

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι λόγοι που επιβάλλουν διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα του κρατικού προϋπολογισμού προέρχονται κυρίως από την ανάγκη της συγκράτησης των δημόσιων δαπανών και της ορθολογικότερης κατανομής τους, ενώ απαιτείται παράλληλα η αντιστροφή του οικονομικά μη αποδοτικού και κοινωνικά άδικου σημερινού τρόπου διαχείρισής τους.

Σημαντικός λόγος και αίτημα για τη μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού αποτελεί βεβαίως και η σύγκλιση της χώρας μας με τις «καλές πρακτικές» των αναπτυγμένων χωρών της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ, ως προς τη διαχείριση των δημόσιων πόρων και την ποιοτική αναβάθμιση του δημοσίου.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός, η αποτίμηση του κόστους των πολιτικών επιλογών, η διοίκηση με αποτελέσματα που αξιολογούνται, η διαφάνεια, ο έλεγχος και η δημόσια λογοδοσία αποτελούν συστατικά της σύγχρονης διακυβέρνησης. Το σύστημα του προϋπολογισμού βρίσκεται στον πυρήνα των αναγκαίων θεσμικών αλλαγών.

Η ολοένα αυξανόμενη απαίτηση για διαφάνεια στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και η σύγχρονη τάση να συμπεριλαμβάνονται στον προϋπολογισμό στόχοι αλλά και μέτρα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, ενδυνάμωσαν το ρόλο του καθιστώντας τον προϋπολογισμό σημαντικό όχημα μεταρρυθμίσεων. Η αξιολόγηση των επιδόσεων, ιδιαίτερα σε κοινωνικούς τομείς, όπως η υγεία, η πρόνοια, η παιδεία, μπορεί μ' αυτό τον τρόπο να έχει σημαντικά αποτελέσματα και να συμβάλει ουσιαστικά σε μια πορεία κοινωνικά δίκαιων αλλαγών.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '80, αλλά και νωρίτερα, πολλές αναπτυγμένες χώρες άρχισαν να εφαρμόζουν προϋπολογισμούς με έμφαση στην απόδοση και με αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, προκειμένου να βελτιώσουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και να περιορίσουν τις δαπάνες τους. Στη δεκαετία του '90 οι προσπάθειες αυτές

εντάθηκαν, δίνοντας έμφαση στην ενίσχυση της ποιότητας και της ακρίβειας των πληροφοριών, ενώ αποτέλεσαν το έναυσμα για μια νέα στοχευμένη πολιτική στη δημόσια διοίκηση με αξιολόγηση των επιδόσεων της (*new public management*). Σήμερα πλέον, αρκετές χώρες του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε. διαθέτουν σύγχρονα συστήματα προϋπολογισμού. Η διαδικασία, ωστόσο, των αλλαγών είναι διαρκής και όλες οι χώρες εμπλουτίζουν συνεχώς τα συστήματά τους με νέες καινοτόμες ιδέες.

Σκοπός του παρόντος βιβλίου είναι να κάνει γνωστές τις σημερινές ανεπάρκειες και τα προβλήματα του κρατικού προϋπολογισμού και παράλληλα να διαμορφώσει μια πρόταση διαρθρωτικών αλλαγών του που να συγκλίνει με τα διεθνή πρότυπα. Και αυτό γιατί εκτιμούμε ότι μέσα από μια διαδικασία αναδιάρθρωσης του προϋπολογισμού μπορεί να γίνει εφικτή η ορθολογικότερη και αποδοτικότερη κατανομή των δημόσιων πόρων, ενώ παράλληλα πιστεύουμε ότι, αν η διαδικασία αξιοποιηθεί κατάλληλα, μπορεί να αποτελέσει την αφετηρία για τον ευρύτερο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

### *Ανεπάρκειες και αδυναμίες του ελληνικού κρατικού προϋπολογισμού*

Στη χώρα μας, ο κρατικός προϋπολογισμός παρουσιάζει σοβαρές ανεπάρκειες και προβλήματα δεδομένου ότι είναι προσκολλημένος σε ξεπερασμένα πρότυπα και διαδικασίες.

Πρόκειται για έναν προϋπολογισμό κονδυλίων (*line-item Budget*), για έναν τύπο δηλαδή προϋπολογισμού που άρχισε να εφαρμόζεται, για πρώτη φορά, στις ΗΠΑ, το 1900. Θεωρείται παραδοσιακός γιατί εστιάζει στην τήρηση της νομιμότητας και όχι στην αποτελεσματικότητα, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του σύγχρονου οικονομικού περιβάλλοντος.

Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης και γενικευμένου ανταγωνισμού, αλλά και υπό τις σημερινές έκτακτες συνθήκες της οικονομικής κρίσης, το κέντρο βάρους βρίσκεται στον περιορισμό του ύψους των δαπανών, στη μείωση του κόστους των κρατικών υπηρεσιών, στην ορθολογικότερη αξιοποίηση των δημόσιων πόρων και γενικότερα στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους.

