

**ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΟΝ Ν. 3871/2010)**

*Νικολάου Αλ. Μηλιώνη
Συμβούλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
Επίκουρου Καθηγητή (εκλ.) Παντείου Πανεπιστημίου*

«Μιξοευρωπαϊστί τα πάντα λέγονται
Γίνονται ξεγίνονται
Μ' ευκολίες με δόσεις»

(*Οδυσσέα Ελύτη, «Μαρία Νεφέλη»*)

Εισαγωγή

Ο πρόσφατος ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ-141, Α'), προϊόν επιβεβλημένης ανάγκης και θεσμικής ωρίμανσης, επιφέρει δραστικές τροποποιήσεις στο ισχύον Δημόσιο Λογιστικό (ν. 2362/1995, ΦΕΚ- 247, Α'). Οι καινοτομίες που εισάγει η πρόσφατη δημοσιονομική μεταρρύθμιση είναι πολλές. Ο νόμος, ως σύλληψη και εφαρμογή, έχει στοιχεία της λεγόμενης νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης, που ισχύει στην αλλοδαπή. Έτσι τίθεται αναπόδραστα το ερώτημα τι σημαίνει «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση», ποια είναι τα εννοιολογικά της στοιχεία και ποια είναι η σχέση της με τη «δημοσιονομική διαχείριση» που εισάγει ο ν. 3871/2010.

Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η σημασιολογική προσέγγιση της έννοιας της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης» (*nouvelle bonne gouvernance*) απαιτεί κατάδυση σε ποικιλία κοινωνιολογικών, νομικών και οικονομικών εννοιών. Τούτο αποτελεί ένδειξη ότι το σύγχρονο δημοσιονομικό δίκαιο τείνει να απεκδυθεί τον παλαιό -τυπολατρικό και εν πολλοίς αρτηριοσκληρωτικό- χαρακτήρα του, επιχειρώντας στο εξής να αποκτήσει ευκαμψία διαδικασιών, δεχόμενο πολυσήμαντες επιδράσεις από σωρεία επιστημονικών πεδίων.

Συγκεκριμένα, η έννοια της «διακυβέρνησης», που χρησιμοποιείται στις ανθρωπιστικές επιστήμες, είναι «λέξη υποδοχέας». Αποτελεί ιδεολογικό εργαλείο για την πολιτική του ελάχιστου κράτους, σημαίνοντας κανόνες, διαδικασίες και πρακτικές, με τις οποίες ασκείται η εξουσία σε ένα δεδομένο θεσμικό πλαίσιο.

Περαιτέρω, η έννοια της «δημοσιονομικής διακυβέρνησης» τείνει να υποσκελίζει την παραδοσιακή αντίληψη των δημοσιονομικών θεσμών, που όπως και οι λοιποί κρατικοί θεσμοί, είναι μάλλον δυσπροσάρμοστοι στις πολυσύνθετες σύγχρονες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες και έχουν δημιουργηθεί για μια κοινωνία δομημένη στη βάση ενός κράτους οργανωμένου με τρόπο πυραμιδοειδή και με τον πολίτη να βρίσκεται απέναντί τους. Ήδη, όμως, έχουμε περάσει ανεπαίσθητα σε μια άλλου είδους κοινωνία, στην οποία τα κέντρα αποφάσεων -σε τοπικό, εθνικό ή διεθνές επίπεδο- τείνουν να ρυθμίζονται λιγότερο από εξουσιαστικές σχέσεις και περισσότερο από δυνατότητες συνεργασίας και κινούνται σε συμβατικό και όχι ιεραρχικό πλαίσιο. Ο δημόσιος τομέας έχει μεταβάλλει μορφή, δεδομένου ότι σήμερα η ιδιωτική πρωτοβουλία διαδραματίζει και σ' αυτόν κυρίαρχο ρόλο, με την ισχύ των νόμων της αγοράς και του ανταγωνισμού. Η εξέλιξη της αντίληψης αυτής δεν είναι συμπτωματική και τυχαία, αλλά συνοδεύεται από την εκ βάθρων αναδιοργάνωση της θεωρητικής βάσης και του θεσμικού πλαισίου του διεθνούς δημοσιονομικού οικοδομήματος.

Η «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση» δεν είναι έννοια τεχνική, καθαρή, ουδέτερη. Έχει συγκεκριμένη εννοιολογική φόρτιση και περιέχει στοιχεία πολιτικής θέσης στα κρίσιμα ζητήματα του οικονομικού προσανατολισμού του κράτους. Αντίθετα, η «διαχείριση», ως έννοια στενότερη από τη διακυβέρνηση, ενέχει στοιχεία τεχνικά και πολιτικώς ουδέτερα. Η διακυβέρνηση ενσωματώνει κριτήρια διαχείρισης που προέρχονται συγχρόνως από την ιδιωτική επιχειρηματικότητα της οικονομίας και τη δημοκρατική παράδοση της πολιτείας. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι αποτελεί την αλχημεία μεταξύ διαχείρισης και δημοκρατίας. Εδράζεται σ' αυτό που παλαιότερα ονομαζόταν «σύστημα σχέσεων μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων». Στο δίπολο δημοσιονομικής διακυβέρνησης-διαχείρισης αφενός και δημοκρατικής διακυβέρνησης αφετέρου, η δημοκρατική αρχή αυτονομία έχει υπέρτερη αξία και σ' αυτήν πρέπει να υπόκειται η δημοσιονομική διακυβέρνηση. Έτσι, η λογοδοσία των οργάνων της δημοσιονομικής διακυβέρνησης εντάσσεται στη δημοκρατική λογική και πρέπει να θεωρείται ως ένα από τα ουσιώδη στοιχεία της δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

1. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και η αρχή της αποτελεσματικότητας

Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση συνδέεται με την παραγωγικότητα του κράτους, αλλά δεν αρκείται μόνο σ' αυτήν. Εμπλουτίζεται με τα στοιχεία της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, που παραδοσιακά ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα, όπου το κέρδος αποτελεί το προέχον στοιχείο. Η αποτελεσματικότητα, με τη σειρά της, συνδέεται με την αξιολόγηση των δημόσιων και των δημοσιονομικών κρατικών πολιτικών.

Α. Από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών στην αξιολόγηση της επίδοσης της δημοσιονομικής διαχείρισης

Η αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών και της δημοσιονομικής διαχείρισης διακρίνεται α) σε «ουσιαστική», που αναφέρεται στην άμεση σχέση των αναπτυσσόμενων δράσεων και των αποτελεσμάτων τους και β) σε «αξιολογική», που αφορά στη δυνατότητα των σχεδιασμένων έργων, προγραμμάτων, δημόσιων πολιτικών και στρατηγικών να μετρούν την ουσιαστική τους αποτελεσματικότητα και αποσκοπούν στη βελτίωσή τους. Το όλο ζήτημα της αποτελεσματικότητας σχετίζεται άμεσα με την ικανότητα του διοικητικού συστήματος να στοχεύει στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Συναφώς, η στοχοθεσία ανάγεται σε συστατικό στοιχείο τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της δημοσιονομικής διαχείρισης.

1. Η ιστορική εξέλιξη της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης

Τα δημόσια οικονομικά αναπτύχθηκαν παράλληλα με την εξέλιξη του κρατικού φαινομένου με γνώμονα την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης των δημόσιων οργάνων. Η ανάπτυξη αυτή, όπως έχει επισημανθεί, διάνυσε τέσσερις κατά βάση περιόδους:

Η πρώτη περίοδος (18^{ος} αιώνας) χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι στις σχέσεις μεταξύ των δημόσιων οικονομικών και του κράτους προέχει το *πολιτικό κριτήριο*. Τούτο εξειδικεύεται με τη συμμετοχή των πολιτών στα δημόσια βάρη και την αναγνώριση δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων στους αντιπροσώπους του λαού. Πράγματι, τα δημόσια οικονομικά διαμόρφωσαν και εδραίωσαν το πολιτικό καθεστώς της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και το σύγχρονο κράτος δικαίου. Επίσημη απαρχή της ανόδου του λαού στην εξουσία αποτελεί η αναγόμενη στη βασιλεία του Ιωάννη του Ακτήμονος στην Αγγλία (έτος 1215) αρχή, που εισήχθη

στην Magna Charta Libertatum: «όχι φορολογία χωρίς αντιπροσώπευση» (no taxation without representation). Αρχή, η οποία, με κεντρικό άξονα τον συνταγματικό θεσμό του κρατικού προϋπολογισμού ως παράγοντος νομιμοποίησης των φόρων, διαμόρφωσε, στην Αγγλία και μέσω αυτής σε ευρωπαϊκό και κατόπιν σε παγκόσμιο επίπεδο, τον συνταγματικό θεσμό του Κοινοβουλίου. Ύστερα από τις επαναστάσεις του 1648 και του 1688 καθορίστηκε η ισορροπία μεταξύ αυτής της νέας εξουσίας αφενός και της βασιλικής εξουσίας αφετέρου, στα δε δεκατρία άρθρα της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων (Bill of Rights του έτους 1689) επικυρώθηκε η φορολογική εξουσία του Κοινοβουλίου, όπως περιγράφεται στη Magna Charta, απαγορεύοντας στον μονάρχη να επιβάλει φόρους ή να συγκροτεί στρατό χωρίς την έγκριση των αντιπροσώπων του λαού. Σημειωτέον, στα συστήματα που εφαρμόζεται το σύστημα των δύο Βουλών, το προϋπολογισμός ψηφίζεται από την κάτω Βουλή, πριν υποβληθεί προς ψήφιση στην άνω Βουλή. Και τούτο διότι η κάτω Βουλή θεωρείται πιο αντιπροσωπευτική της λαϊκής βούλησης.

Στη δεύτερη περίοδο (19^{ος} αιώνας) προεξάρχει *το νομικό στοιχείο* στις μεταξύ των δημόσιων οικονομικών και του κράτους σχέσεις, με την αναγνώριση της ανάγκης για έλεγχο του συνόλου των δημοσιονομικών διαδικασιών (εσόδων και δαπανών) και την καλλιέργεια του δημοσιονομικού δικαίου. Αποτέλεσμα της ενίσχυσης του νομικού στοιχείου στη σχέση δημόσιων οικονομικών και κράτους ήταν η συστηματική εγκαθίδρυση πλαισίου θεσμικού ελέγχου των δημόσιων εσόδων και δαπανών, με την δημιουργία των Ελεγκτικών Συνεδρίων και των λοιπών ανώτατων οργάνων εξωτερικού ελέγχου.

