



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: Δημόσια Διοίκηση
Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση**

Διπλωματική Εργασία

«Οι αυξημένες αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών στην Ελλάδα της κρίσης»

Επιβλέπων Καθηγητής:

Βασίλειος Κουγέας, Αν. Πρύτανης

Εκπόνηση:

Ιωάννης Ιάσων Πλακίδης

Α.Μ. : 7115Μ134

Αθήνα, Οκτώβριος 2016

Στους Καθηγητές μου
στο Πάντειο Πανεπιστήμιο
με
απεριόριστο σεβασμό και εκτίμηση

Ιωάννης Ιάσων Πλακίδης

Αθήνα, Οκτώβριος 2016

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
2. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	12
2.1 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το νδ 321/1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205)	12
2.2 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247)	15
3. Η ΕΚΤΑΚΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΤΟΣ 2009	22
3.1 Η υπαγωγή της Ελλάδας σε κατάσταση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, σύμφωνα με το αρ. 126 ΣΛΕΕ	24
3.2 Ενίσχυση των μέτρων εποπτείας των κοινοτικών οργάνων στα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας (εφαρμογή του αρ. 126 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το αρ. 121 ΣΛΕΕ)	27
3.3 Έκτακτα μέτρα για τη δημοσιονομική στήριξη της Ελλάδας	30
3.3.1 Δημιουργία του «Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας»	31
3.3.2 Συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος με βάση τα αρ. 126 παρ. 9 και 136 ΣΛΕΕ	35
3.3.3 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015	37
3.3.4 Νέο Πρόγραμμα Στήριξης	38
4. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	41
4.1 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με τον ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) όπως οι διατάξεις του τροποποιήθηκαν και αντικαταστάθηκαν με αυτές του ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α' 141)	42
4.2 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το νέο δημόσιο λογιστικό, ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό» (ΦΕΚ Α' 143)	47
4.3 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το αρ. 233 «Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης», ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94)	63
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	65
6. ΠΗΓΕΣ	72
I. ΝΟΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	72
II. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	72
ΣΥΓΓΡΑΜΑΤΑ	72
ΑΡΘΡΑ-ΓΝΩΜΕΣ-ΕΡΓΑΣΙΕΣ	73
III. ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ	73

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ:

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΚΔΛ	Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού
ΜΔΣ	Μηχανισμός Δημοσιονομικής Στήριξης
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
νδ	Νομοθετικό διάταγμα
ν.	Νόμος
νπδδ	Νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
νπιδ	Νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΣΑ	Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Έκφανση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του κράτους αποτελεί η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και η λογιστική απεικόνιση αυτής.

Η δημοσιονομική διαχείριση και η λογιστική της απεικόνιση είναι έργο της εκτελεστικής λειτουργίας και ασκείται κυρίως από τον Υπουργό Οικονομικών που αποτελεί τον πρωταρχικό φορέα δημοσιονομικής εξουσίας.

Ο Υπουργός Οικονομικών έχει τη δημοσιονομική εξουσία άσκησης της γενικής πολιτικής των δημοσίων οικονομικών της κεντρικής διοίκησης καθώς και του συντονισμού, εποπτείας και ρύθμισης της διαχείρισης των οικονομικών των λοιπών φορέων του Δημόσιου Τομέα.

Η δημοσιονομική εξουσία του Υπουργού Οικονομικών, περιλαμβάνει αρμοδιότητες συναφείς με τη διαχείριση και την εντός των νομίμων ορίων εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού καθώς και αρμοδιότητες συναφείς με την εποπτεία της διαχείρισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των λοιπών φορέων του Δημόσιου Τομέα.

Περιλαμβάνει επίσης αρμοδιότητες συναφείς με την εποπτεία της διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων και της κρατικής περιουσίας.

Τέλος περιλαμβάνει αρμοδιότητες συναφείς με την κατάρτιση και τήρηση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, την ενεργοποίηση του Διορθωτικού Μηχανισμού καθώς και τη θέση σε εφαρμογή του Αυτόματου Μηχανισμού Δημοσιονομικής Προσαρμογής του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης.

Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών πηγάζουν από ορισμένες βασικές πρόνοιες δημοσιονομικής διαχείρισης που περιέχονται στο ισχύον Σύνταγμα και διέπονται από ένα σύνολο κανόνων που υπάγονται στη σφαίρα του δημοσίου, διοικητικού δικαίου, το δημοσιονομικό δίκαιο και ειδικότερα από το δημόσιο λογιστικό, παρακολουθούν δε την εξέλιξή του όπως αυτή αποτυπώνεται στον εκάστοτε ισχύοντα σχετικό τυπικό νόμο (αρ.83 παρ.1 Σ).

Θεσπίστηκαν με το ν ΣΒΙ του 1852, τον πρώτο στην ιστορία του νεώτερου ελληνικού κράτους κώδικα περί διοίκησης των δημοσίων εσόδων και εξόδων που ρύθμισε, κατά το γαλλικό πρότυπο όλα τα συναφή με το δημόσιο λογιστικό ζητήματα για πάνω από ένα αιώνα.

Καθορίστηκαν σε γενικές γραμμές με το νδ 321/1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205) που διαδέχθηκε τον παλιό ως άνω νόμο, προκειμένου το κράτος

να παρακολουθήσει την οικονομική πραγματικότητα που επέβαλαν οι δημοσιονομικές συνθήκες της εποχής και ρύθμιζε με δόκιμο τρόπο τα σχετικά θέματα για άλλο ένα τέταρτο του αιώνα.

Επανακαθορίστηκαν με το ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247) με έμφαση στην ευθύνη του Υπουργού Οικονομικών στην άσκηση ελέγχων όσον αφορά την πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών είτε από εθνικούς, είτε από κοινοτικούς πόρους. Ο υπόψη νόμος αντικατέστησε το προϊσχύσαν νδ προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στις δημοσιονομικές ανάγκες που δημιουργούσαν οι τρέχουσες διεθνείς σχέσεις της εποχής, η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ, αλλά κυρίως η επικείμενη, εκούσια, πρόσδεση της χώρας στο άρμα της Ευρωζώνης.

Η διεθνής οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας κατέδειξε τις εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες της εθνικής οικονομίας. Τα πραγματικά μεγέθη του ελλείμματος και του χρέους και η δυσχέρεια εξυπηρέτησης του τελευταίου καθώς και μια σειρά φαινομένων όπως η φοροδιαφυγή και η διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα οδήγησαν τη χώρα σε έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση.

Η Ελλάδα υπήχθη για τρίτη συνεχή φορά σε κατάσταση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος στις αρχές του 2009.

Οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης μείωναν συνεχώς την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας με αποτέλεσμα να αυξάνονται διαρκώς τα spreads των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου και η Ελλάδα να μην μπορεί να δανειστεί από τις διεθνείς χρηματαγορές παρά μόνο με τοκογλυφικούς όρους.

Παράλληλα η κλονισμένη εμπιστοσύνη των κοινοτικών οργάνων προς τα δημοσιονομικά στοιχεία που παρέθεταν οι ελληνικές αρχές συνετέλεσαν στην επέκταση των μέτρων εποπτείας τους στα δημόσια οικονομικά της χώρας.

Υπό αυτές τις συνθήκες η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με το φάσμα της χρεωκοπίας. Τότε κρίθηκε αναγκαία η λήψη έκτακτων μέτρων για τη δημοσιονομική στήριξη της χώρας, δεδομένου ότι μαζί με την ελληνική εθνική οικονομία πλήττονταν και το ευρώ, με αποτέλεσμα να απειλείται η εύρυθμη λειτουργία της Ευρωζώνης.

Έτσι οι ελληνικές κυβερνήσεις μέχρι τα τέλη του 2011 είχαν συνομολογήσει με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ, στο πλαίσιο του «Μηχανισμού Δημοσιονομικής

Σταθερότητας» το πρώτο Μνημόνιο, που κυρώθηκε με τον εφαρμοστικό ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65).

Συναποφάσισαν με τους εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (της γνωστής «Τρόικας», που αργότερα επικράτησε να αποκαλείται «Θεσμοί»), τη λήψη περαιτέρω δημοσιονομικών μέτρων στο πλαίσιο ενός νέου προγράμματος, του «Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», που κυρώθηκε με τον εφαρμοστικό ν. 3985/2011 (ΦΕΚ Α' 151).

Και συνομολόγησαν με τους ίδιους φορείς, στο πλαίσιο του «νέου πακέτου στήριξης» που αποφάσισαν οι λοιποί ηγέτες των κρατών μελών της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ κατά τη Σύνοδο Κορυφής της 21^{ης} Ιουλίου 2011, το δεύτερο Μνημόνιο που κυρώθηκε με τον εφαρμοστικό ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28).

Η έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας κατέδειξε ως ελλειμματική την οργάνωση του δημοσιολογιστικού της συστήματος και έθεσε επιτακτικό την ανάγκη αναπροσαρμογής του στις νέες συνθήκες. Άλλωστε, ο μηχανισμός που επιστρατεύτηκε για την αντιμετώπιση των ταμειακών αδιεξόδων της χώρας περιέλαβε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία του, μεταξύ άλλων, τον εκσυγχρονισμό του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος. Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών δεν εξαιρέθηκαν από αυτή τη διαδικασία.

Ενδυναμώθηκαν με το ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α' 141) με ευθύνη και εποπτεία στη δημοσιονομική διαχείριση της Γενικής Κυβέρνησης. Ο υπόψη νόμος αναδιοργάνωσε τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών κατά τροποποίηση του παλαιού Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 2362/1995 ΦΕΚ Α' 247).

Εντωμεταξύ μια σειρά ρυθμίσεων που είτε ήδη ίσχυαν σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, είτε προβλέπονταν από το Δημοσιονομικό Κανονισμό(ΕΚ) 1466/1997 αναζητούσαν δυναμικά τη θέσπισή τους σε εθνικό επίπεδο προκειμένου να επιτευχθεί η εναρμόνιση και ομογενοποίηση της δημοσιονομικής νομοθεσίας των κρατών μελών της ΕΕ. Στη χώρα μας η συστηματική ένταξη σε ενιαίο νομικό κείμενο των ρυθμίσεων αυτών καθώς και η επικαιροποιημένη κωδικοποίηση των ήδη ισχυουσών διατάξεων δημοσίου λογιστικού επιχειρήθηκε με την κατάρτιση του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης(ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 143).

Με τις σχετικές διατάξεις του υπόψη νόμου, όπως αυτές τροποποιήθηκαν μεταγενέστερα, οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών επαναδιατυπώθηκαν και προσαρμόστηκαν στο αρ 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.

Εντέλει στο εκσυγχρονισμένο, εθνικό δημοσιονομικό σύστημα ο Υπουργός Οικονομικών δεν είναι απλώς υπεύθυνος ρυθμιστής και διαχειριστής των δημόσιων χρημάτων και της κρατικής περιουσίας, αλλά και το όργανο της αποτελεσματικής διεύθυνσης και του αποδοτικού ελέγχου των στόχων που τέθηκαν από το Μνημόνιο.

Λέξεις Κλειδιά:

Κρατική δημοσιονομική δραστηριότητα, δημοσιονομική διαχείριση και λογιστική, δημόσιο λογιστικό, δημοσιονομική εξουσία Υπουργού Οικονομικών, αρμοδιότητες διαχείρισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, εποπτείας της διαχείρισης των προϋπολογισμών των φορέων του Δημόσιου Τομέα, έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, επέκταση μέτρων εποπτείας των δημοσίων οικονομικών, έκτακτα μέτρα στήριξης της ελληνικής οικονομίας, «Μηχανισμός Δημοσιονομικής Σταθερότητας», πρώτο Μνημόνιο, «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», νέο πακέτο στήριξης, δεύτερο Μνημόνιο, εκσυγχρονισμός του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, αναβάθμιση αρμοδιοτήτων Υπουργού Οικονομικών, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, Διορθωτικός Μηχανισμός, Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το σύγχρονο κοινωνικό κράτος καλείται να υλοποιήσει πολυσχιδείς στόχους προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή του, που συνίσταται στην επίτευξη, διατήρηση και επαύξηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου.

Η πραγματοποίηση της ως άνω αποστολής του κράτους προϋποθέτει την απρόσκοπτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών που το απαρτίζουν, ιδίως σε τομείς όπως η εσωτερική ασφάλεια και εξωτερική άμυνα της χώρας, η απονομή της δικαιοσύνης, η παιδεία και η υγεία. Η απρόσκοπτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να δύνανται να επιτελέσουν αποτελεσματικά το έργο τους επιβάλλει την οργάνωση και τη συντήρησή τους.

Έτσι ανακύπτουν κρατικές ανάγκες που η ικανοποίησή τους προκαλεί κρατικές δαπάνες, η κάλυψη των οποίων προϋποθέτει κρατικά έσοδα. Το κράτος αντιμετωπίζει το θέμα αναπτύσσοντας δημοσιονομική δραστηριότητα¹.

Έκφανση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του κράτους αποτελεί η διοίκηση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, δηλαδή η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών ή αλλιώς του δημόσιου πλούτου και η λογιστική της απεικόνιση.

Η διοίκηση των δημοσίων οικονομικών και η λογιστική της απεικόνιση διέπεται από βασικές πρόνοιες δημοσιονομικής διαχείρισης του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008 (πχ το αρ. 79)² και από τις διατάξεις του τυπικού νόμου, όπου αποτυπώνονται οι νομικοί εκείνοι κανόνες που υπάγονται στη σφαίρα του δημοσίου, διοικητικού δικαίου, ειδικότερα δε του δημοσιονομικού δικαίου και συναποτελούν το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού ή δημόσιο λογιστικό.

