς και οργανισμούς.

Η Carlin (2004) περιγράφει διάφορα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει να διακρίνουν τους δείκτες αποδοτικότητας. Πρώτον, οι δείκτες θα πρέπει να συνδέονται στενά με τις λειτουργίες και τις δραστηριότητες που μετράνε· δείκτες που αναφέρονται σε περιφερειακά ζητήματα και οι οποίοι έχουν έναν «διακοσμητικό» χαρακτήρα δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται. Δεύτερον, οι δείκτες χρειάζεται να αναφέρονται σε ζητήματα που είναι υπό τον έλεγχο των φορέων και όχι σε θέματα που επηρεάζονται σε σημαντικό βαθμό από εξωγενείς παράγοντες. Τρίτον, οι δείκτες θα πρέπει να είναι εύκολα κατανοητοί στους αναγνώστες των αντίστοιχων αναφορών. Τέταρτον, η πληροφορία που παρέχουν οι δείκτες θα πρέπει να αναφέρεται στο παρόν και όχι στο παρελθόν και να βασίζεται σε επικαιροποιημένα στοιχεία, ώστε να μεγιστοποιείται η χρησιμότητά της. Πέμπτον, θα πρέπει διαχρονικά να υπάρχει συνέπεια στους βασικούς δείκτες που κατασκευάζονται. Έκτον, η διαδικασία επιλογής των κατάλληλων δεικτών θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα συγκεκριμένης και καλά δομημένης διαδικασίας.

Κλείνοντας την παρούσα υποενότητα, θα ήταν χρήσιμο να αναφερθεί ότι στη διαδικασία κατασκευής δεικτών επίδοσης θα πρέπει να γίνει σαφής επιλογή ανάμεσα σε δύο στρατηγικές: α) μιας στρατηγικής που ορίζει ότι αρχικά θα κατασκευαστούν πιο γενικές στατιστικές για τη συνολική επίδοση του δημόσιου τομέα, με τις όποιες επιμέρους εξειδικεύσεις να πραγματοποιούνται στη συνέχεια και β) μιας στρατηγικής που ακολουθεί την αντίστροφη πορεία (OECD, 2009a, p. 87). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η πρώτη στρατηγική είναι πιθανότατα πιο ρεαλιστική και βοηθάει στο να τεθεί εξαρχής ένα γενικό πλαίσιο που θα αποτελεί

τη βάση για τις επιμέρους εξειδικεύσεις. Αυτό συμβάλλει στον καλύτερο σχεδιασμό και έλεγχο της διαδικασίας.

2.4 Ο ρόλος του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης

Η θεσμοθέτηση ενός συστήματος λογιστικής δεδουλευμένης βάσης θεωρείται από αρκετούς σημαντικό συστατικό της μετάβασης σε κρατικό προϋπολογισμό προγραμμάτων. Το κύριο χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου συστήματος είναι ότι καταγράφει τις συναλλαγές τη στιγμή που δημιουργούνται οι υποχρεώσεις και όχι όταν πραγματοποιούνται οι συναλλαγές σε μετρητά, όπως ισχύει στα συστήματα που οργανώνονται σύμφωνα με τη λογιστική ταμειακής βάσης (FEE, 2007· Robinson, 2009· Ράπανος, 2007· Κλαουδάτου, 2009). Στο σύστημα της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης οι μεταβολές που επιφέρουν τα λογιστικά γεγονότα στην περιουσία ενός οργανισμού καταγράφονται στις λογιστικές καταστάσεις, θέτοντας σε κίνηση τουλάχιστον δύο λογαριασμούς, εκ των οποίων ο ένας χρεώνεται και ο άλλος πιστώνεται. Αυτό σημαίνει ότι το εν λόγω σύστημα είναι εξ ορισμού διπλογραφικό και έρχεται σε αντίθεση με το απλογραφικό, όπου το κάθε γεγονός καταγράφεται μονοδιάστατα, είτε ως έσοδο είτε ως έξοδο.

Σε γενικές γραμμές, τα πλεονεκτήματα του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης εντοπίζονται στις πληροφορίες που παρέχει για την εξέλιξη των δαπανών και των ισολογισμών, αλλά και στη συνεισφορά του στην ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας (Κλαουδάτου, 2009). Παράλληλα, επισημαίνεται ότι το συγκεκριμένο σύστημα δίνει τη δυνατότητα καλύτερης διαχείρισης των στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα (Wynne, 2004· Robinson, 2009). Επιπρόσθετα οφέλη σχετίζονται με την έμφαση που το συγκεκριμένο σύστημα δίνει στα αποτελέσματα, με την ποιότητα της πληροφορίας που παρέχει αναφορικά με τη χρηματοπιστωτική κατάσταση ενός δημόσιου φορέα, καθώς και με την πολύπλευρη πληροφόρηση που μπορεί κάποιος να έχει μέσω ενός τέτοιου συστήματος αναφορικά με τα διάφορα κόστη (Wynne, 2004).

Το βασικό μειονέκτημα του συστήματος δεδουλευμένης βάσης είναι η πολυπλοκότητά του, η οποία μπορεί να το καταστήσει ιδιαίτερα δύσχρηστο στους εργαζομένους του δημόσιου τομέα, όταν αυτοί δεν διαθέτουν την κατάλληλη εκπαίδευση. Επιπλέον, η υιοθέτησή του προϋποθέτει την καταγραφή της δημόσιας περιουσίας, ένα εξ ορισμού δύσκολο εγχείρημα (Κλαουδάτου 2009), ενώ και η

αποτίμηση της αξίας των κεφαλαιακών αποθεμάτων του δημόσιου τομέα είναι ένα ζήτημα που δεν έχει διερευνηθεί επαρκώς (Christiaens and Rommel, 2006). Υπάρχει επίσης το θέμα της αποτίμησης του κόστους των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου τομέα, το οποίο περιλαμβάνει τόσο το ζήτημα του αν η αποτίμηση θα γίνει με βάση το ιστορικό ή το τρέχον κόστος όσο και το πώς ακριβώς θα καταγραφούν τα κόστη κεφαλαίου και τα κόστη της κεφαλαιακής απόσβεσης (Hepworth, 2003· Ράπανος, 2007). Άλλες δυσκολίες αφορούν τον κίνδυνο οι εκάστοτε πολιτικοί φορείς να παρεμβαίνουν στη διαδικασία καταγραφής και αποτίμησης με στόχο να παράγουν κατευθυνόμενα αποτελέσματα, καθώς και την πιθανή ακαταλληλότητα του νομοθετικού πλαισίου μιας χώρας όσον αφορά τον ορθό έλεγχο των διαδικασιών και την ανάγκη σωστής εκπαίδευσης των στελεχών του Δημοσίου που θα αναλάβουν να υλοποιήσουν την εν λόγω μεταρρύθμιση.

Για τους παραπάνω λόγους η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος είναι πιθανότατα ορθότερο να τίθεται ως ένας μεσοπρόθεσμος στόχος που υλοποιείται σταδιακά και δεν συνδέεται άμεσα με την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, μεταρρύθμιση που από μόνη της απαιτεί ριζικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα.[10] Για παράδειγμα, οι Connoly and Hyndman (2006) προτείνουν, με βάση την εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου, τα συστήματα δεδουλευμένης βάσης να εισάγονται σταδιακά, ώστε να εξασφαλίζεται ότι το ανθρώπινο δυναμικό έχει την αναγκαία γνώση και την κατάλληλη υποστήριξη για να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτών των συστημάτων. Σε κάθε περίπτωση πάντως πρέπει να επισημανθεί η αναμφισβήτητη συμβολή που μπορεί να έχει το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης στον έλεγχο των δημόσιων δαπανών και της χρηματοοικονομικής κατάστασης των δημόσιων οργανισμών.

Κλείνοντας την παρούσα υποενότητα είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι, από τη στιγμή που το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης συνδέεται με την καταγραφή του ενεργητικού και του παθητικού του δημόσιου τομέα, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε έναν ορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που διαφοροποιείται από την παραδοσιακή προσέγγιση, η οποία βασίζεται στα συστήματα ταμειακής βάσης. Πιο συγκεκριμένα, όπως υποστηρίζει ο Robinson

10. Η δυσκολία εισαγωγής ενός τέτοιου συστήματος επισημαίνεται και από τον Ράπανο (2008, σελ. 154), ο οποίος για την περίπτωση της Ελλάδας προτείνει τη σταδιακή υιοθέτησή του, έπειτα όμως από κατάλληλη προετοιμασία.

(2009), με βάση την αρχή της δεδουλευμένης βάσης, το δημόσιο χρέος μιας χώρας μπορεί να οριστεί ίσο με την αξία των στοιχείων του παθητικού της μείον την αξία των χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού της. Ο συγκεκριμένος ορισμός αναφέρεται στο καθαρό χρηματοοικονομικό χρέος· ο Robinson (2009) θεωρεί ότι αυτός υπερτερεί έναντι του παραδοσιακού ορισμού ταμειακής βάσης, αφού λαμβάνει υπόψη συνολικά τον ισολογισμό του δημόσιου τομέα, που ουσιαστικά καθορίζει την ευρύτερη χρηματοοικονομική του κατάσταση και συνεπώς το κατά πόσο το χρέος μιας χώρας είναι διατηρήσιμο.[11] Αντίθετα, ο ορισμός του χρέους σε ταμειακή βάση δεν λαμβάνει υπόψη όλα τα στοιχεία του παθητικού του δημόσιου τομέα (π.χ. δεν ενσωματώνει τις υποχρεώσεις σε ασφαλιζόμενους και κάποιες ειδικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις), ενώ παράλληλα δεν αφαιρεί και τα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού του, αφού βασίζεται στην έννοια του ακαθάριστου χρέους. Αντίστοιχα, στον υπολογισμό του ελλείμματος οι δαπάνες του κράτους με βάση την αρχή της δεδουλευμένης ορίζονται ως εκείνες οι συναλλαγές που αυξάνουν το καθαρό χρηματοοικονομικό χρέος, χωρίς να έχει σημασία το χρονικό σημείο στο οποίο πραγματοποιούνται οι πληρωμές σε χρήμα (όπως συμβαίνει στο ταμειακό έλλειμμα).[12]

Ασφαλώς, οι παραπάνω ορισμοί έχουν και αυτοί με τη σειρά τους τις δικές τους αδυναμίες. Κατ' αρχάς, προαπαιτούν την αξιόπιστη καταγραφή των στοιχείων του ισολογισμού του δημόσιου τομέα, γεγονός που από τη φύση του αποτελεί απαιτητικό εγχείρημα. Επίσης, δεν είναι βέβαιο ότι η χρήση όλων των χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού του δημόσιου τομέα

11. Βλ. επίσης OECD (2011, pp. 57-59). Ο Robinson (2009) αναφέρει ένα ενδιαφέρον παράδειγμα εφαρμογής αυτού του ορισμού του χρέους. Συγκεκριμένα, κάνει αναφορά στα πρόσφατα προγράμματα διάσωσης των τραπεζών από τον δημόσιο τομέα, τα οποία σύμφωνα με την παραδοσιακή προσέγγιση οδήγησαν σε αύξηση του δημόσιου χρέους. Ωστόσο, αν κάποιος λάβει υπόψη τον ορισμό του χρέους με βάση τον ισολογισμό του δημόσιου τομέα, τότε θα πρέπει να συμπεριλάβει στις σχετικές εκτιμήσεις την αύξηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου λόγω της απόκτησης μετοχών και της μεταφοράς ορισμένων περιουσιακών στοιχείων των τραπεζών στο ενεργητικό του δημόσιου τομέα. Σε αυτή την περίπτωση, δεν προκύπτει απαραίτητα ότι τα συγκεκριμένα προγράμματα είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του δημόσιου χρέους.

12. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι επίσημοι ορισμοί της Eurostat για τα δημοσιονομικά μεγέθη βασίζονται σε στοιχεία δεδουλευμένης βάσης. Ωστόσο, το δημόσιο χρέος υπολογίζεται από την Eurostat με βάση την έννοια του ακαθάριστου και όχι του καθαρού χρέους.

οδηγεί σε μια πιο αξιόπιστη αποτύπωση του δημόσιου χρέους. Για παράδειγμα, δεν είναι σαφές ότι η ενσωμάτωση των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τους ασφαλιζόμενους ή των μη ρευστών χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού αποτυπώνουν ορθότερα τη διατηρησιμότητα του δημόσιου χρέους. Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι οι παραδοσιακοί ορισμοί που βασίζονται στα συστήματα ταμειακής βάσης συνδέονται άμεσα με τη ρευστότητα και τις δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα, που αποτελούν κεντρικά ζητήματα στη διαχείριση των δημοσιονομικών συστημάτων. Συνεπώς, οι ορισμοί που προκύπτουν από τα συστήματα της δεδουλευμένης βάσης έχουν ιδιαίτερη αξία, αλλά δεν μπορούν να αντικαταστήσουν πλήρως τις πιο παραδοσιακές προσεγγίσεις.

2.5 Πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Στη σχετική βιβλιογραφία έχουν καταγραφεί πολλά πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εφαρμογή του μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Η Κλαουδάτου (2009) επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη μείωση των δημόσιων δαπανών, στην αύξηση της διαφάνειας και στην παροχή περισσότερης πληροφόρησης σχετικά με τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Οι Curristine et al. (2007) θεωρούν βασικό πλεονέκτημα του προϋπολογισμού προγραμμάτων την κατοχύρωση ενός θεσμικού πλαισίου που επιτρέπει στην εκάστοτε κυβέρνηση να θέσει συγκεκριμένους στόχους στα διάφορα πεδία πολιτικής. Επίσης, η πληροφόρηση που παρέχεται για την επίδοση του κάθε τομέα επιτρέπει την εξαγωγή συγκεκριμένων συμπερασμάτων για το πού δημιουργούνται προβλήματα λειτουργίας και πώς αυτά μπορούν να επιλυθούν. Επισημαίνεται ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων βελτιώνει σημαντικά το σχεδιασμό, την οργάνωση και τη διοίκηση στον δημόσιο τομέα, παρέχει μεγαλύτερη διαφάνεια και καθιστά πιο ουσιαστική και διευρυμένη την πληροφόρηση των πολιτών.

Ο Joyce (1999) τονίζει ότι μέσω ενός τέτοιου συστήματος, η εκτέλεση του προϋπολογισμού μπορεί να βελτιωθεί σημαντικά με τρεις κυρίως τρόπους: Πρώτον, η πληροφόρηση η οποία παρέχεται συμβάλλει στην ορθότερη κατανομή των χρηματικών πόρων. Η καθιέρωση μιας διαδικασίας όπου τα αποτελέσματα από τις δράσεις των διαφόρων φορέων καταγράφονται συστηματικά και παρακολου-

θούνται έχει ως αποτέλεσμα την ορθότερη σύνδεση εισροών και εκροών. Δεύτερον, η καταγραφή της επίδοσης μπορεί να συνεισφέρει στην καλύτερη διοίκηση των δημόσιων φορέων, αφού προσφέρονται κίνητρα για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Τρίτον, η χρήση δεικτών επίδοσης συμβάλλει ώστε οι αναφορές που καταρτίζονται από τους δημόσιους φορείς να περιέχουν πιο συγκεκριμένη πληροφόρηση αναφορικά με τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους.

Επιπλέον, ο Joyce (1999) θεωρεί ότι στα παραδοσιακά συστήματα προϋπολογισμού οι διάφοροι φορείς έχουν να αντιμετωπίσουν υψηλή αβεβαιότητα σχετικά με το πόσους πόρους θα καταφέρουν τελικά να εξασφαλίσουν για τις δραστηριότητές τους, καθώς και πότε ακριβώς θα γίνουν οι εκάστοτε εκταμιεύσεις. Πολλές φορές επίσης, στο πλαίσιο της προσπάθειας που γίνεται για μείωση των δημόσιων δαπανών, υπάρχουν μη αναμενόμενες περικοπές σε πόρους. Κάτι τέτοιο δεν είναι ευνοϊκό για το σχεδιασμό και την ορθή οργάνωση και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, μέσα από τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων ο στόχος είναι να υπάρχει μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, που περιορίζει την αβεβαιότητα και επιτρέπει τον προγραμματισμό των αναγκαίων κινήσεων. Επιπλέον, ο Joyce (1999) θεωρεί ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να δώσει μεγαλύτερη ευελιξία στη διαχείριση και την κατανομή των πόρων από τις διοικήσεις των δημόσιων φορέων, γεγονός που μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.

Ορισμένα επιπρόσθετα πλεονεκτήματα, σύμφωνα με τον Hepworth (2002), είναι η πιθανή μείωση του δανεισμού μέσω της καλύτερης διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων αλλά και του εντοπισμού περιουσιακών στοιχείων που υποχρησιμοποιούνται, η βελτίωση των στατιστικών δεδομένων, καθώς και η καλύτερη σύνδεση της πληροφόρησης με τη λήψη αποφάσεων. Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας, κυρίως από τη σκοπιά των πολιτών, είναι το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων έχει –τουλάχιστον θεωρητικά– τη δυνατότητα να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων και των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ταυτόχρονα, ο εξορθολογισμός των δαπανών δύναται να απελευθερώσει πόρους που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, εφόσον βέβαια αυτό εντάσσεται στις επιδιώξεις της εκάστοτε κυβέρνησης.

2.6 Προβλήματα και κίνδυνοι στην εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Σημαντική δυσκολία στη διαδικασία εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων θεωρείται η κουλτούρα των υπουργών και των διαφόρων φορέων, οι οποίοι συνήθως αντιστέκονται στις αλλαγές που συνδέονται με τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση. Η αντίσταση αυτή έχει να κάνει με το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αλλάζει ριζικά τα υπάρχοντα συστήματα και απαιτεί μεγαλύτερο όγκο δουλειάς από τους υπαλλήλους και τους διευθύνοντες. Είναι επίσης σύνηθες το φαινόμενο αυτοί που καλούνται να εφαρμόσουν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων να έχουν ελλιπή γνώση για το πώς να φέρουν εις πέρας το έργο τους, ενώ τα διοικητικά στελέχη του Δημοσίου είναι πιθανόν να μην έχουν τις απαραίτητες ικανότητες για να εφαρμόσουν και να επιβλέψουν συστήματα μέτρησης των επιδόσεων. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η κατάλληλη εκπαίδευση των υπαλλήλων και των διοικητικών στελεχών του Δημοσίου αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία του προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Σύμφωνα με τους Curristine et al. (2007), σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα παραμένει πάντα ο ακριβής τρόπος μέτρησης της επίδοσης (βλ. επίσης Robinson and Brumby, 2005), καθώς και ο τρόπος με τον οποίο θα γίνεται η σύνδεση των αποτελεσμάτων με τη δράση συγκεκριμένων φορέων. Είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπόψη ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι εκάστοτε φορείς δεν έχουν υπό τον έλεγχό τους τα αποτελέσματα, ενώ υπάρχει και χρονική υστέρηση μέχρι να φανούν οι επιπτώσεις από συγκεκριμένες δράσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ο Diamond (2005) υποστηρίζει την άποψη ότι δεν θα πρέπει να δίνεται υπερβολική βαρύτητα στις μετρήσεις των επιδόσεων: οι μετρήσεις αυτές πολλές φορές δεν εμπεριέχουν πληροφορίες για τις αιτίες των γεγονότων· επίσης, η ποσοτικοποίηση κάποιων επιδόσεων μπορεί να είναι εξ ορισμού λανθασμένη. Ο Diamond (2005) επίσης τονίζει ότι πολλές φορές παρατηρείται χρήση ακατάλληλων δεικτών για τη μέτρηση της επίδοσης ή λανθασμένη χρήση ορθών δεικτών, λόγω έλλειψης της αναγκαίας γνώσης. Επιπλέον, επισημαίνει τον κίνδυνο ο οποίος υπάρχει από την παραγωγή ιδιαίτερα μεγάλης ποσότητας πληροφορίας, που τελικά οδηγεί σε σύγχυση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Όλα αυτά πιθανότατα εξηγούν γιατί σε αρκετές χώρες όπου έχει εφαρμοστεί ο προϋπολογισμός προγραμμάτων καταγράφεται ελλιπής χρήση της

παραγόμενης πληροφόρησης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (βλ. Κλαουδάτου, 2009 και Ενότητα 3 παρακάτω).

Ο Joyce (1999) περιγράφει επιπρόσθετες δυσκολίες και προβλήματα που αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων: Πρώτον, σε αρκετές περιπτώσεις δεν υπάρχει συγκροτημένος καθορισμός των στόχων που έχουν να επιτελέσουν οι εκάστοτε φορείς και τα εκάστοτε προγράμματα. Η εμπειρία πολλών χωρών έχει δείξει ότι αρκετές φορές οι στόχοι που τίθενται είναι ασαφείς και υπερβολικά φιλόδοξοι, ενώ συχνά εξυπηρετούν αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα. Κάτι τέτοιο ενδέχεται να προκαλέσει σημαντικά προβλήματα στην υλοποίηση των προγραμμάτων. Δεύτερον, οι δείκτες που πολλές φορές επιλέγονται για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και της απόδοσης έχουν συνήθως ποσοτικό χαρακτήρα και συνεπώς δεν αντανακλούν ποιοτικά χαρακτηριστικά με ιδιαίτερη σημασία. Ο OECD (2009a) επισημαίνει ότι η εστίαση στην ποσοτική διάσταση των δεικτών μέτρησης της επίδοσης μπορεί να οδηγήσει σε υποβάθμιση των δράσεων που έχουν περισσότερο ποιοτικά χαρακτηριστικά. Ο λόγος είναι ότι αυτές οι δράσεις δεν εντάσσονται στο σύστημα αξιολόγησης και συνεπώς δεν παρέχονται επαρκή κίνητρα για να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τα άτομα που έχουν την ευθύνη για την υλοποίησή τους. Κάτι τέτοιο όμως δύναται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών.

