

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στα Εφαρμοσμένα Οικονομικά και Διοίκηση

Η Ελάχιστη χρήση της ανάλυσης Κόστους Οφέλους σαν μέθοδος αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών και η έλλειψη του κατάλληλου Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο

Τομέα:

Παράγοντες αδυναμίας αποτελεσματικής λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΠΑΝΟΠΟΥΛΟΥ ΣΤΑΜΑΤΙΑ

A.M.: 01520821M004

ΟΝΟΜΑ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΑ : ΜΠΑΜΠΙΝΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΑΘΗΝΑ, 2023

Τριμελής Επιτροπή

Μπαμπίνας Γεώργιος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ντεγιαννάκης Σταύρος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Σιουρούνης Γρηγόρης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Σταματία Πανοπούλου, 2023

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved. Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Οποιαδήποτε ενέργεια δεν συνάδει των παραπάνω υπόκειται υπό τελική έγκριση και νόμιμη εκχώρηση εγγραφής άδειας από τους συγγραφείς. Απόψεις και συμπεράσματα τα οποία περιέχονται στο παρόν έγγραφο, εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία επεδίωξε να ερευνήσει την σπουδαιότητα της χρήσης Ανάλυσης Κόστους Οφέλους και της ύπαρξης του κατάλληλου Ανθρώπινου Δυναμικού και να εξετάσει εάν η απουσία των δύο παραπάνω παραγόντων επιφέρει αναποτελεσματικότητα στη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα.

Τα αποτελέσματα της εργασίας έδειξαν ότι η ποιότητα και η χρήση της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους σε συνδυασμό με την σωστή επιλογή, εκπαίδευση και αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού μπορούν να βελτιώσουν σημαντικά τη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα στη χώρα. Αν και η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Πολιτικής, ωστόσο εξακολουθούν να εντοπίζονται προβλήματα τα οποία επιζητούν λύση και η κατάσταση είναι απότοκος βασικών αδυναμιών οι οποίες σχετίζονται με τη διαχείριση των δαπανών του Δημοσίου και τη στάση του Ανθρώπινου Δυναμικού. Όπως παρατηρήθηκε κατόπιν μίας σύντομης αναφοράς στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν τις δημόσιες δαπάνες τους κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, οι προσεγγίσεις απέναντι στο θέμα των κρατικών δαπανών ποικίλλουν. Η Ελλάδα μπορεί να εμπνευστεί, ακολουθώντας το παράδειγμά κρατών μελών τα οποία έχουν ξεχωρίσει σε παγκόσμιο επίπεδο αναφορικά με ζητήματα Δημόσιας Πολιτικής.

Συγκεκριμένα, στην εργασία υπήρξε μία ανάλυση του θεωρητικού υποβάθρου τόσο σχετικά με την αξιολόγηση των δαπανών μέσω της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) όσο και με τη διαχείριση του Ανθρώπινου κεφαλαίου. Για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την συνεισφορά του Ανθρώπινου Δυναμικού και την Ανάλυση Κόστους Οφέλους έγινε χρήση της ανασκόπησης της βιβλιογραφίας και το θέμα προσεγγίστηκε μέσω της διεθνούς εμπειρίας των κρατών μελών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Ακόμη, στην παρούσα μελέτη παρουσιάστηκαν τόσο τα θετικά στοιχεία της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) όσο και οι κίνδυνοι οι οποίοι παραμονεύουν στην περίπτωση κατά την οποία μία ανάλογη μορφή αξιολόγησης εφαρμόζεται αλόγιστα. Δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στη διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού, στις ιδιαιτερότητες οι οποίες το χαρακτηρίζουν και στα ιδιαίτερα σημεία στα οποία οι αρμόδιοι χάραξης πολιτικής πρέπει να εστιάσουν για να πετύχουν την ενίσχυση του Δημοσίου Τομέα.

Τέλος, έγινε μία προσπάθεια ώστε να εξαχθεί ένα γενικό συμπέρασμα μέσα από την παρουσίαση και σύγκριση της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών σε διεθνές και σε εγχώριο επίπεδο στην Ελλάδα. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού, ερευνήθηκε σε ποιες χώρες του ΟΟΣΑ είναι υποχρεωτική η Ανάλυση του Κόστους Οφέλους, σε ποιες χώρες του

ΟΟΣΑ δίνεται προτεραιότητα στο Ανθρώπινο Δυναμικό και τελικά κατά πόσον η αποτελεσματικότητα των δημοσίων οικονομικών τους επηρεάζεται από τους συγκεκριμένους παράγοντες.

ABSTRACT

The paper was written with the aim of investigating the importance of both Cost Benefit Analysis and the existence of appropriate Human Resources and surveying whether the absence of the above two factors can bring about inefficiency in the operation of the Public Sector in Greece.

The results of the work showed that the quality and use of Cost Benefit Analysis in combination with the correct selection, training and evaluation of Human Resources can significantly improve the operation of the Public Sector in the country. Although Greece has made significant progress in Public Policy Reform in recent years, there are still problems that require a solution and the situation is a result of weakness related to the management of public expenditures and the attitude of Human Resources. As observed after a brief reference to the way that OECD member countries deal with public expenditures, there are different approaches of state expenditures. Greece can be inspired by following the example of Member States of OECD that have distinguished themselves at a global level in terms of their public attitude toward government spending.

Specifically, in the paper there was an analysis of the theoretical background both for the evaluation of costs through the Cost Benefit Analysis (CBA), which is a form of social economic evaluation, and for the management of Human Capital. Therefore, for the purpose of the thesis there was an evaluation about the contribution of Human Capital and the Cost Benefit Analysis through the literature and the international experience of the Member States of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Furthermore, in this paper both the positive elements of the Cost-Benefit Analysis (CBA) and the risks that lurk in the case where a similar form of evaluation is applied recklessly were presented. The management of Human Resources, the features which characterize it and the particular points on which policy-makers should focus in order to achieve the strengthening of the Public Sector were mentioned.

Finally, an attempt was made to draw a general conclusion through the presentation and comparison of the management of public expenditures at the international and the national level, in Greece. For that reason, it was investigated in which OECD countries the Cost-Benefit Analysis is mandatory, in which OECD countries priority is given to Human Resources and finally whether the efficiency of their public finances is affected by these factors.

Περιεχόμενα

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	10
1.1. Εισαγωγικά Στοιχεία	10
1.2. Σύντομη ιστορική αναδρομή της εξέλιξης των κρατικών δαπανών σε παγκόσμιο και εγχώριο επίπεδο.....	12
1.3. Σύνθεση των Δημοσίων Δαπανών	14
1.4. Νόμος Wagner and Θεωρία της Κλιμακωτής αύξησης των Δημοσίων Δαπανών.....	16
1.5. Αξιολόγηση Δημοσίων Δαπανών και Στάδια Αξιολόγησης.....	17
1.6. Προϋπολογισμός με βάση τις επιδόσεις.....	20
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΟΦΕΛΟΥΣ	22
2.1. Ανάλυση Κόστους Οφέλους - Εννοιολογική Προσέγγιση	22
2.2. Οφέλη και Κόστη κατά τη διεξαγωγή Ανάλυσης Κόστους Οφέλους.....	24
2.3. Βήματα επίτευξης των στόχων στην Ανάλυση Κόστους Οφέλους	26
2.4. Κίνδυνοι κατά τη διάρκεια υλοποίησης της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους	27
ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	31
3.1. Εισαγωγή.....	31
3.2. Ανθρώπινο Δυναμικό: Παράγοντας αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών...	32
3.3. Ιδιαιτερότητες – Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού	34
3.4.Αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού.....	36
ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ	36
4.1.Εισαγωγή.....	36
4.1.1. Επιλογή Μεθόδου της Έρευνας - Σκοπός και ερωτήματα της εργασίας	37
4.1.2.Πεδίο της έρευνας και προσδιορισμός του δείγματος.....	39
4.2. Βιβλιογραφική Ανασκόπηση	40
4.2.1. Διαχείριση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα	40
4.2.2. Διαχείριση δημοσίων δαπανών σε διεθνές επίπεδο.....	43
4.2.3 Ανάλυση Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis).....	49

ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	51
5.1.Εισαγωγή	51
5.2. Αποτελέσματα.....	51
5.3 Συμπεράσματα	54

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

1.1. Εισαγωγικά Στοιχεία

Οι δημόσιες δαπάνες και η αξιολόγηση τους συνιστούν ένα πρωταρχικής σημασίας ζήτημα στα Δημόσια Οικονομικά (Korlan,1999). Σύμφωνα με τους Raisova, et al., (2016) έχει δοθεί σε διεθνές επίπεδο ιδιαίτερη προσοχή στις κρατικές δαπάνες καθώς η βιώσιμη ανάπτυξη της οικονομίας μιας χώρας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της και το χρέος μιας χώρας τείνει να αυξάνεται όταν δεν αντιμετωπίζονται με σοβαρότητα οι δαπάνες του Κράτους. Συνεπώς, οι Κυβερνήσεις οφείλουν να ορίζουν με σαφήνεια και ακρίβεια τον στόχο τον οποίο καλούνται να υλοποιήσουν πραγματοποιώντας τα σχετικά κρατικά έξοδα.

Συγκεκριμένα στην Ελλάδα, η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών και κατά συνέπεια του τρόπου λειτουργίας του Κρατικού Τομέα είναι ένα ζήτημα το οποίο χρήζει ιδιαίτερης προσοχής και πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη των αρμόδιων χάραξης πολιτικής. Κατόπιν έρευνας και μελέτης της διεθνούς αρθρογραφίας και βιβλιογραφίας, στα πλαίσια εκπόνησης της Διπλωματικής Εργασίας, προκύπτει ότι η αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών μέσω της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) και η ορθή επιλογή μεταβλητών όπως η εκπαίδευση και η αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού, καθορίζουν την αποτελεσματικότητα του Δημοσίου Τομέα.(OECD,2017)

Είναι μείζονος σημασίας ζήτημα οι αρμόδιοι χάραξης αποφάσεων να κάνουν σαφές κάθε φορά εάν οι δαπάνες οι οποίες πρόκειται να υλοποιήσουν, συνεισφέρουν στην ενίσχυση της ιδιωτικής κατανάλωσης ή στην τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων (Καράγιωργας, 1981). Σύμφωνα με τον Μέργο (2002), η ακριβής αποτύπωση και κατανόηση του στόχου από πλευράς της Κυβέρνησης συνιστά βασική προϋπόθεση για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας στα προγράμματα τα οποία υλοποιεί η Κυβέρνηση. Τα αναγκαία βήματα πρέπει να ορίζονται ώστε να διασφαλίζεται ότι ακολουθούνται πιστά και συνεπώς υπάρχουν πολλές πιθανότητες για να εκπληρωθεί ο στόχος. Ωστόσο, η επίτευξη του στόχου από πλευράς της Κυβέρνησης δεν αποτελεί το τελικό βήμα χάραξης πολιτικής στο κομμάτι του Δημοσίου Τομέα διότι η Πολιτική Ηγεσία σε δεύτερο χρόνο καλείται και πρέπει να θέτει σε εφαρμογή την αξιολόγηση των συγκεκριμένων δαπανών.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό αναφορικά με το μέγεθος των δαπανών του δημοσίου ότι αυτό καθορίζεται εξετάζοντας το μέγεθος των οικονομιών και το είδος τους. Για το λόγο

αυτό, είναι λογικό οι κατά κανόνα μικρές κλειστές οικονομίες να επιθυμούν μεγαλύτερη παρέμβαση του Δημοσίου Τομέα ενώ την ίδια στιγμή οι συγκριτικά μεγαλύτερες ανοιχτές οικονομίες δεν στοχεύουν σε υψηλή παρέμβαση του Δημοσίου Τομέα. Επιπροσθέτως, οι δημόσιες δαπάνες δε χρειάζεται να είναι μεγαλύτερες από το 35% ή το 40 % του Ακαθάριστου Εγχωρίου Προϊόντος (ΑΕΠ) και οι Κυβερνήσεις είναι ικανές να διαχειρίζονται σωστά τους πόρους τους και να πετυχαίνουν τους στόχους τους ακόμα και εάν οι δαπάνες δεν ξεπερνούν το συγκεκριμένο ποσοστό του ΑΕΠ. (Afonso and Schuknecht,2019)

Φυσικά, οι Κυβερνήσεις καλούνται να επιλέξουν κάθε φορά τη βέλτιστη πολιτική δηλαδή την πολιτική η οποία θα επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα και το έργο αυτό δεν είναι εύκολο και απλό. Για την κάλυψη του συγκεκριμένου στόχου απαιτείται να γίνει κατανοητό από το κοινωνικό σύνολο ότι η Κυβέρνηση αφενός έχει στην διάθεση της περιορισμένους πόρους και αφ' ετέρου η πληροφόρηση η οποία διαθέτει είναι ατελής (Boadway,1997). Όπως απεδείχθη μέσα από την επιστημονική έρευνα των Δριτσάκη και Βαζακίδη (2003) όταν οι επικρατούσες συνθήκες στην οικονομία είναι σχετικά σταθερές, χωρίς πολλές διακυμάνσεις και δίχως ακραία φαινόμενα- πολιτικά και κοινωνικά- τα οποία επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, δεν τίθεται ζήτημα αύξησης του όγκου των δημοσίων δαπανών. Το γεγονός αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί εύκολα συνυπολογίζοντας ότι σε μία σταθερή και ομαλή οικονομία η φορολογία αποτελεί το βασικό μέσο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και άντλησης εσόδων για το Κράτος. Συνήθως, σε ομαλές περιόδους δεν είναι επιθυμητή η αύξηση των δημοσίων δαπανών με εξαιρετικά υψηλό ρυθμό διότι βασικός στόχος είναι να μην υπάρξει υπέρβαση των επιθυμητών ορίων φορολογικής επιβάρυνσης. Εντούτοις, αξίζει να σημειωθεί ότι όταν παρατηρείται αύξηση των δαπανών του Δημοσίου οι δαπάνες δε μεγεθύνονται με σταθερό ρυθμό σε βάθος χρόνου.

Γίνεται διαρκώς λόγος στο ευρύτερο κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον για τη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα του Δημοσίου Τομέα. Συχνά, εκδηλώνεται έντονα η δυσανεξία των πολιτών αναφορικά με τα μεγέθη των δαπανών τα οποία λαμβάνουν χώρα με την χρέωση πόρων οι οποίοι προέρχονται από το Ταμείο του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο σκοπός για τον οποίο πραγματοποιούνται οι δημόσιες δαπάνες είναι προκειμένου να υλοποιήσουν διάφορους στόχους και να συμβάλλουν στην αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος και την τόνωση της κοινωνικής ευημερίας. Όπως δηλώνουν οι Neupane,et al.,(2020), οι δαπάνες οι οποίες υλοποιούνται είτε για να γίνουν επενδύσεις στο κομμάτι του Δημοσίου Τομέα είτε για να ολοκληρωθούν έργα , οφείλουν να αναλύονται και να συνεισφέρουν θετικά στα ακόλουθα:

α) να παρέχουν οφέλη στη ζωή των πολιτών και

β) να συμβάλλουν θετικά στην οικονομία του Κράτους.

Επιπροσθέτως, για την υλοποίηση μίας δημόσιας δαπάνης απαιτείται από τους θεσμοθέτες να έχουν πλήρη γνώση για τον στόχο της δαπάνης εκ των προτέρων και να έχουν επιπλέον ορίσει και ένα ανάλογο πλάνο ώστε να υλοποιηθεί η συγκεκριμένη δαπάνη. Με απλά λόγια, η δαπάνη του δημοσίου θεωρείται πως είναι αποτελεσματική όταν υλοποιεί τους στόχους για τους οποίους θεσπίστηκε και η αποτελεσματικότητα αυτή αποτιμάται μέσω ορισμένων δεικτών οι οποίοι μετρούν την πραγματική και τη βέλτιστη δυνητική απόδοση και ύστερα συγκρίνουν τους παραπάνω δείκτες. Επομένως, οι κρατικές δαπάνες λογίζονται ως αποτελεσματικές και συμβάλλουν θετικά στην αναπτυξιακή διαδικασία όταν οδηγούν στη μεγέθυνση της παραγωγής με την προϋπόθεση ότι υπάρχει ορθή διαχείριση των πόρων (υλικών και άυλων). (Κουρλιούρος,2013)

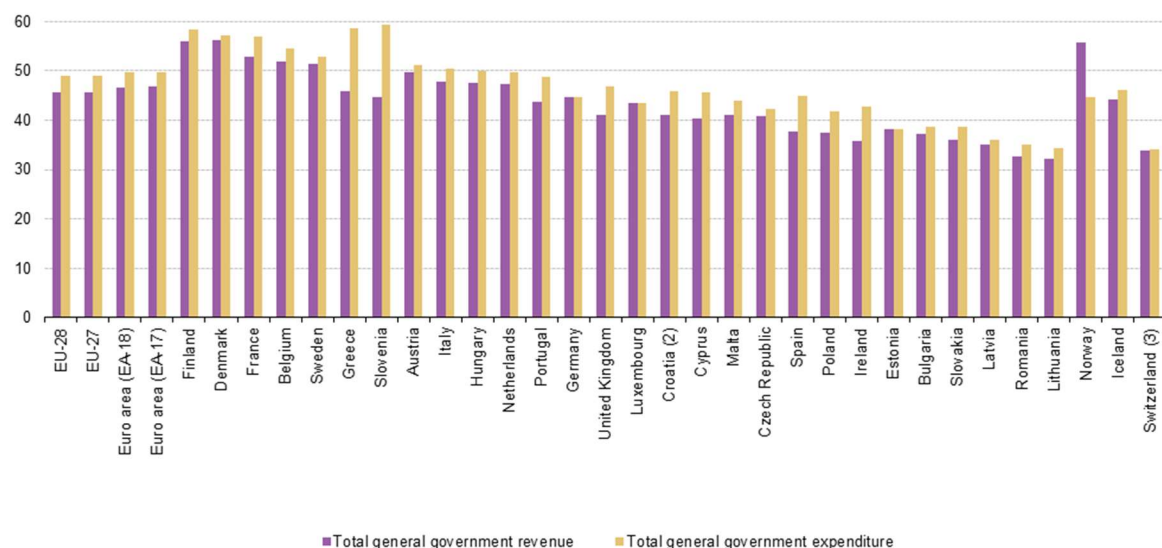
1.2. Σύντομη ιστορική αναδρομή της εξέλιξης των κρατικών δαπανών σε παγκόσμιο και εγχώριο επίπεδο

Από τη μελέτη των Κουρλιούρου κ.ά (2013) προκύπτει ότι οι δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν ανοδική πορεία για δέκα συνεχή έτη για κράτη τα οποία θεωρούνται ανεπτυγμένα. Ειδικότερα, σε χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως στην Ισπανία, Ιταλία, και Ελλάδα έχει σημειωθεί κατά το παρελθόν σημαντική αύξηση των δαπανών του δημοσίου, η οποία οδηγεί μετέπειτα σε υψηλότερα ελλείμματα και μεγαλύτερο χρέος στις οικονομίες των παραπάνω κρατών. Φυσικά, αξίζει να επισημανθεί ότι όταν γίνεται αναφορά στις δαπάνες και στα έσοδα του Κράτους, τα ανάλογα οικονομικά μεγέθη διαφέρουν από χώρα σε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε).

Κάνοντας μία σύντομη αναδρομή στο παρελθόν αναφορικά με τις δαπάνες στην Ελλάδα, παρατηρείται ότι το διάστημα 1950-1986 σημειώνεται αύξηση του μεγέθους του δημοσίων δαπανών η οποία οδηγεί σε συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας στον ιδιωτικό τομέα. Οι μη παραγωγικές δαπάνες, δηλαδή τα κρατικά έξοδα τα οποία εμφανίζονται με τη μορφή επιχορηγήσεων, επιδοτήσεων και δαπανών εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους αγγίζουν τρεις φορές την αντίστοιχη κατηγορία δαπανών των προηγούμενων ετών. Βέβαια, η μεγέθυνση του κρατικού τομέα της οικονομίας δικαιολογείται διότι έπειτα από την εμφάνιση κοινωνικών αναταραχών όπως πολέμους και φυσικές καταστροφές προκύπτει η ανάγκη υλοποίησης επενδύσεων δημοσίου χαρακτήρα λόγω τόσο της παρελθούσας ελάχιστης οικονομικής δραστηριότητας όσο και της ανεπάρκειας του ιδιωτικού τομέα να υλοποιεί δημοσίου χαρακτήρα έργα (Βαβούρας κ.ά,1990).

Την πενταετία 1981-1986, μέσα από στοιχεία τα οποία παρέχονται από τους εθνικούς λογαριασμούς της Ελλάδας προκύπτει αύξηση στις παραγωγικές δαπάνες του Δημοσίου. Αντίθετα, οι μεταβιβαστικές πληρωμές οι οποίες αφορούν το Δημόσιο Τομέα κινούνται με χαρακτηριστικά ανοδική πορεία για πολλά συνεχή έτη μετά το 1974.(Βαβούρας,κ.ά,1990) Ειδικότερα μετά το 1974 σημειώνεται σημαντική αύξηση των καταναλωτικών δαπανών ενώ την ίδια στιγμή οι επενδυτικές δαπάνες σε σχέση με το ΑΕΠ παρουσιάζουν πτωτική πορεία από το 1972 μέχρι και το 1981. Το έτος 1974 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως έτος “ορόσημο” δεδομένου της τροποποίησης στο κομμάτι διάρθρωσης των δαπανών του Δημοσίου, η οποία ήταν αποτέλεσμα μιας αντίστοιχης μεταβολής των μέτρων που ακολούθησε η Κυβέρνηση στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής.

Εν συνεχεία, στο σύνολο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρείται αύξηση στις κρατικές δαπάνες το χρονικό διάστημα 2003-2013, η οποία συνυπάρχει παράλληλα με σταθερή αύξηση των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης. Για την ακρίβεια το 2013 σε διεθνές επίπεδο όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλην της Νορβηγίας, Ελβετίας, Γερμανίας, Εσθονίας και Λουξεμβούργου παρουσιάζουν κρατικές δαπάνες συγκριτικά υψηλότερες από τα αντίστοιχα συνολικά κρατικά έσοδα. Για την ακρίβεια, η Γερμανία, το Λουξεμβούργο, η Ελβετία και η Εσθονία καταφέρνουν να ισοσκελίσουν τις δαπάνες του Δημοσίου με τα έσοδα του Δημοσίου ενώ στη Νορβηγία υπάρχουν πολύ υψηλότερα κρατικά έσοδα σε σύγκριση με τα κρατικά έσοδα. Αξιοσημείωτο γεγονός είναι ότι το 2013 η Ελλάδα και η Σλοβενία σημειώνουν πολύ υψηλότερες κρατικές δαπάνες αναλογικά με τα έσοδα τα οποία λαμβάνουν σε δημόσιο επίπεδο(Πίνακας 1.1). Βασική αιτία για την αύξηση των κρατικών δαπανών αποτελεί η ύπαρξη κρατικών παρεμβάσεων με στόχο την παροχή βοήθειας στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Βέβαια, από το 2013 μέχρι το 2018 παρατηρείται ελάττωση στα μεγέθη των κρατικών δαπανών καθώς και μείωση των κρατικών εσόδων (Πίνακας 1.2).



