

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Προϋπολογισμός προγραμμάτων: Μία παγκόσμια
πρακτική κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού εντός
του ΟΟΣΑ και η εφαρμογή της στην Ελλάδα

Σκιαδά Ιωάννα Ελένη

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2022

University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations

Master Program in
«Governance and Public Policies»

**Program Budgeting: a global budgeting practice in OECD and its
implementation in Greece**

Skiada Ioanna Eleni

Corinth, September 2022

Στον μπαμπά μου

Προϋπολογισμός προγραμμάτων: μία παγκόσμια πρακτική κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού εντός του ΟΟΣΑ και η εφαρμογή της στην Ελλάδα

Σημαντικοί Όροι: προϋπολογισμός προγραμμάτων, βέλτιστες πρακτικές, προκλήσεις, Ελληνικός προϋπολογισμός, πιλοτική εφαρμογή, ελληνική διοίκηση

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία πραγματοποιείται αρχικά μία ανάλυση του προϋπολογισμού προγραμμάτων ως πρακτικής κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, των κυριότερων πλεονεκτημάτων και προκλήσεων αυτής, με ταυτόχρονη αναφορά στις αναδεικνυόμενες από την εμπειρική εφαρμογή της, βέλτιστων πρακτικών, όπως έχουν αναδειχθεί μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Σε δεύτερο επίπεδο, εξετάζεται η πρώτη εμφάνιση της συγκεκριμένης πρακτικής στην Ελλάδα το 2007, οι κυριότερες αδυναμίες του ελληνικού προϋπολογισμού και η τελικά εκ νέου πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων το 2021. Δια μέσου μίας κριτικής αποτίμησης των χαρακτηριστικών της πιλοτικής εφαρμογής, αλλά και επισήμανσης των κυριότερων αδυναμιών την ελληνικής διοίκησης, επιδιώκεται να διαπιστωθεί αν τελικά ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να θεωρηθεί πανάκεια της ελληνικής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Program Budgeting: a global budgeting practice in OECD and its implementation in Greece

Keywords: program budgeting, performance budgeting, best practices, challenges, Greek budget, pilot implementation, Greek administration

Abstract

In the following paper, the first main goal is the analysis of program budgeting as a global practice, while highlighting its main advantages and challenges, and presenting the best implementation practices among OECD countries. Secondly, is examined the first implementation of program budgeting in Greece in 2007, as well as the basic disadvantages of Greek budget and budgeting process, and the pilot implementation of program budgeting again in 2021. Based on a critical analysis on this last pilot implementation of program budgeting, while highlighting the main weaknesses of the Greek public administration, is sought to be ascertained whether program budgeting can be considered the ultimate solution for Greek fiscal management.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η Δηλούσα

.....Σκιαδά Ιωάννα Ελένη.....

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	1
Abstract	2
Κατάλογος Πινάκων	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ	7
1.1.Εισαγωγή	7
1.2 Ορισμός	7
1.3. Βασικά χαρακτηριστικά	9
1.4. Κυριότερα πλεονεκτήματα εφαρμογής	9
1.5 Κατηγοριοποίηση των μορφών προϋπολογισμού προγραμμάτων και χαρακτηριστικά τους	11
1.6 Βέλτιστες πρακτικές & κανόνες εφαρμογής	15
1.7 Προκλήσεις & πιθανά ρίσκα	21
1.7.1. Συγκέντρωση πληροφοριών: η ουσιαστικότερη πρόκληση	21
1.7.2. Γραφειοκρατία και λειτουργία της φορέων	22
1.7.3. Κόστος υιοθέτησης του προϋπολογισμού επιδόσεων	23
1.7.4. Διαφάνεια, λογοδοσία και ευθυνοφοβία	23
1.7.5 Ανακεφαλαίωση	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:Προς την πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση	25
2.1 Εισαγωγή	25
2.2. Μορφή & κυριότερες αδυναμίες του ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού	25
2.2.1. Μορφή του ελληνικού προϋπολογισμού	25
2.2.2. Κυριότερα μειονεκτήματα	26
2.3 Πρώτη επαφή με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων	277

2.3.1 Προηγούμενη προσπάθεια εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων	27
2.3.2 «Top-down approach» & μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο	28
2.4 Πιλοτική εφαρμογή του νέου συστήματος στην ελληνική δημόσια διοίκηση	29
2.5 Ανακεφαλαίωση	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Κριτική ανάλυση της πιλοτικής εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα	32
3.1 Εισαγωγή	32
3.2 Τα χαρακτηριστικά του νέου μοντέλου κατάρτισης προϋπολογισμού	32
3.2.1 Εισαγωγή σε μία νέα μορφή προϋπολογισμού	32
3.2.2 Επιλογή του «presentational approach»	35
3.2.3 Τρόπος υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων: big bang approach ή σταδιακή υιοθέτηση;	36
3.2.4 Εναρμόνιση με το σύστημα COFOG	38
3.2.5 Ο κανόνας της ταμειακής βάσης	39
3.2.6 Στοχοθεσία & Δείκτες μέτρησης επιδόσεων	40
3.2.7 Υπεύθυνοι προγραμμάτων & αξιολόγηση δαπανών	43
3.3 Πιθανότερες προκλήσεις εφαρμογής στο έδαφος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	45
3.3.1 Διπλή φύση του Ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού	45
3.3.2 Ελληνική γραφειοκρατία & αδιαφάνεια	45
3.3.3. Κουλτούρα μεταρρυθμίσεων	46
3.3.4. Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων	47
3.3.5. Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης	48
3.4 Ανακεφαλαίωση	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	50
Συμπέρασμα	50
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	53

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1.1.: Βασικά χαρακτηριστικά κατηγοριών προϋπολογισμού προγραμμάτων	13
Πίνακας 1.2. : Κατανομή μορφών προϋπολογισμού προγραμμάτων στις χώρες του ΟΟΣΑ	14
Πίνακας 3.1: Τομείς Πολιτικής	33
Πίνακας 3.2. : Συστατική στοιχεία ενός προγράμματος	34
Πίνακας 3.3: Οριζόντιοι Δείκτες	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

1.1.Εισαγωγή

Στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας θα πραγματοποιηθεί μία πρώτη επαφή με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, σύστημα κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, το οποίο χρησιμοποιείται σε παγκόσμια κλίμακα.

Η ευρεία του χρήση εντός της περιοχής των χωρών του ΟΟΣΑ, έχει αναδείξει τη συγκεκριμένη πρακτική σε έναν ιδιαίτερος αποτελεσματικό τρόπο κατάρτισης κρατικών προϋπολογισμών, εφόσον συνδέεται με ένα σύνολο πλεονεκτημάτων. Παράλληλα με αυτά, θα παρουσιαστούν οι βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής του προαναφερόμενου μοντέλου, καθώς και οι κυριότερες προκλήσεις, που αναδύονται με την προσπάθεια υιοθέτησης και εφαρμογής τους.

1.2 Ορισμός

Ο προϋπολογισμός ενός κράτους αποτελεί αναντίρρητα το κυριότερο έγγραφο πολιτικής των κυβερνήσεων, εντός του οποίου προσδιορίζονται οι πολιτικοί στόχοι, οι οποίοι καλούνται να εφαρμοστούν υπό συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις (OECD, 2002, σελ.3). Κατά γενική ομολογία, κάθε σύγχρονο σύστημα προϋπολογισμού οφείλει να διασφαλίζει αρχικά τον έλεγχο των δαπανών, κατοχυρώνοντας την οικονομική σταθερότητα και προωθώντας τελικά την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών διαμέσου πρωτοβουλιών, ενισχυτικών της παραγωγικότητας (Diamond, 2003, σελ.3).

Υπό την πίεση οικονομικών κλυδωνισμών, της ανάγκης για περιορισμό κρατικών δαπανών και ταυτόχρονα την επιθυμία επίτευξης της πολυπόθητης δημοσιονομικής σταθερότητας και

βιωσιμότητας, ο παραδοσιακός τρόπος κατάρτισης και υλοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού αναδείχθηκε ανεπαρκής (EPRS, 2018, σελ.4).

Ιδιαίτερα στην περίπτωση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εφαρμογή μίας νέας μορφής κατάρτισης προϋπολογισμού υπήρξε επακόλουθο της επιθυμίας πλήρωσης των δημοσιονομικών κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχτ. Σε αρκετές δε περιπτώσεις, η θεσμική εξέλιξη της διαδικασίας κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, ακολούθησε την ανάγκη περιορισμού των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την αυστηροποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας (Αργειρίτης *et al.*, 2011, σελ. 45). Σε κάθε περίπτωση, η πίεση από το εκλογικό σώμα και τον επιχειρηματικό κόσμο για την αποδοτικότερη διαχείριση του δημοσίου χρήματος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αμελητέα δύναμη (Nguyen, 2007, σελ.95).

Με γνώμονα λοιπόν την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, και κινητήρια δύναμη την ενδυνάμωση της λεγόμενης λογοδοσίας απόδοσης (*performance accountability*), με την τελευταία να κινείται μεταξύ πολιτικής και δημοσιονομικής ευθύνης, ήρθε στο προσκήνιο η συστηματική χρήση των πληροφοριών επιδόσεων και του προϋπολογισμού προγραμμάτων, γνωστού διεθνώς ως *performance budgeting* (προϋπολογισμός επιδόσεων) (Rivenbark *et al*, 2006, σελ. 35).

Πρωτοεμφανιζόμενος στις ΗΠΑ, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων γνώρισε αυξητική τάση εφαρμογής και εξέλιξης του στο τέλος της δεκαετίας του 1940, με την επόμενη δεκαετία να θεωρείται η «χρυσή εποχή» για το συγκεκριμένο μοντέλο προϋπολογισμού (Williams, 2006). Από το 1990 και έπειτα, παρουσιάζεται διευρυμένη εφαρμογή του από τις χώρες του ΟΟΣΑ, ενώ την τελευταία δεκαετία σημειώνεται αυξητική τάση υιοθέτησής του. Χαρακτηριστικό είναι ότι όλες οι χώρες του ΟΟΣΑ, εκτός από 3, έως το 2018 είχαν προβεί στην υιοθέτηση έστω και κάποιες μορφής προϋπολογισμού προγραμμάτων (OECD, 2019, σελ.11).

Παρά την ευρεία αξιοποίηση ωστόσο του προϋπολογισμού προγραμμάτων ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, εντός και εκτός χωρών του ΟΟΣΑ, σε χώρες χαρακτηριζόμενες από διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης, δεν έχει διατυπωθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός στην σχετικά με τα δημόσια οικονομικά βιβλιογραφία (OECD, 2007, σελ.20). Ακόμα και η αναφορά του στη διεθνή βιβλιογραφία, δεν γίνεται πάντοτε με την ίδια ονομασία. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε τις έννοιες, προϋπολογισμός επιδόσεων (*performance based budgeting*), προϋπολογισμός αποτελεσμάτων (*result(s)-based performance*) ή προϋπολογισμός για τα αποτελέσματα (*budgeting for results*) (Schick, 2014).

Ο όρος λοιπόν προϋπολογισμός προγραμμάτων, μπορεί χωρίς αμφιβολία να χαρακτηριστεί ως μία έννοια «ελαστική», ευνοϊκή για τη διατύπωση περισσότερων του ενός ορισμών (EPRS, 2018, σελ. 4). Ως κανονιστικό ωστόσο χαρακτηριστικό της, προτείνεται η κατανομή των πόρων σύμφωνα με την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη χρήση τους (Rivenbark *et al*, 2006, σελ. 36).

1.3. Βασικά χαρακτηριστικά

Συνήθως, γίνεται αντιληπτός ως ένα σύστημα άρρηκτα συνδεδεμένο με την συστηματική αξιοποίηση πληροφοριών αναφορικά με τις κρατικές εισροές, δαπάνες και αποτελέσματα εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, το σύνολο των οποίων αποσκοπεί στην βέλτιστη και αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημοσίων χρημάτων (OECD, 2005a; Downes *et al.*, 2007, σελ.5). Εκτός από την θεμελίωση του στις πληροφορίες σχετικά με τους τιθέμενους στόχους και τα αναμενόμενα αποτελέσματα, απαραίτητο προαπαιτούμενο, ακόμα και για την πιο απλή μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων, συνιστά η αναμόρφωση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού, ώστε να ευνοεί την χρήση των προαναφερόμενων πληροφοριών στην λήψη αποφάσεων (Robinson *et al*, 2009, σελ.4)

Βασικός στόχος του αποτελούν ταυτόχρονα η αύξηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της απόδοσης των δημοσίων χρηματοδοτήσεων (EPRS, 2018, σελ.4). Αποσκοπεί θα έλεγε κανείς στην βέλτιστη εκπλήρωση της τελικής λειτουργίας ενός κρατικού προϋπολογισμού, η οποία όπως προαναφέρθηκε ταυτίζεται με την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών, με τις παραδοσιακές μορφές κατάρτισης προϋπολογισμού να επικεντρώνουν κυρίως στις υπόλοιπες πτυχές του (Diamond, 2003)

1.4. Κυριότερα πλεονεκτήματα εφαρμογής

Για την βέλτιστη κατανόηση της αξίας του συγκεκριμένου συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμού, είναι σημαντική μία συνοπτική καταγραφή των πλεονεκτημάτων του. Κυριότερη πηγή αυτών αναδεικνύεται η μελέτη περιπτώσεων και οι ποικίλες έρευνες, τα αποτελέσματα των οποίων δεν ταυτίζονται πάντοτε, αλλά είναι πιθανό να διαφοροποιούνται ανάλογα τον τομέα και τη χώρα εφαρμογής ή την προοπτική της μελέτης (Trenovski & Nikolov, 2015, σελ.8). Τα κυριότερα λοιπόν οφέλη του υπό μελέτη μοντέλου κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, συνίστανται:

- Στην ενίσχυση της διαφάνειας και την προώθηση της λογοδοσίας των κρατικών οργάνων, οι οποίες αποτελούν ζωτικής σημασίας πυλώνα για την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και εξουσίας. Η διασφάλιση για τις κυβερνήσεις μίας μεθοδολογίας απαλοιφής της οποιασδήποτε ασάφειας, αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και την επιτυχία ή μη των τιθέμενων στόχων, κατοχυρώνει την αρχή της εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης (Fabian *et al*, 2015, σελ.10).
- Στην συμβολή στοχευμένης διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, οι οποίες στη βάση της διασύνδεσης προϋπολογισμού και δαπανών, κατοχυρώνουν τη δυνατότητα άντλησης συγκρίσιμων πληροφοριών (OECD, 2017, σελ.5). Η κατάρτιση του προϋπολογισμού παύει κατ' αυτό τον τρόπο να αποτελεί μία γραφειοκρατική διαδικασία, αλλά εγκαινιάζεται ως μία συνειδητή επιλογή, που προωθεί προκαθορισμένους και εξατομικευμένους στόχους.¹
- Σε συνέχεια της εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων προωθείται μία σε βάθος αλλαγή κουλτούρας επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, με την νέα πρακτική να χαρακτηρίζεται από αυστηρά καθορισμένη και ρεαλιστική στοχοθεσία, δείκτες αξιολόγησης και συστηματική καταγραφή προόδου του εκάστοτε προγράμματος, με προτεραιοποίηση των υψηλών επιδόσεων και της επίτευξης επιθυμητών αποτελεσμάτων (OECD, 2017, σελ.126).
- Το σύνολο των προαναφερόμενων, συμβάλει τέλος στην κατοχύρωση του απώτερου σκοπού του προϋπολογισμού προγραμμάτων, που δεν είναι άλλο από την αποτελεσματικότητα στην δημοσιονομική διαχείριση (OECD, 2017, σελ.5). Η καλλιέργεια της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης αναγνώρισης και κατά συνέπεια κατάργησης των αναποτελεσματικών δαπανών, δημιουργώντας τον αναγκαίο δημοσιονομικό χώρο για τη βέλτιστη ταξινόμηση δαπανών και ικανοποίηση νέων πολιτικών προτεραιοτήτων, προωθεί την δημοσιονομική πειθαρχία και την δημοσιονομική βιωσιμότητα (Robinson, 2011, σελ.15).

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων παρουσιάζεται λοιπόν ως απάντηση όχι μόνο σε δημοσιονομικά διλήμματα και απειλές, αλλά και στην θεσμική αναμόρφωση και εξελικτική πορεία της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Όπως έχει διατυπωθεί είναι δυνατόν να αποτελέσει ένα αναπτυξιακό εργαλείο, ικανό να διασφαλίσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις, αφενός για

¹ 8_Proypologismos.pdf (opengov.gr)

την αποδοτικότερη κατανομή και αξιοποίηση δημοσίων πόρων, αφετέρου για την κατοχύρωση παροχής υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών (Αργειρίτης *et al.*, 2011, σελ.11).

1.5 Κατηγοριοποίηση των μορφών προϋπολογισμού προγραμμάτων και χαρακτηριστικά τους

Παρότι εντοπίζονται ορισμένα εγγενή και σταθερά στοιχεία στο υπό μελέτη μοντέλο κατάρτισης προϋπολογισμού, όπως αυτό προσδιορίστηκε παραπάνω, τα οποία συνίσταντο στην αξία των πληροφοριών επιδόσεων και στην σύνδεση αυτών με τις κρατικές δαπάνες, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων φαίνεται να αψηφά την τυποποίηση, εμφανιζόμενος με διαφορετικές μορφές ανά χώρα (Schick, 2014, σελ.2).

Ακόμα και όταν δίνεται η εντύπωση εφαρμογής όμοιας κατηγορίας προϋπολογισμού προγραμμάτων, συχνά ακολουθείται η υιοθέτηση διαφορετικών πρακτικών και προσεγγίσεων, οι οποίες τυγχάνουν εναρμονισμένες με τις δημοσιονομικές ικανότητες, τις κρατικές προτεραιότητες και την δημοσιονομική κουλτούρα της εκάστοτε χώρας (OECD, 2007, σελ.20).

