



ΕΕΛ/ΛΑΚ

Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού /Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα

OBS Tracker Greece

Η Διαφάνεια και Ανοιχτότητα του
Προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Μιχάλης Βαφόπουλος
Έφη Βράνιαλη

Open Budget Survey
Tracker



Ανοιχτοί προϋπολογισμοί. Ισχυροί πολίτες.
obs.ellak.gr

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στα πλαίσια του έργου Open Budget Survey (OBS) Tracker – Greece που υλοποιεί η ΕΕΛ/ΛΑΚ σε συνεργασία με την International Budget Partnership.

Η μελέτη διανέμεται με άδεια Creative Commons CC BY-SA

Γραφιστική επιμέλεια: Ιωάννης Ράπτης

Πρόλογος

Η διάχυση της χρήσης του διαδικτύου γενικότερα και της τάσης των ανοικτών δεδομένων και της ανοιχτής διακυβέρνησης ειδικότερα διαμορφώνουν ένα νέο περιβάλλον διεθνώς για την ενδυνάμωση της δημοσιονομικής διαφάνειας, της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες και επομένως στη μείωση των φαινομένων διαφθοράς τόσο σε επίπεδο εθνικών κρατών όσο και σε επίπεδο περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μια σειρά διεθνών οργανισμών όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), η Διακοινοβουλευτική Ένωση (IPU), η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) έχουν επεξεργαστεί σχετικές προτάσεις και οδηγίες προς τις εθνικές κυβερνήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν συσταθεί και σχετικές πρωτοβουλίες όπως η “Παγκόσμια Πρωτοβουλία για Δημοσιονομική Διαφάνεια”, η “Πρωτοβουλία για Διαφάνεια και Λογοδοσία” αλλά και ο οργανισμός “Open Government Partnership”, στον οποίο έχουν προσχωρήσει πάνω 65 κράτη ανάμεσα στα οποία και η Ελλάδα. Σκοπός της λειτουργίας του είναι η εξασφάλιση συγκεκριμένων δεσμεύσεων από κάθε χώρα που συμμετέχει σε αυτόν για την προώθηση της διαφάνειας, την ενδυνάμωση των πολιτών και την καταπολέμηση της διαφθοράς - μέσω της αξιοποίησης των ΤΠΕ - αλλά και η συστηματική παρακολούθηση των σχετικών δράσεων υλοποίησης.

Σε εθνικό επίπεδο, πολλές ανεπτυγμένες αλλά και αναπτυσσόμενες χώρες έχουν πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της δημοσιοποίησης των δημοσιονομικών τους στοιχείων αλλά και της ενεργού εμπλοκής των πολιτών στη διαδικασία κατάρτισης αλλά και ελέγχου των δημόσιων προϋπολογισμών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα προέρχονται από χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Νότιος Κορέα, η Γαλλία αλλά και η Βραζιλία, η Νότιος Αφρική, το Μεξικό, οι Φιλιππίνες και η Τανζανία.

Η Ελλάδα έχει έως τώρα σημειώσει σχετικά σημαντική πρόοδο στο θέμα αυτό και συγκεκριμένα μέσω της εναρμόνισης της νομοθεσίας της με τις κατευθύνσεις των διεθνών οργανισμών αλλά και μέσω της πραγματοποίησης του καινοτομικού προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ». Παρ’όλαυτά, έχει ακόμα να πραγματοποιήσει κάποια καίρια βήματα δίνοντας έμφαση στο ζήτημα της υλοποίησης της επικαιροποιημένης νομοθεσίας αλλά και στην ευαισθητοποίηση και ενίσχυση της ικανότητας των πολιτών να συμμετάσχουν στις δημοσιονομικές διαδικασίες και να αξιολογούν τις δημοσιονομικές αποφάσεις.

Η πρωτοβουλία του OBS Tracker στην Ελλάδα και η συγκεκριμένη μελέτη αποτελεί ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο προς αυτή την κατεύθυνση καθώς συμβάλλει στην εκτίμηση του επιπέδου και της προόδου που έχει σημειώσει η χώρα σε σχέση με τα αναγνωρισμένα διεθνή πρότυπα αλλά και προτείνει μια σειρά από δράσεις – αξιοποιώντας τη διεθνή εμπειρία - με στόχο την ενίσχυση της ανοικτότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας αλλά και την ενδυνάμωση της πλευράς της ζήτησης (κοινωνίας).

Εν κατακλείδι, η ενίσχυση της πληροφόρησης των πολιτών για τα δημοσιονομικά ζητήματα από τα επίσημα κυβερνητικά όργανα (τόσο σε επίπεδο κεντρικού κράτους όσο και στο επίπεδο των περιφερειών και των δήμων) αλλά και η ενδυνάμωση της ικανότητάς τους να αξιολογούν σωστά τη σχετική πληροφορία που λαμβάνουν έχει πολύ μεγάλη σημασία ιδιαίτερα τη σημερινή περίοδο της οικονομικής κρίσης κατά την οποία οι πολίτες έχουν δεχτεί έναν «βομβαρδισμό» δημοσιονομικών όρων και αριθμών από τα ΜΜΕ χωρίς η μεγάλη πλεοψηφία αυτών να έχει την επάρκεια να κρίνει και να φιλτράρει κατάλληλα την πληροφορία που δέχεται.

Γιάννης Καλογήρου, Καθηγητής και Επιστημονικός Υπεύθυνος της Μονάδας Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας του ΕΜΠ

Μιχάλης Βαφόπουλος



Ο Δρ. Μιχάλης Βαφόπουλος (vafopoulos.org) είναι ερευνητής στο εργαστήριο Εργαστήριο Τεχνολογίας Γνώσεων και Λογισμικού του Ερευνητικού Κέντρου «Δημόκριτος».

Η έρευνα και οι ομιλίες του αφορούν την οικονομία του Διαδικτύου, τα ανοιχτά οικονομικά δεδομένα, την φιλοσοφία και την διδακτική του Διαδικτύου.

Το 2010 ξεκίνησε την πρωτοβουλία PublicSpend-ing.net η οποία διασυνδέει και αναλύει τις δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα και σε διεθνές επίπεδο. Το 2011 δημοσίευσε τη μονογραφία «The Web Economy: Goods, Users, Models, and Policies», η οποία διδάσκεται σε μεταπτυχιακά προγράμματα. Στο συνέδριο WWW2012 παρουσίασε την εργασία “Be-

ing, Space, and Time on the Web” και το 2014 έκανε την κεντρική ομιλία στο Web Economy Festival.

Το 2015 εκλέχθηκε μέλος στο Δ.Σ. της Εταιρείας Ελεύθερου Λογισμικού/Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα.

Το βιβλίο του «Πώς θα ζήσω με το Διαδίκτυο;» εισάγει ένα εκκλαϊευμένο πλαίσιο συμβίωσης για γονείς, δασκάλους και κάθε χρήστη του Διαδικτύου.

Σήμερα ασχολείται με την Linked Open Economy, ενός μοντέλου διασύνδεσης και ενιαίας διάθεσης των οικονομικών ανοιχτών δεδομένων.

Έφη Βράνιαλη

Η Έφη Βράνιαλη είναι ερευνήτρια και policy analyst σε θέματα δημόσιας διακυβέρνησης και δημοσιονομικής διαχείρισης και συνεργάζεται με την ΕΕΛ/ΛΑΚ για την υλοποίηση του έργου Open Budget Survey (OBS) Tracker-Greece. Έχοντας ένα ισχυρό νομικό υπόβαθρο, εξειδικεύτηκε σε θέματα δημοσίων οικονομικών στην Γαλλία στο πανεπιστήμιο Université Paris 1 Panthéon Sor-



bonne, όπου και ολοκλήρωσε την διδακτορική διατριβή της. Συνέχισε τη μεταδιδακτορική έρευνά της σε δημοσιονομικά θέματα στο London School of Economics. Είναι program officer και general delegate for Greece στο FONDAFIP, ένα γαλλικό think tank, και διδάσκει στο Πάντειο Πανεπιστήμιο για την διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στη δημόσια διοίκηση. Συνεργάζεται με διάφορα ερευνητικά κέντρα και έχει εργαστεί και ως σύμβουλος στο Υπουργείο Ανάπτυξης.

Γλωσσάρι όρων

Δημοσιονομική Διαφάνεια	<p>η ανακοίνωση προς το ευρύ κοινό με πρακτικά μέσα (π.χ Διαδίκτυο) των δημόσιων λογαριασμών καθώς και η ελεύθερη πρόσβαση σε αξιόπιστες, περιεκτικές, έγκαιρες, κατανοητές κc διεθνώς συγκρίσιμες πληροφορίες για τις κυβερνητικές δράσει κατά τρόπο ώστε το εκλογικό σώμα και οι χρηματοπιστωτικέ αγορές να μπορούν με ακρίβεια να αξιολογήσουν τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας καθώς και το αληθινó κόστος και όφελος των κυβερνητικών δράσεων συμπεριλαμβανομένων των σημερινών και μελλοντικώ οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων.</p>
Εξαμηνιαία Επισκόπηση της Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου	<p>μια ανάλυση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά το ήμισυ της ετήσιας χρονική διάρκειας.</p>
Έξοδα Προϋπολογισμού	<p>οι πληρωμές που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια το οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός ανεξάρτητα από το χρόνο που έχει δημιουργηθεί η υποχρέωση γιc πληρωμή.</p>
Κρατικός Προϋπολογισμός	<p>ο νόμος στον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα ποc προβλέπεται να εισπραχθούν και καθορίζονται τα όρια των εξόδω του κράτους, καθώς και οι πηγές χρηματοδότησης κάθc οικονομικού έτους. Περιλαμβάνει συνοπτικούς πίνακες των εξόδω του Τακτικού Προϋπολογισμού και Δημοσίων Επενδύσεων ανι Υπουργείο, ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση και ανά Περιφερειακι Υπηρεσία Υπουργείου συγκεντρωτικά, καθώς και συνοπτικό πίνακι με τους προϋπολογισμούς φορέων που από ειδικές διατάξει προβλέπεται η προσάρτησή τους στον Κρατικό Προϋπολογισμό.</p>
Λογοδοσία	<p>ο βαθμός της ευθύνης των δημοσίων φορέων για τον τρόπο μc τον οποίο ασκούν την (δημοσιονομική) πολιτική.</p>

Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής	<p>πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής που περιλαμβάνει ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και την πορεία προσαρμογής προς αυτόν για τα επόμενα τέσσερα χρόνια, τους ενδεικτικούς ετήσιους στόχους του ελλείμματος/πλεονάσματος και του χρέους, τις ποσοτικές επιπτώσεις των προβλεπόμενων δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής επί του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης, τα ανώτατα όρια για τις δαπάνες των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τα ανώτατα όρια για συγκεκριμένες δαπάνες στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, τον ενδεικτικό στόχο ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού καθώς και τους στόχους ισοζυγίου των ενοποιημένων προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.</p>
Μηχαναγνώσιμη μορφή	<p>όταν η μορφή του αρχείου είναι διαρθρωμένη κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι εφαρμογές λογισμικού να μπορούν να εντοπίσουν, να αναγνωρίσουν και να εξαγάγουν από αυτό συγκεκριμένα δεδομένα χωρίς σημαντική ανθρώπινη χειροκίνητη παρέμβαση.</p>
Προσβασιμότητα	<p>απαίτηση για παρουσίαση των δημοσιονομικών πληροφοριών κατά τρόπο που να γίνονται κατανοητές και προσπελάσιμες με χαμηλό κόστος από τους πολίτες.</p>
Προσχέδιο Προϋπολογισμού	<p>έκθεση του Υπουργείου Οικονομικών που προηγείται του σχεδίου του προϋπολογισμού και περιγράφει τις δημοσιονομικές στρατηγικές και τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη για το επόμενο</p>
Προϋπολογισμός Πολιτών	<p>μια μη τεχνική παρουσίαση βασικών στοιχείων και μεγεθών του προϋπολογισμού στο ευρύ κοινό για την διευκόλυνση κατανόησης των δημοσιονομικών δεδομένων από τους πολίτες.</p>
Συμμετοχικότητα	<p>η δυνατότητα και η αποτελεσματικότητα των μέσων που δίνονται σε φορείς πέραν του Υπουργείου Οικονομικών, όπως στην Βουλή, σε Οργανώσεις Πολιτών και σε απλούς πολίτες, για την συμβολή τους στην χάραξη και την εκτέλεση των δημοσιονομικών πολιτικών.</p>
Συμμετοχικός προϋπολογισμός	<p>μια διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω της οποίας οι πολίτες διαβουλεύονται και διαπραγματεύονται την διανομή των δημόσιων πόρων.</p>

ΕΕΛ/ΛΑΚ

(www.eellak.gr)

Η Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού/Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα (ΕΕΛ/ΛΑΚ) ιδρύθηκε το 2008, αποτελείται από 29 Πανεπιστήμια, Ερευνητικά Κέντρα, Τεχνολογικά Ιδρύματα και κοινωφελείς φορείς, και είναι εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχει ως κύριο στόχο να συμβάλλει στην προώθηση, ανάπτυξη και χρήση του Ελεύθερου Λογισμικού, του Ανοιχτού Περιεχομένου και των Τεχνολογιών Ανοιχτής Αρχιτεκτονικής (open hardware) στην εκπαίδευση, το δημόσιο τομέα και τις επιχειρήσεις.

International Budget Partnership (IBP)

(<http://internationalbudget.org/>)

Η IBP είναι ένα διεθνές think tank για την προώθηση ανοιχτών και διαφανών διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης δημόσιων προϋπολογισμών. Έχει αναπτύξει ένα ευρύτατο διεθνές δίκτυο συνεργασίας με οργανώσεις πολιτών με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και την βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας, κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις εθνικές προτεραιότητες και να συμβάλλει στη μείωση των περιπτώσεων διαφθοράς.

Open Budget Survey (OBS) Tracker

(www.obstracker.org)

Το OBS Tracker είναι ένα project που έχει αναπτύξει η IBP τα τελευταία χρόνια, το οποίο σε συνδυασμό με το *Open Budget Survey* αποτελούν δύο **μοναδικά ανεξάρτητα εργαλεία αξιολόγησης** της δημοσιονομικής διαφάνειας σε διεθνές επίπεδο. Λειτουργεί ως μια διαδικτυακή βάση δεδομένων με επικαιροποιημένες πληροφορίες αναφορικά με την έγκαιρη διαθεσιμότητα 8 βασικών εγγράφων σχετικών με τον προϋπολογισμό, που πρέπει σύμφωνα με την IBP να προβλέπει κάθε δημοσιονομικό σύστημα για να καλύπτει τα κριτήρια της διαφάνειας.

Διαπιστώσεις

- Μετά την έναρξη της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η **διαφάνεια** και η **ανοιχτότητα** των δημοσιονομικών συστημάτων βρίσκονται στο επίκεντρο του διεθνούς ενδιαφέροντος, καθώς συμβάλουν στη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, σε χαμηλότερο κόστος δανεισμού και σε χαμηλότερο βαθμό διαφθοράς.
- Το ΔΝΤ, ο ΟΟΣΑ και άλλοι διεθνείς οργανισμοί δίνουν πλέον ιδιαίτερη έμφαση στο στοιχείο της **δημόσιας συμμετοχής** στην χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών.
- Η συμμετοχή της Ελλάδας στην **Open Government Partnership** και η θέσπιση ενός **νέου ρυθμιστικού δημοσιονομικού πλαισίου**, εναρμονισμένου με τις ευρωπαϊκές οδηγίες, ενισχύουν και θεσμικά την αρχή της διαφάνειας στη δημοσιονομική διακυβέρνηση.
- Το πρόγραμμα **Διαύγεια** και η νέα **νομοθεσία για την ανοιχτή διάθεση δεδομένων** του δημοσίου τομέα έχουν εμπλουτίσει και ενισχύσει την συμβολή των νέων τεχνολογιών στη διάδοση δημοσιονομικών πληροφοριών.
- Η θεσμοθέτηση νέων οργάνων εξωτερικού ελέγχου, όπως το **Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής** και το **Δημοσιονομικό Συμβούλιο**, συνιστούν μοχλούς ενίσχυσης της διαφάνειας.

Προτάσεις

- Δημιουργία ενός ετήσιου **Προϋπολογισμού Πολιτών**, δηλαδή μιας περιληπτικής μη τεχνικής περιγραφής των βασικών σημείων του κρατικού προϋπολογισμού, όπως παρουσιάζεται στην Βουλή.
- Θεσμοθέτηση μιας **Εξαμηνιαίας Επισκόπησης Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου** (Mid-Year Review) που περιέχει την ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά το ήμισυ της περιόδου.
- Δημιουργία διαδικτυακής πύλης (**Budget Transparency Portal**) στο Υπουργείο Οικονομικών η οποία θα λειτουργεί ως one-stop shop για την δημοσιονομική διαφάνεια, θα περιέχει πληροφορίες σε **διαδραστική μορφή** και θα παρέχει δημοσιονομικά δεδομένα σε **ανοιχτές και μηχαναγνώσιμες μορφές** (πχ. csv).
- **Εκπαίδευση των πολιτών** σε δημοσιονομικά θέματα (πχ δημοσίευση ενός Οδηγού του Πολίτη για τον Προϋπολογισμό, δημιουργία ενός **ραδιοφωνικού προγράμματος** σε απλή γλώσσα και ενός **εικονικού σχολείου** για την παροχή διαδικτυακών μαθημάτων σχετικά με την δημοσιονομική λειτουργία).
- Έναρξη **δημόσιων διαβουλεύσεων** για θέματα σχετικά με την επιλογή δημοσιονομικής πολιτικής.
- Προώθηση του **συμμετοχικού προϋπολογισμού**, ήτοι μιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω της οποίας οι πολίτες διαβουλεύονται και προτείνουν την διανομή των δημόσιων πόρων.

Πίνακας Περιεχομένων

	Γλωσσάρι όρων	1
	Περίληψη	8
	Εισαγωγή	11
	Η διαφάνεια του προϋπολογισμού ως προϋπόθεση για την ενδυνάμωση των πολιτών	11
	Τα οφέλη της δημοσιονομικής διαφάνειας	12
	Η συμβολή της παρούσας μελέτης στην ενίσχυση της δημοσιονομική διαφάνειας στην Ελλάδα	13
1	Η εξέταση του βαθμού διαφάνειας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα	17
1.1	Διαφάνεια και δημοσιοποίηση δημοσιονομικών στοιχείων σε παγκόσμια κλίμακα	17
1.1.1	<i>Η έννοια της διαφάνειας του προϋπολογισμού σύμφωνα με την διεθνή θεωρία και πρακτική</i>	17
1.1.2	<i>Η έγκαιρη και περιεκτική δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών σύμφωνα με την IBP</i>	18
1.2	Η λειτουργία του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα	20
1.3	Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας μέσω της δημοσιοποίησης δημοσιονομικών στοιχείων στην Ελλάδα	33
1.3.1	<i>Η επιρροή των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της χώρας στη δημοσιοποίηση δημοσιονομικών δεδομένων</i>	33
1.3.2	<i>Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην διακίνηση δημοσιονομικών πληροφοριών</i>	35
1.3.3	<i>Ο εξωτερικός έλεγχος του προϋπολογισμού και η δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών</i>	36
2.1	Βελτίωση των διοικητικών πρακτικών δημοσιοποίησης δημοσιονομικών πληροφοριών	39
2.1.1	<i>Δημοσίευση του συνόλου των οκτώ βασικών εγγράφων του δημοσιονομικού κύκλου</i>	39
2.1.2	<i>Βελτίωση της διαδικτυακής οργάνωσης και παρουσίασης των δημοσιονομικών πληροφοριών προς το ευρύ κοινό</i>	41
2.2	Ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών πάνω σε δημοσιονομικά ζητήματα	42
2.2.1	<i>Βελτίωση της ενημέρωσης και εκπαίδευση των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα</i>	43
2.2.2	<i>Ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες</i>	44
	Συμπεράσματα	47
	Παραρτήματα	50
	Βιβλιογραφία	54
	Ιστοσελίδες κυβερνήσεων και διεθνών οργανώσεων	55
	Μη κυβερνητικές ιστοσελίδες	56
	Διεθνείς Οργανισμοί που ειδικεύονται σε θέματα Δημοσιονομικής Διαφάνειας	56

OBS Tracker Greece

Η Διαφάνεια και Ανοιχτότητα του Προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Περίληψη

Η ενίσχυση της διαφάνειας του προϋπολογισμού και η υιοθέτηση πολιτικών ανοιχτών δεδομένων αποτελούν κοινές επιδιώξεις για τα περισσότερα κράτη, κυρίως μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Η Ελλάδα εντάσσεται και αυτή στο θεσμικό ρεύμα ενίσχυσης της εξωστρέφειας της δημοσιονομικής διαδικασίας μέσω μιας ευρύτερης αναθεώρησης του σχετικού ρυθμιστικού της πλαισίου. Ωστόσο, κρίσιμο στοιχείο για την αποτελεσματικότητα αυτού του εγχειρήματος αποτελεί η εξισορρόπηση της προσφοράς δημοσιονομικών πληροφοριών, όπως προβλέπεται από διεθνείς φορείς και οργανισμούς, με την αντίστοιχη ζήτηση. Η μελέτη, λοιπόν, αυτή επιχειρεί να εξετάσει τον βαθμό διαφάνειας του προϋπολογισμού στην Ελλάδα με βάση τα διεθνή πρότυπα καθώς και να προτείνει τρόπους ενίσχυσης της συμμετοχικής διακυβέρνησης στον δημοσιονομικό τομέα.

Λέξεις κλειδιά

δημοσιονομική διαφάνεια, ανοιχτότητα, ανοιχτά δεδομένα, κρατικός προϋπολογισμός, λογοδοσία, συμμετοχικότητα, προσβασιμότητα, δημοσιονομική διαδικασία, δαπάνες.

Εισαγωγή

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού ως προϋπόθεση για την ενδυνάμωση των πολιτών

Τα οφέλη της δημοσιονομικής διαφάνειας

Η συμβολή της παρούσας μελέτης στην ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας στην Ελλάδα

Εισαγωγή

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού ως προϋπόθεση για την ενδυνάμωση των πολιτών

Η είσπραξη, η κατανομή και η διάθεση των δημοσίων πόρων αποτελούν βασικές λειτουργίες και μέσα χάραξης πολιτικής κάθε κυβέρνησης. Ο κρατικός προϋπολογισμός, ως εργαλείο προώθησης και υλοποίησης της πολιτικής της εκάστοτε κυβέρνησης, επηρεάζει άμεσα την οικονομία της χώρας και την ευημερία των πολιτών. Ωστόσο, οι διαδικασίες χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής, είτε αφορούν τα έσοδα είτε τις δαπάνες του κράτους, αποτελούσαν ανέκαθεν μια κλειστή διαδικασία, στην οποία καλούνταν να συμμετάσχουν κατά κύριο λόγο μόνο οι εμπλεκόμενοι φορείς αλλά και τεχνοκράτες με την κατάλληλη εμπειρία.

Σε αντίθεση με τα προαναφερθέντα, τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει να αναπτύσσεται διεθνώς ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα οφέλη που προκύπτουν από την ενίσχυση της **διαφάνειας** και της **ανοιχτότητας** των δημοσιονομικών συστημάτων. Μάλιστα, την τελευταία δεκαπενταετία κυρίως, η κινητοποίηση αυτή για το άνοιγμα των δημοσιονομικών διαδικασιών έχει λάβει και θεσμικές διαστάσεις με την προώθηση διεθνών κανόνων για την ενίσχυση της διαφάνειας καθώς και με την αξιολόγηση του βαθμού της ανοιχτότητας των δημοσιονομικών συστημάτων από ανεξάρτητους φορείς.

Έτσι, ως προς τον πρώτο πυλώνα της *διαφάνειας*, διάφοροι διεθνείς φορείς και οργανισμοί, όπως μεταξύ άλλων το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και η Διακοινοβουλευτική Ένωση (IPU) έχουν δημοσιεύσει οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές προς τις κυβερνήσεις για την προώθηση περισσότερο εξωστρεφών δημοσιονομικών διαδικασιών αλλά και για την βελτίωση της δημοσιοποίησης και χρήσης των δημοσιονομικών πληροφοριών (Khagram, Fung, De Renzio, 2013).

Προς την ίδια κατεύθυνση, της προώθησης και θεσμοθέτησης παγκόσμιων προτύπων στον τομέα της διαφάνειας, της συμμετοχικότητας και της λογοδοσίας κινούνται και η “Παγκόσμια Πρωτοβουλία για Δημοσιονομική Διαφάνεια” (GIFT)¹, η “Πρωτοβουλία για Διαφάνεια και Λογοδοσία”² καθώς και η Παγκόσμια Τράπεζα³. Τέλος, μια ακόμη σημαντική διεθνής πρωτοβουλία στον τομέα της διαφάνειας και της ενθάρρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στη χάραξη πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης και της δημοσιονομικής πολιτικής, είναι η δημιουργία της “Open Government Partnership (OGP) το 2011”.

¹ Η “Παγκόσμια Πρωτοβουλία για Δημοσιονομική Διαφάνεια” (Global Initiative for Fiscal Transparency, <http://fiscaltransparency.net>) είναι ένα πολυμερές δίκτυο συνεργασίας και δράσης στον τομέα της δημοσιονομικής διαφάνειας. Συστάθηκε κατόπιν συνεννόησης των κυβερνήσεων της Βραζιλίας και των Φιλιππίνων, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της International Budget Partnership και άλλων φορέων.

² “Πρωτοβουλία για Διαφάνεια και Λογοδοσία” (Transparency and Accountability Initiative, <http://www.transparency-initiative.org/>)

³ Κυρίως μέσω της Boost Initiative και του Open Budgets Portal, <http://wbi.worldbank.org/boost/>

Ως προς τον δεύτερο πυλώνα της αξιολόγησης του βαθμού της ανοιχτότητας των δημοσιονομικών συστημάτων, διάφοροι διεθνείς οργανισμοί όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) μέσω των Εκθέσεων σχετικά με την Τήρηση Προτύπων και Κωδίκων (Reports on the Observance of Standards and Codes)⁴, το Πρόγραμμα Δημοσίων Δαπανών και Δημοσιονομικής Ευθύνης (PEFA) αλλά και η διεθνής πρωτοβουλία “International Budget Partnership” (IBP) έχουν υιοθετήσει σχετικές μεθόδους και έχουν αναπτύξει και αντίστοιχες βαθμολογίες κατάταξης των χωρών σε διεθνή κλίμακα ανάλογα με τον βαθμό δημοσιονομικής διαφάνειας.

Η ανάληψη αυτών των πολυάριθμων πρωτοβουλιών σε διεθνές επίπεδο καθώς και η ανάπτυξη εργαλείων ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας τα τελευταία χρόνια προέρχεται κυρίως από την γενικευμένη παραδοχή ότι η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2009 και τα προβλήματα βιωσιμότητας του χρέους που επακολούθησαν σε πολλές χώρες μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα οφείλονταν, τουλάχιστον εν μέρει, στην έλλειψη δημοσιονομικής διαφάνειας. Έτσι, όπως η Ασιατική οικονομική κρίση του 1997 οδήγησε στην προώθηση από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ενός “Κώδικα Καλών Πρακτικών Δημοσιονομικής Διαφάνειας”⁵, η πρόσφατη κρίση του 2009 ώθησε τις κυβερνήσεις και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στην ανάληψη πρωτοβουλιών για μεταρρυθμίσεις στον τρόπο χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής (Khagram, Fung, De Renzio, 2013).

Τα οφέλη της δημοσιονομικής διαφάνειας

Σε μια εποχή δημοσιονομικής λιτότητας, όπου το ύψος των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων πολιτικής είναι αρκετά περιορισμένο και οι κυβερνήσεις επιθυμούν να επανακτήσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών, η ενίσχυση της διαφάνειας και της ανοιχτότητας του προϋπολογισμού κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, γιατί η δυνατότητα άμεσης ενημέρωσης των πολιτών ενισχύει την ικανότητα ελέγχου και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής πολιτικής και κατ'επέκταση οδηγεί σε έναν επανακαθορισμό των πολιτικών προτεραιοτήτων. Δεύτερον, διότι συμβάλλει στον περιορισμό των μη αποδοτικών και μη αποτελεσματικών δαπανών και ταυτόχρονα οδηγεί σε μείωση της διαφθοράς⁶.

Μάλιστα, στην δημοσιονομική θεωρία έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι η διαφάνεια και η συμμετοχικότητα στη λήψη αποφάσεων και στην χάραξη πολιτικής μπορούν να συμβάλουν και στη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη. Η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των ανωτέρω στοιχείων είναι, βέβαια, δύσκολο να υποστηριχθεί εμπράκτως, αν και τα τελευταία χρόνια έχουν σημειωθεί σημαντικές προσπάθειες προς την κατεύθυνση αυτή. Σχετικές στατιστικές μελέτες έχουν αναπτύξει έντονη επιχειρηματολογία, η οποία

⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανανέωση του Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας του ΔΝΤ το 2014 συμπεριέλαβε και τις εκθέσεις αυτές, οι οποίες έχουν λάβει πλέον νέα μορφή και ονομάζονται “Αξιολογήσεις Δημοσιονομικής Διαφάνειας” (Fiscal Transparency Evaluations). Συγκρατήσαμε την παλιά ορολογία στο σημείο αυτό, καθότι, λόγω της νεότητας του θεσμού αυτού, έχουν εκπονηθεί προς το παρόν μόνο 6 σχετικές μελέτες που αφορούν αντίστοιχα την Κόστα Ρίκα, την Ιρλανδία, την Ρωσία, την Βολιβία, την Μοζαμβίκη και την Πορτογαλία (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>).

⁵ IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency.

⁶ Σχετικές απόψεις έχουν διατυπωθεί στις παρακάτω μελέτες: Goetz and Jenkins (2001), Rajkumar and Swaroop (2008), και Reinikka and Svensson (2004).

εστιάζεται στην άποψη ότι χώρες με μεγάλη δημοσιονομική διαφάνεια χαρακτηρίζονται από βελτιωμένες δημοσιονομικές επιδόσεις, χαμηλότερο κόστος δανεισμού και χαμηλότερο βαθμό διαφθοράς⁷. Μάλιστα, η σχέση μεταξύ της δημοσιονομικής διαφάνειας και της πρόσβασης στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, έχει αποτελέσει αντικείμενο και πιο πρόσφατων μελετών (Hameed 2011 και Arbatli and Escolano 2012), οι οποίες παρουσιάζουν σαφείς ενδείξεις ότι η ενίσχυση της διαφάνειας του δημοσιονομικού συστήματος συνδέεται με την βελτίωση της πιστοληπτικής ικανότητας των χωρών και την συρρίκνωση των περιθωρίων (spreads).

Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί ότι η ανοιχτότητα του δημοσιονομικού συστήματος δεν οδηγεί αυτόματα σε μια αύξηση της ζήτησης από πλευράς των πολιτών για ευρύτερη συμμετοχή στις αντίστοιχες διαδικασίες χάραξης πολιτικών αλλά ούτε και σε μια επιθυμία βελτίωσης του ελέγχου και της λογοδοσίας⁸. Είναι γεγονός ότι οι δημοσιονομικές πληροφορίες είναι αρκετά πολύπλοκες και δυσνόητες για τον απλό πολίτη και είναι ελάχιστοι οι δυνητικοί χρήστες των δεδομένων αυτών, οι οποίοι κατορθώνουν να δράσουν κατά τρόπο που να έχει αντίκτυπο στην χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών και να ενισχύει την λογοδοσία, όπως άλλωστε αποδεικνύουν και σχετικές μελέτες (IBP, 2013).

Η συμβολή της παρούσας μελέτης στην ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας στην Ελλάδα

Σκοπός της παρούσας μελέτης, λοιπόν, είναι αρχικά να εξετάσει τον βαθμό και την εξέλιξη της διαφάνειας του δημοσιονομικού συστήματος στην Ελλάδα σε σχέση με ορισμένα κοινώς αποδεκτά διεθνή πρότυπα προκειμένου να τοποθετήσει τις εθνικές πρωτοβουλίες μέσα σε ένα ευρύτερο θεσμικό ρεύμα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα λαμβάνει για πρώτη φορά μέρος σε ένα διεθνές πρόγραμμα διάγνωσης της διαφάνειας και ανοιχτότητας του προϋπολογισμού της, το οποίο διενεργείται ταυτόχρονα με κοινή μεθοδολογία σε πολλές άλλες χώρες και προσβλέπει στην παρουσίαση και ανάλυση συγκρίσιμων αποτελεσμάτων στο χώρο και στο χρόνο⁹.

Πέρα, όμως, από την απλή προώθηση δημοσιονομικών πληροφοριών και την σχετική διάδοσή τους μέσω των νέων τεχνολογιών, η μελέτη αυτή επιχειρεί να θέσει τις βάσεις για την ενίσχυση όχι μόνο της ενημέρωσης αλλά και της συμμετοχής των πολιτών στις σχετικές διαδικασίες. Για τον σκοπό αυτό προτείνονται μια σειρά από δράσεις που στοχεύουν στην ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα αξιοποίησης των δημοσίων πόρων και στην ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής μέσω της κατανόησης του όγκου των νέων δεδομένων αλλά και της περαιτέρω χρήσης τους προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος.

⁷ Σχετικές απόψεις έχουν διατυπωθεί στις παρακάτω μελέτες: Alt and Lassen (2006), Benito and Bastida (2009), Glennerster and Shin (2008) και Hameed (2005).

⁸ Για εκτενέστερη ανάλυση βλ. *International Budget Partnership (2013)* και Khagram S., A. Fung and P. De Renzio, (2013).

⁹ Πρόκειται για το πρόγραμμα *Open Budget Survey (OBS) Tracker* της *International Budget Partnership*. Οι εκθέσεις του ΔΝΤ σχετικά με την Τήρηση Προτύπων και Κωδίκων (ROSCs) στις οποίες έχει λάβει μέρος και η Ελλάδα από το 1999-2006, έχουν κριθεί από το ίδιο το ΔΝΤ ότι έχουν μειωμένη αποτελεσματικότητα κυρίως για λόγους μεθοδολογίας, περιορισμένων δυνατοτήτων αξιολόγησης της ποιότητας των δημοσιονομικών πληροφοριών αλλά και διεθνούς συγκρισιμότητας των αποτελεσμάτων (IMF, 2012).

Για την εκπόνηση και συγγραφή της παρούσας μελέτης, η οποία στοχεύει να καλύψει αυτό το κενό γνώσης και ανάλυσης του τομέα της δημοσιονομικής διαφάνειας στην Ελλάδα, χρησιμοποιήθηκαν οι ακόλουθες μέθοδοι:

1) Μελέτη της σχετικής διεθνούς βιβλιογραφίας προκειμένου να αντληθούν πληροφορίες ως προς την θεσμική εξέλιξη του αντικειμένου και να προωθηθεί η σταδιακή εναρμόνιση των αντίστοιχων πρακτικών στην Ελλάδα.

2) Συνεντεύξεις με αρμόδιους θεσμικούς φορείς στην Ελλάδα ώστε να γίνει μια καταγραφή και αποτίμηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και να εντοπιστούν σημεία που χρήζουν βελτίωσης.

3) Συζήτηση και διαβούλευση με την ομάδα εργασίας.

Στις ενότητες που ακολουθούν περιγράφονται οι σημαντικότερες παράμετροι για την εξέταση του βαθμού δημοσιονομικής διαφάνειας της χώρας καθώς και προτεινόμενες δράσεις για την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στις σχετικές διαδικασίες και την ενίσχυση της λογοδοσίας.

Στην πρώτη ενότητα γίνεται μια αναλυτική αναφορά στον βαθμό διαφάνειας και ανοιχτότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, δίνονται αρχικά οι ορισμοί και οι γενικές κατευθύνσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας των δημοσιονομικών συστημάτων, όπως έχουν διαμορφωθεί σε διεθνές επίπεδο. Μάλιστα, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο ρυθμιστικό πλαίσιο διαφάνειας και ανοιχτότητας, όπως προτείνεται από την IBP. Στη συνέχεια, επιχειρείται μια συνοπτική περιγραφή της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα, όπως ισχύει με το νέο κανονιστικό πλαίσιο. Τέλος, εξετάζεται διεξοδικά η πολύπλευρη προσπάθεια προώθησης διαφανών δημοσιονομικών διαδικασιών μέσω των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, της χρήσης νέων τεχνολογικών μέσων για την διακίνηση δημοσιονομικών πληροφοριών καθώς και της ενίσχυσης του εξωτερικού ελέγχου του προϋπολογισμού.

Στην δεύτερη ενότητα επιχειρείται μια χαρτογράφηση δράσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της ανοιχτότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα. Ειδικότερα, προτείνεται η εναρμόνιση των ελληνικών διοικητικών πρακτικών δημοσιοποίησης δημοσιονομικών πληροφοριών με τις αντίστοιχες σε διεθνές επίπεδο, όπως προτείνονται από την IBP. Ακόμη, διερευνώνται τρόποι βελτίωσης της παρουσίασης των σχετικών πληροφοριών στο ευρύ κοινό μέσω του διαδικτύου. Παράλληλα, εξετάζονται μέσα ενίσχυσης της ευαισθητοποίησης των πολιτών σε θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό, μέσω της σχετικής εκπαίδευσης των πολιτών και της ενθάρρυνσης συμμετοχής τους στις δημοσιονομικές διαδικασίες.

Στην τελευταία ενότητα ανακεφαλαιώνονται τα κύρια συμπεράσματα της ανάλυσης. Τέλος, στο παράρτημα περιλαμβάνονται δύο διαγράμματα. Το πρώτο παρουσιάζει με μεγαλύτερη λεπτομέρεια το πλαίσιο αξιολόγησης από την IBP ενώ το δεύτερο λειτουργεί επικουρικά στις προτάσεις βελτίωσης της διαφάνειας, όπως περιγράφονται στην παρούσα μελέτη.

Κεφάλαιο 1^ο

Η εξέταση του βαθμού διαφάνειας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα

1.1 Διαφάνεια και δημοσιοποίηση δημοσιονομικών στοιχείων σε παγκόσμια κλίμακα

1.1.1. Η έννοια της διαφάνειας του προϋπολογισμού σύμφωνα με την διεθνή θεωρία και πρακτική

1.1.2. Η έγκαιρη και περιεκτική δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών σύμφωνα με την IBP

1.2 Η λειτουργία του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα

1.3 Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας μέσω της δημοσιοποίησης δημοσιονομικών στοιχείων στην Ελλάδα

1.3.1 Η επιρροή των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της χώρας στη δημοσιοποίηση δημοσιονομικών δεδομένων

1.3.2 Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην διακίνηση δημοσιονομικών πληροφοριών

1.3.3 Ο εξωτερικός έλεγχος του προϋπολογισμού και η δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών

1. Η εξέταση του βαθμού διαφάνειας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα

Σε αυτό το ευρύτερο ρεύμα ενίσχυσης της διαφάνειας και ανοιχτότητας του προϋπολογισμού και των δημοσιονομικών διαδικασιών γενικότερα εντάσσεται και η Ελλάδα. Η αυστηρότερη τήρηση δημοσιονομικών κανόνων και η λιπότητα που επακολούθησε, κυρίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μετά την έναρξη της κρίσης οδήγησαν σε μια αναθεώρηση του αντίστοιχου θεσμικού πλαισίου. Με αφετηρία την περιγραφή του όρου της διαφάνειας σε διεθνές επίπεδο θα γίνει μια εκτενέστερη αναφορά στις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα σε μια προσπάθεια σταδιακής ενσωμάτωσης διεθνώς αναγνωρισμένων καλών πρακτικών στον τομέα αυτό.

1.1 Διαφάνεια και δημοσιοποίηση δημοσιονομικών στοιχείων σε παγκόσμια κλίμακα

Αρχικά, θα εξεταστεί η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας, όπως έχει διαμορφωθεί σε διεθνές επίπεδο από διεθνείς οργανισμούς και στη συνέχεια θα γίνει μια ανάλυση της προσέγγισης, την οποία έχει υιοθετήσει η IBP.

1.1.1. Η έννοια της διαφάνειας του προϋπολογισμού σύμφωνα με την διεθνή θεωρία και πρακτική

Πολλοί διεθνείς οργανισμοί και αναλυτές έχουν κατά καιρούς προχωρήσει σε μια ανάλυση του όρου της δημοσιονομικής διαφάνειας, η οποία εξελίσσεται ανάλογα με τις οικονομικές και κοινωνικές περιστάσεις.

Μια παλιότερη μελέτη (Korits and Craig, 1998) δίνει έναν αρκετά περιεκτικό ορισμό της **δημοσιονομική διαφάνειας**. Συγκεκριμένα, ο όρος αυτός περιγράφεται ως *η ανοιχτότητα προς το ευρύ κοινό των κυβερνητικών δομών και λειτουργιών, της σκοπούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, των δημόσιων λογαριασμών καθώς και των αντίστοιχων προβλέψεων*. Ειδικότερα περιλαμβάνει την *ελεύθερη πρόσβαση σε αξιόπιστες, περιεκτικές, έγκαιρες, κατανοητές και διεθνώς συγκρίσιμες πληροφορίες για τις κυβερνητικές δράσεις κατά τρόπο ώστε το εκλογικό σώμα και οι χρηματοπιστωτικές αγορές να μπορούν με ακρίβεια να αξιολογήσουν την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας καθώς και το αληθινό κόστος και όφελος των κυβερνητικών δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των σημερινών και μελλοντικών οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων*.

Ο ορισμός αυτός συνάδει με την αντίστοιχη προσέγγιση του “Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας” του ΔΝΤ (IMF, 2014)¹⁰. Το ΔΝΤ, με αφορμή την πρόσφατη κρίση, προσέφυγε σε μια ευρύτερη αναθεώρηση του εν λόγω εγγράφου, ως προς την δομή και το περιεχόμενο, ο σχεδιασμός του οποίου στοχεύει να εξασφαλίσει ότι οι αρμόδιοι για την χάραξη πολιτικών, οι βουλευτές, οι πολίτες και οι αγορές θα έχουν μια

¹⁰ Ο Κώδικας Δημοσιονομικής Διαφάνειας του ΔΝΤ δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά το 1998, αναθεωρήθηκε το 2007 και βρίσκεται πάλι υπό καθεστώς αναθεώρησης. Αναμένεται να δημοσιευθεί ολοκληρωμένος το 2015 (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>).

ολοκληρωμένη εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας τους. Τα νέα αυτά πρότυπα αποβλέπουν στην παρουσίαση και αξιοποίηση στοιχείων που καλύπτουν ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, περιέχουν ακριβείς και περιεκτικές δημοσιονομικές προβλέψεις και αναγνωρίζουν τις κύριες πηγές δημοσιονομικών κινδύνων. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΔΝΤ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο στοιχείο της **συμμετοχικότητας**¹¹, ενσωματώνοντας στον νέο Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας τη **δημόσια συμμετοχή** ως αναγκαία παράμετρο για την χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών¹².

Αντίστοιχα, ο ΟΟΣΑ στις “Βέλτιστες Πρακτικές για την Δημοσιονομική Διαφάνεια” που εξέδωσε το 2002 (OECD, 2002) αναπτύσσει μια πιο στενή προσέγγιση της έννοιας της διαφάνειας. Στο σχετικό έγγραφο η διαφάνεια περιγράφεται ως ανοιχτότητα της διαδικασίας πρόβλεψης, χάραξης και εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών. Ο ΟΟΣΑ εστιάζει, λοιπόν, περισσότερο στο περιεχόμενο και τον όγκο των δεδομένων που παρέχονται στο κοινό, στην έγκαιρη δημοσιοποίηση των στοιχείων αυτών καθώς και σε συγκεκριμένα πρότυπα διασφάλισης της ποιότητας των πληροφοριών. Ωστόσο, σε μια πιο πρόσφατη έκδοση που αφορά τις “Αρχές Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης” (OECD, 2014), γίνεται μια εκτενέστερη αναφορά στην **υποχρέωση ανοιχτότητας και προσβασιμότητας** των σχετικών δεδομένων από το ευρύ κοινό και υπογραμμίζεται η ανάγκη συμμετοχής των πολιτών στην χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών¹³.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι “Αρχές Δημοσιονομικής Διαφάνειας, Συμμετοχικότητας και Λογοδοσίας” της Παγκόσμιας Πρωτοβουλίας Δημοσιονομικής Διαφάνειας (GIFT, 2012), οι οποίες λειτουργούν επικουρικά στα υπάρχοντα πρότυπα και κανόνες. Οι εν λόγω αρχές εστιάζουν στην ανάγκη προσβασιμότητας των πολιτών στις δημοσιονομικές πληροφορίες και δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο δικαίωμα των πολιτών για συμμετοχή καθώς και στην παροχή έγκαιρων και ουσιαστικών ευκαιριών για συμμετοχή στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσιονομικών πολιτικών.

1.1.2. Η έγκαιρη και περιεκτική δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών σύμφωνα με την IBP

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης θα υιοθετήσουμε μια στενότερη προσέγγιση του όρου της διαφάνειας, η οποία εστιάζει κατά κύριο λόγο στην δημοσιοποίηση οκτώ (8) βασικών εγγράφων που ενσωματώνουν πληροφορίες από ολόκληρο τον κύκλο της δημοσιονομικής διαδικασίας, από την κατάρτιση του προϋπολογισμού έως και τον

¹¹ Η δημοσιονομική διαφάνεια είναι συνυφασμένη με δύο άλλες έννοιες, την συμμετοχικότητα και την λογοδοσία. Με τον όρο συμμετοχικότητα νοείται η δυνατότητα και η αποτελεσματικότητα των μέσων που δίνονται σε φορείς πέραν του Υπουργείου Οικονομικών, όπως στην Βουλή, σε Οργανώσεις Πολιτών αλλά και σε απλούς πολίτες, για την συμβολή τους στην χάραξη και την εκτέλεση των δημοσιονομικών πολιτικών. Ως λογοδοσία ορίζεται ο βαθμός της ευθύνης των δημοσίων φορέων για τον τρόπο με τον οποίο ασκούν την δημοσιονομική πολιτική (Khagram S., A. Fung and P. De Renzio, 2013).

¹² Ο ορισμός της δημόσιας συμμετοχής δίνεται υπό το στοιχείο 2.3.3. Συγκεκριμένα, η κυβέρνηση οφείλει να παρέχει στους πολίτες μια προσβάσιμη περίληψη των επιπτώσεων των δημοσιονομικών πολιτικών και μια ευκαιρία συμμετοχής στις δημοσιονομικές διαβουλεύσεις, (IMF, 2014).

¹³ Οι σχετικές πληροφορίες βρίσκονται στα στοιχεία 4 και 5 του εγγράφου που αναλύει τις “Αρχές Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης” (OECD, 2014), όπου μάλιστα δίνεται και ένας ορισμός του όρου της προσβασιμότητας, ως απαίτηση για παρουσίαση των δημοσιονομικών πληροφοριών κατά τρόπο που να γίνεται κατανοητός από τους πολίτες.

έλεγχου της εκτέλεσής του¹⁴. Η προσέγγιση αυτή υιοθετείται από την IBP, η οποία διενεργεί και δημοσιεύει ανά διετία τα αποτελέσματα του Open Budget Survey, μια μελέτη που επιχειρεί να αξιολογήσει τον βαθμό διαφάνειας του προϋπολογισμού σε πολλές χώρες ταυτόχρονα, χρησιμοποιώντας κοινή μεθοδολογία και παράγοντας διεθνώς συγκρίσιμα δεδομένα στο χώρο και στον χρόνο μέσω του Open Budget Index¹⁵.

Το Open Budget Survey καταγράφει τον βαθμό διαφάνειας, συμμετοχικότητας και ελέγχου του προϋπολογισμού σε περίπου 100 χώρες ταυτόχρονα. Αποτελείται από 125 ερωτήσεις, οι οποίες συμπληρώνονται από ανεξάρτητους ερευνητές σε όλες τις υπό μελέτη χώρες. 95 από τις ερωτήσεις αφορούν την δημοσιοποίηση και την πληρότητα 8 βασικών εγγράφων που πρέπει όλες οι κυβερνήσεις να δημοσιεύουν κατά την διάρκεια του δημοσιονομικού κύκλου. Οι υπόλοιπες 30 ερωτήσεις σχετίζονται με τις ευκαιρίες συμμετοχής των πολιτών στην δημοσιονομική διαδικασία καθώς και τον ρόλο της νομοθετικής εξουσίας και των ανώτατων ελεγκτικών οργάνων στον έλεγχο του προϋπολογισμού (IBP, 2013).

Σύμφωνα, λοιπόν, με την IBP, κρίνεται απαραίτητη η περιεκτική και η έγκαιρη δημοσίευση των ακόλουθων οκτώ (8) εγγράφων:

1. Προσχέδιο Προϋπολογισμού (Pre-Budget Statement)
2. Σχέδιο Προϋπολογισμού (Executive's Budget Proposal)
3. Ψηφισθείς Προϋπολογισμός (Enacted Budget)
4. Προϋπολογισμός Πολιτών (Citizens Budget)
5. Τακτικές Εκθέσεις Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού (In-Year Reports)
6. Εξαμηνιαία Επισκόπηση της Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου (Mid-Year Review)
7. Απολογισμός και Γενικός Ισολογισμός (Year-End Report)
8. Έκθεση Ελέγχου (Audit Report)¹⁶.

Μέσω της κοινής αυτής μεθοδολογίας, ο κάθε ενδιαφερόμενος έχει μια αναλυτική εικόνα για τον βαθμό και την εξέλιξη της διαφάνειας σε ένα μεγάλο εύρος χωρών. Μάλιστα, πρόσφατα, η IBP προχώρησε και στη δημιουργία του **Open Budget Survey (OBS) Tracker**. Το πρόγραμμα αυτό ουσιαστικά χρησιμοποιεί τα χρονοδιαγράμματα δημοσίευσης των σχετικών εκθέσεων των χωρών που λαμβάνουν μέρος προκειμένου να προσδιορίσει το χρονικό σημείο διάθεσης των δημοσιονομικών πληροφοριών στο κοινό. Ωστόσο, καθορίζει εκ των προτέρων τα κριτήρια της έγκαιρης διάθεσης του εγγράφου, όπως προβλέπονται από τα διεθνή πρότυπα δημοσιονομικής διαφάνειας.

¹⁴ Ο όρος «Δημοσιονομική Διαφάνεια» (fiscal transparency) διαφέρει από τον όρο «Διαφάνεια του Προϋπολογισμού» (budget transparency). Ο πρώτος είναι αρκετά γενικότερος και περιλαμβάνει και δράσεις που διενεργούνται εκτός προϋπολογισμού αλλά μέσα στα κυβερνητικά πλαίσια, όπως πχ τους πόρους εκτός προϋπολογισμού (extra-budgetary funds), ή και εκτός κυβερνητικού πλαισίου, όπως πχ τις οιονεί δημοσιονομικές δραστηριότητες (quasi fiscal activities), δηλαδή δραστηριότητες που έχουν δημοσιονομικό χαρακτήρα αλλά δεν χρηματοδοτούνται από την κυβέρνηση (GIFT, 2013 και IBP, 2011). Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, οι δύο όροι θεωρούνται ταυτόσημοι.

¹⁵ Το Open Budget Index αποτελεί ένα μέσο παρουσίασης των αποτελεσμάτων του Open Budget Survey. Υπολογίζοντας τον μέσο όρο από τις απαντήσεις των χωρών στις 95 ερωτήσεις που αφορούν την δημοσιονομική διαφάνεια, η IBP απονέμει στην κάθε χώρα ένα βαθμό που κυμαίνεται από το 0 μέχρι το 100. Τα πρώτα σχετικά αποτελέσματα δημοσιεύθηκαν το 2006 (IBP, 2013) (<http://survey.internationalbudget.org/#rankings>)

¹⁶ Για εκτενέστερη ανάλυση των 8 εγγράφων βλ. IBP (2010) *Guide to Transparency in Government Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?*, Washington

Έτσι, δίνεται η δυνατότητα να γνωρίζει ο καθένας σε μηνιαία βάση τον όγκο των πληροφοριών που δημοσιεύονται από κάθε χώρα¹⁷.

Η Ελλάδα λαμβάνει για πρώτη φορά μέρος σε αυτήν την διεθνή πρωτοβουλία, το OBS Tracker, και η κατάταξή της συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες είναι σχετικά καλή, αν και διαπιστώνει κανείς ότι παρεκκλίνει από την τυπολογία της διαφάνειας, όπως ορίζεται από την IBP, σε δύο σημεία¹⁸.

Το πρώτο αφορά την προετοιμασία και δημοσίευση ενός “Προϋπολογισμού Πολιτών”, δηλαδή μιας μη τεχνικής παρουσίασης βασικών στοιχείων και μεγεθών του προϋπολογισμού στο ευρύ κοινό για την διευκόλυνση κατανόησης δημοσιονομικών δεδομένων από τους πολίτες (Shields and Petrie, 2010).

Το δεύτερο αφορά την παρουσίαση μιας “ Εξαμηνιαίας Επισκόπησης της Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου ” που αποτελεί ουσιαστικά μια ανάλυση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εκτέλεσης του προϋπολογισμού κατά το ήμισυ (IBP, 2010). Τα δύο αυτά έγγραφα δεν αποτελούν ακόμη μέρος του ελληνικού θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου ενώ δεν έχει προς το παρόν εκδηλωθεί επιθυμία θεσμοθέτησής τους.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι το εργαλείο αυτό της IBP δεν παρέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την αξιολόγηση της διαφάνειας ενός δημοσιονομικού συστήματος, καθώς δεν εξετάζει το περιεχόμενο ή την πληρότητα των στοιχείων που δημοσιεύονται σε αυτά τα έγγραφα. Για τον λόγο αυτό το Open Budget Survey παραμένει η βασική πηγή των σχετικών πληροφοριών, στο οποίο δυστυχώς η Ελλάδα δεν έχει ακόμη λάβει μέρος και επομένως δεν διαθέτουμε περισσότερα στοιχεία για μια συγκριτική προσέγγιση του βαθμού διαφάνειας της χώρας σε διεθνές επίπεδο.

1.2 Η λειτουργία του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Για την καλύτερη κατανόηση της έννοιας της διαφάνειας και της ανοιχτότητας του δημοσιονομικού συστήματος, κρίνεται ουσιώδης μια σύντομη περιγραφή της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα, όπως έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια. Ο ετήσιος κύκλος λειτουργίας του κρατικού προϋπολογισμού αποτελείται από διαδοχικά στάδια, τα οποία προσφέρουν ευκαιρίες παρέμβασης των πολιτών και επιρροής τους στη χάραξη και εκτέλεση της δημοσιονομικής πολιτικής, και κατ'επέκταση στην επίτευξη δημοσιονομικών αποτελεσμάτων.

Στη διεθνή θεωρία και πρακτική¹⁹ ο δημοσιονομικός κύκλος αποτελείται από τέσσερα (4) διαδοχικά στάδια:

¹⁷ Μια επισκόπηση των αποτελεσμάτων του OBS Tracker βρίσκεται στο <http://www.obstracker.org/>.

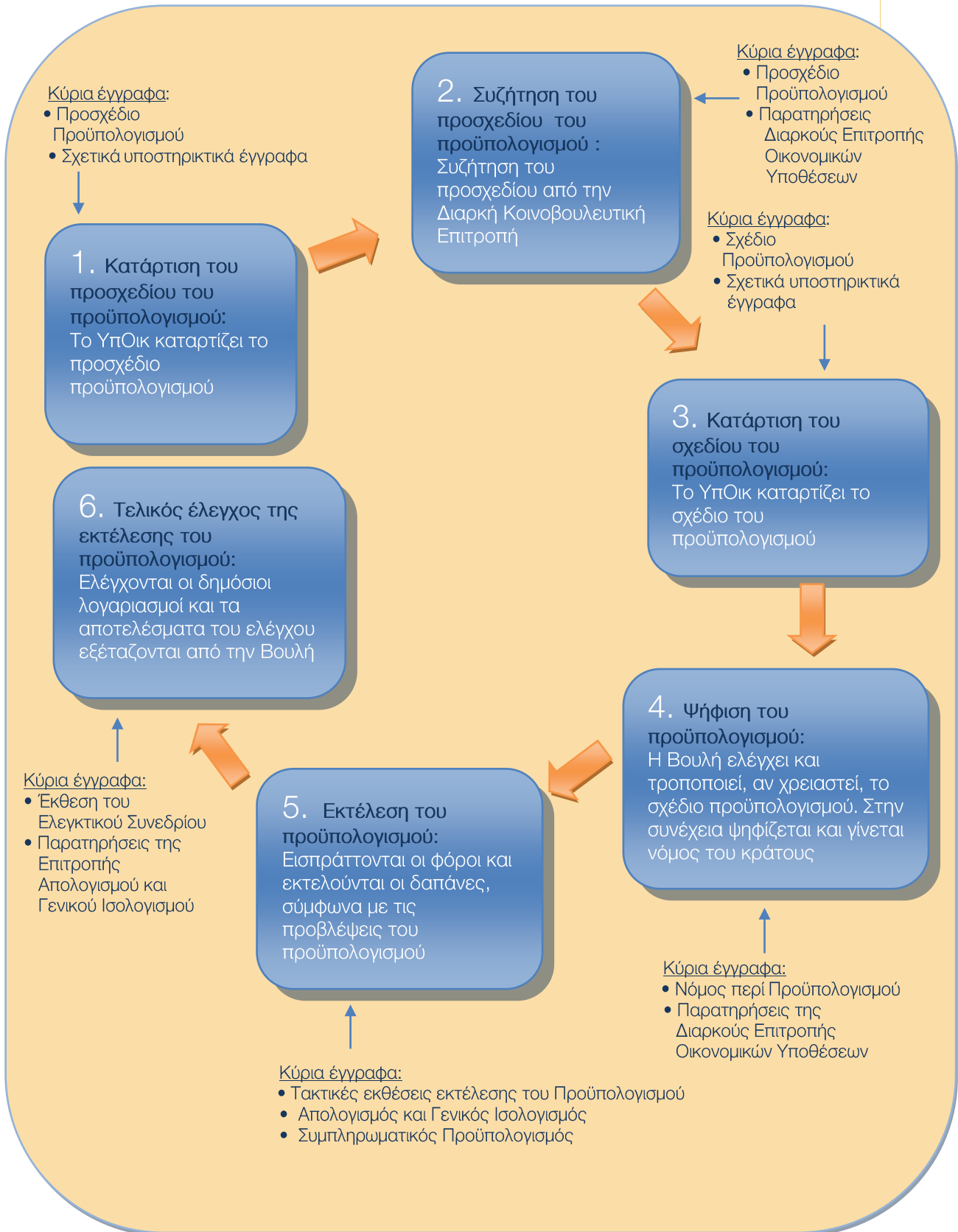
¹⁸ Περισσότερες πληροφορίες στο Διάγραμμα 1 στο Παράρτημα.

¹⁹ Βλ. σχετικά <http://internationalbudget.org/getting-started/why-are-budgets-important/>.

- Την *κατάρτιση* του προϋπολογισμού, όταν το Υπουργείο Οικονομικών ενοποιεί και θέτει τις βάσεις για το ετήσιο δημοσιονομικό πρόγραμμα, το σχέδιο προϋπολογισμού
- Την *ψήφιση* του προϋπολογισμού, όταν η Βουλή συζητά, τροποποιεί, αν χρειαστεί, και ψηφίζει το σχέδιο προϋπολογισμού
- Την *εκτέλεση* του προϋπολογισμού, όταν η διοίκηση εφαρμόζει τις πολιτικές που προωθήθηκαν μέσω του προϋπολογισμού
- Τον *τελικό έλεγχο* του προϋπολογισμού, όταν η Βουλή και το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχουν και αξιολογούν τις δαπάνες του προϋπολογισμού

Στο διάγραμμα 1 απεικονίζεται ο δημοσιονομικός κύκλος στην Ελλάδα καθώς και τα βασικά έγγραφα που συνοδεύουν κάθε στάδιο της διαδικασίας. Ωστόσο, για λόγους ερμηνευτικής πληρότητας και εναρμόνισης με τις απαιτήσεις διαφάνειας, όπως ορίζονται από την IBP, το στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού έχει διαχωριστεί σε τρεις υποενότητες (στάδια 1-3).

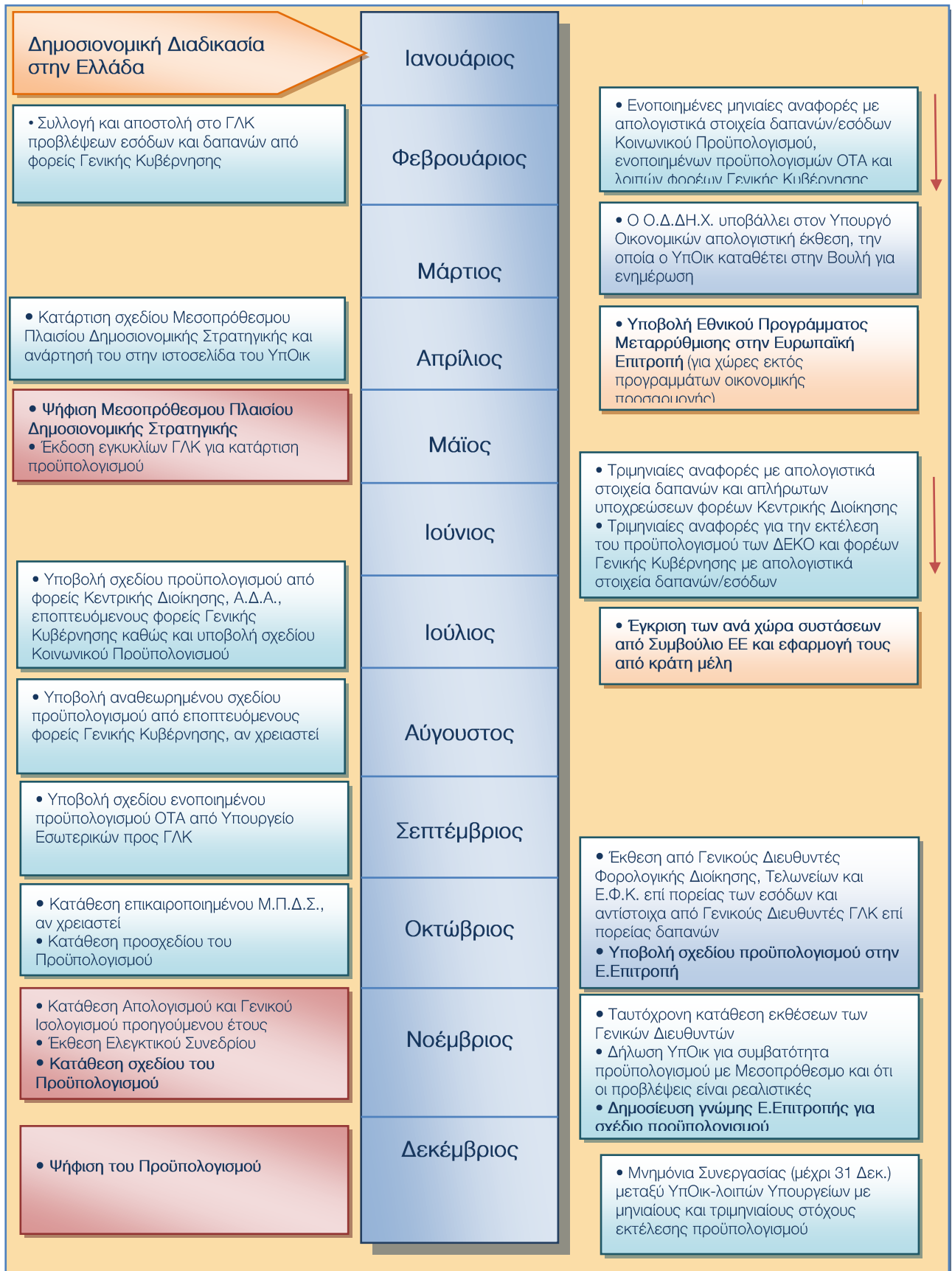
Διάγραμμα 1. Ο Δημοσιονομικός Κύκλος στην Ελλάδα



Πηγή: Το διάγραμμα έχει κατασκευασθεί από τους συγγραφείς με βάση τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, όπως προβλέπονται στο Σύνταγμα, στον Κανονισμό της Βουλής και στην νομοθεσία που διέπει την Δημοσιονομική Διαχείριση.

Για μια πληρέστερη εικόνα της λειτουργίας του κρατικού προϋπολογισμού, όπως διαμορφώθηκε σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς δεσμεύσεις, είναι απαραίτητη η χρονική τοποθέτηση και η διαδικαστική αλληλουχία των πολυάριθμων και ιδιαίτερα περίπλοκων διαδικασιών που οριοθετούν και καθορίζουν το δημοσιονομικό πλαίσιο στην Ελλάδα. Το διάγραμμα 2 παρουσιάζει μια απλοποιημένη απεικόνιση της σχετικής διαδικασίας.

Διάγραμμα 2. Χρονοδιάγραμμα Δημοσιονομικής Διαδικασίας στην Ελλάδα



Πηγή: Το διάγραμμα έχει κατασκευασθεί από τους συγγραφείς με βάση τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, όπως προβλέπονται στο Σύνταγμα, στον Κανονισμό της Βουλής και στην νομοθεσία που διέπει την Δημοσιονομική Διαχείριση

Κατόπιν της παρουσίασης της χρονικής ακολουθίας των δημοσιονομικών διαδικασιών και σταδίων που αλληλοεπικαλύπτονται, επιχειρείται μια συνοπτική περιγραφή του συνόλου των σταδίων της λειτουργίας του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα. Η παρουσίαση περιλαμβάνει τα κρισιμότερα στάδια της δημοσιονομικής διαδικασίας, όπως έχουν καθοριστεί από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και οριοθετούνται σε μεσοπρόθεσμη βάση σύμφωνα με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας.

Διάγραμμα 3. Σύντομη Περιγραφή της Δημοσιονομικής Διαδικασίας στην Ελλάδα Κατάρτιση Κρατικού Προϋπολογισμού

- Διαμόρφωση οικονομικών μοντέλων και διατύπωση μακροοικονομικών προβλέψεων από την Διεύθυνση Μακροοικονομικών Αναλύσεων του Υπουργείου Οικονομικών
- Θέσπιση με **Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) ανωτάτων ορίων δαπανών** των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς και δαπανών στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, ενώ καθορισμός ενός ενδεικτικού στόχου ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού και στόχων ισοζυγίου των ενοποιημένων προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, για κυλιόμενη περίοδο τεσσάρων ετών, εκ των οποίων τα δύο πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά
- Έκδοση **εγκυκλίων** από το ΓΛΚ μέχρι 31 Μαΐου κάθε έτους που ορίζουν κανόνες, παραδοχές, μεθοδολογίες και διαδικασίες για την **κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού** και το περιεχόμενο του σχεδίου των συνοπτικών προϋπολογισμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης
- **Πρόβλεψη εσόδων Τακτικού Προϋπολογισμού και Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ):**
 - α. Φορολογικά έσοδα: οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών κάνουν εκτιμήσεις για τις διάφορες κατηγορίες εσόδων
 - β. Μη Φορολογικά έσοδα: οι υπηρεσίες αρμόδιων Υπουργείων πραγματοποιούν εκτιμήσεις σε συνεργασία με το Τμήμα Εσόδων (Ε') της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης (ΔΠΓΚ) του ΓΛΚ. Τα έσοδα από μερίσματα κερδών ή προσόδων υπέρ του Δημοσίου, επιχειρήσεων και οργανισμών υποβάλλονται από τις οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων που τα εποπτεύουν καθώς επίσης από την 25^η Δ/ση Κεφαλαίων, Εγγυήσεων, Δανείων και Αξιών του ΓΛΚ. Η 4^η Δ/ση Δημοσιονομικών Σχέσεων με την Ε.Ε. του ΓΛΚ σε συνεργασία με τον ΟΠΕΚΕΠΕ, το Υπουργείο Ανάπτυξης και λοιπούς φορείς υποβάλλει προτάσεις εσόδων που εισπράττονται για την Ε.Ε. ή προέρχονται από αυτήν.
 - γ. Έσοδα καταργηθέντων ειδικών λογαριασμών: οι Διευθύνσεις Οικονομικού των Υπουργείων που είχαν την ευθύνη της διαχείρισης των εν λόγω λογαριασμών υποβάλλουν προτάσεις για τα έσοδα αυτά, τα οποία εμφανίζονται σε ειδικούς ΚΑΕ
 - δ. Έσοδα από ΠΔΕ: οι προτάσεις για τα πάσης φύσεων έσοδα του ΠΔΕ υποβάλλονται από την Δ/ση Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης

Στις προτάσεις εσόδων περιλαμβάνεται και ενδεικτική μηνιαία κατανομή εσόδων ανά κατηγορία.
- **Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού και Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων:**
 - α. Κεντρική Διοίκηση: όταν απαιτείται, τα εποπτεύοντα Υπουργεία εκδίδουν εντός δέκα (10) ημερών από την αποστολή των εγκυκλίων του ΓΛΚ, εγκυκλίους που προσδιορίζουν τις λεπτομέρειες των κανόνων, παραδοχών, μεθοδολογιών και διαδικασιών σε σχέση με την κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης

Οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) υποβάλλουν στο ΓΛΚ μέχρι την 31η Ιουλίου σχέδιο προϋπολογισμού. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.) που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση υποβάλλουν το σχέδιο

στον προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών του φορέα στον οποίο υπάγονται ως ειδικός φορέας

β. Φορείς Γενικής Κυβέρνησης: κάθε εποπτευόμενος φορέας προετοιμάζει και υποβάλλει στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου, σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού του για το επόμενο έτος μέχρι την 31η Ιουλίου

γ. ΟΤΑ: τον Ιούλιο κάθε έτους εκδίδεται **Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών** με οδηγίες για την κατάρτιση των προϋπολογισμών. Το **Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ** παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης τους. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την **κατάρτιση προϋπολογισμών** που είναι τουλάχιστον **ισοσκελισμένοι**

δ. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ): τα Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και Υγείας σε συνεργασία με συναρμόδια Υπουργεία (Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εθνικής Άμυνας, Ναυτιλίας και Αιγαίου, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη) και τη **Βουλή των Ελλήνων** συγκεντρώνουν συνοπτικούς προϋπολογισμούς όλων των νομικών προσώπων, τα οποία ανήκουν στους **υποτομείς των ΟΚΑ** και των δημόσιων νοσοκομείων, δηλαδή το σύνολο των ασφαλιστικών ταμείων, τον ΕΟΠΥΥ, τα νοσοκομεία του ΕΣΥ, πανεπιστημιακά και λοιπά νοσηλευτικά ιδρύματα καθώς και τις Υγειονομικές Περιφέρειες. Οι συνοπτικοί αυτοί προϋπολογισμοί, οι οποίοι πρέπει να κινούνται **εντός των ορίων του Κοινωνικού Προϋπολογισμού**, όπως προβλέπονται στο ΜΠΔΣ, αποστέλλονται στο ΓΛΚ.

ε. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ): Ο Υπουργός Ανάπτυξης υποβάλλει στο ΓΛΚ σχέδιο για τον ετήσιο ΠΔΕ εντός του πλαισίου των ετήσιων **συνολικών ανώτατων ορίων πιστώσεων** του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων σύμφωνα με το Μ.Π.Δ.Σ

• Το ΓΛΚ **καταρτίζει**, με βάση τους υποβληθέντες προϋπολογισμούς, τον **Κρατικό Προϋπολογισμό**, τον ενοποιημένο ετήσιο **Κοινωνικό Προϋπολογισμό** και τον ενοποιημένο ετήσιο **Προϋπολογισμό των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης**, πλην του ενοποιημένου ετήσιου Προϋπολογισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος υποβάλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους από τον Υπουργό Εσωτερικών

Ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού

• Την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους, ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή **περιληπτική εισηγητική έκθεση του Προσχεδίου του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού**

• Η Βουλή μπορεί να υποβάλλει **προτάσεις τροποποίησης επιμέρους κονδυλίων** του προϋπολογισμού κατά τη συζήτηση του Προσχεδίου, οι οποίες εισάγονται στην Ολομέλεια και τίθενται σε ψηφοφορία, εφόσον οι τροποποιήσεις δεν έχουν επιπτώσεις στο σύνολο των δαπανών και των εσόδων του Κράτους.

- Ο Υπουργός Οικονομικών εισάγει στη Βουλή το **σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού** και την εισηγητική του έκθεση τουλάχιστον σαράντα (40) ημέρες πριν την έναρξη του οικονομικού έτους το οποίο αφορά
- **Αξιολόγηση μακροοικονομικών προβλέψεων** από Δημοσιονομικό Συμβούλιο²⁰ πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) καθώς και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό
- Με την ψήφιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, οι **πιστώσεις** που αφορούν τις δαπάνες ανά φορέα Κεντρικής Διοίκησης και μείζονες κατηγορίες, καθίστανται **δεσμευτικές**. Οι ανωτέρω πιστώσεις συνιστούν τα ανώτατα όρια δαπανών για το οικονομικό έτος που αφορά ο προϋπολογισμός και δεν μεταφέρονται στο επόμενο έτος

Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού

- Μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπολοίπων Υπουργείων συνάπτονται ξεχωριστά **μνημόνια συνεργασίας** μέχρι την 31η Δεκεμβρίου κάθε έτους, με στόχο την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση
- Μέχρι την 31η Δεκεμβρίου κάθε έτους, με ευθύνη του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών, **κάθε Υπουργείο** υποβάλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους **μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού** του τόσο για τα έσοδα όσο και για τις υποχρεώσεις, στη βάση του οποίου καθορίζονται **τριμηνιαίοι στόχοι** για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων

Έσοδα

- Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ενεργείται από τις **Δ.Ο.Υ.**, τα **Τελωνεία**, τα **λοιπά όργανα είσπραξης του Δημοσίου** και τους **Ειδικούς Ταμείς**, στους οποίους έχει ανατεθεί η είσπραξη ειδικών εσόδων. Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων δύναται να ανατεθεί στις τράπεζες ή σε λοιπά πιστωτικά ιδρύματα ή σε οργανισμούς κοινής ωφελείας ή στα Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛ.ΤΑ.) ή και σε άλλες δημόσιες αρχές.
- Οι Προϊστάμενοι των Δ.Ο.Υ. και των Ειδικών Ταμιών, **εξακριβώνουν καθημερινά το χρηματικό υπόλοιπο των υπολόγων** και συντάσσουν σχετική πράξη. Οι εισπράξεις των Δ.Ο.Υ. κατατίθενται στην **Τράπεζα της Ελλάδος** και σε λογαριασμούς που ορίζονται από τον Υπουργό Οικονομικών. Σε χρέωση των λογαριασμών αυτών πραγματοποιούνται οι αναλήψεις των χρηματικών ποσών που απαιτούνται για την πληρωμή των δημόσιων δαπανών

Δαπάνες

- Με **απόφαση του Υπουργού Οικονομικών** ορίζεται κάθε φορά και για ορισμένη χρονική περίοδο το **ποσοστό των πιστώσεων του Προϋπολογισμού** που επιτρέπεται

²⁰ Κατόπιν της έναρξης λειτουργίας του.

να διατεθούν από τους διατάκτες, κατά κατηγορίες ή ομάδες δαπανών, ή ακόμη να ορίζονται **όρια πληρωμών**

- Οι **πιστώσεις** του Κρατικού Προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των δαπανών του φορέα της Κεντρικής Διοίκησης και της συγκεκριμένης, μείζονος κατηγορίας, δαπάνης για την οποία προβλέφθηκαν. Ο αρμόδιος διατάκτης δύναται, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του προϊστάμενου ΟΥ του φορέα του, να **μεταφέρει τις πιστώσεις** εντός μείζονων κατηγοριών δαπανών καθώς και από ειδικό φορέα σε ειδικό φορέα, χωρίς να μεταβληθούν τα ανώτατα όρια αυτών. Για μεταφορά πιστώσεων από φορέα σε άλλο φορέα Κεντρικής Διοίκησης απαιτείται η έγκριση της Βουλής κατά τη διαδικασία ψήφισης του συμπληρωματικού προϋπολογισμού
- Κάθε φορέας υποχρεούται να καταγράφει το **σύνολο των υποχρεώσεών** του σε ιδιαίτερο βιβλίο (**Μητρώο Δεσμεύσεων**) από το οποίο εξάγονται πληροφορίες για την ωρίμανση των υποχρεώσεων σε όλα τα στάδια μέχρι την πληρωμή τους.
- Η **απόφαση ανάληψης υποχρέωσης** υπογράφεται από τον διατάκτη και περιέχει βεβαίωση του προϊστάμενου οικονομικών υπηρεσιών του φορέα, ότι το ποσό της δαπάνης που αφορά, βρίσκεται **εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης** και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα. Με την έναρξη κάθε οικονομικού έτους και πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε νέας υποχρέωσης, δεσμεύονται με την ευθύνη των προϊστάμενων οικονομικών υπηρεσιών πιστώσεις ισόποσες με το ανεξόφλητο μέρος των αναλήψεων υποχρεώσεων του προηγούμενου έτους. Νέες υποχρεώσεις αναλαμβάνονται σε βάρος του εναπομένοντος υπολοίπου μετά τις κατά τα ανωτέρω δεσμεύσεις πιστώσεων.
- Για την **ανάληψη πολυετών υποχρεώσεων** που προβλέπεται να βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξ ολοκλήρου τα επόμενα έτη του ΜΠΔΣ και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ κατά Κ.Α.Ε. του προϋπολογισμού, απαιτείται προηγούμενη **έγκριση του Υπουργού Οικονομικών** για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ενώ για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού
- Για το **ΠΔΕ** η διάθεση των συνολικών ετήσιων πιστώσεων των έργων ή μελετών εγκρίνεται με **Συλλογική Απόφαση (ΣΑ) Έργων ή Μελετών**. Στις πιστώσεις του ΠΔΕ συμπεριλαμβάνεται και η προδέσμευση πιστώσεων του προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος (πολυετείς υποχρεώσεις) που εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης. Σε κάθε περίπτωση, το **ανώτατο όριο δαπάνης** είναι το συνολικό άθροισμα των ποσών του προϋπολογισμού των φορέων, όπως εγκρίνεται από τη Βουλή
- **Ανάληψη υποχρεώσεων** για τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων: Τίτλο για την ανάληψη υποχρεώσεων σε βάρος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων αποτελούν οι **Συλλογικές Αποφάσεις Έργων**. Για τις πολυετείς υποχρεώσεις, κάθε έτος ο Υπουργός Ανάπτυξης εκδίδει **απόφαση περί του συνόλου των έργων του ΠΔΕ** και της **ανάληψης της συνολικής ετήσιας υποχρέωσης** έναντι του ΠΔΕ, καθώς και περί προέγκρισης για τη δέσμευση πιστώσεων σε βάρος του ΠΔΕ του επόμενου έτους
- Με **κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Ανάπτυξης** που εκδίδεται εντός του πρώτου μήνα κάθε οικονομικού έτους κατανέμεται ανά φορέα, ειδικό φορέα ΠΔΕ και ανά Συλλογική Απόφαση (ΣΑ) το **συνολικό ύψος των πιστώσεων του ΠΔΕ** που πρόκειται να διατεθούν κατά τη διάρκεια του έτους για την εκτέλεση

- συνεχιζόμενων από τα προηγούμενα έτη έργων. Οι **συνολικές ετήσιες δαπάνες του ΠΔΕ** δεν υπερβαίνουν το συνολικό ποσό των εγκεκριμένων πιστώσεων του ΠΔΕ
- Οι πιστώσεις για το **ΠΔΕ Περιφερειακού Επιπέδου** εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης και **κατανέμονται σε κάθε Περιφέρεια με αποφάσεις του Υπουργού** (εθνικό και συγχρηματοδοτούμενο σκέλος). Οι Περιφέρειες προτείνουν την έκδοση των ετήσιων Συλλογικών Αποφάσεων Έργων Περιφερειακού επιπέδου (ΣΑΕΠ) που εγκρίνονται από τον Υπουργό Ανάπτυξης εντός των ορίων των ανωτέρω πιστώσεων και παρακολουθούν την εκτέλεση των ετήσιων ΠΔΕ Περιφερειακού Επιπέδου
 - Οι δαπάνες του Δημοσίου **ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ)**, βάσει νόμιμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου. Ο έλεγχος επί των ανωτέρω δαπανών συνίσταται σε **έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας** αυτών. Ακολουθεί η **πράξη εκκαθάρισης**, με την οποία προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του Δημοσίου και **εκδίδεται τίτλος πληρωμής**.
 - Οι δαπάνες του Δημοσίου πληρώνονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες με **χρηματικά εντάλματα**, που εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από άλλο κατά νόμο αρμόδιο όργανο. **Χρηματικό Ένταλμα Προπληρωμής (Χ.Ε.Π.)** είναι το χρηματικό ένταλμα με το οποίο προκαταβάλλεται χρηματικό ποσό σε οριζόμενο υπόλογο, ο οποίος αποδίδει λογαριασμό σε τακτή προθεσμία. Ο υπόλογος μπορεί να πραγματοποιεί πληρωμές σε βάρος του Χ.Ε.Π. έως την ημερομηνία απόδοσης λογαριασμού και σε καμία περίπτωση πέραν της 31ης Δεκεμβρίου του έτους κατά το οποίο εκδόθηκε το Χ.Ε.Π
 - Η **προθεσμία απόδοσης λογαριασμού** δεν μπορεί να ορισθεί πέραν του ενός (1) μηνός από τη λήξη του οικονομικού έτους κατά το οποίο εκδόθηκε το Χ.Ε.Π. ενώ για πληρωμές του ΠΔΕ που έγιναν μέχρι την 31η Δεκεμβρίου, επιτρέπεται η έκδοση Χ.Ε.Π. μέχρι την 31η Μαρτίου του επόμενου έτους
 - Ο ασκούμενος από το **Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) προληπτικός έλεγχος** πραγματοποιείται σε δαπάνες, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα
 - Εντός ενός μηνός από την ημερομηνία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού, οι **ετήσιοι προϋπολογισμοί των Δ.Ε.Κ.Ο. και τα Ν.Π.Ι.Δ** εξειδικεύονται σε **μηνιαία και τριμηνιαία βάση** από την αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ και παρακολουθείται αντίστοιχα η εκτέλεσή τους από τις αρμόδιες διευθύνσεις του ΓΛΚ
 - Το **Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.** ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης» (Ο.Π.Δ.), το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικά **μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους**
 - Κάθε φορέας της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούται να υποβάλει **μηνιαία έκθεση** στο αρμόδιο Υπουργείο με βάση την οποία το ΓΛΚ συντάσσει και αναρτά στην ιστοσελίδα του Υπουργείου έως το τέλος του επόμενου μήνα, **ενοποιημένες μηνιαίες αναφορές** με απολογιστικά στοιχεία των δαπανών και των εσόδων και τη σύγκριση

τους με τις προβλέψεις που παρουσιάζονται στον ενοποιημένο ετήσιο **Κοινωνικό Προϋπολογισμό** και στους ενοποιημένους ετήσιους προϋπολογισμούς της **Τοπικής Αυτοδιοίκησης** και των **λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης** σε ταμειακή βάση. Αντίστοιχα, έως το τέλος του επόμενου τριμήνου, το ΓΛΚ αναρτά **τριμηνιαίες αναφορές** για την εκτέλεση των προϋπολογισμών των **ΔΕΚΟ** καθώς και στοιχεία για την εξέλιξη των απλήρωτων υποχρεώσεων ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης και τη σύγκριση των δαπανών με τους τριμηνιαίους στόχους και προβλέψεις προϋπολογισμού

- Οι **λογαριασμοί λογιστικής των Δ.Ο.Υ. και δημοσίων ταμείων** εξακολουθούν να τηρούνται σε **ταμειακή βάση** και διακρίνονται σε λογαριασμούς που εμφανίζουν την εκτέλεση του προϋπολογισμού και σε λογαριασμούς που απεικονίζουν την εκτός προϋπολογισμού χρηματική διαχείριση. Στη σύνταξη όμως του **Ισολογισμού, του Απολογισμού, των οικονομικών καταστάσεων** και στο σχεδιασμό γενικά της λογιστικής της Γενικής Κυβέρνησης ισχύει η εφαρμογή της **διπλογραφικής λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης**
- Σε περίπτωση που από τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών των **Υπουργείων** διαπιστώνεται **αρνητική απόκλιση άνω του 10%** από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων, **περικόπτεται**, με απόφαση του Διευθυντή Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης, ποσό πιστώσεων για λειτουργικές δαπάνες, ίσο με το ποσό της υπέρβασης πέραν του ανωτέρω ποσοστού. Σε περίπτωση μη υποβολής στην αρμόδια υπηρεσία του ΓΛΚ της μηνιαίας έκθεσης, οι **φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δεν επιχορηγούνται** από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ενώ σε περίπτωση **αρνητική απόκλιση άνω του 10%** από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων, **περικόπτεται η επιχορήγηση ή απόδοση πόρων**.
- Όταν καθυστερεί η ενσωμάτωση του σχεδίου και του επικυρωμένου προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών καθώς και η ψήφιση και αποστολή του στην αρμόδια αρχή, μπορεί να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του **Ο.Τ.Α.** από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Σε περίπτωση που διαπιστωθεί **απόκλιση από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους του Ο.Π.Δ. άνω του δέκα τοις εκατό (10%)** και εφόσον η εκτέλεση του προϋπολογισμού του **Ο.Τ.Α.** εξακολουθεί να παρουσιάζει για δύο συνεχόμενα τρίμηνα απόκλιση από τους στόχους, υπάγεται υποχρεωτικά σε **Πρόγραμμα Εξυγίανσης**
- Στα **Ν.Π.Ι.Δ.** και τις **ΔΕΚΟ** που εμφανίζουν στα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών τους **αρνητικές αποκλίσεις μεγαλύτερες του 10%**, μειώνεται ισόποσα και το **εγκεκριμένο ποσό ακαθάριστου δανεισμού** από την αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ

Τελικός Έλεγχος Κρατικού Προϋπολογισμού

- Εντός δύο (2) μηνών από τη λήξη του οικονομικού έτους, οι δημόσιοι υπόλογοι αποδίδουν λογαριασμό στο ΕΣ, το οποίο ελέγχει τους λογαριασμούς τους και αποφαινεται για την ορθότητα ή μη αυτών
- Ο Απολογισμός και ο Ισολογισμός καταρτίζονται από το ΓΛΚ, με βάση τα στοιχεία που υποβάλλουν σε αυτό οι αρμόδιες υπηρεσίες, αφού ληφθούν υπόψη και οι αναγγελθείσες, μέχρι τέλος Μαΐου του έτους κατά το οποίο καταρτίζεται ο Απολογισμός, μεταβολές που έχει επιφέρει το ΕΣ στις διαχειριστικές πράξεις των υπολόγων
- Το ΓΛΚ καταρτίζει επίσης την Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, την Κατάσταση Μεταβολών Καθαρής Θέσης Πολιτών, την Κατάσταση Ταμειακών Ροών και το Προσάρτημα, με το οποίο παρέχονται όλες οι επιπλέον πληροφορίες που απαιτούνται για την κατανόηση των Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης
- Μέχρι τέλος Ιουνίου κάθε έτους, ο Απολογισμός και ο Ισολογισμός του Κράτους μαζί με τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις αποστέλλονται από το Υπουργείο Οικονομικών στην υπηρεσία Επιτρόπου του ΕΣ. Το ΕΣ αποφαινεται επί της ορθότητας και της αξιοπιστίας των ανωτέρω με Έκθεσή του (Διαδήλωση), την οποία αποστέλλει στο Υπουργείο Οικονομικών μέχρι και τέλος Οκτωβρίου κάθε έτους. Τα εν λόγω έγγραφα εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών για κύρωση στη Βουλή το αργότερο μέχρι τέλος Νοεμβρίου κάθε έτους
- Οι παρατηρήσεις του ΕΣ αναφορικά με την οικονομική διαχείριση του Κράτους περιλαμβάνονται στην Ετήσια Έκθεσή του και διαβιβάζονται στον Πρόεδρο της Βουλής
- Η Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκεια του έτους και υποστηρίζεται στο έργο της από την επιστημονική υπηρεσία της Βουλής. Η επιτροπή εξετάζει τον απολογισμό και το γενικό ισολογισμό του Κράτους, καθώς και την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους. Μία φορά ανά τρίμηνο ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών οφείλει να ενημερώνει την επιτροπή για την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, και διαβιβάζει στην επιτροπή δια του Προέδρου της Βουλής την ανά μήνα πραγματοποίηση των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού

Πηγή: Ο πίνακας έχει κατασκευασθεί από τους συγγραφείς με βάση τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, όπως προβλέπονται στο Σύνταγμα, στον Κανονισμό της Βουλής και στην νομοθεσία που διέπει την Δημοσιονομική Διαχείριση.

1.3 Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας μέσω της δημοσιοποίησης δημοσιονομικών στοιχείων στην Ελλάδα

Αρχικά, θα γίνει μια ανάλυση της συμβολής των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της χώρας στον δημοσιονομικό τομέα και μια περιγραφή των βασικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων ως προς την δημοσιοποίηση δημοσιονομικών δεδομένων. Στη συνέχεια, θα επισημανθεί ο ρόλος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην διάδοση των σχετικών πληροφοριών και τέλος θα γίνει αναφορά στον εξωτερικό έλεγχο της δημοσιονομικής διαδικασίας για την ενίσχυση της λογοδοσίας.

1.3.1 Η επιρροή των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της χώρας στη δημοσιοποίηση δημοσιονομικών δεδομένων

Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα της διαφάνειας στην Ελλάδα. Η οικονομική κρίση και η δημοσιονομική λιτότητα οδήγησαν σε μια αναθεώρηση παλιότερων πρακτικών και στην εμφάνιση ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης, το οποίο εναρμονίζεται σταδιακά με τις διεθνείς τάσεις διαφάνειας και ανοιχτότητας αλλά και αποδεικνύεται περισσότερο ευέλικτο στις οικονομικές και δημοσιονομικές συγκυρίες. Προς αυτήν την κατεύθυνση ώθησαν άλλωστε και οι διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας, οι οποίες δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για τον εμπλουτισμό του πλαισίου διακυβέρνησης με νέα εργαλεία και θεσμούς με σκοπό την αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημόσιων πόρων και την ενίσχυση της αλληλεπίδρασης των πολιτών με τον δημόσιο τομέα.

Η προσχώρηση της χώρας στο Open Government Partnership (OGP) το 2011 αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα θεσμικής κατοχύρωσης και προώθησης ανοιχτών διαδικασιών στο σύστημα διακυβέρνησης²¹. Αξίζει να σημειωθεί ότι μεταξύ των κριτηρίων επιλεξιμότητας για την αποδοχή των κρατών στην εν λόγω πρωτοβουλία προέχει η *δημοσιονομική διαφάνεια*, για τον προσδιορισμό της οποίας υιοθετούνται δύο από τα κριτήρια δημοσιοποίησης εγγράφων της IBP και συγκεκριμένα η δημοσίευση του Σχεδίου Προϋπολογισμού και η Έκθεση Ελέγχου²²(GIFT, 2013).

Τα υπόλοιπα αφορούν την προσβασιμότητα σε πληροφορίες, γνωστοποιήσεις που σχετίζονται με εκλεγμένους αντιπροσώπους ή ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους και την ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στην χάραξη πολιτικών. Ωστόσο, στο νέο σχέδιο δράσης για τα έτη 2014-2016 που κατατέθηκε από την Ελλάδα, και συγκεκριμένα στην *δέσμευση 7*, γίνεται μια λεπτομερής αναφορά στην επιθυμία θεσμοθέτησης της ανοικτής διάθεσης κρίσιμων συνόλων δεδομένων, μεταξύ των οποίων η ανοικτή διάθεση δεδομένων φορολογίας αλλά και η ανάλυση του δημόσιου προϋπολογισμού ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου (ΚΑΕ).

Εξίσου σημαντική επίδραση, τουλάχιστον ως προς το θέμα της ανοιχτότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας και της δημοσιοποίησης δεδομένων, είχε και η μεταφορά σε εθνικό επίπεδο σχετικών ευρωπαϊκών δημοσιονομικών δεσμεύσεων. Η πρόσφατη θέσπιση του Ν.4270/2014 σχετικά με τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας, ο οποίος ουσιαστικά ενσωματώνει το θεσμικό πλαίσιο της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ

²¹ Πληροφορίες <http://www.opengovpartnership.org/country/greece>.

²² Πληροφορίες <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>.

ώθησε σε έναν επανακαθορισμό του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου στην Ελλάδα. Στα πλαίσια της μελέτης αυτής, βέβαια, θα περιοριστούμε σε μια ενδεικτική αποτίμηση της συμβολής του στον τομέα της διαφάνειας και της δημοσιοποίησης δεδομένων.

Συγκεκριμένα, ως προς την διαδικασία παρουσίασης και ψήφησης του κρατικού προϋπολογισμού, το άρθρο 58, παρ. 1 του Ν.4270/2014 προσδιορίζει με σαφήνεια την υποχρέωση ανάρτησης του προσχεδίου του προϋπολογισμού στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών ταυτόχρονα με την υποχρέωση κατάθεσής του στην Βουλή. Η παράμετρος αυτή αποτελεί σημαντική εξέλιξη για την ενίσχυση της διαφάνειας και προσβασιμότητας του εγγράφου και αποτελεί απαραίτητο θεσμικό συμπλήρωμα του προηγούμενου δημοσιονομικού κανονιστικού πλαισίου, όπως ίσχυε με τον Ν.3871/2010.

Ως προς την παρακολούθηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στο άρθρο 157 του Ν.4270/2014²³ γίνεται σαφής αναφορά στην υποχρέωση δημοσιοποίησης δημοσιονομικών δεδομένων μέσω της σύνταξης δημοσιονομικών αναφορών και την ταυτόχρονη υποχρέωση ανάρτησής τους στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών²⁴. Τα δημοσιονομικά δεδομένα που δημοσιοποιούνται λαμβάνουν την μορφή ενοποιημένων μηνιαίων και τριμηνιαίων αναφορών που περιέχουν απολογιστικά στοιχεία δαπανών και εσόδων και τη σύγκρισή τους με τις σχετικές προβλέψεις. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται ενοποιημένες μηνιαίες αναφορές με απολογιστικά στοιχεία των δαπανών και των εσόδων και η σύγκρισή τους με τις προβλέψεις που παρουσιάζονται στον ενοποιημένο ετήσιο Κοινωνικό Προϋπολογισμό και στους ενοποιημένους ετήσιους προϋπολογισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και με στοιχεία των χρηματοδοτήσεων και των υποχρεώσεων όλων των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης σε ταμειακή βάση.

Επιπροσθέτως, παρουσιάζονται τριμηνιαίες αναφορές για την εκτέλεση των προϋπολογισμών των ΔΕΚΟ, οι οποίες περιέχουν απολογιστικά στοιχεία των δαπανών και των εσόδων, και η σύγκρισή τους με τους τριμηνιαίους στόχους για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Τέλος, δημοσιεύονται και τριμηνιαίες αναφορές με απολογιστικά στοιχεία δαπανών, καθώς και η εξέλιξη των απλήρωτων υποχρεώσεων ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, και η σύγκριση των δαπανών με (α) τους τριμηνιαίους στόχους για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και (β) τις προβλέψεις που παρουσιάζονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Το νέο, λοιπόν, πλαίσιο ενισχύει σημαντικά τον όγκο και το εύρος των δημοσιονομικών πληροφοριών που δημοσιοποιούνται και θεσμοθετεί μάλιστα και δικαίωμα υποβολής προτάσεων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στον Υπουργό Οικονομικών για κυρώσεις σε Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και σε άλλους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, για τη μη υποβολή στοιχείων²⁵.

²³ Σε συνδυασμό με το άρθρο 20, παρ. ιθ του ίδιου νόμου που αφορά τις αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών αλλά και το άρθρο 21, παρ. ιστ που αφορά τις αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

²⁴ Κατ'εφαρμογή των άρθρων 3(1), 3(2)(α), 3(2)(β) και 12 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ. Έτσι, το σύστημα χρηματοοικονομικών αναφορών της Γενικής Κυβέρνησης σε ταμειακή βάση, καλύπτει όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιλαμβάνει πληροφορίες που καθιστούν εφικτή την ολοκληρωμένη παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των εξελίξεων σε κάθε φορέα και την παραγωγή οικονομικών στοιχείων σε δεδουλευμένη βάση όπως απαιτείται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών.

²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 21, παρ. ιστ του Ν.4270/2014.

1.3.2 Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην διακίνηση δημοσιονομικών πληροφοριών

Τα τελευταία χρόνια έχουν επίσης υλοποιηθεί καινοτόμες δράσεις για τα ελληνικά δεδομένα προς την κατεύθυνση της ανοιχτότητας και της ελεύθερης διάθεσης δημοσιονομικών πληροφοριών μέσω εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Το πρόγραμμα **Διαύγεια** αποτελεί μια ιδιαίτερα επωφελή πρωτοβουλία για την ενίσχυση της διαφάνειας και την ευχέρεια διακίνησης της δημόσιας πληροφορίας. Η εισαγωγή του προγράμματος αυτού που προωθήθηκε θεσμικά το 2010²⁶, καθιέρωσε την υποχρέωση ανάρτησης των κυβερνητικών αποφάσεων του συνόλου των δημοσίων φορέων στο διαδίκτυο. Με βάση τα ανοιχτά δεδομένα που παρέχονται μέσα από την Διαύγεια δημιουργήθηκαν μια σειρά από εφαρμογές (πχ publicspending.net και linkedecconomy.org) που ενίσχυσαν τόσο την πρακτική εφαρμογή των ανοιχτών δεδομένων για την οικονομία, όσο και την συνειδητοποίηση, από μεγάλη μερίδα πολιτών, της ισχύος που τους μεταβιβάζεται στην λήψη οικονομικών αποφάσεων (Vaforoulos et al, 2014).

Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, αξίζει να γίνει ιδιαίτερη μνεία στην θεσμοθέτηση της υποχρεωτικής ανάρτησης στο διαδίκτυο προϋπολογισμών, απολογισμών, ισολογισμών αλλά και επί μέρους δαπανών των φορέων του δημόσιου τομέα. Μάλιστα, μια πρόσφατη αναθεώρηση του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου κατοχύρωσε θεσμικά την υποχρέωση ανάρτησης και του συνόλου των πράξεων που αφορούν τον κύκλο μιας δαπάνης, συμπεριλαμβανομένων των πράξεων ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, των αποφάσεων έγκρισης δαπάνης και της οριστικοποίησης της πληρωμής που περιέχει το ακριβές ποσό για κάθε επιμέρους δαπάνη²⁷.

Προς την κατεύθυνση της περαιτέρω ενίσχυσης της διαφάνειας και της ανοιχτότητας στον δημόσιο τομέα κινήθηκε και μια ακόμη νομοθετική πρωτοβουλία. Πρόκειται για τον Ν. 4305/2014 του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που ψηφίστηκε πρόσφατα και αφορά την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, προσβλέποντας σε μια συμπλήρωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου.

Με τα άρθρα 15 και 16 του νόμου 4305/2014 επιχειρείται μια περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας όσον αφορά την διαχείριση των δημόσιων πόρων. Προβλέπεται, λοιπόν, η υποχρέωση ανάρτησης στο πρόγραμμα Διαύγεια καθώς και στην σχετική ιστοσελίδα, στοιχείων εκτέλεσης του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων²⁸ καθώς και απολογιστικών στοιχείων δαπανών μη κερδοσκοπικών φορέων²⁹ που επιχορηγούνται καθ'οιονδήποτε τρόπο από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με ποσό άνω των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ συνολικά ετησίως. Η δημοσίευση των στοιχείων περιλαμβάνει αναλυτικά στο σκέλος των εσόδων τα *προϋπολογισθέντα βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα*

²⁶ Με τον Ν.3861/2010.

²⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ.4 (6 και 6α) του Ν. 3861/2010, όπως αντικαταστάθηκε από τον Ν.4210/2013.

²⁸ Η υποχρέωση της δημοσίευσης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών καταλαμβάνει το Δημόσιο (ανά υπουργείο), τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ), και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) αυτών.

²⁹ Η υποχρέωση της δημοσίευσης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών περιλαμβάνει Αστικές Μη Κερδοσκοπικές Εταιρείες, Σωματεία, Ιδρύματα, Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις και λοιπούς μη κερδοσκοπικούς φορείς.

ποσά ανά Κωδικό Αριθμό Εσόδου και στο σκέλος των εξόδων τα *προϋπολογισθέντα*, *βεβαιωθέντα* και *εισπραχθέντα* ποσά ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου. Ουσιαστικά, οι νέες διατάξεις δρουν συμπληρωματικά στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, προσθέτοντας την υποχρέωση περιοδικής απεικόνισης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των φορέων του δημοσίου το αργότερο εντός δέκα ημερών μετά το πέρας κάθε ημερολογιακού μήνα.

Ο τρόπος εφαρμογής του νέου θεσμικού πλαισίου θα κριθεί στην πράξη και ιδίως από την ποιότητα και την διάδοση των δεδομένων για την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας.

1.3.3 Ο εξωτερικός έλεγχος του προϋπολογισμού και η δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών

Στα πλαίσια της προώθησης της διαφάνειας και της ανοιχτότητας κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και ο εξωτερικός έλεγχος που ασκείται από διάφορους φορείς. Σε αυτήν την κατηγορία ανήκει κατά κύριο λόγο ο έλεγχος που διενεργείται από την Βουλή και οι αντίστοιχες διαδικασίες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, παράλληλα με την ευρύτερη εξάπλωση δημοσιονομικών κανόνων και αναθεωρημένων δημοσιονομικών θεσμικών πλαισίων, έχει αρχίσει να αναδύεται και μια νέα μορφή εξωτερικού ελέγχου που διενεργείται από τα ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια (IMF, 2012). Στην διεθνή αυτή τάση εντάσσεται και η Ελλάδα με την πρόσφατη θεσμοθέτηση ενός αντίστοιχου οργάνου.

Γενικότερα, βέβαια, στην Ελλάδα το τελευταίο διάστημα ο εξωτερικός έλεγχος του προϋπολογισμού και των δημοσιονομικών διαδικασιών έχει ισχυροποιηθεί. Η ίδρυση ενός *Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής* το 2010 αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή³⁰. Ο ρόλος του Γραφείου είναι κυρίως συμβουλευτικός και στις αρμοδιότητές του συμπεριλαμβάνονται η παρακολούθηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού και εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, η ανάλυση και αξιολόγηση στοιχείων του προϋπολογισμού καθώς και η διατηρησιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών. Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει προς το παρόν νομοθετική πρόβλεψη για την δυνατότητα επεξεργασίας και παρουσίασης προτάσεων πολιτικής από το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, παρότι μια σχετική ρύθμιση θα μπορούσε να ενισχύσει τον ρόλο του και την συμβολή του στην χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η θέση του Γραφείου στο δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα παγιώθηκε και ενισχύθηκε. Μάλιστα, το θεσμικό πλαίσιο που εισήγαγε ο Ν.4270/2014 διασαφηνίζει την υποχρέωση παροχής πληροφοριών στο Γραφείο από όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης³¹. Τα αποτελέσματα των σχετικών ελέγχων δημοσιεύονται στον διαδικτυακό τόπο του Γραφείου καθώς και στην Κοινοβουλευτική Διαφάνεια, γεγονός που ενισχύει την διαφάνεια και βελτιώνει την προσβασιμότητα στις σχετικές πληροφορίες.

³⁰ Με τον Ν.3871/2010. Το Γραφείο αποτελεί αυτοτελή οργανική μονάδα υπαγόμενη διοικητικά στον Πρόεδρο της Βουλής και απολαύει πλήρους ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του (ΦΕΚ 309/Β' 12-2-2014).

³¹ Άρθρο 28 του Ν.4270/2014.

Παράλληλα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την διενέργεια προληπτικών και κατασταλικών ελέγχων, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο ως προς την εκτίμηση της ποιότητας, της πληρότητας και της αξιοπιστίας των δημόσιων λογαριασμών και κατ' επέκταση των δημοσιονομικών πληροφοριών. Η πρόσφατη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονιστικού πλαισίου με τον Ν.4270/2014, που λειτούργησε συμπληρωματικά στον Ν.4129/2013³², προέβλεπε εκ νέου τις ισχύουσες αρμοδιότητες του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου³³ ενώ προσδιόρισε την άσκηση εξωτερικού ελέγχου των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών καθώς και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης³⁴.

Σε αντίθεση, βέβαια, με την εξέλιξη του ευρύτερου δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου, ο ρόλος και το πλαίσιο λειτουργίας του οργάνου αυτού δεν έχουν ενσωματωθεί σε αυτό το κύμα μεταρρυθμίσεων. Ο έλεγχος απόδοσης και αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης, που αποτελεί κοινό σημείο λειτουργίας πολλών ανώτατων ελεγκτικών οργάνων στο εξωτερικό (IBP, 2010), δεν έχει ακόμη ενταχθεί θεσμικά στις αρμοδιότητές του. Επιπροσθέτως, οι δραστηριότητές του ως προς το στοιχείο της εκπόνησης μελετών και της δημοσιοποίησης πληροφοριών, πέρα από την απλή ανάρτηση στον σχετικό ιστότοπο των αποτελεσμάτων των ελέγχων του, και σε σύγκριση με τον αντίκτυπο που έχουν στα μέσα ενημέρωσης οι εργασίες του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής, παραμένουν αναιμικές³⁵.

Τέλος, η πρόσφατη προώθηση σχετικού νομοθετικού πλαισίου για την δημιουργία ενός *Δημοσιονομικού Συμβουλίου* στην Ελλάδα αποτελεί μια ακόμη κινητήρια δύναμη για βελτιώσεις στον τομέα του εξωτερικού ελέγχου και της δημοσιονομικής διαφάνειας³⁶. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, το οποίο απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, αποβλέπει στην αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων με σκοπό την υιοθέτησή τους καθώς και στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης με δημοσιονομικούς κανόνες, προβαίνοντας σε σχετικές αξιολογήσεις³⁷. Η δημοσιοποίηση των εκθέσεων αξιολόγησης προβλέπεται να γίνεται δύο φορές κατ'έτος, ενώ το Δημοσιονομικό Συμβούλιο μπορεί να δημοσιεύει και πρόσθετες εκθέσεις για οποιοδήποτε θέμα που άπτεται των αρμοδιοτήτων του, με την υποχρέωση ανάρτησης όλων των σχετικών πληροφοριών στην ιστοσελίδα του. Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη που ορίζει την σύναψη Μνημονίου Συνεργασίας με το Υπουργείο Οικονομικών καθώς και την υποχρέωση παροχής πληροφοριών από όλους τους φορείς του Δημοσίου, ενώ παράλληλα θεσμοθετήθηκε και η υποχρέωση συνεργασίας με την Βουλή. Καθότι το όργανο αυτό αποτελεί ένα νέο θεσμικό συμπλήρωμα στο δημοσιονομικό ρυθμιστικό οικοδόμημα της χώρας, η λειτουργία του και η αποτελεσματικότητά του αναμένονται να κριθούν στο μέλλον.

³² Ο Ν.4129/2013 προσδιορίζει το συνολικό πλαίσιο λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο).

³³ Προσδιορίζοντας και την αρμοδιότητα του να διενεργεί και τον προβλεπόμενο από την παρ. 6 του άρθρου 10 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 έλεγχο των λογαριασμών του Κράτους και όλων των υποτομών της Γενικής Κυβέρνησης.

³⁴ Άρθρο 169 και 170 του Ν.4270/2014 κατ'εφαρμογή του άρθρου 3(1) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ

³⁵ Σε σύγκριση και με αντίστοιχα ανώτατα ελεγκτικά όργανα του εξωτερικού, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο της Γαλλίας.

³⁶ Άρθρα 1-13 του Ν.4270/2014.

³⁷ Για μια εκτενέστερη αναφορά στις αρμοδιότητες του Δημοσιονομικού Συμβουλίου βλ. άρθρο 2 του Ν.4270/2014.

Κεφάλαιο 2^ο

Δράσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα

2.1 Βελτίωση των διοικητικών πρακτικών δημοσιοποίησης δημοσιονομικών πληροφοριών

2.1.1 Δημοσίευση του συνόλου των οκτώ βασικών εγγράφων του δημοσιονομικού κύκλου

2.1.2 Βελτίωση της διαδικτυακής οργάνωσης και παρουσίασης των δημοσιονομικών πληροφοριών προς το ευρύ κοινό

2.2 Ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών πάνω σε δημοσιονομικά ζητήματα

2.2.1 Βελτίωση της ενημέρωσης και εκπαίδευσης των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα

2.2.2 Ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες

2. Δράσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας στην Ελλάδα

Ένα από τα πιο αδύναμα σημεία της δημοσιονομικής διαδικασίας στις περισσότερες χώρες είναι η προώθηση του *δημόσιου διαλόγου* για θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό (Gomez, Friedman and Shapiro, 2005). Η ευρεία χρήση εξειδικευμένου λεξιλογίου αλλά και τεχνικών όρων που εντάσσονται στην δημοσιονομική ορολογία δυσχεραίνουν την κατανόηση από τους απλούς πολίτες των στοιχείων του προϋπολογισμού καθώς και των εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών. Ωστόσο, η παροχή αυτών των πληροφοριών μπορεί να τροφοδοτήσει έναν ευρύτερο και εμπειριστατωμένο διάλογο ως προς τις δημοσιονομικές προτεραιότητες της κάθε χώρας και να ενθαρρύνει την συμμετοχή των πολιτών στην χάραξη των σχετικών πολιτικών³⁸.

2.1 Βελτίωση των διοικητικών πρακτικών δημοσιοποίησης δημοσιονομικών πληροφοριών

Οι προτάσεις βελτίωσης του σχετικού δημοσιονομικού πλαισίου κυμαίνονται γύρω από δύο βασικούς άξονες. Ο πρώτος αφορά την εκπλήρωση των βασικών προϋποθέσεων διαφάνειας, όπως προτείνεται από την IBP, ενώ ο δεύτερος στοχεύει στην βελτίωση της μορφής και της παρουσίασης των δημοσιονομικών πληροφοριών προς το ευρύ κοινό.

2.1.1 Δημοσίευση του συνόλου των οκτώ βασικών εγγράφων του δημοσιονομικού κύκλου

Οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί που ασχολούνται με θέματα δημοσιονομικής διαφάνειας κρίνουν απαραίτητη για την πλήρωση των βασικών όρων της διαφάνειας, όπως έχει αναλυθεί στο προηγούμενο μέρος της παρούσας μελέτης, την δημοσίευση του συνόλου των οκτώ εγγράφων που ακολουθούν την πορεία του *δημοσιονομικού κύκλου*. Μάλιστα, σε μια προσπάθεια αποσαφήνισης εννοιών και προσδιορισμού του περιεχομένου και της περιοδικότητας δημοσιοποίησης των σχετικών πληροφοριών, έχουν προχωρήσει στην έκδοση οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών³⁹.

Η Ελλάδα, ωστόσο, παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει τα τελευταία χρόνια στον τομέα της διαφάνειας, δεν πληρεί και τα οκτώ κριτήρια. Ωστόσο, με βάση την διεθνή εμπειρία και πρακτική, κρίνεται σκόπιμη η εναρμόνιση του ελληνικού δημοσιονομικού πλαισίου με τις διεθνώς αναγνωρισμένες καλές πρακτικές.

Προς την κατεύθυνση αυτή και ακολουθώντας την πορεία του δημοσιονομικού κύκλου, προτείνεται, κατά το στάδιο προετοιμασίας και παρουσίασης του προϋπολογισμού προς ψήφιση, η δημιουργία και προώθηση ενός «Προϋπολογισμού Πολιτών».

³⁸ Ενδεικτικές προτάσεις ενίσχυσης της δημοσιονομικής διαφάνειας και της συμμετοχικότητας από την Παγκόσμια Τράπεζα, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 2 στο Παράρτημα.

³⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε: IBP (2010), *Guide to Transparency in Government Budget Reports*, Transparency and Accountability Initiative, *Open Government Guide*, <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-all-eight-key-budget-reports/>, OECD (2002), *Best Practices for Budget Transparency* OECD (2014), *Principles of Budgetary Governance*, IMF (2014), *Fiscal Transparency Code*.

Όπως προαναφέρθηκε, ο «Προϋπολογισμός Πολιτών» αποτελεί ουσιαστικά μια περιληπτική μη τεχνική περιγραφή των βασικών σημείων του κρατικού προϋπολογισμού, όπως παρουσιάζεται στην Βουλή (IBP, 2012). Προετοιμάζεται από το Υπουργείο Οικονομικών και δημοσιεύεται ταυτόχρονα με το σχέδιο προϋπολογισμού, παρέχοντας επεξηγήσεις και διευκρινίσεις σχετικά με τις πολιτικές που προωθούνται⁴⁰.

Γενικότερα, στο έγγραφο αυτό είναι σημαντικό να γίνεται χρήση απλής γλώσσας, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του ευρύτερου κοινού. Ωστόσο, κρίνεται απαραίτητη και η ταυτόχρονη συνύπαρξη προτεινόμενων αναφορών ή συνδέσμων σε πιο λεπτομερείς αναλύσεις των δημοσιονομικών δεδομένων, σε περίπτωση που κάποιος ενδιαφέρεται για μια πιο σχολαστική εξέταση των σχετικών πληροφοριών (Shields and Petrie, 2010). Η παρουσίαση των στοιχείων αυτών μπορεί να λάβει ποικίλες μορφές, από την λεκτική ανάλυση δεδομένων του προϋπολογισμού ως την γραφιστική απεικόνισή τους. Εν ολίγοις, το κύριο χαρακτηριστικό της οφείλει να συμπυκνώνεται στην *ευχέρεια ανάγνωσης και κατανόησης* του προϋπολογισμού από όσο το δυνατόν μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού (IBP, 2012). Μάλιστα, σύμφωνα με τις μελέτες “Open Budget Survey” της IBP, τα τελευταία χρόνια ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών δημοσιεύει προϋπολογισμούς πολιτών⁴¹, μεταξύ των οποίων η Βραζιλία, η Γκάνα, η Νότια Αφρική, η Νότια Κορέα και η Τανζανία.

Ένα ακόμη σημαντικό έγγραφο, το οποίο απουσιάζει από τα ελληνικά δημοσιονομικά διοικητικά δεδομένα, είναι η Εξαμηνιαία Επισκόπηση της Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου (Mid-Year Review). Το έγγραφο αυτό περιέχει μια ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά το ήμισυ, αποτελώντας έτσι μια ευκαιρία για την συνολική αξιολόγηση της δημοσιονομικής επίδοσης σε σύγκριση με την στρατηγική που υιοθετήθηκε στον ψηφισθέντα προϋπολογισμό (IBP, 2010). Με την αξιολόγηση αυτή επιτυγχάνεται ουσιαστικά μια εναρμόνιση με τις τρέχουσες μακροοικονομικές εξελίξεις, συμπεριλαμβανομένων της πορείας εφαρμογής του προϋπολογισμού και της αντίστοιχης των δημοσίων εσόδων. Ο ΟΟΣΑ, μάλιστα, τονίζει ότι η εν λόγω έκθεση πρέπει να παρέχει μια συνολική αξιολόγηση των δεδομένων από την εκτέλεση του προϋπολογισμού και κατ'επέκταση μια επικαιροποίηση της πρόβλεψης για τα δημοσιονομικά αποτελέσματα που αφορούν την τρέχουσα χρονιά αλλά και για τα δύο επόμενα έτη (OECD, 2002). Σύμφωνα με την IBP, οι πρακτικές που ακολουθούνται στην Αυστραλία, στην Χιλή, στην Γκάνα, στην Νότια Αφρική, στη Σρι Λάνκα και στις ΗΠΑ, ως προς την προετοιμασία και δημοσίευση της εξαμηνιαίας επισκόπησης, θεωρούνται ότι αποτελούν βέλτιστες πρακτικές (IBP, 2010).

⁴⁰ Σχετικές μελέτες πάνω σε θέματα διαφάνειας και προώθησης ενός προϋπολογισμού πολιτών έχουν αναπτύξει μια ευρύτερη θεώρηση της χρησιμότητας του εγγράφου αυτού. Με άλλα λόγια, κρίνουν σημαντική την δημοσίευση αντίστοιχων απλοποιημένων εγγράφων καθ'όλη την διάρκεια του δημοσιονομικού κύκλου ταυτόχρονα με την δημοσίευση των υπολοίπων 7 βασικών εγγράφων, όπως παρουσιάζονται από την IBP. Για την διευκόλυνση και σταδιακή εφαρμογή αυτής της προσέγγισης, όμως, προτείνουν αρχικά την δημοσίευση ενός απλού και μη τεχνικού εγγράφου που θα συνοδεύει την παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων του τέλους του έτους (Shields and Petrie, 2010).

⁴¹ Από μόλις 10 χώρες το 2006, ο αριθμός αυτός έφτασε τις 26 το 2012. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://survey.internationalbudget.org/#availability>.

2.1.2 Βελτίωση της διαδικτυακής οργάνωσης και παρουσίασης των δημοσιονομικών πληροφοριών προς το ευρύ κοινό

Ο όγκος των δημοσιονομικών δεδομένων και οι τεχνικές γνώσεις που απαιτούνται συνήθως για την κατανόηση και περαιτέρω χρήση τους από το ευρύ κοινό δυσχεραίνουν συχνά την επικοινωνία των κυβερνήσεων με τους πολίτες. Ωστόσο, προσβλέποντας στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της επικοινωνίας αυτής, οι αρμόδιοι φορείς χρειάζεται να δώσουν ιδιαίτερη βάση στον τρόπο οργάνωσης και παρουσίασης των πληροφοριών που σχετίζονται με τον προϋπολογισμό στο ευρύ κοινό (top-down information sharing). Η χρήση του διαδικτύου διευκολύνει την διάδοση των σχετικών πληροφοριών και την πρόσβαση των πολιτών στα στοιχεία που αφορούν την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Με μια γρήγορη ανασκόπηση στους ιστότοπους του Υπουργείου Οικονομικών διαφόρων χωρών διαπιστώνει κανείς μια πληθώρα διαφορετικών προσεγγίσεων ως προς την οργάνωση και παρουσίαση των δημοσιονομικών μεγεθών και πληροφοριών προς το ευρύ κοινό. Κοινό σημείο αφετηρίας για τους περισσότερους ιστότοπους αποτελεί η διάδοση ενός σημαντικού όγκου δημοσιονομικών πληροφοριών κατά τρόπο παθητικό (passive information), αδυνατώντας να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ενός απλού πολίτη χωρίς το απαραίτητο γνωστικό υπόβαθρο. Σ'αυτήν την περίπτωση εμπίπτουν οι σχετικοί ιστότοποι του αμερικανικού, του αυστραλιανού και του αγγλικού Υπουργείου Οικονομικών⁴², ενώ ο αντίστοιχος ιστότοπος του Υπουργείου Οικονομικών του Καναδά περιέχει σημαντικές βελτιώσεις που ευνοούν την πρόσβαση των απλών πολιτών στα δεδομένα αυτά⁴³.

Μάλιστα, αξιόλογη πρόοδος ως προς την αναγνωσιμότητα των δημοσιονομικών πληροφοριών από τον απλό πολίτη έχει σημειώσει και το γαλλικό Υπουργείο Οικονομικών⁴⁴. Ο σχετικός ιστότοπος περιέχει μια συνολική απεικόνιση των δημοσιονομικών μεγεθών σε απλή γλώσσα, με πλήθος ηλεκτρονικών συνδέσμων που παρουσιάζουν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη αλλά και το λεγόμενο δημοσιονομικό ημερολόγιο, που περιέχει μια χρονική απεικόνιση και επεξήγηση όλου του δημοσιονομικού κύκλου της χώρας.

Ουσιώδης προσθήκη για την διευκόλυνση της κατανόησης το περιεχομένου αποτελεί η *διαδραστική* μορφή ορισμένων πληροφοριών και συγκεκριμένα η δημιουργία ενός προσομοιωτή του προϋπολογισμού ("cyber budget")⁴⁵ καθώς και η παρουσίαση δημοσιονομικών και απολογιστικών δεδομένων σχετικά με την ανάγκη πληρωμής φόρων στο κράτος, υπό μορφή "κόμικς". Για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εν λόγω ιστότοπου, το Υπουργείο διαθέτει και ένα σύνδεσμο που επιτρέπει στους χρήστες να αξιολογήσουν το περιεχόμενο και την χρησιμότητα των πληροφοριών.

Με στόχο την βελτίωση της πρόσβασης στις δημοσιονομικές πληροφορίες και την περαιτέρω χρήση τους, πολλά κράτη έχουν επιλέξει μια πιο εξειδικευμένη διάρθρωση του σχετικού ιστότοπου. Έτσι, προχώρησαν στην δημιουργία μιας διαδικτυακής πύλης (*Budget Transparency Portal*) που λειτουργεί ως μονοαπευθυντική θυρίδα (one stop shop)

⁴² www.whitehouse.gov/omb, www.budget.gov.au/index.htm, www.hm-treasury.gov.uk.

⁴³ www.fin.gc.ca/fin-eng.html.

⁴⁴ <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

⁴⁵ http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/flash/cyber-budget/minefi_start.swf

για την δημοσιονομική διαφάνεια. Ορισμένα από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα αντίστοιχων ιστότοπων είναι οι διαδικτυακοί χώροι που έχουν διαμορφώσει το Μεξικό⁴⁶ και οι Φιλιππίνες⁴⁷. Σκοπός του εγχειρήματος αυτού είναι η ενίσχυση της διαφάνειας στην διαχείριση των δημόσιων πόρων, η παρουσίαση των πληροφοριών σε απλή γλώσσα και η θεματική διαφάνεια, που αποβλέπει στην ανάλυση συγκεκριμένων τομέων ενδιαφέροντος των πολιτών.

Ένα ακόμη σημείο σύγκλισης των χωρών στο εγχείρημα αυτό αφορά την μορφή παρουσίασης των δεδομένων. Με σκοπό την βελτίωση της χρηστικότητας του συνόλου των δημοσιονομικών πληροφοριών, πολλά κράτη έχουν προσφύγει στην χρήση πολλαπλών μορφότυπων δεδομένων (formats). Προκειμένου, λοιπόν, να διευκολύνουν την ανάκτηση και περαιτέρω χρήση των δημοσιονομικών στοιχείων πολλές χώρες έχουν επιλέξει, πέρα από τις παραδοσιακές μορφές pdf, ανοιχτές και μηχαναγνώσιμες μορφές παροχής δεδομένων, όπως για παράδειγμα τα αρχεία csv⁴⁸. Η κυβέρνηση της Βραζιλίας έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στον τομέα αυτό, η προσπάθεια της οποίας πλαισιώθηκε από την θέσπιση ενός νόμου το 2012 που προβλέπει την δημοσίευση αναλυτικών στοιχείων που αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε πραγματικό χρόνο (TAI, 2013)⁴⁹. Αντίστοιχη πρωτοβουλία, τουλάχιστον ως προς τον τρόπο παρουσίασης των στοιχείων στους πολίτες έχει αναλάβει και το Ανατολικό Τιμόρ⁵⁰.

Η Ελλάδα θα μπορούσε να επωφεληθεί από τις διεθνείς αυτές πρακτικές στον τομέα της δημοσιονομικής διαφάνειας και να υιοθετήσει και η ίδια μια νέα προσέγγιση στον τρόπο παρουσίασης και διάχυσης των σχετικών δημοσιονομικών πληροφοριών. Η δημιουργία μιας διαδικτυακής πύλης δημοσιονομικής διαφάνειας, η οποία θα περιέχει πληροφορίες σε μηχαναγνώσιμη μορφή και σε απλή γλώσσα για το ευρύ κοινό κρίνεται απαραίτητη.

2.2 Ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών πάνω σε δημοσιονομικά ζητήματα

Με στόχο την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών στην δημοσιονομική διαδικασία, προτείνεται σχετική κινητοποίηση γύρω από δύο άξονες. Ο πρώτος αφορά την ενδυνάμωση του σχετικού γνωστικού υποβάθρου των πολιτών και υποστηρίζει άμεσα τον δεύτερο, ο οποίος εστιάζει στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην δημοσιονομική διαδικασία.

⁴⁶ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

⁴⁷ <http://budgetngbayan.com/>

⁴⁸ Σύμφωνα με την Οδηγία 2013/37/ΕΕ, μηχαναγνώσιμη μορφή θεωρείται ότι έχει ένα έγγραφο όταν η μορφή του αρχείου είναι διαρθρωμένη κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι εφαρμογές λογισμικού

⁴⁹ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

⁵⁰ <https://www.mof.gov.tl/budget-spending/budget-transparency-portal/?lang=en>

2.2.1 Βελτίωση της ενημέρωσης και εκπαίδευση των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα

Η ανανέωση του θεσμικού και τεχνολογικού πλαισίου που αφορά το περιεχόμενο καθώς και τον τρόπο παρουσίασης των δημοσιονομικών πληροφοριών στο ευρύ κοινό συνιστά ένα σημαντικό βήμα ενίσχυσης της διαφάνειας και προσβασιμότητας του προϋπολογισμού. Ωστόσο, οι πληροφορίες αυτές για να μπορέσουν να αξιοποιηθούν με τρόπο αποτελεσματικό και να εμπλουτίσουν τον δημόσιο διάλογο, θα πρέπει να γίνονται κατανοητές από τους απλούς πολίτες.

Η δημοσιονομική διαδικασία αποτελεί ένα περίπλοκο εργαλείο χάραξης δημόσιας πολιτικής, στην οποία συνήθως συμμετέχουν εμπειρογνώμονες με εξειδικευμένες γνώσεις και χρησιμοποιούν ορολογία που δύσκολα γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες, περιορίζοντας κατ'αυτόν τον τρόπο την ενημέρωση και κατ'επέκταση την συμμετοχή τους στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ωστόσο, η συμμετοχή των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες προβλέπεται, όπως προαναφέρθηκε, και από διεθνείς οργανισμούς. Σύμφωνα με τις «Αρχές Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης» του ΟΟΣΑ (OECD, 2014), η ελευθερία πρόσβασης σε δημοσιονομικές πληροφορίες πρέπει να συνοδεύεται από την δυνατότητα των κοινοβουλίων και των πολιτών να συμμετέχουν και να επηρεάζουν τον διάλογο σχετικά με την επιλογή της κατάλληλης δημοσιονομικής πολιτικής⁵¹.

Η βελτίωση της ενημέρωσης των πολιτών και η ενθάρρυνση συμμετοχής τους στην χάραξη δημόσιων πολιτικών, οι οποίες ορίζουν μια πιο μακροπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική, θα μπορούσε εξάλλου να οδηγήσει σε έναν επαναπροσδιορισμό της εμπιστοσύνης των πολιτών ως προς τους δημοσιονομικούς φορείς και να ενισχύσει το αίσθημα νομιμοποίησης των σχετικών πολιτικών. Η κοινωνική λογοδοσία μπορεί επομένως να περιορίσει και την επίδραση των μέσων μαζικής ενημέρωσης που προσφεύγουν σε μια επιλεκτική παρουσίαση στοιχείων του προϋπολογισμού καθώς και να μετριάσει την αντίσταση των πολιτών στις δύσκολες δημοσιονομικές αποφάσεις⁵².

Τα τελευταία χρόνια πολλές χώρες έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση αυτή. Συγκεκριμένα, το Ινστιτούτο Δημοσίων Οικονομικών της Κροατίας προχώρησε στη δημοσίευση ενός «Οδηγού του Πολίτη για τον Προϋπολογισμό» (Citizen's Guide to the Budget)⁵³, ο οποίος προετοιμάστηκε από μία ομάδα εμπειρογνομώνων στα δημόσια οικονομικά καθώς και από δημοσιογράφους προκειμένου η συνεργασία αυτή να διασφαλίσει το απαραίτητο επίπεδο τεχνικών γνώσεων αλλά και την ευχέρεια αναγνωσιμότητας από τους πολίτες (Ott, 2000).

Επίσης, η Βραζιλία, παράλληλα με την δημοσίευση του ετήσιου “Προϋπολογισμού Πολιτών”, προώθησε και πρωτοβουλίες για την απαραίτητη εκπαίδευση των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα. Για την επίτευξη του στόχου αυτού προχώρησε στην δημιουργία ενός *ραδιοφωνικού προγράμματος* με τίτλο “Moment Budget”, το οποίο αποσκοπεί στην

⁵¹ Σύμφωνα με το στοιχείο 5 των «Αρχών Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης» του ΟΟΣΑ (OECD, 2014) καθώς και το στοιχείο 2.3.3 του «Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας» του ΔΝΤ (IMF, 2014).

⁵² Δύο μελέτες που διενεργήθηκαν από αμερικάνικες ΜΚΟ, την “ChoiceDialogue” από τον Viewpoint Learning και την “Exercise in Hard Choices” από την Committee for a Responsible Federal Budget, απέδειξαν ότι ένα ενημερωμένο και ευαισθητοποιημένο κοινό είναι απολύτως ικανό να λάβει και να υποστηρίξει δύσκολες και υπεύθυνες δημοσιονομικές αποφάσεις (Tanaka, 2007).

⁵³ <http://www.ijf.hr/eng/budget-guide/guide-2009.pdf>

μετάδοση πληροφοριών που αφορούν τον προϋπολογισμό σε απλή μη τεχνική γλώσσα. Προς υποστήριξη του έργου αυτού, το Υπουργείο Οικονομικών της χώρας προχώρησε το 2008 στην δημιουργία ενός «*Εικονικού Σχολείου*» (Virtual School of the Federal Budget Secretariat), το οποίο παρέχει διαδικτυακά μαθήματα σχετικά με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού. Τα μαθήματα αυτά απευθύνονται σε ένα ευρύ κοινό, συμπεριλαμβανομένων και των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁴. Η κυβέρνηση, μάλιστα, στην προσπάθειά της να διευρύνει το φάσμα των αποδεκτών της εκπαίδευσης αυτής, δημιούργησε και ένα διαδικτυακό χώρο για την εκπαίδευση παιδιών (TAI, 2013).

Πέρα από τις διοικητικές πρωτοβουλίες, πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις έχουν αναπτύξει ποικίλες δράσεις με σκοπό την εκπαίδευση του κοινού σε θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό και τις δημοσιονομικές διαδικασίες. Έτσι, οργανώσεις όπως οι αμερικάνικες “Committee for a Responsible Federal Budget”, “Concord Coalition” και “Next Ten”⁵⁵ έχουν προωθήσει διαδραστικά εργαλεία για την καλύτερη κατανόηση των δημοσιονομικών προκλήσεων, κάνοντας χρήση των πραγματικών δημοσιονομικών μεγεθών. Στα πλαίσια αυτά, δημιούργησαν εργαλεία που επιτρέπουν στους πολίτες να λειτουργήσουν οι ίδιοι ως διαχειριστές του προϋπολογισμού και τους προτρέπουν να προτείνουν λύσεις στα μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να προχωρήσουν στις κατάλληλες ανακατανομές των πόρων προκειμένου να σταθεροποιηθούν βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα τα δημόσια οικονομικά της χώρας. Τα σημαντικότερα εργαλεία εξ αυτών αφορούν την μείωση του ελλείμματος (Deficit Reduction Plan Comparison Tool, Reduce the Federal Budget Deficit) και την σταθεροποίηση του χρέους (Stabilize the debt: An Exercise in Hard Choices)⁵⁶.

Η Ελλάδα προς το παρόν δεν έχει αναλάβει κάποια πρωτοβουλία, η οποία στοχεύει στην ενίσχυση της δημοσιονομικής εκπαίδευσης των πολιτών. Με βάση, όμως, την γενικότερη διεθνή τάση ενσωμάτωσης των πολιτών στα δημοσιονομικά δρώμενα κρίνεται σκόπιμος ο αντίστοιχος συντονισμός δράσεων και σε εθνικό επίπεδο. Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, ως έναυσμα αυτού του εγχειρήματος στην Ελλάδα προτείνεται η δημοσίευση άρθρων σε εφημερίδες, σε δημοφιλείς ιστότοπους και σε blogs, τα οποία τυγχάνουν μεγάλης αποδοχής από το κοινό, καθώς και η διοργάνωση εκδηλώσεων, σεμιναρίων και ημερίδων που θα επιχειρούν να προσφέρουν τις βάσεις για την δημοσιονομική εκπαίδευση των πολιτών. Απώτερος στόχος της προσπάθειας αυτής είναι η βελτίωση της ικανότητας κατανόησης βασικών στοιχείων του προϋπολογισμού και κατ'επέκταση η ενθάρρυνση της περαιτέρω χρήσης των δημοσιονομικών πληροφοριών, όπως προσφέρονται στην Ελλάδα μέσω του προγράμματος της «Διαύγειας» και του «data.gov.gr».

2.2.2 Ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες

Το επόμενο στάδιο της διαδικασίας ενσωμάτωσης των πολιτών στον δημοσιονομικό κύκλο είναι η *ενεργή συμμετοχή* τους στην χάραξη πολιτικών. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια σημαντική διεθνής κινητοποίηση που αποσκοπεί στην βελτίωση της

⁵⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι μέχρι το 2011 αποφοίτησαν περίπου 2.000 άνθρωποι (TAI, 2013).

⁵⁵ <http://crfb.org/>, <http://www.concordcoalition.org/>, <http://next10.org/>.

⁵⁶ <http://crfb.org/interactive-tools-reform-budget>, <http://www.federalbudgetchallenge.org/pages/overview>.

συνεργασίας μεταξύ κυβερνήσεων και πολιτών ως προς την χάραξη δημοσιονομικών πολιτικών. Η κινητοποίηση αυτή έχει λάβει δύο βασικές μορφές. Η πρώτη αποτελεί μια πιο ήπια παρέμβαση στις επιλογές πολιτικής ενώ η δεύτερη χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη αμεσότητα.

Ως προς την πρώτη μορφή, λοιπόν, μια ομάδα χωρών έχει αναπτύξει *διαδικτυακά εργαλεία*, τα οποία επιχειρούν να διευρύνουν τις δυνατότητες συμμετοχής των πολιτών στις περίπλοκες διαδικασίες χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής. Η Γαλλία είχε προσφύγει στο παρελθόν σε δημόσιες διαβουλεύσεις για διάφορα θέματα δημόσιας πολιτικής μεταξύ των οποίων η επιλογή δημοσιονομικής πολιτικής για την μείωση του δημόσιου χρέους καθώς και η παρακράτηση φόρου στην πηγή⁵⁷. Ο Καναδάς, από την άλλη, έχει σημειώσει σημαντικότερη πρόοδο στον τομέα αυτό με την θεσμοθέτηση σχετικών διαβουλεύσεων σε ετήσια βάση και την ενσωμάτωσή τους στην δημοσιονομική διαδικασία⁵⁸. Η πρακτική, μάλιστα, των διαβουλεύσεων στον Καναδά επεκτείνεται και σε άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής. Ακόμη, η Νέα Ζηλανδία έχει προχωρήσει στην χρήση ποικίλων εργαλείων και μηχανισμών για την παρέμβαση των πολιτών στην δημοσιονομική διαδικασία και γενικότερα την παροχή υπηρεσιών (IBP, 2013).

Η δεύτερη μορφή της κινητοποίησης για την ενίσχυση της γνώμης των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες αφορά μια αμεσότερη μορφή δημοκρατίας, τον λεγόμενο **συμμετοχικό προϋπολογισμό**. Ο συμμετοχικός προϋπολογισμός, λοιπόν, αποτελεί μια διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω της οποίας οι πολίτες διαβουλεύονται και διαπραγματεύονται την διανομή των δημόσιων πόρων (World Bank, 2007). Με την διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες που αφορούν τα έσοδα και τις δαπάνες, ενισχύεται η διαφάνεια της δημοσιονομικής πολιτικής και η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης και βελτιώνεται κατ'επέκταση η αξιοπιστία της κυβέρνησης και η εμπιστοσύνη των πολιτών. Η Παγκόσμια Τράπεζα χαρακτηρίζει τον συμμετοχικό προϋπολογισμό ως μια ολοκληρωμένη μεθοδολογία για την προώθηση της κοινωνικής μάθησης, της ενεργούς συμμετοχής στα κοινά και της κοινωνικής λογοδοσίας, η οποία συμπληρώνει τις παραδοσιακές μορφές αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης⁵⁹.

Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα συμμετοχικού προϋπολογισμού αναφέρεται διεθνώς αυτό που αναπτύχθηκε στην πόλη Πόρτο Αλέγκρε της Βραζιλίας. Αυτή η μορφή προϋπολογισμού εισήχθη το 1989 και έθεσε τον θεμέλιο λίθο για την εξάπλωση αυτής της πρακτικής σε πολλές ακόμη πόλεις και περιοχές στην Βραζιλία αλλά και σε διεθνές επίπεδο⁶⁰. Στην σχετική διαδικασία, η οποία χωρίζεται σε θεματικές ενότητες ανάλογα με τις προτεραιότητες πολιτικής, δικαιούνται να λάβουν μέρος όλοι οι πολίτες, οι οποίοι μέσα από διαδοχικά στάδια συμβάλουν και στην προετοιμασία του προγράμματος επενδύσεων (Tanaka, 2007).

Αξιοσημείωτη πρόοδο προς αυτήν την κατεύθυνση έχει κάνει και η Νότια Κορέα, η οποία σύμφωνα με την τελευταία Open Budget Survey της IBP στον τομέα της δημόσιας συμμετοχής έχει σημειώσει βαθμολογία 92 στα 100 και χαρακτηρίζεται ως πρωτοπόρος

⁵⁷ Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι στην δημόσια διαβούλευση για το χρέος δόθηκαν 873 απαντήσεις ενώ στην αντίστοιχη για το φορολογικό πλαίσιο 451 (<http://archives.forum.gouv.fr/archives.php3>).

⁵⁸ Περισσότερες πληροφορίες στο: <http://www.fin.gc.ca/activty/consult4-eng.asp>.

⁵⁹ <http://goo.gl/23zHGD>

⁶⁰ Το Participatory Budgeting Project, μια αμερικανική ΜΚΟ, παρουσιάζει αρκετές πληροφορίες σχετικά με την υιοθέτηση αυτής της πρακτικής σε διάφορες χώρες, <http://goo.gl/oRuPkH>. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόσφατα και ο δήμος του Παρισιού έκανε χρήση αυτής της πρακτικής: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>

στο θέμα αυτό (IBP, 2013). Για την επίτευξη του στόχου αυτού η Νότια Κορέα έχει κάνει χρήση έξι βασικών μηχανισμών (Kang and Min, 2013):

1. Την επίσημη Ανοιχτή Συζήτηση για το Κοινό που προβλέπεται στην αρχή του δημοσιονομικού κύκλου για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων και την προσαρμογή των ανωτάτων ορίων δαπανών.
2. Τις Συναντήσεις με αντιπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης για την υποβολή προτάσεων δαπανών.
3. Την Συμβουλευτική Συνάντηση για την Δημοσιονομική Πολιτική, στην οποία συμμετέχουν και εξωτερικοί εμπειρογνώμονες, ερευνητές και ακαδημαϊκοί πριν την υποβολή του σχεδίου του προϋπολογισμού στην Βουλή.
4. Την Ακρόαση Εμπειρογνομώνων κατά την εξέταση του σχεδίου προϋπολογισμού από την αρμόδια επιτροπή της Βουλής.
5. Την δημιουργία ενός Κέντρου για την Αναφορά ενδεχόμενης Σπατάλης στον Προϋπολογισμό, το οποίο διαχειρίζονται πρώην υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών με μεγάλη εμπειρία σε σχετικά ζητήματα.
6. Την Δημόσια Συμμετοχή στην Ελεγκτική Διαδικασία του Ανώτατου Ελεγκτικού Οργάνου, η οποία ουσιαστικά δίνει δικαίωμα στους πολίτες να προτείνουν φορείς αλλά και κατηγορίες δαπανών για ελέγχους.
7. Τέλος, η Νότια Κορέα προώθησε ένα ακόμη πιλοτικό πρόγραμμα, το οποίο δίνει την δυνατότητα στους πολίτες να προτείνουν τον σχεδιασμό νέων προγραμμάτων⁶¹.

Η Ελλάδα δεν έχει ακόμη υιοθετήσει μια ανάλογη προσέγγιση ως προς την δημοσιονομική διαχείριση. Η συμμετοχή των πολιτών στην χάραξη πολιτικών έχει λάβει μόνο την μορφή διαβουλεύσεων μέσω του ιστότοπου “opengov.gr”, ενώ παραμένει ισχνή σε θέματα που αφορούν τις επιλογές δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, η ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών αποτελεί άλλωστε και θεσμική δέσμευση της χώρας στα πλαίσια της προσχώρησης στην πρωτοβουλία Open Government Partnership⁶². Η πρόσφατη δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας **Vouliwatch** που έχει ως στόχο την ενίσχυση του διαλόγου και της λογοδοσίας μεταξύ πολιτών και πολιτικών θα μπορούσε να δημιουργήσει πρόσφορο έδαφος για την παραγωγική κάλυψη ενός μέρους αυτού του θεσμικού κενού, τουλάχιστον ως προς την ανάγκη ενθάρρυνσης συμμετοχής των πολιτών στον έλεγχο της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών και την ανάγκη ενίσχυσης της λογοδοσίας⁶³.

⁶¹ Από τις 866 υποβολές προτάσεων, 12 ιδέες (που αφορούσαν νέα προγράμματα ή επέκταση προηγούμενων) ενσωματώθηκαν στον προϋπολογισμό της χώρας (Kang and Min, 2013).

⁶² <http://www.opengovpartnership.org/country/commitment/boost-public-engagement>.

⁶³ <http://www.vouliwatch.gr/>. Πέρα από τις διοικητικές πρωτοβουλίες, σε διεθνές επίπεδο παρατηρείται μια έντονη κινητοποίηση από οργανώσεις πολιτών με ποικίλες δράσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας και της ανοιχτότητας του προϋπολογισμού, βλ. www.globaltap.org και www.makebudgetspublic.org.

Συμπεράσματα

Η ανοιχτή διακυβέρνηση και οι πολιτικές ανοιχτών δεδομένων, τις οποίες υιοθετεί τα τελευταία χρόνια ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών, αποτελούν αναμφίβολα έναν αξιόπαινο στόχο. Γι'αυτόν τον λόγο, άλλωστε, επισημάνθηκε στα πλαίσια της παρούσας μελέτης μια σύγκλιση σε διεθνές επίπεδο ως προς την ανάγκη ενίσχυσης της εξωστρέφειας της δημοσιονομικής διαδικασίας, καθόλη την διάρκεια του δημοσιονομικού κύκλου, μέσω μιας **διεθνούς προτυποποίησης ορισμών και μεθόδων** για την επίτευξη του στόχου αυτού. Η μεταφορά αυτών των δεδομένων σε εθνικό επίπεδο ορίζεται κυρίως από την προσαρμογή των σχετικών ρυθμιστικών δημοσιονομικών πλαισίων και των αντίστοιχων πρακτικών.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η κινητοποίηση αυτή με στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας οριοθετείται από δύο σημαντικές παραμέτρους.

Η πρώτη σχετίζεται με την ανάγκη εναρμόνισης της επικαιροποιημένης δημοσιονομικής νομοθεσίας με τις κατάλληλες διοικητικές πρακτικές. Αποτελεί κοινό σημείο παραδοχής διεθνώς ότι ο εμπλουτισμός του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου με την ενσωμάτωση ρητρών διαφάνειας δεν οδηγεί από μόνος του στην αντίστοιχη προσαρμογή των σχετικών διοικητικών πρακτικών. Με βάση την βαθμολογία των χωρών που έλαβαν μέρος στο τελευταίο Open Budget Survey της International Budget Partnership⁶⁴, συνάγει κανείς ότι χώρες με ενισχυμένες νομοθετικές προβλέψεις για διαφάνεια δεν αποκτούν πάντα υψηλή βαθμολογία στο Open Budget Index αλλά καλύπτουν όλο το εύρος των βαθμολογιών, οι οποίες διαμορφώνονται ανάλογα με την συχνότητα και το περιεχόμενο των δημοσιονομικών πληροφοριών που δημοσιοποιούνται (De Renzio and Kroth, 2011). Μάλιστα, η παρατήρηση αυτή ενισχύεται και από αντίστοιχη διαπίστωση του ΔΝΤ, το οποίο στο Εγχειρίδιο Δημοσιονομικής Διαφάνειας αναφέρει ότι η προηγούμενη εμπειρία με τις Εκθέσεις του Ταμείου για την Τήρηση Προτύπων και Κωδίκων (ROSCs) απέδειξε ότι η κύρια αδυναμία για την ενίσχυση της διαφάνειας έγκειται κυρίως στην **ελλιπή εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας** και όχι σε ελλειμματικές ρυθμιστικές προβλέψεις (IMF, 2007).

Η δεύτερη παράμετρος που τελεί σε άμεση συνάρτηση με την ανοιχτότητα και την διαφάνεια του δημοσιονομικού συστήματος, αφορά την ευκολία πρόσβασης στις πληροφορίες που διανέμονται στο ευρύ κοινό και την δυνατότητα περαιτέρω εκμετάλλευσης των εν λόγω δεδομένων στα πλαίσια του ελέγχου και της λογοδοσίας κατά την άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών. Σύμφωνα και με την ανάλυση που προηγήθηκε, η ανοιχτότητα του δημοσιονομικού συστήματος και η γενικευμένη σε έκταση και περιεχόμενο παροχή δεδομένων και πληροφοριών, για να μπορέσουν να εξυπηρετήσουν τον σκοπό τους, δηλαδή την έγκαιρη και ολοκληρωμένη ενημέρωση των πολιτών, πρέπει να ανταποκρίνονται και στις ανάγκες του κοινού. Επομένως, η θεσμοθέτηση ενός κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου για πρόσβαση στις πληροφορίες αποτελεί ένα σημαντικό στάδιο ενίσχυσης της ανοιχτότητας της δημοσιονομικής διαδικασίας, αλλά η επίδρασή του παραμένει ασαφής όσο δεν εναρμονίζεται με την ευχέρεια κατανόησης των πληροφοριών που διοχετεύονται στους πολίτες (Ungar, 2012).

⁶⁴ Βλ. σχετικά http://survey.internationalbudget.org/#rankings_.

Η κατάρτιση και η εκτέλεση του προϋπολογισμού γενικότερα, η οποία αποτελεί ουσιαστικά το μέσο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, είναι μια **τεχνικά πολύπλοκη** και **πολιτικά δύσκολη** διαδικασία. Η τεχνικότητα του περιεχομένου και η δυσκολία κατανόησης των δημοσιονομικών δεδομένων από τους πολίτες σε συνάρτηση με το γεγονός ότι η πρόσβαση και η συμμετοχή στις δημοσιονομικές διαδικασίες είναι περιορισμένη ουσιαστικά αποδυναμώνουν την προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας. Έτσι, η δημοσιονομική διαδικασία αντιμετωπίζεται από τους πολίτες περισσότερο ως ευκαιρία ετήσιου αριθμητικού επαναπροσδιορισμού προκαθορισμένων κυβερνητικών επιλογών, η επίδραση της οποίας στην καθημερινότητά τους παραμένει ασαφής, αδιάφορη ή/και αρνητική. Μάλιστα, η μορφή δημοσιότητας στην οποία προσφεύγουν συχνά τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τα οποία προβάλλουν περιπτώσεις διαφθοράς και διασπάθισης δημοσίου χρήματος, ενισχύει μια γενικότερη τάση δυσπιστίας στις εκάστοτε δημοσιονομικές επιλογές (Tanaka, 2007).

Αποτελεί κοινό σημείο προβληματισμού διεθνώς η επιθυμία των πολιτών για διαρκή βελτίωση και αύξηση των υπηρεσιών και παροχών που προσφέρει το κράτος, η οποία, όμως, δεν συνοδεύεται από την αντίστοιχη προθυμία πληρωμής φόρων για την χρηματοδότηση των σχετικών απαιτήσεων. Οι πολίτες, με άλλα λόγια, δυσκολεύονται να κατανοήσουν την ανάγκη για βραχυπρόθεσμα δημοσιονομικά αντισταθμίματα ή να αντιληφθούν τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν οι δημογραφικές αλλαγές στις μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές προοπτικές (Tanaka, 2007). Ωστόσο, η χρήση απλής και μη τεχνικής ορολογίας καθώς και η ταυτόχρονη ενημέρωση και η εκπαίδευση των πολιτών σε θέματα που αφορούν την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού μπορούν να εξισορροπήσουν την έλλειψη του κατάλληλου και εξειδικευμένου γνωστικού υποβάθρου. Ιδιαίτερα, η χρήση των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων και η δημιουργία προσομοιωτών προϋπολογισμού, όπου παρουσιάζονται οι πολλαπλές επιλογές για μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη σταθερότητα, όπως έχουν αναπτυχθεί από διεθνείς φορείς, καθώς και η υιοθέτηση πρακτικών συμμετοχικού προϋπολογισμού, κυρίως σε τοπικό επίπεδο, εξυπηρετούν αυτόν τον σκοπό.

Επομένως, μέσα από την προσπάθεια αμεσότερης σύνδεσης των πολιτών με τις αριθμητικές αλληλεπιδράσεις των διάφορων σημείων του προϋπολογισμού, προσδίδεται μια πιο ρεαλιστική και προσιτή διάσταση στις τεχνικές και εξειδικευμένες δημοσιονομικές διαδικασίες και διευκολύνεται η αποδοχή δύσκολων δημοσιονομικών επιλογών⁶⁵. Η επανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις επιλογές δημοσιονομικής πολιτικής διέρχεται σε ένα σημαντικό βαθμό από την διαδικασία εξισορρόπησης των απαιτήσεων των πολιτών με τις δυνατότητες του κράτους να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της οικονομικής πραγματικότητας μέσω των δύσκολων δημοσιονομικών επιλογών (Schick, 2011).

⁶⁵ Όπως ορίζεται και στις Αρχές Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ (OECD, 2014) και ιδίως στα στοιχεία 4 και 5.

Σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο προβληματισμού, λοιπόν, η Ελλάδα καλείται να εναρμονίσει το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά την δημοσιοποίηση στοιχείων του προϋπολογισμού με τις αντίστοιχες διοικητικές πρακτικές και κυρίως να βελτιώσει τον τρόπο και την μορφή μετάδοσης των δημοσιονομικών της δεδομένων προς τους πολίτες προσβλέποντας σε μια πιο προσιτή, αποτελεσματική και βιώσιμη χάραξη δημοσιονομικών πολιτικών.

Παράρτηματα

Διάγραμμα 1. Χρονοδιάγραμμα διαθεσιμότητας βασικών εγγράφων του προϋπολογισμού στην Ελλάδα σύμφωνα με τα χρονικά όρια της IBP

Οικονομικό έτος 2014-2015						
Δημοσιονομικό Έγγραφο (IBP)	Ονομασία σχετικού εγγράφου στη χώρα σας	Έγγραφο διαθέσιμο από	Ημερομηνία έναρξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)	Ημερομηνία υποχρεωτικής από τον νόμο διαθεσιμότητας εγγράφου	Σχετική νομοθετική βάση (web link όπου υπάρχει)	Ημερομηνία λήξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)
Pre-Budget Statement 2015	Προσχέδιο Προϋπολογισμού	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Σεπτεμβρίου	1 ^η Δευτέρα του Οκτωβρίου	Σύνταγμα, Αρθ. 79, παρ.3, και Ν.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ. 58, παρ.1	30 Νοεμβρίου
Executive's Budget Proposal 2015	Σχέδιο προϋπολογισμού	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου	Σύνταγμα, Αρθ. 79, παρ.3, και Ν.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.58, παρ.3	31 Μαρτίου
	Εισηγητική έκθεση 2015	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Κεντρικές Υπηρεσίες	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Περιφερειακές Υπηρεσίες	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Προσαρτημένοι προϋπολογισμοί	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
	Φορολογικές Δαπάνες	ΥΠ.ΟΙΚ.	21 Νοεμβρίου	21 Νοεμβρίου		31 Μαρτίου
Enacted budget 2015	Ψηφισθείς Προϋπολογισμός	Βουλή των Ελλήνων	1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο	Σύνταγμα, Αρθ. 79, παρ.1, και Ν.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.58, παρ.5	31 Μαρτίου

Οικονομικό έτος 2014-2015

Δημοσιονομικό Έγγραφο (IBP)	Όνομασία σχετικού εγγράφου στη χώρα σας	Έγγραφο διαθέσιμο από	Ημερομηνία έναρξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)	Ημερομηνία υποχρεωτικής από τον νόμο διαθεσιμότητας εγγράφου	Σχετική νομοθετική βάση (web link όπου υπάρχει)	Ημερομηνία λήξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)
	Κεντρικές Υπηρεσίες		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
	Περιφερειακές Υπηρεσίες		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
	Αποκεντρωμένες Διοικήσεις		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
	Προσαρτημένοι προϋπολογισμοί		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
	Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
	Φορολογικές Δαπάνες		1 ^η Δεκεμβρίου	Μη Διαθέσιμο		31 Μαρτίου
Citizens budget (Προϋπολογισμός Πολιτών)	Μη Διαθέσιμο	Μη Διαθέσιμο	1 ^η Νοεμβρίου	Μη Διαθέσιμο	Μη Διαθέσιμο	31 Μαρτίου
In-year report for month 1	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 1	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου			31 Δεκεμβρίου
In-year report for month 2	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 2	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου			
In-year report for month 3	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 3	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου			
In-year report for month 4	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 4	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου		N.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.157, παρ.2	
In-year report for month 5	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 5	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου			
In-year report for month 6	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 6	ΥΠ.ΟΙΚ.	1 ^η Ιανουαρίου			

Οικονομικό έτος 2014-2015

Δημοσιονομικό Έγγραφο (IBP)	Όνομασία σχετικού εγγράφου στη χώρα σας	Έγγραφο διαθέσιμο από	Ημερομηνία έναρξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)	Ημερομηνία υποχρεωτικής από τον νόμο διαθεσιμότητας εγγράφου	Σχετική νομοθετική βάση (web link όπου υπάρχει)	Ημερομηνία λήξης έρευνας για διαθεσιμότητα εγγράφου (IBP)
Mid-Year Report (Εξαμηνιαία επισκόπηση)	Μη Διαθέσιμο	Μη Διαθέσιμο				
In-year report for month 7	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 7	ΥΠ.ΟΙΚ.			N.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.157, παρ.2	
In-year report for month 8	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 8	ΥΠ.ΟΙΚ.				
In-year report for month 9	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 9	ΥΠ.ΟΙΚ.				
In-year report for month 10	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 10	ΥΠ.ΟΙΚ.				N.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.157, παρ.2
In-year report for month 11	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – Μήνας 11	ΥΠ.ΟΙΚ.				
In-year report for month 12	Τακτική Έκθεση Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού – Μήνας 12	ΥΠ.ΟΙΚ.				
Year-End Report 2014	Απολογισμός και Γενικός Ισολογισμός	ΥΠ.ΟΙΚ.	31 Δεκεμβρίου n+1	31 Νοεμβρίου n+1	N.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.167, παρ.2	30 Ιουνίου n+2
Audit Report	Έκθεση Ελέγχου	Ελεγκτικό Συνέδριο	31 Δεκεμβρίου n+1	31 Νοεμβρίου n+1	N.4270/2014, ΦΕΚ Α' 143, Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, αρθ.167, παρ.2	31 Δεκεμβρίου n+2

Διάγραμμα 2. Ενδεικτικές Δράσεις Ενίσχυσης της Δημοσιονομικής Διαφάνειας

Επίπεδο Δέσμευσης	Δράσεις σχετικές με την ενίσχυση της Δημοσιονομικής Διαφάνειας
Εθνικό επίπεδο	<ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση του σχετικού γνωστικού υποβάθρου των βουλευτών, των κυβερνητικών στελεχών, των εκλεγμένων αντιπροσώπων, των δημοσιογράφων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών • Δημοσίευση εγγράφων του προϋπολογισμού και απλοποιημένων δημοσιονομικών πληροφοριών με ηλεκτρονικά μέσα (online portals), με τον έγγραφο τύπο και την κινητή τηλεφωνία • Απλοποίηση εγγράφων προϋπολογισμού προκειμένου να γίνουν πιο φιλικά προς τους πολίτες, δημιουργία Προϋπολογισμού Πολιτών • Ενίσχυση γενικά της ικανότητας ανάλυσης του προϋπολογισμού • Υποστήριξη ενός forum Οργανώσεων Πολιτών σε θέματα δημοσιονομικής Διαφάνειας/ανάλυσης • Προώθηση ευκαιριών προκειμένου οι πολίτες, μέσα από εργαστήρια ή τηλεοπτικές συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης, να υποβάλλουν σχόλια στις συζητήσεις που αφορούν τον προϋπολογισμό, τόσο πριν όσο και μετά την ψήφισή του • Δημιουργία δημοσιονομικών εγχειριδίων για την ενίσχυση της ικανότητας επεξεργασίας και ανάλυσης των δημοσιονομικών πληροφοριών • Θεσμοθέτηση υποτροφιών για δημοσιογράφους για την βελτίωση της έρευνας και δημοσίευσης άρθρων που αφορούν τον προϋπολογισμό
Τοπικό επίπεδο	<ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση του σχετικού γνωστικού υποβάθρου των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και της ικανότητάς τους να αναλύουν τον προϋπολογισμό • Συγκριτική αξιολόγηση και εκτίμηση της ανοιχτότητας των προϋπολογισμών των ΟΤΑ με τη χρήση ενός Δείκτη Δημοσιονομικής Διαφάνειας • Δημιουργία και δημοσιοποίηση προϋπολογισμού πολιτών για τους ΟΤΑ • Προώθηση ευκαιριών για συζητήσεις που αφορούν τον προϋπολογισμό (πχ. συσκέψεις μελών ΔΣ για θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό, εργαστήρια ενίσχυσης ικανοτήτων ανάλυσης και επεξεργασίας του προϋπολογισμού) • Δημιουργία ραδιοφωνικών προγραμμάτων για την ευαισθητοποίηση των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα
Παροχή υπηρεσιών (σχολεία, κέντρα υγείας, κτλ.)	<ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία υποδείγματος για την ενοποίηση και ενσωμάτωση των λογιστικών βιβλίων σε μορφή φιλική προς τους πολίτες • Παρουσίαση στοιχείων του προϋπολογισμού σε πίνακες ανακοινώσεων • Διοργάνωση ενημερωτικών προγραμμάτων για την ευαισθητοποίηση σε θέματα προϋπολογισμού • Ενθάρρυνση όλων των ενδιαφερομένων (πχ. σύλλογος γονέων και δασκάλων, επιτροπή του κέντρου υγείας) για την διενέργεια κοινωνικών ελέγχων με έμφαση στις χρηματικές ροές/οικονομικά ποσά που διατίθενται • Ενσωμάτωση σχετικής δημοσιονομικής εκπαίδευσης στο σχολικό πρόγραμμα • Διάδοση δημοσιονομικών πληροφοριών και ενθάρρυνση συζήτησης ζητημάτων που άπτονται του προϋπολογισμού στις σχετικές συναντήσεις

Πηγή: World Bank, Budget Transparency Initiative, Budget Transparency: What, Why and How? Using Budgets to Empower People

Βιβλιογραφία

- Alt, J. E., D. D. Lassen, and S. Rose (2006), *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States*, IMF Staff Papers 53 (special issue): 30–57
- Arbatli, E. and Escolano, J. (2012), *Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings*, IMF Working Paper WP/12/156, Washington: International Monetary Fund
- Benito, B., and F. Bastida (2009), *Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach*, Public Administration Review 69, no. 3: 403–17
- De Renzio, P. and Kroth, V. (2011), *Transparency and Participation in Public Financial Management: What do Budget Laws Say?*, Research Notes no1, International Budget Partnership, September 2011, Washington
- Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) (2012), *High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*, <http://fiscaltransparency.net/2012/11/high-level-principles-on-fiscal-transparency/>
- Goetz, A. M., and R. Jenkins (2001), *Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public Sector Oversight in India*, Public Management Review 3, no. 3: 363–83
- Gomez P., Friedman J. and Shapiro Is. (2005), *Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 countries*, OECD Journal on Budgeting, vol. 5-no 1
- Glennester, R., and Y. Shin (2008), *Does Transparency Pay?*, IMF Staff Papers 55, no. 1:183–209
- Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) (2013), *OGP-GIFT Fiscal Openness Working Group: London Workshop*, 2 November 2013
- Hameed, F. (2005), *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper WP/05/225, Washington: International Monetary Fund
- Hameed, F. (2011), *Budget Transparency and Financial Markets*, Working Paper no1, International Budget Partnership, December 2011, Washington
- International Budget Partnership (IBP) (2010), *Guide to Transparency in Government Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?*, Washington
- International Budget Partnership (IBP) (2011), *A Guide to Transparency in Public Finances: Looking Beyond the Budget*, Washington
- International Budget Partnership (IBP) (2012), *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, Washington
- International Budget Partnership (IBP) (2013), *Open Budget Survey 2012*, Washington
- International Monetary Fund (IMF), (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, Fiscal Affairs Department, Washington
- International Monetary Fund (IMF), (2012), *Fiscal Transparency, Accountability and Risk*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington
- International Monetary Fund (IMF) (2014), *The Fiscal Transparency Code*, Washington
- Kang, Young Kyu and Min, Saw Young (2013), *Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea*, PremNotes, Special series on Governance and Public Sector Management, June 2013, no.3, The World Bank
- Khagram S., A. Fung and P. De Renzio (2013), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, Washington DC: Brookings Institute

Kopits G. and Craig J. (1998), *Transparency in Government Operations*, Occasional paper 158, IMF, Washington DC

Ministry of Administrative Reform and E-Government (2014), *Greek Action Plan 2014-2016 for Open Government Partnership*, Athens, Greece

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2002), *Best Practices for Budget Transparency*, Paris

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014), *OECD Principles on Budgetary Governance*, Working party of Senior Budget Officials

Ott, Katarina (2000), *A Citizen's Guide to the Budget*, Institute of Public Finance, Zagreb, www.ijf.hr

Rajkumar, A. S., and V. Swaroop (2008), *Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?*, Journal of Development Economics 86, no. 1: 96–111

Reinikka, R., and J. Svensson (2004), *The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture*, Policy Research Working Paper 3239, Washington: World Bank

Schick, A. (2011), *Repairing the Budget Contract between Citizens and the State*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2011/3

Shields, Jon and Murray Petrie (2010), *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What, and How?*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2

Tanaka, Susan (2007), *Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2007/2

The World Bank, (2007), *Participatory Budgeting*, edited by Shah Anwar, Public sector, Governance and Accountability series, Washington

Transparency and Accountability Initiative (TAI) (2013), *Open Government Guide, Budgets*, London

Vafopoulos M., Meimaris, M., Anagnostopoulos I., Papantoniou A., Xidias I., Alexiou G., Vafeiadis G., Klonaras M, and Loumos V. Public spending as LOD: the case of Greece (2014). Semantic Web Journal.

Ungar, E. (2012), *Open Government Partnership: From Openness to Transparency?*, Transparency International blog, <http://blog.transparency.org/2012/05/28/open-government-partnership-from-openness-to-transparency/>

Ιστοσελίδες κυβερνήσεων και διεθνών οργανώσεων

Australia, Budget, www.budget.gov.au/index.htm

Brazil, <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Canada, Department of Finance, www.fin.gc.ca/fin-eng.html

France, Ministry of Finance, <http://www.economie.gouv.fr/>

France, Ministry of Finance, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

France, Ministry of Finance, "Evaluation of portal", http://vip.sphinxonline.net/sircom/evaluation_portail_economie/evaluation_portail_economie.hyp

Mexico, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

OECD, "Public engagement", <http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>

Philippines, Department of Budget and Management, <http://budgetngbayan.com/>

Timor-Leste, Ministry of Finance, <https://www.mof.gov.tl/budget-spending/budget-transparency-portal/?lang=en>

United Kingdom, HM Treasury, www.hm-treasury.gov.uk
 United States, Office of Management and Budget, www.whitehouse.gov/omb
 World Bank, "Participation and Civic Engagement"
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,menuPK:410312~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:410306,00.html>

Μη κυβερνητικές ιστοσελίδες

International Budget Partnership, www.internationalbudget.org
 Next 10, <http://next10.org/>
 Open Government Partnership,
<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/case-study/inspiring-story-budget-transparency-portal>
 Open Knowledge Foundation, <https://openspending.org/>
 Participatory Budgeting Network, <http://pbnetwork.org.uk/>
 Participatory Budgeting Project, <http://www.participatorybudgeting.org/>
 The Center on Budget and Policy Priorities, www.cbpp.org
 The Committee for a Responsible Federal Budget, <http://crfb.org/>
 The Concord Coalition, <http://www.concordcoalition.org/>
 Transparency and Accountability Initiative: <http://www.opengovguide.com/>

Διεθνείς Οργανισμοί που ειδικεύονται σε θέματα Δημοσιονομικής Διαφάνειας

Collaborative Africa Budget Reform Initiative, www.cabri-sbo.org
 Global Initiative for Fiscal Transparency, <http://fiscaltransparency.net>
 Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation (BTAP),
www.globaltap.org
 International Budget Partnership, www.internationalbudget.org
 International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>
 OGP Working Group: Fiscal Openness, <http://fiscaltransparency.net/category/ogp-gift-fowg/>
 Organization for Economic Cooperation and Development,
www.oecd.org/gov/budgeting/
 Public Expenditure and Financial Accountability Program, www.pefa.org
 Transparency and Accountability Initiative: <http://www.opengovguide.com/>
 The World Bank: <http://wbi.worldbank.org/boost/about>



ΕΕΛ/ΛΑΚ

Εταιρία Ελεύθερου Λογισμικού /
Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα



IBP INTERNATIONAL
BUDGET PARTNERSHIP