Κατά την τρίτη περίοδο (20ός αιώνας) σκοπείται *ο έλεγχος της διαχείρισης, ο περιορισμός των δαπανών και η απόδοση ευθύνης στους πολιτικούς υπευθύνους των δαπανών και τους διαχειριστές τους*. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσεται ένα ελεγκτικό πλέγμα αποτελεσματικότερο, το οποίο εκτός από τον παραδοσιακό του εξοπλισμό περί ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας των δημόσιων δαπανών, ενισχύεται από τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Τέλος, κατά την τέταρτη περίοδο που φαίνεται να προδιαγράφεται στον προσεχή χρονικό ορίζοντα (21^{ος} αιώνας) -η οποία καλείται εποχή της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης» και ανατέλλει επί των ημερών μας- το κράτος προσανατολίζεται προς μια αντίληψη *διοίκησης ολικής ποιότητας*, μιας περισσότερο αποκεντρωμένης διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, με την ενσωμάτωση των αρχών της αποδοτικότητας και ορθολογικότητας του ιδιωτικού management στη διοικητική

δραστηριότητα, λόγω «απορρύθμισης» (deregulation) ή και ιδιωτικοποίησης της δραστηριότητας αυτής.

Η Ελλάδα, στο ζήτημα ανάπτυξης του δημόσιων οικονομικών της, βρίσκεται ακόμη στον 20ό αιώνα και μάλιστα υπολείπεται στην ανάπτυξη του εύρους των δημοσιονομικών δυνατοτήτων της σε όλη την έκταση και ένταση που επέδειξαν άλλα δημοσιονομικά συστήματα. Οι αλληλοδιαδόχως ισχύσαντες κώδικες δημόσιου λογιστικού, από τον ΣΙΒ΄ του 1852 και τον ΑΥΟΖ΄ του 1887 μέχρι το ν.δ. 2712/1953, τον α.ν. 321/1968 και τον ν. 2362/1995, αποτέλεσαν ένα βραδέως εξελισσόμενο νομικό πλαίσιο, κατά το οποίο ο ασκούμενος έλεγχος ήταν τυπικός, περιορισμένος στη νομιμότητα και την κανονικότητα των δημόσιων δαπανών και λογαριασμών. Μόλις πρόσφατα εισήχθησαν οι θεσμοί της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης με τους ν. 3871/2010 και ν. 4055/2012.

2. Η έννοια της αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει αναπτυχθεί «ελεγκτική κουλτούρα». Οι υπάρχοντες ελεγκτικοί κανόνες και θεσμοί θεωρείται ότι είναι προσανατολισμένοι προς ένα τυπικό νομικισμό και μέχρι τώρα περιορίζονταν αποκλειστικά στη νομιμότητα και την κανονικότητα των δημόσιων δαπανών και λογαριασμών. Έτσι, η εισαγωγή μεθόδων αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών και δαπανών αποτελούσε πρόκληση στη μεθοδολογία του διαχειριστικού ελέγχου.

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης απολαμβάνει το τεκμήριο της νομιμότητας των ενεργειών της. Όμως, το ζητούμενο είναι η αποτελεσματικότητα των διοικητικών πράξεων. Η δημόσια διοίκηση, παραδοσιακά, λειτουργεί με κριτήριο όχι την επίτευξη κέρδους, αλλά την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Συνδέεται, δηλαδή, με τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη της την επάρκεια των οικονομικών πόρων και χωρίς να έχει πρώτιστο μέλημά της την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και την αποτελεσματική επίτευξη των τεθέντων στόχων. Οι δημόσιες υπηρεσίες ανέκαθεν είχαν ως σκοπό την παραγωγικότητα: έννοια που είναι συνδεδεμένη με την εξυπηρέτηση των αναγκών του δημόσιου συμφέροντος και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και όχι την αποτελεσματικότητα επίτευξης των στόχων τους. Εντούτοις, *συστατικό στοιχείο της έννοιας της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης πρέπει επιπροσθέτως να θεωρηθούν η αποτελεσματικότητα και η*

αποδοτικότητα αυτής. Συναφώς, οι δημόσιες υπηρεσίες, λειτουργώντας μέσα σε συνθήκες στενότητας ή και ανεπάρκειας οικονομικών πόρων, θα πρέπει να πετυχαίνουν τους στόχους τους λαμβάνοντας υπόψη το κόστος επίτευξης αυτών. Δεδομένου δε ότι η έννοια της αποτελεσματικότητας αναφέρεται στην υλοποίηση των προβλεπόμενων στόχων, αυτή λογίζεται ως ένα από τα κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής λειτουργίας.

Η έννοια της αξιολόγησης (evaluation), έχοντας ως πρότυπο τη λειτουργία και τις διοικητικές τεχνικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αποτελεί πλέον βασικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης και αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την ελευθερία δράσης και την αυξημένη ευθύνη των κρατικών οργάνων. Ως αξιολόγηση θεωρείται η συστηματική και αντικειμενική εξέταση ενός χρηματοδοτούμενου έργου ή προγράμματος, που βρίσκεται στη φάση υλοποίησης ή έχει υλοποιηθεί. Εστιάζεται στην εξέλιξη και τα αποτελέσματα του έργου ή προγράμματος, προκειμένου να διαπιστωθεί αν αυτό ήταν αποτελεσματικό, αποδοτικό, βιώσιμο και συναφές προς τους σκοπούς του.

Στην Ελλάδα, η επίτευξη της στοχοθεσίας και αύξηση της αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση υπήρξε το ζητούμενο των τελευταίων ετών. Η προσπάθεια αυτή καρποφόρησε με τον ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις». Με τον νόμο αυτό καθιερώθηκε το σύστημα της διοίκησης μέσω στόχων, με το οποίο επιδιώχθηκε η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Βάσει του συστήματος αυτού προσδιορίζονται σαφώς επιδιώξεις επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και στη συνέχεια αυτές διαχέονται με τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων στο κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο τόσο οι προϊστάμενοι όσο και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, αφού ληφθούν υπόψη και οι υπάρχοντες γενικοί ή ειδικοί δείκτες αποδοτικότητας. Ο νόμος αυτός καθιέρωσε τη μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης από ειδικές μονάδες μέτρησης, ορίζοντας συγχρόνως ότι ως αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της διοίκησης με δεδομένους πόρους και ως αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Οι εν λόγω μονάδες

ποιότητας και αποδοτικότητας συντάσσουν εκθέσεις αποτελεσμάτων των επί μέρους μετρήσεων, βάσει των οποίων συντάσσεται από τον Υπουργό Εσωτερικών έκθεση που περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των μετρήσεων και την εισήγηση για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων που στοχεύουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Η έκθεση διαβιβάζεται στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, τους αρμόδιους ή εποπτεύοντες υπουργούς, την Κ.Ε.Δ.Ε. και την Ε.Ν.Α.Ε., καθώς και τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, τους οποίους αφορά. Στις δημόσιες υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, που διακρίνονται για την αποδοτικότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών, καθώς και για την αποτελεσματικότητά τους, προβλέπεται η απονομή ειδικών βραβείων. Ο νόμος αυτός, αν και αποτελεί μια διακήρυξη προθέσεων, συνιστά στην ουσία το πρώτο βήμα για την εισαγωγή της νέας διακυβέρνησης στη ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Σημειωτέον ότι στη Γαλλία θεωρείται ότι «η έρευνα της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης είναι ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα των σύγχρονων κοινωνιών», η δε εφαρμογή της έννοιας της *évaluation* άρχισε με την από 23.2.1989 πρωθυπουργική εγκύκλιο, που αφορούσε στους τρόπους ανανέωσης των δημόσιων υπηρεσιών.

B. Η αξιολόγηση επίδοσης της δημοσιονομικής διαχείρισης

Στην μέχρι πρότινος ακολουθούμενη πρακτική από το ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα που στηριζόταν στον ν. 2362/1995 -πριν από την τροποποίησή του με τον ν. 3871/2010- δεν διακρίνονταν εύκολα οι προτεραιότητες και οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής. Κατά συνέπεια, αυτοί δεν ήταν δυνατόν να ελεγχούν και να αξιολογηθούν, εξασθενίζοντας τη συνολική δυνατότητα δημοσιονομικού προγραμματισμού.

Για πρώτη φορά το ζήτημα της αξιολόγησης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα τέθηκε με τον ν. 2469/1997 «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις», που στο άρθρο 7, υπό τον τίτλο «Αξιολόγηση δαπανών», ορίζεται ότι κάθε χρόνο το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιλέγει για εξέταση και αξιολόγηση συγκεκριμένες δαπάνες ή ομάδες ή κατηγορίες ή υποκατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού. Τα προκύπτοντα από την εξέταση αυτή συμπεράσματα αποτυπώνονται σε ειδική έκθεση, η οποία υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή. Τα συμπεράσματα αυτά λαμβάνονται υπόψη για τον εκτελούμενο κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και την κατάρτιση των

Προϋπολογισμών των επόμενων οικονομικών ετών (παρ. 1). Ειδικότερα, το Υπουργείο Οικονομικών δύναται, ειδικότερα, να προβαίνει στην αξιολόγηση των λειτουργικών δαπανών και την εξέταση του κόστους συντήρησης και λειτουργίας συγκεκριμένων υπηρεσιακών μονάδων ή και φορέων της Διοίκησης, σε σχέση με την εν γένει δραστηριότητά τους και το προσφερόμενο έργο (παρ. 2).

Η πρώτη όμως συστηματική απόπειρα για τον επανασχεδιασμό και την μετάβαση σε έναν έλεγχο των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα, με την εισαγωγή του ελέγχου απόδοσης, έγινε με την κατάρτιση και δημοσιοποίηση το έτος 2003 νομοσχεδίου με τίτλο «Συστήματα ελέγχου δαπανών, οργάνωση εσωτερικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών». Με το νομοσχέδιο αυτό επιχειρήθηκε η εισαγωγή του σχεδόν άγνωστου είδους ελέγχου της απόδοσης στην Ελλάδα, είδος που στα δημοσιονομικά συστήματα του συνόλου των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί τόπο κοινό. Η τύχη του νομοσχεδίου αυτού δεν ευοδώθηκε, αφού τούτο ουδέποτε έφθασε στη Βουλή.