Η ανυπαρξία συγκεκριμένου ορισμού, σε συνδυασμό με την ποικιλομορφία με την οποία εφαρμόζεται ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, δυσχεραίνει όχι μόνο την διάκρισή του σε κατηγορίες, αλλά και την μελέτη των περιπτώσεων δημιουργώντας αμφιβολίες ακόμα και για την εφαρμογή ή μη του συγκεκριμένου τρόπου κατάρτισης του προϋπολογισμού (Αργειρίτης *et al.* , 2011, σελ. 46).

Με αφετηρία ωστόσο τον ορισμό του ΟΟΣΑ για το συγκεκριμένο μοντέλο κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, και με γνώμονα τους προτεινόμενους τρόπους ενσωμάτωσης των επίσημων πληροφοριών επιδόσεων στην διαδικασία σχεδιασμού του προϋπολογισμού, μπορούν να προσδιοριστούν ορισμένες διακριτές κατηγορίες (OECD, 2007, σελ.20). Το διακριτικό τους γνώρισμα, όπως αυτές αναλύονται παρακάτω, συνίσταται στην διαφορετική σύνδεση μεταξύ πληροφοριών επιδόσεων και αποφάσεων. Το βάρος που έχουν οι συγκεκριμένες πληροφορίες και η ανύπαρκτη, έμμεση ή άμεση σχέση που ασκούν στην διαδικασία του *decision-making*, αναδεικνύει, λοιπόν, τις εξής μορφές (Robinson, 2011, σελ.14):

- **Presentational Performance Budgeting:** Το κυριότερο χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης κατηγορίας είναι η ανυπαρξία ουσιαστικής σύνδεσης μεταξύ των πληροφοριών επιδόσεων και του προϋπολογισμού (OECD, 2007, σελ.21). Οι δείκτες εκροών, αποτελεσμάτων και επιδόσεων παρουσιάζονται ξεχωριστά από τα βασικά κείμενα προϋπολογισμού, παρότι κάτι τέτοιο δυσχεραίνει τη συσχέτιση μεταξύ των δύο, (OECD, 2019, σελ.15), ενώ οι πληροφορίες που αξιοποιούνται παρέχουν πληροφορίες για στόχους, ή/ και αποτελέσματα, περιλαμβάνοντας ταυτοχρόνως πληροφορίες απορρέουσες από το διάλογο μεταξύ πολιτών και νομοθετών (World Bank, 2010,σελ.84). Είναι σημαντικό να επισημανθεί, ότι η επιλογή του συγκεκριμένου μοντέλου κατάρτισης προϋπολογισμού, χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη, συγκριτικά με τις υπόλοιπες κατηγορίες, ευκολία εφαρμογής και αποτελεί την καταλληλότερη μορφή στην περίπτωση που ο στόχος απεικόνισης της σχέσης μεταξύ των πραγματικών δαπανών και των πολιτικών στόχων και προτεραιοτήτων είναι περιορισμένος (OECD, 2019, σελ.15.).
- **Performance Informed/Indirect Budgeting:** Οι πληροφορίες επιδόσεων παρουσιάζονται κατά τρόπο συστηματικό ταυτόχρονα με τις υπόλοιπες οικονομικής φύσεως πληροφορίες, ούσες αξιοποιήσιμες, κατά το βαθμό που είναι κατάλληλο, κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικών με τις κρατικές δαπάνες (OECD, 2007, σελ.21). Παρόλα αυτά, δεν έχουν προκαθορισμένο ρόλο στη λήψη αποφάσεων, αδυνατώντας να επηρεάσουν άμεσα το ποσό των υπό δαπάνη κρατικών πόρων (EPRS, 2018, σελ. 11). Η αντιμετώπιση τους ως κατευθυντήριες οδηγίες μίας κρατικής δαπάνης καθορίζεται *ad hoc*, εξαρτώμενη από το εκάστοτε πλαίσιο πολιτικής (OECD, 2005).
- **Direct Performance Budgeting:** Αποτελεί την πιο αυστηρή μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων, με τη δυσκολία εφαρμογής να αντανakλάται στον περιορισμένο αριθμό χωρών του ΟΟΣΑ που την εφάρμοσαν, μονάχα μάλιστα σε συγκεκριμένους τομείς - υγεία και ανώτατη εκπαίδευση (Downes *et al.*, 2007, σελ.6). Οι πληροφορίες επιδόσεων επικεντρώνονται σε παλαιότερες ενέργειες και στα αποτελέσματά τους, καθορίζοντας αυστηρά και άμεσα τις δαπάνες (EPRS, 2018, σελ.11). Συνήθως η εφαρμογή της συγκεκριμένης μορφής χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερη τυπικότητα -εφαρμόζεται με τύπους/φόρμουλες-, αν και σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο η εφαρμογή της μπορεί να έχει και άτυπη μορφή (OECD, 2005).
- **Managerial Performance Budgeting:** Πρόκειται για την πρόσφατα δημιουργηθείσα μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων, το οποίο αποτελεί μία παραλλαγή του *Performance Informed Budgeting* (OECD, 2018, σελ. 8). Υπό το συγκεκριμένο μοντέλο, το σύνολο των πληροφοριών δημιουργείται και αξιοποιείται για εσωτερικούς

διαχειριστικούς σκοπούς και για την ενίσχυση της οργανωτικής/ διαχειριστικής ευθύνης. Επικεντρώνεται στις διαχειριστικής φύσεως επιρροές και αλλαγές της οργανωτικής συμπεριφοράς, μέσω αξιοποίησης του προϋπολογισμού και των σχετικών πληροφορικών επιδόσεων (OECD, 2018, σελ. 8)

Παρόλα αυτά, η σημασία που δίνεται στην σύνδεση των πληροφορικών με τις κρατικές δαπάνες είναι πολύ μικρότερη (CONT Committee, 2019, σελ. 93). Η εφαρμογή του παραμένει περιορισμένη σε μικρό αριθμό περιπτώσεων, εξαρτώμενη παράλληλα από την κουλτούρα επιδόσεων που επικρατεί στον κυβερνητικό και ευρύτερο δημόσιο χώρο (OECD, 2018, σελ.8). Τέλος, κατά την άποψη της πλειοψηφίας, δεν συνίσταται να υιοθετηθεί από δημόσια σώματα (CONT Committee, 2019 σελ. 101).

Συνοπτικά, τα βασικότερα χαρακτηριστικά των μοντέλων προϋπολογισμού επιδόσεων παρουσιάζονται στο παρακάτω σχήμα:

Πίνακας 1.1.

Βασικά χαρακτηριστικά κατηγοριών προϋπολογισμού προγραμμάτων

Μοντέλου προϋπολογισμού προγραμμάτων	Σύνδεση μεταξύ πληροφοριών επιδόσεων και δαπανών	Σχεδιασμένη ή πραγματική επίδοση	Κύριος στόχος κατά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού
Presentational Performance Budgeting	Καμία σύνδεση	Στόχοι επιδόσεων και/ή αποτελέσματα επιδόσεων	Αύξηση της λογοδοσίας
Performance – Informed Budgeting	Χαλαρή/ έμμεση σύνδεση	Στόχοι επιδόσεων και/ή αποτελέσματα επιδόσεων	Σχεδιασμός ή/και ενίσχυση της λογοδοσίας
Managerial Performance Budgeting/Direct	Στενή/ άμεση σύνδεση	Αποτελέσματα επιδόσεων	Εκχώρηση πόρων

Performance Budgeting			
------------------------------	--	--	--

Πηγή: Performance Budgeting in OECD countries, OECD 2007, σελ.21

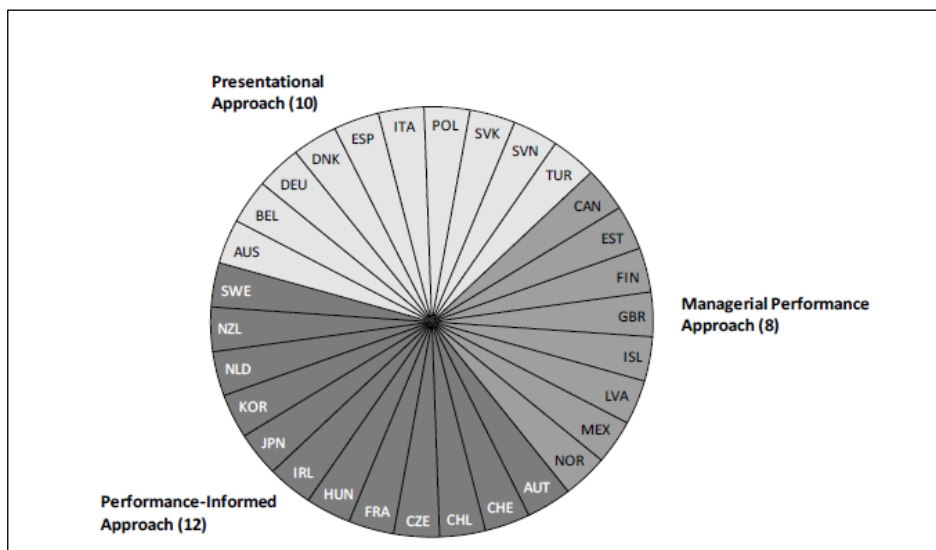
Η σχέση μεταξύ του πρώτου και δεύτερου μοντέλου προϋπολογισμού προγραμμάτων θεμελιώνεται σε μία λεπτή ισορροπία, με τις χώρες που τις εφαρμόζουν, να προβαίνουν συχνά είτε σε εναλλαγή αυτών, είτε σε παράλληλη χρήση, στα πλαίσια λειτουργίας δύο διαφορετικών υπουργείων (EPRS,2018, σελ.11).

Κρίσιμο είναι τέλος, το διαφορετικό αποτέλεσμα, στο οποίο κάθε μοντέλο αποσκοπεί, άλλως τα αποτελέσματα στα οποία δίνεται προτεραιότητα. Είτε αυτά σχετίζονται με την ενίσχυση της λογοδοσίας, είτε την βέλτιστη προτεραιοποίηση των πολιτικών στόχων, και κατά συνέπεια με την αυξημένη αποτελεσματικότητα του κρατικού προϋπολογισμού, στο επίκεντρο παραμένει η οποιασδήποτε φύσης σύνδεση επιδόσεων και δαπανών (Robinson, 2011, σελ.14).

Από το παρακάτω σχήμα προκύπτει ο αριθμός των χωρών του ΟΟΣΑ που έχει εφαρμόσει τον προϋπολογισμό επιδόσεων, ο οποίος έχει σχεδόν ισομερώς χωριστεί στα τρία πρώτα μοντέλα, από αυτά ως άνω αναλύθηκαν (OECD, 2019, σελ. 16). Η Ελλάδα, η Πορτογαλία και το Λουξεμβούργο δεν είχαν εφαρμόσει, μέχρι το χρονικό διάστημα υλοποίησης της έρευνας, κάποιο μοντέλο προϋπολογισμό προγραμμάτων.

Πίνακας 1.2.

Κατανομή μορφών προϋπολογισμού προγραμμάτων στις χώρες του ΟΟΣΑ



Πηγή: 2018 OECD Performance Budgeting Survey

Από την εμπειρία των κρατών μελών της ΕΕ, διαπιστώνεται δε ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν αποτελεί αφενός ένα αυτοματοποιημένο σύστημα που καθιστά τον προϋπολογισμό ένα απολιτικό εργαλείο που επιτρέπει την αυτοματοποιημένη λήψη αποφάσεων, ούτε αφετέρου ένα μηχανιστικό σύστημα το οποίο επιτρέπει την σύνδεση μεταξύ κάθε επιπέδου λεπτομέρειας των πληροφοριών επιδόσεων και του προϋπολογισμού (CONT Committee, 2019, σελ. 93-94).

Συμπερασματικά διαπιστώνεται ότι ανεξαρτήτως της ποικιλομορφίας και της ελαστικότητας που τον χαρακτηρίζει, συχνά συνδεδεμένες με τις εκάστοτε κυβερνητικές συνθήκες και επιθυμίες, η αναγνώριση που έχει αποκτήσει ως ουσιαστικός τρόπος βελτιστοποίησης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών δεν μπορεί να περάσει απαρατήρητος, πόσο μάλλον να αμφισβητηθεί, κερδίζοντας ολοένα και περισσότερο έδαφος τόσο εντός Ευρώπης όσο και παγκοσμίως (CONT Committee, 2019, σελ. 96).

1.6 Βέλτιστες πρακτικές & κανόνες εφαρμογής

Οι μέθοδοι εφαρμογής και η ταχύτητα ολοκληρωτικής υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων σε συνάρτηση με την ποικιλομορφία με την οποία εμφανίζεται, απορρέουσα από τη διαφορετική μορφή και επιθυμίες της εκάστοτε χώρας, επιβεβαιώνουν την εφαρμογή του ως μία διαδικασία διαρκούς εκμάθησης και συνεχούς αναπροσαρμογής. (OECD, 2007, σελ.3).

Από τη διεθνή εμπειρία και τη συγκριτική περιπτωσιολογική μελέτη εφαρμογής του, έχει αναδυθεί ένα σύνολο κανόνων, θεμελιωμένες μεταξύ άλλων πάνω στις αρχές του καλού *management* και συστάσεων διεθνών οργανισμών (πχ Παγκόσμια Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) (OECD, 2019, σελ. 13). Πρέπει βέβαια να διευκρινιστεί ότι μονάχα ένας μικρός αριθμός των αναδυόμενων πρακτικών είναι διεθνώς αποδεκτός και εφαρμόσιμος, ενώ απουσιάζουν παγκοσμίως αποδεκτά πρότυπα, δεδομένης εξάλλου της απουσίας και ενός ιδεατού και εξιδανικευμένου πολιτικού συστήματος (CONT Committee, 2019, σελ.94).

Ο ΟΟΣΑ, ακολουθώντας το σύνολο των σχετικών με την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων και προβαίνοντας σε μία σειρά μελετών και καταγραφής αποτελεσμάτων, προέβη στην συμπύκνωση των προαναφερόμενων κανόνων, στην ανάδειξη επτά «καλών πρακτικών», όπως αυτές απαριθμούνται και αναλύονται στις βασικότερες πτυχές τους παρακάτω (OECD, 2018, σελ.6):

- Τόσο οι στόχοι του προϋπολογισμού επιδόσεων, όσο και το σκεπτικό διαμόρφωσης της στοχοθεσίας, πρέπει να τεκμηριώνονται σαφώς και να αντανακλούν τα συμφέροντα των κύριων ενδιαφερόμενων (OECD, 2019, σελ. 9).
 - i. Κρίσιμη κρίνεται η περιγραφή του σκοπού, των στόχων και της προσέγγισης του προϋπολογισμού επιδόσεων, και η ενσωμάτωση των προαναφερόμενων μέσω ενός προγράμματος μεταρρύθμισης της δημοσιονομικής διαχείρισης (OECD, 2019, σελ. 9)
 - ii. Παρότι δεν επικρατεί ομοιόμορφη πρακτική ως προς την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, ως συνέπεια των ποικίλων συνταγματικών, νομικών και διοικητικών παραδόσεων (World Bank, 2010, σελ. 31), η ενσωμάτωση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης μέσω της νομοθεσίας, ενισχύει το αίσθημα σταθερότητας, εγκαθιδρύοντας παράλληλα νομικώς δεσμευτικά πρότυπα και προϋποθέσεις εφαρμογής (OECD, 2007, σελ. 35).
 - iii. Η διαμορφούμενη στοχοθεσία και οι τιθέμενες προτεραιότητες οφείλουν να αντανακλούν το σύνολο των συμφερόντων διαφορετικών φορέων (OECD, 2019, σελ.9). Η συμμετοχή των φορέων στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είναι ζωτικής σημασίας, όπως εξίσου ουσιαστική αναδεικνύεται η προσήλωση αυτών στις πραγματοποιηθείσες αλλαγές για τη σε βάθος χρόνου επιτυχία του προϋπολογισμού επιδόσεων (World Bank, 2010, σελ. 79). Η διασφάλιση της αποτελεσματικής επικοινωνίας και η καλλιέργεια του γόνιμου διαλόγου με τους ποικίλους συμμετέχοντες πρέπει να διατηρείται καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας (OECD, 2007, σελ. 77,102).
 - iv. Η ύπαρξη της απαραίτητης στήριξης της υιοθέτησης του προϋπολογισμού επιδόσεων τόσο από την πολιτική ηγεσία όσο και από την γενικότερη δημόσια διοίκηση, καθώς και η προσήλωση στην πληρέστερη εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης αποτελεί παράγοντα επιτυχίας του υπό μελέτη συστήματος προϋπολογισμού (OECD, 2007, σελ. 35)
- Οι κρατικές δαπάνες οφείλουν να ευθυγραμμίζονται με τους στρατηγικούς στόχους και τις εκάστοτε κυβερνητικές προτεραιότητες (OECD, 2019, σελ.10).
 - i. Τα εθνικά, τομεακά και περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια, καθώς και το σύνολο των κυβερνητικών δεσμεύσεων πρέπει να αντανακλώνται στον εκάστοτε προϋπολογισμό (OECD, 2018, σελ. 3).
 - ii. Αναντίρρητα είναι η στενή σύνδεση του προϋπολογισμού επιδόσεων με την ύπαρξη ενός μακροπρόθεσμου πλαισίου προϋπολογισμού, το οποίο ωστόσο δεν

αποτελεί αναγκαίο προαπαιτούμενο του. Με κοινό συστατικό τους την βέλτιστη ταξινόμηση προτεραιοτήτων και κατ' ακολουθία την ορθότερη κατανομή του δημοσίου χρήματος (Robinson et al, 2009, σελ. 4), προτείνεται η αξιοποίηση του για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του υπό μελέτη μοντέλου (OECD, 2019, σελ. 10).