Ο κρατικός προϋπολογισμός της χώρας μας, εντούτοις, διακρίνεται: 1) από την προχειρότητα στο σύστημα κατανομής των διαθέσιμων πό-

ρων που γίνεται με αδιευκρίνιστα κριτήρια και αόριστους πολιτικούς στόχους, 2) από τις συνεχείς υπερβάσεις δαπανών των υπουργών, οι οποίοι δεν δεσμεύονται ούτε ως προς το ύψος της χρηματοδότησης αλλά ούτε και ως προς το τελικό αποτέλεσμα, 3) από τη διασπορά της χρηματοδότησης σε πολλούς φορείς για τον ίδιο στόχο, 4) από τον αποδυναμωμένο ελεγκτικό μηχανισμό που εξαντλείται στη γραφειοκρατία των πολλαπλών ελέγχων νομιμότητας χωρίς, ωστόσο, να αποτρέπουν τη σπατάλη και τις ατασθαλίες, 5) από την απουσία ελέγχου μεγάλης μερίδας δαπανών που προέρχονται ιδίως από τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ παρά τις υψηλές δαπάνες τους και τα μεγάλα ελλείμματα (νοσοκομεία, δήμοι κ.λπ.), 6) από το γεγονός ότι δεν γίνεται αξιολόγηση των σημαντικότερων σε ύψος δαπανών (π.χ. υγεία, παιδεία) και σύγκρισή τους με τις άλλες χώρες, 7) από το ότι οι δαπάνες για μισθούς και συντάξεις, ενώ αποτελούν το 40% των συνολικών δαπανών, παραμένουν ανεξέλεγκτες, 8) από το ότι ο προϋπολογισμός ασχολείται μόνο με τα έσοδα και τα έξοδα και όχι με τις υποχρεώσεις του κράτους, 9) από την αδιαφάνεια και τη δημιουργία στεγανών στις διαδικασίες διαχείρισης και 10) από την αόριστη κυβερνητική λογοδοσία. «Η σπατάλη υπάρχει εκεί που η ευθύνη δεν είναι εξατομικευμένη και εκεί όπου οι αυστηροί κανόνες και οι έλεγχοι απουσιάζουν», Παπούλιας (2007).

Το αποτέλεσμα είναι ότι ο προϋπολογισμός χαρακτηρίζεται από χαμηλή ποιότητα και κατέχει την τελευταία θέση σε σύγκριση με τα ευρωπαϊκά συστήματα προϋπολογισμού σε δεκαοκτώ από τις χώρες της Ε.Ε.

### *Οι μεταρρυθμίσεις στον προϋπολογισμό*

Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις προς ένα μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού προσανατολισμένο στην απόδοση και στα αποτελέσματα δεν είναι μόνο μια διαφορετική τεχνική στη δομή του, αλλά μια διαφορετική φιλοσοφία στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Αντιμετωπίζει το κράτος σαν ενιαίο σύνολο και εστιάζει στην επίδοση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων με στόχο την ενδυνάμωση του αποτελέσματος για το κοινό όφελος.

Μεταφράζει τις επιλεγμένες πολιτικές σε δράσεις και προγράμματα με χρονοδιαγράμματα, δείκτες αποδοτικότητας και έλεγχο της εφαρμογής τους. Μ' αυτό τον τρόπο οι κυβερνητικοί στόχοι είναι με-

τρήσιμοι και τα αποτελέσματα αξιολογήσιμα. Οι επιλογές κρίνονται. Μετρίεται η απόδοση. Γνωρίζουμε αν οι πόροι ξοδεύτηκαν επιτυχώς και σε ποιο βαθμό.

Τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος κρίνονται ικανοποιητικά δεδομένου ότι οι χώρες που εφάρμοσαν παρόμοια μέτρα πέτυχαν υψηλά ποσοστά μείωσης των κρατικών δαπανών, που φτάνουν το 8% του ΑΕΠ κατά μ.ο. στην Ευρωζώνη μέσα σε μία επταετία και σημαντική βελτίωση των μακροοικονομικών μεγεθών τους. Ενίσχυσαν την αποδοτικότητα, τη διαφάνεια, τη συνυπευθυνότητα και τη λογοδοσία, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τον μακροχρόνιο σχεδιασμό. Πέτυχαν βελτίωση των πολιτικών στόχων αλλά και της δημόσιας διαχείρισης (*management*), οικοδομώντας έτσι μια θετικότερη εικόνα του κράτους μπροστά στους πολίτες.

Το νέο μοντέλο συμβάλλει παράλληλα στο να ξεκαθαριστούν οι ρόλοι. Η κυβέρνηση βάζει τους στόχους και οι στόχοι κατανέμονται στα υπουργεία με τη μορφή προγραμμάτων και έργων. Εκχωρούνται υπευθυνότητες και έτσι η ευθύνη δεν διαχέεται στην κυβέρνηση αλλά προσωποποιείται στους αρμόδιους υπουργούς. Υπηρετεί τη δημοκρατία διευκολύνοντας τον έλεγχο της Βουλής με σαφείς και κατανοητές κυβερνητικές επιλογές και δράσεις, περιορίζοντας τα στεγανά τα οποία γεννούν παραβατικές συμπεριφορές και πρακτικές. Η αξιολόγηση, η λογοδοσία και ο έλεγχος αποτελούν βασικές συνιστώσες του νέου συστήματος, ενώ παράλληλα οδηγούν σε σοβαρές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση.

Οι διαπλεκόμενες σχέσεις του δημοσίου, του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας απαιτούν, ωστόσο, «κλίμα κοινωνικής συνεννόησης» (Χριστοδουλάκης 2006). Η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να μετατραπεί σε όργανο σχεδιασμού και διασφάλισης των συνθηκών του ανταγωνισμού. Ο ρόλος αυτός ενισχύεται και από το γεγονός ότι, σήμερα, οι συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και του ανοιχτού εμπορίου απαιτούν από τη δημόσια διοίκηση να αναλάβει νέο κρίσιμο ρόλο, να γίνει πιο δραστήρια και ικανή να χαράζει μακροπρόθεσμες κατευθύνσεις και προγράμματα.

