

11. Προϋπολογισμός

11.1. Προϋπολογισμός και αποδοτικότητα δημοσίων υπηρεσιών: υφιστάμενη κατάσταση

Το σύστημα σχεδιασμού και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, αποτελεί μία βασική παράμετρο προώθησης ή ανάσχεσης των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση. Χωρίς την ταυτόχρονη και αλληλένδετη αναδιοργάνωση των συστημάτων χρηματοδότησης και παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, η αποτελεσματικότητα και η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων κρίνεται ως ιδιαίτερα επισφαλής και σαθρή. Στην ελληνική περίπτωση ο προϋπολογισμός παρουσιάζεται, σύμφωνα με τα εμπειρικά δεδομένα, να αναπαράγει τις παθογένειες του διοικητικού συστήματος και επιπροσθέτως οι πρακτικές και τα μέσα εφαρμογής του να χαρακτηρίζονται από τον αναχρονισμό και την έλλειψη καινοτομίας και αποτελεσματικότητας.

Το σύστημα σχεδιασμού και εκτέλεσης του προϋπολογισμού διακρίνεται από το νομικό φορμαλισμό και την επικέντρωση των οικονομικών ελέγχων στην τυπική συμμόρφωση των φορέων με τις προβλέψεις του προϋπολογισμού. Το ελεγκτικό σύστημα χαρακτηρίζεται ως κοστοβόρο, επικεντρωμένο στις διαδικασίες και τις εισροές των εκτελούμενων δαπανών και πληρωμών των δημοσίων φορέων. Στο πλαίσιο αυτό ο δημοσιονομικός έλεγχος των Υπουργείων και των παρεχόμενων υπηρεσιών από το Υπουργείο Οικονομικών και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους βασίζεται στην εφαρμογή των αρχών της απλής λογιστικής επαλήθευσης, η οποία κρίνεται ως αναποτελεσματική και ιδιαίτερα γραφειοκρατική, αναφορικά με τον έλεγχο των σύνθετων και διαφοροποιημένων χρηματοδοτικών πράξεων των δημοσίων φορέων.

Στο σχεδιασμό και τα κριτήρια ελεγκτικής συμμόρφωσης του συστήματος απουσιάζει ο προσανατολισμός στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας των παρεχόμενων χρηματοδοτήσεων και του βαθμού επίτευξης των στόχων και αποτελεσμάτων των παρεχόμενων υπηρεσιών. Προβληματική επίσης χαρακτηρίζεται η ενσωμάτωση των διεθνών λογιστικών προτύπων σε επίπεδο πραγματικής συμμόρφωσης και η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος, καθώς η Ελλάδα αποτελεί από τις ελάχιστες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν έχει ενσωματώσει το συγκεκριμένο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης.

Η οργάνωση του συστήματος προϋπολογισμού στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη διοικητική ικανότητα ελέγχου της εφαρμογής των χρηματοδοτικών δεσμεύσεων και του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, τόσο από την πλευρά του Υπουργείου Οικονομικών, όσο και των αρμόδιων τομεακών Υπουργείων. Η γραφειοκρατική και αντι-αποδοτική στόχευση και αρχές σχεδιασμού του δημοσιονομικού συστήματος αποτυπώνεται στην παρουσία 14.000 διαφορετικών κωδικών χρηματοδότησης των δημοσίων φορέων και πολιτικών στον κρατικό προϋπολογισμό, επικεντρωμένων στις διαδικασίες και εισροές και χωρίς ουσιαστική προστιθέμενη αξία στον έλεγχο των υπηρεσιών και το συντονισμό των απαιτούμενων δράσεων εφαρμογής τους. Οι 14.000 αυτοί κωδικοί χρηματοδότησης δεν συνδέονται μεταξύ τους ούτε αξιολογούνται συστηματικά, σε μία προσπάθεια στοχευμένης συγκέντρωσης και ομαδοποίησης των διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων

ανά στόχο πολιτικής, δημιουργώντας έτσι σημαντικά προβλήματα αποδοτικότητας των χρηματοδοτήσεων.

Η αδυναμία εκτίμησης και αξιολόγησης του συνολικού ύψους δημόσιας χρηματοδότησης των δημοσίων φορέων αποκαλύπτεται και από το γεγονός ότι συχνά ακόμα και οι ίδιοι οι φορείς δεν γνωρίζουν το ακριβές μέγεθος των χρηματοδοτήσεων που λαμβάνουν, εξαιτίας της πολυπλοκότητας και των επικαλύψεων του συστήματος των κωδικών εγγραφής των δαπανών καθώς και της μη εγγραφής του συνόλου των διαθέσιμων πόρων σε αυτές. Το υφιστάμενο επίσης σύστημα κωδικοποίησης των δαπανών του προϋπολογισμού δεν αποτυπώνει την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων έναντι των εκτελούμενων αρμοδιοτήτων, καθώς απουσιάζει η οποιαδήποτε σύνδεση των κωδικών με τις εκροές και τα αποτελέσματα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Πρόκειται συνεπώς για ένα σύστημα κοστολόγησης καθαρά διαχειριστικού ελέγχου και κριτηρίων τυπικής συμμόρφωσης των φορέων με τις προβλεπόμενες διαδικασίες έγκρισης και διάθεσης των χρηματοδοτήσεων.

Πρόσθετα προβλήματα ελέγχου της δημόσιας χρηματοδότησης προκαλεί η μη ελεγκτική συσχέτιση μεταξύ των πόρων του ΠΔΕ, του προϋπολογισμού και του ΕΣΠΑ, καθώς και η παράλληλη λειτουργία μεγάλου αριθμού ειδικών λογαριασμών και κωδικών. Η πολυπλοκότητα αυτή και η απουσία συνοχής επιφέρει σε ορισμένες περιπτώσεις την πολλαπλή χρηματοδότηση υπηρεσιών και φορέων, τη διασπάθιση της κρατικής χρηματοδότησης και την αδυναμία συνολικής παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε επιχειρησιακό επίπεδο.

Ο ΟΟΣΑ, το 2008 στην έκθεσή του για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων στην Ελλάδα επισημαίνει¹ την ανάγκη ενίσχυσης της ικανότητας του Κοινοβουλίου σε ότι αφορά τον προϋπολογισμό. Η κοινοβουλευτική συζήτηση επί του προϋπολογισμού θα πρέπει να αποτελεί μία διαδικασία προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου και όχι απλώς μία παρουσίαση της κατανομής κονδυλίων αποσυνδεδεμένα από τους στόχους και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί τη μεθοδολογία κατάρτισης του προϋπολογισμού που βασίζεται σε πολυετείς προβλέψεις και στην αξιολόγηση της απόδοσης των χρηματοδοτούμενων πολιτικών. Η σχετική μεταρρύθμιση στο σύστημα προϋπολογισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης κρίνεται ότι συμβάλλει στην χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και στην προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, αλλά επίσης προβάλλει ως επιτακτική ανάγκη στη σημερινή κατάσταση δημοσιονομικής περιστολής.

Καίρια ζητήματα στην εφαρμογή του συστήματος του προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελούν η σύνδεση μεταξύ στόχων, προτεραιοτήτων και δαπανών, η λειτουργική και οργανωτική ταξινόμηση, η αποκεντρωμένη διαχείριση και ευθύνη εκτέλεσης, η εκτίμηση των δαπανών από μηδενική βάση και η κοστολόγηση, και η ανάπτυξη στόχων και δεικτών μέτρησης των δράσεων που χρηματοδοτούνται.

