

ΘΕΜΑΤΙΚΗ

ΕΝΟΤΗΤΑ

ΔΕΟ24



Eclass4U

The best Choice for you

Ενδεικτική Απάντηση

Τέταρτης Γραπτής Εργασίας

[Ανάρτηση 19/4/23 Καταληκτική Ημερομηνία 9/5/23]

ΑΚΑΔ. ΕΤΟΣ 2022-2023 Επιμέλεια Ύλης: ΒΙΚΥ ΒΑΡΔΑ

[vicky.eclass4u@gmail.com]

Περιεχόμενα

ΘΕΜΑ/ εκφώνηση	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
A.1. Κυριότερες Μνημονιακές Αλλαγές σε Σχέση με τον Κρατικό Προϋπολογισμό.....	4
A.2. Μνημονιακές Μεταρρυθμίσεις και Βαθμός Εξορθολογισμού και Βελτίωσης της προϋφιστάμενης διαδικασίας κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού	7
B.1 Αξιολόγηση της Δημοσιονομικής Μεταρρύθμισης στον τομέα εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού	9
B.2. Η Συμβολή της Προηγούμενης Δημοσιονομικής μεταρρύθμισης στην Επωφελή Αξιοποίηση των Πόρων του ΕΕΣΑΑ	12
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	14
Πηγές	15

ΘΕΜΑ/ εκφώνηση

Θέμα

Οι πολύ σημαντικές δημοσιονομικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν στην χώρα μας από το έτος 2010 είναι γεγονός ότι, συνέβαλαν σε διαφορετικό βαθμό στην απαιτούμενη δημοσιονομική εξυγίανση και στη σταδιακή επαναφορά της Ελληνικής οικονομίας σε τροχιά ανάκαμψης. Η πανδημία όμως, όπως και η ενεργειακή κρίση, προσθέτουν περαιτέρω προκλήσεις στη δημοσιονομική και αναπτυξιακή πορεία της χώρας μας.

Στο πλαίσιο αυτό, η χώρα μας καλείται να αξιοποιήσει το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, κεφαλαιοποιώντας παράλληλα τα οφέλη των μεταρρυθμίσεων και εν προκειμένω, της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης στη διαδικασία εκτέλεσης και ελέγχου του προϋπολογισμού.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κριτική ανάγνωση των προτεινόμενων πηγών για να αντλήσετε «έξυπνα» στοιχεία για την εισαγωγή σας.

Είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η Ελλάδα διαχρονικά, χαρακτηρίζεται από μια δημοσιονομική “αταξία”. Απώτερος στόχος της εκάστοτε κυβέρνησης, όπως απέδειξε η πορεία των πραγμάτων, ήταν να διατηρήσει την εξουσία και όχι να εξυγιάνει ουσιαστικά την εθνική οικονομία. Το γεγονός αυτό οδήγησε το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα σε επικίνδυνα μεγέθη. Η δημοσιονομική όμως, ανισορροπία, αποτελεί ένα ιδιαίτερα δυσμενές στοιχείο για την οικονομία μιας χώρας, ενώ παράλληλα, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει τη σημασία και σπουδαιότητα του πλέγματος των κανόνων, που συνθέτουν τη λεγόμενη δημοσιονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Αυτή, αποτελεί ένα σημαντικότερο εργαλείο για την επίτευξη του βασικότερου στόχου της Ένωσης, τον συντονισμό και τη σύγκλιση όλων των εθνικών οικονομιών των μελών της.

Για τον σκοπό αυτόν, το προ κρίσης δημοσιονομικό πλαίσιο έχριζε αναθεώρησης, προκειμένου να μπορούν να ανταπεξέλθουν σ ‘ αυτό και οι αδύναμες και προβληματικές σε οικονομικό επίπεδο χώρες. Από το 2020 με την πανδημία του κορονοϊού χρειάστηκε για ακόμη μια φορά αναθεώρηση το ρυθμιστικό σχέδιο για την αντιμετώπιση μιας νέας κρίσης στην Ε.Ε. Δημιουργήθηκαν έτσι νέοι θεσμοί και κανόνες με νέα στόχευση. Τα διαρθρωτικά ταμεία λαμβάνουν νέα μορφή και η ευρωπαϊκή νέα φιλοσοφία φαίνεται στη λογική των όρων χρηματοδότησης. Αυτοί συνδέουν τα Πολυετή, αλλά και Μεσοπρόθεσμα εθνικά σχέδια με πόρους από το Ταμείο Ανάκαμψης [NGEU], εξυγιάνοντας μεν μέσω αυτού τη δημοσιονομική τους κατάσταση, χωρίς παράλληλα, όμως, να αποκλείεται για τα κ-μ η προοπτική της οικονομικής άνθισης, αξιοποιώντας τους πολύτιμους πόρους του.