Σταθμό στην εξέλιξη της δημοσιονομικής νομοθεσίας και την απαρχή της εισαγωγής της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα αποτελεί ο ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού και άλλες διατάξεις». Η θέσπιση των διατάξεων του εν λόγω νόμου, κατά την αιτιολογική του έκθεση, υπήρξε η διαπίστωση ότι οι παραδοσιακές μορφές ελέγχου των δημόσιων δαπανών από τη δημοσιονομική διοίκηση (και συγκεκριμένα ο έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των δημόσιων δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και ο έλεγχος των δημόσιων διαχειρίσεων των υπολόγων από τους οικονομικούς επιθεωρητές) αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές για την προστασία του δημόσιου χρήματος από τα φαινόμενα της σπατάλης, της απάτης και της διαφθοράς, που εκδηλώνονται στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Ως μια από τις αιτίες της κακοδαιμονίας αυτής θεωρήθηκε η παντελής έλλειψη από την εγχώρια δημοσιονομική κουλτούρα και πρακτική του κριτηρίου της αξιολόγησης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, καθώς και του ελέγχου απόδοσης των δαπανώμενων οικονομικών πόρων με βάση τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι δε μέχρι τούδε διενεργούμενοι εξωτερικοί έλεγχοι δεν λάμβαναν υπόψη τους τα διεθνή λογιστικά πρότυπα, με αποτέλεσμα τα συναγόμενα συμπεράσματα να μην ανταποκρίνονται στην πραγματική κατάσταση των ελεγχόμενων δημοσιονομικών φορέων.

Η βασική φιλοσοφία του ν. 3492/2006 δεν είναι πρωτότυπη. Επηρεάζεται από τη διεθνή εμπειρία περί εισαγωγής της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στα υφιστάμενα συστήματα. Παράλληλα, συνοδεύεται και από θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις στις μεθόδους κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, με την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Θεσμική ρύθμιση αποτελεί η ίδρυση στο τότε Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, που έχει ως αρμοδιότητα την διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και λοιπών φορέων που θα καθοριστούν με υπουργικές αποφάσεις. Ως θεσμικό οπλοστάσιο η ως άνω Γενική Διεύθυνση διαθέτει το εξειδικευμένο προσωπικό και τη χρησιμοποίηση μεθόδων και προτύπων που εφαρμόζονται από διεθνείς ελεγκτικούς οργανισμούς και με την εισαγωγή του ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

1. Η σχέση νομιμότητας και αποτελεσματικότητας

Υποστηρίζεται ότι η έννοια της αποτελεσματικότητας δεν είναι ασύμβατη με την έννοια της νομιμότητας, αλλά αποτελεί κριτήριο για την μέτρηση και τον έλεγχο των νομικών επιλογών, των κανόνων ή των θεσμών. Στο πλαίσιο αυτό, ακόμη και το μικρότερο δυνατό κόστος (χρηματικό, κοινωνικό κ.λπ.) μεταγράφεται στο δημόσιο δίκαιο, με κριτήριο την αρχή της αναλογικότητας, ως στοιχείο της νομιμότητας της κρατικής δράσης. Η μετρήσιμη αποτελεσματικότητα της δημόσιας ρύθμισης αποτελεί πηγή νομιμοποίησης της συγκεκριμένης δράσης, παράλληλα με την κλασική δημοκρατική νομιμοποίηση. Η ποιότητα μιας τεχνοκρατικά αποτελεσματικής απόφασης προσδίδει κύρος στο όργανο που τη λαμβάνει, ακόμη και αν αυτό στερείται τα εχέγγυα δημοκρατικότητας ως προς τον τρόπο επιλογής των μελών και λήψης των αποφάσεών του. Παράλληλα, η αποτελεσματικότητα αναβαθμίζεται σε παράμετρο εκτίμησης της νομιμότητας των διοικητικών αποφάσεων. Η δοκιμασία της αποτελεσματικότητας καθίσταται στοιχείο νομικής αλλά και δικανικής εκτίμησης. Και τούτο, διότι αν τα κρατικά όργανα παραλείψουν να εφαρμόσουν μηχανισμούς μέτρησης της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας, η παράλειψή τους αυτή ισοδυναμεί με παράβαση ουσιώδους τύπου.

Κατά τον έλεγχο της ουσιαστικής νομιμότητας του κρατικού μέτρου, το κριτήριο της αποτελεσματικότητας αποτελεί αυτόνομη νομική βάση και παράμετρο της αρχής της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας υπό το τρίτο στοιχείο της (ως

αναλογικότητα με στενή έννοια) έχει άμεσο ανάλογο στην αποτελεσματικότητα κόστους (cost efficiency) της Μικροοικονομικής Θεωρίας των τιμών, δηλαδή στην ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής ενός προϊόντος με δεδομένες τις τιμές των παραγωγικών συντελεστών. Σε μια διευρυμένη εφαρμογή της για την παραγωγή ενός δημόσιου αγαθού (π.χ. μια ορισμένη ποιότητα περιβάλλοντος), αποτελεσματικό είναι ένα μέτρο, αν δεν υπάρχει κανένα άλλο που μπορεί να πετύχει το ίδιο αποτέλεσμα με χαμηλότερο κόστος. Με αυτόν τον τρόπο εξοικονομούνται παραγωγικοί συντελεστές που μπορούν να διατεθούν σε άλλες χρήσεις αυξάνοντας την κοινωνική ευημερία. Κατά την άποψη αυτή, μια οικονομικώς καταστροφική ρύθμιση είναι εξ αντικειμένου εκτός ορίων εξουσιοδότησης και διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης. Η αντίληψη αυτή αποδοκιμάζει την εξουσία των δημόσιων φορέων να χρησιμοποιούν το άλλοθι της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης για να επεμβαίνουν κατά βούληση στην οικονομία. Οι συγκεκριμένοι φορείς έχουν μεν ευρεία εξουσία όταν προσδιορίζουν τους επιδιωκόμενους στόχους, όχι όμως και τα μέσα επίδιωξης των στόχων αυτών. Τα περιθώρια επιλογών τους περιορίζονται από την υποχρέωση να προκρίνουν τα πιο αποτελεσματικά μέσα παρέμβασης στην οικονομία. Στη βάση μιας ουδέτερης, δηλαδή μιας μη πολιτικά και ιδεολογικά νοθευμένης, επιστημονικής ανάλυσης, τα εργαλεία της ανάλυσης αυτής είναι από τη φύση τους αντικειμενικά, με την έννοια ότι μπορούν να χρησιμοποιηθούν ανεξαρτήτως του ύψους, στο οποίο τοποθετείται εκάστοτε ο πήχυς της κοινωνικής ευαισθησίας. Με αυτόν τον τρόπο, διαχωρίζεται η στρατηγική/πολιτική μέθοδος για τη λήψη των αποφάσεων, που άπτεται των στόχων του συστήματος, από την αμιγώς τεχνοκρατική/εμπειρική μέθοδο, που υλοποιεί και εποπτεύει την επιτυχή εφαρμογή των αποφάσεων αυτών.

Στην Ομοσπονδιακή Γερμανία, η συνταγματική εντολή (άρθρο 114 εδάφ. 2 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης) περί οικονομικής αποδοτικότητας, καθώς και οι διατάξεις του δικαίου του προϋπολογισμού ότι η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κράτη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τους τις βασικές αρχές της οικονομικής αποδοτικότητας και της φειδωλής διαχείρισης, όχι μόνο κατά την κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού αλλά και κατά την εκτέλεσή του (άρθρ. 71 BHO/LHO), δεν θεωρείται ως μια απλή επίκληση μιας δεοντολογίας πολιτικής ή ηθικής τάξης, αλλά και ως δεσμευτική επιταγή κανόνα δικαίου. Με άλλα λόγια, ο μη αποδοτικός χειρισμός της Διοίκησης που συνεπάγεται δαπάνη δεν είναι νόμιμος. Η υποχρέωση για οικονομική αποδοτικότητα αποτελεί στοιχείο του δημόσιου εσωτερικού δικαίου αλλά και θεσμική εγγύηση.

Για να καταστεί εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς διαχείρισης των πόρων της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομική ή άλλου είδους, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, εκτός και αν η δημοσιοποίησή της θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας (ν. 3871/2010, άρθρ. 1 εδάφ. γ'). Η αρχή αυτή της διαφάνειας αποτελεί μια από τις τέσσερις θεμελιώδεις αρχές του Κώδικα Διαφάνειας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, αποτελώντας συγχρόνως και διεθνή σταθερά της δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Παράλληλα, κατά τον ίδιο νόμο (άρθρ. 2 εδάφ. γ') η διαφάνεια εγγράφεται και ως γενική αρχή των δημοσιονομικών κανόνων, με την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζονται εκ των προτέρων ποσοτικοί στόχοι για μια συγκεκριμένη περίοδο.

2. Η σύγχρονη έννοια του εσωτερικού ελέγχου

Στην Ελλάδα (όπως και πριν από 2002 στις Ευρωπαϊκή Ένωση) το Ελεγκτικό Συνέδριο (όπως και ο δημοσιονομικός ελεγκτής στην Ευρωπαϊκή Ένωση) επεμβαίνει με τη θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων, που σημαίνει ότι δεν παρατηρήθηκε κάποιο σφάλμα που πλήττει τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης. Σε περίπτωση διαπίστωσης τέτοιων σφαλμάτων και τη διατύπωση αντιρρήσεων, υπάρχει ειδική διαδικασία άρσης αυτών (π.δ. 774/1980, άρθρο 21). Τούτο, όμως, καθιστά ουσιαστικά ανεύθυνο τον διατάκτη της δημόσιας δαπάνης, ο οποίος είναι δυνατόν, παρά τη διατύπωση επιφυλάξεων για τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης, να προβαίνει σ' αυτές επαφιόμενος στην κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, η ευθύνη της άρνησης επαφίεται στο ελεγκτικό όργανο, που καλείται να λαμβάνει δύσκολες αποφάσεις, ιδίως σε ζητήματα στα οποία είναι δυνατόν να διατυπωθούν περισσότερες αντίθετες απόψεις. Για τον λόγο αυτό, θεωρήθηκε ορθότερο ότι ο διατάκτης έπρεπε να καταστεί απολύτως υπεύθυνος για τις πράξεις του, ώστε να μην επαναπαύεται στους ελέγχους που θα ακολουθήσουν.

