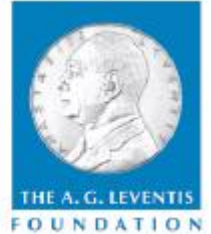




ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

30+ χρόνια | years



ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ/ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ/ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Συντονισμός ερευνητικού έργου:
Καλλιόπη Σπανού

Οκτώβριος 2018

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

| | |
|---|-----------|
| Εισαγωγή..... | 20 |
| Το πρόβλημα: Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης | 21 |
| Η επίσπευση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης | 26 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού..... | 30 |
| 1. Επέκταση της εποπτείας ΥπΟικ επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης..... | 32 |
| 1.1. Ανατροπή της προϋπάρχουσας κατάστασης..... | 32 |
| 1.2. Η επίπτωση της ευρωπαϊκής πολιτικής | 34 |
| 2. Εκ των άνω διαδικασία κατάρτιση | 37 |
| 3. Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών | 38 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών | 45 |
| 1. Ο κομβικός ρόλος του ΓΛΚ..... | 48 |
| 1.1. Κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού | 48 |
| 1.2. Σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων..... | 49 |
| 2. Οι αντένες του ΓΛΚ: ΓΔ.ΟΥ | 51 |
| 2.1. Παρακολούθηση κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού..... | 52 |
| 2.1.1. Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών | 52 |
| 2.1.2. Εγγυήσεις, στελέχωση, εγγυήσεις και αναπροσδιορισμός του ρόλου τους | 54 |
| 2.1.3. Αποτίμηση των ΓΔ.ΟΥ | 57 |
| 2.2. Ενδο-υπουργική διαχείριση και έλεγχος | 60 |
| 2.2.1. Διαχωρισμός διατάκτη – ΓΔ.ΟΥ | 60 |
| 2.2.2. Κατάργηση του προληπτικού ελέγχου | 61 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις | 64 |
| 1. Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας..... | 64 |
| 1.1. Λογιστικό σχέδιο | 64 |
| 1.2. Δημοσιονομικές αναφορές..... | 65 |
| 2. Θεσμικές εγγυήσεις | 66 |
| 2.1. ΕΛΣΤΑΤ | 66 |
| 2.2. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή | 68 |
| 2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο..... | 70 |
| Συμπεράσματα | 71 |
| Συντομογραφίες..... | 74 |
| Βιβλιογραφικές αναφορές..... | 75 |

Εισαγωγή

Καλλιόπη Σπανού

Όπως επισημάνθηκε στην αρχή της έκθεσης, πυρήνας των προβλημάτων του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος υπήρξε ανέκαθεν η αδυναμία ενός υπερδιογκωμένου κατά τα λοιπά κέντρου να ρυθμίσει αποτελεσματικά κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες, ακόμη και την ίδια την εσωτερική του λειτουργία. Κάθε τομέας πολιτικής έχει αναμφίβολα ιδιαιτερότητες ως προς τον τρόπο με τον οποίο εκφράζονται οι βαθύτερες αιτίες. Ωστόσο, η εικόνα αυτή αναδεικνύεται πάνω απ' όλα σε κρίσιμες οριζόντιες λειτουργίες και πολιτικές όπως η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών (βλ. επίσης και αδύναμο κέντρο διακυβέρνησης, ελλιπής συντονισμός κλπ.). Το πεδίο όμως της οικονομικής διαχείρισης όχι μόνο αποτελεί τον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας αλλά και συμπυκνώνει τις κρίσιμες αδυναμίες της. Οι άναρχες και φυγόκεντρες πρακτικές, ο κατακερματισμός και η αδυναμία κεντρικού συντονισμού και παρακολούθησης εκφράζονται με ιδιαίτερη ένταση αλλά έχουν και σημαντικές επιπτώσεις. Όπως αποκάλυψε η κρίση, «Η συμμόρφωση όλων προς τον προϋπολογισμό ήταν ένας διαρκής και δυσάρεστος αγώνας».¹⁹

Αν και συχνά αντιμετωπίζεται ως τεχνικό ζήτημα, η διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελούν τη διαχρονικά κρισιμότερη διάσταση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαφάνεια και η λογοδοσία για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών τόσο στο σκέλος των εσόδων (φορολογία) όσο και στο σκέλος των δαπανών αποτελεί την πλέον προβεβλημένη απαίτηση, αν και υπάρχουν εξίσου σημαντικά ζητήματα που αφορούν την κατανομή των πόρων μεταξύ προτεραιοτήτων αλλά και μεταξύ παρουσών και μελλοντικών αναγκών.²⁰

Η υποχρέωση ψήφισης του προϋπολογισμού και των φορολογικών νόμων ως μορφή διαφάνειας αλλά και παροχής συναίνεσης εκ μέρους της Βουλής υπογραμμίζει ακριβώς αυτή τη δημοκρατική απαίτηση. Ωστόσο, στην Ελλάδα το πεδίο αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί μέχρι πρόσφατα τουλάχιστον, ως το «μαύρο κουτί» της διακυβέρνησης. Ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της κατάστασης αυτής έφτασε στα όριά του με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, οπότε η δημοσιονομική μεταρρύθμιση τέθηκε στην πρώτη γραμμή. Το διαχρονικό χάσμα εσόδων και δαπανών (περί το 8%)²¹ έπρεπε πλέον να αντιμετωπιστεί με ενίσχυση των πρώτων και μείωση των δεύτερων. Οι σχετικές παρεμβάσεις δεν περιορίζονται όμως στις επιλογές αντίστοιχων πολιτικών (αύξηση φορολογίας και περιστολή δαπανών) αλλά εκτείνονται και στο επίπεδο του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των μηχανισμών και των διαδικασιών διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών. Αυτή η οπτική υιοθετείται και εδώ.

Η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών αφορά προφανώς τόσο τη συνεπή και αποτελεσματική είσπραξη δημοσίων εσόδων όσο και τη συγκράτηση των δαπανών, συμπεριλαμβανομένων και των ζητημάτων διαφάνειας που θέτει η δημοκρατική

¹⁹ Σημίτης, Κ. (2005) Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, Πόλις, σελ. 463.

²⁰ OECD (2002) Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002.

²¹ Γιαννίτης, Τ. και Στ. Ζωγραφάκης (2016) Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης, Πόλις, σελ.44 κ επ.

απαιτήση και στους δύο τομείς. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα από το 2010 μέχρι σήμερα αφορούν και τις δύο αυτές διαστάσεις, αν και εκτυλίσσονται με διαφορετική προτεραιότητα, βαρύτητα και χρονική κλιμάκωση στα διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εκτυλίσσεται γρήγορα ως άμεση δημοσιονομική και διαρθρωτική προτεραιότητα, λόγω της ανάγκης ελέγχου και περιστολής των ελλειμμάτων, και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Οι οργανωτικο-λειτουργικές παρεμβάσεις στη φορολογική διοίκηση αρχίζουν πιο σταδιακά και επιταχύνονται στη συνέχεια.²²

Ωστόσο οι δύο πολιτικές εμφανίζουν διαφορετικές μεταρρυθμιστικές προκλήσεις. Αν και είναι αναμφισβήτητα κρίσιμος ο ρόλος της φορολογικής διοίκησης, αυτή βρίσκεται υπό την άμεση εξουσία του αρμόδιου ΥπΟικ, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ευχέρεια προώθησης των απαιτούμενων αλλαγών. Αντίθετα, η παρακολούθηση και η συγκράτηση των δαπανών εξαρτάται από τη συμπεριφορά και συμμόρφωση του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, πολλοί εκ των οποίων είχαν έως τότε συνηθίσει να λειτουργούν με μεγάλο περιθώριο ευχέρειας έναντι του θησαυροφυλακίου. Έπρεπε δηλαδή να διαμορφωθεί ένα αποτελεσματικό διοικητικό δίκτυο διασύνδεσης και ελέγχου και ένα πλαίσιο αυστηρών διαδικασιών συντονισμού, προδιαγραφών και παρακολούθησής τους που θα ήταν ικανά να δαμάσουν τις φυγόκεντρες τάσεις του παραδοσιακά κατακερματισμένου ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Από τη σκοπιά αυτή η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης.

Το πρόβλημα: Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης

Τα προβλήματα διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η διάγνωση των αιτιών τους και μάλιστα οι μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις ήταν δεδομένα και γνωστά στο υπουργείο Οικονομικών και το ΓΛΚ. Ήδη από τη δεκαετία του 1980²³ αλλά ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, είχαν διατυπωθεί σχετικές συγκλίνουσες παρατηρήσεις και συστάσεις από διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ)²⁴ που είχαν

²² Βλ. σχετική μελέτη Dimitrakopoulos, D. & A. Passas (2016), The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016. <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>

²³ Στη δεκαετία του 1980, η Τράπεζα της Ελλάδος είχε συντάξει μια έκθεση για τη Διαδικασία προϋπολογισμού στην Ελλάδα (Β. Μανειώτης, 1985). Μεταξύ άλλων παρατηρούσε ότι οι οδηγίες του ΥπΟικ προς τα υπουργεία για την προετοιμασία του προϋπολογισμού «είτε είναι ασαφείς και πολύ γενικές είτε ασχολούνται με ασήμαντες λεπτομέρειες». Η υπηρεσία Τεχνικής Συνεργασίας (TECO) του ΟΟΣΑ είχε ήδη εμπλακεί από τη δεκαετία του 1980. Σχετική έκθεση εμπειρογνώμονα αναφέρει ότι τα «δαπανώντα υπουργεία» έχουν αρκετά μεγάλη ελευθερία στη προετοιμασία των αιτημάτων τους, κάθε υπουργείο ζητάει περισσότερα από όσα περιμένει να πάρει και το ΥπΟικ από τον Αύγουστο μέχρι τον Νοέμβριο κάθε χρόνου αγωνίζεται να διαμορφώσει τους αριθμούς που μπορούν να παρουσιαστούν ως ευθυγραμμισμένοι με την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης προκειμένου να ψηφιστεί στη Βουλή. Επισημαίνει την ανυπαρξία πολυετούς πλαισίου και εκ των άνω προσέγγισης του προϋπολογισμού (όρια δαπανών) και αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δαπανών των επιμέρους υπουργείων. OECD/TECO, Control and Management of Government Expenditure in Greece, Consultant's report by Patricia Brown, Paris August 1988. Βλ. και Μ. Κλαυδάτου (2009) Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική, σελ. 106 κ. επ.

²⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται: IMF (2006) Country report-Greece, 06/49, Fiscal transparency. OECD (2008) Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting vol. 3, σελ. 618, κλπ. Βλ. και Παλακωνσταντίνου, Γ. (2016) Game Over, Παπαδόπουλος, σελ. 101-102.

εμπλακεί εισφέροντας σχετική τεχνογνωσία. Από αυτή την άποψη η δημοσιονομική μεταρρύθμιση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερα καθυστερημένη.

Ενώ η συζήτηση συστηματικά περιστρεφόταν γύρω από τη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, το σκέλος των δαπανών παρέμενε στο περιθώριο.²⁵ Δεν είχε προφανώς υπάρξει επαρκής πίεση για την αλλαγή του κατακερματισμένου και αδιαφανούς συστήματος. Αντίθετα, τα κενά και οι αδυναμίες του αξιοποιούνταν για την ικανοποίηση πελατειακό-συντεχνιακών προτεραιοτήτων υποθάλλοντας πολιτικές πρακτικές που παραδοσιακά ανθίστανται σε κεντρικό έλεγχο, συνοχή αλλά και ευθύνη και λογοδοσία.²⁶

Οι αδυναμίες του συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, όπως σημείωνε ο Β. Ράπανος²⁷, επιχειρούνταν να αντιμετωπιστούν με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου: «Με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι' αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη. Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τί 'τόπο πίνουν τα λεφτά' του».

Σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2007 για την πορεία των οικονομικών σε 18 χώρες της ΟΝΕ, η Ελλάδα εμφανίζεται προ-τελευταία στον δείκτη της εκ των άνω (top-down) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού, τρίτη από το τέλος στον δείκτη συγκεντρωτισμού της κατάρτισης του προϋπολογισμού, πρώτη στον δείκτη συγκεντρωτισμού της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τελευταία στον δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού.²⁸

Ιδιαίτερη σημασία έχει εν προκειμένω η διάσπαση της εικόνας των δημοσίων οικονομικών σε χωριστούς προϋπολογισμούς (Κρατικός Προϋπολογισμός [:Τακτικός

²⁵ Βλ. Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, Νοέμβριος 2007, σελ. 8.
http://www.euro2day.gr/dm_documents/meleti_iobe_gia_proupologismo_151107.pdf

²⁶ Όπως αναγνωρίζει και ο πρώην υπουργός Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφης, η διαδικασία προϋπολογισμού είχε κυρίως ενδεικτικό χαρακτήρα, χαλαρές λογιστικές προδιαγραφές και χαλαρή παρακολούθηση στη διάρκεια του έτους. Οι επιμέρους φορείς βασιζόνταν στην κάλυψη των ελλειμμάτων τους από την κεντρική κυβέρνηση ενώ επίσης δανείζονταν με εγγύηση του δημοσίου. Συνέπειες της κατάστασης αυτής ήταν συστηματικές υπερβάσεις δαπανών και διεύρυνση του ευρύτερου δημόσιου τομέα, αδυναμία αξιολόγησης αποδοτικότητας και αποτελεσμάτων, μη συμμόρφωση με την εισοδηματική πολιτική και οι «ελληνικές στατιστικές», με χαρακτηριστικό την καθυστέρηση και ανακριβή υποβολή των αποτελεσμάτων της διαχείρισης του προϋπολογισμού. Βλ. Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).
<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory.-LSE.pdf>

²⁷ Επιγραμματικά τα προβλήματα του συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνίστανται στα εξής: Έλλειψη διαφάνειας, Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα, Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων, Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί, Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας, Οργανωτικές αδυναμίες. βλ περισσότερο στο Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπ.π. σελ. 48 κ. επ.

²⁸ Βλ. πιο αναλυτικά Κλαουδάτου, Μ. (2009) *Κρατικός Προϋπολογισμός* όπ.π., σελ. 182 κ. επ. και Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπ.π. σελ. 19-40.

και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων] και προϋπολογισμοί επιμέρους φορέων που συναποτελούσαν τη Γενική Κυβέρνηση). Από οργανωτική και λειτουργική άποψη, το υπουργείο Οικονομικών εμφανιζόταν απομονωμένο αν όχι αδύναμο. Όσο και αν εκπλήσσει, δεν είχε δυνατότητα να παρακολουθεί κεντρικά και σε πραγματικό χρόνο την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ήδη στο επίπεδο της Κεντρικής Κυβέρνησης, πέραν της Κεντρικής Διοίκησης και των ΝΠΔΔ υπήρχαν σοβαρές αδυναμίες. Εύγλωττο παράδειγμα είναι ότι δεν μπορούσε να καθορίσει *ex ante* το πλαίσιο της μισθολογικής πολιτικής των ΝΠΔΔ, τα οποία αποφάσιζαν μισθολογικές αυξήσεις χωρίς έγκριση και ζητούσαν εκ των υστέρων κάλυψη των ελλειμμάτων τους από τον κρατικό προϋπολογισμό.²⁹ Σε επίπεδο ΟΤΑ, ασφαλιστικών ταμείων, νοσοκομείων και ΔΕΚΟ, δεν ήταν δυνατόν να υπάρχει εικόνα για τις υποχρεώσεις που αναλάμβαναν και μόνο εκ των υστέρων τις ανακάλυπτε το ΥΠΟΙΚ. Έτσι, οι αρχικές προβλέψεις του προϋπολογισμού ανατρέπονταν από τις υπερβάσεις των επιμέρους φορέων, στην πορεία δημιουργούνταν ελλείμματα και χρέη χωρίς να έχει ένας κεντρικός διαχειριστής σαφή συνολική πληροφόρηση, εικόνα και δυνατότητα παρέμβασης.

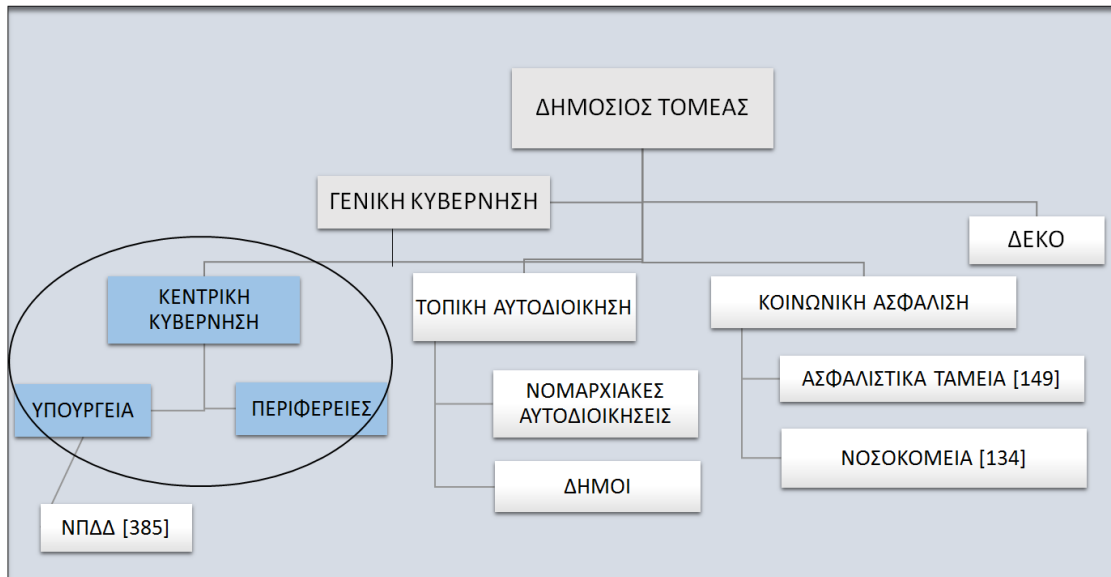
Υπολογίζεται ότι ο υπουργός Οικονομικών μπορούσε να παρακολουθεί μόλις το 60% του συνόλου των δαπανών που αντιστοιχούσε στη Γενική Κυβέρνηση. Η όποια ενημέρωση για την πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών ήταν αποσπασματικού χαρακτήρα, έφτανε με καθυστέρηση τουλάχιστον 6 μηνών και επιπλέον ήταν ποιοτικά προβληματική λόγω διαφορετικών συστημάτων λογιστικής αποτύπωσης. Η κατάσταση αυτή ακύρωνε τη δυνατότητα ενδεχόμενης αλλαγής πορείας για την πρόληψη προβλημάτων.³⁰ Η διπλή έλλειψη α) κατάλληλου πληροφοριακού συστήματος αφενός και β) νομοθετημένης κεντρικής ευθύνης στο ΓΛΚ αφετέρου βρισκόταν στο επίκεντρο των προβλημάτων.

Στο ακόλουθο Διάγραμμα περιγράφεται με την κυκλική γραμμή το (μικρό) μέρος του Δημοσίου τομέα που κάλυπτε ο Κρατικός προϋπολογισμός.

²⁹ Βλ. και Κλαουδάτου (2009) όπ.π. σελ. 111.

³⁰ Την περίοδο 2001-09, τα δημοσιονομικά ελλείμματα ήταν 70-80% υψηλότερα από τον στόχο. Sachinidis, Ph. (2016) Why Nations Fail. Speech at the 29th Liberty Forum, Porto Alegre 12 April 2016. Βλ. και Sachinidis, Ph. (2017) Speech at the ECPRD Seminar «Parliaments Dealing with Financial Markets' Issues» Athens, Hellenic Parliament, 5-6 October 2017.

Διάγραμμα 1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2010



Πηγή: OECD *Journal on Budgeting*, 2008 (3), σελ. 12.

Στις εκθέσεις του, το ΔΝΤ³¹ είχε ειδικότερα σημειώσει ότι ο προϋπολογισμός δεν καλύπτει όλη τη Γενική κυβέρνηση ενώ δεν υπήρχε πειστική αιτιολογία για τον διαχωρισμό του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης από τους προϋπολογισμούς των διάφορων δημοσίων οργανισμών. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν υπήρχε σφαιρική εικόνα ούτε δυνατότητα εξέτασης και έγκρισης του συνόλου της δημοσιονομικής δραστηριότητας από τη Βουλή (π. χ. για τους 1033 ΟΤΑ, τα 149 ασφαλιστικά ταμεία κλπ., οι προϋπολογισμοί εγκρίνονταν μόνο από το εποπτεύον υπουργείο και το ΥπΟικ).

Οι προτάσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ συνέκλιναν:

- Ενιαίος προϋπολογισμός για όλο το δημόσιο, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή φορέων και των υποχρεώσεών τους που τότε ήταν εκτός (ΟΤΑ, ασφαλιστικά ταμεία και λοιποί δημόσιοι φορείς).
- Δημιουργία ενός μοναδικού Λογαριασμού για τη διαφανή διαχείριση του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης και την παροχή ακριβών και συστηματικών δημοσιονομικών στοιχείων για την κεντρική και τη γενική κυβέρνηση στη Βουλή και στο κοινό.
- Εισαγωγή του προϋπολογισμού *προγραμμάτων* που αναδεικνύει τους στόχους των δημοσίων πολιτικών και επιτρέπει την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων δαπανών.
- Λεπτομερές μεσοπρόθεσμο πλαίσιο προϋπολογισμού ώστε να ξεπεραστεί ο περιοριστικός ετήσιος χρονικός ορίζοντας, στην προοπτική της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών.

Όσον αφορά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, προτεινόταν:

³¹ IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module. February 2006. Γενικότερα, μέχρι την κρίση το ένα τρίτο σχεδόν από τα έσοδα και τις δαπάνες της ΓΚ βρίσκονταν εκτός των διαδικασιών του προϋπολογισμού.

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Εγκατάλειψη του λεπτομερειακού κεντρικού ελέγχου με παράλληλη ενίσχυση της εσωτερικής οικονομικής διαχείρισης των επιμέρους φορέων ώστε να λογοδοτούν για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους.
- Κατάργηση των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ/ΥπΟικ) (προληπτικός έλεγχος).
- Μετάβαση σε κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε έλεγχο αποδοτικότητας ενόψει ενίσχυσης της διαφάνειας της δημοσιονομικής διαχείρισης και της δυνατότητα εποπτείας εκ μέρους του Κοινοβουλίου.
- Στενή παρακολούθηση της λειτουργίας των ασφαλιστικών ταμείων με έγκαιρη δημοσιοποίηση και ανάλυση των αποτελεσμάτων τους
- Καλύτερη οριοθέτηση των υποχρεώσεων των ΟΤΑ για δημοσιονομικές αναφορές της δημοσιονομικής τους διαχείρισης, ιδιαίτερα μάλιστα του δανεισμού τους, όπου απαιτείται στενότερος κεντρικός έλεγχος και εποπτεία.

Ο ΟΟΣΑ³² παρατηρούσε ειδικότερα ότι η πρωτοβουλία για νέες πολιτικές και μέτρα προερχόταν από τους υπουργούς (bottom up) χωρίς ex ante δεσμευτικές κεντρικές οδηγίες, πράγμα που ασκούσε μεγάλη πίεση στις δημόσιες δαπάνες ενώ τους απάλλασσε από την πίεση να ιεραρχήσουν τις προτεραιότητές τους. Μεγάλο μέρος δαπανών δεν συμπεριλαμβάνονταν σε ενιαίο προϋπολογισμό του κράτους οπότε δεν υπήρχε εικόνα ούτε και παρακολούθηση της διαχείρισης τους. Η αποκεντρωμένη και κατατεμημένη διαχείριση μετέφερε τελικά μεγάλο βάρος στο ΥπΟικ, το οποίο δεν είχε επαρκή πληροφορία για να διαχειριστεί αυτή την αποστολή (ασυμμετρία πληροφόρησης). Το όλο σύστημα ήταν χαλαρό και δεν στήριζε τη δημοσιονομική πειθαρχία. Έπρεπε λοιπόν ενισχυθεί η εκ των άνω διάσταση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού, να τεθούν ανώτατα όρια δαπανών, να μειωθεί η έμφαση στις λεπτομερείς εισροές και να μεταφερθεί η ευθύνη ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων στα υπουργεία. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου, που ήταν ο πλέον περιορισμένος μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, έπρεπε να ενισχυθεί: περισσότερος χρόνος για την εξέταση του προϋπολογισμού στη φάση της ψήφισής του, ανάπτυξη της ικανότητας ανάλυσης και της δυνατότητα αξιολόγησης των δαπανών στη βάση προγραμμάτων δράσης, καθώς και δυνατότητα παρακολούθησης των τροποποιήσεων στη διάρκεια του έτους.³³

Τόσο το ΔΝΤ όσο και –κυρίως- ο ΟΟΣΑ συνιστούσαν την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, που παρέχει μεγαλύτερη διαφάνεια ως προς την αξιοποίηση των πιστώσεων και επιτρέπει την αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης με βάση τις δράσεις που υποστηρίζουν. Στην κατεύθυνση αυτή είχε υπάρξει ένα σχετικό πιλοτικό πρόγραμμα στο Υπουργείο Πολιτισμού το 2008 και σχεδιαζόταν η πιλοτική γενίκευσή του σε όλα τα υπουργεία το 2009, παράλληλα με τη διαμόρφωση νέας λειτουργικής ταξινόμησης.

Ωστόσο, το χαλαρό πλαίσιο του προϋπολογισμού και τα προβλήματα που δημιουργούσε δυσκόλευαν και την εισαγωγή της νέας αυτής μεθόδου απεικόνισης. Προϋπόθεση για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ήταν, σε κάθε περίπτωση, να ενισχυθεί η ευθύνη των εκτελεστικών υπουργείων για την ακρίβεια του προϋπολογισμού τους και να αναλάβουν τη διαχείριση των πιστώσεών τους με αντίστοιχη ευθύνη για αποτελεσματική χρήση τους. Σε κεντρικό επίπεδο έπρεπε να

³² OECD (2008) *Journal on Budgeting*, όπ.π.

³³ Στην πράξη δεν γίνονταν τροποποιήσεις στη διάρκεια του έτους.

ενισχυθεί η ικανότητα ανάλυσης πολιτικής και προϋπολογισμού του ΓΛΚ από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (επισκοπήσεις δαπανών, αξιολόγηση προγραμμάτων κλπ.), δηλ. να αναχθεί σε επιτελική υπηρεσία, σε αντίθεση με την κυρίαρχουσα τάση επικέντρωσης στη λεπτομέρεια της διαχείρισης.

Κάποιες προσπάθειες μεταρρύθμισης³⁴ πριν την κρίση για ενίσχυση του διϋπουργικού συντονισμού υπό τον υπουργό Οικονομικών ενόψει της βελτίωσης της διαδικασίας προϋπολογισμού είτε εφαρμόστηκαν μερικώς είτε καθόλου. Τα εμπόδια που συνάντησαν προήλθαν από τους ίδιους τους φορείς, τις ηγεσίες και τα συνδικάτα τους, αλλά και από τα υπουργεία που τους επόπτευαν (Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, Απασχόλησης και Κοινωνικής ασφάλισης, Υγείας, Μεταφορών και Επικοινωνιών, τα Μέσα Ενημέρωσης κλπ).³⁵

Η επίσπευση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης

Στο νέο πλαίσιο της κρίσης, η δημοσιονομική συμπεριφορά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος γενικά, και ιδιαίτερα η ενίσχυση της αξιοπιστίας του προς εταίρους και δανειστές, υπήρξαν καίρια ζητήματα, πολλώ μάλλον που η κρίση χαρακτηρίστηκε κατ' αρχήν ως δημοσιονομική και στη συνέχεια ως κρίση χρέους - αλλά και ανταγωνιστικότητας. Η αδυναμία παροχής έγκυρων και έγκαιρων δημοσιονομικών στοιχείων (fiscal reporting) προς την ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς συνδεόταν άμεσα με την έλλειψη εσωτερικών μηχανισμών και διαδικασιών για την αποτελεσματική παρακολούθηση των κρίσιμων οικονομικών μεγεθών, ούτως ώστε οι αποκλίσεις να εντοπίζονται και οι αιτίες τους να αντιμετωπίζονται εγκαίρως.³⁶

Τα προαναφερθέντα προβλήματα τέθηκαν επί τάπητος ήδη προς το τέλος του 2009, αρκετούς μήνες πριν αναγκαστεί η Ελλάδα να ζητήσει οικονομική στήριξη. Στην επιστολή διαβίβασης του προϋπολογισμού για το 2010 στη Βουλή (20.11.2009) ο τότε υπουργός Οικονομικών αναφέρεται σε σειρά επικείμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών, όπως η ανεξαρτητοποίηση της Στατιστικής Υπηρεσίας, η εκ βάθρων αναθεώρηση του συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, αλλαγές στα συστήματα καταγραφής και ελέγχου των δαπανών των Νομικών προσώπων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και των ΟΤΑ, η λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής ως της κεντρικής αρχής μισθοδοσίας όλων των δημοσίων υπαλλήλων -που αποτελεί και τη σημαντικότερη δαπάνη στο δημόσιο τομέα κλπ.³⁷. Επρόκειτο για προβληματικές περιοχές της διοικητικής λειτουργίας που υπονόμευαν την αξιοπιστία της χώρας και την προσπάθεια αντιμετώπισης της κρίσης

³⁴ Ν. 3429/2005 για τις δημόσιες επιχειρήσεις και /2008 για τα ΝΠΔΔ (ΟΤΑ, Ασφαλιστικά ταμεία, Νοσοκομεία). Ωστόσο, ο ρόλος των ελλειμμάτων, του υψηλού δανεισμού και χρέους των ΔΕΚΟ στο συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα υπήρξε κρίσιμος. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας»

³⁵ Βλ. Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, *Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory*, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf>

³⁶ Vraniali, E. (2010) Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot? Hellenic Observatory - LSE http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE_No37.pdf

³⁷ Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το 2010, σελ. 26κ.επ.

αφού, μεταξύ άλλων, δημιουργούσαν αρνητικές συνθήκες αντιμετώπισής της από το ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον της.

Η προετοιμασία για τη θέσπιση ενός συνεκτικού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης ξεκίνησε στις αρχές του 2010 με εγχώρια πρωτοβουλία και με την τεχνική υποστήριξη του ΔΝΤ. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελούσε μάλιστα στοιχείο του προεκλογικού προγράμματος της τότε κυβέρνησης.³⁸ Αντιμετωπιζόταν ως ένα σημαντικό εργαλείο για να μπει τάξη στα οικονομικά, παράλληλα με τα διαδοχικά μέτρα για την άμεση μείωση των δημοσίων δαπανών (βλ. μισθολογικές περικοπές, μεταξύ άλλων), την αύξηση των εσόδων (παρεμβάσεις στη φορολογία), αλλά και την απογραφή, την δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής και τη μεταρρύθμιση της ΕΛΣΤΑΤ.

Όταν η Ελλάδα ζήτησε βοήθεια από τον Μηχανισμό Στήριξης και εντάχθηκε σε Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μάιος 2010), οι εν εξελίξει πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης του διάτρητου αυτού συστήματος αναπόφευκτα συμπεριλήφθηκαν στις απαιτούμενες δράσεις. Πρώτη προτεραιότητα ήταν η ακρίβεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων, με στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους. Κρίσιμη προϋπόθεση ήταν η ύπαρξη σφαιρικής εικόνας για την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η παραγωγή και παροχή έγκαιρων και έγκυρων δημοσιονομικών στοιχείων. Η αντιμετώπιση χρόνιων στρεβλώσεων στο πεδίο αυτό ήταν η πλέον επείγουσα προτεραιότητα μεταξύ των διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που συμφωνήθηκαν, λόγω της ανάγκης δημιουργίας διαδικασιών και μηχανισμών παρακολούθησης και συγκράτησης δαπανών.

Η προτεραιότητα της αυστηρής δημοσιονομικής διαχείρισης παρέμεινε σταθερή σε όλα τα προγράμματα προσαρμογής, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι δημοσιονομικοί στόχοι. Πολλές από τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που καταγράφηκαν ως απαιτήσεις των τριών Μνημονίων υπήρξαν προαπαιτούμενα για την εκταμίευση δόσεων δανείων.³⁹ Αξίζει πάντως να επισημανθεί ότι σε πρώτη φάση, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενδιαφερόταν κυρίως για τη λήψη μέτρων περιστολής δαπανών και ελλειμμάτων παρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Η καθυστερημένη δημοσιονομική μεταρρύθμιση υπήρξε μια από τις κρίσιμες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με σημαντικές διοικητικές (οργανωτικές και λειτουργικές) διαστάσεις. Είχε μάλιστα την τύχη να έχει προετοιμαστεί σε ανύποπτο χρόνο αλλά κατέληξε να εφαρμοστεί υπό την πίεση των απαιτήσεων των Μνημονίων. Σε σχέση με τις ως άνω συστάσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ⁴⁰, η μόνη διαφορά των απαιτήσεων του

³⁸ Παπακωνσταντίνου (2016) *Game over*, ό.π., 197.

³⁹ Βλ. και Σαββαΐδου, Αικ. (2017) *Δημοσιονομική Διαφάνεια*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 577.

⁴⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι και η έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 14, 71 κ. επ.) για τη «λειτουργική αξιολόγηση της Κεντρικής διοίκησης» χαρακτηρίζει επείγουσα την ανάγκη μεταρρύθμισης του προϋπολογισμού και εμμένει στις προτεραιότητες που είχαν ήδη επισημανθεί τα προηγούμενα χρόνια: Ενίσχυση του ρόλου του ΥπΟικ μέσω «εκ των άνω» ελεγχόμενων διαδικασιών για την κατάρτισή του, εισαγωγή μακροπρόθεσμου οικονομικού και δημοσιονομικού πλαισίου καθώς και προϋπολογισμού προγραμμάτων για μεγαλύτερη επικέντρωση στις εκροές, δηλ. τους στόχους πολιτικής, αντί της συνήθους επικέντρωσης στις εισροές (πιστώσεις), παροχή μεγαλύτερης αυτονομίας αλλά και ενίσχυση της ευθύνης για λογοδοσία των τομεακών υπουργείων. Βλ. αντίστοιχους προβληματισμούς και στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2012, ενότητα 10, Προϋπολογισμός.

http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

Μνημονίου είναι ότι η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων περνάει σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με την αυστηροποίηση του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην παραγωγή και παροχή αξιόπιστων δημοσιονομικών στοιχείων.

Το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο στόχευε στην ανάκτηση από την κυβέρνηση του Δημοσιονομικού ελέγχου επί του Προϋπολογισμού (όπως και άλλων μεγεθών, πχ. σχετικών με τους ανθρώπινους πόρους [βλ. απογραφή υπαλλήλων του δημοσίου, Ενιαία αρχή πληρωμής], τις προμήθειες, τα πάγια κεφάλαια κλπ.). Να έχει δηλαδή ανά πάσα στιγμή ολοκληρωμένη έγκαιρη και ακριβή πληροφόρηση για τη θέση των Δημόσιων Οικονομικών (πορεία των δαπανών και εσόδων) και να διαθέτει μηχανισμούς συγκράτησης και ελέγχου τους.

Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις έχουν εξαιρετικά μεγάλο εύρος και περιλαμβάνουν:

α) την ενίσχυση του ρόλου του ΥπΟικ τόσο οργανωτικά όσο και στη βάση των διαδικασιών που επιβάλλονται σε όλο το φάσμα των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης,

β) την ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών επιμέρους υπουργείων και φορέων,

γ) την αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών,

δ) τη δημιουργία συνθηκών διαφάνειας και αξιοπιστίας των δεδομένων των δημοσίων οικονομικών.

Σειρά άλλων μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικά κρίσιμων λόγω κοστοβόρου χαρακτήρα, τέθηκαν για τους ίδιους λόγους σε προτεραιότητα, όπως το σύστημα δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών το οποίο συγκεντρώνεται και οριοθετείται στενά, το σύστημα υπηρεσιών υγείας και η φαρμακευτική δαπάνη, η κοινωνική ασφάλιση και ιδιαίτερα το συνταξιοδοτικό σύστημα κλπ.

Η σημερινή εικόνα είναι εξαιρετικά διαφοροποιημένη. Σ' αυτό συνέβαλαν οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που προωθήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης με συνδυασμό εγχώριων πρωτοβουλιών, απαιτήσεων των Μνημονίων⁴¹ αλλά και της γενικότερης αυστηροποίησης του ευρωπαϊκού συστήματος δημοσιονομικού συντονισμού και εποπτείας για τις χώρες της Ευρωζώνης, με εντονότερη παρέμβαση στις χώρες που έλαβαν οικονομική βοήθεια.

Μια συνολική παρουσίαση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων δεν είναι ούτε στους στόχους ούτε στις δυνατότητες της μελέτης αυτής. Στη συνέχεια εξετάζονται επιλεκτικά ορισμένες κρίσιμες παρεμβάσεις των οποίων οι διοικητικές και διαδικαστικές διαστάσεις είναι σημαντικές και αφορούν κατά προτεραιότητα τον ρόλο του ΥπΟικ στο διοικητικό σύστημα και τις σχέσεις του με τους επιμέρους φορείς.

Το πρώτο κεφάλαιο θα αναφερθεί στον εξορθολογισμό των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού με επίκεντρο την ενίσχυση της εποπτείας του ΥπΟικ

⁴¹ Η Σαββαΐδου, Αικ. (2017, σελ. 575-576) καταγράφει σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας (Ν.3832/2010 (ΕΛΣΤΑΤ), 3845/2010, 3871/2010, 3943/2011, 3965/2011, 3986/2011, 4013/2011, 4046/2012, 4047/2012, 4072/2012, 4081/2012, 4111/2013, 4129/2013, 4151/2013, 4223/2013, 4254/2014, 4261/2014, 4262/2014, 4270/2014, 4281/2014, 4314/2014, 4334/2015, 4336/2015, 4317/2015, 4354/2015, 4398/2016, 4430/2016, 4446/2016.

