

ΟΜΙΛΙΑ ΤΗΣ Β. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ ΣΤΟ ΞΕΝΟΔΟΧΙΟ ΤΙΤΑΝΙΑ

www.vpandreou.gr

ΠΑΣΟΚ

ΓΡΑΦΕΙΟ ΤΥΠΟΥ

Β. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ: Καλημέρα σας. Ευχαριστούμε που είσατε εδώ. Σας καλέσαμε για να συζητήσουμε μαζί σας μία πρόταση που έχει ετοιμάσει το ΠΑΣΟΚ, ο Τομέας της Οικονομίας, για το πώς θα πρέπει να συντάσσεται και να υλοποιείται ο Προϋπολογισμός.

Όλοι γνωρίζουμε ότι η σημερινή διαδικασία έχει προβλήματα και αποτελεσματικότητας και διαφάνειας και δυνατότητας ελέγχου του προϋπολογισμού. Άλλο προϋπολογισμό συνήθως ψηφίζει η Ελληνική Βουλή, άλλος προϋπολογισμός υλοποιείται. Και ο τρόπος που συντάσσεται και υλοποιείται ένας προϋπολογισμός έχει πολύ μεγάλη σημασία για την αξιοποίηση, την αποτελεσματικότητα των δαπανών του δημόσιου.

Ο δημόσιος τομέας σε κάθε αναπτυγμένη οικονομία αποτελεί το μεγαλύτερο τομέα της οικονομίας και το πολιτικό σύστημα καλείται να διαχειριστεί τον τομέα αυτό. Και επομένως η αποτελεσματικότητα, όπως σε όλους τους τομείς, έχει πολύ μεγάλη σημασία.

Όταν δεν τηρείται αυτή η αρχή της αποτελεσματικότητας μπορεί να έχουμε πολλές παρενέργειες. Είναι γνωστές οι παρενέργειες που έχει το δικό μας το σύστημα. Ένα στοιχείο αντιπαράθεσης σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, αλλά όχι μόνο τις ευρωπαϊκές, είναι σχετικά με τον ρόλο του δημόσιου τομέα. Αυτό το θέμα είναι ακόμη πιο σημαντικό για τα σοσιαλιστικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα που έχουν την φιλοδοξία να παράσχουν καθολικές υπηρεσίες σε ορισμένους τομείς στους πολίτες.

Υπάρχουν πολλοί τρόποι κανείς για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα τα δημοσιονομικά. Ο συνήθης είναι ο δανεισμός και αυτό σημαίνει μια μετάθεση του προβλήματος στο μέλλον στις επόμενες γενιές. Υπάρχει η νεοσυντηρητική άποψη, ότι το πρόβλημα μπορεί να λυθεί με τη μείωση του δημόσιου τομέα και την αποδόμηση του κοινωνικού κράτους. Και υπάρχει και η τρίτη άποψη που είναι η εντατικοποίηση της προσπάθειας για χρηστή, διαφανή και αποτελεσματική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων. Η τρίτη αυτή άποψη έχει εφαρμοστεί σε πολλές χώρες ευρωπαϊκές και τα αποτελέσματα είναι πάρα πολύ θετικά.

Σε όλες αυτές τις αντιπαραθέσεις γύρω από το δημοσιονομικό πρόβλημα που δεν διαφέρουν και πολύ, ο κύριος πυρήνας της αντιπαράθεσης είναι το μέγεθος και η ποιότητα του δημόσιου τομέα. Οι μεν συντηρητικές απόψεις λένε, ότι πρέπει να μειωθεί ο δημόσιος τομέας για να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της οικονομίας γενικότερα και να μειωθούν οι φορολογικοί συντελεστές.

Οι Σοσιαλιστές, οι προοδευτικές δυνάμεις έχουν ένα πιο δύσκολο ρόλο, γιατί πρέπει να συνδυάσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα με την παροχή καθολικών υπηρεσιών και το σωστό σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος.

Είναι γεγονός, ότι στη χώρα μας οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα υστερούν σε ποιότητα. Αυτό φαίνεται από όλες τις αναλύσεις, τις δημοσκοπήσεις που γίνονται και ταυτόχρονα όμως υπάρχει και η εκφρασμένη θέληση των πολιτών, ότι θέλουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Το πρόβλημα είναι ότι υπάρχει ζήτηση όχι γι' αυτό το οποίο παρέχεται, αλλά αυτό το οποίο θα έπρεπε να παρέχεται από το δημόσιο τομέα.