Συγχρόνως, ο Joyce (1999) τονίζει ότι, ακόμη και όταν έχουν βρεθεί κατάλληλοι τρόποι μέτρησης των επιδόσεων και των αποτελεσμάτων, παραμένει το ζήτημα του τρόπου με τον οποίο θα επιτευχθεί ορθή κατανομή των πόρων. Όταν παρατηρούνται ελλιπείς επιδόσεις σε ορισμένα προγράμματα, η όποια απόφαση λαμβάνεται για την κατανομή των πόρων πρέπει να είναι αποτέλεσμα ακριβούς εκτίμησης των λόγων που ερμηνεύουν τη μη επίτευξη των εκάστοτε στόχων. Λόγου χάρη, είναι αρκετά διαφορετική η περίπτωση όπου ένα πρόγραμμα αποτυγχάνει λόγω μη διαθεσιμότητας των κατάλληλων πόρων από την περίπτωση που η αποτυχία οφείλεται σε έλλειψη σωστής οργάνωσης και σχεδιασμού. Επίσης, όταν αποφασίζεται η κατανομή των πόρων σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι ο τρόπος με τον οποίο μετριέται η επίδοση είναι αρκετά διαφορετικός σε καθένα από τα πεδία πολιτικής. Για παράδειγμα, υπάρχει μεγάλη διαφορά στο πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα σε προγράμματα που

αφορούν την εθνική άμυνα σε σχέση με προγράμματα που εντάσσονται στο χώρο της υγείας.

Ο Kong (2005) τονίζει ότι ένα σύστημα προϋπολογισμού προγραμμάτων που δίνει έμφαση στα αποτελέσματα είναι πιθανόν να υπεραπλουστεύσει το ρόλο των διαφόρων φορέων στις διαδικασίες και να αγνοήσει στόχους οι οποίοι δεν βασίζονται σε συγκεκριμένα σχέδια. Επίσης, θεωρείται ιδιαίτερα δύσκολο να προσδιοριστεί πότε ένα αποτέλεσμα είναι ικανοποιητικό, καθώς αυτό αναπόφευκτα εμπεριέχει το στοιχείο του υποκειμενισμού. Συγχρόνως, δεν είναι πάντα εύκολο να αποδοθούν συγκεκριμένες ευθύνες για τη μη επίτευξη των στόχων: στην παραγωγή ενός αποτελέσματος εμπλέκονται συνήθως αρκετοί φορείς, υπάρχουν αρκετοί εξωγενείς παράγοντες που δεν ελέγχονται, ενώ και οι εκάστοτε δράσεις αποδίδουν με κάποια χρονική υστέρηση.

Οι Fryer et al. (2009) αναφέρονται στον κίνδυνο που υπάρχει όταν χρησιμοποιείται υπερβολικά μεγάλος αριθμός δεικτών για τη μέτρηση της επίδοσης. Κάτι τέτοιο μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον αποπροσανατολισμό στη λήψη των αποφάσεων και τη δημιουργία πολλαπλών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων στόχων. Για το λόγο αυτό, επισημαίνεται η ανάγκη οι δείκτες που κατασκευάζονται να είναι λίγοι και στοχευμένοι. Οι ίδιοι συγγραφείς εκτιμούν ως επιπρόσθετο κίνδυνο την επικέντρωση του προσωπικού μόνο σε δραστηριότητες που μετρώνται και την παράλειψη άλλων εργασιών, που τα αποτελέσματά τους δεν ανταναικλώνται σε κάποιον συγκεκριμένο δείκτη (βλ. επίσης OECD, 2009a, p. 27). Ένα φαινόμενο που μπορεί επίσης να συμβεί είναι οι στόχοι οι οποίοι τίθενται μέσω των δεικτών να είναι εκ προθέσεως μη απαιτητικοί, έτσι ώστε οι εκάστοτε διοικήσεις και οι υπάλληλοι να μη χρειαστεί να καταβάλλουν μεγάλη προσπάθεια για βελτιώσεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα πιθανό να συμβεί όταν οι στόχοι που οριοθετούνται κάθε χρόνο είναι συνάρτηση των αποτελεσμάτων που πραγματοποιήθηκαν την προηγούμενη χρονιά (OECD, 2009a, pp. 26-27).

Οι Gilmour and Lewis (2006) τονίζουν ότι υπάρχει αρκετός υποκειμενισμός σχετικά με το ποια προγράμματα πρέπει ή όχι να εφαρμοστούν, καθώς και για το πότε κάποια προγράμματα πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν αποτύχει για να τερματιστεί η λειτουργία τους. Σε αυτές τις αποφάσεις σημαντικό ρόλο παίζει το πολιτικό πρόγραμμα της εκάστοτε κυβέρνησης, που μπορεί να ενθαρρύνει τη συνέχιση προγραμμάτων τα οποία πιθανότατα να μην είναι επιτυχημένα στην πράξη, αλλά

Πίνακας 3: Πλεονεκτήματα και αδυναμίες-προβλήματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Πλεονεκτήματα	Αδυναμίες-προβλήματα
1) Ανάπτυξη ενός θεσμικού πλαισίου που επιτρέπει την πιο συστηματική επίτευξη στόχων και την επίλυση προβλημάτων	1) Δυσκολίες στην εξεύρεση ενός αξιόπιστου τρόπου μέτρησης της απόδοσης και των αποτελεσμάτων
2) Ορθότερη σύνδεση εισροών-εκροών	2) Αντιστάσεις που μπορεί να προκύψουν λόγω της αύξησης του όγκου εργασίας
3) Παροχή κινήτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων	3) Παραγωγή υψηλής ποσότητας πληροφόρησης που δύναται να οδηγήσει σε σύγχυση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων
4) Αποτελεσματικότερη χρήση της πληροφορίας και των δεδομένων	4) Πιθανή οριοθέτηση υπερβολικά φιλόδοξων ή/και αλληλοσυγκρουόμενων στόχων
5) Μεσοπρόθεσμοι σχεδιασμοί που μειώνουν την αβεβαιότητα και επιτρέπουν ορθότερο σχεδιασμό των αναγκαίων κινήσεων	5) Πιθανή επιλογή δεικτών που έχουν έναν έντονα ποσοτικό χαρακτήρα και δεν αντανακλούν σημαντικά ποιοτικά χαρακτηριστικά
6) Βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και των υπηρεσιών που παράγονται από το Δημόσιο	6) Πιθανή αδυναμία απόδοσης συγκεκριμένων ευθυνών λόγω της ύπαρξης πληθώρας εξωγενών παραγόντων
7) Εξορθολογισμός των δημόσιων δαπανών και ευκαιρίες για αξιοποίηση πόρων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής	7) Πιθανή εστίαση του προσωπικού μόνο σε δραστηριότητες που μετρώνται ποσοτικά και παράλειψη άλλων με ποιοτικά χαρακτηριστικά
	8) Παραμερισμός συγκεκριμένων προγραμμάτων λόγω του ιδεολογικού προσανατολισμού της εκάστοτε κυβέρνησης

έχουν την ιδεολογική υποστήριξη του κυβερνώντος κόμματος, και από την άλλη να επιδιώκει τον τερματισμό προγραμμάτων που απλώς έχουν κάποιες αδυναμίες, αλλά ιδεολογικά δεν έχουν την υποστήριξη της κυβέρνησης. Κάτι ανάλογο αναφέρουν και οι Robinson and Brumby (2005), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι ο κρατικός προϋπολογισμός είναι κατά βάση πολιτική διαδικασία, που δεν μπορεί να ενταχθεί στα στενά ορθολογιστικά πλαίσια που ορίζονται από τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων.

Ο Πίνακας 3 συνοψίζει τα ουσιαστικά πλεονεκτήματα, τους βασικούς κινδύνους και τα κύρια προβλήματα που συνδέονται με την εφαρμογή του προϋπο-

λογισμού προγραμμάτων. Χρειάζεται να επισημανθεί ότι τα ζητήματα τα οποία καταγράφονται στον εν λόγω πίνακα είναι κυρίως τεχνικής φύσης. Οι πολιτικές προεκτάσεις του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα σχολιαστούν περισσότερο στην Ενότητα 5, αφού προηγηθεί η περιγραφή της εμπειρίας από άλλες χώρες που έχουν εφαρμόσει στοιχεία αυτού του μοντέλου κρατικού προϋπολογισμού.

3. Η εμπειρία χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ

Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες έχουν εφαρμοστεί ποικίλες πτυχές και παραλλαγές του προϋπολογισμού προγραμμάτων σε διάφορες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Στις περισσότερες από αυτές τις χώρες, η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων συνδέεται κυρίως με μεταρρυθμίσεις που έχουν ως βασικό στόχο τη θεσμοθέτηση μηχανισμών μέτρησης της επίδοσης του δημόσιου τομέα. Είναι ενδεικτικό ότι πάνω από το 40% των χωρών του ΟΟΣΑ είχαν ξεκινήσει, πριν από το 1997, μεταρρυθμίσεις που εντάσσουν στη δημοσιονομική πολιτική τους την πληροφορία για την επίδοση του δημόσιου τομέα τους (OECD, 2007). Επιπλέον, σε αρκετές περιπτώσεις μπορεί κανείς να παρατηρήσει την εισαγωγή λογιστικών συστημάτων δεδουλευμένη βάσης, που έχουν ως στόχο τον ποιοτικότερο έλεγχο των δημόσιων δαπανών.

Έχουμε ήδη σημειώσει το νεοφιλελεύθερο περίβλημα του σχεδιασμού της εν λόγω μεταρρύθμισης. Θα ήταν σημαντικό να προσθέσουμε το εξής: η πίεση για μείωση των δημόσιων δαπανών και των ελλειμμάτων στην περίπτωση των χωρών-μελών της ΕΕ συνδέθηκε με τα δημοσιονομικά κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Αυτό σημαίνει ότι σε πολλές περιπτώσεις η εισαγωγή των προϋπολογισμών προγραμμάτων συνδυάστηκε με προγράμματα δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η νεοφιλελεύθερη αξιοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στην ανάλυση της εμπειρίας των χωρών που υιοθέτησαν το συγκεκριμένο μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού.

Πέρα από την πίεση για μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ένας επιπρόσθετος παράγοντας που συντέλεσε στην υιοθέτηση των προϋπολογισμών προγραμμάτων ήταν η αυξανόμενη ανάγκη για βελτίωση των προσφερόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Πολύ συχνά, οι παρεχόμενες από το Δημόσιο υπηρεσίες

ήταν χαμηλής ποιότητας και είχαν σημαντικές ελλείψεις, παρά τη σημαντική δέσμευση οικονομικών πόρων. Συνεπώς, διαμορφώθηκε το αίτημα για αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, γεγονός το οποίο ενίσχυσε την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στον τρόπο οργάνωσης του δημόσιου τομέα.

Σε ό,τι ακολουθεί παρουσιάζεται συνοπτικά η εμπειρία από διάφορες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ αναφορικά με την εφαρμογή διαφόρων συστατικών στοιχείων του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Πιο συγκεκριμένα, σε κάθε χώρα παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένη η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, οι μηχανισμοί μέσω των οποίων οριοθετούνται οι διάφοροι στόχοι, ο τρόπος με τον οποίο μετριέται και αξιολογείται η επίδοση στον δημόσιο τομέα, οι διαδικασίες μέσω των οποίων γίνεται χρήση της πληροφορίας για την επίδοση και οι αρχές που ακολουθούνται στην κατανομή των πόρων. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στο βαθμό χρήσης του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης και αποτιμώνται τα αδύνατα σημεία και τα περιθώρια βελτίωσης για το δημοσιονομικό σύστημα της κάθε χώρας. Στους Πίνακες 4Α και 4Β παρουσιάζεται μια σύνοψη των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων του δημοσιονομικού συστήματος των υπό εξέταση χωρών.

Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να σημειώσουμε τα εξής: Πρώτον, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, δεν υπάρχει ένας σαφής και κοινά αποδεκτός ορισμός του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι εύκολο να αποφανθεί κανείς για το κατά πόσο και πότε μια χώρα έχει εισαγάγει το συγκεκριμένο μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού. Για το λόγο αυτό, η καταγραφή που ακολουθεί επικεντρώνεται στην ανάλυση των διαφόρων ζητημάτων που προαναφέρθηκαν, τα οποία σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Αυτό δεν μας δίνει σαφή απάντηση στο ερώτημα εάν μια χώρα χρησιμοποιεί ή όχι τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, αλλά μας παρέχει σοβαρές ενδείξεις για το κατά πόσο κινείται προς μια τέτοια κατεύθυνση, καθώς και σε ποιο βαθμό εφαρμόζει τα κύρια χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου οργάνωσης του δημοσιονομικού συστήματος.

Δεύτερον, το δείγμα των χωρών που έχει επιλεγεί για να παρουσιαστεί στην παρούσα μελέτη είναι ενδεικτικό και αποτελείται κυρίως από χώρες της ΕΕ, γεγονός το οποίο επιτρέπει την υψηλότερη συγκρισιμότητα των διαφορετικών

Πίνακας 4Α: Βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημοσιονομικών συστημάτων σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ

	Οριοθέτηση στόχων	Μέτρηση και αξιολόγηση της επίδοσης	Χρήση της πληροφορίας για την επίδοση
Ολλανδία	Μέσω συμφωνιών που συνάπτουν οι πολιτικοί διευθύνοντες με τους υπουργούς στη βάση συγκεκριμένων προγραμμάτων.	Μέσω ποσοτικών δεικτών οι οποίοι δίνουν έμφαση στις εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) που παράγουν τα προγράμματα.	Δεν υπάρχει ξεκάθαρη διαδικασία μέσω της οποίας να χρησιμοποιείται με συστηματικό τρόπο η πληροφορία για την επίδοση.
Σουηδία	Μέσω επιστολών που στέλνουν τα υπουργεία στους δημόσιους φορείς.	Η επίδοση καταγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις που συντάσσουν οι δημόσιοι φορείς.	Η πληροφορία για την επίδοση λαμβάνεται υπόψη στο τρίτο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού.
Γερμανία	Στηρίζεται στο πενταετές πλάνο δημοσιονομικής πολιτικής. Τα κρατίδια έχουν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας στην οριοθέτηση στόχων και προτεραιοτήτων.	Δεν υπάρχει καλά δομημένος τρόπος για την αξιολόγηση της επίδοσης.	Δεν υπάρχει συστηματική χρήση της πληροφορίας για την επίδοση.
Γαλλία	Μέσω των προγραμμάτων για την υλοποίηση των οποίων υπάρχει δέσμευση της κυβέρνησης.	Μέσω δεικτών επίδοσης που συνδέονται με τα προγράμματα και τους στόχους τους. Οι δείκτες χρησιμοποιούνται στις αναφορές της κυβέρνησης.	Οι δείκτες χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση των προγραμμάτων που πραγματοποιείται κάθε χρόνο από την κυβέρνηση.
Ηνωμένο Βασίλειο	Μέσω των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες (PSAs).	Μέσω των δημόσιων αναφορών που αφορούν την πορεία υλοποίησης των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες καθώς και μέσω ποσοτικών δεικτών.	Η πληροφορία για την επίδοση αποτελεί σημαντική πληροφορία στις διαπραγματεύσεις για την κατανομή των πόρων, ενώ χρησιμοποιείται και για την παροχή κινήτρων.
Ισπανία	Μέσω μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων δράσης.	Μέσω δεικτών που δεν είναι είναι όμως ευρείας κλίμακας και ιδιαίτερα ανεπτυγμένοι. Την ευθύνη για την αξιολόγηση έχει η Επιτροπή για την Ανάλυση των Προγραμμάτων.	Η πληροφορία για την επίδοση χρησιμοποιείται στις αξιολογήσεις των προγραμμάτων.
Ιταλία	Μέσω των Basic Budgeting Units (BBUs).	Υπάρχει γενική αξιολόγηση των υπουργείων για την υλοποίηση των δράσεων που αναλαμβάνουν τα BBUs.	Δεν γίνεται συστηματική χρήση της όποιας διαθέσιμης πληροφορίας για την επίδοση.
Νέα Ζηλανδία	Καθορισμός συγκεκριμένων στόχων από τους υπουργούς και δέσμευση για την επίτευξή τους μέσα από το σχεδιασμό συγκεκριμένων προγραμμάτων.	Μέσω δεικτών επίδοσης που αφορούν κατά κύριο λόγο τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παράγουν οι δημόσιοι φορείς.	Οι δείκτες χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση των προγραμμάτων. Υπάρχουν αξιολογήσεις για την επίδραση που έχουν τα προγράμματα και για το αν αξίζει η υλοποίησή τους με βάση τους πόρους που τους έχουν κατανεμηθεί.
ΗΠΑ	Οι στόχοι δηλώνονται από τους ομοσπονδιακούς φορείς (federal agents).	Μέσω του δείκτη PART.	Η πληροφορία για την επίδοση των προγραμμάτων δημοσιοποιείται και χρησιμοποιείται ως βάση για την υλοποίηση διορθωτικών παρεμβάσεων.
Ελβετία	Μέσω συμβολαίων που βασίζονται στην επίδοση (performance contracts).	Μέσω δεικτών που όμως δεν θεωρούνται ιδιαίτερα ανεπτυγμένοι.	Δεν υπάρχει καλά δομημένη διαδικασία για τη χρήση της πληροφορίας για την επίδοση. Υπάρχει γενική ενημέρωση του κοινοβουλίου για τα διάφορα συμβόλαια.

Πίνακας 4Β: Βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημοσιονομικών συστημάτων σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ

	Κατανομή των πόρων και επίδοση	Χρήση της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης	Αδύνατα σημεία και αναγκαίες βελτιώσεις
Ολλανδία	Η κατανομή των πόρων σχετίζεται με την επίδοση αλλά όχι με ιδιαίτερα έντονο τρόπο.	Οι τοπικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν τη λογιστική δεδουλευμένης βάσης από τη δεκαετία του 1980, ενώ τα τελευταία χρόνια το σύστημα αυτό καλύπτει ένα μέρος των δραστηριοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης, που αφορούν τόσο την κατάρτιση των προϋπολογισμών όσο και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα.	Προσκόλληση στους ποσοτικούς δείκτες και έλλειψη επαρκώς συγκεκριμένων στόχων.
Σουηδία	Χαλαρή σύνδεση των πόρων με την επίδοση των προγραμμάτων.	Η λογιστική δεδουλευμένης βάσης χρησιμοποιείται από την κεντρική κυβέρνηση από το 1993 και αποτελεί σημαντική πηγή πληροφόρησης για τη λήψη αποφάσεων. Από το 1997 το σύστημα αυτό χρησιμοποιείται υποχρεωτικά από τους δήμους και τις τοπικές αρχές. Ωστόσο, η λογιστική δεδουλευμένης βάσης δεν χρησιμοποιείται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού.	Μακροσκελείς αναφορές των δημόσιων φορέων χωρίς επικέντρωση στην αναγκαία πληροφορία. Δυσκολίες στην εφαρμογή του του διπλογραφικού συστήματος στους δήμους.
Γερμανία	Η επίδοση και οι αξιολογήσεις αποτελούν σημαντικά κριτήρια για την κατανομή των πόρων.	Το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένα κρατίδια και δήμους από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Η κεντρική κυβέρνηση κάνει χρήση του συστήματος ταμειακής βάσης.	Δεν έχουν γίνει ουσιαστικά και συντονισμένα βήματα προς την υιοθέτηση προϋπολογισμού προγραμμάτων.
Γαλλία	Δεν υπάρχει ξεκάθαρη σχέση μεταξύ επίδοσης και κατανομής των πόρων.	Η εισαγωγή του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε το 2001. Το συγκεκριμένο σύστημα εφαρμόζεται στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα αλλά όχι στην κατάρτιση του προϋπολογισμού.	Έλλειψη της αναγκαίας διοικητικής υποστήριξης στους φορείς του Δημοσίου. Πολλά περιθώρια βελτίωσης στην αξιοποίηση των δεικτών επίδοσης.
Ηνωμένο Βασίλειο	Δεν υπάρχει μηχανιστική σχέση ανάμεσα στην επίδοση και την κατανομή των πόρων.	Η διαδικασία εισαγωγής του συστήματος δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε το 1994 και ολοκληρώθηκε το 2003, καλύπτοντας το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης. Το συστημα δεδουλευμένης βάσης αφορά τόσο την κατάρτιση προϋπολογισμών όσο και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα.	Υπερπληθώρα δεικτών, ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των δεδομένων στα οποία στηρίζεται η κατασκευή των δεικτών και δυσκολίες στην εφαρμογή του συστήματος δεδουλευμένης βάσης.
Ισπανία	Μικρή σχέση μεταξύ των πόρων και της καταγραφόμενης επίδοσης.	Το σύστημα δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να χρησιμοποιείται από τη δεκαετία του 1980. Η κεντρική κυβέρνηση εφαμόζει το σύστημα δεδουλευμένης βάσης τόσο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις.	Μη ικανοποιητική λειτουργία της Επιτροπής για την Ανάλυση των Προγραμμάτων, έλλειψη κινήτρων και ανεπαρκής ανάπτυξη δεικτών επίδοσης.

(Συνεχίζει στην επόμενη σελίδα)

Πίνακας 4Β: Βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημοσιονομικών συστημάτων σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ

(Συνέχεια από την προηγούμενη σελίδα)

	Κατανομή των πόρων και επίδοση	Χρήση της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης	Αδύνατα σημεία και αναγκαίες βελτιώσεις
Ιταλία	Δεν υπάρχει σύνδεση.	Γίνεται χρήση τόσο του συστήματος δεδουλευμένης βάσης όσο και του συστήματος ταμειακής βάσης.	Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει μέχρι τώρα είναι περιορισμένης κλίμακας. Δεν υπάρχουν ξεκάθαροι δείκτες για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η πληροφορία που παράγεται από τα λογιστικά συστήματα δεν είναι αξιόπιστη.
Νέα Ζηλανδία	Δεν καταγράφεται κάποια ξεκάθαρη σχέση.	Το σύστημα δεδουλευμένης βάσης έχει υιοθετηθεί από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και πλέον είναι από τα περισσότερο ανεπτυγμένα. Αφορά τόσο την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα.	Ανάγκη για περισσότερη έμφαση σε δείκτες αποτελεσματικότητας. Οι μεταρρυθμίσεις συνδέθηκαν με ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα και ιδιωτικοποιήσεις.
ΗΠΑ	Η κατανομή των πόρων σχετίζεται, αν και όχι πολύ στενά, με την επίδοση των προγραμμάτων. Τα προγράμματα που καταγράφουν υψηλή επίδοση έχουν προτεραιότητα στην κατανομή των πόρων.	Το σύστημα δεδουλευμένης βάσης εφαρμόζεται από το 1997 σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης. Σε τοπικό επίπεδο δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί η μετάβαση από το σύστημα ταμειακής βάσης.	Υπάρχει ανάγκη για καλύτερη αξιοποίηση της πληροφορίας που αφορά την επίδοση.
Ελβετία	Δεν υπάρχει σχέση ανάμεσα στην κατανομή των πόρων και την επίδοση.	Το σύστημα δεδουλευμένης βάσης εφαρμόζεται στα καντόνια από το 1977 και από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 στην κεντρική κυβέρνηση.	Ανεπαρκείς δείκτες και έλλειψη διαδικασιών για τη σωστή αξιοποίησή τους. Αυξημένη πίεση στους εργαζομένους του δημόσιου τομέα και διαμάχες ανάμεσα στους διάφορους φορείς λόγω οργανωτικών ανακατατάξεων.