Στη νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση, το σύστημα εσωτερικού ελέγχου (internal control) ενσωματώνεται στις αρμοδιότητες του διατάκτη, ενώ ο δημοσιονομικός ελεγκτής εκτιμά εκ των υστέρων, κατασταλτικά, -και ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα του εσωτερικού ελέγχου- κατά πόσον το εφαρμοζόμενο σύστημα

εσωτερικού ελέγχου λειτουργεί ορθά και παράγει το αναμενόμενο αποτέλεσμα (internal audit). Πρόκειται για σαφώς διαφορετικές έννοιες και λειτουργίες, αν και στην ελληνική γλώσσα είναι δυσχερές να διαφοροποιηθούν ορολογικά. Ο εσωτερικός έλεγχος είναι άσκηση ενεργού διοίκησης και αποσκοπεί στην παραγωγή των αποτελεσμάτων διαχείρισης, στα οποία αποβλέπει ο διατάκτης με τη δράση του. Κατά το άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 3492/2006, το σύστημα εσωτερικού ελέγχου (internal control) είναι «το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών, των διαδικασιών και του εσωτερικού ελέγχου (internal audit), που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και τους πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας και της ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες». Αντιθέτως, ο εσωτερικός ελεγκτής (internal auditor), κατ' άρθρο 4 παρ. 2 του ίδιου ν. 3492/2006 «είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική-συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου». Ο εσωτερικός έλεγχος (audit) ασκείται μέσω της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, μιας ανεξάρτητης ελεγκτικής-συμβουλευτικής υπηρεσίας, που παρέχει διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα. Ο ως άνω εσωτερικός έλεγχος αναφέρεται στις δραστηριότητες του διατάκτη, με σκοπό να συνεπικουρήσει στη θεραπεία των αδυναμιών των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου (internal control) που αυτός εφαρμόζει. Ο εσωτερικός ελεγκτής, κατά τη διεκπεραίωση του έργου του, εφαρμόζει τη μεθοδολογία του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου, δηλαδή τους κανόνες της σύγχρονης ελεγκτικής, προγραμματίζοντας τις ετήσιες δραστηριότητές του και αποσκοπώντας στην κάλυψη της ελεγκτέας ύλης με τα λιγότερα μέσα.

Ο εσωτερικός έλεγχος (internal control) υπάγεται οργανικά στον διατάκτη και λειτουργεί για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων αυτού. Ο εσωτερικός ελεγκτής

(internal auditor) δεν αποτελεί διακεκριμένη από τον ελεγχόμενο φορέα οργανωτική μονάδα και δεν έχει αρκετή λειτουργική ανεξαρτησία έναντι του διατάκτη ως προς την κατάρτιση του προγράμματος ελέγχου, καθώς και την ελευθερία να διατυπώνει τις παρατηρήσεις του επί των ελεγκτικών ευρημάτων. Ο εσωτερικός ελεγκτής δεν ασκεί προληπτικό έλεγχο, ο οποίος ταυτίζεται με την άσκηση ενεργού διοίκησης. Ο εσωτερικός ελεγκτής, που θα ήλεγχε προληπτικά την ύλη του, μεταγενέστερα θα βρισκόταν σε κατάσταση σύγκρουσης καθηκόντων, αν θα έπρεπε να προβεί σε επανέλεγχο αυτής και διαπίστωνε ότι είχε σφάλει στην αρχική του εκτίμηση.

II. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και ο κρατικός προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός είναι το νευρικό σύστημα της κυβέρνησης και αποτελεί το εργαλείο προώθησης της αποτελεσματικής λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού. Δεδομένου ότι η διοίκηση αποτελεσμάτων δεν αναφέρεται μόνο στη μέτρηση της αποτελεσματικής εκτέλεσης ενός προϋπολογισμού, αλλά και στην προετοιμασία, την κατάρτιση και τον έλεγχο του τρόπου εκτέλεσης αυτού, η διοικητική μεταρρύθμιση προσανατολίστηκε στη διαμόρφωση και μορφοποίηση προϋπολογισμών αποτελεσμάτων (performance budgeting). Η δυναμική των ιδεών αυτών συνέτεινε να αναδυθεί η έννοια της “νέας δημόσιας διαχείρισης” (new public management), το οποίο στη συνέχεια εφαρμόστηκε από το 1960 μέχρι το 1970 σε αρκετά ευρωπαϊκά κράτη (Γαλλία, Ομοσπονδιακή Γερμανία, Ολλανδία). Κατά τον καθηγητή Σπύρο Φλογαΐτη, το new public management συνιστά την πρώτη μεταρρυθμιστική προσπάθεια που αδιαφορεί κατ’ αρχήν για την παραδοσιακή, γαλλικού τύπου, έννοια της δημόσιας υπηρεσίας. Δεν έχει κεντροευρωπαϊκές αλλά αγγλοσαξωνικές ρίζες και αποδίδει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του αμερικανικού τρόπου κοινωνικής διάρθρωσης. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι τα εξής: η τάση ανάθεσης σε ειδικές ή ανεξάρτητες αρχές διοικητικών δράσεων που παραδοσιακά ανήκαν στην κρατική διοίκηση (agencification), η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών (process re-engineering), η εισαγωγή εμπορικής σκέψης στη δημόσια διοίκηση (value for money), ο σχεδιασμός του προϋπολογισμού με βάση τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (result-oriented budgeting), η συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα (public-private partnership), το άνοιγμα των δημόσιων υπηρεσιών στον ανταγωνισμό (marketization), ο προσδιορισμός ποιοτικών δεικτών και μέτρησης αποτελεσμάτων

με βάση την επίτευξη των στόχων προκειμένου να επιτευχθεί ικανοποίηση του πελάτη (customer orientation). Συνεπώς, κρίσιμα είναι τα ζητήματα κατάρτισης ενός αποτελεσματικού προϋπολογισμού και η σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ της διοικητικής αποτελεσματικότητας και του προϋπολογισμού.

A. Η αποτελεσματικότητα ως υπέρβαση της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας

Στην ιστορική εξέλιξη της θεωρίας και εφαρμογής του προϋπολογισμού καταγράφησαν διάφοροι σταθμοί και φάσεις. Και ενώ καθεμία από αυτές έχει χαρακτηριστικά που συμπληρώνουν ή ακυρώνουν τις προηγούμενες, εντούτοις μέχρι τώρα δεν έχει γίνει η άριστη πρόταση για την κατάρτιση, την εκτέλεση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση του προϋπολογισμού του κράτους. Ειδικότερα, η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εντάσσεται στον διεθνή προβληματισμό για την ορθολογική διάρθρωση των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και συγκεκριμένα στα συστήματα σχεδίασης και προγραμματισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων ή της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων του προϋπολογισμού.

1. Τα συστήματα σχεδιασμού και προγραμματισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων

Η απόπειρα σύνδεσης των δημοσιονομικών δαπανών με τα συστήματα σχεδιασμού και προγραμματισμού, καθώς και τη διοικητική αποτελεσματικότητα, ανάγεται στο έτος 1949 και στην αμερικανική επιτροπή Hoover, η οποία είχε θέσει ως στόχο τη μετάθεση του κέντρου βάρους από την απλή χρήση των δημοσιονομικών μέσων της κυβέρνησης στις λειτουργίες, τις δράσεις, το κόστος και τα επιτεύγματά της. Η αρχή αυτή του προϋπολογισμού επιδόσεων εφαρμόστηκε για πρώτη φορά με τον Budget and Accounting Procedures Act του 1950.

Η μέθοδος σύνδεσης των δημόσιων δαπανών με τη διοικητική αποτελεσματικότητα στηρίζεται στην αμερικανική εμπειρία των συστημάτων σχεδίασης και προγραμματισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων (Planning, Programming and Budgeting System, ή P.P.B.S.) του Υπουργού Άμυνας των Η.Π.Α Mac Namara. Στην ιδεατή του εκδοχή το σύστημα της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων του προϋπολογισμού συνδυάζει τον προϋπολογισμό των προγραμματιζόμενων έργων με την *ανάλυση κόστους-οφέλους* (cost benefit analysis).

Το αμερικανικό «Σύστημα Σχεδιασμού – Προγραμματισμού - Προϋπολογισμού» (Planning - Programming - Budgeting - System) αποσκοπεί κυρίως στην καλύτερη πληροφόρηση της πολιτικής εξουσίας επί των διαφόρων προτάσεων δαπανών, ώστε να διευκολύνει τη λήψη ορθολογικότερων αποφάσεων για το είδος και την έκταση των δαπανών που πρόκειται να διενεργηθούν. Στηρίζεται δε στη λογική ότι τα οικονομικά μέσα που διατίθενται από το Κράτος είναι περιορισμένα, η δε ζήτηση αυτών για ανάληψη κρατικών δραστηριοτήτων υπερβαίνει πάντα την προσφορά. Για τον λόγο αυτόν ανακύπτει το πρόβλημα της επιλογής του είδους και της έκτασης των κρατικών δραστηριοτήτων που πρόκειται να αναληφθούν. Οι κρατικές δραστηριότητες αποβλέπουν στην πραγματοποίηση ορισμένων στόχων, οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να αναληφθούν όλοι συγχρόνως, αφού τα δημοσιονομικά μέσα για την υλοποίησή τους είναι περιορισμένα. Έτσι, ιεραρχούνται οι στόχοι και οι μέθοδοι, που διευκολύνουν την επιλογή μέσα στο πλαίσιο που θέτουν τα περιορισμένα δημοσιονομικά μέσα. Αυτό απαιτεί την εγκατάλειψη του προϋπολογισμού κονδυλίων, την ομαδοποίησή τους κατά δραστηριότητα και τη σύνταξη προϋπολογισμού προγραμμάτων κατά δραστηριότητα.

Στη συνέχεια, το 1971 ο πρόεδρος Νίξον στις Η.Π.Α. υιοθέτησε τη «Διοίκηση Μέσω Στόχων» ως μεθοδολογία προγραμματισμού και στοχοθεσίας, με απώτερη επιδίωξη την ενίσχυση του ορθολογισμού στη λήψη των αποφάσεων και τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης. Πάντως, ο ρόλος της Διοίκησης μέσω στόχων στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, όπου εφαρμόστηκε, παραμένει αδιευκρίνιστος. Η διοίκηση μέσω στόχων χρησιμοποιήθηκε κυρίως ως συστατικό στοιχείο των πολιτικών προσανατολισμού των δημόσιων υπηρεσιών με μετρήσιμα αποτελέσματα. Έτσι, η διοίκηση μέσω στόχων δεν μπορεί να αποτελέσει εργαλείο προϋπολογισμού *per se*.