Αν δούμε το θέμα του μεγέθους του δημόσιου τομέα με βάση τα στοιχεία της EUROSTAT το 2005 το μέγεθος του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν περίπου 47,3% του ΑΕΠ και είναι κάτι λιγότερο από το μέσο όρο σε ευρωπαϊκό επίπεδο των 15 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επομένως το μέγεθος αυτό κατ' εαυτό δεν είναι το πρόβλημα, δεν έχουμε μεγαλύτερο δημόσιο τομέα απ' ότι ο μέσος όρος του ευρωπαϊκού χώρου των 15. Και αν δούμε το δημόσιο τομέα άλλων χωρών, θα δούμε, ότι υπάρχουν χώρες με πολύ μεγαλύτερο δημόσιο τομέα, όπως είναι οι Σκανδιναβικές, η Σουηδία έχει 57%, η Δανία 55%, η Φινλανδία 52% και όμως οι προϋπολογισμοί τους είναι πλεονασματικοί και ταυτόχρονα οι χώρες αυτές είναι μεταξύ των πρώτων χωρών σε επίπεδο ανταγωνιστικότητας σε διεθνές επίπεδο.

Στον αντίποδα βρίσκονται οι Μεσογειακές χώρες, όπως είναι η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Ελλάδα με δημόσιο τομέα περίπου στο μέσο των 15, αλλά και οι τρεις είναι χώρες υπό επιτήρηση, έχουν δημοσιονομικά προβλήματα. Ανάμεσα σ' αυτές τις περιπτώσεις, έχουμε το Ηνωμένο Βασίλειο με πολύ μικρότερο δημόσιο τομέα, αλλά πάλι ελλειμματικό προϋπολογισμό. Επομένως, το μέγεθος από μόνο του δεν είναι το κυρίαρχο στοιχείο για το αν ένας δημόσιος τομέας είναι αποτελεσματικός ή όχι.

Και το συμπέρασμα απ' αυτό είναι, ότι εάν δεν υπάρχει ποιότητα, το δημοσιονομικό πρόβλημα μπορεί να υπάρχει ανεξάρτητα από το μέγεθος του δημόσιου τομέα.

Στη χώρα μας έχουμε υποβαθμισμένες υπηρεσίες, τυπολατρία, αναποτελεσματικότητα, σπατάλη,

διαφορά. Στις κατ' εξοχήν παραγωγικές δαπάνες όπως είναι για παιδεία, έρευνα, τεχνολογία είμαστε τελευταίοι μεταξύ των 15 και μία από τις τελευταίες μεταξύ των 25. Το ίδιο συμβαίνει με τις δαπάνες στην υγεία, παρ' όλο ότι οι πολίτες πληρώνουν περίπου τα ίδια για δαπάνες υγείας στον ιδιωτικό τομέα. Κι αυτό δείχνει ότι οι πολίτες θα ήταν διατεθειμένοι να πληρώσουν περισσότερα αν οι υπηρεσίες που προσφέραμε ήταν σωστές.

Ταυτόχρονα η χώρα μας κατέχει την πρώτη θέση σε δαπάνες που έχουν μηδενική ή ελάχιστη συμβολή στην ανάπτυξη, όπως είναι οι δαπάνες για τόκους, οι δαπάνες για εξοπλιστικά προγράμματα μιας και τα δικά μας δεν συνδέονται με διάχυση τεχνολογίας στην υπόλοιπη οικονομία.

Επίσης βλέπουμε ότι οι κατανομές των δαπανών στο δημόσιο τομέα έχουν κάποιες ιδιομορφίες. Δηλαδή το 2005 το 76,5% της δημόσιας κατανάλωσης ήταν μισθοί των υπαλλήλων, έναντι 52% περίπου στο επίπεδο της Ευρωζώνης, ορισμένες χώρες έχουν ακόμη μικρότερο ποσοστό και ταυτόχρονα οι δαπάνες για την υποστήριξη του προσωπικού στο δημόσιο τομέα είναι πάρα πολύ μικρές, δηλαδή πληρώνουμε αναλογικά περισσότερα για μισθούς, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι έχουμε και καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών.