εμπειριών. Πιο συγκεκριμένα, από την ΕΕ παρουσιάζονται δύο χώρες που έχουν αναπτύξει το λεγόμενο σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς ευημερίας[13] και χαρακτηρίζονται παραδοσιακά από καλά οργανωμένα δημοσιονομικά συστήματα (Ολλανδία και Σουηδία), δύο χώρες της κεντρικής Ευρώπης όπου ο δημόσιος τομέας αποτελεί σημαντικό κομμάτι της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας (Γερμανία και Γαλλία), το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα στην οικονομία είναι περισσότερο ισχυρός, καθώς και δύο χώρες της νοτίου Ευρώπης (Ισπανία και Ιταλία) όπου παραδοσιακά το δημοσιονομικό σύστημα είναι περισ-

13. Βλ. Esping-Andersen (1990).

σότερο κατακερματισμένο και λιγότερο οργανωμένο σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Η ανάλυσή μας περιλαμβάνει επίσης τρεις χώρες του ΟΟΣΑ. Αυτές είναι η Νέα Ζηλανδία, η οποία αποτελεί την πρώτη χώρα παγκοσμίως που εφάρμοσε τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, οι Ηνωμένες Πολιτείες, που είναι επίσης μία από τις βασικές χώρες που προχώρησαν στην εν λόγω μεταρρύθμιση, καθώς και η Ελβετία, η οποία αξίζει να συμπεριληφθεί στην ανάλυση λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της.

3.1 Ολλανδία

Το σημερινό δημοσιονομικό σύστημα της Ολλανδίας έχει διαμορφωθεί ως αποτέλεσμα τεσσάρων μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1980 και του 1990, οι οποίες είχαν ως στόχο την επίτευξη υψηλότερης επίδοσης και διαφάνειας (van der Hoek, 2005· Debets, 2007). Η κυριότερη από αυτές τις μεταρρυθμίσεις, ως προς τη συνεισφορά της στη διαμόρφωση του σημερινού συστήματος κατάρτισης και υλοποίησης του προϋπολογισμού, είναι η VBTB (Policy Budgets and Policy Accountability operation). Με τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θεσμοθετήθηκε στενή σύνδεση ανάμεσα στον κρατικό προϋπολογισμό και τους πολιτικούς στόχους, καθώς και μια πιο δομημένη αλληλεπίδραση ανάμεσα στους στόχους, στους πόρους και στην επίδοση (van Nispen and Posseth, 2006). Στο σημερινό σύστημα προβλέπεται ότι για κάθε δραστηριότητα του δημόσιου τομέα θα πρέπει να είναι απολύτως κατανοητό τι επιδιώκεται να επιτευχθεί, ποια βήματα θα ακολουθηθούν για την υλοποίηση των στόχων και ποιο προβλέπεται να είναι το αντίστοιχο κόστος. Επιπλέον, μετά την υλοποίηση της κάθε δραστηριότητας χρειάζεται να αποτιμάται το κατά πόσο οι εκάστοτε στόχοι επιτεύχθηκαν, πού οφείλονται πιθανές αποκλίσεις από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και αν το κόστος ήταν υψηλότερο από αυτό που είχε προϋπολογιστεί.

Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, οι δημόσιες υπηρεσίες οργανώνονται σύμφωνα με προγράμματα και βασίζονται στους πολιτικούς διευθυντές (policy directors), οι οποίοι είναι υπεύθυνοι τόσο για την εφαρμογή των προγραμμάτων όσο και για τη σωστή χρήση των πόρων. Οι υπουργοί συνάπτουν συμφωνίες με του πολιτικούς διευθυντές, με τους τελευταίους να είναι υπόλογοι για την επίτευξη των στόχων με βάση τους πόρους που τους έχουν κατανεμηθεί. Στον προϋπολογισμό παρουσιάζονται σε ξεχωριστά κεφάλαια τα βασικά προγράμματα, ενώ σε

πολλές περιπτώσεις η παρουσίαση συνοδεύεται και από δείκτες για την επίδοση. Το σύστημα της Ολλανδίας χαρακτηρίζεται από υψηλή αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων, αφού οι επαρχίες και οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν τη δική τους πολιτική (Bac, 2002).

Στην αρχή κάθε δημοσιονομικού έτους οι υπουργοί παρουσιάζουν στη Βουλή την πρότασή τους για τον προϋπολογισμό των υπουργείων, καθώς επίσης τις πολιτικές τους προτεραιότητες (Bac, 2002· van Nispen and Posseth, 2006). Αφού συμφωνηθεί ο προϋπολογισμός και οριστούν τα προγράμματα και η χρηματοδότησή τους, τα υπουργεία οριοθετούν τους στόχους τους και τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι γενικοί στόχοι στη συνέχεια εξειδικεύονται στους λειτουργικούς στόχους, οι οποίοι πολλές φορές συνοδεύονται από δείκτες επίδοσης.

Η επίδοση μετριέται μέσω ποσοτικών δεικτών οι οποίοι καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού (van Nispen and Posseth, 2006). Από τους πολιτικούς διευθυντές ζητείται να χρησιμοποιούν όσο γίνεται περισσότερους δείκτες και αν σε ορισμένες περιπτώσεις αυτό δεν καθίσταται εφικτό, να παρέχουν λεπτομερή πληροφόρηση για μια σειρά ποιοτικών διαστάσεων. Οι δείκτες για την επίδοση αφορούν κυρίως εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) και όχι αποτελέσματα, κάτι το οποίο δεν συμβάλλει στο να υπάρχει μεγαλύτερη σύνδεση της επίδοσης με τους επιθυμητούς στόχους της κυβέρνησης. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει μία πολύ ξεκάθαρη διαδικασία μέσω της οποίας ορίζεται ο τρόπος χρήσης της πληροφορίας για την επίδοση, αν και τα υπουργεία επιδιώκουν γενικά να επιτυγχάνουν υψηλή επίδοση στους διάφορους δείκτες, προκειμένου να αποτιμάται θετικά το έργο τους.

Σχετικά με τη χρήση του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης, οι τοπικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν το εν λόγω σύστημα από τη δεκαετία του 1980. Από το 1994, η λογιστική δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να χρησιμοποιείται από την κεντρική κυβέρνηση της Ολλανδίας, όταν δόθηκε η δυνατότητα σε συγκεκριμένους οργανισμούς του Δημοσίου να κάνουν χρήση του συγκεκριμένου τρόπου καταγραφής των λογιστικών γεγονότων (van der Hoek, 2005). Παρ' όλα αυτά, οι τότε οικονομικές και πολιτικές συνθήκες δεν ήταν ευνοϊκές για τη συστηματική προώθηση της μεταρρύθμισης· το σύστημα δεδουλευμένης βάσης κατανέμει το κόστος των επενδυτικών δαπανών σε μια σειρά ετών (υπό τη μορφή απόσβεσης του κεφαλαίου)· αυτό ενδεχομένως να δημιουργούσε προβλήματα στην εκπλή-

ρωση των κριτηρίων για το έλλειμμα που αφορούσαν την είσοδο στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Ωστόσο, μετά το 1999, όταν το έλλειμμα πλέον είχε περιοριστεί σε σημαντικό βαθμό, ξεκίνησε μια πιο συστηματική προσπάθεια για ευρύτερη εφαρμογή της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης, που είχε ως αποτέλεσμα την παράλληλη λειτουργία τόσο του συστήματος ταμειακής βάσης όσο και αυτού της δεδουλευμένης βάσης (van der Hoek, 2005). Η παράλληλη εφαρμογή των δύο συστημάτων δημιούργησε προβλήματα και στο πλαίσιο αυτό δρομολογήθηκε η εφαρμογή του συστήματος δεδουλευμένης βάσης σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, που όμως είχε πολλές καθυστερήσεις και αρκετές αναθεωρήσεις στα χρονοδιαγράμματα. Το σύστημα αυτό χρησιμοποιείται πλέον σε κάποιο βαθμό στις λειτουργίες της κεντρικής κυβέρνησης και αφορά τόσο την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα.

Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις που έχουν επιτευχθεί με τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα της Ολλανδίας, εκτιμάται ότι υπάρχουν ακόμη αρκετά περιθώρια βελτίωσης. Το σύστημα μέτρησης της επίδοσης και ο καθορισμός των στόχων φαίνεται να έχουν αρκετά από τα μειονεκτήματα που αναφέρθηκαν στην Ενότητα 2. Πιο συγκεκριμένα, οι van Nispen and Posseth (2006) και ο Debets (2007) καταγράφουν ως βασική αδυναμία τη μεγάλη προσκόλληση που υπάρχει σε ποσοτικούς στόχους, η οποία έχει πολλές φορές ως αποτέλεσμα να παραμερίζονται ποιοτικές παράμετροι.[14] Επιπλέον, επισημαίνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι στόχοι είναι αρκετά γενικοί, γεγονός το οποίο δεν επιτρέπει να αποτιμηθεί με ακρίβεια το κατά πόσο η υλοποίηση των προγραμμάτων ήταν επιτυχημένη. Κάτι τέτοιο ωστόσο είναι πιθανόν να οφείλεται στο κίνητρο που έχουν τα διοικητικά στελέχη να θέτουν γενικούς στόχους, ώστε να καλύπτουν την πιθανή αδυναμία υλοποίησης των προγραμμάτων.

14. Ως παράδειγμα ο Debets (2007) αναφέρει τη χρήση του αριθμού των εγκλημάτων σε δείκτες επίδοσης που αφορούν τη μέτρηση της εγκληματικότητας. Σημειώνει ότι η χρήση του αριθμού των εγκλημάτων μπορεί να είναι παραπλανητική, γιατί δεν εμπεριέχει την πληροφορία για το πόσο σοβαρά είναι τα εγκλήματα που διαπράττονται.

3.2 Σουηδία

Η έμφαση στην αξιοποίηση της πληροφορίας για την επίδοση στο δημοσιονομικό σύστημα της Σουηδίας ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1980, οπότε και άρχισαν να εφαρμόζονται συστηματικά διαδικασίες ελέγχου της επίδοσης και του δημοσιονομικού κόστους (Küchen and Nordman, 2008). Επίσης, σημαντικές αλλαγές στον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού έλαβαν χώρα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ως αποτέλεσμα της σημαντικής αύξησης του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας· αυτό το γεγονός δρομολόγησε μια σειρά μεταρρυθμίσεων που είχαν στόχο τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των δημόσιων δαπανών (Blöndal, 2001).

Στο σημερινό σύστημα της Σουηδίας, η ετήσια κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού διακρίνεται σε τρία στάδια (Blöndal, 2001). Στο πρώτο στάδιο ο υπουργός Οικονομικών επικαιροποιεί το τριετές σχέδιο για τον προϋπολογισμό με βάση τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του και τους στόχους που έχουν τεθεί από την κυβέρνηση. Πιο συγκεκριμένα, στη διαδικασία κατάρτισης αυτού του σχεδίου, ο υπουργός κατανέμει τις δαπάνες βάσει του στόχου που έχει τεθεί για το έλλειμμα, λαμβάνοντας υπόψη διάφορα σενάρια για τις μακροοικονομικές εξελίξεις στην οικονομία. Συνήθως χρησιμοποιούνται ως βάση τα λιγότερο ευνοϊκα μακροοικονομικά σενάρια προκειμένου να μην υπάρχουν σημαντικά δυσμενείς αποκλίσεις στην περίπτωση που η οικονομική κατάσταση είναι χειρότερη από την προβλεπόμενη.

Στο δεύτερο στάδιο αποφασίζεται από το Συμβούλιο για τον Προϋπολογισμό (Cabinet Management Meeting) η κατανομή των οικονομικών πόρων στις διάφορες κατηγορίες δαπανών (οι οποίες είναι γύρω στις 30), λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις του υπουργού Οικονομικών. Σε αυτό το συμβούλιο οι υπουργοί συνήθως ζητάνε κάποια επιπλέον χρηματοδότηση για πρωτοβουλίες που επιθυμούν να υλοποιήσουν, και στη βάση των προτάσεων που γίνονται πραγματοποιείται ανακατανομή των πόρων. Εναλλακτικά, αν κριθεί πολιτικά αναγκαίο, μπορεί να υπάρχει αύξηση των κονδυλίων για ορισμένες προτάσεις που αξιολογούνται ως υψηλής σημασίας. Οι αποφάσεις του συμβουλίου για τη διαθεσιμότητα των πόρων σε κάθε κατηγορία δαπανών είναι αρκετά δεσμευτική και ουσιαστικά δεν υπάρχει δυνατότητα να αλλάξουν σημαντικά στο επόμενο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Στο τρίτο στάδιο ο κάθε υπουργός αποφασίζει για τον επιμέρους καταμερισμό των πόρων σε κάθε κατηγορία δαπανών. Οι υπουργοί έχουν περίπου δύο μήνες στη διάθεσή τους για να αποφασίσουν την κατανομή των δαπανών. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι κατηγορίες δαπανών είναι περισσότερες από τον αριθμό των υπουργείων, γεγονός το οποίο υποδηλώνει ότι κάθε υπουργός έχει κατά κανόνα να διαχειριστεί περισσότερες από μία κατηγορίες δημόσιων δαπανών.

Το σουηδικό σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στους περίπου 300 δημόσιους φορείς (government agencies) οι οποίοι συντονίζονται από τα υπουργεία και εξουσιοδοτούνται από την κυβέρνηση για την υλοποίηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων (Küchen and Nordman, 2008). Ενδεικτικό της μεγάλης σημασίας που έχουν οι φορείς αυτοί στη λειτουργία του δημόσιου τομέα της Σουηδίας είναι το γεγονός ότι απασχολούν το 99% των δημόσιων υπαλλήλων, ενώ μόλις το 1% απασχολείται στα υπουργεία (Blöndal, 2001).

Οι γενικοί στόχοι οριοθετούνται σε πολιτικό επίπεδο και αφορούν κατά κύριο λόγο την αποτελεσματικότητα. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα διοικητικά στελέχη του Δημοσίου έχουν αρκετά μεγάλη ευελιξία στον τρόπο που οργανώνουν τις δραστηριότητές τους, είναι όμως υπόλογα για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν (Blöndal, 2001). Ο βασικός τρόπος με τον οποίο τίθενται οι στόχοι είναι μέσω των καθοδηγητικών επιστολών (letters of instruction) που αποστέλλονται από τα υπουργεία στους δημόσιους φορείς. Στις συγκεκριμένες επιστολές περιγράφονται οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν από τον κάθε φορέα, το πώς οι στόχοι συμβάλλουν στα αποτελέσματα που θέλει να επιτύχει η κυβέρνηση, καθώς και η διαδικασία με την οποία οι φορείς θα πρέπει να καταγράφουν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν.

Κάθε χρόνο οι δημόσιοι φορείς συντάσσουν μία έκθεση η οποία περιλαμβάνει το έργο τους σε όρους επίδοσης καθώς και τα αντίστοιχα κόστη. Η έκθεση αυτή ακολουθεί το πλαίσιο που έχει οριοθετηθεί από τις καθοδηγητικές επιστολές και παραδίδεται τόσο στην κυβέρνηση όσο και στη Βουλή (Küchen και Nordman, 2008). Στην έκθεση περιγράφονται οι βασικές δραστηριότητες που πραγματοποίησε ο φορέας, καθώς και τα προϊόντα ή οι υπηρεσίες που παρήγαγε κατά το έτος αναφοράς. Επίσης, στην έκθεση ενσωματώνεται ανάλυση εισροών-εκροών μαζί με τους αναγκαίους ισολογισμούς (Blöndal, 2001). Γενικά, δεν υπάρχει στενή σύνδεση ανάμεσα στην πληροφορία για την επίδοση και στον καταμερισμό των

πόρων. Εντούτοις, η πληροφορία για την επίδοση λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στο τρίτο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού, όταν γίνεται η κατανομή των πόρων εντός των διαφόρων κατηγοριών για τις δαπάνες (Blöndal, 2001).

Το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να εφαρμόζεται από τις δημοτικές αρχές της Σουηδίας στα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Falkman and Tagesson, 2008). Συγκεκριμένα, το 1986 οι δήμοι της Σουηδίας εισήγαγαν σε εθελοντική βάση τη λογιστική δεδουλευμένης βάσης στις οικονομικές τους δραστηριότητες, ακολουθώντας τις οδηγίες που είχαν δοθεί από την Ένωση των Τοπικών Αρχών (Association of Local Authorities). Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 είχαν δημιουργηθεί αρκετές διαφοροποιήσεις μεταξύ των δήμων αναφορικά με το βαθμό χρήσης του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης. Για το λόγο αυτό, η Βουλή αποφάσισε το 1997 να θεσμοθετήσει τη χρήση της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης στις τοπικές αρχές και στους δήμους μέσω συγκεκριμένης νομοθετικής ρύθμισης. Στόχος ήταν να υπάρξει εναρμόνιση στην καταγραφή των οικονομικών δραστηριοτήτων και των χρηματικών ροών. Τα πρότυπα που ακολουθούνται ορίστηκαν από το Συμβούλιο για τη Λογιστική των Δήμων (Council for Municipal Accounting).

Στην κεντρική κυβέρνηση της Σουηδίας το σύστημα δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να εφαρμόζεται το 1993 (Paulsson, 2006). Σήμερα, το σύστημα αυτό χρησιμοποιείται ευρέως στην κεντρική κυβέρνηση, και οι μόνες κατηγορίες που εξαιρούνται από την καταγραφή με βάση το συγκεκριμένο σύστημα είναι τα κληρονομικά περιουσιακά στοιχεία και οι φόροι. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων γίνεται βάσει του ιστορικού κόστους. Κάθε χρόνο όλοι οι δημόσιοι φορείς συντάσσουν χρηματοοικονομικές καταστάσεις με βάση τη λογιστική δεδουλευμένης βάσης. Εντούτοις, πρέπει να τονιστεί ότι το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης δεν χρησιμοποιείται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού. Επιπλέον, η πληροφόρηση που παρέχει το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης χρησιμοποιείται ευρέως για τη διοίκηση των δημόσιων οργανισμών, αν και πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι πολιτικοί της Σουηδίας κάνουν σχετικά μικρή χρήση της εν λόγω πληροφορίας (Paulsson, 2006).

Παρά την ύπαρξη ενός καλά οργανωμένου δημοσιονομικού συστήματος εντοπίζονται αρκετές αδυναμίες στον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται η καταγραφή και η χρήση της πληροφορίας για την επίδοση στον δημόσιο τομέα της

Σουηδίας. Ο Blöndal (2001) επισημαίνει ότι η χαλαρή σύνδεση της επίδοσης με τις διάφορες αποφάσεις έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη επαρκούς λογοδοσίας των διαφόρων φορέων. Επίσης, οι αναφορές που καταρτίζουν οι φορείς είναι σε πολλές περιπτώσεις μακροσκελείς, χωρίς να είναι πολύ συγκεκριμένες. Προβλήματα καταγράφονται και στη χρήση του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης. Οι Falkman and Tagesson (2008) υποστηρίζουν ότι τα πρότυπα που έχουν οριστεί από το Συμβούλιο για τη Λογιστική των Δήμων δεν ακολουθούνται σε πολλές περιπτώσεις. Αυτό φαίνεται να οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο ότι δεν υπάρχει υψηλή ποιότητα και συνέπεια στα λογιστικά πρότυπα, καθώς και στο ότι δεν έχουν θεσμοθετηθεί συγκεκριμένες ποινές για όσους δεν ακολουθούν τα πρότυπα.

3.3 Γερμανία

Στη Γερμανία ο δημόσιος τομέας είναι οργανωμένος σε τρία διακριτά επίπεδα: στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, στα κρατίδια και στις τοπικές κυβερνήσεις (δήμοι). Κάθε κρατίδιο έχει τη δική του κυβέρνηση και σχεδιάζει και εκτελεί τον δικό του προϋπολογισμό, την ευθύνη του οποίου έχει ο υπουργός Οικονομικών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και της κυβέρνησης του εκάστοτε κρατιδίου (OECD, 2004). Ο προϋπολογισμός που καταθέτει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση στη Βουλή συνοδεύεται από ένα πενταετές σχέδιο το οποίο περιγράφει με ακρίβεια τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική πολιτική που η κυβέρνηση σκοπεύει να εφαρμόσει.

Σε αντίθεση με άλλες χώρες της ΕΕ, στη Γερμανία δεν έχουν γίνει σε εθνικό επίπεδο συστηματικές προσπάθειες για τη μετάβαση προς ένα δημοσιονομικό σύστημα που θα βασίζεται σε προγράμματα. Αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στο νομοθετικό, το συνταγματικό και το θεσμικό καθεστώς, που θέτουν αρκετούς περιορισμούς για την υλοποίηση μιας τέτοιου τύπου μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Για παράδειγμα, τα κρατίδια έχουν τη δυνατότητα να υιοθετήσουν το σύστημα δεδουλευμένης βάσης στις χρηματοοικονομικές τους καταστάσεις, αλλά χωρίς να δύνανται με βάση το νόμο να εγκαταλείψουν το παραδοσιακό σύστημα που στηρίζεται στην ταμειακή καταγραφή των λογιστικών γεγονότων (Lüder, 2002). Επίσης, η μετάβαση σε ένα σύστημα που θα βασίζεται στις επιδόσεις απαιτεί την απλοποίηση του υπάρχοντος συστήματος καταμερισμού των αρμοδιοτήτων, κάτι

το οποίο αξιολογείται ως ένα αρκετά σύνθετο εγχείρημα (OECD, 2004). Παράλληλα, η ριζική αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος προϋποθέτει την τροποποίηση του συντάγματος, γεγονός το οποίο απαιτεί υψηλή πολιτική συναίνεση, που δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί στην πράξη.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει ορισμένες μεταρρυθμιστικές κινήσεις που είχαν στόχο τη θεσμοθέτηση υψηλότερης εστίασης στα παραγόμενα προϊόντα και στις υπηρεσίες. Πιο συγκεκριμένα, με ένα νόμο που ψηφίστηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1990 θεσμοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, υψηλότερη ευελιξία στη διαχείριση των κονδυλίων, δόθηκαν περισσότερα κίνητρα στους δημόσιους φορείς για την αύξηση των εσόδων και ορίστηκε ως υποχρεωτική η ανάλυση της αποδοτικότητας των δημόσιων πόρων (OECD, 2004).