Η διαχείριση του δημόσιου πλούτου και η λογιστική της απεικόνιση είναι έργο της εκτελεστικής εξουσίας και μάλιστα του Υπουργείου Οικονομικών που εμφανίζεται ήδη με το άρθρο κβ' του Πολιτεύματος της Επιδαύρου της 1^{ης} Ιανουαρίου 1822 ως ιδιαίτερη διοικητική μονάδα. Έκτοτε ο θεσμός υφίσταται σταθερά, χωρίς διακοπή, με επικεφαλής τον Υπουργό Οικονομικών³(ΥπΟικ).

Ο ΥπΟικ είναι ο πρωταρχικός φορέας δημοσιονομικής εξουσίας που πλέον εκτείνεται προς ολόκληρο το Δημόσιο Τομέα. Σε γενικές γραμμές, ασκεί τη γενική διαχείριση των οικονομικών της κεντρικής διοίκησης καθώς και το γενικό συντονισμό και εποπτεία της διαχείρισης των οικονομικών όλων των φορέων του Δημόσιου Τομέα.

¹ Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.11-13.

² Όπως η παρ.3 αυτού αντικαταστάθηκε με το Ψήφισμα της 6-4-2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής.

³ Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.34.

Είναι ο υπεύθυνος διαχειριστής των δημοσίων εσόδων και εξόδων⁴. Διαχειρίζεται αποκλειστικά τις δύο βασικές κατηγορίες κρατικών εσόδων, τα προερχόμενα από φόρους και από δημόσια δάνεια. Γι' αυτό θεωρείται ο πλέον «ταμειευτικός» υπουργός.

Επίσης διαχειρίζεται το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων δαπανών και συγκεκριμένα όχι μόνο αυτές που αφορούν το υπουργείο του αλλά και το λογαριασμό του αποθεματικού πιστώσεων καθώς και τις πιστώσεις που αφορούν το δημόσιο χρέος. Γι' αυτό θεωρείται ο πλέον «δαπανηρός υπουργός». Εξάλλου, επειδή δύναται να ασκεί ένα είδος ελέγχου επί των λοιπών υπουργών με την έγκριση των συναφών προς το έργο τους πιστώσεων, κάποιοι μίλησαν, όχι χωρίς αρκετή δόση υπερβολής, για την εκ μέρους του άσκηση «δημοσιονομικής δικτατορίας».

Λόγω του ρυθμιστικού του ρόλου, να περικόπτει δαπάνες των κατ' ιδίων υπουργείων, μέχρι να επιτύχει την ισοσκέλιση των δαπανών και των εσόδων κατά το στάδιο της κατάρτισης του σχεδίου του προϋπολογισμού, πολλοί τον αποκάλεσαν και υπουργό του «ισοζυγίου».

Πάντως με την υιοθέτηση της μεθόδου του εκ των προτέρων προσδιορισμού των ανωτάτων ορίων δαπανών (top down budgeting) των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποκτά στρατηγική κυριαρχία επί των λοιπών υπουργών.

Η δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλαμβάνει αρμοδιότητες συναφείς με τη διαχείριση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού καθώς και αρμοδιότητες συναφείς με την εποπτεία της διαχείρισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των φορέων του Δημόσιου Τομέα. Περιλαμβάνει επίσης αρμοδιότητες συναφείς με την εποπτεία της διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων και γενικά της περιουσίας του κράτους⁵.

Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ πηγάζουν από ορισμένες βασικές πρόνοιες δημοσιονομικής διαχείρισης του ισχύοντος Συντάγματος (όπως αρ.75 παρ.1 και 2, αρ.79 παρ.3) καθορίζονται δε και αναλύονται ειδικότερα στην περί δημοσίου λογιστικού νομοθεσία, όπως αυτή αποτυπώνεται στον εκάστοτε ισχύοντα τυπικό νόμο (αρ.83 παρ.1 Σ).

Το κράτος⁶ για να παρακολουθήσει την οικονομική πραγματικότητα που επιβάλλουν οι σύγχρονες ανάγκες, οι διεθνείς οικονομοπολιτικές συνθήκες και σχέσεις καθώς και η

⁴ Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε' Έκδοση ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014, σελ.85-88.

⁵ Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.64.

⁶ Κουγέας Β. «Οι αρχές του προϋπολογισμού και η θέσπιση αρχών δημόσιας διαχείρισης υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου», Τιμητικός Τόμος για τον Καθ. Π. Κανελλόπουλο, Παν/μιο Πειραιώς, σελ.307-311.

συμμετοχή της Ελλάδας σε υπερεθνικούς οργανισμούς υποχρεώνεται να επικαιροποιεί και να εκσυγχρονίζει τη δημοσιολογιστική της νομοθεσία.

Ήδη από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα, ο σχετικά άκαμptos χαρακτήρας της είχε αρχίσει να μεταβάλλεται από την ανάγκη παροχής μεγαλύτερης δημοσιονομικής ευελιξίας στη Διοίκηση.

Η εκούσια πρόσδεση της χώρας στο άρμα της Ευρωζώνης, εκτός από πλεονεκτήματα και δικαιώματα είχε ως συνέπεια δεσμεύσεις και υποχρεώσεις, όπως η εκχώρηση εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας/αρμοδιοτήτων, με παράλληλη εξασθένηση της δημοσιονομικής κυριαρχίας⁷.

Η έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η χώρα μας από το 2009 κατέδειξε ως ελλειμματική την οργάνωση του ελληνικού δημοσιολογιστικού συστήματος και έθεσε επιτακτικά το ζήτημα της αναπροσαρμογής του προς τις νέες συνθήκες. Άλλωστε και ο μηχανισμός που επιστρατεύτηκε για την αντιμετώπιση των ταμειακών αδιεξόδων της Ελλάδας, περιέλαβε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία του, μεταξύ άλλων, και τον εκσυγχρονισμό του εθνικού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η ανάγκη δραστικών αλλαγών στο εθνικό δημοσιολογιστικό σύστημα συνέπεσε – αν δεν ήταν απότοκος αυτής – με τη στροφή που είχε ήδη αρχίσει να εκδηλώνεται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την έννοια της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης» (*nouvelle bonne gouvernance*)⁸. Μια σειρά ρυθμίσεων που είτε ήδη ίσχυαν σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, είτε προβλέπονταν από το Δημοσιονομικό Κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997 αναζητούσαν δυναμικά τη θέσπισή τους σε εθνικό επίπεδο προκειμένου να επιτευχθεί η δημοσιονομική εναρμόνιση και ομογενοποίηση της σχετικής νομοθεσίας των κρατών μελών (ΚΜ) της ΕΕ.

Από τη διαδικασία εκσυγχρονισμού της εθνικής δημοσιολογιστικής νομοθεσίας δεν εξαιρέθηκαν οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ.

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται η παρακολούθηση των αρμοδιοτήτων του ως άνω θεσμού, όπως αυτές εξελίχθηκαν από το νδ 321/1969 «Περί Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205) μέχρι και το ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

⁷ Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικό της 9^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας της 30 Απριλίου 2014, παρ.6

⁸ Κουγέας Β. «Οι αρχές του προϋπολογισμού και η θέσπιση αρχών δημόσιας διαχείρισης υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου», Τιμητικός Τόμος για τον Καθ. Π. Κανελλόπουλο, Παν/μιο Πειραιώς, σελ.314-315.

(ΦΕΚ Α΄ 143), που αποτελεί, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, το νέο Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ΚΔΛ).

2. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί ο ΥπΟικ είναι ο κύριος φορέας δημοσιονομικής εξουσίας. Οι αρμοδιότητες που περιλαμβάνει η εξουσία του αυτή θεσπίστηκαν με τη σύγχρονη μορφή τους, για πρώτη φορά με το ν. ΣΒΙ του 1852 περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του κράτους. Ο υπόψη νόμος, όπως μεταγενέστερα τροποποιήθηκε, ρύθμισε κατά το γαλλικό πρότυπο όλα τα συναφή με το δημόσιο λογιστικό ζητήματα για πάνω από ένα αιώνα.

Την ισχύ του ως άνω, πρώτου δημοσιονομικού νόμου ακολούθησε το νδ 321/1969 «Περί κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205) που αντικαταστάθηκε αργότερα με το ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247).

Στην παρούσα ενότητα παρατίθεται επισκόπηση των αρμοδιοτήτων του ΥπΟικ όπως διαδοχικά καθορίστηκαν σε γενικές γραμμές και στη συνέχεια επαναπροσδιορίστηκαν με τους δύο ως άνω ΚΔΛ.

2.1 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το νδ 321/1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205)

- α. Το υπόψη νδ αντικατέστησε το ν. ΣΒΙ του 1852. Παρόλο που τέθηκε σε ισχύ σε μια δύσκολη για την Ελλάδα περίοδο, αυτή της δικτατορίας, ρύθμισε όπως ο παλιός εκείνος νόμος, με δόκιμο τρόπο, όλα τα συναφή με το δημόσιο λογιστικό ζητήματα⁹.
- β. Ως προς τον ΥπΟικ, καθιέρωσε το πλαίσιο της δημοσιονομικής του εξουσίας και καθόριζε σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητές του θεσμού, τις οποίες ασκεί δια μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ). Περιείχε δε σειρά διατάξεων με τις οποίες εξουσιοδοτείτο ο ΥπΟικ να εκδίδει πράξεις, ρυθμιστικού¹⁰ κυρίως περιεχομένου, για την υλοποίηση των παρεχόμενων σ' αυτόν αρμοδιοτήτων.
- γ. Ειδικότερα, όριζε:

Στο άρθρο 2 «Αρμοδιότης του Υπουργού των Οικονομικών», ότι:

- «1. Ο Υπουργός των Οικονομικών είναι αρμόδιος δια την γενικήν διαχείρισιν του Προϋπολογισμού και την εντός των νομίμων ορίων εκτέλεσιν αυτού.
2. Ο αυτός Υπουργός ασκεί εποπτείαν επί της διαχειρίσεως των δημοσίων χρημάτων και της δημοσίας περιουσίας εν γένει».

⁹ Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.63.

¹⁰ Κόρσος Δ. «Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2008, σελ.9-10.

Στο άρθρο 3 «Γενικόν Λογιστήριον του Κράτους», ότι:

«1. Ο Υπουργός των Οικονομικών ασκεί τας εν τω παρόντι Νόμω αρμοδιότητας αυτού δια του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

2. Το Γενικόν Λογιστήριον του Κράτους δια την εφαρμογήν του παρόντος Νόμου έχει τας εξής γενικάς αρμοδιότητας:

α) Καταρτίζει τον προϋπολογισμόν, απολογισμόν και ισολογισμόν του Κράτους.

β) Επιμελείται της εκτελέσεως του προϋπολογισμού.

γ) Παρακολουθεί την κίνησιν των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών.

δ) Προκαλεί και θέτει εις εφαρμογήν τα αναγκαία μέτρα προς εξασφάλισιν του λογιστικού ελέγχου εφ' ολης της οικονομικής διαχειρίσεως του κράτους».

Στο άρθρο 8, «Υποβολή Προϋπολογισμού εις την Βουλήν», ότι:

«Ο Προϋπολογισμός εισάγεται εις την Βουλήν υπο του Υπουργού των Οικονομικών ένα τουλάχιστον μήνα προ της ενάρξεως του οικονομικού έτους».

δ. Με βάση τις παραπάνω διατάξεις ο ΥΠΟΙΚ καθιερώνονταν ως ο υπεύθυνος διαχειριστής του δημοσίου πλούτου¹¹.

Στην δημοσιονομική του εξουσία ανήκε:

1) Η γενική διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού (αρ. 2 παρ. 1), δηλαδή του προϋπολογισμού των υπουργείων, στον οποίο προσαρτώνται οι προϋπολογισμοί των δημοσίων επενδύσεων (αρ. 7 παρ.2 και 3), των ειδικών ταμείων και των ειδικών λογαριασμών

2) Η εντός των νομίμων ορίων εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού

3) Η εποπτεία διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων και γενικά της δημόσιας περιουσίας

Η κατά τα ως άνω **δημοσιονομική εξουσία** του ΥΠΟΙΚ περιλάμβανε τις ακόλουθες **αρμοδιότητες** που ασκούσε δια του ΓΛΚ.

1) την κατάρτιση των νόμων του προϋπολογισμού, απολογισμού και ισολογισμού (αρ. 3 παρ. 2 εδ. α' και αρ. 4)

2) την υποβολή του προσχεδίου του προϋπολογισμού (αρ. 8), του απολογισμού και του ισολογισμού (αρ. 51 παρ. 2), μαζί με τις συνοδευτικές τους εκθέσεις, στη Βουλή προς ψήφιση και κύρωση αντίστοιχα

¹¹ Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.34.