Και έτσι βλέπουμε ότι οι δαπάνες που προϋποθέτουν εκδήλωση ζήτησης, από μέρους των πολιτών όπως οι υπηρεσίες υγείας, παιδείας, πρόνοιας, εκπαίδευσης σε σχέση με τις δαπάνες που καταναλώνονται παθητικά που είναι οι τόκοι, το κοινοβουλευτικό σύστημα κλπ., έχουν μία αναλογία που είναι περίπου 40%, ενώ στις άλλες χώρες είναι 60% και βέβαια στις χώρες τις Σκανδιναβικές, Σουηδία 71%.

Το ίδιο συμβαίνει και με την αποδοτικότητα κάποιων δαπανών. Σας έχουμε δώσει και ένα κείμενο, πέραν από τον προϋπολογισμό, που είναι μία διαγραμματική απεικόνιση των δαπανών. Εκεί θα δείτε ότι το 2004 οι δαπάνες για κοινωνική προστασία στη χώρα μας ήταν περίπου το 42% του συνόλου των δαπανών, από τα υψηλότερα στην Ευρώπη των 15. Είμαστε 19,2% εμείς και ο μέσος όρος των 15 είναι 19,1%.

Ταυτόχρονα όμως το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας μετά τις μεταβιβάσεις μειώνεται μόνο κατά 3 μονάδες, ενώ ο μέσος όρος στις 15 χώρες είναι η μείωση κατά 9 μονάδες, με το ακραίο παράδειγμα την Ιρλανδία, η οποία διαθέτει πολύ λιγότερα χρήματα για κοινωνική προστασία και μειώνει τη φτώχεια κατά 12 μονάδες.

Επομένως δεν είναι δύσκολο να συμπεράνει κάποιος, ότι σε σύγκριση με άλλες χώρες, τόσο η σύνθεση, όσο και η αποδοτικότητα των δαπανών είναι προβληματική. Και αυτό εκφράζεται και από την πλειοψηφία των πολιτών, που δεν είναι ευχαριστημένοι με τον τρόπο με τον οποίον λειτουργεί ο δημόσιος τομέας, με την ποιότητα του προσωπικού, το θεσμικό πλαίσιο, το πλαίσιο οργάνωσης, αλλά όπως είπα ταυτόχρονα θέλει τις υπηρεσίες που παρέχει ο δημόσιος τομέας και έτσι υπάρχει ζήτηση για κάτι το οποίο πράγματι δεν παράγεται και όχι γι' αυτό που παράγεται.

Επειδή οι υπηρεσίες του δημοσίου δεν προσφέρονται κατά κανόνα σε ανταγωνιστικές αγορές, ο κλασικός τρόπος αξιολόγησης της ποιότητας ήταν μέσω της κατανομής των διαθέσιμων πόρων. Αυτό όμως δεν μας δίνει στοιχεία που πραγματικά να βελτιώνουν την ποιότητα, γιατί για παράδειγμα λέμε, αύξηση των δαπανών της παιδείας στο 5%, από μόνη της όμως η αύξηση των δαπανών στο 5% δεν πρόκειται να λύσει το πρόβλημα.

Γι' αυτό τα τελευταία χρόνια σε όλες τις χώρες έχει γίνει μια προσπάθεια αξιολόγησης του τελικού προϊόντος της δημόσιας διοίκησης για να βελτιώσουν την διαχείριση με δείκτες ποσοτικής και ποιοτικής αξιολόγησης των επιδόσεων, οι οποίοι βέβαια δείκτες ανανεώνονται και εμπλουτίζονται ανάλογα με την εμπειρία η οποία αποκτάται.

Μια σημαντική διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στις προοδευτικές και τις νεοφιλελεύθερες απόψεις για τον τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας και την αποδοτικότητα του τρόπου λειτουργίας και αξιοποίησης των δαπανών, φαίνεται ότι περνάει μέσα από την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.

Είναι εύκολο κανείς να πει, ότι παραιτούμαι της προσπάθειας και τα περνάω όλα στην αγορά, που αυτό σημαίνει αποκλεισμό ομάδων των εισοδηματικά αδύνατων και το πιο δύσκολο, το οποίο πρέπει να κάνουμε είναι το πώς θα βελτιώσουμε την αποδοτικότητα των δαπανών, ώστε οι προτεραιότητες της πολιτικής να έχουν και βιωσιμότητα.