Μετά το σκάνδαλο Watergate, η προεδρία J. Carter έθεσε τέρμα στη λογική της διοίκησης μέσω στόχων, με την εμφάνιση μιας αμιγώς προϋπολογιστικού χαρακτήρα τεχνικής, του «Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης» (Zero Based Budgeting). Στρατηγικός σκοπός της εισαγωγής της τεχνικής αυτής ήταν η βελτιστοποίηση των όρων αξιοποίησης των διαθέσιμων δημοσιονομικών πόρων. Η εφαρμογή της είχε σκοπό να καταδείξει σε όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις για τη χρηματοδότηση των δημόσιων πολιτικών ότι επιβάλλεται η αποφυγή της σπατάλης από τη χρηματοδότηση επικαλυπτόμενων δημόσιων πολιτικών ή προγραμμάτων. Ο πυρήνας της εν λόγω τεχνικής βρίσκεται στην κατάρτιση ενός προϋπολογισμού που

αναφέρεται στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών και την περιστολή κάποιων προγραμμάτων. Ο «Προϋπολογισμός Μηδενικής Βάσης» χαρακτηρίζεται από τη λογική του προϋπολογισμού «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up budgeting), διαιρώντας μια δημόσια υπηρεσία σε «μονάδες απόφασης» και διαμορφώνοντας για την καθεμιά το δικό της «πακέτο αποφάσεων».

2. Η μέθοδος της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων του προϋπολογισμού

Στη Γαλλία, σταθμό στην ιστορική εξέλιξη της θεωρίας για τον προϋπολογισμό, κατά την δεκαετία του 1960, υπήρξε η μέθοδος της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων του προϋπολογισμού (Rationalisation des choix budgétaires, R.C.B.). Η λογική κατάρτισης ενός προϋπολογισμού με την ανωτέρω μέθοδο της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων αναφέρεται στο ότι: α) μέσω του σχεδιασμού αποσαφηνίζεται η επιδιωκόμενη στοχοθεσία και αποφασίζονται τα προγράμματα, που με τον καλύτερο τρόπο είναι δυνατόν να εξασφαλίσουν την επίτευξη των στόχων αυτών, β) μέσω του προγραμματισμού επιδιώκεται η διαμόρφωση αξιόπιστου χρονοδιαγράμματος δράσης, όπως επίσης και η διοίκηση των αναγκαίων αρμοδιοτήτων για την επίτευξη των αναγκαίων καθηκόντων για την επίτευξη των προγραμματισμένων στόχων και γ) μέσω του προϋπολογισμού οι στόχοι και τα προγράμματα μετατρέπονται σε πόρους. Κατά τον καθηγητή Paul Amssek, ως «planning» θεωρείται ο σαφής καθορισμός των στόχων (objectifs), που το κράτος προτίθεται να πραγματοποιήσει μακροπρόθεσμα, συνιστώντας, με άλλα λόγια, τη «διοικητική στρατηγική» ως «programming» θεωρείται η ανεύρεση των αποτελεσματικότερων μέσων για την επίτευξη των ήδη καθορισθέντων στόχων, συνιστώντας τη «διοικητική τακτική» ως «budgeting» θεωρείται ο ετήσιος καθορισμός του ύψους των πιστώσεων που εγγράφονται στον κρατικό προϋπολογισμό και οι οποίες αφορούν στην πραγματοποίηση συγκεκριμένου προγράμματος και επιτρέπει την πραγματοποίηση του προγράμματος αυτού. Βέβαια, η έννοια της «Rationalisation des choix budgétaires» ανταποκρίνεται σε μια εκ των προτέρων αξιολόγηση, ενώ η κατά κυριολεξία έννοια της αξιολόγησης είναι συμφυής με την εκ των υστέρων (ex post) αξιολόγηση. Η μέθοδος αυτή ανταποκρίθηκε στις φιλοδοξίες των εφαρμοστών της και εγκαταλείφθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, με την εμφάνιση των δημόσιων ελλειμμάτων.

Στην Ελλάδα η δημοσιονομική αρχή του ελέγχου της νομιμότητας και κανονικότητας των δημόσιων δαπανών και η έμφαση στους προληπτικούς ελέγχους δεν είναι πλέον αυτονόητη. Τούτο, εξάλλου, αποδεικνύει και η ευρωπαϊκή εμπειρία, όπου τα δημοσιονομικά συστήματα που στηρίζονταν στον λεγόμενο δικαστικό προληπτικό έλεγχο, όπως η Ιταλία, η Πορτογαλία, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο, μεταβλήθηκαν εκ βάθρων ή καταργήθηκαν, με εναπομείναντες υπερασπιστές των θεσμικών μετόπισθεν την Ελλάδα, στην οποία, μετά την ισχύ του ν. 3871/2010 έγινε προσπάθεια περιορισμού και εξορθολογισμού του προληπτικού ελέγχου από 1.1.2012 (π.δ. 136/2011, ΦΕΚ-267/31.12.2017, Α'). Η δημοσιονομική διοίκηση (το Υπουργείο Οικονομικών) και η δημοσιονομική δικαιοσύνη (το Ελεγκτικό Συνέδριο) διασπάζουν πλέον τις πάγιες και ήδη πεπαλαιωμένες αρχές δράσης τους, υπακούοντας στα διεθνή κελεύσματα και προβαίνοντας σε αξιοσημείωτες τομές που στοχεύουν στην εγκαθίδρυση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (ν. 3492/2006, ΦΕΚ-210, Α' και ν. 4055/2012, ΦΕΚ-51, Α', άρθρο 80).

Ο εννοιολογικός καθορισμός της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης -ως έλεγχος της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας- δεν επιτεύχθηκε, αλλά απλώς περιγράφηκε από την επιστήμη. Οι Γερμανοί θεωρητικοί άλλοτε υποστηρίζουν ότι πρόκειται για την λεγόμενη «υγιή διαχείριση», άλλοτε προτείνουν ως αντίστοιχη έννοια τη σκοπιμότητα της δαπάνης. Σιωπηρά, πάντως, έχει γίνει αποδεκτό ότι χρηστή δημοσιονομική διαχείριση είναι η οικονομική διαχείριση που ασκεί ο καλός οικογενειάρχης. Η περιγραφή των εννοιών αυτών επιχειρήθηκε από τον ν. 3871/2010, ο οποίος στο άρθρο 1 ορίζει ότι η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης, μεταξύ των οποίων πρώτη αναφέρεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κατά την οποία η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η αρχή αυτή εξειδικεύεται: α) Στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται εγκαίρως, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και την καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων. β) Στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των

επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων. γ) Στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης αποσκοπεί, κατ' αρχήν, στην εξακρίβωση του αν και μέχρι ποιο βαθμό επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος σκοπός. Για τον λόγο αυτό χρησιμοποιείται η μέθοδος *ανάλυσης των συστημάτων*, δηλαδή της εσωτερικής δομής της ελεγχόμενης δημόσιας υπηρεσίας, με βάση την οποία αυτή λαμβάνει και εκτελεί τις αποφάσεις της, καθώς και η εξέταση του εσωτερικού ελέγχου που αυτή εφαρμόζει. Τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν υιοθετήσει όλα ανεξαιρέτως τα Ελεγκτικά Συνέδρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τελευταίο επιμηθέα το ελληνικό (άρθρο 80 ν. 4055/2012, ΦΕΚ-51, Α').

Παράλληλα, εισάγεται μια ευρεία επέκταση της ευθύνης και της συνεπακόλουθης λογοδοσίας (accountability) των υπουργών και των υψηλόβαθμων δημόσιων λειτουργών επί της διαχείρισης των δημόσιων οργανισμών που διευθύνουν. Η δε απόδοση ευθύνης των οργάνων του δημόσιου οικονομικού συστήματος εντάσσεται σε μια ευρύτερη δημοκρατική λογική. Επ' αυτού, οι διεθνείς οργανισμοί (το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και η Παγκόσμια Τράπεζα) στις συστάσεις που απευθύνουν στα κράτη-μέλη επιμένουν να αναφέρουν τη δημοκρατική διάσταση της λογοδοσίας των δημόσιων οργάνων. Η δε απόδοση ευθυνών των δημόσιων αρχών πρέπει να εκληφθεί ως ένα από τα στοιχεία της δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

Με δεδομένο τον επιδιωκόμενο μετασχηματισμό του ρόλου των προϊσταμένων των δημόσιων υπηρεσιών σε επιτελικά στελέχη που, όπως οι managers των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και καταστρώνουν στρατηγικό πρόγραμμα με στόχους και χρονοδιάγραμμα επίτευξης ορισμένων αποτελεσμάτων, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος, η λογοδοσία αναδεικνύεται σε κεντρική συνιστώσα των δημόσιων πολιτικών που αποσκοπούν στην αναμόρφωση της δημόσιας γραφειοκρατίας. Και τούτο, διότι η λογοδοσία των δημόσιων οργάνων ενισχύει τη διαφάνεια και την αμεροληψία της δράσης τους και συντείνει στην αποφυγή εκδήλωσης φαινομένων κακοδιαχείρισης της εξουσίας και βελτιώνει την ποιότητα και αποτελεσματικότητα στο πλαίσιο του δημόσιου management και της διοικητικής ηθικής. Η ελεγκτική διάσταση της λογοδοσίας επικεντρώνεται στην παρεμπόδιση εκδήλωσης φαινομένων κατάχρησης.

Στο πλαίσιο ενίσχυσης της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, ο ν. 3871/2010, στο άρθρο 1 περ. β', εισάγει την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση ασκούν τις αρμοδιότητές τους με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αειφορίας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

B. Η αποτελεσματικότητα ως κριτήριο της μεθόδου κατάρτισης του προϋπολογισμού

Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση περιορίζει τους πολλαπλούς ελέγχους της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας, καθόσον αυτοί αφενός δημιουργούν φαινόμενα γραφειοκρατίας, χωρίς όμως να διασφαλίζουν τη διαχείριση από τη σπατάλη, τη διαφθορά και την απάτη. Στο πλαίσιο αυτό εισάγονται έλεγχοι τριών βαθμίδων, και ειδικότερα: α) έλεγχοι νομιμότητας που διενεργούνται από τους ίδιους τους φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων, β) εσωτερικοί έλεγχοι που αποσκοπούν στον εντοπισμό των προβλημάτων λειτουργίας του κάθε φορέα και υποβάλλουν προτάσεις για την επίλυσή τους και γ) εξωτερικοί έλεγχοι που είναι κατασταλτικοί, διενεργούνται από ανεξάρτητους φορείς και στοχεύουν στον έλεγχο της σκοπιμότητας και αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και των δράσεων σε όλα τα στάδια υλοποίησής τους.