Επιβάλλεται, επομένως, να φύγουμε από την ταμειακή λογική της διαχείρισης των χρηματικών πόρων με στόχο την απορρόφηση που εντέλει έχει και περιορισμένο αναπτυξιακό αποτέλεσμα (Λώλος 2001) και να υιοθετήσουμε τη φιλοσοφία της διαχείρισης με έμφαση στην

απόδοση και στην αποτελεσματικότητα και τελικό στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Κρίσιμο θέμα είναι το πότε και το πώς προχωράει κανείς σε αλλαγές. Πόσο γρήγορα και με ποια βήματα. Ανεξάρτητα, ωστόσο, από τον τρόπο χρειάζεται να προϋπάρχει ένα καλά οργανωμένο σχέδιο μετάβασης που να τηρηθεί πιστά και με συνέπεια. Η αντίληψη ότι, εφόσον υπάρχει πολιτική βούληση, όλα μπορούν να αλλάξουν δεν ευσταθεί γιατί στην πραγματικότητα οι επιλογές εξαρτώνται και από τις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες.

Το βιβλίο έχει χωριστεί σε πέντε μέρη. Στο μέρος I αναλύονται η έννοια, ο ρόλος, οι στόχοι και η πολιτική σημασία του προϋπολογισμού, το θεσμικό πλαίσιο και οι αρχές που τον διέπουν, καθώς και το πεδίο εφαρμογής του. Παράλληλα, γίνεται παρουσίαση των μεγεθών του προϋπολογισμού και η διάρθρωση των πόρων του έτσι όπως εξελίχθηκαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο 2000-2008.

Στο μέρος II αναδεικνύονται τα προβλήματα και οι αδυναμίες του προϋπολογισμού που είναι πολλά και σημαντικά και εντοπίζονται σε όλες τις φάσεις, από το σχεδιασμό μέχρι την εκτέλεση και τον έλεγχο των δαπανών, περιορίζοντας έτσι την αποτελεσματικότητά του και θέτοντας σε αμφισβήτηση την αξιοπιστία του.

Στο μέρος III συσχετίζονται οι προβλέψεις με τα απολογιστικά στοιχεία για το διάστημα 2000-2008 και αναδεικνύονται οι αποκλίσεις των απολογιστικών μεγεθών από τους αρχικούς σχεδιασμούς που οδηγούν σε διαρκή, από έτος σε έτος, διόγκωση των δαπανών και, αντίστοιχα, των ελλειμμάτων και του χρέους.

Στο μέρος IV παρουσιάζεται η νέα φιλοσοφία στη διαχείριση των δημόσιων πόρων και πώς αυτή εφαρμόζεται σε αρκετές από τις ευρωπαϊκές χώρες. Το νέο μοντέλο περιγράφεται ως προϋπολογισμός προγραμμάτων ή προϋπολογισμός μέτρησης των επιδόσεων, εφαρμόστηκε με διαφορετικό τρόπο σε κάθε χώρα αλλά με την ίδια πάντα φιλοσοφία και είχε αξιοσημείωτα αποτελέσματα στη μείωση των δαπανών και στη βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών.

Στο μέρος V γίνεται η παρουσίαση της πρότασής μας για ένα νέο σύστημα κρατικού προϋπολογισμού και η σύνοψη των συμπερασμάτων. Η πρόταση εφαρμόζει τη νέα φιλοσοφία διαχείρισης των δημό-

σιων πόρων λαμβάνοντας υπόψη τη διεθνή εμπειρία αλλά και τους ξένους και έλληνες μελετητές του προϋπολογισμού.

Στα Παραρτήματα γίνεται παρουσίαση των μέτρων της τελευταίας δεκαετίας, του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) για βελτίωση της κατάστασης του συστήματος του προϋπολογισμού, καθώς και της προσπάθειας υλοποίησης του νέου μοντέλου.

Σύμφωνα με όσα υποστηρίζονται, καθίσταται σαφές ότι το σύστημα του κρατικού προϋπολογισμού της χώρας μας δεν είναι σε θέση να καλύψει την ανάγκη για ορθολογικό και κοινωνικά δίκαιο τρόπο διαχείρισης των δημόσιων πόρων, ενώ δεν διευκολύνει στη λειτουργία μιας ικανής, αξιόπιστης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Οι παθολογίες του συστήματος προκύπτουν ακριβώς από το γεγονός ότι δεν λειτουργεί με σαφή προγραμματικά πρότυπα και, επομένως, κάθε μερική παρέμβαση δεν θα έχει μονίμως αποδοτικό αποτέλεσμα αν δεν εντάσσεται εξαρχής σε ευρύτερο σχεδιασμό (Πελαγίδης, Μητσόπουλος 2006).

Οι αδυναμίες και τα προβλήματα στη διαχείριση των δημόσιων πόρων έχουν σαν συνέπεια να καθιστούν τον προϋπολογισμό ανεπαρκή, με χαμηλή ποιότητα, αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα. Αυτό διαπιστώνεται και από την αδυναμία ουσιαστικού δημοσιονομικού ελέγχου, παρά το ότι υπάρχουν τρεις θεσμοθετημένες γι' αυτό διαδικασίες: η διοικητική, η δικαστική και η κοινοβουλευτική. Και αυτό διότι ο μεν διοικητικός και ο δικαστικός έλεγχος βασίζονται στην τήρηση της νομιμότητας και κανονικότητας της οικονομικής διαχείρισης και επομένως φροντίζουν για την τήρηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, ο δε κοινοβουλευτικός, παρά το ότι έχει διαφορετικό στόχο και θα έπρεπε να βασίζεται στην πληρότητα, τη σαφήνεια και τη διαφάνεια των στοιχείων του προϋπολογισμού, ακριβώς λόγω της έλλειψης των προϋποθέσεων αυτών αδυνατεί να συναγάγει ουσιαστικά συμπεράσματα επί της εκάστοτε κυβερνητικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων. Εξαιτίας όλων αυτών, όμως, η πολιτική διαχείρισης των δαπανών γίνεται «ευάλωτη σε παντοειδείς πιέσεις συμφερόντων και εκλογικών σκοπιμοτήτων» (Χριστοδουλάκης 1998).