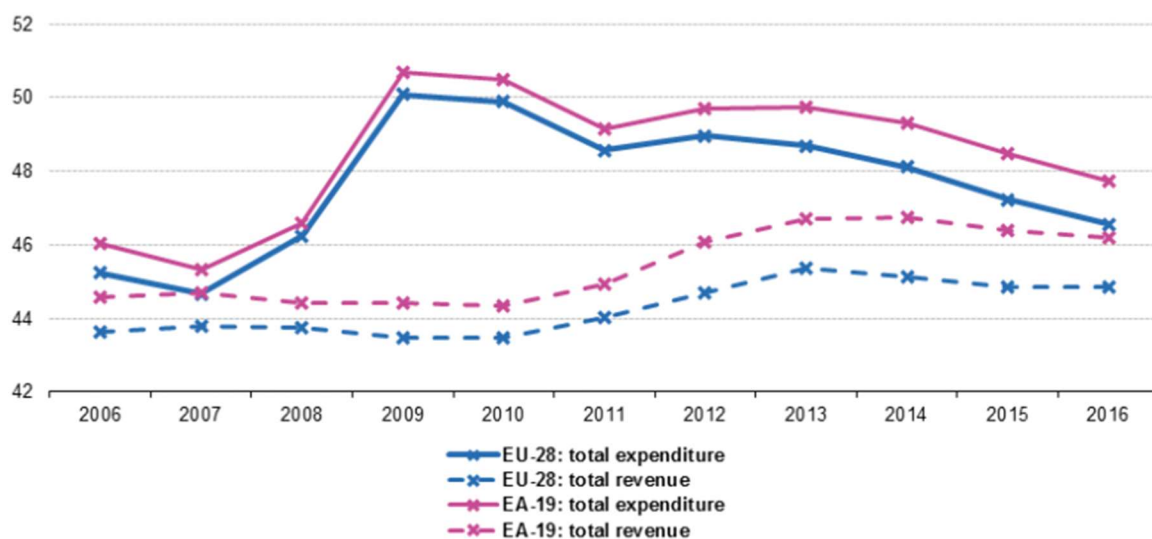
(1) Data ranked in descending order according to the average of total revenue and expenditure. Data extracted on 22.04.2014.

(2) Provisional.

(3) 2012.

Source: Eurostat (online data code: gov_a_main)

Πίνακας 1.1, Eurostat,2013.



(*) Data extracted on 24.04.2017. Note that the y-axis is cut.

Source: Eurostat (online data code: gov_10a_main)

Πίνακας 1.2, Eurostat,2017

1.3. Σύνθεση των Δημοσίων Δαπανών

Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδρά τόσο στο κομμάτι του συνολικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) όσο και στη σύνθεση των κρατικών δαπανών. Η δημοσιονομική πολιτική, η οποία ασκείται στο πλαίσιο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) ακολουθεί

ορισμένους βασικούς κανόνες. Ωστόσο, πολλές φορές η συγκεκριμένη πολιτική παρεκκλίνει διότι εντοπίζονται διαφορές όχι μόνο σε οικονομική βάση αλλά και σε κοινωνικοπολιτικό και πολιτιστικό επίπεδο μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών. Απόρροια των υπαρχουσών μεταβολών είναι η τροποποίηση τόσο του μεγέθους όσο και της σύνθεσης των δαπανών του Δημοσίου. Είναι αλήθεια ότι το μέγεθος των κρατικών δαπανών διαφέρει από χώρα σε χώρα και εκτός του μεγέθους ποικίλλει και η συνάφεια η οποία υπάρχει μεταξύ των Φορέων του Δημοσίου και επηρεάζει τον όγκο των δημοσίων δαπανών. (Ferreiro, et al.,2010)

Πράγματι, παρατηρείται από μελέτη των Ferreiro, et al.,(2010) ότι υπάρχουν τομείς στους οποίους οι δαπάνες οι οποίες πραγματοποιούνται παρουσιάζουν συνάφεια μεταξύ των κρατών ενώ αντίθετα σε άλλους τομείς δεν σημειώνεται σχετική συνάφεια αναφορικά με τις δαπάνες του Δημοσίου. Οι Ferreiro, et al. (2010) υποστηρίζουν πως τομείς όπως η εκπαίδευση, η στέγαση και η υγεία είναι τομείς οι οποίοι παρουσιάζουν τη μικρότερη διασπορά μεταξύ των χωρών αναφορικά με τη διάρθρωση των δαπανών του Δημοσίου. Από την άλλη πλευρά, σε τομείς όπως στην άμυνα, στη δημόσια τάξη και στην ασφάλεια παρατηρείται μεγάλη διασπορά μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε). Είναι λοιπόν ευρέως αποδεκτό ότι υπάρχει μία σύμπτωση απόψεων αναφορικά με τη διάρθρωση των δαπανών του δημοσίου όταν τίθενται ζητήματα τα οποία σχετίζονται με την υγεία, την παιδεία και την στέγαση μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε). Ωστόσο, σε ζητήματα άμυνας και εξωτερικής πολιτικής υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση αναφορικά με τον τρόπο διαχείρισης των δημοσίων δαπανών μεταξύ των διαφόρων ευρωπαϊκών κρατών μελών (Acharya,1972).

Επιπροσθέτως, εκτός από την συνάφεια η οποία εντοπίζεται μεταξύ των Φορέων του Δημοσίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο και της διάρθρωσης των δημοσίων δαπανών, μείζονος σημασίας ζήτημα αποτελεί η σύνδεση μεταξύ της τιμολόγησης των δημοσίων δαπανών και της αξιολόγησης τους. Στην περίπτωση κατά την οποία υπήρχε δυνατότητα υλοποίησης των δημοσίων έργων από ιδιωτικούς φορείς, δηλαδή εάν οι ιδιώτες μπορούσαν μέσω των επιχειρήσεων να διεκδικήσουν μια τιμή στην υπάρχουσα αγορά, τότε δεν θα ήταν καταστροφική η παράλειψη σύνδεσης τιμολόγησης και αξιολόγησης. Εντούτοις, κάτι ανάλογο δεν ισχύει αν σκεφτεί κανείς ότι στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, έργα του Δημοσίου αναλαμβάνουν εταιρείες οι οποίες λειτουργούν υπό καθεστώς μονοπωλίου. Αποδεικνύεται λοιπόν ότι η τιμολογιακή πολιτική φέρει σοβαρό αντίκτυπο στη χρονική ροή αναφορικά με τα καθαρά οφέλη και λειτουργεί ολοκληρωμένα μόνο όταν συνοδεύεται από μία αξιολόγηση του έργου, η οποία εξετάζει εάν επιτεύχθηκε τελικά ο στόχος ή υπήρξε κάποια διαφοροποίηση συγκριτικά με τον στόχο ο οποίος είχε τεθεί εξ αρχής (Acharya,1972).

1.4. Νόμος Wagner and Θεωρία της Κλιμακωτής αύξησης των Δημοσίων Δαπανών

Ο νόμος του Wagner(1883) σχετικά με την κρατική επέκταση διατυπώνεται στα τέλη του 19ου αιώνα ύστερα από εμπειρική μελέτη στις δαπάνες του Δημοσίου στη Γερμανία. Ο συγκεκριμένος νόμος από τότε αποτελεί αντικείμενο μελέτης και θέμα συζήτησης για πολλούς ερευνητές. Δίνονται πολλές ερμηνείες αναφορικά με το περιεχόμενό του νόμου του Wagner και σε γενικές γραμμές παρατηρείται ότι σε αναπτυγμένες χώρες η συσχέτιση μεταξύ των δαπανών του Δημοσίου και της ανάπτυξης της οικονομίας είναι θετική. Η θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατικών δαπανών και της οικονομικής ανάπτυξης δικαιολογείται διότι όταν αυξάνονται οι δαπάνες του Δημοσίου ακολουθεί αναλόγως μία αύξηση των εσόδων του Κράτους.

Οι Peacock and Wiseman (1961) αναπτύσσουν τη θεωρία της κλιμακωτής αύξησης των δημοσίων δαπανών και μέσω της ανάλυσης της περίπτωσης της Μεγάλης Βρετανίας εξάγουν το συμπέρασμα ότι οι δαπάνες του Δημοσίου στη χώρα παρουσιάζουν ανοδική τάση όχι με σταθερό ρυθμό αλλά σε όρους του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Αξίζει να σημειωθεί ότι η κλιμακωτή αύξηση των δημοσίων δαπανών δε λαμβάνει χώρα εξαιτίας των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του Δημοσίου Τομέα αλλά λόγω της πηγής χρηματοδότησης των κρατικών δαπανών. Ωστόσο, παρατηρείται μία βασική διαφοροποίηση στην στάση των πολιτών απέναντι στο θέμα της χρηματοδότησης των κρατικών δαπανών.

Για την ακρίβεια, στην περίπτωση της φορολόγησης οι πολίτες αντιμετωπίζουν το θέμα σχετικά ομαλά διότι κατανοούν ότι η φορολογική επιβάρυνση δικαιολογείται ως ένα βαθμό. Αντίθετα, στην περίπτωση των κυβερνητικών αποφάσεων αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες δεν υπάρχει ένα πρότυπο παρόμοιο με αυτό του μηχανισμού της αγοράς και οι αποφάσεις για την υλοποίηση των δαπανών είναι σχετικά υποκειμενικές. Επομένως, στην συγκεκριμένη περίπτωση δημιουργείται ανασφάλεια στα άτομα τα οποία αισθάνονται πως οι αποφάσεις των πολιτικών σε σχέση με την υλοποίηση κρατικών δαπανών δεν είναι αντικειμενικές και πολλές φορές θεωρούνται μεροληπτικές.

Είναι ευρέως αποδεκτό ότι ο ρυθμός με τον οποίο αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες είναι αποτέλεσμα των πεποιθήσεων των εκάστοτε Κυβερνήσεων αναφορικά τόσο με τα ποσά τα οποία μπορούν να εισπράξουν (δημόσια έσοδα) όσο και με τα επιθυμητά επίπεδα αύξησης των κρατικών δαπανών. Οι δύο αυτοί παράγοντες καθορίζουν το μέγεθος και την στάση του Δημοσίου Τομέα και παρατηρείται ότι σε περιόδους στις οποίες δεν υπάρχουν ακραίες κοινωνικές διαταραχές, οι κρατικές δαπάνες δεν παρουσιάζουν ανοδική τάση. Αντίθετα, όταν οι συνθήκες στην κοινωνία χαρακτηρίζονται από ακρότητες και αστάθεια παρατηρείται

αύξηση στις δαπάνες του δημοσίου. Το γεγονός αυτό συμβαίνει διότι η κοινωνική αναταραχή επιτάσσει την ανάγκη αύξησης της φορολόγησης και οι πολίτες δέχονται να καταβάλλουν υψηλότερους φόρους με στόχο να καλυφθούν οι έκτακτες ανάγκες οι οποίες προκύπτουν προς όφελος της πλειοψηφίας των πολιτών.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ωστόσο ότι πολλές φορές το Κράτος εκμεταλλεύεται τις κρίσεις σε κοινωνικό επίπεδο με σκοπό να διατηρήσει τα αυξημένα έσοδα τα οποία λαμβάνει από τη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, η οποία έχει αυξηθεί εξαιτίας της κρίσης που προήλθε. Επομένως, οι Κυβερνήσεις συχνά κάνουν χρήση των δημοσίων εσόδων ώστε να υλοποιήσουν επενδύσεις και έργα τα οποία πριν την κρίση αδυνατούσαν να πραγματοποιήσουν καθώς δεν είχαν στη διάθεση τους τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους. Συνεπώς, η κλιμακωτή αύξηση των δαπανών του Δημοσίου λαμβάνει χώρα διότι είναι αναγκαίο να προσαρμοστεί η διαφορά ανάμεσα στα δημόσια έσοδα τα οποία επιθυμεί να λάβει το Κράτος και στις δημόσιες δαπάνες τις οποίες πρέπει να υλοποιήσει λόγω των κοινωνικών διακυμάνσεων οι οποίες προκύπτουν. (Βαβούρας,κ.ά,1990)

1.5. Αξιολόγηση Δημοσίων Δαπανών και Στάδια Αξιολόγησης

Η αξιολόγηση των έργων του Δημοσίου είναι ένα ζήτημα το οποίο χρήζει αντιμετώπισης στο χώρο των Δημοσίων Οικονομικών. Πολλές φορές ένας λογικός τρόπος σκέψης δεν αρκεί ώστε να δώσει λύσεις σε προβλήματα τα οποία συνδέονται με θέματα μείζονος σημασίας όπως η αποτελεσματικότητα των κρατικών εξόδων. Σε περιπτώσεις όπου η λογική και το ένστικτό μας αδυνατούν να μας βοηθήσουν να λάβουμε αποφάσεις κρίνεται αναγκαίο να βρεθεί μία διαδικασία ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα (Saaty,1994). Δεν είναι λίγοι οι ερευνητές οι οποίοι έχουν διαπιστώσει όλα αυτά τα χρόνια τα οφέλη της διαδικασίας της αξιολόγησης (Patton,1997;Stake,2004).

Όπως υποστηρίζουν οι Berner and Bronson (2005) οι αξιολογήσεις μπορεί να πάρουν πολλές μορφές, απαιτώντας είτε περισσότερο χρόνο για να υλοποιηθούν είτε λιγότερο και μπορεί να είναι ως προς την σύνθεσή τους είτε απλές είτε σχετικά σύνθετες. Βέβαια, οποιαδήποτε μορφή πάρουν τελικά οι αξιολογήσεις, κάποια βήματα παραμένουν κοινά.

Τα βήματα μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

1. ο καθορισμός των στόχων του προγράμματος,
2. ο προσδιορισμός της σχετικής θεωρίας αναφορικά με το πρόγραμμα,
3. η αποσαφήνιση των κριτηρίων σύμφωνα με τα οποία επιτυγχάνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας,

4. η συλλογή των απαραίτητων δεδομένων και

5. η ερμηνεία των δεδομένων και η απεικόνιση των αποτελεσμάτων σε πραγματικό χρόνο.

Σύμφωνα με τον Μέργο (2002) οι αρμόδιοι αναλυτές οφείλουν να εφαρμόζουν την καταλληλότερη μέθοδο αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών λαμβάνοντας υπόψη τους κάθε φορά τις ανάγκες του εκάστοτε προγράμματος/έργου. Τα δημόσια έργα/προγράμματα υλοποιούνται με στόχο τόσο την προαγωγή του κοινού καλού όσο και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επενδύσεις οι οποίες στοχεύουν σε οικονομική ανάπτυξη και κερδοφορία των επενδυτών. Μια αναλυτική διαδικασία πρέπει να υιοθετείται και να εφαρμόζεται πιστά στην περίπτωση ανάλυσης των δημοσίων δαπανών και όπως έχει δηλώσει ο Saaty (1994) δεν αρκεί η ατομική εμπειρία και η γνώση προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις για θέματα τα οποία αφορούν την ευημερία του κοινωνικού συνόλου, την ποιότητα ζωής των πολιτών και την οικονομική μεγέθυνση. Οι τεχνικές οι οποίες χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση ανάλογων προβλημάτων απαιτούν την πρόσβαση των αρμοδίων υπευθύνων χάραξης πολιτικής σε μεθοδολογίες ανάλυσης των οφελών και κοστών στις επικείμενες λύσεις (Saaty,1994).

Είναι ευρέως αποδεκτό το γεγονός ότι η αξιολόγηση ως διαδικασία αποτελεί χρήσιμο εργαλείο στα χέρια των ηγετών για δύο βασικούς λόγους. Αρχικά, η αξιολόγηση συμβάλλει τα μέγιστα στην κατανόηση του τρόπου σκέψης και σε δεύτερο χρόνο επιδρά στην τελική λήψη απόφασης. Μολαταύτα, η αξιολόγηση πολλές φορές σαν στάδιο παραλείπεται στην πράξη ή εφαρμόζεται ελλιπώς. Οι Mora and Antonis(2012) μέσω μελέτης την οποία διεξάγουν, συμπεραίνουν ότι η αξιολόγηση των δημοσίων έργων ως διαδικασία δεν εγγυάται την τέλεια λειτουργία του Δημοσίου και δεν επιφέρει λύση στα προβλήματα τα οποία αναμένεται να προκύψουν. Ωστόσο, η αξιολόγηση μπορεί να δώσει τη δυνατότητα στα άτομα να κατανοήσουν τον ρόλο τους στον Οργανισμό και να κινητοποιηθούν προκειμένου να υλοποιήσουν τους στόχους τους. (Mora and Antonis,2012)

Μία δαπάνη η οποία υλοποιείται για την εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης ή την πραγματοποίηση μιας δημόσιας επένδυσης πρέπει να αξιολογείται ώστε να εξακριβωθεί ο βαθμός καταλληλότητας της. Οι δαπάνες στο σύνολο τους αξιολογούνται μέσω μεθόδων αξιολόγησης ώστε να γίνει διακριτός ο σκοπός τον οποίο καλούνται να καλύψουν, ο χρόνος ο οποίος απαιτείται για να υλοποιηθούν και εάν τελικά αξίζει η πραγματοποίησή τους. Ασφαλώς, οι μέθοδοι σύμφωνα με τις οποίες αναλύονται τα έργα/προγράμματα είτε στον Δημόσιο είτε στον Ιδιωτικό Τομέα ποικίλλουν. Αξίζει όμως να εστιάσουμε εν συνεχεία σε μία μέθοδο η οποία ξεχωρίζει μεταξύ πολλών και θεωρείται ως η καταλληλότερη μέθοδος αξιολόγησης για

εθνικής φύσεως έργα/προγράμματα και πρόκειται για τη μέθοδο Ανάλυσης Κόστους-Οφέλους.(Neupane,et.al, 2020).

Σύμφωνα με τον [2] OECD (2018) υπάρχουν βασικά στάδια αξιολόγησης μιας δημόσιας πολιτικής και τα στάδια αυτά είναι τα ακόλουθα:

1) η εκ των προτέρων αξιολόγηση: η αξιολόγηση η οποία εφαρμόζεται για την ενίσχυση του έργου/προγράμματος και συμπεριλαμβάνει πρωταρχικούς δείκτες για την απόδοση, απλοποιώντας τις διαδικασίες της εποπτείας και της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

2) η εκ των υστέρων αξιολόγηση: η αξιολόγηση η οποία αφορά προγράμματα/έργα και υλοποιείται σε κυλιόμενη βάση αποβλέποντας στην επίτευξη σύνταξης του Προϋπολογισμού. Στην πραγματικότητα, η διαδικασία της εκ των υστέρων αξιολόγησης διαρκεί αρκετά χρόνια και δεν παρατηρείται συσχέτιση μεταξύ της αξιολόγησης και του Προϋπολογισμού διότι τα αποτελέσματα δεν επιδρούν στις αποφάσεις σχετικά με την εξέλιξη των δημοσίων δαπανών.

3) η αξιολόγηση των δαπανών: η αξιολόγηση η οποία συνδυαστικά με τον Προϋπολογισμό των Επιδόσεων συνεισφέρει στην επίτευξη δύο βασικών σκοπών. Αφενός στόχος της αξιολόγησης των δαπανών είναι ο έλεγχος τους και αιτιολόγηση τους και αφετέρου ο καθορισμός της εξοικονόμησης πόρων στο κομμάτι της Δημοσιονομικής Πολιτικής προκειμένου να υπάρξει προτεραιότητα στους στόχους τους οποίους θέτει η Κυβέρνηση.

Ωστόσο, συχνά παρατηρείται ότι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δεν συμπεριλαμβάνονται στις αποφάσεις του Προϋπολογισμού και οι πολιτικοί δεν έχουν δώσει την πρέπουσα προσοχή στο συγκεκριμένο ζήτημα. Είναι αναγκαίο λοιπόν από την πλευρά της Κυβέρνησης να διασφαλιστεί με κάποιον τρόπο ότι τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων συνυπολογίζονται από τους αρμόδιους προτού υλοποιηθεί η σύνταξη του Προϋπολογισμού. Οι αξιολογήσεις σε χώρες του ΟΟΣΑ κατά κύριο λόγο υλοποιούνται από τα Υπουργεία μολοντί υπάρχουν και Ιδρύματα τα οποία ασχολούνται με την αξιολόγηση των δαπανών όπως και εξωτερικοί φορείς οι οποίοι μπορεί να είναι πανεπιστημιακοί φορείς ή εταιρείες συμβουλευτικού περιεχομένου. Στα περισσότερα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ η αξιολόγηση η οποία υλοποιείται γίνεται στα πλαίσια μιας καθοδήγησης από την Κεντρική Κυβέρνηση ([2]OECD,2018). Αν και παρατηρείται ότι το 2016 υπάρχει βελτίωση αναφορικά με τη διαθεσιμότητα ιδρυμάτων τα οποία διεξάγουν τις αξιολογήσεις, τα αποτελέσματα φανερώνουν ότι από το 2011 μέχρι και το 2016 δεν υπάρχει ουσιαστική διαφοροποίηση διότι Οργανισμοί και Υπουργεία εξακολουθούν να θεωρούνται ως οι πλέον αρμόδιοι φορείς για την διεξαγωγή αξιολογήσεων(OECD,2016).