επί του συνόλου της Γενικής Κυβέρνησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλυθεί η δημιουργία του δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών που προεκτείνουν οργανωτικά τον έλεγχο και την εποπτεία του ΥπΟικ επί των φορέων της Γενικής κυβέρνησης αλλά και πέραν αυτών. Τέλος στο τρίτο κεφάλαιο θα αναφερθούν εν συντομία οι θεσμικές εγγυήσεις που εισήχθησαν προκειμένου να υπάρξει δημοσιονομική διαφάνεια και κυρίως εγγύηση της εξωτερικής παρακολούθησης της πορείας των δημοσίων οικονομικών από ανεξάρτητους θεσμούς, που δημιουργούν συνθήκες περαιτέρω διαφάνειας και πίεσης προς την κατεύθυνση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται εδώ βρίσκονται σε διαρκή εξέλιξη. Μετά από τις αρχικές παρεμβάσεις οι οποίες επεδίωξαν να ανατρέψουν τον πρότερο κατακερματισμό και την αδυναμία ελέγχου των δημοσίων οικονομικών, το σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης εξακολουθεί να αυστηροποιείται, εξειδικεύοντας όλο και περισσότερο τις απαιτήσεις για τις προδιαγραφές και τη συνοχή του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού

Καλλιόπη Σπανού

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.

Μεταξύ των μεθόδων εξορθολογισμού των διαδικασιών προϋπολογισμού μπορούν να αναφερθούν τα ανώτατα όρια δαπανών, η επισκόπηση δαπανών (Spending reviews)⁴², ο προϋπολογισμός προγραμμάτων κλπ.⁴³ Όλα αυτά δίνουν σε διάφορους βαθμούς έναν παρεμβατικό ρόλο στο ΥΠΟΙΚ, ως θεματοφύλακα των δημοσίων

⁴² Η *επισκόπηση δαπανών* αν και βρισκόταν στην ατζέντα δεν προχώρησε με τον ίδιο ρυθμό. Στην έκθεση της Task Force (TF-GR, Report no 7, July 2014, σελ. 12) αναφέρεται η παροχή εκ μέρους του ΔΝΤ τεχνικής βοήθειας για την ανάπτυξη ικανότητας ανάλυσης πολιτικής στο ΓΛΚ και προετοιμασία μιας διαδικασίας επισκόπησης δαπανών που επρόκειτο να ξεκινήσει. Μια πρώτη γενικευμένη επισκόπηση διεξήχθη από το ΚΕΠΕ σε συνεργασία με ΓΛΚ και υπουργεία το 2012. Η δεύτερη διενεργήθηκε πιλοτικά το διάστημα 2014-2016 σε 6 Υπουργεία (Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού Δημόσιας Τάξης και προστασίας του Πολίτη) που επελέγησαν με κριτήριο το μέγεθός τους και τον μεγάλο αριθμό φορέων υπό την εποπτεία τους, που αποτελούν μεγάλο μέρος της ΓΚ. (Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2015, σελ. 31 και για το 2016, σελ. 31-32).

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.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018 (σελ. 35), υπήρξε πιλοτική εφαρμογή της επισκόπησης των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών σε τρία Υπουργεία (Οικονομικών, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Οικονομίας & Ανάπτυξης) από τον Σεπτέμβριο του 2016, ενώ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (βλ. Δ/νση Επισκόπησης Δαπανών) προχώρησε στις αρχές του 2017 σε καθολική επέκταση του εγχειρήματος στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης, ενώπει εξοικονόμησης πόρων για δράσεις για την κοινωνική προστασία (π.χ. οικογενειακά επιδόματα, παιδικοί σταθμοί κλπ.). Πέραν όμως της άμεσης χρησιμότητας για την εξοικονόμηση πόρων, αποτελεί και ένα εργαλείο «τεχνογνωσίας στα Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς της γενικής κυβέρνησης για καλύτερη κοστολόγηση των δράσεων τους και ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους ...».

⁴³ Ο *προϋπολογισμός προγραμμάτων* βρισκόταν σε συζήτηση και πιλοτική εφαρμογή μέχρι το 2009, βάσει των προτροπών και συστάσεων του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 74). Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, (σελ. 26) αναφέρεται η άμεση προοπτική μετασχηματισμού του προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό προγραμμάτων με τη μορφή ζετών συμβολαίων. Ωστόσο με την υπαγωγή στο Πρόγραμμα Προσαρμογής οι προτεραιότητες μετακινήθηκαν προς τη δημιουργία αστηρού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης για τη συγκράτηση δαπανών, ελλειμμάτων και χρέους. Τόσο ο τότε υπουργός όσο και το ΔΝΤ το οποίο παρείχε τεχνική βοήθεια (ήδη πριν το Μνημόνιο) έκριναν ότι δεδομένης της προβληματικής κατάστασης του όλου συστήματος δεν ήταν τότε εφικτή μια τέτοια αλλαγή ούτε ήταν προτεραιότητα το πέρασμα σε ένα άλλο τρόπο απεικόνισης των δαπανών. Έλειπαν σημαντικές ευρύτερες προϋποθέσεις, όπως π.χ. το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το ενιαίο λογιστικό σχέδιο για την αποτύπωση των προϋπολογισμών και για διοικητική και λειτουργική ταξινόμηση, κωδικοποίηση οικονομικής ταξινόμησης κλπ. ενώ απαιτείτο και διαφορετικός τρόπος οργάνωσης της διοίκησης, στην κατεύθυνση της προσαρμογής της σε λειτουργίες και στόχους (Βλ. και Κλαουδάτου 2009, σελ. 268). Η προοπτική εισαγωγής του προϋπολογισμού προγραμμάτων αναφέρεται και στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2011 (σελ. 53) ως το επόμενο βήμα μετά την μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος που βρισκόταν σε εξέλιξη. Το θέμα φαίνεται πάντως επανέφερε πρόσφατα το ΔΝΤ, ως την επόμενη φάση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων.

οικονομικών αλλά ταυτόχρονα ενισχύουν την υπευθυνότητα των λοιπών φορέων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση όσον αφορά τις επιλογές τους. Ωστόσο, οι συνθήκες υπό τις οποίες ξεκίνησε η μεταρρύθμιση αυτή επέβαλαν την ιεράρχηση των στόχων. Η άμεση ανάγκη να ελεγχθούν οι δαπάνες ήταν όχι μόνο αναμφισβήτητη αλλά και προϋπόθεση ώστε να αξιοποιηθούν σε στέρεη βάση άλλα εργαλεία. Γι' αυτόν τον λόγο προτάχθηκε η αυστηροποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης έναντι της εισαγωγής των δύο άλλων εργαλείων εξορθολογισμού.

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.⁴⁴ Στην περίπτωση μάλιστα δανειακών συμβάσεων που συνοδεύονται από προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, αυτό είναι άμεση συνέπεια και της συνολικής ευθύνης που αναλαμβάνει ο Υπουργός Οικονομικών για την εφαρμογή τους συνυπογράφοντάς τα.⁴⁵ Η διασφάλιση αξιόπιστων δημοσιονομικών προβλέψεων, η παροχή έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων για έσοδα και δαπάνες στη Γενική Κυβέρνηση και ο αυστηρός έλεγχος κρατικών δαπανών (συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών μισθοδοσίας, βλ. σχετικά το μέρος της έκθεσης του αφορά τα: Δεδομένα) 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. Η υποστήριξη του απαιτούσε διαφορετική οργάνωση της κατάρτισης, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, και της παροχής δημοσιονομικών στοιχείων καθώς και ένα ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για όλες τις Οικονομικές υπηρεσίες σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης.⁴⁶

Σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων πραγματοποιήθηκε, αρχής γενομένης με τον Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (που τροποποίησε τον Ν.2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού⁴⁷). Ο πρώτος αυτός νόμος του 2010 μπορεί να χαρακτηριστεί ανατρεπτικός για τα μέχρι τότε ελληνικά δεδομένα. Υλοποιούσε μεγάλο

⁴⁴ Βλ. Kickert, W. and T. Randma Liiv, (2015) *Europe managing the crisis*, Routledge, London 2015.

⁴⁵ Μάλιστα η συνολική ευθύνη και συνεπώς ενίσχυση του ΥπΟικ φαίνεται και εκ του γεγονότος ότι η επιρροή του επεκτείνεται και σε άλλα πεδία, πέραν των δημοσίων οικονομικών, όπως π.χ. την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς. Το άρθρο 38 του Ν.3844/2010 παρέχει για παράδειγμα συντονιστικό ρόλο στο ΥπΟικ σχετικά με τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την Οδηγία 123/2006. Επίσης, η Διεύθυνση Σχεδιασμού, Διαχείρισης και Παρακολούθησης του Υπουργείου Οικονομικών ανέλαβε από το 2013 την προσπάθεια βελτίωσης της διαχείρισης και της εποπτείας των μεταρρυθμίσεων. Βλ. Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης*.

⁴⁶ Μέχρι τότε το ΓΛΚ δεν διέθετε ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης της διαχείρισης των δημοσίων εσόδων, ενώ συνυπήρχαν διάφορα κατακερματισμένα συστήματα των επιμέρους φορέων με ασύμβατες εφαρμογές. Βλ. Μ. Κλαουδάτου (2009) σελ. 145 κ. επ.

⁴⁷ Το νομοθετικό πλαίσιο ίσχυε στην ουσία από το 1969 (ΝΔ 321), έχοντας υποστεί μερικές τροποποιήσεις με τον Ν.2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού.

μέρος των απαιτήσεων που είχαν καταγραφεί στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Αντιμετώπιζε για πρώτη φορά ριζικά τις κρίσιμες αδυναμίες του παλαιότερου κατακερματισμένου συστήματος που ήταν υπεύθυνες για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Είναι σημαντικό μάλιστα να επισημανθεί ότι συνάντησε ευρύτατη αποδοχή στο Κοινοβούλιο, έστω κι αν δεν ψηφίστηκε ομόφωνα.⁴⁸ Οι ρυθμίσεις του αποτελούσαν σημαντικά βήματα για τον εκσυγχρονισμό των ελέγχων και την ενίσχυση της διαφάνειας και ευθύνης.

Οι βασικές κατευθύνσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διοίκησης ήταν: α) Κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του αλλά και για τους φορείς που εποπτεύει, στο ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο β) διαμορφώνει και καθοδηγεί το ΥΠΟΙΚ 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.

1. Επέκταση της εποπτείας ΥΠΟΙΚ επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης

1.1. Ανατροπή της προϋπάρχουσας κατάστασης

Ο Ν. 3871/2010 (Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη) διαμορφώνει το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και θέτει σε νέες βάσεις την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Στη διαμόρφωσή του συνέβαλε ομάδα υποστήριξης από το ΔΝΤ που παρείχε τεχνική βοήθεια, σε συνέχεια άλλωστε των εκθέσεων της προηγούμενης δεκαετίας.⁴⁹

Μεταξύ των γενικών αρχών των δημοσιονομικών κανόνων που έθεσε, σημαντικές για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων από τη σκοπιά της παρούσας μελέτης είναι οι εξής: η αρχή της μεσοπρόθεσμης διάρκειας, της διαφάνειας (εκ των προτέρων προσδιορισμός ποσοτικών στόχων βάσει των οποίων και κρίνεται η εκτέλεσή τους), της συνολικής περιεκτικότητας (συμπεριλαμβάνεται δηλ. το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης) και της ανεξάρτητης αξιολόγησης από ειδικούς θεσμούς.

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 Κυβέρνησης⁵⁰ 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

⁴⁸ Παπακωνσταντίνου (1996) ό.π.

⁴⁹ Παπακωνσταντίνου (1996), σελ. 101-102.

⁵⁰ Ο μεσοπρόθεσμος χαρακτήρας θα μπορούσε να είναι πρώτη φάση για την υλοποίηση πολυετών προϋπολογισμών προγραμμάτων. Πρόσφατα αρχίζει να υπάρχει κάποια κινητικότητα στον τομέα αυτό μετά από σχετική ώθηση εκ μέρους του ΔΝΤ.

προϋπολογισμού και δήλωση ως προς τις κυριότερες πηγές κινδύνων για την δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται κατά τον ίδιο τρόπο οι ετήσιοι προϋπολογισμοί όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Η σημασία της δέσμευσης σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα είναι ιδιαίτερη στο ελληνικό πλαίσιο, δεδομένου του κατακερματισμού και της ασυνέχειας των δημοσίων πολιτικών. Κάθε υπουργείο έπρεπε συνεπώς να διαμορφώσει τριετή προοπτική για τις προτεραιότητες της πολιτικής του. Αυτό συνιστά ένα δεσμευτικό πλαίσιο στο οποίο δεν είχε μάθει να λειτουργεί το πολιτικό σύστημα. Εισηγάγε συνεπώς από τη δημοσιονομική σκοπιά μια υποχρέωση προγραμματισμού και δέσμευση τήρησής του σε μεσοπρόθεσμη προοπτική που ήταν ιδιαίτερα κρίσιμη τόσο για τη συγκράτηση της δυναμικής του χρέους όσο για την προβολή σοβαρής δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο εταιρών και δανειστών αλλά και αγορών.

Δεύτερη σημαντική αλλαγή είναι η έννοια της Γενικής Κυβέρνησης⁵¹, η οποία εντάσσει σε κοινό δημοσιονομικό πλαίσιο μεγάλο μέρος φορέων του δημοσίου τομέα επί του οποίου το ΥποΟικ μέχρι τότε δεν είχε επιρροή ούτε καν πληροφόρηση. Ο Υπουργός Οικονομικών 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 ΜΔΠΣ. Πιο συγκεκριμένα, ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης, πέραν του προϋπολογισμού της Κεντρικής Διοίκησης (Κρατικός προϋπολογισμός), περιλαμβάνει τους προϋπολογισμούς των οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και των Νοσοκομείων (Κοινωνικός προϋπολογισμός), τον προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον προϋπολογισμό των λοιπών φορέων της ΓΚ που μέχρι τότε βρίσκονταν εκτός και για τα οικονομικά των οποίων υπήρχε πλήρης αδιαφάνεια (βλ. Διάγραμμα 2).

Το πλαίσιο αυτό συνεπάγεται νέες διαχειριστικές αρμοδιότητες για τον ΥποΟικ και τους αρμόδιους υπουργούς. Οι τελευταίοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των επιλογών τους που έχουν δημοσιονομικό αντίκτυπο, γενικά αλλά και στην κατάρτιση και την παρακολούθηση του προϋπολογισμού του υπουργείου τους καθώς και των προϋπολογισμών των φορέων του εποπτεύουν. Όσον αφορά ειδικότερα τις ΔΕΚΟ⁵², το ΥποΟικ (ΓΑΚ) συγκεντρώνει την οικονομική τους εποπτεία με παρακολούθηση των προϋπολογισμών τους και εξέταση της συμβατότητάς τους με το ΜΠΔΣ (με τη

⁵¹ Η Γενική Κυβέρνηση, πέραν της Κεντρικής Κυβέρνησης (Διοίκηση, Ανεξάρτητες Αρχές, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ΝΠΔΔ και ΚΝΠΠΔ), περιλαμβάνει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) συμπεριλαμβανομένων και των νοσοκομείων (ΝΠΔΔ), ακολουθώντας τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών. Ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους δημόσιους οργανισμούς (Ν.3429/2005 άρθρο 1 παρ. 1,2,3,6). Ο μεταγενέστερος Ν.3943/2011 (άρθρο 50) προβλέπει ότι τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ και τους ΟΚΑ προσδιορίζονται αναλυτικά από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή.

⁵² Αξίζει να σημειωθεί ότι στην ίδια κατεύθυνση αναθεωρήθηκε με διάφορες παρεμβάσεις από το 2010 και μετά ο Ν.3429/2005 για τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, με στόχο την υιοθέτηση διεθνών βέλτιστων πρακτικών. Για παράδειγμα ο Ν. 3899/2010 κατήργησε τις εξαιρέσεις που είχαν εισαχθεί με διάσπαρτες διατάξεις όσον αφορά την ένταξη δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών στο κεφάλαιο Α' του Ν 3429/2005, ενόψει αποτελεσματικότερου ελέγχου και εποπτείας επί των δημοσίων επιχειρήσεων. Επιπλέον προβλέπεται έλεγχος των λογαριασμών των επιχειρήσεων (τουλάχιστον εξαμηνιαίο, αλλά γίνεται τουλάχιστον τριμηνιαίο για τις δέκα μεγαλύτερες σε κύκλο εργασιών κρατικές επιχειρήσεις) και ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων.

δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Δημόσιων Επιχειρήσεων, που καταργείται το 2012. Βλ. κεφάλαιο 12). Η τομεακή-επιχειρησιακή εποπτεία παραμένει στα αρμόδια Υπουργεία.

Και οι δύο αυτές διαστάσεις της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης ενισχύονται περισσότερο με μεταγενέστερες νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως θα φανεί στη συνέχεια.

1.2. Η επίπτωση της ευρωπαϊκής πολιτικής

Παράλληλα, οι πολιτικές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, της οικονομικής συνεργασίας αλλά και της εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών έδωσαν περαιτέρω ώθηση για αλλαγές. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο 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 (έναρξη εφαρμογής 1.1.2013).⁵³

Ο Ν.4270/2013 (Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας) ενσωματώνει την Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45)⁵⁴, «σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Με αφετηρία το νέο Ευρωπαϊκό πλαίσιο αναθεωρεί το σύστημα δημοσίου λογιστικού, προκειμένου αυτό να εναρμονιστεί με τις προδιαγραφές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στην Ευρωζώνη. Επίσης, κωδικοποιεί τις αλλαγές του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης που είχαν ήδη συντελεστεί από το 2010, με προηγούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις.⁵⁵

⁵³ Τον Δεκέμβριο του 2011 υιοθετήθηκε μια «δέσημη 6 μέτρων» (5 Κανονισμοί, 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και η Οδηγία 85/2011) που αυστηροποιούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και προβλέπουν (προληπτικά) επιτήρηση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και (κατασταλτικά) διαδικασία αποκατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ εισάγει ειδικότερες απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών και λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης, υπάγεται σε ετήσιο κοινό ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα (το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» - European Semester). Η δέσημη δύο μέτρων (κανονισμός 473/2013 και 472/2013, Μάιος 2013) αφορά μόνο τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης για την εξασφάλιση της διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων και προβλέπει ενισχυμένη δημοσιονομική εποπτεία για κράτη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες ή έχουν λάβει οικονομική βοήθεια. Βλ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 534-535, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014) Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014, και Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014. Ο Ν. 4063/2012 κύρωσε την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25 Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, τη Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και τη Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Ο Ν.4270/2014 ενσωμάτωσε την Οδηγία 85/2011.

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1427895613721&from=EN>

⁵⁵ Συνολτικά, οι αλλαγές αφορούν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση, τους δημοσιονομικούς κανόνες που διέπουν τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής και την προετοιμασία της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και σχεδιασμού του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Βάσει της σχετικής Ευρωπαϊκής νομοθεσίας εισάγεται η έννοια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (Medium-Term Objective) και των κατάλληλων διορθωτικών μηχανισμών που ενεργοποιούνται σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το στόχο αυτό. Παράλληλα, δημιουργείται το Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Όσον αφορά ειδικότερα την (επιβεβλημένη και από την Οδηγία 2011/85/ΕΕ) στενότερη παρακολούθηση όλων των υποτομών της Γενικής Κυβέρνησης (πέραν όσων προβλέπει το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής) θεσπίζονται σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες (fiscal rules), και σαφείς στόχοι (μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος) Προβλέπονται σε περιπτώσεις απόκλισης από τους στόχους διορθωτικοί μηχανισμοί και, περιοριστικά, οι εξαιρέσεις από τους κανόνες αυτούς. Επίσης ορίζονται συγκεκριμένες ημερομηνίες για τα διάφορα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών, ώστε να είναι εναρμονισμένες με το Ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα («Ευρωπαϊκό εξάμηνο»).

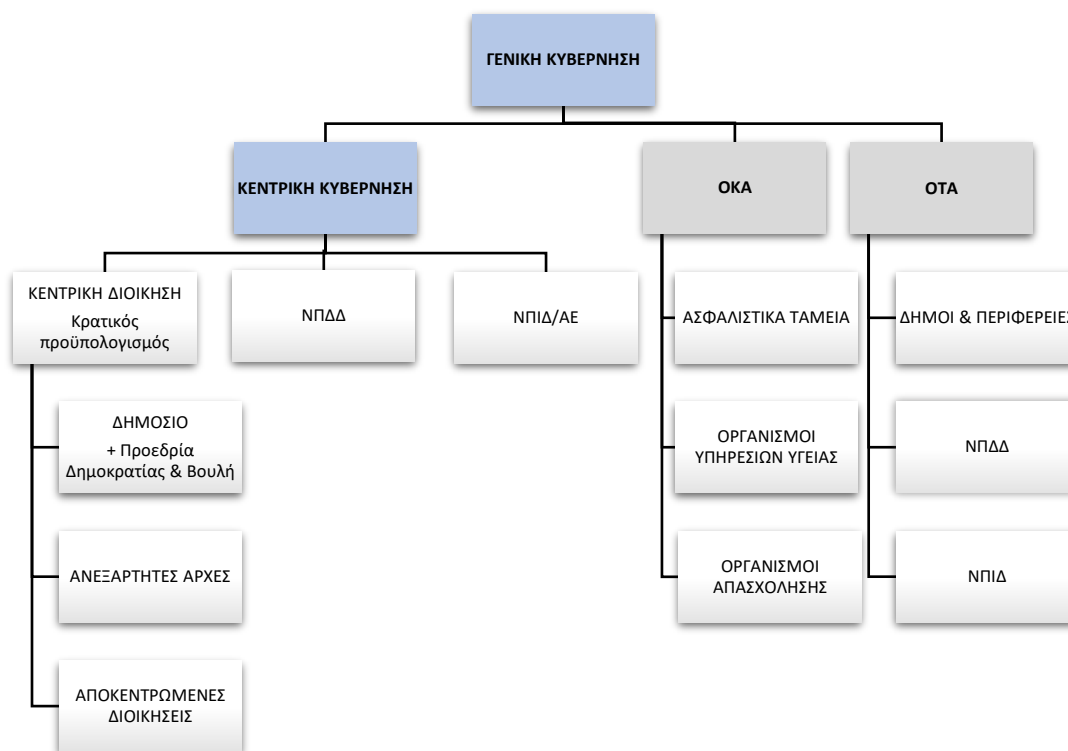
Με βάση τους νέους ορισμούς που εισάγει ο Ν.4270/2014 και τους κανόνες και τα κριτήρια του ΕΣΟΛ 2010, η Γενική Κυβέρνηση οργανώνεται σε τρεις υποτομείς: Κεντρικής Κυβέρνησης, Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης, προσδιορίζονται, ανά υποτομέα (ΟΚΑ, ΟΤΑ), από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.⁵⁶ Σε αντίθεση με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης⁵⁷, αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα εποπτευόμενα από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ (βλ. ενότητα ΕΛΣΤΑΤ). Τέλος ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής ΝΠΔΔ, καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς (άρθρο 1, παρ. 1, 2, 3 και 6 του Ν. 3429/2005).

ως θεσμός ανεξάρτητης αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και στόχους (βλ. πιο κάτω).

⁵⁶ Η κατάρτιση και τακτική επικαιροποίηση του στατιστικού Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ορθή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών – ESA 2010 (Κανονισμός 549/2013), βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Ο νέος κανονισμός ESA 2010 τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2014, και το πρώτο μητρώο που βασίζεται στα κριτήρια ταξινόμησης του ESA 2010 είναι το μητρώο του Σεπτεμβρίου 2014. Επισημαίνεται ότι η κατάρτιση και επικαιροποίηση του Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι διαρκής. <http://www.statistics.gr/register-general-government-entities>

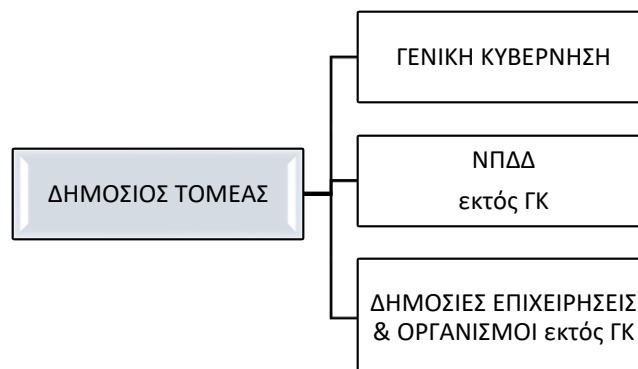
⁵⁷ Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς όμως αυτοτελή νομική προσωπικότητα.

Διάγραμμα 2. Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΟΜΗ⁵⁸



Πηγή: Επεξεργασία διαγράμματος βάσει Ν. 4270/2014 Κ. Σπανού

Διάγραμμα 3. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ⁵⁹



Πηγή: Επεξεργασία διαγράμματος βάσει Ν. 4270/2014, Κ. Σπανού

Επίσης ο Ν.4270/2014 (Άρθρο 17) προσδιορίζει το ρόλο των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση.

⁵⁸ Άρθρο 14.2 Ν.4270/2014. Οι ορισμοί αντιστοιχούν στα άρθρα 2 και 6(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.

⁵⁹ Άρθρο 14.1 Ν.4270/2014. Περιλαμβάνονται οι ΔΕΚΟ που εμπίπτουν στις παραγράφους 1, 2,3 και 6 του άρθρου 1 του Ν.3429/2005.

Πίνακας 1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

| ΟΡΓΑΝΑ ΜΕ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Ν. 4270/2014 | | |
|--|--|--|
| Βουλή Υπουργικό Συμβούλιο Υπουργός Οικονομικών Υπουργός Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας Επικεφαλής φορέων ΓΚ | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ΓΔ.ΟΥ Υπουργείων Προϊστάμενοι Οικονομικών υπηρεσιών Φορέων ΓΚ Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ ΟΔΗΧ | Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή Δημοσιονομικό Συμβούλιο ΕΛΣΤΑΤ Ελεγκτικό Συνέδριο |

Ο Υπουργός Οικονομικών έχει τη γενική διαχείριση των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και τον γενικό συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Το ΓΛΚ (ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής) αποτελεί την υπηρεσία κλειδί για την εκπλήρωση αυτού του ρόλου.

2. Εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης

Στην ίδια κατεύθυνση ενίσχυσης του κεντρικού ρόλου του ΥπΟικ (και του ΓΛΚ) σημαντική είναι η υιοθέτηση της «εκ των άνω» (top-down) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού (Ν.3871/2010). Πρόκειται για μια ακόμη σημαντική ανατροπή της προϋπάρχουσας διαδικασίας, η οποία χαρακτηριζόταν ως «εκ των κάτω» (bottom-up) και «αποκεντρωμένη», με συνέπειες την περιορισμένη δυνατότητα του υπουργείου Οικονομικών να ελέγξει τα δημόσια οικονομικά. Οι υπουργοί έστελναν προτάσεις στον ΥπΟικ ο οποίος, αν και δεν είχε εικόνα της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε κυβερνητικό ή υπουργικό επίπεδο, αναλάμβανε σε ένα ιδιότυπο «παζάρι» να «διαιτητεύσει» στο πλαίσιο των δυνατοτήτων των διαθέσιμων πόρων. Οι φορείς γενικότερα έτειναν να διογκώνουν την εκτίμηση των αναγκών τους γνωρίζοντας ότι θα λάβουν λιγότερα, έτσι ώστε τελικά να προσεγγίσουν το επιθυμητό. Παράλληλα, όσο δεν υπάγονταν σε ex ante έγκριση μπορούσαν να λαμβάνουν αποφάσεις το κόστος των οποίων έπρεπε να καλυφθεί καθ' υπέρβαση από το Υπουργείο Οικονομικών.

Η εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού επιβάλλει πειθαρχία σε προκαθορισμένο πλαίσιο. Η διαδικασία αρχίζει με τον καθορισμό της γενικής κυβερνητικής στρατηγικής βάσει της οποίας συντάσσεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο ΔΣ, το οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή. Στη συνέχεια προετοιμάζεται ο κρατικός προϋπολογισμός και ο προϋπολογισμός των λοιπών φορέων της ΓΚ. Η πειθαρχία επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη ανωτάτων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, εντός των οποίων αποκλειστικά θα πρέπει στη συνέχεια οι φορείς μπορούν να καταλείψουν με ορισμένο βαθμό ευελιξίας τις δαπάνες τους. Έτσι αναλαμβάνουν την ευθύνη να ορίσουν τις προτεραιότητές τους στο δεδομένο δημοσιονομικό πλαίσιο.

Τα ανώτατα όρια δαπανών ξεκίνησαν ήδη τον Ιούνιο 2010 ενόψει του προϋπολογισμού για το 2011, σύμφωνα και με τις απαιτήσεις του Μνημονίου.

Διακρίνονται 3 κατηγορίες δαπανών: μισθοδοσία (ανελαστική), επιχορηγήσεις (προς φορείς εντός και εκτός ΓΚ) και λειτουργικές δαπάνες. Το υπουργείο (και ειδικότερα η ΓΔ Οικονομικών Υπηρεσιών - ΓΔ.ΟΥ), μπορεί να κάνει ανακατανομές στις προβλέψεις του ΓΛΚ μεταξύ των δύο τελευταίων κατηγοριών.

Περαιτέρω σημαντικές παρεμβάσεις αφορούσαν τον περιορισμό στο ελάχιστο των δυνατοτήτων τροποποίησης των πιστώσεων πέραν των αρχικών κατανομών. Σε αυτή την περίπτωση ενημερώνεται και η Βουλή από τον ΥπΟικ, ενώ η χρήση του προβλεπόμενου αποθεματικού περιορίζεται αποκλειστικά για την κάλυψη σημαντικών, άμεσων, αναπόφευκτων, επείγουσών και απρόβλεπτων επείγουσών δαπανών. Και άλλοι περιορισμοί τέθηκαν σταδιακά, όπως π.χ. η απαγόρευση (από 1.1.2014) στους φορείς να δανείζονται για άλλους σκοπούς πλην επενδύσεων και μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Οικονομικών.

3. Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών

Σε επίπεδο παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ιδιαίτερα σημαντική ήταν η δημιουργία και τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων (ΠΔ 113/2010 και Ν.4046/2012) που τις υπήγαγε σε διαδικασίες ελέγχου και άμεσης σχετικής ενημέρωσης του ΥπΟικ. Ήταν από τις πρώτες παρεμβάσεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προκειμένου να υπάρχει σφαιρική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις όλων των φορέων της ΓΚ. Η υποχρεωτική τήρηση του Μητρώου αποτελεί εργαλείο παρακολούθησης, ελέγχου και ορθής εκτέλεσης των δαπανών αλλά και αποτύπωσης των υποχρεώσεων της ΓΚ. Για την κινητοποίηση των φορέων χρειάστηκε να ασκηθεί πίεση αν και προβλήματα τέθηκαν κυρίως λόγω ελλείψεων προσωπικού και κατάλληλης εκπαίδευσης. Φαίνεται ότι έχει πολύ ικανοποιητικά αποτελέσματα τόσο ως προς το ποσοστό φορέων που το τηρούν και στέλνουν στοιχεία στο ΓΛΚ όσο και ως προς την ποιότητα των στοιχείων. Το ΓΛΚ διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους για την διακρίβωση της πιστής τήρησης των σχετικών υποχρεώσεων. Στην παρούσα φάση βρίσκεται σε εξέλιξη προσπάθεια ανασχεδιασμού του Μητρώου Δεσμεύσεων και του συστήματος υποβολής στοιχείων για την καλύτερη παρακολούθηση και πληρέστερη συλλογή στοιχείων.⁶⁰

Η ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας υπέρ του ΥπΟικ συμπληρώθηκε με τις επόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις (Ν. 4111/2013 και Ν. 4270/2014). Εισήχθη υποχρέωση προγραμμάτων μηνιαίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού και θεσπίστηκαν τριμηνιαίοι στόχοι των υπουργείων και εποπτευόμενων φορέων τους. Μέσω της στενής παρακολούθησης των στόχων αυτών εντοπίζονται εγκαίρως τυχόν αποκλίσεις ώστε να ληφθούν διορθωτικά μέτρα.

Επίσης, επισημοποιώντας μια ανεπίσημη πρακτική που είχε αρχίσει από το 2010 με τις μόνιμες διμερείς επιτροπές ΓΛΚ-υπουργείων, προβλέφθηκαν προγραμματικές συμφωνίες (ή «Ετήσια Μνημόνια συνεργασίας») μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπολοίπων Υπουργείων για την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (Ν.4111/2013, άρθρο 2: Δημοσιονομικοί κανόνες και

⁶⁰ Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017, σελ. 35 και Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 35.

πρακτικές). Σ' αυτά περιλαμβάνονται οι τριμηνιαίοι στόχοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού, προκαθορίζονται οι διορθωτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση αποκλίσεων καθώς και οι κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Επίσης προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις του φορέα όσον αφορά τον χρόνο και το είδος των δημοσιονομικών αναφορών που υποβάλλει, τη δημιουργία εσωτερικών μηχανισμών χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κλπ.⁶¹ Η υλοποίηση του μέτρου ξεκίνησε με τους Ν. 4093/2012 και Ν. 4111/2013

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει υπογράψει σχετικά ετήσια Μνημόνια με όλα τα Υπουργεία για τους δημοσιονομικούς τους στόχους, την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και για την πληρωμή καθυστερούμενων οφειλών (συνυπογράφονται από τον ΓΔ.ΟΥ του εκάστοτε υπουργείου). Η σημασία τους έγκειται στη διαμόρφωση της στοχοθεσίας για τον τακτικό προϋπολογισμό του υπουργείου, που λειτουργεί ως σημείο αναφοράς (benchmark), ώστε να υπάρξουν μέτρα και κυρώσεις, εφόσον παρατηρηθούν υπερβάσεις.

Προαιρετικά, υπογράφονται αντίστοιχα μνημόνια συνεργασίας μεταξύ του εκάστοτε υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων. Σε αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται στοιχεία και μέτρα για την αντιμετώπιση αρνητικών αποκλίσεων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Οι εποπτευόμενοι φορείς υποβάλλουν στο υπουργείο και το ΓΛΚ αντίστοιχο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους. Απόκλιση άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων, και εφόσον δεν ληφθούν διορθωτικά μέτρα, συνεπάγεται ισόποση περικοπή (εκ μέρους του Διευθυντή Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης) από τις πιστώσεις για λειτουργικές δαπάνες των Υπουργείων, από την επιχορήγηση, απόδοση πόρων ή ενίσχυση των φορέων της ΓΚ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αν παρατηρηθεί απόκλιση άνω του 10% για δύο συνεχόμενα τρίμηνα χωρίς λήψη μέτρων, ο Υπουργός Οικονομικών ορίζει Επόμενη Οικονομικών Υπηρεσιών σε εποπτευόμενους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Η συγκέντρωση του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών υπέρ του ΥπΟικ, προεκτείνεται και ως συγκέντρωση υπέρ του εποπτευόμενου υπουργείου έναντι των εποπτευόμενων φορέων. Ενισχύεται δηλαδή ως προς το οικονομικό σκέλος η τομεακή εποπτεία τους από τα αρμόδια υπουργεία, τα οποία διαμεσολαβούν στη σχέση με το ΓΛΚ. Από τη σκοπιά της διοικητικής οργάνωσης, αυτό αντιστρέφει της αποκεντρωτικές τάσεις που είχαν αρχίσει να διαφαίνονται στη δεκαετία 1990 και 2000 και την ευελιξία που επιχειρείτο να παρασχεθεί σε αυτόνομες μονάδες (π.χ. ΑΕ, ανεξάρτητες αρχές κλπ.). Ειδικά για τις ανεξάρτητες αρχές (ΑΑ) αυτό ερχόταν σε αντίθεση με την κατοχυρωμένη ανεξαρτησία τους –αν και άργησε να αναδειχθεί ως θέμα. Νεότερη διάταξη (Ν.4484/2017, άρθρο 34 που τροποποιεί τον Ν.4270/2014) αναγνωρίζει το πρόβλημα και καταργεί την υποχρέωση να περνούν από τα αρμόδια υπουργεία, αποκαθιστώντας τον σεβασμό της ανεξαρτησίας τους.⁶² Έτσι αποστέλλουν τα απαραίτητα στοιχεία απ' ευθείας στο

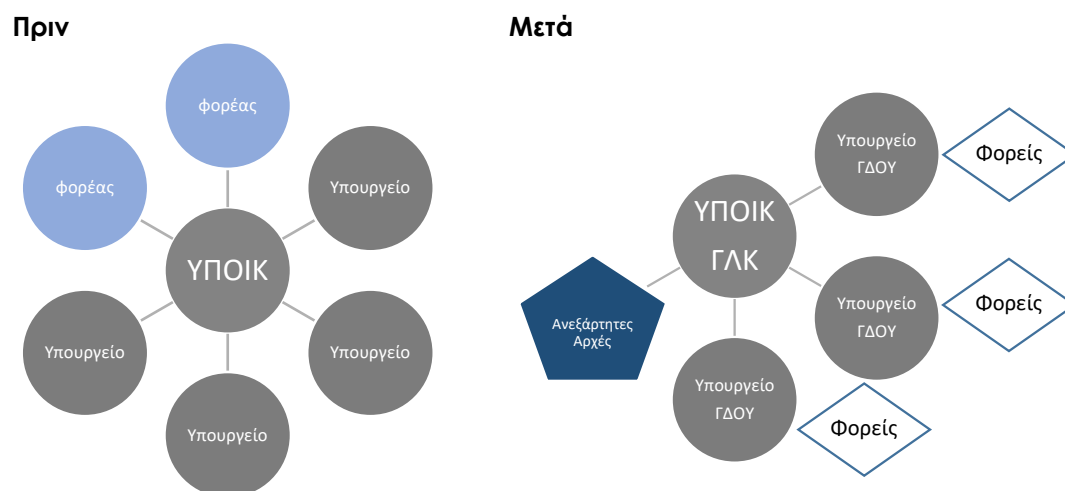
⁶¹Πρωτόκολλο συνεργασίας υπεγράφη το 2015 μεταξύ των ΓΓ του ΥπΟικ (ΓΓΔΠ, ΓΓΟΠ και ΓΓΔΕ) για τον συντονισμό στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Βλ. Απκ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 610 κ. επ.

⁶²Επισημαίνεται ότι η αναμόρφωση και εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών είχε προβλεφθεί στο τρίτο (συμπληρωματικό) Μνημόνιο, με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους (κεφάλαιο 5.4). Supplemental Memorandum of Understanding (Second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting on Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσης συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκέμβριος 2017.