Αλλά και η από διετίας πρόθεση της κυβέρνησης να προχωρήσει σε αναμόρφωση του συστήματος του κρατικού προϋπολογισμού, που εκ-

δηλώθηκε με την ευκαιρία της αναμόρφωσης του πληροφορικού συστήματος στο ΓΛΚ, ενώ αποτελεί, οπωσδήποτε, θετικό βήμα για τη διόρθωση των παθογενειών του και τη σύγκλισή του με τις διεθνείς πρακτικές, εντούτοις, λόγω της απουσίας σημαντικών παραγόντων που θα εξασφάλιζαν επιτυχία στο εγχείρημα, υπονομεύει αντίθετα και καθιστά αμφισβητήσιμα τα αποτελέσματά του. Η μη ύπαρξη δεσμευτικού πλάνου των σχεδιαζόμενων αναμορφώσεων μέσα από το οποίο να διαφάνονται οι προθέσεις, ο τρόπος και η έκταση των αλλαγών καθώς και ο χρονικός ορίζοντας υλοποίησης και εφαρμογής τους, η απουσία σχεδίου εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού ελέγχου αλλά και της λογοδοσίας της κυβέρνησης, στοιχεία που εξασφαλίζουν τη διαφάνεια και την αξιοπιστία του προϋπολογισμού, αλλά και πολλά ακόμα αδιευκρίνιστα σημαντικά θέματα από πλευράς προθέσεων της πολιτικής ηγεσίας, οδηγούν στην εκτίμηση ότι, εφόσον αυτά δεν ικανοποιηθούν, οι αλλαγές θα περιοριστούν σε τεχνικές αναμόρφωσης του προϋπολογισμού με συνέπεια η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητα του κρατικού προϋπολογισμού να παραμένουν και πάλι το ζητούμενο.

Η διαχείριση των πόρων, βεβαίως, αποτελεί πολιτική πράξη και δεν μπορεί να αλλάξει με μεθόδους λογικών αποκλειστικά αναλύσεων. Οι πληροφορίες ωστόσο που δίνουμε εδώ μπορούν να συνεισφέρουν πολλά στα μέτρα και στις πρωτοβουλίες της κυβέρνησης. Δεν πρέπει να μας διαφεύγει όμως, ότι ο πραγματικός σκοπός των αλλαγών πρέπει να είναι η ανακατανομή του οφέλους που προκύπτει από την ορθολογικότερη αξιοποίηση των κρατικών πόρων για μια ανάπτυξη με ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Ταυτόχρονα, θα πρέπει οι προτεινόμενες αλλαγές να αποτελούν μέρος της αναδιοργάνωσης του συνόλου της δημόσιας διοίκησης. Εγκαταλείπουμε πλέον τη διοίκηση που είναι εγκλωβισμένη και προσανατολισμένη στην πιστή τήρηση των τύπων και οδηγούμαστε σε μια διοίκηση που ενσωματώνει τις σύγχρονες ανάγκες της αγοράς και του πολίτη, βάζει στόχους βελτίωσης των υπηρεσιών της και αξιολογεί τα αποτελέσματά της.

Είναι γεγονός, βεβαίως, ότι η πραγματική αλλαγή της δημόσιας διοίκησης συνιστά δύσκολη υπόθεση και απαιτεί μακροχρόνιες προσπάθειες με ρεαλιστικούς στόχους, συνέπεια, επιμονή στην τελική στόχευση των αλλαγών μέχρι να ενσωματωθούν στη βασική κουλτούρα του δημοσίου. Οι δυσκολίες, ωστόσο, δεν αποτελούν ιδιαιτερότητα μόνο

για την Ελλάδα. Είναι κοινός τόπος, λιγότερο ή περισσότερο, για ολόκληρη την Ευρώπη. Το νέο μοντέλο του προϋπολογισμού, ωστόσο, μπορεί, ξεφεύγοντας από τα πελατειακά και κομματικά στερεότυπα, να δώσει την ευκαιρία σχεδιασμού μιας προοδευτικής πολιτικής που θα συμβάλει στη μεγέθυνση του κοινωνικού οφέλους και τη διάχυση της ευημερίας στην κοινωνία (Σημίτης 2007).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το βιβλίο είχε ολοκληρωθεί πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Το γεγονός αυτό, ωστόσο, δεν αναιρεί τις προτάσεις μας. Αντίθετα, θα λέγαμε ότι τις ισχυροποιεί ενώ καθιστά περισσότερο από ποτέ επίκαιρη την αναγκαιότητα των προτεινόμενων μέτρων δεδομένου ότι αποκαλύπτει τις τεράστιες ελλείψεις της οικονομικής πολιτικής και τα αδιέξοδα στα οποία, εξαιτίας της, έχει οδηγηθεί η χώρα. Η κατάσταση της οικονομίας συνεχώς επιδεινώνεται, τα έσοδα του Δημοσίου περιορίζονται δραματικά και το δημοσιονομικό έλλειμμα αναθεωρείται συνεχώς προς τα πάνω. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η θωράκιση της οικονομίας προϋποθέτει διοίκηση χωρίς αυθαιρεσίες, συναίσθηση ευθύνης, ιεράρχηση προτεραιοτήτων, ενισχυμένους ελεγκτικούς μηχανισμούς και λογοδοσία. Όλα αυτά χρειάζονται ένα οργανωμένο κυβερνητικό σχέδιο αποτελεσματικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων που αναδεικνύει τη στόχευση των κυβερνητικών επιλογών και τα αποτελέσματά τους, ενώ οδηγεί σε σοβαρή μείωση των ελλειμμάτων και του χρέους. Η απουσία τέτοιου σχεδίου αποτελεί παράγοντα επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης και κάνει το χειρισμό της κρίσης ακόμα πιο δύσκολο.