Η μεταρρύθμιση προς έναν προϋπολογισμό προγραμμάτων δεν είναι μια τεχνική, γραφειοκρατική αλλαγή, αλλά μια εξόχως πολιτική και επιτελική μεταρρύθμιση δεδομένου ότι η έννοια της στρατηγικής αποτελεί τόσο συστατικό στοιχείο όσο και μέσο αυτής. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί ένα ολοκληρωμένο εργαλείο για την υποστήριξη της λήψης αποφάσεων και τη στρατηγική χάραξη των

¹ www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf

δημοσίων πολιτικών. Συνδέεται άμεσα, λοιπόν, με τη διατύπωση των στόχων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών και αποτελεί στοιχείο του στρατηγικού προγραμματισμού των δημοσίων φορέων.

11.2 Διοικητική ικανότητα και επιχειρησιακός έλεγχος προϋπολογισμού: Δομικοί κι λειτουργικοί περιορισμοί

Η απουσία σύνδεσης των κωδικών χρηματοδότησης ανά κέντρο κόστους στους δημόσιους φορείς, τα οποία δεν υπάρχουν και δεν λειτουργούν στην Ελλάδα, περιπλέκει περαιτέρω τον έλεγχο και την αποδοτική διάθεση των πόρων, καθώς δεν αντιστοιχούν οι διαθέσιμοι πόροι σε συγκεκριμένες διοικητικές υπηρεσίες και οργανισμούς. Παρόμοιας λογικής πρόβλημα αποτελεί η αδυναμία κοστολόγησης και παρακολούθησης της κατανομής της διαθέσιμης χρηματοδότησης ανά παρεχόμενη υπηρεσία, εξαιτίας της απουσίας τυποποιημένης αποτύπωσης και σαφούς κατανομής των αρμοδιοτήτων που συνθέτουν τη λειτουργία τους. Στο ίδιο πλαίσιο η προμήθεια υπηρεσιών και εξοπλισμού συχνά δεν βασίζεται στο στρατηγικό προγραμματισμό κάλυψης των αναγκών και επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων των φορέων, προκαλώντας την περιορισμένη αποδοτικότητα της χρησιμοποιούμενης χρηματοδότησης.

Προβληματική επίσης παρουσιάζεται η κατανομή του προϋπολογισμού καθώς το μεγαλύτερο μέρος της αφορά τη μισθολογική δαπάνη, αισθητά αυξημένη του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, καθώς και την κάλυψη των ιδιαίτερα χρονοβόρων και κοστοβόρων διαδικασιών λειτουργίας και επικοινωνίας των δημοσίων υπηρεσιών, απόρροια της περιορισμένης ανάπτυξης των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της πλημμελούς απλούστευσης του ρυθμιστικού πλαισίου παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. Επιπρόσθετα η παρουσία υψηλής μισθολογικής και διαχειριστικής δαπάνης στα Υπουργεία και τους φορείς της κεντρικής διοίκησης, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των διαθέσιμων δαπανών για τη χρηματοδότηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εφαρμογή πολιτικών και προγραμμάτων αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Σύμφωνα με την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης που διενεργήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκύπτει ότι από το 2007 και έπειτα οι λειτουργικές δαπάνες κυμαίνονται περίπου στο 25% του συνολικού κόστους χρηματοδότησης της κεντρικής διοίκησης. Αναλυτικότερα, κυμάνθηκαν στο 27% προϋπολογιστικά (και 25% απολογιστικά) για το έτος 2007, αυξήθηκαν ελαφρώς το 2009 περί το 30% σε επίπεδο προϋπολογισμού (ενώ απολογιστικά κυμάνθηκαν μόνο στο 20% για το ίδιο έτος) για να συμπιεστούν στο 25% στον προϋπολογισμό του 2011. Ταυτόχρονα, οι μισθολογικές δαπάνες κινούνται διαχρονικά στο 75% του συνολικού κόστους και ειδικότερα κυμάνθηκαν στο 73% προϋπολογιστικά (και 75% απολογιστικά) για το έτος 2007, αυξήθηκαν ελαφρά στο 80% σε επίπεδο απολογισμού κατά το 2009, για να συμπιεστούν ξανά σημαντικά τα τελευταία έτη στο 75%. Πάντως αυτή η αύξηση που παρατηρείται κατά το έτος 2009 μπορεί να μην οφείλεται σε πραγματική αύξηση μισθών, αλλά κυρίως σε ενσωμάτωση των επιδομάτων των ειδικών λογαριασμών στο τακτικό προϋπολογισμό (σύμφωνα με το Ν.3697/2008). Όσον αφορά στο συνολικό κόστος, προκύπτει ότι

απολογιστικά αυτό δεν υπερβαίνει τις προϋπολογισθείσες δαπάνες. Επίσης το συνολικό κόστος, σε προϋπολογιστικό και απολογιστικό επίπεδο, παρουσιάζει αύξηση κατά το έτος 2009, για να μειωθεί τα επόμενα χρόνια και το 2011 να επανέλθει στα επίπεδα του 2007. **Αξίζει να επισημανθεί ότι το συνολικό λειτουργικό και μισθολογικό κόστος κόστος αντιπροσωπεύει ένα ελάχιστο τμήμα (2%-3% διαχρονικά) του συνόλου των εξόδων των δημοσιευμένων κρατικών προϋπολογισμών και απολογισμών, κι αυτό οφείλεται στο μεγάλο ύψος των μεταβιβαστικών πληρωμών που αποτελούν το κύριο μέρος των κρατικών δαπανών.**

Συμπερασματικά, διαπιστώνεται αδυναμία επιμερισμού του κόστους και αντιστοίχισης δαπανών με τις δομές και το προσωπικό τους, όχι τόσο σε επίπεδο υπουργείου αλλά κυρίως σε κατώτερα ιεραρχικά δομές (π.χ. γενική γραμματεία, γενική διεύθυνση). Το πρόβλημα αυτό γίνεται πιο έντονο στην περίπτωση που υπήρχαν αλλαγές στις δομές των υπουργείων και μετακινήσεις σχετικών δομών. Η σχετική ταξινόμηση της χρηματοδότησης μέσω φορέων και κυρίως ειδικών φορέων (που μπορεί να μην συνδέονται πάντα ευθέως δομές αλλά με λειτουργίες π.χ. 07/130:Εκλογές, 09/780: Δαπάνες ανάληψης προεδρίας ΟΑΣΕ) δεν ακολουθεί ενιαία μεθοδολογική βάση και δεν βοηθά στην σύνδεση των δομών με τις λειτουργίες τους, τα αποτελέσματά τους και το κόστος τους.

Ως προς την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων επιχειρησιακού χαρακτήρα και εκροών, αυτή υποβαθμίζεται περαιτέρω από την απουσία διαδικασιών αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των επιχειρησιακών εκροών και τη μη συντονισμένη χρησιμοποίηση των συνολικά διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων για κάθε υπηρεσία ή πρόγραμμα. Οι επικαλύψεις και η κατάτμηση των αρμοδιοτήτων των φορέων, προκαλεί αντίστοιχα αποτελέσματα και στη συντονισμένη διάθεση της της κρατικής χρηματοδότησης με τους υπόλοιπους διαθέσιμους πόρους εκτός προϋπολογισμού όπως πόρους τους ΕΣΠΑ, ανταποδοτικούς πόρους και την ιδιωτική επένδυση και χρηματοδότηση.

11.3 Έλεγχος προϋπολογισμού: Γραφειοκρατία και περιορισμένη διοικητική ικανότητα

Ο κεντρικός συντονισμός και η εποπτεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τα Υπουργεία και τους αρμόδιους φορείς παρουσιάζεται ως ιδιαίτερα αναποτελεσματικός και δεν διασφαλίζει την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων, παρά το πλήθος και τη συνεχή άσκηση ελέγχων. Έλεγχοι οι οποίοι χαρακτηρίζονται από το υψηλό γραφειοκρατικό κόστος, την παρουσία επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων, καθώς και την κατάτμηση του αντικειμένου και της αρμοδιότητας εκτέλεσης τους.

Η διατήρηση της λογικής εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχου στο σύνολο των οικονομικών πράξεων και διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων από το ΓΛΚ και το Ελεγκτικό Συνέδριο σε συνδυασμό με την απουσία αξιολόγησής τους ως προς την επίτευξη της βέλτιστης αποδοτικότητας της χρηματοδότησης, επιτείνει περαιτέρω την αστοχία του υφιστάμενου προϋπολογιστικού συστήματος. Η καταγραφή των δεδομένων οικονομικής λειτουργίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης είναι επίσης προβληματική καθώς χαρακτηρίζεται από την κατάτμηση των διαδικασιών, την έλλειψη κωδικοποίησης και διασύνδεσης, τη στόχευση στη συλλογή στοιχείων

διαδικαστικού - λειτουργικού ελέγχου και όχι επιχειρησιακών εκροών και αποτελεσμάτων των υπηρεσιών.

Περιορισμένης αποτελεσματικότητας παραμένει και η ενσωμάτωση των θεσμοθετημένων και αναγκαίων αλλαγών στο σύστημα προϋπολογισμού. Οι διατάξεις του νόμου 3871/2011 για την αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως, ενώ η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα προβληματική σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης αλλά και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ίδια η εικόνα και στη λειτουργία κέντρων κόστους στα Υπουργεία, και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες. Η ανάπτυξη ενός συστήματος προϋπολογισμού προγραμμάτων, παρά την προστιθέμενη αξία του για την ευρύτερη αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος και τις συστάσεις του ΟΟΣΑ, παραμένει ατελής και σε ιδιαίτερα πρώιμη φάση.

Η αναποτελεσματικότητα εφαρμογής του υφιστάμενου συστήματος προϋπολογισμού και η αναγκαιότητα σύνδεσής του με τις προωθούμενες αλλαγές στην οργάνωση και παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, κρίνουν ως αναγκαίο τον εκ των βάθρων ανασχεδιασμό ενός νέου μοντέλου σχεδιασμού και ελέγχου, λιγότερο γραφειοκρατικού και προσανατολισμένου προς την προώθηση της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης.

Η αποδοτική λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος περιορίζεται από την αναπαραγωγή των ιδεοτυπικών παθογενειών της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης: η κατάτμηση και οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων, η απουσία ενσωμάτωσης αποδοτικών εργαλείων σχεδιασμού και ελέγχου, η επικέντρωση στην αξιολόγηση της ρυθμιστικής συμμόρφωσης των διαδικασιών και όχι στην επίτευξη των στόχων και των αποτελεσμάτων λειτουργίας, καθώς και η περιορισμένη διοικητική ικανότητα εφαρμογής και συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής, συνηγορούν στην αρνητική αυτή αξιολόγηση. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται η έκταση της παραπάνω αναφερόμενης απουσίας στρατηγικής στην εφαρμογή του προϋπολογισμού.

Αριθμός τροποποιητικών αποφάσεων προϋπολογισμού κατά το 2006 - 2007

Ποσό	2006	2007
< 5 000 €	2 538	2 587
> 5 000 and < 10 000 €	853	839
> 10 000 and < 20 000 €	549	783
> 20 000 and < 50 000 €	699	757
> 50 000 and < 100 000 €	396	441
> 100 000 and < 500 000 €	623	671
> 500 000 €	511	572
Σύνολο	6 169	6 650

11.4. Κατευθύνσεις και πολιτικές αναδιοργάνωσης του συστήματος προϋπολογισμού: Σε αναζήτηση ενός νέου αξιακού

συστήματος στο σχεδιασμό και την κατανομή της δημόσιας χρηματοδότησης

Η αναγκαία αναδιοργάνωση του δημοσιονομικού συστήματος στην Ελλάδα, πρέπει να μπει σε θέματα αξιών και αρχών της κρατικής χρηματοδότησης μέσω του προϋπολογισμού. Σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία κρατών που βάσισαν τη μεταρρύθμιση του διοικητικού τους συστήματος στην αναμόρφωση του προϋπολογισμού και του οικονομικού ελέγχου, όπως η Νέα Ζηλανδία, η Δανία και ο Καναδάς, κρίσιμη παράμετρος θεωρείται η θεσμοθέτηση νέων αρχών και η εκ νέου νοηματοδότηση των υφιστάμενων.

Η θεσμική κατοχύρωση των αρχών της αποδοτικότητας και της συγκριτική επιλογής της βέλτιστης μεθόδου χρηματοδότησης, θα συνδράμουν στον εξορθολογισμό του κόστους της δημόσιας διοίκησης και την προώθηση των αλλαγών σε αυτή. Η διαφάνεια αποτελεί αρχή βελτίωσης της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης, σύμφωνα και με τις ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών και των φορέων της αγοράς. Σύμφωνα με τις αρχές της λογοδοσίας και της διοικητικής αρμοδιότητας, θα πρέπει να υπάρχει σαφής κατανομή των απαιτούμενων διαδικασιών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, οι οποίοι αναλαμβάνουν την υποχρέωση εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους με σκοπό την επίτευξη των στόχων των υπηρεσιών με τον πλέον αποδοτικό τρόπο και δημοσιοποιώντας τα αποτελέσματα στο Κοινοβούλιο και τους υπόλογους της ασκούμενης πολιτικής.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Ο προϋπολογισμός απόδοσης στα Καναδικά Υπουργεία

Κάθε Υπουργείο οφείλει να δρα σύμφωνα με ετήσια επιχειρησιακά σχέδια, στα οποία αναφέρονται οι προσδοκώμενοι στόχοι και το κόστος. Οι στόχοι ανά υπηρεσία και φορέα καθορίζονται και εξειδικεύονται σύμφωνα με τους 21 εθνικούς στρατηγικούς στόχους για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Στους εθνικούς αυτούς στόχους συμπεριλαμβάνονται η μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών, η βελτίωση του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών, ο περιορισμός του απαιτούμενου χρόνου ολοκλήρωσης μίας διαδικασίας, ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων και η ψηφιακή παροχή των υπηρεσιών.

Για κάθε παρεχόμενη υπηρεσία υπάρχει εξειδικευμένη κοστολόγηση της απαιτούμενης δαπάνης από τον προϋπολογισμό του φορέα - υπουργείου και δράσεις για τον περιορισμό του κόστους της σε ετήσια βάση κατά το ελάχιστο 5%. Η κατανομή του προϋπολογισμού γίνεται ανά στόχο πολιτικής - υπηρεσίας και κατανέμεται μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών του φορέα συνολικά.

Από την εφαρμογή του προϋπολογισμού απόδοσης μέσα σε μία τετραετία το κόστος παροχής στα Υπουργεία περιορίστηκε σε μία πενταετία κατά 22%, ενώ επιτυγχάνεται επίτευξη των στόχων σε ποσοστά 80 - 92%, τα οποία μεταφράζονται σε βελτίωση της αποδοτικότητας κατά 30 - 38%

11.5 Απλούστευση και κωδικοποίηση του συστήματος ελέγχου και κατανομή των δαπανών του προϋπολογισμού

Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση των αρχών και στόχων του προϋπολογισμού στις δημόσιες υπηρεσίες καθίστανται μετέωρη δίχως την ταυτόχρονη απλούστευση και τον ανασχεδιασμό των υφιστάμενων διαδικασιών και αρμοδιοτήτων κατάρτισης και ελέγχου. Οι 14.000 κωδικοί του κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να κωδικοποιηθούν και να ενοποιηθούν σε πεδία πολιτικής. Τα πεδία πολιτικής θα αποτελούν το πρώτο επίπεδο κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού, τα οποία με τη σειρά τους θα εξειδικεύονται σε τυποποιημένες κατηγορίες πράξεων που συνθέτουν τον κύκλο και τις απαιτήσεις σχεδιασμού και εφαρμογής μίας δημόσιας πολιτικής και των υπηρεσιών που τη συνθέτουν. Για κάθε πεδίο πολιτικής και κατηγορία δράσης και υπηρεσιών θα γίνεται η αξιολόγηση της εφαρμογής της, σύμφωνα με ένα τυποποιημένο και κεντρικά οριζόμενο σύστημα δεικτών αξιολόγησης στρατηγικού χαρακτήρα. Η κωδικοποίηση και αποκάθαρση των προϋπολογιστικών κωδικών και η σύνδεσή τους με συγκεκριμένους δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσμάτων, αποτέλεσε τη βάση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας, καθώς και της Βρετανικής πολιτικής για τον εξορθολογισμό του κόστους και την προώθηση της αποδοτικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες.

Στο Ελληνικό μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού είναι απαραίτητη η αντικατάσταση του αναποτελεσματικού και γραφειοκρατικού μοντέλου των χιλιάδων κωδικών, με ένα τυποποιημένο σύστημα δεσμεύσεων και δεικτών ελέγχου της εκτέλεσης και των αποτελεσμάτων. Οι δεσμεύσεις θα αποτυπώνουν τις ανάγκες των φορέων ανά λειτουργία και διεύθυνση – γενική διεύθυνση, την υπηρεσία – πολιτική που αφορούν, τις προβλεπόμενες δράσεις εφαρμογής και τους στόχους επίτευξης, καθώς και δείκτες αξιολόγησης. Ουσιαστικά θα πρόκειται για ένα σύστημα ελέγχου της αναγκαιότητας της απαιτούμενης χρηματοδότησης, σε σχετικοποίηση όμως των λειτουργικών αναγκών κάλυψης με τους επιχειρησιακούς στόχους της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Κατά τα πρότυπα της προτεινόμενης αξιολόγησης των υφιστάμενων διαδικασιών στο σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων, με στόχο την απο-γραφειοκρατικοποίηση των διαδικασιών και την προώθηση της αποδοτικότητας, αντίστοιχο πρόγραμμα θα πρέπει να εφαρμοστεί και σε επίπεδο αναγκών και κατανομής της διαθέσιμης χρηματοδότησης. Στόχο του προγράμματος το οποίο θα υλοποιηθεί από τις αρμόδιες μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού θα αποτελεί η επανα-αξιολόγηση των υφιστάμενων υπηρεσιών σε σχέση με την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις προβλεπόμενες διαδικασίες.

Η επανααξιολόγηση αυτή θα θέτει ως βασικές προτεραιότητες τη βελτίωση της αποδοτικότητας και τον περιορισμό του κόστους, μέσα από την προώθηση της καινοτομίας, την απλούστευση και την επιλογή της βέλτιστης μεθόδου. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα τα οποία θα προκύψουν, θα καταστεί εφικτός ο εξορθολογισμός διάθεσης της κρατικής χρηματοδότησης και η επιλογή του πλέον κατάλληλου φορέα και προγραμμάτων.

11.6 Συνδέοντας τον προϋπολογισμό με τους στόχους των υπηρεσιών: προϋπολογισμός απόδοσης

Ο εξορθολογισμός των χρηματοδοτικών αναγκών και στόχων των δημοσίων υπηρεσιών μέσα από τις οικονομικές αξιολογήσεις αποδοτικότητας και σκοπιμότητας μετασχηματίζει τις χρηματοδοτήσεις των φορέων σε επιχειρησιακές δράσεις και προγράμματα, τη βάση του νέου και διεθνώς υιοθετούμενου μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Την οικονομική επανα-αξιολόγηση των υφιστάμενων διαδικασιών, εφάρμοσαν σαν πρώτο στάδιο αναμόρφωσης του δημοσιονομικού τους συστήματος και βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών τους κράτη όπως ο Καναδάς, η Δανία και η Νέα Ζηλανδία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των προγραμμάτων οικονομικής αξιολόγησης της επιχειρησιακής λειτουργίας των φορέων, επιλέχθηκαν ποιες υπηρεσίες θα πρέπει να συνεχίσουν να παρέχονται, με ποια μέθοδο και από ποιο φορέα, με το τελευταίο κριτήριο να περιλαμβάνει την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων του δημοσίου.

Στο Καναδικό και Βρετανικό μοντέλο η λειτουργική αξιολόγηση των χρηματοδοτήσεων του προϋπολογισμού, αποτέλεσε τη βάση για τον καθορισμό ποιων υπηρεσιών θα συνεχίσουν να παρέχονται από τους δημόσιους φορείς και με ποιες μορφές. Στο πλαίσιο αυτό η αξιολόγηση της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης, συνδυάστηκε με τα εναλλακτικά συστήματα παροχής από ιδιώτες και τον τρίτο τομέα. Το κάθε Υπουργείο έπρεπε να καταθέσει στρατηγικό σχέδιο κοστολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών τους με προσανατολισμό στον περιορισμό του κόστους. Σύμφωνα με τα οικονομικά στοιχεία ο αρμόδιος φορέας έπρεπε να επιλέξει σύμφωνα με τυποποιημένα κριτήρια αξιολόγησης το εάν θα έπρεπε να συνεχίσει να παρέχεται η υπηρεσία, από ποιο φορέα, δημόσιο ή ιδιωτικό και με ποια μέθοδο.

Βασικό κριτήριο του εξορθολογισμού του λογιστικού συστήματος του δημοσίου αποτέλεσε κατά την εμπειρία των χωρών αυτών, η απλούστευση των προβλεπόμενων διαδικασιών έγκρισης και ελέγχου των δαπανών, από το διαδικαστικό έλεγχο στην αξιολόγηση απόδοσης και εκροών και την κωδικοποίηση - ενοποίηση των λογιστικών εγγραφών ανά πεδίο πολιτικής και σύμφωνα με μοναδιαία εγγραφή ανά φορέα. Επιπρόσθετα και σαν μαθησιακή διαδικασία των δημοσίων οργανισμών, ουσιαστικά εισήγαγε το στρατηγικό σχεδιασμό, την αξιολόγηση αποδοτικότητας και την ενσωμάτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, στους δημόσιους φορείς.

Διεθνώς καλή πρακτική στην κωδικοποίηση και απλούστευση του συστήματος εγγραφών και δεσμεύσεων του προϋπολογισμού θεωρείται το Φιλανδικό μοντέλο στο οποίο εντός μίας πενταετούς περιόδου μετάβασης από το λογιστικό στο διπλογραφικό σύστημα επήλθε μία δραστική κωδικοποίηση και συνένωση των 1.600 διαφορετικών εγγραφών και δεσμεύσεων σε 17 τομείς πολιτικής και διοίκησης. Οι τομείς αυτοί που αντιστοιχούν στις βασικές δημόσιες πολιτικές και υποστηρικτικές αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, χωρίζονται σε 20 τυποποιημένες υποκατηγορίες διοικητικών αντικειμένων, οι οποίες αναλύονται σε μοναδιαίες δεσμεύσεις εσόδων ή δαπανών. Κάθε δέσμευση εσόδων ή δαπανών πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων, βάσει του εθνικού σχεδιασμού για τον προϋπολογισμό και την εξειδίκευση του ανά Υπουργείο.

Το φιλανδικό μοντέλο προϋπολογισμού απόδοσης στη δημόσια διοίκηση

Έχοντας ως σημείο εκκίνησης ένα απαρχαιωμένο και καθαρά λογιστικού ελέγχου δημοσιονομικό σύστημα, η Φιλανδία μέσα σε μία πενταετία κατάφερε να γίνει χώρα πρότυπο διεθνώς αναφορικά με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος στην κεντρική διοίκηση και την αξιολόγηση των επιπτώσεων της κρατικής χρηματοδότησης.

Στη βάση του νέου συστήματος προϋπολογισμού βρίσκεται η απλούστευση της πληροφόρησης, τόσο σε επίπεδο συλλογής και καταγραφής, όσο και αναφοράς και λογοδοσίας. Η μείωση του αριθμού των 14.000 διαφορετικών κωδικών του εθνικού προϋπολογισμού και των 360 πεδίων δραστηριότητας, σε λιγότερους από 300 κωδικούς δεσμεύσεων και 17 βασικές κατηγορίες διοικητικών δραστηριοτήτων, συνοδεύτηκε από την υποχρέωση ετήσιας αναφοράς των αποτελεσμάτων λειτουργίας των φορέων στο Κοινοβούλιο και τους αποδέκτες των υπηρεσιών, μέσω στρατηγικής αναφοράς. Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος προϋπολογισμού γίνεται μέσω ετήσιων επιχειρησιακών σχεδίων, των οποίων οι στόχοι και η συνεκτικότητα των δράσεων διασφαλίζεται από το ετήσιο εθνικό σχέδιο στρατηγικής του Υπουργείου Οικονομικών.

Οι λειτουργικές δαπάνες και οι παρεχόμενες υπηρεσίες αξιολογούνται σε επίπεδο αποτελεσματικότητας της πολιτικής και επιχειρησιακής λειτουργίας των φορέων. Στα κριτήρια αξιολόγησης της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης συμπεριλαμβάνονται η επιχειρησιακή αποδοτικότητα, η επίτευξη των στόχων των εκροών των υπηρεσιών, κριτήρια ποιοτικής λειτουργίας και η συνεισφορά τους στην αποδοτική διαχείριση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

11.7 Νέα διοικητική αρχιτεκτονική δημοσιονομικού συστήματος: Από το φορμαλισμό στην αποδοτικότητα

Η απαιτούμενη νέα αρχιτεκτονική του συστήματος προϋπολογισμού θα πρέπει να συνδυάζει τον κεντρικό συντονισμό σε επίπεδο κατάρτισης και εποπτείας, με την αποκεντρωμένη εκτέλεση και διαχειριστική έλεγχο, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους στόχους και δράσεις. Για την εφαρμογή της νέας αρχιτεκτονικής απαιτείται η ενσωμάτωση στις αρμόδιες μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού των Υπουργείων, ειδικής μονάδας παρακολούθησης του προϋπολογισμού, η οποία θα αποτελεί δορυφόρο της αναβαθμισμένης γενικής διεύθυνσης προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών. Αντίστοιχες μονάδες – κέντρα κόστους πρέπει να συσταθούν σε περιφερειακό επίπεδο και στο σύνολο των φορέων της κεντρικής διοίκησης.

Η δημιουργία κέντρων κόστους σε Υπουργικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και στις δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσε τη βάση ανάπτυξης του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος στην Ιταλική δημόσια διοίκηση στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και τη συγκράτηση του συνεχώς αυξανόμενου κόστους του δημοσίου τομέα. Μία πιο στρατηγική προσέγγιση των κέντρων κόστους αποτελούν οι μονάδες στρατηγικής και προϋπολογισμού στην Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι οποίες εκτός από την εποπτεία τήρησης των λογιστικών εγγραφών παρακολουθούν και την εφαρμογή των στόχων και εκροών του προϋπολογισμού σε σχέση με τις παρεχόμενες υπηρεσίες και προγράμματα, ανά Υπουργείο και φορέα της κεντρικής και τοπικής διοίκησης.

Οι μονάδες αυτές θα είναι υπεύθυνες για την καταγραφή των επιχειρησιακών αναγκών των διευθύνσεων, την κατανομή της χρηματοδότησης μεταξύ αυτών, καθώς και την εξειδίκευση του εθνικού προϋπολογισμού σε υπουργικό επίπεδο. Η εξειδίκευση του προϋπολογισμού από τις αρμόδιες μονάδες διενεργείται σύμφωνα με τις οικονομικές ανάγκες των υπαγόμενων υπηρεσιών και τους επιχειρησιακούς στόχους και εκροές των αρμοδιοτήτων τους. Αρμοδιότητα των μονάδων αποτελεί επίσης η ο εσωτερικός έλεγχος των διαδικασιών εξέλιξης της διάθεσης της χρηματοδότησης και του βαθμού επίτευξης των προδιαγεγραμμένων στόχων, σύμφωνα με τυποποιημένες διαδικασίες. Στη θεσμοθέτηση των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου της αποδοτικότητας στη λειτουργία των δημοσίων φορέων, τόσο σε επίπεδο διαχειριστικής λειτουργίας, όσο και σε επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών έχουν προχωρήσει η Ολλανδία και η Μεγάλη Βρετανία. Μία διαδικασία η οποία συνδέει τον οικονομικό έλεγχο, με τη διασφάλιση της επίτευξης της αποδοτικότητας και των στόχων της απλούστευσης, καθώς και την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.

Τα κέντρα κόστους εκτός από την εύλογη παρακολούθηση και αναφορά των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε υπουργικό επίπεδο, αποτελούν το θεσμικό όχημα και για την ενοποίηση των διαδικασιών δημοσιονομικού ελέγχου με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό. Ένας διαχωρισμός ο οποίος συνεχίζει να υπάρχει στην Ελληνική δημόσια διοίκηση με καταστροφικές συνέπειες στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας χρηματοδότησης. Η ενοποίηση του προϋπολογισμού με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελεί τη βάση της νέας στρατηγικής για την οργάνωση και λειτουργία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τον περιορισμό της σπατάλης.

11.8 Επιχειρησιακή ενσωμάτωση του προϋπολογισμού απόδοσης στη λειτουργία των δημοσίων φορέων

Βασικό εργαλείο για την αναμόρφωση της επιχειρησιακής λειτουργίας του συστήματος προϋπολογισμού, αποτελούν τα στρατηγικά σχέδια των Υπουργείων και των φορέων. Μέσα από το στρατηγικό σχεδιασμό καθίστανται εφικτή η παρακολούθηση της εκτέλεσης των δεσμεύσεων του προϋπολογισμού σύμφωνα με τους στόχους και σκοπούς χρηματοδότησης, καθώς και η επιχειρησιακή διασύνδεση σε επίπεδο υλοποίησης, των δράσεων με τον οικονομικό προγραμματισμό και τη διατιθέμενη χρηματοδότηση του φορέα. Σημαντικό πλεονέκτημα της ενσωμάτωσης του προϋπολογισμού στο στρατηγικό σχεδιασμό αποτελεί και η εξασφάλιση της βιωσιμότητας της μετάβασης από τους επικαλυπτόμενους και κοστοβόρους διαχειριστικούς και διαδικαστικούς ελέγχους, στην αξιολόγηση αποδοτικότητας βάσει προδιαγεγραμμένων εκροών και αποτελεσμάτων. Τέλος, τίθεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού σε μία ευρύτερη πολιτική στόχευση προώθησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και ανα-διανομής της κρατικής χρηματοδότησης σύμφωνα με τους αναπτυξιακούς άξονες και τις πραγματικές ανάγκες των φορέων, σε μία νέα όμως βάση επιχειρησιακή και όχι διαχειριστική.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί την εξειδίκευση σε επίπεδο Υπουργείων και φορέων της διοίκησης των στόχων και δεσμεύσεων του κρατικού προϋπολογισμού, στο πλαίσιο του συστήματος κεντρικού σχεδιασμού – εποπτείας και αποκεντρωμένης

εξειδίκευσης και ελέγχου της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης. Τα Υπουργεία και οι φορείς θα πρέπει να καταθέτουν σε ετήσιο επίπεδο εφαρμογής αλλά με τριετή ανάπτυξη, τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες, τις δράσεις που αναλαμβάνουν, καθώς και τους δείκτες και κριτήρια αξιολόγηση επίτευξής τους. Σαφής διαχωρισμός θα πρέπει να γίνεται μεταξύ των λειτουργικών δεσμεύσεων και των επιχειρησιακών δεσμεύσεων και στόχων, σύμφωνα και με το Ολλανδικό και Βρετανικό μοντέλο σχεδιασμού. Στα εθνικά αυτά μοντέλα ανάπτυξης του διπλογραφικού συστήματος και του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην κυβέρνηση, μέρος του στρατηγικού σχεδιασμού του προϋπολογισμού αποτελεί η ενσωμάτωση δράσεων απλούστευσης. Αναγκαία θεωρείται και η διενέργεια τυποποιημένης διαβούλευσης με τις υπηρεσιακές μονάδες των υπουργείων – φορέων και τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Τα προγράμματα προϋπολογισμού επιχειρησιακών εκροών των Ιρλανδικών Υπουργείων

Από το 2007 το Υπουργείο Οικονομικών έχει εισάγει στη λειτουργία των Υπουργείων της Ιρλανδικής κυβέρνησης, την υποχρέωση ανάπτυξης του στρατηγικού τους σχεδιασμού σε ετήσια βάση, σύμφωνα με την κατανομή και τους εκτιμώμενους στόχους της χρηματοδότησης που λαμβάνουν από τον κρατικό προϋπολογισμό. Στόχο του προγράμματος αποτέλεσε η ενοποίηση των προηγούμενα ασύνδετων οργανωτικά διαδικασιών κατάρτισης του προϋπολογισμού ανά φορέα της κεντρικής διοίκησης και παροχής των υπηρεσιών.

Τα επιχειρησιακά αυτά σχέδια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, βασίζονται στη δήλωση στρατηγικών στόχων, την οποία σχεδιάζουν και εξειδικεύουν σε άξονες εφαρμογής και δείκτες αξιολόγησης το σύνολο των Υπουργείων και έχει τριετή ορίζοντα εφαρμογής. Η δήλωση στρατηγικής περιλαμβάνει το όραμα του Υπουργείου, τους στόχους – ανάγκες προς επίτευξη και αναδιοργάνωση στην παροχή των υπηρεσιών τους και τα μέσα επίτευξής τους, μεταξύ των εναλλακτικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και μέσων παροχής. Στους επιχειρησιακούς τους στόχους πρέπει να ενσωματώνονται μέτρα για τη μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών και βελτίωσης της αποδοτικότητας των εμπλεκόμενων διευθύνσεων και τμημάτων.

Τα ετήσια σχέδια δράσης έχουν τη μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων και περιλαμβάνουν τους στόχους και ιδιαίτερα την περιγραφή των εκροών των παρεχόμενων υπηρεσιών, τους απαιτούμενους χρηματοδοτικούς πόρους και τις ανάγκες χρησιμοποίησης του προσωπικού του φορέα. Η αξιολόγηση αποδοτικότητας γίνεται ανά τμήμα και διεύθυνση αξιολογώντας συγκριτικά την κατανομή του προσωπικού και του απαιτούμενου ποσοστού του προϋπολογισμού του φορέα, σε σχέση με τις παραγόμενες εκροές των υπηρεσιών και την ετήσια συγκριτική τους αξιολόγηση, σε σχέση με τις εκροές των προηγούμενων ετών.

Η λειτουργία και η αξιολόγηση του μοντέλου αυτού προϋπολογισμού προγραμμάτων βασίζεται στη δημιουργία κέντρων κόστους εντός των Υπουργείων και τη διασύνδεση της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και της εσωτερικής κατανομής των αρμοδιοτήτων, σε σχέση με τη στόχευση επίτευξης των επιχειρησιακών προτύπων λειτουργίας και εκροών των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τα στρατηγικά σχέδια του προϋπολογισμού προγραμμάτων τα οποία μπορούν να αποτελούν ξεχωριστά επιχειρησιακά σχέδια δεσμεύσεων, όπως στις περιπτώσεις της Ιταλίας και της Γαλλίας ή μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου λειτουργίας του φορέα, το οποίο και προτείνεται σύμφωνα με την ολλανδική, φιλανδική και βρετανική εμπειρία, αποστέλλονται για εκ των προτέρων έλεγχο και έγκριση στο αρμόδιο

συντονιστικό Υπουργείο και το Κοινοβούλιο, προωθώντας με το δεύτερο τη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία στο σχεδιασμό του προϋπολογισμού. Η εκτέλεσή τους βασίζεται σε ένα σύστημα τυποποιημένων - απλουστευμένων προτύπων διαχείρισης και επιχειρησιακών δεικτών αξιολόγησης των εκροών, η οποία καθιστά εφικτή και εξισορροπεί τη μετάβαση από τους συνεχείς γραφειοκρατικούς ελέγχους στο νέο αποκεντρωμένο μοντέλο αξιολόγησης απόδοσης και δειγματοληπτικών ελέγχων.

11.9 Αποκεντρωμένος έλεγχος και εποπτεία της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών

Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δεσμεύσεων και στόχων του προϋπολογισμού και το συνολικότερο έλεγχο της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, απαιτείται η ενσωμάτωση των επιχειρησιακών σχεδίων σε ένα ευρύτερο δεσμευτικό σύστημα εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού σε επίπεδο φορέων. Όπως και στις περιπτώσεις της απλούστευσης των διοικητικών βαρών, η εισαγωγή των συμβολαίων απόδοσης μεταξύ του υπουργείου οικονομικών του αρμόδιου Υπουργείου και του εκτελεστικού φορέα, παρουσιάζεται να έχει σημαντική προστιθέμενη αξία.

Η ενσωμάτωση της διαχείρισης του προϋπολογισμού στις συμφωνίες αποδοτικότητας παρέχει τη δυνατότητα για συντονισμό του συνόλου των διαθέσιμων εναλλακτικών, εργαλείων και τομέων, με σκοπό την επίτευξη των οικονομικών και διοικητικών στόχων του φορέα. Ο στρατηγικός οικονομικός έλεγχος των δημοσίων υπηρεσιών μέσω προγραμματικών συμφωνιών αποδοτικότητας αποτελεί πλέον τη βάση σχεδιασμού σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο στη Μεγάλη Βρετανία, τη Δανία, τον Καναδά, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα παρουσιάζεται σημαντική βελτίωση στην αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η οποία συνοδεύεται από το σημαντικό περιορισμό του κόστους χρηματοδότησης.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον κατέχει το εθνικό σύστημα ανάπτυξης προγραμματικών συμφωνιών αποδοτικότητας στο Βρετανικό σύστημα, το οποίο έχει διαχυθεί σε όλο το εύρος των δημοσίων πολιτικών αποτελώντας πλέον την κυρίαρχη θεσμική μορφή στον έλεγχο και λειτουργία των Υπουργείων και την ανάπτυξη εξειδικευμένων επιχειρησιακών σχεδίων για την αντιμετώπιση τομεακών τοπικών και περιφερειακών προβλημάτων όπως αστική ανάπτυξη σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές, την καταπολέμηση της ανεργίας και της εγκληματικότητας. Στην αντίπερα όχθη το Καναδικό μοντέλο είναι ιδιαίτερα επιχειρησιακό συνθέτοντας το σύστημα δεσμεύσεων του προϋπολογισμού με εξωστρεφείς επιχειρησιακές δράσεις των παρεχόμενων υπηρεσιών, σύμφωνα με ένα σύστημα 21 εθνικών στόχων μείωσης του κόστους του δημοσίου τομέα και προώθησης της αποδοτικότητας, οι οποίοι στόχοι ενσωματώνονται στα επιχειρησιακά σχέδια των φορέων. Η αξιολόγησή τους σύμφωνα με τους 21 αυτούς στόχους και τους ειδικούς επιχειρησιακούς δείκτες εξειδίκευσής τους, δημοσιοποιείται ετήσια στο τοπικό και εθνικό κοινοβούλιο και δίνεται προς διαβούλευση 6 εβδομάδων στους πολίτες, με την υποχρέωση καταγραφής και ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων που προκύπτουν.

Απαιτούμενη προϋπόθεση για τη λειτουργία ενός συστήματος δειγματοληπτικών ελέγχων και αξιολογήσεων αποδοτικότητας αποτελεί η λειτουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος εγγραφής των πληρωμών σε πραγματικό χρόνο και εκτέλεσης των δεσμεύσεων. Πληροφοριακά συστήματα ελέγχου της διαχείρισης και

αποδοτικότητας των επιχειρησιακών εκροών του προϋπολογισμού λειτουργούν ήδη με επιτυχία στη Φιλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία με ενδεικτικά οφέλη τον περιορισμό των ενδο-διοικητικών βαρών διαχείρισης και αναφοράς κατά 40 – 60% και τη βελτίωση της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε ποσοστό άνω του 20%. Η πληροφοριακή συγκέντρωση και δημοσιοποίηση των στοιχείων εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των αποτελεσμάτων που επιφέρουν, αποτελεί τη βάση του επιχειρησιακού σχεδιασμού στο Ολλανδικό σύστημα ελέγχου απόδοσης και μείωσης της γραφειοκρατίας στις υπηρεσίες, σύμφωνα και με τις τυποποιημένες διαδικασίες που προβλέπονται στο σχετικό οδηγό εφαρμογής του ανεξάρτητου φορέα δημοσιονομικού ελέγχου.

Παράδειγμα: : Ο προϋπολογισμός στην Αμερική

Ο προϋπολογισμός στην Αμερική είχε διέλθει, μέχρι το 1966, από τρία διακριτά στάδια:

1. Κατά το αρχικό στάδιο δίνονταν έμφαση στον κεντρικό έλεγχο των εξόδων και ο προϋπολογισμός χρησιμοποιούνταν κυρίως ως μέσο για τον περιορισμό των καταχρήσεων της διοίκησης. Πρόκειται για έναν προϋπολογισμό διοικητικο-στραφή (εκτελεστικός προϋπολογισμός, ο οποίος υποβάλλεται από τον υπεύθυνο της εκτελεστικής εξουσίας²), με κύριο σκοπό την διασφάλιση της συμμόρφωσης της γραφειοκρατίας με τους στόχους που έχουν τεθεί σε πολιτικό επίπεδο (από το νομοθετικό σώμα).
2. Κατά το δεύτερο στάδιο ο προϋπολογισμός ήταν προσανατολισμένος προς τις αρχές του μάνατζμεντ. Ο προϋπολογισμός επιδόσεων (performance budgeting), που ήταν ουσιαστικά μετονομασία του γνωστού μέχρι τότε ως λειτουργικού προϋπολογισμού ή προϋπολογισμού προγραμμάτων, πρωτοκαθιερώθηκε από την επιτροπή Hoover³ και ασχολούνταν κυρίως με την αποτελεσματική και αποδοτική διεκπεραίωση των προανακοινωθέντων δράσεων.
3. Το τρίτο στάδιο αφορά τον προγραμματισμό των δράσεων και ερείδεται στις αρχές της Κεϋνσιανής οικονομίας, σύμφωνα με τις οποίες οι δημόσιες δαπάνες και η εν γένει κατάσταση της οικονομίας μιας χώρας συναρτώνται άμεσα. Πρόκειται για τον προϋπολογισμό σχεδιασμού και προγραμματισμού.

Αυτές είναι και οι τρεις λειτουργίες τις οποίες καλείται να εξυπηρετήσει ο προϋπολογισμός: Τον στρατηγικό σχεδιασμό, το μάνατζμεντ της επίτευξης των στόχων και τον επιχειρησιακό έλεγχο των δαπανών⁴. Η ισορροπία ανάμεσα σε αυτές τις τρεις λειτουργίες και η εκάστοτε βαρύτητα που λαμβάνει κάθε μια από αυτές χαρακτηρίζουν και τις διαχρονικές αλλαγές του «είδους» του προϋπολογισμού.

Την κατηγοριοποίηση αυτή, ακολούθησε και η στελέχωση των «γραφείων προϋπολογισμού» στις ΗΠΑ. Στην πρώτη φάση με τον προϋπολογισμό

² Frederick A. Cleveland, "Evolution of the Budget Idea in the United States," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, LXII (1915), 16.

³ U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting* (Washington: 1949), 8.

⁴ Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (Boston: 1965), pp. 16-18.

ασχολούνταν κυρίως λογιστές, στην δεύτερη φάση άτομα με γνώσεις διοίκησης και στην τρίτη οικονομολόγοι.

Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό σχεδιασμού και προγραμματισμού δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο μακροχρόνιο και πολυετή προγραμματισμό και στην αξιολόγηση πολλών εναλλακτικών στόχων πολιτικής. Στόχος της εισαγωγής του προϋπολογισμού σχεδιασμού και προγραμματισμού ήταν η μετατροπή μιας τυπικής γραφειοκρατικής διαδικασίας ρουτίνας όπως είναι η σύνταξη του προϋπολογισμού, σε μια συνειδητή επιλογή και πρόκριση συγκεκριμένων στόχων πολιτικής έναντι άλλων εναλλακτικών.

Το «γραφείο ερευνών για δημοτικά θέματα⁵» της Νέας Υόρκης ήταν εκείνο που πρώτο το 1917 ήγειρε ερωτήματα σχετικά με το πόσο θα έπρεπε ο προϋπολογισμός να είναι εκτελεστικός, διαχειριστικός ή προγραμματικός. Είχε, δε, προτείνει ο προϋπολογισμός να αποτελείται από δύο διακριτά κείμενα: τον προϋπολογισμό και τους πίνακες κατανομής των κονδυλίων. Έτσι θα ήταν επιτυγχάνονταν ο στόχος της δημοσιότητας αφού στον προϋπολογισμό θα φαίνονταν τα ποσά που διατίθενται για κάθε πολιτική και μέσω των πινάκων κατανομής θα ήταν εφικτός και ο έλεγχος της διοίκησης κατά την εφαρμογή του προϋπολογισμού.

Όσο περισσότερο σχηματοποιούνται και παγιώνονται οι διοικητικές διαδικασίες που αφορούν στην εφαρμογή του προϋπολογισμού, τόσο μικρότερη είναι η ανάγκη ύπαρξης ενός λεπτομερούς εκτελεστικού προϋπολογισμού. Η παγίωση των διαδικασιών γίνεται μέσω ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους, οπότε και απολείπει η γενεσιουργός αιτία του αναλυτικού προϋπολογισμού δαπανών, δηλαδή ο έλεγχος της διοίκησης που τον εκτελεί, δεδομένου ότι ο ελέγχεται πλέον η διαδικασία εφαρμογής του κι όχι η πράξεις αυτές καθαυτές. Τα φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας εκ μέρους της διοίκησης σε ότι αφορά την διάθεση των κρατικών κονδυλίων χαλιναγωγούνται πλέον μέσω ρυθμίσεων και όχι μέσω ελέγχων. Η πορεία προς έναν πιο στρατηγικό προϋπολογισμό είναι επομένως παράλληλη με την ανάπτυξη του ρυθμιστικού κράτους.

⁵ New York Bureau of Municipal Research, "Some Results and Limitations of Central Financial Control in New York City," *Municipal Research*, . LXXXI (1917). 10.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η οικονομική αξιολόγηση των Υπουργείων και φορέων της κεντρικής διοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Ο οικονομικός και διαχειριστικός έλεγχος εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού από τα Υπουργεία και τους φορείς και της κεντρικής διοίκησης, αποτελεί αρμοδιότητα του εθνικού ελεγκτικού γραφείου. Το εθνικό ελεγκτικό γραφείο αποτελεί ανεξάρτητο φορέα, ο οποίος διενεργεί τους ελέγχους προς ενημέρωση και εποπτεία του Βρετανικού Κοινοβουλίου.

