

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων ως πεδίο της δημοσιονομικής
μεταρρύθμισης στην Ελλάδα

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ειρήνη Στεργίου

Επιβλέπουσα: Ευαγγελία Μπάλτα
Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Αθήνα, Μάρτιος 2024

Τριμελής Επιτροπή

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής, Παντείου Πανεπιστημίου

Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ειρήνη Στεργίου, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής 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. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΑΑΔΕ: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

άρ.: άρθρο

Βλ.: βλέπε

ΓΔΟΥ: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

ΓΠΚΒ: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΥΕ: Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος

εδ.: εδάφιο

ΕΑΚ: Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα

ΕΔΣ: Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚΑΕ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

ΕΚΑΠΥ: Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας

ΕΚΑΧ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΜΕ: Έκθεση Μηχανισμού Επαγρύπνησης

ΕΟΔ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Ε.Π.ΑΘΛ.Α: Εθνική Πλατφόρμα Αθλητικής Ακεραιότητας

Ε.Σ.Κυ.Π.: Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής

ΕΣΠ: Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος

ΕΣΠΑ: Εταιρικό Πλαίσιο Αναφοράς

ΙΔΟΧ: Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου

ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

ΜΠΔΣ: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Ν.: Νόμος

ν.δ.: νομοθετικό διάταγμα

ΝΔΜ: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΔΔΗΧ: Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους
ΟΝΕ: Οικονομική Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ό.π.: όπως προηγουμένως
ΟΠΣ: Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.: παράγραφος
ΠΔΕ: Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
σ.: σελίδα
ΣΑΧ: Συστάσεις ανά Χώρα
σσ.: σελίδες
ΣΣΑ: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΔΕ: Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥπΟικ: Υπουργείο Οικονομικών
ΥΣ: Υπουργικό Συμβούλιο
ΦΓΚ: Φορέας Γενικής Κυβέρνησης
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΚΔ: Φορέας Κεντρικής Διοίκησης
COFOG: Classification of the Functions of Government
Ecofin: Economic and Financial Affairs Council
Ibid: Ibidem
KPIs: Key Performance Indicators
NPM: New Public Management
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
p.: page
pp.: pages

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες σε όλους τους Καθηγητές και σε όλες τις Καθηγήτριες του ΠΜΣ για τις πολύτιμες γνώσεις που απλόχερα και με καλοσύνη μας προσέφεραν καθ' όλη τη διάρκεια αυτού του όμορφου ταξιδιού.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα την Καθηγήτρια Ευαγγελία Μπάλτα που με τίμησε με την επίβλεψη της παρούσης διπλωματικής εργασίας, καθώς και για την καθοδήγηση που μου παρείχε σε όλη την πορεία συγγραφής.

Περίληψη.....	9
Εισαγωγή	11
Μέρος Α΄	13
Η Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση	13
Κεφάλαιο πρώτο.....	14
Η πορεία προς τη Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση	14
1.1 Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....	14
1.1.1 Εκφάνσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση	17
1.2 Στην Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση	20
Κεφάλαιο δεύτερο	22
Πτυχές δημοσιονομικής μεταρρύθμισης.....	22
2.1 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού	22
2.1.1 Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός σχεδιασμός	24
2.1.2 Η εδραίωση των γενικών αρχών του προϋπολογισμού	26
2.1.3 Η από πάνω προς τα κάτω (top-down) μέθοδος κατάρτισης του προϋπολογισμού	30
2.2 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου	34
2.2.1 Η κατάρτιση της άσκησης προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο	35
2.2.2 Η μεταρρύθμιση του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου	38
2.2.3 Ο νέος κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	40
2.3 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της δημοσιονομικής διαφάνειας.....	45
2.3.1 Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας	45
2.3.2 Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	47
2.3.3 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	50
Κεφάλαιο τρίτο	54
Η νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση	54
3.1 Η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης	54
3.2 Το σύγχρονο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης	58
3.2.1 Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο	58
3.2.2 Το δίπτυχο.....	62
3.2.3 Η αναθεώρηση του ΣΣΑ.....	64
3.2.4 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο	66

Μέρος Β΄	68
Ο προϋπολογισμός επιδόσεων	68
Κεφάλαιο πρώτο	69
Γενικά χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού επιδόσεων	69
1.1 Έννοια του προϋπολογισμού επιδόσεων	69
1.1.1 Τα θεμελιώδη συστατικά στοιχεία του προϋπολογισμού επιδόσεων	72
1.1.1.1 Η επίδοση	72
1.1.1.2 Η διαφάνεια	73
1.1.1.3 Η λογοδοσία	73
1.2 Σύγκριση προϋπολογισμού επιδόσεων με τον προϋπολογισμό κονδυλίων.	74
1.2.1 Ως προς την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.....	75
1.2.2 Ως προς την δημοσιονομική διαφάνεια.....	77
1.2.3 Ως προς τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης.....	79
Κεφάλαιο δεύτερο	81
Η εισαγωγή του προϋπολογισμού επιδόσεων στην Ελλάδα	81
2.1 Η έννοια του επιτελικού Κράτους	84
Κεφάλαιο τρίτο	87
Το πρώτο στάδιο της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων (2020-2022)	87
3.1 Ο πιλοτικός προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2020.....	87
3.1.1 Υπουργείο Υγείας	92
3.1.2 Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού.....	94
3.1.3 Υπουργείο Οικονομικών	95
3.1.4 Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	96
3.1.5 Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών	97
3.1.6 Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη.....	98
3.2 Ο πιλοτικός προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2021.....	99
3.2.1 Η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στον προϋπολογισμό (Green Budgeting).....	103
3.2.3 Η εισαγωγή των Κύριων Δεικτών Επίδοσης (Key Performance Indicators-KPIs).....	105
3.3 Ο προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2022	106
Κεφάλαιο τέταρτο.....	110
Το δεύτερο στάδιο της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων (2023-2024)	110

4.1 Η κατάρτιση του προϋπολογισμού του έτους 2023 με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων	110
4.2 Ο προϋπολογισμός επιδόσεων του έτους 2024	111
Κεφάλαιο πέμπτο	114
Ο έλεγχος επιδόσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο	114
Συμπερασματικές σκέψεις	115
Αναφορές	119

Περίληψη

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα μετράει δέκα και πλέον χρόνια. Στα χρόνια αυτά έχουν ψηφιστεί πλήθος νόμων, οι οποίοι έχουν μεταβάλλει όλα τα πεδία δημοσιονομικής διαχείρισης, από την μέθοδο κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού μέχρι τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ως επιστέγασμα των μεταρρυθμίσεων των προηγούμενων ετών εισάγεται, το έτος 2020, ο προϋπολογισμός επιδόσεων, ένα νέο, για τα ελληνικά δεδομένα, σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους, που περισσότερο εκλαμβάνεται ως μία διαφορετική φιλοσοφία διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.

Μέσω της νομοθετικής ανασκόπησης και της βιβλιογραφικής τεκμηρίωσης επιχειρείται η παρουσίαση των πιο ουσιωδών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έχουν ομαδοποιηθεί σε τρεις κατηγορίες, τις μεταρρυθμίσεις σχετικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού, τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου και τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της δημοσιονομικής διαφάνειας.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, που αποτελεί το επίκεντρο του παρόντος πονήματος, εξετάζεται αυτόνομα, καταρχάς βάσει της θεωρίας και έπειτα παρουσιάζονται οι προϋπολογισμοί που έχουν καταρτιστεί με το σύστημα αυτό.

Η οικονομική κρίση, η επικράτηση του φιλελευθερισμού, αλλά και η απαίτηση για αποδοτικότητα έχουν μεταβάλλει ριζικά τον τρόπο διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Ακόμη, η ανάπτυξη του δεύτερου σταδίου μετάβασης στον προϋπολογισμό επιδόσεων, που θα σημάνει την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης αυτής, πρόκειται να δοκιμάσει την ικανότητα του Κράτους να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της σύγχρονης διαχείρισης και λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών.

Λέξεις-κλειδιά: δημοσιονομική μεταρρύθμιση, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, προϋπολογισμός επιδόσεων.

Performance budgeting as an area of fiscal reform in Greece

Eirini Stergiou

Abstract

Greece's fiscal reform has been going on for more than ten years. Over the years numerous laws have been passed, which have changed all areas of financial management, from the method of preparing the state budget to the control of financial management.

As a culmination of the reforms of previous years, in 2020, the performance budget is introduced, a new, for Greek standards, system for the preparation and implementation of the State budget, which is more perceived as a different philosophy of public money management.

The legislative review and literature documentation attempt to present the most substantial fiscal reforms, which have been grouped into three categories, budgetary reforms, financial control reforms and fiscal transparency reforms.

The performance budget, which is the spotlight of this work, is examined autonomously, first based on theory and then the budgets established by this system are presented.

The economic crisis, the prevalence of liberalism, but also the demand for efficiency have radically changed the way public finances are managed. Moreover, the development of the second stage of transition to the performance budget, which will mark the completion of this reform, will test the ability of the State to meet the requirements of modern management and operation of public organizations.

Keywords: fiscal reform, sound financial management, performance budgeting.

Εισαγωγή

Μία σειρά παραγόντων οδήγησε στην άρδην ανακατασκευή των κανόνων και των διαδικασιών που διέπουν την δημοσιονομική διαχείριση, η οποία αποτελεί τον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας¹. Οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, που αναπτύχθηκαν στην διοικητική επιστήμη και πρακτική, υιοθετήθηκαν από το δημοσιονομικό δίκαιο με αποτέλεσμα την διαμόρφωση της έννοιας της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης², μίας έννοιας που διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στις εξεταζόμενες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, με αποκορύφωμα την μεταρρύθμιση του συστήματος κατάρτισης του προϋπολογισμού μέσω της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων, με την μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων³.

Η παρούσα εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη, με το πρώτο μέρος να αναφέρεται στην εξέταση ορισμένων καίριων δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες εντάσσονται σε τρεις κατηγορίες και αφορούν, με την σειρά που παρουσιάζονται στην εργασία, τις μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν στους κανόνες και τις διαδικασίες της κατάρτισης του προϋπολογισμού, τις μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών και εκείνες που υλοποιήθηκαν με σκοπό την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας. Η ανάλυση αυτή, βρίσκεται στο δεύτερο κεφάλαιο, ενώ έχει προηγηθεί, στο πρώτο κεφάλαιο, η εξέταση της θεωρίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, οι εκφάνσεις αυτού στην ελληνική πραγματικότητα, καθώς και η ανάπτυξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και οι αρχές που την διέπουν.

¹ Μπάλα Ε., «Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», *ΕφημΔΔ* - 2/2019, σσ. 234-248, και ιδίως σ. 234.

² Κουγέα Β., «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα», σε: «*Συλλογικό Έργο, Κιβωτός Φιλίας-Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σσ. 411-435, και ιδίως σσ. 420-422.

³ Μπάλα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», *ΔιΔικ* 3/2020, σσ. 413-417, και ιδίως σσ. 4115-416.

Έπειτα, στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης, εξετάζουμε την οικονομική διακυβέρνηση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μέσω μίας σύντομης ιστορικής ανασκόπησης, αλλά και διά της παρουσίασης των θεσμικών εξελίξεων των τελευταίων ετών, επιχειρείται η ανάδειξη της μετάβασης από τον συντονισμό στη στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της οικονομικής πολιτικής.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας είναι αφιερωμένο στην μεταρρύθμιση της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια και τα θεμελιώδη στοιχεία που χαρακτηρίζουν τον προϋπολογισμό επιδόσεων, ενώ υλοποιείται και μία σύγκριση των δύο συστημάτων κατάρτισης του προϋπολογισμού, του προϋπολογισμού επιδόσεων και του προϋπολογισμού κονδυλίων, μέσω της οποίας διαφαίνονται τα δυνατά και αδύναμα χαρακτηριστικά κάθε συστήματος. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται αφενός, η αφετηρία της εν λόγω μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, αφετέρου η πορεία αυτής και η εν τέλει ένταξη της στο δημοσιονομικό σύστημα σε μία, κάθε άλλο παρά τυχαία συγκυρία, αυτή της οικοδόμησης του νέου επιτελικού κράτους.

Το τρίτο κεφάλαιο αφορά το πρώτο στάδιο της μετάβασης, το οποίο είναι η παρουσίαση του προϋπολογισμού με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων. Στη συνέχεια ακολουθεί, στο τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης, η ανάλυση του δεύτερου σταδίου, κατά το οποίο επιχειρείται η κατάρτιση του προϋπολογισμού βασιζόμενου στις επιδόσεις. Ακόμη, θα αποτελούσε παράλειψη αν δεν γινόταν αναφορά στον νέο ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχο επιδόσεων, ο οποίος βρίσκεται στο πέμπτο κεφάλαιο.

Τέλος, διεξάγεται μία σύνοψη όσων αναλύθηκαν, εστιάζοντας στα πιο ουσιώδη, κατά την άποψη της γραφούσας, ενώ αναπτύσσονται ορισμένες σκέψεις που αφορούν τόσο την μεταρρύθμιση του συστήματος κατάρτισης του προϋπολογισμού, όσο και την εν γένει μεταρρύθμιση του Κράτους.

Μέρος Α΄
Η Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση

Κεφάλαιο πρώτο

Η πορεία προς τη Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση

1.1 Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ...

Η δημοσιονομική διαχείριση, διαχρονικά, αφορά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος από την εκτελεστική λειτουργία. Ως δημόσιο χρήμα νοείται, σύμφωνα με τον ορισμό της Καθηγήτριας Ε. Μπάλτα αυτό που *«ανεξάρτητα από τον κατά το αστικό δίκαιο κύριο του, προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και διατίθεται, κατά τον νόμο, για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού»*⁴. Ενώ όταν κάνουμε λόγο για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος αυτή αφορά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Η διαχείριση του δημόσιου χρήματος είναι καθοριστική για τη συνολική λειτουργία του κράτους, ενώ επιπλέον ο τρόπος με τον οποίο αξιοποιείται αυτό καταδεικνύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης⁵.

Το δημοσιονομικό σύστημα στην Ελλάδα παρέμεινε για αρκετά χρόνια στάσιμο, ωστόσο οι διεθνείς και εγχώριες εξελίξεις κατέστησαν αναγκαία τη μεταρρύθμιση του, εναρκτήριο έτος της οποίας αποτέλεσε το 2010. Συγκεκριμένα, ο ισχύον έως τότε Ν. 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού ελάχιστα μετέβαλλε το νομικό πλαίσιο του ν.δ 362/1969⁶, με αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνεται στις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες της εποχής. Βέβαια, η δημοσιονομική μεταρρύθμιση βρισκόταν ήδη προς μία κατεύθυνση υλοποίησης, ωστόσο αυτό που τελικά έδωσε την αναγκαία ώθηση για την επιτάχυνση της ήταν η δημοσιονομική κρίση με την οποία βρισκόταν αντιμέτωπη η χώρα⁷.

Γενικά, ως μεταρρύθμιση ορίζεται η αέναη διαδικασία συνεχούς αναζήτησης αλλαγών στην οργάνωση και τους θεσμούς του κράτους, προκειμένου να επιτελούν

⁴ Μπάλτα Ε., Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 11.

⁵ Μπάλτα Ε., «Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», ό.π., σ. 234.

⁶ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμο σε: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](https://www.capital.gr/analysis/aitiologiki-ekthesi-sto-schedio-nomou-demosionomiki-diaxeirisi-kai-euthyni), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁷ Σπανού Κ. (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018, σ. 71.

αποτελεσματικότερα το έργο τους, βάσει των αναγκών που υφίστανται σε κάθε περίοδο⁸.

Ένα σημαντικό κίνημα μεταρρυθμίσεων, που συνδέεται άμεσα με την δημοσιονομική διαχείριση, είναι αυτό του νέου δημόσιου μάνατζμεντ (New Public Management-NPM). Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έκανε την εμφάνιση του την δεκαετία του 1980, όταν η επικρατούσα από το τέλος του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου οικονομική θεωρία του Κεϋνσιανισμού δεν μπορούσε να δικαιολογήσει τον πληθωρισμό και την μακροχρόνια ανεργία με την οποία την βρίσκονταν αντιμέτωπα πολλά κράτη και έτσι έκανε την εμφάνιση της η θεωρία του νεοφιλελευθερισμού⁹, ενώ παράλληλα το κλασικό γραφειοκρατικό πρότυπο διοίκησης του κράτους άρχισε να αμφισβητείται ως προς την ικανότητα του να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της κοινωνίας¹⁰.

Οι αγγλοσαξωνικές χώρες, προκειμένου να ξεπεράσουν τα οικονομικά προβλήματα με τα οποία βρίσκονταν αντιμέτωπες, προχώρησαν σε μία σειρά μεταρρυθμίσεων που στόχο είχε των περιορισμό των δημόσιων δαπανών¹¹. Ενώ παράλληλα, ένας ακόμη παράγοντας που ώθησε τις κυβερνήσεις προς τις μεταρρυθμίσεις αυτές υπήρξε η δυσαρέσκεια των πολιτών από το γραφειοκρατικό μοντέλο και η απαίτηση για αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες¹². Η κλασική γραφειοκρατική οργάνωση του κράτους, με την νομικίστικη προσέγγιση που την χαρακτηρίζει, θεωρήθηκε ως η αιτία των πολύπλοκων και πολυδάπανων διοικητικών διαδικασιών¹³. Έτσι, πολιτικοί που ασπάζονταν την θεωρία περί φιλελεύθερου κράτους, όπως η Μάργκαρετ Θάτσερ στη Μεγάλη Βρετανία, προέβησαν σε

⁸ Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σσ. 95-96.

⁹ Vries J., Is New Public Management Really Dead?, OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2010, Issue 1, p. 2. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Is New Public Management Really Dead? | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁰ Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σ. 141.

¹¹ Μπακιρλή Ε., Σύγχρονη Διακυβέρνηση και Έλεγχος του Εγκλήματος, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 22.

¹² Κοντόγιοργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Το «μετέωρο βήμα» του Management στον Δημόσιο Τομέα», *ΘΠΔΔ*, 4/2011, σσ. 372-381, και ιδίως σ. 373.

¹³ Μαρκαντωνάτου Μ., Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις «καλές πρακτικές» και την ISO-προτυποποίηση, σ. 1. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [\(47\) Κράτος και "Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ": Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις "Καλές Πρακτικές" και την ISO-προτυποποίηση | Maria Markantonatou - Academia.edu](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

ιδιωτικοποιήσεις κρατικών υπηρεσιών και εισήγαγαν στη δημόσια διοίκηση κανόνες της αγοράς¹⁴. Η φιλοσοφία του όλο εγχειρήματος βασίζεται στην επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος με τη χρήση κατά το δυνατόν των λιγότερων χρηματικών, υλικών και ανθρώπινων πόρων. Παραδείγματα συστημάτων διοίκησης του ιδιωτικού τομέα που εισήχθησαν στην δημόσια διοίκηση αποτελούν η στοχοθεσία, η μέτρηση της αποδοτικότητας των οργανισμών, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, η συνολική διαχείριση του προϋπολογισμού¹⁵, η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών και η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα¹⁶.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ χαρακτηρίζεται από τρεις αρχές, την αρχή της οικονομικότητας (economy), την αρχή της αποδοτικότητας (efficiency) και την αρχή της αποτελεσματικότητας (effectiveness). Οι αρχές αυτές αποτελούν, σύμφωνα με τη θεωρία του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, τον ακρογωνιαίο λίθο της διοικητικής λειτουργίας, η οποία θα πρέπει να ασκείται με φειδωλή χρήση των δημοσίων δαπανών, να φέρει το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα αξιοποιώντας τους λιγότερους δυνατούς πόρους, και να επιτυγχάνει τους τιθέμενους στόχους¹⁷. Παράλληλα, έμφαση δόθηκε στην ικανοποίηση του πολίτη κατά την χρήση κάποιας δημόσιας υπηρεσία, κατά τρόπο αντίστοιχο με την ικανοποίηση του πελάτη στον ιδιωτικό τομέα¹⁸. Το κέντρο βάρους, δηλαδή, μετατοπίστηκε από την πιστή εφαρμογή των κανόνων δικαίου και τις εσωτερικές διαδικασίες των οργανισμών, στην βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την ικανοποίηση των πολιτών-πελατών, και στη δράση των δημόσιων οργανισμών κατά τρόπο αποτελεσματικό, αποδοτικό και οικονομικό¹⁹.

Η κριτική η οποία έχει ασκηθεί στο NPM σχετίζεται με τον άκρατο φιλελευθερισμό, που χαρακτηρίζει τις μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε, οι οποίες ταυτίστηκαν με μεγάλο αριθμό ιδιωτικοποιήσεων της δημόσιας περιουσίας και την

¹⁴ Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 97.

¹⁵ Ευστρατίου Π.-Μ., «Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης», *ΘΠΔΔ* 6/2016, σσ. 521-530, και ιδίως σ. 529.

¹⁶ Μπάλα Ε., «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», σε: «*Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*», Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή/Ευαγγελία Μπάλα (επιστημονική επιμέλεια), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σσ. 205-221, και ιδίως σ. 210.

¹⁷ Λαδής Σ./Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σσ. 220-221.

¹⁸ Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 97.

¹⁹ Καρακατσούλη Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σ. 40.

μεταβολή του ρόλου του χρηστών των δημόσιων υπηρεσιών από πολίτες σε καταναλωτές²⁰. Παράλληλα, ενώ στόχος του μεταρρυθμιστικού αυτού κινήματος ήταν η χρήση λιγότερων δαπανών με περισσότερα αποτελέσματα εκφράζεται η κριτική ότι οι κυβερνήσεις επικεντρώθηκαν περισσότερο στην μείωση των δαπανών παρά στα αποτελέσματα²¹. Σε κάθε περίπτωση, η όποια μεταρρύθμιση λαμβάνει χώρα στη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να βρίσκεται σε αρμονία με τις αξίες που διέπουν την κρατική λειτουργία, οι οποίες αφορούν την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και όχι την ικανοποίηση κερδοσκοπικών συμφερόντων. Ακόμη, τα προερχόμενα από το ιδιωτικό μάνατζμεντ συστήματα διαχείρισης είναι αναγκαίο να προσαρμόζονται στη φύση του δημοσίου τομέα ώστε να επιτυγχάνουν τους στόχους για τους οποίους θεσμοθετήθηκαν, τηρώντας, όμως, την αρχή της νομιμότητας και της λογοδοσίας²².

Στην υπόλοιπη Ευρώπη τον δρόμο προς το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ άνοιξε η συνθήκη του Μάαστριχτ με την εισαγωγή δύο νέων αρχών, την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας αφορούσε τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής διαδικασίας, ενώ η αρχή της επικουρικότητας την αποκέντρωση της κρατικής εξουσίας και την εγγύτερη, προς τους πολίτες, άσκηση της²³.

1.1.1 Εκφάνσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική Δημόσια

Διοίκηση. Ειδικότερα, όσον αφορά την ελληνική δημόσια διοίκηση, τα πρότυπα και αρχές του ιδιωτικού μάνατζμεντ έκαναν για πρώτη φορά την εμφάνιση τους με τον Ν. 1943/1991. Ο νόμος αυτός, εισήγαγε την κατάρτιση, ανά τρία έτη, ενός προγράμματος εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, το οποίο διέρχεται της έγκρισης της Βουλής, και αφορά τις μεθόδους, τις διαδικασίες και τα συστήματα

²⁰ Καρκατσούλη Π., «Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις», *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τεύχος 7/2001, σσ. 205-224, και ιδίως σ. 211.

²¹ Λαδής Σ./Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, 2η, έκδοση, ό.π., σ. 221.

²² Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Το «μετέωρο βήμα» του Management στον Δημόσιο Τομέα», ό.π., σσ. 377-378.

²³ *Ibid*, σ. 375.

οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης των φορέων του δημοσίου, με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών²⁴.

Επόμενο σταθμό διοικητικού εκσυγχρονισμού αποτελεί το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», το οποίο θεσμοθετήθηκε το έτος 2001 με στόχο την εναρμόνιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, μέσω της εισαγωγής νέων συστημάτων οργάνωσης και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών²⁵. Σημαντικός ήταν, επίσης, και ο Ν. 3230/2004, με τον οποίο εισήχθη στη δημόσια διοίκηση το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων²⁶. Γενικά, κατά το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων ορίζονται σαφείς, συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι στόχοι, οι οποίοι χαίρουν αποδοχής από όλα τα μέλη του οργανισμού και αποβλέπουν στην βελτίωση της απόδοσης²⁷.

Σύμφωνα με τον Ν. 3230/2004, προσδιορίζονται σαφείς στόχοι στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε δημόσιου φορέα και ύστερα διαχέονται στον οργανισμό ως συγκεκριμένες δράσεις, ενώ όλοι οι υπάλληλοι δεσμεύονται για την επίτευξη ορισμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, βάσει των γενικών και ειδικών δεικτών αποτελεσματικότητας²⁸. Ως γενικοί δείκτες ορίζονται ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των υποβαλλόμενων παραπόνων, η χρήση νέων τεχνολογιών, το κόστος και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών²⁹. Οι ειδικοί δείκτες αποτελεσματικότητας προσαρμόζονται ανάλογα με τη φύση των υπηρεσιών που προσφέρονται από την εκάστοτε δημόσια υπηρεσία³⁰. Παράλληλα, ο νόμος προέβλεψε την σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες, ώστε να παρακολουθείται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των υπαγόμενων υπηρεσιών και να διατυπώνονται προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας τους³¹.

²⁴ Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991, άρ. 1, παρ. 1.

²⁵ Ν. 2880/2001, «Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 9/30.1.2001.

²⁶ Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας, και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 44/11.2.2004.

²⁷ [Process of MBO \(Management by Objectives\) - Explained with Examples \(businessstudynotes.com\)](https://www.businessstudynotes.com/process-of-mbo-explained-with-examples/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁸ Ν. 3230/2004, ό.π., άρ. 1, παρ. 1.

²⁹ Ν. 3230/2004, ό.π., άρ. 5, παρ. 2.

³⁰ Ν. 3230/2004, ό.π., άρ. 5, παρ. 3.

³¹ Ν. 3230/2004, ό.π., άρ. 6, παρ. 1-3.

Με το νέο σύστημα στοχοθεσίας³² οι ενέργειες, οι δράσεις και οι στόχοι που περιέχονται στα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων κατανέμονται στις οργανικές μονάδες και οι στόχοι, ειδικότερα, εξειδικεύονται σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο κατόπιν συνεργασίας μεταξύ των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων και των άμεσα ιεραρχικά προϊσταμένων³³, οι οποίοι έχουν τον ρόλο του Αξιολογητή³⁴. Σε κάθε οργανική μονάδα πρέπει να ορίζονται τουλάχιστον τρεις στόχοι σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, εκ των οποίων ο ένας να σχετίζεται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, ο δεύτερος με την εσωτερική οργάνωση και ο τρίτος με την ικανότητα των υπαλλήλων³⁵. Όσον αφορά το περιεχόμενο των στόχων αυτών, εκτός από όσα ίσχυαν και με τον προϊσχύσαν νόμο, δύνανται να περιλαμβάνονται και στόχοι που σχετίζονται με τον βαθμό ανταπόκρισης της παρεχόμενης υπηρεσίας τις ανάγκες του πολίτη, τον βαθμό πληρότητας και έλλειψης λαθών, προκειμένου να αξιολογείται η ποιότητα της εκροής, καθώς και ζητήματα που σχετίζονται με την προσβασιμότητα του πολίτη και την εξυπηρέτηση του με ή χωρίς φυσική παρουσία³⁶. Παρατηρείται στο σημείο αυτό ότι, η αρχή της επιλογής, που αποτελεί χαρακτηριστικό του τρόπου λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενσωματώνεται και στη δημόσια διοίκηση με αποτέλεσμα να προστίθενται στα κριτήρια αξιολόγησης οι όροι και οι διαδικασίες με τις οποίες παρέχονται οι δημόσιες υπηρεσίες³⁷.

Θα αποτελούσε παράλειψη αν δεν γινόταν αναφορά στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση: 2007-2013», στο οποίο αποτυπώνεται το όραμα της αναβάθμισης του θεσμικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, καθώς και ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών ώστε να βελτιωθούν οι διοικητικές διαδικασίες και να αναδιοργανωθούν οι δημόσιες υπηρεσίες. Ως στρατηγικός στόχος εκφράζεται η βελτίωση της ποιότητας, καθώς και η ενίσχυση της

³² Ν. 4940/2022, «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 122/14.6.2022, άρ. 9.

³³ Ν. 4940/2022, ό.π., άρ. 9, παρ. 1 και 4.

³⁴ Ν. 4940/2022, ό.π., άρ. 7.

³⁵ Ν. 4940/2022, ό.π., άρ. 9, παρ. 5.

³⁶ ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/οικ.386/30.12.2022, «Καθορισμός του περιεχομένου των κατηγοριών στοχοθεσίας και ρύθμιση θεμάτων διαδικασίας και μεθοδολογίας καθορισμού και ανάθεσης στόχων και δεικτών μέτρησης του άρθρου 9 του Ν. 4940/2022», ΦΕΚ Β' 46/11.1.2023, σσ. 8-9.

³⁷ *Μιχαλόπουλου Ν.*, Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μανάτζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σ. 239.

αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της λογοδοσίας των δημόσιων οργανισμών³⁸.

Προκειμένου να υλοποιηθεί ο παραπάνω στρατηγικός στόχος η διάρθρωση του προγράμματος αναλύεται σε τέσσερις γενικούς στόχους, και συγκεκριμένα, στον γενικό στόχο της αναβάθμισης των δημόσιων πολιτικών, τον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και την ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων στη δημόσια διοίκηση³⁹.

1.2 Στην Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα καθιερώθηκαν ως κριτήρια της ορθολογικής διοικητικής δράσης. Σταδιακά, οι έννοιες αυτές προστέθηκαν από τον νομοθέτη στους κανόνες που διέπουν την δημοσιονομική διαχείριση, δηλαδή την αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος για την ικανοποίηση των σκοπών δημόσιας πολιτικής⁴⁰. Η έκταση που έλαβε η δημοσιονομική κρίση στάθηκε ως αφορμή για να αναγνωριστεί η ανάγκη αλλαγής στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των δημοσίων δαπανών και η έννοια της δημοσιονομικής διαχείρισης, μία έννοια πολυεπιστημονική, καθώς θεμελιώνεται στην οικονομική και νομική επιστήμη, καθώς και στην επιστήμη της δημόσιας διοίκησης και την πολιτική επιστήμη, αντικατέστησε την έννοια της διαχείρισης των δημόσιων δαπανών⁴¹. Στην δημοσιονομική διαχείριση του κράτους οι αρχές οι οποίες διέπουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εκφράζονται διά μέσου της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁴².

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εκφράζει την αναγκαιότητα της διάθεσης των δημόσιων πόρων με βασικό γνώμονα την δημοσιονομική

³⁸ Προγραμματική περίοδος 2007-2013 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 2007, σ. 97.

³⁹ Ibid, σσ. 88-89.

⁴⁰ Κουγέα Β., «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα», ό.π., σ. 421.

⁴¹ Μπάλτα Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», *ΕφημΔΔ* - 3/2017, σσ. 349-359, και ιδίως σ. 349.

⁴² Μπάλτα Ε., «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», ό.π., σ. 212.

βιωσιμότητα. Περαιτέρω, αναλύεται στην αρχή της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Το περιεχόμενο της αρχής της οικονομικότητας στη δημοσιονομική διαχείριση σχετίζεται με την διάθεση στην σωστή χρονική στιγμή και στην κατάλληλη ποιότητα και ποσότητα των μέσων που απαιτούνται για την υλοποίηση μίας δημόσιας πολιτικής, τα οποία μέσα είναι απαραίτητο να αποτελούν παράλληλα και την οικονομικά πιο συμφέρουσα επιλογή. Η αρχή της αποδοτικότητας εκφράζεται μέσω της σχέσης που συνδέει τα διατιθέμενα μέσα και τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα, ενώ η αρχή της αποτελεσματικότητας επιτάσσει την υλοποίηση των στόχων δημόσιας πολιτικής⁴³.

Η παγίωση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σε μεγάλο βαθμό, οφείλεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς η τήρηση της αρχής αυτής κατά την εκτέλεση του ενωσιακού προϋπολογισμού περιέχεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης⁴⁴. Παράλληλα και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο συγκαταλέγεται μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί θερμό υποστηρικτή της εφαρμογής των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁴⁵.

Όσον αφορά την ελληνική δημοσιονομική νομοθεσία, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιβλήθηκε εξωγενώς εξαιτίας της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της χώρας. Ουσιαστικά διατυπώθηκε για πρώτη φορά ολοκληρωμένα από τον Ν. 3871/2010⁴⁶.

Ήδη από το πρώτο άρθρο του νόμου αυτού εκφράζεται η υποχρέωση κάθε δημόσιου οργάνου που εμπλέκεται με οποιονδήποτε τρόπο στην διαχείριση του δημόσιου χρήματος να τηρεί την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ενώ αναλύεται και το περιεχόμενο της αρχής⁴⁷. Ο στόχος της προσθήκης αυτής, όπως και των λοιπών μεταρρυθμίσεων του νόμου, δεν είναι άλλος από την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και τον

⁴³ Πλιάκου Α., Εισαγωγή στο Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σσ. 222-223.

⁴⁴ Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρ. 310, παρ. 5.

⁴⁵ Μπάλτα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», *ΕφημΔΔ* - 4/2009, σσ. 542-555, και ιδίως σ. 542.

⁴⁶ Κουγέα Β., «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα», ό.π., σ. 411-413.

⁴⁷ Ν. 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010, άρ. 1, εδ. α.

εξορθολογισμό του δημοσιονομικού συστήματος, αποβλέποντας στη βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών και την ορθολογικότερη διάθεση των πόρων⁴⁸.

Κατωτέρω, ακολουθεί μία αναλυτική, όχι όμως εξαντλητική, ανάλυση συνολικά των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα την τελευταία δεκαετία. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες, τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου και στο πεδίο της δημοσιονομικής διαφάνειας. Από την ανάλυση δεν θα μπορούσε να απουσιάζει η παρουσίαση της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς οι ρυθμίσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο επηρεάζουν άμεσα και την εσωτερική διαχείριση. Έπειτα εξετάζεται η μεταρρύθμιση της μετάβασης στον προϋπολογισμό επιδόσεων, ενός συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμού που αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁴⁹.

Κεφάλαιο δεύτερο

Πτυχές δημοσιονομικής μεταρρύθμισης

2.1 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού

Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο προσδιορίζονται οι πηγές των δημοσίων εσόδων και ορίζονται τα ανώτατα όρια των δημοσίων δαπανών του επόμενου έτους⁵⁰. Αποτελεί έναν ιδιότυπο νόμο, καθώς ψηφίζεται από την Βουλή με διαφορετικό τρόπο σε σύγκριση με τους τυπικούς νόμους, ενώ η ιδιαιτερότητα του να μην δημιουργεί κανόνες δικαίου τον καθιστά τυπικό απλώς νόμο⁵¹. Σε αντίθεση

⁴⁸ Αιτιολογική έκθεση σχεδίου νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](http://capital.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁹ Μπάλτα Ε., «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», ό.π., σ. 212.

⁵⁰ Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 143/28.6.2014, άρ. 52, παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4337/2015, άρ. 10, παρ. 12.

⁵¹ Ράικου Α., Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος Ι, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 658.

με τους ουσιαστικούς νόμους, ο προϋπολογισμός δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου, και συνεπώς τα έσοδα που αναγράφονται σε αυτόν δεν δύναται να εισπραχθούν, ούτε τα έξοδα να πληρωθούν, αν δεν υπάρχει πρόβλεψη για την είσπραξη και την πληρωμή τους, αντίστοιχα, σε ουσιαστικό κανόνα δικαίου. Η σχέση αυτή ισχύει και τούμπαλιν, δηλαδή, αν δεν αναγράφεται ένα έσοδο ή μία δαπάνη στον προϋπολογισμό ακόμη κι αν προβλέπεται σε ουσιαστικό κανόνα δικαίου δεν δύναται να πραγματοποιηθεί⁵². Η ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού από την Βουλή, ουσιαστικά, ανανεώνει την εμπιστοσύνη αυτής προς την Κυβέρνηση, δίνοντας της την εξουσιοδότηση να προβεί στην εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά το έτος που έπεται, να εισπράξει δηλαδή τα δημόσια έσοδα και να διενεργήσει τις κρατικές δαπάνες⁵³.

Οι παθογένειες οι οποίες υφίσταντο στο πεδίο της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ήταν, κατά πρώτον, ο αδύναμος ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών να επιβάλλει μία από πάνω προς τα κάτω (top-down) διαδικασία κατάρτισης, και η αντίστοιχη υπέρμετρη ελευθερία των υπολοίπων Υπουργείων στη διαμόρφωση των πιστώσεων τους, με αποτέλεσμα να επικρατεί η από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) διαδικασία κατάρτισης.

Προβληματική χαρακτηρίστηκε και η έλλειψη ενότητας του κρατικού προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση ως προς τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες. Επιπλέον, η πολυπλοκότητα της δομής του προϋπολογισμού σε συνδυασμό με την έλλειψη της σύνδεσης των δαπανών με τα αποτελέσματα τα οποία προκύπτουν από την χρήση τους δημιουργούν μία αχανή εικόνα που διαιωνίζει την αδιαφάνεια και την έλλειψη λογοδοσίας⁵⁴.

⁵² Καράγιωργα Δ., Δημόσια Οικονομική 2, Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1981, σ. 28.

⁵³ Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, Εκδόσεις Μορφωτική Εστία, Αθήνα, 1992, σ. 33.

⁵⁴ Hawkesworth I./Bergvall D./Emery R. and Wehner J., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2008, Issue 3, pp. 9-13, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Τις παθογένειες αυτές επιχείρησε να θεραπεύσει ο ανατρεπτικός, για τα ως τότε δεδομένα, Ν. 3871/2010, ο οποίος τροποποίησε και συμπλήρωσε τον έως τότε ισχύοντα Κώδικα περί Δημοσίου Λογιστικού (Ν. 2362/1995)⁵⁵.

2.1.1 Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός σχεδιασμός. Πρώτη καινοτομία που εισήχθη με τον ν. 3871/2010 αποτελεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), με το οποίο ο δημοσιονομικός σχεδιασμός εκφεύγει του στενού μονοετούς πλαισίου και τίθεται σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα⁵⁶. Η μεταρρύθμιση αυτή αποτελούσε απαίτηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, το οποίο επέβαλλε στα έγγραφα τεκμηρίωσης του κρατικού προϋπολογισμού τη συμπερίληψη του ΜΠΔΣ⁵⁷. Πλέον, το ΜΠΔΣ προβλέπεται από τον εφαρμοστικό της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ νόμο 4270/2014 περί Δημοσίου Λογιστικού⁵⁸.

Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ αποτελεί το έκτο νομοθέτημα του «six-pack» ή εξαπτύχου, το οποίο αποτελεί τμήμα της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, η οποία αναλύεται κατωτέρω. Η φιλοσοφία στην οποία στηρίζεται ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός σχεδιασμός είναι ότι τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών πολιτικών που αποφασίζονται με την κατάρτιση του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού υπερβαίνουν τον ετήσιο ορίζοντα. Έτσι, κρίθηκε αναγκαία από το Συμβούλιο η θέσπιση ενός μηχανισμού πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού, στον οποίο θα βασίζεται ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός⁵⁹.