- 3) την επιμέλεια της εντός των νομίμων ορίων εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού (αρ. 2 παρ. 1 και 3 παρ. 2 εδ. β'). Σημειώνεται ότι ενώ τα όρια του προϋπολογισμού τίθενται από τη Βουλή με ρυθμιστική πράξη του ΥπΟικ ορίζονται εκάστοτε και για οριζόμενη χρονική περίοδο το ποσοστό των πιστώσεων που μπορούν να διατεθούν από τους υπουργούς ανά κατηγορία ή ομάδα δαπανών, χωρίς να αποκλείεται και η σε ποσοστό 100% διάθεση αυτών. Επίσης με ίδιες πράξεις του ΥπΟικ ήταν δυνατόν να τεθούν και όρια πληρωμών, εφόσον αυτό επιβάλλονταν από τις δημοσιονομικές συνθήκες ή λόγους αναγόμενους γενικά στην οικονομική και νομισματική πολιτική (αρ. 20)
 - 4) την παρακολούθηση της κίνησης των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών (αρ. 3 παρ. 2 εδ. γ') των ν.π.δ.δ. δήμων και κοινοτήτων καθώς και των οργανισμών της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης¹²
 - 5) το λογιστικό έλεγχο όλων των οικονομικών διαχειρίσεων του κράτους, στην έκταση που προκαλούσε και έθετε σε εφαρμογή τα μέτρα εκείνα τα οποία εξασφάλιζαν τη διενέργειά του (αρ. 3 παρ. 2 εδ. δ'). Στην ελεγκτική του αρμοδιότητα υπάγονται κυρίως οι δημόσιοι υπόλογοι επί των οποίων ασκούσε διοικητικό δημοσιονομικό έλεγχο (αρ. 72 παρ. 2)¹³.
- ε. Αξίζει να τονιστεί ο ρυθμιστικός ρόλος που διαδραμάτιζε ο ΥπΟικ στο στάδιο της κατάρτισης του τελικού σχεδίου του προϋπολογισμού. Στο πλαίσιο της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής που χαράσσονταν από την κυβέρνηση, ασκούσε ρυθμιστική εξουσία επί των δαπανών του κάθε υπουργείου. Είχε δηλαδή την αρμοδιότητα να τις περικόπτει τόσο, όσο απαιτείτο για να ισοζυγίσει το σκέλος των δαπανών με το σκέλος των εσόδων. Και αυτό προκειμένου να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη ισοσκέλιση του προϋπολογισμού. Γι' αυτό κάποιοι μίλησαν για «δημοσιονομική δικτατορία» του ΥπΟικ επί των άλλων υπουργών. Η άποψη αυτή όμως ήταν εν μέρει ακριβής, διότι τις βασικές γραμμές της δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους χάραζε η κυβέρνηση υπό την καθοδήγηση του πρωθυπουργού. Γι' αυτό και τελικός κριτής της ενδεχόμενης διαφωνίας του ΥπΟικ και κάποιου άλλου υπουργού ως προς τη σκοπιμότητα συγκεκριμένης δαπάνης ήταν ο πρωθυπουργός.

Άλλωστε η ρυθμιστική εξουσία του ΥπΟικ για περικοπή των δαπανών των υπουργείων περιορίζονταν μόνο σε εκείνες που η διενέργειά τους εναπόκειτο στη

¹² Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980, Τεύχος Α' σελ.34.

¹³ Κόρσος Δ. «Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2008, σελ.319-323.

διακριτική ευχέρεια του οικείου υπουργού. Δεν επεκτείνονταν στις ανελαστικές «νομικώς αναγκαίες δαπάνες» που η διενέργειά τους επιβάλλονταν από ανειλημμένες βάσει νόμου υποχρεώσεις του κράτους¹⁴.

στ. Το νδ 321/1969 (ΦΕΚ Α' 205) ρύθμισε τα θέματα διαχείρισης του δημοσίου χρήματος καθώς και τα θέματα των σχέσεων του κράτους και των συναλλασσομένων με αυτό για πάνω από ένα τέταρτο του αιώνα. Η θέσπισή του όμως είχε βασισθεί σε κριτήρια και δεδομένα που συν τω χρόνω διαφοροποιήθηκαν ριζικά. Εύλογα λοιπόν οι διατάξεις του δεν μπορούσαν να καλύψουν τις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί από τις εξελίξεις στα δημοσιονομικά πράγματα της χώρας, ιδιαίτερα μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ. Γι' αυτό με τη συμπλήρωση της δεύτερης δεκαετίας της ισχύος του κατέστη έντονη και επιτακτική η ανάγκη τροποποίησης των διατάξεών του σύμφωνα με τα δεδομένα της εποχής. Αναλόγως, όπως παρατίθεται κατωτέρω, προσαρμόστηκε η δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ και οι αρμοδιότητες που αυτή περιλαμβάνει.

2.2 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247)

- α. Ο ως άνω¹⁵ νόμος αντικατέστησε το νδ 321/1969 (ΦΕΚ Α' 205) με σκοπό την καθιέρωση ενός αυστηρότερου και πιο ευέλικτου δημόσιου λογιστικού. Βασικός του άξονας ήταν η θέσπιση ενός πλέγματος καινοτόμων διατάξεων θεσμικού χαρακτήρα, ανάλογων με αυτές που περιείχαν παρόμοια νομοθετήματα που ήδη ίσχυαν σε άλλες χώρες της ΕΕ. Έτσι θα κάλυπτε τις εξελίξεις στα δημοσιονομικά πράγματα της Ελλάδας αλλά και τις ευρύτερες μεταβολές που είχαν συντελεστεί στην εθνική οικονομία, ιδιαίτερα μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΕ.
- β. Ως προς τον ΥπΟικ, περιείχε καινοτόμες διατάξεις με τις οποίες εναρμονίζονταν καλύτερα η δημοσιονομική εξουσία του θεσμού με τις διατάξεις του Συντάγματος 1975/1986. Επισημαίνονταν ο ρόλος του ΥπΟικ στη διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού και τονίζονταν οι ευθύνες του στην άσκηση ελέγχου, όσον αφορά την πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους. Επιφορτίζονταν με τη διαμόρφωση και υποστήριξη των ελληνικών θέσεων κατά τις διαδικασίες του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού καθώς και κατά την εξέταση από τα

¹⁴ Γέροντας Α.-Ψάλτης Α. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1998, σελ.251-294.

¹⁵ Η από 25-9-1995 Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις"

κοινοτικά όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου. Ρυθμίζονταν οι αρμοδιότητες, που περιλάμβανε η δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ και τις οποίες ασκεί δια του ΓΛΚ, επί του κρατικού προϋπολογισμού και της δημόσιας περιουσίας¹⁶. Καθίστατο αρμόδιος και για την άσκηση ελέγχου στη διαχείριση των κονδυλίων που εισρέουν από την ΕΕ. Περιείχε, τέλος σειρά διατάξεων με τις οποίες εξουσιοδοτούσε τον ΥπΟικ να εκδίδει πράξεις, ρυθμιστικού κυρίως περιεχομένου για την υλοποίηση των παρεχόμενων σ' αυτόν αρμοδιοτήτων.

γ. Ειδικότερα, όριζε:

Στο άρθρο 2 «Αρμοδιότητες του Υπουργού των Οικονομικών», ότι:

- «1. Ο Υπουργός Οικονομικών είναι αρμόδιος για τη γενική διαχείριση και εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.
2. Ο ίδιος Υπουργός ασκεί εποπτεία και έλεγχο στη διαχείριση των δημόσιων χρημάτων και της δημόσιας περιουσίας, καθώς επίσης στις διαχειρίσεις των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.»

Στο άρθρο 3 «Γενικό Λογιστήριο του Κράτους», ότι:

«Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για την εφαρμογή του νόμου αυτού έχει τις εξής γενικές αρμοδιότητες:

- α) Καταρτίζει τον Προϋπολογισμό, Απολογισμό και Ισολογισμό του Κράτους.
- β) Επιμελείται της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και ασκεί έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες.
- γ) Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού ή φορέων που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και δεν εγκρίνει την πραγματοποίηση οποιασδήποτε δαπάνης, εφόσον με την έκδοση της κανονιστικής πράξης δεν προβλέπεται ο τρόπος κάλυψής της.
- δ) Ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως πρώτου και δευτέρου βαθμού) και των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, τον προϋπολογισμό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

¹⁶ Η υπ' αριθ. 172/52/20-7-1995 Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Οικονομικών περί «Δημοσίου Λογιστικού και Ελέγχου των Δαπανών του Κράτους»

Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζονται τα όργανα, το περιεχόμενο, ο τρόπος άσκησης και η έκταση του ελέγχου αυτού και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

ε) Ασκεί έλεγχο στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Ο έλεγχος της παρούσας και των περιπτώσεων β' και δ' είναι ανεξάρτητος των ελέγχων που διενεργούν οι καθ' ύλην αρμόδιοι φορείς.

στ) Παρακολουθεί και ελέγχει την κίνηση των εκτός Προϋπολογισμού λογαριασμών της δημόσιας διαχείρισης.

ζ) Συντονίζει τις χρηματικές εκροές από τον κεντρικό λογαριασμό του Δημοσίου, προγραμματίζει την τήρηση των αναγκών χρηματικών αποθεμάτων για την πληρωμή των δαπανών του Προϋπολογισμού και διαχειρίζεται τα διαθέσιμα του Δημοσίου.

η) Λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση του ελέγχου στην οικονομική διαχείριση του Κράτους.»

Στο άρθρο 76 «Έλεγχος Απολογισμού και Ισολογισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο και υποβολή αυτών στη Βουλή», ότι:

«...Επί της Διαδηλώσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Υπουργός Οικονομικών, με έκθεσή του, διατυπώνει απόψεις και σχόλια στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η έκθεση αυτή συνοδεύει τον Απολογισμό και Ισολογισμό του Κράτους μαζί με τη Διαδήλωση, προς ενημέρωση της Βουλής.»

Στο άρθρο 96 «Αρμοδιότητες Υπουργού Οικονομικών», ότι:

«Ο Υπουργός Οικονομικών:

α. Είναι αρμόδιος για τη διαμόρφωση και υποστήριξη των ελληνικών θέσεων κατά τη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και εκτέλεσης του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού αλλά και κατά την εξέταση από τα Κοινοτικά Όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου.

β. Ασκεί εποπτεία και έλεγχο επί της διαχείρισης των κονδυλίων που εισρέουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση.»

δ. Με βάση τις παραπάνω διατάξεις ο ΥπΟικ: είχε τη δημοσιονομική εξουσία,

- 1) της γενικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού, που περιλάμβανε τους προϋπολογισμούς των υπουργείων και περιφερειών (φορέων) καθώς και συγκεκριμένων υπηρεσιών αυτών (ειδικών φορέων), (αρ. 2 και 5 παρ. 1)
- 2) της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού εντός των νομίμων ορίων
- 3) της διαμόρφωσης και υποστήριξης των ελληνικών θέσεων κατά τη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και εκτέλεσης του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού καθώς και κατά την εξέταση από τα Κοινοτικά Όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου.
- 4) της άσκησης εποπτείας και ελέγχου στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας
- 5) της άσκησης εποπτείας και ελέγχου στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Ταυτόχρονα όμως είχε και την ευθύνη εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού εντός των νομίμων ορίων που διαμορφώνονται με εξουσιοδότηση της Βουλής.

Η κατά τα άνω δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλάμβανε τις ακόλουθες αρμοδιότητες, που ασκούσε μέσω του ΓΛΚ:

- 1) κατάρτιση του Προϋπολογισμού, Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους, που αποτελούν και τις βασικές διατάξεις του Δημόσιου Λογιστικού
- 2) παρακολούθηση της καλής εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, μέσα στα όρια που διαγράφονται με την εξουσιοδότηση της Βουλής
- 3) σύμπραξη στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού των φορέων που επιχορηγούνται από αυτόν και άρνηση έγκρισης πραγματοποίησης οποιασδήποτε δαπάνης που δεν προβλέπεται ο τρόπος κάλυψής της
- 4) άσκηση ελέγχου στη διαχείριση των Οργανισμών (ΔΕΚΟ) και των νπδδ και νπιδ που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον Κρατικό προϋπολογισμό ή τον Προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με δεδομένο αυτό, δηλαδή ότι ο προϋπολογισμός τους απαρτίζονταν κατά σημαντικό, πολλές φορές, ποσοστό, από έσοδα που προέρχονταν από κρατικές επιχορηγήσεις ή χρηματοδοτήσεις ή από έσοδα που τους έχει παραχωρήσει το Κράτος, επιβάλλονταν ο Υπουργός Οικονομικών να παρακολουθεί από κοντά τη διαχείριση των δημόσιων πόρων και να ασκεί ορθολογιστική πολιτική με τις επιχορηγήσεις και χρηματοδοτήσεις, κατά

τρόπο που να εναρμονίζεται στην όλη δημοσιονομική πολιτική. Ακόμη, το γεγονός ότι πολλοί από τους οργανισμούς, επιχειρήσεις και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, ασκούσαν δραστηριότητες κρατικού ενδιαφέροντος (αποκεντρωμένες κρατικές λειτουργίες), επιβάλλονταν σε αυτά η άσκηση ελέγχου από τον Υπουργό Οικονομικών, όπως κατ' ανάλογο τρόπο ασκείτο από τον Υπουργό Οικονομικών και σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, με τη διαδικασία αυτή, αφού θα γίνονταν έλεγχος στις διαχειρίσεις των ανωτέρω φορέων, δεν θα διασπάτο η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού.

- 5) άσκηση ελέγχου στη διαχείριση των κονδυλίων που εισρέουν από την ΕΕ γενικότερα και για τη χρηματοδότηση διαφόρων προγραμμάτων ειδικότερα
- 6) παρακολούθηση της κίνησης, των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών, για τους οποίους συντρέχουν οι προϋποθέσεις (σύσταση με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και εμφάνιση αυτών στη δημοσία ληψοδοσία) που έθετε ο ν. 2362/1995.
- 7) συντονισμός των χρηματικών εκροών από τον Κεντρικό Λογαριασμό του Δημοσίου, προγραμματισμός, τήρησης των αναγκαίων χρηματικών αποθεμάτων για την πληρωμή των δαπανών του Προϋπολογισμού και διαχείριση σε ημερήσια βάση των διαθεσίμων του Δημοσίου
- 8) λήψη των απαραίτητων μέτρων για την εξασφάλιση του ελέγχου σε όλη την οικονομική διαχείριση του Κράτους
- 9) σύνταξη έκθεσης επί της διαδηλώσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις οποίες ο ΥπΟικ παρέχει εξηγήσεις και διατυπώνει απόψεις επί των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε να ενημερώνεται καλύτερα η Βουλή για τον υποβαλλόμενο προς κύρωση Απολογισμό/Ισολογισμό.