Με τον τρόπο αυτόν οι υπουργοί αποκτούν μεγαλύτερη ευελιξία και αυτονομία στην κατανομή των πιστώσεων αλλά και αυξημένες ευθύνες. Διαθέτουν πλέον αρμοδιότητα για την παρακολούθηση της πορείας των προγραμμάτων και την επιτυχία των στόχων που ανέλαβαν, για την αξιολόγηση του έργου τους και τη λογοδοσία των επιδόσεών τους και τέλος για την ανάληψη των βελτιωτικών μέτρων των επιδόσεών τους.

Παράλληλα, η Βουλή αποκτά ουσιαστικές αρμοδιότητες δημοσιονομικού και πολιτικού ελέγχου. Προβαίνει σε έλεγχο και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των κυβερνητικών πολιτικών. Οι μετρήσιμοι στόχοι, οι δείκτες επιδόσεων και ο νέος τρόπος λογιστικής απεικόνισης των δοσοληψιών διευκολύνουν και απλοποιούν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη δημοκρατία. Οι υπουργοί

δημοσιεύουν μέσω διαδικτύου τους προϋπολογισμούς τους, τις εισηγητικές εκθέσεις τους, τις επιδόσεις τους και τα αποτελέσματά τους.

Στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης που εισάγει ο ν. 3871/2010 αποτελούν οι ρυθμίσεις των άρθρων 6Α, 6Β, 6Γ και 6Δ αυτού, που θεσμοθετούν για πρώτη φορά το *Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής*, το οποίο περιέχει τους μεσοπρόθεσμους στόχους της Γενικής Κυβέρνησης και των επιμέρους φορέων της. Οι στόχοι που θέτει το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, χρονικά προσδιορισμένοι και περιεκτικοί. Επίσης, τούτο πρέπει να περιέχει την περιγραφή των μακροχρόνιων εξελίξεων και προοπτικών, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσμάτων για τα δύο προηγούμενα έτη και των προβλέψεων για το τρέχον έτος, το έτος του προϋπολογισμού και τα επόμενα τρία έτη. Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής υποβάλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών στο Υπουργικό Συμβούλιο για έγκριση το αργότερο μέχρι τις 15 Απριλίου και κατατίθεται στη Βουλή για ψήφιση μέχρι τις 15 Μαΐου.

Ο νέος θεσμός του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής εντάσσεται στην πολυετή προσέγγιση των δημόσιων δαπανών. Η εισαγωγή του πολυετούς αυτού πλαισίου δεν οδηγεί στην εγκατάλειψη της αρχής του ενιασίου του προϋπολογισμού. Ο σεβασμός των δημοσιονομικών αυτών δεσμεύσεων για περισσότερα έτη ουσιαστικά είναι προϊόν πολιτικής θέλησης, που κατοχυρώνει νομικά δεσμευτικούς κανόνες, διασφαλίζοντας την άσκηση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης σ' ένα νομοθετημένο κανονιστικό πλαίσιο και την ασφάλεια δικαίου και συμβάλλοντας στην τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.

Επίσης, ο ν. 3871/2010 στο άρθρο 12, που προσέθεσε το άρθρο 8B στο άρθρο 12 του ν. 2362/1995, ορίζει ότι στο πλαίσιο των γενικών αρχών της δημοσιονομικής διαχείρισης, το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, υποχρεούνται να παρέχουν τις απαιτούμενες πληροφορίες στο *Γραφείο Προϋπολογισμού* που ιδρύθηκε στη Βουλή με τροποποίηση του Κανονισμού της, για την ενημέρωσή της και την υποβοήθηση του έργου της. Η ανεξάρτητη αξιολόγηση, σύμφωνα με την οποία το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής πραγματοποιεί έλεγχο συμμόρφωσης ως προς την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, εγγράφεται ως μια από τις γενικές αρχές των δημοσιονομικών κανόνων (ν. 3871/2010, άρθρ. 2 εδάφ. δ).

Κατά την έκθεση συμβούλων του ΟΟΣΑ, που πραγματοποιήθηκε στις 22 – 25.2.2010, στο πλαίσιο συνεργασίας του εν λόγω Οργανισμού με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, είχε οριστεί ότι η Βουλή πρέπει να αναλάβει έναν ουσιαστικότερο ρόλο στην επισκόπηση του προϋπολογισμού, γεγονός που θα υποστηριχθεί με την πρόσβαση αυτής σε αναλυτικές πηγές που θα της παρέχει μια μονάδα προϋπολογισμού της Βουλής. Το Γραφείο αυτό, κατά την εν λόγω έκθεση, στελεχώνεται από μια μονάδα ερευνητών μέσα στη Βουλή. Το προσωπικό προσφέρει ανεξάρτητο έλεγχο της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των εκτιμήσεων του κρατικού προϋπολογισμού, η δε παρουσίαση του προϋπολογισμού βάσει προγραμμάτων παρέχει η Βουλή πληροφορίες με μεγαλύτερη διαφάνεια. Η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού πρέπει να παρέχει στόχους προγραμμάτων και δείκτες απόδοσης. Και τούτο, πρέπει να χρησιμεύει ως βάση για κοινοβουλευτικό έλεγχο των προγραμμάτων.

Η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση (2007-2008) μπορεί να μην ευδοκίμησε σε ολόκληρο το εύρος των φιλοδοξιών της, πλην όμως μεταξύ των ευάριθμων διατάξεων που αναθεωρήθηκαν περιλαμβάνοντα και τα δύο εδάφια που προστέθηκαν στο άρθρο 79 παρ. 1 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται η ψήφιση του προϋπολογισμού από τη Βουλή, βάσει των οποίων το Σώμα μπορεί να υποβάλει προτάσεις τροποποίησης επιμέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού, οι οποίες τίθενται σε ψηφοφορία, εφόσον όμως οι τροποποιήσεις αυτές δεν επιφέρουν αλλαγές στο σύνολο των εσόδων και των δαπανών του Κράτους, ενώ παράλληλα στον Κανονισμό της Βουλής προβλέπεται ειδική διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Οι συνταγματικές αυτές μεταβολές αποτελούν στοιχεία ενισχυτικά τόσο της εποπτικής όσο και της ελεγκτικής λειτουργίας της Βουλής, καθώς το Σώμα αποκτά λόγο επί της δημοσιονομικής διαχείρισης τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού όσο και εφαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ήδη, η έκθεση του ΟΟΣΑ του 2008 είχε επισημάνει την ανάγκη ενίσχυσης του Κοινοβουλίου στη διαβούλευση για τον κρατικό προϋπολογισμό πριν από την ψήφισή του, προκειμένου να εξασφαλιστεί αρκετός χρόνος για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο με την κατάθεση του προϋπολογισμού τουλάχιστον προ τριμήνου από την έναρξη του οικονομικού έτους, να θεσπιστεί σύστημα που να παρέχει στους βουλευτές τη δυνατότητα ανάλυσης των στοιχείων του προϋπολογισμού και τέλος να

ενισχυθεί ο ενδιάμεσος έλεγχος του προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.

Η μεταβολή αυτή συνιστά την έκφανση της γενικότερης αλλαγής των αντιλήψεων στα αντιπροσωπευτικά πολιτικά συστήματα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΗΠΑ, με ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου ως προς τη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού, ώστε αυτή να μη εξαντλείται σε μια ανταλλαγή πολιτικών θέσεων εντός του Κοινοβουλίου, χωρίς επίδραση επί του ίδιου του προϋπολογισμού.

Η αναγκαιότητα της ουσιαστικής παρεμβατικής αρμοδιότητας της Βουλής στη διαμόρφωση των δεδομένων του προϋπολογισμού έγκειται ακριβώς στη σημασία που έχει ο προϋπολογισμός ως επίκεντρο του δημοσιονομικού συστήματος ενός κράτους. Με τον τρόπο αυτό η Βουλή αποκτά λόγο επί της δημοσιονομικής διαχείρισης τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού όσο και εφαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής.

1. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων

Η διαμόρφωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων καθίσταται επιτακτική, τόσο λόγω του ύψους των δημόσιων ελλειμμάτων, όσο και της μειωμένης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τον δημόσιο τομέα. Εξαιτίας των αιτίων αυτών, κατά τη δεκαετία του 1990, γεννήθηκε η ιδέα της διαμόρφωσης ενός προϋπολογισμού προσανατολισμένου στην επίτευξη των προγραμματισμένων στόχων και αποτελεσμάτων. Το ζήτημα που αναφύεται, εν προκειμένω, είναι η κατανομή των ήδη ανεπαρκών πόρων σε επιλεγμένους για χρηματοδότηση σκοπούς.