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και εμφανίζονται ως ξεχωριστές οντότητες στο ΜΠΔΣ. Εφόσον μάλιστα ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό (βάσει σχετικής απόφασης του ΥΠΟΙΚ) συνάπτουν μνημόνια συνεργασίας απευθείας με το Υπουργείο Οικονομικών και υποβάλλουν μηνιαία προγράμματα για την εκτέλεση του προϋπολογισμού δαπανών τους.

Διάγραμμα 4. ΤΟ ΔΙΚΤΥΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ



Πηγή: Επεξεργασία διαγραμμάτων Κ. Σπανού

Μέσω της συγκέντρωσης υπέρ των εποπτευόμενων υπουργείων, το ΥΠΟΙΚ απλοποίησε και έκανε πιο συνεκτικό το δίκτυο των συνομιλητών του, αφού κατ' αρχήν συνομιλεί μόνο με αυτά. Η συγκέντρωση αυτή είναι εμφανής τόσο έναντι των δημοσίων επιχειρήσεων όσο και έναντι των ΟΤΑ, όπου και εκδηλώθηκαν οι περισσότερες αντιδράσεις έναντι του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Ειδικότερα: ως προς τους προϋπολογισμούς των ΔΕΚΟ (Άρθρο 3, Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014) και ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α' του Ν.3429/2005), προβλέφθηκαν αντίστοιχοι μηχανισμοί παρακολούθησης.⁶³ Οι φορείς αυτοί υποβάλλουν στο ΥΠΟΙΚ (μετά από

⁶³ ΥΑ. 2/23416/ΔΠΓΚ/1.3.2013 Δημοσιονομικοί κανόνες και πρακτικές. Μηχανισμός παρακολούθησης των εγκεκριμένων προϋπολογισμών για τις ΔΕΚΟ, τα ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α του Ν. 3429/2005 και για τα ΝΠΙΔ φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα σ' αυτήν προβλέπεται: α) ότι καταρτίζουν τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους, μετά από συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων που παρακολουθούν και κατευθύνουν τους φορείς που εποπτεύουν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους και την ορθή εκτέλεσή τους, εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. β) Οι διοικήσεις, οι Διευθύνοντες Σύμβουλοι υποβάλλουν στη συνέχεια τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους στη Διεύθυνση Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο.) της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που ελιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/νση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/νση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. γ) Εντός ενός μηνός από την ημερομηνία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και αφού έχει προηγηθεί η έγκρισή τους από τη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Δ.Ε.Κ.Ο.) του άρθρου 10 του Ν. 3429/2005, οι φορείς υποχρεούνται, σε συνεργασία με τα εποπτευόμενα Υπουργεία, να εξειδικεύσουν τον εγκεκριμένο

συνεργασία με τις ΓΔΟΥ των αρμοδίων υπουργείων/ΓΔΟΥ) τους ετήσιους προϋπολογισμούς τους, οι οποίοι θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τους στόχους του ΜΠΔΣ, και τους τριμηνιαίους στόχους για τις βασικές κατηγορίες εσόδων και εξόδων οι οποίοι και παρακολουθούνται σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση. Οι διοικήσεις των φορέων έχουν την ευθύνη για αποφυγή αρνητικών αποκλίσεων και τη διόρθωσή τους. Σε περίπτωση μάλιστα αποκλίσεων πάνω από 10% κλιμακώνονται οι επιπτώσεις - κυρώσεις από περικοπές των επιχορηγήσεων, ενισχύσεων ή του ακαθάριστου δανεισμού μέχρι και την αναστολή καταβολής αμοιβών του ΔΣ ή και την αυτοδίκαια λήξη της θητείας του σε περίπτωση υποτροπής. Σε ειδικές περιπτώσεις μόνο μπορεί να υπάρξει αναθεώρηση του προϋπολογισμού όταν δεν μπορεί να εκτελεστεί για αντικειμενικούς λόγους.

Ενδιαφέρον από την άποψη αυτή έχει η προσπάθεια ισχυροποίησης της δημοσιονομικής εποπτείας επί των ΟΤΑ, με την ίδρυση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ⁶⁴, στο (γενικότερα αρμόδιο για την εποπτεία τους) Υπουργείο Εσωτερικών. 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.⁶⁶

Η ΚΕΔΕ άσκησε σκληρή κριτική στις ρυθμίσεις για τον ρόλο του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Θεώρησε ότι αφενός αποσκοπεί στην μείωση των πόρων της αυτοδιοίκησης και αφετέρου ότι καταργεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια της Αυτοδιοίκησης. Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής εξέφρασε αντίστοιχες επιφυλάξεις επί της ρύθμισης.

ετήσιο προϋπολογισμό σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση και να αποστέλλουν την εν λόγω εξειδίκευση στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο., με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/ση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, δ) αποστέλλουν εντός 20 ημερών από την λήξη κάθε περιόδου τα μηνιαία, τριμηνιαία και ετήσια στοιχεία της εκτέλεσης των προϋπολογισμών στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο. της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής, με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/ση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

⁶⁴ Βλ. Ν.4093/2012 άρθρο πρώτο, υποπαρ. Στ.3. Πρέπει να σημειωθεί ότι η δημιουργία του Παρατηρητηρίου συνέλεξε με τη διαδικασία της διαθεσιμότητας – απολύσεων υπαλλήλων (και) στους ΟΤΑ και ενέτεινε την αντίδραση. Σε ψήφισμα που εξέδωσε η ΚΕΔΕ «εκφράζει τη πλήρη διαφωνία της με τη διαθεσιμότητα των εργαζομένων που οδηγεί τους δήμους σε αδυναμία εκπλήρωσης του ρόλου τους. Δηλώνει ότι οι δήμοι δεν θα γίνουν συμμετοχοί σ' αυτήν τη διαδικασία και προτρέπει τους αιρετούς να μη συμμετάσχουν». 11.11.2012.

<http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kedeantarsia-gia-apoliseis-prosfigi-gia-epopteia/>

⁶⁵ Το οποίο είχε συσταθεί με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν.4111/13 (Α' 18) και συμπληρώθηκε με τα άρθρα 76 και 77 του Ν.4172/2013.

⁶⁶ Σε περίπτωση απόκλισης από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους άνω του 10%, το Παρατηρητήριο προτείνει τρόπους διόρθωσης ενώ αν παρόλα αυτά συνεχιστεί η απόκλιση για δύο συνεχόμενα τρίμηνα χωρίς λήψη διορθωτικών μέτρων, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ο Ο.Τ.Α. υπάγεται υποχρεωτικά σε Πρόγραμμα εξυγίανσης.

Το ΣΤΕ (Γ' Τμήμα) έκρινε όμως ότι δεν ετίθετο ζήτημα αντισυνταγματικότητας και απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ κατά των αποφάσεων των υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών για την κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού των περιφερειών οικονομικού έτους 2014 και για την παροχή οδηγιών για την κατάρτιση των προϋπολογισμών των Δήμων και Κοινοτήτων. Η γνώμη που παρέχει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποδεικνύοντας τα ποσά που πρέπει να εγγραφούν στους κωδικούς των προϋπολογισμών ώστε αυτοί να είναι ισοσκελισμένοι και ρεαλιστικοί, δεν δεσμεύει το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο ψηφίζει τελικά τον προϋπολογισμό. Η γνωμοδότηση του Παρατηρητηρίου δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αλλά και οι επίμαχες υπουργικές αποφάσεις περιέχουν οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των περιφερειών και δεν περικόπτουν τα έσοδα των ΟΤΑ, καταλήγει το ΣΤΕ.⁶⁷

Μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015, η κυβέρνηση εξήγγειλε την αλλαγή του πλαισίου οικονομικής εποπτείας, επικρίνοντας κυρίως τον «πιμωρητικό χαρακτήρα του».⁶⁸ Νομοσχέδιο που τέθηκε τον Ιούνιο 2015 σε διαβούλευση προέβλεπε κατάργηση του «Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.» (άρθρο 18) και εισαγωγή νέου συστήματος οικονομικής εποπτείας και ταυτόχρονα στήριξης των Ο.Τ.Α., ώστε να διασφαλίζεται η οικονομική βιωσιμότητα και η αυτοτέλειά τους.⁶⁹ Οι αλλαγές αυτές δεν προχώρησαν εκείνη τη στιγμή, πιθανόν διότι αφορούν μέρος του συστήματος εποπτείας των δημοσίων οικονομικών που έχει εισαχθεί λόγω των σχετικών ευρωπαϊκών υποχρεώσεων της χώρας.

Ωστόσο, αλλαγές επήλθαν σταδιακά και με έμμεσο τρόπο. Πρώτον, με τον νέο Οργανισμό (ΠΔ 141/2017) του ΥΠΕΣ. Ειδικότερα, το Παρατηρητήριο⁷⁰ αρχικά

⁶⁷ <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ste-sintagmatiko-to-paratiritirio-oikonomikis-aftoteleias-ton-ota/> <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/epistimoniko-simvoulis-voulis-antisintagmatiko-to-paratiritirio-ota/>

⁶⁸ 22.2.2015: «Διαδικασίες για την κατάργηση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ θα κινήσει το υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Ωστόσο η διαδικασία ελοπτείας και παρακολούθησης εποπτείας των προϋπολογισμών των ΟΤΑ θα συνεχίσουν να διεξάγονται από τις διοικητικές υπηρεσίες του υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης». <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ke-de-gia-paratiritirio-doureios-ippos-gia-nea-perikopi-poron/>

<http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/to-ipesda-anamorfonei-pliers-tin-epopteia-ton-oikonomikon-ton-ota-pos-tha-ginetai-apo-edo-kai-sto-exis-o-elegxos/> ' <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/ipesda-se-dimosia-diavoulesfi-to-ns-gia-ti-leitourgia-ton-ota-oi-allages-se-epopteia-kai-paratiritirio/>

⁶⁹ Θα δημιουργούσε δομή παρακολούθησης των οικονομικών δεδομένων των Ο.Τ.Α., υπό τον τίτλο «Επιτροπή Οικονομικής Ανασυγκρότησης Ο.Τ.Α.» με αποστολή τη διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη μέριμνα για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που το Κράτος ή οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα ενδείκνυται να υλοποιήσουν, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των τελευταίων.

⁷⁰ Σύμφωνα με τον (αρχικό) Ν.4093/2012 υποπαρ. Στ.3, είναι & μελές και αποτελείται από έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο, τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, τον αρμόδιο Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (για Δήμους) ή έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (για περιφέρειες), τον Γενικό Διευθυντή Θησαυροφυλακίου του Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και μέχρι 2 εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους χωρίς δικαίωμα ψήφου. Ο Ν. 4111/2013 (άρθρο 4) επέφερε

υποστηριζόταν διοικητικά από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών⁷¹ η οποία λειτουργεί υπό τις κατευθύνσεις του ΓΛΚ (βλ. πιο κάτω). Βάσει όμως του νεότερου Οργανισμού συστήθηκε (νέα) Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής, της οποίας η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁷² αναλαμβάνει ειδικότερα την αρμοδιότητα παρακολούθησης των οικονομικών των ΟΤΑ. Κατ'αυτὸν τὸν τρόπο περιορίστηκε ο ρόλος της ΓΔ.ΟΥ του υπουργείου Εσωτερικών αλλά και εισήχθη μια εξαίρεση στο δίκτυο δημοσιονομικής εποπτείας που συντονίζει το ΓΛΚ και του οποίου «ανταποκριτές» είναι οι ΓΔ.ΟΥ. Η μεταφορά της αρμοδιότητας έχει μάλιστα τη σημασία της ιδιαίτερα λόγω του μεγέθους του προϋπολογισμού των ΟΤΑ.

Μια δεύτερη αλλαγή προέκυψε μέσω της πρωτοβουλίας (και πάλι) του ΥΠΕΣ, για τον Κλεισθένη Ι⁷³ (Ν. 4555/2018, άρθρα 197-201) που τροποποίησε αισθητά τις ρυθμίσεις σχετικά με το Παρατηρητήριο. Πρώτον διευρύνεται και αλλάζει μερικώς η σύνθεσή του. Διπλασιάζεται ο αριθμός των μελών (από 7μελές γίνεται 14μελές), προβλέπονται 3 εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ ή ΕΝΠΕ) αντί για έναν και ενισχύεται εντυπωσιακά η παρουσία στελεχών του ΥΠΕΣ σε σχέση με αυτή του ΓΛΚ. Στη θέση του ΓΔ.ΟΥ του ΥΠΕΣ συμμετέχει πλέον ο (νέος) ΓΔ Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής του ΥΠΕΣ, δύο Δ/ντές της ίδιας ΓΔ (:Προϊστάμενοι της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ίδιου Υπουργείου) αλλά και δύο Τμηματάρχες των Δ/νσεων αυτών (Προϊστάμενοι του Τμήματος Οικονομικής Διοίκησης και Προϋπολογισμού και του Τμήματος Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης), δηλ. 5 στελέχη του ΥΠΕΣ. Τα στελέχη του ΓΛΚ είναι 3: πέραν του ΓΔ Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, συμμετέχουν πλέον και οι Προϊστάμενοι της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Τμήματος Ε' Προϋπολογισμού. Επίσης απαλείφεται η διάταξη του 4111/2013 σύμφωνα με την οποία: «...και τον Γενικό Διευθυντή Θησαυροφυλακίου του Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η σύμφωνη γνώμη του οποίου απαιτείται για την έκδοση απόφασης από το Παρατηρητήριο».

Σ'αυτό το πλαίσιο όχι μόνο τείνει να γίνει εσωτερική υπόθεση του ΥΠΕΣ η παρακολούθηση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ (σε τριμηνιαία πλέον αντί μηνιαία βάση), αλλά και ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργού Εσωτερικών αφού σε αυτόν υποβάλλεται η σχετική ενημέρωση και η Γνώμη του Παρατηρητηρίου για την

μικρές τροποποιήσεις: στη θέση των 2 εμπειρογνομόνων προβλέπεται ένας και ένας εκπρόσωπος του ΥπΟικ.

⁷¹ Ενδεικτικό είναι, όπως ανέφερε ο κ. Τζανακούλης ότι «δεν είναι δυνατόν να βάζουν έναν διευθυντή του υπουργείου Οικονομικών να ελέγχει τους προϋπολογισμούς των δήμων». Βλ. για τη σχετική αντιπαράθεση <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-skliri-kritiki-gia-to-paratiritirio-oikonomikis-aftoteleias/>

⁷² Η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ως επιχειρησιακό στόχο την επεξεργασία, εφαρμογή και ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και διαχείριση, την περιουσία, τα έσοδα και την τήρηση, παρακολούθηση και επεξεργασία οικονομικών στοιχείων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των πάσης φύσεως νομικών τους προσώπων, καθώς και τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας των διαδικασιών που αφορούν στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων αυτών (άρθρο 16, ΠΔ 141/2017).

⁷³ Ν. 4555/2018, Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. [Πρόγραμμα « ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι »] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ.

αντιμετώπιση ενδεχόμενων αρνητικών αποκλίσεων. Σε αυτόν μόνο επίσης υποβάλλεται η Έκθεση αξιολόγησης των οικονομικών στοιχείων και κυρίως των μέτρων για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού του ΟΤΑ εκ μέρους του Παρατηρητηρίου ο οποίος μάλιστα μπορεί να ζητήσει νέα αξιολόγηση. Ο ΥΠΕΣ είναι αυτός που υπογράφει την προγραμματική συμφωνία οικονομικής στήριξης με τον ΟΤΑ, ενώ το Παρατηρητήριο περιορίζεται στην παρακολούθησή της εφαρμογής της.

Οι ρυθμίσεις αυτές είναι πολύ πρόσφατες. Δείχνουν ωστόσο αφενός μια απομάκρυνση από την αρχική, συγκεντρωτική ομολογουμένως, σύλληψη του τρόπου παρακολούθησης της δημοσιονομικής κατάστασης και συμπεριφοράς των ΟΤΑ εκ μέρους του ΥΠΟικ και αφετέρου την ανάκτηση του ελέγχου του πεδίου των Οικονομικών των ΟΤΑ από το ΥΠΕΣ, με το επιχείρημα της γενικότερης αρμοδιότητας εποπτείας των ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών

Καλλιόπη Σπανού

Η αναδιαμόρφωση των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης επεφύλασσε ρόλο-κλειδί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.⁷⁴ Ακολουθώντας τις σύγχρονες πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ο ρόλος του 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 εκτέλεσής τους.

Ήδη η αλλαγή του πλαισίου της δημοσιονομικής διαχείρισης (βλ. πιο πάνω) ανέθετε στο ΓΛΚ νέες αρμοδιότητες. Ειδικότερα, η ευθύνη που του είχε ανατεθεί για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ απαιτούσε προσανατολισμό στο μέλλον και στη χάραξη πολιτικής. Η υποχρέωση συγκέντρωσης δημοσιονομικών αναφορών της Γενικής Κυβέρνησης διέυρνε τις ευθύνες του στο μεγαλύτερο μέρος του δημοσίου τομέα και ο έλεγχος των δεσμεύσεων απαιτούσε πιο ενεργό ρόλο στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Για να υποστηρίξει αυτά, έπρεπε συνεπώς να αναδιοργανωθεί.⁷⁵

Ενόψει του εκσυγχρονισμού του και της ανταπόκρισής του στους νέους αυτούς ρόλους, το ΓΛΚ έπρεπε να απαλλαγεί από δραστηριότητες που δεν είχε καμία από τις αντίστοιχες υπηρεσίες σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, και που καταλάμβαναν πρακτικά το 50% της συνολικής δραστηριότητάς του.⁷⁶ Σημαντική συμπληρωματική αλλαγή στην ίδια κατεύθυνση ήταν η ανάπτυξη της δυνατότητας οικονομικής διαχείρισης στα επιμέρους υπουργεία. Σ' αυτό αποσκοπούσε η δημιουργία των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) και η μεταφορά σε αυτές αρμοδιοτήτων του ΓΛΚ

⁷⁴ Στην αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του ΓΛΚ συνέδραμε μελέτη του ΔΝΤ ως τεχνικού συμβούλου (2011). Η εσωτερική οργάνωση του ΥπΟικ γνώρισε αρκετές μεταβολές λόγω της νέας δημοσιονομικής διαχείρισης και απαιτήσεων σχετικών με την κεντρική παρακολούθηση των δράσεων του Μνημονίου, της σταδιακής αλλαγής καθεστώτος και απόσπασης της Φορολογικής διοίκησης (με τη δημιουργία της ΑΑΔΕ), της απαιτούμενης σύμπτυξης δομών με τους Οργανισμούς του 2014 (ΠΔ 111/2014) και της πιο πρόσφατης αντίστροφης τάσης (ΠΔ 142/2017). Οι διαδοχικές μεταβολές δεν εξετάζονται εδώ στο σύνολό τους αλλά στο μέτρο που συνδέονται με τον υπό εξέταση ρόλο του ΓΛΚ (ΓΤ Δημοσιονομικής Πολιτικής).

⁷⁵ Πρόβλημα θεωρήθηκε ο μεγάλος κατακερματισμός των διευθύνσεων και η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού που δεν αντιστοιχούσε στις στρατηγικές προτεραιότητες και τις ευθύνες του ΓΛΚ. Επίσης σημαντικό πρόβλημα ήταν η επικέντρωση της λειτουργίας του σε δραστηριότητες ρουτίνας και σε λειτουργίες ελέγχου και συμμόρφωσης, ενώ θα έπρεπε να επικεντρωθεί σε τομείς διαμόρφωσης πολιτικής και ανάλυσης της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης.

Εντοπίζονταν επίσης κενά και επικαλύψεις μεταξύ των λειτουργιών του ΓΛΚ και των λειτουργιών άλλων Υπουργείων και φορέων της κυβέρνησης. Μεταξύ αυτών η κατάρτιση του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων γινόταν από το Υπ. Ανάπτυξης ενώ όσον αφορά τον τομέα δημοσιονομικού ελέγχου επικάλυψη εμφανίζεται στους ελέγχους προ-πληρωμών ΓΛΚ και Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άλλα προβλήματα σχετίζονταν με την κατάτμηση της διαχείρισης ταμειακών διαθεσίμων και δανειοδότησης (στο ΓΛΚ και τον ΟΔΔΗΧ αντίστοιχα), την απουσία μονάδας αξιολόγησης των μακρο-οικονομικών μεγεθών στο ΓΛΚ το οποίο είχε την ευθύνη του προϋπολογισμού κλπ.

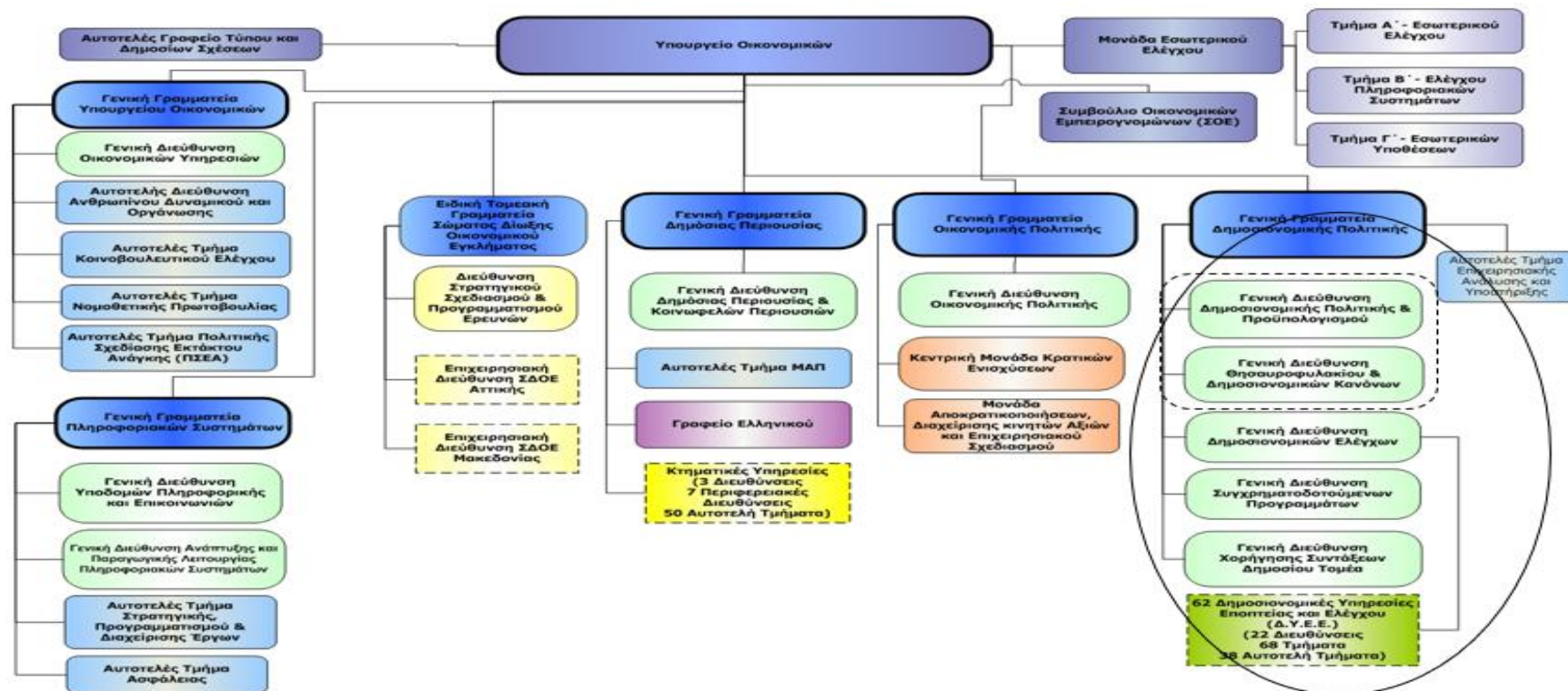
⁷⁶ Για παράδειγμα, σ' αυτήν την κατεύθυνση μεταφέρθηκαν πρόσφατα οι υπηρεσίες συντάξεων στον ΕΦΚΑ και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου στα κατ'ίδιαν υπουργεία.

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

όσον αφορά την κατάρτιση, την εκτέλεση, τον έλεγχο, τον λογιστικό έλεγχο του προϋπολογισμού τους καθώς και την υποβολή σχετικών αναφορών. Οι ΓΔ.ΟΥ εμπλέκονται συνεπώς 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. Στη συνέχεια του κεφαλαίου, η πρώτη ενότητα (1) επικεντρώνεται στον ρόλο του ΓΛΚ ενώ η επόμενη (2) θα αναλύσει ειδικότερα τον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ.

Error! Use the Home tab to apply Επικεφαλίδα 1 to the text that you want to appear here.

Διάγραμμα 5. ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΓΛΚ (2017)⁷⁷



Πηγή <http://www.minfin.gr/web/guest/organogramma-olou-tou-ypoik> βάσει του ΠΔ 141/2017.⁷⁸

⁷⁷ Σημειώνεται ότι ο Οργανισμός του 2017 και ειδικότερα όσον αφορά την Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων υπέστη νέες τροποποιήσεις με τα άρθρα 86-90 του Ν. 4549/2018 (ΦΕΚ 105^Α, 14.6.2018) με τη σύσταση Διεύθυνσης Λογαριασμών και Ταμειακού Προγραμματισμού

⁷⁸ Για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, δημιουργήθηκαν επίσης μονάδες εσωτερικού ελέγχου (audit) υπό την εποπτεία του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 και Ν.4270/2014, άρθρο 168) στα υπουργεία, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τους λοιπούς φορείς. Λειτουργούν με βάση προκαθορισμένα από το ΓΛΚ πρότυπα και το ενημερώνουν (ΓΔ Δημοσιονομικών Ελέγχων) σχετικά με τα ευρήματά τους και την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικής διαχείρισης και ελέγχου των αντίστοιχων φορέων. Οι μονάδες αυτές εντάχθηκαν στους Οργανισμούς των υπουργείων που εκδόθηκαν το 2014. Ωστόσο είναι υποστελεχωμένες με την εξαίρεση του υπουργείου Άμυνας. Αντίστοιχους ελέγχους διενεργεί και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

1. Ο κομβικός ρόλος του ΓΛΚ

Ο ρόλος του ΓΛΚ στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης είναι συνυφασμένος με τον ρόλο του Υπουργού Οικονομικών τον οποίο και υποστηρίζει. Σήμερα το ΓΛΚ αποτελεί τη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής.⁷⁹

Η μεταρρύθμιση του ΓΛΚ είχε ως πρωταρχικό στόχο τη μετατροπή του σε επιτελική υπηρεσία κατάρτισης προϋπολογισμού και ελέγχου της ορθής εκτέλεσής του βάσει των προαναφερθεισών κατευθύνσεων, αλλά και αξιολόγησης δαπανών (spending review).

1.1. Κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού

Το ΓΛΚ καταρτίζει και επικαιροποιεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, που περιλαμβάνει επιμέρους προτάσεις για τις πιστώσεις των φορέων. Η αρμοδιότητα και ευθύνη του ενισχύθηκαν και διευρύνθηκαν στην κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, τη διαχείριση του Λογιστικού συστήματος της Γενικής Κυβέρνησης και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους υποτομείς της ΓΚ (Ν. 4270/2014, άρθρο 157), συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ - ESA) (βλ. και ενότητα ΕΛΣΤΑΤ). Το ΓΛΚ συντάσσει μηνιαίες, τριμηνιαίες και εξαμηνιαίες εκθέσεις για την εκτέλεση των ετήσιων Προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τα στοιχεία που αποστέλλουν τακτικά τα υπουργεία και οι φορείς (βλ. πιο κάτω, ρόλος των ΓΔ.ΟΥ). Αντιστοίχως, οι φορείς της ΓΚ οφείλουν να παρέχουν στο ΓΛΚ τις απαιτούμενες πληροφορίες για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και την παραγωγή οικονομικών στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του ΕΣΟΛ. Η διεύρυνση και ενίσχυση της αποστολής του ΓΛΚ επέφερε επίσης αυξημένες εγγυήσεις για τα στελέχη του έναντι πολιτικών παρεμβάσεων, όπως άλλωστε είχε προβλεφθεί στις δεσμεύσεις του Μνημονίου.

Για την υποστήριξη του ρόλου του ΓΛΚ αναπτύχθηκε από το 2010 και μετά Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής Γενικής Κυβέρνησης, που καλύπτει προϋπολογισμό, θησαυροφυλάκιο, δημοσιονομικό έλεγχο, παροχή πληροφοριών. Το ΟΠΣ αυτό διασυνδέθηκε με άλλα πληροφοριακά συστήματα του ΓΛΚ, του ΥπΟικ αλλά με τους φορείς που συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του και εξελίσσεται διαρκώς.⁸⁰

Η αυξημένη ανάγκη για τη συγκέντρωση αξιόπιστης εικόνας και στοιχείων σε επίπεδο συνολικής ΓΚ, αποτυπώθηκε σε διάφορες φάσεις και στην οργανωτική δομή του ΓΛΚ. Με διαδοχικές αλλαγές των Οργανισμών⁸¹ δημιουργήθηκαν (ήδη από τον Ν.4254/2014) στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης (της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, άρθρο 41 ΠΔ 142/2017), δύο Τμήματα: α. Σχεδιασμού και Υποστήριξης και β. ΔΕΚΟ και Λοιπών φορέων. Το πρώτο έχει ως αντικείμενο την

⁷⁹ Οργανώνεται σε 5 Γενικές Δ/σεις: 1. Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, 2. Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών κανόνων, 3. Δημοσιονομικών Ελέγχων, 4. Συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και 5. Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα. Βλ. οργανόγραμμα.

⁸⁰ Βλ. και Σαββαΐδου (2017), σελ. 608.

⁸¹ Ήδη το 2010, στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής δημιουργήθηκε (Άρθρο 50 του Ν. 3871/2010) Διεύθυνση Δημοσιονομικής Διαχείρισης με αρμοδιότητα τη συγκέντρωση, παρακολούθηση, έλεγχο, αξιολόγηση, επεξεργασία και κατάρτιση των δημοσιονομικών στοιχείων και αναφορών τόσο της Κεντρικής Κυβέρνησης, όσο και της Γενικής Κυβέρνησης και των επί μέρους φορέων της.

καθοδήγηση και υποστήριξη των ΓΔ.ΟΥ και των Οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της ΓΚ για την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών τους, την παρακολούθηση των θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας τους και την παροχή κατευθύνσεων προς τα υπουργεία και τους φορείς της γενικής Κυβέρνησης.

Το δεύτερο έχει ως αντικείμενο την άσκηση οικονομικής εποπτείας με την έννοια της συγκέντρωσης, επεξεργασίας και παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΔΕΚΟ και ΝΠΙΔ (Ν. 3429/2005 κεφ. Α) καθώς και την αξιολόγησή των αποτελεσμάτων τους σε σχέση με τους δημοσιονομικούς στόχους όπως ορίζονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, σε συνεργασία με τα εποπτεύοντα υπουργεία (και ειδικά τις ΓΔ.ΟΥ).

Ο ρόλος αυτός ανάγει το ΓΛΚ⁸² σε βασικό κόμβο και διαχειριστή ενός διοικητικού δικτύου οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στους οποίους παρέχει καθοδήγηση (steering), αλλά και από τους οποίους αντλεί πληροφόρηση (reporting) και μέσω αυτών διενεργεί ex ante ελέγχους και διορθωτικές παρεμβάσεις (correcting). Η φύση των αρμοδιοτήτων αυτών καθιστά ιδιαίτερα σημαντική την οργανωτική-λειτουργική αυτή παρέμβαση.⁸³ Ξεφεύγει από τα στενά όρια ενός -σημαντικού έστω- υπουργείου και αντιμετωπίζει αδυναμίες που διατρέχουν όλο το πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Υπηρετεί την ενίσχυση του συντονισμού και της συνοχής στον κρίσιμο τομέα συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εποπτείας και πληροφόρησης.

1.2. Σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων

Στην κατεύθυνση ενίσχυσης της υπευθυνότητας των επιμέρους υπουργείων και φορέων σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους, αυξήθηκε η ευθύνη των διατακτών όσον αφορά την ανάληψη δεσμεύσεων. Αυστηρές απαιτήσεις εισήχθησαν για την παρακολούθηση της ανάληψης υποχρεώσεων αλλά και της πορείας της πληρωμής τους,

⁸² Σημαντικό ρόλο στο δίκτυο της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής έχουν ειδικότερα οι δύο ακόλουθες ΓΔ. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού έχει μεταξύ άλλων α. τον σχεδιασμό της δημοσιονομικής στρατηγικής (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και σύνταξη Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης), καθώς και τον αποτελεσματικό συντονισμό και την καθοδήγηση όλων των δημοσίων υπηρεσιών ως προς αυτό, β. τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και την αποφυγή δημιουργίας ληξιπρόθεσμων οφειλών από το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, μέσω της αυστηρής παρακολούθησης της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, γ. την αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων στον Προϋπολογισμό και στο ΜΠΔΣ, από κάθε νομοθετική ή κανονιστική πρωτοβουλία των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, δ. την κατάρτιση μεθοδολογίας για τη μετατροπή των ταμειακών στοιχείων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε δεδουλευμένη βάση κατά την κατηγοριοποίηση των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων, και ε. την αξιολόγηση των δράσεων της Γενικής Κυβέρνησης με στόχο την βέλτιστη σχέση πόρων και αποτελέσματος που παράγουν. Περιλαμβάνει τις εξής Δ/νσεις: (α) Διεύθυνση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης (β) Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων (γ) Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής (δ) Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης (ε) Διεύθυνση Επεξεργασίας Νομοθετικών Πράξεων και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων.

Η Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων της οποίας οι αρμοδιότητες περιλαμβάνουν α. την έγκαιρη και ενιαία ερμηνεία των δημοσιολογιστικών διατάξεων προς υποστήριξη των υπηρεσιών του Δημόσιου, β. την αποτελεσματική διαχείριση των διαδικασιών πληρωμής του Ελληνικού Δημοσίου, γ. τον καθορισμό και την παρακολούθηση και τη διαχείριση του ενιαίου λογιστικού σχεδίου για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και δ. τον καθορισμό και η παρακολούθηση εφαρμογής των ενιαίων διαχειριστικών κανόνων για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. (α) Διεύθυνση Λογιστικής Γενικής Κυβέρνησης (β) Διεύθυνση Κρατικών Εγγυήσεων και Κίνησης Κεφαλαίων (γ) Διεύθυνση Κατάρτισης και Συντονισμού Εφαρμογής Δημοσιονομικών Κανόνων (δ) Ενιαία Αρχή Πληρωμής.

⁸³ Βλ. για παράδειγμα την Εγκύκλιο του ΥπΟικ προς τις ΓΔ.ΟΥ: ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής, ΓΛΚ, Αρ. Πρωτ.: οικ. 2/3296/ΔΠΓΚ, 15 Ιανουαρίου 2014, με θέμα Υποβολή απολογισμών – προϋπολογισμών και ειδικού απολογισμού της επιχορήγησης φορέων (παρ. 2 άρθ. 29 Ν. 4223/31-12-2013).

ενόψει της αποφυγής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών εκ μέρους του δημοσίου (π.χ. ασφαλιστικά ταμεία).

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)⁸⁴. Ο έλεγχος δεν εξαντλείται σε προληπτικό και τυπικό αλλά περιλαμβάνει και επιτόπιο έλεγχο φυσικού αντικείμενου στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα με βάση μοντέλα ανάλυσης κινδύνου, και επιφέρει κυρώσεις (δημοσιονομικές διορθώσεις ή καταλογισμοί). Για παράδειγμα έλεγχοι γίνονται για την τήρηση Μητρώου Δεσμεύσεων από τους φορείς της ΓΚ⁸⁵, για την τήρηση της νομοθεσίας σχετικά με τις δαπάνες μισθοδοσίας⁸⁶ κλπ.

Μέχρι το 2016 το σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων βασιζόταν σε προληπτικό έλεγχο δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του ΓΛΚ. Κατ' αυτόν τον τρόπο αποτρεπόταν η πληρωμή δαπανών που κρίνονταν ως μη νόμιμες. Μια κρίσιμη μεταρρύθμιση επήλθε με την *πλήρη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου* από τις υπηρεσίες του ΓΛΚ ενόψει της επικέντρωσης σε κατασταλτικούς ελέγχους, επιφέροντας σημαντικές αλλαγές τόσο στον ρόλο των ΥΔΕ όσο και στον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ των υπουργείων.

Ειδικότερα με τον Ν.4337/2015 (που τροποποίησε τον 4270/2014) αναδιοργανώθηκε το δημοσιονομικό σύστημα ως προς τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η μεταρρύθμιση αυτή ενισχύει τον εξ αρχής επιζητούμενο επιτελικό ρόλο του ΓΛΚ, με την απεμπλοκή των υπηρεσιών του (ΥΔΕ) από τον προληπτικό έλεγχο δαπανών ρουτίνας. Οι σχετικές αρμοδιότητες των ΥΔΕ μεταβιβάζονται στις ΓΔ.ΟΥ στην επίσης εξ αρχής δεδομένη κατεύθυνση της ενίσχυσης της υπευθυνότητας των οικονομικών υπηρεσιών των επιμέρους φορέων για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους (βλ. σχετικά επόμενη ενότητα).

Ταυτόχρονα όμως, ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος του ΓΛΚ στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των δημοσίων δαπανών της Γενικής κυβέρνησης. Με την μετατροπή των 62 ΥΔΕ σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) δημιουργείται ένα αποκεντρωμένο δίκτυο και ένας μηχανισμός κατασταλτικού πλέον ελέγχου υπό την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων [ΓΔΔΕ]).

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση στον προϋπολογισμό του 2018 (σελ.33), η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) του ΓΛΚ αποσκοπεί στη δημιουργία ενός εθνικού επιπέδου ισχυρού μηχανισμού κατασταλτικών ελέγχων επί των δημοσίων δαπανών, σε αντίβαρο του καταργηθέντος προληπτικού ελέγχου. Στρατηγικός στόχος είναι η βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, και η εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας καθώς και η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω τακτικών και εκτάκτων ελέγχων.

⁸⁴ Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων περιλαμβάνει: (α) Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης (β) Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων (γ) Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων (δ) Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ).

⁸⁵ Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2013, σελ. 34. Προβλήματα παρουσιάστηκαν κυρίως στα ασφαλιστικά ταμεία και τέθηκε ζήτημα επιβολής κυρώσεων στους υπευθύνους (βλ. αξιολόγηση 2ου προγράμματος, Δεκέμβριος 2012).