ε. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον Εισηγητή της Πλειοψηφίας Θεόδωρο Πάγκαλο¹⁷ με το ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) «εναρμονίζονται οι δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών, επισημαίνεται ο ρόλος του στη διαχείριση του Κρατικού Προϋπολογισμού και τίθενται όρια στην άσκηση αυτού του ρόλου -είναι μία από τις σπάνιες φορές, όπου η ίδια η ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζει τον εαυτό της σε ότι αφορά την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και τη διαχείρισή του- και τονίζονται οι ευθύνες του Υπουργού Οικονομικών για να ελέγχει την πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών, σύμφωνα με τις προβλέψεις, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους.

¹⁷ Από το πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Οικονομικών «Περί Δημοσίου Λογιστικού και ελέγχου των δαπανών του Κράτους» της 18-10-1995, Περίοδος Η' Σύνοδος Γ'

Τέλος, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών στη γενικότερη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Χαρακτηριστικό είναι ότι [...], εξασφαλίζεται η ενότητα της διαχείρισης του Δημόσιου Τομέα. Είναι ένας στόχος, που εδώ και πολύ καιρό πολλές Κυβερνήσεις είχαν θέσει. Δηλαδή, επεκτείνεται ο έλεγχος του Υπουργού Οικονομικών στη διαχείριση των Δ.Ε.Κ.Ο., των Ο.Τ.Α. και όλων των Ν.Π.Δ.Δ., που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται είτε από τον Κρατικό Προϋπολογισμό είτε από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ουσιαστικού ελέγχου επί των δημοσίων δαπανών και Προεδρικό Διάταγμα θα καθορίσει τις τεχνικές λεπτομέρειες αυτής της διαδικασίας».

στ. Συνοψίζοντας, πέραν των όσων ήδη ίσχυαν με βάση τις διατάξεις του ν. 321/1969 (ΦΕΚ Α' 205), σύμφωνα με τις καινοτόμες ρυθμίσεις των αρ. 2,3,76 παρ.2 και 96 του ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247):

Η δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ:

- 1) Εμπλουτίστηκε με την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου στη διαχείριση των δημοσίων χρημάτων και του δημοσίου πλούτου. Ο έλεγχος αυτός είναι ανεξάρτητος από τους διενεργούμενους από τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς.
- 2) Συμπεριέλαβε την άσκηση εποπτείας και ελέγχου στις διαχειρίσεις των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.
- 3) Διευρύνθηκε με την παροχή σ' αυτόν της εξουσιοδότησης διαμόρφωσης και υποστήριξης των ελληνικών θέσεων κατά τις διαδικασίες του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού αλλά και κατά την εξέταση από τα κοινοτικά όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου.
- 4) Ενέχει την ευθύνη εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού στα νόμιμα όρια καθώς και την ευθύνη άσκησης ελέγχων όσον αφορά την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους.

Η κατά τα ως άνω δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλάμβανε επιπλέον και τις ακόλουθες **αρμοδιότητες**, που ασκούσε μέσω του ΓΛΚ:

- 1) Σύμπραξη στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού των φορέων που επιχορηγούνται από αυτόν και άρνηση έγκρισης πραγματοποίησης οποιασδήποτε δαπάνης που δεν προβλέπεται ο τρόπος κάλυψής της

- 2) Άσκηση ελέγχου όσον αφορά στην πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους
- 3) Άσκηση ελέγχου στην οικονομική διαχείριση των ΔΕΚΟ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των νπδδ και νπιδ που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.
- 4) Άσκηση ελέγχου επί των κονδυλίων που εισρέουν από την ΕΕ
- 5) Άσκηση εποπτείας και ελέγχου στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς
- 6) Συντονισμός των χρηματικών εκροών από τον Κεντρικό Λογαριασμό της δημοσίας
- 7) Προγραμματισμός της τήρησης των αναγκαίων χρηματικών αποθεμάτων για την πληρωμή των δαπανών του προϋπολογισμού
- 8) Διαχείριση των διαθεσίμων του Δημοσίου
- 9) Διατύπωση απόψεων και σχολίων με έκθεσή του επί των παρατηρήσεων του ΕλΣυν, που συνοδεύει τη διαδήλωση αυτού προς ενημέρωση της Βουλής κατά τη συζήτηση του απολογισμού.

3. Η ΕΚΤΑΚΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΤΟΣ 2009

Η διεθνής οικονομική κρίση που άρχισε το 2007 και κορυφώθηκε το 2008 ανέδειξε την ελλειμματική οργάνωση του ελληνικού δημοσιολογιστικού συστήματος και τις εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής εθνικής οικονομίας, εξαιτίας των οποίων η Ελλάδα δυσκολεύονταν να διαχειριστεί τα δημοσιονομικά της ελλείμματα (έλλειμμα και χρέος)¹⁸.

Έτσι, εφαρμοζομένων διαδοχικά των διατάξεων των παρ.3,6,7 και 9 του αρ. 126 ΣΛΕΕ (πρώην 104 ΣυνθΕΚ), η Ελλάδα υπήχθη από τον Απρίλιο του 2009 για τρίτη συνεχή φορά σε κατάσταση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απομείωση της αξιοπιστίας της χώρας έναντι των άλλων ΚΜ της Ευρωζώνης κυρίως όμως της πιστοληπτικής της ικανότητας έναντι των διεθνών χρηματαγορών, οι οποίες πλέον δεν δέχονταν να αγοράζουν ομόλογα του ελληνικού δημοσίου με τους κανόνες της αγοράς. Η κατάσταση αυτή αποδυνάμωνε τις προσπάθειες της χώρας να αντιμετωπίσει τα δημοσιονομικά της ελλείμματα.

Συνεχιζόμενης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος η Επιτροπή το Φεβρουάριο του 2010, δυσπιστώντας ως προς τα στοιχεία που παρουσίασε η Ελλάδα στο επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης 2009-2013 (ΠΣΑ) και στον Προϋπολογισμό του 2010 πρότεινε, για πρώτη φορά στην ακολουθούμενη πρακτική της, τη συνδυαστική εφαρμογή των αρ. 121 (πρώην 99 ΣυνθΕΚ) και 126 ΣΛΕΕ. Με τον τρόπο αυτό προκάλεσε την ενίσχυση των μέτρων εποπτείας των οργάνων της Ευρωζώνης επί των δημοσιονομικών της Ελλάδας.

Ωστόσο ούτε η έμπρακτη συμμόρφωση της νεοεκλεγείσας ελληνικής κυβέρνησης στις συστάσεις του Συμβουλίου, ούτε η επικρότηση από τα κοινοτικά όργανα των ληφθέντων μέτρων απέτρεψαν τις κερδοσκοπικές επιθέσεις των διεθνών χρηματαγορών (που είχαν κύριο στόχο το ευρώ) εις βάρος της Ελλάδας.

Ενώπιον αυτής της πραγματικότητας η Επιτροπή, έχοντας ως πρώτο μέλημα την απρόσκοπτη λειτουργία της Ευρωζώνης και την προστασία του ευρώ, αναγκάστηκε να προτείνει έκτακτα μέτρα για τη δημοσιονομική στήριξη της Ελλάδας.

Στο πλαίσιο αυτών των έκτακτων μέτρων και με ενεργοποίηση του αρ. 122 παρ.2 ΣΛΕΕ(πρώην 100 ΣυνθΕΚ) δημιουργήθηκε ο «Μηχανισμός Δημοσιονομικής Σταθερότητας» για τη δανειακή διευκόλυνση της Ελλάδας από τα ΚΜ της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Βασικός στόχος του μηχανισμού ήταν η διόρθωση των

¹⁸ Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε΄ Έκδοση ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014, σελ.372 επ.

δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης όσον αφορά τη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης.

Οι ρυθμίσεις του μηχανισμού στήριξης εγκρίθηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο το Μάιο του 2010 με το ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65), στον οποίο προσαρτήθηκαν και δύο Μνημόνια που συμφωνήθηκαν μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της «Τρόικας». Ο νόμος αυτός έμεινε γνωστός ως (το πρώτο) Μνημόνιο.

Ακολούθως η Επιτροπή τον ίδιο μήνα (Μάιο) προκάλεσε τη συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, με βάση πλέον τις διατάξεις των αρ. 126 παρ.9 και 136 ΣΛΕΕ, επιμηκύνοντας έτσι την προθεσμία διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδας κατά δύο (2) ακόμα έτη, δηλαδή από το 2012 στο 2014.

Παρόλα όμως τα παραπάνω, οι συνεχιζόμενες καθυστερήσεις και παραλήψεις των ελληνικών αρχών στην εκτέλεση των όρων του Μνημονίου, επιδείνωναν την αξιοπιστία της χώρας και ενίσχυαν την αβεβαιότητα, ενώ η ανάπτυξη και ο ανταγωνισμός κατέγραφαν αρνητική πορεία. Η κατάσταση αυτή, που αύξανε ακόμα περισσότερο τα spreads των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου, εκτιμάτο ως μη αναστρέψιμη και πολλοί θεώρησαν αναπόφευκτη τη χρεωκοπία της Ελλάδας.

Η εξέλιξη αυτή ενέτεινε την ανησυχία των οργάνων της Ευρωζώνης καθώς διαγράφονταν ορατός πλέον ο κίνδυνος η κρίση να επεκταθεί και σε άλλα ΚΜ αυτής και να απειλήσει τη βιωσιμότητα του ευρώ. Για την αποτροπή αυτού του κινδύνου με κοινή απόφαση της «Τρόικας» και της ελληνικής κυβέρνησης αποφασίστηκε ένα ακόμα πρόγραμμα διάσωσης, το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» που περιείχε ακόμα αυστηρότερα μέτρα από αυτά του πρώτου Μνημονίου. Το πρόγραμμα αυτό παρόλο που προκάλεσε τις έντονες αντιδράσεις του ελληνικού λαού, της αντιπολίτευσης ακόμα και μέρους της κυβερνητικής ομάδας εγκρίθηκε τελικά από την ελληνική Βουλή με τον εφαρμοστικό ν. 3985/2011 (ΦΕΚ Α' 151).

Η κρίση χρέους όμως στην Ελλάδα αντί να περιορίζεται συνεχώς επιδεινώνονταν και άρχισε πλέον να καλλιεργείται η ιδέα πως το πρόβλημα ήταν μη αναστρέψιμο και ότι το χρέος έπρεπε να αναδιαρθρωθεί και η χώρα να επανέλθει σε εθνικό νόμισμα. Θορυβημένοι από τις εξελίξεις αυτές οι ευρωπαίοι ηγέτες συνήλθαν σε Σύνοδο στις 21 Ιουλίου 2011, στην οποία παρέστη και το ΔΝΤ προκειμένου να βρουν μία λύση που θα απέτρεπε την ενδεχόμενη χρεωκοπία της Ελλάδας και την αποσταθεροποίηση της Ευρωζώνης. Κατά τη

διάρκεια της Συνόδου αυτής αποφασίστηκε ένα «νέο πακέτο στήριξης» συνολικού ποσού 159.6 δις. ευρώ, με σκοπό την κάλυψη των δανειακών αναγκών της Ελλάδας. Στο νέο πακέτο προβλέπονταν, μεταξύ άλλων, και η συνεισφορά των ιδιωτών επενδυτών, κατόχων ομολόγων (πιστωτικά ιδρύματα, ασφαλιστικά ταμεία κλπ). Οι ρυθμίσεις του νέου πακέτου στήριξης εγκρίθηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο με το ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζα της Ελλάδας, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδας και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ Α' 28). Ο νόμος αυτός έμεινε γνωστός ως το δεύτερο Μνημόνιο.

Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται αναλυτικά τα προαναφερόμενα γεγονότα που ξεκίνησαν από το 2009, εξελίχθηκαν κατά τα έτη 2010 και 2011 και διαμόρφωσαν την έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση από την οποία η χώρα μας δεν έχει ακόμα εξέλθει.

3.1 Η υπαγωγή της Ελλάδας σε κατάσταση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, σύμφωνα με το αρ. 126 ΣΛΕΕ

Η διεθνής οικονομική κρίση που άρχισε να εκδηλώνεται το 2007 και κορυφώθηκε το 2008 σε συνδυασμό με τις εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής εθνικής οικονομίας συνέβαλαν στη μη πραγματοποίηση των προβλέψεων που είχαν περιληφθεί στο ΠΣΑ 2008-2011.

Έτσι, η Ελλάδα τον Ιανουάριο του 2009 αναγκάστηκε να καταθέσει νέο επικαιροποιημένο πρόγραμμα της περιόδου 2008-2010, με το οποίο τροποποίησε τις προβλέψεις στο μεσοπρόθεσμο στόχο, επικαλούμενη «τη δύσκολη συγκυρία».

Έκτοτε, ξεκίνησε η διαδικασία θέσης της Ελλάδας για τρίτη συνεχή φορά σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος κατά διαδοχική εφαρμογή των παρ.3,6,7 και 9 του αρ. 126 ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα:

Η Επιτροπή στην έκθεση που κατέθεσε το Φεβρουάριο του 2009 επί του κατά τα ανωτέρω επικαιροποιημένου ΠΣΑ, λαμβάνοντας υπόψη την ελληνική πραγματικότητα έκρινε ότι οι υπερβάσεις των ελληνικών δημοσιονομικής ελλειμμάτων (έλλειμμα και χρέος)

υπερέβαιναν αισθητά την τιμή αναφοράς (3% και 60% αντίστοιχα) και ότι η κατάσταση αυτή δεν οφείλονταν κατά κύριο λόγο στη διεθνή οικονομική κρίση όπως συνέβαινε σε άλλες χώρες, αλλά είχαν μόνιμο και διαρθρωτικό χαρακτήρα.