Η παρουσία των αξιολογητών απαιτείται ειδικά όταν είναι υπαρκτή μία ασαφής συσχέτιση μεταξύ των πόρων οι οποίοι απαιτούνται στον Προϋπολογισμό και των εκροών οι οποίες υπάρχουν. Επομένως, υψίστης σημασίας ζήτημα είναι να γίνει κατανοητό ότι οι αναλυτές θα

πρέπει από την μία πλευρά να έχουν τις ειδικές γνώσεις αναφορικά με την κατάρτιση του Προϋπολογισμού και από την άλλη πλευρά είναι αναγκαίο να διαθέτουν το τεχνικό υπόβαθρο. Φυσικά, υπάρχουν λόγοι οι οποίοι μπορεί να οδηγήσουν σε μη ορθή αξιολόγηση και τις περισσότερες φορές η ελλιπής αξιολόγηση είναι αποτέλεσμα λανθασμένων πολιτικών, κακού σχεδιασμού, υλοποίησης και μη ορθής διαχείρισης του προγράμματος. (OECD,2018)

1.6. Προϋπολογισμός με βάση τις επιδόσεις

Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να γίνει μία σύντομη αναφορά στο κομμάτι του Προϋπολογισμού βάσει των επιδόσεων διότι το συγκεκριμένο δημοσιονομικό μέτρο όταν συνυπάρχει με την αξιολόγηση μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά την αποτελεσματικότητα της απόδοσης του δημοσίου χρήματος. Με απλά λόγια, ο Προϋπολογισμός βάσει των επιδόσεων λειτουργεί συμπληρωματικά στον ήδη υπάρχοντα Προϋπολογισμό και στην ουσία αποτελεί ένα εργαλείο το οποίο σχεδιάστηκε με στόχο την επίτευξη της βέλτιστης απόδοσης, η οποία είναι αποτέλεσμα της αξιολόγησης των έργων/προγραμμάτων και της αξιολόγησης των δαπανών. ([2]OECD, 2018)

Ο OECD διακρίνει τέσσερα (4) είδη Προϋπολογισμού βάσει των επιδόσεων:

1)Παρουσίαση του Προϋπολογισμού με βάση τις επιδόσεις.

Στην συγκεκριμένη περίπτωση απεικονίζονται τα αποτελέσματα και οι δείκτες απόδοσης σε ένα άλλο φύλλο από αυτό του Προϋπολογισμού. Αν και υπάρχει διαφάνεια αναφορικά με τις προτεραιότητες της Κυβέρνησης για τη χάραξη δημοσιονομικής πολιτικής, εντούτοις υπάρχει ορατός ο περιορισμός σχετικά με την επίδραση των πληροφοριών απόδοσης στις δαπάνες διότι οι πληροφορίες της απόδοσης διαχωρίζονται από τις δαπάνες του Προϋπολογισμού. Η Ιταλία ανήκει στις χώρες οι οποίες υιοθετούν το συγκεκριμένο μοντέλο Προϋπολογισμού.

2) Προϋπολογισμός με βάση την πληροφόρηση επίδοσης.

Αποτελεί το πλέον φιλόδοξο εγχείρημα διότι στην παρούσα περίπτωση υπολογισμός της απόδοσης στο έγγραφο του Προϋπολογισμού και ο Προϋπολογισμός συντάσσεται με βάση τα Προγράμματα. Οι χώρες οι οποίες υιοθετούν το συγκεκριμένο μοντέλο επιδιώκουν να καθορίσουν εκ νέου προτεραιότητες για τις δαπάνες και για το λόγο αυτό το μεγαλύτερο μέρος

αναφορικά με την αρμοδιότητα του ελέγχου άπτεται στους διαχειριστές των προγραμμάτων. Μεταξύ των χωρών οι οποίες εφαρμόζουν τον Προϋπολογισμό με βάση την πληροφόρηση επίδοσης βρίσκονται η Νέα Ζηλανδία, η Αυστρία, η Γαλλία, η Ιαπωνία, η Ολλανδία και η Σουηδία.

3) Προϋπολογισμός με βάση τις επιδόσεις της Διοίκησης.

Υπάρχει και εστιάζει στη διοικητική επίπτωση και τις μεταβολές στην οργάνωση οι οποίες είναι απότοκος της συσχέτισης των στοιχείων του Προϋπολογισμού και της επίδοσης. Χώρες οι οποίες λειτουργούν με τον Προϋπολογισμό με βάση τις διοικητικές επιδόσεις είναι η Φινλανδία, ο Καναδάς, το Μεξικό και το Ηνωμένο Βασίλειο.

4) Άμεσος Προϋπολογισμός με βάση τις επιδόσεις.

Η παρούσα μορφή προϋπολογισμού συνδέει αποτελέσματα με πόρους με έναν άμεσο τρόπο και δεν εφαρμόζεται σε καθολικό επίπεδο στις χώρες του ΟΟΣΑ. Ειδικότερα, ο άμεσος Προϋπολογισμός με βάση τις επιδόσεις υιοθετείται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει λόγος χρηματοδότησης, όπως στην περίπτωση κρατικών έργων τα οποία σχετίζονται με την εκπαίδευση και την υγεία.

Είναι χρήσιμο να επισημάνουμε ότι οι αξιολογήσεις στην πραγματικότητα έχουν ελάχιστη επίδραση στη Δημοσιονομική Πολιτική και αυτό συμβαίνει διότι η αξιολόγηση είναι αποκεντρωμένη από τον Προϋπολογισμό βάσει των Επιδόσεων. Επομένως, δημιουργούνται ουσιαστικές καθυστερήσεις μεταξύ της υλοποίησης των πολιτικών και της αξιολόγησής τους εξαιτίας της ανυπαρξίας συσχέτισης της αξιολόγησης με τον Προϋπολογισμό.(OECD,2016)

Από τα στοιχεία του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Απόδοσης (ΟΟΣΑ) προκύπτει ότι είκοσι τέσσερα (24) κράτη μέλη του ΟΟΣΑ κάνουν χρήση εκθέσεων και αξιολογήσεων απόδοσης από Φορείς ή Υπουργεία προκειμένου να συντάξουν τον Προϋπολογισμό. Ειδικότερα, δεκαπέντε (15) χώρες και μεταξύ αυτών η Χιλή, το Μεξικό και η Ολλανδία μέσω του Προϋπολογισμού βάσει των Επιδόσεων έχουν συμβάλλει στη βελτιστοποίηση των Δημοσίων Οικονομικών με τη μορφή μετρήσιμων ή μη μετρήσιμων βελτιστοποιήσεων ενώ πέντε (5) χώρες έχουν κρατήσει ουδέτερη στάση αναφορικά με το εάν συνεισφέρει ο Προϋπολογισμός βάσει των επιδόσεων (Γαλλία, Ιρλανδία, Σουηδία, Πορτογαλία και ΗΠΑ). Ωστόσο, υπάρχουν τέσσερις (4) χώρες (Τσεχία, Ισραήλ, Ιταλία και Πολωνία) οι οποίες

δηλώνουν ότι δεν υπάρχει βελτίωση στη δημοσιονομική τους κατάσταση λόγω της ύπαρξης του Προϋπολογισμού επί των επιδόσεων.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΟΦΕΛΟΥΣ

2.1. Ανάλυση Κόστους Οφέλους - Εννοιολογική Προσέγγιση

Είναι αξιοσημείωτο ότι μολονότι οι στοιχειώδεις αρχές οι οποίες διέπουν την αξιολόγηση είναι απλές, πολλές φορές δεν είναι εύληπτες. Μία κυβερνητική πολιτική, η οποία αναφέρεται σε δαπάνη του Δημοσίου και σύμφωνα με την οποία υπάρχει όφελος σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, μπορεί να αξιολογηθεί από ομάδα επαγγελματιών και υπάρχει πληθώρα κριτηρίων τα οποία αναλύονται για τον στόχο αυτό από την Κυβέρνηση. Οι Boardman, et.al (2018) δίνουν μεγάλη βαρύτητα στο λόγο Οφέλους Κόστους και την επίδραση την οποία φέρει το κριτήριο αυτό στην ανάλυση των κρατικών δαπανών.(Garcia and Heckman,2002).

Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) αποτελεί ένα βασικό εργαλείο μέσω του οποίου μπορεί να επιτευχθεί :

- 1) η ποσοτικοποίηση των κοινωνικών αποτελεσμάτων (συνεπειών) από την ολοκλήρωση του προγράμματος/έργου και
- 2) η σύγκριση μεταξύ οφελών και κοστών σε χρηματικούς όρους. (Kourmans,et.al, 2020).

Στην ουσία μέσω της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους, η Κυβέρνηση μπορεί να πάρει μία απόφαση σχετικά με το αν αξίζει να αναλάβει ένα δημόσιο έργο ή να προβεί σε μία δημόσια δαπάνη. Αν και υπάρχουν διάφοροι τρόποι ώστε να επιτευχθεί μία ανάλογη εκτίμηση, η Ανάλυση Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) θεωρείται σαφώς μία καλή επιλογή για έργα τα οποία χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο. Βέβαια, όπως συμπεραίνει ο Musgrave (1969), η Ανάλυση Κόστους Οφέλους μπορεί να αποδειχθεί επιτυχημένη μόνο όταν ληφθούν υπόψη των αναλυτών οι γραμμές και οι περιορισμοί που θέτουν οι Κυβερνήσεις και όταν εντοπιστούν τα οφέλη τα οποία προκύπτουν σε ενδιάμεσα στάδια της ανάλυσης. Δεν υπάρχει μαγική συνταγή η οποία ακολουθείται πιστά και δια παντός κατά την υλοποίηση της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους για τις δαπάνες του Δημοσίου διότι δεν υπάρχει διαθέσιμη η τυποποίηση της αναγκαίας πληροφόρησης.

Βέβαια, είναι αξιοσημείωτο ότι μία μέθοδος Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (Cost Benefit Analysis) διαφέρει από μία αμιγώς τεχνική ή οικονομική αξιολόγηση η οποία εφαρμόζεται και

χρησιμοποιείται συνήθως σε αναλύσεις για ιδιωτικές επενδύσεις/προγράμματα. Με απλά λόγια, η Ανάλυση Κόστους Οφέλους (CBA) αποτελεί μία εκτίμηση των επιπτώσεων την οποία επιφέρει το συγκεκριμένο έργο σε κοινωνικό οικονομικούς όρους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2006). Όπως υποστηρίζουν οι Thomson, et.al (2019), ο σκοπός για τον οποίο διεξάγεται μια κοινωνικοοικονομική αξιολόγηση είναι προκειμένου να εντοπιστούν και να εκτιμηθούν οι άμεσες αλλά και οι έμμεσες συνέπειες οι οποίες σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος. Είναι λοιπόν προφανές ότι στην περίπτωση κατά την οποία οι αξιολογητές ενδιαφέρονται να εξάγουν συμπεράσματα, τα οποία αφορούν τα γενικότερα οφέλη και κόστη σε κρατικό επίπεδο, κάνουν χρήση της κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης. Η κοινωνικοοικονομική ανάλυση δεν εστιάζει αποκλειστικά στις άμεσες συνέπειες, πρακτική την οποία εφαρμόζει η οικονομικο- τεχνική ανάλυση αδιαφορώντας για τις έμμεσες απώλειες και κέρδη.

Ειδικότερα, η Ανάλυση Κόστους Οφέλους η οποία εφαρμόζεται στην αξιολόγηση των δημοσίων έργων πρακτικά πρέπει να απαντά σε δύο κρίσιμα ερωτήματα:

1. εάν το όφελος είναι μεγαλύτερο από το κόστος της πολιτικής η οποία εξετάζεται και
2. εάν το όφελος το οποίο προκύπτει από την κατάργηση της πολιτικής των δημοσίων δαπανών είναι υψηλότερο από το κόστος της παραπάνω κατάργησης.

Στην πρώτη περίπτωση είναι εμφανές ότι αξίζει από πλευράς της Κυβέρνησης να αναλάβει το έργο ή την επένδυση μόνο όταν το κόστος είναι κατώτερο του οφέλους. Αντίστοιχα στη δεύτερη περίπτωση προκύπτει ότι η Κυβέρνηση ευνοείται από την κατάργηση της δράσης όταν τα οφέλη από την κατάργηση υπερτερούν του κόστους της συγκεκριμένης κατάργησης. (Μέργος, 2002)

Η παρούσα μέθοδος αξιολόγησης οφείλει να αποτιμά σε χρηματικούς όρους τόσο τα οφέλη όσο και τα κόστη τα οποία θα προκύψουν στην περίπτωση την οποία το έργο υλοποιηθεί αλλά και τα αντίστοιχα κόστη και οφέλη στην περίπτωση κατά την οποία έργο οι δημόσιοι φορείς δεν αναλάβουν το έργο. Η ΑΚΟ συνιστά λοιπόν μία συγκριτική μορφή αξιολόγησης και όταν υλοποιείται εκτιμά την καταλληλότητα μιας δαπάνης κάνοντας χρήση είτε των μακροοικονομικών είτε των μικροοικονομικών δεικτών. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2006)

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι μία Ανάλυση Κόστους Οφέλους δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να εφαρμόζεται ως 'πανάκια'. Απεναντίας, έργο της είναι να συνεισφέρει τα μέγιστα στην συνοπτική παρουσίαση του συνόλου των πληροφοριών οι οποίες απαιτούνται ώστε να αξιολογηθεί η δαπάνη και τελικά να αποφασιστεί αν θα υλοποιηθεί ή όχι. Η κρισιμότητα της προαναφερόμενης απόφασης είναι ζωτικής σημασίας για την Κυβέρνηση και την οικονομία του κράτους διότι ακόμη και στην περίπτωση της αξιολόγησης απαιτούνται πόροι για την

υλοποίηση της. Επομένως, χρειάζεται εκ των προτέρων να ερευνηθεί αν υπάρχει σκοπιμότητα για την εκπόνησης μιας ανάλογης μορφής αξιολόγησης η εάν πρόκειται για μία δαπάνη για την οποία δεν υπάρχει λόγος ανάληψης.

Η παρούσα μέθοδος αξιολόγησης των δαπανών βρίσκει εφαρμογή σε διάφορες ευρωπαϊκές και μη ευρωπαϊκές χώρες και σε διαφόρους κλάδους, μεταξύ αυτών φυσικά και στον κλάδο της Οικονομικής Επιστήμης. Όπως υποστηρίζουν οι Kourmans and Mouter (2020), η Ανάλυση Κόστους Οφέλους η οποία υλοποιείται για την αξιολόγηση δημοσίων έργων είναι μία ανάλυση η οποία λαμβάνει χώρα στο ευρύτερο πλαίσιο των Οικονομικών της Ευημερίας. Τα Οικονομικά της Ευημερίας παρέχουν το υπόβαθρο για την ύπαρξη μίας σύγκρισης των εναλλακτικών συνθηκών όπως την πιθανότητα να προβεί η Κυβέρνηση στην υλοποίηση μιας δαπάνης ώστε να συνεισφέρει μέσω της προαναφερόμενης δαπάνης στον αρχικό στόχο τον οποίο έχει θέσει έναντι της πιθανότητας να προχωρήσει στην υλοποίηση του σκοπού αυτού χωρίς την πραγματοποίηση της σχετικής δαπάνης. Η θεωρία η οποία παρέχεται στα Οικονομικά της Ευημερίας συνεισφέρει στο κομμάτι των δημοσίων οικονομικών και βρίσκει εφαρμογή στην ανάλυση των κυβερνητικών αποφάσεων αναφορικά με οικονομικά θέματα σε ένα Κράτος.

2.2. Οφέλη και Κόστη κατά τη διεξαγωγή Ανάλυσης Κόστους Οφέλους

Η βαρύτητα η οποία δίνεται στα οφέλη και στα κόστη πρέπει να είναι ισότιμη και αυτό είναι ένα θέμα στο οποίο οι αρμόδιοι αναλυτές οφείλουν να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή. Αποτελεί συχνό φαινόμενο η Ανάλυση Κόστους Οφέλους η οποία υλοποιείται και εστιάζει στο ανθρώπινο δυναμικό, στην υγεία και στην παιδεία και υλοποιείται μέσω Κυβερνητικών Προγραμμάτων, να προσδίδει διαφορετική βαρύτητα σε οφέλη και κόστη. Τα αποτελέσματα μίας ανάλογης πολιτικής πιθανόν να αποβούν μοιραία. Άρα, ο υπολογισμός (μέτρηση) των οφελών για τις σημερινές γενιές αλλά και τις γενιές που θα ακολουθήσουν δεν είναι απλή υπόθεση (Garcia and Heckman, 2022).

Κατά την πραγματοποίηση σύγκρισης των κοστών και των οφελών πρέπει να διασφαλίζεται ότι η μέθοδος χρησιμοποιείται σωστά. Με απλά λόγια, μία μέθοδος Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) δεν αποτελεί τίποτα περισσότερο από μία τεχνική λήψης αποφάσεων η οποία συνδέεται με κάποια μορφή εκτιμήσεων είτε σε πολιτικό είτε σε κοινωνικό επίπεδο, το πλαίσιο των οποίων προκαθορίζεται από την αρχή. (Prest, et.al, 1965)

Υψίστης σημασίας ζήτημα για την υλοποίηση μιας Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) αποτελεί ο σαφής προσδιορισμός των οφελών και των κοστών. Σε περίπτωση που δεν

καθοριστούν με σαφήνεια τα οφέλη και τα κόστη, ενέχει ο κίνδυνος να συμπεριληφθούν δευτερεύοντα οφέλη την στιγμή που δεν συμπεριλαμβάνονται δευτερεύοντα κόστη και μία τέτοια κατάσταση μπορεί να οδηγήσει σε στρέβλωση των αποτελεσμάτων. Είναι αξιοσημείωτο ότι τα αποτελέσματα μιας εσφαλμένης επισημάνσης οφελών και κοστών είναι ικανά να επιφέρουν συντριπτικές συνέπειες διότι η ανάλυση είναι ικανή να παρουσιαστεί πολύ ευνοϊκότερη από ότι είναι στην πραγματικότητα. (Μέργος ,2002)

Συγκεκριμένα, τα βασικά στοιχεία οφέλους σε μία αξιολόγηση δαπανών θεωρούνται η ευημερία των πολιτών και η ανάπτυξη της χώρας ενώ παράλληλα τα κυριότερα στοιχεία κόστους είναι οι δαπάνες της εκάστοτε επένδυσης. Βέβαια, η χρήση της ΑΚΟ δεν περιορίζεται σε κρατικό επίπεδο και αυτό είναι ορατό διότι τόσο δημόσιοι οργανισμοί όσο και ιδιωτικές εταιρείες χρησιμοποιούν το εργαλείο αυτό με βασικό στόχο την αξιολόγηση των επενδυτικών τους προτάσεων. Η βασική διαφοροποίηση συνίσταται στο γεγονός ότι στο ιδιωτικό κομμάτι τα κόστη και οφέλη περιορίζονται στην ανάλυση συμφερόντων των ιδιωτών ενώ στο δημόσιο τομέα η ΑΚΟ βρίσκει εφαρμογή στην αξιολόγηση δημοσίων έργων /επενδύσεων και συνιστά μία Κοινωνική ΑΚΟ (Koopmans,et.al, 2020). Εντούτοις, στην παρούσα εργασία, αντικείμενο μελέτης αποτελούν μόνο οι κρατικές δαπάνες διότι αντιμετωπίζονται με εντελώς διαφορετικό τρόπο σε σύγκριση με τις ιδιωτικές δαπάνες και συνεπώς δημόσιες και ιδιωτικές δαπάνες δεν μπορούν να ενταχθούν σε μία κοινή κατηγορία.

Αρχικά, έργα τα οποία υλοποιούνται με πόρους (χρήματα) του Δημοσίου δημιουργούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις και το απαραίτητο "έδαφος" προκειμένου να υλοποιηθούν αντίστοιχα έργα στον ιδιωτικό τομέα. Το γεγονός αυτό συνιστά ένα σημαντικό όφελος το οποίο είναι απότοκος της κρατικής δαπάνης (Garcia and Heckman, 2002). Ωστόσο, δεν συμπεριλαμβάνονται στα οφέλη της ΑΚΟ οι πληρωμές των ιδιωτών προς το Κράτος, όπως οι φόροι οι οποίοι μεγεθύνονται εξαιτίας της εισοδηματικής αλλαγής των πολιτών προς τα πάνω παρότι συνιστούν έσοδα για το Κράτος. Εάν αναζητά κάποιος το λόγο για τον οποίο συμβαίνει κάτι ανάλογο, η απάντηση είναι απλή και έγκειται στο γεγονός ότι ως όφελος στην ΑΚΟ ορίζεται οτιδήποτε συνιστά εξοικονόμηση πόρων σε απώλειες οι οποίες εντοπίζονται στο κομμάτι της κοινωνικής πρόνοιας (Garcia and Heckman,2002). Συνεπώς, ως κοινωνικό όφελος το οποίο απορρέει από την χρηματοδότηση ενός δημοσίου έργου δε νοείται σε καμία περίπτωση οποιαδήποτε μεταβίβαση.

Επιπροσθέτως, συνίσταται ιδιαίτερη σύνεση κατά τη διεξαγωγή ποσοτικοποίησης των κοστών και των οφελών. Είναι σύνηθες ποικίλα έργα να επιζητούν την προσοχή των αρμοδίων υπευθύνων για χρηματοδότηση ενώ την ίδια στιγμή πρόκειται είτε για υπάρχοντα έργα σε διαφορετικό στάδιο είτε για έργα τα οποία είναι τα ίδια κατ' ουσίαν αλλά σε άλλη μορφή.

Ειδικότερα, ο σωστός υπολογισμός του κόστους από την πλευρά των αναλυτών προϋποθέτει την πραγματοποίηση εκτίμησης του συνολικού κοινωνικού κόστους το οποίο προκύπτει από τη χρηματοδότηση του έργου/προγράμματος και μέσα στο συνολικό κόστος συμπεριλαμβάνονται τυχόν στρεβλώσεις οι οποίες οφείλονται στη φορολόγηση και στα κόστη τα οποία προκύπτουν από το δανεισμό. Όπως δήλωσε ο Jha(1995) στα κόστη πρέπει να περιλαμβάνεται οτιδήποτε αφορά τα πραγματικά κόστη. Ωστόσο, η συνολική δαπάνη και η πηγή χρηματοδότησης για ένα έργο του Δημοσίου δεν είναι συνήθως γνωστές.(Garcia and Heckman,2022)

Επιπροσθέτως, ιδιαίτερη προσοχή κατά την Ανάλυση Κόστους Οφέλους πρέπει να δίνεται στη βαρύτητα που δίνεται στα κόστη και στα οφέλη διότι η βαρύτητα στα οφέλη τυχάνει να είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη βαρύτητα η οποία αφορά τα κόστη. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται ως ένα βαθμό διότι τα κόστη τα οποία αφορούν την κάλυψη αναγκών σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η περίθαλψη και το ανθρώπινο δυναμικό δεν θεωρούνται ποτέ τόσο υψηλά σε σχέση με την επίδραση την οποία θα επιφέρουν στο κοινωνικό σύνολο τα ανάλογα προγράμματα. Δεν είναι τυχαίο ότι η Κυβέρνηση προωθεί και υλοποιεί προγράμματα σε τομείς μείζονος σημασίας, όπως τομείς σχετικούς με την υγεία, την παιδεία και το ανθρώπινο κεφάλαιο. Με τον τρόπο αυτό, το Κράτος στοχεύει στην ανάπτυξη κατανοώντας ότι η ωφέλεια από την υλοποίηση δαπανών για ανάλογα προγράμματα είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη ωφέλεια από την διεκπεραίωση προγραμμάτων επιχορήγησης επενδύσεων κεφαλαίου σε διάφορους τομείς όπως την ύδρευση και τις κατασκευές (Μέργος,2002). Ειδικότερα, ο Μέργος (2002) αναφέρει ότι ο στόχος της Κυβέρνησης είναι διττός και επικεντρώνεται τόσο στη θέσπιση συστημάτων αξιολόγησης όσο και στην επιλογή του κατάλληλου Ανθρώπινου Δυναμικού το οποίο είναι αρμόδιο για την υλοποίηση των έργων της Κυβέρνησης. Βέβαια, η μεθοδολογία Ανάλυσης Κόστους Οφέλους δεν αναπτύχθηκε στο βαθμό τον οποίο αναμενόταν και τελικά συμβάλλει ως μεθοδολογία ελάχιστα στο κομμάτι της αξιολόγησης των κρατικών εξόδων. Αντίθετα, είθισται η αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών να έχει δώσει τη θέση της στην παροχή πληροφοριών μέσω ενός Τεχνικού Δελτίου στο οποίο παρουσιάζονται αποκλειστικά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά μιας δημόσιας δαπάνης.(Μέργος,2002)

2.3. Βήματα επίτευξης των στόχων στην Ανάλυση Κόστους Οφέλους

Η επιτυχία σε μία Ανάλυση Κόστους Οφέλους εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Μάλιστα, υπάρχουν ορισμένα βήματα τα οποία εάν οι αρμόδιοι αναλυτές ακολουθήσουν υπάρχουν πολλές πιθανότητες να εξαχθούν σαφή αποτελέσματα αναφορικά με την εκτίμηση για τα κόστη και τα οφέλη τα οποία απορρέουν από το αντίστοιχο δημόσιο πρόγραμμα ή έργο.