- iii. Αναμφίβολα η κεντρική κυβέρνηση κατέχει έναν ενεργό ρόλο κατά τη λήψη των πολιτικών αποφάσεων, επικρατώντας συνάμα κατά την υλοποίησή τους (Shaw, 2016, σελ.43).
- Ο προϋπολογισμός επιδόσεων διακρίνεται για την παρεχόμενη ευελιξία, τόσο στη διαχείριση κάθε είδους κυβερνητικής δραστηριότητας, όσο της πολύπλοκης σχέσης μεταξύ δαπανών και αποτελεσμάτων (OECD, 2019, σελ. 10).
 - i. Οφείλει να έχει την ευελιξία να ικανοποιεί τις εκάστοτε διαφορετικής φύσεως ανάγκες των κυβερνητικών δραστηριοτήτων, οι οποίες ενίοτε θεμελιώνονται σε ανομοιόμορφες σχέσεις οικονομικών πόρων-επίδοσης. Αντί λοιπόν της προσέγγισης «*one size fits all*», πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των τύπων των προγραμμάτων (OECD, 2019, σελ.33)
 - ii. Η χρήση ποικίλων μετρητών επιδόσεων, απλής και πιο σύνθετης μορφής, ώστε να ανταποκρίνονται στην απαιτητική καταγραφή της σχέσης κόστους -οφέλους (OECD, 2007, σελ. 21), διασφαλίζει την απεικόνιση μακροχρόνιων, πολιτικής χροιάς, αποτελεσμάτων και ταυτόχρονα την βραχυπρόθεσμη πρόοδο αυτών (OECD, 2019, σελ. 10).
 - iii. Η δομή των προγραμμάτων πρέπει να είναι ευθυγραμμισμένη με τις διοικητικές αρμοδιότητες και τα καθήκοντα εκάστοτε υπουργείου (OECD, 2019, σελ.10).
 - iv. Τόσο η ταξινόμηση των κρατικών δαπανών όσο και τα ισχύοντα πλαίσια, χρήζουν διαρκής αναπροσαρμογής και αναμόρφωσης (OECD, 2019, σελ.10). Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις ευρείας κλίμακας, περίπλοκων και φιλόδοξων αλλαγών, η παρακολούθηση και η βελτίωση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών αναδεικνύονται σε παράγοντες καθοριστικής σημασίας (OECD, 2007, σελ.94).
 - Κάθε κυβέρνηση που επιθυμεί την αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, οφείλει να επενδύσει σε ανθρώπινο δυναμικό αλλά και στην απόκτηση των κατάλληλων υποδομών (OECD, 2019, σελ. 11).
 - i. Με την εισαγωγή του προϋπολογισμού επιδόσεων η αναμόρφωση της Κεντρικής Αρχής Προϋπολογισμού ακολουθεί ως φυσική συνέπεια, με την παραδοσιακή μορφή αυτής να αδυνατεί να ανταπεξέλθει στις νέες απαιτήσεις. Έχοντας τη

δυνατότητα ανακατανομής πόρων ανάλογα με την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και ενισχύοντας τη δημοσιονομική πειθαρχία προωθώντας την τήρηση των μεταρρυθμίσεων αναδεικνύεται σε βασικό ρυθμιστή του προϋπολογισμού επιδόσεων (Schick, 2001). Αφενός καθοδηγεί την υιοθέτηση του συστήματος προϋπολογισμού προγραμμάτων και αφετέρου την επιθεωρεί, προβαίνοντας στις αναγκαίες αλλαγές (OECD, 2019, σελ.10).

- ii. Σημαντική κρίνεται μεταξύ άλλων η αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων, ώστε να διασφαλίζεται η έγκαιρη και αξιόπιστη παροχή πληροφοριών μη χρηματοοικονομικής φύσεως (OECD, 2019, σελ.10). Η χρήση τέτοιου είδους πληροφοριών χρήζει ωστόσο προσοχής, εφόσον ο υπερβολικά λεπτομερειακός και τεχνικός χαρακτήρας αυτών, είναι δυνατόν να θίξουν την διαφάνεια, δυσχεραίνοντας επιπλέον την πρόσβαση του κοινοβουλίου και του εκλογικού σώματος. Σε κάθε περίπτωση λοιπόν δεν αποκλείεται ταυτόχρονα και η συγκέντρωση χρηματοοικονομικών πληροφοριών, που ευνοούν την συγκριτική ανάλυση των δεδομένων (Shaw, 2016, σελ. 6,35).
- Η ορθή εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων διευκολύνει την εποπτεία επί του νομοθετικού σώματος και της κοινωνίας των πολιτών, διασφαλίζοντας επιπλέον την λογοδοσία και τον προσανατολισμό της κυβέρνησης (OECD, 2019, σελ. 11).
 - i. Η ενσωμάτωση των πληροφοριών επιδόσεων στον ετήσιο προϋπολογισμό και τα σχετικά έγγραφα, συνάμα με τους τιθέμενους στόχους και τα επίπεδο υλοποίησης τους αποτελεί συστατικό στοιχείο του προϋπολογισμού επιδόσεων (OECD, 2019, σελ.11). Εξίσου σημαντική κρίνεται η μέθοδος απεικόνισης των πληροφοριών, η οποία δεν πρέπει να είναι εξαιρετικά λεπτομερής, περίτεχνη και τεχνικώς εξειδικευμένη, διότι κάτι τέτοιο στέκεται εμπόδιο στην βελτίωση της διαφάνειας και προσβασιμότητας των σχετικών εγγράφων (Shaw, 2016, σελ.41).
 - ii. Εκτός από τους παραδοσιακούς φύσεως ελέγχους επιδόσεων, το ανώτατο όργανο ελέγχου πραγματοποιεί επιπλέον ελέγχους δοκιμών αξιοπιστίας και ακρίβειας των αναφερομένων επιδόσεων (OECD, 2019, σελ.11).
 - iii. Εκτός από την προώθηση του προϋπολογισμού επιδόσεων, το εθνικό κοινοβούλιο, κρίνεται σημαντικό να αναλάβει τον εξονυχιστικό έλεγχο τόσο του υπό κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμού όσο και των οικονομικών εγγράφων, αποδίδοντας ευθύνη σε περίπτωση χαμηλών επιδόσεων ή σφαλμάτων. Ο προαναφερόμενος ρόλος ανατίθεται συνήθως σε εξειδικευμένες επιτροπές εντός του κυβερνητικού

χώρου, ωστόσο προτείνεται η επέκταση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας και σε άλλους τομείς (OECD, 2019, σελ.11).

- iv. Η πρόσβαση του κοινωνικού συνόλου σε δημιουργηθείσες βάσεις δεδομένων, κατοχυρώνει τη δυνατότητα καλύτερου ελέγχου από τους πολίτες και τα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Αναντίρρητα τροφοδοτεί ένας από τους βασικότερους στόχους του προϋπολογισμού επιδόσεων, που δεν είναι άλλος από την ενίσχυση της διαφάνειας (OECD, 2019, σελ.11).
- Η ενίσχυση άλλων προϋπαρχόντων εργαλείων που αποσκοπούν στον καλύτερο προσανατολισμό επιδόσεων, στην πληρέστερη αξιολόγηση προγραμμάτων και την αντικειμενικότερη αναθεώρηση δαπανών μπορεί να διασφαλιστεί μέσω του προϋπολογισμού προγραμμάτων (OECD, 2019, σελ. 11).
 - i. Ως «αξιολόγηση» ορίζεται η τυπική αξιολόγηση προγραμμάτων μέσω της χρήσης συστηματικής μεθοδολογίας με σκοπό την όσο το αντικειμενικότερη αξιολόγηση της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, του σχεδιασμού ή της διαχείρισης ενός προγράμματος (Robinson, 2011, σελ.43). Διακρίνεται σε α) *ex post*, η οποία αφορά την συνεχή αξιολόγηση ήδη τρεχόντων προγραμμάτων και την συγκέντρωση σχετικών πληροφοριών, και β) *ex ante*, η οποία σχετίζεται με την εκτίμηση πιθανών νέων προγραμμάτων, προ υιοθέτησης αυτών, μέσω της αξιοποίησης δεικτών επίδοσης (OECD, 2019, σελ. 11 ; Robinson, 2011, σελ.43).
 - ii. Η αξιολόγηση δαπανών (*spending reviews*) έχει αναδειχθεί σε κύριο συστατικό του προϋπολογισμού επιδόσεων. Ο διπλός σκοπός αυτής συνίσταται αφενός στην επεξεργασία της αξίας των υπαρχόντων προγραμματικών δαπανών και αφετέρου στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας αυτών ή στην διαμόρφωση δημοσιονομικού χώρου για τη λήψη νέων πρωτοβουλιών. Σημαντικό είναι ότι η δομή και εκτέλεση αυτών, διαφοροποιείται ανάλογα τις ανάγκες εκάστοτε χώρας, γεγονός που δεν επιτρέπει την ανάδειξη συγκεκριμένης και προκαθορισμένης σχέσης με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων (SERV, 2022, σελ.11).
- Οι κατάλληλες πρωτοβουλίες σχετικές με τον προϋπολογισμό επιδόσεων ενθαρρύνουν μίας όμοιας φύσεως συμπεριφορά και προωθούν την εκμάθηση αυτής (OECD, 2019, σελ.11).
 - i. Η καλλιέργεια διαφορετικής κουλτούρας θεμελιωμένης στην ανάδειξη ενός μοντέλου διακυβέρνησης που θέτει ως προτεραιότητα του την επίδοση και την συγκεκριμένης στοχοθεσίας βρίσκεται στο επίκεντρο των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων (Downes *et*

al., 2017, σελ.7). Επισημαίνεται δε ότι ο ρόλος της κεντρικής ηγεσίας είναι αναντικατάστατος σε μεταρρυθμίσεις τέτοιας κλίμακας (OECD, 2007, σελ.116).

- ii. Η επιθυμητή αποτελεσματικότητα θεμελιώνεται στην ύπαρξη συγκρίσιμων ανατροφοδοτούμενων δεικτών εισροών και εκροών διαφορετικών τομέων, με τους τελευταίους να διευκολύνουν την διαπίστωση της, κατά τη συγκριτική αξιολόγηση του μοναδιαίου κόστους (Downes *et al.*, 2017, σελ.6). Η ύπαρξη επομένως καλής ποιότητας πληροφοριών επιδόσεων αποτελεί αναγκαιότητα, συνδεδεμένη με τη συγκριτική μελέτη του κόστους του προγράμματος και την προσφορά εφαρμογής του στο κοινωνικό σύνολο (Robinson, 2011, σελ. 56). Άλλωστε, η διαρκής καταγραφή της επίδοσης των διαφορετικών τομέων, προωθεί τον υγιή «ανταγωνισμό» μεταξύ των υπηρεσιών, ο οποίος αντανακλάται σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (OECD, 2019, σελ.11).
- iii. Απόρροια του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι η ανάδειξη νέων ρόλων και αρμοδιοτήτων, με την υιοθέτηση κατάλληλων πρακτικών διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού να αποτελούν συστατικό επιτυχίας (Curtistine *et al.*, 2007, σελ.9). Μεγάλη είναι βέβαια είναι η πιθανότητα σημείωσης αντίστασης από τους «εφαρμοστές» του προϋπολογισμού προγραμμάτων, ανήκοντες στο πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, κυρίως λόγω της ευθύνης που η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση επισύρει (OECD, 2007, σελ.71).
- iv. Ο κάθε υπεύθυνος προγράμματος αναλαμβάνει την υλοποίηση του προγράμματος, διασπώντας τον στρατηγικό στόχο σε επιχειρησιακούς, αναλαμβάνοντας ακολούθως τον συντονισμό και την ακώλυτη συνεργασία των φορέων για την υλοποίηση τους (Robinson, 2011, σελ.89). Σε συνδυασμό με την διαρκή επανεξέταση της οικονομικής και λειτουργικής απόδοσης του προγράμματος, οι υπεύθυνοι εκάστοτε προγράμματος διασφαλίζουν την αποτελεσματικότερη πορεία του (OECD, 2019, σελ.11).
- v. Είναι τέλος σημαντικό, η εφαρμογή του νέου μοντέλου κατάρτισης του προϋπολογισμού επιδόσεων να αντιμετωπίζεται ως ευκαιρία, και όχι ως απειλή, από το σύνολο του ανθρωπίνου δυναμικού. Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, η έμφαση στην εξέλιξη και στην αποτελεσματική διαχείριση τυχών αναδυόμενων προβλημάτων και η αποφυγή ενός συστήματος ανταμοιβών και τιμωρίας αναδεικνύεται σε αναγκαιότητα (OECD, 2019, σελ.11).

1.7 Προκλήσεις & πιθανά ρίσκα

Αναντίρρητα η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν είναι άμοιρη προκλήσεων, όπως άλλωστε κάθε θεσμική εξέλιξη στη δημόσια διοίκηση, με τα αναδυόμενα ρίσκα, να λειτουργούν συχνά ως παράγοντες αναχαίτισης της αποτελεσματικότερης ή πλήρους εφαρμογής του υπό μελέτη μοντέλου (World Bank, 2010, σελ.41). Η περιπλοκότητα του θεσμού, σχετιζόμενη με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του, σε συνδυασμό με το πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον της εκάστοτε χώρας, που καλείται να τον εφαρμόσει, δεν καθιστούν την εφαρμογή του απλή υπόθεση (OECD, 2007, σελ. 68).

1.7.1. Συγκέντρωση πληροφοριών: η ουσιαστικότερη πρόκληση

Η ουσιαστικότερη και ζωτικής σημασίας πρόκληση για την αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, περιστρέφεται γύρω από τη φύση των πληροφοριών επιδόσεων και την κατάλληλη ενσωμάτωση αυτών (EPRS, 2018, σελ.14). Η ανάδειξη ικανών τρόπων ενσωμάτωσης των συγκεκριμένων πληροφοριών κατά την σε γενικές γραμμές άκαμπτη διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, παράλληλα με τις παραδοσιακές οικονομικού περιεχομένου πληροφορίες, η ανάδειξη κινήτρων για την ουσιαστική και όχι την επιφανειακή αξιοποίηση τους, ταυτόχρονα με την διασφάλιση της ποιότητας αυτών, αποτελούν από τις σημαντικότερες πτυχές του προβλήματος (World Bank, 2010, σελ.251-252).

Παρά την ύπαρξη εξαιρέσεων, η πλειοψηφία των κυβερνήσεων αποδεικνύεται αδύναμη να παρέχει καλής ποιότητας, αξιόπιστες, ακριβείς και σχετικές χρονικά πληροφορίες (OECD, 2006), ενώ το πολιτικό κόστος αλλά και το οικονομικό περιβάλλον εντός του οποίου συγκεντρώνονται καθιστά αυτές, κατά μία άποψη, ευεπίφορες στην υποκειμενικότητα και την προκατάληψη (EPRS, 2018, σελ.14). Η ενσωμάτωση όμως ανακριβών πληροφοριών και δεδομένων, λαμβάνοντας υπόψη ότι αποτελούν τη βάση του συγκεκριμένου μοντέλου κατάρτισης προϋπολογισμού, μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις συμπεριφορών και να αποδυναμώσει κατά τα άλλα υγιή κίνητρα, στοιχεία αναγκαία για την καλή επίδοση του δημοσίου τομέα (Robinson & Brumby, 2005, σελ.16).

Η συνειδητή δε προσπάθεια παραπλάνησης και κατάχρηση των πληροφοριών επιδόσεων, και η άκαμπτη σύνδεση αυτών με συγκεκριμένες αποφάσεις, ευνοϊκές για ορισμένη κατηγορία πολιτικών συμφερόντων, στοιχειοθετεί το γνωστό και ως «*gaming*» φαινόμενο (EPRS, 2018, σελ.14). Σύμφωνα μάλιστα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, όσο πιο συχνό για μία χώρα είναι να

εφαρμόζει πάγωμα ή μείωση του προϋπολογισμού, τόσο πιο ευνοϊκό είναι το έδαφος για την εφαρμογή του του προαναφερόμενου φαινομένου (Shaw, 2016, σελ.7).

Η ανάγκη πλήρωσης λοιπόν μίας πληθώρας κριτηρίων για την κατάφαση της ποιότητας και αποδοτικότητας των πληροφοριών επιδόσεων, κατ' ακολουθία δε της ανάδειξής τους σε γνώμονα προϋπολογιστικών μεταρρυθμίσεων, μπορεί να συμπυκνωθεί στα εξής χαρακτηριστικά. Οι υπό ενσωμάτωση πληροφορίες πρέπει να είναι συστηματικές, απλές, προσιτές, αξιοποιήσιμες, υπακούοντας παράλληλα τη σχέση κόστους- οφέλους (Robinson, 2009, σελ.4).

Επιπλέον, άρρηκτα συνδεδεμένο με την ανατροφοδότηση του συνόλου του πληροφοριών που λειτουργούν ως κατευθυντήριες, είναι ο κίνδυνος υπερφόρτωσης του συστήματος με πληροφορίες, δεδομένου μάλιστα ότι συχνά ο χρόνος συγκέντρωσης των πληροφοριών που υπάρχει είναι δυσανάλογος του τεράστιου όγκου νέων πληροφοριών (World Bank, 2010, σελ.41). Η συγκέντρωση και η αξιοποίηση των πληροφοριών επιδόσεων, δεν θα μπορούσε, παρά να αυξάνει το λειτουργικό κόστος κατάρτισης του προϋπολογισμού, τροφοδοτώντας τον κίνδυνο ενίσχυσης του ήδη υπάρχοντος προβλήματος της γραφειοκρατίας (OECD, 2017, σελ.10). Η αντικατάσταση των παραδοσιακών, συχνά παρωχημένων πληροφοριών, που αξιοποιούνται στην παραδοσιακή διαδικασία προϋπολογισμού, από ακριβείς, *up to date* πληροφορίες, καθώς και οι δομικές αλλαγές που απαιτούνται για την υλοποίηση του υπό μελέτη μοντέλου, αυξάνουν το κόστος εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων, καθιστώντας το ένα ουσιαστικό αντίβαρο στα οφέλη που διασφαλίζει (World Bank, 2010, σελ. 42).

1.7.2. Γραφειοκρατία και λειτουργία της φορέων

Αυτομάτως, ανακύπτουν ως ανάγκες η απλούστευση των διαδικασιών, όπως και ο επανασχεδιασμός τους κατά τρόπο λιγότερο χρονοβόρο και γραφειοκρατικό, με την κωδικοποίηση του ελέγχου να αναδύεται ως συνακόλουθη συνέπεια². Η ανάθεση των συγκεκριμένων καθηκόντων σε εξειδικευμένο προσωπικό, η ύπαρξη ουσιαστικής καθοδήγησης και η διασφάλιση της κατάλληλης εκπαίδευσης, αποτελούν κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας της αποτελεσματικής εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων (OECD, 2016).