Η Οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διαμορφώνουν τον δημοσιονομικό τους σχεδιασμό βάσει τριετούς, τουλάχιστον, χρονικού ορίζοντα στα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά τους πλαίσια. Στα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών απαραίτητο είναι να προσδιορίζονται κατά τρόπο

⁵⁵ Σπανού Κ., (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, ό.π., σ. 31. Βλ. και την Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁵⁶ Ν. 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010, άρ. 6Α.

⁵⁷ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023, σσ. 113-114.

⁵⁸ Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 143/28.6.2014, άρ. 43.

⁵⁹ Μηλιώνη Ν., «Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής: μια πρώτη προσέγγιση», *ΕφημΔΔ* - 3/2014, σσ. 355-366, και ιδίως σσ. 355-356.

διαφανή και καθολικό ορισμένοι δημοσιονομικοί δείκτες, όπως το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης. Επιπλέον, θα πρέπει να αναγράφονται τα προβλεπόμενα έσοδα και τις προβλεπόμενες δαπάνες, του δημοσίου τομέα, τόσο σε κεντρικό όσο και σε αποκεντρωμένο επίπεδο. Ακόμη, στα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια περιλαμβάνονται και οι κάθε είδους δημόσιες πολιτικές που αναμένεται να ασκήσουν επιρροή στα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους, καθώς και η αξιολόγηση τους ως προς την οικονομική βιωσιμότητα του κράτους. Έχοντας ως βάση τις προβλέψεις του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου διαμορφώνονται οι ετήσιοι κρατικοί προϋπολογισμοί των κρατών μελών, κατά τρόπο δεσμευτικό. Ωστόσο, όταν οι πολιτικές προτεραιότητες της κυβέρνησης μεταβάλλονται στην Οδηγία προβλέπεται η επικαιροποίηση του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου⁶⁰.

Η Οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με τον προαναφερθέντα νόμο, ο οποίος προσέδωσε στο ΜΠΔΣ τετραετή κυλιόμενο χρονικό χαρακτήρα, με πρώτο έτος το έτος του καταρτιζόμενου προϋπολογισμού⁶¹. Στο χρονικό αυτό πλαίσιο ορίζεται ο στόχος της πλεονασματικής ή τουλάχιστον ισοσκελισμένης δημοσιονομικής θέσης της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ καθορίζονται και τα ανώτατα όρια των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Ανεξάρτητων Αρχών και ορισμένων τύπων δαπανών του υγειονομικού τομέα. Σημειώνεται ότι τα όρια των δαπανών αυτών καθορίζονται με δεσμευτικό τρόπο για τα δύο πρώτα έτη⁶² και τηρούνται κατά την κατάρτιση του ετήσιου κρατικού και συμπληρωματικού προϋπολογισμού⁶³.

Επιπλέον, το ΜΠΔΣ είναι συνοδευόμενο από επεξηγηματική έκθεση στην οποία περιέχονται αναλύσεις των δημοσιονομικών στοιχείων των δύο παρελθόντων ετών, και εκτιμήσεις για το πώς αναμένεται να κινηθούν τα δημοσιονομικά μεγέθη στα τέσσερα χρόνια που θα ακολουθήσουν⁶⁴. Τόσο το ΜΠΔΣ όσο και η επεξηγηματική

⁶⁰ Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, άρ. 9.

⁶¹ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σ. 79-80, ιδίως υποσ. υπ' αριθμ. 125.

⁶² Ν. 4270/2014 ό.π. άρ. 43.

⁶³ Ν. 4270/2014 ό.π. άρ. 48 παρ. 1 όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 34 παρ. 7 του ν. 4484/2017.

⁶⁴ Ν. 4270/2014 ό.π. άρ. 44.

του έκθεση καταρτίζονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, περνούν από την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου και ψηφίζονται από τη Βουλή⁶⁵. Σε περίπτωση που επιβάλλεται από τις δημοσιονομικές συνθήκες, όπως και σε περίπτωση μεταβολής του προσώπου του πρωθυπουργού και επιθυμία του ίδιου να υπάρξει αναθεώρηση της δημοσιονομικής πολιτικής, το ΜΠΔΣ επικαιροποιείται⁶⁶. Η ρύθμιση αυτή αντισταθμίζει ως ένα βαθμό, κατά την άποψη της γραφούσας, το μειονέκτημα της μη δυνατής ακριβούς εκτίμησης των αστάθμιστων παραγόντων, στους οποίους βασίζεται η κατάρτιση του⁶⁷. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των απρόβλεπτων γεγονότων και συγκυριών που προκύπτουν και μεταβάλλουν τα δεδομένα στα οποία στηρίζεται το ΜΠΔΣ είναι η πανδημία του covid-19. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται στην επεξηγηματική έκθεση του ΜΠΔΣ 2022-2025 ότι τα μέτρα περιορισμού της διασποράς του ιού επίδρασαν και στα δημοσιονομικά μεγέθη, ενώ η πορεία των εμβολιασμών διεθνώς αποτελεί ένα απρόβλεπτο παράγοντα που θα ασκήσει επιρροή στην οικονομία⁶⁸. Ακόμη, κρίνεται σημαντικό να καταστεί σαφές ότι ο πολυετής δημοσιονομικός προγραμματισμός του ΜΠΔΣ δεν αναιρεί τον κανόνα της ετήσιας διάρκειας του κρατικού προϋπολογισμού⁶⁹.

Ο κανόνας αυτός εντάσσεται στο σύνολο των γενικών αρχών που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού, και οι οποίες εξειδικεύτηκαν με τον Ν. 3871/2010, προκειμένου να τυγχάνουν της δέουσας προσοχής και να επιτελούν αποτελεσματικά τη λειτουργία τους⁷⁰.

2.1.2 Η εδραίωση των γενικών αρχών του προϋπολογισμού. Πρώτη αρχή που διέπει την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού είναι η αρχή της ετήσιας διάρκειας. Η αρχή αυτή έχει τη σημασία ότι ο κρατικός προϋπολογισμός αφορά ένα οικονομικό έτος, δηλαδή αυτό στο οποίο αναφέρεται και το οποίο έχει ως αφετηρία

⁶⁵ Ν. 4270/2014, ό.π. άρ. 46.

⁶⁶ Ν. 4270/2014 ό.π. άρ. 47.

⁶⁷ Μηλιώνη Ν., «Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής: μια πρώτη προσέγγιση», ό.π., σ. 363.

⁶⁸ ΥπΟικ, Ελληνική Δημοκρατία, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, Αθήνα, 2021, σ. 7.

⁶⁹ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 79.

⁷⁰ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμο σε: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](https://www.capital.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

την 1η Ιανουαρίου και λήξη την 31η Δεκεμβρίου⁷¹. Το περιεχόμενο της αρχής της ετήσιας διάρκειας είναι, κατά πρώτον, ότι η έγκριση του προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο ισχύει για ένα έτος και πρέπει να ανανεώνεται. Επιπλέον, η εκτελεστική λειτουργία δύναται να προβαίνει στην πραγματοποίηση των δαπανών για τις οποίες έχει παρασχεθεί εξουσιοδότηση από τη νομοθετική λειτουργία. Τρίτο συστατικό στοιχείο του περιεχομένου της αρχής αποτελεί ο ετήσιος χρονικός περιορισμός για την εκτέλεση των προβλέψεων του προϋπολογισμού⁷².

Η αξία της αρχής αυτής όσον αφορά τα τεχνικά ζητήματα κατάρτισης του προϋπολογισμού έγκειται στην ακρίβεια της πρόβλεψης των εσόδων και των εξόδων του κράτους, η οποία είναι πιο εύκολη όσο μικρότερο είναι το διάστημα το οποίο αφορά⁷³. Πέρα των τεχνικών λόγων εξυπηρετεί η αρχή αυτή, ουσιαστικά οι λόγοι οι οποίοι την επέβαλαν είναι πολιτικοί. Συγκεκριμένα, η παροχή εξουσιοδότησης από το Κοινοβούλιο προς την Κυβέρνηση, για την είσπραξη των εσόδων και την πραγματοποίηση των δαπανών, λειτουργεί προστατευτικά ως προς την εξουσία του Κοινοβουλίου προς τον κρατικό προϋπολογισμό⁷⁴. Ιστορικά, η έγκριση από τους αντιπροσώπους του λαού των εσόδων και των δαπανών στις οποίες θα προέβαινε ο μονάρχης αποτέλεσε το πρώτο βήμα μετάβασης στην Ευρώπη από τα απολυταρχικά πολιτεύματα στα δημοκρατικά⁷⁵. Στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα η διαδικασία αυτή αποτελεί έκφραση της θεμελιώδους αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και, ουσιαστικά, ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της εκτελεστικής λειτουργίας⁷⁶.

Ωστόσο, η αρχή αυτή δεν είναι απόλυτη, καθώς δεν έχει την έννοια ότι απαγορεύει τον μακροχρόνιο δημοσιονομικό προγραμματισμό, ο οποίος επιτυγχάνεται μέσω του ΜΠΔΣ, ούτε την ανάληψη μακροχρόνιων υποχρεώσεων.

⁷¹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 49, παρ. 1.

⁷² Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεση του προϋπολογισμού, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, Εκδόσεις Μορφωτική Εστία, Αθήνα, 1992, σ. 84.

⁷³ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π, σσ. 48-49.

⁷⁴ Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 73.

⁷⁵ Μπάρμπα Ν., «Η κάμψη των προνομίων του Κοινοβουλίου επί του Κρατικού Προϋπολογισμού (Διαχρονική εξέλιξη)», *ΕφημΔΔ - 5/2022*, σσ. 643-660, και ιδίως σ. 643.

⁷⁶ Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, ό.π., σσ. 201-202.

Επιπλέον, ο κανόνας αυτός δεν παραβιάζεται ούτε στις περιπτώσεις που προβλέπεται η εκτέλεση προσωρινού ή συμπληρωματικού προϋπολογισμού⁷⁷. Ως προσωρινός προϋπολογισμός ονομάζεται ο κρατικός προϋπολογισμός του έτους που έληξε που παρατείνεται, με προεδρικό διάταγμα, η ισχύς του στις περιπτώσεις που δεν είναι δυνατή η ψήφιση νέου προϋπολογισμού, λόγω λήξης της θητείας της Βουλής⁷⁸. Ο συμπληρωματικός προϋπολογισμός υποβάλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών και ψηφίζεται από την Βουλή στις περιπτώσεις εκείνες όπου προβλέπεται υπέρβαση των ανωτάτων ορίων των δαπανών ή προκύπτουν πρόσθετες ανάγκες οι οποίες δεν δύνανται να καλυφθούν από τον προϋπολογισμό⁷⁹.

Κατά την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού πρέπει να τηρείται η αρχή της ενότητας⁸⁰, δηλαδή όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους αναγράφονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό και όχι να βρίσκονται κατακερματισμένα σε χωριστούς προϋπολογισμούς, ώστε να παρέχεται μία συγκεντρωτική εικόνα των εσόδων και των εξόδων και να διευκολύνεται, παράλληλα, ο ασκούμενος από το Κοινοβούλιο έλεγχος επί του προϋπολογισμού⁸¹. Η ενιαία δομή του κρατικού προϋπολογισμού ήταν μία εκ των συστάσεων του ΟΟΣΑ το 2008 που εισακούστηκε από την κυβέρνηση, η οποία προχώρησε στην κατάργηση πολλών από τους λεγόμενους ειδικούς λογαριασμούς⁸², ωστόσο, οι πιστώσεις του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων εξακολουθούν να βρίσκονται σε ειδικό πίνακα εντός του κρατικού προϋπολογισμού⁸³.

Την αρχή της ενότητας συμπληρώνει η αρχή της καθολικότητας⁸⁴, σύμφωνα με την οποία στον προϋπολογισμό θα πρέπει να απεικονίζονται ανεξαιρέτως όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους⁸⁵. Η αρχή της καθολικότητας αναλύεται σε δύο

⁷⁷ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 49, παρ. 1.

⁷⁸ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 61, παρ. 1.

⁷⁹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 60, παρ. 1-2.

⁸⁰ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. παρ. 2.

⁸¹ Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ό.π., σ. 78.

⁸² Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2019, Issue 2, pp. 42-43. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁸³ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 57, παρ. 2.

⁸⁴ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 49, παρ. 2.

⁸⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», επί του άρ. 7, διαθέσιμο σε: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](https://www.capital.gr/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

επιμέρους αρχές, την αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, και την αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ δαπανών και εσόδων⁸⁶. Το περιεχόμενο της αρχής του μη ειδικού προορισμού των εσόδων είναι η απαγόρευση της νομικής δέσμευσης μεταξύ των εσόδων που συλλέγει το κράτος και των δαπανών στις οποίες προβαίνει⁸⁷. Επεξηγηματικά, τα έσοδα τοποθετούνται σε ένα κοινό ταμείο απεκδύοντας την προέλευση τους και ύστερα κατανέμονται για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης, σύμφωνα με τις δημοσιονομικές προτεραιότητες της κυβέρνησης⁸⁸. Η δικαιολογητική βάση της αρχής του μη ειδικού προορισμού των εσόδων είναι ότι η ύπαρξη σύνδεσης μεταξύ εσόδων και δαπανών θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία δαπανών δύο ταχυτήτων, τις δαπάνες από έσοδα με μεγαλύτερη βεβαιότητα είσπραξης, που θα προηγούνταν των δαπανών από αβέβαιες πηγές εσόδων⁸⁹. Εξαίρεση στον κανόνα αποτελούν τα ανταποδοτικά τέλη, καθώς αποτελούν μία ειδική κατηγορία δημοσιονομικών βαρών που προβλέπουν συγκεκριμένες ανταποδοτικές υπηρεσίες για τον πολίτη που τα καταβάλλει⁹⁰.

Παράλληλα, η αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ δαπανών και εσόδων, σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται η εμφάνιση στον προϋπολογισμό του συνόλου των εσόδων και των εξόδων κάθε δημόσιας υπηρεσίας, και όχι η αναγραφή της διαφοράς μεταξύ των εσόδων και των εξόδων⁹¹.

Επιπρόσθετα, η κατάρτιση του προϋπολογισμού είναι αναγκαίο να βρίσκεται σε συμφωνία με την αρχή της ειδίκευσης, η οποία υλοποιείται μέσω της ταξινόμησης των εσόδων και των δαπανών βάσει προκαθορισμένης αναλυτικής κωδικοποίησης⁹². Η οργάνωση των στοιχείων του προϋπολογισμού αποσκοπεί στον καλύτερο έλεγχο, τόσο κατά την κατάρτιση όσο και κατά την εκτέλεση⁹³. Την αρχή της ειδίκευσης του

⁸⁶ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 51, παρ. 1.

⁸⁷ Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, ό.π., σσ. 72-73.

⁸⁸ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 41.

⁸⁹ Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, ό.π., σσ. 72-73.

⁹⁰ Φορτσάκη Θ./Σαββαΐδου Κ./Τσουρουφλή Α. και Πανταζόπουλου Π., Φορολογικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σ. 27

⁹¹ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σσ. 38-39.

⁹² Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 51 παρ. 2α.

⁹³ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», επί του άρ. 7, διαθέσιμο σε: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](https://capital.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

προϋπολογισμού συμπληρώνει η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, η οποία αφορά μόνο τις δαπάνες και απαγορεύει την διάθεση τους για σκοπό διάφορο από τον προβλεπόμενο στον προϋπολογισμό⁹⁴. Η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων ενισχύει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στο στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθώς περιορίζει την δυνατότητα της κυβέρνησης να διαθέτει τις πιστώσεις για σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς που ορίζονται στον προϋπολογισμό. Ωστόσο, η απόλυτη εφαρμογή της αρχής αυτής θα δυσχέραινε υπέρμετρα το έργο της εκτελεστικής εξουσίας στις περιπτώσεις αυτές που για μία αναγκαία δράση έχουν εξαντληθεί οι διαθέσιμες πιστώσεις, ενώ για μία δευτερευούσης σημασίας ανάγκη υπάρχουν υπερβάλλουσες πιστώσεις⁹⁵. Ο νομοθέτης έχοντας γνώση του ζητήματος αυτού έχει προβλέψει την δυνατότητα μεταφοράς των πιστώσεων⁹⁶.

Η σκοπιμότητα όλων των παραπάνω αρχών κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι η άσκηση αποτελεσματικότερου κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς, επί της ουσίας, οργανώνουν την εικόνα του προϋπολογισμού θέτοντας ορισμένες προδιαγραφές που τον καθιστούν πιο ευανάγνωστο και πιο διαυγή στον έλεγχο⁹⁷.

2.1.3 Η από πάνω προς τα κάτω (top-down) μέθοδος κατάρτισης του προϋπολογισμού. Μία ακόμη καινοτομία που εισήχθη με τον Ν. 3871/2010 είναι το σύστημα κατάρτισης προϋπολογισμού από «πάνω προς τα κάτω» (top-down)⁹⁸. Συγκεκριμένα, δόθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών η αρμοδιότητα του εκ των προτέρων καθορισμού, κατά τρόπο δεσμευτικό, των ανώτατων ορίων των δαπανών κάθε Υπουργείου, τα οποία καθορίζονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, ενώ οι φορείς που υπάγονται στο εκάστοτε Υπουργείο λαμβάνουν χρηματοδότηση εντός των ορίων αυτών⁹⁹.

Το σύστημα αυτό δεν εισήγαγε μόνο μία νέα τεχνική σύνταξης του προϋπολογισμού, αλλά μία νέα φιλοσοφία διαχείρισης του δημόσιου χρήματος στο

⁹⁴ Ν. 4270/2024, ό.π., άρ. 51 παρ. 2β.

⁹⁵ Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, ό.π., σ. 81.

⁹⁶ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 71.

⁹⁷ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 22.

⁹⁸ Σπανού Κ., (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, ό.π., σ. 37.

⁹⁹ Ν. 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ό.π., άρ 6Ε.

ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα¹⁰⁰. Σύμφωνα με το προϊσχύσαν καθεστώς, κάθε Υπουργείο ήταν αρμόδιο για τη σύνταξη του ετήσιου προϋπολογισμού του, τον οποίο υπέβαλλε στο Γενικό Λογιστήριο του κράτους προκειμένου αυτό να συντάξει τον κρατικό προϋπολογισμό, αφού έχει συλλέξει όλες τις προτάσεις και βάσει αυτών¹⁰¹. Ακολουθούταν, δηλαδή, μία διαδικασία κατάρτισης από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) με την οποία δυσχεραίνονταν το έργο του Υπουργού Οικονομικών να ελέγχει τα δημόσια οικονομικά, ενώ το η διαπραγματεύση του με του υπόλοιπους Υπουργούς για το ύψος των διατιθέμενων δαπανών είχε καθιερωθεί άτυπα ως συνήθης πρακτική¹⁰², η οποία κάθε άλλο παρά προάγει τη χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Με τον νόμο αυτό δόθηκαν νέες αρμοδιότητες στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος, ουσιαστικά, κατέστη επικεφαλής της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού. Ειδικότερα, ορίστηκε ως το αρμόδιο πρόσωπο για τον καθορισμό της διαδικασίας και του χρονοδιαγράμματος κατάρτισης των προϋπολογισμών των δημόσιων φορέων και του κρατικού προϋπολογισμού, τον προσδιορισμό μείζονων κατηγοριών δαπανών, της ταξινόμησης των εσόδων και εξόδων, και τον αναλυτικό ορισμό των οργάνων και της διαδικασίας πιστώσεων¹⁰³. Με τον νέο νόμο περί δημοσίου λογιστικού (Ν. 4270/2014) οι διατάξεις αυτές εξειδικεύτηκαν περαιτέρω, καθώς έγινε πρόβλεψη για την έκδοση εγκυκλίου από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προς όλους τους δημόσιους φορείς σχετικά με το χρονικό πλαίσιο και την διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού τους¹⁰⁴.

Με την εκ των προτέρων, δεσμευτική προς όλα τα Υπουργεία και του δημόσιους φορείς, διαμόρφωση των ανωτάτων ορίων των διαθέσιμων δαπανών δημιουργείται μία νέα συνθήκη κατά την οποία οι Υπουργοί διέρχονται μίας διαδικασίας εξέτασης ανακατανομής των πιστώσεων τους, προκειμένου να

¹⁰⁰ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](#) (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁰¹ Ν. 2362/1995, «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 247/27.11.1995, άρ. 6.

¹⁰² Σπανού Κ., (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, ό.π., σ. 37.

¹⁰³ Ν. 3871/2010, ό.π., άρ. 6Ε παρ. 4.

¹⁰⁴ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 21, εδ. β, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4549/2018, άρ. 82.

πραγματοποιηθούν οι πολιτικές τους επιλογές, σε αντίθεση με το πρότερο καθεστώς, κατά το οποίο αιτούνταν συμπληρωματικές πιστώσεις¹⁰⁵.

Ως βασικό πλεονέκτημα της από πάνω προς τα κάτω κατάρτισης του προϋπολογισμού έχει αναγνωριστεί το ότι θέτει ως προτεραιότητα την δημοσιονομική βιωσιμότητα, καθώς οι αποφάσεις για την διάθεση των δαπανών τοποθετούνται σε μία ρεαλιστικότερη βάση, σε σύγκριση με την από κάτω προς τα πάνω προσέγγιση, με βάση τα προβλεπόμενα έσοδα¹⁰⁶. Ωστόσο, ο διαχωρισμός μεταξύ της από πάνω προς τα κάτω και της από κάτω προς τα πάνω κατάρτισης δεν είναι απόλυτος. Είναι απαραίτητο να υπάρχει για την διάθεση των πιστώσεων ένα consensus μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση καίριων δημόσιων πολιτικών¹⁰⁷.

Ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την αναγκαιότητα της συναίνεσης προκειμένου να υπάρχει σταθερότητα και να επιτυγχάνονται οι στόχοι των δημοσίων πολιτικών, αλλά κυρίως, επιθυμώντας την ρύθμιση ενός ακανθώδους ζητήματος, αυτό του συντονισμού, αλλά και της απουσίας στρατηγικού προγραμματισμού και συνεργασίας μεταξύ των φορέων σχεδιασμού και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, χρόνιων παθογενειών του ελληνικού κράτους, πρόβη με τον νόμο για το επιτελικό κράτος (Ν. 4622/2019) στην λεπτομερή ρύθμιση της διαδικασίας προγραμματισμού του Κυβερνητικού έργου¹⁰⁸.

Ο στρατηγικός προγραμματισμός αφορά την κατάρτιση σχεδίων δράσης, με συγκεκριμένες ενέργειες και προϋπολογισμό, που σκοπό έχουν την υλοποίηση του οράματος ενός οργανισμού¹⁰⁹. Ο συντονισμός, σύμφωνα με την Δραμαλιώτη, στην ευρεία του όρου έννοια, περιλαμβάνει τον συγχρονισμό των αρμοδιοτήτων, των δραστηριοτήτων και των διαδικασιών ελέγχου περισσότερων από δύο οργανισμών,

¹⁰⁵ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σσ. 132-133.

¹⁰⁶ Ljungman G., Top-Down Budgeting-An Instrument to Strengthen Budget Management, IMF Working Paper, WP/09/243, p. 8. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management; by Gösta Ljungman; IMF Working Paper 09/243; November 1, 2009](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁰⁷ Ibid, pp. 6-7.

¹⁰⁸ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια την Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σσ. 2-3.

¹⁰⁹ Miller A., Strategic Management, 3rd edition, Irwin/McGraw-Hill Publications, Boston, 1998, pp. 48-49.

με σκοπό την αποδοτικότερη αξιοποίηση των πόρων τους για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών τους¹¹⁰.

Η καινοτομία που εισάγεται με τον νόμο για το επιτελικό κράτος είναι ο ορισμός του τακτικού Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Απριλίου και του τακτικού Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Σεπτεμβρίου ως Υπουργικά Συμβούλια Αξιολόγησης και Προγραμματισμού του Κυβερνητικού Έργου, αντίστοιχα¹¹¹. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού του εκάστοτε Υπουργείου γίνεται βάσει των κυβερνητικών προτεραιοτήτων που καθορίζονται στο τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του μηνός Απριλίου, κατά το οποίο παρουσιάζονται από τον Πρωθυπουργό οι κυβερνητικές προτεραιότητες του επόμενου έτους¹¹². Τον επόμενο μήνα οι προτεραιότητες αυτές τυποποιούνται ανά Υπουργείο, ειδικεύονται ανά τομέα πολιτικής και αποστέλλονται στην Υπηρεσία Συντονισμού του κάθε Υπουργείου¹¹³. Βάσει των προτεραιοτήτων αυτών συντάσσονται από τα Υπουργεία τα προγραμματικά κείμενα, δηλαδή τα Προσχέδια Δράσης τους και, μεταξύ άλλων, ο προϋπολογισμός για το επόμενο έτος¹¹⁴. Ύστερα, τα Προσχέδια Δράσης αποστέλλονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης για επεξεργασία¹¹⁵ και τίθενται προς συζήτηση και έγκριση στο τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του μηνός Σεπτεμβρίου¹¹⁶. Η έγκριση των Προσχεδίων Δράσης πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι την 15η Οκτωβρίου ώστε τα Υπουργεία να συμμορφωθούν με τις τυχόν παρατηρήσεις του ΥΣ και να πραγματοποιηθεί η δεύτερη ανάγνωση τους το αργότερο ένα μήνα μετά¹¹⁷. Η σύνθεση των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων αποτελεί το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.)¹¹⁸, στο οποίο περιέχεται συνολικά ο κυβερνητικός προγραμματισμός¹¹⁹.

¹¹⁰ Δραμαλιώτη Π., Το επιτελικό κράτος, Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2021, σ. 36.

¹¹¹ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια την Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σ. 7.

¹¹² Ν. 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019, άρ. 3, παρ. 2.

¹¹³ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 52, παρ. 1.

¹¹⁴ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 52, παρ. 2.

¹¹⁵ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 52, παρ. 4.

¹¹⁶ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 3, παρ. 3 και άρ. 52, παρ. 6.

¹¹⁷ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 52, παρ. 7.

¹¹⁸ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 49, παρ. 2.

¹¹⁹ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 49, παρ. 1.

Σκοπός του νομοθέτη ήταν να συμπίπτει χρονικά η κατάρτιση και η κατάθεση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής με τον σχεδιασμό του κυβερνητικού έργου. Αξίζει, ακόμη, να αναφερθεί ότι με τα παραπάνω τακτικά Υπουργικά Συμβούλια ενδυναμώνεται ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου ως επιτελικού οργάνου σχεδιασμού και παρακολούθησης της κυβερνητικής πολιτικής¹²⁰.

2.2 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών δύναται να είναι, ανάλογα με το όργανο που τον ασκεί, εξωτερικός και εσωτερικός έλεγχος¹²¹. Ο εξωτερικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών ασκείται από το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της Χώρας, δηλαδή το Ελεγκτικό Συνέδριο¹²², διαχρονική δικαστική αρμοδιότητα του οποίου είναι ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους¹²³, καθώς και από το Κοινοβούλιο κατά την ψήφιση του απολογισμού του Κράτους ή μέσω των ερωτήσεων που υποβάλλουν οι βουλευτές¹²⁴

Ως προς τη νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει, για λόγους πληρότητας, να αναφερθεί ότι στην επιστημονική θεωρία και την δικαστική πρακτική είχαν υποστηριχθεί δύο απόψεις. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ταυτοχρόνως δικαστική και διοικητική αρχή, έχει δηλαδή διφυή νομικό χαρακτήρα. Κατά την δεύτερη άποψη, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το Ανώτατο Τακτικό Δημοσιολογιστικό Δικαστήριο. Το θέμα έμελλε να λυθεί οριστικά με το Σύνταγμα του 1975, με το οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίστηκε μόνον ως δικαστήριο, αφού τοποθετήθηκε στο Τμήμα που αφορά την δικαστική λειτουργία¹²⁵.

¹²⁰ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σ. 7.

¹²¹ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σσ. 206-207.

¹²² Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019, άρ. 98, παρ. 1, εδ. α-γ.

¹²³ Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 357.

¹²⁴ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9^η έκδοση, ό.π., σ. 242.

¹²⁵ Κόρσου-Παναγοπούλου Μ.-Ε., «Η συμβολή του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δημοσιονομικές επιλογές», Επιστημονική ημερίδα του τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, «Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 271-282, και ιδίως σ. 280.

Επιπλέον, με βάση τη χρονική στιγμή του ελέγχου χαρακτηρίζεται είτε ως προληπτικός, όταν λαμβάνει χώρα πριν την διενέργεια της δαπάνης, είτε ως κατασταλτικός, όταν πραγματοποιείται μετά την υλοποίηση της δαπάνης¹²⁶.

Οι εγχώριες, αλλά και παγκόσμιες μεταβολές που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια, καθώς και η απαίτηση για περισσότερη λογοδοσία, κατέστησαν επιτακτική την μεταρρύθμιση του συστήματος ελέγχου των δαπανών του κράτους¹²⁷.

Αρχικά, η εισαγωγή του ελέγχου της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹²⁸ και έπειτα η κατάργηση της άσκησης προληπτικού ελέγχου στις δημόσιες δαπάνες από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹²⁹ έθεσαν τον δημοσιονομικό έλεγχο σε ένα καινούριο πλαίσιο. Η μεταρρύθμιση του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου των δαπανών, λόγω της κατάργησης του εξωτερικού προληπτικού ελέγχου, κατέστησε αναγκαία την προστασία των υπολόγων, καθώς σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος εκείνοι επωμίζονταν την ευθύνη για το σύνολο αυτού. Έτσι, προκειμένου να προαχθεί η ασφάλεια δικαίου τόσο για τα πρόσωπα που ασκούν δημοσιονομικά καθήκοντα, όσο και για τους ασκούντες τον κατασταλτικό έλεγχο, ακολούθησε η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου του κατασταλτικού ελέγχου¹³⁰.

2.2.1 Η κατάργηση της άσκησης προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Όταν ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών λαμβάνει χώρα πριν την πραγματοποίηση της δαπάνης ονομάζεται προληπτικός¹³¹. Το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου είναι ο έλεγχος της νομιμότητας και της κανονικότητας της δαπάνης. Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας επιβεβαιώνεται η ύπαρξη κανόνα δικαίου που προβλέπει την ελεγχόμενη δαπάνη, καθώς και η ύπαρξη πίστωσης στον κρατικό προϋπολογισμό. Ο έλεγχος της νομιμότητας της δημόσιας

¹²⁶ Ibid, σ. 206, 242.

¹²⁷ Μπάλτα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», *ΕφημΔΔ-4/2009*, σσ. 542-555, και ιδίως σ. 542.

¹²⁸ Ν. 4129/2013, ό.π., άρ. 39, παρ. 1, περ. α.

¹²⁹ Ν. 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015, άρ. 10, παρ. 10.

¹³⁰ Μπάρμπα Ν., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024, σ. 272.

¹³¹ Κόρσου Δ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 322.

δαπάνης αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης¹³². Η κανονικότητα της δημόσιας δαπάνης αφορά την αρμοδιότητα του διατάκτη από τον οποίο έχει αναληφθεί η δαπάνη, την πληρότητα των επισυναπτόμενων εγγράφων και τη μη παραγραφή της δαπάνης¹³³.

Ακριβώς επειδή ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν την πραγματοποίηση της δαπάνης του αναγνωρίζεται ως κύριο πλεονέκτημά του ότι δύναται να αποτρέψει την κακή χρήση του δημόσιου χρήματος¹³⁴. Παρόλα αυτά, μία σειρά παραγόντων οδήγησε στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Ειδικότερα, διεθνώς, άρχισε να επικρατεί η άποψη ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών δημιουργεί υπερβολικό φόρτο εργασίας, σύγχυση μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών και καθυστερήσεις στη διοικητική δράση¹³⁵. Ακόμη, κατά γενική ομολογία, ο προληπτικός έλεγχος πάσχει από ένα μείζον μειονέκτημα, το ότι επικεντρώνεται σε κάθε μεμονωμένη δαπάνη με αποτέλεσμα να χάνει την σφαιρική εικόνα της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος¹³⁶. Επίσης, λόγω των οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων αναδείχθηκε η ανάγκη ελέγχου στις κρατικές δαπάνες που δεν θα περιορίζεται μόνο στην νομιμότητα και την κανονικότητα, αλλά θα εξετάζει και την εναρμόνιση με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹³⁷. Έτσι, με νόμο ορίστηκε ως ημερομηνία παύσης της άσκησης του προληπτικού ελέγχου στις δαπάνες του κράτους η 1η Ιανουαρίου του 2017, ενώ για τους ΟΤΑ ως αντίστοιχη ημερομηνία ορίστηκε η 1η Ιανουαρίου του 2019¹³⁸.

Στόχος της ρύθμισης αυτή ήταν η απλοποίηση του συστήματος ελέγχου και η μετατόπιση του κέντρου βάρους στον κατασταλτικό έλεγχο των δαπανών ώστε να

¹³² Μπάλτα Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 85.

¹³³ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 212.

¹³⁴ Μπάλτα Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, ό.π., σσ. 57-58.

¹³⁵ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 206.

¹³⁶ Πουλή Σ., «Νέες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου», Πανεπιστήμιο Πειραιώς/Ελεγκτικό Συνέδριο, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», ΙΘ' Επιστημονικό Συμπόσιο, Αφιερωμένο στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ιωάννη Καραβοκύρη, 12 και 13 Μαρτίου 2015, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σσ. 93-104, και ιδίως σ. 94.

¹³⁷ Μπάλτα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», ό.π., σ. 542.

¹³⁸ Ν. 4337/2015, ό.π., άρ. 10, παρ. 10.

καταστεί πιο αποτελεσματικός¹³⁹. Οι δικαστές του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέφρασαν την αντίθεση τους με ψήφισμα που εξέδωσε η Ολομέλεια αυτού. Οι θέσεις που υποστηρίζονται στο ψήφισμα αυτό, και αιτιολογούν την αντίθετη γνώμη του Δικαστηρίου με την απόφαση του κοινού νομοθέτη να καταργήσει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, είναι ότι το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει την άσκηση προληπτικού ελέγχου στις δαπάνες του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο και η ευχέρεια ρύθμισης του τρόπου άσκησής τού με τυπικό νόμο δεν δύναται να φτάνει στην κατάργησή τού¹⁴⁰. Η αντίθεση αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν στάθηκε ικανή να αποτρέψει την εφαρμογή της επίμαχης ρύθμισης και ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών για την Κεντρική Διοίκηση έπαψε από την 1η Ιανουαρίου του 2017, ενώ για τους ΟΤΑ από την 31η Ιουλίου 2019¹⁴¹.

Εξαίρεση από τον κανόνα μη άσκησης προληπτικού ελέγχου στις δημόσιες δαπάνες από το Ελεγκτικό Συνέδριο εισήγαγε ο νομοθέτης για δαπάνες συγκεκριμένης κατηγορίας και στις εξαιρετικές περιπτώσεις εκείνες που κρίνεται εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι η παρέμβαση του είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί η νόμιμη και κανονική διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Σε κάθε περίπτωση λαμβάνεται υπόψη και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του φορέα¹⁴².

Διαφορετική περίπτωση αποτελεί ο οριζόμενος από το άρθρο 98 του Συντάγματος έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες το ένα εκ των δύο αντισυμβαλλόμενων μερών είναι το Κράτος¹⁴³.

Οι υπαγόμενες στον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεις, η διαδικασία του ελέγχου και η επίλυση των διαφορών που ενδέχεται να προκύψουν από τον έλεγχο ορίζονται στον Ν. 4700/2020¹⁴⁴, ο οποίος, στην ουσία, κωδικοποίησε σε ένα ενιαίο

¹³⁹ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», επί της παρ. 10 του άρ. 10.

¹⁴⁰ [Αντίθετα τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των κρατικών δαπανών - Aftodioikisi.gr](https://www.aftodioikisi.gr). (τελευταία πρόσβαση 26.2.2024).

¹⁴¹ Μπαμπαλιούτα Λ., Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμος Β', 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 435-436.

¹⁴² Ν. 4820/2021, «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», ΦΕΚ Α' 130/23.07.2021, άρ. 9, παρ. 1, εδ. β.

¹⁴³ Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019, άρ. 98, παρ. 1, εδ. β.

¹⁴⁴ Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 127/29.6.2020, αρ. 324-337.

κείμενο τις, διάσπαρτες και μη συνεκτικές μεταξύ τους, ισχύουσες ρυθμίσεις προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για τον ασκούμενο από το Δικαστήριο προσυμβατικό έλεγχο¹⁴⁵

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης αλλά, ταυτοχρόνως, και ευνοϊκό πεδίο για την διαφθορά¹⁴⁶. Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί καίριο παράγοντα νομιμότητας της διαδικασίας, καθώς οποιαδήποτε σύμβαση υπογράφεται χωρίς να έχει προηγηθεί ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεωρείται άκυρη. Κατά τον έλεγχο το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να ζητήσει περαιτέρω πληροφορίες, ώστε να τεκμηριωθεί αδιαμφισβήτητα η νομιμότητα της σύμβασης, ενώ σε περίπτωση που η σύμβαση χαρακτηριστεί ως παράνομη επέρχεται η ακύρωση της¹⁴⁷.

Διευκρινίζεται ότι ο προσυμβατικός έλεγχος αφορά αποκλειστικά την νομιμότητα της δαπάνης, που αναλύεται στην νόμιμη πρόβλεψη της πίστωσης και την τήρηση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που έχουν ως αντικείμενο ρύθμισης την ανάληψη της εξεταζόμενης δαπάνης, και δεν εξετάζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο η σκοπιμότητα βάσει της οποίας συνάπτεται η σύμβαση. Ακόμη, η κρίση που προκύπτει από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι απόλυτα δεσμευτική τόσο για τις διοικητικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την άσκηση εποπτείας νομιμότητας στα διοικητικά όργανα που μετέχουν στην σύναψη της σύμβασης, όσο και για τις ανεξάρτητες αρχές που έχουν ως αρμοδιότητα την διασφάλιση της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις¹⁴⁸.

2.2.2 Η μεταρρύθμιση του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου. Στις κρατικές δαπάνες προληπτικά ασκείται μόνο ο λεγόμενος διοικητικός - εσωτερικός έλεγχος,

¹⁴⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή δικαιοσύνης», σ. 1.

¹⁴⁶ Ρένεση Ν., «Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως συνταγματική εγγύηση αντιδιαφθοράς», *ΘΠΔΔ*, 6/2016, σσ. 531-538, και ιδίως σ. 531.

¹⁴⁷ Παπασπύρου Μ., «Η σημασία του προληπτικού ελέγχου στην επίτευξη της δημοσιονομικής ορθότητας και της πάταξης της διαφθοράς»-ΑΦΙΕΡΩΜΑ: Ελεγκτικό Συνέδριο: Νέες Μορφές Ελέγχου και Παρεχόμενης Δικαστικής Προστασίας, *ΘΠΔΔ*, 3-4/2017, σσ. 267-271, και ιδίως σσ. 268-269.