Τα βήματα αυτά σύμφωνα με τον Korlan (1999) συνοψίζονται στα ακόλουθα:

1. Καθορισμός των ενδιαφερόμενων φορέων σχετικά με την πραγματοποίηση ενός έργου/προγράμματος: οι αναλυτές χρειάζεται να ορίζουν με σαφήνεια την ομάδα των ατόμων η οποία θα στρέψει την προσοχή της στο συγκεκριμένο έργο.
2. Περιγραφή του προγράμματος: είναι επιθυμητό να υπάρξει μία παρουσίαση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του προγράμματος και των αδυναμιών οι οποίες σχετίζονται αυτό.
3. Εστίαση στις μεθόδους αξιολόγησης: χρειάζεται να διερευνηθούν οι πιθανές μέθοδοι αξιολόγησης των δαπανών του Δημοσίου.
4. Συλλογή στοιχείων τα οποία αποδεικνύουν τις μεθόδους: είναι σημαντικό να υπάρχει επιστημονική βιβλιογραφία η οποία υποστηρίζει την ύπαρξη των τεχνικών ανάλυσης.
5. Σύνοψη των αποτελεσμάτων: η αξιολόγηση πρέπει να εξάγει ορισμένα βασικά συμπεράσματα και τα αποτελέσματα αυτά πρέπει να αποτυπώνονται.
6. Διασφάλιση εφαρμογής των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης: είναι σπουδαίο για τους αναλυτές να διασφαλίζουν ότι τα αποτελέσματα τα οποία εξάγονται βρίσκουν εφαρμογή στην πράξη.

Πέρα από την υλοποίηση των βημάτων τα οποία σχετίζονται με την Ανάλυση Κόστους Οφέλους πρέπει να διασφαλίζεται από την Κυβέρνηση ότι η ευημερία των πολιτών εναρμονίζεται με τις αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων κατά την προσπάθεια επίτευξης ενός σκοπού. Φυσικά, ο όρος “ευημερία” είναι σχετικά γενική έννοια και επομένως χρειάζεται να ορίζεται με ακρίβεια για το σύνολο των πολιτών σε ένα Κράτος.

2.4. Κίνδυνοι κατά τη διάρκεια υλοποίησης της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους

Είναι σημαντικό η Ανάλυση Κόστους Οφέλους να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις μεγάλων έργων για να αξιολογείται εάν αξίζει να λάβει χώρα η συγχρηματοδότηση του έργου.

Ωστόσο, όπως επισημαίνουν οι Prest and Turvey (1965) η ΑΚΟ δεν φαίνεται εκ του αποτελέσματος να είναι τόσο λειτουργική όσο περιμένουν οι θεωρητικοί επιστήμονες διότι σε περιπτώσεις αξιολόγησης μεγάλων δημοσίων επενδυτικών προτάσεων σε σχετικά μικρές

οικονομίες μία υλοποίηση Ανάλυσης Κόστους Οφέλους δύναται να επιφέρει τρομακτικά ολέθριες συνέπειες. Συγκεκριμένα, στις υποανάπτυκτες χώρες μια Ανάλυση Κόστους Οφέλους μπορεί να βρει ελάχιστη εφαρμογή διότι όταν γίνεται λόγος για σπουδαίο αριθμό επενδυτικών προτάσεων οι διαρθρωτικές αλλαγές οι οποίες αναμένεται να επέλθουν είναι μεγάλες στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Φυσικά, το γεγονός αυτό δεν δικαιολογεί σε καμία περίπτωση τον αποκλεισμό της συγκεκριμένης μεθοδολογίας σε οικονομίες μικρότερου μεγέθους καθώς σε θεωρητικό επίπεδο η προαναφερόμενη μέθοδος μπορεί να επιφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα.(Prest and Turvey,1965).

Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους είναι μία ευρέως διαδεδομένη μεθοδολογία στην οποία όμως πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε ορισμένα σημεία διότι παρατηρούνται κενά τα οποία πιθανόν να αποτελέσουν “παγίδα” στην οποία θα υποπέσουν οι αναλυτές (Μέργος, 2002). Μία Ανάλυση Κόστους Οφέλους, όπως είδαμε παραπάνω, αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο ώστε να επιτευχθεί ο τελικός στόχος δηλαδή η υλοποίηση ενός έργου/προγράμματος. Οι αποφάσεις της Κυβέρνησης επηρεάζονται από το περιεχόμενο των αξιολογήσεων και όπως είναι λογικό η εμπειρία του κάθε ατόμου, η οποία είναι μοναδική, είναι ικανή να οδηγήσει στη μεγέθυνση του παράγοντα “υποκειμενικότητα” σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο παράγοντα κατά την ανάλυση των Κρατικών Δαπανών.

Οι Kourmans and Mouter (2020) παρατηρούν ότι η Ανάλυση Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) στο κομμάτι των δαπανών του δημοσίου δεν είναι μία απλή διαδικασία. Δεν είναι λίγες οι φορές κατά τις οποίες κρίνεται αναγκαίο να υιοθετηθούν “ad hoc” υποθέσεις, είτε γιατί το επιτάσσουν οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες, είτε διότι όλα τα Κράτη δεν λειτουργούν μέσα στα πλαίσια κεφαλαιοποιητικών συστημάτων, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα, η οποία στον ασφαλιστικό τομέα ακολουθεί διαδικασίες με βάση τα διανεμητικά κριτήρια. Όταν γίνεται λόγος για διανεμητικά κριτήρια σημαίνει ότι το κράτος καλείται να προβεί σε δαπάνες ώστε να καλύψει τα ελλείμματα των κοινωνικά ασφαλιζόμενων και τα χρήματα τα οποία δαπάνα είναι πόροι οι οποίοι προέρχονται από τον Προϋπολογισμό του Κράτους. Άρα, είναι εμφανές ότι σε μία ανάλογη περίπτωση χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή ενώ την ίδια στιγμή απαιτείται επιστημονική γνώση για την υλοποίηση μιας Ανάλυσης Κόστους Οφέλους.

Επίσης, οι Kourmans and Mouter (2020) τονίζουν ότι οι αναλυτές οι οποίοι ασχολούνται με την εκπόνηση μιας ΑΚΟ πρέπει να έχουν κατά νου ότι πάντα ελλοχεύει ο κίνδυνος οι πολιτικοί να χρησιμοποιήσουν το συγκεκριμένο είδος αξιολόγησης ως μέσο επίτευξης των προσωπικών τους συμφερόντων. Παρά το γεγονός ότι συχνά οι Κυβερνήσεις υποστηρίζουν σε αντιπαραθέσεις τους με κόμματα της αντιπολίτευσης ότι η ΑΚΟ αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων, όπως φαίνεται εκ του αποτελέσματος η

αντιμετώπιση τους διαφέρει κατά πολύ όταν τα ίδια άτομα καλούνται να λάβουν αποφάσεις αναφορικά με την υλοποίηση Ανάλυσης Κόστους Οφέλους προτού προβούν σε μία δημόσια δαπάνη. Μία μεροληπτική στάση των πολιτικών και μια συμβολική χρήση της ΑΚΟ παρατηρούνται συχνά, όταν οι ίδιοι οι πολιτικοί επιθυμούν να λάβουν αποφάσεις οι οποίες δεν δικαιολογούνται με βάση τα αποτελέσματα τα οποία εξάγονται από μία αντίστοιχη ανάλυση. Επομένως, ενίοτε οι πολιτικοί προκειμένου να υλοποιήσουν τους ιδιοτελείς σκοπούς τους παραποιούν τα αποτελέσματα μιας ΑΚΟ ώστε να καταστεί εφικτό για τους ίδιους να δικαιολογήσουν “τα αδικαιολόγητα”, ερμηνεύοντας τα αποτελέσματα με τρόπο που οι ίδιοι επιθυμούν και χρησιμοποιώντας παραπλανητικά στοιχεία.

Αξίζει να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι κατά το παρελθόν κάτι ανάλογο συνέβη στη Νορβηγία όπου ιδιοτελείς σκοποί -μέσω της χρήσης ΑΚΟ- επιτυγχάνονται. Συγκεκριμένα, εντοπίζεται από ερευνητές ότι η ανάλυση των κοστών και των οφελών είχε αναπτυχθεί στοχευμένα με απώτερο στόχο την εκ των προτέρων νομιμοποίηση του σχεδίου μεταφορών στο Νορβηγικό Κράτος χωρίς να διερευνηθεί εάν τα οφέλη από την συγκεκριμένη νομιμοποίηση ήταν υψηλότερα από τα κόστη. Επομένως, είναι ορατό ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση η ΑΚΟ καθορίζει την πολιτική γραμμή με απώτερο στόχο να πειστούν οι πολίτες για την “ορθότητα” των πολιτικών αποφάσεων. Με αφορμή το συγκεκριμένο παράδειγμα δεν είναι δύσκολο κάποιος να αναλογιστεί την βαρύτητα την οποία φέρουν τέτοιες αξιολογήσεις και την τελική συμβολή τους στην συμπεριφορά των δαπανών του Δημοσίου. Συνεπώς, είναι εμφανές ότι η σπουδαιότητα του παραπάνω ζητήματος είναι μεγάλη και η συμβολική χρήση της ΑΚΟ πρέπει σαφώς να αποφεύγεται διότι αναμφισβήτητα απέχει από τον λόγο για τον οποίο θεσπίστηκε ένα τέτοιο εργαλείο και τους σκοπούς τους οποίους τελικώς καλείται να εξυπηρετεί.

Ωστόσο, πέραν της πολιτικής σκοπιμότητας, υπάρχουν αρκετά εμπόδια τα οποία από πολιτική άποψη παρεμποδίζουν την σωστή χρήση και λειτουργία μιας αξιολόγησης όπως η Ανάλυση Κόστους Οφέλους. Τα πιο βασικά κωλύματα συνοψίζονται στα ακόλουθα:

1. στη δυσπιστία των πολιτικών προσώπων αναφορικά με την αμεροληψία των αποτελεσμάτων. Πολλές φορές, οι πολιτικοί θεωρούν ότι οι αξιολογητές δεν αναλύουν τα δεδομένα ορθά και αμερόληπτα και επιλέγουν κρυφά το πολιτικά ορθό με βάση τα δικά τους πιστεύω παραποιώντας τα αποτελέσματα της ΑΚΟ με τον τρόπο αυτό,
2. στο χρόνο παράδοσης των αποτελεσμάτων της ΑΚΟ. Είναι σύνηθες τα αποτελέσματα της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους (ΑΚΟ) να φτάνουν πολύ αργά με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολο τα συμπεράσματα να επηρεάσουν την τελική απόφαση,

3. στην αμφισβήτηση των αρχών οι οποίες διέπουν την Ανάλυση Κόστους Οφέλους. Συχνά, οι πολιτικοί αμφισβητούν τις αρχές σύμφωνα με τις οποίες διεξάγεται η αξιολόγηση των δαπανών και συνεπώς δεν λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους μία τέτοια μορφή αξιολόγησης (Koupmans and Mouter, 2020).

Φυσικά, αναφορικά με τη χρήση της ΑΚΟ έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις από την επιστημονική κοινότητα η οποία έχει ασχοληθεί με το θέμα της επίδρασης την οποία φέρει στον πολιτικό χώρο. Αποτελεί θέμα ενδιαφέροντος στο κοινωνικό σύνολο εάν οι αποφάσεις των ανώτερων κυβερνητικών στελεχών επηρεάζονται και σε τι βαθμό επηρεάζονται από την προαναφερόμενη μέθοδο αξιολόγησης. Για την ακρίβεια από την μία πλευρά πληθώρα επιστημόνων υποστηρίζουν ότι υπάρχουν πολιτικοί οι οποίοι δίνουν μεγάλη βαρύτητα στην ΑΚΟ για να λάβουν αποφάσεις (Sunstein, 2002) ενώ από την άλλη πλευρά υπάρχει και εκείνη η επιστημονική ομάδα η οποία υποστηρίζει ότι οι πολιτικοί δεν λαμβάνουν υπόψη τους τα αποτελέσματα τα οποία προκύπτουν από μια Ανάλυση Κόστους Οφέλους (Kelman, 1981).

Πράγματι, η Κυβέρνηση επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία των επιχειρήσεων και εταιρειών μέσω δύο βασικών τρόπων: α) μέσω των στόχων που θέτει και β) των πολιτικών που χρησιμοποιεί. Αξίζει, να σημειωθεί πως όταν εγκρίνεται ένα έργο και συνεπώς και η προβλεπόμενη δαπάνη του, έχουν προκαθοριστεί οι βασικοί όροι-προϋποθέσεις σχετικά με τους στόχους τους οποίους πρέπει να πετύχει το συγκεκριμένο έργο. Επομένως, βασικό στάδιο κατά την αξιολόγηση απόδοσης των έργων είναι η εξέταση της προόδου αναφορικά με την εξέλιξη του έργου. (Mehdi and Rasul, 1984)

Η ΑΚΟ συχνά γίνεται αντιληπτή ως τρόπος για να αποφασηγιστούν και να γίνουν πιο απλές οι διαθέσιμες επιλογές σε μια κοινωνία και εφαρμόζεται πολλές φορές με στόχο να αποφευχθούν οι συγκρούσεις στο κοινωνικό περιβάλλον. Ωστόσο, έχει διαπιστωθεί ότι με το πέρασμα των χρόνων όσο περισσότερο εφαρμόζεται η μέθοδος, τόσο περισσότερο τείνει να αποδεικνύεται ως μη αξιόπιστη και αυξάνονται οι αντιπαραθέσεις αναφορικά με την συμβολή της στην επίλυση των προβλημάτων για τα οποία αρχικά χρησιμοποιήθηκε.

Αποτελεί σύνηθες φαινόμενο κατά τη διάρκεια υλοποίησης μιας Ανάλυσης Κόστους Οφέλους να δημιουργούνται σοβαρά ζητήματα τα οποία χρήζουν αντιμετώπισης.

Αρχικά, η ΑΚΟ όταν εφαρμόζεται συγκρίνει τα κόστη και τα οφέλη μιας πολιτικής με τα αντίστοιχα κόστη και οφέλη κάποιας εναλλακτικής πολιτικής, οι οποίες αφορούν ένα κοινό στόχο. Ωστόσο, την ίδια στιγμή δεν αποτελεί αντικείμενο της ΑΚΟ η σύγκριση ανόμοιων πραγμάτων.

Δεύτερον, η ΑΚΟ ναι μεν συγκρίνει κόστη και οφέλη αλλά δεν εξετάζει ένα πολύ βασικό ζήτημα το οποίο αναφέρεται στον καθορισμό του αποδέκτη των οφελών και των ζημιών. Στην περίπτωση κατά την οποία δε λαμβάνεται υπόψη των αρμοδίων το παραπάνω θέμα, μπορεί να υπάρξει σοβαρό ζήτημα διότι το θέμα των ιδίων κεφαλαίων και η υποτίμηση της σημαντικότητας του επιφέρει προβλήματα στην κοινωνία και δεν είναι εφικτό να επέλθει η ανάπτυξη και να βελτιωθούν τα επίπεδα της φτώχειας. Έργα τα οποία υποτίθεται ότι θα επιφέρουν ανάπτυξη στη χώρα, όπως έργα τα οποία σχετίζονται με τις μεταφορές, το αστικό δίκτυο, την ύδρευση, την άρδευση και τους αυτοκινητοδρόμους πολλές φορές υλοποιούνται και το αποτέλεσμα μετά την ολοκλήρωση του έργου είναι εκ διαμέτρου αντίθετο.

Τέλος, η ΑΚΟ δεν θεωρείται κατάλληλη μέθοδος για οικονομικά και ηθικά ζητήματα τα οποία αναφέρονται σε θέματα επανεγκατάστασης και αυτό συμβαίνει διότι η ΑΚΟ δεν ασχολείται με την κατανομή των κοστών και των οφελών. Οι Mary O' Brien και οι Anthony Oliver-Smith συμπεραίνουν ότι η Ανάλυση Κόστους Οφέλους μπορεί να αποτελέσει ένα ουσιαστικό τρόπο αξιολόγησης δαπανών αρκεί να μην αποτελεί υποκατάστατο της ανάλυσης της δημοκρατίας και άλλων αναλύσεων οι οποίες αφορούν το πνεύμα, τη θρησκεία, τα τοπικά χαρακτηριστικά και τους περιβαλλοντικούς κινδύνους (Economic Political Weekly, 2001). Οι συγγραφείς χαρακτηριστικά δηλώνουν ότι η ΑΚΟ αξίζει να υλοποιείται αλλά οφείλει να υιοθετείται αρμονικά με άλλες αναλύσεις- κοινωνικές και πολιτισμικές- διότι οι αναλύσεις οικονομικού χαρακτήρα είναι μεν σημαντικές αλλά δεν αποτελούν φυσικά τις σπουδαιότερες αναλύσεις.

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

3.1. Εισαγωγή

Στο σημείο αυτό, ιδιαίτερη προσοχή και μέριμνα πρέπει να δοθεί στο Ανθρώπινο Δυναμικό, το οποίο αποτελεί σπουδαίο κεφάλαιο για την πολιτεία. Ο ρόλος του είναι καθοριστικής σημασίας διότι με αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει και με τη γενικότερη στάση του συνεισφέρει στην αξιολόγηση των δαπανών και κατ' επέκταση στην επίτευξη μιας Ανάλυσης Κόστους Οφέλους. Επομένως, το Ανθρώπινο Δυναμικό το οποίο υλοποιεί μια αξιολόγηση ποσών για την υλοποίηση μιας κρατικής δαπάνης, ανεξαρτήτως μεγέθους, πρέπει να είναι άριστα καταρτισμένο αναφορικά με το τεχνικό κομμάτι δεδομένου της σπουδαιότητας του θέματος. (Μέργος, 2002)

3.2. Ανθρώπινο Δυναμικό: Παράγοντας αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών

Το Ανθρώπινο Δυναμικό συνιστά ένα κρίσιμο παράγοντα ο οποίος συμβάλλει τα μέγιστα στην αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων σε μία χώρα. Συγκεκριμένα, ως ανθρώπινο κεφάλαιο ορίζεται ο παραγωγικός πλούτος ο οποίος περιλαμβάνει την εργασία, την ικανότητα και τη γνώση, χαρακτηριστικά δηλαδή τα οποία αντιστοιχούν στο άτομο. Στην ουσία πρόκειται για το άθροισμα των εγγενών και επίκτητων χαρακτηριστικών τα οποία έχει λάβει το άτομο κατά τη διάρκεια της ζωής του και μέσω των οποίων του επιτρέπεται να πετύχει την οικονομική του παραγωγικότητα. Φυσικά, η εκπαίδευση συμβάλλει ουσιαστικά στην αύξηση της παραγωγικότητας του ατόμου και για το λόγο αυτό όταν οι ενδιαφερόμενοι φορείς στρέφουν την προσοχή τους στον παράγοντα “εκπαίδευση”, μία ανάλογη στάση θεωρείται ως “επένδυση” για τους ίδιους και το έργο ή το πρόγραμμα το οποίο επιθυμούν να υλοποιήσουν. Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο ότι η επένδυση στο Ανθρώπινο Δυναμικό δεν απαιτείται μόνο από πλευράς των ιδιωτών αλλά και των Κυβερνήσεων διότι αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου να σημειωθεί οικονομική ανάπτυξη στη χώρα. (Tan, 2014)

Ο Marshall (1920) υποστηρίζει ότι η εστίαση στο ανθρώπινο κεφάλαιο είναι η πιο αξιόλογη μορφή επένδυσης για το κράτος και τους ιδιώτες ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι ο πρώτος οικονομολόγος ο οποίος συμπεριέλαβε στον ορισμό του μετοχικού κεφαλαίου το ανθρώπινο κεφάλαιο ήταν ο Adam Smith (1776). Η συνεισφορά του Smith είναι υψίστης σημασίας διότι μέσω της ενασχόλησης του με το Ανθρώπινο Δυναμικό, διατύπωσε την ανάγκη της επισήμανσης των ικανοτήτων και ταλέντων τα οποία κατέχει το άτομο και τα οποία με την σειρά τους συμβάλλουν στην αύξηση του πλούτου τόσο σε ατομικό όσο και κοινωνικό επίπεδο. Φυσικά, μετά τον Smith εξακολουθεί υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον για το Ανθρώπινο Δυναμικό και το θέμα απασχολεί πολλούς ερευνητές, αποτελώντας αντικείμενο μελέτης για τα χρόνια τα οποία θα ακολουθήσουν. Μέσα από μελέτες οι οποίες λαμβάνουν χώρα παρατηρείται ότι τόσο οι ικανότητες τις οποίες διαθέτει το άτομο όσο και η γνώση την οποία έχει αποκτήσει κατά τη διάρκεια της ζωής του συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα του αναφορικά με τα έργα τα οποία έχει αναλάβει να διεκπεραιώσει.