Αν και δεν υπάρχει ενιαίος τρόπος ορισμού της έννοιας του προϋπολογισμού προγραμμάτων ως «προϋπολογισμός προγραμμάτων» -που απαντάται ενδεικτικά και με τους όρους «προϋπολογισμός στόχων» ή «προϋπολογισμός μέτρησης των επιδόσεων» ή «προϋπολογισμός που συσχετίζει τους πόρους που διατίθενται με μετρήσιμα αποτελέσματα» - δεν αποτελεί απλώς μια άλλη τεχνική στο μοντέλο κατάρτισης του προϋπολογισμού, αλλά για μια διαφορετική αντίληψη σε ολόκληρο το σύστημα διαχείρισης των δημόσιων πόρων. Επιχειρείται, με τον τρόπο αυτόν, η υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων (performance budgeting) και εστιάζεται προς την επίδοση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων και στα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Είναι, δηλαδή, το σύστημα κατάρτισης προϋπολογισμού, στο οποίο δεν απεικονίζονται ορισμένοι αριθμοί, αλλά οι οικονομικοί πόροι συνδέονται

οργανικά με πολιτικούς στόχους και αποτελέσματα. Τούτο σημαίνει ότι μεταφράζονται επιλεγμένες κυβερνητικές πολιτικές σε προγράμματα και δράσεις και τα παρακολουθεί με βάση εκπεφρασμένους στόχους και δείκτες αποτελεσμάτων. Αποτελεί, παράλληλα, το εργαλείο διασύνδεσης των διαθέσιμων πόρων με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Ο μέχρι τώρα ισχύων τρόπος κατάρτισης του προϋπολογισμού γίνεται με τη μορφή παράθεσης των δαπανών με τη μορφή κονδυλίων. Ο προϋπολογισμός κονδυλίων, βασιζόμενος στην οικονομική (λογιστική) ταξινόμηση (κατηγορίες δαπανών), δεν απεικονίζει με σαφήνεια τις πολιτικές και τις δράσεις που χρηματοδοτούνται, καθώς και τους φορείς που τις υλοποιούν. Δεδομένου δε ότι σε αρκετές κρατικές πολιτικές είναι δυνατόν να εμπλέκονται περισσότεροι φορείς, η ασυντόνιστη συναρμοδιότητα πολλών φορέων δημιουργεί επικαλύψεις, σπατάλη πόρων και μειωμένη αποτελεσματικότητα. Επίσης, δεν γίνεται επαρκής αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγονται από τις δημόσιες πολιτικές, διότι οι αξιολόγηση γίνεται αποτελεσματικά, ασυστηματοποίητα και χωρίς να συνδέεται άμεσα με τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους που διατίθενται. Δεν παρέχει πληροφορίες περί του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, δηλαδή περί του τελικού προϊόντος που θα παραχθεί από τις διενεργούμενες δαπάνες, ο προϋπολογισμός κονδυλίων αντικαθίσταται από ιεραρχικά δομημένους στόχους που εμπεριέχουν τις πολιτικές προτεραιότητες της κυβέρνησης και αναλύονται σε έργα με μετρήσιμα αποτελέσματα με δείκτες επιδόσεων, που παρακολουθούνται αναλυτικά μέσω του προϋπολογισμού.

Η υπέρβαση αυτή πραγματοποιείται με τη μετάβαση από την κλασική μορφή του προϋπολογισμού κονδυλίων (*expeditures oriented budgeting*) στα συστήματα προϋπολογισμού που προσανατολίζονται στην απόδοση των χρηματοδοτούμενων πολιτικών (*performance oriented budgeting*). Απεναντίας, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων εστιάζει στο είδος των πολιτικών και την απόδοσή τους και έχει ως κύριο σημείο αναφοράς τη λειτουργική ταξινόμηση (πολιτικές και δράσεις που τις υλοποιούν). Οι πληροφορίες για τις κατηγορίες των χρηματοδοτούμενων δαπανών στην περίπτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν είναι αναλυτικές, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του προϋπολογισμού κονδυλίων, αλλά περιορίζονται σε βασικές κατηγορίες, καθόσον η περαιτέρω ανάλυση των πιστώσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του κάθε φορέα, ενδεχομένως σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών, που καθορίζει τους κανόνες κατανομής και διαχείρισής τους. Δεδομένου ότι η βασική δόμηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στηρίζεται στη

λειτουργική ταξινόμηση, οι πληροφορίες για τις χρηματοδοτούμενες πολιτικές είναι πληρέστερες, ενώ σημαντικό ρόλο επιτελούν οι πληροφορίες που διευκολύνουν την αξιολόγηση των κρατικών δράσεων. Το Υπουργείο Οικονομικών δεν επιτελεί πλέον ρόλο συγκεντρωτικό κατά την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά αναλαμβάνει απλώς ρόλο επιτελικό, δίνοντας έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των φορέων, μετακυλίνοντας τη διαχείριση των πόρων στους αρμόδιους φορείς που αποκτούν ευελιξία στην κατανομή και ανακατανομή τους, αλλά συγχρόνως επιβάλλουν αυστηρούς κανόνες σε ό,τι αφορά τα συνολικά όρια δαπανών που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο για κάθε τομέα πολιτικής ανά φορέα.

Οι πολιτικοί στόχοι και οι κυβερνητικές λειτουργίες αναλύονται συνήθως σε τριετή χρονικό ορίζοντα και καταχωρίζονται σ' αυτόν με τη μορφή προγραμμάτων (π.χ. άμυνα, εξωτερικές υποθέσεις, θησαυροφυλάκιο, δικαιοσύνη, δράσεις για τον άνθρωπο και περιβάλλον) που με τη σειρά τους αναλύονται σε άξονες, έργα και δράσεις του κράτους, που συνδέονται ιεραρχικά μεταξύ τους.

Η κατάταξη αυτή των κρατικών δαπανών μας πληροφορεί για τους σκοπούς για τους οποίους δαπανάται το δημόσιο χρήμα, παρέχοντας στοιχεία εκτίμησης του κόστους κάθε λειτουργίας ή δραστηριότητας του κράτους. Επίσης, διευκολύνει την εκτίμηση του αποτελέσματος ή και του οφέλους κάθε κρατικής δραστηριότητας, επιτρέποντας τη σύγκριση κόστους και αποτελέσματος κάθε κρατικής δραστηριότητας και τη συναγωγή συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα ή και τη σκοπιμότητά τους, με απώτερο στόχο την ιεράρχηση των προγραμμάτων δαπανών από άποψη σημασίας και αποτελεσματικότητας

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι ιεραρχικά δομημένος σε τρία επίπεδα: Στο ανώτερο ανήκουν *οι λειτουργίες*, που αντιπροσωπεύουν τις βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες. Στο μεσαίο επίπεδο ανήκουν *τα προγράμματα* που ομαδοποιούν τις δαπάνες πολλών φορέων που επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό και αντιπροσωπεύουν τις ενέργειες που θα πραγματοποιηθούν για την εξυπηρέτηση των κυβερνητικών προτεραιοτήτων και είναι κατανεμημένα στα υπουργεία. Στο κατώτερο επίπεδο ανήκουν *οι δράσεις*, που αντιπροσωπεύουν τις ενέργειες του υπουργείου για την υλοποίηση του αντίστοιχου προγράμματος.

Το υπουργεία υλοποιούν συγκεκριμένο αριθμό προγραμμάτων και δράσεων, που καθορίζονται με βάση τις επιχειρησιακές προτάσεις τους προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Εξαρχής, διαθέτουν ένα ανώτατο όριο δαπανών για μια τριετία που δεν μπορούν να το υπερβούν. Κάθε αύξηση που εγκρίνεται από ένα υπουργείο σημαίνει

περικοπή χρηματοδότησης από άλλο υπουργείο και γι' αυτό απαιτείται έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο προϋπολογισμός έχει σταθερό συνολικό ύψος δαπανών μέσα στην τριετία.

Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων συντάσσονται για μακρά χρονικά διαστήματα ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση έργων που η κατασκευή τους διαρκεί πολλά χρόνια. Ως πρόσθετο πλεονέκτημά τους θεωρείται η ευελιξία που διαθέτουν κατά τη λήψη των αποφάσεων από τα διοικητικά όργανα. Έχουν, όμως, το μειονέκτημα ότι περιορίζουν σημαντικά τη δυνατότητα άσκησης αυστηρού ελέγχου. Ως εκ τούτου, κατά τον καθηγητή Δ.Π. Καράγιωργα, η λύση που να εξασφαλίζει τόσο την ευελιξία όσο και τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως π.χ. ο προϋπολογισμός που θα συνδύαζε στοιχεία και των δύο κατηγοριών, όπως ο προϋπολογισμός που θα περιλάμβανε προγράμματα δαπανών και κάθε πρόγραμμα θα περιείχε κονδύλια κατά είδος δαπάνης (π.χ. αστυνομική προστασία: αμοιβές προσωπικού, καύσιμα, ενοίκια, επενδύσεις κ.λπ.).

Στην Ελλάδα, η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων εφαρμόστηκε πιλοτικά από τον προϋπολογισμό 2008 (λειτουργία 05 «Πολιτισμός – Θρησκεία – Αθλητισμός», ενώ ήδη από το 2002 με σχετική έκθεση του βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών είχε γίνει πρόταση εισαγωγής της μεθόδου αυτής.

Ο ν. 3871/2010 δεν προέβη στην εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Απεναντίας, υιοθέτησε τη σύγχρονη διεθνή πρακτική που διατηρεί μεν τον προϋπολογισμό κονδυλίων, τείνει όμως να υπερβεί το πρόβλημα που γενετικά ενυπάρχει στον προϋπολογισμό αυτό και που εξειδικεύεται στη συνεχή άσκηση υπουργικών πιέσεων για την αύξηση του ύψους των κονδυλίων. Έτσι, ακολουθήθηκε η «μέθοδος του καθορισμού εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης» (top-down budgeting) (άρθρο 6^Ε ν. 3871/2010). Κατά τη μέθοδο αυτή, ανάλογα με το συνολικό ύψος των διαθέσιμων πόρων καθορίζονται και τα ανώτατα όρια των δαπανών για κάθε τομέα δραστηριότητας. Αποτελεί δε ευθύνη των υπουργών η τήρηση των ανώτατων αυτών ορίων, με τη δυνατότητα ανάπτυξης πρωτοβουλιών για την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών τους, αρκεί βεβαίως να δεσμεύονται από μετρήσιμους στόχους και επιτευχθέντα αποτελέσματα. Η μέχρι τώρα ισχύουσα μέθοδος (bottom-up budgeting) παρείχε στο Υπουργείο Οικονομικών τη δυνατότητα να συλλέγει τις προτάσεις των επί μέρους υπουργείων και των λοιπών δημόσιων οργάνων για το ύψος των αιτούμενων δαπανών και να προβαίνει σε διαπραγματεύσεις για την επίτευξη ενός

εύλογου ύψους αυτών. Με την εισαγόμενη «μέθοδο του καθορισμού εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης» (top-down budgeting), ο Υπουργός Οικονομικών αποκτά μια στρατηγική κυριαρχία επί των λοιπών υπουργείων και παύει να αποτελεί τον διαπραγματευτικό φορέα για τον καθορισμό του ύψους των αιτούμενων δαπανών. Η ύπαρξη ενός ανώτατου ορίου δαπανών για κάθε υπουργείο παρέχει στους υπουργούς το κίνητρο να εξετάσουν τη δυνατότητα ανακατανομής των πιστώσεων ως πηγή χρηματοδότησης για νέες πρωτοβουλίες-δράσεις εντός του τομέα ευθύνης τους, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό την τάση υποβολής μη ρεαλιστικών προτάσεων στον προϋπολογισμό. Η μέθοδος αυτή, με την υποδηλούμενη προϋπόθεση λειτουργίας του περί ενός μικρότερου δημόσιου τομέα, εντάσσεται στη δυναμική της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

2. Το γαλλικό παράδειγμα: Ο Οργανικός Νόμος για τον Νόμο περί Προϋπολογισμού (LOLF)

Το τελευταίο στάδιο της ευρύτερης διαδικασίας εκσυγχρονισμού του γαλλικού δημοσιονομικού δικαίου συντελέστηκε το 2001 με την ψήφιση του «Οργανικού Νόμου για τον Νόμο περί Προϋπολογισμού» (Loi Organique des Lois des Finances, LOLF). Ο νόμος αυτός, που ισχύει από το 2006, αποτελεί το δραστικότερο σύγχρονο εργαλείο της γαλλικής δημοσιονομικής διοίκησης να επιτύχει τη σταθεροποίηση και εμπέδωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, με την εγκατάλειψη της πεπαλαιωμένης λογικής των δημοσιονομικών μέσων και την υιοθέτηση της σύγχρονης αντίληψης για την εκ των προτέρων θέση στόχων και την επίτευξη αποτελεσμάτων. Ο νόμος LOLF, ως το νομοθετικό πλαίσιο διαφάνειας και απόδοσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, αποτελεί την κατάληξη πρακτικών και μεταρρυθμίσεων των είκοσι τελευταίων ετών που επιδιώκουν την επαπλούστευση των διαδικασιών και την εμβάθυνση της μεταρρύθμισης του κράτους.

Την μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία ανέλαβε το ίδιο το γαλλικό Κοινοβούλιο, επιθυμώντας να θεσπίσει όρους διαφάνειας στην πολιτική διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ο νόμος ενσωματώνει την πολιτική και την οικονομική λογική, εγκαθιδρύοντας, επ' ωφελεία του Κοινοβουλίου, τα μέσα ενός πραγματικού ελέγχου εκτέλεσης του προϋπολογισμού και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Ο νόμος LOLF, ως προϊόν κοινοβουλευτικής πρωτοβουλίας,

επιχειρεί να συμβιβάσει την πολιτική και οικονομική αντίληψη της δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή τη δημοκρατική παράδοση με την επιχειρηματική λογική, στοχεύοντας κατ' αρχήν στην ανάπτυξη της ελεύθερης δράσης και συνεπακόλουθα στην καλλιέργεια του αισθήματος λογοδοσίας των δημοσιονομικών οργάνων, προβλέποντας κατασταλτικούς ελέγχους της διαχείρισης τους και την αξιολόγηση των επιδόσεών τους.

Ο νόμος LOLF καθιστά ευανάγνωστη τη χρηματοδότηση των δημόσιων πολιτικών παρέχοντας την αρμοδιότητα στο Κοινοβούλιο να ψηφίζει τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω δαπανών υπό τη μορφή *λειτουργιών* (missions), που είναι το σύνολο των *προγραμμάτων* (programmes) που συνεργούν σε μια δημόσια πολιτική. Ο προϋπολογισμός, δηλαδή, διέρχεται πλέον από τη λογική των μέσων στη λογική των σκοπών των προγραμμάτων. Ο κατά τρόπο ριζικό επαναπροσδιορισμός των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου συνίσταται στη μεταβολή της παρουσίας του κρατικού προϋπολογισμού, μέσω της καταχώρισης των δαπανών όχι ανά κονδύλιο αλλά κατά λειτουργίες και προγράμματα, τα οποία εγγράφονται ανά υπουργείο. Και τούτο, διότι στο όνομα της λογικής για τη διεύρυνση της αρχής της υπευθυνότητας των διαχειριστών, τα κονδύλια τίθενται στη διάθεση των υπουργών (άρθρο 7 παρ. 4), στην ευθύνη των οποίων ανήκει η διάθεσή τους. Με τον τρόπο αυτό σε κάθε πρόγραμμα ανήκει ένας μόνο υπεύθυνος σε κάθε υπουργείο. Πρόκειται για καινοτομία που καθιστά τον προϋπολογισμό περισσότερο ευανάγνωστο, καθώς επιτυγχάνει την καλύτερη εποπτεία λειτουργίας της δημόσιας δράσης και των δημοσιονομικών της μέσων. Παρά την έντονη έμπνευση από το management, εντούτοις ο νόμος LOLF δεν στρέφει τα δημοσιονομικά του κράτους προς την ιδιωτική οικονομία. Καινοτομεί, όμως, στο ότι ανάγει σε καταστατικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διαχείρισης την αναγνώριση μιας διευρυμένης ελευθερίας των διαχειριστών και της ευθύνης τους.

Τα προγράμματα αποτελούν το κλειδί της μεταρρύθμισης και συνιστούν γενικά την καταγραφή στον προϋπολογισμό των κονδυλίων κατά λειτουργία. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου LOLF, τα κονδύλια που προορίζονται για την υλοποίηση μιας λειτουργίας ή ενός συναφούς συνόλου δράσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα ενός υπουργείου ομαδοποιούνται στη μορφή ενός προγράμματος. Οι εν λόγω λειτουργίες συνδέονται με τους σκοπούς που καθορίζονται από το δημόσιο συμφέρον και τα αποτελέσματα των οποίων συνιστούν αντικείμενο *αξιολόγησης* (évaluation). Τον κλασικό προϋπολογισμό των μέσων διαδέχεται ο προϋπολογισμός των

αποτελεσμάτων, δηλαδή εκείνος στον οποίο τα κονδύλια δεν παρουσιάζονται κατά δαπάνες αλλά κατά προορισμό, και με έναν βηματισμό που θέτει σε ένα πρώτο επίπεδο την έννοια της *απόδοσης* (performance) των δημόσιων πολιτικών. Με αυτόν τον τρόπο ο νομοθέτης πρέπει να εισάγει έναν ορθολογικότερο τρόπο στη δημοσιονομική διαχείριση, καθόσον οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις είναι υποχρεωμένοι να προσδιορίσουν εξ αρχής τις δράσεις των πολιτικών τους προκειμένου να λάβουν τα αναγκαία κονδύλια. Θα πρέπει εξάλλου, κάθε φορά που περατώνεται μια δράση, να αξιολογείται η αποτελεσματικότητά της. Αυτό επιτρέπει, επίσης, την μέτρηση της χρησιμότητας της δαπάνης, καθώς αυτή η τελευταία δεν είναι περισσότερο λειτουργία της φύσης των εγκεκριμένων κονδυλίων αλλά των σκοπών που έχουν ευκρινώς καθοριστεί και των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί. Κατόπιν τούτων, η αρχή της ειδικότητας δεν εφαρμόζεται πλέον σε επίπεδο κονδυλίου αλλά προγράμματος (ο αριθμός των οποίων ανέρχεται σε περίπου 160). Στη συνέχεια, τα προγράμματα υποδιαιρούνται σε περίπου 600 *δράσεις* (actions) και *υποδράσεις* (sousactions).

Το Κοινοβούλιο, δια των δημοσιονομικών επιτροπών της Εθνικής Αντιπροσωπείας (Assemblée Nationale) και της Γερουσίας (Sénat) παρακολουθεί και ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και προβαίνουν στην αξιολόγηση κάθε ζητήματος σχετικού με τα δημόσια οικονομικά (άρθρο 57). Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στον πρόεδρο των επιμέρους επιτροπών, τον γενικό εισηγητή αυτών, καθώς και τους ειδικούς εισηγητές, οι οποίοι πραγματοποιούν έρευνες επί των εγγράφων ή και επιτοπίως. Κατά το άρθρο 58 του νόμου LOLF η Cour des comptes καλείται από τα ανωτέρω κοινοβουλευτικά όργανα να διενεργήσει έλεγχο αξιολόγησης, καθώς και κάθε σχετική ελεγκτική έρευνα επί των δημοσιονομικών.

Συμπέρασμα

Ο ν. 3871/2010 φιλοδοξεί να αποτελέσει την βασιλική οδό για την είσοδο των αρχών της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Δημοσιονομικοί θεσμοί και διαδικασίες, που στις αναπτυσσόμενες χώρες αποτελούν ήδη κοινοτοπίες, εισάγονται στη χώρα μας ως καινοτομίες. Και εδώ ελλοχεύει ο κίνδυνος. Δεν πρέπει να παραθεωρείται ότι το μέχρι τώρα εφαρμοζόμενο νομικό πλαίσιο, παρά την περιορισμένη αποδοτικότητά του, λειτουργεί περί τα εκατόν πενήντα χρόνια. Και κυρίως δημιουργεί ένα ύψος δημοσιονομικής διοίκησης και ελέγχου. Η απότομη

μεταβολή δημιουργεί, κατά κανόνα, ίλιγγο. Οι νέοι θεσμοί μπορεί να θεωρηθούν πανάκεια και οι παλαιοί να περιπέσουν σε ανυποληψία. Τούτο δημιουργεί αναπόδραστα διοικητικό κενό και κακοδιαχείριση. Συνεπώς, απαιτείται ένα μεταβατικό διάστημα, όπου θα τεθεί σε δοκιμασία η παράλληλη εφαρμογή των δύο συστημάτων, με σταδιακή υποχώρηση των παλαιών θεσμών και την εφαρμογή των νέων. Αν οι αρχές της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας, ως βάσεις της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης, πρέπει περισσότερο από ποτέ να εμπνέουν τις δημόσιες διαχειρίσεις, η απαίτηση για την τήρηση της νομιμότητας, της κανονικότητας και της δημοσιονομικής δεοντολογίας δεν πρέπει να θεωρούνται ως αναχρονισμός. Θα ήταν επικίνδυνο να εγκαταλειφθούν στο όνομα ενός δυναμικού εκσυγχρονισμού ρεύματος, το οποίο θα έτεινε στην υποχώρηση του σεβασμού στον κανόνα δικαίου ένεκα ελέγχου της απόδοσης της διαχείρισης. Και η μεταφορά των στόχων και αρχών του ιδιωτικού management στον δημόσιο τομέα δεν πρέπει να γίνεται με τη ανάδειξη ως αποκλειστικού κριτηρίου το κέρδος και την υποχώρηση του δημόσιου συμφέροντος. Η δε αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να αναδειχθεί σε ισοσκελή αξιολογική κλίμακα με την τήρηση των παραδοσιακών δημοκρατικών διαδικασιών και τις γενικές αρχές δικαίου της χρηστής και κοινωνικής δημόσιας διοίκησης.-