Επιπλέον, ορισμένα κρατίδια και τοπικές κυβερνήσεις προχώρησαν στην πιλοτική εφαρμογή του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης, χωρίς όμως να εγκαταλείψουν την παραδοσιακή λογιστική ταμειακής βάσης (OECD, 2004· Harms, 2004· CESifo, 2007). Θα πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι στα περισσότερα κρατίδια εξακολουθεί να γίνεται χρήση του παραδοσιακού συστήματος ταμειακής βάσης· παράλληλα, δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των τοπικών αρχών για την υιοθέτηση κοινών προτύπων στην παρουσίαση και την καταγραφή των δημοσιονομικών μεγεθών. Επίσης, σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης οι προϋπολογισμοί και οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις συνεχίζουν να καταρτίζονται σύμφωνα με το απλογραφικό σύστημα ταμειακής βάσης (Lüder, 2002).

Σε γενικές γραμμές, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη Γερμανία είναι περιορισμένες. Είναι ενδεικτικό ότι η κατανομή των πόρων δεν γίνεται με βάση συγκεκριμένα προγράμματα, ενώ και η υποβολή των προϋπολογισμών δεν συνοδεύεται υποχρεωτικά από δείκτες επίδοσης. Παρ' όλα αυτά, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, όπως θα φανεί και στην Ενότητα 4, το δημοσιονομικό σύστημα της συγκεκριμένης χώρας χαρακτηρίζεται από την υψηλή σύνδεση των αξιολογήσεων και των επιδόσεων με τη διαδικασία κατανομής των πόρων. Αυτό θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος ότι αποτελεί ένδειξη πως η συγκεκριμένη σύνδεση δεν είναι εφικτή μόνο με την εφαρμογή ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων, αλλά καθίσταται δυνατή και στο πλαίσιο πιο παραδοσιακών δημοσιονομικών συστημάτων.

3.4 Γαλλία

Το δημοσιονομικό σύστημα της Γαλλίας χαρακτηρίζεται παραδοσιακά από τον υψηλό συγκεντρωτισμό· ωστόσο, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει βήματα προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης, είτε με τη μορφή παραχώρησης μεγαλύτερης αυτονομίας στους δήμους και τις περιφέρειες είτε με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών και υπηρεσιών στο εσωτερικό της κεντρικής κυβέρνησης (Chevauchez, 2002). Τον κυρίαρχο ρόλο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού τον έχει ο υπουργός Οικονομικών, με την εκτελεστική εξουσία να κυριαρχεί έναντι του Κοινοβουλίου.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του γαλλικού δημοσιονομικού συστήματος έχει να κάνει με το συγκεντρωτισμό των λογαριασμών: τα έσοδα του κράτους συγκεντρώνονται σε έναν κεντρικό λογαριασμό. Αυτού του είδους ο συγκεντρωτισμός συνδυάζεται με έναν θεμελιώδη κανόνα του γαλλικού συστήματος: τη διάκριση μεταξύ των λειτουργιών των υπευθύνων για την ανάληψη υποχρεώσεων –οι οποίοι υπάγονται στα επιτελικά υπουργεία– και των λογιστών, που υπάγονται σε ειδικό τμήμα του Υπουργείου Οικονομικών (Chevauchez, 2002). Οι λογιστές είναι υπόλογοι μόνο για τα κονδύλια που διαχειρίζονται και βρίσκονται υπό τον νομικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο συγκεντρωτισμός αυτός μπορεί μεν να έχει ως αποτέλεσμα τον υψηλότερο έλεγχο, αλλά από την άλλη διαμορφώνει έναν αρκετά πολύπλοκο και γραφειοκρατικό μηχανισμό.

Όπως αναφέρεται από τον OECD (2004) και την European Commission (2008), η δημοσιονομική μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη Γαλλία ουσιαστικά ξεκίνησε με νόμο που ψηφίστηκε το 2001, ο οποίος είχε ως βασικό σκοπό να εισαγάγει μια νέα δημοσιονομική διαχείριση, που να επικεντρώνεται στα αποτελέσματα και στους στόχους. Σύμφωνα με τον συγκεκριμένο νόμο, όλες οι δαπάνες του δημόσιου τομέα θα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι καθορίζονται μέσα από τη διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμών προγραμμάτων. Τα υπουργεία είναι υποχρεωμένα να συντάσσουν αναφορές για την πορεία επίτευξης των στόχων που τους έχουν ανατεθεί, ενώ θεσμοθετήθηκε και η συστηματική και δομημένη ενημέρωση της Βουλής αναφορικά με την πορεία εκτέλεσης των προγραμμάτων. Επιπρόσθετα, το 2007 καθιερώθηκε ένας πιο μεσοπρόθεσμος ορίζοντας στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Η ετήσια έκθεση για τη δημοσιονομική στρατηγική περιλαμβάνει μια λίστα με τα προγράμματα που η κυβέρνηση επιθυμεί να υλοποιηθούν. Στην έκθεση αναφέρονται οι στόχοι των προγραμμάτων, το κόστος τους και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Επίσης, σκιαγραφούνται αναλυτικά οι δείκτες που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση της επίδοσης των προγραμμάτων (OECD, 2004). Η κυβέρνηση χρησιμοποιεί τους δείκτες στις σχετικές αναφορές, ενώ πρέπει να επισημανθεί ότι κάθε χρόνο γίνεται αξιολόγηση των προγραμμάτων προκειμένου να αποτιμηθεί η επίδοσή τους. Τα διοικητικά στελέχη που αναλαμβάνουν την ευθύνη για την εκτέλεση των προγραμμάτων αξιολογούνται με βάση το βαθμό επίτευξης των συμφωνηθέντων στόχων.

Η Γαλλία ξεκίνησε από το 2001 τη σταδιακή εφαρμογή του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα (IFAC, 2003). Η εφαρμογή του συστήματος αυτού αφορά τόσο την κεντρική κυβέρνηση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση. Μάλιστα στην τοπική αυτοδιοίκηση, η εφαρμογή του συστήματος είχε ξεκινήσει από τη δεκαετία του 1990 (CESifo, 2007). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι το σύστημα δεν έχει επεκταθεί στην κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού, όπου χρησιμοποιείται το σύστημα ταμειακής βάσης.

Ένα από τα προβλήματα που καταγράφονται αναφορικά με το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης στη Γαλλία αφορά την αύξηση των διοικητικών δραστηριοτήτων στις οποίες χρειάζεται να εμπλέκονται οι διάφοροι δημόσιοι φορείς. Συχνά αναφέρονται παράπονα σχετικά με την έλλειψη της αναγκαίας υποστήριξης για την υλοποίηση αυτών των δραστηριοτήτων, ενώ επισημαίνεται ότι οι νέες διοικητικές αρμοδιότητες μειώνουν τον διαθέσιμο χρόνο για την άσκηση των ουσιαστικών δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες (Kirat, 2010). Πρέπει ακόμη να λάβουμε υπόψη ότι, όπως θα δούμε και στην Ενότητα 4, δεν φαίνεται να έχει γίνει συστηματική αξιοποίηση των δεικτών επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα της χώρας.

3.5 Ηνωμένο Βασίλειο

Ο δημόσιος τομέας του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελείται από την κεντρική κυβέρνηση, τους δημόσιους φορείς καθώς και τις τοπικές κυβερνήσεις. Οι βασικοί άξονες που αφορούν την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού καθιερώθη-

καν με τη μεταρρύθμιση του 1998[15] και είναι οι εξής (OECD, 2007, ch. 12· Hughes, 2008): Πρώτον, η θέσπιση τριετών σχεδίων δαπανών (Comprehensive Spending Reviews), που καταρτίζονται με βάση τις ανάγκες των υπουργείων της κυβέρνησης, λαμβάνοντας υπόψη τα περιθώρια που υπάρχουν για βελτίωση της επίδοσης και για μείωση του κόστους. Τα συγκεκριμένα σχέδια δίνουν τη δυνατότητα στους δημόσιους φορείς να προγραμματίσουν τις δραστηριότητές τους για μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα στο πλαίσιο ενός πιο σταθερού περιβάλλοντος. Δεύτερον, ο διαχωρισμός ανάμεσα στον τακτικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό δημόσιων επενδύσεων, αποτρέποντας με αυτό τον τρόπο τον πιθανό παραγκωνισμό των δημόσιων επενδύσεων λόγω βραχυπρόθεσμων πιέσεων. Τρίτον, η εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης που συμβάλλει στον καλύτερο σχεδιασμό και τον έλεγχο των δαπανών, ενώ παρέχει και κίνητρα για αποτελεσματικότερη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων. Τέταρτον, η εισαγωγή των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες (public service agreements – PSAs), που καθιέρωσαν ένα μεγάλο εύρος μετρήσιμων στόχων για τα προγράμματα δημόσιων δαπανών. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού βασίζεται εν πολλοίς στις εν λόγω συμβάσεις, στις οποίες τίθενται με σαφήνεια οι στόχοι του κάθε τμήματος της κυβέρνησης με βάση τους οικονομικούς πόρους που έχει στη διάθεσή του. Οι επιμέρους στόχοι των προγραμμάτων πρέπει να εξυπηρετούν τους γενικότερους στρατηγικούς στόχους που έχουν οριστεί από την κυβέρνηση.[16] Επιπλέον, στις συμβάσεις καταγράφεται με σαφήνεια ποιοι είναι οι υπεύθυνοι για την επίτευξη των εκάστοτε στόχων.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι οι δαπάνες του δημόσιου τομέα χωρίζονται σε δύο κατηγορίες (Hughes, 2008). Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει δαπάνες οι οποίες είναι αρκετά ευμετάβλητες και εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τις κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας. Τέτοιες δαπάνες είναι, για παράδειγμα, οι τόκοι ή οι κοινωνικές μεταβιβάσεις. Για τις εν λόγω δαπάνες δεν υπάρχει

15. Αξίζει να σημειωθεί ότι και πριν από το 1998 εφαρμόστηκαν διάφορες μεταρρυθμίσεις που είχαν στόχο τη βελτίωση της επίδοσης του δημόσιου τομέα (βλ. Hepworth, 2002). Εντούτοις, η μεταρρύθμιση του 1998 θεωρείται ότι υπήρξε καταλυτική για την ευρεία εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και των συστημάτων μέτρησης της επίδοσης.

16. Βλ. επίσης Κλαουδάτου (2009).

μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, δεν τίθενται αυστηρά όρια στα τριετή σχέδια και υπάρχουν συνεχείς αναπροσαρμογές στις προβλέψεις. Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις πιο άμεσα ελεγχόμενες δαπάνες, όπως είναι αυτές για την εκπαίδευση, την υγεία, την άμυνα, κ.λπ. Στα τριετή σχέδια για τις δαπάνες μπαίνουν συγκεκριμένα όρια για την εν λόγω κατηγορία.

Σύμφωνα με τον OECD (2007, ch. 12), οι στόχοι που αφορούν τα αποτελέσματα του δημόσιου τομέα τίθενται μέσω των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες.[17] Όπως επισημαίνει ο Hughes (2008), οι γενικοί στόχοι οριοθετούνται αρχικά από την κυβέρνηση και τους υπουργούς, ενώ στη συνέχεια οι στόχοι αυτοί γίνονται πιο συγκεκριμένοι και εντάσσονται στο πλαίσιο ενός χρονοδιαγράμματος. Επίσης, για κάθε στόχο συντάσσονται τεχνικές σημειώσεις και οριοθετείται μια συγκεκριμένη στρατηγική για το πώς θα υλοποιηθούν στην πράξη. Οι στόχοι που τίθενται πρέπει να είναι –μεταξύ άλλων– συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και σχετικοί με τις επιδιώξεις της κυβέρνησης. Οι στόχοι αυτοί αφορούν κυρίως αποτελέσματα, ενώ μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να αφορούν εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες). Αυτό συμβαίνει κυρίως όταν ο εκάστοτε δημόσιος φορέας δεν μπορεί να έχει σημαντικό έλεγχο στα αποτελέσματα. Θα πρέπει, παρ' όλα αυτά, να σημειωθεί ότι όταν ξεκίνησε η εφαρμογή των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό των στόχων αντανακλούσε αποτελέσματα, κυρίως λόγω της έλλειψης των σχετικών δεδομένων, αλλά και του κατάλληλου πλαισίου που θα έθετε τις αναγκαίες δεσμεύσεις (Hughes, 2008). Σταδιακά όμως το ποσοστό των στόχων που ήταν εκφρασμένο σε όρους αποτελέσματος αυξήθηκε κατακόρυφα, τόσο γιατί διευρύνθηκε η διαθεσιμότητα των αναγκαίων δεδομένων όσο και γιατί υπήρξαν πιέσεις για δεσμεύσεις σε πιο συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί πως στις συμβάσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο να εξασφαλίζεται ότι όλοι οι πολίτες οι οποίοι διαμένουν σε περιοχές που χαρακτηρίζονται από αποστέρηση δύνανται να ωφεληθούν από τη βελτίωση των υπηρεσιών. Επιπλέον, χρειάζεται να διασφαλίζεται ότι σε οποιονδήποτε τομέα επιτυγχάνονται οι επιθυμητοί στόχοι η βελτίωση των υπηρεσιών δεν είναι παροδική, αλλά υπάρχει χρονική συνέχεια (OECD, 2007, ch. 12). Για μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα του περιεχομένου των συμβάσεων, στο

17. Τα σχετικά έγγραφα που αφορούν τη δομή των συμβάσεων και τους στόχους που τίθενται σε αυτά είναι διαθέσιμα για τους πολίτες στο διαδίκτυο.

Παράρτημα της παρούσας μελέτης αναφέρονται ως παράδειγμα οι τίτλοι των 30 συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες του Ηνωμένου Βασιλείου που αφορούν την περίοδο 2008-2011.

Χρειάζεται να επισημάνουμε ότι ο έλεγχος της επίδοσης στις συμβάσεις αυτές γίνεται μέσω συχνών δημόσιων αναφορών για το πώς εξελίσσεται η υλοποίηση των συμβάσεων σε σχέση με τους επιθυμητούς στόχους. Για την καταγραφή της υλοποίησης χρησιμοποιούνται δείκτες επίδοσης οι οποίοι αντανακλούν τους στόχους που έχουν τεθεί από την κυβέρνηση. Οι αναφορές δεν γίνονται μόνο από τα «κάτω προς τα πάνω», αλλά περιλαμβάνουν και μια καταγραφή για την οπτική των εργαζομένων στους διάφορους φορείς σχετικά με το περιεχόμενο των στόχων και του τρόπου υλοποίησής τους (Hughes, 2008).

Με βάση τον OECD (2007, ch. 12), η πληροφορία για την επίδοση χρησιμοποιείται στις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στο Υπουργείο Οικονομικών και τα εκάστοτε υπουργεία, ενώ πρέπει να επισημανθεί ότι δεν εφαρμόζεται κάποια μηχανιστική σχέση ανάμεσα στην επίδοση των προηγούμενων περιόδων και στον τρόπο κατανομής των πόρων στο μέλλον. Οι φορείς που παρέχουν τις δημόσιες υπηρεσίες έχουν τη δυνατότητα για υψηλή ευελιξία, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην παροχή κινήτρων τα οποία εξασφαλίζουν ότι οι ανάγκες των τοπικών κοινωνιών ικανοποιούνται.

Το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η πρώτη χώρα που χρησιμοποίησε το λογιστικό σύστημα της δεδουλευμένης βάσης στον δημόσιο τομέα ήδη από τις αρχές του 19ου αιώνα. Ωστόσο, το συγκεκριμένο σύστημα εγκαταλείφθηκε το 1866, οπότε και υιοθετήθηκε το σύστημα ταμειακής βάσης, που χρησιμοποιήθηκε μέχρι τη δεκαετία του 1990, όταν ξεκίνησε η συζήτηση για την εκ νέου εφαρμογή του συστήματος δεδουλευμένης βάσης (Wynne, 2004· Connoly and Hyndman, 2006· Hyndman and Connoly, 2010). Συγκεκριμένα, η διαδικασία εισαγωγής του λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε με την Έκθεση Διαβούλευσης που δημοσιεύτηκε από το Υπουργείο Οικονομικών το 1994 και ολοκληρώθηκε το 2003, όταν το εν λόγω σύστημα ενσωματώθηκε στις λειτουργίες της κεντρικής κυβέρνησης. Το σύστημα καλύπτει τόσο την κατάρτιση προϋπολογισμών όσο και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις.

Σε γενικές γραμμές, οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις έχουν συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα του Ηνωμένου Βασιλείου. Παρ' όλα

αυτά, παρατηρούνται διάφορες αδυναμίες, ενώ υπάρχουν και αρκετά περιθώρια βελτίωσης. Σύμφωνα με τον OECD (2007, ch. 12), ένα πρόβλημα που πολλές φορές καταγράφεται από αυτούς που συμμετέχουν στις συμβάσεις των δημόσιων υπηρεσιών είναι ότι υπάρχει πληθώρα δεικτών που δημιουργούν την αίσθηση πως οτιδήποτε μετριέται αποτελεί στόχο. Παράλληλα, είναι αναγκαία η βελτίωση της ποιότητας των δεδομένων στα οποία βασίζεται η κατάρτιση των δεικτών μέτρησης της επίδοσης, ενώ χρειάζεται και οι γενικοί στόχοι που θέτει η κυβέρνηση να οριοθετούνται με τέτοιον τρόπο ώστε να μπορούν να γίνονται οι αναγκαίες προσαρμογές σε τοπικό επίπεδο. Σε ό,τι αφορά το σύστημα δεδουλευμένης βάσης, οι Connoly and Hyndman (2006) επισημαίνουν ότι έχει ιδιαίτερα υψηλό κόστος, είναι αρκετά πολύπλοκο και αμφισβητούν ότι έχει συμβάλει ουσιαστικά στη βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται, σύμφωνα με τους ίδιους, στο ότι δεν υπήρξε κατάλληλη προετοιμασία και εκπαίδευση του προσωπικού, όπως και στο ότι δεν διατέθηκαν οι πόροι που ήταν αναγκαίοι για ένα εγχείρημα τέτοιας έκτασης.

3.6 Ισπανία

Οι πρώτες μεταρρυθμίσεις που είχαν στόχο την εισαγωγή προγραμμάτων στο δημοσιονομικό σύστημα της Ισπανίας έλαβαν χώρα το διάστημα 1984-1996 (Ballart and Zapico, 2010). Συγκεκριμένα, το 1984 ζητήθηκε από όλα τα υπουργεία και τους δημόσιους οργανισμούς να παρουσιάσουν τις δαπάνες τους με βάση μια κατηγοριοποίηση που στηριζόταν σε συγκεκριμένα προγράμματα. Παράλληλα, θεσμοθετήθηκε ειδική διαδικασία για την οριοθέτηση στόχων και διαμορφώθηκαν δείκτες για κάθε πρόγραμμα. Η επιδίωξη των αλλαγών αυτών ήταν να υπάρξει καλύτερη σύνδεση των οικονομικών πόρων με τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα. Παρ' όλα αυτά, η μεταρρύθμιση δεν είχε ιδιαίτερη επιτυχία, αφού δεν μπόρεσε να επιφέρει σημαντικό έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες και να κινητοποιήσει περισσότερο τους δημόσιους φορείς. Όπως επισημαίνουν οι Ballart and Zapico (2010), υπήρξαν αρκετά προβλήματα στην οριοθέτηση των στόχων και στη σύνδεση των δραστηριοτήτων με τα επιθυμητά αποτελέσματα. Παρά όμως τις σημαντικές δυσκολίες, οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις είχαν ορισμένες θετικές επιπτώσεις στον τρόπο οργάνωσης του δημόσιου τομέα.

Το σημερινό δημοσιονομικό σύστημα της Ισπανίας βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στις αλλαγές που θεσπίστηκαν με νόμο του 2003, οπότε καθιερώθηκε η χρήση δεικτών για τη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα καθώς και μια διαδικασία αξιολόγησης για όλες τις πολιτικές του δημόσιου τομέα (OECD, 2004· Ballart and Zapico, 2010). Ο συγκεκριμένος νόμος προέβλεπε επίσης το σχεδιασμό μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων, την ύπαρξη μιας πιο στενής σύνδεσης μεταξύ στόχων και δαπανών και τη θεσμοθέτηση αξιολογήσεων και εκθέσεων για τις δαπάνες και τις πολιτικές του δημόσιου τομέα. Επιπροσθέτως, καταλυτικές για τη σημερινή δομή του δημοσιονομικού συστήματος είναι και οι αλλαγές που δρομολογήθηκαν με σχετικό νόμο που ψηφίστηκε το 2006, ο οποίος απλοποίησε σημαντικά τη δομή του συστήματος, ορίζοντας έναν μικρό αριθμό δημόσιων φορέων με μεγάλη ανεξαρτησία και ευελιξία. Οι συγκεκριμένοι φορείς λογοδοτούν για τα αποτελέσματά τους μέσω συγκεκριμένων συμβάσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού ζητείται από τα υπουργεία να ομαδοποιήσουν τα προγράμματα που βρίσκονται (άμεσα ή έμμεσα) υπό την αρμοδιότητά τους και να καταρτίσουν μεσοπρόθεσμα προγράμματα δράσης (OECD, 2004· Ballart and Zapico, 2010). Τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα εγκρίνονται από το υπουργικό συμβούλιο και ενσωματώνονται στη συνέχεια στον κρατικό προϋπολογισμό. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων γίνεται από την Επιτροπή για την Ανάλυση των Προγραμμάτων (Program Analysis Commission), αρμοδιότητα της οποίας είναι να διερευνά την καταλληλότητα και την εγκυρότητα των προγραμμάτων και των δαπανών τους και να κάνει την κατανομή των πόρων βάσει των εκάστοτε πολιτικών προτεραιοτήτων (Ballart and Zapico, 2010).