⁸⁶ Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2014, σελ. 31.

Οι ΔΥΕΕ αναλαμβάνουν τον κατασταλτικό έλεγχο δαπανών και ασκούν εποπτεία επί του προϋπολογισμού των φορέων Γενικής Κυβέρνησης βάσει συνδυασμού τομεακής και χωρικής αρμοδιότητας. Ειδικότερα οι ΔΥΕΕ των υπουργείων έχουν αρμοδιότητα για το εκάστοτε υπουργείο και τους εποπτευόμενους φορείς της χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ οι ΔΥΕΕ που λειτουργούν στις έδρες περιφερειακών ενοτήτων έχουν αντίστοιχη γεωγραφική αρμοδιότητα επί των δημοσίων φορέων ανεξαρτήτως εποπτευόμενος υπουργείου. Ο νέος ρόλος των ΔΥΕΕ συμπεριλαμβάνει συμμετοχή σε τακτικές επισκοπήσεις δαπανών (spending reviews)⁸⁷ των φορέων από μηδενική βάση. Πέραν αυτής της γενικής αρμοδιότητας, θα λειτουργούν υποστηρικτικά προς τις ΓΔ.ΟΥ του εκάστοτε εποπτευόμενος Υπουργείου αφενός για την κατάρτιση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των αντίστοιχων φορέων Γενικής Κυβέρνησης στο πλαίσιο των στόχων του ΜΠΔΣ και του Προϋπολογισμού και αφετέρου για την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών και διαδικασιών χρηστής οικονομικής διαχείρισης.⁸⁸ Οι ΔΥΕΕ είναι πάντως ακόμη σε μεταβατική φάση και φαίνεται να αναζητούν τον ρόλο τους.

Την αλλαγή του συστήματος δημοσιονομικών ελέγχων συμπληρώνει η από 1.1.2017 κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία θα ισχύσει για τους ΟΤΑ και λοιπούς φορείς από 1.1.2019.⁸⁹ Κατ' αυτόν τον τρόπο ολοκληρώνεται η μεταφορά του συνόλου της διαχείρισης στους επιμέρους φορείς, στην προσπάθεια να αναδειχθεί και να αναληφθεί από αυτούς η ευθύνη, χωρίς μεν την ασφάλεια του προληπτικού ελέγχου, αλλά με τη δικλίδα της ενίσχυσης του κατασταλτικού ελέγχου (βλ. σχετικά και πιο κάτω).

2. Οι αντένες του ΓΛΚ: ΓΔ.ΟΥ

Σε συνέχεια της πολιτικής συγκέντρωσης του σχεδιασμού και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπέρ του ΓΛΚ/ΥπΟικ, έπρεπε να δημιουργηθεί μηχανισμός ενισχυμένης επιρροής επί των λοιπών («δαπανώντων») υπουργείων. Όπως προκύπτει από τα προηγούμενα, όλες οι υποχρεώσεις συμμόρφωσης, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ενημέρωσης για υπουργεία και εποπτευόμενους φορείς έχουν ως κεντρικό σημείο αναφοράς τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ). Ο ρόλος τους είναι συνεπώς ιδιαίτερα κρίσιμος, «ως πυλώνας στήριξης της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας»⁹⁰ όπως άλλωστε θα δειχθεί στη συνέχεια. Δύο βασικές διαστάσεις του ρόλου τους μπορούν να διακριθούν: α) ως «προκεχωρημένο φυλάκιο» του ΓΛΚ για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τη

⁸⁷ Στο νέο οργανόγραμμα του Υπουργείου Οικονομικών (2017) ιδρύθηκε Διεύθυνση Επισκόπησης Δαπανών με στόχο, μεταξύ άλλων, «τη διαρκή συγκριτική αξιολόγηση κάθε πρωτογενούς δαπάνης του Ελληνικού Δημοσίου ώστε οι φόροι που συλλέγει το Υπουργείο Οικονομικών να έχουν υψηλή και μετρήσιμη κοινωνική ανταποδοτικότητα». Εισηγητική Έκθεση στον Προϋπολογισμό του 2018, σελ. 35.

⁸⁸ Ως προς την κεντρική υπηρεσία του ΥπΟικ εισηγούνται επί σχεδίων νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, πολιτικών ή προγραμμάτων, που προτείνουν φορείς αρμοδιότητάς τους, εφόσον έχουν οικονομική επίπτωση ιδίως στο ΜΠΔΣ ή στον προϋπολογισμό των φορέων, παρέχουν διαχειριστικά στοιχεία και πληροφορίες ελεγκτικού ενδιαφέροντος στις αρμόδιες Υπηρεσίες του ΓΛΚ για τη διενέργεια ελέγχων και ελέγχουν δειγματοληπτικά την τήρηση του Μητρώου του πάσης φύσεως προσωπικού των φορέων αρμοδιότητάς τους και ενημερώνουν σχετικά την Ενιαία Αρχή Πληρωμής και το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

⁸⁹ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2016, σελ. 30-31.

⁹⁰ Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2013, σελ. 35.

συμμόρφωση στις κατευθύνσεις του και β) ως προς την ενίσχυση της ευθύνης τους σχετικά με την ενδο-υπουργική οικονομική διαχείριση.

2.1. Παρακολούθηση κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

Πιο συγκεκριμένα, για την αυστηρή παρακολούθηση της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού απόλυτη προτεραιότητα ήταν το 2010 η δημιουργία του δικτύου Οικονομικών υπηρεσιών στους φορείς της Γενικής κυβέρνησης γύρω από το ΓΛΚ (άρθρο 5/3B Ν.3871/2010). Έτσι δημιουργήθηκαν οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) σε κάθε υπουργείο⁹¹ ως επιτελικές υπηρεσίες υπό τον Γενικό Γραμματέα, στις οποίες υπήχθησαν όλες οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες με αρμοδιότητα τα οικονομικά του Υπουργείου.⁹² Οι αρμοδιότητες και ευθύνες του επικεφαλής τους Γενικού Διευθυντή Οικονομικών υπηρεσιών, όπως σταδιακά εξελίχθηκαν, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν μια ιδιαίτερα ριζοσπαστική μεταρρύθμιση, όπως θα φανεί από τη σύντομη περιγραφή τους.

2.1.1. Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών



Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών υποστηρίζει μια διπλής κατεύθυνσης επικοινωνία: αφενός μεταφέρει τις κατευθύνσεις του ΓΛΚ για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και αφετέρου μεταφέρει στο ΓΛΚ πληροφορία σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έχει συνεπώς μια οιονεί ιεραρχική διάρθρωση η οποία συνίσταται στη λειτουργική υπαγωγή των υπηρεσιών αυτών στο ΓΛΚ (κατευθύνσεις, προδιαγραφές, υποχρεώσεις, κυρώσεις) ενώ ταυτόχρονα

παραμένουν υπηρεσιακές μονάδες τομεακού υπουργείου, υπό την πολιτική ηγεσία, με ό,τι μπορεί αυτό να σημαίνει για τη σχέση των αντίστοιχων ΓΔ με αυτήν. Ειδικότερα:

Ο επιτελικός ρόλος των Γενικών Δ/ντών Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως προδιαγράφεται από τη μεταρρύθμιση αυτή, είναι πρωτοποριακός και ίσως πρωτόγνωρος. Οι ΓΔ.ΟΥ είναι υπεύθυνοι για το συντονισμό της προετοιμασίας του ΜΠΔΣ και του ετήσιου προϋπολογισμού του Υπουργείου και των εποπτευόμενων φορέων, βάσει των οδηγιών του ΓΛΚ. Πριν την υποβολή τους σε αυτό, τα σχέδια ΜΠΔΣ και προϋπολογισμού εγκρίνονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Έχουν παράλληλα ρόλο θεματοφύλακα των ανωτάτων ορίων δαπανών και των σχετικών αναλήψεων δεσμεύσεων καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μάλιστα, εφόσον κρίνουν ότι οι προβλέψεις του ΜΠΔΣ ή του ετήσιου προϋπολογισμού του υπουργείου τα παραβιάζουν, ενημερώνουν για τις απόψεις τους όχι μόνο τον προϊστάμενό τους Υπουργό του αλλά και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Πέραν της «εκπομπής σήματος κινδύνου» ο ρόλος τους έχει και θετική διάσταση αφού σε περίπτωση που κρίνουν ότι συντρέχει κίνδυνος μη τήρησης του προϋπολογισμού

⁹¹ Ο Ν.3871/2010 ανέφερε «προϊσταμένους» Οικονομικών υπηρεσιών, τροποποίησή του με τον Ν.3943/2011 (άρθρο 49.12) ΓΔ.ΟΥ. Σχετική πρόταση υπήρχε και στην Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, Greece: Review of Central administration, όπ.π. σελ. 70 κ. επ.).

⁹² Στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης οι αντίστοιχες αρμοδιότητες ασκούνται από τον ανώτερο κατά περίπτωση προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών ή τον υπεύθυνο οικονομικών του φορέα (Ν.3943/2011, άρθρο 49.12^α).

και των ανώτατων ορίων δαπανών, πέραν της σχετικής ενημέρωσης της πολιτικής ηγεσίας οφείλουν να προτείνουν τις απαραίτητες διορθωτικές παρεμβάσεις, περιλαμβανομένων και τυχόν ανακατανομών πιστώσεων.

Η ΓΔ.ΟΥ λειτουργεί υπό τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους όσον αφορά την εποπτεία των διαδικασιών προϋπολογισμού και λογιστικής αποτύπωσης των δραστηριοτήτων. Διαβιβάζει σε αυτό έγκαιρα και αξιόπιστα πληροφορίες και σχετικά δημοσιονομικά στοιχεία. Πριν την έναρξη του οικονομικού έτους ο ΓΔ.ΟΥ υποβάλλει στο ΓΛΚ μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Υπουργείου, όπου προσαρμόζεται η κατανομή των πιστώσεων ανάλογα με τις ανάγκες και καθορίζονται τριμηνιαίοι στόχοι για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων (και το ενδεχόμενο σκοπούμενο πλεόνασμα).

Επιπλέον, η ευθύνη του ΓΔ.ΟΥ για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης υπερβαίνει τον φορέα/υπουργείο στον οποίο ανήκει και εκτείνεται επί των εποπτευόμενων από αυτόν φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καθώς και για τους φορείς εκτός Γενικής Κυβέρνησης αλλά εντός δημόσιου τομέα.⁹³

Ο κρίσιμος ρόλος των ΓΔ.ΟΥ επιβεβαιώθηκε και ενισχύθηκε με επανειλημμένες νομοθετικές παρεμβάσεις. Ιδιαίτερη μνεία αξίζει η εξαιρετική ενίσχυση των εξουσιών («ειδικά δικαιώματα και αρμοδιότητες») των προϊσταμένων των ΓΔ.ΟΥ (Άρθρο 5, Ν.4111/2013), βάσει των οποίων αποτελούν προέκταση ή «προκεχωρημένο φυλάκιο» του ΓΛΚ στα επιμέρους υπουργεία με πρωτογενή υποχρέωση έναντι του ΓΛΚ σε σχέση με τις υποχρεώσεις εντός του υπουργείου τους. Ο ρόλος αυτός αποτελεί έκφραση των προσαρμογών που έγιναν με αφετηρία τις υποχρεώσεις που εισάγει η κοινοτική νομοθεσία [άρθρα 13(1) και 13(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ] όπως ενσωματώθηκε με τον Ν.4270/2014. Μάλιστα οι ΓΔ.ΟΥ αναφέρονται ρητά μεταξύ των θεσμικών οργάνων «με αρμοδιότητα επί των δημοσίων οικονομικών» (Ν.4270/2014, άρθρο 17).⁹⁴

Με τον πιο πρόσφατο Ν.4337/2015 το σύστημα δημοσιονομικής εποπτείας επιβεβαιώνεται και ενισχύεται. Οι ΓΔ.ΟΥ αναλαμβάνουν περαιτέρω αρμοδιότητες και για τους φορείς του δημοσίου τομέα εκτός Γενικής Κυβέρνησης (Κεφ Α' του Ν.3429/2005). Κάθε δημόσια επιχείρηση είτε εντός Γενικής Κυβέρνησης είτε εκτός, εφόσον ο προϋπολογισμός της υπερβαίνει ορισμένο όριο, υποβάλλει στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του εποπτευόμενου υπουργείου τετραετές επιχειρησιακό σχέδιο, σύμφωνο με τους

⁹³ Με τους Ν.4055/2012 (82.3), 4129/2013 (άρθρο 41.3) και 4223/2013 (29.2), εισήχθη η υποχρέωση των φορέων που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης να υποβάλλουν τον απολογισμό τους, ειδικό απολογισμό επιχορήγησης και τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους και στους φορείς από τους οποίους εποπτεύονται, καθώς και στους φορείς επιχορήγησης ή και χρηματοδότησης, στην περίπτωση που αυτοί οι δύο δεν ταυτίζονται. Από ότι φαίνεται πάντως χρειάστηκε να ασκηθεί σχετική πίεση στους φορείς αυτούς ώστε να συμμορφωθούν. Βλ. Εγκύκλιο ΓΛΚ/ΥπΟικ της 15 Ιανουαρίου 2014 (ΑΠ: οικ. 2/3296/ΔΠΓΚ) με θέμα: «Υποβολή απολογισμών – προϋπολογισμών και ειδικού απολογισμού της επιχορήγησης φορέων (παρ. 2 άρθρ. 29 Ν. 4223/31-12-2013)» η οποία επισημαίνει στους ΓΔ.ΟΥ να ενημερώσουν τους εποπτευόμενους φορείς για τις υποχρεώσεις τους». «Η επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας προϋποθέτει την ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με σκοπό την ακριβή εκτέλεση του προϋπολογισμού τους και τη συνεπή επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Κύριο μέλημα των αρμοδίων οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων θα πρέπει να αποτελεί ο έλεγχος των προϋπολογισμών όλων των φορέων είτε αυτών που είναι ενταγμένοι στη Γενική Κυβέρνηση είτε εκτός αυτής και επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και η συνεχής αξιολόγηση των δράσεων που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό»... www.minfin.gr

⁹⁴ Στο άρθρο 171 του Ν.4270/2014 θεσπίζονται πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις για τους Γενικούς Διευθυντές οικονομικών υπηρεσιών, στις περιπτώσεις εκείνες που διαπιστώνεται ότι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης της αρμοδιότητάς τους, αποκλίνουν από το πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων που θέτει ο Κρατικός Προϋπολογισμός ή/και το ΜΠΔΣ.

δημοσιονομικούς στόχους του ΜΠΔΣ και με τις κατευθυντήριες οδηγίες του εποπτεύοντος Υπουργείου και σε συνδυασμό με τις βασικές αρχές και τους στόχους του ΓΛΚ. Τα επιχειρησιακά σχέδια εγκρίνονται με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού, κατόπιν σχετικής εισήγησης της οικείας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών και κοινοποιούνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Οι αναλυτικοί προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (πλην των ΟΤΑ) αλλά και οι προϋπολογισμοί των εκτός Γενικής Κυβέρνησης φορέων του δημοσίου τομέα (κεφάλαιο Α' του Ν.3429/2005) υιοθετούνται από την ηγεσία του εκάστοτε φορέα και εγκρίνονται από τον εποπτεύοντα Υπουργό μετά από εισήγηση του ΓΔ.ΟΥ. Επίσης για την ανάληψη πολυετών υποχρεώσεων από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης που βαρύνουν τα επόμενα έτη του ΜΠΔΣ (όπως και οι συμβάσεις μίσθωσης ακινήτων) εφόσον υπερβαίνουν ετησίως ένα όριο πρέπει να έχουν έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, μετά από έλεγχο και βεβαίωση του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών ότι δεν γίνεται υπέρβαση των δεσμευτικών ορίων του ΜΠΔΣ.

Ο ΓΔ.ΟΥ διατυπώνει γνώμη σχετικά με τη *δημοσιονομική επίπτωση όλων των πολιτικών, προγραμμάτων και προτάσεων που έχουν αντίκτυπο στον προϋπολογισμό ή το ΜΠΔΣ του Υπουργείου ή των εποπτευόμενων φορέων πριν υιοθετηθούν*. Η γνώμη αυτή είναι στη διάθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, των Υπουργών και των Γενικών Γραμματέων του Υπουργείου, καθώς και των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων που εποπτεύονται από το Υπουργείο. Ο ΓΔ.ΟΥ εγκρίνει όλες τις δεσμεύσεις και διασφαλίζει την ορθή τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων.

Σε κάθε περίπτωση οι ΓΔ.ΟΥ έχουν διαφορετικό εύρος και εμβέλεια ανάλογα με το μέγεθος του υπουργείου. Σημαντική διάσταση αποτελεί και ο *αριθμός και το μέγεθος των εποπτευόμενων φορέων* (π.χ. το Υπουργείο Παιδείας έχει περί τους 200 εποπτευόμενους φορείς). Επομένως μια ειδικότερη ανάλυση του κατά περίπτωση ρόλου των ΓΔ.ΟΥ θα έπρεπε να συμπεριλάβει και αυτή τη διάσταση. *Αξίζει πάντως να επισημανθεί η τάση αποδυνάμωσης του δικτύου αυτού στο επίπεδο των ΟΤΑ, όπως αναλύθηκε στο τέλος του κεφαλαίου 1.*

2.1.2. Εγγυήσεις, στελέχωση, εγγυήσεις και αναπροσδιορισμός του ρόλου τους

Από τα προηγούμενα φαίνεται η σημασία που αποδίδεται στην αποστολή των Γενικών Διευθυντών Οικονομικών Υπηρεσιών. Η πενταετής θητεία, όπως άλλωστε προέκυπτε από τον αρχικό νόμο βάσει του οποίου επιλέχθηκαν οι πρώτοι ΓΔ.ΟΥ (Ν.3839/2010) αποτελούσε μια πρώτη εγγύηση. Προκειμένου όμως να μπορέσουν να αναλάβουν το αυξημένο βάρος των ευθυνών τους και να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενες πολιτικές παρεμβάσεις, προβλέφθηκαν επιπλέον δυνατότητες. Οι εγγυήσεις αυτές στοχεύουν παράλληλα να ενισχύσουν τον προαναφερθέντα *οιονεί ιεραρχικό* χαρακτήρα της λειτουργικής εξάρτησής τους από το ΓΛΚ/ΥπΟικ αντισταθμίζοντας την επίσημη ιεραρχική υπαγωγή και υπηρεσιακή εξάρτηση από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου στο οποίο εντάσσονται. Η δυνατότητα να ζητήσει βοήθεια ή στήριξη από το ΓΛΚ, αν ο υπουργός διαφωνεί αποτελεί πάντα μια επιλογή που ενισχύει –θεωρητικά τουλάχιστον- τη θέση του.

Ειδικότερα, σε περίπτωση που δεχθούν εντολή από οποιαδήποτε αρμόδια αρχή (π.χ. πολιτική ηγεσία του υπουργείου) για ενέργεια που δεν συνάδει με τις προδιαγραφές της

αποστολής τους όπως προσδιορίζεται στο νόμο⁹⁵, οφείλουν να αρνηθούν και να ενημερώσουν εγγράφως την εν λόγω αρχή. Σε περίπτωση περαιτέρω επιμονής της τελευταίας απαιτείται η εντολή να δοθεί εγγράφως και ταυτόχρονα να κοινοποιηθεί στον Πρόεδρο της Βουλής, στον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Η άσκηση των δυνατοτήτων αυτών αποτελεί μάλιστα υποχρέωση για τους ΓΔ.ΟΥ αφού η παραβίασή τους συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος. Νεότερη διάταξη (Ν.4337/2015) φαίνεται να θωρακίζει περαιτέρω τον αυτόνομο ρόλο του ΓΔ.ΟΥ. Έτσι, προβλέφθηκε ότι μετακίνηση του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείου κατά τη διάρκεια της θητείας του επιτρέπεται μόνον σε αντίστοιχη θέση προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών άλλου Υπουργείου. Η διάταξη αυτή προσφέρεται ωστόσο για διπλή ανάγνωση.

Στελέχωση

Οι ΓΔ.ΟΥ προβλέφθηκαν νομοθετικά το 2010 και στελεχώθηκαν στο τέλος 2011 – αρχές 2012. Μέχρι να αρχίσουν να λειτουργούν, τις αρμοδιότητες ασκούσαν οι Γενικοί Γραμματείς των υπουργείων. Μάλιστα σε μεγάλα υπουργεία, χρειάστηκε περισσότερος χρόνος, διότι έπρεπε να μεταφερθούν οι διάσπαρτες υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα (που συνέχιζαν να λειτουργούν στις ΓΓ, ΓΔ) υπό τον ΓΔ.ΟΥ. Στην ουσία άρχισαν να λειτουργούν στα μέσα του 2013 (για παράδειγμα η σχετική ΚΥΑ που συγκεντρώνει τις οικονομικές Υπηρεσίες του υπουργείου Παιδείας στο πλαίσιο της ΓΔ.ΟΥ εκδόθηκε τον Αύγουστο του 2013) ενώ χρειάστηκε ένα εξάμηνο μέχρι να γίνει αντιληπτό το εύρος των αρμοδιοτήτων τους.

Η προκήρυξη για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων των ΓΔ οικονομικών υπηρεσιών έγινε τον Νοέμβριο του 2011.⁹⁶ Ήταν διϋπουργικού χαρακτήρα και δεν περιοριζόταν από την κλαδική διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλίας, ενώ προέβλεπε αυτοδίκαια απόσπαση όταν επιλεγόταν υπάλληλος διαφορετικού υπουργείου. Οι υποψήφιοι πέραν της κατηγορίας (ΠΕ) και του βαθμού Α, έπρεπε επίσης να έχουν διατελέσει προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη ή να έχουν 18 τουλάχιστον έτη υπηρεσίας και να έχουν διατελέσει ή να είναι προϊστάμενοι Διεύθυνσης κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης υποψηφιότητας. Δεν έπρεπε να τους έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή για παράπτωμα (109.2 ΥΚ). Πρόσθετη προϋπόθεση επιλογής ήταν τριετής (ή ελλείψει υποψηφίων, διετής) τουλάχιστον εμπειρία σε θέματα οικονομικής διαχείρισης ή διαχειριστικού ελέγχου. Με μεταγενέστερες ρυθμίσεις (Ν.4270/2014 και Ν.4337/2015) η απαιτούμενη σχετική εμπειρία είναι πλέον 5ετής.

Η επιλογή των προϊσταμένων των θέσεων αυτών έγινε με τη διαδικασία που προέβλεπε το άρθρο 5 του Ν.3839/2010, το οποίο έδινε ιδιαίτερη έμφαση στα υψηλά τυπικά προσόντα. Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις, η πρώτη εφαρμογή του δεν περιλάμβανε γραπτή εξέταση ούτε συνέντευξη αλλά βασίστηκε στη μοριοδότηση από το ΕΙΣΕΠ (Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού). Ο νόμος αυτός πριμοδοτούσε τους αποφοίτους της ΕΣΔΔ και γενικότερα τα τυπικά προσόντα. Έτσι, επτά από τους 11 ΓΔ.ΟΥ που επελέγησαν και τοποθετήθηκαν στην αρχή του 2012, ήταν απόφοιτοι της ΕΣΔΔ, ενώ 5 τοποθετήθηκαν

⁹⁵ Για παράδειγμα, ανάληψη υποχρέωσης ή εκτέλεση δαπάνης καθ' υπέρβαση των ορίων δαπανών του προϋπολογισμού και των ποσοστών διάθεσης ή του ΜΠΔΣ ή δεν είναι νόμιμη και κανονική.

⁹⁶ Για τα τότε υπουργεία Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Εξωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Πολιτισμού και Τουρισμού.

βάσει σειράς προτεραιότητας και της δήλωσης προτίμησής τους σε υπουργεία εκτός του υπουργείου προέλευσης.

Η ολοκλήρωση της θητείας των ΓΔ.ΟΥ βρήκε νέο σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης (βλ. κεφάλαιο – Ανθρώπινοι πόροι) και οι νέοι ΓΔ.ΟΥ επελέγησαν πλέον για *τριετή θητεία* στη διάρκεια του 2017 βάσει των (μεταβατικών και πάλι) διατάξεων του νεότερου Ν 4369/2016 (Προκήρυξη Απρίλιος 2017 – Ολοκλήρωση Δεκέμβριος 2017). Στο μεταξύ είχαν επέλθει δύο (τουλάχιστον) τροποποιήσεις των εσωτερικών Οργανισμών των υπουργείων (και η διαμόρφωση περιγραμμάτων θέσεων) (βλ. κεφάλαιο 9, Σταδιοδρομία και επιλογή Διευθυντικών Στελεχών).

Κατά τα λοιπά, η στελέχωσή τους βασίστηκε στο προσωπικό των προϋπαρχουσών οικονομικών υπηρεσιών και σε ορισμένες περιπτώσεις τουλάχιστον αυτό δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί στις νέες αυξημένες απαιτήσεις των ΓΔ.ΟΥ. Όπως σημειώνει έμπειρο στέλεχος, «στις παλιές οικονομικές υπηρεσίες η δουλειά δεν ήταν ελκυστική. Ήταν τυποποιημένη και δεν προσείλκυε υπαλλήλους με μεγαλύτερη εμβέλεια». Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των ΓΔ.ΟΥ των επιμέρους υπουργείων παρέμεινε στην προτεραιότητα των Μνημονίων και των αξιολογήσεων από την τρόικα. Στη διάρκεια των αξιολογήσεων των προγραμμάτων προσαρμογής, συχνές ήταν οι αναφορές στην ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης της λειτουργίας τους ενόψει της στενής παρακολούθησης της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού (τήρηση μητρώου ανάληψης δαπανών, αυστηρή συμμόρφωση με τα ανώτατα όρια δαπανών του φορέα, παροχή έγκαιρης και αξιόπιστης δημοσιονομικής πληροφόρησης), ούτως ώστε ο κεντρικός διαχειριστής του συστήματος δηλ. το ΓΛΚ του υπουργείου Οικονομικών, να εξασφαλίζει δυνατότητα διαρκών διορθωτικών παρεμβάσεων. Μεταξύ των ζητημάτων που τέθηκαν ήταν η επάρκεια της στελέχωσης και της εκπαίδευσης των στελεχών αλλά και ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και έλλειψης συντονισμού.⁹⁷

ΓΔ.ΟΥ και οριζόντιες λειτουργίες

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, αν και η δημιουργία των ΓΔ.ΟΥ κατά προτεραιότητα αφορούσε την αυστηροποίηση και διασύνδεση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εξ ου και προηγήθηκε σημαντικά, αποτελούσε ταυτόχρονα μέρος της παράλληλης διαδικασίας *αναδιοργάνωσης των υπουργείων*, στην κατεύθυνση μεγαλύτερης συνοχής και μείωσης των οργανικών μονάδων (βλ. Κεφάλαιο Δομές). Μια βασική κατεύθυνση σ' αυτό το πλαίσιο ήταν σε κάθε υπουργείο να δημιουργηθούν ενιαίες ΓΔ για τις «οριζόντιες» υποστηρικτικές λειτουργίες, πέραν των οικονομικών (διοικητικών υπηρεσιών και ανθρωπίνων πόρων, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κλπ.). Οι οριζόντιες ΓΔ θα λειτουργούσαν με ενιαίους κανόνες για όλα τα υπουργεία.⁹⁸

Οι ΓΔ.ΟΥ λόγω της προτεραιότητας των ζητημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης και της σχετικής απαίτησης των Μνημονίων προβλέφθηκαν νομοθετικά ξεχωριστά (Ν.3871/2010 και Ν.3943/2011), με δυνατότητα όμως να ενσωματώσουν τις λοιπές υποστηρικτικές λειτουργίες εφόσον το μέγεθος του υπουργείου δεν δικαιολογούσε την αυτόνομη ύπαρξή τους. Ωστόσο, ο ρόλος τους σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση εμφανίζει σαφή προτεραιότητα, αφού ο προϊστάμενος (μικτών) ΓΔ.ΟΥ πρέπει να έχει τα προσόντα που απαιτούνται για τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών. Μετά τη χρήση αυτής της δυνατότητας, οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών υπηρεσιών εμφανίζονται ως εξής:

⁹⁷ Βλ. και Αικ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 735).

⁹⁸ Βλ. και τη σχετική πρόταση στην Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011., σελ. 78).

Πίνακας 2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ / ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ

| ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ | ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ | ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ • ΠΑΙΔΕΙΑΣ • ΕΡΓΑΣΙΑΣ • ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ • ΥΓΕΙΑΣ • ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ • ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ | <ul style="list-style-type: none"> • ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ • ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ | <ul style="list-style-type: none"> • ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ • ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ • ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ |

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

2.1.3. Αποτίμηση των ΓΔ.ΟΥ

Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ, όπως περιγράφεται στις σχετικές διατάξεις, *υπερβαίνει τα συνήθη* στην ελληνική διοίκηση. Η πλέον κρίσιμη διάστασή του είναι ότι η μεταρρύθμιση αυτή τείνει να καταστήσει ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος ένα είδος αντίβαρου στην πολιτική ηγεσία και τις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο. Χωρίς αμφιβολία, μια τέτοια ενίσχυση των ΓΔ.ΟΥ δεν μπορεί παρά να εκφράζει την δυσπιστία του ίδιου του πολιτικού συστήματος έναντι των πολιτικών προϊσταμένων, η δημοσιονομική συμπεριφορά των οποίων οφείλει να οροθετηθεί κατά κάποιον τρόπο. Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ ως θεματοφυλάκων της συνεπούς δημοσιονομικής διαχείρισης προκύπτει από την πρωτογενή και κατά προτεραιότητα υποχρέωση συμμόρφωσης και συνεργασίας τους με το ΓΛΚ. Είναι μάλιστα υπεύθυνοι όχι μόνο έναντι του άμεσου πολιτικού τους προϊστάμενου και του εποπτεύοντος υπουργού αλλά και του Υπουργού Οικονομικών και της Βουλής.

Το ζήτημα που δημιουργείται είναι ποια είναι η πραγματική δυνατότητα επιρροής του ΓΔ.ΟΥ, στο βαθμό που υπάγεται σε ένα υπουργείο του οποίου τα οικονομικά παρακολουθεί για λογαριασμό άλλου. Η διπλή υποχρέωση υποταγής, αφενός στην ευθεία ιεραρχική γραμμή προς τους πολιτικούς προϊσταμένους του υπουργείου του και αφετέρου προς εξωτερικούς προς αυτό (ΓΛΚ, ΥπΟικ κλπ.) είναι οργανωτικά καινοφανής και ενέχει δυσκολίες. Η αντιμετώπιση των δυσκολιών αυτών παραπέμπει εκ των πραγμάτων την εκπλήρωση του ρόλου σε ζητήματα προσωπικής συνείδησης και αντοχής στις δύσκολες συνθήκες τις οποίες ακριβώς τους απαιτείται να ρυθμίσουν (π.χ. διαφωνία με πολιτικό προϊστάμενο), λαμβανομένης ιδιαίτερα υπόψη της γενικότερης φυσικής τάσης των στελεχών να λειτουργήσουν στο πλαίσιο (ή υπέρ) του υπουργείου στο οποίο ανήκουν. Είναι επομένως μεγάλο το βάρος που φέρει όταν πρέπει να «εκθέσει» (αν όχι να «καταγγείλει») τον υπουργό του σε τρίτον (ΓΛΚ, Βουλή κλπ.). Σ' αυτό το πλαίσιο όμως μπορεί να εκτιμηθεί και η βαρύτητα μιας τέτοιας αποστολής, δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν έχει επαρκώς αναπτυχθεί ο ρόλος των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων ως υπηρεσιακό αντίβαρο.

Πράγματι, όπως σημειώνεται από έμπειρο στέλεχος, «Όντας μέσα στη ΔΔ και την ιεραρχία, δεν μπορείς να μην απευθυνθείς στον άμεσο προϊστάμενο ΓΓ και τον υπουργό. Δεν μπορεί να παρακάμψεις, δεν μπορείς να μην υπακούσεις, έστω διατυπώνοντας προφορικές ή γραπτές αντιρρήσεις». Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ μπορεί να περιγραφεί πάντως πιο δημιουργικά

ως εξής «εντός του πλαισίου των περιορισμένων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων να βρίσκει τρόπους να εξυπηρετεί νόμιμα την πολιτική του υπουργού.»

Από την άλλη πλευρά, οι προβλέψεις αυτές του νόμου ίσως να εμφανίζονται «υπερβολικές». Τελικά, δεν φαίνεται να χρειάστηκε κάποιος ΓΔ.ΟΥ να ενεργοποιήσει αυτές τις δυνατότητες, π.χ. να απευθυνθεί στη Βουλή ή αλλού, λόγω διαφωνίας με τον πολιτικό προϊστάμενο, για κάτι παράνομο. «Οι προτεραιότητες του υπουργού μπορούν να εξυπηρετηθούν με διαφορετική κατανομή και εξορθολογισμό δαπανών». Ίσως μάλιστα η συγκυρία στην οποία ξεκίνησε ο θεσμός να βοήθησε. «Δεν έχει ακουστεί τίποτε ως προς ενδεχόμενες αντιδράσεις υπουργών στις ΓΔ.ΟΥ. Όλοι είχαν στο μυαλό τους τις περικοπές. Αντιλαμβάνονταν ότι χρειαζόταν περιστολή δαπανών, δηλαδή 'να τρέξουν με άλλο τρόπο'». Το ερώτημα που παραμένει ωστόσο είναι κατά πόσον σε μελλοντικές και ενδεχομένως λιγότερο πιεστικές δημοσιονομικά συνθήκες οι συμπεριφορές θα παραμείνουν εξίσου οριοθετημένες.

Όσον αφορά τη σχέση με τους εποπτευόμενους φορείς, κρίνεται ότι οι κυρώσεις που προβλέπεται να επιβληθούν όταν δεν αντιμετωπίζουν ενδεχόμενες αρνητικές αποκλίσεις εμφανίζουν εγγενή αδυναμία. Ενώ ο ΓΔ.ΟΥ έχει ευθύνη αν δεν εφαρμόσει τις σχετικές προβλέψεις, η παρέμβασή του είναι διαδικαστική. Αντίθετά, ως προς το ουσιαστικό ζήτημα της συμμόρφωσης με το δημοσιονομικό πλαίσιο και τις σχετικές κατευθύνσεις, η πιθανότητα περικοπής της επιχορήγησης έχει νόημα μόνο αν αυτό αποτελεί πράγματι ζήτημα για τους επικεφαλής του εποπτευόμενου οργανισμού. Για παράδειγμα μπορεί οι επιπτώσεις της περικοπής να θίγουν όχι αυτούς τους ίδιους αλλά τον πληθυσμό που εξυπηρετείται από τον φορέα. Έτσι, δύσκολα θα ληφθούν τέτοια μέτρα. Σε τέτοιες συνθήκες λοιπόν, όσο πιο αυστηρό γίνεται το πλαίσιο υποχρεώσεων/κυρώσεων τόσο χειρότερα. Το παράδειγμα αυτό αναδεικνύει το γεγονός ότι, παρά τη θεσμικά και τυπικά ισχυρή θέση του ΓΔ.ΟΥ, το ζήτημα κρίνεται στον άτυπο συσχετισμό δυνάμεων: ένα στέλεχος της διοίκησης έναντι ενός (ιδίως μεγάλου, σημαντικού) εποπτευόμενου φορέα. Ζητούμενο είναι συνεπώς μια ευρύτερη ανατροπή σε επίπεδο νοοτροπίας.

Ένα ζήτημα που μπορεί να τεθεί –και μάλιστα υπήρξε ως σκέψη– είναι κατά πόσον οι ΓΔ.ΟΥ ως υπηρεσίες και ως στελέχη θα μπορούσαν να ανήκουν στο ΓΛΚ (κατά το πρότυπο των ΥΔΕ). Αντί να έχουν διπλή υποχρέωση υποταγής, δηλ. να λαμβάνουν εντολές από το ΓΛΚ και τον πολιτικά προϊστάμενο του υπουργείου στο οποίο υπηρετούν, να εντάσσονται σε υπουργείο αλλά να αποτελούν μονάδα του ΓΛΚ και να λειτουργούν ως εκπρόσωποι του όσον αφορά τα ζητήματα εκτέλεσης τους προϋπολογισμού. Η θέση τους θα μπορούσε να είναι ισχυρότερη στην περίπτωση αυτή ώστε να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενες διαφωνίες με την πολιτική ηγεσία του υπουργείου. Ο αντίλογος ήταν ότι στην περίπτωση αυτή θα «αντιμετωπίζονταν ως ξένο σώμα» από τα υπουργεία και οι αντιδράσεις θα ήταν περισσότερες, με ενδεχόμενες επιπτώσεις στο έργο τους.

Η εικόνα του ΓΛΚ από την συμπεριφορά των ΓΔ.ΟΥ πάντως φαίνεται να ποικίλλει. Ενώ για παράδειγμα κανονικά οι ΓΔ.ΟΥ πρέπει να εξειδικεύουν τα όρια δαπανών και τις προβολές που κατ' αρχήν προσδιορίζει το ΓΛΚ, καταρτίζοντας συνοπτικό προϋπολογισμό με το δημοσιονομικό αποτέλεσμα ανά φορέα, αυτό δεν τηρείται πάντα.

Στην περίπτωση που το ΓΛΚ δεν λάβει συνοπτικό προϋπολογισμό, καθορίζει το ίδιο το δημοσιονομικό αποτέλεσμα όσον αφορά τα όρια δαπανών και μεταβιβάσεων. Έτσι όμως χάνεται μια ευκαιρία να προσαρμοστούν οι προβλέψεις του ΓΛΚ στα δεδομένα του υπουργείου/των φορέων και επομένως να ενισχυθεί ο ρεαλιστικός χαρακτήρας του προϋπολογισμού. «Ο ΓΔ μπορεί να μην ασχοληθεί για να μοιράσει τις πιστώσεις ρεαλιστικά

μεταξύ φορέων» (πχ. μεταξύ νοσοκομείων κλπ.) διότι ενδεχομένως αυτό θα τον έφερνε σε αντιπαράθεση με τον υπουργό του ή/και τους εποπτευόμενους φορείς. Η ποιότητα της συνεργασίας με πολιτικούς προϊστάμενους και ηγεσίες εποπτευόμενων φορέων μπορεί συνεπώς να θέτει όρια στη δυνατότητα του ΓΔ.ΟΥ να εξειδικεύσει τον προϋπολογισμό. Η αποδοχή της πρότασης του ΓΛΚ αποτελεί σε τέτοια περίπτωση την απλή και ανώδυνη λύση.