² 8_Proypologismos.pdf (opengov.gr)

Αναμφίβολα η ανάπτυξη της θεσμικής ικανότητας του Υπουργείου Οικονομικών και των υπόλοιπων Υπουργείων, αποτελεί ακόμα μία ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της μεταρρύθμισης πρόκληση, η οποία συνίσταται στην ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας από το ανθρώπινο δυναμικό και στην ουσιαστική εκτίμηση των δεδομένων, αφού τυχόν παθητική προσέγγιση αυτών δεν έχει καμία επιρροή στην λήψη αποφάσεων (Curristine *et al.*, 2007,σελ. 25).

1.7.3. Κόστος υιοθέτησης του προϋπολογισμού επιδόσεων

Δεν πρέπει να λησμονείται επιπλέον το γενικότερο κόστος εφαρμογής μίας τέτοιους μεγέθους αλλαγής. Η απόκτηση και εγκατάσταση κατάλληλων συστημάτων συλλογής αξιοποιήσιμων πληροφοριών και η υιοθέτηση σχετικών πρακτικών (OECD, 2008, σελ.3), η κατάρτιση του ήδη υπάρχοντος εργατικού δυναμικού ή η πρόσληψη νέου, ήδη εξειδικευμένου, η αφοσίωση στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (World Bank, 2010, σελ.71), σε συνάρτηση με την ανάγκη διαρκούς αναπροσαρμογής του συγκεκριμένου μοντέλου και τελειοποίησης των πρακτικών υιοθέτησής του, συνεπάγονται αυξημένο λειτουργικό κόστος για τη δημόσια διοίκηση. Σε κάθε περίπτωση βέβαια και παρά το ύψος των εξόδων που απαιτούνται, καμία χώρα έως σήμερα δεν έχει αντιστρέψει τις σχετικές με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων μεταρρυθμίσεις, αφού τα οφέλη υπερβαίνουν αισθητά τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες (World Bank, 2010, σελ.92.).

1.7.4. Διαφάνεια, λογοδοσία και ευθυνοφοβία

Τέλος, η προώθηση της λογοδοσίας και η ενίσχυση της διαφάνειας, εφόσον παρέχεται η δυνατότητα στο διοικούμενο να διαπιστώσει ευκολότερα την απόκλιση μεταξύ των πολιτικών υποσχέσεων και των πραγματικών αποτελεσμάτων, αποτελούν κάποια από τα ουσιαστικότερα πλεονεκτήματα εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων (World Bank, 2010, σελ.3). Γεννούν ωστόσο περισσότερες υποχρεώσεις, διογκώνοντας το αίσθημα ευθύνης προς το λαό, ο οποίος συνιστά ταυτόχρονα το εκλογικό σώμα. Υπό το φόβο του πολιτικού κόστους, αλλά και της μείωσης χρηματοδότησης, σε περίπτωση αποτυχίας του εκάστοτε προγράμματος, παρατηρείται συχνά μία τάση αντίστασης απέναντι στην εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Fabian *et al.*, 2015, σελ.11).

Η επιθυμία αποφυγής της ευθύνης, αλλά και η τάση αντίστασης στο σύνολο, συνήθως, των μεταρρυθμίσεων, γεννά ακόμα μία πρόκληση, που δεν είναι άλλη από την αντίσταση του δημοσίου τομέα στην αλλαγή της εδραιωμένης συμπεριφοράς και παγιωμένων πρακτικών (OECD, 2007, σελ.68). Η δυσκολία επομένως καλλιέργειας μίας κουλτούρας επιδόσεων, όπως αυτή έχει αναδειχθεί από την περιπτωσιολογική μελέτη των χωρών που εφάρμοσαν του προϋπολογισμό προγραμμάτων, είναι γεγονός, διότι όπως διευκρινίζεται η περίπτωση του προϋπολογισμού επιδόσεων δεν είναι απλώς μία συντονισμένη προσπάθεια πέραν από την παράδοση της απλής συμμόρφωσης ή της μέτρησης επιδόσεων, αλλά μία ριζική δομική και θεσμική αλλαγή (Robinson, 2007, κεφ.7).

1.7.5 Ανακεφαλαίωση

Αναδεικνύοντας ένα διόλου ευκαταφρόνητο σύνολο ρίσκων και προκλήσεων, με αναμφίβολο αντίκτυπο αφενός στα ταμεία της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου στον εδραιωμένο τρόπο λειτουργίας της κρατικής μηχανής, συμπεραίνεται τελικά πως η ορθή και πλήρης εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων χρειάζεται την διάθεση και την προσήλωση της πολιτικής ηγεσίας. Η άσκηση πίεσης για αποτελεσματική εφαρμογή, η ουσιαστική παρουσία στην νομοθετική και εκτελεστική πτυχή κατάρτισης και υλοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού, ο φόβος του πολιτικού κόστους, και η λήψη τελικά των καταλληλότερων αποφάσεων, αποτελούν το τελευταίο και ίσως μεγαλύτερης βαρύτητας ρίσκο εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Curtistine *et al.*, 2007, σελ.25-26).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Προς την πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

2.1 Εισαγωγή

Στόχος των επόμενων ενοτήτων είναι να δοθεί η γενικότερη εικόνα του ελληνικού προϋπολογισμού, όπως αυτή σήμερα έχει διαμορφωθεί, παράλληλα με το δημοσιονομικό περιβάλλον, το οποίο καλείται να δεχτεί τον προϋπολογισμό προγραμμάτων.

Κατόπιν ανάλυσης της μορφής του ελληνικού προϋπολογισμού, των κυριότερων μειονεκτημάτων αυτής, της αναφοράς στην προηγούμενη προσπάθεια εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων, αλλά και ουσιαστών δημοσιονομικών αλλαγών που πραγματοποιηθήκαν κατόπιν της ισχυρής δημοσιονομικής κρίσης, πραγματοποιείται μία προσπάθεια περιγραφής των σημερινών συνθηκών που οδήγησαν στον προϋπολογισμό προγραμμάτων.

2.2. Μορφή & κυριότερες αδυναμίες του ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού

2.2.1. Μορφή του ελληνικού προϋπολογισμού

Το σημερινό μοντέλο κατάρτισης του ελληνικού προϋπολογισμού θεμελιώθηκε στην αρχή της τήρησης της νομιμότητας των κονδυλίων, συνδεδεμένη παράλληλα με την αποσύνδεση του προϋπολογισμού από οποιοδήποτε θεσμό αξιολόγησης και ουσιαστικής εκτίμησης της αποδοτικότητας, καλλιεργώντας ως συνέπεια το έδαφος για τη κατάχρηση του δημοσίου χρήματος και τη συστηματική ανάδειξη ταμειακών ελλειμάτων (Αργειρίτης *et al.*, 2011, σελ.12). Βασιζόμενο στις αρχές της λογιστικής επαλήθευσης, με γνώμονα τον νομικό φορμαλισμό και τον προσανατολισμό των οικονομικών ελέγχων σε απλή τυπική συμμόρφωση των φορέων, το υπό εφαρμογή μοντέλο σχεδίασης και υλοποίησης του ελληνικού προϋπολογισμού, παρά τις εντυπωσιακές ουσιαστικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που αναβάθμισαν την συνολική διαδικασία του, συνεχίζει και σήμερα να παρουσιάζεται

αναποτελεσματικό και εξαιρετικά γραφειοκρατικό, αναδεικνύοντας την ανάγκη επιπλέον μεταρρυθμίσεων³.

2.2.2. Κυριότερα μειονεκτήματα

Οι βασικότερες αδυναμίες-προκλήσεις του συστήματος κατάρτισης του ελληνικού προϋπολογισμού, όπως αυτές επισημαίνονται σε σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ και παραμένουν ανεπίλυτα ζητήματα, είναι δυνατόν να συμπυκνωθούν: α) στην ανυπαρξία ενός ενιαίου προϋπολογισμού, β) στον τρόπο καταγραφής των δαπανών και γ) στον περιορισμένο ρόλο του Ελληνικού Κοινοβουλίου.

α) Συγκεκριμένα, παρά τις προηγούμενες συμβουλευτικής φύσεως επισημάνσεις του ΟΟΣΑ, η σύνταξη δύο διαφορετικών προϋπολογισμών, αφενός για τις τακτικές δαπάνες και αφετέρου για τις δημόσιες επενδύσεις, χαρακτηρίζει έως και σήμερα τον ελληνικό προϋπολογισμό, πετυχαίνοντας αρνητικές επιπτώσεις στην διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης αυτού (Moretti *et al.*, 2019, σελ.2). Η απουσία συνοχής μεταξύ των δαπανών, οι οποίες δεν προγραμματίζονται κάτω από την ομπρέλα των πολιτικών στόχων, συχνά αλληλεπικαλύπτονται, αυξάνοντας ευκαιριακές σπατάλες και συγκαλύπτοντας τυχόν φαινόμενα οικονομικής διαφθοράς. Η διαφάνεια τέλος, θεμελιώδες στοιχείο της καλής διακυβέρνησης και συνώνυμο της γνώσης των πολιτικών προθέσεων, των κριτηρίων διαμόρφωσης και τελικά εφαρμογής τους (OECD, 2002), δέχεται ένα ισχυρό πλήγμα από τη προαναφερόμενη διάσπαση καθώς και την ανυπαρξία συνολικής πληροφόρησης, παραμένοντας παρά τις προηγούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μειωμένη (OECD, 2019, σελ.186).

β) Η κατάρτιση ενός προϋπολογισμού, επικεντρωμένου στην λεπτομερή καταγραφή των εισροών, χωρίς την παράλληλη ενσωμάτωση πληροφοριών επί των αποτελεσμάτων ή των δαπανών, δυσχεραίνει την συνολική επισκόπηση των κρατικών εκροών. Ταυτόχρονα, εμποδίζει την αποτελεσματική αναπροσαρμογή τους σε περίπτωση αλλαγής συνθηκών, μειώνοντας κατά συνέπεια τα περιθώρια οργάνωσης των απαραίτητων βημάτων (OECD, 2008).

γ) Παρά τα μεταρρυθμιστικά βήματα που έχουν γίνει, για την ενίσχυση των λειτουργικών εξουσιών τροποποίησης του προϋπολογισμού, αυτά παραμένουν μειωμένα και εφαρμοσμένα

³ [8_Proypologismos.pdf \(opengov.gr\)](#)

σε λιγοστές περιπτώσεις (Moretti *et al.*, 2019, σελ.67). Συγκριτικά δε με την πλειοψηφία των χωρών του ΟΟΣΑ, το Ελληνικό Κοινοβούλιο απολαμβάνει έναν περιορισμένο ρόλο στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού (Hawkesworth *et al.*, 2008, σελ. 25).

Δεν πρέπει δε να λησμονείται ότι η αποδυναμωμένη παρουσία των Ελληνικού Κοινοβουλίου, το οποίο εκπροσωπεί το εκλογικό σώμα, σε μία ουσιαστική για τη δημοσιονομική πορεία της χώρας διαδικασία, γεννά αναμφίβολα, πέραν των λοιπών αρνητικών συνεπειών, ερωτήματα ακόμα και για τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διαδικασίας. Κατάσταση ενισχυόμενη επιπλέον από τη μειωμένη συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου και τη μη δημοσίευση προϋπολογισμού πολιτών (OECD, 2019, σελ.187).

Ως αντίδοτο στην προαναφερόμενη κατάσταση προτείνεται αφενός η στροφή της προσοχής από την λεπτομερειακή κατανομή των κρατικών πόρων στην προώθηση της διαλόγου σχετικά με τους βασικούς δημοσιονομικούς στόχους και πολιτικές (Moretti *et al.*, 2019, σελ. 68), αφετέρου ο γόνιμος διάλογος με το Υπουργείο Οικονομικών επικεντρωμένος στις δημοσιονομικές δυνατότητες κάθε κυβερνητικού τομέα με ταυτόχρονο προσδιορισμό των πιθανών προκλήσεων (Hawkesworth *et al.*, 2008, σελ. 25). Υπό τις προαναφερόμενες συνθήκες, η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, αναδεικνύεται σε μία ευκαιρία κατοχύρωσης μίας πιο ενεργής παρουσίας του Κοινοβουλίου στη διαδικασία, μέσω ελέγχου του προϋπολογισμού στη βάση των επιδόσεων επιδιώκοντας την πλήρη αξιοποίηση των πληροφοριών επιδόσεων (Moretti *et al.*, 2019, σελ.68).

2.3 Πρώτη επαφή με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων

2.3.1 Προηγούμενη προσπάθεια εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Η πρώτη εμφάνιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στο ελληνικό προσκήνιο σημειώνεται το 2007, οπότε και συνδημοσιεύτηκε με τον κρατικό προϋπολογισμό η πιλοτική εφαρμογή για τη Λειτουργία «Πολιτισμός, Θρησκεία και Αθλητισμός». Στα πλαίσια μίας προσπάθειας δημοσιονομικού εκσυγχρονισμού, ακολούθησαν οι πρώτες πιλοτικές εφαρμογές το 2009 με ολοκλήρωση της λειτουργικής και οικονομικής ταξινόμησης, ενώ το 2010 προβλέφθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα δαπανών τριετούς διάρκειας⁴. Παρά την εφαρμογή του σε ορισμένους

⁴ Ειδική έκδοση ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ 2010

τομείς της κεντρικής διοίκησης και ΝΠΔΔ -συνολικά 27- και την μέσα στον επόμενο έτος εξάπλωσή αυτού, σε συνδυασμό με την πρόθεση υιοθέτησής του από το σύνολο της κεντρικής διοίκησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα έως το 2015, η οικονομική κρίση αποτέλεσε ανασταλτικός παράγοντας.

Η υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων αναβλήθηκε με την απόφαση τελικά υιοθέτησης του προϋπολογισμού κονδυλίων και την ταυτόχρονη εισαγωγή της από πάνω προς τα κάτω διαδικασίας διαμόρφωσης προϋπολογισμού (*top-down budgeting*) με τον Ν. 3871/2010, τον οποίο διαδέχθηκε ο Ν. 4270/2014. Ο τελευταίος μάλιστα, εισήγαγε ρυθμίσεις με απώτερο σκοπό την κατάλληλη διαμόρφωση ενός συστήματος καταλληλότερου για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, όπως λόγω χάρη ο κανόνας της διπλογραφικής λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης.

Εκτός από την δημοσιονομική ανωριμότητα του ελληνικού συστήματος, οι αδυναμίες της διοίκησης, όπως αυτές θα αναλυθούν και στη υπ' αριθμ. ενότητα, αποτελούσαν και εκείνη την περίοδο, σε αυξημένο βαθμό, κώλυμα της αποτελεσματικής εφαρμογής ενός διαφορετικού συστήματος προϋπολογισμού.

2.3.2 «Top-down approach» & μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι παραπάνω από μία δεκαετία από την πρώτη προσπάθεια πιλοτικής εφαρμογής, το ελληνικό δημοσιονομικό περιβάλλον, ύστερα από ένα σύνολο μεταρρυθμίσεων, που ακολούθησαν τις υποδείξεις τόσο ευρωπαϊκών οργάνων όσο και διεθνών οργανισμών, έχει καταστεί ευνοϊκότερο και πιο «φιλόξενο» σε μία μεταρρύθμιση τέτοιας φύσεως, όπως ο προϋπολογισμός προγραμμάτων.

Ειδικότερα, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι στενά συνδεδεμένος με την ύπαρξη ενός μεσοπρόθεσμου πλαισίου προϋπολογισμού, χωρίς βέβαια αυτό να αναδεικνύεται σε αναγκαίο συστατικό αυτού, ή να χαρακτηρίζεται από την ίδια βαρύτητας σημασία στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Κοινό χαρακτηριστικό τους είναι ωστόσο η βέλτιστη ταξινόμηση προτεραιοτήτων και η κατ' ακολουθία ορθότερη κατανομή κρατικών πόρων (Robinson *et al.*, 2009, σελ. 4).

Η από πάνω προς τα κάτω προσέγγιση, από την άλλη πλευρά, κατάρτιση του προϋπολογισμού, κατοχυρώνει την αποδοτικότερη αντιμετώπιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ενώ στηρίζει την δημοσιονομική βιωσιμότητα μέσω του συντονισμού των

κρατικών προτεραιοτήτων και του αυστηρότερου, πιο προσανατολισμένου ελέγχου των «καταναλώσεων» των υπουργείων. Μπορεί δε να χαρακτηριστεί ως «φυσικό προαπαιτούμενο» του προϋπολογισμού επιδόσεων (Kim & Park, 2006, σελ. 92-93), παρότι όπως επισημαίνεται ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί μία απαιτητικότερη μεταρρύθμιση, με ουσιαστικότερη αναμορφωτική δύναμη και βαθύτερο αντίκτυπο στην κατάρτιση του προϋπολογισμού (Moretti *et al*, 2019, σελ. 46).

Παρότι, δεν έχει διατυπωθεί στη θεωρία κάποια άποψη σχετικά με την αναγκαστική συνύπαρξη των προαναφερόμενων δημοσιονομικών χαρακτηριστικών με την εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, η συνολική εμπειρία των χωρών, έχει αναδείξει την σημασία αυτών για την αποτελεσματικότερη και ακώλυτη εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος.

2.4 Πιλοτική εφαρμογή του νέου συστήματος στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Μετά από μία δεκαετία εντυπωσιακών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες κατάφεραν να ικανοποιήσουν την πλειοψηφία των συστάσεων του ΟΟΣΑ, με αποκορύφωμα την υιοθέτηση του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου στρατηγικής και της από πάνω προς τα κάτω διαδικασίας κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού, στο επίκεντρο βρέθηκαν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της βέλτιστης προτεραιοποίησης των κρατικών δαπανών μέσω του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Moretti *et al.*, 2019).