Δεν είναι αρκετό μία κυβέρνηση να βάζει κάποιες προτεραιότητες και να ασκεί κάποιες πολιτικές, εάν αυτές οι πολιτικές δεν έχουν βιωσιμότητα. Και ο τρόπος με τον οποίον μπορεί να γίνει αυτό, είναι με το να περάσουμε από τους προϋπολογισμούς που είναι παθητικά εργαλεία, απλώς χρηματοδοτούν κάποιες δράσεις, σε εργαλεία διαχείρισης, αυτό που ονομάζουμε προγραμματικούς προϋπολογισμούς, αυτό σημαίνει ότι μπαίνουν σαφείς στόχοι και δείκτες αξιολόγησης του αποτελέσματος.

Αποδείχθηκε από τις χώρες στις οποίες εφαρμόζεται αυτό το σύστημα, ότι αυτός ο τρόπος είναι πολύ σημαντικός για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατικής και τυπολατρικής εσωστρέφειας του δημοσίου τομέα, διότι ταυτόχρονα διασφαλίζεται πιο αποτελεσματικά η δημοσιονομική πειθαρχία, αλλά και ενισχύεται η κοινωνική ευθύνη σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

Οι βασικές ιδιότητες ενός καλού προϋπολογισμού είναι η τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας. Οι διαδικασίες δηλαδή πρέπει να ελαχιστοποιούν τις δυνατότητες για συστηματικές υπερβάσεις των συνολικών μεγεθών και κυρίως των δαπανών.

Και όταν λέμε υπερβάσεις δεν εννοούμε απλώς μόνο το σύνολο, γιατί και σήμερα μπορεί να μην έχουμε μεγάλες υπερβάσεις στο σύνολο των δαπανών, αλλά στις επιμέρους δράσεις να έχουμε πάρα

πολύ μεγάλες υπερβάσεις.

Η δεύτερη αρχή είναι η αύξηση της αποδοτικότητας των δαπανών που σημαίνει, ότι η κατανομή των πιστώσεων αντανakλά τις πραγματικές ανάγκες και είναι σε αντιστοιχία με τους στόχους και τις πολιτικές προτεραιότητες της εκάστοτε Κυβέρνησης.

Η τρίτη αρχή η προώθηση της διαχειριστικής αποτελεσματικότητας που σημαίνει, ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να έχει κίνητρα για αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, ώστε η παραγωγή των υπηρεσιών να γίνεται στο χαμηλότερο δυνατό κόστος.

Και η τέταρτη αρχή, η διαφάνεια, οι προϋπολογισμοί πρέπει να είναι διατυπωμένοι με τέτοιο τρόπο, ώστε ο πολίτης, ο αναγνώστης να μπορεί και να τον διαβάσει και να τον καταλαβαίνει και να μπορεί να ελέγχει.

Οι προγραμματικοί προϋπολογισμοί από τον προϋπολογισμό τον οποίον έχουμε σήμερα διαφέρει σημαντικά τόσο στη φάση της κατάρτισης, όσο και στη φάση της υλοποίησης. Με το σημερινό σύστημα έχουμε μία αποκεντρωμένη διαδικασία στην κατάρτιση του προϋπολογισμού, δηλαδή ο κάθε φορέας κάνει την πρότασή του και μετά το Υπουργείο Οικονομικών τα μαζεύει όλα και προσπαθεί να κάνει την κατανομή των κονδυλίων με βάση τα αιτήματα και τις δυνατότητες που έχει ο προϋπολογισμός και τα αιτήματα καθορίζονται κυρίως από την ιστορικότητά τους. Έχουμε κάθε χρόνο μία αύξηση τόσο τοις εκατό στις διάφορες δαπάνες, με μια οριζόντια αντιμετώπιση, χωρίς να υποδηλώνονται ή να καθορίζονται οι προτεραιότητες που έχει ο προϋπολογισμός.

Αντίθετα ο προϋπολογισμός είναι πάρα πολύ συγκεντρωτικός στην υλοποίηση. Υπάρχει μια τυπολατρική γραφειοκρατική αντίληψη που ακόμη και για μικροαλλαγές στον προϋπολογισμό πρέπει να εγκρίνει το Υπουργείο Οικονομικών.

Αυτό σημαίνει, ότι αλλοτριώνει τους φορείς από την διοικητική τους ευθύνη και απαξιώνει τις όποιες προσπάθειες για ανακατανομή δαπανών των διαθέσιμων πόρων με βάση τις ανάγκες. Και αυτό τελικά ακυρώνει και κάθε προσπάθεια εξοικονόμησης πόρων.