Άλλωστε, η νομισματική ένωση, είναι αλληλένδετα συνδεδεμένη και με την δημοσιονομική. Στο πλαίσιο αυτό, η πρόσφατη λόγω της πανδημίας χαλάρωση των δημοσιονομικών μέτρων φαίνεται να τονώνει την ελληνική οικονομία και ανάπτυξη και να προωθεί την ανταγωνιστικότητα της χώρας.

α. Ποιες ήταν οι κυριότερες μνημονιακές αλλαγές ως προς τη διαδικασία κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού; Με ποιο τρόπο πιστεύετε ότι οι αλλαγές αυτές συντέλεσαν στον εξορθολογισμό και βελτίωση της προϋφιστάμενης διαδικασίας κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού στην Ελλάδα;

A.1. Κυριότερες Μνημονιακές Αλλαγές σε Σχέση με τον Κρατικό Προϋπολογισμό

Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ.5.3-5.4 , Σπανού, 2018, σελ.31-36

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα είναι ένα σύνολο λογαριασμών, οι οποίοι περιέχουν τα ποσά των δαπανών και των εσόδων που αναμένεται να πραγματοποιήσει σε μία χρονική περίοδο στο μέλλον. Ο προϋπολογισμός διαφέρει από το δημοσιονομικό πρόγραμμα. Διαφορές υπάρχουν επίσης και ανάμεσα στους προϋπολογισμούς των δημοσίων και των ιδιωτικών φορέων. Οι δημόσιοι φορείς που υποχρεούνται να συντάσσουν προϋπολογισμό είναι η Κεντρική Κυβέρνηση, οι ΟΤΑ, οι ΟΚΑ, τα ΝΠΔΔ και οι δημόσιες επιχειρήσεις (οι τέσσερις πρώτες κατηγορίες φορέων αποτελούν τη γενική κυβέρνηση). Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα επιτελεί πέντε βασικές λειτουργίες: την προγραμματική, την καταναμητική, την αναδιανεμητική, τη σταθεροποιητική και την αναπτυξιακή [Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008].

Οι βασικές αδυναμίες που χαρακτήριζαν τον ελληνικό προϋπολογισμό πριν την ψήφιση του ν.3871/2010 συνοψίζονται : α. ως προς την κατάρτιση του προϋπολογισμού, β. ως προς την ψήφιση του προϋπολογισμού , γ. ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, δ. ως προς τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Επιπλέον, τα διαχρονικά **κυριότερα προβλήματα του ελληνικού προϋπολογισμού** είναι [Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008, Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ.5.3] :

- ↪ Έλλειψη διαφάνειας
- ↪ Ετήσιος προϋπολογισμός χωρίς σύνδεση με τα αποτελέσματά του.
- ↪ Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων και μικρή ευελιξία στην ανακατανομή των πόρων
- ↪ Πολλαπλοί έλεγχοι χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο
- ↪ Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας
- ↪ Οργανωτικές αδυναμίες

Από την αρχή της εκδήλωσης της δημοσιονομικής κρίσης και με το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής προσαρμογής οι διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης τέθηκαν στο μικροσκόπιο. Ο εξορθολογισμός των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπηρετούσε διπλό στόχο: όχι μόνο την **αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων** αλλά και τη **μακροπρόθεσμη απόδοση, τη διαφάνεια και λογοδοσία** [Σπανού, 2018, σελ.31].

Για πρώτη φορά, το **Δημοσιονομικό Σύμφωνο¹** [2012] εισάγει απαίτηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, επιβάλλοντας ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων. Προβλέπει προληπτική παρακολούθηση και ενισχυμένο συντονισμό μακροοικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών αλλά και μηχανισμούς πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών ελλειμμάτων [Σπανού, 2018, σελ.34 , Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ.5.4].

Πρώτη σημαντική αλλαγή είναι η εισαγωγή μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής δέσμευσης δηλ. το **Μακροπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής** (ΜΠΔΣ), στο οποίο εντάσσεται ο ετήσιος προϋπολογισμός. Το ΜΠΔΣ καταρτίζεται από το ΥπΟικ/ΓΛΚ καλύπτει τους στόχους όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και ψηφίζεται από τη Βουλή. Έχει τριετή κυλιόμενο χαρακτήρα, δηλ. περιλαμβάνει τις μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές επιδιώξεις, τους στόχους και τις προβλέψεις για το έτος που αφορά και τα τρία επόμενα έτη (δηλ. 4 έτη) συνολικά αλλά και ανά υπουργείο. Περιλαμβάνει σύνοψη των κύριων μέτρων πολιτικής του ετήσιου προϋπολογισμού και δήλωση ως προς τις κυριότερες πηγές κινδύνων για τη δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται κατά τον ίδιο τρόπο οι ετήσιοι προϋπολογισμοί όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης [Σπανού, 2018, σελ. 32].