¹⁴⁸ Σκούρα Κ, «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η σχέση του με τους λοιπούς διοικητικούς ελέγχους στη νομολογία του ΣτΕ», *ΕφημΔΔ* 3/2023, σς. 344-352, και ιδίως σ. 352.

δηλαδή ο έλεγχος ο οποίος ασκείται από τα όργανα της ίδιας της Διοίκησης. Ο έλεγχος αυτός βρίσκεται εντός των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Οικονομικών και ασκείται σε δύο στάδια της δημοσιολογιστικής διαδικασίας, στο στάδιο ανάληψης της δαπάνης από τον εκάστοτε διατάκτη και στο στάδιο εκκαθάρισης της δαπάνης¹⁴⁹. Ως ανάληψη της δαπάνης χαρακτηρίζεται η διοικητική πράξη με την οποία ο αρμόδιος διατάκτης καθιστά το Κράτος οφειλέτη έναντι κάποιου τρίτου¹⁵⁰, ενώ η εκκαθάριση της δαπάνης αφορά την διαπίστωση της παροχής ορισμένης υπηρεσίας ή υλικού προς το Κράτος και τον υπολογισμό του ύψους της δαπάνης¹⁵¹. Βέβαια, ούτε ο εσωτερικός προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών ξέφυγε της εκτενούς δημοσιονομικής μεταρρύθμισης.

Ο νόμος περί δημοσίου λογιστικού ανέθετε την αρμοδιότητα του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ)¹⁵², οι οποίες, ως υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, διέπονταν από ανεξαρτησία σε σχέση με τους φορείς στους οποίους ασκούσαν έλεγχο δαπανών¹⁵³. Με την επιλογή του αυτή ο νομοθέτης φαίνεται να είχε την πρόθεση να θεραπεύσει τη βασική αδυναμία του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, η οποία δεν είναι άλλη από την έλλειψη αμεροληψίας. Η κριτική αυτή ασκείται στον εσωτερικό έλεγχο των δαπανών διότι όταν στο όργανο, το οποίο ασκεί τον έλεγχο, συμπίπτουν σωρευτικά οι ιδιότητες του ελεγκτή και του εντός της ίδιας υπηρεσίας υπαλλήλου δημιουργούνται αμφιβολίες για το πόσο αντικειμενικά δύναται να ασκήσει το ελεγκτικό του έργο¹⁵⁴.

Περίπου ενάμιση χρόνο αργότερα η παραπάνω νομοθετική διάταξη τροποποιήθηκε με τον ν. 4337/2015, με τον οποίο οι αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) μεταφέρθηκαν στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των Υπουργείων και, όσον αφορά τους υπόλοιπους δημόσιους

¹⁴⁹ Μπάλα Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, ό.π., σ. 53.

¹⁵⁰ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, ό.π., σ. 174.

¹⁵¹ Ibid, σ. 176.

¹⁵² Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 91, παρ. 1.

¹⁵³ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 89, παρ. 1.

¹⁵⁴ Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, ό.π., σ. 45.

φορείς, στις οικονομικές τους υπηρεσίες¹⁵⁵. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, η μεταρρύθμιση αυτή αποσκοπούσε στην μετατόπιση του βάρους του δημοσιονομικού ελέγχου στο κατασταλτικό σκέλος, καθώς και στην ενίσχυση της υπευθυνότητας των οικονομικών υπηρεσιών¹⁵⁶. Παράλληλα, με την κατάργηση της άσκησης προληπτικού ελέγχου από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δόθηκε έμφαση στις συντονιστικές αρμοδιότητες αυτού και απέκτησε έναν πιο επιτελικό ρόλο¹⁵⁷.

Αντικείμενο ελέγχου από την οικονομική υπηρεσία του εκάστοτε δημόσιου φορέα είναι η νομιμότητα της δαπάνης, δηλαδή η νομοθετική της πρόβλεψη και η ύπαρξη της σχετικής πίστωσης, καθώς και η κανονικότητα, δηλαδή η νόμιμη ανάληψη της, μη παραγραφή και η επισύναψη των νόμιμων δικαιολογητικών¹⁵⁸. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η εξεταζόμενη δαπάνη είναι μη νόμιμη ή μη κανονική, ή, ακόμη, ότι ξεπερνάει τα προβλεπόμενα στο Μ.Π.Δ.Σ. ή στον προϋπολογισμό δημοσιονομικά όρια ο προϊστάμενος της οικονομικής υπηρεσίας είναι υποχρεωμένος να αρνηθεί την εκτέλεση της πληρωμής ενημερώνοντας για την απόφαση αυτή, γραπτώς, την αιτούσα αρχή. Η αιτούσα αρχή, ωστόσο, έχει το δικαίωμα να εμείνει στο αίτημα της, οπότε στο ενδεχόμενο αυτό ο προϊστάμενος δεσμεύεται στην εκτέλεση της πληρωμής και εφόσον έχει επαναλάβει την γραπτή έκφραση της αντίθετης γνώμης του, η οποία θα πρέπει να έχει κοινοποιηθεί και στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, δεν φέρει εκείνος την ευθύνη για την νομιμότητα της δαπάνης, αλλά ο διατάκτης αυτής¹⁵⁹.

2.2.3 Ο νέος κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η διάταξη του Συντάγματος που επιτάσσει την άσκηση

¹⁵⁵ Ν. 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015, άρ. 10, παρ. 24.

¹⁵⁶ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», άρ. 10, επί της παρ. 24, διαθέσιμο στον ιστότοπο: [Αιτιολογική έκθεση - Σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» \(taxheaven.gr\)](http://taxheaven.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁵⁷ Σπανού Κ., (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, ό.π., σ. 50.

¹⁵⁸ Ν. 4446/2016, «Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, Τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α' 240/22.12.2016, άρ. 75, παρ. 1.

¹⁵⁹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 26, παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4337/2015, άρ. 10, παρ. 8.

κατασταλτικού ελέγχου στις δαπάνες του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁶⁰ εξειδικεύεται περαιτέρω με το άρθρο 9 του νέου οργανικού νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το οποίο οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων, οι απολογισμοί των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και ο Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων ελέγχονται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁶¹. Κατά τον έλεγχο αυτό, που καλείται κατασταλτικός διότι λαμβάνει χώρα μετά την διενέργεια της δαπάνης¹⁶², ελέγχεται η νομιμότητα και η κανονικότητα των συναλλαγών που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς αυτούς¹⁶³ και αποτελεί, ουσιαστικά, το έσχατο τείχος προστασίας της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος βάσει των αρχών του κράτους δικαίου¹⁶⁴.

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας ελέγχεται η ύπαρξη νομοθετικής διάταξης που να προβλέπει την σχετική δαπάνη και την ύπαρξη πίστωσης στον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ σύμφωνα με την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, νόμιμες θεωρούνται και οι δαπάνες που σχετίζονται με τη λειτουργική δραστηριότητα της δημόσιας υπηρεσίας ή αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του σκοπού για τον οποίο συστήθηκε η συγκεκριμένη υπηρεσία¹⁶⁵.

Όσον αφορά την έννοια του δημοσίου υπολόγου, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο νόμος περί δημοσίου λογιστικού, ως δημόσιος υπόλογος νοείται το πρόσωπο εκείνο που διαχειρίζεται, με ή χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, κρατικό χρήμα, αξίες και υλικά τα οποία υπάγονται στην κυριότητα του δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και τα πρόσωπα τα οποία αναγνωρίζονται από τον νόμο ως δημόσιοι υπόλογοι¹⁶⁶. Βάσει του ορισμού αυτού συνάγεται ότι κύριο στοιχείο της έννοιας του δημοσίου υπολόγου είναι η άσκηση διαχείρισης, δηλαδή είσπραξης, κατοχής και διαφύλαξης χρήματος, υλικών και αξιών που ανήκουν στο κράτος ή σε νομικό πρόσωπο που υπάγεται σε αυτό¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975, 1986, 2001, 2008, 2019, άρ. 98, παρ. 1, εδ. α, γ.

¹⁶¹ Ν. 4820/2021, «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», ΦΕΚ Α' 130/23.7.2021, άρ. 9, παρ. 1, εδ. δ.

¹⁶² Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 190.

¹⁶³ Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., 2024, σ. 273.

¹⁶⁴ Ibid σ. 254.

¹⁶⁵ Γέροντα Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σσ. 113-115.

¹⁶⁶ Ν. 4720/2014, ό.π., άρ. 150, παρ. 1.

¹⁶⁷ Μπάλλα Ε., Ο Θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, ό.π., σ. 11.

Παράλληλα, με την αναφορά του ορισμού που προσφέρει ο νόμος σε υπολόγους με και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση στην ουσία αναφέρεται στη διάκριση μεταξύ de jure και de facto δημόσιους υπολόγους. Ως de jure υπόλογοι χαρακτηρίζονται εκείνοι οι δημόσιοι υπάλληλοι για τους οποίους ο νόμος ορίζει καθήκοντα διαχείρισης χρήματος, αξιών ή υλικού που ανήκουν στο κράτος. Αντίθετα, οι de facto υπόλογοι ασκούν εν τοις πράγμασι διαχείριση χωρίς να τους δίνεται η αρμοδιότητα αυτή από τον νόμο, ωστόσο υπόκειται στον ίδιο έλεγχο και είναι εξίσου υπεύθυνοι για τις πράξεις και τις παραλείψεις τους με τους de jure υπολόγους¹⁶⁸.

Ο έλεγχος ασκείται μέσω της ετήσιας υποβολής των λογαριασμών τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εντός εξήντα ημερών από την λήξη του οικονομικού έτους ή όταν παύει, με οποιοδήποτε τρόπο, η άσκησης διαχείρισης¹⁶⁹, με την προθεσμία αυτή να είναι απολύτως δεσμευτική¹⁷⁰. Δύναται, ωστόσο, να δοθεί μία εύλογη παράταση με απόφαση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου μετά από αίτημα του υπολόγου¹⁷¹.

Ο έλεγχος αυτός αφορά την νομιμότητα και την κανονικότητα των συναλλαγών που περιλαμβάνονται εντός των λογαριασμών¹⁷² και αποσκοπεί στην επιβεβαίωση της σύννομης διαχείρισης των δαπανών, και σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείματος, στον καταλογισμό ευθυνών και την αποκατάσταση της ζημίας¹⁷³. Ωστόσο, η υιοθέτηση της αρχής χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το εθνικό δίκαιο, καθώς και η οικοδόμηση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, μέσω μεταρρυθμίσεων που εισάγουν συστήματα οικονομικής διαχείρισης προερχόμενα από τον ιδιωτικό τομέα, όπως είναι ο προϋπολογισμός επιδόσεων, στην πραγματικότητα ο διατάκτης είναι αυτός που υποβάλλεται στον κατασταλτικό έλεγχο, διότι θεωρείται ως ο κατεξοχήν υπεύθυνος για τα αποτελέσματα που προκύπτουν συνολικά από την διαχείριση των δαπανών¹⁷⁴.

Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί καινοτομία του νέου Οργανικού Νόμου, αλλά εισήχθη, για

¹⁶⁸ Κόρσου Δ., Δημοσιονομικόν Δίκαιον, τεύχος Α', Νομικά Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι-Κομοτηνή, 1980, σσ. 91-92.

¹⁶⁹ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 114, παρ. 1.

¹⁷⁰ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 116.

¹⁷¹ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 114, παρ. 3.

¹⁷² Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 273.

¹⁷³ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9^η έκδοση, ό.π., σ. 242.

¹⁷⁴ Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., σσ. 254-255.

πρώτη φορά, με το προϊσχύσαν καθεστώς (Ν. 4129/2013)¹⁷⁵, ως μία απαραίτητη προσθήκη για τον εκσυγχρονισμό του κατασταλτικού ελέγχου, στα χνάρια του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλων ανωτάτων οργάνων εξωτερικού ελέγχου¹⁷⁶. Αναλυτικά, ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποσκοπεί στη διασφάλιση ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού διατίθενται σε συμφωνία με τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Συγκεκριμένα, τα μέσα τα οποία χρησιμοποιούνται θα πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή, κάνοντας χρήση μόνο των αναγκαίων διοικητικών πόρων, ώστε να τηρείται η αρχή της οικονομικότητας. Η αρχή της αποδοτικότητας επιτάσσει τη βέλτιστη δυνατή σχέση των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων, ενώ, η τήρηση της αρχής της αποτελεσματικότητας σημαίνει την επίτευξη των αντικειμενικών, και συγκεκριμένων στόχων, που είχαν τεθεί¹⁷⁷. Αναμφισβήτητα, η προσθήκη αυτή θεωρούταν επιβεβλημένη, διότι η κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος με δαπάνες οι οποίες τυπικά είναι νόμιμες αλλά στην πραγματικότητα χρηματοδοτούν πολιτικές που δεν έχουν μελετηθεί επαρκώς ή εν τέλει αποτυγχάνουν συνιστά επίσης κακή χρήση του δημόσιου χρήματος¹⁷⁸.

Η μετάβαση από την παραδοσιακή επαλήθευση των κρατικών λογαριασμών¹⁷⁹ στον έλεγχο της χρηστής και υγιούς διαχείρισης¹⁸⁰ απήλθε από την μεταβολή του ρόλου που επιτελεί το Κράτος, και κυρίως, από την γιγάντωση των μεγεθών του προϋπολογισμού¹⁸¹. Η διασφάλιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης παράλληλα με την τήρηση των αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, του κράτους δικαίου, της λογοδοσίας, της

¹⁷⁵ Ν. 4129/2013, ό.π., άρ. 39, παρ. 1, περ. α.

¹⁷⁶ Μπάλτα Ε., Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, ό.π., σ. 145.

¹⁷⁷ Κουγέα Β., «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα», σε: Συλλογικό Έργο, Κιβωτός Φιλίας-«Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σσ. 411-435, και ιδίως σσ. 419-420.

¹⁷⁸ Μηλιώνη Ν., Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ. 295.

¹⁷⁹ Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2η έκδοση, ό.π., σ. 458.

¹⁸⁰ Μπάλτα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», *ΕφημΔΔ*, 4/2009, σσ. 542-555, και ιδίως σ. 554.

¹⁸¹ Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2η έκδοση, ό.π., σ. 458.

υπευθυνότητας και της διαφάνειας καθιστούν δυνατή την καλλιέργεια και εμπέδωση ενός κλίματος εμπιστοσύνης εκ μέρους των πολιτών, σχετικά με τη χρηστότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και την αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων¹⁸².

Η καινοτομία που εισάγεται με το νέο σύστημα κατασταλτικού ελέγχου αφορά στον καταλογισμό της ευθύνης στην περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος, δηλαδή εντοπισμού έλλειψης χρημάτων, υλικού ή αξιών που υπόκεινται σε δημόσια διαχείριση¹⁸³. Η πρωτοπορία που εισάγεται αφορά στη συνάρτηση της δημοσιολογιστικής ευθύνης του υπολόγου με τα ειδικότερα καθήκοντά του, ώστε κάθε πρόσωπο να έχει την ευθύνη για τις πράξεις και τις παραλήψεις που βρίσκονται εντός της δικής του αρμοδιότητας¹⁸⁴. Συγκεκριμένα, στον νόμο τυποποιείται η ευθύνη για κάθε πιθανό έλλειμμα, ορίζοντας, για παράδειγμα ότι για την πληρωμή δαπάνης σε μη δικαιούχο ευθύνεται ο ταμίας, για τα ελλείμματα υλικού ευθύνεται ο υπόλογος που είναι επιφορτισμένος με την φύλαξη τους και για το νομότυπο του τίτλου πληρωμής την ευθύνη φέρει ο εντολέας της πληρωμής¹⁸⁵. Η τελευταία αυτή ρύθμιση αφορά την ευθύνη του διατάκτη, καθώς η ανάληψη υποχρεώσεων σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού και η διαταγή πληρωμής αποτελούν αρμοδιότητες του διατάκτη¹⁸⁶.

Βέβαια, το θεσμικό πλαίσιο καταλογισμού του διατάκτη είναι λιγότερο αυστηρό από εκείνο του υπολόγου, καθώς ο διατάκτης ευθύνεται στην περίπτωση που η ενέργεια του ενείχε δόλο ή βαρεία αμέλεια¹⁸⁷, ενώ ο υπόλογος ευθύνεται και στην περίπτωση της ελαφράς αμέλειας¹⁸⁸. Ωστόσο, η διαφορά αυτή δεν μειώνει την αξία της νέας αυτής διάταξης, με την οποία ο νομοθέτης θέλησε να δημιουργήσει ένα επιπλέον επίπεδο προστασίας του δημόσιου χρήματος, καθώς η δημιουργία ελλειμμάτων λόγω μη νόμιμων αποφάσεων, σε στάδιο προγενέστερο της

¹⁸² Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 63.

¹⁸³ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 141, παρ. 1.

¹⁸⁴ Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024, σ. 271.

¹⁸⁵ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 142, παρ. 2.

¹⁸⁶ Λιγωμένου Α./Παπαδόπουλου Γ. και Μπράχου Δ., «Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική του κατασταλτικού ελέγχου υπό τον ν. 4820/2021. Ο έλεγχος χρηματοοικονομικής διαχείρισης στο επίκεντρο», *ΕφημΔΔ* 1/2023, σσ. 72-82, και ιδίως σ. 74.

¹⁸⁷ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 144, παρ. 4.

¹⁸⁸ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 144, παρ. 1.

εκταμίευσης από τον υπόλογο, δεν αποτελεί σπάνιο φαινόμενο, ενώ η γνώση της ευθύνης του κάθε προσώπου ενισχύει την ασφάλεια δικαίου¹⁸⁹.

2.3 Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της δημοσιονομικής διαφάνειας

2.3.1 Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας. Γενικά, ως δημοσιονομική διαφάνεια νοείται η εύκολη διάθεση των δημοσιονομικών πληροφοριών σε κάθε ενδιαφερόμενο πρόσωπο, ωστόσο, κύρια λειτουργία της δημοσιονομικής διαφάνειας δεν είναι η πληροφόρηση, αλλά η λογοδοσία των ασκούντων την κρατική εξουσία¹⁹⁰. Η διαυγής δράση των ασκούντων την κρατική εξουσία, και πόσο μάλλον των ασκούντων την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, προλαμβάνει φαινόμενα διαφθοράς. Ωστόσο, σύμφωνα με την Διεθνή Διαφάνεια, δεν αρκεί να υπάρχει μία τυπική πληροφόρηση των πολιτών, ώστε η διαφάνεια να λειτουργεί πραγματικά ως τείχος ενάντια στην διαφθορά. Είναι αναγκαίο η πληροφόρηση να γίνεται με τρόπο εύκολα προσβάσιμο και κατανοητό από τον μέσο πολίτη¹⁹¹.

Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητο να ξεκαθαριστεί πως η διαφθορά δεν ταυτίζεται με την κακοδιοίκηση, αλλά πρόκειται στην πραγματικότητα, για δύο διαφορετικές έννοιες που όμως συνδέονται, καθώς η κακοδιοίκηση ευνοεί την διαιώνιση της διαφθοράς. Το φάσμα των πράξεων που συνιστούν φαινόμενα κακοδιοίκησης είναι τεραστίων διαστάσεων για αυτό και έχει επιλεχθεί από την θεωρία ένας ορισμός αρκετά ευρύς. Ειδικότερα, με τον όρο κακοδιοίκηση προσδιορίζονται όλες εκείνες οι περιπτώσεις ενέργειας ή παράλειψης, εκ μέρους των οργάνων του κράτους, που είναι αντίθετη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης ή που επιφέρει παράνομη ζημία σε κάποιον πολίτη ή και στο δημόσιο¹⁹². Η έννοια της χρηστής διοίκησης είναι ευρύτερη της τήρησης νομικών κανόνων και αρχών,

¹⁸⁹ Μαυρίδη Σ., «Η ιδιάζουσα δημοσιονομική ευθύνη του διατάκτη στον κατασταλτικό έλεγχο», *ΕφημΔΔ* 4/2022, σσ. 463-468, και ιδίως σ. 468.

¹⁹⁰ Σαββαΐδου Κ., «Δημοσιονομική Διαφάνεια», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο τομέα διοικητικής επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, «Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», 31.10-1.11.2018, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 719-730, και ιδίως σσ. 720-723.

¹⁹¹ [What is corruption? - Transparency.org](https://www.transparency.org). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁹² Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας, Ν. 4622/2019, Τόμος ΙΙ, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σσ. 31-32.

επομένως τα θεσμικά όργανα, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δεν θα πρέπει μόνο να υπακούν σε κανόνες, αλλά, παράλληλα, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ισότιμη μεταχείριση των πολιτών και η πλήρης απόλαυση των δικαιωμάτων τους¹⁹³. Οι αθέμητες διακρίσεις, η κατάχρηση εξουσίας, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση, η άρνηση της παροχής πληροφοριών και οι διοικητικές παρατυπίες είναι μερικά μόνο από τα παραδείγματα των μορφών της κακοδιοίκησης¹⁹⁴.

Η διαφθορά περιλαμβάνει οποιαδήποτε πράξη τυποποιείται νομικά και περιέχει κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για την ικανοποίηση ιδιωτικού οφέλους. Ειδικότερα, τα συστατικά στοιχεία της διαφθοράς είναι η ύπαρξη ενός οργάνου που έχει ορισμένη εξουσία, ο ιδιώτης τρίτος, που επιθυμεί την θετική έκβαση της υπόθεσης του με τη χρήση της αρμοδιότητας του κρατικού οργάνου, και το αντάλλαγμα που προσφέρεται από τον ιδιώτη προς το πολιτειακό όργανο, ώστε να λάβει το επιθυμητό για εκείνον αποτέλεσμα¹⁹⁵. Ο χρηματισμός αποτελεί μόνο μία από τις μορφές που λαμβάνει το φαινόμενο της διαφθοράς, άλλα παραδείγματα εντοπίζονται στους διαγωνισμούς για δημόσιες προμήθειες, τα εξοπλιστικά προγράμματα, τις προσλήψεις και τις παράνομες δόσοληψίες¹⁹⁶. Οι συνέπειες της διαφθοράς είναι καταστροφικές για την δημοκρατία, καθώς οι θεσμοί χάνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών ενώ, παράλληλα, εμποδίζεται η οικονομική ανάπτυξη¹⁹⁷.

Εκφάνσεις της δημοσιονομικής διαφάνειας αποτελούν οι αρχές κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού¹⁹⁸, που αναλύονται ανωτέρω, καθώς και η ίδρυση και λειτουργία θεσμών με αρμοδιότητα την αντικειμενική και αμερόληπτη παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων οικονομικών¹⁹⁹. Ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την ανάγκη της βελτίωσης της εικόνας της χώρας όσον αφορά τη διαφάνεια της δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και την ανάγκη της συνδρομής της επιστημονικής κοινότητας προκειμένου να ασκείται με μεγαλύτερη

¹⁹³ Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 14.

¹⁹⁴ Ibid., σ. 13.

¹⁹⁵ Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας, Ν. 4622/2019, Τόμος II, 2η έκδοση, ό.π., σ. 32.

¹⁹⁶ Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί μηχανισμοί, ό.π., σ. 16.

¹⁹⁷ [What is corruption? - Transparency.org](https://www.transparency.org). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

¹⁹⁸ Σαββαΐδου Κ., «Δημοσιονομική Διαφάνεια», ό.π., σ. 719-721.

¹⁹⁹ Σπανού Κ., (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 64.

σύνεση η δημοσιονομική πολιτική, προχώρησε την περασμένη δεκαετία στη δημιουργία δύο σπουδαίων θεσμών, τους οποίους έχρησε με ανεξαρτησία.

Η ανεξαρτησία συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των εικοσιδύο αρχών του ΟΟΣΑ για τα Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και τα Γραφεία Προϋπολογισμού στη Βουλή. Συγκεκριμένα, είναι δεύτερη κατά σειρά αρχή και επιμερίζεται σε έξι επιταγές ανεξαρτησίας, την άσκηση των καθηκόντων με αντικειμενικότητα, χωρίς κομματικές επιρροές, την επιλογή της ηγεσίας των οργάνων αυτών βάσει κριτηρίων ακαδημαϊκής και επαγγελματικής σταδιοδρομίας, και με συγκεκριμένες, καθορισμένες από τον νόμο διαδικασίες διορισμού και παύσης, ώστε να μην δύναται η εκάστοτε κυβέρνηση να διορίζει και να παύει τα μέλη κατά το δοκούν. Ακόμη, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της ηγεσίας, είναι αναγκαίο να υπάρχει πρόβλεψη για τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων. Τέλος, το προσωπικό θα πρέπει να επιλέγεται με ανοικτό διαγωνισμό, επίσης βάσει καθορισμένων εκ των προτέρων προσόντων, με ευθύνη της ηγεσία του Δημοσιονομικού Συμβουλίου ή του Γραφείου²⁰⁰.

2.3.2 Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Οι αλόγιστες πολιτικές και η άσκηση δημόσιας εξουσίας με πελατειακά κίνητρα είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός υπέρογκου δημόσιου χρέους και την απώλεια της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάγκη μίας μεταρρύθμισης που θα προσέδιδε διαφάνεια στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος ήταν επιτακτική. Έτσι, ιδρύθηκε εντός της Βουλής, κατόπιν τροποποίησης του Κανονισμού της, μία αυτοτελής οργανική μονάδα που υπάγεται στον Πρόεδρο της Βουλής, αλλά λειτουργεί ανεξάρτητα και αμερόληπτα²⁰¹.

Το έργο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) (στο εξής Γραφείο) είναι η επιστημονική, συμβουλευτική, αρωγή προς τον Πρόεδρο της Βουλής, καθώς και προς τους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του

²⁰⁰ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO), 2014, pp. 2-3. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁰¹ Μηναΐδη Σ., Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σ. 19.

Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής²⁰². Η επιστημονική υπόσταση του Γραφείου διασφαλίζεται από την Επιστημονική του Επιτροπή, η οποία αποτελείται από πρόσωπα που διαθέτουν κύρος και υψηλή επιστημονική κατάρτιση ή μακρά επαγγελματική εμπειρία²⁰³. Παράλληλα, και στις δώδεκα από τις δεκαπέντε συνολικά θέσεις προσωπικού απαιτείται οι υπάλληλοι να διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση που να αποδεικνύεται μέσω πτυχίων ανώτατης εκπαίδευσης, μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων σπουδών²⁰⁴.

Τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής επιλέγονται από την Ειδική Επιτροπή Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους κατόπιν πρότασης του Επικεφαλής του Γραφείου, ο οποίος πρώτα προβαίνει σε δημόσια πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος²⁰⁵. Ο Επικεφαλής χαρακτηρίζεται ως Συντονιστής και προτείνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής, επίσης κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης, στην αποφασίζουσα Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής²⁰⁶. Τόσο ο Συντονιστής όσο και τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής ορίζονται για θητεία πέντε ετών, για την οποία υφίσταται δυνατότητα ανανέωσης μία φορά²⁰⁷.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του το Γραφείο συγκεντρώνει και αξιολογεί πληροφορίες για τα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας, ώστε να παρακολουθεί την εκτέλεση του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού και συντάσσει σχετικές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις, οι οποίες είναι διαθέσιμες σε κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη μέσω

²⁰² [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή \(hellenicparliament.gr\)](https://www.hellenicparliament.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁰³ ΦΕΚ Β΄ 2123/31.12.2010, «Θέση σε ισχύ του Ειδικού Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή», άρ. 6, παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε από το ΦΕΚ Β΄ 309/12.2.2014, άρ. 4.

²⁰⁴ ΦΕΚ Β΄ 2123/31.12.2010, ό.π., άρ. 9, όπως αντικαταστάθηκε από το ΦΕΚ Β΄ 309/12.2.2014, ό.π., άρ. 6.

Βλ. και Π.Δ. 85/2022, «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε φορείς του Δημοσίου (Προσοντολόγιο-Κλαδολόγιο)», ΦΕΚ Α΄ 232/17.12.2022, άρ. 2.

²⁰⁵ ΦΕΚ Α΄ 122/30.6.2016, «Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής «Τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής-Μέρος Β΄ (ΦΕΚ 51 Α΄ /10.4.1997) και Μέρος Κοινοβουλευτικό (ΦΕΚ 106 Α΄ 24.6.1987), όπως ισχύουν» I. Ειδικός Κανονισμός του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, άρ. 3, παρ. 1.

²⁰⁶ ΦΕΚ Α΄ 122/30.6.2016, ό.π., άρ. 2, παρ. 2.

²⁰⁷ ΦΕΚ Α΄ 122/30.6.2016, ό.π., άρ. 2, παρ. 5 και άρ. 3, παρ. 2.

της ιστοσελίδα του²⁰⁸. Προκειμένου να ασκεί ακώλυτα το έργο του όλοι ανεξαιρέτως οι δημόσιοι φορείς είναι υποχρεωμένοι να προσφέρουν στο Γραφείο τις απαραίτητες πληροφορίες²⁰⁹. Ακόμη, είναι υπεύθυνο για την εποπτεία της πορείας των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που αποφασίζει η Κυβέρνηση και την υποβολή εκθέσεων στις προαναφερθείσες Επιτροπές σε περίπτωση παρεκκλίσεων²¹⁰. Επιπλέον, παρακολουθεί και υποβάλλει εκθέσεις για την σύμφωνη με τα δεσμευτικά όρια του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Προσαρμογής και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Σημαντική κρίνεται και η συμμετοχή του Γραφείου στην διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού με την υποβολή έκθεσης επί του Προ-σχεδίου και του Σχεδίου προς τον Πρόεδρο της Βουλής και τις Επιτροπές²¹¹.

Γεγονότα καίριας σημασίας για την οικονομία της χώρας καθώς και θέματα με επιστημονικό ενδιαφέρον αποτελούν κεντρικό άξονα των αναλύσεων του ΓΠΚΒ²¹².

Αναγκαίο είναι να καταστεί σαφές ότι σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις οι εκθέσεις και οι μελέτες του Γραφείου δεν είναι δεσμευτικές για το Κοινοβούλιο, ακριβώς διότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, το ΓΠΚΒ αποτελεί ένα συμβουλευτικό όργανο²¹³. Ωστόσο, ο ρόλος του ΓΠΚΒ στο στάδιο της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού χαρακτηρίζεται ως ένα θεσμικό αντίβαρο, χωρίς να αίρεται ο συμβουλευτικός του χαρακτήρας, καθώς ασκεί πίεση στην Κυβέρνηση, μέσω των εκθέσεων που δημοσιεύει, να μένει πιστή στο δημοσιονομικό πλαίσιο²¹⁴. Βέβαια, βασική προϋπόθεση προκειμένου να λειτουργεί πράγματι ως ένας παράγοντας πίεσης είναι η ανεξαρτησία των μελών του από κομματικές επιρροές.

²⁰⁸ ΦΕΚ Β' 2123/31.12.2010, ό.π., άρ. 2, όπως αντικαταστάθηκε από το ΦΕΚ Β' 309/12.2.2014, ό.π., άρ. 2.

²⁰⁹ [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή \(hellenicparliament.gr\)](http://hellenicparliament.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²¹⁰ ΦΕΚ Β' 2123/31.12.2010, ό.π., άρ. 2, όπως αντικαταστάθηκε από το ΦΕΚ Β' 309/12.2.2014, ό.π., άρ. 2.

²¹¹ [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή \(hellenicparliament.gr\)](http://hellenicparliament.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²¹² Σαθβαΐδου Κ., Δημοσιονομική Διαφάνεια, Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες-Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης-Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί-Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σ. 657.

²¹³ Μπάλτα Ε., «Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», *ΕφημΔΔ*, 2/2019, σσ. 234-248, και ιδίως σ. 241

²¹⁴ Μπάλτα Ε., «Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», ό.π., σ. 241.

Καταρχάς, καίρια παράμετρος της ανεξαρτησίας του ΓΠΚΒ είναι ο τρόπος επιλογής του Συντονιστή και των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής. Με δεδομένο ότι ο νομοθέτης ορίζει να επιλέγονται από την Επιτροπή Κανονισμού και την Ειδική Επιτροπή, προσδίδεται ανεξαρτησία στο Γραφείο, καθώς οι Επιτροπές αυτές αποτελούν αντιπροσωπευτικά όργανα του Κοινοβουλίου, στα οποία δεν υπάρχει πλειοψηφία κόμμα με αποτέλεσμα να μην υπερέχει κάποιο έναντι κάποιου άλλου και η διακομματική συναίνεση να αποτελεί μονόδρομο για την λήψη απόφασης. Στην ίδια κατεύθυνση βρίσκεται και η μη εξάρτηση τους από την εκάστοτε Κυβέρνηση, καθώς απολαύουν πενταετούς θητείας²¹⁵ που ξεπερνά σε διάρκεια την βουλευτική περίοδο²¹⁶.

Μία κριτική που ασκείται ως προς τις αρμοδιότητες του ΓΠΚΒ είναι ότι θα έπρεπε να ενισχυθούν, και ειδικότερα, να προστεθεί με νομοθετική διάταξη η αρμοδιότητα της πρότασης και επεξεργασίας πρωτοβουλιών πολιτικής²¹⁷.

2.3.3 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) συστάθηκε με τον εφαρμοστικό της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ νόμο περί δημοσίου λογιστικού ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή²¹⁸, κατά το πρότυπο αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ²¹⁹. Γενικά, ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές χαρακτηρίζονται τα όργανα εκείνα τα οποία ναι μεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, δεν διαθέτουν δηλαδή ίδια νομική προσωπικότητα, αλλά ασκούν τις αρμοδιότητες που ανατίθενται σε αυτές με τρόπο ανεξάρτητο και αμερόληπτο. Η ανεξαρτησία τους εκφράζεται με την μη υπαγωγή τους στην διοικητική ιεραρχία, συνεπώς δεν

²¹⁵ Μπάλας Ε., Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους: Κατά πόσο μπορεί να επιτελεί ανεξάρτητα την αποστολή του, υπαγόμενο οργανικά στη Βουλή;, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους: Κατά πόσο μπορεί να επιτελεί ανεξάρτητα την αποστολή του, υπαγόμενο οργανικά στη Βουλή; - Syntagma Watch](#)

²¹⁶ Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019, άρ. 53, παρ. 1.

²¹⁷ Σαββαΐδου Κ., Δημοσιονομική Διαφάνεια, ό.π., σ. 658.

²¹⁸ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 2, παρ. 1.

²¹⁹ Αιτιολογική έκθεση σχεδίου νόμου «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό», σ. 2.

λογοδοτούν για τις πράξεις και τις παραλήψεις τους στην Κυβέρνηση αλλά σε αυτές ασκείται μόνο δικαστικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος²²⁰.

Ορισμένες αρμοδιότητες που παραδοσιακά ανήκουν στο Κράτος μεταβιβάζονται στις ανεξάρτητες αρχές προκειμένου να απωλέσουν το οποιοδήποτε κομματικό πρόσημο και να ασκηθούν με ουδέτερο και αμερόληπτο τρόπο. Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών δεν έχει σκοπό την αμφισβήτηση του πολιτικού συστήματος, αλλά την ενίσχυση της λογοδοσίας, και συνεπώς της δημοκρατικότητας, και εντάσσονται στον σύγχρονο τρόπο άσκησης της κρατικής εξουσίας²²¹. Ειδικότερα για τα Δημοσιονομικά Συμβούλια, αυτά συστάθηκαν με την αιτιολογία ότι η ύπαρξη δημοσιονομικών κανόνων έπρεπε να συμπληρώνεται από ένα ανεξάρτητο σώμα, το οποίο θα παρακολουθεί την εφαρμογή τους. Συνολικά, η δράση των Δημοσιονομικών Συμβουλίων απέβλεπε στην αύξηση των δημοσιονομικών πληροφοριών, την ακριβέστερη πρόβλεψη των δημοσιονομικών μεγεθών, η οποία θα γίνεται σε πιο μακροχρόνιο ορίζοντα και την ενίσχυση της εποπτείας του Υπουργείου Οικονομικών²²².

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ασκείται με την υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στον Πρόεδρο της Βουλής, με καταληκτική ημερομηνία την τελευταία ημέρα του Μαρτίου. Ο Πρόεδρος της Βουλής, με τη σειρά του, αποστέλλει την παραπάνω έκθεση στην Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας²²³ η οποία εξάγει ορισμένα συμπεράσματα για τη δράση της αρχής και τα θέτει υπόψη του Προέδρου της Βουλής και του Υπουργού Οικονομικών²²⁴.

Συνέπεια της ανεξαρτησίας που χαρακτηρίζει το ΕΔΣ είναι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, συγκεκριμένα του Προέδρου, του

²²⁰ Ράικου Α., Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος II, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σσ. 177-178.

²²¹ Μαυρομούστακου Η., Σύγχρονες μορφές διοίκησης, Μια θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών: η ελληνική περίπτωση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σσ. 24-26.

²²² Raudla R./Douglas J. W., «Fiscal Councils as watchdogs-how loud do they bark?», *Public Money and Management*, Vol. 42, No. 4, 2022, pp. 241-250, και ιδίως p. 242. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Fiscal councils as watchdogs—how loud do they bark?: Public Money & Management: Vol 42, No 4 \(tandfonline.com\)](https://www.tandfonline.com), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²²³ Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, Μέρος Κοινοβουλευτικό, ΦΕΚ Α' 106/24.6.1987, άρ. 138Α, παρ. 1.

²²⁴ Ibid, παρ. 4.

Διοικητικού Συμβουλίου και του προσωπικού. Η ανεξαρτησία αυτή διασφαλίζεται με τη ρητή νομοθετική απαγόρευση της λήψης οδηγιών από οποιονδήποτε οργανισμό, δημόσιο ή ιδιωτικό, καθώς και από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα²²⁵. Ειδικά για τον Πρόεδρο και το Διοικητικό Συμβούλιο ορίζονται ορισμένες ασυμβίβαστες με το αξίωμα τους ιδιότητες που καθιστούν κώλυμα για την επιλογή τους αλλά και λόγω παύσης από τα καθήκοντα τους, ενισχύοντας περαιτέρω την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα τους. Τα ασυμβίβαστα αυτά αφορούν την απαγόρευση της ιδιότητας μέλους του Κοινοβουλίου, της Κυβέρνησης, των εκτελεστικών οργάνων πολιτικού κόμματος και του Ευρωκοινοβουλίου κατά τα τέσσερα τελευταία έτη²²⁶.

Επιπλέον, οι διαδικασίες διορισμού και παύσης των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και του Προέδρου βρίσκονται επίσης προς την κατεύθυνση της εξασφάλισης της αντικειμενικότητας, καθώς, η επιλογή των προσώπων αυτών γίνεται με διαγωνισμό και διέρχεται, ουσιαστικά, από τριπλή αξιολόγηση. Ο Υπουργός Οικονομικών, ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνέρχονται σε Επιτροπή και συντάσσουν, με βάση τα προσόντα που έχουν οριστεί, έναν κατάλογο με τους επικρατέστερους υποψηφίους, οι οποίοι πρέπει να έχουν τον διπλάσιο αριθμό από τις θέσεις που πρόκειται να καλυφθούν. Επόμενο στάδιο της διαδικασίας είναι η αποστολή του παραπάνω καταλόγου στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο και έχει την αρμοδιότητα της επιλογής των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και του Προέδρου. Όσον αφορά το Διοικητικό Συμβούλιο, η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου διέρχεται της εγκρίσεως της ειδικής μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής²²⁷.