Οι προγραμματικοί προϋπολογισμοί αντιστρέφουν τη λογική αυτή. Είναι συγκεντρωτικοί στην κατάρτιση και αποκεντρωμένοι στην υλοποίηση.

Η κατάρτιση του προγραμματικού προϋπολογισμού, όπου σημαίνει ότι οι πολιτικές προτεραιότητες μετουσιώνονται σε κατανομή πόρων, έχει πρωταρχική σημασία και γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο με ένα πολύ συγκεντρωτικό τρόπο.

Καταρχήν γίνεται μια κατανομή των κονδυλίων σε γενικές κατηγορίες. Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία σε περίπου 20 γενικές κατηγορίες, που αυτές αντιστοιχούν στα προγράμματα που θέλει μια κυβέρνηση να προωθήσει, όπως είναι το συνταξιοδοτικό, η υγεία, παιδεία, κλπ.

Υπάρχουν περίπου 20 κατηγορίες. Η Σουηδία έχει 27, άλλες έχουν λιγότερες, αλλά ο μέσος όρος είναι περίπου 20 γενικές κατηγορίες δαπανών, που ενσωματώνονται τόσο οι καταναλωτικές, όσο και οι επενδυτικές δαπάνες. Υπάρχει δηλαδή ενιαίος προϋπολογισμός που περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες και οι δυο αυτές δαπάνες αλληλοσυμπληρώνονται με έναν λειτουργικό τρόπο για να έχουμε το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα.

Οι κατηγορίες αυτές είναι ανεξάρτητα από το ποιοι φορείς υλοποιούν τα προγράμματα. Μπορεί ένα πρόγραμμα να το υλοποιούν περισσότεροι από ένας φορέας. Δεν γίνεται δηλαδή η κατανομή με βάση τη διοικητική δομή του κυβερνητικού σχήματος, αλλά με βάση τα προγράμματα τα οποία θέλουν να προωθηθούν.

Προκαθορίζονται τα δημοσιονομικά περιθώρια στη βάση των μακροοικονομικών προβλέψεων και μάλιστα αυτό γίνεται και σε τριετή χρονική περίοδο, διότι πάρα πολλά προγράμματα δεν υλοποιούνται, δεν μπορούν να υλοποιηθούν μέσα σε ένα χρόνο.

Το Υπουργικό Συμβούλιο συναποφασίζει την κατανομή των διαθέσιμων πόρων στις γενικές αυτές κατηγορίες και μετά γίνεται η κατανομή σε μικρότερα κονδύλια, που σημαίνει ότι διατυπώνονται με σαφήνεια οι πολιτικοί στόχοι κι έτσι επιτρέπει και στον πολίτη να διαμορφώνει άποψη για την κυβερνητική προσπάθεια.

Στο τέλος υπάρχουν οι δείκτες που είναι ποσοτικοί και ποιοτικοί για αξιολόγηση του αποτελέσματος και οι δείκτες αυτοί αποτελούν τον συνδετικό κρίκο μεταξύ των πολιτικών στόχων και της ποιότητας κι αυτό σημαίνει ότι επεκτείνεται ο έλεγχος των δαπανών από τη νομιμότητα στη σκοπιμότητα. Σήμερα αυτό το οποίο ελέγχεται είναι απλώς η νομιμότητα.

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές με το σημερινό σύστημα. Το ύψος των εγκεκριμένων πιστώσεων δεν είναι διαπραγματεύσιμο. Βεβαίως υπάρχουν κάποια περιθώρια, ιδίως σε μια μεταβατική περίοδο μέχρι τα προγράμματα να είναι καταρτισμένα σωστά, αλλά δεν μπορεί ο κάθε Υπουργός σε συνεργασία με τον Υπουργό Οικονομικών να αλλάζει τις εγκεκριμένες πιστώσεις.