Ο χαρακτήρας των σχετικών με τον προϋπολογισμό μεταρρυθμίσεων ταυτίζεται με αυτόν της εξελικτικής διαδικασίας. Η παραδοσιακή μορφή του ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού φαντάζει πλέον αδύναμη να στηρίξει περαιτέρω αλλαγές, ικανοποιώντας μία πιο απαιτητική στοχοθεσία (Diamond, 2003, σελ.7). Σε συνάρτηση με την ανάγκη συγκερασμού με τη διεθνή πραγματικότητα και την ενίσχυση της εικόνας της χώρας στη διεθνή κοινωνία⁵, η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε την πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων το έτος 2021, με σταδιακή εξέλιξη του νεοεισαγόμενου συστήματος το 2022, με τη διαμόρφωση της δομής προγραμμάτων και την ενσωμάτωση στοιχείων επίδοσης. Τέλος, τα έτη 2022-2024

⁵ Η «ενίσχυση της διεθνούς εικόνας της χώρας», αναφέρεται μάλιστα ως ένα από τα αναμενόμενα θεσμικά οφέλη της πιλοτικής εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Εισηγητική Έκθεση του Ελληνικού Προϋπολογισμού του 2022 (σελ. 51).

αναγνωρίζονται ως έτη ορόσημο για την μετάβαση στην τελική φάση και κατ' ακολουθία ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης Εισηγητική Έκθεση Ελληνικού Προϋπολογισμού 2022.

Η πανδημία επιπλέον του κορονοϊού, η οποία αναντίρρητα επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό, υπερτονίζοντας τα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα στις σχετικές δομές, αποτέλεσε καταλυτικό παράγοντα στην λήψη της συγκεκριμένης απόφασης (Draft Budgetary Plan, 2021, σελ.42). Η σύνδεση άλλωστε του προϋπολογισμού επιδόσεων, κατά πλειοψηφία, με ισχυρές δημοσιονομικής επιρροής φαινόμενα (λχ οικονομική κρίση, πίεση για περιορισμό των κρατικών δαπανών και αλλαγές στη δημόσια διοίκηση) ενισχύει τον παραπάνω συλλογισμό (OECD, 2018).

Είναι σημαντικό ότι η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, υπό καθεστώς πιλοτικής εφαρμογής και καλύπτοντας αρχικά συγκεκριμένους τομείς, δεν επέφερε κάποια αλλαγή στην σχετική με τον προϋπολογισμό νομοθεσία, χωρίς ωστόσο κάτι τέτοιο να αποκλείεται για το μέλλον⁶. Πρέπει βέβαια να επισημανθεί, ότι η ανάγκη ύπαρξης ισχυρού νομοθετικού θεμελίου, είτε μέσω της εκ νέου νομοθετικής κατοχύρωσης του προϋπολογισμού επιδόσεων είτε μέσω ένταξης των αλλαγών στην ήδη υπάρχουσα νομοθεσία για τον προϋπολογισμό, αποτελεί αναντίρρητα σημαντικό παράγοντα επιτυχημένης εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων (OECD, 2018, σελ.13).

Ο βαθμός ενσωμάτωσης του προϋπολογισμού επιδόσεων και η προσήλωση στην ουσιαστική εφαρμογή του, σε συνδυασμό με τη επιλεγθείσα στρατηγική, τους πόρους που θα δαπανηθούν, αντανακλούν αφενός το βαθμό πολιτικής φιλοδοξίας, αφετέρου την αποφασιστικότητα της ελληνικής κυβέρνησης για μία πραγματική αλλαγή (CONT Committee, 2019, σελ. 94). Σε κάθε περίπτωση, η παράλληλη εφαρμογή του παραδοσιακού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού επιδόσεων απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή και εξειδικευμένη λήψη αποφάσεων, καθώς και διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ προσπάθειας και αποτελεσμάτων (OECD, 2019, σελ.18). Ακόμα και η επιλογή του χρονικού πλαισίου εφαρμογής, που κινείται μεταξύ μίας σταδιακής υιοθέτησης και μίας προσέγγισης μεγάλης κλίμακας (*big bang approach*) (OECD, 2007, σελ.35), επηρεάζει επιπλέον την πορεία της μεταρρύθμισης.

⁶ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Εισηγητική Έκθεση του Ελληνικού Προϋπολογισμού του 2022 «*Τα συμπεράσματα από τη σταδιακή ολοκλήρωση της παρακολούθησης της υλοποίησης των Προγραμμάτων θα αποτελέσουν την βάση για τη διαμόρφωση νέων κανόνων ψήφισης, εκτέλεσης, παρακολούθησης, διαχείρισης και ελέγχου του προϋπολογισμού με το νέο σύστημα*» (σελ. 51).

2.5 Ανακεφαλαίωση

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου ήταν η κατανόηση του δημοσιονομικού περιβάλλοντος που επικρατεί σήμερα, ώστε να επιτευχθεί η όσο το δυνατόν καλύτερη κατανόηση των επόμενων ενοτήτων. Η αναφορά στις επικρατούσες συνθήκες, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αποτελεσματική υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, εφόσον αφενός επισημαίνει την ανάγκη εφαρμογής του συγκεκριμένου μοντέλου κατάρτισης, αφετέρου με την αναφορά σε σημαντικές δημοσιονομικές αλλαγές, παρουσιάζεται ένα περιβάλλον πιο έτοιμο να δεχτεί τη υπό μελέτη αλλαγή,

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Κριτική ανάλυση της πιλοτικής εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα

3.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια γνωριμίας με το νέο μοντέλο κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού, έτσι όπως μπορούμε να το μελετήσουμε μέσα από κείμενα κυβερνητικής φύσεως, δεδομένης της πρώιμης μορφής στην οποία βρίσκεται η συγκεκριμένη δημοσιονομική προσπάθεια.

Στην ουσία μέσα από δύο σημαντικές ενότητες, οι οποίες συνίστανται αφενός στην περιγραφή του νέου μοντέλου κατάρτισης προϋπολογισμού κατά το παράδειγμα του προϋπολογισμού προγραμμάτων, και αφετέρου στις βασικότερες αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης, οι οποίες είναι δυνατόν να αποτελέσουν ουσιαστικά αναχώματα στην αποδοτική υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων, παρουσιάζεται η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στο ελληνικό δημοσιονομικό έδαφος.

3.2 Τα χαρακτηριστικά του νέου μοντέλου κατάρτισης προϋπολογισμού

3.2.1 Εισαγωγή σε μία νέα μορφή προϋπολογισμού

Μία από τις μεγαλύτερες αλλαγές που επιφυλάσσει η ενσωμάτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, είναι αφενός η ριζική αναμόρφωση της μορφής και αποτύπωσης του κρατικού προϋπολογισμού. Ο παραδοσιακός προϋπολογισμός χαρακτηριζόταν από σύνδεση κάθε υπουργείου με ένα σύνολο *line-items*, δηλαδή κατανομή κεφαλαίων σε τύπους εκροών, όπως οι μισθοδοσίες, ο εξοπλισμός και οι κεφαλαιουχικές δαπάνες. Καμία αναφορά δηλαδή δεν γινόταν στον επιδιωκόμενο πολιτικό στόχο, με συνέπεια την αδυναμία προτεραιοποίησης των κρατικών δαπανών, διαδικασία που στέκει στο επίκεντρο του προϋπολογισμού επιδόσεων. Τονίζεται βέβαια ότι παρά την απόφαση εφαρμογής του τελευταίου, τα λεγόμενα *line-items* δεν απαλείφονται πλήρως, όπως κάτι τέτοιο γίνεται κατανοητό και από την ανάγνωση του ελληνικού προϋπολογισμού για το έτος 2022.

Αφετέρου, το νεοεφαρμοζόμενο για τη χώρα μας μοντέλο προϋπολογισμού, χαρακτηρίζεται μεταξύ άλλων από τη αναγνώριση μεγαλύτερης ελευθερίας στο εκάστοτε Υπουργείο, σχετικά

με την κατανομή και αξιοποίηση των κρατικών πόρων. Κάτι τέτοιο βέβαια θα έχει ως συνακόλουθο την αυξημένη ευθύνη και λογοδοσία των φορέων (Robinson, 2011, σελ. 53).

Υιοθετώντας το σύστημα της λειτουργικής ταξινόμησης ή άλλως Classification Of the Functions Of Government, γνωστό ως σύστημα COFOG, η νέα μορφή του ελληνικού προϋπολογισμού θεμελιώθηκε σε τρία διακριτά επίπεδα, τα οποία έχουν ως εξής: 1. Τομείς Πολιτικής, το οποίο χαρακτηρίζεται ως «πληροφοριακό επίπεδο» 2. Προγράμματα και 3. Υποπρογράμματα, με το τελευταίο εξ αυτών να βρίσκεται υπό διαμόρφωση. Το επίπεδο «τομείς πολιτικής», αποτελεί το πρώτο επίπεδο του συστήματος COFOG και αποτυπώνει του ευρύτερους κυβερνητικούς στόχους (Eurostat, 2019, σελ.195). Ακολουθώντας τους τομείς πολιτικής όπως αυτοί διαμορφώνονται σε αυτό, το πρώτο επίπεδο του ελληνικού προϋπολογισμού αναδείχθηκε ως εξής:

Πίνακας 3.1

«Τομείς Πολιτικής»

Οριζόντιες/Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους
Άμυνα
Ασφάλεια και Προστασία των Δικαιωμάτων του Πολίτη
Οικονομική Δραστηριότητα και Ανάπτυξη
Περιβαλλοντική Προστασία και Χωροταξία
Υποδομές – Μεταφορές
Υγεία
Πολιτισμός – Θρησκεία – Αθλητισμός
Εκπαίδευση
Κοινωνική Προστασία
Αγροτική Ανάπτυξη
Τοπική Διακυβέρνηση

Πηγή: Προϋπολογισμός 2022

Παρατηρείται ότι σε αντίθεση με τους συνολικά δέκα τομείς που αναπτύσσονται στην παραδοσιακή μορφή του συστήματος COFOG, στον ελληνικό προϋπολογισμό έχουν προστεθεί ακόμα δύο τομείς πολιτικής, αυτός των Υποδομών/Μεταφορών και της Τοπικής Διακυβέρνησης.

Σχετικά με το δεύτερο και τρίτο επίπεδο, φαίνεται ότι δεν ακολουθεί τις ονομασίες, οι οποίες θεμελιώνουν το υιοθετούμενο σύστημα ταξινόμησης, δηλαδή τις έννοιες «Ομάδες» και «Τάξεις», αλλά προτιμήθηκαν οι έννοιες «Προγράμματα» και «Υποπρογράμματα». Με τον όρο «Πρόγραμμα» νοείται κατά κύριο λόγο το σύνολο των επιδιωκόμενων εκροών και τα αποτελέσματα αυτού, χωρίς απαραίτητα να ταυτίζονται τα χαρακτηριστικά των δύο τελευταίων (Robinson, 2011, σελ. 55). Κάθε πρόγραμμα στοιχειοθετείται από τις ακόλουθες πτυχές: κύριες εισροές, δραστηριότητες, κύριες εκροές-προϊόντα, αποτελέσματα και επιπτώσεις, με το περιεχόμενο και την εξελικτική πορεία των παραπάνω στοιχείων να διαμορφώνεται, όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα (Zrinski, σελ. 7):

Πίνακα 3.2

«Ανάλυση συστατικών στοιχείων ενός Προγράμματος»

Συστατικό στοιχείο του προγράμματος	Περιγραφή του στοιχείου
Κύριες εισροές ↓	Πηγές που προορίζονται για την υλοποίηση ενός έργου, προγράμματος ή μίας πολιτικής (χρηματοδότηση, ανθρώπινο δυναμικό, εξοπλισμός κοκ).
Δράσεις ↓	Το σύνολο των δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν σχεδιαστεί να υλοποιηθούν προσανατολισμένες σε συγκεκριμένα αποτελέσματα (προϊόντα ή υπηρεσίες).
Κύριες εκροές – Προϊόντα ↓	Το «προϊόν» το οποίο παράγεται από τις παραπάνω δραστηριότητες. Πρόκειται για προϊόντα ή υπηρεσία, ως αποτέλεσμα της τέλεσης των σχεδιασμένων δράσεων.
Αποτελέσματα ↓	Το άθροισμα στον συμπεριφερικών αλλαγών, ως αποτέλεσμα των εκροών. Τα εκάστοτε αποτελέσματα, είναι δυνατόν να αυξηθούν, μειωθούν,

	βελτιωθούν, ενισχυθούν ή να διατηρηθούν.
Επιπτώσεις	Μακροπρόθεσμες αλλαγές, οι οποίες θα αποτελούν συνακόλουθη συνέπεια την συνολική συγκέντρωση των αποτελεσμάτων. Μπορεί να ταυτίζονται με τους στρατηγικούς στόχους.

Πηγή: Imas & Rist, 2009, σελ.110

Βασικότερος στόχος κάθε προγράμματος είναι να αντικατοπτρίζει συγκεκριμένες κυβερνητικές προτεραιότητες, με την πλειοψηφία αυτών να προσδιορίζονται με γνώμονα το επιθυμητό αποτέλεσμα, ή άλλως, με την ομάδα-στόχο στην οποία απευθύνονται (Robinson, 2011, σελ. 54). Κάθε πρόγραμμα, ακολουθείται από την διάσπαση του τελευταίου σε ένα ή περισσότερα (συνήθως) υποπρογράμματα, τα οποία αναλαμβάνει ένας ή περισσότεροι φορείς του ίδιου Υπουργείου. Απώτερος σκοπός των υποπρογραμμάτων είναι η αρτιότερη υλοποίηση του προγράμματος. Επισημαίνεται, ότι παρότι συχνά η διάσπαση των υποπρογραμμάτων προχωράει με τη δημιουργία υπο/υποπρογραμμάτων, κάτι τέτοιο δεν συνίσταται, εφόσον έχει αντίκτυπο στον ομαλό καταμερισμό και κατ' επέκταση έλεγχο της ευθύνης, αφετέρου περιπλέκει μία ήδη σύνθετη διαδικασία (Robinson, 2011, σελ.60).

Συμπερασματικά, διαπιστώνεται πως η μορφή του νέου ελληνικού προϋπολογισμού δεν αποτελεί μία «καθαρή» μορφή λειτουργικής ταξινόμησης, αλλά ένα πρωτότυπο μίγμα της λειτουργικής ταξινόμησης σε πρώτο επίπεδο και παρουσιαστικής προσέγγισης στα κατώτερα επίπεδα.

3.2.2 Επιλογή του «*presentational approach*»

Στα βήματα των δέκα χωρών του ΟΟΣΑ⁷, η ελληνική κυβέρνηση αποφασίζει την εφαρμογή του μοντέλου της παρουσιαστικής προσέγγισης (*presentational approach*), τα χαρακτηριστικά

⁷ Οι χώρες του ΟΟΣΑ, οι οποίες έχουν υιοθετήσει της παρουσιαστική προσέγγιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, άλλως «*presentational approach*», είναι οι εξής: Αυστραλία, Βέλγιο, Γερμανία, Δανία, Ισπανία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία και Τουρκία. Όπως ωστόσο αναφέρεται, ορισμένες από τις προαναφερόμενες χώρες, πχ Ιταλία, ακολουθώντας διάφορους κύκλους μεταρρυθμίσεων, έθεσαν τη βάση για την εξέλιξη του παραπάνω μοντέλου σε εκείνο του «*performance-informed budgeting*», υπό την θέση σε εφαρμογή

της οποίου αναλύθηκαν παραπάνω, στο κεφάλαιο 1. Επιλέγοντας τη συγκεκριμένη μορφή, υιοθετείται μία απλούστερη μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων, η οποία με τις κατάλληλες μεταρρυθμίσεις μπορεί να οδηγήσει στην υιοθέτηση ενός πιο περίπλοκου και εξελιγμένου μοντέλου, αυτού του «*performance-informed budgeting*» (OECD, 2018, σελ. 11). Η πορεία ένταξης του προϋπολογισμού προγραμμάτων, φαίνεται να ακολουθεί τις υποδείξεις σχετικής έκθεσης του ΟΟΣΑ του 2019, στην οποία προτείνεται η υιοθέτηση της παρουσιαστικής προσέγγισης (*presentational approach*) έως το έτος 2022 και στη συνέχεια η μετατροπή του συγκεκριμένου μοντέλου στην ακόλουθη διετία -με καταληκτικό έτος το 2024- στην μορφή *performance-informed budgeting* (Moretti *et al.*, 2019, σελ. 46). Ακολουθώντας το παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών χωρών, όπως της Ιταλίας, η Ελλάδα είναι δυνατόν σε βάθος χρόνου και αρκετών μεταρρυθμιστικών κύκλων να διασφαλίσει μία στενότερη σύνδεση μεταξύ των πληροφοριών επιδόσεων και της λήψης αποφάσεων (Savignon *et al.*, 2019, σελ.11).

Παρότι η αρχική μορφή δεν βρίσκεται στον πυρήνα του προϋπολογισμού προγραμμάτων, εφόσον το συγκεκριμένο σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού, όπως προκύπτει από τον αποδεκτό από τον ΟΟΣΑ ορισμό, θεμελιώνεται στην απουσία σύνδεσης των πληροφοριών επιδόσεων και αποφάσεων, η εμπειρία των χωρών του ΟΟΣΑ έχει αποδείξει ότι η ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας, επιτυγχάνεται καλύτερα μέσω της υιοθέτησης μίας «*παρουσιαστικής προσέγγισης*» (OECD, 2018, σελ.12). Μάλιστα καθ' υπόδειξη του ΟΟΣΑ, στο συγκεκριμένο στάδιο, συναρτώμενα με τον προϋπολογισμό παρουσιάστηκαν τα προγράμματα εκάστοτε υπουργείου με πληροφορίες σχετικές με την στοχοθεσία αυτού και τις επιθυμητές επιδόσεις (Moretti *et al.*, 2019, σελ. 46).

3.2.3 Τρόπος υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων: big bang approach ή σταδιακή υιοθέτηση;

Στο συγκεκριμένο σημείο, είναι σημαντικό να γίνει αναφορά στο τρόπο υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων, ο οποίος ταυτίζεται με την μέθοδο της σταδιακής υιοθέτησης, εφόσον εφαρμόζεται αρχικά σε πιλοτική μορφή σε συγκεκριμένα μονάχα υπουργεία, πριν η εφαρμογή του επεκταθεί σε ολόκληρο τον κρατικό μηχανισμό (OECD, 2018, σελ.11).