Δεύτερη σημαντική αλλαγή είναι η **έννοια της Γενικής Κυβέρνησης**, η οποία εντάσσει σε κοινό δημοσιονομικό πλαίσιο μεγάλο μέρος φορέων του δημοσίου τομέα επί του οποίου το ΥπΟικ μέχρι τότε δεν είχε επιρροή ούτε καν πληροφόρηση. Ο ΥπΟικ δεν έχει πλέον μόνο αρμοδιότητα άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής για την Κεντρική Διοίκηση, αλλά αναλαμβάνει και τον συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών όλων των φορέων που εμπίπτουν στη Γενική Κυβέρνηση. Ενόψει της διαδικασίας ψήφισης, έχει μάλιστα την ευθύνη να βεβαιώσει τη συμμόρφωση των ετήσιων προϋπολογισμών τους με το ΜΠΔΣ [Σπανού, 2018, σελ. 32-33].

¹ Το σύμφωνο αυτό προβλέπει την επίτευξη ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών κρατικών προϋπολογισμών («χρυσός κανόνας») Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης επιβάλλεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, στη χώρα που δε συμμορφώθηκε, πρόστιμο μέχρι 0.1 του ΑΕΠ της. Είναι πολύ πιο αυστηρό από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία είχε όριο ελλείμματος 3 του ΑΕΠ, ενώ προβλέπει την επιβολή ποινών

Συνοπτικά πέραν των ανωτέρω, στις **βασικές αλλαγές** στη διαδικασία κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού κυριαρχούν οι ακόλουθες [Σπανού, 2018, σελ.: 31-36]

- ✓ Ενδυνάμωση του ΥΠΟΙΚ
- ✓ Συγκέντρωση αποφασιστικής αρμοδιότητας στη «Γενική κυβέρνηση»
- ✓ Θέσπιση Υποχρέωσης τήρησης / υποβολής Μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ)
- ✓ Καθοδηγητικός και διορθωτικός ρόλος ΓΛΚ (επιτελική υπηρεσία)
- ✓ Συγκέντρωση πληροφορίας και αξιόπιστων δεδομένων
- ✓ Ενιαία Αρχή Πληρωμής
- ✓ Ενσωμάτωση περιορισμών
- ✓ Top down budgeting
- ✓ Ενίσχυση ρόλου και πλαισίου περιορισμών υπουργείων
- ✓ Μητρώο δεσμεύσεων
- ✓ Ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων στις Γ.Δ.Ο.Υ.: Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών υπουργείων
- ✓ Παρατηρητήριο ΟΤΑ²

Αναδιοργάνωση ελέγχων

- ✓ Έλεγχος δαπανών στα υπουργεία –κατάργηση προληπτικού ελέγχου από ΥΠΟΙΚ – Ελεγκτικό Συνέδριο³
- ✓ Γενική Διεύθυνση δημοσιονομικών ελέγχων
- ✓ Ex post έλεγχος

Διαφάνεια και δημοσιονομική πληροφόρηση

- ✓ Ενίσχυση του ρόλου της ΕΛΣΤΑΤ
- ✓ Υιοθέτηση Νέων Θεσμών Δημοσιονομικού χαρακτήρα , όπως π.χ. το Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή και το Ανεξάρτητο «Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο»

² [Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.4270/2014, η αποστολή του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ65 είναι η παρακολούθηση, σε μηνιαία βάση, της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και η γνωμοδότηση προς τους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων προϋπολογισμών. Οι προϋπολογισμοί πρέπει να είναι ισοσκελισμένοι, ρεαλιστικοί και να τηρούν τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων του ΜΠΔΣ] [Σπανού, 2018, σελ.41]

³ *Οι έλεγχοι διενεργούνται με βάση διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ενώ δημιουργείται και Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ) στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 και Ν.4151/2013 και ΠΔ 142/2017 άρθρο 51)*

- ✓ Εφαρμογή Νέου συστήματος ταξινόμησης δαπανών –λογιστικό σύστημα βάσει διεθνών προδιαγραφών.

Οι κύριες κατευθύνσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διοίκησης έχουν ως στόχο: α) κάθε Υπουργείο να είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του αλλά και για τους φορείς που εποπτεύει, στο ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο β) το ΥπΟικ να διαμορφώνει και καθοδηγεί για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης. Με άλλα λόγια, η ανάκτηση του δημοσιονομικού ελέγχου δεν ήταν μόνο υπόθεση του ΥπΟικ, αλλά όλων των φορέων της ΓΚ [Σπανού, 2018, σελ.32].