Υπάρχει η έγκριση η αρχική που είναι σε τριετή χρονική περίοδο, που εγκρίνεται από τη Βουλή κι αν χρειαστεί να γίνει αλλαγή, θα πρέπει πάλι να εγκριθεί από τη Βουλή. Στο πλαίσιο όμως της κατανομής των πόρων, ο κάθε φορέας έχει την ευχέρεια να ανακατανείμει τους πόρους ανάλογα με το πώς νομίζει ότι μπορούν να υλοποιηθούν καλύτερα οι στόχοι οι οποίοι έχουν μπει και αυτό γίνεται από τον ίδιο τον φορέα, που σημαίνει ότι ο κάθε φορέας πλέον αναλαμβάνει την ευθύνη για την υλοποίηση του προϋπολογισμού του τομέα του δικού του και ενεργεί σαν ένα μικρό Υπουργείο Οικονομικών για τις επιμέρους δαπάνες του δικού του τομέα.

Κάθε Υπουργείο ή άλλος αυτόνομος οργανισμός πρέπει να συντάσσει και να δημοσιεύει και να

υποβάλει στη Βουλή οικονομικές καταστάσεις, οι οποίες έχουν ελεγχθεί από εξωτερικούς ελεγκτές ώστε να μπορεί και η Βουλή και οι πολίτες να βλέπουν το πώς υλοποιείται. Αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία για τη διαφάνεια. Σήμερα και από το Σύνταγμα λέγεται ότι θα πρέπει κάθε χρόνο να υπάρχουν οι δαπάνες και τα έσοδα του κράτους.

Έτσι έχουμε τον προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης. Επειδή όμως λόγω της Ευρωπαϊκής Ένωσης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης πρέπει να έχουμε τις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης, υπάρχει ένα ερμαφρόδιτο σύστημα σήμερα. Ο προϋπολογισμός του κράτους είναι λεπτομερής, αλλά ταυτόχρονα εμπεριέχονται στον προϋπολογισμό και στοιχεία για τη Γενική Κυβέρνηση. Αυτό που εγκρίνει η Βουλή είναι ένα πολύ λεπτομερές κείμενο για την Κεντρική Κυβέρνηση, το οποίο όμως αποτελεί για το 2004, το 58% των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης.

Ένα πολύ μεγάλο μέρος των δαπανών είναι έξω από τον προϋπολογισμό και τον έλεγχο. Όταν λέμε Γενική Κυβέρνηση, περιλαμβάνονται οι διάφοροι οργανισμοί, επιχειρήσεις, ΟΤΑ και όχι απλώς μόνον η κεντρική διοίκηση. Ένα άλλο σημείο το οποίο είναι εκτός προϋπολογισμού είναι οι ειδικοί λογαριασμοί οι οποίοι δεν αποτυπώνονται πουθενά και δεν υπάρχει καμία διαφάνεια.

Η σταδιακή διασύνδεση των επιδόσεων με χρηματοδότηση μπορεί να γίνεται με βάση αυτούς τους δείκτες, που σημαίνει ότι κάποια προγράμματα, τα οποία έχουν καλές επιδόσεις, μπορούν να συνεπαγόνται και αυξημένα κονδύλια. Δεν σημαίνει αυτό πάντα ότι μπορεί να γίνεται γιατί μπορεί ένα πρόγραμμα να έχει πολύ καλές επιδόσεις, αλλά να μην είναι προτεραιότητα της κυβέρνησης και αντίθετα, δεν μπορεί η κυβέρνηση σε ένα πρόγραμμα που δεν έχει καλές αποδόσεις να το περικόπτει αν το πρόγραμμα αυτό είναι απαραίτητο, αλλά αυτό σημαίνει ότι μπορεί να παρέμβει ώστε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα σε επιμέρους τομείς.

Να πάρω ένα παράδειγμα. Να πάρουμε τα νοσοκομεία ή τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, τα οποία μπορεί να παρουσιάσουν σημαντικές αποκλίσεις στις συνολικές επιδόσεις σε επιμέρους δείκτες. Η ανάδειξη της βέλτιστης πρακτικής από μόνη της καθιερώνει παραδείγματα προς μίμηση κι αυτό μπορεί να συμβάλει ώστε να υιοθετηθούν καλύτερες πρακτικές και από τα άλλα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα ή νοσοκομεία, αυξάνοντας έτσι διαρκώς τη μέση αποδοτικότητα. Ταυτοχρόνως, αυτό το σύστημα λειτουργεί σαν ένα μέσο αξιολόγησης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Είναι επομένως σαφές ότι με ένα τέτοιο πρόγραμμα, με έναν τέτοιο τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού, μπορούν να υπάρξουν πολλά οφέλη οικονομικά, κοινωνικά, αναβάθμιση ποιοτική των υπηρεσιών που παράγει ο δημόσιος τομέας, να γίνει πολύ πιο αποτελεσματικός, να υπάρχει πολύ μεγαλύτερη διαφάνεια. Βέβαια η μετάβαση αυτή δεν είναι μία εύκολη υπόθεση. Θέλει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα και θέλει και μια συνεχή προσπάθεια, αναβάθμισης του υπάρχοντος προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Θα πρέπει να εμπλακεί επίσης το Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και εξωτερικοί σύμβουλοι.