Ωστόσο τα προβλήματα θα εμφανιστούν στη διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και απολογιστικά ως προς τους δημοσιονομικούς στόχους. Για παράδειγμα, ως αποτέλεσμα μιας τέτοιας επιλογής πιθανόν να μη πληρωθούν οφειλές, να παραχθεί μεν πλεόνασμα λόγω της καθυστέρησης / ή μη πληρωμής τους, αλλά και να δημιουργηθούν υποχρεώσεις που θα μεταφερθούν στο επόμενο έτος.

Γενικότερα, η προσφυγή των ΓΔ.ΟΥ στο ΓΛΚ για καθοδήγηση και στήριξη ποικίλλει σε συχνότητα (π.χ. από καθημερινή σε ανά τετράμηνο). Δεδομένου ότι «η γνώση και η ικανότητα των ΓΔ.ΟΥ να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις ποικίλλει», το ΓΛΚ μπορεί να έχει άμεση επαφή με (μεγάλους) φορείς αν το ζήτημα δεν αντιμετωπιστεί από τον ΓΔ.ΟΥ. Πάντως, όσο τυποποιούνται οι διαδικασίες τείνει να χρειάζεται λιγότερο συχνή επικοινωνία.

Από τα σύντομα παραδείγματα πάντως φαίνεται ότι το σύστημα αυτό είναι ιδιαίτερα απαιτητικό έναντι των ΓΔ.ΟΥ και σε αυτό ακριβώς μπορεί να εντοπιστεί το αδύνατο σημείο του, ιδιαίτερα στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο. Επιφυλάσσει έναν ρόλο «κακού» ή αυστηρού που αν δεν είναι τα πρόσωπα σε θέση να εκπληρώσουν αναγκαστικά θα προσανατολιστούν σε συμπεριφορές κάλυψης του προβλήματος (π.χ. ύπαρξη δαπάνης), υπεκφεύγοντας και προσαρμόζοντας την ακρίβεια της πληροφόρησης που μεταφέρεται, κατ' επιταγή του υπουργού.

*

Η διάχυτη και έντονη πίεση της εποχής για αυστηρή δημοσιονομική πολιτική δεν άφησε πολλά περιθώρια αντιδράσεων από τους επιμέρους υπουργούς και επικεφαλής φορέων οι οποίοι σε άλλες εποχές θα μπορούσαν να δουν το περιοριστικό αυτό πλαίσιο ως κηδεμονία, και μάλιστα μέσω ενός ανωτάτου διοικητικού στελέχους του υπουργείου τους. Σύμφωνα με ανώτατους αξιωματούχους, από τη μια στις αρχές της κρίσης οι παρεμβάσεις του υπουργείου Οικονομικών ήταν «ωμές» ενώ από την άλλη τα θεσμικά ζητήματα (όπως το καθεστώς και οι αρμοδιότητες των ΓΔ.ΟΥ) ενδιέφεραν λιγότερο τους υπουργούς από το πρακτικό ζήτημα των πιστώσεων που θα είχαν τελικά στη διάθεσή τους. Η γενική –και δικαιολογημένη– εκτίμηση είναι πάντως ότι δύσκολα θα πέρανε μια τέτοια μεταρρύθμιση σε άλλες εποχές.

Η μεταρρύθμιση αυτή έφερε «τα πάνω κάτω». Αποτιμάται ως κατ'αρχήν θεσμικά επιτυχημένη μεταξύ άλλων διότι λόγω Μνημονίων και της αιρεσιμότητας, όλες οι κυβερνήσεις (χρειάστηκε να) διατηρήσουν το ίδιο πλαίσιο πολιτικής και να το συμπληρώσουν διαρκώς. Το ίδιο το ΓΛΚ φαίνεται να «άλλαξε κουλτούρα» μετά από αυτήν τη μεταρρύθμιση και την προτεραιότητα που έλαβε, ενώ παλαιότερα τέτοιες μεταρρυθμίσεις δεν είχαν γίνει και λόγω της δικής του αδράνειας. Επιπλέον, αν και ο ΓΔ.ΟΥ μπορεί να είναι ο αδύναμος κρίκος λόγω ανθρώπινων σχέσεων εντός του υπουργείου, το σύστημα είναι δύσκολο να ανατραπεί διότι παράγει εσωτερικές αντιστάσεις στη χαλάρωσή του. Για παράδειγμα, εφόσον λειτουργούν σε ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο οι ΓΔ.ΟΥ (και το ΓΛΚ) ενδυναμώνονται ώστε να ανταποκριθούν στον απαιτητικό ρόλο που τους επιφυλάσσεται. Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμάται ότι υπάρχει πλέον ένα αυστηρό ευρωπαϊκό οικονομικό πλαίσιο για τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

Από την άλλη πλευρά, τόσο η παρέμβαση στις αρμοδιότητες των ΓΔ.ΟΥ μέσω των Οργανισμών των υπουργείων (π.χ. τροποποίηση αρμοδιοτήτων, όπως η αφαίρεση της αρμοδιότητας υποστήριξης του Παρατηρητηρίου Οικονομικών των ΟΤΑ στο ΥΠΕΣ από τη ΓΔ.ΟΥ και μεταφορά της σε νέα ΓΔ ή η ανάθεση σε αυτές και άλλων οριζόντιων αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με τροποποιήσεις σχετικά με τον ρόλο του Παρατηρητηρίου) όσο και η εξάρτηση του καθεστώτος τους από τις συχνά μεταβαλλόμενες προϋποθέσεις και ρυθμίσεις του ΔΥ κώδικα (τρόπος επιλογής, διάρκεια θητείας κλπ.) αποτελούν ενδείξεις ότι παρά τη σημασία του ρόλου τους, η μεταρρύθμιση αυτή παραμένει ευάλωτη στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη η διπλή και ενίοτε αντικρουόμενη υπαγωγή τους αφενός στο ΥπΟικ και αφετέρου στο υπουργείο όπου υπηρετούν, οι πηγές αβεβαιότητας για το μέλλον μιας ουσιαστικής και κρίσιμης μεταρρύθμισης αξίζει να διατηρήσουν την προσοχή.

2.2. Ενδο-υπουργική διαχείριση και έλεγχος

Με βάση το αρχικό νομοθετικό πλαίσιο, οι ΓΔ.ΟΥ λειτούργησαν μέχρι το τέλος του 2016, όταν πλέον άλλαξε ο ρόλος τους και ως προς την ενδο-υπουργική οικονομική διαχείριση αφενός με το ασυμβίβαστο διατάκτη-προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών και αφετέρου με την προαναφερθείσα κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών. Πρόκειται για την «εσωστρεφή» διάσταση της λειτουργίας τους, δηλ. τη δημοσιονομική διαχείριση για τις ανάγκες του υπουργείου. Ο συνδυασμός των δύο αυτών αλλαγών επηρεάζει σημαντικά τον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ στη διαχείριση των δαπανών ενισχύοντας την ευθύνη τους για την έγκριση πληρωμών.

2.2.1. Διαχωρισμός διατάκτη – ΓΔ.ΟΥ

Πρώτον, ο Ν. 4270/2014 (άρθρο 65) εισήγαγε το ασυμβίβαστο διατάκτη⁹⁹-προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών. Οι Γενικοί Διευθυντές Οικονομικών Υπηρεσιών (και οι αντίστοιχοι προϊστάμενοι Οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης) έχασαν την αρμοδιότητα διαχείρισης του προϋπολογισμού του φορέα τους και ανάληψης υποχρεώσεων σε βάρος του προϋπολογισμού που ασκούσαν (εκ του νόμου ή με εξουσιοδότηση ανάλογα με το ύψος της δαπάνης).

Το σχήμα αυτό που άρχισε να λειτουργεί από 1.1.2015 φαίνεται να δημιουργεί μια ασάφεια αφού έπρεπε να βρεθεί (ποιος θα είναι) διατάκτης (π.χ. εντός ή εκτός ΓΔ.ΟΥ;). Ο διαχωρισμός αρχικά ερμηνεύτηκε ως προς το πρόσωπο του ΓΔ.ΟΥ (οπότε υπέγραφε κατ' εξουσιοδότηση ως διατάκτης ο αναπληρωτής του, ο τμηματάρχης κλπ.). Στη συνέχεια όμως διευκρινίστηκε ότι το ασυμβίβαστο αφορά όλη την υπηρεσία. Συνεπώς, από 1.1.2017 ο διατάκτης (διαχείριση) πρέπει να προέρχεται εκτός ΓΔ.ΟΥ, από άλλες υπηρεσίες και όργανα του υπουργείου.

Η αλλαγή αυτή βασίζεται στο σκεπτικό ότι ο ρόλος του ΓΔ.ΟΥ στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση είναι και ελεγκτικός. Συνυπογράφει με τον διατάκτη την απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης βεβαιώνοντας ότι το ποσό της δαπάνης που αφορά, βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα (άρθρο 66, Ν.4270/2014). Εξασφαλίζει άλλωστε την ορθή τήρηση του Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων. Επομένως δεν μπορεί να συνδυάζει τις δύο ιδιότητες.

⁹⁹ Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο του φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του (Ν.3871/2010).

Ενδιαφέρον είναι πάντως ότι απύτως, οι Υπουργοί συνεχίζουν να ζητούν την άποψη-εισήγηση του ΓΔ.ΟΥ για να υπογράψουν μετά τον (όποιο άλλο εξουσιοδοτημένο) διατάκτη. Από αυτή τη σκοπιά, ο ΓΔ.ΟΥ φαίνεται να έχει εδραιωθεί ενώ μπορεί να έχει συνολική εικόνα και άποψη, έστω κι αν δεν τα υπογράφει επίσημα.

Η αλλαγή αυτή φαίνεται πάντως να βιώνεται ως υποβάθμιση: «Μέχρι τον 4270, οι ΓΔ.ΟΥ ήταν σχεδόν υπερ-υπουργοί. Αποφάσιζαν, απευθύνονταν στον πρωθυπουργό κλπ., διαχειρίζονταν εκ του νόμου πιστώσεις μέχρις ορισμένου ύψους (μετά τον ΓΓ και Υπουργό) και εξουσιοδοτούσαν Διευθυντές και Τμηματάρχες για χαμηλότερου ύψους δαπάνες.» Τώρα οι ΓΔ.ΟΥ «υποβιβάζονται σε μια μορφή 'Εντελλομένων' ... Ο ΓΔ.ΟΥ μετατρέπεται σε 'έναν μεγάλο λογιστή'».

Σύμφωνα με απόψεις ορισμένων στελεχών η εξέλιξη αυτή προβληματίζει για διάφορους λόγους. Πρώτον, οι εκτός ΓΔ.ΟΥ υπηρεσίες δεν έχουν την κατάλληλη γνώση και τις υπηρεσίες να στηρίξουν τη διαδικασία. Δεύτερον, φαίνεται να διασπώνται οι οικονομικές αρμοδιότητες τις οποίες αρχικά είχε συγκεντρώσει η ΓΔ.ΟΥ, αφού ο διατάκτης βρίσκεται εκτός των οικονομικών υπηρεσιών, σε υπηρεσίες του υπουργείου που δεν έχουν τις προϋποθέσεις άσκησης τους. Και τέλος, οι διαδικασίες γίνονται πιο περίπλοκες και χρονοβόρες, αφού το ζήτημα πάει κι έρχεται πολλές φορές. Για παράδειγμα, όταν πρόκειται για προμήθειες: δημιουργείται μια μεγάλη γραφειοκρατία η οποία αντί να επιταχύνει επιβραδύνει τις διαδικασίες διαχείρισης και αποπληρωμής οφειλών.

Εκτίμηση είναι πάντως ότι γίνονται «αλλαγές του θεσμικού πλαισίου χωρίς πρόβλεψη νέων διαδικασιών». Πράγματι, ενώ η σχετική εγκύκλιος σχετικά με το πώς θα λειτουργεί το νέο σχήμα βγήκε με καθυστέρηση (Ιούνιος 2017), η εφαρμογή του νέου πλαισίου ήταν στην ουσία μετέωρη. Σε τέτοιες συνθήκες η διοίκηση «αναγκάζεται να αυτοσχεδιάσει, δημιουργώντας όμως περισσότερη γραφειοκρατία για να μπορέσει να σεβαστεί τους νέους κανόνες».

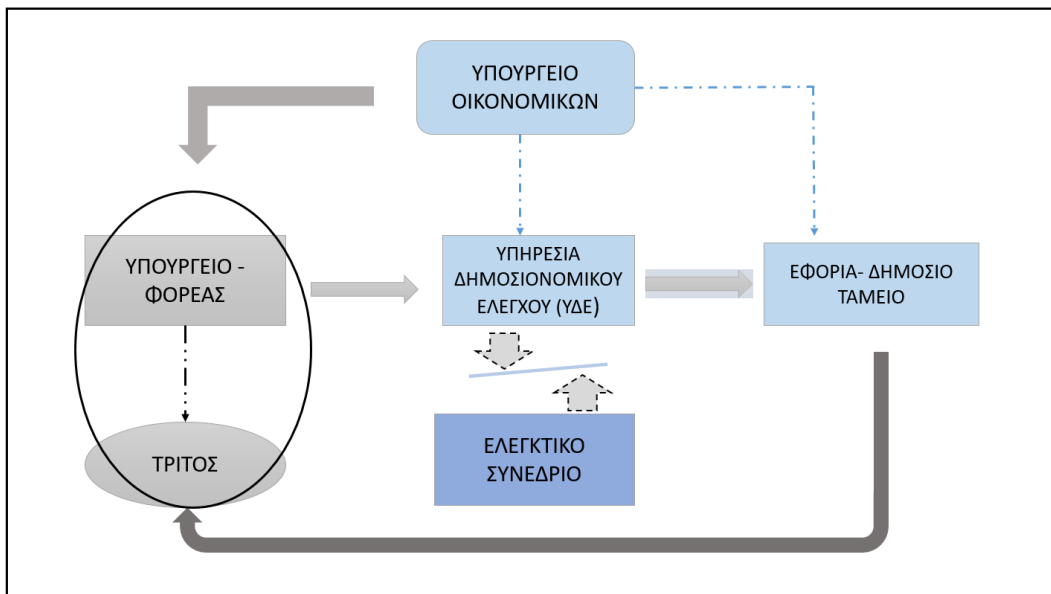
2.2.2. Κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή επήλθε, όπως προαναφέρθηκε, με τον Ν 4337/2015 (άρθρο 69Γ) που αναδιοργανώνει το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα καταργήθηκαν οι αρμοδιότητες προληπτικού ελέγχου δαπανών (αρμοδιότητες ελέγχου, εκκαθάρισης και πληρωμής δαπανών) των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Fiscal Audit Offices (FAOs ΥπΟικ) και μεταφέρθηκαν εντός των ΓΔ.ΟΥ, ως προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής υπευθυνότητας των επιμέρους φορέων. Επίσης, καταργήθηκε και ο προληπτικός έλεγχος από τους επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Γενικότερα το μέχρι τώρα σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων προληπτικού χαρακτήρα είχε θεωρηθεί αργό, ενώ μετέφερε ευθύνη στις υπηρεσίες του ΥπΟικ και δεν καλλιεργούσε τη σχετική ικανότητα και ευθύνη των οικονομικών υπηρεσιών των επιμέρους φορέων.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Η Έκθεση του ΟΟΣΑ επεσήμανε τις επικαλύψεις μεταξύ των υπηρεσιών προληπτικού ελέγχου OECD (2011) σελ., 76.

**Διάγραμμα 6. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ
[ΚΑΙ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ]**



Πηγή: Προσαρμογή Κ. Σπανού, βάσει του γραφήματος OECD, *Journal on Budgeting*, 2008 (3) σελ. 28. Η διακεκομμένη γραμμή μεταξύ υπουργείου και Τρίτου δείχνει τη διαδικασία μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το ΥπΟικ.

Από 1.1.2017, οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αναλαμβάνουν αποκλειστικά τις αρμοδιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα τους.¹⁰¹ Αυτό σημαίνει ότι το ανωτέρω σχήμα απλοποιείται και ασχολείται μόνο το εμπλεκόμενο υπουργείο /φορέας. Πρόκειται για ριζική αλλαγή, δεδομένου ότι το σύστημα προληπτικού ελέγχου, το οποίο επικρινόταν ως πηγή καθυστερήσεων, παρείχε ασφάλεια στις οικονομικές υπηρεσίες ως προς τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης.

Ενώ λοιπόν μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτή η αρμοδιότητα ενισχύει ακόμη περισσότερο τις ΓΔ.ΟΥ, υπάρχει και η εκτίμηση ότι η έγινε «αλόγιστα». Η αιτιολογική έκθεση εξηγεί την αλλαγή ως απαραίτητη α) για την αποφυγή διπλής δουλειάς από διαφορετικές υπηρεσίες (οικονομικές υπηρεσίες φορέα, ΥΔΕ, Ελεγκτικό Συνέδριο), β) για την αποφυγή διάχυσης της ευθύνης καθώς και γ) για λόγους επιτάχυνσης των διαδικασιών εξόφλησης οφειλών. Από την άλλη πλευρά όμως, στο παρελθόν, η συνεργασία ΓΔ.ΟΥ-ΥΔΕ έλυσε προβλήματα σε προληπτικό στάδιο και παρείχε ασφάλεια στους υπαλλήλους των οικονομικών υπηρεσιών.

Ακόμη περισσότερη ασφάλεια έδινε μάλιστα η θεώρηση από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά αμφισβητούμενες ερμηνείες. Για τους λόγους αυτούς οι εισηγήσεις των ΓΔ.ΟΥ ήταν στην κατεύθυνση να διατηρηθεί ο προληπτικός έλεγχος από Ελεγκτικό Συνέδριο για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες δαπανών. Η κρισιμότητά του έγκειται στο ότι απέτρεπε την πληρωμή μη νόμιμων δαπανών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις διστάμενων ερμηνειών, όπου δηλ. δεν ήταν απλά ζήτημα υπαγωγής στο νόμο αλλά *ζήτημα ερμηνείας* των διατάξεων από τη διοίκηση (ενδεχομένη «συγγνωστή πλάνη»). Η δυνατότητα αυτή

¹⁰¹ Μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στις ΓΔ.ΟΥ είναι και η τήρηση Μητρώου του πάσης φύσεως προσωπικού του οικείου φορέα (άρθρο 69F, Ν.4337/2015).

τώρα χάνεται. Το ζήτημα (μη) νομιμότητας θα προκύψει ενδεχομένως στον κατασταλτικό έλεγχο πολύ αργότερα, ενώ θα χρειαστεί να αναζητηθούν εκ των υστέρων οι δαπάνες ως αχρεωστήτως καταβληθείσες με δικαστικές αμφισβητήσεις που καθυστερούν χρόνια. Αλλά και οι ΓΔ.ΟΥ θα τείνουν να είναι πιο διστακτικοί και αυστηροί, διότι δεν έχουν δυνατότητα προληπτικής αξιολόγησης. Αναλαμβάνουν πολύ μεγαλύτερη ευθύνη και θα τείνουν να γίνουν πιο διστακτικοί (το ζήτημα «θα σε κυνηγάει»).

Η μεταφορά, από 1.1.2017, των αρμοδιοτήτων των ΥΔΕ στις ΓΔ.ΟΥ επιφέρει και αλλαγές στη διάρθρωση και την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων τους.¹⁰² Προτάθηκε μάλιστα μια πρότυπη δομή που μπορεί να προσαρμόζεται κατά περίπτωση, χωρίς όμως συνολική αύξηση των δομών και με παράλληλη τήρηση του ασυμβίβαστου μεταξύ μονάδων αρμοδίων για τον έλεγχο, εκκαθάριση και έκδοση εντολής πληρωμής δαπανών και αυτών που είναι αρμόδιες για την εξόφληση.¹⁰³

Η μετάβαση στη νέα εποχή της δημοσιονομικής διαχείρισης φαίνεται πάντως να προβληματίζει, λόγω της ταχύτητας και της εμβέλειας των αλλαγών αλλά και των ασαφειών που προκύπτουν. Κρίνεται ότι οι ΓΔ.ΟΥ δεν είχαν λειτουργήσει επαρκές χρονικό διάστημα ώστε να έχουν δοκιμαστεί στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και να αξιολογηθούν. Πολύ περισσότερο που το ζητούμενο είναι η ανατροπή της λογικής δεκαετιών. Το σύστημα «χάνει την παλιά λογική του χωρίς να είναι σαφής η νέα». Παράλληλα, εμφανίζει μεγαλύτερη γραφειοκρατική επιβάρυνση. Ιδιαίτερα ως προς το σύστημα πληρωμών έχει γίνει πολύ δυσκίνητο και «βάζει τρικλοποδιά στον εαυτό του», με αποτέλεσμα την καθυστέρηση εξόφλησης και τη δημιουργία ληξιπρόθεσμων οφειλών, ενώ δεν φαίνεται να οφείλονται πλέον σε έλλειψη ρευστότητας. Ενόψει αυτού του προβλήματος, το ζήτημα των περίπλοκων, δυσλειτουργικών κανόνων για τις πληρωμές αλλά και της οργάνωσης των οικονομικών υπηρεσιών απασχολεί πλέον ιδιαίτερα.¹⁰⁴

¹⁰² Αντίστοιχα, απαιτήθηκε αναδιοργάνωση και ανακατανομή αρμοδιοτήτων των Γενικών Διευθύνσεων Εσωτερικής Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (που αντιστοιχούν στους Γενικούς Διευθυντές Οικονομικών Υπηρεσιών) αφού αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης τις οποίες ασκούσαν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

¹⁰³ Βλ. Σχετικές εγκυκλίους ΥπΟικ: Εγκύκλιος Παροχής οδηγιών επί της αριθ. 2/16570/0026/13.5.2016 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός διαδικασίας και εξειδίκευση μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου/Ειδικό Λογιστήριο στις Οικονομικές Υπηρεσίες Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και Εγκύκλιοι Αριθ. πρωτ.: 2/77786/0026 της 26 Σεπτεμβρίου 2016 και Αριθ. πρωτ.: 2/76130/0026 20 Σεπτεμβρίου 2016.

¹⁰⁴ Βλ. τη σχετική συζήτηση και την ομιλία του Φ. Κουτεντάκη (Διευθυντή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή) στην Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους, και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους Περίοδος ΙΖ' - Σύνοδος Γ', 30.5.2018.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις

Καλλιόπη Σπανού

Η δημοσιονομική διαφάνεια¹⁰⁵ υπηρετείται από δύο βασικές διαδικασίες. Πρώτον από την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων στοιχείων για την πορεία των δημοσίων οικονομικών και αφετέρου από τη δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (watchdogs) που αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης. Και στις δύο περιπτώσεις οι σχετικές απαιτήσεις εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα με ιδιαίτερη προτεραιότητα λόγω των Μνημονίων και των απαιτήσεων της δημοσιονομικής προσαρμογής. Περαιτέρω βάση όμως προέκυψε και λόγω της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την οικονομική διακυβέρνηση και την αμοιβαία δημοσιονομική εποπτεία.

1. Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας

Η έγκαιρη παραγωγή αξιόπιστων στοιχείων και η ορθή αξιολόγησή τους αποτελούν δύο ακόμη πεδία στα οποία η ανάγκη παρεμβάσεων ήταν προτεραιότητα. Και τα δύο υπηρετούν τόσο τη λήψη οικονομικών αποφάσεων όσο και τη διαφάνεια και επομένως της δυνατότητα λογοδοσίας σχετικά με αυτές. Προϋποθέτουν όμως ενιαίους κανόνες και προδιαγραφές ώστε τα στοιχεία αυτά να είναι συμβατά και αξιοποιήσιμα για περαιτέρω επεξεργασία. Σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων διαμόρφωσε ένα νέο πλαίσιο με βάση τους ευρωπαϊκούς κανόνες και τις διεθνείς προδιαγραφές

1.1. Λογιστικό σχέδιο

Η ποιότητα των δημοσιονομικών στοιχείων τέθηκε στην καρδιά της ελληνικής κρίσης. Η ορθή απεικόνιση της οικονομικής κατάστασης και η αξιοπιστία τους βάσει διεθνών προδιαγραφών για όλο τον δημόσιο τομέα συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ και ΟΤΑ ήταν συνεπώς ιδιαίτερα κρίσιμο πεδίο μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που προαναγγέλθηκαν ήδη από το τέλος του 2009.¹⁰⁶ Πρώτα, ο Ν 3871/2010 εισήγαγε ενιαίους κανόνες λογιστικής απεικόνισης (Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης) των οικονομικών μεγεθών βάσει διπλογραφικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση (ΠΔ 15/2011). Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο λίγο αργότερα, η Οδηγία 85/2011 (που ενσωματώθηκε με τον Ν. 4270/2014) προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων [...]». Σ' αυτό το πλαίσιο, ο Ν.4270/2014 (άρθρα 158-159) προέβλεψε το Λογιστικό Σχέδιο της Κεντρικής Διοίκησης και στη συνέχεια ο Ν.4336/2015 (παράγραφος Γ, υπό-παράγραφος 2.4.1.) προέβλεψε τη λογιστική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα και ο Ν.4337/2015, άρθρο 10 (σελ. 1192).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Βλ. σχετικά το ομώνυμο βιβλίο της Σαββαΐδου (2017).

¹⁰⁶ Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, σελ. 27.

¹⁰⁷ «Με το Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης επιδιώκεται ο λογιστικός χειρισμός των συναλλαγών της με ομοιόμορφο τρόπο, η αληθής και ορθή απεικόνιση της οικονομικής καταστάσεως και της περιουσιακής διάρθρωσής της, η διευκόλυνση της παραγωγής ενοποιημένων λογιστικών καταστάσεων, η ορθή εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητάς της, η άντληση αξιόπιστων πληροφοριών κάθε φύσης για αξιοποίηση, τόσο

Η μεταρρύθμιση αυτή βρίσκεται σε τροχιά ολοκλήρωσης. Στοχεύει να αντιμετωπίσει τον ανορθολογισμό των κατακερματισμένων πέντε λογιστικών συστημάτων που χρησιμοποιούν οι επιμέρους φορείς της ΓΚ (Κράτος, ΟΚΑ, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, Νοσοκομεία)¹⁰⁸ και κατ' αυτόν τον τρόπο να ενισχύσει τη δημοσιονομική διαφάνεια. Με το Νέο Λογιστικό Σχέδιο υιοθετείται ένας κοινός τρόπος απεικόνισης των οικονομικών μεγεθών για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Παράλληλα συντελείται η μετάβαση σε πλήρως δεδουλευμένη φάση εσόδων-εξόδων ώστε να καταγράφεται αξιόπιστα η χρηματοοικονομική κατάσταση του δημοσίου τομέα και ως προς τις μελλοντικές του υποχρεώσεις. Η νέα ταξινόμηση¹⁰⁹ είναι συμβατή με το ΕΣΟΛ προκειμένου τα διαχειριστικά στοιχεία που εξάγονται να είναι ομοιογενή.

Όπως επισημαίνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018¹¹⁰, τα δεδομένα αυτά αποτελούν ταυτόχρονα εργαλείο αξιόπιστης και ολοκληρωμένης πληροφόρησης για τη λήψη αποφάσεων πολιτικής.¹¹¹ Το Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα που ήταν ένα από τα «προσπαιτούμενα» της τρίτης αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος έχει ολοκληρωθεί και μετά την επεξεργασία τους από το Σ.τ.Ε¹¹², επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί για τη σύνταξη του προϋπολογισμού του 2019.¹¹³ Ήδη εκδόθηκε σχετικά το ΠΔ 54/2018 (Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για τη Γενική Κυβέρνηση).¹¹⁴

1.2. Δημοσιονομικές αναφορές

Το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών (fiscal reporting) 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. Η Οδηγία 85/2011 επέβαλε μάλιστα υποχρεώσεις σχετικά με την έγκαιρη και τακτική δημοσίευση δημοσιονομικών δεδομένων για όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και πληροφορίες για την μεθοδολογία παραγωγής τους. Ειδικότερα απαιτούσε μηνιαία στοιχεία για την κεντρική διοίκηση και τους ΟΚΑ και ανά τρίμηνο για τους ΟΤΑ.

από τις διάφορες υπηρεσίες όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς, η εξαγωγή δεδομένων βάσει του ΕΣΟΛ, η απλούστευση και διευκόλυνση των κάθε μορφής ελέγχων.» Ν. 4337/2015, άρθρο 10 (σελ. 1192).

¹⁰⁸ α. Το ΠΔ 15/2011 (Α' 30) για την Κεντρική Διοίκηση, β. το ΠΔ 80/1997 (Α' 68) για τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, γ. το ΠΔ. 205/1998 (Α' 163) για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, δ. το ΠΔ 146/2003 (Α' 122) για τις Δημόσιες Μονάδες Υγείας και τον Ν.3697/2008 (Α' 194) σχετικά με την «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», για τα δημόσια νοσοκομεία, ε. το ΠΔ 315/1999 (Α' 302) για τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και κατ' αναλογία για τους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού.

¹⁰⁹ Η ταξινόμηση γίνεται ως προς τρεις διαστάσεις: οικονομική, διοικητική και λειτουργική.

¹¹⁰ Εισηγητική Έκθεση προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 32.

¹¹¹ Βλ. σχετική ανάλυση Σαββαΐδου (2017) σελ. 614 κ. επ.

¹¹² Βλ. σχετικό άρθρο του Φ. Κουτεντάκη, ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής στο

<http://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/1589548/h-megalth-metarrythmish-sth-diaheirish-dhmosioy-hrh.html>

¹¹³ Βλ. S. Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017. Και Σαββαΐδου (2017) σελ. 614-616.

¹¹⁴ Το προσχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2019 παρουσιάζει τα δημοσιονομικά δεδομένα σε δεδουλευμένη βάση, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη τις μεταβολές των υποχρεώσεων. Η ταξινόμηση έχει ακολουθήσει τις προβλέψεις του Ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου για τη Γενική Κυβέρνηση όπως διαμορφώθηκε με το Π.Δ. 54/2018.

Ήδη από τον Ν.3845/2010 προβλέφθηκαν σχετικές υποχρεώσεις έγκαιρης δημοσίευσης μηνιαίων στοιχείων για το ΓΛΚ. Με τους Ν.3871/2010, Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014 δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο υποχρεώσεων τακτικής, έγκαιρης και έγκυρης ενημέρωσης που ενισχύει τη διαφάνεια σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Από τον Οκτώβριο του 2010 άρχισαν μάλιστα να αναρτώνται οι μηνιαίες αναφορές της ΓΚ στο του ΥποΟικ, σύμφωνα και με τις αντίστοιχες συστηματικές απαιτήσεις των Μνημονίων.

Το όλο σύστημα συγκέντρωσης της δημοσιονομικών πληροφοριών και στοιχείων διαχειρίζεται το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο και διαμορφώνει τις σχετικές προδιαγραφές και τα πρότυπα για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Οι φορείς αυτοί υποχρεούνται να υποβάλλουν μηνιαίες εκθέσεις προς τον αρμόδιο εποπτεύοντα υπουργό ο οποίος και έχει την υποχρέωση και ευθύνη διαβίβασής τους στο ΥποΟικ.

Το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών βασίζεται στο προαναφερθέν δίκτυο Οικονομικών υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) που –όπως περιγράφεται πιο πάνω- δημιουργήθηκε γύρω από το ΓΛΚ. Η λειτουργία αυτή συμπληρώνει την αμφίδρομη επικοινωνία μαζί του, στηρίζοντας και τη δημοσιονομική διαφάνεια. Δύο μηνιαία Δελτία εκδίδονται από το ΓΛΚ, για τον Κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης. Έναντι μάλιστα της Βουλής, ο ΥποΟικ έχει υποχρέωση τακτικής ενημέρωσης με 3μηνιαίες εκθέσεις ή μέσα από τη διαδικασία του συμπληρωματικού προϋπολογισμού.

2. Θεσμικές εγγυήσεις

Πέραν της ποιότητας των δημοσιονομικών στοιχείων, σημαντικές παρεμβάσεις για τη δημοσιονομική διαφάνεια έγιναν και στο επίπεδο ειδικευμένων υπηρεσιών και θεσμών που εμπλέκονται στην παραγωγή και αξιολόγησή τους. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό εν προκειμένω είναι η προσπάθεια από-πολιτικοποίησης των σχετικών ζητημάτων, όπως δείχνει η έμφαση στο καθεστώς ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής που οφείλουν να απολαμβάνουν οι αντίστοιχες υπηρεσίες και θεσμοί.

2.1. ΕΛΣΤΑΤ

Η μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας από Γενική Γραμματεία του ΥποΟικ σε Ανεξάρτητη Αρχή με τη δημιουργία της ΕΛΣΤΑΤ (Ν. 3832/2010), η οποία μάλιστα προηγήθηκε του Μνημονίου, ήταν η πρώτη προσπάθεια αποκατάστασης της αξιοπιστίας των ελληνικών κυβερνήσεων στις σχέσεις τους με τους ευρωπαϊκούς εταίρους (και μετέπειτα δανειστές) στο πεδίο αυτό. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε διαπιστώσει τα προβλήματα στην τήρηση δημοσιονομικών στατιστικών (Ιανουάριος 2010) που μάλιστα οδήγησαν σε επανειλημμένες αναθεωρήσεις των στοιχείων. Η νέα ανεξάρτητη ΕΛΣΤΑΤ εντάχθηκε στις προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος. Ο σχετικός Ν 3832/2010 για το ελληνικό στατιστικό σύστημα παραπέμπει μάλιστα ευθέως στις διατάξεις του άρθρου 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 που εξειδικεύουν τις προδιαγραφές της επαγγελματικής ανεξαρτησίας, της αμεροληψίας, της αντικειμενικότητας, της αξιοπιστίας, κλπ. όσον αφορά την παραγωγή και διάδοση των στατιστικών.

Στο ελληνικό πλαίσιο, όπως προεκτέθηκε, το ζήτημα των στατιστικών σχετιζόταν με την ευρύτερη αδυναμία του δημοσίου τομέα να παράγει ενιαία και αξιόπιστα στοιχεία. Πέραν των ενδεχομένων τεχνοκρατικών και μεθοδολογικών ανεπαρειών, κρίσιμο ζήτημα ήταν και οι ενδεχόμενες πολιτικές σκοπιμότητες. Η ίδρυση ανεξάρτητης αρχής ήλθε, όπως και σε σειρά άλλων τομέων (π.χ. η μετατροπή της Φορολογικής Διοίκησης σε ανεξάρτητη αρχή,

ΑΑΔΕ) να αντιμετωπίσει και τα δύο προβλήματα. Τόσο η προσωπική ανεξαρτησία των μελών της όσο και η λειτουργική τους ανεξαρτησία στόχευαν ακριβώς να διασφαλίσουν την επικέντρωση στην ορθή πρακτική και την αποστασιοποίηση από πολιτικές παρεμβάσεις.¹¹⁵

Ως ανεξάρτητη Αρχή, η ΕΛΣΤΑΤ δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή αλλά στον έλεγχο της Βουλής. Η επιλογή τεσσάρων εκ των επτά μελών της, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της, γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής -όπως και για τις Ανεξάρτητες Αρχές που προβλέπονται στο Σύνταγμα- για 5ετή θητεία. Τα τρία υπόλοιπα μέλη υποδεικνύονται ανά ένα από τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, από τον Υπουργό Οικονομικών και από το σύλλογο εργαζομένων στην ΕΛΣΤΑΤ.

Σειρά υποχρεώσεων αναλήφθηκαν στο πλαίσιο του Μνημονίου προκειμένου η λειτουργική της ανεξαρτησία να είναι ουσιαστική. Σ' αυτό το πλαίσιο απαιτήθηκε και η αποσύνδεση του προϋπολογισμού της ΕΛΣΤΑΤ από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς και η εξαίρεσή της από τους κανόνες του δημοσίου λογιστικού. Από 1.1.2013 η ΕΛΣΤΑΤ ως ιδιαίτερη νομική οντότητα δημοσίου δικαίου απέκτησε αυτονομία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της (άρθρο 323 του Ν. 4072/2012). Ευρύτερα, η Κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση τροποποίησης κάθε ρύθμισης του αρχικού Ν. 3832/2010 και άλλων νόμων που δεν συμβιβάζονταν με την ανεξαρτησία της ΕΛΣΤΑΤ (2012).

Αν και πέτυχε στην αποστολή της για αξιοπιστία των ελληνικών στατιστικών στοιχείων και τη συμμόρφωση με τις σχετικές ευρωπαϊκές προδιαγραφές, το πολιτικό σύστημα ενέπλεξε την ΕΛΣΤΑΤ και τον πρώτο της πρόεδρο¹¹⁶ στις δικές του αντιπαραθέσεις σχετικά με τη δημοσιονομική πορεία που οδήγησε στην κρίση.¹¹⁷ Πρόκειται για μια (ακόμη) έκφραση της αδυναμίας του πολιτικού συστήματος να λειτουργήσει στη βάση συναινέσεων που περιλαμβάνουν και την αποδοχή ανεξάρτητων θεσμών, όπως άλλωστε διαφαίνεται και σε άλλα πεδία.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της, η ΕΛΣΤΑΤ οφείλει να τηρεί Μητρώα, με σημαντικότερο στο παρόν πλαίσιο το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Αυτό στοχεύει στην ορθή και συγκρίσιμη οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ/ESA) 2010¹¹⁸ και τα συγκεκριμένα κριτήρια που αυτό θέτει.¹¹⁹ Το Μητρώο επικαιροποιείται διαρκώς, δηλ. παρακολουθούνται και καταγράφονται τακτικά οι ενδεχόμενες διοικητικές μεταβολές στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς και τα νέα οικονομικά δεδομένα των φορέων (εισαγωγή ή απαλοιφή φορέων όταν καταργούνται ή δεν πληρούν τα κριτήρια ταξινόμησης στη ΓΚ). Το

¹¹⁵ Βλ. πιο αναλυτικά, Σαββαΐδου (2017), σελ. 682 κ.ε.

¹¹⁶ Όπως φαίνεται (European Economy 94, March 2012, 103) γρήγορα τέθηκε ζήτημα ασάφειας στη σχέση του προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ με το ΔΣ και ιδιαίτερα τον συμβουλευτικό ρόλο του δεύτερου. Η ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε να ενισχύει τις εξουσίες του προέδρου και να διευκρινίσει τις αρμοδιότητές του ως του επικεφαλής της και συντονιστή του Εθνικού Στατιστικού Συστήματος.

