

# Περιλήψεις και αποσπάσματα Εισηγήσεων από την διημερίδα του Συνασπισμού για τον Προϋπολογισμό- Ζάππειο 12&13/12/2005

## "ΓΙΑ ΕΝΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ"

Γ. ΔΡΑΓΑΣΑΚΗΣ

### 1. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Οι προϋπολογισμοί του ελληνικού κράτους και όχι μόνο αυτός του 2006, χαρακτηρίζονται, από μεγάλες ανισότητες ως προς την κατανομή των φορολογικών βαρών, καθώς και από χαμηλή κοινωνική και αναπτυξιακή αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών. Αν αυτές είναι οι δύο κύριες συντεταγμένες του περιεχομένου των προϋπολογισμών, οι τελευταίοι χαρακτηρίζονται επίσης από μεγάλη αδιαφάνεια και από διαχρονική απουσία θεσμών και διαδικασιών που να επιτρέπουν το δημοκρατικό έλεγχο του περιεχομένου τους και σε επίπεδο κοινωνίας και σ' αυτό του Κοινοβουλίου.

Αυτές οι δύο όψεις του προϋπολογισμού, το περιεχόμενό του, δηλαδή, και οι όροι συγκρότησης και εκτέλεσής του δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους.

Και οι δύο αυτές όψεις, από κοινού, συνθέτουν ένα αντιδημοκρατικό σύστημα ταξικής και δικομματικής πελατειακής λογικής. Το ερώτημα, συνεπώς, που τίθεται είναι κατά πόσον μπορεί να υπάρξει μια νέα σχέση προϋπολογισμού και δημοκρατίας, κατά πόσο, δηλαδή, μπορούμε να μετατρέψουμε τον προϋπολογισμό σ' ένα πεδίο διαλόγου, αντιπαράθεσης, αλλά και παρέμβασης της κοινωνίας, με στόχο την αλλαγή του περιεχομένου του.

Επί του θέματος αυτού, θα ήθελα να διατυπώσω ορισμένες σκέψεις αρχίζοντας από την παθογένεια των προϋπολογισμών όπως αυτοί καταρτίζονται και υλοποιούνται σήμερα.

### 2. Η ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΑ ΤΟΥ ΣΗΜΕΡΙΝΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Πρώτα - πρώτα, αυτό που ονομάζουμε προϋπολογισμό, δεν είναι παρά ένας μερικός προϋπολογισμός. Δεν απεικονίζει καν το σύνολο των δημόσιων εσόδων και δαπανών, όπως απαιτεί το Σύνταγμα. Ένα σημαντικό μέρος τους διακινείται μέσω ειδικών λογαριασμών που τηρούνται εκτός προϋπολογισμού και είναι εκτός ελέγχου.

Επίσης οι προϋπολογισμοί, όπως είναι σήμερα, δεν περιλαμβάνουν κάποιο λογαριασμό για τις υποχρεώσεις του κράτους. Για παράδειγμα, αν και το κράτος οφείλει σήμερα πάνω από ένα δις ευρώ, σε εργολάβους, για έργα που έχουν παραδοθεί, όπως οι ίδιοι καταγγέλλουν, το ποσό αυτό, όπως και άλλες υποχρεώσεις, δεν αναφέρεται. Άρα, και μόνο για το λόγο αυτό, όλη η συζήτηση που γίνεται για το ακριβές ύψος του ελλείμματος είναι, σε μεγάλο βαθμό, στον αέρα.

Οι σημερινοί προϋπολογισμοί δεν έχουν, επίσης, κάποιο λογαριασμό στον οποίο να απεικονίζεται η ακίνητη και κινητή περιουσία του κράτους, η αποτίμηση και η εξέλιξή της, ως αποτέλεσμα κυβερνητικών επιλογών και αποφάσεων

Ακόμη, οι προϋπολογισμοί του ελληνικού κράτους δεν προβλέπουν αποθεματικά για έκτακτες ανάγκες. Ούτε υπάρχει γενικότερα κάποια λογική αποθεματοποιήσεων έναντι μελλοντικών αναγκών ή κινδύνων όπως είναι οι μελλοντικές ανάγκες της κοινωνικής ασφάλισης ή οι κίνδυνοι φυσικών καταστροφών και η ανάγκη αποκατάστασης των ζημιών.

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των δαπανών του προϋπολογισμού, οι όποιοι έλεγχοι γίνονται σήμερα αφορούν στην τυπική νομιμότητα των δαπανών. Δεν υπάρχουν, δηλαδή, συστήματα αξιολόγησης της σκοπιμότητας και ελέγχου της κοινωνικής και αναπτυξιακής αποτελεσματικότητας των δαπανών. Ούτε υπάρχει κάποιος θεσμός ή διαδικασία, που να ελέγχει ή να πιστοποιεί την αξιοπιστία των μεγεθών που αναφέρονται στον εκάστοτε προϋπολογισμό.