Παράλληλα, στον νόμο ορίζονται περιοριστικά οι περιπτώσεις στις οποίες κάποιο μέλος του Δ.Σ. ή ο Πρόεδρος παύεται από τα καθήκοντα του αυτοδίκαια ή με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Στην δεύτερη περίπτωση, το Υπουργικό Συμβούλιο παύει τον Πρόεδρο ή το μέλος όταν δεν δύναται για λόγους σωματικής και ψυχικής υγείας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του για περισσότερο από

²²⁵ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 2, παρ. 3.

²²⁶ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 5, παρ. 3.

²²⁷ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 4, παρ. 3-4.

ενενήντα ημέρες, ή όταν απουσιάζει χωρίς άδεια από τις υποχρεώσεις του για ίσο διάστημα²²⁸.

Στις αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου περιλαμβάνονται η αξιολόγηση των προβλέψεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και η εποπτεία για τη σύμφωνη με τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνονται σε αυτό άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Ακόμη, είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και την διενέργεια αξιολογήσεων σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, ώστε να λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα σε περίπτωση απόκλισης²²⁹. Επιπλέον, προβαίνει σε αξιολόγηση των δημοσιονομικών προβλέψεων στις οποίες βασίζεται το ΜΠΔΣ και ο κρατικός προϋπολογισμός²³⁰ και αποτυπώνει τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων αυτών, μαζί με τα συμπεράσματα για την παρακολούθηση των δημοσιονομικών στόχων, στις εξαμηνιαίες εκθέσεις του. Ακόμη, στις εκθέσεις αυτές εμπεριέχεται η μεθοδολογία σύμφωνα με την οποία παράγονται οι δημοσιονομικές προβλέψεις, την οποία αξιολογεί κάθε τέσσερα χρόνια και σε περίπτωση εντοπισμού καίριων αδυναμιών, το Υπουργείο Οικονομικών δεσμεύεται να βελτιώσει τις αδυναμίες αυτές. Τέλος, το ΕΔΣ έχει τη δυνατότητα να δημοσιεύει εκθέσεις για οποιοδήποτε θέμα άπτεται των αρμοδιοτήτων του²³¹.

Πέραν της προφανούς αύξησης του δημοκρατικού διαλόγου και της διαφάνειας στη διαχείριση των δημόσιου χρήματος, ένα ακόμη θετικό στοιχείο που αναγνωρίζεται στο ΕΔΣ είναι ότι μέσω της συνεχούς παρακολούθησης των δημοσιονομικών πολιτικών παρέχεται ένα επιπλέον κίνητρο στις κυβερνήσεις να τηρούν την δημοσιονομική πειθαρχία²³².

²²⁸ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 6, παρ. 2.

²²⁹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 2, παρ. 4, όπως τροποποιήθηκε με το 66, παρ. 1 του Ν. 4472/2017.

²³⁰ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 2, παρ. 5, όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 48 του Ν. 5045/2023.

²³¹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 2, παρ. 6.

²³² Σαββαΐδου Κ., Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σσ. 419-420.

Κεφάλαιο τρίτο

Η νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση

3.1 Η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης. Μετά το πέρας του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, και των δυνών με τα οποία σημάδεψε την ιστορία της ανθρωπότητας, η γαλλογερμανική συμφιλίωση ήταν καθοριστικής σημασίας για το μέλλον της Ευρώπης συνολικά. Σταδιακά δημιουργήθηκε η ιδέα την ενωμένης Ευρώπης²³³, η οποία άρχισε να παίρνει μορφή όταν το έτος 1950 προτάθηκε από τον Γάλλο Υπουργό Εξωτερικών Robert Schuman να γίνουν αντικείμενο κοινής διαχείρισης μεταξύ των χωρών της Δυτικής Ευρώπης οι βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Η πρόταση αυτή κατέληξε στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα μεταξύ των χωρών της Benelux, της Γαλλίας, της Δυτικής Γερμανίας και της Ιταλίας²³⁴, με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), ή διαφορετικά με τη Συνθήκη των Παρισίων²³⁵. Έτσι η βιομηχανία άνθρακα και χάλυβα αποσχίστηκε από τα συμμετέχοντα κράτη και ανατέθηκε στα όργανα της ΕΚΑΧ, τα οποία ήταν η Ανώτατη Αρχή, το Συμβούλιο, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση και το Δικαστήριο²³⁶. Με τη Συνθήκη αυτή συμφωνήθηκε για πρώτη φορά μεταξύ των κρατών της Ευρώπης να εργαστούν προς μία κοινή κατεύθυνση που στόχο θα είχε τη δημιουργία μιας «ευρωπαϊκής ομοσπονδίας» και η ΕΚΑΧ θα αποτελούσε το πρώτο βήμα προς την πορεία αυτή, ώστε αργότερα να επεκταθεί και σε άλλους τομείς της οικονομίας με απώτερο στόχο τη δημιουργία μίας πολιτικής Ευρώπης²³⁷.

Τον Μάρτιο του 1957, και αφού είχε προηγηθεί μία αποτυχημένη προσπάθεια ίδρυσης Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ), υπογράφηκαν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή ΕΥΡΑΤΟΜ) και η Ευρωπαϊκή

²³³ [Οι ιδρυτικές Συνθήκες | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²³⁴ [Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²³⁵ [Οι ιδρυτικές Συνθήκες | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²³⁶ Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 49.

²³⁷ [Οι ιδρυτικές Συνθήκες | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ)²³⁸, ή αλλιώς οι Συνθήκες της Ρώμης. Με τη Συνθήκη για την ΕΟΚ προβλεπόταν η δημιουργία κοινής αγοράς μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της κατάργησης των τελωνειακών δασμών και τη θέσπιση ενός κοινού δασμολογίου ώστε να επιτευχθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών. Παράλληλα, γινόταν πρόβλεψη για την καθιέρωση κοινής γεωργικής πολιτικής και κοινής πολιτικής μεταφορών²³⁹. Η Συνθήκη αυτή έχει χαρακτηριστεί ως «συνθήκη-πλαίσιο» για τον τομέα της οικονομίας, καθώς έθεσε γενικούς στόχους, με σκοπό την περαιτέρω εμβάθυνση τους μελλοντικά²⁴⁰. Παράλληλα, αντικείμενο της ΕΥΡΑΤΟΜ ήταν η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών ώστε να αναπτυχθούν οι πυρηνικές βιομηχανίες, δεδομένης της σημασίας της πυρηνικής ενέργειας για την παραγωγή και την εγκαθίδρυση της ειρήνης²⁴¹. Οι δύο νέες αυτές κοινότητες είχαν επίσης ίδια όργανα, παρόμοια με την ΕΚΑΧ²⁴², ωστόσο το 1967 τα όργανα των τριών Κοινοτήτων συγχωνεύθηκαν με τη Συνθήκη Συγχώνευσης, και τα νέα θεσμικά όργανα των τριών Κοινοτήτων έγιναν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²⁴³.

Επόμενος σημαντικός σταθμός στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και ειδικότερα της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης που αφορά την παρούσα εργασία, ήταν η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) το 1986. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη δόθηκαν, μεταξύ άλλων, αρμοδιότητες στις ευρωπαϊκές Κοινότητες στους τομείς της νομισματικής και κοινωνικής πολιτικής, ενώ έγινε πρόβλεψη για την οικονομική συνοχή μεταξύ των κρατών μελών. Σημαντική ήταν, επίσης, και η πρόβλεψη για τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο των Υπουργών, με ειδική πλειοψηφία, και όχι με ομοφωνία, στους τομείς αυτούς²⁴⁴.

²³⁸ Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σσ. 49-50.

²³⁹ [Οι ιδρυτικές Συνθήκες | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση 26.2.2024).

²⁴⁰ Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σ. 50.

²⁴¹ ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΈΚΔΟΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΠΕΡΙ ΙΔΡΥΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2016/C 203/01), προοίμιο και αρ. 1, διαθέσιμο σε: [EUR-Lex - 12016A/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁴² Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σ. 50.

²⁴³ [Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁴⁴ [Οι εξελίξεις μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Σημαντική τομή στην εξελεγκτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτέλεσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, ή Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε το 1992 και τέθηκε σε ισχύ το 1993. Με τη Συνθήκη αυτή δημιουργήθηκε μία ενιαία Ένωση, που βασίζεται στις Κοινότητες και οι αρμοδιότητες της οποίας χωρίζονταν σε τρεις πυλώνες²⁴⁵. Ο πρώτος πυλώνας χαρακτηρίζεται από υπερεθνικότητα και είναι ο πυλώνας των Κοινοτήτων, ενώ στο δεύτερο και στο τρίτο πυλώνα η συνεργασία των κρατών μελών είναι διακυβερνητική. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), και ο τρίτος τη Συνεργασία στις Εσωτερικές και Δικαστικές Υποθέσεις²⁴⁶. Ακόμη, με τη Συνθήκη προβλέφθηκε η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωση (ΟΝΕ), η οποία θα λάμβανε χώρα σε τρία στάδια, με τελικό στάδιο την εισαγωγή ενιαίου νομίσματος μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, του ευρώ²⁴⁷. Στο πλαίσιο αυτό οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών θεωρήθηκαν ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και έτσι δεσμεύτηκαν να τις συντονίζουν, μέσω των γενικών προσανατολισμών που τίθενται από το Συμβούλιο²⁴⁸. Ακόμη, προβλέφθηκε η υποχρέωση των κρατών μελών να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείματα²⁴⁹ και να τα περιορίζουν σε ποσοστό μικρότερο του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ), καθώς και η υποχρέωση τους να διατηρούν το δημόσιο χρέος σε ποσοστό μικρότερο του 60% του ΑΕΠ²⁵⁰.

Η δημιουργία της ΟΝΕ θα υλοποιούταν σε τρία στάδια, το πρώτο εκ των οποίων διήρκεσε από το 1990 έως το 1993 και αφορούσε την ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών. Στο δεύτερο στάδιο προβλεπόταν η σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών και ο συντονισμός των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών και ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 1998. Προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των εθνικών κεντρικών τραπεζών δημιουργήθηκε το

²⁴⁵ [Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁴⁶ Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σ. 60.

²⁴⁷ [Ιστορία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁴⁸ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Άρ. 103.

²⁴⁹ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Άρ. 104 Γ.

²⁵⁰ [Πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα (ENI). Το τρίτο στάδιο είχε ως αφετηρία την 1η Ιανουαρίου 1999 και αφορούσε τη σταδιακή θέση σε κυκλοφορία τραπεζογραμματίων και κερμάτων σε ευρώ στα κράτη μέλη²⁵¹.

Προκειμένου ένα κράτος μέλος να ενταχθεί στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ θα έπρεπε να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις, τα λεγόμενα κριτήρια σύγκλησης, όπως λέγονται στο ομώνυμο πρωτόκολλο. Συγκεκριμένα, αξιολογείται η σταθερότητα των τιμών, δηλαδή το ποσοστό του ετήσιου πληθωρισμού του κράτους δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 1,5% των ποσοστών των τριών χωρών με τις καλύτερες επιδόσεις. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να έχει υγιή δημόσια οικονομικά, με το έλλειμα να βρίσκεται κάτω από το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος κάτω από το 60% του ΑΕΠ. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να μην έχει προβεί σε υποτίμηση του εθνικού του νομίσματος κατά τα δύο τελευταία χρόνια, και, τέλος το μακροπρόθεσμο επιτόκιο του δεν θα πρέπει να υπερβαίνει περισσότερο από δύο μονάδες το επιτόκιο των τριών χωρών με τα χαμηλότερα επιτόκια²⁵². Στο στάδιο αυτό εντάχθηκε εμβόλιμα και η Ελλάδα το έτος 2001, και από την 28η Φεβρουαρίου του 2002 τα εθνικά νομίσματα, που μετείχαν στην ευρωζώνη, είχαν αντικατασταθεί πλήρως από το ευρώ²⁵³.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπογράφηκε το 1997 και τέθηκε σε ισχύ δύο χρόνια αργότερα, και η οποία ήταν αποτέλεσμα της σύγκλισης των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων το 1996 που προβλεπόταν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ για την τροποποίηση της²⁵⁴, δεν επέφερε μεταβολές στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής. Προέβλεπε, ωστόσο, τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών²⁵⁵, ως βασικό τομέα για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη²⁵⁶. Σε επίπεδο δευτερογενούς δικαίου, θεσπίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το οποίο εξειδικεύει τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών

²⁵¹ [Ιστορία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁵² [EUR-Lex - ec0013 - EL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁵³ *Ψυχομάνη Σπ.*, Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 12.

²⁵⁴ *Παπαγιάννη Δ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σ. 60.

²⁵⁵ Συνθήκη του Άμστερνταμ, Άρ. 109.

²⁵⁶ Συνθήκη του Άμστερνταμ, Άρ. 1 παρ. 2.

και το οποίο εξελίχθηκε κατά τα χρόνια που ακολούθησαν και οδήγησε στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση.

3.2 Το σύγχρονο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης

3.2.1 Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αρχικά αποτελούταν από ένα Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και δύο Κανονισμούς του Συμβουλίου²⁵⁷. Το προαναφερθέν Ψήφισμα είχε κυρίως πολιτική αξία, καθώς τόνιζε την υποχρέωση των κρατών μελών να πειθαρχούν στους δημοσιονομικούς κανόνες²⁵⁸. Οι δύο Κανονισμοί αποτελούν τα δύο σκέλη του ΣΣΑ, το προληπτικό σκέλος (Κανονισμός (ΕΕ) 1466/1997) και το κατασταλτικό σκέλος (Κανονισμός (ΕΕ) 1467/1997)²⁵⁹.

Το προληπτικό σκέλος αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή «πρόγραμμα σταθερότητας» στο οποίο να εμπεριέχεται ο μεσοπρόθεσμος στόχος της ισοσκελισμένης δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και τα μέτρα οικονομικής πολιτικής προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός²⁶⁰. Στο κατασταλτικό σκέλος ορίζεται η διαδικασία που ακολουθείται σε περίπτωση διαπίστωσης υπερβολικού ελλείματος κράτους μέλους από το Συμβούλιο, το οποίο επιβάλλει κυρώσεις με τη μορφή προστίμων σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν προβεί στις απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες²⁶¹.

Η αυστηρότητα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατέστησε σχεδόν αδύνατη την αυστηρή εφαρμογή του, με αποτέλεσμα την επαναδιαπραγμάτευσή του το έτος 2005²⁶². Οι αλλαγές που επήλθαν δημιούργησαν

²⁵⁷ [Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁵⁸ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 427.

²⁵⁹ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023, σ. 89.

²⁶⁰ Κανονισμός (ΕΚ) 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, διαθέσιμο σε: [EUR-Lex - 31997R1466 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁶¹ Κανονισμός (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος, διαθέσιμο σε: [EUR-Lex - 31997R1467 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁶² Μαραθέγια Ν.-Κατσίκια Δ., Η ΚΡΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΝΟΤΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΤΕΛΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, σσ. 396-420, και ιδίως σ. 406, σε: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΟΙ

ένα πιο ευέλικτο πλαίσιο που προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες δημοσιονομικές συνθήκες του εκάστοτε κράτους μέλους²⁶³. Ωστόσο, τα δημοσιονομικά δεδομένα αρκετών κρατών μελών μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008²⁶⁴, καθώς και η ανάδειξη του μεγάλου βαθμού αλληλεξάρτησης των οικονομιών των κρατών μελών έφεραν στην επιφάνεια την ανάγκη μεταρρύθμισης της οικονομικής διακυβέρνησης εντός της Ε.Ε, ώστε να υπάρξει ακόμη μεγαλύτερη σύγκλιση και καλύτερος συντονισμός²⁶⁵.

Το προληπτικό μέρος του ΣΣΑ τροποποιήθηκε για δεύτερη φορά με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και το κατασταλτικό με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1177/2011 του Συμβουλίου και εισήχθη ένας νέος μηχανισμός συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ, το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»²⁶⁶. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο εξειδικεύτηκε περαιτέρω με τρεις ακόμη Κανονισμούς και μία Οδηγία, που συνολικά αποτελούν το «εξάπτυχο» (six pack)²⁶⁷, το οποίο αποτελεί μέρος της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης²⁶⁸. Ουσιαστικά, με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο γίνεται η μετάβαση από τον οικονομικό συντονισμό των κρατών μελών στην οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁶⁹. Η τακτική της αυτορρύθμισης που εισήχθη με τη Συνθήκη του

ΠΟΛΛΑΠΛΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ, ΤΙΜΗΤΙΚΟΣ ΤΟΜΟΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ», επιμ. Σουζάννα Βερνή-Αντώνης Κόντης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017.

²⁶³ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 428.

Βλ. και: Κανονισμό (ΕΚ) 1055/2005 του Συμβουλίου και Κανονισμό (ΕΚ) 1056/2005 του Συμβουλίου.

²⁶⁴ [Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁶⁵ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 92.

²⁶⁶ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σσ. 89-90.

Βλ. και Τμήμα 1-Α Κανονισμού 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

²⁶⁷ Συνολικά αποτελείται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στην Ευρωζώνη, τον Κανονισμό (ΕΕ) 1174/2011 που αφορά τα κατασταλτικά μέτρα για την διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη, τον Κανονισμό (ΕΕ) 1175/2011 που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, τον Κανονισμό (ΕΕ) 1176/2011 σχετικά με την πρόληψη και διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, τον Κανονισμό (ΕΕ) 1177/2011 που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1467/1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος, και ην Οδηγία 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

²⁶⁸ Μηλιώνη Ν., Δημοσιονομικά Μελετήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023, σσ. 34-35.

²⁶⁹ [Οικονομική διακυβέρνηση | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Μάαστριχτ βασιζόταν στην υπόθεση του κινήτρου των κρατών μελών να διατηρούν υγιή τα δημόσια οικονομικά τους, κάτι το οποίο αποδείχθηκε ανεπαρκές δεδομένου των μεγεθών των ελλειμάτων με τα οποία ήρθαν αντιμέτωπα πολλά κράτη μέλη²⁷⁰.

Ως στόχοι του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου ορίζονται η επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης των οικονομιών των κρατών μελών της ΕΕ και η πρόληψη των μακροοικονομικών ανισορροπιών ώστε να υπάρχει δημοσιονομική σταθερότητα και ανάπτυξη²⁷¹.

Τους παραπάνω στόχους επιδιώκει λειτουργώντας εντός ενός αυστηρού και συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, με αφετηρία τον μήνα Νοέμβριο κάθε έτους με τη λεγόμενη «φθινοπωρινή δέσμη»²⁷². Στην φθινοπωρινή δέσμη παρουσιάζονται οι οικονομικές κατευθύνσεις της Επιτροπής συνολικά για την ΕΕ²⁷³ και προσδιορίζονται οι προτεραιότητες δημοσιονομικής, αναπτυξιακής και μεταρρυθμιστικής πολιτικής, καθώς και η πολιτική της απασχόλησης. Παράλληλα, η Επιτροπή, μέσω της έκθεσης του μηχανισμού επαγρύπνησης (ΕΜΕ), επισημαίνει τα κράτη μέλη τα οποία ενδέχεται να παρουσιάσουν οικονομικές ανισορροπίες²⁷⁴.

Τον μήνα Απρίλιο υποβάλλονται από τα κράτη μέλη τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και, από τα κράτη μέλη που μετέχουν στην ευρωζώνη, τα προγράμματα σταθερότητας, ενώ από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ τα προγράμματα σύγκλισης²⁷⁵.

Τα προγράμματα σταθερότητας και μεταρρύθμισης αποτελούν δημοσιονομικά σχέδια με τριετή ορίζοντα στα οποία τα κράτη μέλη παρουσιάζουν τις πολιτικές που πρόκειται να ακολουθήσουν ώστε να διορθωθούν οι δημοσιονομικές ανισορροπίες και να ενισχυθεί η απασχόληση, αλλά και τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί ώστε να πειθαρχήσουν στις συστάσεις του προηγούμενου έτους²⁷⁶. Η υποβολή των προγραμμάτων αυτών δεν αποτελεί καινοτομία του ευρωπαϊκού

²⁷⁰ Μηλιώνη Ν., Δημοσιονομικά μελετήματα, ό.π., σσ. 59-61.

²⁷¹ [Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο με απλά λόγια - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷² [Πώς λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷³ [Καθορισμός των προτεραιοτήτων \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷⁴ [Οικονομική διακυβέρνηση | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷⁵ [Πώς λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷⁶ [Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων – Γενική Γραμματεία Συντονισμού \(gscso.gov.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

εξαμήνου, καθώς, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τα προγράμματα σύγκλισης και σταθερότητας προβλέπονταν ήδη από το ΣΣΑ, ενώ τα προγράμματα μεταρρύθμισης αποτελούσαν επιταγή του πλαισίου της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ωστόσο, η ταυτόχρονη υποβολή και εξέταση τους θεωρήθηκε καίρια για τον επιτυχή δημοσιονομικό συντονισμό²⁷⁷.

Η Επιτροπή μελετά τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και σε περίπτωση που εκτιμά ότι ένα κράτος μέλος θα υπερβεί τους κανόνες για το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης ή και το δημόσιο χρέος συστήνει στο Συμβούλιο την εκκίνηση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείματος (ΔΥΕ). Σύμφωνα με την ΔΥΕ, το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται πρέπει να παρουσιάσει ένα σχέδιο διορθωτικών πολιτικών και ενεργειών, με συγκεκριμένες προθεσμίες, ώστε να διορθώσει την δημοσιονομική του θέση, ενώ τα κράτη μέλη που δεν συμμορφώνονται στις συστάσεις έρχονται αντιμέτωπα με πρόστιμα²⁷⁸. Η δυσμενής οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, με το έλλειμα να αγγίζει το 15,1% του ΑΕΠ το έτος 2009, είχε θέσει την χώρα σε ΔΥΕ για οκτώ χρόνια, από το 2009 μέχρι και το 2017²⁷⁹.

Μετά το παραπάνω στάδιο, ακολουθεί η «εαρινή δέσμη», δηλαδή η δημοσίευση έκθεσης από την Επιτροπή, για κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά, των λεγόμενων συστάσεων ανά χώρα (ΣΑΧ), με συμπεράσματα σχετικά με τη δημοσιονομική κατάσταση και την εφαρμογή των συστάσεων του προηγούμενου έτους. Η έγκριση των συστάσεων από το Συμβούλιο τον Ιούλιο σημάνει το τέλος του κύκλου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου σε ευρωπαϊκό επίπεδο²⁸⁰ και την έναρξη του «εθνικού εξαμήνου» όπου τα κράτη μέλη καλούνται να ενσωματώσουν τις συστάσεις στα σχέδια των προϋπολογισμών τους²⁸¹.

Ιδιαίτερη σημασία για την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης έχει η αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται, με ίδια βούληση,

²⁷⁷ Μηλιώνη Ν., Δημοσιονομικά Μελετήματα, ό.π., σσ. 61-62.

²⁷⁸ [Διαδικασία υπερβολικού ελλείματος \(ΔΥΕ\) - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁷⁹ [Λήξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος για την Ελλάδα χάρη στη σταθεροποίηση των οικονομικών της - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁸⁰ [Οικονομική διακυβέρνηση | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁸¹ [Πώς λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

να παρεμβαίνει στον οικονομικό διάλογο μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου και κρατών μελών, ενώ έχει τη δυνατότητα ακόμη και εκφράζει την αντίθεση του με τις τελικές συστάσεις της Επιτροπής²⁸².

Όσον αφορά το καταστατικό μέρος του ΣΣΑ, αυτό τροποποιήθηκε για δεύτερη φορά με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1177/2011 του Συμβουλίου που περιέχει ρυθμίσεις για την Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος²⁸³.

3.2.2 Το δίπτυχο. Η ανάγκη για ακόμη μεγαλύτερο συντονισμό και περισσότερη δημοσιονομική διαφάνεια μεταξύ των χωρών με κοινό νόμισμα ώθησαν την Επιτροπή στην έκδοση δύο Κανονισμών, του λεγόμενου «δίπτυχου» (two-pack), το οποίο, σε αντίθεση με το εξάπτυχο, αφορά αποκλειστικά τα κράτη μέλη με κοινό νόμισμα το ευρώ²⁸⁴.

Ο πρώτος Κανονισμός αφορά την ενισχυμένη δημοσιονομική και οικονομική εποπτεία στην οποία υποβάλλεται, με απόφαση της Επιτροπής, όποιο κράτος μέλος ενδέχεται να αντιμετωπίσει ή βρίσκεται ήδη αντιμέτωπο με δημοσιονομικές ανισορροπίες, ώστε να μην εξαπλωθούν στα υπόλοιπα κράτη μέλη²⁸⁵. Ο δεύτερος Κανονισμός ενισχύει περαιτέρω τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών συμπληρώνοντας, στην ουσία, το ευρωπαϊκό εξάμηνο²⁸⁶.

Καινοτομία αποτελεί η υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν, έως και την 15η Οκτωβρίου κάθε έτους, τα σχέδια των προϋπολογισμών τους στην Επιτροπή. Η Επιτροπή εκφέρει γνώμη για κάθε σχέδιο προϋπολογισμού και σε περίπτωση που διαπιστωθεί μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης καλεί το εκάστοτε κράτος μέλος σε υποβολή νέου

²⁸² Μπάρμπα Ν., ό.π., σ. 385.

²⁸³ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 90.

²⁸⁴ Μηλιώνη Ν., Δημοσιονομικά μελετήματα, ό.π., σ. 68.

²⁸⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, αρ. 1-2.

²⁸⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, αρ. 1.

σχεδίου²⁸⁷. Παρατηρείται στο σημείο αυτό ότι η αυτονομία διαμόρφωσης της εθνικής οικονομικής πολιτικής μέσω της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού έχει περιοριστεί, ως ένα βαθμό, χάριν της στενότερης σύγκλισης που επιδιώκεται, ιδίως μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης²⁸⁸.

Επιπλέον, με το δίπτυχο εισήχθη ένα σύστημα παρακολούθησης των κρατών μελών που βρίσκονται σε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος, το οποίο συμπληρώνει της προβλέψεις του ΣΣΑ. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, υποβάλλονται ανά τακτά χρονικά διαστήματα στην Επιτροπή στοιχεία σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί προκειμένου να διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμα. Τα στοιχεία αυτά χρησιμεύουν στο να παρακολουθεί η Επιτροπή την πορεία διόρθωσης και να κατευθύνει μέσω συστάσεων το κράτος μέλος ώστε να αποφευχθεί η επιβολή οικονομικών κυρώσεων²⁸⁹.

Μία ακόμη καινοτομία της τροποποίησης του ΣΣΑ που έλαβε χώρα το 2011, είναι η γενική ρήτρα διαφυγής, καθώς επιτρέπει την συντονισμένη απόκλιση των κρατών μελών από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις της ΕΟΔ σε περιπτώσεις που υφίσταται πλήγμα η οικονομική δραστηριότητα της ευρωζώνης ή της ΕΕ συνολικά λόγω εξαιρετικά απρόβλεπτων συνθηκών. Ωστόσο, η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής δεν θα πρέπει να πλήττει σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα την οικονομική βιωσιμότητα²⁹⁰.

Οι συνθήκες που προκλήθηκαν από την πανδημία covid-19 σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλά και ειδικότερα στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και της ΕΕ συνολικά, επέβαλλαν την εφαρμογή ορισμένων πολιτικών από τα κράτη μέλη προκειμένου εκείνα να αντιμετωπίσουν την υγειονομική κρίση. Οι πολιτικές αυτές αφορούσαν την ενίσχυση του συστήματος υγείας και την ενδυνάμωση του κράτους πρόνοιας με την παροχή βοήθειας στα μέλη της κοινωνίας που πλήττονταν περισσότερο από τις πρωτόγνωρες συνθήκες της υγειονομικής κρίσης. Προκείμενου οι κυβερνήσεις να

²⁸⁷ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_13_457, (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁸⁸ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, ό.π., σσ. 83-84.

²⁸⁹ Μηλιώνη Ν., Το ευρωπαϊκό εξάμηνο ως μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σσ. 15-16. Διαθέσιμο σε: [*Microsoft Word - Milionis ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ 09.07.2015 _with poem_.doc \(constitutionalism.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁹⁰ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σσ. 117-118.

καλύτερη επιβολή των κανόνων ώστε να υπάρξει η μέγιστη ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο²⁹⁶.

Οι εκπρόσωποι των κρατών και των κυβερνήσεων έχουν εγκρίνει την προτεινόμενη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ. Κεντρικός στόχος είναι το χρέος και το έλλειμμα να οριστούν σε πιο ρεαλιστικά επίπεδα. Στην ίδια φιλοσοφία κινείται και η πρόθεση να καταρτίζονται τα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια των κρατών μελών βάσει των ιδιαίτερων δημοσιονομικών δεδομένων κάθε κράτους μέλους. Επιπλέον, η τεχνική βοήθεια της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη που το δημόσιο χρέος τους βρίσκεται πάνω από το όριο του 60% του ΑΕΠ και το έλλειμα πάνω από το 3% θα είναι εξατομικευμένη, με κύριο γνώμονα τους δημοσιονομικούς κινδύνους και θα βασίζεται στις καθαρές δαπάνες²⁹⁷.

Ειδικότερα, τον Δεκέμβριο του 2023 το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών (Ecofin) κατέληξε σε συμφωνία σχετικά με την αναθεώρηση του ΣΣΑ η οποία αφορά πέντε τροποποιήσεις. Πρώτη τροποποίηση, η οποία αποτελούσε διαχρονικό αίτημα των ελληνικών κυβερνήσεων, αποτελεί η ειδική μεταχείριση των αμυντικών δαπανών, οι οποίες δεν θα λαμβάνονται υπόψη για την ένταξη των κρατών μελών σε ΔΥΕ, με την προϋπόθεση ότι το εξεταζόμενο κράτος μέλος βρίσκεται σε μία διαδικασία επενδύσεων στον τομέα της άμυνας. Έπειτα, συμφωνήθηκε η εισαγωγή του σταδιακού περιορισμού του δημόσιου χρέους, η οποία αντί της ετήσιας μείωσης κατά 1/20 θα προσαρμόζεται στα δεδομένα κάθε κράτους μέλους έχοντας ως ελάχιστο όριο ετήσιας μείωσης το 1% για τα κράτη που έχουν δημόσιο χρέος μεγαλύτερο του 90% του ΑΕΠ, όπως είναι και η Ελλάδα. Επιπλέον, τα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια των κρατών μελών θα διαμορφώνονται βάσει των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε χώρας, με την Επιτροπή να προτείνει εξειδικευμένη για κάθε κράτος μέλος πρόταση και την δυνατότητα του κράτους μέλους να αποκλίνει από την πρόταση αυτή, εφόσον αιτιολογεί επαρκώς την απόφαση του αυτή. Ακόμη, με δεδομένη την ανάγκη για αναπτυξιακού χαρακτήρα επενδύσεις στην σύγχρονη εποχή της κλιματικής κρίσης, της ενεργειακής

²⁹⁶ [Δημιουργία ενός πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁹⁷ [Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης: Συμφωνία στο Συμβούλιο για τη μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

ανασφάλειας, της ψηφιακής μετάβασης και της πρόκλησης της κοινωνικής συνοχής, δίνεται μεγαλύτερο χρονικό όριο προσαρμογής στους δημοσιονομικούς στόχους στα κράτη μέλη που θα δεσμευτούν για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Τέλος, σημαντική προσθήκη αποτελεί η «ειδική ρήτρα» η οποία έχει παρόμοια λειτουργία με την γενική ρήτρα διαφυγής που είδαμε ανωτέρω με την διαφορά ότι θα αφορά συγκεκριμένα κράτη μέλη, ενώ δικαίωμα αιτήματος για την ενεργοποίηση της θα έχουν και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, κάτι το οποίο αποτέλεσε επίσης αίτημα και της Ελλάδας²⁹⁸.

3.2.4 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο αποτελεί μέρος της διακυβερνητικής Συνθήκης για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση²⁹⁹, η οποία υπογράφηκε το 2012 και τέθηκε σε ισχύ το 2013, με σκοπό την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών της ευρωζώνης³⁰⁰. Με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισήχθη ο «χρυσός» κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, με τον οποίο επιβάλλεται η υποχρέωση των κρατών μελών να έχουν πάντα πλεονασματική, ή τουλάχιστον ισοσκελισμένη, δημοσιονομική διαχείριση³⁰¹ και επιβάλλει την υιοθέτηση του κανόνα αυτού από τις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών κατά τρόπο μόνιμο και δεσμευτικό, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο, ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση του στην κατάρτιση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού³⁰². Στην Ελλάδα ο κανόνας

²⁹⁸ [Επιτυχία για την Ελλάδα οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ - Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών \(minfin.gov.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

²⁹⁹ Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, άρ. 3-8. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [DRAFT \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁰⁰ [Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση \(γνωστή επίσης ως δημοσιονομικό σύμφωνο\) | EUR-Lex \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁰¹ Χρυσομάλλη Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σσ. 95-98.

³⁰² Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, άρ. 3, παρ. 2. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [DRAFT \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

αυτός δεν έχει ενσωματωθεί στο Σύνταγμα³⁰³, ωστόσο η Δημοσιονομικό Σύμφωνο έχει κυρωθεί με νόμο³⁰⁴, σύμφωνα με την διαδικασία που ορίζεται στο άρ. 28 παρ. 2 του Συντάγματος, επομένως διαθέτει υπερνομοθετική, αλλά όχι συνταγματική ισχύ³⁰⁵.

Η Επιτροπή κατέστη υπεύθυνη για την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης του κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού των συμβαλλομένων κρατών μελών, ενώ παράλληλα, δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη μέλη να προσφύγουν στο ΔΕΕ κατά κράτους μέλους που δεν έχει ενσωματώσει, ή που έχει ενσωματώσει ελλιπώς τον κανόνα³⁰⁶.

Η Συνθήκη αυτή αποτέλεσε μία προσπάθεια περιορισμού της εξάπλωσης της οικονομικής κρίσης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης³⁰⁷, ενώ παράλληλα καθίσταται σαφές ότι δεν πρόκειται για έναν τεχνικό κανόνα, αλλά για την αρχή της δημιουργίας ενός νέου ευρωπαϊκού οικονομικού συντονισμού³⁰⁸.

³⁰³ Μαυρίδη Σ., Εθνικός Προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 152.

³⁰⁴ Ν. 4063/2012, «Κύρωση της Απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση», ΦΕΚ Α' 71/30.3.2012, Άρθρο Τρίτο.

³⁰⁵ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 110.

³⁰⁶ Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, άρ. 8. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: DRAFT (europa.eu), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁰⁷ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 438.

³⁰⁸ Μαντζούφα Π., Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων, σ. 6. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα \(constitutionalism.gr\)](https://www.constitutionalism.gr/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

Μέρος Β΄

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων

Κεφάλαιο πρώτο

Γενικά χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού επιδόσεων

1.1 Έννοια του προϋπολογισμού επιδόσεων

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων δεν διαθέτει έναν συγκεκριμένο στενό ορισμό, αντίθετα ορίζεται σε ευρύ πλαίσιο, από τον ΟΟΣΑ, ως την συστηματική χρήση πληροφοριών απόδοσης κατά την λήψη των αποφάσεων που αφορούν τον προϋπολογισμό. Οι πληροφορίες αυτές είτε ενσωματώνονται στο σώμα του προϋπολογισμού, είτε λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό του, ενισχύουν την λογοδοσία και την διαφάνεια, καθώς παρέχουν πληροφορίες τόσο στο Κοινοβούλιο όσο και στους πολίτες σχετικά με τους σκοπούς που εξυπηρετούν οι δαπάνες και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται³⁰⁹.

Η κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων αποτελεί ένα καίριο μεταρρυθμιστικό εργαλείο για την υιοθέτηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο στάδιο της κατάρτισης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού³¹⁰. Συγκεκριμένα, η έννοια την επίδοσης συνιστά την μονολεκτική απόδοση του συνδυασμού της αρχής της αποτελεσματικότητας και της αρχής της αποδοτικότητας³¹¹, και η αξία της έγκειται στο ότι επιτάσσει την υλοποίηση των τιθέμενων στόχων δημόσιας πολιτικής με την καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων³¹². Ειδικότερα, οι πόροι θα πρέπει, κατά πρώτον, να κατανέμονται ορθολογικά, ενώ παράλληλα, η χρησιμοποίησή τους θα πρέπει να είναι η βέλτιστη δυνατή, ενώ και οι δύο αυτοί παράμετροι ελέγχονται μέσω της αξιολόγησης. Η

³⁰⁹ OECD, Good Practices for Performance Budgeting, 2019. p. 9. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [OECD Good Practices for Performance Budgeting | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/good-practices-for-performance-budgeting), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³¹⁰ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», *ΕφημΔΔ-2/2021*, σσ. 215-226, και ιδίως σ. 218.

³¹¹ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, 2019, σ. 38.

³¹² Μπάλτα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ό.π., σ. 416.

αξιολόγηση αφορά τον έλεγχο της αποτελεσματικής, αποδοτικής και οικονομικής διάθεσης των πιστώσεων, με παράλληλο έλεγχο της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της απόδοσης ευθυνών³¹³.

Βασικό θεωρείται το να καταστεί σαφές ότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων δεν είναι ένας ακόμη τρόπος απεικόνισης των εσόδων και των εξόδων του Κράτους, δηλαδή ένα σύστημα, απλώς, κατάρτισης του προϋπολογισμού. Τουναντίον, συνιστά μία φιλοσοφία εξ ολοκλήρου διαχείρισης των δημόσιων πόρων³¹⁴. Η φιλοσοφία αυτή αφορά την μετατόπιση του επίκεντρου του ενδιαφέροντος των ασκούντων την κρατική εξουσία από τις εισροές στις εκροές, δηλαδή αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο δεν είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται αλλά τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται³¹⁵.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, κατά κανόνα, εντάσσεται στο πλαίσιο μίας ευρύτερης μεταρρύθμισης στα διοικητικά και δημοσιονομικά συστήματα του Κράτους, που στόχο της είναι να δημιουργήσει ένα Κράτος που φέρει αποτελέσματα³¹⁶. Εντάσσεται, έτσι περισσότερο στις πρακτικές δημοσιονομικής διαχείρισης και λιγότερο στην επιστήμη, ωστόσο έχει ορισμένες κοινώς αποδεκτές αρχές, από τα Κράτη που τον εφαρμόζουν και από τους δημοσιολόγους ακαδημαϊκούς³¹⁷.

Επιπλέον, ως μεταρρύθμιση εντάσσεται στις μεταρρυθμίσεις που φέρνουν την στρατηγική διοίκηση εγγύτερα στο δημόσιο τομέα, καθώς απαιτεί μακροπρόθεσμους στόχους και βασίζεται στην μέτρηση των επιδόσεων των οργανισμών³¹⁸.

³¹³ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., Η αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2023, σσ. 40-41.

³¹⁴ Μηλιώνη Ν., «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή του Ν. 3871/2010 και 4055/2021)», ό.π., σ. 814.

³¹⁵ Σαθθαΐδου Κ., Δημοσιονομική Διαφάνεια, ό.π., σ. 62.