του οποίου επιτυγχάνεται ισχυροποίηση της σύνδεσης μεταξύ πληροφοριών επιδόσεων και αποφάσεων (OECD, 2018, σελ 11).

Μία σταδιακή υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων κρίνεται καταλληλότερη συγκριτικά με μία προσέγγιση που ακολουθεί τον κανόνα του *big bang*, ιδιαίτερα για την περίπτωση χωρών, οι οποίες παρουσιάζουν εσωτερικούς περιορισμούς, όπως το ανειδίκευτο προσωπικό ή χαμηλή ποιότητα δεδομένων (OECD, 2018, σελ.11). Η σταδιακή υιοθέτηση χαρακτηρίζεται ρεαλιστικότερη, επιτρέποντας στην εκάστοτε κυβέρνηση να πραγματοποιήσει τροποποιήσεις σε περίπτωση νεοαναδυόμενων καταστάσεων ή δυσκολιών, προσαρμοζόμενη σταδιακά και με προσοχή (OECD, 2008, σελ. 4).

Οι κυβερνήσεις, αντιθέτως, που στρέφονται σε μία γρηγορότερη υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων, κινητοποιούνται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων από τις υπάρχουσες οικονομικές (λχ οικονομική κρίση) ή κυβερνητικές συνθήκες (λχ αλλαγή της κυβέρνησης), οι οποίες ανάγονται σε παράγοντες προώθησης-πίεσης των μεταρρυθμίσεων (OECD, 2008, σελ.4). Προαπαιτούμενο είναι η ύπαρξη ενός λειτουργικού πληροφοριακού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης, το οποίο εύκολα μπορεί να προσαρμοστεί στις αλλαγές, ενώ βασικότερο πλεονέκτημα της συγκεκριμένης μεθόδου είναι η ορμή με την οποία πραγματοποιείται η αλλαγή (Robinson, 2011,σελ. 139). Η συγκεκριμένη «φορά» εκμηδενίζει την όποια αντίσταση παρουσιάζεται, κουβαλώντας ωστόσο ως αναντίρρητο ρίσκο την ανελαστική στο πέρας του χρόνου μορφή, εφόσον δυσχεραίνεται η προσαρμογή σε νέα δεδομένα και η απουσία περιθωρίου βελτίωσης (OECD, 2008, σελ.4).

Κατά το παράδειγμα της Αυστραλίας και της Γαλλίας, η Ελλάδα επέλεξε τη σταδιακή ενσωμάτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, προσέγγιση αρμοστή στις δυνατότητες της χώρας, διότι αφενός η αντίθετη προσέγγιση απαιτεί υψηλά επίπεδα πολιτικής προσήλωσης σε συνδυασμό με εξειδικευμένο προσωπικό και μέσα που δεν διαθέτει, αφετέρου σεβόμενη το κρίσιμο της διαδικασίας υιοθέτησης και κατανοώντας πλήρως τη περιπλοκότητα του εγχειρήματος (OECD, 2008, σελ.4 ; Robinson, 2011, σελ.139). Σχετικά, ωστόσο με το επιλεγόμενο χρονικό πλαίσιο υλοποίησης των αναγκαίων αλλαγών, που προσφέρεται για την αναβάθμιση της παρουσιαστικής προσέγγισης σε *performance-informed*, του οποίου η διάρκεια προβλέπεται διετής, δεδομένων των χρόνιων αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί μία επιλογή υπερβολικά φιλόδοξη, αν όχι υπερφίαλη.

3.2.4 Εναρμόνιση με το σύστημα COFOG

Η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων συνεπάγεται την αναμόρφωση του συστήματος ταξινόμησης του προϋπολογισμού και του πλαισίου χρηματοοικονομικής πληροφόρησης. Άμεση απόρροια είναι η διαμόρφωση της δομής του προγράμματος προϋπολογισμού, στη βάση της οποίας θα αναλύεται το σύνολο των οικονομικών συναλλαγών (OECD, 2018, σελ. 23).

Στην εισηγητική έκθεση γίνεται αναφορά στην εισαγωγή, κατόπιν συνεργασίας του Υπουργείου Οικονομικών και της ΕΛΣΤΑΤ, της λειτουργικής ταξινόμησης -«*functional classification*»-, η οποία θεμελιώνεται στο διεθνές πρότυπο COFOG -«*Classification of Functions of Government*»-. Η επιλογή αυτή όπως διευκρινίζεται στο προαναφερόμενο έγγραφο, «υποστηρίζει τη βελτίωση των διεθνών αναφορών σχετικά με την κατεύθυνση των δημοσίων πόρων», με το συγκεκριμένο σύστημα να διασφαλίζει την εξαγωγή συγκρίσιμων μεγεθών (Zgrinski, σελ.3).

Πρόκειται για σύστημα ταξινόμησης προορισμένο στην ικανοποίηση της κυβερνητικής λειτουργίας, και προέκυψε στην σημερινή του μορφή από τη συνεργασία του ΟΟΣΑ και τη Στατιστική Διεύθυνση των Ηνωμένων Εθνών, περιλαμβάνοντας 3 επίπεδα: τμήματα – ομάδες-τάξεις. Ο όρος «τμήματα» απευθύνεται στους ευρύτερους στόχους της κυβέρνησης, ενώ οι όροι «ομάδες» και «τάξεις», ταυτίζονται με τα μέσα μέσω των οποίων επιδιώκεται η εκπλήρωση των προαναφερόμενων στόχων⁸. Η λειτουργική αυτή κατηγοριοποίηση των κρατικών δαπανών επιτρέπει αφενός την πρόσβαση στις δαπάνες σε σημαντικούς τομείς της διοίκησης, αφετέρου κατανέμει αυτές σε προκαθορισμένες κατηγορίες, επιτρέποντας κατ' αυτό τον τρόπο την συγκριτική τους μελέτη και την βέλτιστη πλήρωση των κυβερνητικών προτεραιοτήτων (OECD, 2017, σελ. 76).

Διευκρινίζεται ότι η υιοθέτηση του συστήματος GFOG και της λειτουργικής ταξινόμησης έχει ως απώτερο σκοπό την βέλτιστη οργάνωση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων ανάλογα με τον εκ φύσεως σκοπό τους (λχ. άμυνα, εκπαίδευση), σε αντίθεση με την ταξινόμηση προγραμμάτων, η οποία επικεντρώνεται στην ανάδειξη ενός συνόλου δραστηριοτήτων που αποβλέπουν στην επίτευξη πολιτικών στόχων (Zgrinski, σελ. 3).

⁸ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification of the functions of government \(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι το σύστημα COFOG δεν αποτελεί ένας τρόπος δημοσιονομικής ταξινόμησης δαπανών, αλλά μια στατιστική ταξινόμηση θεμελιωμένη στην εκ των υστέρων υποβολή εκθέσεων. Το βασικότερο μειονέκτημα της λειτουργικής ταξινόμησης, σύμφωνα με τον Robinson, είναι το γεγονός ότι δεν αποτελεί μία ταξινόμηση αποκλειστικά θεμελιωμένη στην έννοια του αποτελέσματος. Συχνά μάλιστα επικρατεί σύγχυση μεταξύ των εννοιών «λειτουργία» και «πρόγραμμα», με την λειτουργία να καταλήγει σε απλή απεικόνιση εκροών (*product-lines*) (Robinson, 2011, σελ. 89).

Ο αναγκαστικός περιορισμός της δομής των προγραμμάτων στα όρια της λειτουργικής ταξινόμησης μειώνει την ευελιξία ως προς τον προσδιορισμό των προγραμμάτων, καταλήγοντας ταυτόχρονα να μην ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες πολιτικές προτεραιότητες, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να καταστήσει τη συγκεκριμένη επιλογή άκρως ακατάλληλη. Άλλως, τα υπουργεία θα είναι αναγκασμένα να επιλέξουν από μία προκαθορισμένη και περιορισμένη λίστα προγραμμάτων (Robinson, 2011, σελ.91).

Μελετώντας κανείς την εισηγητική έκθεση για τον κρατικό προϋπολογισμό του έτους 2022, οι λειτουργίες της Γενικής Κυβέρνησης όπως αυτές προκύπτουν κατά το σύστημα COFOG, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν γενικές και αφηρημένες, παρέχοντας την αναγκαία ελαστικότητα, την οποία όπως προαναφέρθηκε μειώνει συχνά το σύστημα COFOG. Ωστόσο, το υπερβολικά ευρύ της διατύπωσης των λειτουργιών απαιτεί αναντίρρητα προσδιορισμό, και την απαραίτητη προσοχή, ώστε να μην οδηγήσει σε ένα μη διαχειρίσιμο αριθμό προγραμμάτων αντίστοιχου πλήθους με τα προηγούμενα «*line-items*».⁹

Φυσικά δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει ότι η δυνατότητα που παρέχει η λειτουργική ταξινόμηση διευκολύνει τη συγκριτική μελέτη δαπανών, για μικρότερα ή μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα, καθώς και την ανασύνθεση των δαπανών σε διάφορους τομείς της δημόσιας διοίκησης (OECD, 2017, σελ. 76).

3.2.5 Ο κανόνας της ταμειακής βάσης

Στο ίδιο κυβερνητικό έγγραφο, προβλέπεται ο κανόνας της ταμειακής βάσης, ως βάση υπολογισμού, επί της οποίας θα εκφράζεται το σύνολο των οικονομικών πόρων, ακόμα και

⁹ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Εισηγητική Έκθεση του κρατικού προϋπολογισμού για το έτος 2022 «Η μεγαλύτερη ανάλυση και βελτίωση της πληροφόρησης σε επίπεδο Προγραμμάτων/Υποπρογραμμάτων, αναμένεται να συμβάλει και στην περαιτέρω εξέλιξη της πληροφορίας της λειτουργικής ταξινόμησης»

από φορείς οι οποίοι λειτουργούν σύμφωνα με άλλες λογιστικές αρχές, λχ αυτή της δεδουλευμένης βάσης (Υπουργείο Οικονομικών, 2019, σελ.33).

Από ένα μέρος ερευνητών και θεωρητικών έχει κριθεί αναγκαία για τη διασφάλιση παροχής επαρκών, σχετικών και χρονικά σχετικών πληροφοριών, η αναμόρφωση του λογιστικού συστήματος, με την αναβάθμιση του από ταμειακό σε σύστημα της δεδουλευμένης βάσης (Diamond, 2003, σελ.16). Το προαναφερόμενο μοντέλο έχει συνδεθεί με την επιτυχημένη εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, παρότι συχνά αγνοείται ότι δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπίζεται ως πανάκεια, εφόσον ακολουθεί ένα μοντέλο κατάρτισης προϋπολογισμού που διαφοροποιείται ανάλογα με τις ανάγκες εκάστοτε κράτους (Robinson, 2011, σελ. 121).

Η αυξημένη αξία της βάσης δεδουλευμένου, η πολυπλοκότητα του συστήματος, η ανάγκη σε εξειδικευμένο προσωπικό και λογιστικά συστήματα, καθιστούν τον συγκεκριμένο κανόνα, μία ακριβή μεταρρύθμιση. Όπως άλλωστε επισημαίνεται, τόσο ο προϋπολογισμός προγραμμάτων όσο και η υιοθέτηση δεδουλευμένης βάσης υπολογισμού αποτελούν ισάξιας δυσκολίας μεταρρυθμίσεις, η εισαγωγή των οποίων χαρακτηρίζεται σάφρον να μην συμπίπτει χρονικά (Robinson, 2011, σελ.119).

Παρά την άποψη λοιπόν που συνδέει το προαναφερόμενο μοντέλο βάσης υπολογισμού με την επιτυχία του προϋπολογισμού επιδόσεων, τονίζεται ότι ακόμα και η αξιοποίηση παραδοσιακών συστημάτων, όπως είναι ο κανόνας της ταμειακής βάσης, δεν αναιρεί την επιτυχία του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Robinson, 2011,σελ.114).

3.2.6 Στοχοθεσία & Δείκτες μέτρησης επιδόσεων

Η ανάδειξη αφενός ουσιαστικής στοχοθεσίας και αφετέρου των σωστών δεικτών μέτρησης επιδόσεων, οι οποίοι τελούν σε άμεση σύνδεση με τον χρήστη και τον σκοπό χρήσης, αποτελούν τις κυριότερες και ουσιαστικότερες προκλήσεις διαμόρφωσης ενός συστήματος προϋπολογισμού προγραμμάτων (Ho *et al*, 2020, σελ.20). Και στην περίπτωση του ελληνικού προϋπολογισμού η διασφάλιση της συνοχής της αξιολόγησης, λαμβανομένων υπόψη των δεικτών και της στοχοθεσίας χαρακτηρίστηκε ως «*η κυριότερη πρόκληση της μεταρρύθμισης*».

Όπως έχει αναφερθεί, ο προϋπολογισμός επιδόσεων διακρίνεται για τη δυνατότητα ενδυνάμωσης της σχέσης μεταξύ των κρατικών δαπανών και των πολιτικών στόχων, καθοριζόμενοι συχνά από μία ποικιλία κυβερνητικών εγγράφων (λ.χ. ετήσια σχέδια δράσης). Ικανοποιεί θα έλεγε κανείς την ανάγκη για συνεκτικότερη και ποιοτικότερη στοχοθεσία

(OECD, 2018, σελ.28). Οι διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, υπαγορεύουν αναντίρρητα την αναμόρφωση των εκάστοτε πολιτικών στόχων και την επικαιροποίησή τους από τον εκάστοτε υπεύθυνο φορέα, ανάγκη που επίσης επισημαίνεται από το έγγραφο προϋπολογισμού (Προϋπολογισμός 2022, σελ. 7). Η πρόιμη βέβαια εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων δεν επιτρέπει την συγκριτική μελέτη της στοχοθεσίας ανά τομέα πολιτικής, από τη μελέτη ωστόσο των καθορισμένων στόχων συνάγεται η κατά τέτοιο τρόπο διατύπωση αυτών, με απώτερο σκοπό την επίλυση ουσιαστικών αδυναμιών του ελληνικού κράτους και την εξέλιξη του, χωρίς γενικόλογες αναφορές ή αόριστες εκφράσεις.

Στην πράξη η ποιότητα των δεικτών μέτρησης παρουσιάζει μεγάλη ποικιλομορφία, με κοινή πρόκληση των χωρών να αναδεικνύεται η διασφάλιση δεικτών με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, καλούμενα ως χαρακτηριστικά «SMART¹⁰» (OECD, 2018, σελ.20). Επιπλέον, ουσιώδης κρίνεται η ευκρίνεια και εύκολη κατανόηση των δεικτών, οι οποίοι πρέπει να συνδέονται επαρκώς με τους τιθέμενους στόχους, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα και συγκρίσιμα με διεθνή μεγέθη αποτελέσματα (OECD, 2018, σελ.20).

Σχετικά δε με το πλήθος δεικτών μέτρησης, το οποίο συνιστάται από τον ΟΟΣΑ να είναι περιορισμένο, από τη διεθνή εμπειρία παρατηρείται μία τάση υπερπληθωρισμού δεικτών παράλληλα με την υπερβολική συλλογή δεδομένων, κατά τις αρχικές προσπάθειες εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων, η οποία δίνει σταδιακά τη θέση της σε μία συρρίκνωση αφενός δεικτών αφετέρου στόχων (World Bank, 2010, σελ. 10).

Στην περίπτωση του ελληνικού προϋπολογισμού, διαμορφώθηκαν δύο ξεχωριστές κατηγορίες δεικτών, αφενός για τα προγράμματα του Επιτελικού συντονισμού οι λεγόμενοι «οριζόντιοι δείκτες», προϊόν συνεργασίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία παρείχε την αναγκαία τεχνική βοήθεια, όπως αυτοί αναλύονται στον παρακάτω πίνακα, και αφετέρου οι «τομεακοί δείκτες» για τα εκάστοτε Προγράμματα, με τη μορφή κυρίως δεικτών μέτρησης εκροών και λιγότερο δείκτες καταγραφής μεγεθών σχετικών με τον επιδιωκόμενο στόχο.

¹⁰ Ο όρος «SMART» χρησιμοποιείται για να δηλώσει το σύνολο των χαρακτηριστικών που οφείλουν να έχουν οι δείκτες μέτρησης. Συγκεκριμένα, κατά τον παραπάνω όρο, χρειάζεται να είναι: 1. Συγκεκριμένοι, 2. Μετρήσιμοι, 3.Εφικτοί, 4. Σχετικοί και 5. Χρονομετρητοί (OECD, 2018, σελ.2).

Πίνακας 3.3

«Οριζόντιοι δείκτες»

● Προσωπικό οριζόντιων υπηρεσιών (Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, ΓΔΟΥ/Σύνολο προσωπικού)
● m2/ εργαζόμενο
● Κόστος/ χιλιόμετρο (για τα κρατικά οχήματα)
● % κάλυψης των πληροφοριακών αναγκών από Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα
● Μέσος χρόνος εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων οφειλών
● Χρόνος ολοκλήρωσης προμήθειας / διαγωνιστική διαδικασία
● Αριθμός υπηρεσιών του φορέα που ελέγχονται από εσωτερικό έλεγχο ετησίως
● Μέσος χρόνος (ώρες) εκπαίδευσης / εργαζόμενο ετησίως

Πηγή: Έκθεση Προϋπολογισμού για το έτος 2022

Η πρώτη μορφή των δεικτών, σε συνδυασμό με την διαφορετική ετοιμότητα και ικανότητα κάθε φορέα να συγκεντρώσει ένα σύνολο συγκρίσιμων πληροφοριών, οι οποίες τη δεδομένη χρονική στιγμή δεν παρουσιάζουν την αναγκαία για συγκριτική μελέτη ομοιομορφία, καθώς και η ύπαρξη αδύναμων πληροφοριακών συστημάτων, αναδεικνύονται σε ουσιαστικά προσκόμματα της αποτελεσματικής εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων (Προϋπολογισμός 2022, σελ.9).