Η Βουλή, αν και θα έπρεπε, δε διαθέτει τη δυνατότητα ενός τέτοιου ουσιαστικού ελέγχου, ούτε έχει τη δυνατότητα να παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού ή και να επιφέρει αλλαγές στο περιεχόμενό του. Η Βουλή, μέσα από μια συζήτηση που έχει τα χαρακτηριστικά μιας τυπικής τελετουργίας, επικυρώνει με την εκάστοτε πλειοψηφία της τον προϋπολογισμό ως μια πράξη παροχής ψήφου εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση που τον υποβάλλει και όχι ως αποτέλεσμα ελέγχου και αξιολόγησης του περιεχομένου του.

Τέλος, σε κανένα στάδιο της προετοιμασίας του προϋπολογισμού, δεν προβλέπεται, ούτε κεντρικά, ούτε περιφερειακά, ούτε κατά υπουργείο, η όποια διαβούλευση με φορείς της κοινωνίας, ως προς την ιεράρχηση των αναγκών ή την κατανομή των δαπανών. Αλλά ούτε και στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης γίνεται μια ανάλογη διαδικασία.

### 3. ΓΙΑ ΕΝΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ...

**Πρώτο** προαπαιτούμενο ενός εναλλακτικού προϋπολογισμού, είναι η διαφάνεια, η αρτιότητα και η αξιοπιστία του. Η άρση της παθογένειας στην οποία αναφερθήκαμε και η εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής διαφάνειας, αρτιότητας και αξιοπιστίας του προϋπολογισμού είναι προϋπόθεση κάθε ουσιαστικού διαλόγου ως προς το περιεχόμενό του. Είναι επίσης προϋπόθεση ώστε ο διάλογος και η αντιπαράθεση να ξεφύγουν από τη στείρα αριθμομαχία και να αναπτυχθούν, στο πεδίο της πολιτικής, της ιεράρχησης των αναγκών και των πολιτικών επιλογών.

**Δεύτερο** συστατικό ενός εναλλακτικού προϋπολογισμού είναι η δυνατότητα συμμετοχής και ελέγχου. Πώς και σε ποιο επίπεδο μπορεί αυτή η συμμετοχή να ασκηθεί; Σε επίπεδο Δήμου, έχουμε, διεθνώς, παραδείγματα συμμετοχικών διαδικασιών για τους τοπικούς προϋπολογισμούς, όπως στη Σεβίλλη, το Πόρτο Αλέγκρε κλπ. Στην περίπτωση αυτή έχουμε μια πρωτογενή σύνδεση του προϋπολογισμού με μορφές άμεσης δημοκρατίας που φαίνεται να αποδίδει θετικά αποτελέσματα, τόσο στο επίπεδο του πρακτικού αποτελέσματος όσο, και κυρίως, στο επίπεδο της διαμόρφωσης μιας δημοκρατικής κουλτούρας ενεργητικής συμμετοχής στις δημόσιες υποθέσεις.

Η ιδέα ενός συμμετοχικού προϋπολογισμού, μπορεί, υπό τροποποιημένη μορφή, να βρει εφαρμογή και στο επίπεδο του κεντρικού προϋπολογισμού, εξασφαλίζοντας καταρχήν τη συμμετοχή της Βουλής, στον έλεγχο, στη διασφάλιση της διαφάνειας, στην παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθώς και στη δυνατότητα ανακατανομής των δαπανών του. Στην κατεύθυνση αυτή έχουμε προτείνει, ήδη, τη συγκρότηση, στο πλαίσιο της Βουλής, ενός Γραφείου για τον προϋπολογισμό με διακομματική πολιτική εποπτεία, επαρκή επιστημονική στήριξη και συμμετοχή συλλογικών επιστημονικών φορέων όπως το ΙΝΕ της ΓΣΕΕ, το ΙΟΒΕ κ.ά. Ανάλογες πρακτικές μπορούν να εφαρμοστούν σε επίπεδο περιφερειών και υπουργείων.

Η εξασφάλιση της "συμμετοχής" σ' ένα τέτοιο αντιπροσωπευτικό επίπεδο, όχι μόνο δεν υποκαθιστά, αλλά και προϋποθέτει την κοινωνική κινητοποίηση, την αγωνιστική προβολή διεκδικήσεων και αιτημάτων.