Στην σύγχρονη εποχή βέβαια όπου ο ψηφιακός μετασχηματισμός έχει πλέον αντικαταστήσει τον παραδοσιακό τρόπο λειτουργίας των επιχειρήσεων και των Οργανισμών, αξίζει να γίνει σαφές τόσο για το κράτος όσο και για την αγορά ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος υποβάθμισης της σημασίας του Ανθρώπινου Δυναμικού. Η υποτίμηση της σπουδαιότητας του προσωπικού μπορεί να θεωρηθεί ως απόρροια των συνθηκών ψηφιοποίησης των γενικότερων διαδικασιών. Η τεχνολογική πρόοδος υλοποιείται με εξαιρετικά ταχείς ρυθμούς και είναι φανερό ότι μία

τροποποίηση στον τρόπο με τον οποίο μέχρι πρότινος λειτουργούσαν οι διαδικασίες δεν αφήνει αμετάβλητο τον τρόπο λειτουργίας της Διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού. Είναι αλήθεια ότι οι νέες συνθήκες έχουν μετατρέψει τις περισσότερες βιομηχανικές χώρες σε χώρες οι οποίες βασίζονται πλέον στη γνώση και συνεπώς το γεγονός αυτό απαιτεί από τους αρμόδιους χάραξης πολιτικής να δώσουν προτεραιότητα στο ανθρώπινο κεφάλαιο το οποίο διαφέρει σαφώς από το κεφάλαιο το οποίο κυριαρχούσε τις προηγούμενες δεκαετίες και αναφερόμαστε στο φυσικό κεφάλαιο.

Το ανθρώπινο κεφάλαιο είναι ένας παράγοντας ο οποίος μπορεί να συνεισφέρει τα μέγιστα άλλοτε με θετικό και ενίοτε όχι με τόσο θετικό τρόπο στην αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα. Ο Theodore Schultz (1961), ένας από τους πρώτους επιστήμονες οι οποίοι ασχολούνται με τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου, μελετάει τον τρόπο με τον οποίο το ανθρώπινο κεφάλαιο συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας μίας επιχείρησης. Τα αρμόδια όργανα λήψης αποφάσεων για την υλοποίηση δαπανών του Δημοσίου πρέπει να κατανοούν αφενός ότι ο ανθρώπινος παράγοντας είναι μία συνιστώσα την οποία οφείλουν να αντιμετωπίζουν με σοβαρότητα και αφετέρου ότι το Ανθρώπινο Δυναμικό οφείλει να αποτελεί προτεραιότητα για το Δημόσιο Τομέα, παρά τις υπαρκτές συνθήκες της διαρκούς τεχνολογικής προόδου και της μετάβασης σε μία νέα ψηφιακή πραγματικότητα. Οι κυβερνήσεις στην ουσία οφείλουν να στοχεύουν στη δημιουργία και προαγωγή ενός περιβάλλοντος μέσα στο οποίο άνθρωποι και τεχνολογία λειτουργούν συμπληρωματικά με απώτερο στόχο την επίτευξη της μέγιστης αποτελεσματικότητας. Αξίζει να επισημάνουμε στο σημείο αυτό ότι δεν είναι εφικτό πάντα από το κράτος να επιλέγει το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό το οποίο θέτει στόχους και ακολουθεί μία συγκεκριμένη γραμμή πολιτικής προκειμένου οι στόχοι τους οποίους έχει θέσει να υλοποιηθούν.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ο οποίος στοχεύει στην οικονομική βιωσιμότητα και ανάπτυξη, αντιμετωπίζει τον παράγοντα “ανθρώπινο κεφάλαιο” ως άθροισμα της γνώσης, της ικανότητας και των ιδιαίτερων ταλέντων τα οποία κατέχουν τα άτομα και μέσω των χαρακτηριστικών αυτών επιτυγχάνουν μία προσωπική, κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, το 2014 για πρώτη φορά δημιουργήθηκε το Διεθνές Δίκτυο Σχολών Δημόσιας Διοίκησης του ΟΟΣΑ, βασικό μέλημα του οποίου είναι η ανταλλαγή αποτελεσματικών μεθόδων για την προβολή των ικανοτήτων των εργαζόμενων στο Δημόσιο Τομέα. Η σπουδαιότητα θέσπισης του εν λόγω δικτύου είναι μεγάλη διότι σε περιόδους κοινωνικοπολιτικής κρίσης και αστάθειας, η πληροφόρηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο αναπτύσσουν και βελτιώνουν το Ανθρώπινο Δυναμικό τους τρίτες χώρες είναι αναγκαία. (ΕΚΔΔΑ,2022)

3.3. Ιδιαιτερότητες – Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

Το ανθρώπινο κεφάλαιο δύναται να διαδραματίσει βασικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία σε ένα Κράτος (Laroche, et.al,1999). Ωστόσο, μολονότι θεωρητικά ο παράγοντας “Ανθρώπινο Δυναμικό” φαντάζει απλή υπόθεση, δεν ισχύει κάτι ανάλογο σε πρακτικό επίπεδο.

Σε αντίθεση με το φυσικό κεφάλαιο, το ανθρώπινο κεφάλαιο παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες, εκ των οποίων οι δύο βασικότερες αναφέρονται επιγραμματικά παρακάτω:

Αρχικά, το ανθρώπινο κεφάλαιο είναι μη πωλήσιμο και μόνο οι υπηρεσίες οι οποίες προκύπτουν από αυτό μπορούν να θεωρηθούν προϊόντα της αγοράς (Laroche, e.t.c,1999). Επιπροσθέτως, στην περίπτωση κατά την οποία λάβει χώρα μια μεταβολή των στόχων οι οποίοι έχουν τεθεί από πλευράς του κράτους, απαιτείται τροποποίηση της διαχείρισης της κατάστασης από πλευράς του προσωπικού και συνάμα επαναπροσδιορισμός των συστημάτων αξιολόγησης. Συνεπώς, η προτεραιότητα η οποία δίνεται στο ανθρώπινο δυναμικό δεν μπορεί να υπάρξει στην πράξη χωρίς την υποστήριξη από ένα σύστημα αξιολόγησης.

Είναι αναγκαίο λοιπόν σύμφωνα με τους Laroche,e.t.c (1999) στο σημείο αυτό να υπάρξει μία σύντομη αναφορά στα τρία βασικά βήματα τα οποία συνεισφέρουν στην επίτευξη ορθής Διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΔ).

Τα βήματα αυτά μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

- Πρώτο βήμα: ορισμός της έννοιας “ανθρώπινο κεφάλαιο”,
- Δεύτερο βήμα: αξιολόγηση του ανθρώπινου κεφαλαίου και
- Τρίτο βήμα: σαφής προσδιορισμός των οικονομικών μοντέλων μέσω των οποίων αποτυπώνονται κάτι παραπάνω από τα έμφυτα χαρακτηριστικά του Ανθρώπινου Δυναμικού.

Εντούτοις, δεν είναι αρκετή η επισήμανση των βασικών βημάτων αναφορικά με τη θεωρία του Ανθρώπινου Κεφαλαίου προκειμένου να δοθούν απαντήσεις σε όλα τα κρίσιμα ζητήματα. Η Διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού δεν αποτελεί μία απλή θεωρία στην επιστήμη των Οικονομικών και δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το αντίκτυπο το οποίο φέρει το Ανθρώπινο Δυναμικό στο κομμάτι της εκπαίδευσης και της πολιτικής. (Laroche, e.t.c.1999)

Σύμφωνα με τη Θεωρία του Ανθρώπινου Κεφαλαίου η οποία διατυπώνεται για πρώτη φορά από τον Becker (1962) είναι εμφανές ότι οι εργαζόμενοι έχουν μία σειρά από δεξιότητες ή ταλέντα τα οποία δύνανται να βελτιώσουν μέσω της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, στο βιβλίο

του Becker: “ Θεωρίες Ανθρώπινου Κεφαλαίου” δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική έννοια του Ανθρώπινου Κεφαλαίου. Το Ανθρώπινο Κεφάλαιο σύμφωνα με τους θεωρητικούς επιστήμονες είναι ένας τομέας ο οποίος μπορεί να επιφέρει καλύτερα αποτελέσματα στο παραγωγικό επίπεδο και η εκπαίδευση παίζει καθοριστικό ρόλο στην περίπτωση αυτή.

Αν και προηγούμενες μελέτες αποδεικνύουν ότι δεν υπάρχει συστηματική συσχέτιση μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης σε μακροχρόνιο επίπεδο και των κρατικών δαπανών , η μελέτη του Cronovich (1998) αποδεικνύει ότι οι δημόσιες δαπάνες όταν επηρεάζουν τους μισθούς μπορεί να σχετίζονται με την ανάπτυξη μακροχρόνια. Συγκεκριμένα, ο Cronovich(1998) εξετάζει την συμβολή του Ανθρώπινου Δυναμικού στην ανάλυση των Δαπανών του Δημοσίου και την ανάπτυξη η οποία θα επέλθει στο Κράτος και συμπεραίνει ότι το ανθρώπινο κεφάλαιο υπό την μορφή της εργασιακής εμπειρίας μπορεί να θεωρηθεί παράγοντας ο οποίος επηρεάζει το μισθό ενώ το ανθρώπινο κεφάλαιο με την μορφή εκπαιδευτικού υποβάθρου όχι. Ωστόσο, το ανθρώπινο κεφάλαιο το οποίο συνήθως αποτιμάται σε επίπεδα εκπαίδευσης αποτελεί μία βασική μεταβλητή η οποία επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη. Σύμφωνα με την Linhartova (2021) η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο συνιστά την πιο σπουδαία μορφή επένδυσης και επιφέρει το μέγιστο ποσοστό απόδοσης αναφορικά με την παραγωγή.

Από την μελέτη της Linhartova (2021) φαίνεται ότι ανεξάρτητα από την πολιτική γραμμή την οποία ακολουθεί η κάθε κυβέρνηση και την οικονομική διαχείριση των δαπανών της, η ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού αποτελεί τον πλέον πρωταρχικό στόχο. Συγκεκριμένα, στην σύγχρονη πραγματικότητα το Ανθρώπινο Δυναμικό και η κατά το δυνατόν καλύτερη αξιοποίηση του μπορεί να αποτελέσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τις χώρες οι οποίες το διαθέτουν. Ωστόσο, μαγικές συνταγές για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού δεν υπάρχουν και είναι αναγκαίο να σημειωθεί ότι βασικοί παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα στο κομμάτι αυτό είναι η εκπαίδευση, η υγεία και ο πολιτισμός. (Linhartova,2021)

Οι Οργανισμοί και οι Φορείς οι οποίοι υπάγονται στο Δημόσιο οφείλουν να ακολουθούν σαφή βήματα για να εξασφαλίσουν τη βιωσιμότητα και ανάπτυξη τους στο άμεσο μέλλον.

Τα βήματα λοιπόν αυτά μπορούν να καθοριστούν μέσω των ακόλουθων ενεργειών:

- 1) δημιουργία ενός πλάνου για το εργατικό δυναμικό,
- 2) προσέλκυση νέων δυνητικών εργαζομένων,
- 3) δυνατότητα ύπαρξης κινητικότητας,
- 4) βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανάπτυξης των διευθυντών,
- 5) δημιουργία συνθηκών ομαδικής εργασίας,
- 6) δυνατότητα παροχής και υλοποίησης πρακτικών,

- 7) ανάπτυξη περιβάλλοντος εργασίας στο οποίο δίνονται κίνητρα προκειμένου να εργάζονται τα άτομα,
- 8) ανάπτυξη συνθηκών ώστε να προάγεται η απόδοση. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή , 2016)

3.4.Αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016) πέραν της σπουδαιότητας ύπαρξης και κατάλληλης διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού , η παρουσία συστημάτων αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα επιδρά θετικά στην εύρυθμη λειτουργία του. Αποτελεί επιτακτική ανάγκη για τους Κρατικούς Οργανισμούς και γενικότερα για τις Κυβερνήσεις να εστιάζουν στον ανθρώπινο παράγοντα και να βρίσκουν λύσεις σε προβλήματα τα οποία εγείρονται και είναι πιθανόν να είναι απόρροια της απουσίας ενός συστήματος αξιολόγησης.

Η αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού δεν αποτελεί μία διαδικασία τιμώρησης. Αντίθετα, μέσω της αξιολόγησης ο Προϊστάμενος σε ένα Δημόσιο Φορέα/Οργανισμό δύναται σε πρώτο χρόνο να εντοπίζει τυχόν αδυναμίες οι οποίες υπάρχουν αναφορικά με τις δυνατότητες των εργαζομένων και σε δεύτερο χρόνο να υποστηρίζει τους εργαζόμενους αναφορικά με την καριέρα την οποία επιθυμούν να ακολουθήσουν. Επιπροσθέτως η αξιολόγηση μπορεί να λειτουργεί υποστηρικτικά στο δύσκολο έργο των ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης να κατανοούν αν δικαιολογείται η προαγωγή των εργαζόμενων οι οποίοι αξιολογούνται και εάν επιβάλλεται η αύξηση των απολαβών τους. Κατά τη διάρκεια αξιολόγησης του προσωπικού είναι αναγκαίο να συνυπολογίζεται η παραγωγικότητα. Η παραγωγικότητα ως έννοια έχει πολλές διαστάσεις εστιάζοντας τόσο στην συσχέτιση εκροών-εισροών όσο και στην σύνδεση της αύξησης των δεικτών της οικονομίας του κράτους και στοχεύει στην ανάπτυξη των βέλτιστων συνθηκών διαβίωσης .

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

4.1.Εισαγωγή

Στην συγκεκριμένη ενότητα παρουσιάζεται η μεθοδολογία η οποία χρησιμοποιείται ώστε από την μια πλευρά να συλλεχθούν τα απαραίτητα στοιχεία από τις χώρες οι οποίες ανήκουν στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης(ΟΟΣΑ) και από την άλλη πλευρά να

γίνει σαφές ο τρόπος μέσω του οποίου εξάγονται τα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των κρατικών δαπανών στην Ελλάδα. Επιπροσθέτως, υπάρχει μία σύντομη επισήμανση των περιορισμών οι οποίοι συνδέονται με την μελέτη για την παρούσα εργασία.

4.1.1. Επιλογή Μεθόδου της Έρευνας - Σκοπός και ερωτήματα της εργασίας

Στην παρούσα εργασία τα δεδομένα τα οποία συλλέγονται για να επιτευχθεί ο απώτερος σκοπός της μελέτης προέρχονται από τη δευτερογενή έρευνα, έρευνα η οποία υλοποιείται μέσω της ανασκόπησης της βιβλιογραφίας. Τα δευτερογενή στοιχεία συνεισφέρουν σε μεγάλο βαθμό στη δημιουργία μιας θεωρητικής προσέγγισης. Η βιβλιογραφική ανασκόπηση αποτελείται από τη μελέτη των πηγών οι οποίες έχουν δημοσιευτεί αναφορικά με το θέμα και την επισήμανση των συμπερασμάτων τα οποία προκύπτουν από τη διεξαγωγή της έρευνας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η βιβλιογραφική ανασκόπηση δεν συνιστά μία απλή παρουσίαση και απεικόνιση της βιβλιογραφίας αλλά περιλαμβάνει ουσιαστικά δεδομένα τα οποία έχουν προκύψει από την έρευνα. Συνεπώς, γίνεται μία προσπάθεια ώστε να διευκρινιστεί ο τρόπος με τον οποίο οι υπόλοιποι ερευνητές αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα.

Για την ακρίβεια, η βιβλιογραφική ανασκόπηση ως μεθοδολογία μπορεί να βοηθήσει στην επίλυση ζητημάτων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Αποτελεί σπουδαία προσέγγιση για ζητήματα τα οποία θεωρούνται αμφιλεγόμενα και γίνεται εμφανές ότι ο μελετητής έχει εστιάσει στη μελέτη του θέματος, ενισχύοντας τις γνώσεις αναφορικά με το θεωρητικό υπόβαθρο. Ειδικότερα για την εκπόνηση των στόχων της εργασίας γίνεται χρήση της επιστημονικής βάσης δεδομένων Scopus και των βάσεων δεδομένων Jstor και Google Scholar, οι οποίες αποτελούν συνήθεις και γνωστές βάσεις δεδομένων στο διαδίκτυο.

Όπως γίνεται σαφές μέσω της βιβλιογραφίας, η δημόσια πολιτική την οποία ακολουθεί κάθε Κράτος καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο το οποίο το χαρακτηρίζει. Μολονότι είναι σπουδαίο να υπάρχουν ποσοτικά στοιχεία αναφορικά με το θέμα της εργασίας ώστε να καταστεί δυνατό να εξαχθούν μετρήσιμα αποτελέσματα, είναι ομοίως σημαντικό σε ορισμένες περιπτώσεις να υπάρχει μία πιο σφαιρική προσέγγιση για την ερμηνεία ζητημάτων όπως συμβαίνει και στη περίπτωση των δαπανών του Δημοσίου.

Η επιλογή της σωστής μεθόδου για την εκπόνηση της εργασίας συνιστά βασική προϋπόθεση για μία καλά δομημένη μελέτη. Μία εργασία κάνει αξιοποίηση της επιστημονικής γνώσης και των δεδομένων τα οποία ήδη υπάρχουν και αφορούν παρεμφερή ζητήματα προκειμένου να βρεθεί η σύνδεση της εργασίας με την σχετική βιβλιογραφία. Ειδικότερα στην συγκεκριμένη

περίπτωση, η βιβλιογραφική ανασκόπηση συνιστά τη μέθοδο μέσω της οποίας αναλύεται το θέμα της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και ο λόγος για τον οποίο επιλέγεται είναι διότι ο παραπάνω τρόπος υλοποίησης της μελέτης στοχεύει στην εύρεση και αξιολόγηση της βιβλιογραφίας η οποία ήδη υπάρχει και προέρχεται από πηγές της επιστημονικής κοινότητας.

Με απλά λόγια, η εκπόνηση της εργασίας επιτυγχάνεται ακολουθώντας τη μεθοδολογία της βιβλιογραφικής ανασκόπησης για δύο βασικούς λόγους:

- 1)** το θέμα της αποτελεσματικότητας των δαπανών του δημοσίου είναι ένα θέμα το οποίο αφορά όλα τα κράτη και υπάρχει ανάγκη για την παρουσίαση του ζητήματος και των συμπεριφορών σε συνολικό επίπεδο μέσα από την βιβλιογραφία η οποία ήδη υπάρχει.
- 2)** υπάρχει η δυνατότητα να εντοπιστούν συγκεκριμένα σημεία στα οποία η Ανάλυση Κόστους Οφέλους και το Ανθρώπινο Δυναμικό μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στην αποτελεσματική διαχείριση των δαπανών του Δημοσίου στην Ελλάδα.

Βασικός σκοπός της εργασίας είναι η μελέτη της συνεισφοράς των παραγόντων: “Ανθρώπινο Δυναμικό” και “Ανάλυση Κόστους Οφέλους” στη βέλτιστη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα. Ιδιαίτερη προσοχή στις έννοιες “Ανάλυση Κόστους Οφέλους” και “Ανθρώπινο Δυναμικό” δίνεται από πληθώρα χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) προκειμένου τα κράτη να πετύχουν τα βέλτιστα αποτελέσματα στη διοίκηση και οργάνωση του Δημοσίου Τομέα.

Για την επίτευξη του στόχου της εργασίας, το θέμα προσεγγίζεται μέσα από έξι (6) κεντρικά ερωτήματα.

Πρώτο Ερώτημα : Σε τι ποσοστό ο Προϋπολογισμός των Επιδόσεων βρίσκει εφαρμογή στο πλαίσιο των κρατών μελών του ΟΟΣΑ ;

Δεύτερο Ερώτημα: Υπάρχουν κατευθυντήριες οδηγίες για την διεκπεραίωση των αξιολογήσεων;

Τρίτο Ερώτημα: Υπάρχουν διαθέσιμες δημόσιες πλατφόρμες στο Διαδίκτυο ώστε να υπάρχει κοινοποίηση και να είναι ελεύθερη η πρόσβαση στα αποτελέσματα της έρευνας;

Τέταρτο Ερώτημα: Υπάρχει Νομικό /Θεσμικό πλαίσιο το οποίο να κατευθύνει και να οδηγεί στην αξιολόγηση των πολιτικών της Κυβέρνησης;

Πέμπτο Ερώτημα: Υπάρχει έλεγχος της αξιολόγησης της Πολιτικής από τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου ;

Έκτο Ερώτημα: Υπάρχει σύνδεση της ηθικής συμπεριφοράς του Ανθρώπινου Δυναμικού με την αξιολόγηση των δαπανών του Δημοσίου;

Φυσικά, αξίζει να σημειωθεί ότι στην παρούσα εργασία τα στοιχεία τα οποία μελετώνται ώστε να εξαχθεί ένα γενικό συμπέρασμα προέρχονται μόνο από το δείγμα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ και λόγω του περιορισμένου χρόνου δεν υπάρχει η δυνατότητα υλοποίησης μίας ανάλυσης των δεδομένων μέσω ενός στατιστικού μοντέλου. Συνεπώς, ο περιορισμός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι ότι το θέμα προσεγγίζεται από θεωρητική σκοπιά ενώ υπάρχει η δυνατότητα μελλοντικά να υπάρξει μία ανάλυση των δεδομένων, δεδομένα τα οποία θα προέρχονται από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, για το δείγμα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ.

4.1.2.Πεδίο της έρευνας και προσδιορισμός του δείγματος

Το δείγμα το οποίο επιλέγεται ώστε να εξαχθούν τα συμπεράσματα σχετικά με το θέμα της εργασίας προέρχεται από σκόπιμη δειγματοληψία διότι δεν είναι επιθυμητή η γενίκευση του αποτελέσματος. Αντίθετα, σκοπός της εργασίας είναι να μελετηθεί το θέμα των δημοσίων δαπανών και της αποτελεσματικότητας τους εις βάθος. Σύμφωνα με τον Creswell (2011) όταν υπάρχει η ανάγκη για κατανόηση ενός κοινωνικού ζητήματος το οποίο μελετάται, ο ερευνητής επιλέγει στοχευμένα και όχι τυχαία το δείγμα το οποίο θα μελετήσει και απαιτείται για την επίτευξη του στόχου αυτού να συλλεχθεί πληθώρα πληροφοριών. Το δείγμα το οποίο μελετάται περιλαμβάνει τα τριάντα οχτώ (38) κράτη μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και ο λόγος για τον οποίο στοχευμένα μελετάται το θέμα στις παραπάνω χώρες είναι διότι η Ελλάδα αποτελεί μέλος του συγκεκριμένου ανεξάρτητου Φορέα και τα διαθέσιμα στοιχεία τα οποία χρησιμοποιούνται για την εκπόνηση της εργασίας προέρχονται κυρίως από την μελέτη των εκθέσεων και των πρακτικών του ΟΟΣΑ.