Το γεγονός δε ότι η διαπίστωση αυτή έγινε ένα χρόνο μετά τον τερματισμό της προηγούμενης θέσης της χώρας σε κατάσταση δημοσιονομικού ελλείμματος (τέλη 2007) συνέτεινε στην επιδείνωση του κλίματος δυσπιστίας που είχε δημιουργηθεί στον κόλπο των κοινοτικών οργάνων εξαιτίας των μεθόδων «δημιουργικής λογιστικής» των οποίων μετέρχονταν οι ελληνικές αρχές για να καλύψουν τα πραγματικά δημοσιονομικά ελλείμματα.

Το Συμβούλιο αφού έλαβε υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής και τις παρατηρήσεις της Ελλάδας, τον Απρίλιο του 2009 κατέληξε εκ νέου στην απόφαση περί υπάρξεως υπερβολικού ελλείμματος. Σύμφωνα με το αιτιολογικό της απόφασης, η Ελλάδα κατά την εν λόγω περίοδο παραβίασε και τα δύο κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας (έλλειμμα και χρέος), η δε παραβίαση αυτή δεν ήταν ούτε ασήμαντη ούτε προσωρινή.

Ακολούθως το Συμβούλιο απηύθυνε σύσταση προς την Ελλάδα, στην οποία περιέλαβε τα ενδεδειγμένα μέτρα που όφειλε να λάβει η χώρα μέχρι την 27^η Απριλίου 2009 για τον τερματισμό της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Τα μέτρα αυτά έπρεπε να είναι μόνιμα, διαρθρωτικού χαρακτήρα και αξιόπιστα.

Η Ελλάδα μετά την ανωτέρω σύσταση αρχικά δήλωσε ότι προτίθεται να ζητήσει παράταση της προθεσμίας προσαρμογής για ένα έτος (μέχρι τα τέλη 2011), προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι απρόβλεπτα και αντίξοα, οικονομικά γεγονότα, όπως οι πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2009, δεν θα της επέτρεπαν να μηδενίσει το έλλειμμα μέσα στο 2010.

Στη συνέχεια όμως ο τότε πρωθυπουργός προκήρυξε εκλογές για τις 4 Οκτωβρίου 2009 με το αιτιολογικό ότι η χώρα αντιμετώπιζε μείζονα οικονομικά προβλήματα που έπρεπε να επιλυθούν από πρόσφατη λαοπρόβλητη κυβέρνηση.

Ωστόσο, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, η διενέργεια εκλογών δεν αναστέλλει τη διαδικασία θέσης της χώρας σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος που είχε ήδη ξεκινήσει.

Η Επιτροπή διατύπωσε πρόταση στο Συμβούλιο όπου εξέφρασε την κρίση της ότι η Ελλάδα δεν είχε συμμορφωθεί προς τις συστάσεις του Συμβουλίου μέσα στην προθεσμία που της είχε τεθεί.

Η διαπίστωση αυτή είχε ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της αξιοπιστίας της Ελλάδας έναντι των άλλων ΚΜ της ΕΕ. Κυρίως όμως συνετέλεσε στο να μειωθεί ακόμα περισσότερο η πιστοληπτική ικανότητα έναντι των διεθνών χρηματαγορών, οι οποίες πλέον δεν δέχονταν να αγοράσουν τίτλους του ελληνικού δημοσίου με τους κανόνες της αγοράς, αλλά με επαχθείς, τοκογλυφικούς όρους (υψηλά επιτόκια, εγγυήσεις τρίτων κλπ). Έτσι αποδυναμώθηκε περαιτέρω η προσπάθεια της Ελλάδας για μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μέσα στις προθεσμίες που προέβλεπε το ΠΣΑ.

Συνεχίζοντας τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή στις 11 Νοεμβρίου 2009 υπέβαλε προς το Συμβούλιο πρόταση προκειμένου να αποφασίσει αυτό αν έχουν ληφθεί τα μέτρα που είχε περιλάβει στην τελευταία σύσταση προς την Ελλάδα.

Το Συμβούλιο, στις 19 Ιανουαρίου 2009, έλαβε την υπ' αριθ. 2010/291/ΕΕ απόφαση με την οποία υιοθέτησε πλήρως την άποψη της Επιτροπής, ότι δηλαδή η επιδείνωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων της Ελλάδας οφείλεται κατά κύριο λόγο στη σημαντική υστέρηση των δημοσίων εσόδων και στη μεγάλη υπέρβαση των δημοσιονομικών δαπανών. Ιδιαίτερη σημασία έχει ότι στο σκεπτικό αυτής της απόφασης αναφέρεται ότι η Ελλάδα ούτε κατά το κρίσιμο έτος 2009 σημείωσε πρόοδο όσον αφορά την αξιοπιστία των δημοσιονομικών της δεδομένων και των εκθέσεων που υπέβαλε στην Επιτροπή σχετικά με τη δημοσιονομική κατάσταση της Γενικής Κυβέρνησης. Με βάση αυτές τις εκτιμήσεις το Συμβούλιο κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα κατά την περίοδο του 2009 δεν συμμορφώθηκε μέσα στην ταχθείσα προθεσμία που περιλάμβανε στη σύστασή του. Έτσι με βάση τις διατάξεις του αρ. 126 παρ.9 ΣΛΕΕ και την υπ' αριθ. 2009/15/ΕΚ Απόφαση του Συμβουλίου της 27^{ης} Απριλίου 2009 η Ελλάδα τέθηκε για τρίτη συνεχόμενη φορά σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος.

Προκειμένου να αμβλύνει τις εντυπώσεις που είχαν δημιουργηθεί κατά το παρελθόν, στο επικαιροποιημένο ΠΣΑ που υπόβαλε η νεοεκλεγείσα ελληνική κυβέρνηση στις 15 Ιανουαρίου 2010 για την περίοδο 2009-2013, δήλωσε ότι θα κατέβαλε την αναγκαία προσπάθεια ώστε να μειωθεί το έλλειμμα αξιοπιστίας που είχε δημιουργηθεί στους κόλπους της Κοινότητας σε βάρος της Ελλάδας και να πεισθούν τα όργανα αυτής ότι με συγκεκριμένο θεσμικά και διαρθρωτικά μέτρα που θα λάμβανε, σε συνδυασμό με την εμφάνιση σημείων ανάκαμψης της παγκόσμιας οικονομίας, θα κατόρθωνε να διορθώσει τις αποκλίσεις που είχαν σημειωθεί το προηγούμενο έτος.

3.2 Ενίσχυση των μέτρων εποπτείας των κοινοτικών οργάνων στα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας (εφαρμογή του αρ. 126 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το αρ. 121 ΣΛΕΕ)

α. Η Επιτροπή επηρεασμένη από το παρελθόν ως προς την αποτελεσματικότητα των ελληνικών κυβερνήσεων για την πραγματοποίηση των στόχων του ΠΣΑ, επέδειξε δυσπιστία ως προς τα στοιχεία που αναφέρονταν στο ΠΣΑ 2010-2013 και στον προϋπολογισμό του 2010.

Προκειμένου δε να ασκήσει πίεση προς τις ελληνικές αρχές, ώστε να τηρούν στο μέλλον αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία και να λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα με στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας, στις 3 Φεβρουαρίου 2010 προέβη για πρώτη φορά για την ακολουθούμενη πρακτική της σε μια σύνθετη ενέργεια. Δηλαδή, χρησιμοποίησε τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος του αρ. 126 ΣΛΕΕ παράλληλα με τη διαδικασία του αρ. 121 ΣΛΕΕ (πρώην 99 ΣυνΘΕΚ).

Ειδικότερα η Επιτροπή ενεργώντας με βάση το αρ. 5 παρ. 1 του Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 και τις παρ. 8 και 9 του αρ. 126 ΣΛΕΕ απηύθυνε πρόταση στο Συμβούλιο, όπου εκτιμώντας τις σημαντικές αλλαγές που επήλθαν στην Ελλάδα από τον Απρίλιο του 2009, έκρινε ως μη ρεαλιστική τη διόρθωση του δημοσιονομικού ελλείμματος μέσα στο 2010.

Για τους λόγους αυτούς πρότεινε στο Συμβούλιο την παράταση της προθεσμίας δημοσιονομικού ελλείμματος μέχρι το 2012. Η παράταση αυτή του χρόνου συμμόρφωσης στηρίχθηκε στις διατάξεις του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Η παράταση της προθεσμίας των 16 μηνών μέσα στην οποία το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση για την επιβολή κυρώσεων σε ένα ΚΜ που δεν συμμορφώνεται στις υποδείξεις του δικαιολογείται στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται συνδρομή των προβλεπομένων λόγων.

Συγχρόνως όμως η Επιτροπή, με βάση την παρ. 4 του αρ. 121 ΣΛΕΕ πρότεινε στο Συμβούλιο να ειδοποιήσει την Ελλάδα να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης ασυνέπειας ως προς τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και του κινδύνου υπονόμησης της εύρυθμης λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) μέχρι το τέλος του 2012.

Παράλληλα η Επιτροπή (με βάση το αρ. 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ) συνέστησε στην Ελλάδα να υποβάλει έως τις 16 Μαρτίου 2010 έκθεση με τα μέτρα και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους για την πραγματοποίηση των δημοσιονομικών στόχων του 2010.

Η Επιτροπή στο ίδιο κείμενο διατύπωσε (με βάση το αρ. 5 παρ. 3 του Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97) γνώμη για το επικαιροποιημένο ΠΣΑ της Ελλάδας, για την περίοδο 2010-2013. Σ' αυτή τη γνώμη εξέφραζε την ικανοποίησή της για τα μέτρα που περιλαμβάνονταν στο επικαιροποιημένο ΠΣΑ, τα οποία έκρινε ότι βρίσκονται προς την ορθή κατεύθυνση, αν και τα θεώρησε φιλόδοξα, ιδίως εκείνα που είχαν ως στόχο την πάταξη της φοροδιαφυγής.

Από το περιεχόμενο της εν λόγω γνώμης προκύπτει κάποια μεταστροφή στη θέση των κοινοτικών οργάνων έναντι της έλλειψης αξιοπιστίας των ελληνικών αρχών.

Τονίζεται όμως ότι όλες οι παραπάνω ενέργειες της Επιτροπής απέβλεπαν κυρίως στην αποτροπή επέκτασης της ελληνικής κρίσης σε άλλα ΚΜ της Ευρωζώνης.

β. Το Συμβούλιο (ECOFIN) υιοθετώντας πλήρως την πρόταση της Επιτροπής, στις 16 Φεβρουαρίου 2010:

- Εξέδωσε την υπ' αριθ. 2010/182/ΕΕ Απόφαση (με βάση το αρ. 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ) με την οποία ειδοποίησε την Ελλάδα να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος.
- Προέβη στην υπ' αριθ. 2010/182/ΕΕ Σύσταση (με βάση το αρ. 121 παρ. 4 ΣΛΕΕ) προς την Ελλάδα προκειμένου να τερματίσει την ασυνέπεια προς τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών της χώρας και να αποτραπεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της ΟΝΕ.
- Διατύπωσε την υπ' αριθ. 6560/2010 Γνώμη σχετικά με το επικαιροποιημένο ΠΣΑ της Ελλάδας για την περίοδο 2010-2013. Ήταν η πρώτη φορά που το Συμβούλιο έδειξε να μην αμφισβητεί σε γενικές γραμμές την ορθότητα της δημοσιονομικής πολιτικής της ελληνικής κυβέρνησης και τις κατευθύνσεις που αυτή θα ακολουθούσε και αποδέχθηκε τα προτεινόμενα μέτρα. Ωστόσο διατήρησε επιφύλαξη ως προς την ικανότητα των ελληνικών αρχών να λάβουν τα προτεινόμενα μέτρα, που τα έκρινε φιλόδοξα κυρίως στους τομείς της είσπραξης των εσόδων και της περικοπής των δαπανών.

γ. Η Ελλάδα στις 8 Μαρτίου 2010, ανταποκρινόμενη στις παραπάνω ενέργειες του Συμβουλίου, υπέβαλε στα κοινοτικά όργανα την πρώτη της Έκθεση, όπου γνωστοποιούσε τα ληφθέντα μέτρα και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του 2010, όπως αυτά είχαν καθοριστεί στο επικαιροποιημένο ΠΣΑ προσθέτοντας μάλιστα και άλλα νέα μέτρα.

Με την ενέργειά της αυτή η ελληνική κυβέρνηση επιδίωξε να φανεί συνεπής και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ότι όφειλε σε σχέση με τις υποχρεώσεις που είχε αναλάβει για την εκτέλεση του εν λόγω ΠΣΑ.

Ειδικότερα στην Έκθεση αυτή ανακοινώθηκαν τα δύο βασικά μέτρα της μείωσης των μισθών στο Δημόσιο Τομέα για το έτος 2010 και της αύξησης του ειδικού φόρου κατανάλωσης για τα καύσιμα.

Γενικά με την Έκθεση αυτή η Ελλάδα στόχευε στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των κοινοτικών οργάνων προς αυτή, που είχε κλονιστεί αισθητά κατά το παρελθόν.

Βέβαια, δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι οι ενέργειες αυτές των ελληνικών αρχών γίνονταν σε κλίμα αγωνίας, υπό το φάσμα της ενδεχόμενης αύξησης των επιτοκίων από τους δανειστές, που πιθανολογούνταν ότι θα συνέβαινε με την αναθεώρηση των προβλέψεων.