³¹⁶ Robinson M./Last D., «A Basic Model of Performance-Based Budgeting», International Monetary Fund, 2009, p. 2. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [A Basic Model of Performance-Based Budgeting; by Marc Robinson and Duncan Last, IMF Fiscal Affairs Department; IMF Technical Notes and Manuals -- TNM/09/01; September 1, 2009.](#) (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³¹⁷ Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., σ. 143.

³¹⁸ Ζούμπου Β./Φούρναρη Β., «Μεταρρυθμιστική Στρατηγική στην εποχή του Νέου Δημόσιου Management Προκλήσεις και προοπτικές», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο τομέα διοικητικής επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, «Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», 31.10-1.11.2018, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 595-609, και ιδίως σ. 595.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι, κατά πρώτον, το ότι κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού οι δαπάνες κατανέμονται λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες δημόσιας πολιτικής. Επιπλέον, ο προϋπολογισμός παρουσιάζεται στο κοινοβούλιο με τη μορφή προγραμμάτων που πρόκειται να υλοποιηθούν, παράλληλα με την διοικητική και οικονομική ταξινόμηση ή και χωρίς αυτήν, ενώ στον προϋπολογισμό περιέχονται, επίσης, οι στόχοι οι οποίοι συνδέονται με τα προγράμματα αυτά. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό γνώρισμα του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι η διοικητική ευελιξία που παρέχεται στους διαχειριστές των πιστώσεων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι οποίοι, όμως, αυτοπεριορίζονται από την υποχρέωση τους να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα για τα οποία είναι υπόλογοι. Προκειμένου να ανταποκρίνονται στο έργο τους, παρακολουθούν την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ενημερώνονται για την απόδοση των δαπανών, ώστε να προβαίνουν στις απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες όταν κρίνεται αναγκαίο. Επιπλέον, επόμενο είναι όταν υιοθετείται το σύστημα προϋπολογισμού επιδόσεων οι εκθέσεις που παρουσιάζονται στο Κοινοβούλιο σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού να περιλαμβάνουν και πληροφορίες σχετικά με τις αποδόσεις των δαπανών, καθώς και τους λόγους για τους οποίους οι πραγματικές αποδόσεις διαφέρουν από τις εκτιμώμενες κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού³¹⁹.

Σημαντική συνέπεια της εφαρμογής προϋπολογισμού επιδόσεων είναι η ενίσχυση της διαφάνειας στην δημοσιονομική διαχείριση, καθώς παρέχονται πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τον σκοπό που επιτελεί η κάθε δραστηριότητα. Ταυτόχρονα, ενδυναμώνεται και η λογοδοσία της Κυβέρνησης διότι ο εκάστοτε Υπουργός δεσμεύεται να φέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα³²⁰, τα οποία συμφωνούνται πάντοτε σε επίπεδο Υπουργικού Συμβουλίου³²¹. Ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, παρέχεται διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο με τον οποίο οι Υπουργοί θα επιτύχουν τους στόχους δημόσιας πολιτικής³²².

³¹⁹ OECD, *Good Practices for Performance Budgeting*, ό.π., p. 14.

³²⁰ Μπάρμπα Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 9η έκδοση, ό.π., σ. 125.

³²¹ Μπάλτα Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ό.π., σ. 356.

³²² Μπάρμπα Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 9η έκδοση, ό.π., σσ. 123-124.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων και οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της διαφάνειας και της λογοδοσίας εισάγουν την έννοια της αξιολόγησης, προκειμένου να εξομαλυνθούν οι διαδικασίες διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Η οικονομική, αποτελεσματική και αποδοτική δημοσιονομική διαχείριση που ταυτόχρονα ασκείται με διαφάνεια, λογοδοσία και απόδοση ευθυνών είναι κεντρικής σημασίας για το συνολικό εγχείρημα της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, απώτερος σκοπός της οποίας είναι η αναστήλωση της ελληνικής οικονομίας³²³.

1.1.1 Τα θεμελιώδη συστατικά στοιχεία του προϋπολογισμού επιδόσεων.

1.1.1.1 Η επίδοση. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η έννοια της αποτελεσματικότητας αφορά την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί και η έννοια της αποδοτικότητας αφορά την σχέση μεταξύ του κόστους και του αποτελέσματος κάθε διοικητικής δράσης³²⁴. Ακόμη, η αρχή της αποδοτικότητας ως αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτάσσει την βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ κόστους και αποτελέσματος³²⁵. Η ύπαρξη σαφών στόχων, οι οποίοι αποτυπώνονται σε ξεκάθαρα καθορισμένα προγράμματα και αξιολογούνται με ορισμένα και κατηγορηματικά κριτήρια αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας³²⁶. Οι αρχές αυτές χαρακτηρίζουν και διέπουν τα συστήματα σχεδιασμού και προγραμματισμού του προϋπολογισμού (Planning, Programming and Budgeting Systems)³²⁷, τα οποία θέτουν σε πρώτο πλάνο την αποδοτικότητα κάθε δαπάνης, αξιολογώντας τα αποτελέσματα που επήλθαν μέσω της δαπάνης αυτής, σε σύγκριση με τους, εκ των προτέρων, προσδιορισμένους στόχους³²⁸.

³²³ Μαρτινόπουλου Σ., «Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων υπό το φως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», ό.π., σ. 871.

³²⁴ Μιχαλόπουλου Ν., Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ό.π., σ. 203.

³²⁵ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», ό.π., σ. 217.

³²⁶ Μακρυδημήτρη Α., Διοικητική Επιστήμη II, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, 5η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 333.

³²⁷ Ibid, σ, 338.

³²⁸ Δεληκωστόπουλου Κ., «Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα», σε: «Συλλογικό Έργο, Συ και δικαστής άριστος» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σ. 877.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων επιτυγχάνει τον συνδυασμό των δύο παραπάνω εννοιών, δεν αρκείται μόνο στην αποδοτικότητα των δαπανών, αλλά απαιτεί και την πραγματοποίηση των στόχων που έχουν οριστεί³²⁹. Με τον τρόπο αυτό προλαμβάνει, επί της αρχής, διαστρεβλωτικά φαινόμενα που είχαν παρατηρηθεί, και για τα οποία είχε ασκηθεί κριτική, στις μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το ΝΡΜ, συγκεκριμένα στην προτεραιότητα που δόθηκε στην εξοικονόμηση χρημάτων και στην περιθωριοποίηση των αποτελεσμάτων³³⁰. Η σπουδαιότητα της έννοιας της επίδοσης αναδεικνύεται ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, όπου απαιτείται δημοσιονομική λιτότητα³³¹.

1.1.1.2 Η διαφάνεια. Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί μία σύγχρονη δημοκρατική έννοια, η οποία έχει δύο εκφάνσεις, την επιβολή της υποχρέωσης στα όργανα της Πολιτείας να αιτιολογούν τις ενέργειες στις οποίες προβαίνουν, και την υποχρέωση της παροχής πληροφοριών προς τους πολίτες³³². Ειδικότερα όσον αφορά την δημοσιονομική διαχείριση, η αρχή της διαφάνειας εκφράζεται ως την υποχρέωση παροχής πληροφοριών από τους διαχειρίζοντες το δημόσιο χρήμα, ώστε να διενεργείται ο δημόσιος έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης³³³.

Βασική συνιστώσα του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι η διαφάνεια στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, καθώς, η δομή του συστήματος αυτού προϋπολογισμού προσφέρει τη μέγιστη δυνατή πληροφόρηση, τόσο στο Κοινοβούλιο όσο και στους πολίτες, σχετικά με τους στόχους που θα εξυπηρετήσει η εκάστοτε δαπάνη, το κόστος της κάθε κρατικής δράσης και τα αποτελέσματα που θα προκύψουν³³⁴.

1.1.1.3 Η λογοδοσία. Η λογοδοσία δεν αποτελεί μία έννοια νεωτερική, αλλά μία έννοια που υπήρχε ήδη από την Αρχαία Αθήνα, όπου ο νόμος επέβαλλε σε όλους όσους ασκούσαν δημόσια εξουσία, ή κατείχαν βοηθητικό ρόλο στην άσκηση της, να λογοδοτούν μετά το πέρας της θητείας τους. Όφειλαν, δηλαδή, όλοι όσοι κατείχαν δημόσιο αξίωμα να δώσουν λόγο, κατά πρώτον, για τα χρηματικά ποσά που είχαν

³²⁹ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 9.

³³⁰ Λαδής Σ./Νταλάκου Β., Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, ό.π., σ. 221.

³³¹ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 9.

³³² Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 55.

³³³ Ν. 3871/2010, ό.π., άρ. 1, εδ. γ.

³³⁴ Καράγιωργα Δ., Δημόσια Οικονομική 2, ό.π., σσ. 42-43.

διαχειριστεί κατά την θητεία τους, και, κατά δεύτερον, για τον τρόπο κατά τον οποίο είχαν ασκήσει το έργο της διοίκησης³³⁵. Η λογοδοσία συνίστατο σε διττό έλεγχο που αφορούσε την οικονομική διαχείριση, και μετά το πέρας του σταδίου αυτού, την διοικητική διαχείριση, προκειμένου να αποδοθούν ευθύνες και να τιμωρηθούν όσοι δημόσιοι αξιωματούχοι άσκησαν διοίκηση με καταχρηστικό τρόπο ή υπέπεσαν σε άλλες παρανομίες³³⁶.

Στη σύγχρονη εποχή η έννοια της λογοδοσίας αποτελεί θεμελιώδους σημασίας αρχή για την δημοκρατική διακυβέρνηση του Κράτους³³⁷ και αφορά, πρωτίστως, τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Συνίσταται στην υποχρέωση της Κυβέρνησης να δίνει λόγο ενώπιον της Βουλής για την οικονομική διαχείριση που ασκείται από εκείνη³³⁸. Με το σύστημα του προϋπολογισμού επιδόσεων η λογοδοσία επεκτείνεται και στον τομέα των αποτελεσμάτων που επέρχονται από την χρήση της κάθε δαπάνης.

Οι στόχοι πολιτικής και τα ανώτατα επίπεδα δαπανών καθορίζονται σε κεντρικό επίπεδο, ωστόσο η υλοποίηση των δράσεων γίνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, με το Υπουργείο Οικονομικών να ασκεί εποπτεία και να παρεμβαίνει διορθωτικά στις περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίο ώστε να διασφαλίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό η επίτευξη των στόχων. Οι φορείς καθίστανται ως οι αποκλειστικοί υπεύθυνοι της διαχείρισης των πόρων που τους έχουν δοθεί και της υλοποίησης του προϋπολογισμού, επομένως καθίστανται και απολύτως υπεύθυνοι για τα αποτελέσματα που θα επιτύχουν³³⁹.

1.2 Σύγκριση προϋπολογισμού επιδόσεων με τον προϋπολογισμό κονδυλίων

Μέχρι πρόσφατα, στην Ελλάδα ο κρατικός προϋπολογισμός καταρτιζόταν αποκλειστικά με το σύστημα προϋπολογισμού κονδυλίων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει

³³⁵ *Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ.*, Έλεγχος και Λογοδοσία των Αρχών στην Αθηναϊκή Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σσ. 117-127.

³³⁶ *Ibid*, σσ. 147-149.

³³⁷ *Μπάλτα Ε.*, «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», ό.π., σ. 219.

³³⁸ Ν. 3871/2010, ό.π., άρ. 1, εδ. β.

³³⁹ *Κλαουδάτου Μ.*, Κρατικός Προϋπολογισμός, Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2009, σ. 193.

η σύγκριση μεταξύ των δύο αυτών συστημάτων κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς μέσω της σύγκρισης αναδεικνύονται τα δυνατά και αδύναμα σημεία τους ενώ παράλληλα διαφαίνονται και οι λόγοι οι οποίοι οδήγησαν τελικά στην μετάβαση στον προϋπολογισμό επιδόσεων.

1.2.1 Ως προς την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Ο κρατικός προϋπολογισμός, εξ ορισμού, παρουσιάζει τις κυβερνητικές προτεραιότητες της εκτελεστικής λειτουργίας, η οποία φέρει και την αρμοδιότητα της εκτέλεσης του³⁴⁰. Με το σύστημα προϋπολογισμού κονδυλίων γίνεται μία ταξινόμηση των δαπανών ανά κατηγορία, χωρίς να υπάρχει σύνδεση των δαπανών αυτών με τα αποτελέσματα τα οποία θα επιφέρουν. Απουσιάζει, με άλλα λόγια, οποιαδήποτε στοχοθεσία. Παράλληλα, απουσιάζει και οποιαδήποτε αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των πόρων, δηλαδή, εκ των υστέρων μέτρηση των αποτελεσμάτων που πράγματι επήλθαν με τη χρήση των δαπανών που αναγράφονται στον προϋπολογισμό³⁴¹.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων υιοθετεί την ταξινόμηση των δαπανών κατά προγράμματα κρατικής δραστηριότητας, ομαδοποιώντας σε ένα πρόγραμμα τις δαπάνες που αποσκοπούν στην υλοποίηση του ίδιου σκοπού³⁴², με αποτέλεσμα να καθίσταται σαφής η σκοπιμότητα της κάθε δαπάνης³⁴³, ενώ παράλληλα, ιεραρχεί τις δημόσιες πολιτικές από τις πιο καίριες στις λιγότερο σημαντικές³⁴⁴. Συνδέει τις δαπάνες με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται και εντάσσεται, εξ ορισμού, στις μεταρρυθμίσεις αυτές που αποβλέπουν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας συνολικά της κρατικής λειτουργίας³⁴⁵.

Ακόμη, βασική συνιστώσα του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι η οικονομική βιωσιμότητα, καθώς, επιτάσσει την διαχείριση των, κατά κανόνα, περιορισμένων κρατικών πόρων, με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο δίνοντας

³⁴⁰ Μπάρμπα Ν, «Κάμψη των προνομίων του Κοινοβουλίου επί του Κρατικού Προϋπολογισμού (Διαχρονική εξέλιξη)», *ΕφημΔΔ-5/2022*, σσ. 643-660, και ιδίως σ. 648.

³⁴¹ Μηλιώνης Ν., «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τους Ν. 3871/2010 και 4055/2012)», ό.π., σ. 810.

³⁴² Καράγιωργα Δ., *Δημόσια Οικονομική 2*, ό.π., σ. 50.

³⁴³ *Ibid*, σ. 42.

³⁴⁴ Μπάλτα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ό.π., σ. 416.

³⁴⁵ Robinson M./Last D., «A Basic Model of Performance-Based Budgeting», ό.π., pp. 2-3.

προτεραιότητα στις σημαντικότερες για τους πολίτες παροχές³⁴⁶. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να καταστεί σαφές ότι δεν αποτελεί ένα εργαλείο περικοπής των δαπανών, τουναντίον η ιεράρχηση των δαπανών σε καίριες και σε λιγότερο σημαντικές βρίσκεται στην αντίθετη κατεύθυνση από τις γενικευμένες, οριζόντιες περικοπές δαπανών³⁴⁷. Στην κατεύθυνση αυτή σημαντική είναι η συνεισφορά της ανάλυσης κόστους-οφέλους, μίας τεχνικής που αναπτύχθηκε ανεξάρτητα από τον προϋπολογισμό επιδόσεων και τις μορφές αυτού αλλά διαχρονικά χρησιμοποιείται ως συστατικό στοιχείο του. Η ανάλυση κόστους-οφέλους αποτελεί μία διαδικασία συνεκτίμησης όλων των παραμέτρων ενός προγράμματος που θα προσφέρουν ωφέλεια στους πολίτες, με το κόστος, δηλαδή την ποσότητα των πόρων που θα χρησιμοποιηθούν, για την πραγματοποίηση του³⁴⁸. Με την ανάλυση κόστους-οφέλους προσφέρεται η δυνατότητα σύγκρισης εναλλακτικών τρόπων υλοποίησης των τιθέμενων στόχων, ώστε να επιλέγεται εκείνος με την μεγαλύτερη ωφέλεια³⁴⁹. Ωστόσο, το εργαλείο αυτό ανάλυσης έχει κάποια όρια στην χρήση του, όπως το ότι αποτελεί μία ακόμη δαπάνη για το κράτος, για αυτό και κρίνεται απαραίτητη η διαλογή ορισμένων μόνο προγραμμάτων προς ανάλυση³⁵⁰. Επιπλέον, υφίστανται ορισμένες κατηγορίες δαπανών, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην βιβλιογραφία το παράδειγμα των δαπανών για την εθνική άμυνα, που δεν υπάρχει δυνατότητα έκφρασης του οφέλους τους σε χρηματικές μονάδες, με αποτέλεσμα στις περιπτώσεις αυτές να μην είναι δυνατή η διενέργεια της ανάλυσης κόστους-οφέλους³⁵¹.

Προς την κατεύθυνση της χρηστής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος βρίσκεται και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των δαπανών, κατά το σύστημα του προϋπολογισμού επιδόσεων, Βάσει μίας συνεχούς ροής πληροφοριών σχετικά με τις εκροές, ενώ τα αποτελέσματα αξιολογούνται με την χρήση δεικτών μέτρησης της

³⁴⁶ Robinson M./Brumby J., «Does Performance Budgeting work?, An analytical Review of the Empirical Literature», *IMF Working Paper*, WP/05/210, 2005, p. 3. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature \(imf.org\)](https://www.imf.org/publications/workingpapers/2005/wp05210.htm), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁴⁷ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 11.

³⁴⁸ Due J./Friedlaender A., Δημόσια Οικονομική, Οικονομική του Δημόσιου Τομέα, Μπένου Θ. μετάφραση-επιμέλεια, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1977, σσ. 245-252.

³⁴⁹ Καράγιωργα Δ., Δημόσια Οικονομική 2, ό.π., σ. 162.

³⁵⁰ Due J./Friedlaender A., Δημόσια Οικονομική, ό.π., σσ. 246-247.

³⁵¹ Καράγιωργα Δ., Δημόσια Οικονομική 2, ό.π., σσ. 165-166.

αποδοτικότητα. Επιπλέον, η χρηματοδότηση που θα λάβουν τα Υπουργεία τον επόμενο χρόνο εξαρτάται από τα αποτελέσματα που θα φέρουν, έτσι δημιουργείται ένα επιπλέον κίνητρο να λειτουργούν αποδοτικά³⁵².

Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι η χρήση των δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας δεν αποτελεί πανάκεια στο ζήτημα της αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά αποτελεί ένα εργαλείο, το οποίο πρέπει να αξιοποιείται καταλλήλως. Ειδικότερα, έχει καταγραφεί ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος οι κρατικοί λειτουργοί να αποκτούν μία στάση τυπολατρική απέναντι στους δείκτες μέτρησης με αποτέλεσμα αυτοί να μετατρέπονται, από ένα εργαλείο μέτρησης, σε αυτοσκοπό της δράσης τους. Παράλληλα, ο μεγάλος αριθμός δεικτών και η πολυπλοκότητα που τους διακρίνει έρχεται να προστεθεί στην ήδη υπέρογκη γραφειοκρατία δημιουργώντας επιπλέον φόρτο εργασίας στους υπαλλήλους³⁵³.

Συνεπώς, παρά τον παραπάνω κίνδυνο που υφίσταται από την λανθασμένη χρήση των δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας, ο προϋπολογισμός επιδόσεων με τα έγγραφα που τον συνοδεύουν, επιχειρεί να αξιολογήσει τη αποτελεσματική και αποδοτική επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής. Από την άλλη πλευρά ο προϋπολογισμός κονδυλίων κάνει χρήση των εκθέσεων τεκμηρίωσης με σκοπό την θεμελίωση της νομότυπης κατάρτισης του³⁵⁴, ωστόσο ζητούμενο δεν αποτελεί μόνο η νομιμότητα αλλά η συνολική διαχείριση των δαπανών του κράτους η οποία, εκτός από νόμιμη, παράλληλα θα πρέπει να χαρακτηρίζεται ως αποτελεσματική και αποδοτική³⁵⁵.

1.2.2 Ως προς την δημοσιονομική διαφάνεια. Ο προϋπολογισμός κονδυλίων δεν περιέχει πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις στις οποίες θα αξιοποιηθούν οι δαπάνες και τους φορείς τους οποίους έχουν την ευθύνη για την υλοποίηση των δράσεων. Δεδομένου ότι για μία δημόσια πολιτική δύναται να υφίστανται

³⁵² Robinson M./Last D., «A Basic Model of Performance-Based Budgeting», ό.π., pp. 2-3.

³⁵³ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σσ. 11-12.

³⁵⁴ Μπάλας Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ό.π., σσ. 357-358.

³⁵⁵ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», ό.π., σ. 219.

περισσότεροι του ενός αρμόδιοι φορείς, δημιουργείται σύγχυση αρμοδιοτήτων και συνακόλουθη σπατάλη πόρων³⁵⁶.

Η σπατάλη του δημόσιου χρήματος λόγω αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων αντιμετωπίζεται με τον προϋπολογισμό επιδόσεων, καθώς υπάρχει ξεκάθαρη ανάθεση αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημόσιων φορέων³⁵⁷, με το Υπουργείο Οικονομικών να αναλαμβάνει έναν επιτελικό ρόλο παρέχοντας καθοδήγηση στα υπόλοιπα Υπουργεία σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης της απόδοσης των δαπανών σε σχέση με τους στόχους, οι οποίοι καθορίζονται σε κεντρικό επίπεδο³⁵⁸. Συνεπώς, επαφίεται στην διακριτική ευχέρεια των Υπουργών ο ακριβής τρόπος διαχείρισης των πόρων που τους δίνονται για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, τα οποία αξιολογούνται *ex ante* με την συμμετοχή του Υπουργού Οικονομικών³⁵⁹. Με αυτόν τον τρόπο οι Υπουργοί καθίστανται υπόλογοι έναντι του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά και ενώπιον των πολιτών, για τα αποτελέσματα τα οποία επιτυγχάνουν, καθώς αφενός υπάρχει απόλυτη διαφάνεια σχετικά με το ποιος φορέας είναι αρμόδιος να φέρει το εκάστοτε αποτέλεσμα, αφετέρου η διοικητική ευελιξία που χαρακτηρίζει τον προϋπολογισμό επιδόσεων προσθέτει ακόμη μεγαλύτερη ευθύνη στους διαχειριστές των δαπανών³⁶⁰.

Στον αντίποδα, με τον προϋπολογισμό κονδυλίων οι Υπουργοί δεν διαθέτουν καμία ευχέρεια στις επιλογή του μείγματος των εισροών, των δαπανών δηλαδή, που θα διαθέσουν προκειμένου να επέλθουν οι επιθυμητές εκροές, με αποτέλεσμα να μην αναπτύσσεται το αίσθημα ευθύνης και λογοδοσίας για τα αποτελέσματα των δημόσιων πολιτικών. Επιπλέον, στην αντίθετη κατεύθυνση της ενίσχυσης της διαφάνειας βρίσκεται και η δομή του προϋπολογισμού κονδυλίων, καθώς παρά τους

³⁵⁶ Μηλιώνη Ν., «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τους Ν. 3871/2010 και 4055/2012)», ό.π., σ. 810.

³⁵⁷ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 11.

³⁵⁸ OECD, Performance Budgeting Framework, Draft for Discussion, 2023, p. 5. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁵⁹ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», ό.π., σ. 218.

³⁶⁰ Δελγκωστόπουλου Κ., «Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα», σε: «Συλλογικό Έργο, Συ και δικαστής άριστος», ό.π., σσ. 877-878.

περιληπτικούς πίνακες που περιέχει η ανάγνωση του από έναν απλό πολίτη φαντάζει ακατόρθωτη³⁶¹.

1.2.3 Ως προς τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Σε αντίθεση με τον προϋπολογισμό κονδυλίων, στην περίπτωση του προϋπολογισμού επιδόσεων οι πληροφορίες που περιέχονται σχετικά με τις κατηγορίες των δαπανών που χρηματοδοτούνται χαρακτηρίζονται από περιεκτικότητα και όχι από εξαντλητική ανάλυση. Συγκεκριμένα, ορίζονται οι βασικές κατηγορίες πιστώσεων και, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η περαιτέρω ανάλυση τους επαφίεται στην διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε φορέα, η οποία όμως θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τις υποδείξεις του Υπουργού Οικονομικών³⁶². Η δομή αυτή του κρατικού προϋπολογισμού δυσχεραίνει την άσκηση αυστηρού ελέγχου της διαχείρισης των δαπανών³⁶³, ενώ παράλληλα δίνεται μεγάλη διακριτική ευχέρεια στην Κυβέρνηση κατά τη διαχείριση των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Αποτέλεσμα του μεγάλου βαθμού ευελιξίας που διατίθεται στα μέλη της Κυβέρνησης είναι να γεννάται ανησυχία σχετικά με την ορθολογική κατανομή των πιστώσεων, η οποία θα πρέπει να δίνει προτεραιότητα στις πολιτικές που είναι καίριες για την κοινωνική ευημερία και όχι σε πολιτικές με κομματική σκοπιμότητα³⁶⁴.

Ο προϋπολογισμός κονδυλίων αποσοβεί σε μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο της μη ορθολογικής κατανομής των πιστώσεων και λειτουργεί υπέρ του αυστηρού κεντρικού ελέγχου, καθώς διέπεται από την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων. Όπως αναλύεται και στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας, η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων επιτάσσει την χρησιμοποίηση των πιστώσεων μόνο για τον σκοπό για τον οποίο προσδιορίζονται στον προϋπολογισμό³⁶⁵. Έτσι η κυβέρνηση δεν μπορεί να κάνει διαφορετική χρήση των πιστώσεων από αυτή για την οποία της

³⁶¹ Hawkesworth I./Bergvall D./Emery R. and Wehner J., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Vol. 2008 Issue 3, p. 13. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁶² Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων» », ό.π., σ. 218.

³⁶³ Μηλιώνη Ν., «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή του Ν. 3871/2010 και 4055/2021)», ό.π., σ. 815.

³⁶⁴ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 73.

³⁶⁵ Ν. 4270/2014, ό.π. άρ. 51, παρ. 2, εδ. β.

έχει δοθεί εξουσιοδότηση από το κοινοβούλιο³⁶⁶. Οι πιστώσεις, δηλαδή, ορίζονται εκ των προτέρων με τρόπο ακριβή και λεπτομερή και δεν επαφίεται στην ευχέρεια του εκάστοτε Υπουργού η εξειδίκευση τους³⁶⁷.

Όσον αφορά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, όμως, ο προϋπολογισμός κονδυλίων χαρακτηρίζεται από τη αδυναμία παρουσίασης της σχέσης μεταξύ των πόρων που χρησιμοποιούνται και των αποτελεσμάτων προς τα οποία αποβλέπουν, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η μέτρηση της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας κάθε κρατικής δραστηριότητας³⁶⁸. Στον προϋπολογισμό κονδυλίων παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τις εισροές, τις αγορές δηλαδή που θα πραγματοποιήσει το κράτος, χωρίς να παρέχονται, όμως, πληροφορίες σχετικά με το τελικό προϊόν, τις εκροές, που θα προκύψει από τις αγορές αυτές³⁶⁹.

Από την άλλη πλευρά, για τον προϋπολογισμό επιδόσεων κεντρική σημασία έχουν τα αποτελέσματα τα οποία επιθυμεί η κυβέρνηση να επιφέρει. Επιπλέον, υφίσταται συσχετισμός των εισροών με τις εκροές, δηλαδή των πόρων που θα χρησιμοποιηθούν με τους στόχους τους οποίους πρέπει να υλοποιηθούν³⁷⁰. Ακόμη, από τα αποτελέσματα που τελικά επέρχονται αξιολογείται το κατά πόσο τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν ήταν τα καταλληλότερα και τα πιο συμφέροντα από οικονομική άποψη προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι που είχαν τεθεί³⁷¹.

Επομένως, όταν το ζητούμενο είναι ο αυστηρός, κεντρικά ασκούμενος, έλεγχος των δαπανών ο προϋπολογισμός κονδυλίων εμφανίζει πλεονέκτημα έναντι του προϋπολογισμού επιδόσεων. Αντίθετα, όταν αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο είναι ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών ο προϋπολογισμός επιδόσεων προσφέρει την κατάλληλη δομή και πληροφορία, ενώ ο προϋπολογισμός κονδυλίων δεν διευκολύνει την, απαραίτητη για την εκτίμηση της

³⁶⁶ Κουγέα Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, ό.π., σ. 81.

³⁶⁷ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 51, παρ. 2, εδ. α. Και Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ό.π., σ. 55.

³⁶⁸ Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σσ. 121-122.

³⁶⁹ Καράγιωργα Δ., Δημόσια Οικονομική 2, Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, ό.π., 1981, σ. 41.

³⁷⁰ Μπάλτα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ό.π., σ. 416.

³⁷¹ Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», ό.π., σσ. 218-219.

αποτελεσματικότητας, σύγκριση του κόστους με το αποτέλεσμα της εκάστοτε ενέργειας³⁷².

Κεφάλαιο δεύτερο

Η εισαγωγή του προϋπολογισμού επιδόσεων στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα γίνεται για πρώτη φορά λόγος για την μετάβαση στον προϋπολογισμό επιδόσεων το έτος 2006 μέσω μίας έκθεσης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου που σχετιζόταν με τις πρακτικές δημοσιονομικής διαφάνειας³⁷³. Συγκεκριμένα, στην παραπάνω έκθεση είχε εκφραστεί η άποψη ότι το ελληνικό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στερείται οποιουδήποτε προσανατολισμού προς τα αποτελέσματα για τα οποία δαπανούνται οι κρατικοί πόροι, ενώ με την παντελή έλλειψη προγραμματισμού καθίσταται αδύνατο να αξιολογηθεί αν η διάθεση του χρήματος γίνεται αποτελεσματικά και αποδοτικά. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι παραπάνω παθογένειες το ΔΝΤ είχε προτείνει την υιοθέτηση ενός προϋπολογισμού με συγκεκριμένα προγράμματα δράσης και την εισαγωγή δεικτών αξιολόγησης, ώστε να καθίσταται εφικτή η μέτρηση της αποτελεσματικότητας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού³⁷⁴.

Τον Νοέμβριο του 2007 ο τότε Υπουργός Οικονομικών, κος Αλογοσκούφης, μέσω επιστολής προς την Βουλή ανακοινώνει, με τρόπο πανηγυρικό θα λέγαμε, την έναρξη της μεταρρύθμισης του συστήματος κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού με την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, μίας μορφής προϋπολογισμού επιδόσεων μέσω της οποίας *«καθίσταται ευκολότερη η καταγραφή και ο έλεγχος της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών...και ενισχύεται η διαφάνεια στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.»*³⁷⁵. Ο ΟΟΣΑ

³⁷² Μπάλλα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και σύγχρονες τάσεις», ό.π., σσ. 542-555, και ιδίως σ. 551.

³⁷³ Σαββαΐδου Κ., «Ο προϋπολογισμός επιδόσεων», ό.π., σ. 772.

³⁷⁴ International Monetary Fund, Greece: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, Report No. 06/49, Washington, 2006, σ. 31. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Greece: Report on Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module \(imf.org\)](https://www.imf.org/external/np/standards/eng/obs/06/49/greece06/49.pdf), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024)

³⁷⁵ Αλογοσκούφη Γ., Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2008, Εισηγητική Έκθεση, Επιστολή προς την Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα, 2007, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2007 \(minfin.gov.gr\)](http://www.minfin.gov.gr/), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

χαρακτήρισε την πιλοτική εφαρμογή ως ένα σπουδαίο πρώτο βήμα στην κατεύθυνση της μετατροπής του κρατικού προϋπολογισμού σε ένα στρατηγικό εργαλείο στην εφαρμογή δημόσιων πολιτικών³⁷⁶.

Το έτος 2008 εφαρμόστηκε πιλοτικά ο προϋπολογισμός επιδόσεων, με την μορφή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, στο Υπουργείο Πολιτισμού, με την πρόθεση στα επόμενα χρόνια να επεκταθεί και στα υπόλοιπα Υπουργεία. Ωστόσο, η πορεία αυτή ανακόπηκε, καθώς ο νόμος του 2010 για την δημοσιονομική διαχείριση δεν περιείχε διάταξη περί προϋπολογισμού επιδόσεων³⁷⁷, διότι λόγω της οικονομικής κρίσης η προσοχή των κυβερνώντων επικεντρώθηκε στην ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας³⁷⁸. Η πρώτη νομοθετική πρόβλεψη για την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων συνέβη με τον νέο νόμο περί δημοσίου λογιστικού στο άρθρο 56 αυτού. Συγκεκριμένα, δόθηκε η δυνατότητα της κατάρτισης προϋπολογισμού που βασίζεται σε προγράμματα, τα οποία περιέχουν στοιχεία δαπανών που αντιστοιχούν σε μία ομάδα μέτρων, με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων μετρήσιμων στόχων. Οι στόχοι αυτοί δύνανται να αφορούν περισσότερες από μία δημόσιες πολιτικές, ενώ ο νομοθέτης θέτει ως βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος αυτού την υιοθέτηση ενός μέσου μέτρησης της αποτελεσματικότητας³⁷⁹.

Στην εισηγητική έκθεση του κρατικού προϋπολογισμού για το έτος 2019 αναφέρεται ότι η αλλαγή φιλοσοφίας στην δημοσιονομική διαχείριση καθίσταται ως βασική προτεραιότητα και σημάνει την μετάβαση από το πρόγραμμα προσαρμογής στην δημοσιονομική εξυγίανση. Ο προϋπολογισμός επιδόσεων βρίσκεται στο επίκεντρο της μετάβασης αυτής, καθώς αποτελεί μία μεταρρύθμιση που προσδοκείται να δώσει απαντήσεις όπως το ποιος φορέας δαπανά δημόσιο χρήμα, πόσες είναι οι δαπάνες αυτές, ενώ η καινοτομία του συστήματος προϋπολογισμού

³⁷⁶ Hawkesworth I./Bergvall D./Emery R. and Wehner J., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Vol. 2008 Issue 3, p. 13. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

³⁷⁷ Ν. 3871/2010, ό.π., άρ. 6Ε.

³⁷⁸ Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», ό.π., p. 48.

³⁷⁹ Ν. 4270/2014, ό.π., άρ. 56, παρ. 1.

αυτού είναι ότι εισάγεται η σύνδεση μεταξύ των δαπανών αυτών και του σκοπού τον οποίο υπηρετούν, καθώς και έννοια της μέτρησης του τελικού αποτελέσματος³⁸⁰.

Η μετάβαση από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων αποτελεί την κορωνίδα της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης των προηγούμενων ετών, καθώς επιχειρεί να εισάγει ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των δημόσιων πόρων στο οποίο θα διαφαινεται, με απόλυτη διαφάνεια, το ακριβές ποσό που ξοδεύει κάθε δημόσιος φορέας, ο λόγος για τον οποίο το ξοδεύει, ποιες δράσεις αναλαμβάνονται με τις δαπάνες αυτές και ποια αποτελέσματα επιτυγχάνονται³⁸¹.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων αποτελεί μία μεταρρύθμιση που χρήζει ιδιαίτερης εξειδίκευσης και προσαρμογής στα δεδομένα της κάθε χώρας, για αυτό και είναι αναγκαίο η νομοθέτηση του να γίνεται την κατάλληλη χρονική στιγμή και η διατύπωση του νόμου να προσφέρει το απαραίτητο πλαίσιο ευελιξίας, χωρίς λεπτομερείς και αυστηρούς κανόνες, ώστε να μπορέσει πράγματι να λειτουργήσει³⁸². Προς την κατεύθυνση αυτή η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη ήταν η σταδιακή, εντός πενταετούς χρονικού πλαισίου, υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων. Ειδικότερα, η μετάβαση γίνεται σε δύο στάδια, με το πρώτο να λαμβάνει χώρα από το 2020 και αφορά την παρουσίαση του προϋπολογισμού του προϋπολογισμού με τη δομή Προγραμμάτων, και το δεύτερο στάδιο τοποθετείται στο έτος 2023 και περιλαμβάνει την κατάρτιση και την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού σύμφωνα με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων³⁸³.

Διαχρονικά, η μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων που επιλέγεται από τα περισσότερα κράτη είναι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων³⁸⁴. Ο προγραμματισμός, ως μία εκ των βασικών λειτουργιών της διοίκησης, ενσωματώνει την πρόβλεψη των μελλοντικών δεδομένων που αφορούν την εκάστοτε οργάνωση, και καθορίζει τους στόχους που θα υλοποιήσει η οργάνωση προκειμένου να φέρει τα επιθυμητά

³⁸⁰ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση κρατικού προϋπολογισμού 2019, Αθήνα, 2018, σ. 107.

³⁸¹ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 6.

³⁸² Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», ό.π., p. 49

³⁸³ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 6.

³⁸⁴ Μπάλλα Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», *ΕφημΔΔ-3/2017*, σσ. 349-359, και ιδίως σ. 358.

αποτελέσματα³⁸⁵. Ουσιαστικά, μέσω του προγραμματισμού συνδέονται τα παρόντα δεδομένα ενός οργανισμού με τα επιθυμητά μελλοντικά δεδομένα³⁸⁶.

Όσον αφορά την μέθοδο κατάρτισης του προϋπολογισμού προγραμμάτων, οι δαπάνες κατηγοριοποιούνται βάσει του στόχου τον οποίον καλούνται να εξυπηρετήσουν και με βάση την κατηγοριοποίηση αυτή συντάσσονται προγράμματα δαπανών, με το κάθε ένα από τα προγράμματα αυτά να αποβλέπει στην επιτέλεση μίας λειτουργίας ή την υλοποίηση ενός στόχου³⁸⁷. Τα προγράμματα σχεδιάζονται με γνώμονα μία μεσο-μακροπρόθεσμη χρονική βάση, καθώς οι δημόσιες πολιτικές, και ιδίως σε κρίσιμους τομείς της κρατικής δραστηριότητας, προκειμένου να είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές κρίνεται αναγκαίο να έχουν μία πολυετή προοπτική³⁸⁸. Βασικό κριτήριο για την ορθολογικότητα της κατηγοριοποίησης των δαπανών σε προγράμματα είναι ο βαθμός συμφωνίας των προγραμμάτων με τους στόχους των δημοσίων πολιτικών της Κυβέρνησης³⁸⁹.

Όπως αναφέρεται και ανωτέρω, ο προϋπολογισμός επιδόσεων εντάσσεται κατά κανόνα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας της κρατικής λειτουργίας. Έτσι και στην περίπτωση της Ελλάδας η χρονική στιγμή που επιλέχθηκε να υιοθετηθεί το σύστημα προϋπολογισμού επιδόσεων δεν είναι τυχαία, αλλά συμπίπτει με την υλοποίηση μίας γενικότερης διοικητικής μεταρρύθμισης του κράτους, αυτής της οικοδόμησης του επιτελικού κράτους³⁹⁰.

2.1 Η έννοια του επιτελικού Κράτους. Γενικά, ως επιτελικό χαρακτηρίζεται το Κράτος το οποίο μέσω τυποποιημένων διαδικασιών, οι οποίες ελέγχονται συνεχώς ως προς την τήρησή τους, υλοποιεί αποτελεσματικά τις προγραμματικές του

³⁸⁵ Σαϊτή Α./ Σαϊτή Χ., Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης, 2η έκδοση, Εκδόσεις Ad Libitum, Αθήνα, 2020, σσ. 32-33.

³⁸⁶ Κέφη Β., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2005, σ. 80

³⁸⁷ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, ό.π., σ. 122.