Σχετικά με τη χρήση της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης, πρέπει να σημειωθεί ότι ο συγκεκριμένος τρόπος λογιστικής καταγραφής ξεκίνησε να εφαρμόζεται στον δημόσιο τομέα της Ισπανίας από τη δεκαετία του 1980 (Montesinos, 2002). Η κεντρική κυβέρνηση χρησιμοποιεί πλέον το σύστημα δεδουλευμένης βάσης τόσο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις.

Παρά τις βελτιώσεις που έχουν γίνει στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα, εξακολουθούν να καταγράφονται σημαντικές αδυναμίες. Όπως αναφέρουν οι Ballart and Zapico (2010), η Επιτροπή για την Ανάλυση των Προγραμμάτων δεν λειτουργεί αποτελεσματικά, γιατί δεν λαμβάνει συγκεκριμένες οδηγίες από τις

επιτροπές που σχετίζονται με τις δαπάνες (γεγονός που δημιουργεί αρκετές διαμάχες), δεν έχει τη δυνατότητα να χειριστεί σωστά την πληροφορία που έχει στη διάθεσή της, ενώ και η όποια πληροφορία είναι διαθέσιμη είναι συνήθως οικονομικής φύσης και σπάνια σχετίζεται με την επίδοση των προγραμμάτων. Επίσης, δεν υπάρχουν τα αναγκαία κίνητρα για την επίτευξη υψηλής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, ενώ και η ανάπτυξη και η χρήση δεικτών βρίσκονται σε αρκετά πρώιμο στάδιο.

3.7 Ιταλία

Στην Ιταλία, ο δημόσιος τομέας συγκροτείται σε τέσσερα επίπεδα: την κεντρική κυβέρνηση, την περιφερειακή κυβέρνηση, τις επαρχίες και τους δήμους. Οι περιφερειακές κυβερνήσεις έχουν σχετική αυτονομία από την κεντρική όσον αφορά την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού τους. Επίσης, τους παρέχεται η δυνατότητα να παρεκκλίνουν υπό προϋποθέσεις και κατόπιν έγκρισης από την εθνική νομοθεσία που διέπει το λογιστικό σύστημα (Caperchione and Mussari, 2002).

Παρά τις διάφορες μεταρρυθμίσεις που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια στην Ιταλία, εξακολουθεί να καταγράφεται μεγάλη ανομοιογένεια στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι διάφοροι φορείς του δημόσιου τομέα (European Commission, 2006). Η κατάρτιση του προϋπολογισμού ξεκινάει κάθε χρόνο με τη δημοσιοποίηση ενός εγγράφου που αφορά τον οικονομικό σχεδιασμό της κυβέρνησης (Economic and Financial Planning Document). Παρά το γεγονός ότι στο συγκεκριμένο έγγραφο καταγράφονται οι στόχοι για το έλλειμμα και το χρέος, δεν υπάρχει ποσοτικοποίηση των υπόλοιπων πολιτικών στόχων. Επίσης, η European Commission (2006) εντοπίζει μεγάλο κατακερματισμό στην παρουσίαση των δαπανών, ενώ σε γενικές γραμμές χαρακτηρίζει το δημοσιονομικό σύστημα της Ιταλίας αρκετά πολύπλοκο και αναποτελεσματικό.

Στην Ιταλία δεν έχουν γίνει ουσιαστικά βήματα προς τη θεσμοθέτηση προϋπολογισμών προγραμμάτων. Ωστόσο, το 1997 η χώρα προχώρησε σε μεταρρύθμιση στην οργάνωση και την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, με τη δημιουργία κέντρων ευθύνης που ονομάζονται Basic Budgeting Units (BBUs). Με τις αλλαγές του 1997 θεσμοθετήθηκε η κατανομή των πόρων του προϋπολογισμού στα BBUs, τα οποία αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν συγκεκρι-

μένα προγράμματα. Επιπλέον, καθιερώθηκε η διάκριση ανάμεσα στον «πολιτικό» και τον «διαχειριστικό» προϋπολογισμό. Ο πολιτικός προϋπολογισμός ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο ενώ ο διαχειριστικός προϋπολογισμός υπόκειται στη δικαιοδοσία του υπουργού, ο οποίος έχει και την ευθύνη για την κατανομή των πόρων στα BBUs. Οι διευθύνοντες των BBUs είναι υπεύθυνοι τόσο για την επίτευξη των στόχων όσο και για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους. Τα BBUs αναλαμβάνουν να προτείνουν στο κάθε υπουργείο τους στόχους και τα προγράμματα που θεωρούν ότι χρειάζεται να υιοθετηθούν. Το εκάστοτε υπουργείο αναλαμβάνει να αξιολογήσει τους στόχους και το κατά πόσο αυτοί έχουν επιτευχθεί (Caperchione and Mussari, 2002).

Η Ιταλία χρησιμοποιεί ένα μεικτό σύστημα δημοσιονομικής λογιστικής, καθώς εφαρμόζει ταυτόχρονα τόσο το σύστημα της ταμειακής όσο και αυτό της δεδουλευμένης βάσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης έχει υιοθετηθεί από την ιταλική Βουλή με νόμο, χωρίς ωστόσο να είναι υποχρεωτική η εφαρμογή του (FEE, 2007· Caperchione and Mussari, 2002, p. 323). Επίσης, το Υπουργείο Οικονομικών εκδίδει κανόνες για την κατάρτιση των ισολογισμών, αλλά δεν έχει δημοσιεύσει λογιστικές αρχές και πρότυπα για την κατάρτιση χρηματοοικονομικών αναφορών, δεδομένου ότι δεν συντάσσει ολοκληρωμένες χρηματοοικονομικές καταστάσεις (Soverchia, 2010). Ο δημόσιος τομέας συνολικά δεν έχει ένα ολοκληρωμένο λογιστικό μοντέλο και καταγράφεται σημαντική ετερογένεια στα συστήματα που εφαρμόζονται (Pavan et al., 2006).

Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις στην Ιταλία είναι περιορισμένης κλίμακας. Υπάρχουν αρκετές αδυναμίες στον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού· ανάμεσα σε αυτές τις αδυναμίες καταγράφεται και η έλλειψη συγκεκριμένων δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (Caperchione and Mussari, 2002). Επίσης, οι Pavan et al. (2006) επισημαίνουν την ασυμμετρία που υπάρχει στην παραγωγή και τη χρήση της πληροφορίας που προέρχεται από τα λογιστικά συστήματα και τονίζουν ότι η εισαγωγή του συστήματος δεδουλευμένης βάσης δεν οδήγησε στην παραγωγή πιο ξεκάθαρης και αξιόπιστης πληροφόρησης για το ενεργητικό και το παθητικό των δημόσιων οργανισμών.

3.8 Νέα Ζηλανδία

Η Νέα Ζηλανδία είναι από τις πρώτες χώρες που υιοθέτησαν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης στην οργάνωση και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Το βασικό χαρακτηριστικό από την εμπειρία της συγκεκριμένης χώρας είναι ότι οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις εγκρίθηκαν και εφαρμόστηκαν με πολύ ταχείς ρυθμούς. Πιο συγκεκριμένα, οι βασικές μεταρρυθμίσεις ξεκίνησαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όταν ψηφίστηκαν ορισμένοι νόμοι που άλλαξαν ριζικά τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και της κεντρικής κυβέρνησης (Pallot, 2002). Με τους συγκεκριμένους νόμους θεσμοθετήθηκε μεταξύ άλλων ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις έπρεπε να λειτουργούν όπως οι επιτυχημένες ιδιωτικές επιχειρήσεις και ότι οι υπουργοί και τα διευθυντικά στελέχη του δημόσιου τομέα θα έπρεπε να δεσμεύονται για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και αποτελεσμάτων. Επίσης, υιοθετήθηκε η διάκριση ανάμεσα στις εισροές, τις εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) και στα αποτελέσματα, με την έμφαση πλέον να μετατοπίζεται από τις εισροές προς τις εκροές και τα αποτελέσματα. Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις οδήγησαν σε αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τη μεγαλύτερη ευελιξία που παραχωρήθηκε στα διοικητικά στελέχη των δημόσιων οργανισμών για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, την άρση της μονιμότητας και τη νομική δυνατότητα σύναψης ατομικών συμβάσεων εργασίας. Επίσης, καθιερώθηκαν συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου για τα διευθυντικά στελέχη, οι οποίες συνάπτονται για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και η ανανέωσή τους είναι συνάρτηση της επιτυχίας του εκάστοτε έργου (Pallot, 2002).

Σύμφωνα με τον OECD (2004), το σημερινό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας είναι κεντρικά ελεγχόμενο, αφού οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν σχετικά περιορισμένες εξουσίες. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού ξεκινάει από τους πρώτους μήνες του δημοσιονομικού έτους, όταν το υπουργικό συμβούλιο θέτει τους στρατηγικούς στόχους για την επόμενη τριετία και ορίζει τις βασικές προτεραιότητες. Σύμφωνα με τους Kibblewhite and Ussher (2002), το δημοσιονομικό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας έχει το εξής βασικό χαρακτηριστικό: οι υπουργοί είναι υποχρεωμένοι να καθορίζουν τα αποτελέσματα που επιθυμούν να επιτύχουν και να προσδιορίζουν με σαφήνεια μέσα από ποια συγκεκριμένα προϊόντα και υπηρεσίες των φορέων που εποπτεύουν δύνανται να οδηγηθούν στα επιθυμητά αποτελέσματα. Ο ρόλος

της κυβέρνησης περιορίζεται στον προσδιορισμό του γενικού πλαισίου εντός του οποίου πρέπει να λειτουργήσουν όλοι οι δημόσιοι φορείς. Αυτό πρακτικά γίνεται οριοθετώντας τις βασικές προτεραιότητες όσον αφορά τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Στους δημόσιους φορείς χρησιμοποιούνται διάφοροι δείκτες οι οποίοι αφορούν κυρίως είτε την αποτύπωση μιας κατάστασης (state indicators) είτε τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων των δημόσιων οργανισμών (effectiveness indicators). Οι δείκτες αυτοί χρησιμοποιούνται για την καταγραφή των προβλημάτων, για τη θέσπιση προτεραιοτήτων και για την πραγματοποίηση διορθωτικών παρεμβάσεων (OECD, 2004).

Η οργάνωση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα στηρίζεται στη θεσμοθέτηση προγραμμάτων για τα οποία τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι, υπολογίζονται κόστη και κατασκευάζονται δείκτες για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους. Επίσης, για τα προγράμματα κατατίθενται εκθέσεις που αξιολογούν την επίδραση που έχουν (impact evaluations), καθώς και το κατά πόσο αξίζουν το κόστος που τους αναλογεί (value-for-money reviews).[18] Ο OECD (2004) αναφέρει αρκετά παραδείγματα προγραμμάτων που έχουν εφαρμοστεί στη Νέα Ζηλανδία και αφορούν μεταξύ άλλων την επανένταξη των πολιτών που έχουν τιμωρηθεί για αδικήματα, τη μείωση της ανεργίας, τη βελτίωση της ασφάλειας των δρόμων και τη μείωση των ανισοτήτων στην παροχή υπηρεσιών υγείας.

Η χρήση του συστήματος δεδουλευμένης βάσης στον δημόσιο τομέα της Νέας Ζηλανδίας ξεκίνησε το 1989, όταν θεσμοθετήθηκε η χρήση του εν λόγω συστήματος στην κατάρτιση του προϋπολογισμού και στις αναφορές των υπουργείων (Champoux, 2006). Οι πρώτες χρηματοοικονομικές καταστάσεις με βάση το σύστημα δεδουλευμένης βάσης παρήχθησαν το 1992, ενώ το 1994 η χρήση του συστήματος αυτού επεκτάθηκε και στις αναφορές που παράγει η κυβέρνηση για τη δημοσιονομική της στρατηγική. Έκτοτε το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης έχει γίνει κυρίαρχο στην καταγραφή των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα και χρησιμοποιείται σε μεγάλο βαθμό για την αξιολόγηση της επίδοσης των δημόσιων φορέων. Μάλιστα, όπως επισημαίνει ο Pallot (2002), η χρήση του

18. Βλ. Curristine (2005).

συστήματος δεδουλευμένης βάσης έχει συμβάλει στην ουσιαστική βελτίωση της πληροφορίας που τα υπουργεία έχουν στη διάθεσή τους για τις υποχρεώσεις του Δημοσίου. Οι υπουργοί έχουν καλύτερη πληροφόρηση και αυτό βοηθάει στο να παίρνουν πιο ακριβείς αποφάσεις. Στις συγκριτικές αξιολογήσεις η Νέα Ζηλανδία κατατάσσεται συνήθως ως η χώρα με το περισσότερο ανεπτυγμένο σύστημα λογιστικής δεδουλευμένης βάσης (βλ. π.χ. CESifo, 2007).

Η γενική αποτίμηση των παραπάνω μεταρρυθμίσεων είναι θετική στις περισσότερες αναλύσεις. Όπως επισημαίνει ο Pallot (2002), τα διοικητικά στελέχη του δημόσιου τομέα δεν φαίνονται διατεθειμένα να επιστρέψουν στο παλαιό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις στο δημοσιονομικό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας συνδέονται με τις θετικές εξελίξεις που καταγράφηκαν στο δημοσιονομικό ισοζύγιο της χώρας τις τελευταίες δεκαετίες. Ωστόσο, ο Pallot (2002) επισημαίνει ότι μια τέτοια σύνδεση είναι πιθανότατα προβληματική, γιατί δεν λαμβάνει υπόψη της μια σειρά άλλων ευνοϊκών συνθηκών που συντέλεσαν στις θετικές δημοσιονομικές εξελίξεις.

Ένα μειονέκτημα που καταγράφεται στο σύστημα της Νέας Ζηλανδίας είναι η μεγάλη έμφαση που δίνεται στις εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) τις οποίες παράγει ο δημόσιος τομέας σε σχέση με τα αποτελέσματα. Σε μεγάλο βαθμό αυτή η έμφαση δικαιολογείται από το γεγονός ότι υπάρχει περιορισμένος έλεγχος των φορέων στα αποτελέσματα και συνεπώς είναι πιο λογικό οι τελευταίοι να είναι υπόλογοι για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παράγουν. Εντούτοις, είναι αναγκαία η αύξηση του ρόλου των αποτελεσμάτων στη γενικότερη αξιολόγηση των δράσεων· αυτό είναι κάτι το οποίο οι κυβερνήσεις το επεξεργάζονται τα τελευταία χρόνια.

Παράλληλα, από την οπτική των συμφερόντων της εργασίας, χρειάζεται κάποιος να επισημάνει τις δυσμενείς εξελίξεις που υπήρξαν στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα, όπως επίσης και το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω συνδέθηκαν με προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων. Δεν είναι τυχαίο ότι ορισμένοι ερευνητές συνδέουν τις αλλαγές στο δημοσιονομικό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας με την επικράτηση των αρχών του νεοφιλελευθερισμού (βλ., λόγου χάρη, Ellwood and Newberry, 2007).

3.9 Ηνωμένες Πολιτείες

Ο δημόσιος τομέας των Ηνωμένων Πολιτειών διακρίνεται στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, τις κυβερνήσεις των πολιτειών και στις τοπικές κυβερνήσεις, που είναι περίπου 87.000 (Chan, 2002). Η μέτρηση και η αξιολόγηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα θεσμοθετήθηκε το 1993 μέσω ενός νόμου που υπαγόρευε ότι οι ομοσπονδιακοί φορείς (federal agencies) έπρεπε να δηλώνουν ρητώς τα οράματά τους, τους μακροπρόθεσμους στόχους τους και τις στρατηγικές που προτίθενται να χρησιμοποιήσουν για να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Επίσης, σύμφωνα με τον συγκεκριμένο νόμο οι δημόσιοι φορείς θα έπρεπε να καταρτίζουν ετήσιες αναφορές και σχέδια για την επίδοσή τους, ενώ καθιερώθηκε και κύκλος διαβουλεύσεων μεταξύ των ομοσπονδιακών φορέων, του Κογκρέσου και των σχετικών κοινωνικών φορέων αναφορικά με το περιεχόμενο και τους στόχους των προγραμμάτων (OECD, 2004· OECD, 2007, ch. 13).

Σύμφωνα με τον OECD (2007, ch. 13), τα προγράμματα αξιολογούνται μέσω του PART (Program Assessment Rating Tool). Πρόκειται για ένα εργαλείο που βασίζεται σε ερωτήσεις σχετικά με την επίδοση του εκάστοτε προγράμματος. Υπάρχουν 25 βασικές ερωτήσεις που είναι κοινές για όλα τα προγράμματα, καθώς και ερωτήσεις που διαφοροποιούνται με βάση τον τύπο του προγράμματος. Οι βασικές ερωτήσεις ανήκουν σε 4 κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία αφορά το κατά πόσο ο σχεδιασμός του προγράμματος είναι σαφής, η δεύτερη κατηγορία καταγράφει τη χρήση έγκυρων μακροπρόθεσμων στόχων για το πρόγραμμα, η τρίτη αξιολογεί τη διαχείριση του προγράμματος, ενώ η τέταρτη κατηγορία επικεντρώνεται στα αποτελέσματα των προγραμμάτων και στη δυνατότητα που υπάρχει για ακριβή αποτύπωσή τους.

Οι απαντήσεις χρησιμοποιούνται για τη βαθμολόγηση του εκάστοτε προγράμματος σύμφωνα με κλίμακα που έχει εύρος τιμών από 0 έως 100. Όσο υψηλότερη είναι η σχετική βαθμολογία τόσο πιο αποτελεσματικό θεωρείται ένα πρόγραμμα. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα που προκύπτουν από το PART είναι τα τελευταία χρόνια διαθέσιμα στο διαδίκτυο, μαζί με την περιγραφή όλων των προγραμμάτων, γεγονός που επιτρέπει την κοινωνική λογοδοσία, ενώ δημιουργεί και κίνητρα για την περαιτέρω βελτίωση της επίδοσης.

Κάθε χρόνο οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να προσδιορίζουν τις αδυναμίες των προγραμμάτων που υλοποίησαν κατά το προηγούμενο έτος και, κάνοντας χρήση

της πληροφορίας που έχουν συγκεντρώσει για την επίδοσή τους, να περιγράφουν με ακρίβεια τις κινήσεις που προτίθενται να κάνουν προκειμένου να βελτιώσουν τα προβλήματά τους. Αν και δεν υπάρχει στενή σύνδεση ανάμεσα στον καταμερισμό των πόρων και στην καταγεγραμμένη επίδοση των εκάστοτε προγραμμάτων με βάση το PART, πρέπει να επισημανθεί ότι το Κογκρέσο και ο Πρόεδρος δίνουν προτεραιότητα στη χρηματοδότηση προγραμμάτων που φαίνεται να καταγράφουν υψηλότερες επιδόσεις (OECD, 2007).

Στις Ηνωμένες Πολιτείες το λογιστικό σύστημα δεδουλευμένης βάσης εφαρμόζεται από το 1997, αλλά αφορά μόνο την κεντρική κυβέρνηση. Για την τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχουν ολοκληρωθεί ακόμη οι διαδικασίες για τη μετάβαση από το σύστημα ταμειακής βάσης (CESifo, 2007). Είναι πάντως σημαντικό να τονίσουμε ότι εκδίδονται αρκετά αναλυτικές οδηγίες για τον τρόπο σύνταξης των χρηματοοικονομικών καταστάσεων, γεγονός που επιτρέπει τη μεγαλύτερη ομοιομορφία στην παρουσίαση των δημοσιονομικών στοιχείων και των ισολογισμών (Soverchia, 2010).

Η γενική εκτίμηση είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει έχουν βελτιώσει σε σημαντικό βαθμό τη λειτουργία του δημόσιου τομέα των Ηνωμένων Πολιτειών. Ωστόσο, ο OECD (2004) επισημαίνει την ανάγκη να γίνουν περαιτέρω βελτιώσεις, κυρίως αναφορικά με το πώς γίνεται χρήση της πληροφορίας που παρέχει το PART για την επίδοση, και προτείνει πώς η εν λόγω πληροφορία θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, ο Kong (2005) υποστηρίζει ότι η χρήση των δεικτών επίδοσης φαίνεται να χρησιμοποιείται σε μεγαλύτερο βαθμό στην τοπική αυτοδιοίκηση παρά σε κεντρικό επίπεδο ή σε επίπεδο πολιτειών.

3.10 Ελβετία

Το δημοσιονομικό σύστημα της Ελβετίας χαρακτηρίζεται από υψηλή αποκέντρωση και υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας των τοπικών κυβερνήσεων, οι οποίες αποκαλούνται «καντόνια» («cantons»). Τα καντόνια είναι σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητα όσον αφορά τα οικονομικά και δημοσιονομικά ζητήματα και μπορούν να επιλέξουν τόσο το σύστημα φορολόγησης που θα εφαρμόσουν όσο και το εάν οι χρηματοοικονομικές τους καταστάσεις θα βασίζονται στο σύστημα της ταμειακής βάσης ή σε εκείνο της δεδουλευμένης βάσης (Schedler, 2002). Ο δημοσιονο-

μικός σχεδιασμός δεν είναι κοινός για όλα τα καντόνια, με τη διάρκεια των μεσοπρόθεσμων πλάνων να κυμαίνεται από 3 έως 5 χρόνια. Παράλληλα, χρειάζεται να επισημανθεί ότι το μέγεθος της κεντρικής κυβέρνησης είναι αρκετά μικρό (Kraan and Ruffner, 2005).

Οι βασικές μεταρρυθμίσεις στο δημοσιονομικό σύστημα της Ελβετίας ξεκίνησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990, με κύριο στόχο τη θεσμοθέτηση μηχανισμών που θα επικεντρώνονται στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων (Schedler, 2000· Proeller, 2007). Οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν τόσο την κεντρική κυβέρνηση όσο και τα καντόνια και τις τοπικές κυβερνήσεις. Μεταξύ άλλων όριζαν την παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στα διοικητικά στελέχη του δημόσιου τομέα, τη θεσμοθέτηση προγραμμάτων με συγκεκριμένους στόχους και την καθιέρωση των συμβολαίων με βάση την επίδοση (performance contracts). Επίσης προβλέπεται στο τέλος του οικονομικού έτους, το εκάστοτε υπουργείο να υποβάλλει αναφορά στο Κοινοβούλιο για το σχετικό συμβόλαιο. Η συγκεκριμένη αναφορά περιλαμβάνει διοικητικές πληροφορίες και πληροφορίες για τα κόστη και την επίδοση. Το Κοινοβούλιο εκφράζει την άποψή του για την εν λόγω αναφορά, αλλά επί της ουσίας δεν έχει τη δυνατότητα να κάνει σημαντικές παρεμβάσεις.