A.2. Μνημονιακές Μεταρρυθμίσεις και Βαθμός Εξορθολογισμού και Βελτίωσης της προϋφιστάμενης διαδικασίας κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού

Σπανού, 2018, σελ.30-34.

Ειδικότερα, η έννοια του εξορθολογισμού συμπυκνώνεται στη συγκέντρωση, διεύρυνση και ενίσχυση της εποπτείας του ΥπΟικ επί των δημοσίων οικονομικών. Η τυπική και άτυπη ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών αποτελεί άλλωστε γενικότερα το συχνότερο αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη διάρκεια της κρίσης ακόμη και σε χώρες που δεν εντάχθηκαν σε προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής [Σπανού, 2018, σελ.32].

Η διασφάλιση αξιόπιστων δημοσιονομικών προβλέψεων, η παροχή έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων για έσοδα και δαπάνες στη Γενική Κυβέρνηση και ο αυστηρός έλεγχος κρατικών δαπανών για την αποφυγή δημιουργίας νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών προϋπέθετε ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού και τα σχετικά οικονομικά στοιχεία παρακολουθούνται τακτικά, σε μηνιαία βάση, τόσο συνολικά όσο και ανά υπουργείο / φορέα. Οι επιμέρους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης έπρεπε να ενταχθούν σε ένα ενιαίο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου με ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ. Με άλλα λόγια έπρεπε να οικοδομηθεί εκ βάθρων ένας σύγχρονος μηχανισμός παρακολούθησης της πορείας των δημοσιονομικών στόχων και τήρησης ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων [Σπανού, 2018, σελ.32]

Η **επισκόπηση δαπανών** αντιμετωπίζεται ως τρόπος ενίσχυσης της υπευθυνότητας των υπουργείων και εποπτευομένων φορέων τους σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού

τους αλλά και ως προετοιμασία για τη μετάβαση σε προϋπολογισμό προγραμμάτων. Η δε κάθετη εφαρμογή της επισκόπησης των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών από το ΓΛΚ για όλους τους φορείς της ΓΚ, πέραν της άμεσης χρησιμότητας για την εξοικονόμηση πόρων, αποτελεί και ένα εργαλείο «τεχνογνωσίας για όλους, για καλύτερη κοστολόγηση των δράσεων τους και ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους ...» [Σπανού, 2018, σελ.30].

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις σχετικές Μνημονιακές Προβλέψεις, *το Μεσοπρόθεσμο εγκρίνεται από τη Βουλή, η οποία ψηφίζει τελικά και τον προϋπολογισμό, με βάση τις προβλέψεις που έχουν γίνει [εκ των άνω] και για κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης [ΓΚ], αναφορικά με τα «ανώτατα δεσμευτικά όρια δαπανών»* . Αξίζει να σημειωθεί ότι μεταξύ πλήθους άλλων περιορισμών, τέθηκε και *απαγόρευση δανεισμού των φορέων «για άλλους σκοπούς πλην επενδύσεων* και μόνο μετά από έγκριση του ΥπΟικ [Σπανού, 2018, σελ.37-38].

Συνοψίζοντας, η άμεση ανάγκη να ελεγχθούν οι δαπάνες ήταν όχι μόνο αναμφισβήτητη αλλά και προϋπόθεση ώστε να αξιοποιηθούν σε στέρεη βάση άλλα εργαλεία. Για τον λόγο αυτό άλλωστε, κατά τη μεταρρύθμιση της διαδικασίας κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών [ΥπΟικ] και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους [ΓΛΚ], εμπλουτίζοντας κάθε στάδιο με «εκ των άνω» στρατηγικού χαρακτήρα αποφάσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης. Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζεται η προηγούμενη «από κάτω», ιδιαίτερα αποκεντρωμένη προηγούμενη αναποτελεσματική διαδικασία. Για παράδειγμα, πριν την αλλαγή αυτή, ο κάθε Υπουργός έστελνε πρόταση στον ΥπΟικ, ο οποίος «χανόταν» σε πλήθος αιτημάτων, για τα οποία έπρεπε να αναλάβει χρέη διαιτητή [Σπανού, 2018, σελ.37]. *Η εκ των άνω κατάρτιση του Προϋπολογισμού* ενισχύει την πειθαρχία που απαιτείται και θέτει προκαθορισμένα πλαίσια στη γενική κυβερνητική στρατηγική. Επιπλέον, τώρα πλέον δε διογκώνονται πλασματικά οι ανάγκες των εκάστοτε μονάδων, με συνέπεια να εξοικονομούνται πόροι (εξορθολογισμός) και να γίνεται πιο αποτελεσματική η παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων (βελτίωση) [Σπανού, 2018, σελ.37].