³⁸⁸ Μπάλα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ό.π., σ. 417.

³⁸⁹ Σαββαΐδου Κ., «Ο προϋπολογισμός επιδόσεων», ΕφημΔΔ-6/2020, σσ. 771-810, και ιδίως σ. 784.

³⁹⁰ Στεφανόπουλου Μ., Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σ. 104.

θέσεις³⁹¹. Η οριζόντια διάσταση του επιτελικού Κράτους αφορά την ικανότητα του να προγραμματίζει τις δημόσιες πολιτικές και να παρακολουθεί την εφαρμογή τους³⁹², ενώ στον νόμο για το επιτελικό κράτος ορίζεται ότι η παραγωγή δημόσιας πολιτικής οργανώνεται «από πάνω προς τα κάτω», μέσω ενός κεντρικού συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου³⁹³.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός, που αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του επιτελικού Κράτους, εντάσσεται στους κόλπους της στρατηγικής διοίκησης, δηλαδή της μορφής διοίκησης όπου όλες οι λειτουργίες της, από τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και την διαχείριση του προϋπολογισμού μέχρι τις πιο απλές διοικητικές λειτουργίες, κατευθύνονται στην υλοποίηση της στρατηγικής ατζέντας του οργανισμού³⁹⁴. Ως στρατηγική ατζέντα εκλαμβάνονται οι μακροπρόθεσμοι στόχοι που είναι αντικειμενικά προσδιορισμένοι και αφορούν τον οργανισμό συνολικά, δεν αφορούν δηλαδή κάποια το όφελος κάποιας μεμονωμένης οργανικής μονάδας αλλά την λειτουργία ολόκληρου του οργανισμού³⁹⁵. Η στρατηγική διοίκηση στον δημόσιο τομέα βρίσκει έδαφος εφαρμογής μέσω της μετάβασης σε ένα Κράτος που οι δημόσιοι οργανισμοί δεν έχουν ως ρόλο την παροχή υπηρεσιών αλλά την ανάπτυξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, δηλαδή ένα Κράτος-επιτελείο με διαχωρισμό στρατηγικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων³⁹⁶.

Συγκεκριμένα, η κάθετη διάσταση του επιτελικού Κράτους συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας, αφού σχετίζεται με την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων³⁹⁷ και την εκχώρησή τους σε χαμηλότερα επίπεδα στην ιεραρχία της διοικητικής πυραμίδας³⁹⁸. Συγκεκριμένα, οι επιτελικές λειτουργίες του σχεδιασμού,

³⁹¹ Πρακτικά της Βουλής, Α' Σύνοδος Θ 5.8.2019, σσ. 78-79.

³⁹² Στεφανόπουλου Μ., Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, ό.π., σ. 106.

³⁹³ Παπατόλια Α., «Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα», *Εφημερίδα*-4/2020, σσ. 416-439, και ιδίως σσ. 429-430.

³⁹⁴ Poister E. Th./Streib D. G., «STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR, Concepts, Models and Processes», *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3, 1999, Published by: Taylor & Francis, Ltd, pp. 308-325, και ιδίως p. 310.

³⁹⁵ Dess G./McNamara G./Eisner A. και Lee S., Στρατηγική Διοίκηση, Θεωρία και Εφαρμογές, 9^η έκδοση, Κέφης Β./Κλήμης Γ.-Μ. (επιστημονική επιμέλεια), Βεργίδου Α. (μετάφραση), Εκδόσεις Τζιόλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 6.

³⁹⁶ Μιχαλόπουλου Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, ό.π., σ. 96.

³⁹⁷ Στεφανόπουλου Μ., Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, ό.π., σ. 106.

³⁹⁸ Μπάλλα Ε., «Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους», *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ)*, 3-4/2020, σσ. 1041-1070, και ιδίως σ. 1042.

της καθοδήγησης, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών ασκούνται από την πολιτική εξουσία, η οποία βάσει της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας διαθέτει την δημοκρατική νομιμοποίηση. Οι απλές διοικητικές λειτουργίες που αφορούν την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, όπως είναι η απλή εκτέλεση και η τεχνική εφαρμογή, ανατίθεται στα διοικητικά όργανα³⁹⁹.

Τόσο τα πολιτικά όσο και τα διοικητικά όργανα του Κράτους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους θα πρέπει να λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης, όπως ορίζονται στο άρθρο 19 του Ν. 4622/2019. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να τηρούν την αρχή της νομιμότητας, η οποία συνίσταται στην υπακοή στους κανόνες δικαίου. Ακόμη, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας, απαραίτητη θεωρείται η ύπαρξη διαδικασιών διαβούλευσης κατά το στάδιο του σχεδιασμού μίας δημόσιας πολιτικής, όπως και η δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες βάσει των οποίων αποφασίζεται μία δημόσια πολιτική, ενώ απαιτείται και διαφάνεια ως προς τον ρόλο και την ευθύνη του εκάστοτε δημόσιου λειτουργού. Επιπλέον, η αρχή της αποτελεσματικότητας επιτάσσει η δράση της εκτελεστικής λειτουργίας να βρίσκεται προς την κατεύθυνση της εκπλήρωσης της αποστολής της, με τα λιγότερα δυνατά μέσα, όπως ορίζει η αρχή της αποδοτικότητας. Προς την ίδια κατεύθυνση, η αρχή της αναγκαιότητας κάνει λόγω για την λήψη των απολύτως απαραίτητων, για την επίτευξη της αποστολής του Κράτους, δράσεων. Η δυνατότητα ανάληψης των δράσεων αυτών από ιεραρχικά χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης θα πρέπει να έχει εξαντληθεί, κατά την αρχή της επικουρικότητας. Τέλος, με τις αρχές της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού επιδιώκεται η διαρκής αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και η βελτίωση του επαγγελματισμού της, τόσο εσωτερικά των οργανισμών, όσο και στην σχέση με τους πολίτες⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Παπατόλια Α., Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σσ. 29-30.

⁴⁰⁰ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 19.

Κεφάλαιο τρίτο

Το πρώτο στάδιο της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων (2020-2022)

3.1 Ο πιλοτικός προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2020. Στον προϋπολογισμό του 2020 επιχειρήθηκε η καταγραφή των πρώτων δύο επιπέδων ταξινόμησης με βάση τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Το πρώτο επίπεδο αποτελούν οι Τομείς Πολιτικής και στο δεύτερο επίπεδο ταξινόμησης βρίσκονται τα Προγράμματα.

Στο πρώτο επίπεδο, στο επίπεδο των Τομέων Πολιτικής, υιοθετείται η ταξινόμηση που έχει καθιερωθεί διεθνώς και χωρίζει τις Πολιτικές του Κράτους βάσει της λειτουργίας τους⁴⁰¹. Διαχωρίζονται, συγκεκριμένα, σε δώδεκα Τομείς Πολιτικής, οι οποίες είναι, αρχικά, οι Οριζόντιες/Ειδικές Λειτουργίες, έπειτα η Άμυνα, η Ασφάλεια και Προστασία των Δικαιωμάτων του Πολίτη, η Οικονομική Δραστηριότητα και Ανάπτυξη, η Περιβαλλοντική Προστασία και Χωροταξία, οι Υποδομές και Μεταφορές, η Υγεία, ο Πολιτισμός με την Θρησκεία και τον Αθλητισμό, η Εκπαίδευση, η Κοινωνική Προστασία, η Αγροτική Ανάπτυξη και η Τοπική Διακυβέρνηση. Για κάθε ένα Τομέα Πολιτικής δύνανται να αναπτύσσονται Προγράμματα από περισσότερα του ενός Υπουργείου, ωστόσο υφίστανται μόνο Υπουργικά Προγράμματα⁴⁰², έχει επιλεγεί δηλαδή να μην παρέχεται η δυνατότητα ανάπτυξης διυπουργικών Προγραμμάτων. Η επιλογή αυτή αποσκοπεί, αφενός, στην διευκόλυνση του συντονισμού που απαιτείται το μεταρρυθμιστικό αυτό εγχείρημα, αφετέρου διευκολύνει την απόδοση ευθυνών και, επομένως, ενισχύει την λογοδοσία, καθώς όταν εμπλέκονται περισσότερα του ενός Υπουργεία η αξιολόγηση της συμβολής τους στα αποτελέσματα του Προγράμματος γίνεται πιο περίπλοκη⁴⁰³.

Όσον αφορά το δεύτερο επίπεδο ταξινόμησης, δηλαδή τα Προγράμματα, έξι πιλοτικά Υπουργεία, και συγκεκριμένα, το Υπουργείο Υγείας, το Υπουργείο

⁴⁰¹ Βλ. : *OECD, Government at a Glance 2021, «Classification of the Functions of Government (COFOG)»*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Classification of the Functions of Government \(COFOG\) | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/government-at-a-glance/classification-of-the-functions-of-government-cofog-read-online). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁰² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Αθήνα, 2019, σσ, 39-40. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*21-11-2019-ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2020.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/21-11-2019-ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2020.pdf). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁰³ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σ. 17.

Πολιτισμού και Αθλητισμού, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη παρουσίασαν τον προϋπολογισμό τους για το έτος 2020 με την μορφή προγραμμάτων⁴⁰⁴.

Το έργο των υπαλλήλων που είναι επιφορτισμένοι με το έργο του σχεδιασμού, της ανάπτυξης και της εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών διευκολύνθηκε μέσω του εγχειριδίου πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων, το οποίο εκδόθηκε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προκειμένου να χρησιμοποιηθεί ως πλοηγός στα μέχρι τότε αχαρτογράφητα νερά της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων⁴⁰⁵. Ιδιαίτερα, το εγχειρίδιο απευθύνεται στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων, καθώς και στις Γενικές Γραμματείες και τις λοιπές οργανικές μονάδες που η χάραξη πολιτικής βρίσκεται εντός των αρμοδιοτήτων τους, και στις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Συντάχθηκε λαμβάνοντας, κατά το δυνατόν, υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημοσιονομικής διαχείρισης και μέσω ενός λειτουργικού περιεχομένου με αναφορές σε παραδείγματα άλλων χωρών που έχουν υιοθετήσει τον προϋπολογισμό επιδόσεων επιχειρεί την πραγμάτωση του υποστηρικτικού χαρακτήρα του προς τις προαναφερθείσες υπηρεσίες. Επιπλέον, με δεδομένο ότι η μετάβαση στον προϋπολογισμό επιδόσεων αποτελεί μία σταδιακή και χρονοβόρα μεταρρύθμιση, ο χαρακτήρας του εγχειριδίου δεν θα μπορούσε να είναι στατικός, έτσι στο ίδιο το εγχειρίδιο αναφέρεται ο χαρακτηρισμός του ως δυναμικό εργαλείο το οποίο θα συμβαδίζει και θα προσαρμόζεται παράλληλα με την πορεία της εν λόγω μεταρρύθμισης⁴⁰⁶.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται από το εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού, *«Το Πρόγραμμα αποτελείται από ένα σύνολο πόρων (πιστώσεων, ανθρώπινου δυναμικού κλπ) που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων ενός μείζονος τομέα πολιτικής και για το οποίο ορίζεται υπεύθυνος υλοποίησης»*⁴⁰⁷. Επομένως, το εκάστοτε Πρόγραμμα αποτελείται από τέσσερα συστατικά στοιχεία, τα οποία είναι,

⁴⁰⁴ Ibid, σ. 39.

⁴⁰⁵ Ibid, σ. 40.

⁴⁰⁶ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σσ. 6-7.

⁴⁰⁷ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σ. 14.

κατά πρώτον, όλων των ειδών οι πόροι που διατίθενται για το Πρόγραμμα αυτό, οι οποίοι εκτός από οικονομικής φύσεως πιστώσεις συμπεριλαμβάνουν τους ανθρώπινους πόρους και γενικότερα κάθε στοιχείο που χρησιμοποιείται για την υλοποίηση του Προγράμματος. Έπειτα, δεύτερο συστατικό στοιχείο του Προγράμματος αποτελούν οι στόχοι και τα αποτελέσματα πολιτικής που επιδιώκονται με το Πρόγραμμα. Συνεπώς, τα Προγράμματα εντάσσονται σε υψηλό ιεραρχικό επίπεδο σε σχέση με τις πολιτικές τις οποίες υπηρετούν και δεν αφορούν μικρής κλίμακας δράσεις με περιστασιακό χαρακτήρα. Αυτός ο μείζων χαρακτήρας των Προγραμμάτων είναι το τρίτο συστατικό στοιχείο αυτών και ακολουθεί το τέταρτο συστατικό στοιχείο που είναι η ευθύνη υλοποίησης του Προγράμματος, η οποία αφορά την λογοδοσία των κρατικών λειτουργιών και των δημοσίων υπαλλήλων που συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του Προγράμματος⁴⁰⁸.

Τα Προγράμματα που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του πιλοτικού σχεδιασμού από τα έξι πιλοτικά Υπουργεία παρουσιάζονται σε πίνακες όπου διαφαίνονται οι οικονομικοί πόροι του κάθε Προγράμματος από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ενώ, παράλληλα παρουσιάζονται και τα απαιτούμενα έξοδα του κάθε Προγράμματος, δηλαδή τα χρήματα από τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων που θα αξιοποιηθούν σε παροχές σε εργαζομένους, σε αγορές αγαθών και υπηρεσιών, σε μεταβιβάσεις και σε κάθε άλλου είδους δαπάνη⁴⁰⁹. Επιχειρείται, δηλαδή, ένας συνδυασμός των στοιχείων του προϋπολογισμού προγραμμάτων με τα στοιχεία του προϋπολογισμού κονδυλίων, ώστε να αντιμετωπιστεί η αδυναμία που υφίσταται στο σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού προγραμμάτων η οποία έγκειται στην δυσκολία άσκησης αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου⁴¹⁰. Επιπλέον, στην πλήρη εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα αναγράφεται στον προϋπολογισμό του κάθε Υπουργείου και η συνεισφορά των υπόλοιπων Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ) για την υλοποίηση του κάθε Προγράμματος. Παράλληλα, θα υφίσταται και ένα Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος (ΕΣΠ) για κάθε Πρόγραμμα, το οποίο για την πρώτη

⁴⁰⁸ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σσ. 15-16.

⁴⁰⁹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Αθήνα, 2019, σσ. 43, 46, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 57, 58.

⁴¹⁰ *Καράγιωργα Δ.*, Δημόσια Οικονομική 2, Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, ό.π., σ. 43.

αυτή πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων για το 2020 παρουσιάζεται για ένα Πρόγραμμα κάθε πιλοτικού Υπουργείου⁴¹¹.

Το Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος (ΕΣΠ) έχει ως αποστολή την τεκμηρίωση του Προγράμματος και περιλαμβάνει τους στόχους του Προγράμματος, τα αποτελέσματα που αναμένεται να προκύψουν από την υλοποίηση του Προγράμματος, και συγκεκριμένα, τις εκροές (outputs) και τις επιπτώσεις (outcomes)⁴¹². Στο σημείο αυτό κρίνεται αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι οι δύο αυτοί όροι αν και έχουν ομοιότητα δεν είναι ταυτόσημοι. Οι εκροές (outputs) αφορούν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγουν οι δημόσιοι οργανισμοί, ενώ οι επιπτώσεις (outcomes) είναι οι μεταβολές που επέρχονται στο φυσικό περιβάλλον, στους πολίτες και τις επιχειρήσεις από τις πολιτικές επιλογές της εκτελεστικής λειτουργίας⁴¹³. Επομένως, ιδιαίτερη βαρύτητα για την αποτίμηση ενός Προγράμματος από το κοινωνικό σύνολο έχουν οι επιπτώσεις (outcomes) που προκύπτουν από αυτό⁴¹⁴. Ακόμη, στα ΕΣΠ δύνανται να περιλαμβάνονται και οι επισκοπήσεις δαπανών που θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων⁴¹⁵ και οι οποίες αφορούν τον προσδιορισμό των δαπανών που θα εξοικονομηθούν προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι⁴¹⁶.

Παράλληλα, στο περιεχόμενο του ΕΣΠ περιλαμβάνονται και οι δείκτες μέτρησης, οι οποίοι πρόκειται να έχουν στόχους συγκεκριμένους και αριθμητικά ορισμένους⁴¹⁷. Στην ολοκληρωμένη εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, θα γίνεται χρήση των στόχων και των δεικτών του κάθε Προγράμματος στην διαδικασία διάθεσης των δημόσιων πόρων και στον διενεργούμενο Κοινοβουλευτικό διάλογο⁴¹⁸. Ειδικά για την πρώτη αυτή πιλοτική παρουσίαση του προϋπολογισμού των έξι πιλοτικών Υπουργείων με την μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν έχουν σχεδιαστεί Κύριοι Δείκτες Επίδοσης (Key Performance Indicators-KPIs), η σχεδίαση των οποίων θεωρείται ως προτεραιότητα για το έτος 2020. Έχουν σχεδιαστεί,

⁴¹¹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού ό.π., σσ. 41-42.

⁴¹² ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σ. 34.

⁴¹³ Ibid, σ. 38.

⁴¹⁴ Καρκατασούλη Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σ. 87.

⁴¹⁵ ΥπΟικ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ, ό.π., σ. 34.

⁴¹⁶ Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2019, Issue 2, p. 29. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴¹⁷ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σ. 34.

⁴¹⁸ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σ. 40.

ωστόσο, Δείκτες Μέτρησης στα έξι Ετήσια Σχέδια Προγραμμάτων (ΕΣΠ) που αναλύονται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2020⁴¹⁹. Παράλληλα, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προετοίμασε ορισμένους οριζόντιους δείκτες ειδικά για τα επιτελικά Προγράμματα των Υπουργείων. Οι οριζόντιοι αυτοί δείκτες αφορούν, κατά πρώτον, τον αριθμό των εργαζομένων και τον μέσο χρόνο που αφιερώνεται για την εκπαίδευση τους, τον αριθμό των οργανικών μονάδων του φορέα στις οποίες πραγματοποιείται εσωτερικός έλεγχος, καθώς και το ποσοστό κάλυψης του φορέα από μέσα πληροφορικής. Επιπλέον, στους οριζόντιους δείκτες των επιτελικών Προγραμμάτων περιλαμβάνεται το ποσοστό των προμηθειών που προέρχονται από διαγωνιστική διαδικασία καθώς και τον χρόνο που απαιτείται για την διαδικασία αυτή, το κόστος των κρατικών οχημάτων και τον μέσο χρόνο που απαιτείται για την εκκαθάριση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του φορέα⁴²⁰.

Ακόμη, στο ΕΣΠ δύνανται να αναφέρονται οι και οι διαδικασίες που συνεισφέρουν στην πραγμάτωση των στόχων, καθώς και οι καίριες δραστηριότητες, οι καινοτομίες και οι μεταρρυθμίσεις που θα προκύψουν από την υλοποίηση του Προγράμματος.

Το ΕΣΠ συντάσσεται στο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού προγραμμάτων και αφορά, όπως αναφέρθηκε τον προσδιορισμό των στόχων του Προγράμματος και την παρουσίαση ορισμένων προβλέψεων. Όπως έχει ήδη, όμως, αναφερθεί ανωτέρω, βασική φιλοσοφία του προϋπολογισμού επιδόσεων αποτελεί η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από την εκτέλεση του προϋπολογισμού, επομένως η απουσία ενός εγγράφου που να καταρτίζεται μετά την ολοκλήρωση του οικονομικού έτους και να αφορά τον απολογισμό των Προγραμμάτων θα αποτελούσε κενό. Έτσι, προβλέπεται από το Εγχειρίδιο ο Ετήσιος Απολογισμός Προγράμματος (ΕτΑΠ), στον οποίο παρουσιάζονται τα αποτελέσματα που επιτυγχάθηκαν⁴²¹.

Παρακάτω ακολουθεί μία συνοπτική παρουσίαση των Προγραμμάτων και των Ετήσιων Σχέδιων Προγραμμάτων για το 2020 ανά πιλοτικό Υπουργείο.

⁴¹⁹ Ibid, σσ. 44, 46, 48, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59.

⁴²⁰ Ibid, σ. 54.

⁴²¹ ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, ό.π., σ. 34.

3.1.1 Υπουργείο Υγείας. Το Υπουργείο Υγείας στο πλαίσιο του πιλοτικού σχεδιασμού του προϋπολογισμού επιδόσεων ανέπτυξε έξι Προγράμματα, το Πρόγραμμα «Επιτελικός Συντονισμός και Διαμόρφωση Πολιτικών Υγείας», το Πρόγραμμα «Επείγουσα Προνοσοκομειακή Φροντίδα», το Πρόγραμμα «Παροχή Υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας», το Πρόγραμμα «Νοσοκομειακή Περίθαλψη», το Πρόγραμμα «Πρόληψη και Προστασία, Δημόσια Υγεία, Αντιμετώπιση των Εξαρτήσεων και Έκτακτων Υγειονομικών Καταστάσεων» και το Πρόγραμμα «Πολιτικές Ψυχικής Υγείας»⁴²². Σημειώνεται, ωστόσο, ότι από την παρουσίαση του πιλοτικού προϋπολογισμού επιδόσεων του Υπουργείου Υγείας, όπως και στα υπόλοιπα πιλοτικά Υπουργεία, απουσιάζουν οι Κύριοι Δείκτες Επίδοσης, ο σχεδιασμός των οποίων βρίσκεται υψηλά στην ατζέντα για το 2020⁴²³.

Το πιλοτικό Πρόγραμμα του οποίου αναλύεται το Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος (ΕΣΠ) είναι το Πρόγραμμα «Νοσοκομειακή Περίθαλψη». Στο Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος ορίζεται η ανώτατη σε ιεραρχία οργανική μονάδα που φέρει την ευθύνη υλοποίησης, η οποία στην προκειμένη περίπτωση είναι η Γενική Διεύθυνση Υπηρεσιών Υγείας. Ως στρατηγική του Προγράμματος ορίζεται η βελτίωση των συνθηκών περίθαλψης ώστε να διασφαλίζεται προς όλους τους πολίτες η δωρεάν, ισότιμη αλλά και ποιοτική περίθαλψη στα νοσοκομεία. Ακόμη, εντός της στρατηγικής του προγράμματος βρίσκεται και η αύξηση των νοσοκομειακών αγορών και ο συντονισμός του Εθνικού Συστήματος Αιμοδοσίας.

Τα αναμενόμενα αποτελέσματα (outcomes) από το Πρόγραμμα αυτό είναι η βελτίωση της εξυπηρέτησης των ληπτών νοσοκομειακής φροντίδας, η διενέργεια περισσότερων μεταμοσχεύσεων σε ετήσια βάση και η ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστημάτων ψηφιακής διακυβέρνησης ώστε να επέλθει η ψηφιακή μετάβαση στην δευτεροβάθμια φροντίδα υγείας. Οι κύριες εκροές (outputs) είναι η ανεμπόδιστη τροφοδότηση των νοσοκομείων με ιατροφαρμακευτικά προϊόντα και η διασφάλιση της ορθής λειτουργίας τους.

Προκειμένου να επέλθουν τα αποτελέσματα αυτά αναπτύσσονται ορισμένες δραστηριότητες και δράσεις που εντάσσονται στην λειτουργία των μονάδων υγείας

⁴²² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σ. 41, 43.

⁴²³ Ibid, σ. 42.

και είναι, ιδίως, τα έργα υποδομής, η πρόσληψη νέου προσωπικού και η εκπαίδευση-επιμόρφωση του υπάρχοντος, η συνεχής βελτίωση και αύξηση των Μονάδων Εντατικής Θεραπείας (ΜΕΘ), καθώς και δράσεις για την ενδυνάμωση του Εθνικού Μητρώου Δωρεάς Οργάνων και Ιστών, όπως η προσέλκυση εθελοντών.

Τις δράσεις αυτές υλοποιούν, εκτός από το Υπουργείο, και εποπτευόμενοι από αυτό φορείς, δηλαδή, ο Εθνικός Οργανισμός Μεταμοσχεύσεων (ΕΟΜ), το Εθνικό Κέντρο Αιμοδοσίας (ΕΚΕΑ), οι επτά Υγειονομικές Περιφέρειες και τα εποπτευόμενα από αυτές Νοσοκομεία.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της επισκόπησης δαπανών που προβλέπεται από το Πρόγραμμα, οι προμήθειες πρόκειται να υλοποιούνται κεντρικά, ενώ παράλληλα προβλέπεται ο εξορθολογισμός λειτουργικών δαπανών, όπως είναι οι δαπάνες συντήρησης του εξοπλισμού, φύλαξης και σίτισης.

Οι μεταρρυθμίσεις που θα επέλθουν από το Πρόγραμμα είναι η δημιουργία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) στο Εθνικό Κέντρο Αιμοδοσίας, ενώ όσον αφορά την Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ), προβλέπεται η υλοποίηση ενός δικτύου επικοινωνίας με τους φορείς της αρμοδιότητας της και την αγορά, καθώς και η εγκαθίδρυση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών στα είδη προμηθειών. Παράλληλα προβλέπονται και εξωτερικές συνεργασίες, με διεθνείς οργανισμούς, στο πλαίσιο της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού.

Η χρηματοδότηση του Προγράμματος ανέρχεται στο ποσό των 3.155.097.196 ευρώ, εκ των οποίων ένα ποσό προέρχεται από τον τακτικό προϋπολογισμό και το ΠΔΕ, ενώ συνεισφέρουν με ιδίους πόρους και οι φορείς που συμμετέχουν στην υλοποίηση του Προγράμματος. Επιπλέον, οι ανθρώπινοι πόροι του Προγράμματος, οι υπάλληλοι που θα εργαστούν για την υλοποίησή του, είναι σε αριθμό 76.824.

Ο Δείκτης Μέτρησης που έχει οριστεί ώστε να μετρηθεί η επίδοση του Προγράμματος είναι οι ετήσιες δαπάνες των κεντρικών διαγωνιστικών διαδικασιών για την προμήθεια των φαρμακευτικών, υγειονομικών και ιατροτεχνολογικών ειδών στα νοσοκομεία και έχει τεθεί ο στόχος της αύξησης τους κατά 30%⁴²⁴.

⁴²⁴ Υποικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σσ. 44-45.

3.1.2 Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού. Στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού αναπτύχθηκαν επίσης έξι σε αριθμό Προγράμματα. Σχεδιάστηκε το Πρόγραμμα «Επιτελικός Συντονισμός Πολιτισμού και Αθλητισμού», το Πρόγραμμα «Αρχαιολογικά Μουσεία-Αρχαιολογικοί Χώροι-Μνημεία-Κτίρια», το Πρόγραμμα «Τέχνες και Γράμματα-Καλλιτεχνική Εκπαίδευση και λοιπές Πολιτιστικές Δράσεις», το Πρόγραμμα «Ερασιτεχνικός και Επαγγελματικός Αθλητισμός», το Πρόγραμμα «Άθληση για όλους, Αναψυχή, Αθλοτουρισμός, Επιστημονική Υποστήριξη και Διεθνείς Σχέσεις», και το Πρόγραμμα «Έργα Υποδομών Αθλητισμού»⁴²⁵.

Το πιλοτικό Πρόγραμμα για το οποίο αναπτύσσεται ΕΣΠ είναι το Πρόγραμμα «Ερασιτεχνικός και Επαγγελματικός Αθλητισμός», για το οποίο υπεύθυνος υλοποίησης έχει οριστεί η Γενική Διεύθυνση Οργάνωσης Αθλητισμού, και ως στρατηγική του τίθεται ο κεντρικός σχεδιασμός όλων των θεμάτων που άπτονται στην οργάνωση και την λειτουργία του αθλητισμού. Ως αναμενόμενες επιπτώσεις (outcomes) ορίζονται η ενίσχυση της ασφάλειας και της συμμετοχής στον αθλητισμό, ενώ οι εκροές (outcomes) του Προγράμματος αυτού αφορούν τις κανονιστικές πράξεις που θα εκδοθούν αλλά και την καταγραφή κάθε βίαιου περιστατικού σε χώρους αθλητισμού. Οι δράσεις οι οποίες θα επιφέρουν τα αποτελέσματα αυτά, αφενός στον ερασιτεχνικό αθλητισμό, είναι η επισκόπηση των κανονισμών που διέπουν τις αθλητικές ομοσπονδίες και την χρηματοδότηση τους, αφετέρου στον επαγγελματικό αθλητισμό προβλέπεται ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου και δημιουργία της Εθνικής Πλατφόρμας Αθλητικής Ακεραιότητας (Ε.Π.ΑΘΛ.Α).

Στην επισκόπηση δαπανών του Προγράμματος προβλέπεται η αξιολόγηση της δυνατότητας δημιουργίας εσόδων από τους εποπτευόμενους αθλητικούς φορείς, καθώς και η εξέταση των επιχορηγήσεων προς αυτούς και τις ομοσπονδίες.

Οι μεταρρυθμίσεις που θα προκύψουν από το Πρόγραμμα αυτό, είναι πρώτον, η Εθνική Πλατφόρμα Αθλητικής Ακεραιότητας, που αναφέρθηκε ανωτέρω, και η δημιουργία ενός συστήματος υπό την ονομασία «Σύστημα Αξιολόγησης Χίλων», στο οποίο πρόκειται να καταγράφονται οι δραστηριότητες των ομοσπονδιών, οι οποίες θα διέρχονται αξιολόγησης και θα σχετίζονται άμεσα με την χρηματοδότηση τους.

⁴²⁵ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σσ. 41, 45-46.

Για την υλοποίηση του Προγράμματος προβλέπεται η συνεισφορά ενενήντα-τεσσάρων (94) υπαλλήλων και η χρηματοδότηση ύψους 42.328.951 ευρώ από τον τακτικό προϋπολογισμό. Επιπλέον, ο Δείκτης Μέτρησης που τίθεται είναι ο αριθμός των βίαιων περιστατικών που λαμβάνουν χώρα στις αθλητικές εκδηλώσεις και προβλέπεται ο στόχος της μείωσης τους κατά 10% στο έτος υλοποίησης του Προγράμματος⁴²⁶.

3.1.3 Υπουργείο Οικονομικών. Το Υπουργείο Οικονομικών σχεδίασε δεκαέξι πιλοτικά Προγράμματα, τα οποία είναι τα εξής: «Διοικητική και Επιτελική Υποστήριξη του Υπουργείου», «Διοικητική και Επιτελική Υποστήριξη της Κυβέρνησης», «Οικονομική Πολιτική και Διαχείριση Ιδιωτικού Χρέους», «Διαχείριση Δημόσιας Περιουσίας», «Δημοσιονομική Πολιτική», «Εισφορές στην ΕΕ και σε Διεθνείς Οργανισμούς», «ΟΔΔΗΧ», «ΕΛΣΤΑΤ», «Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», «Φορολογική και Τελωνειακή Πολιτική», «Μεταναστευτική Πολιτική», «Αποθεματικό υπό Κατανομή», «Κρατικές Εγγυήσεις», «Χρηματοοικονομική Διαχείριση», «Χρεολύσια Ελληνικού Δημοσίου και λοιπά Τραπεζικά Έξοδα», «Συμμετοχές του Ελληνικού Δημοσίου», «Πολιτισμός και Θρησκεία», «Συντάξεις» και «Κοινωνικός Αποκλεισμός»⁴²⁷.

Το ΕΣΠ αναπτύσσεται για το πιλοτικό Πρόγραμμα «Διαχείριση Δημόσιας Περιουσίας», για το οποίο υπεύθυνος φορέας υλοποίησης είναι η Γενική Γραμματεία Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας. Η στρατηγική του Προγράμματος αφορά την βελτίωση των διαδικασιών καταγραφής και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας με στόχο (outcomes) την ορθότερη αξιοποίηση και την προστασία της δημόσιας περιουσίας. Το Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας, η εκμετάλλευση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά και τα προγράμματα στέγασης δημόσιων υπηρεσιών αποτελούν τις εκροές (outputs) του Προγράμματος.

Οι δράσεις που θα αναληφθούν προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του Προγράμματος είναι, κατά πρώτον, ο σχεδιασμός ενός πλαισίου βάσει του οποίου θα διενεργείται η καταγραφή της δημόσιας περιουσίας και η αξιοποίηση της, ακόμη,

⁴²⁶ Ibid, σσ. 46-48.

⁴²⁷ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σσ. 41, 48-50.

προβλέπεται η ολοκλήρωση της διαδικασίας ορισμού των ακινήτων που χρήζουν μεταβίβασης προς το δημόσιο και η άσκηση εποπτείας στην περιουσία κοινής ωφέλειας.

Η δημιουργία Ενιαίου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, ο εξορθολογισμός του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και η διαλειτουργικότητα των ψηφιακών βάσεων μεταξύ των φορέων αποτελούν τις μεταρρυθμίσεις που θα επιφέρει το εν λόγω Πρόγραμμα.

Ο Δείκτης μέτρησης της επίδοσης που έχει οριστεί είναι το ηλικίο των επενδυτικών αιτημάτων που ικανοποιούνται με τα συνολικά αιτήματα που υποβάλλονται και η τιμή στόχος είναι η αύξηση του από το 50% στο 60%. Προκειμένου να υλοποιηθεί ο στόχος αυτός θα εργαστούν 598 υπάλληλοι και θα αξιοποιηθεί χρηματοδότηση 83.129.002 ευρώ, προερχόμενη από τον τακτικό προϋπολογισμό και το ΠΔΕ⁴²⁸.

3.1.4 Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Το πιλοτικό Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ανέπτυξε τα Προγράμματα «Αγροτική Ανάπτυξη», «Γεωργία», «Κτηνοτροφία», «Αλιεία», «Τρόφιμα», «Επιτελικός Σχεδιασμός» και «Δημοσιονομικές Διορθώσεις»⁴²⁹.

Το Πρόγραμμα «Επιτελικός Σχεδιασμός» αναλύεται σε ΕΣΠ και υπεύθυνος του Προγράμματος αυτού ορίζεται ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Η στρατηγική του Προγράμματος είναι η καλύτερη λειτουργία του Υπουργείου και των φορέων του μέσω της υποστήριξης τους σε θέματα λειτουργικής φύσεως, με σκοπό (outcomes) την βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας των υπηρεσιών αυτών. Στο πλαίσιο αυτό, οι εκροές (outputs) του Προγράμματος αφορούν την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, την απλούστευση διαδικασιών, την νομοτεχνική συνδρομή, την διαχείριση του προϋπολογισμού και την εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας. Έτσι, οι δράσεις του προγράμματος σχετίζονται με ζητήματα προσωπικού, θέματα διοικητικής υποστήριξης της πολιτικής ηγεσίας και διαχείριση των ηλεκτρονικών πλατφορμών.

⁴²⁸ Ibid, σσ. 50-51.

⁴²⁹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σ. 41, 52.

Για την υλοποίηση του Προγράμματος θα εργαστούν 355 υπάλληλοι, ενώ οι οικονομικοί πόροι του προγράμματος προέρχονται από τον τακτικό προϋπολογισμό και ανέρχονται στο ποσό των 19.581.758 ευρώ. Τέλος, ως Δείκτης μέτρησης της επίδοσης έχει οριστεί το ποσοστό υλοποίησης της στοχοθεσίας των Γενικών Διευθύνσεων του Υπουργείου, με στόχο την πλήρη υλοποίηση της⁴³⁰.

3.1.5 Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών. Στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών αναπτύχθηκαν δέκα Προγράμματα, και ειδικότερα, το Πρόγραμμα «Αποδοτική Διαχείριση Πόρων και Προστασία Περιβάλλοντος», το «Ασφαλείς και Ποιοτικές Υποδομές Μεταφορών», το «Ασφαλείς, Βιώσιμες και Ενεργειακά Αποδοτικές Κτιριακές Υποδομές», το «Βιώσιμη Αστική Κινητικότητα», το Πρόγραμμα «Πρόληψη και Αντιμετώπιση Επιπτώσεων Φυσικών Καταστροφών», το «Επιτελικός Συντονισμός Υποδομών και Μεταφορών», το «Ποιότητα, Ασφάλεια και Οικονομική Προσιτότητα Μεταφορών», το Πρόγραμμα «Διεύρυνση Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων» και το «Διαχείριση και Λειτουργία Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας»⁴³¹.

Για το Πρόγραμμα «Διαχείριση και Λειτουργία Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας» αναπτύσσεται ΕΣΠ στο οποίο ως υπεύθυνη για την υλοποίηση του Προγράμματος ορίζεται η Διοίκηση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Η στρατηγική του Προγράμματος είναι η βελτίωση των υπηρεσιών εναέριας μεταφοράς και της λειτουργίας των αερολιμένων. Προκειμένου να επιτευχθεί η στρατηγική αυτή θα αναληφθούν, μεταξύ άλλων, δράσεις προμήθειας, συντήρησης και αναβάθμισης των αεροδρομίων και των συστημάτων αεροναυτιλίας. Οι εκροές (outputs) αφορούν την δημιουργία υπηρεσιών υποστήριξης και τα αποτελέσματα (outcomes) που αναμένεται να προκύψουν είναι η βέλτιστη διαχείριση των αεροδρομίων και των υπηρεσιών τους. Ακόμη, όπως αναφέρεται στην επισκόπηση δαπανών, θα διενεργηθεί εξοικονόμηση χρημάτων από τις δαπάνες μετακίνησης και διανυκτέρευσης των εργαζομένων, και από την βελτίωση της διάθεσης των

⁴³⁰ Ibid, σσ. 53-54.

⁴³¹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σσ. 41, 54-56.

ενεργειακών πόρων. Η μεταρρύθμιση που θα επέλθει είναι η μετεγκατάσταση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.

Επιπλέον, το Πρόγραμμα θα αξιοποιήσει χρηματοδότηση από τον τακτικό προϋπολογισμό ύψους 142.079.000 ευρώ και 2.351 υπαλλήλους. Ο Δείκτης Μέτρησης της Επίδοσης είναι το πηλίκο της εσωτερικής και εξωτερικής εμπορικής κίνησης με τον αριθμό των αεροσκαφών, και η τιμή-στόχος είναι η μηνιαία αύξηση κατά 35.901⁴³².

3.1.6 Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ανέπτυξε εννέα πιλοτικά Προγράμματα για την παρουσίαση του προϋπολογισμού του, με πρώτο το Πρόγραμμα «Επιτελικός Συντονισμός Προστασίας του Πολίτη», ακολουθεί το Πρόγραμμα «Αστυνομικές Υπηρεσίες», το «Ασφάλεια Συνόρων-Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών», το «Πολιτική Προστασία και Αντιμετώπιση Καταστροφών», το Πρόγραμμα «Πυροσβεστικές Υπηρεσίες», το «Αντεγκληματική Πολιτική/Σωφρονισμός», το «Διαχείριση Μετανάστευσης, Υποδοχής και Ασύλου», το Πρόγραμμα «Εκπαίδευση ΕΛΑΣ», και το Πρόγραμμα «Εκπαίδευση ΠΣ»⁴³³.