Για την ολοκλήρωση του βιβλίου αυτού χρειάστηκαν πολλές συζητήσεις με αρκετούς φίλους και συναδέλφους. Οπωσδήποτε, η τελική διατύπωση των προτάσεων και οι τυχόν ελλείψεις του συνιστούν αποκλειστικά δική μου ευθύνη.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον Σαράντη Λώλο ο οποίος, από τα αρχικά ακόμα στάδια της μελέτης, με τη συστηματική παρακολούθηση των εργασιών, τις σημαντικές βελτιώσεις και ουσιαστικές παρατηρήσεις του συνέβαλε καθοριστικά στο τελικό αποτέλεσμα.



Πολλές ευχαριστίες οφείλω στους Νίκο Χριστοδουλάκη, Απόστολο Δόλγερα, Ξενοφώντα Γιαταγάνα, Δημήτρη Καλουδιώτη, Νίκο Δημάδη, Δημήτρη Βαράκη, Γιάννη Κυριόπουλο, Νίκο Κλαουδάτο, για την πολύτιμη βοήθεια και το χρόνο που διέθεσαν να διαβάσουν και να σχολιάσουν τα κείμενα και που με τις παρατηρήσεις τους με βοήθησαν να ιεραρχήσω τα προβλήματα και να αποσαφηνίσω καλύτερα τα δικά μου επιχειρήματα.

Ευχαριστώ επίσης τους συναδέλφους και φίλους Χρήστο Γιαννακόπουλο, Κώστα Σπηλιωτόπουλο, Μαρία Κακοσαίου, Αρετή Μπλιθικιώτη, Πηνελόπη Γκάλιου, Κώστα Ζαφειρόπουλο, που με βοήθησαν να διευκρινίσω επιμέρους τμήματα της μελέτης, καθώς και τους Γιώργο Τσάμπρα και Μαρία Βλασσοπούλου για τις ιδέες τους που αξιοποίησα σε τμήματα του κειμένου.

Ευχαριστώ τέλος, τους εκδότες και την επιμελήτρια που με εμπιστεύτηκαν και έδειξαν ιδιαίτερη φροντίδα για την έκδοση αυτή.

Το βιβλίο αυτό το αφιερώνω στο φίλο μου Νίκο Μανίκα με την πεποίθηση πως, αν ήταν μαζί μας, θα είχε συνεισφέρει σημαντικά με τις πολύτιμες παρατηρήσεις του, όπως και στο παρελθόν είχε πράξει σε άλλες εργασίες μου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

# ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

### *1.1 Το θεσμικό πλαίσιο*

Το θεσμικό πλαίσιο του προϋπολογισμού περιλαμβάνει τα σχετικά άρθρα του Συντάγματος, 72 και 79, τα άρθρα του κανονισμού της Βουλής, 120, 121, 123, αλλά και τις πάσης φύσεως δημοσιονομικές διατάξεις, τους νόμους περί προμηθειών του Δημοσίου, τους ειδικούς νόμους για τα δημόσια έργα, τους νόμους και τα προεδρικά διατάγματα που αφορούν στα ΝΠΔΔ, καθώς και πλήθος σχετικών υπουργικών αποφάσεων.<sup>1</sup>

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο αναφέρεται στους νομικούς κανόνες που διέπουν τη δημοσιονομική δραστηριότητα του κράτους και περιλαμβάνει δύο επιμέρους κλάδους: το Φορολογικό Δίκαιο και το Δημόσιο Λογιστικό.<sup>2</sup>

Το Φορολογικό Δίκαιο είναι το σύνολο των νομικών κανόνων μέσω των οποίων το κράτος ασκεί τη φορολογική πολιτική για την άντληση των εσόδων του.

Το Δημόσιο Λογιστικό (ΔΛ) ή Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού (ΚΔΛ) (νόμος 2362/1995) είναι οι αρχές και οι κανόνες βάσει των οποίων πραγματοποιείται η κατανομή του δημόσιου πλούτου. Το σύνολο, δηλαδή, των νομικών κανόνων που ρυθμίζουν τη διαχείρισή του καθώς και τον τρόπο

---

1. Περισσότερα για τη νομοθεσία του Δημόσιου Λογιστικού, τα διατάγματα, τις υπουργικές αποφάσεις κ.λπ. βλ. Σολδάτος (2001).

2. «Την δημοσιονομική του κράτους δραστηριότητα διέπουν κανόνες οικονομικοί, κανόνες πολιτικοί και κανόνες νομικοί. Η έρευνα των οικονομικών κανόνων της δημοσιονομικής του κράτους δραστηριότητας ανήκει εις την Δημοσίαν Οικονομικήν επιστήμην, η έρευνα των πολιτικών κανόνων αυτής ανήκει εις την Δημοσιονομικήν Πολιτικήν και η έρευνα των νομικών κανόνων ανήκει εις το Δημοσιονομικόν Δίκαιον» Κόρσος (1980).