- δ. Η Ευρωομάδα (Eurogroup) που συνήλθε στις 15 Μαρτίου 2010 αξιολόγησε προς τη σωστή κατεύθυνση τα μέτρα που ανέφερε η Ελλάδα στην Έκθεση και είχαν ως στόχο τη μείωση του ελλείμματος κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ χαιρέτησε τη λήψη πρόσθετων δημοσιονομικών μέτρων. Επεσήμανε όμως ότι η ελληνική κυβέρνηση θα έπρεπε εκτός από τα δημοσιονομικά να λάβει και διαρθρωτικά μέτρα.

Από τις παραπάνω δηλώσεις προκύπτει ότι τα κοινοτικά όργανα άρχισαν να ανακτούν την εμπιστοσύνη τους προς τις ελληνικές αρχές. Με την αποδοχή των μέτρων που περιλαμβάνονταν στην Έκθεση επιδίωξαν επίσης να αναστρέψουν το κλίμα αβεβαιότητας και δυσπιστίας έναντι της Ελλάδας που είχε δημιουργηθεί στους κύκλους των χρηματαγορών. Κυρίως όμως είχαν ως προτεραιότητα την προστασία του ευρώ από τις επιθέσεις των κερδοσκόπων.

- ε. Το Συμβούλιο στα συμπεράσματα που συνέταξε στις 16 Μαρτίου 2010 εξέφρασε, ως προς την Ελληνική Έκθεση, ανάλογη θέση μ' αυτή της Ευρωομάδας. Ειδικότερα, έκρινε ότι η Ελλάδα συμμορφώνεται πλέον προς τις αποφάσεις του εκτελώντας σταθερά το ΠΣΑ και εξέφρασε την ικανοποίησή του για τη λήψη πρόσθετων μέτρων.

Από τα παραπάνω φαίνονταν ότι όλα τα κοινοτικά όργανα που είναι αρμόδια για την παρακολούθηση και εξέταση της εξέλιξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ενός ΚΜ της Ευρωζώνης έμειναν ικανοποιημένα με την αλλαγή που σημειώθηκε στην πολιτική βούληση των ελληνικών αρχών με στόχο την εκτέλεση των μέτρων που

περιλαμβάνονταν στις αποφάσεις του Συμβουλίου και του επικαιροποιημένου ΠΣΑ. Με δεδομένη τη διαπίστωσή τους αυτή εξέφρασαν τη βούληση να βοηθήσουν πολιτικά την Ελλάδα στην προσπάθειά της για την πιστή εφαρμογή του ΠΣΑ.

Έτσι άρχισε να εκδηλώνεται σταδιακά η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των κοινοτικών οργάνων προς τις ελληνικές αρχές.

3.3 Έκτακτα μέτρα για τη δημοσιονομική στήριξη της Ελλάδας.

Όμως, ούτε η έμπρακτη συμμόρφωση των ελληνικών αρχών προς τις συστάσεις του Συμβουλίου, ούτε και η επικρότηση των ληφθέντων μέτρων από τα κοινοτικά όργανα για τους τρεις πρώτους μήνες του ΠΣΑ περιόδου 2010-2013 στάθηκαν ικανές να αποτρέψουν τις κερδοσκοπικές επιθέσεις των διεθνών χρηματαγορών σε βάρος της Ελλάδας. Αυτές βέβαια δεν είχαν κύριο στόχο τα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας αλλά το ίδιο το ευρώ.

Τα γεγονότα που προηγήθηκαν, με τη θέση της Ελλάδας για τρίτη συνεχή φορά σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος σε συνδυασμό με την καθυστέρηση των άλλων ΚΜ της Ευρωζώνης (με επικεφαλής τη Γερμανία) να εκδηλώσουν έμπρακτα την οικονομική τους αλληλεγγύη, συνετέλεσαν καθοριστικά στη μείωση της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας στις παγκόσμιες χρηματαγορές. Η κατάσταση αυτή μάλιστα είχε τη δυσμενή συνέπεια, η μεν Ελλάδα να δέχεται τις συνεχείς κερδοσκοπικές επιθέσεις των δανειστών της, που πλέον δεν δέχονταν να αγοράσουν τα ελληνικά ομόλογα σύμφωνα με τους όρους της αγοράς αλλά απαιτούσαν εξαιρετικά υψηλά επιτόκια και εξασφαλίσεις, το δε ευρώ να υποστεί αισθητή μείωση. Την κατάσταση αυτή εκμεταλλεύτηκε κυρίως η Γερμανία για να καταστήσει τα προϊόντα της πιο ανταγωνιστικά στις διεθνείς αγορές και να αυξήσει τις εξαγωγές της.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες και με δεδομένες τις συνεχείς επιθέσεις των κερδοσκόπων κατά των ελληνικών ομολόγων και ο εξαναγκασμός αγοράς αυτών με υπέρογκα τοκογλυφικά επιτόκια, πάνω από 6% οδήγησαν στη λήψη έκτακτων μέτρων για τη δημοσιονομική στήριξη της Ελλάδας.

Στα έκτακτα αυτά μέτρα, σύντομη επισκόπηση των οποίων επιχειρείται παρακάτω, συγκαταλέγονται:

- α. Η δημιουργία του Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας
- β. Η συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος με βάση πλέον τα αρ. 126 και 136 ΣΛΕΕ

- γ. Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)
- δ. Η Σύνοδος Κορυφής των ηγετών της Ευρωζώνης της 21^{ης} Ιουλίου 2011.

3.3.1. Δημιουργία του «Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας»

Η Επιτροπή αναγνωρίζοντας ότι η Ελλάδα αντιμετώπιζε δυσκολίες οφειλόμενες σε έκτακτες περιστάσεις, οι οποίες ξέφευγαν του ελέγχου του κράτους κίνησε τη διαδικασία του αρ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην 100 ΣυνΘΕΚ) για τη χρηματοδότηση της χώρας.

Στην κίνηση της διαδικασίας αυτής αντέδρασε η Γερμανία, με τον ισχυρισμό ότι μια τέτοια βοήθεια θα συνιστούσε στην πραγματικότητα «διάσωση» της Ελλάδας, κάτι που απαγορεύεται από το αρ. 125 παρ. 1 ΣΛΕΕ (πρώην 103 ΣυνΘΕΚ).

Καθώς όμως οι επιθέσεις των κερδοσκόπων κλιμακώνονταν και εξελίσσονταν όλο και πιο απειλητικές για τη σταθερότητα του ευρώ στις 25 Μαρτίου 2010 οι αρχηγοί των ΚΜ και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης παρέκαμψαν τις γερμανικές αντιδράσεις και αποφάσισαν την εφαρμογή του αρ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ στην ελληνική περίπτωση με τη δημιουργία ενός μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας, Επρόκειτο για το «Μηχανισμό Δημοσιονομικής Σταθερότητας (ΜΔΣ)». Έτσι εκδήλωσαν τη βούλησή τους να παράσχουν εκτός από πολιτική και οικονομική στήριξη στην Ελλάδα.

α. Νομική φύση και όροι του ΜΔΣ

Ο ΜΔΣ έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί ευρωπαϊκή υπερεθνική λύση, όπως θα επιθυμούσε η Ελλάδα και άλλες χώρες της Ευρωζώνης με παρόμοια προβλήματα (Ιρλανδία, Πορτογαλία).

Κατά την εκπόνηση του ΜΔΣ ελήφθη πρόνοια ώστε να μην παραβιάζεται το αρ. 125 ΣΛΕΕ που προβλέπουν το ανεύθυνο της Ευρωζώνης και άλλες ΚΜ αυτής για υποχρεώσεις που αναλαμβάνει ένα ΚΜ (ρήτρα μη διάσωσης).

Η εφαρμογή μάλιστα του αρ. 122 παρ. 2 στην περίπτωση της Ελλάδας αποτελεί πολιτική επιλογή των ΚΜ, αφού δεν είναι εναρμονισμένη προς τις διατυπωθείσες θέσεις των οργάνων της Ευρωζώνης, ότι η ελληνική κρίση δεν οφείλεται σε έκτακτα και προσωρινά γεγονότα αλλά σε μόνιμες καταστάσεις που συνδέονται με τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι κύριο μέλημα των ΚΜ της Ευρωζώνης ήταν η απρόσκοπτη λειτουργία αυτής και η στήριξη του ευρώ¹⁹.

¹⁹ Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε' Έκδοση ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014, σελ.382

Η ενεργοποίηση του ΜΔΣ υπόκειτο σε αυστηρούς όρους στο πλαίσιο της κοινής στήριξης της ΕΕ και του ΔΝΤ και βασίζονταν σε όρους και προϋποθέσεις παρόμοιες μ' εκείνες που θέτει το ΔΝΤ.

Το ποσό της χρηματοδότησης καθορίστηκε στα 110 δις ευρώ και θα παρέχονταν υπό τη μορφή δανείου, κατά το μεγαλύτερο μέρος (80 δις ευρώ) από τα ΚΜ της ΕΕ και κατά ένα μικρότερο μέρος (30 δις ευρώ) από το ΔΝΤ.

Για την ολοκλήρωση της δανειακής σχέσης η Ελλάδα υποχρεώθηκε να συνάψει δανειακές συμβάσεις σε εθελοντική βάση με τα άλλα ΚΜ της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ.

Οι ειδικοί όροι για την εκταμίευση των δόσεων των δανείων αναλύονταν περαιτέρω στο «Μνημόνιο Συνεννόησης» που συμφωνήθηκε με τις ελληνικές αρχές. Ειδικότερα η εκταμίευση των δόσεων του δανείου θα γίνονταν σταδιακά κατά τη διάρκεια της περιόδου από 3 Μαΐου 2010 έως 31 Μαρτίου 2013, σε δεκατρείς τριμηνιαίες δόσεις ποσού τουλάχιστον 1 δις ευρώ η κάθε μία, υπό αυστηρές προϋποθέσεις και μετά από ομόφωνη απόφαση των ΚΜ με βάση την αξιολόγηση που θα γίνεται κάθε φορά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το ΔΝΤ (Τρόικα).

Η διάρκεια αποπληρωμής του δανείου δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα πέντε έτη από την ημέρα εκταμίευσής τους και η περίοδος χάριτος δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα τρία έτη με δυνατότητα χορήγησης της τελευταίας δόσης τον Απρίλιο του 2013 και ενδεχόμενη λήξη αποπληρωμής το 2021. Το ποσό του δανείου που θα συνεισέφερε κάθε ΚΜ καθορίζονταν με βάση το ποσοστό συμμετοχής του στην ΕΚΤ.

Κατά τα οριζόμενα στο ΜΔΣ το επιτόκιο των επιμέρους διμερών δανειακών συμβάσεων έπρεπε να είναι πολύ υψηλότερο από το μέσο όρο των επιτοκίων δανεισμού των ΚΜ της Ευρωζώνης. Ο όρος αυτός επιβλήθηκε κατ' απαίτηση της Γερμανίας προκειμένου να δημιουργήσει κίνητρα στη δανειολήπτρια χώρα για έγκαιρη επιστροφή στις αγορές δανεισμού. Για την έκδοση του δανείου το ελληνικό δημόσιο κατέβαλε εφάπαξ προμήθεια 0,50% επί της ονομαστικής του αξίας. Οι δε τόκοι του δανείου ήταν αφορολόγητοι. Παρατηρείται ότι με τους όρους αυτούς αυξάνονταν η πραγματική απόδοση του δανείου.

Επισημαίνεται ότι με δεδομένο ότι η δανειακή σύμβαση της Ελλάδας με τα ΚΜ της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ δεν αποτελούν κοινοτικό δίκαιο, οι σχετικές αποφάσεις τόσο για τη σύναψη των επιμέρους δανειακών συμβάσεων όσο και την ενδεχόμενη αύξηση των επιτοκίων έπρεπε να κυρωθούν από όλα τα Κοινοβούλια των ΚΜ της Ευρωζώνης.

β. Ο εφαρμοστικός νόμος 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65)

Η ελληνική κυβέρνηση δεν υπέβαλε αμέσως αίτημα για οικονομική ενίσχυση. Αυτό επισημαίνονταν και στα επίσημα κείμενα του ΜΔΣ, προφανώς με σκοπό την πολιτική κάλυψη των ελληνικών αρχών, καθώς στην όλη διαδικασία του μηχανισμού συμμετείχε το ΔΝΤ, του οποίου η φήμη ήταν παγκοσμίως γνωστή για τα σκληρά μέτρα και τους επαχθείς όρους που επιβάλλει στις δανειολήπτριες, συνήθως οικονομικά αδύναμες χώρες.

Όμως η καθυστέρηση παρέμβασης των οργάνων της Ευρωζώνης μέσω του ΜΔΣ καθώς και η δημοσίευση των αναθεωρημένων εκτιμήσεων της Eurostat, είχαν ως αποτέλεσμα την εκτίναξη στα ύψη των spreads²⁰ των ελληνικών ομολόγων κατά τη διάρκεια του Απριλίου του 2010 και κατ' επέκταση την ανάλογη αύξηση των επιτοκίων δανεισμού.

Με δεδομένη αυτή την κατάσταση η Ελλάδα αναγκάστηκε στις 23 Απριλίου 2010 να ζητήσει επίσημα τη χρηματοδοτική συνδρομή που προέβλεπε ο ΜΔΣ.

Για το σκοπό αυτό μετέβη στην Αθήνα κοινό κλιμάκιο της «Τρόικας» για να συζητήσει δέσμη μέτρων που όφειλε να λάβει η Ελλάδα με στόχο την αποκατάσταση της μικροοικονομικής σταθερότητας και τη διατήρηση μακροπρόθεσμης ανάπτυξης.