Στο ΕΣΠ «Διαχείριση Μετανάστευσης, Υποδοχής και Ασύλου» περιγράφεται η στρατηγική του συντονισμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στα θέματα αλλοδαπών, η οργάνωση των διαδικασιών υποδοχής και χορήγησης αδειών διαμονής και η πραγματοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης. Την ευθύνη του Προγράμματος φέρει η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου και ο στόχος του Προγράμματος είναι η επιτάχυνση των διαδικασιών και η διαμόρφωση βελτιωμένων δομών φιλοξενίας, ώστε αφενός να υπάρχει επαρκής διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και αφετέρου η εμπέδωση του αισθήματος δικαίου. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί μέσω των δράσεων της ταυτοποίησης και της χορήγησης ασύλου και αδειών παραμονής. Οι ανθρώπινοι πόροι του Προγράμματος αποτελούνται από 1.597 μόνιμους υπαλλήλους και υπαλλήλους με σύμβαση ΙΔΟΧ, ενώ οι οικονομικοί πόροι του Προγράμματος ανέρχονται στα 64.210.619 ευρώ και

⁴³² Ibid, σσ. 56-57.

⁴³³ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, ό.π., σσ. 41, 57-58.

προέρχονται από τον τακτικό προϋπολογισμό και το ΠΔΕ. Ακόμη, ως Δείκτης Μέτρησης της επίδοσης έχει οριστεί ο αριθμός των πρωτοβάθμιων αποφάσεων για την χορήγηση ή μη χορήγηση ασύλου προς τα υποβαλλόμενα αιτήματα ασύλου, με στόχο την ετήσια αύξηση τους κατά 25%⁴³⁴.

3.2 Ο πιλοτικός προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2021

Ο πιλοτικός σχεδιασμός του προϋπολογισμού επιδόσεων για το έτος 2021 επεκτάθηκε σε επτά ακόμη Υπουργεία, με αποτέλεσμα τα 13 από τα 18 συνολικά Υπουργεία να παρουσιάζουν τους προϋπολογισμούς τους με την μορφή Προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, τα επτά νέα πιλοτικά Υπουργεία είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Χωρίς να υπάρξει μεταβολή στο πρώτο επίπεδο ταξινόμησης, τους Τομείς Πολιτικής, τα πιλοτικά Υπουργεία σε συνεργασία με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαμόρφωσαν τα Προγράμματα τους για τον πιλοτικό προϋπολογισμό επιδόσεων του 2021⁴³⁵.

Τα Ετήσια Σχέδια Προγραμμάτων (ΕΣΠ) επεκτάθηκαν σε όλα τα Προγράμματα, και έτσι έκαστο Πρόγραμμα συνοδεύεται από ΕΣΠ στο οποίο παρουσιάζονται οι πόροι και ο υπεύθυνος του Προγράμματος, η στρατηγική, οι εκροές (outputs) και τα αναμενόμενα αποτελέσματα (outcomes), οι δράσεις οι οποίες περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα που θα υλοποιήσουν την στρατηγική του, καθώς και οι μεταρρυθμίσεις που θα προκύψουν από τις δράσεις αυτές. Επιπλέον, στο ΕΣΠ περιλαμβάνεται, για ορισμένα Προγράμματα, επισκόπηση δαπανών ενώ για όλα ανεξαιρέτως τα Προγράμματα παρουσιάζονται τα στοιχεία μέτρησης της επίδοσης⁴³⁶.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της ανάπτυξης της λειτουργικής ταξινόμησης του προϋπολογισμού, τα Υπουργεία κατέγραψαν τις κύριες δράσεις των Προγραμμάτων

⁴³⁴ Ibid, σσ. 58-59.

⁴³⁵ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, Αθήνα, 2020, σ. 45. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2021.pdf \(minfin.gov.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴³⁶ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, Αθήνα, 2021, σσ. 18-217, όπου αναλύονται τα ΕΣΠ για κάθε Πρόγραμμα. Διαθέσιμο σε: [20-1-2021-31-12-ΠΛΗΡΕΣ-ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ-ΓΙΑ-ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΑ-1n.pdf \(minfin.gov.gr\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

τους ανά Τομέα Πολιτικής⁴³⁷. Η λειτουργική ταξινόμηση ομαδοποιεί τις πιστώσεις ανάλογα με τον Τομέα Πολιτικής για τον οποίο διατίθενται⁴³⁸. Η ανάπτυξη της λειτουργικής ταξινόμησης του Κρατικού Προϋπολογισμού, παράλληλα με την υφιστάμενη διοικητική και οικονομική, θεωρείται καίριας προτεραιότητας, ενώ παρακολουθείται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας⁴³⁹.

Στον πρώτο Τομέα Πολιτικής, «Οριζόντιες/Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους», συμπεριλήφθηκαν εννέα από τα έντεκα πιλοτικά Προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών, δεκατρία Προγράμματα του Υπουργείου Οικονομικών και το σύνολο των Προγραμμάτων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου⁴⁴⁰. Ειδικότερα, όσον αφορά το Υπουργείο Εσωτερικών, στον παραπάνω Τομέα Πολιτικής ταξινομήθηκαν το Πρόγραμμα «Επιτελικός Συντονισμός», στο πλαίσιο του οποίου αναπτύσσονται δράσεις οργανωτικής και διοικητικής φύσης για τις οργανικές μονάδες του Υπουργείου, το Πρόγραμμα «Σχεδιασμός και Υλοποίηση Πολιτικών Ιθαγένειας», που αφορά δράσεις σχετικά με τις διαδικασίες κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας, καθώς και τα Προγράμματα που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα. Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εσωτερικών ανέπτυξε το Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό Δημοσίου Τομέα & Εκσυγχρονισμός Δημοσίων Οργανώσεων», εντός του οποίου περικλείονται οι δράσεις που αποσκοπούν στην αποτελεσματική λειτουργία των μανάδων που είναι αρμόδιες για την διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα, και ιδίως την λειτουργία των μητρώων και των συλλογικών οργάνων. Περαιτέρω, για την επιλογή και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού αναπτύσσονται ξεχωριστά Προγράμματα, και συγκεκριμένα τα Προγράμματα «Επιλογή Προσωπικού στον Δημόσιο Τομέα» και «Ανάπτυξη και Ενδυνάμωση του Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα»⁴⁴¹, γεγονός το οποίο

⁴³⁷ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 51-52.

⁴³⁸ Π.Δ. 54/2018, «Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής», ΦΕΚ Α' 103/18.06.2018, άρ. 6, παρ. 1.

⁴³⁹ Σαββαΐδου Κ., «Ο προϋπολογισμός επιδόσεων», ό.π., σ. 804.

⁴⁴⁰ Δηλαδή, τα Προγράμματα «Επιτελικός Συντονισμός Μετανάστευσης και Ασύλου», «Διαχείριση Ασύλου», «Νόμιμη Μετανάστευση» και «Υποδοχή-Ταυτοποίηση Προσφυγικών Ροών», ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σ. 4-7. Για όλα τα Πιλοτικά Προγράμματα ανά Υπουργείο βλ. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 46-47.

⁴⁴¹ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σ. 4.

καθιστά σαφή την βαρύτητα που δίνεται στο ζήτημα του ανθρώπινου δυναμικού. Την δικαιολογητική βάση για την επιλογή αυτή της διοίκησης αποτελεί η κοινώς αποδεκτή άποψη ότι η χρηστή διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού έχει θετική επιρροή σε κάθε έκφανση της διοικητικής δράσης⁴⁴², ενώ παράλληλα το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί την κινητήρι δύναμη της ενδυνάμωσης, της αναβάθμισης και της ανασυγκρότησης της Δημόσιας Διοίκησης⁴⁴³.

Ακόμη, στον πρώτο Τομέα Πολιτικής περιλαμβάνεται το Πρόγραμμα «Διαφάνεια και Σχέσεις με τον Πολίτη» του Υπουργείου Εσωτερικών, που αφορά δράσεις ενίσχυσης της επικοινωνίας και της σχέσης των πολιτών με την διοίκηση, παράλληλα με δράσεις που ενδυναμώνουν τον ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη. Επιπρόσθετα, οι δράσεις διασφάλισης της ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως για παράδειγμα η πιλοτική εφαρμογή του θεσμού των Συμβούλων Ακεραιότητας και η λειτουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα «Έλεγχος, Ακεραιότητα και Δημόσια Λογοδοσία». Τέλος, τα ζητήματα προπαρασκευής και διενέργειας των εκλογών αποτελούν αντικείμενα του Προγράμματος «Εκλογές-Πολιτικά Κόμματα», ενώ και το Πρόγραμμα «Τομέας Μακεδονίας-Θράκης» ταξινομείται επίσης στον πρώτο Τομέα Πολιτικής με δράσεις για την ενεργειακή αναβάθμιση και την περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση.

Τα Προγράμματα του Υπουργείου Οικονομικών⁴⁴⁴ που ταξινομούνται στον Τομέα Πολιτικής «Οριζόντιες/Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους» είναι, κατά πρώτον, το σύνολο των επιτελικών του Προγραμμάτων⁴⁴⁵, επίσης, τα Προγράμματα που σχετίζονται με την άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής, συγκεκριμένα τα Προγράμματα «Οικονομική Πολιτική και διαχείριση του Ιδιωτικού Χρέους» και «Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», ακόμη, τα Προγράμματα που περιλαμβάνουν δράσεις σχετικές με την δημοσιονομική διαχείριση («Δημοσιονομική Πολιτική») και την διαχείριση της δημόσιας περιουσίας («Διαχείριση Δημόσιας Περιουσίας»). Το

⁴⁴² Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 145.

⁴⁴³ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Ενίσχυση και Αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», σ. 1.

⁴⁴⁴ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 46-47.

⁴⁴⁵ Αναλυτικά τα Προγράμματα: «Διοικητική & Επιτελική Υποστήριξη του Υπουργείου Οικονομικών», «Επιτελικός Συντονισμός Νομικής Υποστήριξης του Κράτους» και «Επιτελικός Συντονισμός Δημοσίων Εσόδων».

Πρόγραμμα «Στατιστικά Δεδομένα και Έρευνες ΕΛΣΤΑΤ» που αφορά την παραγωγή στατιστικών δεδομένων, τα Προγράμματα «Φορολογικές Υπηρεσίες» και «Τελωνειακές Υπηρεσίες» τα οποία αναπτύσσουν δράσεις για την τήρηση της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, αντίστοιχα, καθώς και το Πρόγραμμα «Νομική Υποστήριξη του Κράτους» που αφορά την δικαστική και εξωδικαστική εκπροσώπηση του Δημοσίου και το Πρόγραμμα «Υπηρεσίες Γενικού Χημείου του Κράτους» εντάσσονται επίσης στον εν λόγω Τομέα Πολιτικής⁴⁴⁶.

Στο Τομέα Πολιτικής «Ασφάλεια και Προστασία των Δικαιωμάτων του Πολίτη», ταξινομούνται τα Προγράμματα του Υπουργείου Δικαιοσύνης, καθώς και τα Προγράμματα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη⁴⁴⁷, με εξαίρεση τα Προγράμματα που σχετίζονται με την εκπαίδευση του Πυροσβεστικού Σώματος και του προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας⁴⁴⁸. Επιπλέον, περιλαμβάνονται τα Προγράμματα του Υπουργείου Οικονομικών που αφορούν την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴⁴⁹.

Τα Προγράμματα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ταξινομούνται στον Τομέα Πολιτικής «Οικονομική Δραστηριότητα και Ανάπτυξη» και περιλαμβάνουν δράσεις για την εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας, την διευκόλυνση των ιδιωτικών επενδύσεων, την διαχείριση του Εταιρικού Συμφώνου Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και την ενσωμάτωση των Οδηγιών της ΕΕ⁴⁵⁰.

Στον Τομέα Πολιτικής «Περιβαλλοντική Προστασία και Χωροταξία» εντάσσονται τα Προγράμματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας τα οποία αναπτύσσουν δράσεις για την προστασία των δασικών εκτάσεων, τον χωροταξικό σχεδιασμό, την παραγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας και τις οικολογικές μεταφορές⁴⁵¹.

Τα Προγράμματα του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών αναπτύσσουν δράσεις για τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων έργων, παροχής υπηρεσιών και μελετών στον τομέα των υποδομών και των μεταφορών, καθώς και στον τομέα

⁴⁴⁶ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σσ. 5-7.

⁴⁴⁷ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σσ. 8-9.

⁴⁴⁸ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σ. 47.

⁴⁴⁹ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σ. 8.

⁴⁵⁰ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σσ. 9-10.

⁴⁵¹ ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, ό.π., σσ. 10-11.

του περιβάλλοντος. Επιπλέον, το Υπουργείο αναπτύσσει Προγράμματα με δράσεις για την συντήρηση των κτιριακών υποδομών, την παροχή υπηρεσιών μεταφορών, την διερεύνηση των ατυχημάτων και την συντήρηση των αεροδρομίων. Το σύνολο των Προγραμμάτων με τις προαναφερθείσες δράσεις, όπως και εκείνα με διοικητικό χαρακτήρα, ταξινομούνται στον Τομέα Πολιτικής «Υποδομές/Μεταφορές»⁴⁵².

Στον Τομέα Πολιτικής «Υγεία» ταξινομούνται όλα τα Προγράμματα του Υπουργείου Υγείας, ενώ ο Τομέας Πολιτικής «Πολιτισμός, Θρησκεία & Αθλητισμός» περιλαμβάνει Προγράμματα του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων και το σύνολο των Προγραμμάτων του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. Τα λοιπά Προγράμματα του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων εξυπηρετούν τον Τομέα Πολιτικής «Εκπαίδευση», μαζί με δύο Προγράμματα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και ένα Πρόγραμμα του Υπουργείου Οικονομικών. Τα Προγράμματα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων βρίσκονται υπό τον Τομέα Πολιτικής «Κοινωνική Προστασία». Επιπλέον, στον Τομέα Πολιτικής «Αγροτική Ανάπτυξη» ανήκουν τα Προγράμματα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, και στον Τομέα Πολιτικής «Τοπική Διακυβέρνηση» βρίσκονται τα δύο Προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών των οποίων οι δράσεις σχετίζονται με την λειτουργία και διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), την κατανομή των πόρων και τις αναπτυξιακές πολιτικές⁴⁵³.

3.2.1 Η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στον προϋπολογισμό (Green Budgeting). Στην Σύνοδο Κορυφής για τον Πλανήτη στο Παρίσι το 2017 εκφράστηκε η πρόθεση του σχεδιασμού εργαλείων ευθυγράμμισης των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών με τους στόχους που αφορούν την βιωσιμότητα του περιβάλλοντος και την κλιματική προστασία. Ο Πράσινος Προϋπολογισμός (Green Budgeting) συμπεριλαμβάνεται στα εν λόγω εργαλεία και η χρησιμότητα του έγκειται στην υλοποίηση περιβαλλοντικών στόχων μέσω των δημοσίων πολιτικών που εισάγονται προς υλοποίηση από τον κρατικό προϋπολογισμό⁴⁵⁴. Με αφορμή την προσχώρησή του στη «Συνεργασία του Παρισιού για την Περιβαλλοντική Διάσταση

⁴⁵² Ibid, σ. 11-12.

⁴⁵³ Ibid, σσ. 12-17.

⁴⁵⁴ [Paris Collaborative on Green Budgeting - OECD](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

στον Προϋπολογισμό» το Υπουργείου Οικονομικών δεσμεύτηκε να ενσωματώσει την περιβαλλοντική διάσταση στον ετήσιο προϋπολογισμό⁴⁵⁵.

Αξίζει, ακόμη, να αναφερθεί ότι εκτός από τον ΟΟΣΑ, ο οποίος ως γνωστόν συνδράμει επικουρικά τα κράτη στην διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών⁴⁵⁶, η Ευρωπαϊκή Ένωση, πραγματοποιώντας τις δεσμεύσεις της συμφωνίας του Παρισιού, ανέπτυξε την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η οποία αποβλέπει, μέσω μίας σειράς δράσεων που σχετίζονται με την πρωτογενή και δευτερογενή παραγωγή, την διαχείριση των αποβλήτων, την παραγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας και την προστασία των δασών, στην πράσινη μετάβαση της ΕΕ με απώτερο σκοπό την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας έως το έτος 2050⁴⁵⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, το Υπουργείο Οικονομικών, σε συνεργασία με τα πιλοτικά Υπουργεία, εργάστηκαν στον εντοπισμό και την καταγραφή των πιλοτικών Προγραμμάτων στα οποία περιλαμβάνονται δράσεις με θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα και των δράσεων, που ανήκουν στην αρμοδιότητα της φορολογικής διοίκησης, και συνεισφέρουν στην μείωση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος. Δύο ακόμη ενέργειες που ολοκληρώθηκαν εντός του έτους 2020 είναι η αποτύπωση του ύψους των δαπανών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται οι παραπάνω περιβαλλοντικές δράσεις, και η καταγραφή της στοχοθεσίας και των δεικτών των δράσεων αυτών.

Όσον αφορά τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί εντός του έτους 2021 το Υπουργείο Οικονομικών, σε συνεργασία πάντα με τον ΟΟΣΑ, για την ολοκλήρωση της εισαγωγής της περιβαλλοντικής διάστασης στον προϋπολογισμό επιδόσεων, αυτές σχετίζονται, κατά πρώτον, με τον προσδιορισμό των φορέων και των αρμοδιοτήτων αυτών στις οποίες θα εισχωρήσει η περιβαλλοντική διάσταση. Δεύτερον, πρόκειται να σχηματιστούν ενιαίοι κανόνες, βάσει του δικαίου της ΕΕ, σύμφωνα με τους οποίους θα γίνεται ο χαρακτηρισμός κάθε δράσης ως φιλική ή μη φιλική προς το περιβάλλον.

Τα επιπλέον στοιχεία τα οποία θα παρουσιάζονται στα ΕΣΠ των φορέων που θα αποδοθεί η περιβαλλοντική διάσταση στις δραστηριότητές τους, σύμφωνα με τα

⁴⁵⁵ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σ. 52.

⁴⁵⁶ [How we work - OECD](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁵⁷ [Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία - Consilium \(europa.eu\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

δύο παραδείγματα που αναφέρονται στην Εισηγητική Έκθεση του προϋπολογισμού, είναι το ποσοστό της χρηματοδότησης του Προγράμματος που συνεισφέρει στην προστασία του περιβάλλοντος. Επί παραδείγματι, το 90% της χρηματοδότησης του Προγράμματος «Πυροσβεστικές Υπηρεσίες», του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, αξιοποιείται σε δράσεις δασοπυρόσβεσης με αποτέλεσμα ενισχύει την προστασία του περιβάλλοντος. Επιπρόσθετα, στο δεύτερο παράδειγμα που παρουσιάζεται, δηλαδή το Πρόγραμμα «Διαχείριση Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών» του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, απαριθμούνται οι φιλικές προς το περιβάλλον δράσεις του Προγράμματος και βάσει αυτών, και της χρηματοδότησης που λαμβάνουν, ομαδοποιούνται οι δαπάνες του Προγράμματος σε δαπάνες πράσινης ενέργειας και κίνησης και σε δαπάνες ορυκτού πλούτου-απολιγνιτοποίησης. Στην περίπτωση αυτή δεν ομαδοποιούνται οι δράσεις σε φιλικές προς το περιβάλλον και ουδέτερες, διότι στο σύνολο των δράσεων έχουν θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα⁴⁵⁸.

3.2.3 Η εισαγωγή των Κύριων Δεικτών Επίδοσης (Key Performance Indicators-KPIs). Ένα ακόμη βήμα που επετεύχθη το 2020 προς την πορεία της μεταρρύθμισης του συστήματος κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού μέσω της υιοθέτησης του συστήματος προϋπολογισμού επιδόσεων ήταν η ανάπτυξη ενός συστήματος μέτρησης της απόδοσης, και συγκεκριμένα, ο σχεδιασμός των Κύριων Δεικτών Επίδοσης (KPIs) για κάθε Πρόγραμμα του πιλοτικού προϋπολογισμού επιδόσεων 2021. Οι Κύριοι Δείκτες Επίδοσης (KPIs) χρησιμεύουν στην αξιολόγηση της υλοποίησης των κύριων στόχων του εκάστοτε Προγράμματος, ενώ η σπουδαιότητα της εισαγωγής τους έγκειται, ακόμη, στο γεγονός ότι εντάσσονται σε μία φιλοσοφία σύνδεσης των χρησιμοποιούμενων πόρων με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται⁴⁵⁹.

Βασική για την επιτυχή εφαρμογή των δεικτών αυτών, όπως και κάθε δείκτη μέτρησης των αποτελεσμάτων, είναι η τήρηση ορισμένων προδιαγραφών, όπως είναι ιδίως, η σαφήνεια του ορισμού τους, η σύνδεση με τους κύριους στόχους του

⁴⁵⁸ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 52-55.

⁴⁵⁹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 55-56.

Προγράμματος για την μέτρηση της επίδοσης του οποίου έχουν σχεδιαστεί, η καταλληλότητα τους για τον έλεγχο του αποτελέσματος, αλλά, παράλληλα, και η ευελιξία τους ως προς την συγκέντρωση των δεδομένων ώστε να είναι εφικτή η εφαρμογή τους. Παράλληλα, είναι αναγκαίο να έχουν οριστεί με τρόπο κατηγορηματικό ώστε να αποτρέπεται η χειραγώγηση τους από τον εφαρμοστή του Προγράμματος. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό, το οποίο παρά την απαιτητικότητα του από τους σχεδιαστές των δεικτών, θεωρείται καίριας σημασίας είναι η ικανότητα του δείκτη να δείχνει την μεγάλη εικόνα, το αποτέλεσμα, θετικό ή αρνητικό, του Προγράμματος κατά τρόπο ολιστικό⁴⁶⁰.

Οι εξελίξεις που δρομολογούνται στην Εισηγητική Έκθεση για το 2021 είναι η εντατικοποίηση της ανάπτυξης του συστήματος αξιολόγησης της επίδοσης των Προγραμμάτων, ώστε να αναδεικνύεται μέσω των δεικτών η συμβολή των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού στην επιτυχία του Προγράμματος, με στόχο την χρησιμοποίηση των δεδομένων αυτών στην κατανομή των πόρων. Όπως είναι επόμενο, η σημασία του συστήματος αυτού αξιολογείται ως καίριας σημασίας για την αποδοτική χρήση των πόρων, ιδίως σε περιόδους δημοσιονομικής στενότητας⁴⁶¹.

3.3 Ο προϋπολογισμός επιδόσεων για το έτος 2022

Το έτος 2021 αποτελεί σταθμό για την δημοσιονομική διαχείριση, καθώς εντός του έτους αυτού ολοκληρώθηκε το πρώτο στάδιο της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων, κατά το οποίο ο κρατικός προϋπολογισμός συνοδεύεται από πληροφορίες σχετικά με τις εκροές, τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τους δείκτες μέτρησης⁴⁶².

Η μορφή αυτή εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων χαρακτηρίζεται από τον ΟΟΣΑ ως «Presentational Performance Budgeting» (Προϋπολογισμός Επιδόσεων με την μορφή παρουσίασης) και είναι η πρώτη από τις τέσσερις υφιστάμενες μορφές προϋπολογισμού επιδόσεων που έχει προσδιορίσει ο ΟΟΣΑ, με

⁴⁶⁰ Καρκατσούλη Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», ό.π., σσ. 93-94.

⁴⁶¹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, ό.π., σσ. 55-56.

⁴⁶² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, Αθήνα, 2021, σσ. 45,51. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2022.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2022.pdf), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

κάθε μία από τις οποίες να οδηγεί σε μεγαλύτερη σύνδεση μεταξύ της μέτρησης της απόδοσης και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για την κατανομή των πιστώσεων στον προϋπολογισμό. Η δεύτερη κατά σειρά μορφή είναι ο Ενημερωμένος με Στοιχεία Επίδοσης Προϋπολογισμός, «Performance-Informed Budgeting», κατά τον οποίο τα στοιχεία των επιδόσεων που προκύπτουν από τους δείκτες μέτρησης αξιοποιούνται από την Κυβέρνηση για την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων του προϋπολογισμού, ενώ παράλληλα, ενισχύεται η αποκέντρωση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, με την ευθύνη να βρίσκεται αποκλειστικά στους διαχειριστές των Προγραμμάτων⁴⁶³. Η μορφή αυτή αποτελεί το δεύτερο στάδιο της μετάβασης στον προϋπολογισμό επιδόσεων με την αφετηρία του να βρίσκεται στον προϋπολογισμό του 2024⁴⁶⁴, με το Υπουργείο Οικονομικών να αρχίζει, με στόχο την υλοποίηση της μετάβασης αυτής και την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης, να παρακολουθεί την εκτέλεση των Προγραμμάτων κατά την περίοδο 2022-2024⁴⁶⁵.

Αναλυτικά, οι ενέργειες που έλαβαν χώρα το 2021 είναι η επέκταση της η παρουσίασης του προϋπολογισμού με την μορφή Προγραμμάτων σε όλα τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, την Προεδρία της Δημοκρατίας, την Προεδρία της Κυβέρνησης και την Βουλή των Ελλήνων, με το κάθε Πρόγραμμα να συνοδεύεται από ΕΣΠ⁴⁶⁶. Σε κάθε ΕΣΠ παρουσιάζονται οι πληροφορίες που περιέχονταν και στα ΕΣΠ στον πιλοτικό προϋπολογισμό επιδόσεων του 2021, με την προσθήκη, όμως, ορισμένων ακόμη στοιχείων. Αρχικά, ορίζεται ότι η στρατηγική του Προγράμματος, η οποία μαζί με την στοχοθεσία αντιπροσωπεύουν τις κατευθύνσεις Πολιτικής που υπηρετεί το Πρόγραμμα, θα πρέπει να βρίσκεται σε πλήρη εναρμόνιση με το Ετήσιο Σχέδιο Δράσης, του άρθρου 49 του νόμου για το επιτελικό κράτος, του εκάστοτε Υπουργείου⁴⁶⁷. Ακόμη, τα πρόσθετα στοιχεία αφορούν τους ανθρώπινους πόρους του Προγράμματος, καθώς παρουσιάζεται το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού, από όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που εργάζεται για την

⁴⁶³ Morreti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», OECD, Journal on Budgeting, Vo. 2/2019, pp. 49-50. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁶⁴ Ibid, p. 48.

⁴⁶⁵ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, ό.π., σ. 51.

⁴⁶⁶ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, ό.π., σσ. 46-47.

⁴⁶⁷ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, Αθήνα, 2021, σ. 7. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2022.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/epidosewn-2022), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

επίτευξη των στόχων του Προγράμματος. Επιπλέον, γίνεται ειδική αναφορά στις δραστηριότητες του Προγράμματος που έχουν θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα⁴⁶⁸. Για παράδειγμα, στο Πρόγραμμα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Διαχείριση Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών» μεταξύ των δράσεων του Προγράμματος συμπεριλαμβάνεται και η δράση της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας⁴⁶⁹.

Επιπλέον, στον προϋπολογισμό επιδόσεων του 2022 εισήχθη η παρουσίαση του πρώτου επιπέδου της λειτουργικής ταξινόμησης του προϋπολογισμού. Το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με την ΕΛΣΤΑΤ διαμόρφωσαν την μεθοδολογία αντιστοίχισης των Προγραμμάτων με τις Λειτουργίες της Κυβέρνησης (Classification of Functions of Government-COFOG). Έτσι, στην Εισηγητική Έκθεση παρουσιάζονται δέκα λειτουργίες⁴⁷⁰, που απεικονίζουν τις κύριες κυβερνητικές δράσεις του Κράτους⁴⁷¹, με το ποσό του προϋπολογισμού που τους αντιστοιχεί. Οι Λειτουργίες αυτές είναι, οι Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες, η Άμυνα, η Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια, τα Οικονομικά Θέματα, η Περιβαλλοντική Προστασία, η Οικιστική Μέριμνα, η Υγεία, η Αναψυχή, ο Πολιτισμός και η Θρησκεία, η Εκπαίδευση και η Κοινωνική Προστασία⁴⁷².

Παράλληλα, έχει δρομολογηθεί, και έχει ήδη ξεκινήσει, η διαμόρφωση των Υποπρογραμμάτων που αποτελούν το τρίτο επίπεδο ταξινόμησης του προϋπολογισμού βάσει Προγραμμάτων, με αποτέλεσμα η ταξινόμηση να διαμορφώνεται σε τρία επίπεδα, με πρώτο επίπεδο τους Τομείς Πολιτικής, δεύτερο τα Προγράμματα, και τρίτο τα, υπό σχεδίαση, Υποπρογράμματα⁴⁷³.

Όσον αφορά τους δείκτες μέτρησης της επίδοσης, ζητήθηκε από το σύνολο των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης η ενσωμάτωση στα Επιτελικά τους Προγράμματα των Οριζόντιων Δεικτών που είχαν διαμορφωθεί από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, και τους οποίους αναφέραμε ανωτέρω, ώστε να αποτυπωθεί η αποδοτικότητα βασικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης. Ακόμη, για

⁴⁶⁸ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 6.

⁴⁶⁹ Ibid, σ. 213.

⁴⁷⁰ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, ό.π., σσ. 51-52.

⁴⁷¹ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 5.

⁴⁷² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, ό.π., σ. 52, Πίνακας 2.2.

⁴⁷³ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 5.

ορισμένους φορείς, και συγκεκριμένα το Υπουργείο Οικονομικών, την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους σχεδιάστηκαν επιπλέον δείκτες, στο πλαίσιο του Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία, που σχετίζονται με την προσβασιμότητα των Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες στα κτίρια όπου στεγάζονται οι υπηρεσίες των φορέων αυτών, ενώ οι δείκτες αυτοί πρόκειται να επεκταθούν εν καιρώ και στα υπόλοιπα Υπουργεία.

Ωστόσο, οι ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώθηκαν εξαιτίας της πανδημίας, καθώς και η μικρότερη ετοιμότητα ορισμένων φορέων για την συλλογή πληροφοριών, δεν κατέστησαν δυνατή τη συγκέντρωση στοιχείων για κάθε δείκτη, ενώ και τα στοιχεία που συλλέχθηκαν δεν αφορούσαν πάντα το ίδιο έτος. Βέβαια, δεδομένων των συνθηκών της πανδημίας, η εξέλιξη αυτή αποτελεί ένα πρώτο βήμα στην διαδικασία παρακολούθησης των δεικτών.

Παράλληλα, σε όλα τα Προγράμματα υφίστανται Τομεακοί Δείκτες, που αφορούν την μέτρηση των εκροών ή την καταγραφή μεγεθών που σχετίζονται με τον στόχο του Προγράμματος, για τους οποίους τα στοιχεία θα αρχίσουν να συλλέγονται εντός του 2022, ενώ στα Προγράμματα που έχουν συνάφεια με το περιβάλλον περιέχονται και δείκτες μέτρησης του περιβαλλοντικού αποτυπώματος⁴⁷⁴. Ένα παράδειγμα ενός τομεακού δείκτη εκροής είναι ο αριθμός των πρότυπων και πειραματικών σχολείων του Προγράμματος «Πρωτοβάθμια/Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση» του Υπουργείου Παιδεία και Θρησκευμάτων, όπου ορίζεται ο στόχος της αύξησης τους το 2022 κατά πενήντα⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Ibid, σσ. 8-9.

⁴⁷⁵ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 139.

Κεφάλαιο τέταρτο

Το δεύτερο στάδιο της μετάβασης από τον προϋπολογισμό κονδυλίων στον προϋπολογισμό επιδόσεων (2023-2024)

4.1 Η κατάρτιση του προϋπολογισμού του έτους 2023 με την μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων του έτους 2023 χρηματοδοτεί 162 Προγράμματα που εντάσσονται σε 12 Τομείς Πολιτικής, με το μεγαλύτερο ποσοστό δαπανών να δίνεται στους Τομείς Πολιτικής της Κοινωνικής Προστασίας, της Υγείας, της Τοπικής Διακυβέρνησης και της Εκπαίδευσης, κατά φθίνουσα σειρά⁴⁷⁶. Στα Προγράμματα υπήρξαν ορισμένες μεταβολές, όπως η κατάργηση ορισμένων παλιών Προγραμμάτων και η ανάπτυξη κάποιων νέων, ως συνέπεια της βελτίωσης της πληροφόρησης των Υπουργείων, ωστόσο το επιθυμητό είναι η επίτευξη σταθερότητας ώστε να υπάρχει συνέχεια αλλά και να διαμορφωθεί θεσμική μνήμη όσον αφορά τις αναφορές των Προγραμμάτων⁴⁷⁷.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων 2023 εξελίσσει περαιτέρω την λειτουργική ταξινόμηση του προϋπολογισμού, που ξεκίνησε στον προϋπολογισμό του 2022, αναπτύσσοντας το δεύτερο επίπεδο ταξινόμησης, δηλαδή την λειτουργική ταξινόμηση κατά Προγράμματα. Στην Εισηγητική Έκθεση του προϋπολογισμού παρουσιάζονται οι κύριες δράσεις της Κυβέρνησης, οι Τομείς Πολιτικής σύμφωνα πάντα με την ταξινόμηση της COFOG, η χρηματοδότηση που δίνεται για τον κάθε Τομέα, καθώς και τα Προγράμματα που εντάσσονται εντός του εκάστοτε Τομέα και η χρηματοδότηση του κάθε Προγράμματος⁴⁷⁸.

Επιπλέον, οι προϋπολογισμοί των Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης (ΦΚΔ) και της Βουλής παρουσιάζονται διαρθρωμένοι κατά Πρόγραμμα, Ειδικό Φορέα και Μείζονα Κατηγορία Δαπάνης, βάσει της διοικητικής και οικονομικής ταξινόμησης,

⁴⁷⁶ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, Με μια ματιά, Αθήνα, 2022, σσ. 2-3,5. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [PowerPoint Presentation \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁷⁷ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, Αθήνα, 2022, σ. 6. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*21-11-2022-ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2023.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁷⁸ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2023, Αθήνα, 2022, σσ. 88-89, Πίνακας 2.8. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

αντίστοιχα. Για κάθε Πρόγραμμα απεικονίζονται οι μετέχοντες στο Πρόγραμμα φορείς και οι δαπάνες αυτών⁴⁷⁹.

Νέα προσθήκη του προϋπολογισμού επιδόσεων 2023 αποτελεί και η κατηγοριοποίηση (tagging) των Προγραμμάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων σε Προγράμματα με αρνητικό, ουδέτερο ή θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα, στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στον προϋπολογισμό (Green Budgeting). Η ταξινόμηση αυτή γίνεται βάσει της επίδρασης των δράσεων του Προγράμματος στους έξι στόχους βιωσιμότητας της ΕΕ. Οι στόχοι αυτοί είναι η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και η μείωση των επιπτώσεων της, η προστασία των θαλάσσιων και υδάτινων πόρων, η μετάβαση στην κυκλική οικονομία, η ρύθμιση και ο περιορισμός της ρύπανσης και η προστασία του οικοσυστήματος και της βιοποικιλότητας⁴⁸⁰.

Επιπλέον, το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν συστήσει επιτελική ομάδα που σκοπό έχει την εξέταση των ζητημάτων που ενδεχομένως θα προκύψουν σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου στο νέο σύστημα προϋπολογισμού και την προετοιμασία του σταδίου παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού βάσει Προγραμμάτων. Ενώ, παράλληλα σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσει το υπό διαμόρφωση πληροφοριακό σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης⁴⁸¹.

4.2 Ο προϋπολογισμός επιδόσεων του έτους 2024

Με τον προϋπολογισμό επιδόσεων του 2024 χρηματοδοτούνται 12 Τομείς Πολιτικής μέσω 165 Προγραμμάτων, με τις βασικές χρηματοδοτούμενες πολιτικές να παραμένουν σταθερές με την προηγούμενη χρονιά, δηλαδή εξακολουθούν να βρίσκονται υψηλότερα από άποψη χρηματοδότησης η Κοινωνική Προστασία, η Υγεία, η Τοπική Διακυβέρνηση και η Εκπαίδευση, έχοντας όμως προστεθεί στην

⁴⁷⁹ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, ό.π., σ. 17. Και σσ. 11-17, Πίνακας 1.3, όπου παρουσιάζονται ανά Τομέα Πολιτικής τα Προγράμματα και η χρηματοδότηση τους από τους ΦΚΔ ή τους λοιπούς Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ).

⁴⁸⁰ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2023, ό.π., σσ. 90-91.

⁴⁸¹ Μπάρμπα Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., σσ. 145-146.

δεύτερη θέση οι Οριζόντιες/Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους⁴⁸². Αξίζει να αναφερθεί πως εντός του 2023 υπήρξαν ορισμένες μεταβολές στις αρμοδιότητες των Υπουργείων, καθώς συστήθηκε ένα νέο Υπουργείο, το Υπουργείο Οικογένειας, και υπήρξαν και μετονομασίες Υπουργείων με αντίστοιχες μεταφορές αρμοδιοτήτων, ενώ ακόμη, συστάθηκαν, καταργήθηκαν ή μετονομάστηκαν κάποιες Γενικές και Ειδικές Γραμματείες⁴⁸³. Παρά την ύπαρξη των αλλαγών αυτών, η συνέχεια της παρακολούθησης των σημαντικότερων Τομέων Πολιτικής δεν ανακόπτεται, διότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων, σε αντίθεση με τον προϋπολογισμό κονδυλίων, έχει ως χαρακτηριστικό την αδιάκοπη παρακολούθηση μίας δημόσιας πολιτικής ανεξαρτήτως του φορέα που την υλοποιεί⁴⁸⁴. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Πρόγραμμα «Πολιτικές Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Καταπολέμησης της Φτώχειας» του νεοσυσταθέντος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας⁴⁸⁵, που ανήκει στον καίριο Τομέα Πολιτικής της Κοινωνικής Προστασίας⁴⁸⁶, το οποίο θέτει τον στόχο της ενίσχυσης της κοινωνικής αλληλεγγύης και την καταπολέμηση της φτώχειας⁴⁸⁷, και το οποίο άνηκε, κατά τον προϋπολογισμό επιδόσεων του 2023, στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων⁴⁸⁸, και μεταφέρθηκε σχεδόν αυτούσιο στο νεοϊδρυθέν Υπουργείο.

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων αναπτύσσει περαιτέρω την λειτουργική ταξινόμηση του Προϋπολογισμού αναλύοντας, εκτός από το πρώτο επίπεδο, τους Τομείς Πολιτικής, και το δεύτερο επίπεδο, δηλαδή τα Προγράμματα⁴⁸⁹. Το τρίτο επίπεδο ταξινόμησης, τα Υποπρογράμματα βρίσκονται σε εσωτερικό πληροφοριακό

⁴⁸² ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, (Παρουσίαση), Αθήνα, 2023, σσ. 2-4. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Παρουσίαση του PowerPoint \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁸³ Π.Δ. 77/2023, «Σύσταση Υπουργείου και μετονομασία Υπουργείων – Σύσταση, κατάργηση και μετονομασία Γενικών και Ειδικών Γραμματειών – Μεταφορά αρμοδιοτήτων, υπηρεσιακών μονάδων, θέσεων προσωπικού και εποπτευόμενων φορέων», ΦΕΚ Α' 130/27.6.2023, άρ. 1-13. Και Π.Δ. 82/2023, «Μετονομασία Υπουργείου - Σύσταση και μετονομασία Γενικών Γραμματειών - Μεταφορά αρμοδιοτήτων, υπηρεσιακών μονάδων και θέσεων προσωπικού - Τροποποίηση και συμπλήρωση του π.δ. 77/2023 (Α' 130) - Μεταβατικές διατάξεις», ΦΕΚ Α' 139/1.8.2023, άρ. 1-4.

⁴⁸⁴ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, Αθήνα, 2023, σ. 6. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*21.11.2023 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2024.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁴⁸⁵ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, ό.π., σσ. 299-300.