β. Πιστεύετε ότι η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στο τομέα εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού (π.χ. αρμοδιότητες ΓΛΚ-ΕΔΕΛ/ΓΓΔΠ, ΓΔΟΥ, κ.α.) έχει χρησιμότητα και κατά την επωφελή αξιοποίηση των πόρων του Ελληνικού Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας; Αιτιολογείστε την απάντησή σας και αναφέρετε συνοπτικά τον τρόπο ή τρόπους με τους οποίους πιστεύετε ότι η προηγηθείσα δημοσιονομική μεταρρύθμιση συμβάλλει σε αυτό.

B.1 Αξιολόγηση της Δημοσιονομικής Μεταρρύθμισης στον τομέα εκτέλεσης και ελέγχου του Προϋπολογισμού

Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, ενοτ.10.2 , ενοτ.11 & Οδηγία 2011/ 85 /ΕΕ, Σπανού, 2018, σελ.65

Με βάση την Οδηγία 2011/ 85 /ΕΕ, τα κράτη μέλη οφείλουν να διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό **μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο**, που να έχει χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών. Έτσι, διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε ένα πολυετή προγραμματισμό [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, ενοτ.10.2]. Επιπλέον, όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω, οι ετήσιοι εθνικοί προϋπολογισμοί πρέπει να κινούνται σύμφωνα με τα όρια του Μεσοπρόθεσμου. Το μεσοπρόθεσμο αυτό πλαίσιο, πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής της Ε.Ε να προβλέπει μεταξύ άλλων στόχους για το δημοσιονομικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης και να προβλέπει ανώτατα όρια δαπανών των Υπουργείων τα οποία να είναι δεσμευτικά [Πατσουράτης & Τάτσος, 2016, ενοτ.5.3].

Στο ίδιο πλαίσιο, με Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία, που εκδόθηκε το Μάρτιο του 2012 , η αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων θα στηρίζεται σε **Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης** (ΣΕΣ στα οποία θα προβλέπονται τα εξής: Σε περίπτωση που ένα κράτος ενισχύεται από το ΕSM, η Επιτροπή μπορεί να αναθεωρεί τα ΣΕΣ και τα **Επιχειρησιακά Προγράμματα** μονομερώς, η εκταμίευση πόρων από τα ΕΛΕΤ θα εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση των όρων μακροοικονομικής πολιτικής, ενώ σε περίπτωση απόκλισης μπορεί να υπάρχει **ακύρωση ή αναστολή της χρηματοδότησης** [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, ενοτ.10.2].

Η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πανδημία του κορωνοϊού

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τον Ιούλιο του 2020 και συμφώνησε οριστικά τον Δεκέμβριο του 2020 τη δημιουργία του **μέσου ανάκαμψης Next Generation EU NGEU** ύψους 750 δις ευρώ για την περίοδο 2021-2026 προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της πανδημίας. Παράλληλα με το πακέτο ανάκαμψης οι ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν για το **Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο** (της ΕΕ 2021 - 2027 ύψους 1074,3 δις ευρώ). Λαμβάνοντας υπόψη και το 1ο πακέτο μέτρων ύψους 540 δις ευρώ, το συνολικό πακέτο ανάκαμψης της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027 χρόνια ανέρχεται σε 2364,3 δις Ευρώ.

Το NGEU (δάνεια και επιχορηγήσεις) αποτελεί την κυριότερη ενέργεια πολιτικής της ΕΕ για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας και το πρώτο βήμα μετάβασης από το καθεστώς όπου κυριαρχούν οι δημοσιονομικοί κανόνες και ρυθμίσεις και ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών προς τη δημοσιονομική ένωση και την ανάληψη κεντρικής δημοσιονομικής δράσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με γνώμονα αυτόν τον στόχο, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υποβάλουν σχέδια επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων που διευκολύνουν την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Κάθε σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα πρέπει να αφιερώνει τουλάχιστον 37% των δαπανών σε δράσεις που σχετίζονται με την πράσινη μετάβαση και τουλάχιστον 20% των δαπανών σε δράσεις για την προώθηση της ψηφιακής μετάβασης [Ταγκαλάκης και Σαραϊδάρης, 2021, ενοτ.10.2).