Το σύστημα δεδουλευμένης βάσης ξεκίνησε να εφαρμόζεται σε όλα τα καντόνια το 1977, έπειτα από 30 χρόνια πειραματισμών με διάφορα συστήματα ταμειακής και δεδουλευμένης βάσης (Schedler, 2002). Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 αναπτύχθηκαν χρηματοοικονομικοί δείκτες που επέτρεψαν συγκρίσεις ανάμεσα στα διάφορα καντόνια, μολονότι πρέπει να σημειωθεί ότι σε γενικές γραμμές οι συγκρίσεις ανάμεσα στα καντόνια είναι δύσκολες, εξαιτίας της έλλειψης ομοιογένειας σε πολλά ζητήματα. Τα τελευταία χρόνια το σύστημα δεδουλευμένης βάσης χρησιμοποιείται σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης τόσο στην κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα (Schedler, 2002· CESifo, 2007).

Παρά τις αλλαγές που έχουν γίνει στο δημοσιονομικό σύστημα της Ελβετίας φαίνεται ότι υπάρχουν ακόμη αρκετά περιθώρια βελτίωσης. Οι Kraan and Ruffner (2005) θεωρούν ότι οι θεσμοί του συγκεκριμένου συστήματος δεν εξασφαλίζουν διαφάνεια, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Επίσης, δεν φαίνεται να υπάρχει συστηματική χρήση δεικτών επίδοσης, ενώ και η πληροφορία που περιέχουν οι ήδη υπάρχοντες δείκτες κρίνεται ανεπαρκής. Είναι ενδεικτικό ότι με

βάση μια έρευνα της Proeller (2007) η χρήση των δεικτών επίδοσης στις τοπικές κυβερνήσεις είναι περιορισμένη. Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι οι Rieder and Lehmann (2002) σημειώνουν ως μειονεκτήματα των αλλαγών που έγιναν την αύξηση του άγχους και της πίεσης για τους εργαζομένους στον δημόσιο τομέα, καθώς και τις αυξανόμενες διαμάχες ανάμεσα στους διάφορους φορείς λόγω των οργανωτικών ανακατατάξεων. Παρομοίως, ο Schelder (2000) τονίζει ότι οι νέες μεταρρυθμίσεις έχουν αυξήσει υπερβολικά τον όγκο δουλειάς και έχουν φέρει νευρικότητα στο ανθρώπινο δυναμικό.

4. Συγκριτική αξιολόγηση των δημοσιονομικών συστημάτων διαφόρων χωρών μέσω ποσοτικών δεικτών

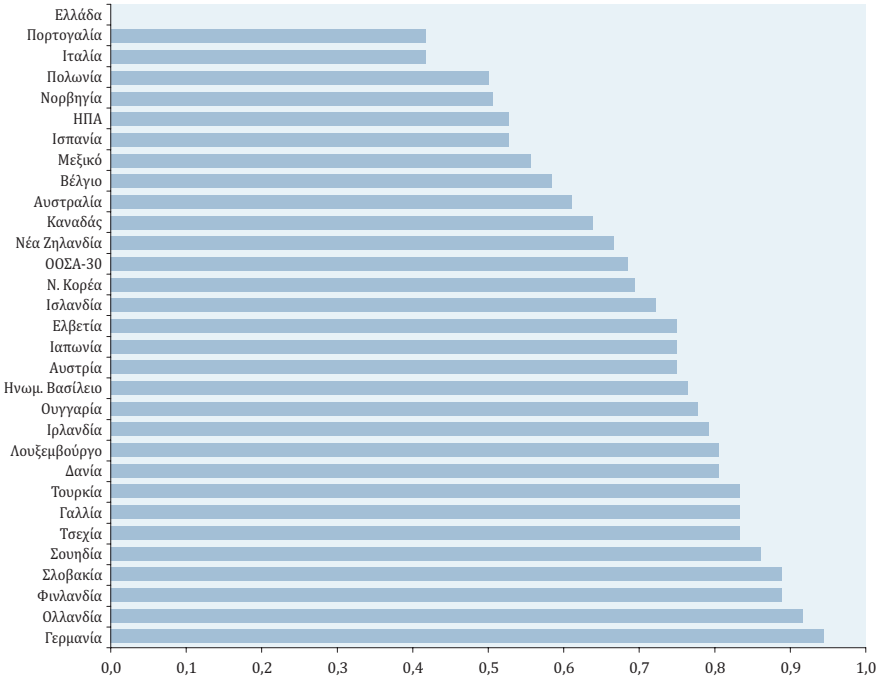
Στην παρούσα ενότητα κάνουμε χρήση ποσοτικών δεικτών που σκιαγραφούν την εφαρμογή διαφόρων χαρακτηριστικών του προϋπολογισμού προγραμμάτων στις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Οι δείκτες αυτοί προέρχονται από την έρευνα Budget Practices and Procedures Survey που πραγματοποίησε ο ΟΟΣΑ το 2007 σχετικά με τις πρακτικές και τις διαδικασίες που ακολουθούνται στα δημοσιονομικά συστήματα των διαφόρων χωρών.[19] Η έρευνα περιλαμβάνει 89 ερωτήσεις που καλύπτουν 5 θεματικές ενότητες: γενικές πληροφορίες, κατάρτιση του προϋπολογισμού, έγκριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, λογιστική και έλεγχος, και πληροφορία για την επίδοση. Οι ερωτήσεις αυτές απαντήθηκαν ηλεκτρονικά από τους αρμόδιους φορείς στις εκάστοτε χώρες.[20]

Για τις ανάγκες της μελέτης μας, περιοριζόμαστε στις ερωτήσεις που αφορούν τη λογιστική και τον έλεγχο των δημοσιονομικών, καθώς και την πληροφορία για την επίδοση. Οι συγκεκριμένες ερωτήσεις σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την εφαρμογή των προϋπολογισμών προγραμμάτων και γενικότερα με τα ζητήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιούμε ορισμένους δείκτες που έχουν κατασκευαστεί από τον OECD (2009b), συνδυάζοντας διάφορα δεδομένα της έρευνας του 2007. Η παρουσίαση των συγκεκριμένων ποσοτικών στοιχείων

19. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εν λόγω έρευνα αποτελεί συνέχεια προγενέστερης που είχε υλοποιήσει ο ΟΟΣΑ σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα το 2003. Για την παρουσίαση ορισμένων δεικτών που βασίζονται στην έρευνα του 2003 βλ. European Commission (2007, ch. 5) και Ράπανος (2007).

20. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. OECD (2007) και http://www.oecd.org/document/ 61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html.

Διάγραμμα 3: Βαθμός χρήσης μεσοπρόθεσμου πλάνου στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού



Πηγή: OECD (2009b)

μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά ως προς την ανάλυση που προηγήθηκε για την εμπειρία από χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Είναι απαραίτητο να αναφερθεί ότι η ερμηνεία των στοιχείων αυτών χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή, δεδομένου ότι προέρχονται από ερωτηματολόγια που έχουν αποσταλεί ηλεκτρονικά, γεγονός που πιθανότατα να αυξάνει τον υποκειμενισμό και να μειώνει την ακρίβεια στις απαντήσεις. Επιπλέον, πολλές από τις ερωτήσεις αναφέρονται σε ποιοτικές εκτιμήσεις, η ποσοτικοποίηση των οποίων εμπεριέχει αρκετούς κινδύνους. Σε κάθε περίπτωση πάντως η χρήση των συγκεκριμένων ποσοτικών στοιχείων μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση μιας πιο ολοκληρωμένης εικόνας για τα υπό μελέτη ζητήματα.[21]

Στο Διάγραμμα 3 απεικονίζεται ένας δείκτης που ποσοτικοποιεί το βαθμό στον οποίο γίνεται χρήση ενός μεσοπρόθεσμου πλάνου στον τρόπο κατάρτισης

21. Για μια περαιτέρω συγκριτική αξιολόγηση των χωρών του ΟΟΣΑ όσον αφορά τη χρήση της πληροφορίας στα δημοσιονομικά συστήματα βλ. Curristine (2005).

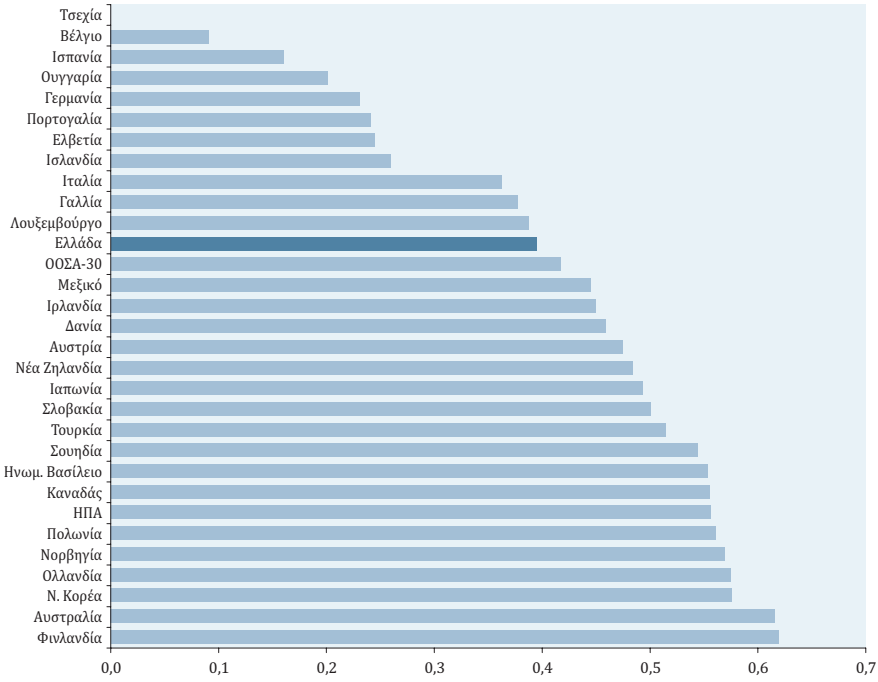
του προϋπολογισμού. Ο δείκτης λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων, το κατά πόσο ο προϋπολογισμός της εκάστοτε χώρας ενσωματώνει μεσοπρόθεσμες εκτιμήσεις για τις δημόσιες δαπάνες, τον αριθμό των ετών που οι συγκεκριμένες εκτιμήσεις καλύπτουν, τη συχνότητα με την οποία οι εκτιμήσεις αυτές αναθεωρούνται και το βαθμό στον οποίο υπάρχουν στόχοι ή όρια στις δαπάνες.[22] Ο δείκτης παίρνει τιμές από 0 (καμία μεσοπρόθεσμη διάσταση στην κατάρτιση του προϋπολογισμού) έως 1 (πολύ ανεπτυγμένη μεσοπρόθεσμη οπτική στην κατάρτιση του προϋπολογισμού). Στην ερμηνεία του δείκτη θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι αυτός δεν αντικατοπτρίζει την επίδραση που το μεσοπρόθεσμο πλάνο πιθανότατα έχει στα ελλείμματα και στην επίδοση του δημόσιου τομέα.

Η πρώτη παρατήρηση που προκύπτει από το Διάγραμμα 3 είναι ότι η Ελλάδα εμφανίζεται να μην έχει καμία μεσοπρόθεσμη οπτική στον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού της, σε αντίθεση με όλες τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, για τις οποίες ο δείκτης κυμαίνεται από 0,417 έως 0,944. Αυτό αντικατοπτρίζει, μεταξύ άλλων, την αδυναμία του υπάρχοντος δημοσιονομικού πλαισίου να θέτει μεσοπρόθεσμους στόχους και στρατηγικές που δεν θα επηρεάζονται από βραχυπρόθεσμες ανάγκες και πολιτικοεκλογικές σκοπιμότητες. Επίσης, φανερώνει την έλλειψη ενός καλά οργανωμένου πλάνου για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, που θα εντάσσεται σ' έναν μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό με συγκεκριμένους στόχους και προοπτικές.

Από τις υπόλοιπες χώρες, εκείνες που εμφανίζονται να καταρτίζουν προϋπολογισμούς οι οποίοι ενσωματώνουν αρκετά έντονα έναν μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό είναι –μεταξύ άλλων– η Γερμανία, η Ολλανδία, η Φινλανδία και η Σουηδία. Από την άλλη, σχετικά μικρή είναι η ενσωμάτωση της μεσοπρόθεσμης προοπτικής στους προϋπολογισμούς των χωρών της νοτίου Ευρώπης (όπως η Πορτογαλία και η Ιταλία). Χρειάζεται επίσης να επισημανθεί πως με τον εν λόγω δείκτη οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Νέα Ζηλανδία παρουσιάζονται να βρίσκονται κάτω από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, γεγονός που πιθανότατα καταδεικνύει ότι η κατάρτιση των προϋπολογισμών τους δεν εντάσσεται συστηματικά στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού.

22. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. OECD (2009b, p. 90).

Διάγραμμα 4: Βαθμός χρήσης δεικτών επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα



Πηγή: OECD (2009b)

Στο Διάγραμμα 4 παρουσιάζεται ένας δείκτης που καταγράφει σε ποιο βαθμό η εκάστοτε χώρα έχει αναπτύξει συστήματα τα οποία επιτρέπουν τη χρήση της πληροφορίας για την επίδοση στη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ο δείκτης βασίζεται σε 14 ερωτήσεις που αφορούν το είδος τη πληροφορίας, τη διαδικασία με την οποία θέτονται οι στόχοι, το κατά πόσο η πληροφορία χρησιμοποιείται στις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης κ.λπ. Ο δείκτης παίρνει τιμές από 0 (κανένα σύστημα μέτρησης και χρήσης της πληροφορίας για την επίδοση) έως 1 (πλήρως ανεπτυγμένα συστήματα για τη χρήση και τη μέτρηση της επίδοσης).[23]

Παρατηρούμε ότι οι χώρες που έχουν αναπτύξει σε μεγαλύτερο βαθμό συστήματα για τη μέτρηση και τη χρήση των πληροφοριών για την επίδοση είναι η Φιν-

23. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την κατασκευή του δείκτη βλ. OECD (2009b, p. 92).

Πίνακας 5: Το έτος στο οποίο χρησιμοποιήθηκαν για πρώτη φορά ευρέως δείκτες για τη μέτρηση της επίδοσης στον δημόσιο τομέα

Χώρα	Έτος	Χώρα	Έτος
Καναδάς	Μέσα 1970	Γαλλία	2001
Νορβηγία	1986	Ιαπωνία	2002
Φινλανδία	1988	Μεξικό	2002
Σουηδία	1989	Ολλανδία	2002
Ισπανία	Αρχές 1990	Πολωνία	2003
Δανία	1991	Πορτογαλία	2004
Αργεντινή	1992	Σλοβακία	2004
ΗΠΑ	1993	Ν. Κορέα	2004
Νέα Ζηλανδία	1994	Τουρκία	2004
Ισλανδία	1996	Βενεζουέλα	2006
Ιρλανδία	1996	Περού	2007
Γερμανία	1997-2002	Βέλγιο	-
Βραζιλία	1998	Κόστα Ρίκα	-
Χιλή	1998	Τσεχία	-
Ηνωμένο Βασίλειο	1998	Ελλάδα	-
Αυστραλία	1999	Ουγγαρία	-
Αυστρία	2000	Ισραήλ	-
Ιταλία	2000	Λουξεμβούργο	-
Σλοβενία	2000	Ελβετία	-

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 74)

λανδία, η Αυστραλία, η Ν. Κορέα και η Ολλανδία. Η Ελλάδα βρίσκεται λίγο κάτω από τον μέσο όρο για τις χώρες του ΟΟΣΑ, γεγονός που υποδηλώνει ότι στη χώρα μας υπάρχει ελλιπής ανάπτυξη των συστημάτων που αφορούν τη μέτρηση και τη χρήση της επίδοσης στον δημόσιο τομέα. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι ο συγκεκριμένος δείκτης είναι σχετικά υψηλότερος από όσο θα περίμενε ίσως κάποιος για την Ελλάδα, κάτι το οποίο πιθανότατα οφείλεται στο ότι ο δείκτης δεν ενσωματώνει το βαθμό επιτυχίας των συστημάτων επίδοσης. Σύμφωνα με τον Ράπανο (2007), αυτό ίσως έχει να κάνει και με το γεγονός ότι για τις δαπάνες που χρηματο-

Πίνακας 6: Ποσοστό των δαπανών που συνδέεται με τους στόχους για την επίδοση

Ποσοστό (%)	Χώρες
0%	Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Ην. Βασίλειο, Ισλανδία, Ισραήλ, Ιαπωνία, Ελβετία
1-20%	Κόστα Ρίκα, Δανία, Ουγγαρία, Μεξικό, Πολωνία, ΗΠΑ
21%-40%	-
41%-60%	Αργεντινή, Λουξεμβούργο, Σλοβενία, Βενεζουέλα
61%-80%	Νορβηγία
81%-100%	Βραζιλία, Καναδάς, Φινλανδία, Ολλανδία, Νέα Ζηλανδία, Σλοβακία, Ν. Κορέα, Σουηδία

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 76a)

δοτούνται στην Ελλάδα από την ΕΕ υπάρχουν συστήματα αξιολόγησης της επίδοσης. Επιπρόσθετα, χρειάζεται να επισημανθεί ότι στο Διάγραμμα 4 καταγράφεται ιδιαίτερα μικρή τιμή τού υπό μελέτη δείκτη για τη Γερμανία, όπως επίσης και για τις υπόλοιπες χώρες της νοτίου Ευρώπης (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία).

Ο Πίνακας 5 δείχνει το έτος ή τη χρονική περίοδο στην οποία ξεκίνησε για πρώτη φορά ευρύτατη χρήση δεικτών επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα της εκάστοτε χώρας. Παρατηρούμε ότι η πρώτη χώρα που ξεκίνησε κάτι τέτοιο ήταν ο Καναδάς, τη δεκαετία του 1970, ενώ ακολούθησαν οι σκανδιναβικές χώρες τη δεκαετία του 1980. Αντίθετα, η Ελλάδα κατατάσσεται στις χώρες που δεν έχουν ακόμη προχωρήσει σε ευρεία χρήση δεικτών για τη μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα της.

Στους Πίνακες 6-10 καταγράφονται ορισμένες επιπρόσθετες πληροφορίες αναφορικά με τη χρήση των δεικτών μέτρησης της επίδοσης στις διάφορες χώρες. Ας σημειωθεί ότι για τη χώρα μας δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για όλες τις ερωτήσεις στις οποίες βασίζεται η κατασκευή των συγκεκριμένων πινάκων. Στον Πίνακα 6 βλέπουμε το βαθμό στον οποίο οι δαπάνες του δημόσιου τομέα συνδέονται με τους στόχους που αφορούν την επίδοση στην εκάστοτε κατηγορία δαπανών. Όπως διαφαίνεται, πολύ ισχυρή είναι η σύνδεση της επίδοσης με τις δαπάνες σε χώρες όπως η Ολλανδία, η Φινλανδία, η Σουηδία και η Νέα Ζηλανδία. Αντίθετα, δεν καταγράφεται καμία σύνδεση στην περίπτωση χωρών όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιαπωνία και η Ελβετία.

Πίνακας 7: Ο βαθμός στον οποίο το ευρύ κοινό έχει πρόσβαση στην πληροφορία που αφορά την επίδοση με βάση στόχους

Είναι η πληροφορία για την επίδοση με βάση τους στόχους διαθέσιμη στο ευρύ κοινό;	Χώρες
Όχι	Βέλγιο, Τσεχία, Λουξεμβούργο
Ναι, αλλά δεν είναι αναρτημένη σε ιστοσελίδα	Αυστρία, Βραζιλία, Κόστα Ρίκα, Σουηδία, Αυστραλία, Δανία, Γερμανία, Ιαπωνία, Σλοβακία, Ν. Κορέα, Ισλανδία, Ιταλία, Νέα Ζηλανδία, Ουγγαρία, Τουρκία, Ελλάδα, Νορβηγία, Μεξικό, Ιρλανδία
Ναι, και είναι αναρτημένη σε ιστοσελίδα	Χιλή, Γαλλία, ΗΠΑ, Καναδάς, Πολωνία, Αργεντινή, Φινλανδία, Ολλανδία, Ην. Βασίλειο

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 82)

Πίνακας 8: Συχνότητα με την οποία ο εκάστοτε υπουργός χρησιμοποιεί την πληροφορία για την επίδοση στις αποφάσεις του για κατανομή των πόρων

Συχνότητα	Χώρες
Σχεδόν ποτέ	Χιλή, Κόστα Ρίκα, Ισλανδία, Βενεζουέλα
Σπάνια	Δανία, Ιαπωνία, Μεξικό, Σλοβενία, Σουηδία
Μερικές φορές	Αυστρία, Βραζιλία, Καναδάς, Ην. Βασίλειο, Ουγγαρία, Ιταλία, Νέα Ζηλανδία
Συχνά	Αργεντινή, Ολλανδία, Περού, Σλοβακία, ΗΠΑ
Σχεδόν πάντα	Αυστραλία, Φινλανδία, Γερμανία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 87)

Ένα επιπρόσθετο σημαντικό ζήτημα είναι ο βαθμός στον οποίο το ευρύ κοινό έχει πρόσβαση στην πληροφορία που αφορά το κατά πόσο οι εκάστοτε οργανισμοί έχουν επιτύχει τους στόχους που τους είχαν τεθεί. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 7, στις περισσότερες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ αυτή η πληροφορία είναι διαθέσιμη (μεταξύ αυτών βρίσκεται και η Ελλάδα). Σε μερικές από αυτές (ΗΠΑ, Φινλανδία, Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο) μπορεί κάποιος να έχει πρόσβαση στη συγκεκριμένη πληροφορία μέσω του διαδικτύου.