Σε κάθε περίπτωση, η υπόσχεση για διαμόρφωση πληροφοριακών συστημάτων, έτοιμων να ανταπεξέλθουν στις αυξημένες ανάγκες του νέου μοντέλου κατάρτισης του προϋπολογισμού, από κοινού με την λογιστική φύσεως εξέλιξη του συστήματος, ενισχύει το κλίμα αισιοδοξίας για την όσο το δυνατόν αποδοτικότερη συρρίκνωση των έως τώρα μειονεκτημάτων του συστήματος (Προϋπολογισμός 2022, σελ.6).

3.2.7 Υπεύθυνοι προγραμμάτων & αξιολόγηση δαπανών

Με την κινητήρια δύναμη πλέον κατάρτισης κρατικού προϋπολογισμού να συνίσταται στην προτεραιοποίηση των δαπανών με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον, και την εγκατάλειψη του τυπικού, στείρου ελέγχου εκροών, καλλιεργείται η κουλτούρα της δημόσιας ευθύνης αναφορικά με τις κρατικές δαπάνες (Ho *et al*, 2020, σελ.3). Η σύνδεση του εκάστοτε προγράμματος με έναν Υπεύθυνο, προσωποποιεί την ευθύνη, κατοχυρώνοντας τον ακριβή καταμερισμό ευθυνών, αυξάνοντας ωστόσο παράλληλα την προσωπική ευθύνη, καθιστώντας το εκάστοτε πρόσωπο υπόλογο, αφενός στο κοινοβουλευτικό σώμα και αφετέρου στην κοινή γνώμη (World Bank, 2010, σελ.105).

Στην ελληνική περίπτωση, η ανάδειξη περισσότερων του ενός Υπεύθυνου για το εκάστοτε επίπεδο οργάνωσης αποδίδεται στην απουσία δομών και αρμοδιοτήτων (Προϋπολογισμός 2022, σελ.7). Κάτι τέτοιο βέβαια αναμφίβολα περιπλέκει την διαδικασία ελέγχου εκτέλεσης των προβλεπόμενων δραστηριοτήτων, τροφοδοτώντας ζητήματα αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων, πρόβλημα που παρατηρήθηκε και κατά τη διάρκεια εφαρμογής των ουσιαστικών μνημονιακών μεταρρυθμίσεων σε κεντρικό επίπεδο, εξαιτίας από τη μία της οργανωτικής μορφής της διοίκησης, από την άλλη του διοικητικού φορμαλισμού αυτής (Nikitas & Vasilopoulou, 2022, σελ.27 ; OECD, 2001, σελ.8).

Εκτός όμως από την άρρηκτη σχέση της διαφάνειας με την βελτίωση του καταμερισμού ευθυνών και κατά συνέπεια της ενίσχυση του αισθήματος ευθύνης, η αξιολόγηση δαπανών αποτελεί αδιάσπαστη πτυχή αυτής.

Ανεξαρτήτως της ποικιλομορφίας¹¹ των αξιολογήσεων δαπανών εντός των χωρών του ΟΟΣΑ, η οποία αποτελεί απόρροια ενός συνόλου παραγόντων, από την οργανωτική μορφή της διοίκησης έως την εργασιακή κουλτούρα του εκάστοτε κράτους, η σημασία τους ως εργαλεία δημοσιονομικής διαχείρισης και σύνδεσης των δαπανών με επιθυμητούς πολιτικούς στόχους αναδεικνύεται αναμφίβολη (Lau, 2020, σελ.35-36). Καθ' υπόδειξη των βέλτιστων πρακτικών του ΟΟΣΑ, η σύνταξη των εκθέσεων οφείλει να ακολουθεί ορισμένους «κανόνες» τόσο από άποψη περιεχομένου, όσο και διαδικασίας, ικανούς να κατοχυρώσουν ένα ουσιαστικό μέσο

¹¹ Η αναφερόμενη ποικιλομορφία, όπως έχει διευκρινιστεί και σε προηγούμενη ενότητα της εργασίας, αποτελεί ένα εμπόδιο για την ανάδειξη της ακριβούς σχέσης των «» με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων (SERV, σελ. 11). Ωστόσο, είναι κατανοητό και πασιφανές, ότι η διασφάλιση μίας ουσιαστικής καταγραφής της αξιολόγησης δαπανών, θα αποτελέσει ένα ουσιαστικό εργαλείο για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, ο οποίος με τη σειρά του θεμελιώνεται στην βέλτιστη προτεραιοποίηση των κρατικών δαπανών.

δημοσιονομικής πολιτικής (SERV, p.12)¹². Επιπλέον, δεν πρέπει να αμελείται η σύνταξη ευανάγνωστων για το εκλογικό σώμα εκθέσεων αξιολόγησης, από κοινού με την προώθηση της ευκολότερης πρόσβασης σε αυτά, σημεία τομείς για την επίτευξη της αυξημένης διαφάνειας του προϋπολογισμού (World Bank, 2010, p. 103).

Η βελτίωση της ποιότητας των εκθέσεων αξιολόγησης δαπανών, τα καλούμενα στη διεθνή βιβλιογραφία ως «*spending reviews*», είχε ήδη επισημανθεί από τον ΟΟΣΑ, προ πιλοτικής εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων. Η σύνταξη εκθέσεων προσανατολισμένων στην καταγραφή ουσιαστικών πληροφοριών, ικανών να στηρίζουν την αποδοτικότερη και πιο ορθολογική κατανομή των κρατικών πόρων, καθώς και η αποφυγή γενικόλογων αναφορών, που επικράτησαν τα τελευταία χρόνια, είχε επισημανθεί ως δημοσιονομική αναγκαιότητα (OECD, 2019, σελ.31).

Ειδικά για την αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, η ουσιαστική αξιολόγηση δαπανών αποτελεί σημείο-κλειδί για την Ελλάδα, η οποία υστερεί σε σημαντικά σημεία εφαρμογής του συγκεκριμένου μοντέλου προϋπολογισμού, με τα κυριότερα να κρίνονται η απουσία επαρκώς εξελιγμένων πληροφοριακών συστημάτων και η ύπαρξη ενός ομοιόμορφου και αποδοτικού συνόλου δεικτών μέτρησης. Η επισκόπηση δαπανών τονίζεται ότι δεν αποτελεί μονάχα ένα «*δημοσιονομικό εργαλείο*» για την ελληνική κυβέρνηση, αλλά μία ευκαιρία για επενδυτικές παρεμβάσεις και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, ικανές να ενισχύσουν τα δημόσια ταμεία (Προϋπολογισμός 2022, σελ. 8).

Επισημαίνεται ότι στην περίπτωση της επισκόπησης δαπανών, όπως προβλέπεται από τον προϋπολογισμό για το 2022, η στοχοθεσία παρότι χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένους στόχους, δεν παύει να εκδηλώνεται απλώς ως μία επιθυμία βελτίωσης, η οποία δεν αποτυπώνεται σε κάποιο μέγεθος μετρήσιμο και συγκρίσιμο, ενώ παράλληλα δεν αναγράφεται συχνά το εύρος της αξιολόγησης. Τέλος, σε ένα σύνολο προγραμμάτων δεν προβλέπεται καν επισκόπηση δαπανών, γεγονός το οποίο δημιουργεί αναμφίβολα ένα ουσιώδες κενό στην εξελικτική πορεία του συγκεκριμένου προγράμματος.

¹² Όπως αναδεικνύονται από τον ΟΟΣΑ, οι βέλτιστες πρακτικές αξιολόγησης δαπανών «-*spending reviews*»- συνίστανται στα εξής: «1. Στην διαμόρφωση ξεκάθαρων στόχων και στον προσδιορισμό εύρους της αξιολόγησης δαπανών, 2. Στον προσδιορισμό των πολιτικών και δημοσίων υπηρεσιών στην διαδικασία αξιολόγησης, 3. Στον καθορισμό σαφών κυβερνητικών ρυθμίσεων και αντίστοιχου πλαισίου, που να διατρέχει το σύνολο της διαδικασίας, 4. Στην διασφάλιση της σύνδεσης με τον προϋπολογισμό, 5. Στην εφαρμογή προτάσεων με τρόπο ξεκάθαρο, ικανό να θεμελιώσει ευθύνη, 6. Στην διασφάλιση της διαφάνειας της διαδικασίας αξιολόγησης και των σχετικών εκθέσεων και 7. Στην αναβάθμιση σε τακτά χρονικά διαστήματα της διαδικασίας.»

3.3 Πιθανότερες προκλήσεις εφαρμογής στο έδαφος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

3.3.1 Διπλή φύση του Ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού

Αρχικά, ως εκ φύσεως εμπόδιο στην συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια αναδεικνύεται η ίδια η μορφή του ελληνικού προϋπολογισμού, η οποία διασπάται σε δύο διαφορετικούς προϋπολογισμούς. Εκτός από τις αρνητικές επιπτώσεις στην διαφάνεια της διαδικασίας κατανομής των κρατικών πόρων και ακολούθως στον έλεγχο των δαπανών, τείνει να αποτελέσει τροχοπέδη για την αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, εφόσον καθίσταται δυνατή η αξιολόγηση μονάχα ενός μέρους των προγραμμάτων, με την εποπτεία, κατ' ακολουθία των αποτελεσμάτων να αναδεικνύεται περιορισμένη (Moretti *et al*, OECD, 2019, σελ.57). Σε συνδυασμό με την ανυπαρξία συγκεντρωτικού πληροφοριακού συστήματος, θα λειτουργήσει ως επιβαρυντικός παράγοντας, εμποδίζοντας τη διαμόρφωση σφαιρικής άποψης περί του συνόλου των δαπανών και εσόδων αφενός, αφετέρου σχετικά με την επίτευξη των τιθέμενων στόχων και τις επιλεγμένες πολιτικές (Ράπανος & Καπλάνογλου, 2011,σελ.22).

Ως ανάγκη επομένως προκύπτει η συνένωση των δύο ξεχωριστών προϋπολογισμών, ή η ανάδειξη τουλάχιστον ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος, με την τελευταία ωστόσο επιλογή να έχει ως λογικό επακόλουθο την ανάγκη αυξημένης εποπτείας, την ενίσχυση της συνθετότητας μίας ήδη περίπλοκης διαδικασίας, καθώς και τον καταμερισμό του υπάρχοντος ανθρωπίνου δυναμικού, χρόνου και πόρων στην παράλληλη κατάρτιση δύο ξεχωριστών προϋπολογισμών.

3.3.2 Ελληνική γραφειοκρατία & αδιαφάνεια

Η περίπλοκη φύση της υπό κρίση μεταρρύθμισης, με την μεγαλύτερη πρόκληση να συνίσταται στην συγκέντρωση και αξιοποίηση των αναγκαίων πληροφοριών (OECD, 2007, σελ.68; EPRS, 2018, σελ.14), φέρνει επιπλέον στο προσκήνιο το χρόνιο πρόβλημα γραφειοκρατίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και την ανάγκη εκσυγχρονισμού αυτής (OECD, 2020, σελ.39). Μέχρι σήμερα, η προσκόλληση της ελληνικής διοίκησης στον διοικητικό νομικισμό και φορμαλισμό, μακριά από την κουλτούρα επιδόσεων, αποτελεί εμπόδιο για την συνεκτική και ουσιαστική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (OECD, 2001, σελ.8). Η ανάγκη μείωσης της γραφειοκρατίας, σε συνδυασμό με την τελειοποίηση της ψηφιακής διακυβέρνησης, με την τελευταία να αποτελεί αναγκαίο προαπαιτούμενο για την διαμόρφωση ικανών για τη συλλογή

και αξιοποίηση συστημάτων πληροφοριών, κρίνεται ζωτικής σημασίας για την επιτυχημένη υπό μελέτη μεταρρύθμιση (IMF, 2020, σελ.69).

Δεδομένου ότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων ευημερεί σε χώρες με χαμηλούς δείκτες διαφθοράς, αποτελεσματική δημόσια διοίκηση και θεσμούς επίβλεψης της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (World Bank, 2010, σελ. 44), η ύπαρξη αδιαφάνειας και πελατειακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα κρίνεται ως μη αμελητέα ανασταλτική δύναμη. Ιδιαίτερα οι στενές σχέσεις μεταξύ των ανώτατων διοικητικών στελεχών και των πολιτικών κομμάτων, που αντανακλάται στις ιεραρχικές δομές της διοίκησης και κατ' ακολουθία στη λήψη αποφάσεων, αποτελώντας χρόνιο πρόβλημα της ελληνικής πραγματικότητας, είναι ικανές να μειώσουν την ευελιξία των διαδικασιών, προκαλώντας ανεπανόρθωτο πλήγμα στην λογοδοσία των κατώτερων στελεχών (OECD, 2001,σελ.8). Σύμφωνα δε με διεθνείς συστάσεις, η επιτυχία εκάστοτε μεταρρύθμισης εξαρτάται μεταξύ άλλων και από την αμφισβήτηση κεκτημένων συμφερόντων (OECD,2020, σελ.16).

Όπως επιπλέον έχει επισημανθεί ο προϋπολογισμός επιδόσεων αποτελεί ένα μοντέλο άρρηκτα συνδεδεμένο με την υψηλή ύπαρξη κοινωνικής ευθύνης, εφόσον ο εκάστοτε φορέας λειτουργεί εθελοντικά παρέχοντας πληροφορίες, με απώτερο σκοπό την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, με το αίσθημα του αυτοσκοπού να εκμηδενίζεται (World Bank, 2010, σελ. 29). Η επιτυχία συνεπώς του θεσμού, δεδομένης της ισχυρής παρουσίας της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας, με αντίκτυπο στην ποιότητα των πληροφοριών, στην πραγματική προσαρμογή στα νέα δεδομένα και στην τροφοδότηση συνθηκών ευνοϊκών για την ανάπτυξη του φαινομένου «gaming» (EPRS, 2018, σελ.14), μπορεί να θεωρηθεί αμφίβολη.

3.3.3. Κουλτούρα μεταρρυθμίσεων

Αξιοσημείωτη τέλος σε επίπεδο λειτουργίας της διοίκησης κρίνεται η καλλιέργεια κουλτούρας επιδόσεων και η αποδοχή των αλλαγών από το σύνολο της διοίκησης (Curristine *et al.*, 2007, σελ.25-26; OECD, 2020, σελ.16). Η αρνητική στάση της διοίκησης απέναντι σε μεταρρυθμίσεις, ακόμα και μειωμένου βεληνεκούς, ενισχύει την ανασφάλεια γύρω από την ουσιαστική εφαρμογή τους αυξάνοντας τα περιθώρια λανθασμένων χειρισμών (OECD, 2020, σελ.25). Ειδικότερα στην περίπτωση μεταρρυθμίσεων του κρατικού προϋπολογισμού, στις οποίες συγκαταλέγεται αναντίρρητα η υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων, πρέπει να επισημανθεί πως η αποτυχία αυτών είναι δεδομένη στην περίπτωση που το περιβάλλον διακυβέρνησης και διαχείρισης είναι εχθρικό (World Bank, 2010, σελ. 44).

Διαπιστώνεται ότι μία μεταρρύθμιση τέτοιας φύσεως απαιτεί την αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ των φορέων της Διοίκησης, αναδεικνύοντας την ανάγκη ουσιαστικής συμμετοχής του δημοσιοϋπαλληλικού άξονα εκάστοτε κράτους, από κοινού με την αφοσίωση της κυβέρνησης και κάθε φορέα – συμμετέχοντα στην διαδικασία κατάρτισης, εκτέλεσης και αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού. Απαιτεί με άλλα λόγια μία αλλαγή στην συμπεριφορά και στην κουλτούρα (Curristine, 2005, σελ. 141).

Ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας, η προώθηση μεταρρυθμίσεων προσκρούει, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται από τους Μέργο και Μακρυδημήτρη σε ένα «*συνδυασμό διαρθρωτικών περιορισμών*», οι οποίοι κυμαίνονται από τον πρόχειρη στρατηγική υιοθέτησης της μεταρρύθμισης έως τα χρόνια «*παραδοσιακά*» προβλήματα της ελληνικής διοίκησης (Μέργος & Μακρυδημήτρη, 2012, σελ. 206). Αφενός λοιπόν η Ελλάδα υστερεί σε επίπεδο «*στρατηγικού σχεδιασμού και συντονισμού*»¹³, αφετέρου η αντίσταση που συχνά συναντάται απέναντι σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες προστίθεται ως υπολογίσιμο μειονέκτημα.

Ωστόσο, η πρόοδος που σημειώθηκε σε επίπεδο δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, το χρονικό διάστημα που ακολούθησε την κρίση και την μνημονιακή περίοδο δεν μπορεί παρά να δημιουργήσει ένα θετικό κεκτημένο, επιβεβαιώνοντας τον έστω και με μικρότερα βήματα δημοσιονομικό εκσυγχρονισμό της χώρας. Όπως, σωστά αναφέρεται από τους Νικίτα και Βασιλοπούλου, «*οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την περίοδο των μνημονίων βελτίωσαν την επίδοση της δημόσιας διοίκησης, δρώντας ως καταλύτης για επερχόμενες μεταρρυθμίσεις*» (Nikitas & Vasilopoulou, 2022, σελ.42).

3.3.4. Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων

Η συγκέντρωση και αξιοποίηση των πληροφοριών επιδόσεων, η ποιότητα αυτών και η ύπαρξη αποτελεσματικών πληροφοριακών συστημάτων, βρίσκεται στο επίκεντρο του προϋπολογισμού επιδόσεων, διασφαλίζοντας την επιτυχημένη εφαρμογή του. Σύμφωνα με εκθέσεις, η Ελλάδα, παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει στην αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, χαρακτηρίζεται από μειωμένη ικανότητα συλλογής ποιοτικών δεδομένων (European Commission, 2020, σελ.4).

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf

Η ανάγκη βελτίωσης των συλλεχθέντων δεδομένων και της ακόλουθης ανάλυσης αυτών, μέσω αρχικά καθιέρωσης ρυθμιστικής ανάλυσης αντικτύπου και η συστηματική καταγραφή των κυβερνητικών αναγκών, όπως αυτή αναδεικνύεται, έχουν επισημανθεί ως βασικά βήματα προόδου από τον ΟΟΣΑ (OECD, 2018, σελ.4). Ιδιαίτερα με την πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, η ανάγκη αναβάθμισης των πληροφοριακών συστημάτων φαντάζει πιο επίκαιρη από ποτέ, εφόσον όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται και στο ίδιο το έγγραφο του προϋπολογισμού για το έτος 2022, η αδυναμία συλλογής συγκρίσιμων και ουσιαστικών πληροφοριών αποτελεί ένα ανάχωμα στην αποτελεσματική εφαρμογή του νέου μοντέλου κατάρτισης (Προϋπολογισμός 2022, σελ.6).