Τα μέτρα που αποφασίσθηκαν ενσωματώθηκαν στον εφαρμοστικό ν. 3845/2010 «Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65) που ψηφίσθηκε με απλή πλειοψηφία στις 6 Μαΐου 2010 από το ελληνικό Κοινοβούλιο.

Επισημαίνεται ότι ο υπόψη εφαρμοστικός νόμος όριζε στο άρθρο πρώτο «Μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας» ότι:

«4. Παρέχεται στον Υπουργό Οικονομικών η εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα ΚΜ της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα της προηγούμενης παραγράφου. Τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου, εισάγονται στη Βουλή για κύρωση».

²⁰ Spreads είναι η διαφορά της αξίας των ελληνικών ομολόγων στις διεθνείς χρηματαγορές έναντι των γερμανικών ομολόγων που αποτελούν τη βάση αναφοράς.

Με την παρ.9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010 (ΦΕΚ Α' 67) ορίστηκε ότι:

«9. Στο τέλος της παραγράφου 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α') αντί της λέξης «κύρωση» τίθενται οι λέξεις «συζήτηση και ενημέρωση. Ισχύουν και εκτελούνται από της υπογραφής τους».

Με τον τρόπο αυτό παρασχέθηκε στον Υποικ η εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το ελληνικό δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα ΚΜ της Ευρωζώνης, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα του ΜΔΣ. Τα εν λόγω μνημόνια, συμφωνίες ή συμβάσεις εισάγονται στη Βουλή όχι για κύρωση αλλά απλώς για συζήτηση και ενημέρωση. Ουσιαστικά, εξουσιοδοτείτο ο Υποικ να συνάπτει τη μόνη δεσμευτική, από πλευράς διεθνούς και συνταγματικού δικαίου σύμβαση με την «Τρόικα» χωρίς κύρωση από τη Βουλή²¹.

Επανερχόμενοι, στο ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65) προσαρτήθηκαν δύο (2) Μνημόνια που είχαν συμφωνηθεί μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και της «Τρόικας», το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής».

Τα δύο αυτά Μνημόνια μαζί με τις δανειακές συμβάσεις που υπέγραψε στη συνέχεια η Ελλάδα με τα ΚΜ της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ επικράτησε να αποκαλούνται απλώς Μνημόνιο.

Επακολούθησε ευρεία συζήτηση μεταξύ του επιστημονικού και πολιτικού κόσμου της χώρας σχετικά με τη συνταγματική υπόσταση του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65) καθώς και των δανειακών συμβάσεων που συνομολογήθηκαν²² στο πλαίσιο αυτού.

Κατά μία άποψη ο εν λόγω νόμος αντίκειται προς τις διατάξεις του αρ. 28 παρ. 2 Σ καθώς είναι κυρωτικός διεθνούς σύμβασης που θα έπρεπε να ψηφισθεί με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών της Βουλής (Κ. Κασσιμάτης).

Κατά άλλη άποψη τα δύο Μνημόνια αποτελούν έναν εκ των προτέρων καθορισμό της κοινωνικής, οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας, χωρίς να ανακύπτει νομική δέσμευση και περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας κατά την έννοια του αρ. 28 παρ. 3 Σ. Άλλωστε οι απαιτούμενες για την εφαρμογή των μνημονίων νομοθετικές ρυθμίσεις αποφασίζονται από τα αρμόδια ελληνικά όργανα, με αποτέλεσμα να μην

²¹ Δήμητρα Δ. Καββαδά - Μιχαήλ Χ. Οικονόμου: «Οικονομική κρίση: μία νέα θεώρηση του ρόλου του Κράτους και του οικονομικού Συντάγματος;», παρ.7, Περιοδικό «ΘΕΩΡΙΑ & ΠΡΑΞΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ», Τεύχος 10-11/2011, Οκτώβριος-Νοέμβριος

²² Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε' Έκδοση ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014, σελ.385

παρέχεται αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών κατά το αρ. 28 παρ. 3 Σ (Κ. Χρυσόγονος).

γ. Σύναψη των συμβάσεων δανειακής διευκόλυνσης

Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο ΜΔΣ και τον εφαρμοστικό νόμο η Ελλάδα στις 8 Μαΐου 2010 συνήψε τις συμβάσεις δανειακής διευκόλυνσης με τα ΚΜ της Ευρωζώνης που τα αντιπροσώπευε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πλην της Γερμανίας που την αντιπροσώπευε η γερμανική Κεντρική Τράπεζα KfW.

Την επομένη, στις 9 Μαΐου 2010 το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε τη συμφωνία SBA (Stand by Agreement) για το δανεισμό προς την Ελλάδα.

Οι ανωτέρω συμβάσεις περιλαμβάνουν τους όρους δανεισμού. Οι υποχρεώσεις κάθε δανειστή είναι ατομικές, υπό την έννοια ότι η αδυναμία του ενός να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τη σύμβαση δεν επηρεάζει τις υποχρεώσεις οποιουδήποτε άλλου δανειστή. Οι διατάξεις των συμβάσεων ερμηνεύονται κατά το αγγλικό δίκαιο και οποιαδήποτε διένεξη μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών υπάγεται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).

3.3.2.Συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος με βάση τα αρ. 126 παρ. 9 και 136

ΣΛΕΕ

Σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας δημιουργίας του ΜΔΣ και τη σύναψη της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης η Ελλάδα τελούσε σε κατάσταση δημοσιονομικής εποπτείας με βάση τις διατάξεις αρ. 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ και την Απόφαση 2009/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Απριλίου 2009.

Η Επιτροπή αμέσως μετά την αίτηση της Ελλάδας για χρηματοδοτική συνδρομή στις 4 Μαΐου 2010 με βάση τις διατάξεις των αρ. 126 παρ. 9 και 136 ΣΛΕΕ, εξέδωσε νεώτερη Σύσταση προς το Συμβούλιο προκειμένου αυτό να αποφασίσει την ενίσχυση και την εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας και να ειδοποιήσει την Ελλάδα να λάβει μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την έξοδό της από την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος.

Η Επιτροπή στην εν λόγω Σύσταση κατ' αρχήν έκρινε ότι οι αναπτυξιακές προβλέψεις της Ελλάδας που είχαν περιληφθεί στο Μνημόνιο ήταν αδύνατο να πραγματοποιηθούν, καθώς αναμένονταν περαιτέρω μείωση του ΑΕΠ και ότι θα έπρεπε να ληφθούν δραστικότερα μέτρα για το 2010. Η κρίση της αυτή σε συνδυασμό με τη

δημοσίευση των αναθεωρημένων στοιχείων της Eurostat είχε ως αποτέλεσμα την περαιτέρω μείωση της αξιοπιστίας της Ελλάδας στις χρηματοπιστωτικές αγορές και τη ραγδαία άνοδο των spreads.

Ωστόσο, η Επιτροπή ενέμεινε στη θέση ότι οι εξελίξεις αυτές οφείλονταν σε απρόβλεπτες και αντίξοες οικονομικές συνθήκες με δυσμενείς επιδράσεις στα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας κατά την έννοια των αναθεωρημένων ΣΣΑ.

Από τη θέση αυτή της Επιτροπής φάνηκε η πολιτική βούληση των κοινοτικών οργάνων να παρατείνουν ακόμα περισσότερο το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο η Ελλάδα όφειλε να συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του Συμβουλίου κατά το αρ. 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ και να εφαρμοστούν τα μέτρα που είχαν ληφθεί με το Μηχανισμό Στήριξης.

Η πιο πάνω Σύσταση της Επιτροπής περιέλαβε όλα τα μέτρα που προβλέπει ο Μηχανισμός Στήριξης καθώς και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους. Τα μέτρα αυτά αφορούσαν την εισοδηματική, φορολογική, κοινωνική πολιτική καθώς και τα μέτρα που όφειλε να λάβει η Ελλάδα για τη μείωση του ελλείμματος. Τέτοια μέτρα ήταν πχ η μείωση των μισθών στο Δημόσιο Τομέα και των συντάξεων, η μείωση και κατάργηση των επιδομάτων, των δώρων κλπ.

Το Συμβούλιο, με βάση τη Σύσταση της Επιτροπής στις 8 Ιουνίου 2010 εξέδωσε την υπ' αριθ. 2010/320 Απόφαση προκειμένου να ενισχύσει τη δημοσιονομική εποπτεία και να ειδοποιήσει την Ελλάδα να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος. Η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με το 126 παρ. 9 σε συνδυασμό με το αρ. 136 ΣΛΕΕ.

Με την εν λόγω Απόφαση το Συμβούλιο υιοθέτησε πλήρως την προαναφερόμενη Σύσταση της Επιτροπής. Έκρινε δηλαδή ότι απρόβλεπτα και αντίξοα οικονομικά γεγονότα είχαν δυσμενείς επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά, τα οποία δικαιολογούσαν την έκδοση αναθεωρημένων συστάσεων.

Εξυπακούεται βέβαια ότι το κράτος έχει ήδη αναλάβει αποτελεσματική δράση με βάση προηγούμενη ειδοποίηση του Συμβουλίου, γεγονός που συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας.

Στο σημείο αυτό σημειώνεται ότι το Συμβούλιο, κατ' αρχήν δεν έχει εξουσία να καθορίσει και να επιβάλει λεπτομερώς τα μέτρα που όφειλε να λάβει το κράτος για τη διόρθωση του ελλείμματός του. Ωστόσο με την Απόφασή του επέλεξε μέτρα, τα συγκεκριμένα που ήδη περιλαμβάνονταν στο Μνημόνιο και δεν προβλέπονταν για

πρώτη φορά από το Συμβούλιο, αλλά είχαν ήδη ανακοινωθεί από το ενδιαφερόμενο κράτος.

3.3.3. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015

Η Eurostat, στο πλαίσιο του διαρκούς ελέγχου των δημοσιονομικών στοιχείων των ΠΣΑ ανακοίνωσε στις 15 Νοεμβρίου 2010 τα οριστικά στοιχεία για την περίοδο 2006-2009, χωρίς επιφυλάξεις πλέον για τα δημοσιονομικά δεδομένα της Ελλάδας. Σύμφωνα με τα αναθεωρημένα στοιχεία για το έτος 2009 το έλλειμμα έφθανε το 15,4% και το χρέος 126,8%. Για το έτος 2010 το έλλειμμα εκτιμήθηκε στο 9,4% και το χρέος στο 144%. Εντωμεταξύ οι οίκοι αξιολόγησης εξακολουθούσαν να μειώνουν την πιστοληπτική κατάσταση της Ελλάδας, με αποτέλεσμα την περαιτέρω αύξηση των spreads.

Υπό αυτές τις αντίξοες συνθήκες ξεκίνησε η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής κατά τη διάρκεια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου 2011-2014. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής ψηφίστηκε ο προϋπολογισμός του 2011 προσαρμοσμένος στα προβλεπόμενα από το Μνημόνιο.

Στο μεταξύ από τους περιοδικούς τριμηνιαίους ελέγχους που ενεργούσε στις αρχές του 2011 η «Τρόικα» στην εξέλιξη των δημοσίων οικονομικών της Ελλάδας, από το αποτέλεσμα των οποίων θα εξαρτιόταν η εκταμίευση κάθε δόσης προέκυψαν μεγάλες καθυστερήσεις και παραλείψεις της ελληνικής κυβέρνησης κατά την εκτέλεση των όρων του Μνημονίου, που επιδείνωσαν ακόμα περισσότερο την αξιοπιστία της χώρας και ενίσχυσαν την αβεβαιότητα. Ειδικότερα, όπως προέκυψε από τους ελέγχους, με εξαίρεση τη μείωση των μισθών στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα και των συντάξεων που αποτελούσαν την εύκολη λύση, οι παραλήψεις αφορούσαν κυρίως τους τομείς των αποκρατικοποιήσεων, της είσπραξης των φορολογικών εσόδων μέσω της πάταξης της φοροδιαφυγής και γενικότερα τις διαρθρωτικές αλλαγές στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα. Οι εξελίξεις αυτές σε συνδυασμό με τη συνέχιση της αρνητικής πορείας της ανάπτυξης και του ανταγωνισμού δεν ήταν καθόλου ενθαρρυντικές για την υλοποίηση των στόχων του ΠΣΑ 2011-2013.

Η κατάσταση αυτή όπως ήταν αναμενόμενο είχε δυσμενή αντίκτυπο στις διεθνείς χρηματαγορές με αποτέλεσμα την περαιτέρω αύξηση των spreads των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου. Σύμφωνα δε με τα διεθνή ΜΜΕ και τις εκτιμήσεις των οίκων

αξιολόγησης, η κατάσταση αυτή δεν ήταν αναστρέψιμη και θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε χρεωκοπία της Ελλάδας.

Όπως ήταν αναμενόμενο η εξέλιξη αυτή ενέτεινε την ανησυχία των κοινοτικών οργάνων καθώς διαγράφονταν πλέον ο κίνδυνος η κρίση να επεκταθεί και σε άλλα ΚΜ της Ευρωζώνης, ιδίως την Ισπανία, Ιρλανδία και Πορτογαλία, απειλώντας τη βιωσιμότητα του ευρώ. Για την αποφυγή αυτού του κινδύνου με κοινή απόφαση της «Τρόικας» και της ελληνικής κυβέρνησης αποφασίσθηκε ένα νέο πρόγραμμα διάσωσης, το «Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», το αποκαλούμενο «Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα». Αυτό περιέλαβε ακόμα αυστηρότερα μέτρα λιτότητας σε σχέση με το αρχικό Μνημόνιο κυρίως στο φορολογικό τομέα προκαλώντας τις έντονες αντιδράσεις του ελληνικού λαού, της αντιπολίτευσης, ακόμη και μέρους της κυβερνητικής ομάδας.