**Τρίτον**, ένα εναλλακτικό μοντέλο προϋπολογισμού, πρέπει να το κατανοήσουμε ως τμήμα ενός πολυετούς σχεδίου και τον κάθε προϋπολογισμό ως ένα **προϋπολογισμό προγραμμάτων** και όχι τυφλών κονδυλίων, όπως συμβαίνει σήμερα. Ένας «προϋπολογισμός προγραμμάτων», σχεδίων ή συγκροτημένων δράσεων, καθιστά το περιεχόμενό του περισσότερο διαφανές και το αποτέλεσμά του ελέγξιμο και αξιολογήσιμο. Κυρίως, όμως, διευκολύνει, αν υπάρχει η πολιτική βούληση, την κοινωνική συμμετοχή στην κατάρτιση και τον έλεγχο των σχετικών προγραμμάτων.

**Τέταρτον**, κάθε προϋπολογισμός υλοποιείται μέσω της κεντρικής διοίκησης και των περιφερειακών υπηρεσιών. Ένα εναλλακτικό μοντέλο προϋπολογισμού, βασισμένο στις αρχές της δημοκρατικής συμμετοχής και του προγραμματισμού, απαιτεί, συνεπώς, μια συνολικότερη δημοσιονομική και διοικητική μεταρρύθμιση. Οι αρχές της διαφάνειας, της αποκέντρωσης, του δημοκρατικού προγραμματισμού, της αξιολόγησης και του ελέγχου της κοινωνικής αποτελεσματικότητας, είναι μεταξύ των αρχών που πρέπει να εμπεδωθούν σε όλη την κλίμακα της διοίκησης, με τελικό στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη. Θα ήταν χρήσιμη επίσης η αξιοποίηση της πληροφορικής, της διπλογραφικής λογιστικής, καθώς και η εισαγωγή συστημάτων «κοινωνικής λογιστικής» ικανών να μετρούν και να απεικονίζουν μεγέθη που σήμερα δεν είναι μετρήσιμα, όπως οι κοινωνικές και οι περιβαλλοντικές συνέπειες των ασκούμενων πολιτικών.

### 4. ... ΣΕ ΕΝΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Στη βάση λοιπόν των παραπάνω, εμείς προτείνουμε, διεκδικούμε και αγωνιζόμαστε για έναν προϋπολογισμό συμμετοχικό ως προς την κατάρτισή του, δημοκρατικά ελεγχόμενο ως προς την εκτέλεσή του, διαφανή και αξιόπιστο ως προς το περιεχόμενό του, με δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών, με κοινωνική και αναπτυξιακή κατανομή των δαπανών του.

Οι δυνατότητες, ωστόσο, ανακατανομής, εντός ενός δεδομένου προϋπολογισμού, αν και υπαρκτές, δεν είναι απεριόριστες. Ακόμη και αν τα δεδομένα έσοδα και οι δεδομένες δαπάνες ενός συγκεκριμένου προϋπολογισμού αναδιαταχθούν σε πιο δίκαιες κοινωνικά ή σε πιο αναπτυξιακές κατευθύνσεις, το κοινωνικό αποτέλεσμα θα είναι πάντα περιορισμένο αν το μοντέλο ανάπτυξης, που επικρατεί σε μια κοινωνία κατανέμει και αναδιανέμει άνισα τον παραγόμενο πλούτο ή αν οι γενικότερες πολιτικές επιλογές δεσμεύουν πόρους σε λανθασμένες κατευθύνσεις.

Για παράδειγμα, κατά την περίοδο 2001 – 2004, η Ελλάδα και η Φινλανδία είχαμε το ίδιο περίπου ύψος δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η Φινλανδία είχε 50,6% και η Ελλάδα 50%. Όμως, ενώ η Φινλανδία προσανατόλισε μεγάλο μέρος αυτών των δαπανών στη χρηματοδότηση της παιδείας και της έρευνας, στην Ελλάδα με ευθύνη του ΠΑΣΟΚ και της ΝΔ, μεγάλο μέρος των δαπανών δεσμεύτηκε στη χρηματοδότηση μιας Φαραωνικής Ολυμπιάδας και ενός υπερτροφικού εξοπλιστικού προγράμματος που φέρνει τη χώρα μας τρίτη στον κόσμο σε αγορές όπλων.

**Ένας εναλλακτικός προϋπολογισμός, στη δική μας αντίληψη, είναι, συνεπώς, συνυφασμένος με την ανάγκη για ένα εναλλακτικό μοντέλο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, το κοινωνικό πλεόνασμα της οποίας δε θα μετατρέπεται σε δημοσιονομικό έλλειμμα, αλλά θα είναι μέσο για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών.**