της λογιστικής της απεικόνισης. Το Δημόσιο Λογιστικό (ΔΛ) ή Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού (ΚΔΛ) (νόμος 2362/1995) είναι οι αρχές και οι κανόνες βάσει των οποίων πραγματοποιείται η κατανομή του δημόσιου πλούτου. Το σύνολο, δηλαδή, των νομικών κανόνων που ρυθμίζουν τη διαχείρισή του καθώς και τον τρόπο της λογιστικής της απεικόνισης.<sup>3</sup>

Ο ισχύων νόμος του Δημόσιου Λογιστικού 2362/95 περιγράφει τους κανόνες όπως αυτοί εφαρμόζονται σήμερα και «καθορίζονται ο τρόπος με τον οποίο η πολιτεία συναλλάσσεται με τους τρίτους, οι σχέσεις των διαχειριστών του δημόσιου πλούτου προς την πολιτεία, οι ευθύνες αυτών, ο τρόπος πραγματοποίησης των εισπράξεων και των δαπανών» (Στασινόπουλος 1966) καθώς και οι διαδικασίες και τα στάδια υλοποίησης του δημοσιονομικού ελέγχου επί των πράξεων αυτών.<sup>4</sup>

Ο ρόλος των θεσμών και η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία τους αποτελούν κρίσιμο παράγοντα στην οικονομική ανάπτυξη.<sup>5</sup> Με την έννοια αυτή, το θεσμικό πλαίσιο του προϋπολογισμού παίζει καθοριστικό ρόλο στον τρόπο με τον οποίο η κυβέρνηση διαχειρίζεται τους δημόσιους πόρους, προκειμένου να αξιοποιούνται αποτελεσματικά.

Στη χώρα μας το θεσμικό πλαίσιο του προϋπολογισμού είναι πολύμορφο και σύνθετο με πλήθος αντιφατικών και συχνά τροποποιούμενων κανόνων, με επιλεκτική εφαρμογή κάποιων και αδρανοποίηση άλλων, γεγονός που συχνά οδηγεί σε παρεκκλίσεις και υποβάθμιση των ίδιων των διαδικασιών που θεσπίζει. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η υποβάθμιση του απολογιστικού έργου και της λογοδοσίας της κυβέρνησης με παράλληλη υποβάθμιση του ρόλου της Βουλής. Σημαντική αιτία γι' αυτό αποτελεί το ότι, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον κανονισμό της Βουλής, ο απολογισμός της κυβέρνησης μπορεί να κατατεθεί στη Βουλή μέχρι και 11 μήνες μετά τη λήξη του οικονομικού

---

3. Σύμφωνα με τον Στασινόπουλο (1966), το Δημόσιο Λογιστικό είναι το σύνολο των νομικών κανόνων οι οποίοι καθορίζουν τη διοίκηση των δημοσίων εσόδων και εξόδων και το λογιστικό εν γένει του κράτους. Εξάιρεση αποτελεί το υπουργείο Εθνικής Άμυνας η οικονομική διαχείριση του οποίου διέπεται από το Ν.Δ. 721/1970 της 16/23.11.1970 «Περί οικονομικής μερίμνης και Λογιστικού των Ενόπλων Δυνάμεων» (Α-251).

4. Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό και τον έλεγχο των δαπανών του κράτους και το συμπλήρωμα αυτών υπάρχουν στην ιστοσελίδα του ΓΛΚ.

5. Για τα θέματα των θεσμών και το ρόλο τους στην οικονομική ανάπτυξη βλ. περισσότερα στο Πελαγίδης και Μητσόπουλος (2006: 115-195).

έτους, ενώ η συζήτηση επ' αυτού μπορεί να γίνει μέχρι και ένα χρόνο μετά την κατάθεση. Συνολικά, δηλαδή, μεσολαβούν δύο χρόνια από τη λήξη του οικονομικού έτους μέχρι τη συζήτηση επί του απολογιστικού έργου και της λογοδοσίας της κυβέρνησης. Παράλληλα, το Κοινοβούλιο «υποχρεώνεται», κατά κάποιον τρόπο από το Σύνταγμα, να προχωρήσει στην έγκριση και ψήφιση του απολογισμού. Αλλά και η καταψήφισή του δεν έχει κανένα νόημα αφού έτσι κι αλλιώς ο προϋπολογισμός έχει ήδη υλοποιηθεί αλλά και έχουν παρέλθει δύο χρόνια από τότε. Ως αποτέλεσμα όλων αυτών βλέπουμε, στην πράξη, να «εξουδετερώνεται» το νόημα του κυβερνητικού απολογισμού και της λογοδοσίας και να υποβαθμίζεται ο ρόλος της Βουλής.<sup>6</sup>

## *1.2 Ο δημόσιος τομέας: δομή και οργάνωση*

Το πεδίο εφαρμογής του προϋπολογισμού είναι ο δημόσιος τομέας ο οποίος αποτελείται από την Κεντρική, την Περιφερειακή και τη Νομαρχιακή διοίκηση.

Στην Κεντρική διοίκηση, που αποτελεί το μεγαλύτερο τμήμα της δημόσιας διοίκησης, ανήκουν τα υπουργεία. Στην Περιφερειακή και Νομαρχιακή ανήκουν οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων (π.χ. Υγείας, Παιδείας, Οικονομικών κ.λπ.), οι 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας και οι ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι και Κοινότητες) και β' βαθμού (Νομαρχίες).

Η οργάνωση των υπουργείων είναι κάθετη και χωρίζεται σε γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα. Η μορφή αυτή, σήμερα, δεν φαίνεται να είναι πολύ λειτουργική διότι δεν λαμβάνει υπόψη της τις σύγχρονες αντιλήψεις για διεπιστημονική και ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων του Δημοσίου. Στεγανοποιεί τις υπηρεσίες αυξάνοντας την έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ τους, ενώ διευκολύνει την επικάλυψη και διασπορά δραστηριοτήτων, με αποτέλεσμα την αδυναμία χάραξης ενιαίας πολιτικής.<sup>7</sup>

6. Βλ. άρθρα 72 και 79 του Συντάγματος, άρθρα 122, 123 του κανονισμού της Βουλής και Ν. 2362/95 άρθρα 74, 75, 76, 77.