Αυτό είναι βέβαια τελείως διαφορετικό απ' αυτό που γίνεται σήμερα. Τα στελέχη του Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης έχουν πλέον τελείως περιθωριοποιηθεί, αντί να συμβάλλουμε δηλαδή στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, δυστυχώς κάνουμε βήματα προς τα πίσω.

Χρειάζεται να γίνει και αναπροσανατολισμός του ελεγκτικού μηχανισμού. Με το σημερινό σύστημα ο έλεγχος των δαπανών γίνεται από τρεις διαφορετικούς φορείς, τις οικονομικές υπηρεσίες του εκάστοτε φορέα, τις υπηρεσίες δημοσίων ελέγχων και το Ελεγκτικό Συνέδριο και βέβαια πρόσφατα η κυβέρνηση έφερε μια τροπολογία στη Βουλή για να βελτιώσει υποτίθεται τη χρηστή διαχείριση των δημοσιονομικών θεμάτων, αλλά στην ουσία αυτό που έκανε είναι να δημιουργήσει έναν τέταρτο ελεγκτικό μηχανισμό για να περιπλέξει ακόμα περισσότερο τα πράγματα.

Με το σημερινό σύστημα αυτό που έχουμε είναι ότι υπάρχουν χιλιάδες ελεγκτές οι οποίοι ασχολούνται με καθολικούς προληπτικούς ελέγχους, αλλά για το 8% - 10% των συνολικών δαπανών. Δηλαδή έχουμε πολλούς ελέγχους, αλλά κανένα αποτέλεσμα. Ελέγχεται ένα πολύ μικρό ποσοστό των δαπανών εξαντλητικά. Απασχολούνται χιλιάδες ελεγκτές γι' αυτό και ελέγχεται απλώς η νομιμότητα και όχι η σκοπιμότητα κι έτσι κάθε δαπάνη εγκρίνεται αρκεί να καλύπτεται τυπικά.

Η κατεύθυνση των αλλαγών πρέπει να είναι πρώτον, σαφής διαχωρισμός μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων. Σήμερα το Υπουργείο Οικονομικών και ελέγχει και ελεγχόμενος είναι. Οι υπηρεσίες του Υπουργείου αντί να αξιολογούν την αποδοτικότητα των δαπανών και να συντάσσουν εκθέσεις για τη βελτίωση του συστήματος, όλη η ευθύνη για την υλοποίηση του προϋπολογισμού συγκεντρώνεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που είναι ο ελεγκτικός φορέας και ταυτόχρονα αυτός που υλοποιεί τον προϋπολογισμό. Δηλαδή έχουμε ταύτιση ρόλων.

Οι προληπτικοί έλεγχοι νομιμότητας θα πρέπει να γίνονται από τους ίδιους τους φορείς. Πρέπει να φύγει από το Υπουργείο Οικονομικών, να γίνονται από τους ίδιους τους φορείς που υλοποιούν τον προϋπολογισμό και οι έλεγχοι, κυρίως οι κατασταλτικοί έλεγχοι από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με αυστηρές κυρώσεις σε περιπτώσεις παρατυπιών.

Ένα άλλο σημαντικό θέμα είναι ότι θα πρέπει να υπάρξει καθιέρωση λογαριασμού πιστώσεων και υποχρεώσεων. Το σημερινό σύστημα, που είναι αναποτελεσματικό όσον αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία, ελέγχει ότι οι δαπάνες απλώς δεν μπορούν να ξεπεράσουν τις τμηματικές πιστώσεις κατά τη διάρκεια του έτους.

Αυτό όμως δεν εμποδίζει τη συσσώρευση κρυφών χρεών, όπως το έχουμε δει και έτσι δεν πρέπει να ελέγχουμε τα μεγέθη σε ταμειακή βάση, έσοδα - δαπάνες, αλλά σε εθνικολογιστική, που να ξέρουμε το

σύνολο των δαπανών ή και των εισροών για τα συγκεκριμένα προγράμματα, ανεξάρτητα το πότε θα πρέπει να πληρωθούν αυτές οι δαπάνες.