Στον Πίνακα 8 παρουσιάζεται, για όσες χώρες έχουν διαθέσιμα δεδομένα, η συχνότητα με την οποία ο εκάστοτε υπουργός κάνει χρήση της πληροφορίας για

Πίνακας 9: Συχνότητα με την οποία η σύγκριση μεταξύ επίδοσης και στόχων χρησιμοποιείται στη διαδικασία κατανομής των πόρων

Συχνότητα	Χώρες
Σχεδόν ποτέ	Βραζιλία, Καναδάς, Ισλανδία, Ιταλία, Μεξικό, Νορβηγία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, ΗΠΑ
Σπάνια	Κόστα Ρίκα, Δανία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Ιαπωνία, Ολλανδία, Νέα Ζηλανδία
Μερικές φορές	Αργεντινή, Αυστρία, Λουξεμβούργο, Τουρκία
Συχνά	Σλοβακία, Βενεζουέλα
Σχεδόν πάντα	Γερμανία, Πολωνία, Ν. Κορέα

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 88a)

Πίνακας 10: Συχνότητα με την οποία τα αποτελέσματα από τις αξιολογήσεις χρησιμοποιούνται ως βάση για την κατανομή των πόρων

Συχνότητα	Χώρες
Σχεδόν ποτέ	Καναδάς, Χιλή, Κόστα Ρίκα, Ιταλία, Μεξικό, Σλοβενία, Σουηδία, ΗΠΑ
Σπάνια	Αυστρία, Βραζιλία, Δανία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Ιαπωνία, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Τουρκία
Μερικές φορές	Αργεντινή, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Ισπανία
Συχνά	Σλοβακία, Βενεζουέλα
Σχεδόν πάντα	Γερμανία, Πολωνία, Ν. Κορέα

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 89a)

την επίδοση στις αποφάσεις που παίρνει για την κατανομή των πόρων. Όπως καταγράφεται, αυτό ισχύει σχεδόν πάντα για χώρες όπως η Φινλανδία, η Γερμανία και η Νορβηγία, ενώ σε κράτη όπως η Κόστα Ρίκα, η Χιλή ή η Ισλανδία ο υπουργός δεν λαμβάνει σχεδόν ποτέ υπόψη την πληροφορία που αφορά την επίδοση όταν παίρνει αποφάσεις για την κατανομή των όρων.

Επιπλέον, στον Πίνακα 9 μπορούμε να δούμε σε ποιο βαθμό η σύγκριση της επίδοσης με τους εκάστοτε στόχους λαμβάνεται υπόψη στην κατανομή των πόρων που γίνεται σύμφωνα με τον προϋπολογισμό. Αυτό το οποίο καταγράφεται είναι ότι στις περισσότερες χώρες κάτι τέτοιο δεν γίνεται σχεδόν ποτέ ή γίνεται σπάνια. Πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι η μόνη χώρα της ΕΕ-15 (από αυτές τουλάχιστον για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα) στην οποία η κατανομή

των πόρων συνδέεται σχεδόν πάντα με την καταγεγραμμένη επίδοση, αξιολογώντας την παρέκκλιση που πιθανόν υπήρχε από τους προκαθορισμένους στόχους, είναι η Γερμανία.

Ο Πίνακας 10 αναφέρεται σε ένα παρεμφερές ζήτημα: σε τι βαθμό τα αποτελέσματα από τις αξιολογήσεις που γίνονται στις διαδικασίες και τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα λαμβάνονται υπόψη στην κατανομή των πόρων. Και σε αυτή την ερώτηση η Γερμανία φαίνεται να είναι η μόνη χώρα της ΕΕ-15 στην οποία κάτι τέτοιο γίνεται συστηματικά, ενώ στην πλειοψηφία των χωρών του ΟΟΣΑ δεν διαφαίνεται κάποια συγκεκριμένη σύνδεση. Θα μπορούσε συνεπώς να υποστηριχθεί ότι με βάση τόσο τις ποιοτικές αναλύσεις όσο και τους ποσοτικούς δείκτες η πλειονότητα των ανεπτυγμένων χωρών δεν συνδέουν με συγκεκριμένο τρόπο την καταγραφή της επίδοσης και τις αξιολογήσεις που πραγματοποιούν με τη διαδικασία κατανομής των πόρων (βλ. επίσης Curristine, 2005). Αυτό πιθανότατα να οφείλεται αφενός στο ότι κάτι τέτοιο είναι αρκετά απαιτητικό από την άποψη του σχεδιασμού και αφετέρου στο ότι μια τέτοια σύνδεση μπορεί σε πολλές περιπτώσεις να μην κρίνεται ορθολογική, όπως έχουμε ήδη αναφέρει στην ανάλυσή μας στην Ενότητα 2.

Ο Πίνακας 11 σκιαγραφεί σε τι ποσοστό χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ χρησιμοποιούν τα συστήματα δεδουλευμένης και ταμειακής βάσης στην κατάρτιση των προϋπολογισμών και στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα. Χρειάζεται να σημειωθεί ότι όταν το άθροισμα των δύο συστημάτων ξεπερνάει το 100% σημαίνει πως για την καταγραφή γίνεται χρήση και των δύο μεθόδων.

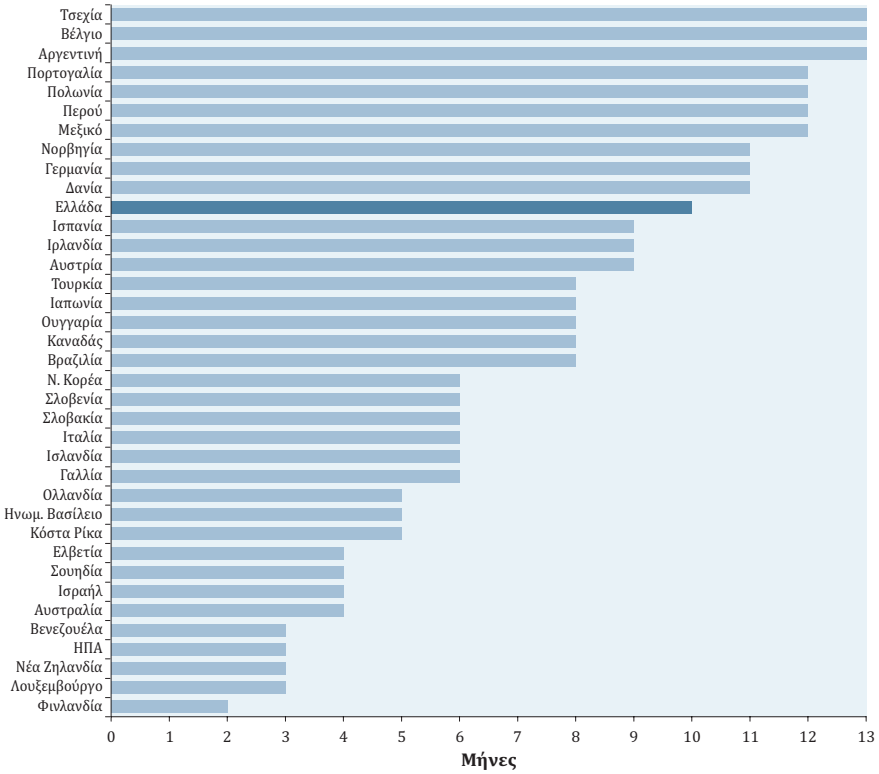
Η γενική διαπίστωση που προκύπτει από τα στοιχεία του Πίνακα 10 είναι ότι στις περισσότερες χώρες δεν διαφοροποιείται ο βαθμός χρήσης των δύο συστημάτων μεταξύ του προϋπολογισμού και των οικονομικών καταστάσεων του δημόσιου τομέα. Παρατηρούμε επίσης ότι οι χώρες που καταγράφεται ότι κάνουν αποκλειστική χρήση του συστήματος δεδουλευμένης βάσης στην κατάρτιση τόσο του προϋπολογισμού όσο και των χρηματοοικονομικών καταστάσεων είναι η Αυστραλία, η Βραζιλία, ο Καναδάς, η Χιλή, η Κόστα Ρίκα, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Νέα Ζηλανδία, η Πολωνία, η Ισπανία και η Ελβετία. Αντίθετα, οι χώρες στις οποίες γίνεται αποκλειστική χρήση του συστήματος ταμειακής βάσης είναι το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, το Ισραήλ, η Πορτογαλία και η Νότια Κορέα.

Πίνακας 11: Βαθμός χρήσης των συστημάτων ταμειακής και δεδουλευμένης βάσης στους προϋπολογισμούς και στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα

	Ποσοστό (%) των δαπανών του προϋπολογισμού που καταγράφεται με βάση το:		Ποσοστό (%) των δαπανών που καταγράφεται στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις με βάση το:	
	Σύστημα ταμ. βάσης	Σύστημα δεδουλ. βάσης	Σύστημα ταμ. βάσης	Σύστημα δεδουλ. βάσης
Αργεντινή	100			100
Αυστραλία	0	100		100
Αυστρία	100	0	100	100
Βέλγιο	100		100	
Βραζιλία		100		100
Καναδάς		100		100
Χιλή		100		100
Κόστα Ρίκα		100		100
Τσεχία	100		100	
Δανία	92	8	92	8
Φινλανδία	60	40	60	40
Γαλλία	100			100
Γερμανία	100		100	
Ηνωμ. Βασίλειο		100		100
Ελλάδα	100		100	
Ουγγαρία	100	0	100	0
Ισλανδία	100	100		100
Ιρλανδία	100	100	100	0
Ισραήλ	100		100	
Ιταλία	100	100	100	100
Ιαπωνία	100			100
Λουξεμβούργο	100		100	
Μεξικό	100		100	
Ολλανδία	100	5	100	5
Νέα Ζηλανδία		100		100
Νορβηγία	99	1	99	1
Περού	100	100		100
Πολωνία		100		100
Πορτογαλία	100	0	100	0
Σλοβακία				
Σλοβενία	100	0	100	0
Ν. Κορέα	100		100	
Ισπανία		100		100
Σουηδία	100			100
Ελβετία		100		100
Τουρκία	100			

Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 62)

Διάγραμμα 5: Διάστημα που μεσολαβεί από το τέλος του δημοσιονομικού έτους μέχρι τη δημοσίευση του απολογισμού των εσόδων και των δαπανών του κράτους από το αρμόδιο ελεγκτικό συμβούλιο

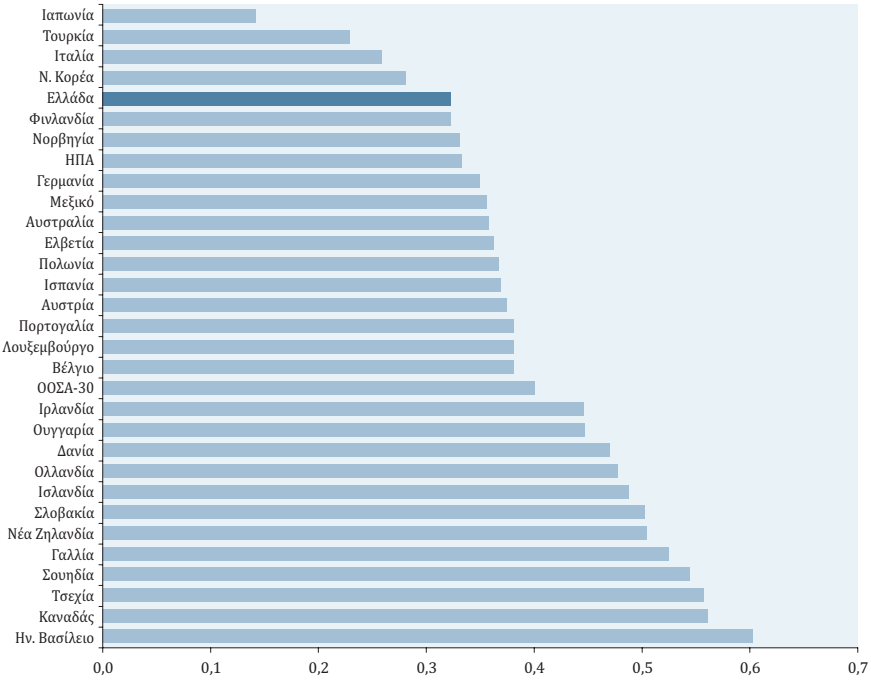


Πηγή: OECD (2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database (Question 70)

Το Διάγραμμα 5 απεικονίζει τον αριθμό των μηνών που μεσολαβούν από τη λήξη του δημοσιονομικού έτους μέχρι τη δημοσίευση των εσόδων και των δαπανών του κράτους από το αρμόδιο ελεγκτικό συμβούλιο. Χρειάζεται να σημειωθεί ότι στην Αργεντινή, στο Βέλγιο και στην Τσεχία ο αριθμός των μηνών καταγράφεται υψηλότερος των 12 (στο διάγραμμα δεν αποτυπώνεται το ακριβές χρονικό διάστημα). Στην Ελλάδα χρειάζεται να περάσουν 10 μήνες μέχρι τη δημοσίευση του απολογισμού, χρονικό διάστημα το οποίο είναι από τα υψηλότερα στις χώρες του ΟΟΣΑ. Αντίθετα, πολύ σύντομα κατατίθεται ο απολογισμός σε χώρες όπως η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο, η Νέα Ζηλανδία και οι ΗΠΑ.

Ένας τελευταίος δείκτης που παραθέτουμε αναφέρεται στο βαθμό ευελιξίας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο δείκτης αυτός λαμβάνει υπόψη διάφορα

Διάγραμμα 6: Βαθμός ευελιξίας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού



Πηγή: OECD (2009b)

ζητήματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα των φορέων να μεταφέρουν πόρους οι οποίοι δεν έχουν χρησιμοποιηθεί από τη μια χρονιά στην άλλη, να ανακατανέμουν πόρους μεταξύ διαφόρων κωδικών και να αυξάνουν τις δαπάνες κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Οι τιμές του δείκτη κυμαίνονται από 0 (καμία ευελιξία) έως 1 (πλήρης ευελιξία).[24]

Πρέπει στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι η ύπαρξη ευελιξίας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού μπορεί να έχει τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα (OECD, 2009b). Το βασικό πλεονέκτημα είναι ότι δίνει τη δυνατότητα στους φορείς να προσαρμόζονται περισσότερο στις αλλαγές των συνθηκών και να τροποποιούν την κατανομή των πόρων ώστε να βελτιώνουν την αποδοτικότητά τους. Από την άλλη πλευρά όμως, αν αυτό γίνεται χωρίς οι φορείς να είναι υπόλογοι για τα αποτελέσματα, η ευελιξία μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες στις δαπάνες,

24. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. OECD (2009b, p. 94).

ενώ μπορεί να οδηγήσει και σε κατάχρηση. Σε γενικές γραμμές, οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων συνδέονται με μεγαλύτερη ευελιξία αλλά και με ταυτόχρονη ύπαρξη ξεκάθαρων στόχων που πρέπει να επιτευχθούν με τις δράσεις των φορέων. Με αυτό τον τρόπο μπορεί πιο εύκολα να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση των πόρων, χωρίς να υπάρχουν καταχρήσεις. Δεν είναι τυχαίο ότι χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, η Νέα Ζηλανδία και η Ολλανδία που, όπως είδαμε παραπάνω, έχουν αναπτύξει σε μεγάλο βαθμό πτυχές του προϋπολογισμού προγραμμάτων εμφανίζονται με βάση το Διάγραμμα 6 να έχουν υψηλή ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Από την άλλη, η Ελλάδα φαίνεται να έχει έναν αρκετά χαμηλό δείκτη ευελιξίας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού.

5. Κριτική αποτίμηση, συμπεράσματα και προτάσεις

Η παρούσα μελέτη επικεντρώθηκε σε βασικά θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα που σχετίζονται με την κατάρτιση και την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων, καταδεικνύοντας τα πλεονεκτήματα αλλά και τους κινδύνους που απορρέουν από την υιοθέτηση του συγκεκριμένου μοντέλου κρατικού προϋπολογισμού. Συγχρόνως, η ανάλυσή μας κατέγραψε και αποτύπωσε τον τρόπο με τον οποίο ο προϋπολογισμός προγραμμάτων έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα σε χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, δίνοντας έμφαση στις αλλαγές τις οποίες επέφερε στις διαδικασίες που σχετίζονται με το σχεδιασμό, την οργάνωση και την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα.

Είναι σαφές ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων εισάγει μια νέα οπτική στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων φορέων και της δημόσιας διοίκησης. Η εφαρμογή του συνδέεται στενά με την εισαγωγή και τη θεσμοθέτηση ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης, την αλλαγή κουλτούρας στην εργασιακή συμπεριφορά των δημόσιων υπαλλήλων, το μετασχηματισμό των παραδοσιακών δομών λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών, τη σύνδεση του κόστους με το αποτέλεσμα στην προσφορά δημόσιων υπηρεσιών και τη μεγαλύτερη λογοδοσία των κρατικών λειτουργών στους πολίτες. Το βασικό του πλεονέκτημα είναι ότι επιδιώκει να βελτιώσει την απόδοση και την αποτελεσματικότητα των δημόσιων φορέων. Συνεπώς, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να συμβάλει, τουλάχιστον θεωρητικά, στην ουσιαστική βελτίωση των προσφερόμενων δημόσιων υπηρεσιών, στην ενίσχυση της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου στη λειτουργία του δημόσιου τομέα και στην ορθολογικότερη αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος. Στο πλαίσιο αυτό, η επιλογή μετάβασης της Ελλάδας σε κρατικό προϋπολογισμό προγραμμάτων αποτελεί μια μεταρρύθμιση που θα

μπορούσε να έχει θετική συνεισφορά στην αναγκαία αναδόμηση του κρατικού τομέα της χώρας μας.

Ωστόσο, υπάρχουν δύο βασικά ζητήματα τα οποία θα καθορίσουν το βαθμό στον οποίο η μεταρρύθμιση αυτή θα οδηγήσει πράγματι στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Το πρώτο ζήτημα είναι κυρίως τεχνικής φύσης. Όπως σημειώσαμε στην Ενότητα 2, η επιτυχημένη εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, σημαντικές αλλαγές στις υπάρχουσες δομές του δημόσιου τομέα, ορθή κατάρτιση και εκπαίδευση των δημόσιων υπαλλήλων, καθιέρωση μιας εξελικτικής εργασιακής κουλτούρας, υψηλής ποιότητας συντονισμό ανάμεσα στα υπουργεία, ορθή κατασκευή δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, όπως και σωστή χρήση της πληροφορίας που παρέχουν οι εν λόγω δείκτες· και το πιο σημαντικό, ένα πολιτικό σύστημα που να έχει τη γνώση, την ικανότητα και τη βούληση να αξιοποιήσει την ποιότητα των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης στη διακυβέρνηση της χώρας. Λαμβάνοντας υπόψη τις δομικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα και την κυρίαρχη κοινωνική και πολιτική κουλτούρα, καθώς επίσης και τις δυσκολίες του μεταρρυθμιστικού αυτού εγχειρήματος τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, όπως προκύπτει από την εμπειρία των υπό εξέταση χωρών, κρίνουμε ότι η εφαρμογή κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα φαίνεται να είναι θεσμικά μια επιλογή με υψηλή αβεβαιότητα ως προς το μεταρρυθμιστικό της αποτέλεσμα. Η πρόχειρη ποσοτικοποίηση ορισμένων ποιοτικών αποτελεσμάτων, η υιοθέτηση μικροκομματικών και αλληλοσυγκρουόμενων στόχων μεταξύ υπουργών και δημόσιων φορέων, η επικέντρωση σε ποσοτικά εύκολα μετρήσιμες δραστηριότητες και η ατιμώρητη ανευθυνότητα των διαχειριστών των προγραμμάτων θα μπορούσαν να αποτελέσουν κύρια χαρακτηριστικά του ελληνικού εγχειρήματος μετάβασης σε κρατικό προϋπολογισμό προγραμμάτων.

Επίσης, η εμπειρία από τις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ αναδεικνύει την πολυπλοκότητα του εγχειρήματος και την πληθώρα των κινδύνων που συνοδεύουν την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Και κάτι ακόμη: η εμπειρία των χωρών που εξετάσαμε μας δείχνει ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν αποτελεί μονόδρομο για την καθιέρωση ορισμένων επιθυμητών διαδικασιών, αφού σε μερικές περιπτώσεις οι ίδιες διαδικασίες φαίνεται να θεσμοθετούνται και μέσω πιο παραδοσιακών δημοσιονομικών συστημάτων (βλ., λόγου χάρη, την

περίπτωση της Γερμανίας για τη σύνδεση επίδοσης και κατανομής των πόρων, και την ύπαρξη ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλάνου). Επιπλέον, η χώρα μας οφείλει να μελετήσει με ιδιαίτερη προσοχή το γεγονός ότι σε πολλές χώρες οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό ή προχωράνε με αργό ρυθμό, ώστε να δοθεί ο κατάλληλος χρόνος αφομοίωσης των αλλαγών στους δημόσιους φορείς. Κατά την άποψή μας, η υλοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων προϋποθέτει την ύπαρξη μεταρρυθμιστικής κουλτούρας και όχι μικροκομματικής μεταρρυθμιστικής ρητορικής.

Το δεύτερο ζήτημα είναι κυρίως πολιτικής φύσης. Όπως προκύπτει από την εμπειρία σε χώρες που έχουν εφαρμόσει διάφορες πτυχές του προϋπολογισμού προγραμμάτων, η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση πολλές φορές εντάσσεται στο πλαίσιο πολιτικών που στοχεύουν στη μείωση του δημόσιου τομέα και των δαπανών του. Σε αυτές τις περιπτώσεις υπάρχει η τάση να συνδυάζεται ο εξορθολογισμός που εισάγει ο προϋπολογισμός προγραμμάτων με τη μείωση του κράτους, που συχνά αντιμετωπίζεται ως ένας *a priori* προβληματικός τομέας της οικονομίας. Με άλλα λόγια, η δυνητικά λειτουργική αποτελεσματικότητα που προσφέρει το συγκεκριμένο μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού αξιοποιήθηκε από μορφές διακυβέρνησης που βασίστηκαν στη νεοφιλελεύθερη αντίληψη, στοχεύοντας στην αλλαγή της ποσοτικής σχέσης κράτους-αγοράς. Όπως σημειώσαμε στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης, θα ήταν λάθος να ταυτιστεί και συλλήβδην να απορριφθεί ο προϋπολογισμός προγραμμάτων εξαιτίας της νεοφιλελεύθερης χρήσης του. Ο κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι ένα θεσμικό εργαλείο που, όπως θα τονίσουμε και παρακάτω, μπορεί να συμβάλει τόσο στην αύξηση όσο και στην αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων μιας κοινωνίας.