7. Για περισσότερα επί του θέματος αυτού βλ. Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος (2000: 438-439).

### *1. Κεντρική κυβέρνηση και Γενική κυβέρνηση*

Σημαντική διάκριση της δημόσιας διοίκησης γίνεται μεταξύ Κεντρικής και Γενικής κυβέρνησης. Η διάκριση προέκυψε ως αποτέλεσμα της εφαρμογής των κριτηρίων του Μάαστριχτ και του κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ 95).

#### **Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών**

Πρόκειται για τον κανονισμό 2223/96 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας. Ο κανονισμός αυτός εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ή Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών ΕΣΟΛ 95) που καθιερώνει κοινά πρότυπα, ορισμούς, ονοματολογίες και λογιστικούς κανόνες μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.

Καταρτίστηκε από κοινού με τον ΟΗΕ, ΔΝΤ, την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τον ΟΟΣΑ και την Παγκόσμια Τράπεζα και βασίζεται στη γενική εκτίμηση ότι η εφαρμογή και η παρακολούθηση της ΟΝΕ απαιτούν συγκρίσιμες, ενημερωμένες και αξιόπιστες πληροφορίες για τη δομή και την εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης της κάθε χώρας-μέλους ή/και περιφέρειας.

Κατ' εφαρμογή του κανονισμού αυτού καθιερώθηκε ο όρος Κεντρική κυβέρνηση που περιλαμβάνει τις 13 περιφέρειες και τις περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων και ο όρος Γενική κυβέρνηση, που περιλαμβάνει την Κεντρική κυβέρνηση και τα ΝΠΔΔ. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (α' και β' βαθμού), τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (νοσοκομεία, ασφαλιστικά ταμεία κ.λπ.) και άλλα ΝΠΔΔ, ενώ δεν περιλαμβάνει τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους λοιπούς οργανισμούς.

### *2. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)*

Στα ΝΠΔΔ ανήκουν τα κρατικά νοσοκομεία, τα ιδρύματα πρόνοιας, τα Πανεπιστήμια (ΑΕΙ), τα Τεχνολογικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), τα ασφαλιστικά τα-

μεία κ.λπ. και έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενώ την εποπτεία και τον έλεγχο ασκούν τα αρμόδια υπουργεία.<sup>8</sup>

Το θεσμικό τους πλαίσιο είναι διαφορετικό από εκείνο της Κεντρικής κυβέρνησης και χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και πολυμορφία που προκαλεί σύγχυση. Η διαχείριση των εσόδων, εξόδων και κεφαλαίων καθώς και το λογιστικό σύστημα που εφαρμόζουν, κατά κανόνα, διέπεται από το Νομοθετικό Διάταγμα 496/74. Παρ' όλ' αυτά, αρκετά ΝΠΔΔ εξαιρούνται με Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ), από τις διατάξεις αυτές, ολικά ή μερικά (π.χ. ασφαλιστικοί οργανισμοί, ΝΑΤ κ.λπ.), δημιουργώντας σύγχυση σχετικά με το καθεστώς λειτουργίας τους. Γ' αυτά που εξαιρούνται, τα όργανα έγκρισης του προϋπολογισμού, οι αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης (ΔΣ και πρόεδρος, γεν. δ/ντής κ.λπ.), η οικονομική διαχείρισή τους, ο έλεγχος (προληπτικός ή κατασταλτικός, ορκωτοί λογιστές, επιτροπές ελέγχου) κ.λπ. καθορίζονται με ΠΔ και αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση των ιδρυτικών διατάξεων των ΝΠΔΔ.

### **Βασικές κατηγορίες ΝΠΔΔ<sup>9</sup>**

- 1) **Ασφαλιστικά ταμεία:** Διοικούνται από διορισμένα ή αιρετά διοικητικά συμβούλια.  
Κύρια έσοδα: Εισφορές εργαζομένων-εργοδοτών, κρατική επιχορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από τα διοικητικά συμβούλια, εγκρίνεται από το υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.
- 2) **ΑΕΙ-ΤΕΙ:** Διοικούνται από τις συγκλήτους με κύρια έσοδα την κρατική επιχορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από τις συγκλήτους και εγκρίνεται από τους υπουργούς Παιδείας και Οικονομικών.
- 3) **Κρατικά νοσοκομεία:** Διοικούνται από διορισμένα διοικητικά συμβούλια και έχουν κύρια έσοδα από τα νοσήλια ασφαλισμένων, μέσω του ασφαλιστικού συστήματος, αλλά και κρατική επι-

8. Για τα περιφερειακά ΝΠΔΔ υπάρχει επιπλέον η εποπτεία από τον γενικό γραμματέα Περιφέρειας εκτός από την εποπτεία του αρμόδιου υπουργού.

9. Η ομαδοποίηση ανήκει στο δ/ντή προϋπολογισμού του ΓΛΚ κ. Ντζιούνη και τον ευχαριστώ πολύ που μου την εμπιστεύτηκε.

χορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από το διοικητικό συμβούλιο του νοσοκομείου και εγκρίνεται από τις περιφερειακές υπηρεσίες του ΓΛΚ τις ΥΔΕ (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου).

- 4) *Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ)*: Διοικούνται από εκλεγμένα νομαρχιακά συμβούλια και έχουν κύρια έσοδα την κρατική επιχορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από τα νομαρχιακά συμβούλια και εγκρίνεται από τον υπουργό Οικονομικών.
- 5) *ΟΤΑ α' βαθμού (δήμοι-κοινότητες)*: Διοικούνται από εκλεγμένα δημοτικά συμβούλια και έχουν κύρια έσοδα από τους δημοτικούς φόρους, αλλά παίρνουν και σημαντική κρατική επιχορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από τα δημοτικά συμβούλια και εγκρίνεται από τις Περιφέρειες.
- 6) *Λοιπά ΝΠΔΔ*: Διοικούνται από διορισμένα διοικητικά συμβούλια και έχουν ως κύριο έσοδο την κρατική επιχορήγηση. Ο προϋπολογισμός τους καταρτίζεται από τα διοικητικά συμβούλια και εγκρίνεται συνήθως από τους αρμόδιους υπουργούς και τον υπουργό των Οικονομικών.