¹¹⁷ Έκτοτε ασκήθηκαν επανειλημμένες διώξεις στον Πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ, Ανδρέα Γεωργίου.

¹¹⁸ Αντικατέστησε το ESA (ΕΣΟΛ) 1995 προκειμένου να προσαρμοστούν οι εθνικοί λογαριασμοί στο νέο οικονομικό περιβάλλον. Βλ. Κανονισμός 549/2013, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ESA 2010, που τέθηκε σε ισχύ 1.9.2014. Αυτή η προσαρμογή των λογαριασμών δεν αφορά μόνο την Ευρώπη αλλά και όλο τον κόσμο. Το ESA 2010 συμβαδίζει με το παγκόσμιο σύστημα SNA 2008, που βρίσκεται σε διαδικασία εφαρμογής παγκοσμίως. Βλ. <http://www.statistics.gr/el/register-general-government-entities>

¹¹⁹ Οι στατιστικές ταξινομήσεις και ονοματολογίες αποσκοπούν στην παρουσίαση των στατιστικών με ενιαία μορφή ώστε να διασφαλίζεται η διαχρονική και γεωγραφική συγκρισιμότητα και της συνάφειας μεταξύ των εθνικών, των ευρωπαϊκών και των διεθνών στατιστικών.

πρώτο Μητρώο βάσει αυτών των κριτηρίων του ΕΣΟΛ 2010 καταρτίστηκε τον Σεπτέμβριο 2014.

Η σημασία του Μητρώου είναι προφανής, δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά στοιχεία έχουν ως σημείο αναφοράς την έννοια της Γενικής κυβέρνησης. Τα στοιχεία αυτά διαβιβάζονται στη Eurostat βάσει υποχρέωσης που έχουν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Μητρώο αποτελεί τη βάση για την κατάρτιση των τριμηνιαίων και ετήσιων δημοσιονομικών στατιστικών από την ΕΛΣΤΑΤ καθώς και για την κατάρτιση των πινάκων της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος. Τα κριτήρια σύνταξης του είναι ευρύτερα και δεν περιορίζονται σε αυτό της χρηματοδότησης από τον τακτικό προϋπολογισμό ή το ΠΔΕ.¹²⁰

Επισημαίνεται πάντως¹²¹ ότι για τον υποτομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΝΠΙΔ) η ταξινόμηση δεν έχει ολοκληρωθεί διότι δεν έχει γίνει η εισαγωγή οικονομικών στοιχείων στη βάση του ΥΠΕΣ από τους εν λόγω φορείς (όπως προέβλεπε ήδη η ΥΑ 74712/29-12-2010, άρθρο 3 και 3 ΥΑ 74713/29-12-2010, άρθρο 3).

2.2. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Όπως είχε επανειλημμένα επισημανθεί από εκθέσεις διεθνών οργανισμών και πριν από την κρίση, ο ρόλος του Κοινοβουλίου ήταν εξαιρετικά περιορισμένος όσον αφορά την παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών. Αυτό ακύρωνε τον ρόλο του Κοινοβουλίου ως χώρου διαφάνειας και διαβούλευσης. Ήδη 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. Η απαίτηση αυτή, που στη συνέχεια περιλήφθηκε και στο Μνημόνιο, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας, ιδιαίτερα λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας της χώρας σχετικά με την ακριβή πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών.¹²² Ωστόσο, ούτε η διαδικασία αυτή ήταν εύκολη, ιδιαίτερα λόγω των διακυβευμάτων της εσωτερικής πολιτικής.

Η σχετική απαίτηση του Μνημονίου, υλοποιήθηκε με την ίδρυση Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής με βάση τροποποίηση του Κανονισμού¹²³ της και τον Ν. 3871/2010, ο οποίος μεταξύ των αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης διατύπωσε και αυτή της ανεξάρτητης αξιολόγησης από εξειδικευμένους θεσμούς (watchdogs). Προέβλεπε επίσης την

¹²⁰ Για παράδειγμα, τα κριτήρια συμπεριλαμβάνουν το κατά πόσον δεν έχει αυτονομία αποφάσεων, αλλά ελέγχεται από τον δημόσιο τομέα ο οποίος: καθορίζει τη γενική πολιτική της εν λόγω μονάδας, διορίζει την πλειοψηφία των μελών του ΔΣ της, έχει πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου ή προνόμια ειδικών μετοχών και δικαιωμάτων προαίρεσης, δικαιώματα ελέγχου μέσω συμβατικών διατάξεων ή μέσω υπερβολικού-αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου κλπ. Βλ. Μεθοδολογικό Σημείωμα για τα Κριτήρια Ταξινόμησης ESA 2010, 31.12.2014. <http://www.statistics.gr>.

¹²¹ Δελτίο Τύπου ΕΛΣΤΑΤ 14.11.2017. Όπως φαίνεται, η απογραφή φορέων έχει προχωρήσει αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί. Επομένως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για άλλες πολιτικές (π.χ. μετακινήσεις προσωπικού).

¹²² Η δημιουργία μιας ειδικής υπηρεσίας προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο προβλέφθηκε ως διαρθρωτική δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Ο ρόλος της συνίσταται στο να παρέχει ανεξάρτητες συμβουλές και ειδικό λεπτομερή έλεγχο σε δημοσιονομικά ζητήματα, να αναφέρεται δημοσίως για τα δημοσιονομικά σχέδια και την εκτέλεσή τους, καθώς και για τις μακροοικονομικές υποθέσεις που χρησιμοποιούνται στον προϋπολογισμό.

¹²³ Άρθρο 30^Α, πρώην 36^Α, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 16 παρ. 2 της από 5.8.2010 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 139), όπως, εν συνεχεία, τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 της από 10.10.2013 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 224), οι δε αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας του εξειδικεύονται περαιτέρω στον «Ειδικό Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή» (ΦΕΚ Β' 2123/2010).

υποχρέωση παροχής των απαιτούμενων πληροφοριών από το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα με συμβουλευτικό ρόλο που υπάγεται απ' ευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής.¹²⁴ Μεταξύ άλλων υποβάλλει εκθέσεις επί του Προσχεδίου και του Σχεδίου του Προϋπολογισμού του Κράτους.¹²⁵

Ο Ν. 4270/2014 (Άρθρο 28) στη συνέχεια επιβεβαιώνει τον συμβουλευτικό ρόλο και την επιστημονική υποστήριξη που παρέχει το ΓΠΚΒ προς τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους Ειδικών Επιτροπών (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής). Συγκεκριμένα, η υποστήριξη αφορά την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, την ανάλυση και αξιολόγηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη βιωσιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών. Το Υπουργείο Οικονομικών, τα λοιπά Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο κάθε πληροφορία που εκείνο κρίνει αναγκαία για την επιτέλεση του έργου του.

Του Γραφείου αυτού προϊστάται Συντονιστής με πενταετή θητεία. Ορίζεται με απόφαση της Επιτροπής Κανονισμού της Βουλής, μετά από πρόταση του Προέδρου της Βουλής. περιλαμβάνει τετραμελή Επιστημονική Επιτροπή που επιλέγεται από την Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού. Αυτή γνωμοδοτεί επί των θεμάτων που της τίθενται υπόψη από τον Πρόεδρο της Βουλής ή το Συντονιστή του Γραφείου ή αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και εγκρίνει τις τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις.

Και η εμπειρία του ΓΠΚΒ δείχνει τη δυσκολία της ανεξάρτητης αξιολόγησης σε δύσκολες εποχές και σε πολιτικά ευαίσθητα πεδία. Τα δημοσιονομικά μεγέθη και οι αξιολογήσεις τους βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής αντιπαράθεσης από το 2009-10. Επομένως η δυνατότητα ενός θεσμού που βρίσκεται στην καρδιά του πολιτικού συστήματος, τη Βουλή, να έχει ανεξάρτητη φωνή, μπορεί να ενοχλεί. Η παραίτηση της επικεφαλής της το 2011¹²⁶ και η –πρακτικά προαναγγεληθείσα- μη ανανέωση της θητείας του επικεφαλής της το 2017 δείχνουν μικρά περιθώρια ανοχής.

¹²⁴ Ειδικός Κανονισμός για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωση του ΓΠΚΒ (ΦΕΚ 309/Β' 12-2-2014).

¹²⁵ <http://www.pbo.gr>

¹²⁶ Τον Σεπτέμβριο του 2011 παραιτήθηκε η επικεφαλής της Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, μετά από τις αντιδράσεις στην έκθεση που δημοσιοποίησε για την πορεία της Οικονομίας στην οποία εμφανίζονταν δυσσιώνες προβλέψεις για έσοδα, έλλειμμα και χρέος. Οι επικρίσεις αφορούσαν την τεχνοκρατική εγκυρότητα των τεσσάρων μελών του Γραφείου ΠΚΒ τα οποία στη συνέχεια παραιτήθηκαν. Παράλληλα, πολιτικές δηλώσεις αφορούσαν την αναβάθμιση του Γραφείου, Βλ. 1.9.2011 <http://www.capital.gr/oikonomia/1273185/paraitithike-i-epikefalis-tou-grafeiou-proupologismou> Τελικά το Γραφείο στελεχώθηκε στο τέλος του 2012. Η θητεία του Συντονιστή (Π. Λιαργκόβας) έληξε στο τέλος 2017 και δεν ανανεώθηκε. Ωστόσο, η αντιπαράθεση με τις εκθέσεις του ΓΠΚΒ συνεχίστηκε και εντάθηκε ιδιαίτερα μετά το 2015. Βλ. και 6.12.2017. <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=922362>. Ως νέος Συντονιστής του Γραφείου ΠΚΒ επελέγη στις 5.3.2018 ο μέχρι τότε Γενικός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής (επικεφαλής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους την περίοδο 2015-2018), Φραγίσκος Κουτεντάκης.

2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Η σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Fiscal Council), με τη μορφή μιας ανεξάρτητης αρχής με λειτουργική ανεξαρτησία που δεν υπόκειται σε έλεγχο από κρατικούς φορείς είναι άμεση απόρροια της κοινοτικής νομοθεσίας και ειδικότερα της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ (άρθρα 4 (5) και (6), 5 και 6) και του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 (ΕΕ L 140/11). Στην Ελλάδα περιλήφθηκε στις απαιτήσεις του Μνημονίου και τελικά ιδρύθηκε με τον Ν. 4270/2014 (άρθρο 2-13 και 29) που ενσωματώνει την Οδηγία.¹²⁷ 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.¹²⁸

Ο Πρόεδρος, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου και το προσωπικό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου (ΕΔΣ), κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το ΕΔΣ Διοικείται από ΔΣ το οποίο επιλέγεται μετά από ανοικτό διαγωνισμό από επιτροπή που αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Πρέπει να πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική εμπειρία στους τομείς αρμοδιότητάς του.¹²⁹ Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγει μεταξύ των επικρατέστερων υποψηφίων που περιλαμβάνονται σε λίστα με διπλάσιο αριθμό από τις προς πλήρωση θέσεις. ¹³⁰Η τελική έγκριση δίνεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Η θητεία του προέδρου είναι εξαετής (για 2 μέλη του ΔΣ είναι πενταετής και για άλλα 2 τετραετής) και δεν ανανεώνεται. Ο ορισμός του πρώτου ΔΣ τον Νοέμβριο του 2015 σηματοδότησε την έναρξη λειτουργίας του ενώ η πρώτη του έκθεση δημοσιοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2016. ¹³¹

Οι αρμοδιότητές του περιλαμβάνουν την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το σχέδιο ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, και τη γνωμοδότηση επ' αυτής. Δημοσιοποιεί εκθέσεις τουλάχιστον δύο φορές το έτος. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει για την εκπλήρωση των καθηκόντων του κάθε αναγκαία πληροφορία από οποιονδήποτε φορέα του δημοσίου τομέα που οφείλει να ανταποκριθεί με ακρίβεια και συνέπεια, διαφορετικά υποπίπτει σε πειθαρχικό παράπτωμα. Υποβάλλει στη Βουλή ετήσια έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητές του και τα αναρτά στην ιστοσελίδα του. Προβλέπεται μάλιστα εξωτερική

¹²⁷ Βλ. και Το Βήμα 12.3 2015 <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=684772>. Φαίνεται ότι αρχικά υπήρξε σκέψη για την αναβάθμιση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ενόψει της συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές ή ακόμη υπαγωγή του στη νέα ανεξάρτητη αρχή. Ωστόσο τελικά αποφασίστηκε η δημιουργία νέου θεσμού.

¹²⁸ Βλ. Τριαντόπουλος, Χρ (2015) «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.

¹²⁹ Οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν: α) πτυχίο οικονομικών β) διδακτορικό τίτλο σε συναφή προς το σκοπό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γνωστικά αντικείμενα, γ) συναφή επαγγελματική εμπειρία τουλάχιστον 15 ετών και δ) άριστη γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας.

¹³⁰ Μπορεί όμως να παύσει τον πρόεδρο ή μέλη του ΔΣ για περιοριστικά αναφερόμενους λόγους.

¹³¹ <https://www.hfisc.gr/>

αξιολόγηση της ποιότητας λειτουργίας του Δημοσιονομικού Συμβουλίου κάθε τέσσερα έτη από αντίστοιχο ανεξάρτητο φορέα κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹³²

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. Για παράδειγμα, η γνώμη του αποτελεί μια εκ των προϋποθέσεων που λαμβάνει υπόψη ο Υπουργός Οικονομικών για την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους (άρθρο 38.3 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4336/2015) ενώ οι σχετικές παρεμβάσεις αξιολογούνται από αυτό ως προς την καταλληλότητά τους. Μπορεί να θεωρηθεί κατ' αναλογία ότι εκπληρώνει τη λειτουργία εποπτείας επί του ΥΠΟικ και της κυβέρνησης για τα δημόσια οικονομικά, την οποία το ΥΠΟικ ασκεί επί του δημοσίου τομέα.

Μέχρι στιγμής δεν φαίνεται να έχει υπάρξει πάντως τέτοια ουσιαστική του παρέμβαση ώστε να αξιολογηθεί και ο εν τοις πράγμασι ρόλος του, και ειδικότερα ο βαθμός αποδοχής του από την πολιτική εξουσία. Αυτή η πρόκληση μένει να δοκιμαστεί μελλοντικά στην πράξη. Το γεγονός πάντως ότι αποτελεί θεσμό που εντάσσεται στο ευρωπαϊκό σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης ενισχύει τις προοπτικές βιωσιμότητας.

Συμπεράσματα

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια. Οι κατευθύνσεις της είχαν διαμορφωθεί πριν την κρίση και τα προγράμματα προσαρμογής αλλά επιταχύνθηκε λόγω των συνθηκών που παρείχαν την ευκαιρία υπέρβασης των αντιστάσεων που προέβλεπε η παραδοσιακή λειτουργία του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Η μεταρρύθμιση εισήγαγε συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής, μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε ένα κατ' εξοχήν κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, ενώ κατάφερε να πειθαρχήσει τη δημοσιονομική συμπεριφορά του. Παράλληλα, προήγαγε την αξιοπιστία του συστήματος των δημοσίων οικονομικών και έστω και με δυσκολία, αποδέχθηκε ανεξάρτητους θεσμούς εποπτείας. Σημαντική εγγύηση για τη βιωσιμότητά της αποτελεί η ευρωπαϊκή διάστασή της.

Το εντυπωσιακό είναι ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, παρότι εκτυλίσσεται σταδιακά και υπερβαίνει υπουργούς και κυβερνήσεις.¹³³ Όλες ακολούθησαν ενιαία κατεύθυνση, συμπλήρωσαν και οικοδόμησαν επί της βασικής σύλληψης του 2010 αλλά και επί των παλαιότερων συστάσεων των διεθνών οργανισμών. 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 βέβαια βοήθησε και η αντίστοιχη λογική ευρωπαϊκή νομοθεσία, που χαρακτηριζόταν από τους ίδιους στόχους αυστηρής εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αντίθετα, σε άλλα πεδία πολιτικής –και περισσότερο όταν δεν είχαν άμεση σχέση με δημοσιονομικό σύστημα– οι κατευθύνσεις και επιλογές άλλαζαν από

¹³² Βλ. αναλυτικότερα Σαββαΐδου (2017) σελ. 659-681.

¹³³ Ιδιαίτερα στο επίπεδο των αν. υπουργών που είχαν την εποπτεία του ΓΛΚ (Φ. Σαχινίδης, Χ. Σταϊκούρας, Ν. Χουλιαράκης), η κοινή οικονομική τους παιδεία φαίνεται να διευκόλυνε την ενιαία αντίληψη για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Έτσι δεν παρατηρήθηκαν ανατροπές σε πρωτοβουλίες των προκατόχων τους.

διαδοχικούς υπουργούς. Αν και υπήρχε και σε αυτές τις περιπτώσεις πλαίσιο πολιτικής, φάνηκε να παρέχεται περισσότερη ευχέρεια κινήσεων στο εγχώριο πολιτικό-διοικητικό σύστημα, με αποτέλεσμα διαδοχικούς ανασχεδιασμούς και χαμηλότερο βαθμό εφαρμογής.

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση (αλλά και σε σημαντικό βαθμό η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης) φέρει συνεπώς χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν από άλλα πεδία πολιτικής. Οι βασικές κατευθύνσεις που υπάρχουν εξ αρχής υλοποιούνται σταδιακά, πάντα στην κατεύθυνση αυστηροποίησης και περιορισμού των κενών. Ο κεντρικός στόχος είναι να καταστούν υπεύθυνοι οι κατ' ιδίαν υπουργοί και τα υπουργεία για τον προϋπολογισμό τους και τη διαχείρισή του, ώστε να μην φέρει «μόνος» ο υπουργός Οικονομικών αυτή την ευθύνη αλλά κυρίως να έχει τον κρίσιμο ρόλο του «ενορχηστρωτή». Αφενός, όλα τα υπουργεία αναλαμβάνουν ευθύνη στη διαμόρφωση και εκτέλεση του δικού τους προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των εποπτευομένων φορέων τους και υπάγονται σε ενιαίες προδιαγραφές, τις οποίες διαμορφώνει και ελέγχει ως προς την τήρησή τους το ΓΛΚ. Αφετέρου, σε επίπεδο ενδο-υπουργικής διαχείρισης, το υπουργείο Οικονομικών (ΓΛΚ) απεμπλέκεται από τον προληπτικό έλεγχο και στρέφεται σε κατασταλτικό έλεγχο και αξιολόγηση δαπανών. Η πλήρης ευθύνη για την οικονομική διαχείριση ανατίθεται στα επιμέρους υπουργεία και φορείς (Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών υπηρεσιών) με βάση ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ, χωρίς όμως συμμετοχή του στη διαδικασία.

Πέραν όμως των θεσμικών διαστάσεων που προαναφέρθηκαν, απαιτεί και μια αλλαγή κουλτούρας και νοοτροπίας τόσο σε επίπεδο πολιτικών ηγεσιών όσο και σε επίπεδο διοικητικών στελεχών. Οι πρώτοι οφείλουν αφενός να αποδεχτούν ένα περιοριστικό, ελεγχόμενο, συνεκτικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης με ορίζοντα τριετίας, και αφετέρου να διαμορφώσουν υπεύθυνα προτεραιότητες εν μέσω περιορισμένων πόρων. Στην καλή του εκδοχή αυτό προϋποθέτει αντιμετώπιση πελατειακό-συντεχνιακών πιέσεων και εξορθολογισμό των πολιτικών προτεραιοτήτων. Αλλά η εκδοχή αυτή δεν είναι η μόνη. Το περιοριστικό πλαίσιο καθιστά μεγαλύτερο και σκληρότερο τον πελατειακό-συντεχνιακό ανταγωνισμό για πόρους και δεν αποκλείει τη συνέχιση του κατακερματισμού τους. Εφ' όσον μάλιστα το περιοριστικό πλαίσιο κάποια στιγμή εμφανισθεί να χαλαρώνει, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι δεν θα παρατηρηθούν συμπεριφορές επιλεκτικών ανατροπών σε μικρο-επίπεδο, κάτω από τα ραντάρ των δημοσιονομικών θεσμών που έχουν δημιουργηθεί και την εκ των έσω υπονόμηση του νέου δημοσιονομικού πλαισίου.

Τα διοικητικά στελέχη βρίσκονται επίσης αντιμέτωπα με σημαντικές προκλήσεις. Πρώτον τους έχει αποδοθεί ένας ρόλος θεματοφύλακα που μεταβάλλει τα δεδομένα της ισορροπίας διοίκησης-πολιτικής. Δεύτερον, υποχρεούνται να αναλάβουν διαχειριστικές ευθύνες χωρίς την προστασία των προληπτικών ελέγχων που έδιναν μεγαλύτερη ευχέρεια κινήσεων εκ του ασφαλούς και τους διευκόλυναν σε περίπτωση ενδο-υπουργικής διαφωνίας. Και τρίτον, οφείλουν να αναλάβουν απαιτητικό επιτελικό ρόλο εγκαταλείποντας την ασφάλεια της διαχειριστικής ρουτίνας.

Τέλος, μένει να αποδειχθεί η λειτουργικότητα του συστήματος διαχείρισης. Ειδικότερα, οι περιορισμοί και οι δεσμεύσεις που αντιμετώπισαν τα προβλήματα του παρελθόντος πρέπει να δοκιμασθούν και ως προς τη λειτουργικότητα των διαδικασιών που έχουν διαμορφωθεί. Ήδη υπάρχουν ενδείξεις προβλημάτων που δημιουργούν γραφειοκρατικές περιπλοκές και καθυστερήσεις που πρέπει να άμεσα αντιμετωπιστούν.

Σε κάθε περίπτωση, έχουν τεθεί οι βάσεις εξορθολογισμού υπό την πίεση των Μνημονίων. Η εμπέδωση των αλλαγών που περιγράφονται πιο πάνω –όπως και σε άλλες περιπτώσεις– θα κριθεί σε βάθος χρόνου. Βασικό κριτήριο είναι η διατήρησή τους ιδιαίτερα σε ένα λιγότερο

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

πιεστικό μετα-μνημονιακό περιβάλλον. Ενώ η απαίτηση να ανταποκριθεί η δημοσιονομική διαχείριση σε προδιαγραφές που απορρέουν από τις διαδικασίες της ΕΕ, ενδεχομένως να συμβάλει στην κατεύθυνση αυτή, δεν μπορούν να αποκλεισθούν λιγότερο ή περισσότερο εμφανείς ανατροπές. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν με πρωτοβουλία του ΥΠΕΣ στο Παρατηρητήριο Οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ τα δύο τελευταία χρόνια αξίζουν στενότερη παρακολούθηση.

Συντομογραφίες

| | |
|--------|--|
| ΑΑ | Ανεξάρτητες Αρχές |
| ΓΓ | Γενική Γραμματεία |
| ΓΔΔΕ | Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων |
| ΓΔ.ΟΥ | Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών |
| ΓΛΚ | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους |
| ΓΚ | Γενική Κυβέρνηση |
| ΓΠΚΒ | Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή |
| ΔΕΚΟ | Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί |
| ΔΝΤ | Διεθνές Νομισματικό Ταμείο |
| ΔΥΕΕ | Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου |
| ΕΔΣ | Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο |
| ΕΕ | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΕΛΣΤΑΤ | Ελληνική Στατιστική Αρχή |
| ΕΝΠΕ | Ένωση Περιφερειών Ελλάδας |
| ΕΣΕΛ | Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων |
| ΕΣΟΛ | Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών |
| ΕΣΑ | European System of Accounts) |
| ΚΕΔΕ | Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας |
| ΜΠΔΣ | Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής |
| ΟΚΑ | Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης |
| ΟΝΕ | Οικονομική και Νομισματική Ένωση |
| ΟΟΣΑ | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |
| ΟΠΣ | Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα |
| ΟΤΑ | Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΥΔΕ | Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου |
| ΥΠΕΣ | Υπουργείο Εσωτερικών |
| ΥΠΟΙΚ | Υπουργείο Οικονομικών |

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).
- <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf>
- Γιαννίσης, Τ., Στ. Ζωγραφάκης (2016), Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης, Πόλις 2016.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014), Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014
- Dimitrakopoulos, D. & A. Passas, The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016.
<http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>
- Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
- Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014
- European Economy (2012) no 94, March 2012
- IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module. February 2006.
- Kickert, W. and T. Randma Liiv (2015), Europe managing the crisis, Routledge, London 2015.
- Κλαουδάτου, Μ. Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική 2009
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012), Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2012 http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf
- Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis, (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017.
- OECD (2011), Greece: Review of Central Administration, Paris, 2011
- OECD, Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002
- OECD (2008), Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting vol. 2008 (3).
- OECD/TECO (1988), Control and Management of Government Expenditure in Greece, Consultant's report by Patricia Brown, Paris August 1988
- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2016) Game Over, Παπαδόπουλος 2016
- Ράπανος, Β. (2007) Σύμβαση και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, Νοέμβριος 2007, σελ. 8.
http://www.euro2day.gr/dm_documents/meleti_iobe_gia_proupologismo_151107.pdf
- Σαββαΐδου, Αικ. (2017) Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη 2017.
- Sachinidis Ph. (2016) Why Nations Fail. Speech at the 29th Liberty Forum,
- Porto Alegre 12 April 2016.
- Sachinidis Ph. (2017) Speech at the ECPRD Seminar, "parliaments dealing with financial market issues", Athens Hellenic Parliament, 5-6 October 2017.

ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Σημίτης, Κ. (2005) Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, Πόλις, 2005.
- Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης 2017.
- Supplemental Memorandum of Understanding (second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting on Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσης συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκέμβριος 2017
- TF-GR (2014), Report no 7, July 2014
- Τριαντόπουλος, Χρ. «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.
- Vraniali, E. (2010) Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot? Hellenic Observatory - LSE 2010.
http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE_No37.pdf.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων

Μαντώ Λαμπροπούλου

Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση, υπό την πίεση της κρίσης χρέους που εκδηλώθηκε στα τέλη του 2009, βρέθηκε αντιμέτωπη με νέες απαιτήσεις διαχείρισης και άσκησης των πολιτικών, οι οποίες συνδέθηκαν κυρίως με τους στόχους και τις υποχρεώσεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Οι ιδιωτικοποιήσεις⁷³⁸ αποτέλεσαν έναν από τους βασικούς πυλώνες των εν λόγω προγραμμάτων και ένα κρίσιμο πεδίο μεταρρύθμισης. Παρότι προσεγγίστηκαν κυρίως από τη σκοπιά των οικονομικών – δημοσιονομικών τους επιπτώσεων, επηρέασαν παράλληλα την ευρύτερη διαδικασία μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, επιφέροντας αλλαγές στο ρόλο και τον τρόπο εμπλοκής του διοικητικού μηχανισμού σε κρίσιμα πεδία οικονομικής δραστηριότητας και στις διαδικασίες διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Η φύση και οι όροι των συμφωνιών χρηματοδότησης έθεσαν εν προκειμένω νέες απαιτήσεις διαχείρισης, υλοποίησης και παρακολούθησης - ελέγχου των πολιτικών, στις οποίες οι υφιστάμενες δομές φάνηκαν εν πολλοίς ανέτοιμες ή και αδύναμες να ανταποκριθούν.

Στο πλαίσιο αυτών των μετασχηματισμών, αντικείμενο μελέτης του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η καταγραφή και η αποτίμηση της προσαρμογής του διοικητικού μηχανισμού στις απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Στο επίκεντρο βρίσκεται η διερεύνηση των μεταβολών που επήλθαν στους όρους οργάνωσης και λειτουργίας των δομών της διοίκησης που εμπλέκονται στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων και, εν γένει, των ευρύτερων πολιτικών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.

Η προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού συνδέεται κυρίως με την αναδιοργάνωση των δομών του Υπουργείου Οικονομικών, τη δημιουργία νέων φορέων (όπως το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ) και τις αλλαγές στο πεδίο των ρυθμιστικών αρχών. Οι επιπτώσεις της κρίσης αναλύονται σε τρία διακριτά επίπεδα, συναρτήσεως των παραμέτρων του δημόσιου τομέα που επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα η διαδικασία ιδιωτικοποίησης: (i) τους όρους ιδιοκτησίας και λειτουργίας των ΔΕΚΟ, (ii) την οργάνωση και δραστηριότητα των οικονομικών κλάδων και (iii) τη φύση και λειτουργία των μηχανισμών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Βάσει αυτής της διάκρισης, υποστηρίζεται ότι η προσαρμογή των διοικητικών δομών, παράλληλα με τις έξωθεν πιέσεις, υπαγορεύτηκε από την αυξημένη συνθετότητα των νέων συνθηκών άσκησης πολιτικής, οι οποίες συνδυάζουν λειτουργίες διοικητικού, οικονομικού, ρυθμιστικού και εποπτικού τύπου. Με αφετηρία αυτήν την υπόθεση, διερευνώνται η διαδικασία και τα αποτελέσματα αναδιάρθρωσης των δομών που ασκούν τις αντίστοιχες λειτουργίες και αρμοδιότητες. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην

⁷³⁸ Ως ιδιωτικοποίηση νοείται σε γενικούς όρους η διαδικασία υποχώρησης του κράτους από την οικονομία. Πρωτίστως αφορά την άμεση αποεπένδυση - αποκρατικοποίηση περιουσιακών στοιχείων και την εκχώρηση δραστηριοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα, συνδέεται με ευρύτερες διαδικασίες που επηρεάζουν την εμπλοκή του κράτους στο καθεστώς λειτουργίας τομέων οικονομικής δραστηριότητας (απελευθέρωση) και στη διαμόρφωση των κανόνων του ρυθμιστικού πλαισίου (από/επαναρρύθμιση).

παρατηρούμενη ενίσχυση της δυναμικής δημιουργίας νέων φορέων, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας και εμφανίζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές.

Μεθοδολογικά, η μελέτη στηρίζεται στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από τα κείμενα των συμφωνιών χρηματοδότησης και τα προγράμματα προσαρμογής (Μνημόνια Συνεννόησης, Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα, Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων), τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης (ΤΑΙΠΕΔ), τις Εκθέσεις Αξιολόγησης των προγραμμάτων, την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και υλικό από το Υπουργείο Οικονομικών. Εμπειρικά δεδομένα αντλήθηκαν επίσης μέσω συνεντεύξεων με εμπλεκόμενους στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των ιδιωτικοποιήσεων.

Στην ενότητα 1 περιγράφονται τα δεδομένα και τα προβλήματα που διαπιστώνονταν στο πεδίο πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων και της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας την περίοδο πριν την εκδήλωση της κρίσης χρέους. Η ενότητα 2 παρέχει μια επισκόπηση των μέτρων τα οποία περιλήφθηκαν στα τρία προγράμματα προσαρμογής. Στην ενότητα 3 επιχειρείται η αποτίμηση την ανταπόκρισης των διοικητικών δομών στις νέες απαιτήσεις άσκησης πολιτικής, καλύπτοντας το κυβερνητικό επίπεδο, το διοικητικό μηχανισμό, τους νέους φορείς διαχείρισης και τις ρυθμιστικές αρχές.

1. Τα προ-κρίσης δεδομένα και προβλήματα

1.1 Η πορεία των ιδιωτικοποιήσεων πριν την εκδήλωση της κρίσης

Οι ιδιωτικοποιήσεις δεν αποτέλεσαν νέο πεδίο παρέμβασης / μεταρρύθμισης, καθώς στην Ελλάδα η διαδικασία υποχώρησης του κράτους από κρίσιμα πεδία οικονομικής δραστηριότητας είχε ήδη εκκινήσει αρκετά νωρίτερα από την εκδήλωση της τρέχουσας κρίσης, από τη δεκαετία του 1990. Την εν λόγω περίοδο, γενική τάση αποτέλεσε η προσπάθεια αναστροφής της διόγκωσης του δημόσιου τομέα και περιορισμού του ρόλου του κράτους στην οικονομία⁷³⁹. Οι ιδιωτικοποιήσεις ενσωματώθηκαν στην επίσημη πολιτική ατζέντα ως μέρος του εγχειρήματος εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα και συνδέθηκαν κυρίως με μεταρρυθμίσεις οικονομικής και διοικητικής / διαχειριστικής (management) φύσης⁷⁴⁰. Σε σημαντικό βαθμό λειτούργησαν επίσης ως μέσο βελτίωσης των δημοσιονομικών μεγεθών, ιδίως στην περίπτωση της ύπαρξης εξωτερικών περιορισμών (όπως η επίτευξη των κριτηρίων εισόδου στην ΟΝΕ) .

Παρότι δεν υπάγονταν σε ένα συνολικό (ενιαίο) σχέδιο ή πρόγραμμα, οι προηγούμενες μεταρρυθμίσεις είχαν ήδη αλλάξει σημαντικά τον τρόπο παρέμβασης και τις λειτουργίες του κράτους στο οικονομικό πεδίο (Πίνακας). Στο πεδίο των βιομηχανιών δικτύου⁷⁴¹, σημείο αφετηρίας αποτέλεσε η μετοχοποίηση (μετατροπή σε ΑΕ) των μεγάλων ΔΕΚΟ και η διάθεση (μειοψηφικών) πακέτων μετοχών του Ελληνικού Δημοσίου στο χρηματιστήριο από το 1996 (ΟΤΕ), η οποία οδήγησε στην προοδευτική μείωση του ποσοστού συμμετοχής του κράτους στις εγχώριες βιομηχανίες. Σε αυτήν τη φάση, η αποκρατικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων ήταν μερική, στο βαθμό που το κράτος

⁷³⁹ Pagoulatos, G. (2007). The politics of privatisation: Redrawing the public–private boundary, *West European Politics*, 28(2): 358-380.

⁷⁴⁰ Spanou, C. and Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths. *Public Administration* 89(3): 723-737.

⁷⁴¹ Οι οποίοι, ως γενική κατηγορία, υπάγονται στο κοινό Ευρωπαϊκό πλαίσιο των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (Services of General Economic Interest).

παρέμεινε ως πλειοψηφών ή βασικός μέτοχος, ενώ ο ρόλος τόσο των τομεακών Υπουργείων όσο και του Υπουργείου Οικονομικών παρέμεινε ισχυρός.

Την επόμενη δεκαετία, η έμφαση των πολιτικών δεν δόθηκε τόσο στην αποκρατικοποίηση (ιδιοκτησιακό καθεστώς), αλλά στη διαδικασία απελευθέρωσης και αναδιάρθρωσης των κρατικών μονοπωλίων και στην προσαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου στους κανόνες της ΕΕ, ιδίως σε τομείς όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια. Παράλληλα, συνεπεία των κανόνων της ΕΕ, συστήθηκαν ή/και ενισχύθηκαν οι ρυθμιστικές αρχές στους αντίστοιχους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, στις οποίες περιήλθαν σημαντικές εποπτικές, ελεγκτικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούσαν κατά κανόνα από τις κεντρικές δομές των αρμόδιων τομεακών Υπουργείων.

Όταν εκδηλώθηκαν τα πρώτα συμπτώματα της κρίσης, η κατάσταση στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων χαρακτηριζόταν από τη μερική ή ολική αποκρατικοποίηση μεγάλων ΔΕΚΟ στις βιομηχανίες δικτύου (πλην των εταιρειών μεταφορών) και την ολοκλήρωση των (εν εξελίξει) διαδικασιών μερικής ή ολικής απελευθέρωσης των αγορών (Πίνακας 41). Ο διοικητικός μηχανισμός είχε ανταποκριθεί στις εν λόγω αλλαγές κυρίως μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στις ρυθμιστικού τύπου αρχές⁷⁴² και με επιμέρους προσαρμογές εντός του Υπουργείου Οικονομικών⁷⁴³.

Πίνακας 41. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΝ ΠΡΟ-ΚΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟ

| | ΠΟΛΙΤΙΚΗ | ΔΕΚΟ | ΤΟΜΕΙΣ/ΑΓΟΡΕΣ |
|-------------|---|---|--|
| 1990 | Εκσυγχρονισμός Μετοχοποίηση Εξευρωπαϊσμός Μερική αποκρατικοποίηση | Δημόσια/Μεικτή ιδιοκτησία Άμεσος/έμμεσος έλεγχος κράτους | Σταδιακή απελευθέρωση Συγκρότηση Ρυθμιστικών Αρχών |
| 2000 | Απελευθέρωση Εξευρωπαϊσμός Προσαρμογή ρυθμιστικού πλαισίου | Εταιρική διακυβέρνηση | Αναδιάρθρωση Απελευθέρωση Ενίσχυση Ρυθμιστικών Αρχών |

Πηγή: Προσαρμογή από Lampropoulou 2018.

1.2 Το πρόβλημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας

Η ιδιωτικοποίηση, στις διαφορετικές μορφές και πρακτικές εφαρμογής της⁷⁴⁴, αποτελεί μια εκ των εναλλακτικών απαντήσεων στο πρόβλημα / ζήτημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Η τυπική τεκμηρίωση της σκοπιμότητας μεταφοράς πόρων και αρμοδιοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα έχει αναφορά στα επιχειρήματα της «αποτυχίας του κράτους»⁷⁴⁵ και έχει υποστηριχθεί κυρίως από οικονομικά φιλελεύθερες

⁷⁴² Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (1992), Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (1999).

⁷⁴³ Για παράδειγμα η σύσταση της Ειδικής Γραμματείας Αποκρατικοποιήσεων (Ν. 3049/2002, άρθ. 3).

⁷⁴⁴ Βλ. Savas, E.S. (1989). A taxonomy of privatization strategies. *Policy Studies Journal*, 18, pp. 343–355.

⁷⁴⁵ Ενδεικτικά βλ. Simmons, R.T. (2011) *Beyond politics: The roots of government failure*. Oakland, CA: The Independent Institute · Schuck, P.H. (2014). *Why government fails so often: And how it can do better*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

σχολές σκέψης και τη σχολή της δημόσιας επιλογής (*public choice*). Από αυτήν τη σκοπιά, η ιδιοκτησία και διαχείριση πεδίων δραστηριότητας και περιουσιακών στοιχείων από το κράτος θεωρείται εγγενώς αναποτελεσματική, λόγω των (ιδιωφελών ή / και αδύναμων) κινήτρων των κυβερνήσεων και των διοικήσεων, της χαμηλής οικονομικής απόδοσης και αποδοτικότητας, της απουσίας ανταγωνισμού και των εμπλοκών που δημιουργούν οι πολιτικές παρεμβάσεις⁷⁴⁶.