Έχει αποδειχθεί από τις χώρες οι οποίες έχουν εφαρμόσει το σύστημα των προγραμματικών προϋπολογισμών ότι η ποιότητα, η πάταξη της σπατάλης συνοδεύεται περισσότερο με ρουτίνες παρά με παρεμβάσεις. Δηλαδή αν φτιάξουμε ένα σύστημα το οποίο λειτουργεί σωστά, τότε είναι σίγουρο ότι και οι υπηρεσίες θα βελτιωθούν, αλλά και η δημοσιονομική ισορροπία, η πειθαρχία θα είναι πιο αποτελεσματική.

Αυτό προϋποθέτει δυνατότητες ανακατανομής του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού ανάλογα με τις προτεραιότητες και το όλο σύστημα αυτό μπορεί να αποφέρει σημαντικά πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά αποτελέσματα, βελτιώνει τη διαφάνεια, ο δημόσιος διάλογος, θα είναι για τα πολιτικά προγράμματα και όχι για επιμέρους δαπάνες χωρίς να ξέρουμε ποιες είναι οι προτεραιότητες.

Η κοινωνική λογοδοσία θα ισχύει πλέον και έτσι και οι πολίτες θα γνωρίζουν το που πηγαίνουν τα χρήματα τα οποία πληρώνουν και θα έχουν άλλη διάθεση και απέναντι στο φορολογικό σύστημα και απέναντι στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί ο δημόσιος τομέας.

Ταυτόχρονα η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα σημαντικό παράθυρο για επανασχεδιασμό μεγάλων κατηγοριών δαπανών. Η διαδικασία όπως είπα αυτή δεν μπορεί να τελειώσει άμεσα. Χρειάζεται να υπάρχει ένα σχέδιο. Μπορούμε να ξεκινήσουμε πιλοτικά και όπως έχουν υποδείξει και οι διεθνείς οργανισμοί, τα προγράμματα της υγείας και της παιδείας, τα οποία είναι και προτεραιότητες και ταυτόχρονα υλοποιούνται από πολλούς φορείς, ενδείκνυται να αποτελέσουν το πιλοτικό πρόγραμμα για τη μετάβαση απ' το σημερινό σύστημα στους προγραμματικούς προϋπολογισμούς.

Βεβαίως με αυτό συνδέεται και το θέμα του διπλογραφικού συστήματος, απ' τη διεθνή εμπειρία όμως αυτό που προτείνεται είναι πρώτα να προχωρήσουμε στους προγραμματικούς προϋπολογισμούς και μετά να εισάγουμε και το διπλογραφικό σύστημα.

Είναι μία όπως είπα διαδικασία που είναι απαραίτητη να προχωρήσουμε. Έχει επισημανθεί από όλους τους διεθνείς οργανισμούς. Όλες οι χώρες οι ευρωπαϊκές τουλάχιστον με παραλλαγές εφαρμόζουν τους προγραμματικούς προϋπολογισμούς. Εμείς έχουμε καθυστερήσει.

Είναι όμως απαραίτητο αν θέλουμε πράγματι να βελτιώσουμε την απόδοση του δημόσιου τομέα και να αντιπαρατεθούμε στην πολύ εύκολη αλλά επώδυνη επιλογή που κάνει η σημερινή κυβέρνηση, απλώς μείωση του δημόσιου τομέα και αποκλεισμό κατηγοριών πληθυσμού απ' τις καθολικές υπηρεσίες που κάθε ανεπτυγμένη οικονομία έχει υποχρέωση να παρέχει στους πολίτες.

Εγώ τελείωσα. Θα ήθελα εσείς να μας πείτε τις απόψεις σας. Θα θέλαμε τις δικές σας τις προτάσεις και τις παρατηρήσεις για να βελτιώσουμε τις προτάσεις μας και να δεσμευτούμε ότι όταν γίνουμε κυβέρνηση, που θα είναι σύντομα, θα ακολουθήσουμε αυτή τη διαδικασία, με στόχο να εξυγιάνουμε τα δημόσια οικονομικά, αλλά και να βελτιώσουμε τις υπηρεσίες που παρέχουμε στους πολίτες.