Η επιλογή των βασικών προγραμμάτων που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο του κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι συνάρτηση της πολιτικής και ιδεολογικής ταυτότητας της εκάστοτε κυβέρνησης, όπως και της σχέσης πολιτικού πραγματισμού και ρητορείας στη διακυβέρνηση της χώρας. Θα μπορούσαμε εδώ να επεκταθούμε και στη σχέση μεταξύ του κρατικού και του ιδιωτικού τομέα, καθώς επίσης και σε εκείνη μεταξύ δημοκρατικού ελέγχου και διαπλοκής στην ασκούμενη διακυβέρνηση. Θα προχωρήσουμε ωστόσο την ανάλυσή μας με μια απλή παρατήρηση: το πόσο υψηλή προτεραιότητα θα δώσει μια κυβέρνηση στην αντιμετώπιση της ανεργίας, τη μείωση της ανισότητας ή την προστασία του

περιβάλλοντος είναι αυτό που θα καθορίζει σε σημαντικό βαθμό το κατά πόσο το περιεχόμενο των προγραμμάτων και η υλοποίησή τους θα εξυπηρετήσει τα συμφέροντα της πλειονότητας των πολιτών και των εργαζομένων. Θα πρέπει λοιπόν να γίνει σαφές ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι ένα θεσμικό εργαλείο. Τα αποτελέσματα της χρήσης του προσδιορίζονται από τον κοινωνικό και οικονομικό προσανατολισμό της ασκούμενης πολιτικής, όπως αυτή αποτυπώνεται στο σχεδιασμό του κρατικού προϋπολογισμού, ανεξαρτήτως της δομής του τελευταίου. Μια διακυβέρνηση που βασίζεται στη νεοφιλελεύθερη αντίληψη και μια διακυβέρνηση που θεωρεί το κράτος βασικό πυλώνα της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης θα χρησιμοποιήσουν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων με διαφορετικό τρόπο, στοχεύοντας σε διαφορετικά αποτελέσματα. Συνεπώς, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε για τη στόχευση υψηλής απασχόλησης και μείωσης της ανισότητας και της φτώχειας είτε για περιορισμό του κράτους, και ειδικότερα του κοινωνικού του σκέλους.

Σημαντικές είναι επίσης και οι εξωτερικότητες από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Η εμπειρία από τις χώρες του ΟΟΣΑ (π.χ. Νέα Ζηλανδία) έχει δείξει ότι στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων μετάβασης στη συγκεκριμένη δομή κρατικού προϋπολογισμού πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές στη νομοθεσία που αφορά τις εργασιακές σχέσεις των δημόσιων υπαλλήλων. Οι αλλαγές αυτές έχουν να κάνουν με τη μείωση των αποδοχών τους και τη θεσμοθέτηση ελαστικότερων εργασιακών σχέσεων. Μολονότι η αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων υπαλλήλων αποτελεί βασική παράμετρο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, δεν θα πρέπει να αξιοποιείται για την υιοθέτηση μορφών απασχόλησης που αυξάνουν την εντατικοποίηση της εργασίας. Επίσης, ο όποιος εξορθολογισμός στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος δεν θα πρέπει να καταστήσει την περικοπή των μισθών βασικό εργαλείο μέσω του οποίου οι υπουργοί και τα διευθυντικά στελέχη των δημόσιων φορέων θα προσπαθούν να επιτυγχάνουν τους στόχους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας για τους οποίους έχουν δεσμευτεί.

Στη βάση των παραπάνω διαπιστώσεων, θα μπορούσαμε να σκιαγραφήσουμε πολύ συνοπτικά ορισμένες κατευθύνσεις προς τις οποίες χρειάζεται να κινηθεί η πιθανή εφαρμογή ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα, έτσι ώστε να καθίσταται εφικτό να λειτουργήσει προς όφελος της πλειονότητας των πο-

λιτών και των εργαζομένων. Πρώτον, τα προγράμματα υγείας, κοινωνικής ένταξης, κοινωνικών υπηρεσιών και καταπολέμησης των ανισοτήτων χρειάζεται να είναι από τα βασικά προγράμματα τα οποία θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο της εν λόγω μεταρρύθμισης. Τα συγκεκριμένα προγράμματα είναι αναγκαίο να βρίσκονται στον πυρήνα του συνολικού στρατηγικού σχεδιασμού, ώστε η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων να συνδυαστεί με ισχυρή παρέμβαση σε βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η σύγχρονη ελληνική κοινωνία. Λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη τον μέχρι τώρα κατακερματισμό τέτοιου τύπου προγραμμάτων στη χώρα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι εργαζόμενοι, οι άνεργοι και οι συνταξιούχοι είναι πιθανόν να ωφεληθούν σημαντικά από διαδικασίες που θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα και το συντονισμό των φορέων που υλοποιούν τις συγκεκριμένες παρεμβάσεις.

Δεύτερον, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι αναγκαίο να μην περιοριστεί μόνο στις δαπάνες, αλλά θα πρέπει να επεκταθεί και στο σκέλος των εσόδων. Η οριοθέτηση συγκεκριμένων στόχων στα φορολογικά έσοδα, η χρήση ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης και ο συντονισμός των φορολογικών και των ελεγκτικών μηχανισμών μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά στην αντιμετώπιση του μείζονος προβλήματος της φοροδιαφυγής. Οι θεσμικές αυτές αλλαγές μπορούν να συντελέσουν στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, ενισχύοντας τους πόρους τους οποίους το Δημόσιο δύναται να χρησιμοποιήσει για τις υπηρεσίες και τα προϊόντα που προσφέρει στους πολίτες και την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι ένα σημαντικό μερίδιο της φοροδιαφυγής στη χώρα αφορά τα υψηλά εισοδήματα, η θεσμοθέτηση προγραμμάτων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής θα μπορούσε πιθανότατα να συντελέσει στη μείωση της ανισότητας και της σχετικής φτώχειας στη χώρα μας.[25]

Τρίτον, στη νέα δομή του προϋπολογισμού θα πρέπει να ενσωματωθούν προγράμματα κοινωνικής απασχόλησης με τη συμμετοχή όλων των υπουργείων. Αναγνωρίζοντας την ύπαρξη του μεγάλου προβλήματος της ανεργίας είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση προγραμμάτων που θα ενεργοποιούνται ή θα ενισχύο-

25. Μια πρόσφατη μελέτη των Matsaganis et al. (2010) που βασίζεται στα μικροδεδομένα της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 2004/05 δείχνει ότι η φοροδιαφυγή έχει σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στην ανισότητα και τη σχετική φτώχεια στην Ελλάδα.

νται όταν υπάρχει αύξηση της ανεργίας, λειτουργώντας ως σταθεροποιητές στη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας. Έναν τέτοιο ρόλο μπορούν να παίξουν προγράμματα όπως αυτά του «εργοδότη της εσχάτης προσφυγής», τα οποία μπορούν να εξασφαλίσουν απασχόληση σε ανέργους που αδυνατούν να βρουν εργασία στον ιδιωτικό τομέα.[26]

Συνοψίζοντας, η εισαγωγή κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα δημιουργεί προσδοκίες βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Από την άλλη πλευρά όμως, δημιουργεί και μια σειρά κινδύνων και ερωτηματικών που σχετίζονται με την επάρκεια του πολιτικού συστήματος και της κρατικής γραφειοκρατίας να διαχειριστούν αποτελεσματικά τις ανάγκες ενός τέτοιου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.

26. Για την περιγραφή τέτοιων προγραμμάτων βλ. μεταξύ άλλων Wray (1998) και Papadimitriou (2008).

Βιβλιογραφία

Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005). "Public sector efficiency: An international comparison", *Public Choice*, 123, pp. 321-347.

Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2010). "Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets", *Applied Economics*, 42, pp. 2147-2164.

Aristovnik, A. and Seljak, J. (2009). "Performance budgeting: Selected international experiences and some lessons for Slovenia", Working Paper 15499, MPRA.

Bac, A. (2002). "Government budgeting and accounting reform in the Netherlands", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Ballart, X. and Zapico, E. (2010). "Budget reforms in Spain", in Wanna, J., Jenssen L. and de Vries, J. (eds.), *The Reality of Budget Reform: Counting the Consequences in 11 Advanced Economies*, London: Edward Elgar.

Blöndal, J. R. (2001). "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, 1 (1), pp. 27-57.

Caperchione, E. and Mussari, P. (2002). "Government budgeting and accounting reform in Italy", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Carlin, T. (2004). "Output-based management and the management of performance: Insights from the Victorian experience", *Management Accounting Research*, 15, pp. 267-283.

CESifo (2007). *Dice Report. Journal for Institutional Comparisons*, 5 (3), Autumn.

Champoux, M. (2006). "Accrual accounting in New Zealand and Australia: Issues and solutions", Briefing Paper 27, Harvard Law School.

Chan, J. (2002). "Government budget and accounting reforms in the United States", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Chevauchez, B. (2002). "Government budgeting and accounting reforms in France", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Connoly, C. and Hyndman, N. (2006). 'The actual implementation of accruals accounting: Caveats from a case within the UK public sector', *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 19, pp. 272-290.

Christiaens, J. and Rommel, J. (2006). "Governmental accounting reforms: Going back where we belong?", Working Paper 398, Universiteit Gent.

Curristine, T. (2005). "Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2), pp. 87-131.

Curristine, T., Lonti, Z. and Jounard, I. (2007). "Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, 7 (1), pp. 1-41.

Davies, I. (1999). "Evaluation and performance management in government", *Evaluation*, 5 (2), pp. 150-159.

Debets, R. (2007). "Performance budgeting in the Netherlands", *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), pp. 1-20.

Diamond, J. (2005). "Establishing a performance management framework for government", Working Paper 50, IMF.

Ellwood, S. and Newberry, S. (2007). "Public sector accrual accounting: Institutionalising neo-liberal principles", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20 (4), pp. 549-573.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press. [ελλ. έκδ.: Esping-Andersen, G. (2006). *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*, μτφ. Ά. Γολέμη, επιμ. Μ. Πετμεζίδου, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα].

European Commission (2006). *Public Finances in EMU – 2006*.

European Commission (2007). *Public Finances in EMU – 2007*.

European Commission (2008). *Public Finances in EMU – 2008*.

Falkman, P. and Tagesson, T. (2008). "Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting", *Scandinavian Journal of Management*, 24, pp. 271-283.

FEE (2007). "Accrual accounting in the public sector", Discussion Paper.

Fryer, K., Antony, J. and Ogden, S. (2009). "Performance management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 22 (6), pp. 478-498.

Gilmour, H. and Lewis, D. (2006). "Does performance budgeting work? An examination of the Office of Management and Budget's PART scores", *Public Administration Review*, 66 (5), pp. 742-752.

Harms, J. (2004). "Public sector accounting reforms in Germany", *Public Fund Digest*, IV (1), pp. 52-57.

Hepworth, N. (2002). "Government budgeting and accounting reform in the United Kingdom", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Hepworth, N. (2003). "Preconditions for successful implementation of accrual accounting in central government", *Public Money & Management*, pp. 37-43.

Hughes, R. (2008). "Performance budgeting in the UK: 10 lessons from a decade of experience", available at: http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/1-RichardHughesFinal.pdf.

Hyndman, N. and Connoly, C. (2010). "Accruals accounting in the public sector: A road not always taken", *Management Accounting Review*, 22, pp. 36-45.

Joyce, P. (1999). "Performance-based budgeting", in Meyers, R. T. (ed.), *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

IFAC (2003). *The Modernization of Government Accounting in France: The Current Situations, The Issues, The Outlook*, Occasional Paper.

INECE (2008). *Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practiotioners*, 2nd edition, April.

Kibblewhite, A. and Ussher, C. (2002), "Outcome-focused management in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), pp. 85-109.

Kirat, T. (2010). "Performance-based budgeting and management of judicial courts in France: An assessment", *International Journal for Court Administration*, 2, pp. 12-20.

Kong, D. (2005). "Performance-based budgeting: The U.S. experience", *Public Organizational Review: A Global Journal*, 5, pp. 91-107.

Kraan, D.-L. and Ruffner, M. (2005). "Budgeting in Switzerland", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), pp. 37-78.

Küchen, T. and Nordman, P. (2008). "Performance budgeting in Sweden", 8 (1), pp. 1-11.

Lüder, K. (2002). "Government budgeting and accounting reform in Germany", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Mandl, U., Dierx, A. and Ilzkovitz, F. (2008). "The effectiveness and efficiency of public spending", Economic Papers 301, European Commission.

Matsaganis, M., Benedek, D., Flevotomou, M., Lelkes, O., Mantovani, D. and Nienadowska, S. (2010). "Distributional implications of income tax evasion in Greece, Hungary and Italy", Working Paper 21465, MPRA.

Mayne, J. (2007). "Challenges and lessons in implementing results-based management", *Evaluation*, 13 (1), pp. 87-109.

Montesinos, V. (2002). "Government budgeting and accounting reform in Spain", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

OECD (2004). *OECD Journal on Budgeting*, 4 (3), Paris: OECD.

OECD (2007). *OECD Budget Practices and Procedures Survey*, Paris: OECD.

OECD (2008). *Performance Budgeting: A User's Guide*, Policy Brief, Paris: OECD.

OECD (2009a). *Measuring Government Activity*, Paris: OECD.

OECD (2009b). *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD.

OECD (2011). *OECD Economic Outlook*, 89, Paris: OECD (preliminary version).

Pallot, J. (2002). "Government accounting and budgeting reform in New Zealand", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Papadimitriou, D. (2008). *Promoting Equality Through an Employment of Last Resort Policy*, Working Paper 545, The Levy Economics Institute of Bard College.

Paulsson, G. (2006). "Accrual accounting in the public sector: Experiences from the central government in Sweden", *Financial Accountability & Management*, 22 (1), pp. 47-62.

Pavan, A., Reginato, E. and Mudu, G. (2006). "Accounting models and devolution in the Italian public sector", *Pecvnia*, 2, pp. 101-127.

Proeller, I. (2007). "Outcome orientation in performance contracts: Empirical evidence from Swiss local governments", *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1), pp. 95-111.

Rieder, S. and Lehmann, L. (2002). "Evaluation of new public management reforms in Switzerland: Empirical results and reflections on methodology", *International Public Management Review*, 3 (2), pp. 25-43.

Robinson, M. (2009). "Accrual budgeting and fiscal policy", *OECD Journal on Budgeting*, 1, pp. 1-19.

Robinson, M. and Brumby, J. (2005). "Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature", Working Paper 210, IMF.

Robinson, M. and Last, D. (2009). "A basic model of performance-based budgeting", Technical Notes and Manuals 1, IMF.

Schedler, K. (2000). "Performance measurement challenges in Switzerland: Lessons from implementation", *International Public Management Review*, 1 (1), pp. 84-105.

Schedler, K. (2002). "Government budgeting and accounting reform in Switzerland", in Chan, J. and Xiaoyue, C. (eds), *Models of Public Budgeting and Accounting, OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, supp. 1, Paris: OECD.

Soverchia, M. (2010). "Analyzing governmental accounting and financial reporting: Italy, European Union, and the United States", *International Journal of Public Administration*, 33, pp. 529-533.

Tügen, K., Akdeniz, A., Aksarayli, M., Egeli, H. and Özen, A. (2007-08). "Critical control points on performance-based budgeting system", *Review of Social, Economic & Business Studies*, 9 (10), pp. 161-178.

van der Hoek, M. P. (2005). "From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience", Working Paper 5906, MPRA.

van Nispen, F. and Posseth, J. (2006). "Performance budgeting in the Netherlands: Beyond arithmetics", *OECD Journal of Budgeting*, 6 (4), pp. 37-62.

van Nispen, F. and Posseth, J. (2007). "Performance budgeting: Taking stock", EGPA Study Group on Public Sector Financial Management, September.

Vitezic, N. (2007). "Beneficial effects of public sector performance measurement", *Uprava, Letnik*, V, pp. 7-27.

Wholey, J. (1999). "Performance-based management: Responding to challenges", *Public Productivity and Management Review*, 22 (3), pp. 288-307.

Wynne, A. (2004). "Is the move to accrual based accounting a real priority for public sector accounting?", Association of Chartered Certified Accountants, January 2004.

Wray, R. (1998). *Understanding Money. The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham: Edward Elgar.

Κλαουδάτου, Μ. (2009). *Κρατικός Προϋπολογισμός. Προτάσεις Για Ένα Μοντέλο Αξιόπιστο και Αποτελεσματικό*, Αθήνα: Κριτική.

Ράπανος, Β. Θ. (2007). «Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα», Κείμενο Εργασίας, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.

Ράπανος, Β. Θ. (2008). «Δημοσιονομικές προκλήσεις και δημοσιονομικοί θεσμοί», στο Γιαννίτσης, Τ. (επιμ.), *Ελληνική Οικονομία: Κρίσιμα Ζητήματα Οικονομικής Πολιτικής*, Αθήνα: Alpha Bank.

Υπουργείο Οικονομικών (2009). *Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2010*.

Υπουργείο Οικονομικών (2010α). *Επικαιροποιημένο Ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης*, Ιανουάριος 2010.

Υπουργείο Οικονομικών (2010β). *Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2011*.

Παράρτημα: Οι συμβάσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες (public service agreements – PSAs) στον δημόσιο τομέα του Ηνωμένου Βασιλείου την περίοδο 2008-2011

Οι συμβάσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες στον δημόσιο τομέα του Ηνωμένου Βασιλείου είναι συνολικά 30 για την περίοδο 2008-2011. Οι συμβάσεις αυτές χωρίζονται σε πέντε κατηγορίες, οι οποίες ενσωματώνουν τους γενικούς στόχους που επιδιώκονται μέσα από την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών του Ηνωμένου Βασιλείου[27] οι 30 συμβάσεις αφορούν τα εξής:

Γενικός στόχος 1: Προώθηση της μακροπρόθεσμης οικονομικής μεγέθυνσης και ευημερίας

1) αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας·
2) βελτίωση των δεξιοτήτων του πληθυσμού·
3) εξασφάλιση μιας ελεγχόμενης μετανάστευσης η οποία θα προστατεύει το δημόσιο συμφέρον και θα συνεισφέρει στην οικονομική μεγέθυνση·
4) προώθηση της καινοτομίας και της επιστήμης·
5) δημιουργία αξιόπιστων και αποτελεσματικών δικτύων μεταφορών που υποστηρίζουν την οικονομική μεγέθυνση·
6) δημιουργία συνθηκών για την επιτυχία των επιχειρήσεων·

27. Βλ. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex. htm.

7) βελτίωση της οικονομικής επίδοσης όλων των περιοχών του Ηνωμένου Βασιλείου και μείωση των αποκλίσεων στην οικονομική μεγέθυνση των διαφόρων περιοχών·

8) μεγιστοποίηση των ευκαιριών απασχόλησης για όλους τους πολίτες·

9) βελτίωση της μακροπρόθεσμης και οικονομικά εφικτής προσφοράς κατοικίας.

Γενικός στόχος 2: Δικαιοσύνη και ίσες ευκαιρίες για όλους

10) μείωση στο μισό των παιδιών που ζουν σε συνθήκες φτώχειας μέχρι το 2010-2011 με τέτοιον τρόπο ώστε να υπάρξει εξάλειψη της παιδικής φτώχειας μέχρι το 2020·

11) αύξηση των επιτευγμάτων στον τομέα της εκπαίδευσης για όλα τα παιδιά και τους νέους ανθρώπους·

12) μείωση των ανισοτήτων στην εκπαίδευση·

13) αύξηση του αριθμού των παιδιών και των νέων ανθρώπων που βρίσκονται στο «δρόμο» της επιτυχίας·

14) καταπολέμηση των διακρίσεων που αφορούν το φύλο, τη φυλή, τις αναπηρίες, τις σεξουαλικές προτιμήσεις, τη θρησκεία και την πίστη·

15) αύξηση του αριθμού των κοινωνικά αποκλεισμένων ενηλίκων που εξασφαλίζουν καλύτερες συνθήκες διαμονής και αποκτούν πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την κατάρτιση.

Γενικός στόχος 3: Καλύτερη ποιότητα ζωής

16) βελτίωση της υγείας και της ποιότητας ζωής των παιδιών και των νέων ανθρώπων·

17) βελτίωση της ασφάλειας των παιδιών και των νέων ανθρώπων·

18) αντιμετώπιση της φτώχειας και προώθηση μιας μεγαλύτερης ανεξαρτησίας και καλύτερης ποιότητας ζωής στην τρίτη ηλικία·

19) προώθηση καλύτερης υγείας και ποιότητας ζωής για όλους·

20) εξασφάλιση καλύτερης φροντίδας για όλους·

21) διοργάνωση επιτυχημένων Ολυμπιακών και Παραολυμπιακών Αγώνων με την παράλληλη δημιουργία μιας κληρονομιάς που δύναται να διατηρηθεί και να ενισχύσει τη συμμετοχή των παιδιών και των νέων ανθρώπων στον αθλητισμό.

Γενικός στόχος 4: Ισχυρότερες κοινότητες

22) δημιουργία περισσότερο συνεκτικών, ενδυναμωμένων και ενεργών κοινοτήτων·

23) εξασφάλιση μεγαλύτερης ασφάλειας για τις κοινότητες·

24) δημιουργία ενός πιο αποτελεσματικού και διαφανούς συστήματος δικαιοσύνης·

25) μείωση των δυσμενών καταστάσεων που προκύπτουν από τη χρήση αλκοόλ και ναρκωτικών·

26) μείωση των κινδύνων που προκύπτουν για το Ηνωμένο Βασίλειο και τα συμφέροντά του από τη διεθνή τρομοκρατία.

Γενικός στόχος 5: Ένας πιο ασφαλής, δίκαιος και περιβαλλοντικά διατηρήσιμος κόσμος

27) καθοδήγηση της διεθνούς πρωτοβουλίας για την αποφυγή των δυσμενών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής·

28) εξασφάλιση ενός υγιούς φυσικού περιβάλλοντος για το παρόν και το μέλλον·

29) μείωση της φτώχειας στις υπανάπτυκτες χώρες μέσα από την ταχύτερη πρόοδο στην επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας·

30) μείωση της διαμάχης σε επίπεδο κρατών μέσω διεθνών πρωτοβουλιών.







ISBN: 978-960-9571-04-3