Η τεκμηρίωση των πολιτικών αποκρατικοποίησης στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας συνδέεται εν πολλοίς με τα επιχειρήματα της «αποτυχίας του κράτους». Ως κεντρικό πρόβλημα αναδείχθηκε η χαμηλή οικονομική απόδοση των περιουσιακών στοιχείων που ήταν υπό κρατική ιδιοκτησία, η οποία συνδεόταν όχι μόνο με το περιεχόμενο των πολιτικών αλλά και με την (περιορισμένη) ικανότητα των υφιστάμενων δομών και μηχανισμών να διαχειριστούν με αποτελεσματικό και παραγωγικό τρόπο τη δημόσια περιουσία. Οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης βασίστηκαν σε επιχειρήματα κυρίως τεχνικής και οικονομικής φύσης (περιορισμός κόστους δημόσιου τομέα – ΔΕΚΟ, ανταγωνιστικότητα / αποτελεσματικότητα αγορών / κλάδων, αποτελεσματικότερη αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων), παράλληλα με το ρόλο των ιδιωτικοποιήσεων για την επίτευξη εισπρακτικών στόχων και τη βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών.

Οι δομές διαχείρισης και ο τρόπος άσκησης των πολιτικών την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης χαρακτηρίζονταν από σημαντικά προβλήματα και ελλείψεις. Ως προς τη διάσταση της εμπλοκής του κράτους μέσω ιδιοκτησίας και εποπτείας, βασικές αδυναμίες των ΔΕΚΟ⁷⁴⁷ εντοπιζόνταν στα περιορισμένα έσοδα ή / και ζημιές, τα υψηλά επίπεδα δανεισμού και χρέους, στην ελλιπή παρακολούθηση των οικονομικών τους μεγεθών, στην απόκλιση των (υψηλότερων συγκριτικά με τον ιδιωτικό τομέα) απολαβών των εργαζομένων και στο πλεονάζον προσωπικό⁷⁴⁸ (βλ. και Μέρος I, Δημοσιονομική Διαχείριση). Αυτή η κατάσταση φαίνεται ότι δεν είχε αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά από τον τρόπο εποπτείας και διαχείρισης των επιχειρήσεων μέσω των τομεακών Υπουργείων και του Υπουργείου Οικονομικών.

Σε επίπεδο κλάδων, με αναφορά τις μεγάλες βιομηχανίες δικτύου⁷⁴⁹, σημαντικό πρόβλημα αποτελούσε η ελλιπής ή καθυστερημένη ολοκλήρωση των προσαρμογών που συνδέονται με την εσωτερική αγορά. Ελλείψεις παρατηρούνταν ειδικότερα στη διαδικασία ευθυγράμμισης με τις πολιτικές και το ρυθμιστικό πλαίσιο της ΕΕ, στο βαθμό εκσυγχρονισμού και ανταγωνιστικότητας των κλάδων και των αγορών, στη σταθερότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, σε στρεβλώσεις μονοπωλιακής φύσης, στα κίνητρα για την ανάπτυξη της καινοτομίας και σε ειδικότερες τομεακές απαιτήσεις, όπως οι συνθήκες

⁷⁴⁶ Vining, A.R. and Weimer, D.L. (1990) Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10 (1): 1-22 · Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4): 423-442 · Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, D.C: AEI-BROOKINGS joint center for regulatory studies.

⁷⁴⁷ Σημειώνεται ότι ο ρόλος των ΔΕΚΟ στην εκδήλωση και την επιδείνωση των συμπτωμάτων της κρίσης ήταν σημαντικός, καθώς η ένταξη τους στα στοιχεία Γενικής Κυβέρνησης αποτέλεσε την κύρια αιτία για την αύξηση του δημόσιου χρέους του 2009 (κατά 7,75%) (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», σ. 1).

⁷⁴⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», σσ. 1-2 και Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», κεφ. 5.1.

⁷⁴⁹ Επικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, ύδρευση.

ανάπτυξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και του φυσικού αερίου⁷⁵⁰. Η λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών επίσης εμφάνιζε προβλήματα, με σημαντικότερο εξ αυτών τον αδύναμο (ακόμα) ρόλο των ρυθμιστών σε πεδία που έχουν ανοίξει ή ανοίγουν σταδιακά στον ανταγωνισμό, ιδίως στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών⁷⁵¹. Σε αυτό το πεδίο, το κεντρικό πρόβλημα εντοπιζόταν στην ατελή προσαρμογή των δομών και των εργαλείων παρέμβασης του διοικητικού μηχανισμού, κατά τη μετάβαση από τα κρατικά μονοπώλια (τομεακά Υπουργεία) στις απελευθερωμένες αγορές (ρυθμιστικές αρχές).

Όσον αφορά το ζήτημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, τα προβλήματα που αναδείχθηκαν και συνδέθηκαν (και) με τις απαιτήσεις της κρίσης αφορούσαν το χαμηλό βαθμό αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους και την ανάγκη διαχείρισής τους με όρους διαφάνειας και διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος, αποβλέποντας στην ενίσχυση των επενδύσεων και της ανάπτυξης και παράλληλα στη μείωση του δημόσιου τομέα⁷⁵². Η απουσία μιας συνολικής καταγραφής, ταξινόμησης και αποτίμησης της αξίας των περιουσιακών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου συνιστούσε βασική αδυναμία, η οποία εντεινόταν από τον κατακερματισμό των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, νομικά ζητήματα και ευρύτερα προβλήματα αστικού σχεδιασμού, καθιστώντας εν πολλοίς ανενεργό (ως προς τη δυνατότητα αξιοποίησης) το χαρτοφυλάκιο της περιουσίας του κράτους⁷⁵³ (βλ. και προβλήματα καταγραφής στο Μέρος ΙΙ, Τα Δεδομένα στην ελληνική διοίκηση). Ο εν λόγω κατακερματισμός αναπαραγόταν και στο επίπεδο των δομών διαχείρισης, καθώς οι αρμόδιες υπηρεσίες ήταν εν πολλοίς διάσπαρτες ή εστιασμένες σε επιμέρους πεδία / κατηγορίες, χωρίς να υπάρχει μια αποτελεσματική κεντρική δομή οργάνωσης και συντονισμού.

⁷⁵⁰ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (Ν. 4336/2015), σσ. 213-214.

⁷⁵¹ Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies, May 3, 2010, σ. 13.

⁷⁵² Συνολτική Έκθεση Αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων επί των αρχών του σχεδίου νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Ν. 3986/2011), σ. 108.

⁷⁵³ Stournaras, Y., Panagiotidis, Y., *Alternative Ways of State Property Utilization: A New Proposal (Arhimidis)*, Δεκέμβριος 2011. Διαθέσιμο σε: http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate_Conference_Dec11_Stournaras_Panagi%CE%BFtidis.pdf (πρόσβαση, 12.3.2018).

Πίνακας 42. ΣΥΝΟΨΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

| | Πρόβλημα | Εκδήλωση | Διοικητικές δομές |
|----------------------------|---|--|---|
| <i>ΔΕΚΟ</i> | Υψηλά ελλείμματα – χρέη - δανεισμός Χαμηλά - μειούμενα έσοδα / ζημιές Χαμηλή οικονομική αποδοτικότητα Χαμηλή ανταγωνιστικότητα Πολιτικές παρεμβάσεις | Μη αποδοτική λειτουργία ΔΕΚΟ | Αναποτελεσματική εποπτεία Τομεακών Υπουργείων και Υπουργείου Οικονομικών |
| <i>Βιομηχανίες δικτύου</i> | Ανεπαρκής / καθυστερημένη ενσωμάτωση οδηγιών ΕΕ – προσαρμογή ρυθμιστικού πλαισίου Αδύναμος ρόλος ρυθμιστικών αρχών | Στρεβλώσεις στην (ανταγωνιστική) λειτουργία των αγορών | Ατελής μετάβαση δομών και εργαλείων διοικητικού μηχανισμού (ιδιοκτησία – ρύθμιση) |
| <i>Δημόσια περιουσία</i> | Χαμηλός βαθμός αξιοποίησης περιουσιακών στοιχείων ΕΔ Απουσία συνολικής καταγραφής, ταξινόμησης και αποτίμησης ιδιωτικής περιουσίας ΕΔ Νομικά προβλήματα, τίτλοι και δικαιώματα ιδιοκτησίας Απουσία επενδυτικών – αναπτυξιακών κινήτρων Κατακερματισμός υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων | Μη αποδοτική διαχείριση δημόσιας περιουσίας | Απουσία δομών συντονισμού και αποτελεσματικής - παραγωγικής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας |

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

2. Επισκόπηση των μέτρων των προγραμμάτων προσαρμογής

2.1 Μνημόνια Συνεργασίας και εφαρμοστικοί νόμοι

Η προσαρμογή των δομών του διοικητικού μηχανισμού στους στόχους και τα απαιτούμενα των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ακολούθησε τα μέτρα που προσδιορίστηκαν με αρκετά λεπτομερή τρόπο στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και εν συνεχεία ενσωματώθηκαν στην εθνική νομοθεσία. Το περιεχόμενο των πολιτικών στόχων σαφώς στην υποχώρηση της κρατικής ιδιοκτησίας, ενώ οι προσαρμογές στο διοικητικό επίπεδο εστίασαν κυρίως στην ανεξαρτητοποίηση (αποπολιτικοποίηση) των μηχανισμών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και στην ενίσχυση των ρυθμιστικών αρχών.

Στο πλαίσιο των διαρθρωτικών παρεμβάσεων του πρώτου προγράμματος (Μάιος 2010) προβλεπόταν η μείωση των άμεσων συμμετοχών του κράτους σε εγχώριες βιομηχανίες και μέτρα διαχείρισης και από-επένδυσης για τις ΔΕΚΟ. Βασικούς στόχους αποτέλεσαν η βελτίωση της διαφάνειας, η εξυγίανση, η αύξηση της αποδοτικότητας και η μείωση των ζημιών των ΔΕΚΟ, ενώ οριζόταν η κατάρτιση ενός (συνολικού) σχεδίου αποκρατικοποιήσεων. Παράλληλα, έμφαση δόθηκε στην απελευθέρωση των αγορών (ιδίως στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας) και την ενίσχυση του ρόλου των ρυθμιστικών μηχανισμών. Σε αυτές τις κατευθύνσεις κινήθηκε ο εφαρμοστικός νόμος⁷⁵⁴

⁷⁵⁴ Ν. 3845/2010.

και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015⁷⁵⁵, στο οποίο συμπεριλήφθηκε το (1^ο) Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015.

Το δεύτερο Μνημόνιο (Μάρτιος 2012) εστίασε στους στόχους της υποστήριξης της μεγέθυνσης και της μείωσης του χρέους μέσω του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων. Βασικοί άξονες παρέμειναν η μείωση της κρατικής συμμετοχής στις ΔΕΚΟ και η αναδιάρθρωση των κλάδων και των επιχειρήσεων για τη βελτίωση της οικονομικής τους απόδοσης. Προβλέφθηκαν επίσης μέτρα ανά τομέα και τα απαιτούμενα στοιχεία και στάδια για την καταγραφή και την προετοιμασία των προς αναδιάρθρωση ή πώληση περιουσιακών στοιχείων, καθώς και το επικαιροποιημένο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων. Οι ρυθμίσεις επικυρώθηκαν με το Ν. 4046/2012 και η εφαρμογή τους εξειδικεύτηκε περαιτέρω στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016⁷⁵⁶, στο οποίο προσδιορίστηκαν οι απαιτούμενες ενέργειες για την επανεκκίνηση της διαδικασίας αποκρατικοποιήσεων και το αντίστοιχο πρόγραμμα για την περίοδο 2013-2016⁷⁵⁷.

Στο τρίτο πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας (Αύγουστος 2015), το οποίο επικυρώθηκε με το Ν. 4336/2015, οι κύριες επιδιώξεις μέσω των ιδιωτικοποιήσεων παρέμειναν η συμβολή στην αποδοτικότητα της οικονομίας και η αποπληρωμή του χρέους. Ως (προ)απαιτούμενα τέθηκαν η επανεκκίνηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και επιμέρους δράσεις ανά τομέα/ΔΕΚΟ, καθώς και η σύσταση Ταμείου για την (ενιαία) διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου, υπό την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμών. Το σχέδιο αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων (Asset Development Plan) περιλήφθηκε ως Παράρτημα στα ως άνω κείμενα. Παράλληλα, προβλέφθηκαν μέτρα στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου (ενέργεια, ύδρευση, μεταφορές και εφοδιαστική) σχετικά με τη λειτουργία των αγορών, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τα επιχειρησιακά σχέδια των ΔΕΚΟ και το ρυθμιστικό πλαίσιο.

Το συμπληρωματικό Μνημόνιο, το οποίο υπεγράφη τον Ιούλιο του 2017, προσδιόρισε εκ νέου και εξειδίκευσε τους στόχους και τα απαιτούμενα μέτρα στους παραπάνω τομείς. Περαιτέρω, όρισε τις αναγκαίες ενέργειες για την εφαρμογή και την προώθηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και ειδικότερες ρυθμίσεις για το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ) και την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ ΑΕ). Η λειτουργία της τελευταίας, καθώς και ο Μηχανισμός Συντονισμού των οργάνων και δομών που εμπλέκονται στις διαδικασίες διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας εξειδικεύτηκαν με το Ν. 4512/2018 (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.1).

Τα βασικά σημεία των Μνημονίων και των προγραμμάτων εφαρμογής με αναφορά το πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων συνοψίζονται στον Πίνακα που ακολουθεί και παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα 1. Παρατηρείται ότι, όσον αφορά το περιεχόμενο και τη στόχευση των μέτρων, κατά τη διάρκεια των τριών προγραμμάτων, παρατηρήθηκε η σταδιακή τάση μετατόπισης της έμφασης, από το επίπεδο των ΔΕΚΟ με κυρίως δημοσιονομικό προσανατολισμό (1^ο πρόγραμμα) σε αυτό της λειτουργίας των κλάδων (απελευθέρωση αγορών) και της διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων (2^ο και 3^ο πρόγραμμα), δηλαδή σε ευρύτερες παρεμβάσεις θεσμικού τύπου.

⁷⁵⁵ Εγκρίθηκε με το Ν.3985/2011.

⁷⁵⁶ Εγκρίθηκε με το Ν. 4093/2012.

⁷⁵⁷ Κεφ. 3 (1.3).

Πίνακας 43. ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2018)

| | 1 ^ο Πρόγραμμα | 2 ^ο Πρόγραμμα | 3 ^ο Πρόγραμμα |
|------------------------|--|---|---|
| ΔΕΚΟ | Μείωση συμμετοχών κράτους - απο-επένδυση Βελτίωση αποδοτικότητας, μείωση ζημιών | Μείωση κρατικής συμμετοχής Περιορισμός κόστους | Αναδιάρθρωση, επιμέρους αλλαγές, επιχειρησιακά σχέδια |
| Κλάδοι | Απελευθέρωση αγορών Ενίσχυση ρυθμιστικών μηχανισμών (ενέργεια, μεταφορές) | Αναδιάρθρωση και απελευθέρωση κλάδων (ενέργεια, μεταφορές) και λειτουργία αγορών (η-επικοινωνίες) | Μεταρρυθμίσεις στις βιομηχανίες δικτύου – (ενέργεια, μεταφορές, ύδρευση) Απελευθέρωση αγορών και ρυθμιστικό καθεστώς |
| Μηχανισμοί διαχείρισης | Προετοιμασία σχεδίου αξιοποίησης | Πρόγραμμα και διαδικασίες αποκρατικοποιήσεων Καταγραφή - προετοιμασία περιουσιακών στοιχείων | Σύσταση και πλαίσιο λειτουργίας Ταμείου (ενιαίας) διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων |

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Από την καταγραφή προκύπτει ότι η έμφαση των μέτρων μεταβάλλεται μεταξύ των υποπεριόδων της κρίσης. Στο 1^ο πρόγραμμα, στο επίκεντρο βρέθηκαν οι ΔΕΚΟ και η βελτίωση της οικονομικής τους απόδοσης και η επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης των κλάδων / βιομηχανιών δικτύου. Το 2^ο πρόγραμμα επανέλαβε αυτούς τους στόχους, αλλά παράλληλα εστίασε στο πρόγραμμα και τις διαδικασίες αποκρατικοποίησης συνολικά και στο ρόλο του ΤΑΙΠΕΔ. Στο τρίτο πρόγραμμα, εντάθηκαν οι πιέσεις προσαρμογής των αγορών (ιδίως στον τομέα της ενέργειας) και, παράλληλα με τους στόχους του προγράμματος αποκρατικοποίησης-αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στους όρους λειτουργίας του νέου θεσμού διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας (ΕΕΣΥΠ ΑΕ). Διαπιστώνεται επομένως η σταδιακή διεύρυνση ή / και μετατόπιση των προβλεπόμενων παρεμβάσεων, από τις κυρίως δημοσιονομικά προσανατολισμένες απαιτήσεις του 1^{ου} προγράμματος σε ευρύτερες, θεσμικού τύπου αλλαγές του τρόπου λειτουργίας των ΔΕΚΟ και διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους, οι οποίες γίνονται πιο έντονες στο πλαίσιο του 2^{ου} και ιδίως του τρέχοντος, 3^{ου} προγράμματος.

2.2 Προγράμματα, διαδικασίες και εργαλεία αποκρατικοποίησης

Οι (νέες) προϋποθέσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης είχαν ως άμεση επίπτωση την ανάγκη αντίστοιχης προσαρμογής των δομών, λειτουργιών και εργαλείων

του διοικητικού μηχανισμού. Σημαντική ένδειξη αλλαγής του κυρίαρχου οργανωτικού παραδείγματος αποτελεί η σύσταση του ΤΑΙΠΕΔ και η εκχώρηση σε αυτό των βασικών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού (εισήγησης) και υλοποίησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, ο ρόλος του οποίου περιγράφεται αναλυτικά στην ενότητα 3.

Ως προς τα εργαλεία πολιτικής, η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων διαμορφώνεται βάσει αναλυτικών προγραμμάτων, τα οποία αποτέλεσαν αυτοτελή μέρη (συνήθως ως Παραρτήματα) των μνημονιακών συμφωνιών και των προγραμμάτων εφαρμογής. Ο σχεδιασμός των αποκρατικοποιήσεων αποτυπώνεται από το 2012 στα Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης (ΕΠΑ / ADP), τα οποία εγκρίνονται από το ΤΑΙΠΕΔ και εν συνεχεία από το Υπουργικό Συμβούλιο ή το ΚΥΣΟΙΠ⁷⁵⁸ και επικαιροποιούνται σε εξαμηνιαία βάση⁷⁵⁹ (βλ. Παράρτημα 2). Η αρμοδιότητα υλοποίησης των προγραμμάτων αξιοποίησης ανήκει επίσης στο ΤΑΙΠΕΔ.

Το πρώτο πακέτο των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου μεταφέρθηκε στο ΤΑΙΠΕΔ στις 16 Σεπτεμβρίου 2011 και περιέλαβε μετοχές εταιρειών⁷⁶⁰ και 35 ακίνητα⁷⁶¹. Το χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ διευρύνθηκε το αμέσως επόμενο διάστημα και περιήλθε στην κυριότητά του σημαντικός αριθμός συμμετοχών του Δημοσίου σε μεγάλες εταιρείες (ΔΕΚΟ), υποδομές και ακίνητα. Το πρώτο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (ΕΠΑ) του ΤΑΙΠΕΔ επικυρώθηκε και τέθηκε σε εφαρμογή τον Νοέμβριο του 2012. Σε συνέχεια αυτού, εκδόθηκαν τα επόμενα (επικαιροποιημένα) ΕΠΑ, βάσει των οποίων υλοποιούνται οι ιδιωτικοποιήσεις μέχρι την τρέχουσα περίοδο⁷⁶².

Η διαδικασία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων ακολούθησε διακριτά στάδια, τα οποία αποτυπώνονται στο Διάγραμμα που ακολουθεί. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων πολιτικών-διοικητικών οργάνων δείχνει ότι το ελληνικό δημόσιο διατήρησε τις κρίσιμες αποφασιστικές αρμοδιότητες όσον αφορά τον ορισμό των στρατηγικών κατευθύνσεων και της τελικής έγκρισης, ενώ το ΤΑΙΠΕΔ είναι υπεύθυνο για όλα τα ενδιάμεσα στάδια προετοιμασίας, υλοποίησης και ολοκλήρωσης των ιδιωτικοποιήσεων. Επομένως, με τη σύσταση του ΤΑΙΠΕΔ, αλλάζει κατ' αρχάς ο εκτελεστικός μηχανισμός των ιδιωτικοποιήσεων, σε σχέση με την προ-κρίσης κατάσταση. Η ευθύνη εφαρμογής των πολιτικών ανήκει πλέον σε έναν ανεξάρτητο φορέα, ο οποίος βρίσκεται εκτός δημόσιου τομέα, ενώ ο ρόλος των δομών του Υπουργείου Οικονομικών καθίσταται πιο έμμεσος, όπως αναλύεται στην επόμενη ενότητα.

⁷⁵⁸ Ν. 4336/2015 (σ. 1030).

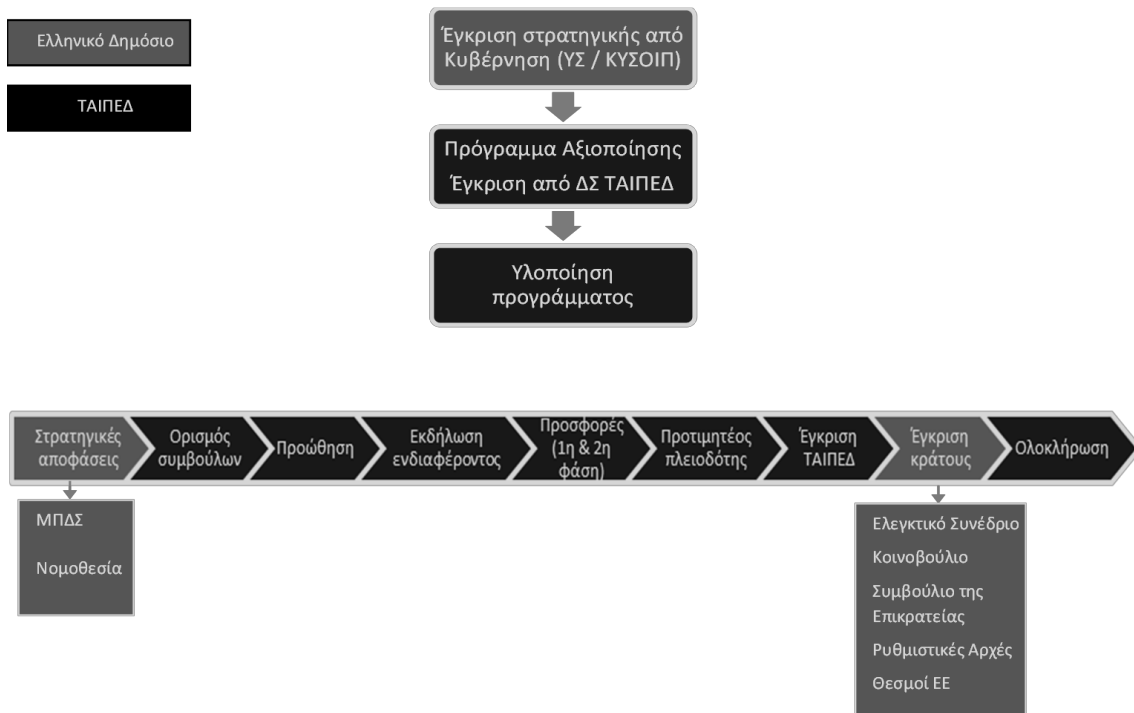
⁷⁵⁹ Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015), σ. 28.

⁷⁶⁰ ΟΔΙΕ Α.Ε., Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε., Ελληνικά Πετρέλαια Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε., ΛΑΡΚΟ Α.Ε.

⁷⁶¹ ΤΑΙΠΕΔ. Απολογισμός πρώτου τριμήνου (1.07.2011-30.9.2011).

⁷⁶² Βλ. και Παράρτημα 3.

Διάγραμμα 21. ΣΤΑΔΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ



Πηγή: Προσαρμογή από ΤΑΙΠΕΔ. *Objectives and Principles: Putting Greece's privatisation programme back on track* (May 2013).

Το πλαίσιο άσκησης των πολιτικών καθίσταται ακόμα πιο σύνθετο, λαμβανομένης υπ' όψιν της έκτασης και των διαφορετικών μεθόδων και εργαλείων ιδιωτικοποίησης και αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους. Όσον αφορά το βαθμό και τον τύπο της ιδιωτικοποίησης, αυτή μπορεί να είναι μερική ή ολική και προσλαμβάνει διαφορετικές μορφές, όπως παραχώρηση των δικαιωμάτων διαχείρισης, χρήσης, εκμετάλλευσης και λειτουργίας υποδομών, τομέων ή δραστηριοτήτων⁷⁶³, παροχή αδειών⁷⁶⁴, συμβάσεις παραχώρησης⁷⁶⁵, από-επένδυση και άμεση πώληση μετοχών⁷⁶⁶. Η υπαγωγή των περιουσιακών στοιχείων στο πρόγραμμα αξιοποίησης του ΤΑΙΠΕΔ δεν σημαίνει κατ' ανάγκη την ολική και οριστική παραχώρησή τους, ούτε αντίστοιχα την απόλυτη απόσυρση του κράτους (ως ιδιοκτήτη ή ρυθμιστή) από τα αντίστοιχα πεδία, καθώς το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί ένα βαθμό ελέγχου, υπό διαφορετικές ιδιότητες, παραδείγματος χάριν ως μέτοχος, παραχωρητής ή/και ρυθμιστής. Αυτοί οι όροι μεταβάλλουν (και περιπλέκουν) το πλαίσιο άσκησης της πολιτικής, απαιτώντας αντίστοιχες προσαρμογές των δομών διαχείρισης.

⁷⁶³ Αεροδρόμια, μαρίνες, ολυμπιακά ακίνητα, κρατικά λαχεία, ψηφιακό μέρισμα.

⁷⁶⁴ Παιγνιομηχανήματα.

⁷⁶⁵ Διεξαγωγή ιπποδρομιών.

⁷⁶⁶ ΟΤΕ, ΔΕΣΦΑ, ΔΕΠΑ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΕΕΣΣΤΥ, ΕΛΠΕ, ΟΛΠ, ΟΛΘ, Αστέρας.

3. Εφαρμογή και αποτίμηση

3.1 Επιπτώσεις στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού

Οι όροι και οι (νέες) απαιτήσεις υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων στις συνθήκες της κρίσης μετέβαλαν τη μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2010 εφαρμοζόμενη διαδικασία και τα εμπλεκόμενα (πολιτικά και διοικητικά) όργανα. Αντίστοιχες προσαρμογές υπέστη το πλαίσιο σχεδιασμού, οργάνωσης και παρακολούθησης της εφαρμογής των πολιτικών και η κατανομή των εν λόγω αρμοδιοτήτων εντός των δομών και μονάδων του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού. Μικρές αναδιατάξεις καταγράφηκαν στο επίπεδο των κυβερνητικών οργάνων που εμπλέκονται στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Αντίθετα, αρκετά μεγαλύτερης έκτασης μεταβολές υπέστησαν οι οργανωτικές δομές και οι θεσμοί που έχουν ως βασική αρμοδιότητα την υλοποίηση και παρακολούθηση των ιδιωτικοποιήσεων και τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων.

Η ανταπόκριση του διοικητικού μηχανισμού χαρακτηρίστηκε από την τάση δημιουργίας νέων δομών και φορέων, συνήθως υπό τη μορφή ΑΕ, εκτός δημόσιου τομέα, στους οποίους εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες οι οποίες ανήκαν στο Υπουργείο Οικονομικών. Παράλληλα ενισχύθηκε η τάση μεταβίβασης ρυθμιστικών εξουσιών από την κεντρική διοίκηση προς ανεξάρτητες δομές, μέσω της σύστασης νέων και της ενδυνάμωσης των υφιστάμενων ρυθμιστικών αρχών.

Κυβερνητικά όργανα

Στο κυβερνητικό επίπεδο, την περίοδο της κρίσης οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων ιδιωτικοποίησης δεν μεταβλήθηκαν τόσο ως προς τις εξουσίες, αλλά κυρίως ως προς τη σχετική κατανομή μεταξύ των οργάνων. Ως γενική διαπίστωση, η κρίση φαίνεται να ενίσχυσε το συγκεντρωτισμό των αποφάσεων στο κυβερνητικό επίπεδο, ιδίως στο πλαίσιο 2^{ου} και του 3^{ου} προγράμματος, καθώς ο ρόλος των υφιστάμενων Διυπουργικών Επιτροπών αποδυναμώθηκε και ενισχύθηκαν η θέση και οι αρμοδιότητες του Κυβερνητικού Συμβουλίου.

Η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων⁷⁶⁷ (ΔΕΑ) αποτελούσε από το 2002 το αρμόδιο κυβερνητικό όργανο για τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής αποκρατικοποίησης επιχειρήσεων του Δημοσίου⁷⁶⁸. Μετά την εκδήλωση της κρίσης, το 2010, μετονομάστηκε σε Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων (ΔΕΑΑ). Ωστόσο, από το 2015, ενώ εξακολουθεί τυπικά να λειτουργεί και να εκδίδει αποφάσεις, η εμπλοκή της περιορίστηκε. Κεντρικό ρόλο ανέλαβε έκτοτε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΙΠ), το οποίο είναι το ανώτατο κυβερνητικό όργανο που εμπλέκεται στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων. Το ΚΥΣΟΙΠ ανασυστάθηκε το 2015⁷⁶⁹ (πρακτικά μετά τη διάσπαση της Επιτροπής Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής⁷⁷⁰) και είναι αρμόδιο για την έγκριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Αξιοποίησης (Asset Development Plans) που υποβάλλονται και

⁷⁶⁷ Σύσταση με το Ν. 3049/2002.

⁷⁶⁸ Βλ. ΠΔ 63/2005 (άρθρο 71). Η σύνθεση της Επιτροπής περιλάμβανε τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών (πρόεδρος) και τους Υπουργούς Ανάπτυξης, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και τον αρμόδιο Υπουργό στην εποπτεία του οποίου ήταν οι υπό αποκρατικοποίηση επιχειρήσεις.

⁷⁶⁹ ΠΥΣ 37/02.11.2015 (ΦΕΚ Α' 37). Στο ΚΥΣΟΙΠ μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ως Πρόεδρος, οι Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης, Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών και Μεταφορών, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Τουρισμού και Επικρατείας και οι Αναπληρωτές Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών.

⁷⁷⁰ Παράλληλα συγκροτήθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.).

εγκρίνονται από το διοικητικό συμβούλιο του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε.). Σημειώνεται επίσης ότι το 2014 καταργήθηκε η Διυπουργική Επιτροπή Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΔΕΚΟ), η οποία είχε συσταθεί το 2005 και ήταν αρμόδια την πολιτική στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού των ΔΕΚΟ⁷⁷¹ κι επιμέρους ζητήματα λειτουργίας⁷⁷².

Διοικητικός μηχανισμός

Υπ. Οικονομικών

Οι δομές του Υπουργείου Οικονομικών που εμπλέκονται στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και στο πρόγραμμα αποκρατικοποίησης υπέστησαν αλλαγές την περίοδο της κρίσης. Οι αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων συντονίζονταν και υλοποιούνταν από την Ειδική Γραμματεία Αποκρατικοποιήσεων του Υπουργείου Οικονομικών, για την υποστήριξη της οποίας είχε συσταθεί επίσης η Διεύθυνση Υποστήριξης και Αυτοτελούς Γραφείου του Ειδικού Γραμματέα Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων⁷⁷³. Η Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων⁷⁷⁴ καταργήθηκε το Ιανουάριο του 2012⁷⁷⁵ και οι αρμοδιότητες και υπηρεσίες της μεταφέρθηκαν στην Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ.

Η Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ καταργήθηκε το Σεπτέμβριο του 2012 και οι βασικές αρμοδιότητες όσον αφορά την παρακολούθηση των προϋπολογισμών και των οικονομικών στοιχείων των ΔΕΚΟ⁷⁷⁶ μεταφέρθηκαν στη Διεύθυνση Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών⁷⁷⁷. Η τελευταία καταργήθηκε το 2014⁷⁷⁸ και οι εν λόγω αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στο νεοσυσταθέν Τμήμα ΔΕΚΟ και Λοιπών Φορέων της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ)⁷⁷⁹.

Το 2014 συνεστήθη η Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, η οποία εν πολλοίς αντικατέστησε τη Διεύθυνση Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, ως προς το σκέλος των αρμοδιοτήτων παρακολούθησης των ΔΕΚΟ που δεν μεταφέρθηκαν στο ΓΛΚ. Με τον Οργανισμό του 2014, η δομή μετονομάστηκε σε Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑ), διευρύνοντας τις αρμοδιότητές της πέραν των ΔΕΚΟ. Η ΜΑΔΚΑ υπαγόταν αρχικά στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας, ενώ το 2017 μεταφέρθηκε στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής Πολιτικής. Στις αρμοδιότητές της συμπεριλαμβάνονται η παρακολούθηση της υλοποίησης των αποκρατικοποιήσεων και των εσόδων τους, η διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης των συμβάσεων αποκρατικοποίησης (Ν.3049/2002) και η παρακολούθηση της

⁷⁷¹ Τα οποία, από το 2016, αποτελούν μέρος των αρμοδιοτήτων της ΕΕΣΥΠ ΑΕ (βλ. παρακάτω, Νέες Δομές Διαχείρισης).

⁷⁷² Ν. 3429/2005.

⁷⁷³ Ν. 3965/2011, άρθ. 23 και 48.

⁷⁷⁴ Σύσταση με το Ν. 3429/2005.

⁷⁷⁵ Δ6Α 1006639 ΕΞ2012/12.01.2012 ΚΥΑ Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών (ΦΕΚ Β' 19).

⁷⁷⁶ Παρακολούθηση των ετήσιων προϋπολογισμών και των τριμηνιαίων στόχων, των στόχων εσόδων/εξόδων, της συμβατότητας των επιχειρησιακών σχεδίων των ΔΕΚΟ με τους δημοσιονομικούς στόχους του ΜΠΔΣ, κ.α.

⁷⁷⁷ Βλ. και Ν.4127/2013 (υποπαρ. Δ.3).

⁷⁷⁸ Ν. 4254/2014, υποπαραγράφος Γ.2.

⁷⁷⁹ Ν. 4254/2014, υποπαραγράφος Γ.2.

λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και της εφαρμογής του σχετικού θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου⁷⁸⁰. Η επιλογή της απ' ευθείας υπαγωγής της μονάδας στον Γενικό Γραμματέα τεκμηριώθηκε στην ανάγκη ευελιξίας και αμεσότερης επαφής με το επίπεδο του πολιτικού σχεδιασμού.

Τέλος, η συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας (ΓΓΔΠ) το 2011⁷⁸¹ αποτέλεσε κρίσιμο σημείο όσον αφορά την αλλαγή του πλαισίου συντονισμού και τρόπου διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους. Στόχος ήταν η δημιουργία μιας δομής η οποία θα διαχειρίζεται ενιαία και συνολικά τα εν λόγω στοιχεία που αφορούν στη δημόσια περιουσία (όχι μόνο τα προς ιδιωτικοποίηση στοιχεία). Σε αυτό το πλαίσιο, ως βασική αποστολή της ΓΓΔΠ ορίστηκε η εποπτεία, ο συντονισμός και ο έλεγχος της εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης, αξιοποίησης και προστασίας της περιουσίας του Δημοσίου και της κοινωφελούς περιουσίας. Στη ΓΓΔΠ συστάθηκε επίσης το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας, ως εισηγητικό – γνωμοδοτικό όργανο και αρμόδιο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας όσον αφορά την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας⁷⁸². Η σύνθεση του οργάνου περιλαμβάνει τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας (Πρόεδρος), ένα νομικό σύμβουλο του ΝΣΚ και τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων των οποίων οι αρμοδιότητες συνδέονται με τη δημόσια περιουσία⁷⁸³.

Νέες δομές και φορείς διαχείρισης

Σημαντική αλλαγή στο επίπεδο των μηχανισμών διαχείρισης και υλοποίησης του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων την περίοδο της κρίσης αποτέλεσε η συγκρότηση νέων δομών και φορέων που, παρότι τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, δεν εντάχθηκαν οργανικά σε αυτό, αλλά συστάθηκαν και λειτουργούν υπό τη μορφή ΑΕ και βρίσκονται εκτός του δημόσιου τομέα. Η επιλογή αυτού του σχήματος⁷⁸⁴ απέβλεπε στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους, στην αλλαγή του τρόπου διοίκησης και στην αποπολιτικοποίηση της διαδικασίας, τα οποία αποτέλεσαν -κυρίως εξωτερικές- απαιτήσεις στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης.

Κεντρικό θεσμό στην εφαρμογή των ιδιωτικοποιήσεων αποτελεί το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ), το οποίο συνεστήθη το 2011⁷⁸⁵, με προβλεπόμενη διάρκεια έξι (6) έτη⁷⁸⁶. Η δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ σηματοδότησε μια κρίσιμη αλλαγή στη μέχρι τότε προσέγγιση του ζητήματος της διαχείρισης των ιδιωτικοποιήσεων, καθώς επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί συνολικά και η σχετική αρμοδιότητα ανατέθηκε σε έναν αυτοτελή φορέα, υπό τη μορφή ΑΕ, ο οποίος διακρίνεται από σχετική ανεξαρτησία και λειτουργεί σε διαφορετικό πλαίσιο κανόνων από την κεντρική διοίκηση⁷⁸⁷. Ως αποκλειστικός σκοπός⁷⁸⁸ του Ταμείου ορίστηκε η αξιοποίηση

⁷⁸⁰ ΠΔ 142/2017, άρθ. 31.

⁷⁸¹ Ν. 3965/2011, άρθ. 20.

⁷⁸² Ν. 3986/2011, άρθ. 16.