Πρώτο βήμα για την εξαγωγή των τελικών συμπερασμάτων αναφορικά με το θέμα της εργασίας είναι η αναζήτηση με βάση το όνομα και το θέμα της μελέτης και δεύτερο βήμα η ανάγνωση των σχετικών άρθρων μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η τελική επιλογή εκείνων τα οποία συσχετίζονται τελικά και με το θέμα της εργασίας. Φυσικά, επόμενο βήμα μετά την συμπερίληψη των κατάλληλων πηγών στη βιβλιογραφία είναι να αναλυθεί το θέμα, να παρουσιαστούν τα συμπεράσματα τα οποία προκύπτουν από την ανάγνωση των άρθρων και να επανεξεταστούν. Τέλος, γίνεται μία προσπάθεια για να διερευνηθεί το θέμα και να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα τα οποία θέτονται στην αρχή.

4.2. Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

4.2.1. Διαχείριση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα

Μέσω του Προϋπολογισμού του ελληνικού κράτους καθορίζονται τα δημόσια έσοδα και οι μέγιστες δαπάνες του Κράτους ανά έτος. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε πρώτο χρόνο το Κοινοβούλιο θεωρείται υπεύθυνο για τη ψήφιση του Προϋπολογισμού ενώ σε δεύτερο χρόνο η Κυβέρνηση είναι αρμόδια για την ανάληψη της εκτέλεσής του. Πρόκειται στην ουσία για μία παρουσίαση των εσόδων και εξόδων μέσω αριθμών και αφορά το οικονομικό έτος το οποίο ακολουθεί ενώ την ίδια στιγμή υπάρχουν ειδικά στάδια για να ψηφιστεί από τη Βουλή (Μπάρμπας, 2002). Επομένως, η στάση η οποία φέρει το Κράτος στα ζητήματα του Προϋπολογισμού επιδρά και καθορίζει το μέγεθος και τη διάρθρωση των κρατικών δαπανών. (Κλαουδάτου, 2009)

Στην Ελλάδα υπάρχουν δύο είδη Προϋπολογισμού: α) ο Τακτικός Προϋπολογισμός και β) ο Προϋπολογισμός των Δημοσίων Επενδύσεων.

Στην περίπτωση του Τακτικού Προϋπολογισμού οι δαπάνες ταξινομούνται είτε με βάση το Φορέα, είτε με βάση την κατηγορία. Αντίθετα, στην περίπτωση του Προϋπολογισμού των Δημοσίων Επενδύσεων οι δαπάνες ταξινομούνται με κριτήρια λειτουργικότητας. Αν και στην πρώτη περίπτωση δηλαδή στον Τακτικό Προϋπολογισμό εφαρμόζονται λεπτομερείς ελεγκτικές διαδικασίες ώστε να γίνεται ορατό που διατίθεται το δημόσιο χρήμα, η ύπαρξη του Τακτικού Προϋπολογισμού δεν είναι αποτελεσματική και θεωρείται ξεπερασμένη διότι δεν υπάρχει περιθώριο για τη χρήση Ανάλυσης Κόστους Αποτελέσματος στις δαπάνες.

Σχετικά με το Πρόγραμμα των Δημοσίων Επενδύσεων υπάρχει ένα εμφανές πλεονέκτημα διότι υπάρχουν περιθώρια πληροφόρησης αναφορικά με το κόστος και το προϊόν το οποίο παράγεται αλλά δεν υπάρχει αξιολόγηση του αποτελέσματος ούτε στην περίπτωση αυτή. Το ελληνικό σύστημα διαχείρισης των δημοσίων δαπανών δύναται να χαρακτηριστεί ως ένα σύστημα προληπτικού ελέγχου αναφορικά με τα έξοδα του Κράτους και κατασταλτικού ελέγχου αναφορικά με τους λογαριασμούς των “υπόλογών” του Κράτους. (Σαρμάς, 2006)

Πράγματι, η εφαρμογή του προληπτικού ελέγχου αποτελεί έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και συμβάλλει στη μείωση των δαπανών αποκλείοντας τις μη νόμιμες δαπάνες και εστιάζοντας στις διοικητικές προδιαγραφές μέσω των Υπηρεσιών Διοικητικού Ελέγχου. Οι Υπηρεσίες Διοικητικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε) εξετάζουν εάν και σε τι βαθμό εφαρμόζονται οι απαραίτητες προϋποθέσεις αναφορικά με το δικαστικό περιεχόμενο. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι παρατηρούνται κενά κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου των δαπανών της Κυβέρνησης (προληπτικού και κατασταλτικού) διότι δεν διασφαλίζεται η εποπτεία των δαπανών εκείνων

οι οποίες συνιστούν δαπάνες σχετικές με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος στους ειδικούς λογαριασμούς του Κράτους. Στην πραγματικότητα, η πληθώρα των ελέγχων στις δημόσιες δαπάνες δεν οδηγεί στην παροχή υπηρεσιών εξαιρετικής ποιότητας. Αντίθετα, οδηγεί σε μετάθεση των ευθυνών από την Κυβέρνηση σε τρίτους Φορείς των οποίων αρμοδιότητα αποτελεί ο έλεγχος των δαπανών. Το γεγονός αυτό οδηγεί σε διόγκωση των δαπανών της Κεντρικής Κυβέρνησης ενώ την ίδια στιγμή τα έξοδα του Δημοσίου θα μπορούσαν να μειωθούν σημαντικά μέσω της αξιολόγησης προγραμμάτων με την υιοθέτηση ενός μοντέλου Ανάλυσης Κόστους Οφέλους, το οποίο είναι εφικτό να υλοποιηθεί με κρατικά κονδύλια. Συνεπώς, δεν επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών παρά τους συνεχείς ελέγχους οι οποίοι διενεργούνται από το Υπουργείο Οικονομικών (Υπ. Οικ), το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) και το Ελεγκτικό Συνέδριο(Ε.Σ) αναφορικά με την εκτέλεση του Προϋπολογισμού. Το μόνο το οποίο τελικά κατορθώνεται είναι η μεγέθυνση της αστοχίας του Συστήματος με βάση το οποίο λειτουργεί ο Προϋπολογισμός ενώ την ίδια στιγμή η μη ύπαρξη συστημάτων αξιολόγησης δυσχεραίνει την υπάρχουσα κατάσταση. (OECD,2015) Κρίνεται λοιπόν αναγκαίο από πλευράς της Κυβέρνησης να εξεταστεί το ενδεχόμενο η Ελλάδα να μιμηθεί στο κομμάτι «Αναθεώρηση του Προϋπολογισμού» υπόλοιπες χώρες οι οποίες έχουν καταφέρει με πολιτικές τις οποίες έχουν υιοθετήσει να εξορθολογίσουν το κόστος το οποίο προέρχεται από τις δαπάνες για τα δημόσια προγράμματα/έργα και να εντάξουν τις τροποποιήσεις αυτές στον Κανονισμό Χρηματοδότησης για τις δημόσιες επενδύσεις.

Ειδικότερα, στην Ελλάδα ουσιαστικό ζήτημα προκύπτει όταν γίνεται λόγος για την αποδοτικότητα των χρημάτων τα οποία διατίθενται από το ελληνικό κράτος. Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος είναι ένα θέμα το οποίο απαιτεί λεπτό χειρισμό και σε πολλές περιπτώσεις φαίνεται εκ του αποτελέσματος ότι δεν αντιμετωπίζεται με τη δέουσα προσοχή. Δεν είναι τυχαίο ότι πολλές φορές ακόμα και οι ίδιοι οι Φορείς του Δημοσίου δεν έχουν γνώση σχετικά με το ποσό το οποίο εισπράττουν ως κρατική χρηματοδότηση και το γεγονός αυτό οδηγεί σε αδυναμία εκτίμησης και αξιολόγησης του ποσού αυτού. Επιπροσθέτως, αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες παρατηρείται ότι στις μέρες μας το σύστημα μέσω του οποίου κωδικοποιούνται τα έξοδα του Κράτους δεν απεικονίζει το βαθμό παραγωγικότητας των δημοσίων δαπανών διότι δεν υπάρχει συσχέτιση μεταξύ των κωδικών και των εκροών των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Είναι ορατό ότι μολονότι υπάρχουν αναλυτικοί έλεγχοι σχετικά με τις προδιαγραφές τις οποίες πρέπει να πληρούν οι δαπάνες του δημοσίου σύμφωνα με το Σύνταγμα, παρατηρείται ότι η πορεία την οποία ακολουθούν τα τελευταία χρόνια εξακολουθεί να κινείται σε ανοδικούς ρυθμούς. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις λανθασμένες πολιτικές τις

οποίες έχουν ακολουθήσει οι κυβερνώντες τα τελευταία έτη, οι οποίοι δεσμεύονται ενώ την ίδια στιγμή δεν διαθέτουν τους απαιτούμενους πόρους για να υλοποιήσουν τις εν λόγω δεσμεύσεις. Για το λόγο αυτό οι πολιτικοί απευθύνονται στον Υπουργό Οικονομικών προκειμένου ο ίδιος να τους παρέχει οικονομική στήριξη εγκρίνοντας τις επιμέρους δαπάνες. Φυσικά, μία ανάλογη κατάσταση αρκεί για να προκαλέσει επιβάρυνση στα οικονομικά του κράτους επιφέροντας δαπάνες οι οποίες δεν αφορούν το τρέχον έτος αλλά παρελθόντα έτη στον Ετήσιο Προϋπολογισμό.

Η αναποτελεσματικότητα η οποία χαρακτηρίζει το Ελληνικό Σύστημα Προϋπολογισμού των Δημοσίων Δαπανών οφείλεται κυρίως:

- 1) στο γραφειοκρατικό χαρακτήρα του Δημοσίου Τομέα,
- 2) στην ύπαρξη πολλών κωδικών δαπανών,
- 3) στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων,
- 4) στην ανυπαρξία αποτελεσματικών εργαλείων προγραμματισμού και ελέγχου,
- 5)στην στόχευση αποκλειστικά στην αξιολόγηση των διαδικασιών από πλευράς συμμόρφωσης με τις διατάξεις και
- 6) στην ελλιπή ικανότητα λειτουργίας και ρύθμισης της Δημοσιονομικής Πολιτικής.

Συνεπώς, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα και να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο Δημόσιος Τομέας πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο εφαρμογής ενός απλοποιημένου συστήματος σχεδιασμού δαπανών, δεικτών ελέγχου και αξιολόγησης των εκροών. Σύμφωνα με τον OECD (2018), ο Προϋπολογισμός των Δημοσίων Δαπανών για την Ελλάδα πρέπει να αποτελεί μία ακολουθία ενεργειών η οποία στοχεύει στον σχεδιασμό των έργων/προγραμμάτων. Δεν αρκεί η ύπαρξη μιας απλής ενημέρωσης για την κατανομή των κονδυλίων αλλά αντίθετα είναι απαραίτητη η ύπαρξη μία σύνδεσης μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων. Μολονότι στην Ελλάδα κατά τη διαδικασία σύνταξης και εφαρμογής του Προϋπολογισμού μεσολαβούν πολλά στάδια ελέγχου δε διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των δαπανών του Δημοσίου Τομέα διότι η αξιολόγηση των πολιτικών του Δημοσίου υποτιμάται και δεν εφαρμόζεται πιστά. Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υλοποιεί αντίστοιχους ελέγχους αναφορικά με την ορθότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και το γεγονός αυτό θεωρείται ο κύριος λόγος ο οποίος οδηγεί στην εμφάνιση αναποτελεσματικότητας στη λειτουργία των δραστηριοτήτων Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα(Μηλιώνης, 2002).

Αξίζει να σημειωθεί ότι παρότι η «αξιολόγηση» είναι σπουδαία ως διαδικασία και παρέχει σημαντικά οφέλη, οι προσπάθειες οι οποίες γίνονται ώστε να επιτευχθεί η αξιολόγηση του

Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα το 2014 δεν έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα (OECD, 2017).

4.2.2. Διαχείριση δημοσίων δαπανών σε διεθνές επίπεδο

Σε αντίθεση με τον έλεγχο των Δημοσίων Δαπανών ο οποίος διενεργείται σε εθνικό επίπεδο στην Ελλάδα, το αντίστοιχο σύστημα ελέγχου στην Ευρώπη δεν ελέγχει τις δαπάνες μόνο ως προς τη νομιμότητα. Επιπρόσθετος ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να εντοπίζει μέσω του ελέγχου και της υλοποίησης ανάλυσης κινδύνων οποιαδήποτε παρέκκλιση υπάρχει στις δαπάνες οι οποίες είναι περιττές δηλαδή εάν σημειώνεται φαινόμενο σπατάλης του δημοσίου χρήματος.. (Μηλιώνης, 2002)

Άρα, κρίνεται σκόπιμο να υπάρξει μία αναφορά στον τρόπο με τον οποίο διαχειρίζονται τις Κρατικές Δαπάνες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες είναι μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αλλά και πέντε κράτη (Κολομβία, Λετονία, Λιθουανία, Κόστα Ρίκα και Χιλή) τα οποία προστέθηκαν στον ΟΟΣΑ και δεν εντάσσονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

- Αρχικά, κράτη μέλη του ΟΟΣΑ τα οποία υποχρεούνται βάσει νόμου να κάνουν χρήση Ανάλυσης Κόστους Οφέλους για επενδυτικά έργα τα οποία υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο κόστος είναι : η Τουρκία, το Μεξικό, η Ιταλία, η Γερμανία, η Γαλλία, η Χιλή, ο Καναδάς και η Αυστραλία.

Στην Τουρκία είναι υποχρεωτική η υλοποίηση της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους όταν γίνεται λόγος για έργα ή προγράμματα τα οποία ξεπερνούν ένα ποσό το οποίο ορίζεται ως ελάχιστο. Ωστόσο, η εκ των υστέρων αξιολόγηση των έργων δεν εφαρμόζεται συστηματικά και παρατηρείται ότι δεν υπάρχει ένα πλαίσιο ανοιχτής διαβούλευσης των πληροφοριών στους πολίτες. Βέβαια, έχουν σημειωθεί σημαντικές προσπάθειες από το 2005 μέχρι και το 2009 ώστε να γίνει απλούστευση των προγραμμάτων βελτιώνοντας το νομοθετικό σύστημα.

Στο Μεξικό υπάρχει Προϋπολογισμός ο οποίος συντάσσεται με βάση με τους στόχους. Η Πύλη Διαφάνειας του Προϋπολογισμού έχει συσταθεί προκειμένου να γίνει εφικτή η πρόσβαση στα δεδομένα του Προϋπολογισμού και να γίνει αντιληπτό ποια εργαλεία χρησιμοποιούνται ώστε να εξαχθούν τα δεδομένα. Το Μεξικό αποτελεί την πρώτη χώρα η οποία θέτει σε εφαρμογή το Παγκόσμιο Πακέτο Ανοιχτών Δημοσιονομικών Δεδομένων και εστιάζει στο αντίκτυπο των αξιολογήσεων.

Στην Ιταλία παρατηρείται ότι τα επίπεδα εμπιστοσύνης στο σύστημα λειτουργίας του Δημοσίου και η ικανοποίηση από την παροχή υπηρεσιών του Κράτους βρίσκονται σε χαμηλότερες θέσεις συγκριτικά με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ (Bulman, 2021). Την ίδια στιγμή μελέτη του OECD (2019) δείχνει ότι δημοσιονομικά προβλήματα τα οποία ταλανίζουν τη χώρα σε επίπεδο δημοσίων έργων είναι πιο έντονα στην Ιταλία από ότι σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Τα κυριότερα προβλήματα εντοπίζονται στις συμπτωματικές αξιολογήσεις πριν αλλά και μετά την ολοκλήρωση του έργου, στις μεγάλες καθυστερήσεις αναφορικά με την παράδοση του έργου και στα υπερβάλλοντα κόστη. Για το λόγο αυτό, έχουν θεσπιστεί στην Ιταλία ομάδες καθοδήγησης οι οποίες στοχεύουν στην παροχή καλύτερης ποιότητας αξιολογήσεων σε δημόσιο επίπεδο.

Στη Γαλλία υπάρχει νομοθεσία αναφορικά με τον Προϋπολογισμό της Επίδοσης από το 2001. Τα Δημόσια Οικονομικά της χώρας αναθεωρούνται στη βάση τους το 2006 και η αναθεώρηση στηρίζεται στον Προϋπολογισμό της Επίδοσης. Στην ουσία για να επιτευχθεί ο στόχος της Κυβέρνησης της Γαλλίας μειώνεται ο αριθμός των δαπανών στον Προϋπολογισμό του Κράτους ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται το κομμάτι της εκπαίδευσης του προσωπικού και η εφαρμογή και υιοθέτηση ενός νέου Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ). Συγκεκριμένα, από το 2006 μέχρι σήμερα ισχύει η υπάρχουσα Αναθεώρηση του Προϋπολογισμού με μικρές τροποποιήσεις. Οι Γάλλοι έχουν επενδύσει στην κατάρτιση του Ανθρώπινου Δυναμικού και η προτεραιότητα στο κομμάτι αυτό έχει δοθεί διότι η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ Υπουργείων και Αναλυτών Προϋπολογισμού είναι απαραίτητη για την εξαγωγή ορθών αποτελεσμάτων.

Στη Γερμανία παρατηρείται μία συχνή ανταλλαγή των φορέων ανάπτυξης και συνεργασίας τόσο σε εσωτερικό επίπεδο εντός των μονάδων αξιολόγησης όσο και σε εξωτερικό επίπεδο μέσω του δικτύου αξιολόγησης της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ. Η Γερμανία έχει συμπεριλάβει στο Νομικό Πλαίσιο το οποίο διέπει την αξιολόγηση της πρότυπα αναφορικά με τα ηθικά χαρακτηριστικά τα οποία πρέπει να διαθέτουν οι αναλυτές.

Στη Χιλή το 2008 ξεκινάει η εκ των προτέρων αξιολόγηση στα προγράμματα και για να επιτευχθεί το έργο της εκ των προτέρων αξιολόγησης οι αναλυτές λαμβάνουν υπόψη τους τα δημόσια ζητήματα τα οποία πρέπει να λυθούν, τους πληθυσμούς τους οποίους αφορά η αξιολόγηση, την στρατηγική η οποία πρέπει να εφαρμοστεί και τις υπηρεσίες που παρέχονται. Επιπροσθέτως, προτεραιότητα για τους αναλυτές αποτελεί η δημιουργία συνθηκών η οποία ευνοεί την υλοποίηση της εκ των υστέρων αξιολόγησης και την συνεισφορά της αξιολόγησης στην υλοποίηση των Προγραμμάτων και στην αναδιανομή των πόρων.

Στο Καναδά η πλατφόρμα TBS Info Base παρέχει πληροφόρηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ξοδεύει η Κυβέρνηση τα χρήματα τα οποία διαθέτει και τον τρόπο με τον οποίο διαχειρίζεται το Ανθρώπινο Δυναμικό. Στην ουσία το Info Base στον Καναδά συσχετίζει τις πληροφορίες για τις δαπάνες και την απόδοση τους συστηματικά. Η βάση αυτή παρέχει πληροφορίες σε βουλευτές αναφορικά με τη χρηματοδότηση των πόρων. Ο Καναδάς αν και δεν διαθέτει Νομικό Πλαίσιο ώστε να επιβάλλει την υλοποίηση αξιολόγησης, διαθέτει πλαίσιο πολιτικής το οποίο παρέχει Κυβερνητικές Οδηγίες για την υλοποίηση των αξιολογήσεων. (OECD, 2019)

Στην Αυστραλία υπάρχει νομοθεσία η οποία αφορά τις επιδόσεις και ενσωματώνεται το κομμάτι των επιδόσεων στη διαδικασία του Προϋπολογισμού. Η Αυστραλία περιλαμβάνει τις επιδόσεις και τη λογοδοσία στο Δημόσιο στη νομοθεσία της κατά την σύνταξη του Προϋπολογισμού. Ωστόσο, Νομικό Πλαίσιο σχετικά με την υλοποίηση αξιολογήσεων δεν διαθέτει ούτε η Αυστραλία.

- Τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ τα οποία δεν υποχρεούνται βάσει νόμου αλλά απαιτείται από την Πολιτεία να κάνουν χρήση Ανάλυσης Κόστους Οφέλους είναι η Δανία, η Εσθονία, η Ιρλανδία, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Σλοβενία, η Σουηδία και η Ελβετία.

Στη Δανία το πρώτο βήμα για την τροποποίηση του Δημοσιονομικού Συστήματος αποτελεί η εκ νέου αξιολόγηση των διαδικασιών οι οποίες προϋπήρχαν σε οικονομικό επίπεδο και δεύτερο βήμα συνιστά η γνωστοποίηση των υπηρεσιών εκείνων που υπήρχε λόγος να συνεχίσουν να παρέχονται από τους Κρατικούς Φορείς. Η Δανία έχει σημειώσει σημαντική αύξηση στην αποδοτικότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών και η καλύτερη απόδοση συνυπάρχει με την σημαντική μείωση του κόστους χρηματοδότησης. Εντούτοις, η Δανία δε διαθέτει νομικό πλαίσιο αναφορικά με την αξιολόγηση.

Στην Εσθονία το 2011 εκπονείται μελέτη ώστε να εξεταστεί εάν και σε τι βαθμό οι αξιολογήσεις σχετικά με δημόσιες πολιτικές σχεδιάζονται, υλοποιούνται και τα αποτελέσματά τους διατίθενται στο Κοινοβούλιο. Από την έρευνα η οποία διεξήχθη προκύπτει το αποτέλεσμα ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμοι οι απαραίτητοι μηχανισμοί στην Εσθονία σε επίπεδο Υπουργείων ώστε να αναπτύσσονται ανάλογες αξιολογήσεις. Επιπροσθέτως, η κακή ποιότητα στις αξιολογήσεις που πραγματοποιούνται οφείλεται κατά κύριο λόγο στη μη επάρκεια των πόρων και στην ακαταλληλότητα των αναλυτών από άποψη ικανοτήτων. Συνεπώς, η έκθεση η οποία συντάσσεται προτείνει την ίδρυση ενός ελεγκτικού μηχανισμού ο οποίος στοχεύει στον καθορισμό του πλαισίου σε νομοθετικό και κανονιστικό επίπεδο, στον προσδιορισμό των μεθόδων αξιολόγησης, στη συμμετοχή των αρμόδιων οργάνων στη διαδικασία νομοθέτησης της αξιολόγησης και στη σαφή κοινοποίηση της ανάλυσης των επιπτώσεων.