⁴⁸⁶ Ibid, σ. 20, Πίνακας 1.3.

⁴⁸⁷ Ibid, σ. 300.

⁴⁸⁸ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, ό.π., σσ. 209-211.

⁴⁸⁹ ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2024, Αθήνα, 2023, σσ. 94-96, Πίνακας 2.8. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

επίπεδο και η ανάπτυξη τους αναμένεται να αναπτυχθεί περαιτέρω, ιδίως στην εκτέλεση του προϋπολογισμού βάσει του νέου συστήματος⁴⁹⁰.

Όπως υποστηρίζεται από το επιτελείο του Υπουργείου Οικονομικών, η ορθολογική ανάπτυξη και υλοποίηση ενός πλαισίου στοχοθεσίας και μέτρησης του βαθμού επίτευξης του στόχου μέσω δεικτών μέτρησης αποτελεί την δυσκολότερη πρόκληση του μεταρρυθμιστικού αυτού εγχειρήματος⁴⁹¹. Οι δείκτες που αναπτύσσονται στον προϋπολογισμό επιδόσεων του 2024 δεν είναι μόνο δείκτες εκροών, αλλά είναι ακόμη οικονομικοί δείκτες, δείκτες δραστηριότητας και δείκτες περιβαλλοντικοί. Οι δείκτες κάθε Προγράμματος εξαρτώνται, κατά πρώτον, από τον στόχο τον οποίο υλοποιεί, και, κατά δεύτερον, από τις πληροφορίες που έχουν στην διάθεση τους οι φορείς. Έτσι, σχεδιάζεται η ανάπτυξη ενός πληροφοριακού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης που θα συνδράμει τους φορείς στην συλλογή δεδομένων. Παράλληλα, κύρια προτεραιότητα αποτελεί η βελτίωση των δεικτών ώστε να καταστεί δυνατή η μέτρηση του τελικού αντικτύπου των δημοσίων πολιτικών, με έμφαση στην βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες⁴⁹².

Παρατηρείται στο σημείο αυτό ότι στον προϋπολογισμό επιδόσεων εισάγεται μία ακόμη έννοια, αυτή της ποιότητας. Η ποιότητα στην κρατική λειτουργία αποτελεί ένα διαχρονικό θέμα συζήτησης μεταξύ των θεωρητικών και των εφαρμοστών της διοικητικής επιστήμης, ωστόσο ο ορισμός αυτής αποτελεί ένα δύσκολο έργο. Για τον λόγο αυτό έχει επιλεγεί η παράθεση του ορισμού που δίνει ο Μιχαλόπουλος, κατά τον οποίο *«ο όρος λειτουργεί ως ομπρέλα κάτω από την οποία συνυπάρχουν ποικίλες διοικητικές δράσεις που στοχεύουν στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες»*⁴⁹³.

Όσον αφορά την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, το 2024 σηματοδοτεί μία τριετία παρακολούθησης ορισμένων δεικτών. Αρχικά, οι οριζόντιοι δείκτες των επιτελικών Προγραμμάτων, οι οποίοι αν και παρακολουθούνται ακολουθούν μία σταδιακή ένταξη στον προϋπολογισμό

⁴⁹⁰ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, ό.π., σ. 5.

⁴⁹¹ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, ό.π., σ. 23.

⁴⁹² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2024, ό.π., σσ. 48-49.

⁴⁹³ Μιχαλόπουλου Ν., Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, ό.π., σ. 236.

επιδόσεων, ενώ παρακολουθούνται και όσοι τομεακοί και περιβαλλοντικοί δείκτες έχουν αναπτυχθεί⁴⁹⁴.

Στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στον προϋπολογισμό, με τον προϋπολογισμό επιδόσεων του 2024 η παρουσίαση της περιβαλλοντικής επίπτωσης των Προγραμμάτων έχει επεκταθεί σε όλα τα Υπουργεία, την Προεδρία της Κυβέρνησης, την Προεδρία της Δημοκρατίας και την Βουλή των Ελλήνων. Συγκεκριμένα, οι δράσεις που περιλαμβάνονται σε κάθε Πρόγραμμα αναλύονται ως προς την συμβολή τους στους έξι περιβαλλοντικούς στόχους βιώσιμων δραστηριοτήτων της ΕΕ προκειμένου να αναδειχθεί το περιβαλλοντικό αποτύπωμα των πολιτικών που υλοποιεί το Πρόγραμμα. Αξιολογείται, ειδικότερα, αν οι δράσεις αυτές συμβάλλουν θετικά, αρνητικά, ουδέτερα ή μεικτά σε κάθε έναν από τους περιβαλλοντικούς στόχους. Ο περιβαλλοντικός χαρακτηρισμός των Προγραμμάτων είναι ετήσιος, ενώ τα επόμενα βήματα που σχεδιάζονται στον τομέα αυτό είναι η επέκταση του και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και η διαμόρφωση μίας ανάλογης μεθοδολογίας για τον χαρακτηρισμό των εσόδων ως προς το περιβαλλοντικό τους αποτύπωμα⁴⁹⁵.

Κεφάλαιο πέμπτο

Ο έλεγχος επιδόσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Με τον νέο οργανικό νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου δόθηκε στο Δικαστήριο μία ακόμη ελεγκτική αρμοδιότητα, αυτή του ελέγχου επιδόσεων. Αντικείμενο του ελέγχου επιδόσεων είναι η εξέταση του κατά πόσο τηρούνται οι αρχές της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στα συστήματα διαχείρισης, τις δραστηριότητες, τις λειτουργίες και τα προγράμματα των φορέων⁴⁹⁶.

Συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τους τιθέμενους στόχους δημοσιονομικής διαχείρισης, την καταλληλότητα των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων, και την ευελιξία του φορέα να ανταποκριθεί στις μη προβλέψιμες εξελίξεις ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι. Διευκρινίζεται, ωστόσο, ότι

⁴⁹⁴ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, (Παρουσίαση), ό.π., σσ. 8-10.

⁴⁹⁵ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, ό.π., σσ. 24-25.

⁴⁹⁶ Ν. 4820/2021, ό.π., άρ. 84, παρ. 1.

σε κάθε περίπτωση η σκοπιμότητα των ενεργειών του εκάστοτε φορέα βρίσκεται εκτός του πεδίου του ελέγχου⁴⁹⁷.

Η νέα αυτή μορφή ελέγχου τοποθετεί σε ένα νέο πλάνο τον δημοσιονομικό έλεγχο, καθώς από την νομική προσέγγιση της εξέτασης της συμμόρφωσης με τους κανόνες δικαίου επέρχεται μία μεταβολή στην εργαλειακή λογική της εξέτασης της σχέσης κόστους-οφέλους⁴⁹⁸.

Μετά το πέρας του ελέγχου αυτού διατυπώνονται βάσει των ευρημάτων του ελέγχου επαρκώς τεκμηριωμένες συστάσεις⁴⁹⁹. Επιπλέον, στις συστάσεις αυτές περιέχονται προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση μακροχρόνιων παθογενειών και την αποσόβηση δημοσιονομικών κινδύνων⁵⁰⁰.

Συμπερασματικές σκέψεις

Η δημοσιονομική κρίση στάθηκε ως αφορμή μίας εκτεταμένης και πολυετούς δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, η ανάγκη για την οποία, ωστόσο, υφίστατο πριν την εκδήλωση της δημοσιονομικής κρίσης⁵⁰¹. Θα μπορούσαμε να εκφράσουμε την άποψη ότι η δημοσιονομική κρίση ήταν, τελικά, το αναγκαίο κακό προκειμένου να μεταρρυθμιστούν, να ρυθμιστούν και να απορυθμιστούν οι διαδικασίες δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη Χώρα μας⁵⁰².

Ωστόσο, η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ήταν επιβεβλημένη και από τις παγκόσμιες εξελίξεις στον ρόλο του κράτους και τις ανάγκες της εποχής, καθώς διεθνώς προωθείται το μοντέλο του φιλελευθέρου, λιγότερο παρεμβατικού κράτους. Ως αποτέλεσμα, ο δημοσιονομικός έλεγχος πρόσθεσε στην ομπρέλα του μία νέα παράμετρο, αυτή της τήρησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ενώ το

⁴⁹⁷ Ν. 4820/2021, άρ. 84, παρ. 2.

⁴⁹⁸ Τασόπουλου Γ., «Από τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης στον έλεγχο των επιδόσεων της από το Ελεγκτικό Συνέδριο: οι δυσκολίες μιας ασύμμετρης σχέσης», *ΕφημΔΔ* 3/2023, σσ. 299-304, και ιδίως σ. 300.

⁴⁹⁹ Ν. 4820/2021, άρ. 84, παρ. 3.

⁵⁰⁰ Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσια Έκθεση Έτους 2021, Ευρήματα, πορίσματα, συστάσεις από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα, 2023, σ. 99.

⁵⁰¹ Σπανού Κ. (συντονισμός ερευνητικού έργου), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*, ό.π., σ. 21.

⁵⁰² Μηλιώνη Ν., «Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής: μια πρώτη προσέγγιση», ό.π., σ. 355.

κέντρο βάρους μετατοπίστηκε στην λογοδοσία των διαχειριστών του δημόσιου χρήματος⁵⁰³.

Παράλληλα, οι δημοσιονομική κρίση δεν άφησε ανεπηρέαστη την δημοσιονομική διαχείριση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ανέδειξε την αλληλεξάρτηση η οποία υφίσταται μεταξύ των οικονομιών των κρατών μελών και οδήγησε στην θέσπιση μίας σειράς κανόνων που είχαν ως αποτέλεσμα την μετάβαση στην στενότερη συνεργασία στον οικονομικό τομέα μεταξύ των κρατών μελών⁵⁰⁴. Αξίζει, ωστόσο, να αναφερθεί ότι η όλο και στενότερη συνεργασία προβλεπόταν ήδη από τις ιδρυτικές συνθήκες⁵⁰⁵, επομένως και στην περίπτωση αυτή η δημοσιονομική κρίση αποτέλεσε το εφαλτήριο για την μετάβαση αυτή⁵⁰⁶.

Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στο προϋπολογισμό, ο οποίος αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών⁵⁰⁷, ενώ παράλληλα αποτυπώνει το κυβερνητικό πρόγραμμα και συνεπώς αφορά όλες ανεξαιρέτως τις κρατικές λειτουργίες⁵⁰⁸, αυτές υλοποιήθηκαν με στόχο την αντιμετώπιση μίας σειράς παθογενειών, όπως ήταν, ιδίως, ο κατακερματισμός του προϋπολογισμού σε επιμέρους προϋπολογισμούς των ειδικών φορέων, η αδυναμία καθορισμού ανωτάτων ορίων και επιβολής «από πάνω προς τα κάτω» προϋπολογισμού⁵⁰⁹ και η απουσία πολυετούς δημοσιονομικού προγραμματισμού⁵¹⁰. Ακόμη, επιχειρείται, μέσω της μεταρρύθμισης που έχει χαρακτηριστεί ως «επιστέγασμα» των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων των

⁵⁰³ Bounier M., «Η δημοσιονομική ευθύνη των διαχειριστών δημόσιου χρήματος αντιμέτωπη με έναν μεταβαλλόμενο κόσμο», (Μετάφραση-Επιμέλεια Κειμένου Ευαγγελία Μπάλτα), *ΕφημΔΔ* 3/2023, σσ. 285-298, και ιδίως σ. 288.

⁵⁰⁴ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σσ. 91-92.

⁵⁰⁵ Παπαγιάννη Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, ό.π., σ. 50.

⁵⁰⁶ Σαρμά Ι., «Περισσότερη Ευρώπη» Πώς εξηγείται η δυναμική της διαρκούς στενότερης ένωσης», σε: «Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σσ. 329-349, και ιδίως σ. 348-349.

⁵⁰⁷ Μπάλτα Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ό.π., σ. 350.

⁵⁰⁸ Κλαουδάτου Μ., Κρατικός Προϋπολογισμός, Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό, ό.π., σσ. 41-42.

⁵⁰⁹ Hawkesworth I./Bergvall D./Emery R. and Wehner J., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Vol. 2008 Issue 3, p. 9. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#). (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁵¹⁰ Μηλιώνη Ν., «Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής: μια πρώτη προσέγγιση», ό.π., σσ. 355-356.

προηγούμενων ετών, την μετάβαση στον προϋπολογισμό επιδόσεων⁵¹¹, ο εξορθολογισμός στην διάθεση των δημοσίων δαπανών⁵¹², δηλαδή, η αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος για την ικανοποίηση εκ των προτέρων ορισμένων στόχων και προτεραιοτήτων δημόσιας πολιτικής, η αξιολόγηση του αποτελέσματος, για την οποία απαιτείται διαφάνεια και συγκέντρωση πληροφοριών, και απόδοση ευθυνών στους υπεύθυνους υλοποίησης των προγραμμάτων⁵¹³.

Η μετάβαση αυτή αποτελεί μία τολμηρή μεταρρύθμιση που επιχειρεί να ενσωματώσει την διοίκηση της επίδοσης στην δημοσιονομική διαχείριση και συγκεκριμένα στις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού⁵¹⁴ και εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αλλαγής του χαρακτήρα της κρατικής λειτουργίας, κύριος άξονας της οποίας είναι η επίτευξη της αποτελεσματικότητας σε όλα τα επίπεδα⁵¹⁵. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας αποτελεί ο προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου, ο οποίος αποτυπώνεται στο Ε.Σ.Κυ.Π., το σύνολο δηλαδή των επιμέρους Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων⁵¹⁶, τα οποία είναι απαραίτητο να βρίσκονται σε αρμονία με τα ΕΣΠ των Υπουργείων και των λοιπών φορέων που εφαρμόζουν τον προϋπολογισμό επιδόσεων⁵¹⁷. Επιπλέον, το χρονοδιάγραμμα του προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου βρίσκεται σε αρμονία με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, καθώς τον μήνα Μάρτιο διατυπώνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οι πολιτικοί προσανατολισμοί, οι οποίοι πρέπει να ληφθούν υπόψη στα σχέδια πολιτικής των κρατών μελών, τα οποία υποβάλλονται τον Απρίλιο⁵¹⁸, όπου λαμβάνει χώρα το

⁵¹¹ Μπάλα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ό.π., σσ. 415-416.

⁵¹² Δελγκωστόπουλου Κ., «Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα», ό.π., σ. 877.

⁵¹³ OECD, Performance Budgeting: A User's Guide, Policy Brief, 2008, p. 1. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [00200833-1p4.indd \(oecd.org\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁵¹⁴ Pollitt C., «Integrating Financial Management and Performance Management», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 1, Issue 2, 2001. p. 12. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Integrating Financial Management and Performance Management | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁵¹⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σ. 1.

⁵¹⁶ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 49, παρ. 1-2.

⁵¹⁷ Υποικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 7.

⁵¹⁸ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, ό.π., σσ. 106-109.

Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού του Κυβερνητικού Έργου⁵¹⁹, και οι τελικές ανά χώρα συστάσεις διατυπώνονται τον Ιούλιο⁵²⁰, πριν την πραγματοποίηση του Υπουργικού Συμβουλίου Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου που λαμβάνει χώρα τον Σεπτέμβριο⁵²¹.

Το πρώτο στάδιο της, πολλά υποσχόμενης, μετάβασης στον προϋπολογισμό επιδόσεων, το οποίο είναι η παρουσίαση του προϋπολογισμού με την μορφή επιδόσεων (Presentational Performance Budgeting), έχει ολοκληρωθεί και βρισκόμαστε στην υλοποίηση του δεύτερου σταδίου που είναι ο Ενημερωμένος με στοιχεία Επιδόσης Προϋπολογισμός (Performance-Informed Budgeting)⁵²². Το στάδιο αυτό χαρακτηρίζεται ως πολύ πιο φιλόδοξο, καθώς επιχειρείται η σύνδεση των αποτελεσμάτων με την κατάρτιση του προϋπολογισμού, δηλαδή η κατανομή των πόρων θα εξαρτάται από την επίδοση τους, η οποία παρακολουθείται μέσω των Κύριων Δεικτών Επίδοσης (KPIs)⁵²³, η διαμόρφωση των οποίων, καθώς και η συλλογή πληροφοριών για την μέτρηση τους, αποτελεί την πιο απαιτητική παράμετρο της μεταρρύθμισης⁵²⁴.

Από την παραπάνω ανάλυση διαφαίνεται η, σχεδόν εξ ολοκλήρου, αλλαγή φιλοσοφίας που διαπνέει την διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ενώ το δεύτερο στάδιο της μετάβασης στον προϋπολογισμό προγραμμάτων πρόκειται να δοκιμάσει την ικανότητα του Κράτους να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της μεταρρύθμισης. Σε κάθε περίπτωση όμως, κρίνεται σημαντικό να είναι πάντοτε σαφές ότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων, όπως και κάθε άλλη μεταρρύθμιση, αποτελεί ένα εργαλείο και όχι πανάκεια στην λύση των προβλημάτων που ταλανίζουν την διοίκηση ενός κράτους, ούτε και αυτοσκοπό των ασκούντων την κρατική εξουσία. Ο σκοπός της κρατικής λειτουργίας είναι πάντοτε ένας, η εξυπηρέτηση του δημοσίου

⁵¹⁹ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 3, παρ. 1.

⁵²⁰ Μαυρίδη Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, ό.π., σ. 109.

⁵²¹ Ν. 4622/2019, ό.π., άρ. 3, παρ. 1.

⁵²² ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, ό.π., σ. 51.

⁵²³ Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2019, Issue 2, p. 50. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/journals/budgeting-in-greece), (τελευταία πρόσβαση: 26.2.2024).

⁵²⁴ ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, ό.π., σ. 8.

συμφέροντος⁵²⁵, και το επίκεντρο κάθε μεταρρύθμισης είναι αναγκαίο να είναι η βελτίωση της υλοποίησης του σκοπού αυτού⁵²⁶.

Αναφορές

Βιβλιογραφία

Ελληνική

1. *Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ.*, Έλεγχος και Λογοδοσία των Αρχών στην Αθηναϊκή Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
2. *Αλογοσκούφη Γ.*, Προϋπολογισμός Οικονομικού Έτους 2008, Εισηγητική Έκθεση, Επιστολή προς την Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα, 2007, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2007 (minfin.gov.gr).
3. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια την Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».
4. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».
5. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Ενίσχυση και Αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».
6. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».
7. Αιτιολογική έκθεση σχεδίου νόμου «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό».
8. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη», διαθέσιμο σε: [Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» \(capital.gr\)](#)

⁵²⁵ Κόρσου Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση, ό.π., σ. 5.

⁵²⁶ Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση, ό.π., σ. 144.

9. Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
10. Γέροντας Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
11. Δεληκωστόπουλος Κ., «Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα», σε: «Συλλογικό Έργο, Συ και δικαστής άριστος» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.
12. Δραμαλιώτη Π., Το επιτελικό κράτος, Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2021.
13. Dess G./McNamara G./Eisner A. και Lee S., Στρατηγική Διοίκηση, Θεωρία και Εφαρμογές, 9^η έκδοση, Κέφης Β./Κλήμης Γ.-Μ. (επιστημονική επιμέλεια), Βεργίδου Α. (μετάφραση), Εκδόσεις Τζιόλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.
14. Due J./Friedlaender A., Δημόσια Οικονομική, Οικονομική του Δημόσιου Τομέα, Μπένου Θ. μετάφραση-επιμέλεια, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1977.
15. Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσια Έκθεση Έτους 2021, Ευρήματα, πορίσματα, συστάσεις από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα, 2023.
16. Ζούμπος Β./Φούρναρη Β., «Μεταρρυθμιστική Στρατηγική στην εποχή του Νέου Δημόσιου Management Προκλήσεις και προοπτικές», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο τομέα διοικητικής επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, «Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», 31.10-1.11.2018, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.
17. Καραγιωργας Δ., Δημόσια Οικονομική 2, Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1981.
18. Καρκατσούλης Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004.
19. Κέφης Β., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2005.
20. Κλαουδάτου Μ., Κρατικός Προϋπολογισμός, Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2009.

21. *Κόρσος Δ.*, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
22. *Κόρσος Δ.*, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, Τεύχος Α΄, Νομικά Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1980.
23. *Κόρσου-Παναγοπούλου Μ.-Ε.*, «Η συμβολή του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δημοσιονομικές επιλογές», Επιστημονική ημερίδα του τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, «Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009.
24. *Κουγέας Β.*, «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα», σε: Συλλογικό Έργο, Κιβωτός Φιλίας-Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.
25. *Κουγέας Β.*, Ο έλεγχος της εκτέλεση του προϋπολογισμού, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, Εκδόσεις Μορφωτική Εστία, Αθήνα, 1992.
26. *Κουγέας Β.*, Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
27. *Κουλουμπίνη Ε.-Ε.*, Η αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2023.
28. *Κτιστάκη Σ.*, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2020.
29. *Κτιστάκη Σ.*, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009.
30. *Λαδή Σ./Νταλάκου Β.*, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, 2η έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2016.
31. *Μακρυδημήτρης Α.*, Διοικητική Επιστήμη ΙΙ, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, 5η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
32. *Μαραβέγιας Ν.-Κατσίκας Δ.*, «Η ΚΡΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΝΟΤΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΤΕΛΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ», σε: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ

ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΟΙ ΠΟΛΛΑΠΛΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ, ΤΙΜΗΤΙΚΟΣ ΤΟΜΟΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ», επιμ. Σουζάννα Βερνύ-Αντώνης Κόντης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017.

33. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.*

34. *Μαυρίδης Σ., Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023.*

35. *Μαυρομούστακου Η., Σύγχρονες μορφές διοίκησης, Μια θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών: η ελληνική περίπτωση, 2η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021.*

36. *Μηλιώνης Ν., Δημοσιονομικά Μελετήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023.*

37. *Μηλιώνης Ν., Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.*

38. *Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006.*

39. *Μηναΐδης Σ., Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.*

40. *Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μάνατζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003.*

41. *Μπακιρλή Ε., Σύγχρονη Διακυβέρνηση και Έλεγχος του Εγκλήματος, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018.*

42. *Μπάλτα Ε., «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», σε: «Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή/Ευαγγελία Μπάλτα (επιστημονική επιμέλεια), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020.*

43. *Μπάλτα Ε., Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.*

44. *Μπάλτα Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.*

45. Μπαμπαλιούτας Λ., Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμος Β', 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.
46. Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024.
47. Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 9η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.
48. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας, Ν. 4622/2019, Τόμος ΙΙ, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020.
49. Παπαγιάννης Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
50. Παπατόλιας Α., Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021.
51. Πλιάκος Α., Εισαγωγή στο Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021.
52. Πουλής Σ., «Νέες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου», Πανεπιστήμιο Πειραιώς/Ελεγκτικό Συνέδριο, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», ΙΘ' Επιστημονικό Συμπόσιο, Αφιερωμένο στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ιωάννη Καραβοκύρη, 12 και 13 Μαρτίου 2015, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
53. Πρακτικά της Βουλής, Α' Σύνοδος Θ 5.8.2019.
54. Προγραμματική περίοδος 2007-2013 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 2007.
55. Ράικος Α., Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος ΙΙ, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018.
56. Σαββαΐδου Κ., Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.
57. Σαββαΐδου Κ., Δημοσιονομική Διαφάνεια, Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες-Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης-Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί-Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021.

58. Σαββαΐδου Κ., «Δημοσιονομική Διαφάνεια», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο τομέα διοικητικής επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, «Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», 31.10-1.11.2018, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.
59. Σαΐτη Α./Σαΐτης Χ., Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης, 2η έκδοση, Εκδόσεις Ad Libitum, Αθήνα, 2020.
60. Σαρμά Ι., «Περισσότερη Ευρώπη» Πώς εξηγείται η δυναμική της διαρκούς στενότερης ένωσης», σε: «Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020.
61. Σπανού Κ. (συντονισμός ερευνητικού έργου), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018.
62. Στεφανόπουλος Μ., Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.
63. ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, Αθήνα, 2023. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*21.11.2023 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2024.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/21.11.2023-PROYPOLOGISMOS-EPIDOSEON-2024.pdf)
64. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2024, Αθήνα, 2023. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/OIKONOMIKES-EΞEΛIΞEΙΣ)
65. ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2024, (Παρουσίαση), Αθήνα, 2023. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Παρουσίαση του PowerPoint \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/Pαρουσίαση-του-PowerPoint)
66. ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, Αθήνα, 2022. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*21-11-2022-ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2023.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/21-11-2022-ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2023.pdf)
67. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2023, Αθήνα, 2022. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/OIKONOMIKES-EΞEΛIΞEΙΣ)
68. ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2023, Με μια ματιά, Αθήνα, 2022. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [PowerPoint Presentation \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/PowerPoint-Presentation)
69. ΥπΟικ, Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022, Αθήνα, 2021. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [*ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2022.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ-2022.pdf)
70. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2022, Αθήνα, 2021. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2022.pdf \(minfin.gov.gr\)](https://www.minfin.gov.gr/EIΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2022.pdf)

71. ΥπΟικ, Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021, Αθήνα, 2021. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [20-1-2021-31-12-ΠΛΗΡΕΣ-ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ-ΓΙΑΙΣΤΟΣΕΛΙΔΑ-1n.pdf \(minfin.gov.gr\)](#)
72. ΥπΟικ, Ελληνική Δημοκρατία, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, Αθήνα, 2021.
73. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2021, Αθήνα, 2020. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2021.pdf \(minfin.gov.gr\)](#)
74. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Αθήνα, 2019. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: [*21-11-2019-ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ-ΕΚΘΕΣΗ-2020.pdf \(minfin.gov.gr\)](#)
75. ΥπΟικ, Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, Αθήνα, 2019.
76. ΥπΟικ, Εισηγητική Έκθεση κρατικού προϋπολογισμού 2019, Αθήνα, 2018.
77. Φορτσάκης Θ./Σαββαΐδου Κ./Τσουρουφλής Α. και Πανταζόπουλος Π., Φορολογικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020.
78. Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018.
79. Ψυχομάνης Σπ., Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.

Ξενόγλωσση

1. Miller A., Strategic Management, 3rd edition, Irwin/McGraw-Hill Publications, Boston, 1998.
2. OECD, Performance Budgeting: A User's Guide, Policy Brief, 2008. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [00200833-1p4.indd \(oecd.org\)](#)

Αρθρογραφία

Ελληνική

1. Bouvier M., «Η δημοσιονομική ευθύνη των διαχειριστών δημόσιου χρήματος αντιμέτωπη με έναν μεταβαλλόμενο κόσμο», (Μετάφραση-Επιμέλεια Κειμένου: Ευαγγελία Μπάλτα), *ΕφημΔΔ* 3/2023.

2. Ευστρατίου Π.-Μ., «Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης», *ΘΠΔΔ* 6/2016.
3. *Ιωάννου Χρ.*, Η γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Ανάμεσα στην ρητορική και την πραγματικότητα, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Η γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Ανάμεσα στην ρητορική και την πραγματικότητα | ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ \(dikaiosyni.com\)](#)
4. Καρκατσούλης Π., «Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις», *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τεύχος 7/2001.
5. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Το «μετέωρο βήμα» του Management στον Δημόσιο Τομέα», *ΘΠΔΔ*, 4/2011.
6. Κουλουμπίνη Ε.-Ε., «Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων», *ΕφημΔΔ*-2/2021.
7. Λιγωμένου Α./Παπαδόπουλος Γ. και Μπράχος Δ., «Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική του κατασταλτικού ελέγχου υπό τον ν. 4820/2021. Ο έλεγχος χρηματοοικονομικής διαχείρισης στο επίκεντρο», *ΕφημΔΔ* 1/2023.
8. Μαντζούφας Π., Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα (constitutionalism.gr)
9. Μαυρίδης Σ., «Η ιδιόζουσα δημοσιονομική ευθύνη του διατάκτη στον κατασταλτικό έλεγχο», *ΕφημΔΔ* 4/2022.
10. *Μαρκαντωνάτου Μ.*, Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις «καλές πρακτικές» και την ISO-προτυποποίηση. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [\(47\) Κράτος και "Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ": Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις "Καλές Πρακτικές" και την ISO-προτυποποίηση | Maria Markantonatou - Academia.edu](#)

11. Μαρτινόπουλος Σ., «Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων υπό το φως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», *ΘΠΔΔ*, 10/2013.
12. Μηλιώνης Ν., Το ευρωπαϊκό εξάμηνο ως μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαθέσιμο σε: *MicrosoftWord-Milionis_ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ 09.07.2015_withpoem_.doc (constitutionalism.gr).
13. Μηλιώνης Ν., «Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής: μια πρώτη προσέγγιση», *ΕφημΔΔ* - 3/2014.
14. Μηλιώνης Ν., «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή του Ν. 3871/2010 και 4055/2021)»-ΑΦΙΕΡΩΜΑ: Το Ελεγκτικό Συνέδριο υπό το φως των πρόσφατων εξελίξεων, *ΘΠΔΔ* 8-9/2012.
15. Μπάλτα Ε., «Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους», *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ)*, 3-4/2020.
16. Μπάλτα Ε., «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», *ΔιΔικ* 3/2020.
17. Μπάλτα Ε., «Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», *ΕφημΔΔ* - 2/2019.
18. Μπάλτα Ε., «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», *ΕφημΔΔ* - 3/2017.
19. Μπάλτα Ε., «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», *ΕφημΔΔ* - 4/2009.
20. Μπάρμπας Ν., «Η κάμψη των προνομίων του Κοινοβουλίου επί του Κρατικού Προϋπολογισμού (Διαχρονική εξέλιξη)», *ΕφημΔΔ* - 5/2022.
21. Παπασπύρος Μ., «Η σημασία του προληπτικού ελέγχου στην επίτευξη της δημοσιονομικής ορθότητας και της πάταξης της διαφθοράς»-ΑΦΙΕΡΩΜΑ: Ελεγκτικό Συνέδριο: Νέες Μορφές Ελέγχου και Παρεχόμενη Δικαστικής Προστασίας, *ΘΠΔΔ* 3-4/2017.

22. Παπατόλιας Α., «Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα», *ΕφημΔΔ-4/2020*.
23. Ρένεση Ν., «Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως συνταγματική εγγύηση αντιδιαφθοράς», *ΘΠΔΔ*, 6/2016.
24. Σαββαΐδου Κ., «Ο προϋπολογισμός επιδόσεων», *ΕφημΔΔ-6/2020*.
25. Σκούρα Κ., «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η σχέση του με τους λοιπούς διοικητικούς ελέγχους στη νομολογία του ΣτΕ», *ΕφημΔΔ 3/2023*.
26. Τασόπουλος Γ., «Από τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης στον έλεγχο των επιδόσεων της από το Ελεγκτικό Συνέδριο: οι δυσκολίες μιας ασύμμετρης σχέσης», *ΕφημΔΔ 3/2023*.

Ξενόγλωσση

1. Hawkesworth I./Bergvall D./Emery R. and Wehner J., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Vol. 2008 Issue 3. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)
2. International Monetary Fund, Greece: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, Report No. 06/49, Washington, 2006. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Greece: Report on Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module \(imf.org\)](#)
3. Ljungman G., Top-Down Budgeting-An Instrument to Strengthen Budget Management, IMF Working Paper, WP/09/243. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: *Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management; by Gösta Ljungman; IMF Working Paper 09/243; November 1, 2009.
4. Moretti D./Keller A. and Chevauchez B., «Budgeting in Greece», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2019, Issue 2. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Budgeting in Greece | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)
5. OECD, Performance Budgeting Framework, Draft for Discussion, 2023. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [pdf \(oecd.org\)](#)
6. OECD, Good Practices for Performance Budgeting, 2019. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [OECD Good Practices for Performance Budgeting | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)

7. OECD, Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO), 2014. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf](#)
8. Poister E. Th./Streib D. G., «STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR, Concepts, Models and Processes», *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3, 1999, Published by: Taylor & Francis, Ltd.
9. Pollitt C., «Integrating Financial Management and Performance Management», OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 1, Issue 2, 2001. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Integrating Financial Management and Performance Management | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)
10. Raudla R./Douglas J. W., «Fiscal Councils as watchdogs-how loud do they bark?», *Public Money and management*, Vol. 42, No. 4, 2022. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Fiscal councils as watchdogs—how loud do they bark?: Public Money & Management: Vol 42, No 4 \(tandfonline.com\)](#)
11. Robinson M./Brumby J., «Does Performance Budgeting work?, An analytical review of the Empirical Literature», *IMF Working Paper*, WP/05/210, 2005. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature \(imf.org\)](#)
12. Robinson M./Last D., «A Basic Model of Performance-Based Budgeting», International Monetary Fund, 2009. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [A Basic Model of Performance-Based Budgeting; by Marc Robinson and Duncan Last, IMF Fiscal Affairs Department; IMF Technical Notes and Manuals -- TNM/09/01; September 1, 2009](#)
13. Vries J., *Is New Public Management Really Dead?*, OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2010, Issue 1. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Is New Public Management Really Dead? | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)

Νομοθεσία

1. Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019.
2. Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
3. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

4. Συνθήκη του Άμστερνταμ.
5. Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.
6. Ν. 4940/2022, «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 122/14.6.2022.
7. Ν. 4820/2021, «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», ΦΕΚ Α' 130/23.07.2021.
8. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 127/29.6.2020.
9. Ν. 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019.
10. Ν. 4446/2016, «Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, Τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α' 240/22.12.2016.
11. ΦΕΚ Α' 122/30.6.2016, «Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής «Τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής-Μέρος Β' (ΦΕΚ 51 Α' /10.4.1997) και Μέρος Κοινοβουλευτικό (ΦΕΚ 106 Α' 24.6.1987), όπως ισχύουν» I. Ειδικός Κανονισμός του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.
12. Ν. 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015.
13. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 143/28.6.2014.

14. Ν. 4129/2013, «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΦΕΚ Α' 52/28.2.2013.
15. Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
16. Κανονισμός (ΕΕ) 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
17. Ν. 4063/2012, «Κύρωση της Απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση», ΦΕΚ Α' 71/30.3.2012.
18. Κανονισμός (ΕΕ) 1177/2011 του Συμβουλίου.
19. Κανονισμός (ΕΕ) 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
20. Κανονισμός (ΕΕ) 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
21. Κανονισμός (ΕΕ) 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
22. Κανονισμός (ΕΕ) 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
23. Ν. 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010.
24. Κανονισμός (ΕΕ) 1055/2005 του Συμβουλίου.
25. Κανονισμός (ΕΕ) 1056/2005 του Συμβουλίου.
26. Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας, και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 44/11.2.2004.
27. Ν. 2880/2001, «Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 9/30.1.2001.
28. Κανονισμός (ΕΕ) 1467/97 του Συμβουλίου.
29. Κανονισμός (ΕΕ) 1466/97 του Συμβουλίου.
30. Ν. 2362/1995, «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 247/27.11.1995.

31. Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991.
32. Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, Μέρος Κοινοβουλευτικό, (ΦΕΚ Α' 106/24.6.1987).
33. Π.Δ. 82/2023, «Μετονομασία Υπουργείου - Σύσταση και μετονομασία Γενικών Γραμματειών - Μεταφορά αρμοδιοτήτων, υπηρεσιακών μονάδων και θέσεων προσωπικού - Τροποποίηση και συμπλήρωση του π.δ. 77/2023 (Α' 130) - Μεταβατικές διατάξεις», ΦΕΚ Α' 139/1.8.2023.
34. Π.Δ. 77/2023, «Σύσταση Υπουργείου και μετονομασία Υπουργείων – Σύσταση, κατάργηση και μετονομασία Γενικών και Ειδικών Γραμματειών – Μεταφορά αρμοδιοτήτων, υπηρεσιακών μονάδων, θέσεων προσωπικού και εποπτευόμενων φορέων», ΦΕΚ Α' 130/27.6.2023.
35. Π.Δ. 85/2022, «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε φορείς του Δημοσίου (Προσοντολόγιο-Κλαδολόγιο)», ΦΕΚ Α' 232/17.12.2022.
36. Π.Δ. 54/2018, «Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής», ΦΕΚ Α' 103/18.06.2018.
37. ΠΔ 136/2011, «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΦΕΚ Α' 267/31.12.2011.
38. ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/οικ.386/30.12.2022, «Καθορισμός του περιεχομένου των κατηγοριών στοχοθεσίας και ρύθμιση θεμάτων διαδικασίας και μεθοδολογίας καθορισμού και ανάθεσης στόχων και δεικτών μέτρησης του άρθρου 9 του Ν. 4940/2022», ΦΕΚ Β' 46/11.1.2022.
39. ΦΕΚ Β' 2123/31.12.2010, «Θέση σε ισχύ του Ειδικού Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή».
40. Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου.

Ιστοσελίδες

1. [Process of MBO \(Management by Objectives\) - Explained with Examples \(businessstudynotes.com\)](https://businessstudynotes.com)

2. [Αντίθετα τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των κρατικών δαπανών - Aftodioikisi.gr](#),
3. [What is corruption? - Transparency.org](#),
4. [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή \(hellenicparliament.gr\)](#),
5. Μπάλτα Ε., Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους: Κατά πόσο μπορεί να επιτελεί ανεξάρτητα την αποστολή του, υπαγόμενο οργανικά στη Βουλή;; διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους: Κατά πόσο μπορεί να επιτελεί ανεξάρτητα την αποστολή του, υπαγόμενο οργανικά στη Βουλή; - Syntagma Watch](#)
6. [Οι ιδρυτικές Συνθήκες | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)
7. [Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](#)
8. ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΈΚΔΟΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΠΕΡΙ ΙΔΡΥΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2016/C 203/01), διαθέσιμο σε: [EUR-Lex - 12016A/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
9. [Οι εξελίξεις μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)
10. [Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)
11. [Ιστορία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)
12. [Πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης - Consilium \(europa.eu\)](#)
13. [EUR-Lex - ec0013 - EL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
14. [Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης \(europa.eu\)](#)
15. [Οικονομική διακυβέρνηση | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)
16. [Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο με απλά λόγια - Consilium \(europa.eu\)](#)
17. [Πώς λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - Consilium \(europa.eu\)](#)
18. [Καθορισμός των προτεραιοτήτων \(europa.eu\)](#)
19. [Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων – Γενική Γραμματεία Συντονισμού \(gscg.gov.gr\)](#)

20. [Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος \(ΔΥΕ\) - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
21. [Λήξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος για την Ελλάδα χάρη στη σταθεροποίηση των οικονομικών της - Consilium \(europa.eu\)](#)
22. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_13_457
23. [Κατευθύνσεις γραμμές δημοσιονομικής πολιτικής για το 2024: Προώθηση της βιωσιμότητας του χρέους και της ανάπτυξης - Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](#)
24. [Δημιουργία ενός πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης \(europa.eu\)](#)
25. [Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης: Συμφωνία στο Συμβούλιο για τη μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων - Consilium \(europa.eu\)](#)
26. [Επιτυχία για την Ελλάδα οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ - Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών \(minfin.gov.gr\)](#)
27. [Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση \(γνωστή επίσης ως δημοσιονομικό σύμφωνο\) | EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
28. *OECD*, Government at a Glance 2021, «Classification of the Functions of Government (COFOG)». Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [Classification of the Functions of Government \(COFOG\) | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)
29. [Paris Collaborative on Green Budgeting - OECD](#)
30. [How we work - OECD](#),
31. [Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία - Consilium \(europa.eu\)](#)