Ταγκαλάκης και Σαραϊδάρης, 2021, σελ.45 και Ελλάδα 2.0., Στρατηγική κατά της απάτης των δράσεων του Ταμείου Ανάκαμψης [Stratigiki_Kata_tis_apatis_EYSTA.pdf \(greece20.gov.gr\)](#), Υπουργική Απόφαση, Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΦΕΚ 4498/29.9.2021). (Κεφ. II, σ.σ. 59941-42), Ν.4046/2012,

Η Ελληνική Περίπτωση

Η Ελλάδα την περίοδο 2021 - 2026 θα λάβει από το NGEU κεφάλαια συνολικού ύψους 30,9 δις ευρώ, εκ των οποίων 18,2 δις ευρώ αφορούν επιχορηγήσεις και 12,7 δις ευρώ δάνεια. Το Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας [ΕΣΑΑ], αποτελείται από τέσσερις πυλώνες **1) Πράσινη μετάβαση, 2) Ψηφιακό μετασχηματισμό, 3) Απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή, 4) Ιδιωτικές επενδύσεις και οικονομικός και θεσμικός μετασχηματισμός.** [Ταγκαλάκης και Σαραϊδάρης, 2021, σελ.45]

Ο πρωταρχικός στόχος του Σχεδίου είναι να καλύψει το μεγάλο κενό σε επενδύσεις, εθνικό προϊόν και απασχόληση που αντιμετωπίζει η ελληνική οικονομία την τελευταία δεκαετία και το οποίο επιδεινώθηκε με την κρίση του κορωνοϊού. Από τις πρώτες παρεμβάσεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προκειμένου να υπάρχει σφαιρική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις όλων των φορέων της ΓΚ ήταν η δημιουργία και **τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων** (ΠΔ 113/2010 και Ν.4046/2012). Επίσης, στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, αναφέρεται η προοπτική αναβάθμισης του ρόλου της Βουλής στη διαδικασία κατάθεσης και συζήτησης του ετήσιου Προϋπολογισμού και του Απολογισμού, και της Έκθεσης Ελέγχου. Για τη στήριξη αυτού του αναβαθμισμένου ρόλου δημιουργήθηκε το **Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή**, ενώ στο πρώτο Μνημόνιο αποτελεί σημαντικό στοιχείο για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας [Σπανού, 2018, σελ.68].

Η αναδιαμόρφωση των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης αναθέτει ρόλο-κλειδί στο **Γενικό Λογιστήριο του Κράτους**. Ακολουθώντας τις σύγχρονες πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, η αποστολή του θεσμού αυτού έπρεπε να αλλάξει με έμφαση στον επιτελικό του χαρακτήρα. Οι κρίσιμες αρμοδιότητές από αυτή τη σκοπιά συνοψίζονται **α) στη χάραξη οικονομικής πολιτικής και την κατάρτιση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, β) στην κατάρτιση των προϋπολογισμών Κράτους και Γενικής Κυβέρνησης και του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, και γ) στην εποπτεία της εκτέλεσης τους** [Σπανού, 2018, σελ.45].

B.2. Η Συμβολή της Προηγούμενης Δημοσιονομικής μεταρρύθμισης στην Επωφελή Αξιοποίηση των Πόρων του ΕΕΣΑΑ

{ η απάντησή σας πρέπει να αφορά τους τρόπους με τους οποίους πιστεύετε ότι η προηγούμενη δημοσιονομική μεταρρύθμιση συμβάλλει σε αυτό }

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ ΤΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ, 2021, ΣΕΛ. 10-12.

Το προαναφερόμενο σύστημα δημοσιονομικών αναφορών είναι σημαντικό για την ενίσχυση της λογοδοσίας του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι απαιτήσεις παροχής δημοσιονομικών στοιχείων και απολογισμών όλων των υποτομέων και φορέων της ΓΚ έγιναν τακτικές, συστηματικές και με βάση αυστηρό χρονοδιάγραμμα [Σπανού, 2018, σελ.65].

Ανάλογα βελτιωμένη φαίνεται η κατάσταση στο πεδίο για την πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης στις δράσεις του Ταμείου Ανάκαμψης, στο οποίο συμβάλλουν ελεγκτικοί μηχανισμοί. Οι κυριότεροι ΤΡΟΠΟΙ με τους οποίους η δημοσιονομική μεταρρύθμιση μπορεί να οδηγήσει στην καλύτερη αξιοποίηση του NGEU, αφορούν την εισαγωγή νέων θεσμών, που διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία της κατανομής των ευρωπαϊκών αυτών πόρων, όπως είναι [ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ ΤΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ, 2021, ΣΕΛ. 10-12].:

- ↪ **Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου** (Ε.Δ.ΕΛ.), που είναι αρμόδια για τον έλεγχο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, σύμφωνα με τα άρθρα 189 έως και 193 του ν. 4820/2021 (Α' 130). Διασφαλίζει την υλοποίηση των ελέγχων που περιλαμβάνονται στη Στρατηγική Ελέγχων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Εγχειρίδιο Ελέγχου και συντάσσει έκθεση αξιολόγησης της συμμόρφωσης των φορέων του ΣΔΕ⁴.
- ↪ Από την πλευρά τους, **οι ΓΛ.ΟΥ εμπλέκονται** σε όλες τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης εφαρμόζοντας τις οδηγίες του ΓΛΚ και παρέχοντας συστηματική ενημέρωση για την πορεία του προϋπολογισμού του υπουργείου στο οποίο ανήκουν και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό. Συγκεκριμένα αναλαμβάνουν υποχρεώσεις

⁴ προς τα κριτήρια που περιλαμβάνονται στα Παραρτήματα Ι της Χρηματοδοτικής Συμφωνίας και της Συμφωνίας Χορήγησης Δανείου.

συμμόρφωσης, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ενημέρωσης αλλά και την ανάπτυξη Δικτύου ΓΛΚ ΓΔΟΥ [Σπανού, 2018, σελ.46]

- ↪ Η σύσταση του **Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου**⁵, με τη μορφή μιας ανεξάρτητης αρχής με λειτουργική ανεξαρτησία είναι άμεση απόρροια της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ και του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 (ΕΕ L 140/11). **Ο ρόλος του ΕΔΣ** είναι σημαντικός από τρεις τουλάχιστον απόψεις. Πρώτον ενισχύει τη διαφάνεια, δεύτερον, εισάγει μια μορφή εποπτείας και αξιολόγησης της δημοσιονομικής πολιτικής και διαχείρισης και τρίτον, αποτελεί πηγή εξειδικευμένης γνώσης που μπορεί να αξιοποιηθεί από την εκάστοτε κυβέρνηση. [Σπανού, 2018, σελ.70-71].
- ↪ Το **Ελεγκτικό Συνέδριο** ασκεί δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του εγγυάται την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της δίκαιης δίκης Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί επίσης την τήρηση της νομιμότητας, της κανονικότητας και των αρχών της καλής διακυβέρνησης στο σύνολο των δημόσιων φορέων, και επιτηρεί τους δημόσιους υπολόγους. Ασκεί κάθε συμβατή με τη φύση του αρμοδιότητα που του ανατίθεται με νόμο [Νόμος 4821/2021, ΦΕΚ Α130/ 23/7/21, σελ.8662].
- ↪ Η **Εθνική Αρχή Διαφάνειας** που ορίστηκε ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS), σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 82 του ν.4622/19 και την παρ. 4 του άρθρου 3 του Καν. 883/2013., και αποτελεί το εθνικό σημείο υποδοχής καταγγελιών και για τα χρηματοδοτούμενα από το ΤΑΑ Έργα και Δράσεις.

Οι συνολικές επιδράσεις του Σχεδίου στην οικονομία μπορούν να διαχωριστούν στην επίδραση των επιχορηγήσεων και των δανείων και στην επίδραση των μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν τον ανταγωνισμό στις αγορές προϊόντος, που αυξάνουν τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό και που αυξάνουν τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ..]. Αναμένεται δηλαδή, ο Μηχανισμός να στηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών να ενισχύσουν αποτελεσματικά την κοινωνική και οικονομική τους ανθεκτικότητα και, ως εκ τούτου, το αναπτυξιακό δυναμικό των οικονομιών τους και τη

⁵ Στην Ελλάδα περιλήφθηκε στις απαιτήσεις του Μνημονίου και τελικά ιδρύθηκε με τον Ν. 4270/2014 (άρθρο 2-13 και 29) που ενσωματώνει την Οδηγία. Αποτελεί «όργανο εμπλεκόμενο στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών» και ακολουθεί το πρότυπο αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων που ήδη λειτουργούσαν σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ.

δημιουργία θέσεων εργασίας, στηρίζοντας έτσι την επίτευξη των στόχων της ΕΕ [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ.42-43 και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020] .

Η προτεραιότητα ανάκτησης του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών λόγω των Μνημονίων και των υποχρεώσεων που αναλάμβανε η χώρα έναντι των εταίρων και πιστωτών της συνέβαλε καθοριστικά. Σ' αυτό φυσικά, βοήθησε και η αντίστοιχη λογική ευρωπαϊκή νομοθεσία, που χαρακτηριζόταν από τους ίδιους στόχους αυστηρής εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Από την άλλη πλευρά, οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στη βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη μεγέθυνση, χωρίς μεγάλη δημοσιονομική επιβάρυνση . Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις που συνδέονται με την υλοποίηση των προτεινόμενων μέτρων για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ.