Στην Ιρλανδία το 2007 τίθεται σε εφαρμογή μέσω του Υπουργείου Οικονομικών η λειτουργία Στρατηγικού Σχεδιασμού ανά έτος. Τα Ετήσια Προγράμματα Δράσης λειτουργούν όπως ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων και αποτελούνται από την περιγραφή των στόχων, των αποτελεσμάτων των παρεχόμενων υπηρεσιών, των απαιτούμενων πόρων για τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών και των απαιτήσεων αναφορικά με τη αξιοποίηση του Ανθρώπινου δυναμικού. Ο τρόπος λειτουργίας του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων και η αξιολόγηση του στηρίζονται στην ανάπτυξη κέντρων κόστους και στη συσχέτιση της λειτουργίας του ανθρώπινου παράγοντα και του διαμοιρασμού των αρμοδιοτήτων εσωτερικά ανάλογα με τους στόχους τους οποίους θέτουν οι Κεντρικές Κυβερνήσεις. Η Ιρλανδία δε διαθέτει Νομικό Πλαίσιο αναφορικά με την αξιολόγηση αλλά διαθέτει Πλαίσιο Πολιτικής.

Στην Νέα Ζηλανδία Τα έτη 2012 έως και 2015 τέθηκε σε εφαρμογή Πρόγραμμα το οποίο αποσκοπούσε στην εξαγωγή καλύτερων αποτελεσμάτων στη Δημόσια Διοίκηση με δέκα (10) πρωταρχικούς στόχους. Αποδείχθηκε από το Πρόγραμμα ότι η ύπαρξη ενός μόνο αρμόδιου υπεύθυνου στην ομάδα δεν συνεισφέρει θετικά στην αποτελεσματική λειτουργία ως προς την επίτευξη των στόχων διότι τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας νιώθουν ότι δεν συνεισφέρουν ως προς την υλοποίηση των στόχων.

Στη Νορβηγία χρησιμοποιείται μεγάλο ποσοστό των πόρων ώστε να αναλυθούν οι εκάστοτε επενδύσεις. Είναι υποχρεωτικό στη χώρα να εφαρμόζονται Αναλύσεις Κόστους Οφέλους, οι οποίες ακολουθούν ένα συγκεκριμένο μοτίβο με σκοπό να εκτιμηθούν οι επενδύσεις οι οποίες χρηματοδοτούνται από το Κράτος στον τομέα των μεταφορών. Τα αποτελέσματα της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους παίζουν καθοριστικό ρόλο στην ιεράρχηση των επενδύσεων οι οποίες αναμένεται να γίνουν από τους Φορείς του Δημοσίου. Ωστόσο, οι απόψεις των επιστημόνων σχετικά με την επίδραση της ΑΚΟ στις επενδυτικές αποφάσεις ποικίλλουν. (Eliasson,et.al,2015)

Στη Σουηδία πληθώρα πόρων χρησιμοποιείται για να αναλυθούν οι επενδύσεις. Είναι υποχρεωτικό για την Σουηδία να κάνει χρήση Αναλύσεων Κόστους Οφέλους για επενδύσεις στον τομέα των μεταφορών. Διεξάγεται επίσης εκ των υστέρων αξιολόγηση από Υπουργεία ή Επιτροπές μέσω ad hoc υποθέσεων και αποστέλλονται αμέσως τα συμπεράσματα και οι προτάσεις στα αρμόδια Υπουργεία.

Στην Σλοβενία υπάρχει διαθέσιμο το εργαλείο της Ανάλυσης των Ρυθμιστικών Επιπτώσεων και έχει υιοθετηθεί σχετικό μοντέλο αναφορικά με το κόστος. Οι προσπάθειες οι οποίες κάνει πλέον η χώρα αφορούν κυρίως τη βελτίωση της εκ των υστέρων αξιολόγησης αναφορικά με το κομμάτι του διοικητικού φόρτου με το οποίο επιβαρύνονται Εταιρείες και Οργανισμοί.

Στην περίπτωση της Ελβετίας η σύνθεση των δημοσίων δαπανών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη της ανάπτυξης. Οι συνθήκες- χρηματοοικονομικές και πολιτικές- οι οποίες επικρατούν σε μία χώρα δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να αποτελούν απειλή για τους αρμόδιους λήψης απόφασης σχετικά με τις δαπάνες. Συγκεκριμένα, κρίνεται αναγκαίο να σημειωθεί ότι μία πολιτική μείωσης των δαπανών του Κράτους εξαιτίας της χρηματοοικονομικής κρίσης ή του δημογραφικού προβλήματος θα μπορούσε να επιφέρει συντριπτικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη της χώρας. Το ζήτημα των κρατικών δαπανών απαιτεί σχολαστικό χειρισμό και σε καμία περίπτωση το Κράτος δεν πρέπει να μειώνει τις δαπάνες του λόγω απειλής διότι σε μία ανάλογη περίπτωση πετυχαίνει τα αντίθετα αποτελέσματα και υποδαυλίζει την ίδια την ανάπτυξή του. (Colombier, 2011)

- Τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ τα οποία δεν υποχρεούνται δια νόμου και Πολιτείας αλλά προτείνεται από την Κυβέρνηση να κάνουν χρήση της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους είναι η Αυστρία, η Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Στην Αυστρία υπάρχει Προϋπολογισμός με βάση την απόδοση και τα αποτελέσματα αφού περάσουν το στάδιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης δημοσιεύονται από το Ομοσπονδιακό Γραφείο Διαχείρισης Απόδοσης (Federal Performance Management Office-FPMO). Παρατηρείται σύνδεση μεταξύ της στρατηγικής και του Προϋπολογισμού της Απόδοσης.

Η Ολλανδία ακολούθησε το παράδειγμα της Ιταλίας, με τη διαφορά ότι κινήθηκε σε πιο στρατηγικά πλαίσια, δημιουργώντας μονάδες των οποίων βασικός στόχος ήταν η ανάλυση των λογιστικών εγγράφων. Ειδικότερα, αρμοδιότητα των συγκεκριμένων μονάδων ήταν ο έλεγχος του σκοπού και των αποτελεσμάτων του Προϋπολογισμού αναφορικά με τα έργα/προγράμματα τα οποία είχαν αναλάβει οι Φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης.

Το Ηνωμένο Βασίλειο ξεχωρίζει στο κομμάτι της αξιολόγησης και βρίσκεται στις πρώτες θέσεις αναφορικά με την επιτυχία αξιολόγησης των πολιτικών του Δημόσιου. Συγκεκριμένα, το Ηνωμένο Βασίλειο μέσω του βιβλίου “Magenta” παρέχει ένα σαφές πλαίσιο σχετικά με τα σημεία εκείνα τα οποία πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη στη διαδικασία της αξιολόγησης. Ειδικότερα, πρέπει να δοθούν απαντήσεις σε ορισμένα πρωταρχικής σημασίας ερωτήματα όταν αξιολογείται η υιοθέτηση μιας πολιτικής. Συγκεκριμένα, πρέπει να γίνουν σαφή τα ακόλουθα:

- 1) εάν θα υπάρξει αντίκτυπο από την υιοθέτηση της νέας πολιτικής, ερώτημα το οποίο θα απαντηθεί κάνοντας χρήση της θεωρίας της αλλαγής,
- 2) εάν μπορεί να λειτουργήσει η συγκεκριμένη πολιτική, πράγμα το οποίο μπορεί να αποσαφηνιστεί από την αξιολόγηση της διαδικασίας,

- 3) εάν επιτεύχθηκε ο σκοπός του Κράτους, αναφορικά με την υιοθέτηση της νέας εφαρμογής και αυτό μπορεί να γίνει μέσω αξιολόγησης των επιπτώσεων,
- 4) εάν η πολιτική η οποία ακολουθήθηκε ήταν οικονομικά αποδοτική και αυτό μπορεί να υλοποιηθεί μέσω της οικονομικής αξιολόγησης.

Επίσης, στην Αγγλία υπάρχει το επάγγελμα του κυβερνητικού κοινωνικού ερευνητή το οποίο αποτελεί ειδικότητα η οποία αναφέρεται στους δημοσίους υπαλλήλους. Για την ακρίβεια, όσοι ασκούν το συγκεκριμένο επάγγελμα σε συνεργασία με άλλους αναλυτές κάνουν χρήση ερευνών, στοιχείων ποιοτικής έρευνας και περιπτωσιολογικών ερευνών ώστε να είναι σε θέση να ερμηνεύσουν και να προβλέψουν φαινόμενα τα οποία σχετίζονται με την κοινωνία, την οικονομία και επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) αποτελούν ένα κράτος μέλος του ΟΟΣΑ το οποίο πρωτοπόρησε στη θεσμοθέτηση της Ανάλυσης Ρυθμιστικών Επιπτώσεων. Η Αμερική αποτέλεσε την πρώτη χώρα η οποία έθεσε σε εφαρμογή το Πρόγραμμα Ανάλυσης των Ρυθμιστικών Επιπτώσεων και ο λόγος για τον οποίο η Αμερική προηγήθηκε των υπολοίπων κρατών φαντάζει λογικός αν αναλογιστεί κάποιος ότι η Αμερική έχει σε κρατικό επίπεδο διαθέσιμους πολύ περισσότερους πόρους σε σύγκριση με άλλα κράτη .

Επιπροσθέτως, στην Αμερική υπάρχει ινστιτούτο με την ονομασία “Vera” το οποίο προσφέρει καθοδήγηση σχετικά με την Ανάλυση Κόστους- Οφέλους (ΑΚΟ) και τον τρόπο με τον οποίο παρουσιάζονται τα αποτελέσματα και επεξηγείται η ανάλυσή τους.

4.2.3. Αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού σε χώρες- μέλη του ΟΟΣΑ

Όπως προκύπτει από την ανασκόπηση της υπάρχουσας βιβλιογραφίας σχετικά με την συμβολή του Ανθρώπινου Δυναμικού στην αξιολόγηση των πολιτικών του κράτους υπάρχουν κράτη μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) τα οποία εστιάζουν μέσω συγκεκριμένων τεχνικών στον παράγοντα «Ανθρώπινο Δυναμικό».

Σύμφωνα με τη μελέτη του OECD (2020) χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο , η Ιρλανδία και η Σλοβακία δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στον παράγοντα «Ανθρώπινο Δυναμικό», στις ικανότητες και στις γνώσεις οι οποίες συνδέονται με αυτό. Η εστίαση στον παράγοντα Ανθρώπινο Δυναμικό μπορεί να επιτευχθεί μέσω διαφόρων τεχνικών, όπως μέσω υλοποίησης ειδικών προγραμμάτων σπουδών κατάρτισης, εφαρμογής προτύπων ηθικής συμπεριφοράς και θεσμοθέτησης συστημάτων πιστοποίησης για τους αξιολογητές .

Ειδικότερα, στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία υπάρχει θεσμοθετημένο το επάγγελμα του αξιολογητή. Για την ακρίβεια υπάρχει το επάγγελμα του κυβερνητικού κοινωνικού

ερευνητή το οποίο είναι στην ουσία μία ειδικότητα η οποία υπάρχει μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων. Ρόλος του κοινωνικού ερευνητή είναι η διεκπεραίωση των καθηκόντων του κατόπιν συνεργασίας με άλλες ομάδες αναλυτών, είτε πρόκειται για οικονομολόγους είτε στατιστικολόγους, είτε άλλους ερευνητές. Το επάγγελμα του κυβερνητικού κοινωνικού ερευνητή χαρακτηρίζεται από ένα πλαίσιο ικανοτήτων το οποίο αναφέρεται σε ερευνητές οι οποίοι βρίσκονται είτε σε εισαγωγικό στάδιο μόρφωσης είτε κατέχουν ανώτερες θέσεις στη Δημόσια Διοίκηση και σε τμήματα της Κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου.

Στην Ιρλανδία από την άλλη πλευρά υπάρχει η Υπηρεσία Οικονομικών και Αξιολόγησης της Κυβέρνησης η οποία ιδρύθηκε το 2012 με στόχο να παρέχει στήριξη στο δύσκολο έργο των Κυβερνήσεων αναφορικά με τη χάραξη πολιτικής. Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης Υπηρεσίας είναι ότι το Ανθρώπινο Δυναμικό της ενσωματώνεται σε όλα τα τμήματα της Κυβέρνησης παρέχοντας υποστηρικτικό έργο στο σύνολο της Κυβέρνησης.

Στην Σλοβακία ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στο κομμάτι της εκπαίδευσης των αξιολογητών. Συγκεκριμένα, το Ινστιτούτο Value for Money προσφέρει τη δυνατότητα στους αξιολογητές να παρακολουθήσουν μαθήματα μέσα από μία ευρεία επιλογή διαθεσίμων μαθημάτων με τελικό στόχο την παροχή γνώσης η οποία θα φανεί χρήσιμη για την αξιολόγηση της πολιτικής την οποία ακολουθεί η κάθε Κυβέρνηση.

Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ,2022) προκύπτει ότι ομοίως στην Ελλάδα έχει σημειωθεί ουσιαστική βελτίωση στο κομμάτι μεταρρύθμισης του Δημοσίου Τομέα. Ο υπεύθυνος της κρατικής διαχείρισης και προϋπολογισμού της Διεύθυνσης Κρατικής Διακυβέρνησης του Ο.Ο.Σ.Α έδωσε συγχαρητήρια στην Ελλάδα για την εφαρμογή πρακτικών αναμόρφωσης του Δημοσίου Τομέα και την ίδια στιγμή ο Υπεύθυνος του Διεθνούς Δικτύου των Σχολών Διακυβέρνησης του Ο.Ο.Σ.Α. ανέφερε ότι η Ελλάδα έχει κάνει ουσιαστικά βήματα για τη βελτίωση της λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα τα τελευταία χρόνια.

4.2.3 Ανάλυση Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis)

Η Ανάλυση Ρυθμιστικών Επιπτώσεων συνιστά μία μεθοδολογία η οποία στοχεύει στη διαρκή αξιολόγηση τόσο των θετικών όσο και αρνητικών συνεπειών στους Κανονισμούς οι οποίοι πρόκειται να υλοποιηθούν. Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους (Cost Benefit Analysis) μπορεί να αποτελέσει μία μεθοδολογία υλοποίησης της Ανάλυσης Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis).

Το εργαλείο Ανάλυσης Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis) εφαρμόζεται τόσο κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση μιας πολιτικής της Κυβέρνησης όσο και κατά την εκ των υστέρων αξιολόγηση. Το αντίκτυπο το οποίο επιφέρει μία πολιτική πρέπει να αξιολογείται ώστε να δικαιολογείται η υιοθέτηση μίας νέας πολιτικής/κανονισμού από πλευράς της Κυβέρνησης. Φυσικά, μια Ανάλυση Ρυθμιστικών Επιπτώσεων μπορεί να ολοκληρώσει το έργο της κάνοντας χρήση ποικίλων μεθόδων και συχνότερες μέθοδοι θεωρούνται η Ανάλυση Κόστους Οφέλους, η Ανάλυση Κόστους Αποτελεσματικότητας και η Ανάλυση των Επιχειρησιακών Επιπτώσεων. Μολονότι η εφαρμογή της Ανάλυσης Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (RIA) δε θεωρείται υποχρεωτική για όλα τα δημόσια έργα στο σύνολο των χωρών, σίγουρα απαιτείται για μία κατηγορία έργων του Δημοσίου. Ωστόσο παρατηρείται από τα στοιχεία του ΟΟΣΑ ότι οι αξιολογήσεις οι οποίες υλοποιούνται μετά την περάτωση ενός νέου έργου ή την εφαρμογή μιας νέας πολιτικής βρίσκονται ακόμα σε χαμηλά επίπεδα. ([3]OECD,2018)

Για την ακρίβεια, λιγότερο από το ένα τρίτο των κρατών μελών του ΟΟΣΑ λειτουργούν βάσει ενός νομικού πλαισίου το οποίο ορίζει την εκ των υστέρων αξιολόγηση των κανονισμών ως διαδικασία η οποία απαιτείται κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, η σπουδαιότητα της εκ των υστέρων αξιολόγησης παραμένει υψηλή διότι μέσα από το συγκεκριμένο είδος αξιολόγησης μπορεί να αποσαφηνιστεί αφενός εάν ο σκοπός για τον οποίο υιοθετήθηκε η σχετική πολιτική τελικά καλύφθηκε και αφετέρου εάν η πολιτική η οποία ακολουθήθηκε αποτελεί το βέλτιστο μέσο για να υλοποιηθεί ο προαναφερόμενος στόχος. Συνεπώς, καθοριστικής σημασίας ζήτημα είναι να θεσμοθετηθεί από περισσότερα κράτη η διαδικασία της εκ των υστέρων αξιολόγησης διότι η παρακολούθηση της εξέλιξης μιας πολιτικής δεν θεωρείται ολοκληρωμένη εάν δεν αξιολογείται το τελικό στάδιο δηλαδή η έκβαση της όλης διαδικασίας. Πολλά κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ έχουν θέσει σε εφαρμογή κατευθυντήριες γραμμές ώστε να είναι σε θέση να δώσουν λύση σε θέματα τα οποία σχετίζονται με την ποιότητα των αξιολογήσεων και τη χρήση τους στο κομμάτι της σωστής αξιολόγησης του Δημοσίου Τομέα. Με απλά λόγια, οι κατευθυντήριες οδηγίες οι οποίες αναφέρονται στην αξιολόγηση δρουν υποστηρικτικά στο έργο των αρμοδίων χάραξης πολιτικής σχετικά με την έκβαση μιας ανάλυσης. Η ύπαρξη κατευθυντήριων γραμμών στην ουσία αποτελεί μία προσέγγιση σύμφωνα με την οποία είναι δυνατόν να παραχθεί μία υπηρεσία υπολογίζοντας τους κινδύνους οι οποίοι παραμονεύουν. ([3]OECD,2018).

ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

5.1.Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο της εργασίας παρουσιάζεται η ανάλυση των στοιχείων όπως εκείνα προκύπτουν από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση και δίνεται απάντηση στα κεντρικά ερωτήματα της μελέτης.

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία η οποία μελετήθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια προκύπτει το συμπέρασμα ότι εκτός από την ποιότητα η οποία θεωρείται πολύ σημαντικός παράγοντας για την εξέλιξη της αξιολόγησης, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται και στη χρήση της αξιολόγησης. Συγκεκριμένα, αξίζει να σημειωθεί ότι η συμβολή της ποιότητας και της χρήσης της αξιολόγησης στην τελική λήψη των αποφάσεων συνιστά ένα κρίσιμο ζήτημα ώστε να υπάρξει ένα αντίκτυπο στη χάραξη της πολιτικής γραμμής. Όταν από την μία πλευρά η αξιολόγηση υλοποιείται έχοντας ως κριτήριο την ποιότητα και από την άλλη πλευρά διασφαλίζεται η χρήση της αξιολόγησης, τότε η αξιολόγηση μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο μόρφωσης και ορθής λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, υπάρχουν πάντα ορισμένοι παράγοντες (εξωγενείς και ενδογενείς) οι οποίοι επιδρούν στην αξιολόγηση των πολιτικών.

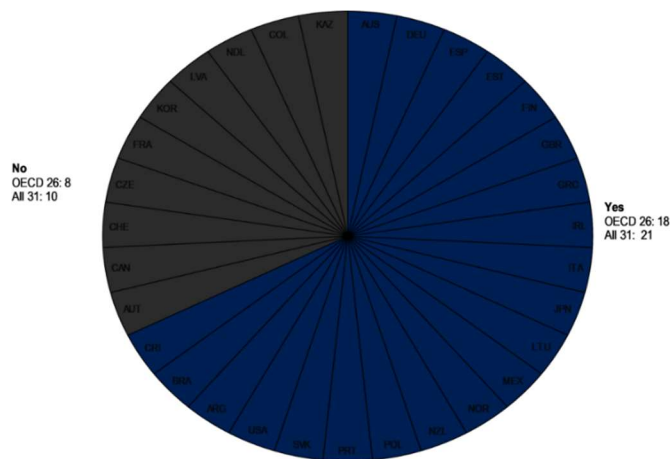
Αναφορικά με την ποιότητα και τη χρήση της αξιολόγησης δόθηκαν απαντήσεις στα παρακάτω ερωτήματα με σκοπό να εξαχθούν συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα.

5.2. Αποτελέσματα

Πρώτο ερώτημα: Σε τι ποσοστό ο Προϋπολογισμός των Επιδόσεων βρίσκει εφαρμογή στα πλαίσια των κρατών μελών του ΟΟΣΑ;

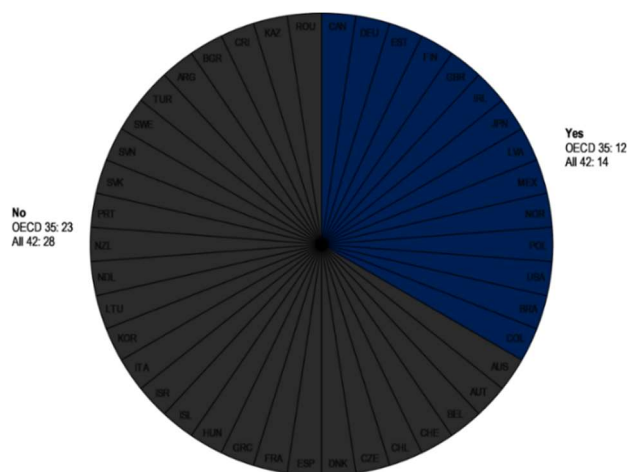
Από μελέτη του OECD (2019) παρατηρείται ότι στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ υφίσταται Προϋπολογισμός Επιδόσεων με εξαίρεση ωστόσο την Ελλάδα, το Λουξεμβούργο και την Πορτογαλία, χώρες στις οποίες παρατηρείται ότι το συγκεκριμένο είδος Προϋπολογισμού απουσιάζει.