⁷⁸³ Βιομηχανίας, λιμένων και λιμενικής πολιτικής, περιβάλλοντος και πολεοδομίας, τουρισμού και πολιτισμού, υποδομών, μεταφορών και δικτύων και δημοσίων έργων.

⁷⁸⁴ «*at arm's length from the state*» [Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017), σ. 46].

⁷⁸⁵ Ν. 3986/2011.

⁷⁸⁶ Αυτό ήταν το αρχικό εκτιμώμενο διάστημα για την ολοκλήρωση των ιδιωτικοποιήσεων.

⁷⁸⁷ Ως ΑΕ, οι βασικοί κανόνες προσδιορίζονται από το πλαίσιο της Εταιρικής Διακυβέρνησης.

⁷⁸⁸ Το ΤΑΙΠΕΔ προβλέπεται ότι λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και διέπεται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και των ΑΕ.

περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων των δημόσιων επιχειρήσεων στις οποίες το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ κατέχουν εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, το μετοχικό κεφάλαιο. Η δραστηριότητα του Ταμείου αποσκοπεί πρωτίστως στην επίτευξη των στόχων των εσόδων, ενώ προβλέπεται ότι το προϊόν της αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους. Το 2017 η διάρκεια λειτουργίας του ΤΑΙΠΕΔ παρατάθηκε για τρία (3) έτη στο πλαίσιο της Β' αξιολόγησης του τρέχοντος προγράμματος (έως την 1.7.2020), καθώς θεωρήθηκε ότι δεν είχε ολοκληρώσει το έργο του.

Το 2016 το σχήμα οργάνωσης και συντονισμού των δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας μεταβλήθηκε εκ νέου, με τη σύσταση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας⁷⁸⁹ (ΕΕΣΥΠ), στην οποία περιήλθε το ΤΑΙΠΕΔ ως θυγατρική. Η ΕΕΣΥΠ ιδρύθηκε με στόχο την εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού όσον αφορά την οργάνωση και διαχείριση της δημόσιας περιουσίας σε ενιαίο πλαίσιο. Αποτέλεσε εξωτερική απαίτηση και (ιδίως με αναφορά την ΕΔΗΣ) πρότυπο αναφοράς υπήρξε η γαλλική Agence des Participations de l' Etat (2004), βάσει και των κατευθύνσεων που δόθηκαν από την τεχνική βοήθεια (Expertise France). Ως κύρια αποστολή της ΕΕΣΥΠ ορίστηκε η αύξηση της αξίας και η βελτίωση της απόδοσης των περιουσιακών στοιχείων που συγκροτούν το χαρτοφυλάκιό της, ενώ δύναται επίσης να προωθή προγράμματα και δράσεις μεταρρύθμισης των δημόσιων επιχειρήσεων.

Η ΕΕΣΥΠ, όπως και το ΤΑΙΠΕΔ, διαφοροποιείται από τις κεντρικές διοικητικές δομές, καθώς λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος με κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και δεν υπάγεται στο δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα. Μοναδικός μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομικών. Σημαντική διαφορά συνιστά επίσης η προβλεπόμενη εμπλοκή των υπερεθνικών (ευρωπαϊκών) οργάνων στην εταιρεία, καθώς η διοίκηση του Ταμείου ασκείται από το ελληνικό δημόσιο, υπό την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμών⁷⁹⁰. Οι πόροι που εισρέουν στην ΕΕΣΥΠ προβλέπεται ότι διατίθενται για την υλοποίηση της επενδυτικής και αναπτυξιακής πολιτικής (50%) και για την απομείωση του δημοσίου χρέους (50%). Στο τρέχον χαρτοφυλάκιό της περιλαμβάνονται δημόσιες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε κρίσιμους οικονομικούς τομείς, όπως η ενέργεια, η ύδρευση, οι υποδομές, οι μεταφορές και ο κλάδος των κατασκευών.

Από το 2016, οι υφιστάμενες δομές διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας περιήλθαν στην ΕΕΣΥΠ, ως θυγατρικές. Συγκεκριμένα, στην ΕΕΣΥΠ υπήχθησαν το ΤΑΙΠΕΔ, η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ ΑΕ) και η νεοσυσταθείσα Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ ΑΕ), καθώς και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) (στο οποίο ωστόσο η αρμοδιότητα της ΕΕΣΥΠ είναι πολύ περιορισμένη). Το εν λόγω οργανωτικό σχήμα αποτέλεσε απάντηση σε έξωθεν πιέσεις και απαιτήσεις (και λόγω της μειωμένης εμπιστοσύνης), κυρίως προκειμένου να αποτυπώνεται με διακριτό τρόπο η απόδοση και το πλαίσιο ελέγχου των επιμέρους δομών. Όσον αφορά τις λοιπές θυγατρικές της ΕΕΣΥΠ:

⁷⁸⁹ Ν. 4389/2016.

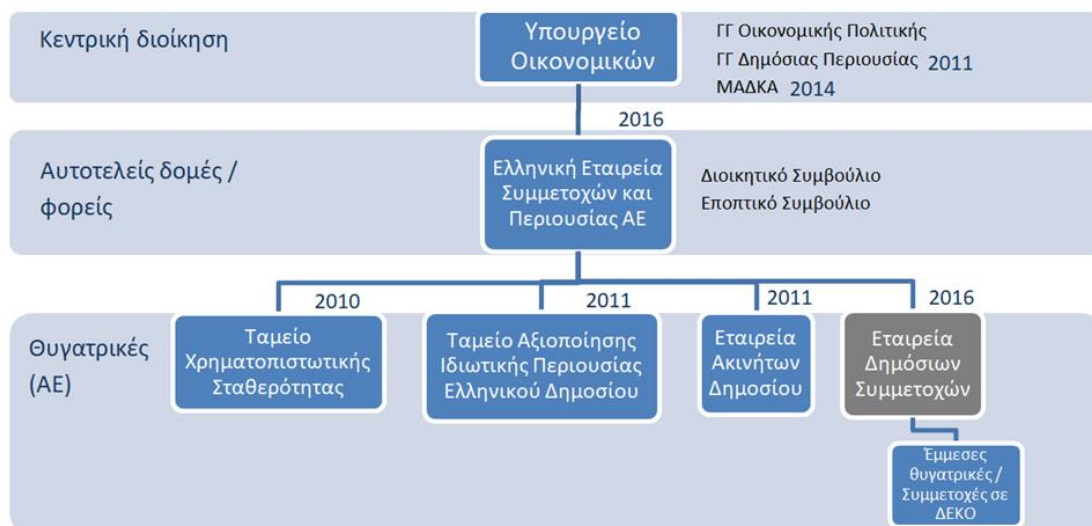
⁷⁹⁰ Η εταιρεία διοικείται από 7-μελές ΔΣ το οποίο διορίζεται και λειτουργεί υπό την εποπτεία του Εποπτικού Συμβουλίου. Το Εποπτικό Συμβούλιο απαρτίζεται από πέντε (5) μέλη, τα δύο (2) μέλη (μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος) επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Υπουργού Οικονομικών, και τα τρία (3) από τον Υπ. Οικονομικών, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΕΣΥΠ 2017: 4).

ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

- Η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ ΑΕ) προέκυψε από τη συγχώνευση της Εταιρείας Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ ΑΕ) με την Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου (ΚΕΔ ΑΕ) και την Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ το 2011⁷⁹¹. Βασική αποστολή της Εταιρείας είναι η διαχείριση, ανάπτυξη και αξιοποίηση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του ελληνικού δημοσίου. Το 2015, η εταιρεία «Παράκτιο Αττικό Μέτωπο ΑΕ» περιήλθε στην ΕΤΑΔ μέσω απορρόφησης⁷⁹². Η ΕΤΑΔ συνεργάζεται με το ΤΑΙΠΕΔ στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών σχετικών με τη διαχείριση των ακινήτων που περιλαμβάνονται στο χαρτοφυλάκιο των εταιριών.
- Νέο θεσμό αποτελεί επίσης η Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ), η οποία συνεστήθη το 2016, μαζί με την ΕΕΣΥΠ. Βασική αρμοδιότητα της ΕΔΗΣ ορίστηκε η διαχείριση και η αξιοποίηση των συμμετοχών του κράτους στις δημόσιες επιχειρήσεις. Στο χαρτοφυλάκιο της μεταφέρθηκαν σταδιακά οι μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, Ελ. Βενιζέλος, ΟΑΣΑ, ΟΣΕ, ΣΤΑΣΥ, ΟΣΕ, Αττικό Μετρό, κ.α). Μια σημαντική διαφορά της ΕΔΗΣ από το ΤΑΙΠΕΔ, η οποία είχε και πολιτική και συμβολική σημασία, ήταν ότι η λειτουργία της πρώτης επιχειρούσε να δώσει έμφαση στην αξιοποίηση και σε μικρότερο βαθμό στην αποκρατικοποίηση, καθώς η αποστολή της αφορούσε εν γένει διαχείριση και αξιοποίηση των στοιχείων του χαρτοφυλακίου της. Ωστόσο, η ΕΔΗΣ, πριν ακόμα λειτουργήσει, καταργήθηκε και οι εταιρείες που υπάγονταν σε αυτήν περιήλθαν στην ΕΕΣΥΠ⁷⁹³.

Οι μεταβολές των δομών και των οργάνων που εμπλέκονται στις πολιτικές διαχείρισης (αξιοποίησης / αποκρατικοποίησης) της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και η αντίστοιχη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των αυτοτελών δομών οι οποίες συστάθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης αποτυπώνονται στο Διάγραμμα που ακολουθεί.

Διάγραμμα 22. ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΠΕΔΙΟ ΥΠ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ)



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

⁷⁹¹ Ν. 4002/2011 και υπ' αριθ. Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 ΚΥΑ.






⁷⁹² Παρ. 1, άρθ. 24, Ν. 4321/2015

⁷⁹³ Ν. 4512/2018.

Η δημιουργία της ΕΕΣΥΠ και των λοιπών, ανεξάρτητων οργανικά, δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας δημιούργησε αυξημένες απαιτήσεις συντονισμού και επαναπροσδιόρισε τα όρια και τον τρόπο εμπλοκής του Υπουργείου Οικονομικών στις σχετικές διαδικασίες. Στο νέο σχήμα, ο ρόλος του κράτος προσδιορίζεται μέσω του **Μηχανισμού Συντονισμού**, ο οποίος αποτελεί το πεδίο συνεργασίας της ΕΕΣΥΠ με το πολιτικό σύστημα (σχεδιασμός πολιτικής), τη δημόσια διοίκηση και τις ΔΕΚΟ. Τα βασικά «παραδοτέα» αυτής της διαδικασίας είναι ο προσδιορισμός της Αποστολής των ΔΕΚΟ (mandate), η Σύμβαση Απόδοσης και Στόχων (ειδικές υποχρεώσεις που αναθέτει το ελληνικό δημόσιο στις ΔΕΚΟ, η Δήλωση Δεσμεύσεων (στόχοι ΔΕΚΟ) και γ) ο προσδιορισμός του τρόπου εμπλοκής των ΔΕΚΟ σε τοπικές, κλαδικές ή βιομηχανικές πολιτικές⁷⁹⁴.

Στον Πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται ο ρόλος και η υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων οργάνων (κυβέρνηση, διοίκηση, ΔΕΚΟ) στα παραδοτέα του Μηχανισμού Συντονισμού. Βάσει αυτής, παρατηρείται η σαφής υποχώρηση της (άμεσης) παρέμβασης του Υπουργείου Οικονομικών και η αντίστοιχη ενίσχυση του ρόλου της ΕΕΣΥΠ, στην οποία, όπως ήδη περιγράφηκε, περιήλθαν οι κρίσιμες αρμοδιότητες στο πεδίο της διαχείρισης της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου.

Πίνακας 44. ΕΜΠΛΟΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΤΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

| | Περιεχόμενο | Αρμόδιο Όργανο |
|---|---|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> Χάραξη των κλαδικών πολιτικών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο | Κυβέρνηση |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Κύριες επιχειρησιακές κατευθύνσεις επί τη βάσει της κλαδικής Πολιτικής Κεντρικός στόχος της Δημόσιας Επιχείρησης | ΕΕΣΥΠ Κυβερνητική Επιτροπή |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Επιχειρησιακοί – χρηματοοικονομικοί στόχοι της κάθε Δημόσιας Επιχείρησης | ΕΕΣΥΠ Δημόσια Επιχείρηση |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Ορισμός και Ανάθεση ειδικών υποχρεώσεων Δημόσιας Επιχείρησης Υποχρέωση συμμόρφωσης με απαιτήσεις ΥΓΟΣ και κείμενη κλαδική νομοθεσία Πηγές χρηματοδότησης και εργαλεία υλοποίησης Ρόλος και δεσμεύσεις υπογραφόντων μερών Συγκεκριμένες ρήτρες αναθεώρησης | Κυβερνητική Επιτροπή ΕΕΣΥΠ Δημόσια Επιχείρηση |
|  | <ul style="list-style-type: none"> Αξιολόγηση εκτέλεσης της Σύμβασης Βαθμός επίτευξης δεικτών απόδοσης Εκπλήρωση δεσμεύσεων και ειδικών υποχρεώσεων Εισήγηση αναθεώρησης Σύμβασης Απόδοσης και Στόχων | Κυβερνητική Επιτροπή (βάσει των αναφορών ΕΕΣΥΠ και Δημόσιας Επιχείρησης) |

Πηγή: Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ (Ιανουάριος 2018), σ. 98.

⁷⁹⁴ Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ (Ιανουάριος 2018), σσ. 96-97. Σημειώνεται ότι αρκετά από τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο Μηχανισμό Συντονισμού αποτελούσαν ήδη αντικείμενο υφιστάμενων (αλλά εν πολλοίς ανενεργών στην πράξη) ρυθμίσεων από τη δεκαετία του 1990, όπως για παράδειγμα οι προβλέψεις σχετικά με την κατάρτιση Στρατηγικών - Επιχειρησιακών Σχεδίων και Συμβολαίων Διαχείρισης των ΔΕΚΟ (Ν. 2414/1996).

Ρυθμιστικές Αρχές

Οι μεταρρυθμίσεις των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας που περιλήφθηκαν στα προγράμματα προσαρμογής δημιούργησαν νέες ανάγκες διαχείρισης και ελέγχου των (νέων και εκκρεμών) απαιτήσεων από το διοικητικό μηχανισμό. Η έμφαση δόθηκε στην απελευθέρωση των αγορών (ιδίως της ενέργειας και των μεταφορών) και στην ενδυνάμωση των ρυθμιστικών μηχανισμών στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου. Στο επίπεδο των ρυθμιστικών αρχών, ως (οιονεί ανεξάρτητου) τμήματος του διοικητικού μηχανισμού, σημειώθηκαν ορισμένες κρίσιμες μεταβολές, οι οποίες αφορούν τόσο τη λειτουργία και τη μετεξέλιξη υφιστάμενων αρχών, όσο και τη δημιουργία νέων αρχών και μηχανισμών ρύθμισης, κυρίως ως συνέπεια των μεταρρυθμίσεων στους τομείς των δικτύων (αναδιάρθρωση, απελευθέρωση ή/και ιδιωτικοποίηση) και των αναγκών (επανα-)ρύθμισης και λειτουργίας των αντίστοιχων αγορών.

Παρακάτω, παρουσιάζονται οι βασικές αλλαγές με αναφορά τις τομεακές ρυθμιστικές αρχές στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου. Σημειώνεται ότι την περίοδο της κρίσης ενισχύθηκαν επίσης οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού⁷⁹⁵, στην οποία ανήκει η οριζόντια αρμοδιότητα επί θεμάτων ανταγωνισμού και λειτουργία των αγορών.

➤ Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), παρότι υφίστατο ήδη από το 1999⁷⁹⁶, εκτιμήθηκε ότι δεν διέθετε επαρκή βαθμό ανεξαρτησίας και ήταν αναγκαία η ενδυνάμωσή της, για την υποστήριξη των διαρθρωτικών αλλαγών στην αγορά ενέργειας που περιλήφθηκαν στα Μνημόνια και τα προγράμματα προσαρμογής. Η σκοπιμότητα των μέτρων στηρίχθηκε πρωτίστως στις ευρύτερες αλλαγές που δρομολογήθηκαν σε επίπεδο λειτουργίας αγοράς, μεταβάλλοντας αντίστοιχα το πλαίσιο και τις απαιτήσεις άσκησης της ρυθμιστικής πολιτικής. Έμφαση δόθηκε επανειλημμένως στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας της αρχής. Υπό τις δεσμεύσεις των Μνημονίων, επιταχύνθηκε η διαδικασία ενσωμάτωσης του τρίτου ενεργειακού πακέτου και η αντίστοιχη ανάθεση αρμοδιοτήτων στη ΡΑΕ. Το 2011⁷⁹⁷ αναθεωρήθηκε το θεσμικό πλαίσιο προς αυτήν την κατεύθυνση.

➤ Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων

Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ) συνεστήθη το 2010⁷⁹⁸, με βασική αρμοδιότητα τη ρύθμιση της αγοράς των σιδηροδρομικών μεταφορών. Η δημιουργία της ΡΑΣ, η οποία εν πολλοίς αποτελεί μετεξέλιξη του Εθνικού Συμβουλίου Σιδηροδρόμων⁷⁹⁹, αποτέλεσε συνέπεια της απαιτούμενης αναδιάρθρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών και της διαδικασίας ενοποίησης της αγοράς για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού (διαχωρισμός υποδομής – μεταφορικού έργου), στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της ΕΕ.

➤ Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών

Το 2013 ιδρύθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών⁸⁰⁰ (ΡΑΕΜ), με κανονιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων που αφορούν στις οδικές υπεραστικές μεταφορές επιβατών. Η σύσταση της αρχής, και σε αυτήν την περίπτωση, αποτέλεσε εν πολλοίς απόρροια της υποχρέωσης προσαρμογής της εθνικής στην ευρωπαϊκή

⁷⁹⁵ Ν. 3959/2011.

⁷⁹⁶ Ν. 2773/1999.

⁷⁹⁷ Ν. 4001/2011.

⁷⁹⁸ Ν. 3891/2010.

⁷⁹⁹ Ν. 3710/2008 (άρθρο 20).

⁸⁰⁰ Ν. 4199/2013 (Μέρος Δεύτερο).

νομοθεσία⁸⁰¹, διαδικασία η οποία ήταν ήδη σε εξέλιξη όταν εκδηλώθηκε η κρίση και επιταχύνθηκε στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής.

➤ **Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων**

Το 2013 συνεστήθη η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων⁸⁰² (ΡΑΛ), με αρμοδιότητα την εποπτεία των λιμένων, των διαδικασιών λειτουργίας και των λιμενικών υπηρεσιών. Αρχικώς αποτελούσε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, η οποία διέθετε διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και τελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου. Το 2016 το καθεστώς της άλλαξε, μέσω της μετατροπής της σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή⁸⁰³. Ως βασική αποστολή της ΡΑΛ ορίστηκε η εποπτεία και η διασφάλιση της νομιμότητας των σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας για τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Μεταξύ των βασικών αρμοδιοτήτων της Αρχής είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των Συμβάσεων Παραχώρησης, το οποίο είναι το τυπικό σχήμα που υιοθετήθηκε για την αξιοποίηση-ιδιωτικοποίηση των λιμένων στην Ελλάδα.

➤ **Ειδική Γραμματεία Υδάτων (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας)**

Στα μέτρα των προγραμμάτων προσαρμογής τονίστηκε η σημασία δημιουργίας ενός σταθερού ρυθμιστικού περιβάλλοντος στον τομέα της ύδρευσης, προκειμένου να διευκολυνθεί η πραγματοποίηση επενδύσεων. Ωστόσο, η περίπτωση της ρυθμιστικής δομής για τα ύδατα εμφανίζει σημαντικές ιδιαιτερότητες και διαφορές από τις αντίστοιχες αρχές στους άλλους κλάδους. Σε συνεργασία με την Τεχνική Βοήθεια, προβλέφθηκαν μέτρα για την ενίσχυση του ρόλου και της λειτουργίας της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων (ΥΠΕΝ), η οποία αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή. Η (μετ)εξέλιξη της ΕΓΥ, ως διοικητικής δομής, έχει ενδιαφέρον από τη σκοπιά της σύνθεσης στοιχείων δομών παραδοσιακού (διοικητικού) και νέου (ρυθμιστικού) τύπου. Οι ορισθείσες προδιαγραφές λειτουργίας προβλέπουν μεταξύ άλλων την οικονομική αυτονομία της μέσω της κατάθεσης διακριτού προϋπολογισμού, καθιστούν την ΕΓΥ μια ιδιαίτερη περίπτωση διοικητικής δομής με ρυθμιστικές αρμοδιότητες, η οποία, παρότι δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, εντούτοις δεν ταυτίζεται με τις τυπικές διοικητικές δομές, καθώς εξακολουθεί διοικητικά να υπάγεται στο αρμόδιο τομεακό Υπουργείο (ΥΠΕΝ).

Συνοψίζοντας τις μεταβολές στο πεδίο των ρυθμιστικών μηχανισμών, την περίοδο της κρίσης φαίνεται ότι ενισχύθηκαν ή / και μεταβλήθηκαν οι αρμοδιότητες των τεσσάρων (4) υφιστάμενων ρυθμιστικών δομών και δημιουργήθηκαν τρεις (3) νέες αρχές (Πίνακας 45). Η σύσταση και η λειτουργία αυτών των δομών συνδέθηκε πρωτίστως με τις ανάγκες που δημιούργησαν οι απαιτήσεις αναδιάρθρωσης των τομέων ή / και ιδιωτικοποίησης των παρόχων / υποδομών, καθώς απαιτήθηκε η ανεξαρτησία των φορέων άσκησης των αντίστοιχων (ρυθμιστικών) πολιτικών, οι οποίες δεν μπορούσαν πλέον να ασκούνται από τις κεντρικές δομές (Υπουργεία).

⁸⁰¹ Κανονισμός ΕΕ 1370/2007.

⁸⁰² Ν. 4150/2013 (άρθ. 43), Ν. 4254/2014 (υποπαράγραφος ΙΣΤ.1) και Ν. 4258 (άρθ.33).

⁸⁰³ Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (άρθ. 108).

Πίνακας 45. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

| Υφιστάμενες (ενίσχυση αρμοδιοτήτων) | Δημιουργία νέων αρχών |
|--|---|
| Επιτροπή Ανταγωνισμού | Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (2010) |
| Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων | Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (2013) |
| Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας | Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (2013) |
| Ειδική Γραμματεία Υδάτων (ΥΠΕΝ) | |

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

3.2 Η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων

Το κρίσιμο σημείο για την εκκίνηση της διαδικασίας υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων υπήρξε η δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ το 2011⁸⁰⁴. Η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων εφαρμογής των πολιτικών σε μια ανεξάρτητη δομή, με νομική μορφή ΑΕ και εκτός δημόσιου τομέα, σηματοδότησε την αλλαγή της μέχρι τότε ακολουθούμενης πρακτικής, δηλαδή τη διαχείριση της διαδικασίας από το Υπουργείο Οικονομικών. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε η συγκρότηση της ΕΕΣΥΠ το 2016, επίσης ως ΑΕ και με προδιαγραφές ανεξαρτησίας από την πολιτική σφαίρα, και η υπαγωγή σε αυτήν συνολικά των δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας (ΤΑΙΠΕΔ και ΕΤΑΔ).

Η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων δεν ήταν συνεχής και εμφάνισε σημαντικές καθυστερήσεις, διακοπές και εμπλοκές, καθώς και αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό των προγραμμάτων. Αυτές αφορούσαν τόσο πολιτικούς όσο και τεχνικούς λόγους. Ως προς τις εμπλοκές πολιτικού τύπου, διαπιστώθηκε ότι η ανεξαρτησία του ΤΑΙΠΕΔ από πολιτικές παρεμβάσεις δεν είχε διασφαλιστεί επαρκώς και, ελλείπει πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή των ιδιωτικοποιήσεων, παρατηρούνταν καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στο έργο του⁸⁰⁵. Για παράδειγμα, στο αρχικό στάδιο των διαδικασιών, οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης του ΤΑΙΠΕΔ ανεστάλησαν το 2012 για τέσσερις μήνες (Απρίλιος – Ιούνιος), λόγω της πολιτικής κατάστασης⁸⁰⁶ και του κόστους που ενείχαν για τα κυβερνώντα κόμματα, λόγω των επικείμενων εκλογών⁸⁰⁷. Στις αρχές του 2015, η εφαρμογή του εν εξελίξει προγράμματος αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του ΤΑΙΠΕΔ διακόπηκε για οκτώ (8) μήνες, σε συνέχεια της κυβερνητικής αλλαγής (λόγω της αντίθεσης σημαντικού μέρους στελεχών του κυβερνώντος κόμματος στις εν λόγω πολιτικές) και επανεκκίνησε με το τρίτο πρόγραμμα χρηματοδότησης, το οποίο υπεγράφη

⁸⁰⁴ Όπως ήδη περιγράφηκε, το Σεπτέμβριο του 2011 μεταφέρθηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ τα πρώτα περιουσιακά στοιχεία του Ελληνικού Δημοσίου, ενώ το Νοέμβριο του 2012 εκκίνησε σε οργανωμένη βάση η διαδικασία εφαρμογής με το πρώτο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (ΕΠΑ).

⁸⁰⁵ European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 94, March, Brussels, σ. 33.

⁸⁰⁶ European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, ό.π.

⁸⁰⁷ Βλ. επίσης συνέντευξη Κ. Μητρόπουλου, Διευθύνοντα Συμβούλου του ΤΑΙΠΕΔ, σε Καθημερινή (21.5.2012) «Ο φόβος του πολιτικού κόστους πάγωσε τις αποκρατικοποιήσεις» και σχετική Επιστολή παραίτησης από τη διοίκηση του ΤΑΙΠΕΔ (Αθήνα, 19 Ιουλίου 2012).

τον Αύγουστο του ίδιου έτους⁸⁰⁸. Η διαδικασία προσέκρουσε επίσης σε σημαντικές δυσκολίες τεχνικής, διαδικαστικής ή/και νομικής φύσης, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του Ελληνικού και της πώλησης του ΔΕΣΦΑ στην Socar.

Τέλος, σημειώνεται ότι κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων προσαρμογής, οι (εισπρακτικοί) στόχοι των ιδιωτικοποιήσεων αναθεωρήθηκαν αρκετές φορές, προς τα κάτω, καθώς οι αρχικές προβλέψεις⁸⁰⁹ είχαν προσδιοριστεί σε μάλλον (υπερ)αισιόδοξο – και μάλλον μη ρεαλιστικό- ως προς τις δυνατότητες επίτευξης των στόχων πλαίσιο. Τα συνολικά έσοδα από τις πραγματοποιηθείσες αποκρατικοποιήσεις ομοίως αποκλίνουν από τις (ειδικές και γενικές) προβλέψεις⁸¹⁰.

Συμπεράσματα

Στην ανάλυση που προηγήθηκε διερευνήθηκε η ανταπόκριση των δομών του διοικητικού μηχανισμού στις απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010-2018). Εκκινώντας από την υπόθεση ότι οι υφιστάμενες διοικητικές δομές εμφανίστηκαν μάλλον ανέτοιμες να ανταπεξέλθουν στα ζητούμενα και τους όρους διαχείρισης των πολιτικών στις συνθήκες της κρίσης, υποστηρίχθηκε ότι σημαντικές αρμοδιότητες που ήταν συγκεντρωμένες στην κεντρική διοίκηση διαχωρίστηκαν και ανατέθηκαν σε νέα όργανα και μηχανισμούς διακριτούς από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές. Σε συνδυασμό με τις έξωθεν απαιτήσεις ανεξαρτητοποίησης της διαδικασίας ιδιωτικοποιήσεων από το πολιτικό σύστημα και καλύτερης παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων, η αντίδραση του διοικητικού μηχανισμού χαρακτηρίστηκε από τρεις κύριες τάσεις: (i) το μετασχηματισμό των υφιστάμενων δομών, κυρίως με αναφορά το Υπουργείο Οικονομικών, (ii) τη δημιουργία νέων θεσμών και φορέων εκτός δημόσιου τομέα και (iii) την προσαρμογή του πεδίου των ρυθμιστικών αρχών.

Για τους σκοπούς της ανάλυσης, η ατζέντα των πολιτικών εξειδικεύθηκε συναρτήσει του επιπέδου παρέμβασης του κράτους (ΔΕΚΟ, κλάδοι, διαχείριση δημόσιας περιουσίας) και, εν συνέχεια, οι όροι υλοποίησης συνδέθηκαν με τις δομές άσκησης των αντίστοιχων πολιτικών. Στο σκέλος της πολιτικής ιδιοκτησίας (ΔΕΚΟ), οι παρατηρούμενες μετατοπίσεις εντοπίστηκαν στην ανάληψη κύριων λειτουργιών από ανεξάρτητους φορείς (όπως το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ) και στην αντίστοιχη αποδυνάμωση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών (ως μετόχου) και των τομεακών Υπουργείων (ως εποπτεύουσες δομές). Στο σκέλος της ρυθμιστικής πολιτικής, διαπιστώθηκε ότι η προσαρμογή των δομών εκφράστηκε κυρίως ως ενίσχυση του ρόλου των υφιστάμενων και δημιουργία νέων Αρχών ρυθμιστικού τύπου. Στο σκέλος της πολιτικής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, η μεταβολή ήταν υψηλότερης έντασης, καθώς αρμοδιότητες που ανήκαν στην κεντρική δομή μεταφέρθηκαν σε νέες μονάδες / υπηρεσίες, εντός (ΜΑΔΚΑ) ή εκτός του Υπουργείου Οικονομικών (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ). Οι τελευταίες διακρίνονται από διαφορετική

⁸⁰⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (Ν. 4336/2015), σσ. 214.

⁸⁰⁹ Στο 1^ο πρόγραμμα (2010), ο αρχικός στόχος των εσόδων τα οποία αναμενόταν να εισπράξει το Ελληνικό Δημόσιο από τις ιδιωτικοποιήσεις είχε προσδιοριστεί στα 50 δισ. ευρώ μέχρι το 2015 (σε 35 δισ. μέχρι το τέλος του 2014 και συνολικά σε 50 δισ. ευρώ μέχρι το τέλος του 2015).

⁸¹⁰ Βλέπε σχετικά στοιχεία στο Παράρτημα 4.

νομική μορφή (ΑΕ), βρίσκονται εκτός δημόσιου τομέα και λειτουργούν με τεχνοκρατικά/επαγγελματικά κριτήρια διοίκησης, σε απόσταση από το πολιτικό σύστημα.

Εν συνόψει, το σχήμα διάρθρωσης και συντονισμού των δομών, αρχών και επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα στα πεδία που συνδέθηκαν με τις ιδιωτικοποιήσεις κατέστη πιο ευρύ και σύνθετο. Σημαντική αλλαγή αποτέλεσε η δημιουργία μιας ενιαίας (υπερ)δομής για τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας το 2016 (ΕΕΣΥΠ ΑΕ), διακριτής από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, αυξάνοντας τις ενδιάμεσες βαθμίδες και ανακατανέμοντας ορισμένες λειτουργίες μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των ΔΕΚΟ. Ωστόσο, η τάση δημιουργίας αυτοτελών μονάδων ή φορέων δημιούργησε ακολούθως αυξημένες απαιτήσεις συντονισμού μεταξύ των κεντρικών δομών (ΥΠΟΙΚ), των τομεακών υπηρεσιών, των ενδιάμεσων δομών διαχείρισης (ΕΕΣΥΠ και θυγατρικές), των ρυθμιστικών μηχανισμών και των ΔΕΚΟ, επιβαρύνοντας τον (ήδη έντονο) κατακερματισμό δομών και αρμοδιοτήτων που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση.

Από αυτήν τη σκοπιά, ενδιαφέρον εμφανίζει το ότι, στις συνθήκες της κρίσης, από την μια πλευρά το μέγεθος του δημόσιου τομέα και η άμεση παρέμβαση του κράτους περιορίστηκαν ως συνέπεια των ιδιωτικοποιήσεων (αποεπένδυση, αποκρατικοποίηση), ενώ, αντίθετα, το διοικητικό σχήμα και οι διαδικαστικές απαιτήσεις διαχείρισης των πολιτικών και συντονισμού των επιμέρους δομών / φορέων διευρύνθηκαν και ενισχύθηκαν (ρύθμιση, διαχείριση περιουσιακών στοιχείων). Τα βασικά ευρήματα της ανάλυσης και οι κύριες μεταβολές των δομών του διοικητικού μηχανισμού συνοψίζονται στον ακόλουθο Πίνακα.

Πίνακας 46. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ: ΣΥΝΟΨΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ

| | Πολιτικές / μεταρρυθμίσεις | Επιπτώσεις / απαιτήσεις | Μεταβολές στο διοικητικό μηχανισμό |
|-----------------------|---|--|--|
| ΔΕΚΟ | Αποκρατικοποίηση – αποεπένδυση (διεύρυνση χαρτοφυλακίου και επιτάχυνση διαδικασίας) | Περιορισμός άμεσης συμμετοχής ΕΔ σε ΔΕΚΟ / περιουσιακά στοιχεία Περιορισμός μεγέθους δημόσιου τομέα | Αποδυνάμωση ρόλου κράτους (μέσω ΥΠΟΙΚ) ως μετόχου / ιδιοκτήτη ΔΕΚΟ Περιορισμός δυνατοτήτων άμεσης παρέμβασης – ελέγχου ΔΕΚΟ |
| Κλάδοι | Αναδιάρθρωση τομέων / αγορών Επιτάχυνση διαδικασίας απελευθέρωσης – προσαρμογής ρυθμιστικού πλαισίου | Μεταφορά ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από κεντρική διοίκηση σε ανεξάρτητες Αρχές | Ενίσχυση υφιστάμενων ρυθμιστικών Αρχών Δημιουργία νέων ρυθμιστικών Αρχών Αλλαγή δομών εντός Υπουργείων (ΥΠΕΝ) |
| Διαχείριση περιουσίας | Δημιουργία ενιαίου μηχανισμού διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων | Σύσταση ενιαίου φορέα διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων ΕΔ Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτοτελείς δομές | Αναδιάρθρωση υπηρεσιών ΥΠΟΙΚ (ΕΓ ΔΕΚΟ, ΓΓΔΠ, ΜΑΔΚΑ) Σύσταση νέων δομών και μηχανισμών διαχείρισης – εφαρμογής εκτός ΥΠΟΙΚ (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ, ΕΕΣΥΠ) Πληθωρισμός δομών Νέος μηχανισμός συντονισμού |

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Συντομογραφίες

| | |
|--------|--|
| ΑΕ | Ανώνυμη Εταιρεία |
| ΓΓΔΠ | Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας |
| ΓΛΚ | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους |
| ΔΕΑ | Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων |
| ΔΕΑΑ | Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιарθρώσεων |
| ΔΕΔΕΚΟ | Διυπουργική Επιτροπή Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών |
| ΔΕΗ | Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού ΑΕ |
| ΔΕΚΟ | Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί |
| ΔΕΠΑ | Δημόσια Επιχείρηση Αερίου ΑΕ |
| ΔΕΣΦΑ | Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου ΑΕ |
| ΕΓΥ | Ειδική Γραμματεία Υδάτων |
| ΕΔΗΣ | Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών ΑΕ |
| ΕΕ | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΕΕΣΣΤΥ | Ελληνική Εταιρεία Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού ΑΕ |
| ΕΕΣΥΠ | Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ |
| ΕΛΠΕ | Ελληνικά Πετρέλαια |
| ΕΠΑ | Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης |
| ΕΤΑΔ | Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ |
| ΕΥΑΘ | Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης ΑΕ |
| ΕΥΔΑΠ | Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας ΑΕ |
| ΚΕΔ | Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου ΑΕ |
| ΚΥΣΟΙΠ | Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής |
| ΜΑΔΚΑ | Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης Κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού |
| ΜΠΔΣ | Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής |
| ΝΠΔΔ | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| ΝΠΙΔ | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| ΝΣΚ | Νομικό Συμβούλιο του Κράτους |
| ΟΛΘ | Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης ΑΕ |
| ΟΛΠ | Οργανισμός Λιμένος Πειραιά ΑΕ |
| ΟΝΕ | Οικονομική και Νομισματική Ένωση |
| ΟΣΕ | Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας |
| ΟΤΕ | Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας ΑΕ |
| ΡΑΕ | Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας |
| ΡΑΕΜ | Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών |
| ΡΑΛ | Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων |
| ΡΑΣ | Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων |
| ΣΤΑΣΥ | Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ |
| ΤΑΙΠΕΔ | Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου ΑΕ |
| ΤΧΣ | Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας |
| ΥΠΕΝ | Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας |

Βιβλιογραφικές αναφορές

- European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 94, March, Brussels.
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010).
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015).
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Lampropoulou, M. (2018). State-owned enterprises in Greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89 (3): 491-526.
- Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21 (4): 423-442.
- Pagoulatos, G. (2007). The politics of privatisation: Redrawing the public-private boundary, *West European Politics*, 28 (2): 358-380.
- Savas, E.S. (1989). A taxonomy of privatization strategies. *Policy Studies Journal*, 18, pp. 343-355.
- Schuck, P.H. (2014). *Why government fails so often: And how it can do better*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Simmons, R.T. (2011). *Beyond politics: The roots of government failure*. Oakland, CA: The Independent Institute.
- Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths. *Public Administration* 89 (3): 723-737.
- Stourmaras, Y. & Panagiotidis, Y. (2011). *Alternative Ways of State Property Utilization: A New Proposal (Arhimidis)*, Διαθέσιμο σε: http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate_Conference_Dec11_Stourmaras_Panagi%CE%BFtidis.pdf (πρόσβαση, 12.3.2018).
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Vining, A.R. & Weimer, D.L. (1990). Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10 (1): 1-22.
- Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, D.C: AEI-BROOKINGS joint center for regulatory studies.
- Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (2018). *Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ* (Ιανουάριος). Διαθέσιμο σε http://www.hcap.gr/sites/default/files/HCAP/Strategic_Plan_gr.pdf (πρόσβαση 13.5.2018).

ΜΕΡΟΣ IV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

- Ελληνική Υπηρεσία Συμμετοχών και Περιουσίας (2017). *Ετήσια οικονομική έκθεση για την πρώτη εταιρική χρήση (25.10.2016 – 31.12.2016)*.
- ΤΑΙΠΕΔ. *Απολογισμός πρώτου τριμήνου (1.07.2011-30.9.2011)*.