Ωστόσο, όπως επισημαίνει το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, βασική προϋπόθεση είναι να αυξηθούν οι δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις πάνω από τα σημερινά τους επίπεδα, κάτι που αποτελεί σημαντική πρόκληση για την ελληνική οικονομία δεδομένων των αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης, του μικρού μεγέθους και της υπερχρέωσης των περισσότερων ελληνικών επιχειρήσεων. Σε κάθε περίπτωση πάντως, το NGEU αναμένεται να επιταχύνει την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής και ελληνικής οικονομίας Παράλληλα, με την ισχυρή του έμφαση στην ενίσχυση των επενδύσεων προσδοκάται να καταστήσει την ελληνική οικονομία πιο ανθεκτική και να συμβάλλει στην πράσινη και ψηφιακή μετάβασή της [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ.35].

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κοινώς αποδεκτή εντός των ορίων της ΕΕ είναι η ανάγκη της ύπαρξης ενός πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης στο εσωτερικό της Ένωσης. Μόνον μέσω αυτού μπορεί να επιτευχθεί η απαιτούμενη ισορροπία μεταξύ της εθνικής αυτονομίας και της προστασίας του κοινού νομίσματος και της εύρυθμης εφαρμογής της ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Το ΣΣΑ, ως υφίσταται σήμερα και με τις τροποποιήσεις, που έχει κατά καιρούς δεχθεί, συνέβαλε σημαντικά στη σύγκλιση και την εξυγίανση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2021).

Η μετά την πανδημία εποχή πρέπει να είναι η απαρχή της δημιουργίας ενός νέου, βελτιωμένου δημοσιονομικού κανονιστικού πλαισίου, έτσι ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν σ αυτό και οι χώρες, που αντιμετωπίζουν σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, παράλληλα όμως να αφήνει περιθώρια ανάπτυξης και των εθνικών οικονομιών. Κατά τη διαδικασία της μεταρρύθμισης των

σχετικών κανόνων τα συμβαλλόμενα μέρη σχεδιάζουν το νέο δημοσιονομικό καθεστώς βάσει της οικονομικής πραγματικότητας και με απώτερο στόχο την άρση των αστοχιών του ισχύοντος σήμερα πλαισίου. Μάλιστα, πάντα απαιτείται ένα αξιόπιστο, διαφανές και απλουστευμένο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό, προληπτικό και κατασταλτικό σύστημα κανόνων, το οποίο διατηρεί μεν τον αυστηρό του χαρακτήρα, ενώ παράλληλα προβλέπει ειδική μεταχείριση για τις υπερχρεωμένες χώρες, έτσι ώστε να μπορεί να επιτευχθεί ένας από τους βασικούς στόχους της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, η σύγκλιση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών.

Πηγές

- European Council, Council of the European Union, 2020, COVID-19: the EU's response to the economic fallout. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-economy/>
- Ελλάδα 2.0., Στρατηγική κατά της απάτης των δράσεων του Ταμείου Ανάκαμψης, Σεπτέμβριος 2021, (σ.σ.10-12). [Stratigiki_Kata_tis_apatis_EYSTA.pdf \(greece20.gov.gr\)](#)
- Λοϊζίδης, Ι. και Πατσουράτης, Β. (2008), Οικονομικά Δημόσιων Επιχειρήσεων και Προϋπολογισμός Δημόσιων Φορέων και Οργανισμών, ΕΑΠ-Τόμος Δ'. (Κεφάλαια 6.2, 6.4.2, 6.6)
- Πατσουράτης, Β. και Τάτσος, Ν. (2016), Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΑΠ. (κεφάλαιο 5.3-5.4)
- Σπανού Κ. (Συντ. ερευνητικού έργου). (2018), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση Περιγραφή Αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ, Οκτώβριος 2018. (σσ 30-66, 71-73)
- Ταγκαλάκης, Α. και Σαραϊδάρης, Α. (2021), Η εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ΕΑΠ. (ενότητες: 10.2 & 11)
- Υπουργική Απόφαση, Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΦΕΚ 4498/29.9.2021). (Κεφ. ΙΙ, σ.σ. 59941-42) https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/09/Ypourgiki_Apofasi_FEK_4498_29.9.2021_SDE.pdf
- Νόμος 4820/2021, άρθρα 189-190 (ΦΕΚ 130/23.7.2021)
- https://www.kodiko.gr/nomologia/download_fek?f=fek/2021/a/fek_a_130_2021.pdf&t=9f9d7becd4d4d1cecfa2cb4b4d7bf69f

Συνομογραφίες

Γ.Γ.Δ.Π.: Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής

Γ.Δ.Ο.Υ.: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Γ.Λ.Κ.: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Ε.Δ..Ε.Λ.: Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου