



**ΕΕΛ/ΛΑΚ**

Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού /  
Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα

## OBS Tracker – Greece

(<http://www.obstracker.org/>)

### Ο Προϋπολογισμός ως μέσο για την ενδυνάμωση των πολιτών

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.

Μάρτιος  
2015

## Ενημερωτικό Δελτίο

Η ΕΕΛ/ΛΑΚ (<https://ellak.gr/>) σε συνεργασία με το **Center on Budget and Policy Priorities** συμμετέχουν στην **International Budget Partnership (IBP)**

(<http://internationalbudget.org/>), ένα διεθνές think tank για την προώθηση ανοιχτών και διαφανών διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης δημόσιων προϋπολογισμών.

Στα πλαίσια του εγχειρήματος αυτού, η IBP ανέπτυξε το **Open Budget Survey (OBS) Tracker** (<http://obstracker.org/>), το οποίο σε συνδυασμό με το *Open Budget Survey* αποτελούν δύο **μοναδικά ανεξάρτητα εργαλεία αξιολόγησης** της δημοσιονομικής διαφάνειας σε διεθνές επίπεδο.

Open Budget Survey  
Tracker



Ανοιχτοί προϋπολογισμοί. Ισχυροί πολίτες.  
[obs.ellak.gr](http://obs.ellak.gr)

Η Ελλάδα συμμετέχει για πρώτη φορά σε αυτήν την πρωτοβουλία. Το παρόν ενημερωτικό δελτίο αφορά την μελέτη που εκπονήθηκε στα πλαίσια του έργου αυτού και εστιάζει στην δημοσιοποίηση δημοσιονομικών δεδομένων που αφορούν οκτώ (8) βασικά έγγραφα.

# Η Διαφάνεια και Ανοιχτότητα του Προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Μιχάλης Βαφόπουλος  
Έφη Βράνιαλη

## Βασικές διαπιστώσεις

- Μετά την έναρξη της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η **διαφάνεια** και η **ανοιχτότητα** των δημοσιονομικών συστημάτων βρίσκονται στο επίκεντρο του διεθνούς ενδιαφέροντος.
- Το ΔΝΤ, ο ΟΟΣΑ, η IBP και άλλοι διεθνείς οργανισμοί δίνουν πλέον ιδιαίτερη έμφαση στο στοιχείο της **δημόσιας συμμετοχής** στην χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών.
- Η **Ελλάδα** έχει αρχίσει να διαγράφει μια πορεία ενίσχυσης της **διαφάνειας του προϋπολογισμού** και γενικότερα της εξωστρέφειας του δημοσιονομικού συστήματος.
- Η **ανοιχτή διάθεση** πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα υποστηρίζεται πλέον και θεσμικά.
- Η **συμμετοχή** των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες στην Ελλάδα παραμένει **αναιμική**, τόσο σε θεσμικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο.

## Προτάσεις

- Δημιουργία ενός **Προϋπολογισμού Πολιτών**, μιας περιληπτικής μη τεχνικής περιγραφής των βασικών σημείων του κρατικού προϋπολογισμού,
- Συγγραφή **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.
- Κατασκευή διαδικτυακής πύλης (**Budget Transparency Portal**) στο Υπουργείο Οικονομικών, 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).
- Δημοσίευση ενός **«Οδηγού του Πολίτη για τον Προϋπολογισμό»**,
- Πιλοτική εφαρμογή του **συμμετοχικού προϋπολογισμού**, μιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω της οποίας οι πολίτες διαβουλεύονται και διαπραγματεύονται την διανομή των δημόσιων πόρων.

## 1. Τι είναι η Δημοσιονομική Διαφάνεια;

Με τον όρο αυτό νοείται 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 τρίτοι φορείς να μπορούν με ακρίβεια να αξιολογήσουν την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας καθώς και το αληθινό κόστος και όφελος των κυβερνητικών δράσεων διαχρονικά<sup>1</sup>.

Κυρίως μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης, οι διεθνείς οργανισμοί που ειδικεύονται σε θέματα δημοσιονομικής διαφάνειας, όπως το ΔΝΤ, ο ΟΟΣΑ, η IBP και άλλοι, έχουν αρχίσει να δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη **δημόσια συμμετοχή** στην χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών. Μάλιστα, το ΔΝΤ στον αναθεωρημένο Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας<sup>2</sup> ορίζει την δημόσια συμμετοχή ως την υποχρέωση της κυβέρνησης να παρέχει στους πολίτες μια προσβάσιμη περίληψη των επιπτώσεων των δημοσιονομικών πολιτικών καθώς και μια ευκαιρία συμμετοχής στις δημοσιονομικές διαβουλεύσεις.

Η IBP, στα πλαίσια του έργου **OBS Tracker** και για λόγους διεθνούς συγκρισιμότητας των αποτελεσμάτων του έργου αυτού, υιοθετεί μια στενότερη προσέγγιση της έννοιας της δημοσιονομικής διαφάνειας. Πρακτικά, το OBS Tracker λειτουργεί ως μια διαδικτυακή βάση δεδομένων, η οποία δίνει πρόσβαση σε επικαιροποιημένες πληροφορίες για την συμμόρφωση των κρατών που συμμετέχουν με ορισμένα προαπαιτούμενα ως προς τη δημοσιοποίηση δημοσιονομικών πληροφοριών.

Ο κύριος άξονας του έργου αποτελείται από την συγκέντρωση στοιχείων αναφορικά με την **έγκαιρη διαθεσιμότητα οκτώ (8)**

**βασικών εγγράφων** που ενσωματώνουν πληροφορίες από ολόκληρο τον κύκλο της δημοσιονομικής διαδικασίας, τη δημοσίευση των οποίων, πρέπει σύμφωνα με την IBP, να προβλέπει κάθε δημοσιονομικό σύστημα για να καλύπτει τα κριτήρια της διαφάνειας. Τα έγγραφα που προαναφέρονται είναι τα ακόλουθα:

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

## 2. Γιατί είναι σημαντική η Δημοσιονομική Διαφάνεια;

Σε μια εποχή δημοσιονομικής στενότητας, η διαφάνεια και ανοιχτότητα του προϋπολογισμού έχουν διττή σημασία για την βελτίωση του συστήματος διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης των πολιτών σε δημοσιονομικά στοιχεία ενισχύει την **ικανότητα ελέγχου και αξιολόγησης των εκάστοτε δημοσιονομικών πολιτικών** και διευκολύνει έναν τεκμηριωμένο διάλογο για τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής. Ενισχύει με άλλα λόγια την λογοδοσία και επαναπροσδιορίζει τον ρόλο των πολιτών καθόλη τη διάρκεια της δημοσιονομικής διαδικασίας, βοηθώντας στην **επανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών** στις επιλογές της δημοσιονομικής πολιτικής.

Επίσης, η καλή και διαφανής διακυβέρνηση είναι σημαντική για την επίτευξη **μακροοικονομικής σταθερότητας και μακροπρόθεσμης ανάπτυξης**. Σύμφωνα με επιστημονικές μελέτες, οι χώρες με υψηλή

<sup>1</sup> Kopits G. and Craig J. (1998)

<sup>2</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

δημοσιονομική διαφάνεια χαρακτηρίζονται από **βελτιωμένες δημοσιονομικές επιδόσεις, χαμηλότερο βαθμό διαφθοράς και χαμηλότερο κόστος δανεισμού**<sup>3</sup>. Υπάρχουν, μάλιστα, 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)<sup>4</sup>.

### **3. Πόσο έχει αναπτυχθεί η Δημοσιονομική Διαφάνεια στην Ελλάδα;**

Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα της δημοσιονομικής διαφάνειας στην Ελλάδα. Οι διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας οδήγησαν σε μια προσπάθεια σταδιακής εναρμόνισης με τις διεθνείς τάσεις διαφάνειας και ανοιχτότητας στον δημοσιονομικό τομέα.

Η προσχώρηση της χώρας στο **Open Government Partnership (OGP)** το 2011 αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα θεσμικής κατοχύρωσης και προώθησης ανοιχτών διαδικασιών στο σύστημα διακυβέρνησης<sup>5</sup>. Μάλιστα, στο νέο Σχέδιο Δράσης για τα έτη 2014-2016 που κατατέθηκε από την Ελλάδα, (δέσμευση 7) γίνεται λεπτομερής αναφορά στην επιθυμία θεσμοθέτησης της ανοικτής διάθεσης κρίσιμων συνόλων δεδομένων, μεταξύ των οποίων τα δεδομένα φορολογίας και η ανάλυση του προϋπολογισμού ανά Κωδικό Αριθμό Εσόδου και Εξόδου.

Ακόμη, 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, αποτελεί ένα ακόμη ουσιαστικό βήμα θεσμικής κατοχύρωσης της **υποχρέωσης δημοσιοποίησης στοιχείων από την κατάρτιση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού**. Μάλιστα, προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται και ο Ν.4305/2014, ο οποίος προβλέπει την υποχρέωση ανάρτησης

στο πρόγραμμα Διαύγεια, στοιχείων εκτέλεσης του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων<sup>6</sup> καθώς και απολογιστικών δαπανών μη κερδοσκοπικών φορέων<sup>7</sup> που επιχορηγούνται καθ'οιονδήποτε τρόπο από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με ποσό άνω των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ συνολικά ετησίως.

Στα πλαίσια της προώθησης της διαφάνειας και της ανοιχτότητας κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού ισχυρό ρόλο διαδραματίζει και ο εξωτερικός έλεγχος που ασκείται από διάφορους φορείς. Η ίδρυση ενός **Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής** το 2010 για την παρακολούθηση εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών καθώς και η πρόβλεψη για την δημιουργία ενός **Δημοσιονομικού Συμβουλίου** αποτελούν αναμφισβήτητα κινητήριες δυνάμεις για βελτιώσεις στον τομέα της δημοσιονομικής διαφάνειας.

### **4. Πως μπορεί να ενισχυθεί η Δημοσιονομική Διαφάνεια στην Ελλάδα;**

Η Ελλάδα, παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει τα τελευταία χρόνια στον τομέα της διαφάνειας, δεν πληρεί και τα οκτώ κριτήρια δημοσιοποίησης των σχετικών εγγράφων, όπως ορίζονται ανωτέρω από την IBP. Για λόγους εναρμόνισης του ελληνικού δημοσιονομικού πλαισίου με τις διεθνώς αναγνωρισμένες καλές πρακτικές, κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία ενός **Προϋπολογισμού Πολιτών**, μιας περιληπτικής μη τεχνικής περιγραφής των βασικών σημείων του κρατικού προϋπολογισμού, όπως παρουσιάζεται στην Βουλή. Κύριο στόχος αυτής της πρότασης είναι η ευχέρεια ανάγνωσης και κατανόησης

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Η υποχρέωση της δημοσίευσης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών περιλαμβάνει Αστικές Μη Κερδοσκοπικές Εταιρείες, Σωματεία, Ιδρύματα, Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις και λοιπούς μη κερδοσκοπικούς φορείς.

<sup>3</sup> Alt and Lassen (2006), Benito and Bastida (2009), Glennerster and Shin (2008) και Hameed (2005).

<sup>4</sup> Hameed (2011) και Arbatli and Escolano (2012)

<sup>5</sup> [www.opengovpartnership.org/country/greece](http://www.opengovpartnership.org/country/greece)

του προϋπολογισμού από όσο το δυνατόν μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού<sup>8</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση, της πλήρωσης των οκτώ κριτηρίων διαφάνειας της IBP, κινείται και η ανάγκη θεσμοθέτησης μιας **Εξαμηνιαίας Επισκόπησης της Πορείας του Προϋπολογισμού και του Οικονομικού Ελέγχου** που περιέχει την ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά το ήμισυ της περιόδου.

Για την βελτίωση της πρόσβασης στις δημοσιονομικές πληροφορίες και την περαιτέρω χρήση τους από τους πολίτες, κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία μιας 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).

Ακόμη, αποβλέποντας στην βελτίωση της ενημέρωσης των πολιτών και την εκπαίδευσή τους σε δημοσιονομικά θέματα, προτείνεται μια σειρά δράσεων, όπως πχ. η **δημοσίευση ενός οδηγού του Πολίτη για τον προϋπολογισμό**, η δημιουργία ενός **ραδιοφωνικού προγράμματος**, το οποίο αποσκοπεί στην μετάδοση πληροφοριών που αφορούν τον προϋπολογισμό σε απλή μη τεχνική γλώσσα ή ακόμη η δημιουργία ενός **«εικονικού σχολείου»**, το οποίο μπορεί να παρέχει διαδικτυακά μαθήματα σχετικά με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Τέλος, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες. Προς αυτήν την κατεύθυνση έχουν αναπτυχθεί διάφορα διαδικτυακά εργαλεία, όπως οι **δημόσιες διαβουλεύσεις** για διάφορα θέματα δημόσιας πολιτικής μεταξύ των οποίων η επιλογή δημοσιονομικής πολιτικής. Μια εναλλακτική μορφή για την ενίσχυση της γνώμης των πολιτών στις δημοσιονομικές διαδικασίες αποτελεί ο **συμμετοχικός προϋπολογισμός**, μια διαδικασία λήψης

αποφάσεων μέσω της οποίας οι πολίτες διαβουλεύονται και διαπραγματεύονται την διανομή των δημόσιων πόρων.

---

<sup>8</sup> IBP (2012)

## 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
- Glennerster, R., and Y. Shin (2008), *Does Transparency Pay?*, IMF Staff Papers 55, no. 1:183–209
- 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) (2012), *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, Washington
- Kopits G. and Craig J. (1998), *Transparency in Government Operations*, Occasional paper 158, IMF, Washington DC

### ΕΕΛ/ΛΑΚ

([www.eellak.gr](http://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.