3.3.5. Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης

Ως τελευταίο εμπόδιο στην αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων αναδεικνύεται ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αιτία μίας πληθώρας πολιτικών και διοικητικών ζητημάτων, με αντίκτυπο στην κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών (Makrydemetres *et al.*, 2016, σελ. 10). Διαθέτοντας ένα από τα λιγότερο αποκεντρωμένα διοικητικά συστήματα, με ένα ποσοστό μόλις 15,7% του συνολικού ανθρωπίνου δυναμικού να εργάζεται στην περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση (European Commission, 2020, σελ.2), σε συνδυασμό με την απουσία δομικών μεταρρυθμίσεων και της άνισης, κατά συνέπεια, κατανομής του βάρους προσαρμογής¹⁴ σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, η δημόσια διοίκηση μοιάζει απροετοίμαστη για μία δημοσιονομική μεταρρύθμιση τέτοιας φύσεως.

Η υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας, η οποία αντικατοπτρίζεται στην λήψη αποφάσεων στο ανώτατο επίπεδο, στους κόλπους της κεντρικής κυβέρνησης, χαρακτηρίζεται υπεύθυνη «για την ανάδειξη πολιτικών ευρείας φύσεως, προκαλώντας τεράστια λάθη, ακριβά και δυσχερώς επανορθώσιμα» (Rose, 2003, σελ.10). Είναι βέβαια λογικό ότι τυχόν προσπάθεια αποκεντρωτισμού για την βέλτιστη εφαρμογή της υπό μελέτη δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, απαιτεί αφενός ισχυροποίηση και αναμόρφωση του ελέγχου, αφετέρου συνεπάγεται μεγαλύτερο βάρος ευθύνης σε ένα μέρος της διοίκησης, που έως τώρα δεν είναι επαρκώς καταρτισμένο και προετοιμασμένο.

¹⁴ [Greece making progress with reforms, IMF report finds - Embassy News \(mfa.gr\)](https://www.mfa.gr/en/news/greece-making-progress-with-reforms-imf-report-finds)

Η προσπάθεια «αποκεντρωτισμού» της δημόσιας διοίκησης ενέχει αναμφίβολα κινδύνους. Η υπερβολική αύξηση ελευθερίας στη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης δυσχεραίνει την ολοκληρωτική εποπτεία επί κατανομής κρατικών πόρων και αξιολόγησης αυτών, επαναφέροντας στο προσκήνιο το ζήτημα των πληροφοριών επιδόσεων. Σε χώρες με αποκεντρωτικά συστήματα, η συγκέντρωση πληροφοριών επιδόσεων χαρακτηρίζεται από εξαιρετική ποικιλομορφία, γεγονός το οποίο ιδιαίτερα σε μία χώρα με αδύναμο πληροφοριακό σύστημα και χρόνιο πρόβλημα συντονισμού, είναι ικανό να θέσει σε κίνδυνο το ίδιο το σύστημα προϋπολογισμού επιδόσεων (World Bank, 2010, σελ.126).

3.4 Ανακεφαλαίωση

Απώτερος σκοπός του κεφαλαίου είναι η παρουσίαση του μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων, όπως καλείται να εφαρμοστεί στο ελληνικό δημοσιονομικό περιβάλλον. Τόσο ορισμένες επιλογές, αναφορικά με τα στοιχεία αυτού, όσο και εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης, δεν μπορούν παρά να επισημανθούν ως βασικά προσκόμματα στην αποτελεσματική εφαρμογή του συγκριμένου μοντέλου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Συμπέρασμα

Είναι τελικά ο προϋπολογισμός προγραμμάτων πανάκεια για τη δημοσιονομική διαχείριση στην Ελλάδα;

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελεί ένα εξαιρετικό πρώτο βήμα προς την ανάδειξη του ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού σε σύγχρονο εργαλείο άσκησης πολιτικής, και παρά τον πιλοτικό χαρακτήρα της εφαρμογής του, αντανακλά αναμφίβολα ένα πιο αισιόδοξο δημοσιονομικό μέλλον (OECD, 2008, σελ.2).

Όπως όμως είχε επισημάνει ήδη από το 2006 το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τα οφέλη του προϋπολογισμού προγραμμάτων απαιτούν πλήρη εφαρμογή του, στο σύνολο δηλαδή των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης, ώστε να διασφαλιστεί η πορεία προς την δημοσιονομική βιωσιμότητα (IMF, 2007, σελ.11). Η πιλοτική επομένως εφαρμογή του, η οποία επεκτάθηκε κατά το 2022 και σε άλλους τομείς του ελληνικού κράτους, αν και αποτυπώνει μία φιλόδοξη πορεία της ελληνικής κρατικής οικονομικής πορείας, δεν μπορεί να διασφαλίσει -τουλάχιστον ακόμα- μία ολοκληρωμένη εικόνα της επιτυχίας ή μη της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης.

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, σε μία χώρα, χαρακτηριζόμενη μεταξύ άλλων από μία «πληγωμένη» σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων, συνέπεια της παράδοσης σε πρακτικές διασπάθισης δημοσίου χρήματος και αδιαφάνειας, είναι ικανή να αποκαταστήσει της ζωτικής σημασίας για την εξελικτική και ανοδική πορεία της χώρας σχέση. Άλλωστε όπως αναφέρει ο Allen Schick ο προϋπολογισμός προγραμμάτων *«είτε παρέχει απλώς πληροφορίες σχετικά με τις αναμενόμενες δαπάνες ή τα δημοσιονομικά αποτελέσματα, είτε προχωράει βαθύτερα, στην σύνδεση δαπανών και αποτελεσμάτων, καλλιεργεί το έδαφος ευρύτερης λογοδοσίας των κυβερνήσεων»* (Schick, 2014, σελ.26).

Η επιτυχία της μεταρρυθμιστικής πορείας δεν μπορεί παρά να συνδέεται βέβαια με την ρεαλιστική στοχοθεσία και την ύπαρξη ικανών να ανταπεξέλθουν θεσμών. Η προσπάθεια ικανοποίησης της κοινής γνώμης, η περιορισμένη πολιτική θητεία και η επιθυμία κάρπωσης της εισαγόμενης στο σύστημα καινοτομίας, συχνά παραπλανούν, προκαλώντας λανθασμένο

προσδιορισμό προτεραιοτήτων και ρυθμό τέλεσης της εκάστοτε μεταρρύθμισης (Τσέκος, 2015, σελ.3).

Παράλληλα επομένως με τις αναγκαίες αλλαγές στο ανθρώπινο δυναμικό, την απαραίτητη διασφάλιση της συνέχειας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, και την πολιτική προσήλωση και δέσμευση, τίθενται τα θεμέλια για την επίτευξη της πολυπόθητης, διαμέσου της υπό μελέτη θεσμικής εξέλιξης διαδικασίας κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού προς τη δημοσιονομική εξυγίανση και βιωσιμότητα (World Bank, 2010, σελ. 30).

Ιδιαίτερα, στην περίπτωση της πολιτικής δέσμευσης, επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική επιλογή συνιστά ουσιώδες μέρος της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής, η οποία οφείλεται να υποστηρίζεται αφενός από το σύνολο των Υπουργείων, αφετέρου από το σύνολο των πολιτικών δυνάμεων. Στην πρώτη περίπτωση, η υψηλού επιπέδου δέσμευση θα διευκολύνει τις απαιτούμενες διοικητικές αλλαγές διασφαλίζοντας συνάμα την προθυμία των κεντρικών υπηρεσιών να εφαρμόσουν αποτελεσματικά το νέο μοντέλο (Diamond, 2003, σελ.11).

Ωστόσο, από την μακράς διάρκειας ιστορική παρουσία του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην οικονομική ζωή των ΗΠΑ, αλλά και των χωρών του ΟΟΣΑ, έχει διαπιστωθεί ότι το συγκεκριμένο μοντέλο προϋπολογισμού δεν μπορεί να θεωρηθεί πανάκεια του συνόλου των προβλημάτων της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι μονάχα ένα μέρος στα πλαίσια μίας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας (Ho *et al.*, 2020, σελ.1).

Αποτελώντας μία ακριβή μεταρρύθμιση, η οποία απαιτεί αφενός διαρκή εξέλιξη ικανοτήτων και μακροχρόνια επένδυση, χρήζει υποστήριξης μέσω μίας πληθώρας αλλαγών στο δημόσιο τομέα, προκειμένου να φτάσει στο απόγειο της αποτελεσματικότητάς του. Η ενίσχυση του λογιστικού και οικονομικού ελέγχου, η αναμόρφωση του δημοσίου και η σύνδεση των δεδομένων, αποτελούν μονάχα κάποια από τις προαπαιτούμενες αλλαγές (Ho *et al.*, 2020).

Ακόμα και η εξέλιξη που παρατηρείται στις χώρες του ΟΟΣΑ που αξιοποίησαν το συγκεκριμένο εργαλείο κατάρτισης προϋπολογισμού, θα ήταν σφάλμα να αποδοθεί μονάχα σε αυτό, παραβλέποντας τον εξελισσόμενο ρόλο του κράτους και του ιδιωτικού τομέα, την πληρέστερη κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού εντός του δημοσίου τομέα, σε συνδυασμό με την τεχνολογική πρόοδο (World Bank, 2010, σελ.80). Όπως ειδικότερα χαρακτηρίζεται και στο εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού του προϋπολογισμού επιδόσεων, «η μετάβαση στο νέο

σύστημα προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων είναι μία πολυσύνθετη και μακρορόθεσμη διαδικασία και ως τέτοια αντιμετωπίζεται προκειμένου να είναι επιτυχής» (Υπουργείο Οικονομικών, 2019, σελ.35).

Η εντυπωσιακή ωστόσο δημοσιονομική πρόοδος της χώρας κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 2008-2018, όπως αυτή οριοθετείται χρονικά από τις αντίστοιχες εκθέσεις ΟΟΣΑ, πρέπει να αναδειχθεί σε γνώμονα της υπό μελέτη μεταρρύθμισης. Παρά την απαιτητικής φύσεως εφαρμογή των σχετικών με τον προϋπολογισμό επιδόσεων αλλαγών, η αξιοσημείωτη προηγούμενη προσαρμογή της χώρας σε προτεινόμενες συστάσεις και η θεαματική αναδιαμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος, θεμελίωσε ένα θετικό προηγούμενο σε δημοσιονομικής φύσεως μεταρρυθμίσεις.

Συμπερασματικά λοιπόν διαπιστώνεται πως η ανάπτυξη που είναι δυνατόν να επιτευχθεί από την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν μπορεί παρά να αντιμετωπιστεί με μετριοπάθεια, χωρίς κάτι τέτοιο ωστόσο, δεδομένης της προηγούμενης εμπειρίας και αποφασιστικότητας που η Ελλάδα υπέδειξε, να υποδηλώνει απαισιοδοξία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική:

Tsekos T., Διαρθρωτικές Αλλαγές και Διοικητική Μεταρρύθμιση [Structural Changes and Administrative Reform] (May 1, 2015). Georgarakis N., Demertzis N. (eds), The Political Portrait of Greece. Crisis and the deconstruction of the political, National Center of Social Research, Gutenberg Publications, Athens pp 359-377, (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2724439>)

Αργειρίτης, Γ., Δαφέρμος Γ. και Μαρσέλλου Α. (2011). «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής λιτότητα και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», Μελέτες (Studies)/11, Παρατηρητήριο οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασία ΓΣΣΕ

Υπουργείο Οικονομικών, (2021). «Εισηγητική Έκθεση Ελληνικού Προϋπολογισμού», Αθήνα

Υπουργείο Οικονομικών, (2019). «Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων», Αθήνα

Υπουργείο Οικονομικών, (2021). «Προϋπολογισμός Επιδόσεων – 2022», Αθήνα

Υπουργείο Οικονομικών, (2021). «Προϋπολογισμός Επιδόσεων – 2022», Αθήνα

Ξενόγλωσση:

Curristine, T. (2003). "*Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*", OECD Journal on Budgeting, vol. 5/2, (<https://doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>).

Curristine, T., Lonti, S., Joumard, I. (2007). "*Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*", OECD Journal on Budgeting, Volume 7/No.1

Diamond, J. (2003). "Performance Budgeting: Managing the Reform Process", IMF Working Paper WP003/33

- Downes R., Moretti D., Scherie N. (2017). "*Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*", OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1
- European Commission (2020). "*Public Administration and Governance: Greece*", (doi:10.2887/141686)
- European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, Sapala, M., (2018). "*Performance budgeting: a means to improve EU spending: in-depth analysis*", Publications Office, 2018, (<https://data.europa.eu/doi/10.2861/911581>)
- Eurostat, (2019). "*Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the functions of Government (COFOG)*", Manuals and Guidelines, Eurostat 2019 edition
- Fabian, C., Johnson, J., Kavanagh S. (2015). "*The Challenges and Promise of Program Budgeting*", Government Finance Review October 2015
- Hawkesworth, I., Bergvall, D, Emery, R., Wehner, J. (2008). "*Budgeting in Greece*" OECD Journal on Budgeting, Volume 2008/3
- Ho. A., De Jong, M., Zhao, Z. (2020), "*Performance Budgeting Reform: Theory and International Practice*" p.296-312 (110.4324/9781351055307-20)
- Imas, L. Rist, C. (2009) "*The road to results: Deigning and Conducting Effective Development Evaluations*", chapter 3, p. 105-141, World Bank, (DOI: 10.1596/978-0-8213-7891-5)
- IMF, (2007). "Greece: Staff Report for the 2006 Article IV Consultation 9781451816273/1934-7685, (ISBN: 9781451816273/1934-7685)
- IMF, (2020). "Second Post-Program Monitoring Discussions with Greece", IMF Country Report No. 20308
- Kaplanoglou, G., Rapanos, V. (2011). "*The Greek Fiscal Crisis and the Role of Fiscal Governance*", Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe", GreSE Paper No 48
- Kim, J.M., Park., C. (2006). "*Top-down as Tool for Central Resource Management*", OECD Journal on Budgeting, Volume 6/ No.1

Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M., (2016). "*Reform of Public Administration in Greece: Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*", GreeSE papers (97), Hellenic Observatory, European Institute, London UK

Ministry of Finance – Greece, (2021) "*Draft Budgetary Plan*", Athens

Moretti, D., Keller, A., Chevacheuz, B. (2019). "*Budgeting in Greece*", OECD Journal on Budgeting, Volume 2019 Issue 2, (<https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en>)

Nguyen, H. (2007). "*Performance budgeting: Its rise and fall*". Maxwell Review (2008) pp. 91-106.

Nikitas V., Vasilopoulou V. (2022). "*Public Administration Reforms in Greece during the economic Adjustment Programs*", European Commission Discussion Paper 167, July 2022

OECD (2002). "*OECD Best Practices for Budget Transparency*", OECD Journal on Budgeting, vol. 1/3, (<https://doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>)

OECD (2017). "*Government at a Glance 2017*", OECD Publishing, Paris, (https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)

OECD (2019). "*OECD Good Practices for Performance Budgeting*", OECD Publishing, Paris, (<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>)

OECD (2019). "*OECD Good Practices for Performance Budgeting*", OECD Publishing, Paris, (<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>)

OECD, (2001). "*Government capacity to assure high quality regulation in Greece*", OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Greece

OECD, (2007). "*Performance Budgeting in OECD Countries*" - ISBN 978-92-64-03403-7

OECD, (2008). "*Performance Budgeting: A user's Guide*", Policy Brief, (March 2008)

OECD, (2016). "*OECD Performance Budgeting Survey: Integrating performance and results in budgeting - Highlights*"

OECD, (2018). "*OECD Best Practices for Performance Budgeting*"

OECD, (2019). "*Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries – Budgetary Governance in Practice: Greece*"

Policy Department D: Budgetary Affairs, (2019). "*Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States*", European Parliament - Directorate General for Internal Policies – Study requested by CONT Committee

Rivenbark, W. C., & Kelly, J. M. (2006). "*Performance Budgeting in Municipal Government*", *Public Performance & Management Review*, 30(1), 35–46.
<http://www.jstor.org/stable/20447615>

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

Robinson, M. (2011). "*Performance-Based Budgeting: Manual. Washington: The CLEAR Initiative*"

Robinson, M., Last D., (2009). "*A Basic Model of Performance-Based Budgeting*", International Monetary Fund - Fiscal Affairs Department

Rose, A. (2003). "*Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries*", Overseas Development Institute - Working Paper 209, ISBN 0 85003 653 4

Savignon A. B., Costumato L., Benedetta M., (2019) "*Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations*", *Administrative Sciences* 2019,9,79, (doi:10.3390/admsci9040079)

Schick, A. (2014). "*The metamorphoses of performance budgeting*", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2, (<https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>).

SERV, (2022). "*Annex C- Ex post evaluation and spending Reviews: Best Principles, Best Practices and Recommendations*"

Shaw T., (2016). "*Performance budgeting practices and procedures*", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2015/3

Trenovski, B., Nikolov, M. (2015). "*Cost-Benefit analysis of Performance Budgeting Implementation*", *CEA Journal of Economics*, 7663

Williams, D. W. (2006). "*Historical Perspective on Performance Budgeting: Performance Budgeting in the United States before 1960*", CUNY Bernard M Baruch College, CUNY Academic Works

World Bank, (2010). "*Results, Performance Budgeting and Trust in Government*"

Zrinski, "*Budget Classification, and Program and Performance Budgeting*"

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_governmen_(COFOG))

[explained/index.php?title=Glossary:Classification of the functions of governmen \(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_governmen_(COFOG)) (Πρόσβαση 10.09.2022)

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-performance_budget-v5-art6-en#page (Πρόσβαση 10.09.2022)

[8_Proypologismos.pdf \(opengov.gr\)](#) (Πρόσβαση 10.09.2022)