Οι ασκούμενοι έλεγχοι αποσκοπούν στη διασφάλιση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος μέσω της αποδοτικής παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, τη διασύνδεση λογιστικού και επιχειρησιακού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες, την προώθηση της διαφάνειας και το βασιζόμενο σε εμπειρικά στοιχεία σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών. Επιπρόσθετα αρμοδιότητα του φορέα αποτελεί η συνεχή βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και η διάχυση των καλών πρακτικών.

Το σύστημα ελέγχου βασίζεται στο συνδυασμό της ετήσιας εκ των προτέρων οικονομικής αξιολόγησης των επιχειρησιακών σχεδίων των οικονομικών δεσμεύσεων των υπουργείων και λοιπών φορέων που αναφέρονται στο κοινοβούλιο, με τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων και εκθέσεων βέλτιστης αποδοτικότητας σε περίπου 60 οργανισμούς το χρόνο. Οι δύο τύποι οικονομικού και επιχειρησιακού ελέγχου βασίζονται σε συγκεκριμένα πρότυπα λειτουργίας και δείκτες αξιολόγησης : της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, της συλλογής και ενσωμάτωση της επιχειρησιακής πληροφόρησης στη διοίκηση των φορέων και τη συμβολή στον περιορισμό του κόστους λειτουργίας των οργανισμών. Θα πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η διενέργεια των ελέγχων διενεργείται βάσει κριτηρίων επικινδυνότητας και αξιολόγησης του βαθμού συμμόρφωσης των φορέων με τα πρότυπα παροχής των υπηρεσιών, τα οποία και ελέγχονται μέσω ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος.

Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας των επιχειρησιακών σχεδίων των φορέων και των ετήσιων σχεδίων αναλαμβανόμενων προϋπολογιστικών δεσμεύσεων, οδήγησε μόνο για το 2011 στην εξοικονόμηση χρηματοδοτικών πόρων αξίας 1 δισεκατομμυρίου λιρών.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Γαλλία: Συμφωνίες αποδοτικότητας μεταξύ των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και της κυβέρνησης

Στη Γαλλία, το 1996 εκδόθηκαν μία σειρά από διατάγματα στα οποία γίνονταν πρόβλεψη για ένα σύστημα αμοιβαίων συμφωνιών μεταξύ του κράτους και των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης. Οι συμφωνίες αυτές αναφέρονται στους στόχους της δημόσιας πολιτικής οι οποίοι αξιολογούνται βάσει δεικτών απόδοσης. Το κεντρικό κράτος, στο πλαίσιο των συμφωνιών αυτών έχει την υποχρέωση έγκαιρης, εκ των προτέρων, γνωστοποίησης των επικείμενων αλλαγών στο ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης καθώς και την υποχρέωση εκπόνησης σχεδίου κατανομής των διαθέσιμων πόρων τριετούς εμβέλειας. Το κεντρικό κράτος επίσης διαμορφώνει δείκτες αξιολόγησης των εργασιών των αποκεντρωμένων υπηρεσιών (υγειονομικές και κοινωνικές διευθύνσεις - DRASS), οι οποίοι εν συνέχεια χρησιμοποιούνται για τη διαμόρφωση των εθνικών δεικτών αξιολόγησης οι οποίοι υποβάλλονται στο εποπτικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους του κοινοβουλίου. Οι διαδικασίες αυτές επιτρέπουν στους διευθυντές των κοινωνικών ταμείων να απολαμβάνουν έναν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας στη διαχείριση των πόρων του ταμείου, ενώ η αξιολόγηση εισάγει την λογοδοσία τόσο για τους διευθυντές των ταμείων όσο και για την κεντρική διοίκηση δεδομένου ότι η έκθεση που υποβάλλεται στο εποπτικό συμβούλιο θα επιστήσει την προσοχή σε οποιεσδήποτε ασυνέπειες του κράτους κατά την εφαρμογή της συμφωνίας (π.χ. αναπάντεχες ρυθμιστικές μεταβολές).

ΠΑΡΑΛΕΙΓΜΑ

Ισπανία: Το περιεχόμενο του μεσοπρόθεσμου προϋπολογισμού

- Τίθενται πολυετείς στόχοι για τα προγράμματα που εφαρμόζονται, οι οποίοι αποτυπώνονται με τρόπο αντικειμενικό, σαφή και μετρήσιμο.
- Εξειδικεύονται οι ειδικότερες πολιτικές που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων
- Εξειδικεύονται οι απαιτούμενοι χρηματικοί, υλικοί και ανθρώπινοι πόροι για την εφαρμογή των προγραμμάτων λαμβάνοντας τη μορφή ετήσιων πιστώσεων οι οποίες είναι διαθέσιμες στα αντίστοιχα κέντρα κόστους.
- Αποτυπώνονται οι απαιτούμενες επενδύσεις
- Προτείνονται δείκτες απόδοσης οι οποίοι συνδέονται με κάθε στόχο του προϋπολογισμού. Με αυτούς καθίσταται εφικτή η μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, οικονομικότητα και την ποιότητα.

Ο Γενικός Νόμος για τον Προϋπολογισμό απαιτεί από την κυβέρνηση να ενσωματώσει τις πληροφορίες που απορρέουν από τους δείκτες στο κείμενο του προϋπολογισμού. Τα Υπουργεία υποχρεούνται να συμπεριλάβουν τους ετήσιους στόχους για κάθε πρόγραμμα στην πρότασή τους για τον προϋπολογισμό. Με βάση αυτούς τους στόχους αξιολογείται η απόδοσή τους ανά πρόγραμμα και οι πληροφορίες αυτή λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο διαμόρφωσης των προϋπολογισμών για δημόσιες πολιτικές για τις οποίες είναι συναρμόδια περισσότερα του ενός Υπουργεία.

Τα στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε σχέση με την επίτευξη των στόχων, ανακοινώνονται κάθε μήνα και συζητούνται στις αντίστοιχες επιτροπές της Βουλής.

Ερωτήσεις προς διαβούλευση

- Με ποιες παρεμβάσεις θα μπορούσε να εξορθολογιστεί το υφιστάμενο σύστημα προϋπολογισμού?
- Ποιες από τις πρακτικές κοστολόγησης και προϋπολογισμού που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα με επιτυχία, μπορούν να εισαχθούν στις δημόσιες επιχειρήσεις και με ποιες απαιτήσεις?
- Πώς αξιολογείτε το υφιστάμενο σύστημα κωδικών εγγραφής των δαπανών του προϋπολογισμού? Χρήζει αλλαγής? Αν ναι, μπορείτε να προτείνετε συγκεκριμένες παρεμβάσεις?
- Πώς μπορεί να ελεγχθεί αποτελεσματικότερα η οικονομικότητα της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών?
- Το σύστημα ελέγχων εκτέλεσης του προϋπολογισμού βάσει αποτελεσμάτων και επιχειρησιακών εκροών θα ήταν βιώσιμο στην Ελληνική δημόσια διοίκηση? Αν ναι, ποιες αλλαγές θα συνέβαλαν στην αποδοτικότητά του?

- Συμφωνείτε με τη μεγαλύτερη εμπλοκή του κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων? Με ποιες μορφές θα μπορούσε να προωθηθεί η συμμετοχή αυτή?
- Μπορείτε να προτείνεται συγκεκριμένες μεθόδους προώθησης της συμμετοχής των πολιτών στη διαβούλευση και την αξιολόγηση του προϋπολογισμού αποδοτικότητας?
- Κατά την εμπειρία σας, ποιοι φραγμοί συναντώνται στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών από την άσκηση των ελεγκτικών διαδικασιών του προϋπολογισμού? Πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί η ποιότητα των οικονομικών ελέγχων και ταυτόχρονα να απλουστευθούν οι διαδικασίες αξιολόγησης?