Δεύτερο ερώτημα: Υπάρχουν Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη διεκπεραίωση των αξιολογήσεων;



Προκύπτει από την ανασκόπηση ότι η πλειονότητα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ τα οποία εξετάστηκαν διαθέτουν κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των ορθών πολιτικών του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, από δείγμα είκοσι έξι (26) κρατών μελών του ΟΟΣΑ τα δεκαοχτώ (18) κράτη μέλη δήλωσαν ότι διαθέτουν κατευθυντήριες οδηγίες. Ειδικότερα, η Ελλάδα όπως παρατηρείται και από το σχήμα εντάσσεται στις χώρες οι οποίες διαθέτουν Κατευθυντήριες Οδηγίες. (OECD,2020)

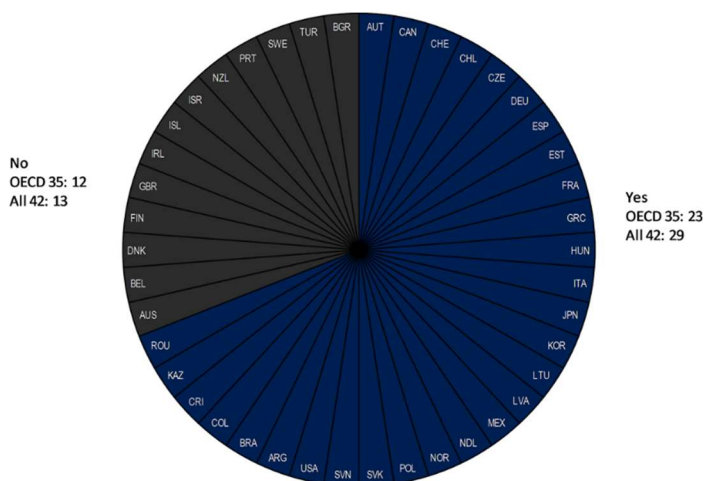
Τρίτο Ερώτημα: Υπάρχουν διαθέσιμες δημόσιες πλατφόρμες στο Διαδίκτυο ώστε να υπάρχει κοινοποίηση και να είναι ελεύθερη η πρόσβαση στα αποτελέσματα της έρευνας;



Από τα αποτελέσματα της έρευνας την οποία διεξήγαγε ο ΟΟΣΑ φαίνεται ότι από τα τριάντα πέντε (35) κράτη- μέλη του ΟΟΣΑ μόνο τα δώδεκα (12) διαθέτουν πλατφόρμες σε επίπεδο Κυβέρνησης οι οποίες λειτουργούν υποστηρικτικά στη χρήση των αξιολογήσεων. Είναι εμφανές ότι μόνον το 35 % των κρατών μελών του ΟΟΣΑ παρέχει τη δυνατότητα στους

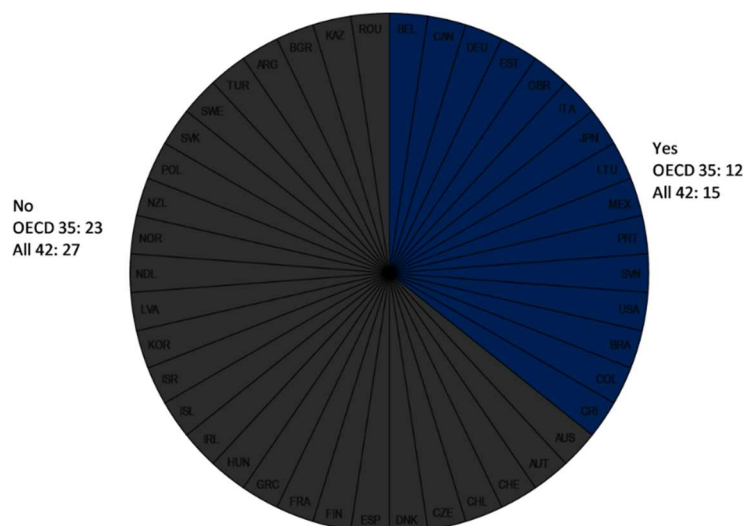
πολίτες να ενημερώνονται για τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων. Η Ελλάδα συμπεριλαμβάνεται στο 65% των κρατών μελών του ΟΟΣΑ τα οποία δε διαθέτουν σχετικές πλατφόρμες κοινοποίησης και ενημέρωσης των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων και συνεπώς η απουσία ύπαρξης πλατφόρμας ικανή να παρέχει δημόσια πρόσβαση δεν επιτρέπει στους αρμόδιους χάραξης πολιτικής να ανατρέχουν στα στοιχεία αυτά όταν προκύπτει ανάγκη.

Τέταρτο Ερώτημα : Υπάρχει Νομικό /Θεσμικό πλαίσιο το οποίο κατευθύνει και οδηγεί στην αξιολόγηση των πολιτικών της Κυβέρνησης;



Σύμφωνα με στοιχεία τα οποία προκύπτουν από την μελέτη του ΟΟΣΑ είναι φανερό ότι από το δείγμα τριάντα πέντε (35) χωρών μελών του ΟΟΣΑ, είκοσι τρεις (23) χώρες διαθέτουν Νομικό Πλαίσιο το οποίο οδηγεί σε αξιολόγηση των πολιτικών. Αυτό σημαίνει ότι το 65% των χωρών έχουν θεσμοθετημένη βάσει νόμου την αξιολόγηση των πολιτικών. Παρατηρείται ότι η Ελλάδα έχει εντάξει στο Νομικό/Θεσμικό της Πλαίσιο την αξιολόγηση των εκάστοτε πολιτικών της Κυβέρνησης.

Πέμπτο Ερώτημα: Υπάρχει έλεγχος της αξιολόγησης της Πολιτικής από τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου ;



Σημειώνεται ότι μόνο δώδεκα (12) χώρες του ΟΟΣΑ έχουν στη διάθεσή τους Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα τα οποία έχουν ως βασική αρμοδιότητα την αξιολόγηση των κυβερνητικών πολιτικών. Η Ελλάδα δεν συμπεριλαμβάνεται στις παραπάνω χώρες διότι δεν διενεργούνται έλεγχοι των εκάστοτε αξιολογήσεων από Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα.

Έκτο Ερώτημα: Υπάρχει σύνδεση της ηθικής συμπεριφοράς του Ανθρώπινου Δυναμικού με την αξιολόγηση των δαπανών του Δημοσίου;

Το 56% των κρατών μελών του ΟΟΣΑ έχουν αναπτύξει πρότυπα για την ηθική συμπεριφορά. Η Ελλάδα ωστόσο από ότι φαίνεται δεν έχει αναπτύξει ανάλογα πρότυπα.

5.3 Συμπεράσματα

Κατ' αρχάς, σύμφωνα με τον OECD (2018) η Ελλάδα είναι μία χώρα η οποία υποχρεούται βάσει του νόμου 4048/2012 να θέτει σε εφαρμογή την Αξιολόγηση των Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis) στο σύνολο της πρωτογενούς νομοθεσίας της. Ωστόσο, παρά την απόφαση κατακύρωσης της χρήσης αξιολόγησης των Ρυθμιστικών Επιπτώσεων, η “φτωχή” ποιότητα η οποία χαρακτηρίζει την αξιολόγηση σε συνδυασμό με τη μη πιστή εφαρμογή του νόμου 4048/2012 συμβάλλουν στην εμφάνιση ζητημάτων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα στη χώρα.

Επιπροσθέτως, σε αντίθεση με υπόλοιπα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, η μείωση του διοικητικού βάρους στην Ελλάδα δεν εντάσσεται μέσα στις προτεραιότητες τις οποίες έχει θέσει η Πολιτική Ηγεσία. Συνεπώς, δεν υπάρχει θεσμοθετημένο πλάνο το οποίο στοχεύει στην

υλοποίηση του παραπάνω στόχου ενώ την ίδια στιγμή η εκ των υστέρων αξιολόγηση δε βρίσκει πρακτική εφαρμογή στην Ελλάδα(OECD,2018).

Γενικότερα, η αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα είναι ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα και η στάση των αρμοδίων οργάνων διαφέρει από χώρα σε χώρα. Από την επεξεργασία των δεδομένων γίνεται σαφές ωστόσο ότι η Ανάλυση Κόστους Οφέλους και η σωστή διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού συνιστούν σπουδαία σημεία αναφοράς για την αποτελεσματικότητα των δαπανών του Δημοσίου. Βέβαια, όπως παρατηρείται από την εργασία, η ύπαρξη της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους και η κατάλληλη επιλογή του Ανθρώπινου δυναμικού δεν αρκούν ώστε να διαμορφωθεί το πλαίσιο επίτευξης των στόχων σε ένα Κράτος, όπως η Ελλάδα.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο η αξιολόγηση των δαπανών όσο και η αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού ως πολιτική είναι ικανή να επιφέρει σημαντικές αλλαγές οι οποίες θα συμβάλλουν στη μακροπρόθεσμη παραγωγικότητα και ανάπτυξη του Κρατικού Τομέα στην Ελλάδα. Ειδικότερα, στην παρούσα εργασία εξετάστηκε εάν το Ανθρώπινο Δυναμικό και η χρήση μεθόδων Ανάλυσης Κόστους Οφέλους δύνανται να συμβάλλουν τόσο στη μείωση του κόστους όσο και στην επίτευξη της βέλτιστης αξιοποίησης των πόρων του Δημοσίου αναφορικά με την επίτευξη των στόχων που έχει θέσει η Κυβέρνηση προς όφελος των πολιτών.

Για τον συγκεκριμένο σκοπό έγινε ανάλυση της βιβλιογραφίας με απώτερο στόχο να εντοπιστούν τα κρισιμότερα σημεία αναφορικά με την αξιολόγηση του Ανθρώπινου Δυναμικού και τη χρήση της ΑΚΟ μέσω αντιπαραβολής του τρόπου με τον οποίο λειτουργούν τα υπόλοιπα Κράτη Μέλη του ΟΟΣΑ σε σχέση με την Ελλάδα. Τα πορίσματα τα οποία προέκυψαν έδειξαν ότι η Ανάλυση Κόστους Οφέλους μπορεί ουσιαστικά να βοηθήσει την Κυβέρνηση και να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο στα χέρια των αρμοδίων οργάνων χάραξης πολιτικής. Προκειμένου όμως μία αξιολόγηση δαπανών να είναι σε θέση να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα πρέπει να πληροί ορισμένα βασικά κριτήρια. Όπως προκύπτει από την ανάλυση της βιβλιογραφίας δεν αρκεί μία χώρα να αξιολογεί τις δαπάνες της κάνοντας χρήση μεθοδολογιών οι οποίες στηρίζονται στην Ανάλυση Κόστους Οφέλους. Αντίθετα, είναι αναγκαίο να υλοποιούνται υψηλής ποιότητας Αναλύσεις Κόστους Οφέλους οι οποίες στηρίζονται σε διαφανείς διαδικασίες και τις οποίες διεκπεραιώνει προσωπικό το οποίο είναι καταρτισμένο στο αντικείμενο της αξιολόγησης. Επιπροσθέτως, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι η παράδοση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης ολοκληρώνεται σε έγκαιρα χρονικά διαστήματα ώστε να καθίσταται εφικτό τα αποτελέσματα να συμπεριλαμβάνονται στις αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων χάραξης πολιτικής.

Είναι εμφανές λοιπόν ότι η αξιολόγηση του προσωπικού το οποίο διεκπεραιώνει αντίστοιχης μορφής Αναλύσεις Κόστους Οφέλους σε συνδυασμό με τις διαδικασίες και τα κριτήρια τα οποία οφείλει να ακολουθεί η παρούσα μορφή αξιολόγησης των δαπανών απαιτούνται ώστε το Κράτος να επιλέξει τη δημόσια πολιτική η οποία θα επιφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα. Είναι εμφανές ότι είναι αρκετά δύσκολο και άτοπο να υπάρξει μία απόλυτη σύγκριση του τρόπου διαχείρισης των κρατικών δαπανών στην Ελλάδα με τον τρόπο τον οποίο τα υπόλοιπα Κράτη αντιμετωπίζουν τις δημόσιες δαπάνες τους. Ωστόσο, μέσα από την συγκεκριμένη εργασία γίνεται μία προσπάθεια ώστε να εντοπιστούν τα σημεία εκείνα στα οποία μπορεί να εστιάσει το Ελληνικό Κράτος και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του Δημόσιου Τομέα του εξετάζοντας πολιτικές τις οποίες έχουν υιοθετήσει τρίτα κράτη για την επίτευξη του ίδιου στόχου.

Είναι εμφανές ότι τα αποτελέσματα έρευνας την οποία διεξήγαγε ο OECD (2018) σχετικά με την αξιολόγηση των πολιτικών έδειξαν ότι η Ελλάδα δε διαθέτει σύστημα βαθμολόγησης σε αντίθεση με άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Το σύστημα βαθμολόγησης όμως είναι υψίστης σημασίας ζήτημα για μια αξιολόγηση διότι αναφέρεται στην ταξινόμηση σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων τα οποία προκύπτουν από τις πολιτικές οι οποίες εφαρμόζονται. Επίσης, φαίνεται ότι δεν υπάρχουν στην Ελλάδα πλατφόρμες στις οποίες να παρέχεται η δυνατότητα ανταλλαγής της γνώσης προκειμένου να λειτουργούν ως μέσο ενημέρωσης. Δυστυχώς, παρατηρείται ότι εμφανίζονται ελλείψεις σε διαφορετικά στάδια κατά τη διαδικασία πραγματοποίησης της αξιολόγησης και οι ελλείψεις ποικίλουν και διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα στην οποία διενεργείται η αξιολόγηση.

Συγκεκριμένα, προκύπτει ότι τα συχνότερα προβλήματα τα οποία παρουσιάζονται και δυσχεραίνουν την βελτίωση της παραγωγικότητας του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα αναφορικά με τον παράγοντα “αξιολόγηση” είναι :

- η αποτυχία διασφάλισης της ποιότητας της αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών,
- η απουσία διαφάνειας στο στάδιο διαδικασίας αξιολόγησης,
- η έλλειψη ικανοτήτων στα άτομα τα οποία διεξάγουν τις αξιολογήσεις και
- η καθυστέρηση παράδοσης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης ώστε να συμπεριληφθούν στον Προϋπολογισμό.

Τα παραπάνω ζητήματα είναι ουσιαστικής σημασίας θέματα, τα οποία όπως προκύπτει από την μελέτη, ταλαιπωρούν διάφορες χώρες και μεταξύ αυτών την Ελλάδα με αποτέλεσμα να μην βοηθούν την Πολιτική Ηγεσία να λάβει αποφάσεις αναφορικά με το δύσκολο έργο καθορισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής.

Στην Ελλάδα παράδειγμα προς μίμηση πρέπει να αποτελέσει η πρακτική συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) την οποία ακολουθεί ο ΟΟΣΑ. Η συγκριτική αξιολόγηση στην ουσία αποτελεί μία μορφή αξιολόγησης βάσει των επιδόσεων για ένα Φορέα ή Οργανισμό ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τα πλεονεκτήματα ή τις αδυναμίες οι οποίες υπάρχουν πάντα σε σύγκριση με τις υπάρχουσες συνθήκες του ανταγωνισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι η τεχνική της συγκριτικής αξιολόγησης συνιστά μία αποτελεσματική διαδικασία αναφορικά με τη Διοίκηση και έχει συμβάλει τα μέγιστα στον Ιδιωτικό Τομέα.

Βιβλιογραφία

- [2] OECD (2018), Best Practices for Performance Budgeting, Public Governance Committee. Working Party of Senior Budget Officials. November 23,2018. Online at: [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC\(2018\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC(2018)5/en/pdf).
- [3]OECD(2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.
- OECD (2016), OECD Performance Budgeting Survey: Integrating performance and results in budgeting,<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>.
- OECD(2017),Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2019), OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- OECD (2020), Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- OECD/Delphine Moretti (2019), "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, vol. 19/2, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-greece_2f5e7d7a-en.
- Acharya, S. (1972). Public Enterprise Pricing and Social Benefit-Cost Analysis. Oxford Economic Papers.24 (1), pp.36-53.
- Afonso, A. and Schuknecht, L. (2019). How “big” should government should be? Economics and Business Letters, 8(2), pp.85-96.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. Journal of political economy, 70(5, Part 2), 9-49.
- Berner, M. and Bronson, M. (2005). A Case Study of Program Evaluation in Local Government: Building Consensus through Collaboration. Public Performance and Management Review.28(3), pp.309-325.

- Boadway, R. (1997). Public Economics and the Theory of Public Policy. *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d' Economique*, 30(4) pp.753-772. Available from: <https://doi.org/10.2307/136268>.
- Boardman, A. E., D. H. Greenberg, A. R. Vining, and D. L. Weimer. (2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulman, T. (2021), "Strengthening Italy's public sector effectiveness", OECD Economics Department Working Papers, No. 1690, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/823cad2a-en>.
- Colombier, C.(2011). Does the composition of public expenditure affect economic growth? Evidence from the Swiss case. *Applied Economic Letters*.18(16),pp.1583-1589.
- Creswell, J. W. (2011). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. New Jersey: Pearson Education International.
- Cronovich, R.(1998).Measuring the Human Capital Intensity of Government Spending. *Scottish Journal of Political Economy*. 45(1).pp.48-77.
- Devex, (2021). United Nations Development Programme. Available at: <https://hdr.undp.org/content/2020-hdr-qa-why-human-development-metrics-may-have-shift>
- Eliasson, J., Borjesson, M., Odeck. J. and Welde, M. (2015). Does Benefit–Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *Journal of Transport Economics and Policy*.49(3). pp.377-396. Accessed from: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/jtranseconpoli.49.3.0377>
- Eurostat (2013). Government revenue, expenditure and main aggregates. Online data code: GOV_10A_MAIN last update: 22/04/2014.
- Eurostat (2017). Government revenue, expenditure and main aggregates. Online data code: GOV_10A_MAIN last update: 24/04/2017.
- Ferreiro, J., Teresa Garcia-del-Valle, M. and Gomez, C. (2010). Social preferences and fiscal policies: an analysis of the composition of public expenditures in the European Union. *Journal of Post Keynesian Economics*.32(3), pp.347-370.
- Garcia, J., and Heckman, J. (2022). Three Criteria for Evaluating Social Programs. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 13(3), 281-286. Accessed from: <https://doi.org/10.1017/bca.2022.18>.
- Jha, R. (1995). True Cost of Public Expenditure. *Economic and Political Weekly*.30(46). pp.2933-2936.
- Kelman, S. (1981). Cost-benefit analysis: an ethical critique. In: Donaldson, T., Werhane, P. H., Cording, M. (eds.) *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach*, Prentice Hall.
- Koupmans, C. and Mouter, N. (2020). Cost-benefit analysis. In N. Mouter (Ed.), *Standard Transport Appraisal Methods* (pp. 1-42). (Advances in Transport Policy and Planning; Vol. 6.

Accessed from: https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/95368106/Standard_Transport_Appraisal_Mmanethods.pdf

Koplan, J., Milstein R. and Wetterhall, S. (1999). Framework for Program Evaluation in Public Health. *Morbidity and Mortality Weekly Report: Recommendations and Reports*, 48(11), pp.1-40.

Laroche, M., Mérette, M and Ruggeri, G. C. (1999). On the Concept and Dimensions of Human Capital in a Knowledge-Based Economy Context. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 25(1), 87–100. <https://doi.org/10.2307/3551403>.

Linhartova, V. (2021). Analyzing the Role of Public Expenditures in Human Development. Panel Data Analysis of EU.28 Countries. *Montenegrin Journal of Economics*.17(1), pp.85-96.

Marshall, A. (1920). *Principles of economics; an introductory volume*. London: Macmillan.

Mehdi, I. and Rasul, G. (1984). Performance Evaluation of Public Enterprise in Pakistan: Experiment in Social Accounting System [with Comments]. *Pakistan Institute of Development Economics, Islamabad*,23(2). Accessed from: <https://www.jstor.org/stable/41258669>.

Mora, C. and Antonis, R. (2012). Levers supporting Program Evaluation Culture and Capacity in Romanian Public Administration. *Society and Economy*.34(3), pp.423-432.

Musgrave, R. A. (1969). Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance. *Journal of Economic Literature*, 7(3), 797–806. <http://www.jstor.org/stable/2720229>.

Neupane, P., Afroze, D. and Phommasone, P. (2020). Cost Benefit Analysis of Green Building: A Case Study of Public Office Building in Nepal, *Saudi Journal of Engineering and Technology*. Accessed from: <http://dx.doi.org/10.36348/sjet.2020.v05i10.005>.

Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Prest, A. and Turvey, R. (1965). Cost Benefit Analysis: A Survey. *The Economic Journal*.75(300).pp.683-735. Available From: <https://www.jstor.org/stable/2229670>.

Raisova, M., Pavlikova, L. and Semancikova, J. (2016). The impact of social expenditure on public debt in the Czech Republic and Slovakia. Accessed from: <http://dx.doi.org/10.15240/tul/001/2016-3-011>.

Saaty, T. L. (1994). How to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Process. *Interfaces*, 24(6), 19–43. Accessed from: <http://www.jstor.org/stable/25061950>.

Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1–17. <http://www.jstor.org/stable/1818907>.

Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

Stake, R. E. (2004). *Standards-based and responsive evaluation*. SAGE Publications, Accessed from: <https://doi.org/10.4135/9781412985932>.

Sunstein, C.R., (2002). *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*. Chicago: American Bar Foundation.

Tan, E. (2014). Human Capital Theory: A Holistic Criticism. *Review of Educational Research*, 84(3). pp.411-445.

Thomson, C., Franklin, R. and Groth, T. (2019). Guidance on strategy level socio-economic assessments. Scottish Government. Upper Saddle River, 559–564.

The Cost-Benefit Analysis Dilemma: Strategies and Alternatives. (2001). *Economic and Political Weekly*, 36(21), 1824–1837. Accessed from: <http://www.jstor.org/stable/4410662>.

Wagner A. (1883). Three extracts on public finance. *Classics in the Theory of Public Finance* (Eds) R. A. Musgrave and A. T. Peacock (1958), MacMillan, London, pp. 119 – 36.

Weiss, C.H. and Connell, J.P. (1995) Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. In: *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, The Aspen Institute, 65-92.

Peacock, A.T. and Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. London: National Bureau of Economic Research.

Βαβούρας, Σ.Ι., Καραβίτης, Η.Ν. και Τσούχλου, Κ.Α.(1990). *Η παραγωγική διαδικασία στο Δημόσιο Τομέα και η αύξηση δημοσίων δαπανών: Η Περίπτωση Της Ελλάδας*. Εκδόσεις: ΚΡΙΤΙΚΗ.

Δριτσάκη, Ν. και Βαζακίδη, Α.(2003). *Δημόσιες Δαπάνες και Οικονομική Ανάπτυξη: Μια Εμπειρική Έρευνα για την Ελλάδα με την Ανάλυση της Συνολοκλήρωσης*. ΣΠΟΥΔΑΙ 53(4),σελ.66-79.

ΕΚΔΔΑ.(2022). Για πρώτη φορά οι Σχολές Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ στο ΕΚΔΔΑ. Εγκώμια ΟΟΣΑ για την πρόοδο της Ελλάδας στη Δημόσια Διοίκηση.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή,(2016). *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου Ποιότητας Δημόσιας Διοίκησης*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2006).Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μεθοδολογία για τη διενέργεια ανάλυσης κόστους-οφέλους.

Καράγιωργας, Δ.(1981). *Δημόσια Οικονομική 2: Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κλαουδάτου, Μ. (2009). Κρατικός Προϋπολογισμός- Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό. Εκδόσεις: Κριτική.

Κουρλιούρος, Δ., Κορές, Γ. και Κόκκινου, Α. (2013). Η Αποτελεσματικότητα των Δημοσίων Δαπανών, η Κρίση Χρέους και οι Επιπτώσεις στην Οικονομική Ανάπτυξη. <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.1936.4806>

Μέργος, Γ. (2002) , Η Ανάλυση Κόστους –Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Μηλιώνης, Α.Ν.(2002). Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις: Σάκκουλας. Μπάρμπας, Ν. Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002.

Νόμος 4048/2012,Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ /Α'34/23-02-2012).