Σήμερα, τα ΝΠΔΔ υπολογίζεται ότι είναι πάνω από 4.000. Από αυτά είναι καταγεγραμμένα, στο ΓΛΚ, περίπου 3.000<sup>10</sup> και επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τα υπόλοιπα δεν είναι καταγεγραμμένα στο ΓΛΚ και λειτουργούν με δικά τους έσοδα. (π.χ. Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων).

Ο τρόπος λειτουργίας τους έχει πολλές φορές αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας κριτικής διότι, ενώ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, τα περισσότερα από αυτά εξαρτώνται άμεσα και ουσιαστικά από την κρατική χρηματοδότηση. Ασκούν δημόσια εξουσία κατά παραχώρηση από το κράτος και λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών χωρίς ωστόσο να εποπτεύονται στενά, όπως τουλάχιστον συμβαίνει με τις υπόλοιπες δημόσιες υπηρεσίες.

Επιφυλάξεις για τα ΝΠΔΔ διατυπώνουν στις εκθέσεις τους και οι

10. Ανήκουν στις κατηγορίες ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού, ΔΕΚΟ, κρατικές επιχειρήσεις.

ειδικοί εμπειρογνώμονες, εκφράζοντας την άποψη ότι ο μεγάλος αριθμός τους φαίνεται να «οφείλεται σε αυθαίρετες επιλογές, αυτοσχεδιασμούς, πιέσεις και σκοπιμότητες της κεντρικής διοίκησης» και επισημαίνοντας την έλλειψη ενιαίων αρχών λειτουργίας και οργάνωσης, με αποτέλεσμα τη σύγχυση στην εποπτεία και στον έλεγχο και σοβαρές οικονομικές συνέπειες.<sup>11</sup>

### 3. ΟΤΑ

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού (δήμοι και κοινότητες) και β' βαθμού (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) είναι ΝΠΔΔ, ανήκουν στη Γενική κυβέρνηση και σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρα 101 και 102) έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια ενώ ρόλος της κυβέρνησης είναι να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλισή της.

Ταυτόχρονα, μπορεί να τους ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους ενώ, παράλληλα, κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κυβέρνηση προς τους ΟΤΑ πρέπει να συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.

Οι πηγές εσόδων τους είναι ο κρατικός προϋπολογισμός και τα τοπικά έσοδα. Ωστόσο, οι Νομαρχίες χρηματοδοτούνται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό με κονδύλια που εγγράφονται σ' αυτόν για συγκεκριμένες δαπάνες. Το κράτος, αντίστοιχα, ασκεί την εποπτεία και τον έλεγχο που δεν είναι άλλος από τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών τους.

Οι δήμοι και οι κοινότητες χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό «έναντι εσόδων» τα οποία εισπράττονται από το κράτος για λογαριασμό των ΟΤΑ και εν συνεχεία τους αποδίδει. Η απόδοση γίνεται βάσει πιστώσεων στον προϋπολογισμό του υπουργείου Εσωτερικών το οποίο κατανέμει το ποσό στους δήμους και στις κοινότητες της χώρας βάσει νομοθετημένων κριτηρίων (πληθυσμός κ.λπ.).

Το θέμα της απόδοσης των πόρων, ωστόσο, είναι ένα σημείο τριβής των ΟΤΑ με τις κυβερνήσεις, δεδομένου ότι οι τελευταίες δεν καταβάλλουν το σύνολο του ποσού της παρακράτησης, ως οφείλουν, βάσει

---

11. Για το θέμα αυτό υπάρχει εκτεταμένη ανάλυση στο Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος (2000: 441-444).



νομοθετημένης απόφασης του 1989. Το ποσοστό του 20% που έχει θεσμοθετηθεί, θεωρείται από τις κυβερνήσεις υπερβολικά μεγάλο για να καταβάλλεται ολόκληρο. Τα κονδύλια που εκχωρούνται τελικά, είναι σε σημαντικό βαθμό αυθαίρετα και χωρίς εμφανή σχέση με τις ανάγκες ή με τη σχετική ευμάρεια των ΟΤΑ.<sup>12</sup>

Απ' ό,τι φαίνεται όμως, το σύστημα του προσδιορισμού και της κατανομής των χρηματοδοτήσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι σύνθετο και αποτελεί σημαντικό πρόβλημα διεθνώς.<sup>13</sup> Γεγονός είναι πάντως ότι τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την καθιέρωση των τοπικών εσόδων, αποτελούν, αναμφισβήτητα, σημαντική προσπάθεια εξασφάλισης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Εντούτοις, συχνά, τοπικού επιπέδου σημαντικά ζητήματα αποτελούν αντικείμενο κεντρικών πολιτικών παρεμβάσεων.

---

12. Σύμφωνα με τις απόψεις αρμόδιων τοπικών οργάνων φαίνεται πως τα κριτήρια χρηματοδότησης είναι προνόμιο του υπουργού Εσωτερικών, αλλά και των άλλων υπουργών, μέσω ενός συστήματος «πελατειακών πιέσεων» στις οποίες κυριαρχούν οι πολιτικές συγγένειες.

13. Στις δυσκολίες αυτές αναφέρονται και οι Herworth κ.ά. (2002).