Ωστόσο με την άσκηση πιέσεων και απειλών της «Τρόικας» προς την ελληνική κυβέρνηση και κυρίως με δηλώσεις των οργάνων της Ευρωζώνης, ότι σε περίπτωση μη εγκρίσεως του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος δεν επρόκειτο να εκταμιευθεί η (πέμπτη τότε) δόση του δανείου, με αποτέλεσμα η ελληνική κυβέρνηση να μη μπορέσει να καταβάλει μισθούς και συντάξεις από τις 15 Ιουνίου 2011 και μετά, παρά τις έντονες αντιδράσεις των «αγανακτισμένων πολιτών» που κατέβηκαν και εγκαταστάθηκαν τις πλατείες των πόλεων, το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» εγκρίθηκε από την ελληνική Βουλή με το ν. 3985/2011 (ΦΕΚ Α' 151).

3.3.4. Νέο Πρόγραμμα Στήριξης

Όπως προέκυπτε από τους περιοδικούς ελέγχους της «Τρόικας» αλλά και από τους οίκους αξιολόγησης, η κρίση χρέους της Ελλάδας αντί να περιορίζεται, συνεχώς επιδεινώνονταν. Η εξέλιξη αυτή αύξησε το κλίμα ανησυχίας στους κόλπους της Ευρωζώνης και του ΔΝΤ και άρχισε πλέον να καλλιεργείται η ιδέα ότι το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας δεν ήταν αναστρέψιμο παρά μόνο με την προσφυγή στην αναδιάρθρωση του χρέους.

Την άποψη αυτή διατύπωσαν επιφανείς οικονομολόγοι, οι οποίοι μάλιστα προέβλεπαν ότι η αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους ήταν πλέον ζήτημα χρόνου και πίστευαν ότι η ενδεδειγμένη, στη συνέχεια, λύση ήταν η εγκατάλειψη του ευρώ και η επιστροφή της Ελλάδας σε εθνικό νόμισμα.

Η κατάσταση αυτή θορύβησε ιδιαίτερα τους ηγέτες της Ευρωζώνης, οι οποίοι συνήλθαν σε Σύνοδο Κορυφής στις Βρυξέλλες στις 21 Ιουλίου 2011, προκειμένου να αποφασίσουν μια λύση που θα απέτρεπε την ενδεχόμενη χρεωκοπία της Ελλάδας αλλά και την αποσταθεροποίηση του ευρώ. Στη Σύνοδο αυτή μετείχε το ΔΝΤ, όχι όμως η Ελλάδα, καθώς από το Φεβρουάριο του 2010 τελούσε σε κατάσταση αυξημένης επιτήρησης. Κατά την υπόψη Σύνοδο αποφασίστηκαν τα εξής:

✓ Ένα νέο πακέτο στήριξης συνολικού ποσού 158,6 δις ευρώ για την κάλυψη των δανειακών αναγκών της Ελλάδας μέχρι το τέλος του 2014. Από το ποσό αυτό τα 109 δις ευρώ θα προέρχονταν από τα ΚΜ της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ. Στο ποσό αυτό περιλαμβάνονται και τα 49 δις ευρώ που αποτελούσαν το υπόλοιπο από το πρώτο πακέτο της δανειακής σύμβασης των 110 δις ευρώ (Μνημόνιο 6-8/5/2010) που δεν είχαν ακόμα εκταμιευθεί. Στο νέο πακέτο περιλαμβάνονταν και η συνεισφορά των ιδιωτών επενδυτών κατόχων ελληνικών ομολόγων (πιστωτικά ιδρύματα, ασφαλιστικά ταμεία κλπ) που εκτιμάτο στα 37 δις ευρώ. Επιπλέον προβλέπονταν ένα πακέτο επαναγοράς του χρέους που υπολογίζονταν ότι θα συνεισέφερε άλλα 12,6 δις ευρώ. Η συμμετοχή των ιδιωτών θα ήταν προαιρετική και το μέτρο αυτό ήταν έκτακτης ανάγκης, αποφασίστηκε δε ειδικά και μόνο για την Ελλάδα. Το ποσό συμμετοχής της Ευρωζώνης (109 δις ευρώ) θα εκταμιεύονταν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας²³ (ΕΤΧΣ).

Το επιτόκιο των δανείων προς την Ελλάδα θα ήταν κυμαινόμενο, υπολογιζόμενο περίπου στο 3,5%. Η περίοδος αποπληρωμής διπλασιάστηκε στα 15 έτη και κατ' ανώτατο όριο 30 έτη, με περίοδο χάρητος 10 ετών κατά τη διάρκεια των οποίων η Ελλάδα δεν θα κατέβαλε τόκους δανείου.

Με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο νέο δάνειο, όπου εκτιμήθηκε ότι θα ανέρχονταν στο 90%, οι ανάγκες αποπληρωμής της Ελλάδας μειώνονταν κατά 135 δις ευρώ.

Μια από τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκταμίευση δόσεων από το νέο δάνειο ήταν η Ελλάδα να εφαρμόζει τα μέτρα που προβλέπονταν στο ΜΠΔΣ.

²³ Το EFSF συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2010/407 του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαΐου 2010, που αποτελεί κοινοτικό δίκαιο, αμέσως εφαρμογής από τα ΚΜ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδρύθηκε από τα ΚΜ της Ευρωζώνης ως εταιρεία περιορισμένης ευθύνης, με βάση το δίκαιο του Λουξεμβούργου, όπου και εδρεύει. Λειτουργεί δε ως εξής: σε πρώτο στάδιο δανείζεται από τις χρηματαγορές με προνομιακό επιτόκιο και στη συνέχεια δανείζει τα ΚΜ της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Από το EFSF εκταμιεύθηκε ολόκληρο το δάνειο της Ιρλανδίας και Πορτογαλίας.

Οι καθυστερήσεις όμως της ελληνικής κυβέρνησης να προβεί στις προγραμματισμένες διαρθρωτικές αλλαγές του Δημόσιου Τομέα και να μειώσει το έλλειμμα, συνεχίζονταν. Έτσι η «Τρόικα» το Σεπτέμβριο του 2011 ζήτησε την επιβολή πρόσθετων αυστηρότερων μέτρων, πριν ακόμα εφαρμοστούν τα μέτρα του ΜΠΔΣ.

Όπως ήταν φυσικό η εξαγγελία των νέων μέτρων αναζωπύρωσε την αναστάτωση της ελληνικής κοινωνίας, που ο δείκτης ευημερίας της είχε υποβαθμιστεί ήδη με την εφαρμογή του αρχικού Μνημονίου. Η εμμονή δε της «Τρόικας», της Γαλλίας και της Γερμανίας στην απαρέγκλιτη εφαρμογή των μέτρων πυροδότησε για μια ακόμα φορά τα σενάρια μερικής ή ολικής χρεωκοπίας της Ελλάδας. Έτσι μειώθηκε ακόμα περισσότερο η εμπιστοσύνη των χρηματαγορών στο ελληνικό δημόσιο.

Μετά από αλλεπάλληλες συσκέψεις και επαφές της ελληνικής κυβέρνησης με την «Τρόικα» και το ΔΝΤ και ύστερα από παρέμβαση της αμερικανικής κυβέρνησης δόθηκε μια ακόμα ευκαιρία στην Ελλάδα.

Θα χορηγούνταν το δάνειο μέσω του EFSF, με τον όρο ότι η «Τρόικα» θα αξιολογούσε ότι πράγματι εφαρμόστηκαν τα μέτρα του ΜΠΔΣ καθώς και τα πρόσθετα μέτρα που αποφασίστηκαν αργότερα. Παράλληλα θα κουρευόνταν το ελληνικό χρέος μέχρι 50%.

Έτσι με τον εφαρμοστικό ν.4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28) εγκρίθηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο τα νέα μέτρα, που ξεκίνησαν να εφαρμόζονται ήδη από το 2011. Ο υπόψη νόμος έμεινε γνωστός ως το δεύτερο Μνημόνιο.

Πάντως αυτό που πρέπει να τονισθεί είναι ότι η παράμετρος που δεν υπολογίστηκε κατά την επιλογή των εφαρμοστέων μέτρων ήταν ο μη αναπτυξιακός τους χαρακτήρας. Χωρίς ανάπτυξη δεν είναι δυνατόν να αυξηθεί η φορολογητέα ύλη και κατ' ακολουθία τα φορολογικά έσοδα. Αντίθετα τα μέτρα συνέβαλαν καθοριστικά στην περαιτέρω ύφεση της ήδη χειμαζόμενης ελληνικής οικονομίας, με τη συνεχιζόμενη μείωση του ΑΕΠ και αύξηση της ανεργίας.

Επομένως το διακύβευμα που τέθηκε, τόσο σε επίπεδο ελληνικών κυβερνήσεων όσο και σε επίπεδο οργάνων της Ευρωζώνης, ήδη από το 2009, συνεχίστηκε καθ' όλο το κρίσιμο χρονικό διάστημα 2010-2011 οπότε συνομολογήθηκε το Μνημόνιο, το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» και τα λοιπά μέτρα και προβάλλει αμείλικτο στις μέρες μας, είναι πως θα διακοπεί ο φαύλος κύκλος μεταξύ των εφαρμοζομένων υφεσιακών μέτρων και της ανάπτυξης.

4. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Η έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση, που περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα και στην οποία βρίσκεται η Ελλάδα από το έτος 2009, κατέδειξε ως ελλειμματική την οργάνωση του δημοσιολογιστικού της συστήματος και έθεσε επιτακτικό την ανάγκη αναπροσαρμογής του στις νέες συνθήκες. Άλλωστε, ο μηχανισμός που επιστρατεύτηκε για την αντιμετώπιση των ταμειακών αδιεξόδων περιέλαβε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία του, μεταξύ άλλων, τον εκσυγχρονισμό του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος.

Παράλληλα, σειρά ρυθμίσεων που είτε ήδη ίσχυαν σε πολλά ΚΜ της ΕΕ, είτε προβλέπονταν από το Δημοσιονομικό Κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997 αναζητούσαν δυναμικά τη θέσπισή τους στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα προκειμένου να επιτευχθεί η εναρμόνισή του με τα ισχύοντα στην Ευρωζώνη.

Το πρώτο στάδιο εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού συστήματος επιχειρήθηκε με την κατάρτιση του ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α' 141) που αναδιοργάνωσε τη σχετική νομοθεσία κατά τροποποίηση του παρωχημένου πλέον, παλαιού Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 2362/1995).

Ακολούθησε η κατάρτιση του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 143) που, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα και ισχύει, αναθέωρησε εκ βάθρων και εκσυγχρόνισε το θεσμικό πλαίσιο περί δημοσίου λογιστικού, ώστε να εναρμονίζεται με όσα ισχύουν στην Ευρωζώνη.

Με τον τρόπο αυτό²⁴, εισήχθησαν στην εθνική δημοσιολογιστική νομοθεσία καινοτόμες διαδικασίες ως προς τον προϋπολογισμό, νέα δημοσιονομικά εργαλεία και αρχές για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διαχείρισης, ενώ επαναπροσδιορίστηκαν και αναβαθμίστηκαν αναλόγως οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ.

Στην παρούσα ενότητα παρατίθενται οι αρμοδιότητες του θεσμού όπως διαδοχικά αναβαθμίστηκαν και στη συνέχεια επαναπροσδιορίστηκαν/προσαρμόστηκαν στα αρ. 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ με τους δύο ως άνω νόμους.

²⁴ Κουγέας Β. «Οι αρχές του προϋπολογισμού και η θέσπιση αρχών δημόσιας διαχείρισης υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου», Τιμητικός Τόμος για τον Καθ. Π. Κανελλόπουλο, Παν/μιο Πειραιώς, σελ.310.

4.1 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με τον ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α΄ 247) όπως οι διατάξεις του τροποποιήθηκαν και αντικαταστάθηκαν με αυτές του ν 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α΄ 141)

- α. Με το ν 3871/2010 (ΦΕΚ Α΄ 141) επιδιώχθηκε²⁵, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού, της στοχευμένης ανακατανομής και του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, η υλοποίηση της πρώτης ουσιαστικής μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος. Οι λόγοι που την επέβαλαν προέρχονται κυρίως από την ανάγκη της συγκράτησης των δημόσιων δαπανών, της ορθολογικότερης κατανομής τους και της αποκατάστασης της αξιοπιστίας του προϋπολογισμού της χώρας. Σημαντικός λόγος και αίτημα, αποτέλεσε και η σύγκλιση της χώρας μας με τις «καλές πρακτικές» των ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, στη διαχείριση των δημόσιων πόρων και της ποιοτικής αναβάθμισης του δημοσίου.
- β. Ως προς τον ΥπΟικ στόχευε στην διεύρυνση της δημοσιονομικής του εξουσίας ενδυναμώνοντας το ρόλο του με ευθύνη και εποπτεία στη δημοσιονομική διαχείριση της Γενικής Κυβέρνησης. Θέσπιζε νέες διαχειριστικές αρμοδιότητες του θεσμού και του παρείχε την εξουσιοδότηση να ορίζει δημοσιονομικούς κανόνες σε χρόνο που θα κρίνει ότι είναι απαραίτητη η λειτουργία τους για τη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας.

Αναλυτικότερα, διεύρυνε προς τη Γενική Κυβέρνηση τη δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί μέχρι την έκδοσή του. Έτσι ο θεσμός κατέστη αρμόδιος και για την:

- 1) Άσκηση της εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών και των δημοσιονομικών εκθέσεων και απολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- 2) Υποβολή κάθε έτος στη Βουλή του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).
- 3) Ενοποίηση των προτάσεων του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού και των ετήσιων προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης στη Βουλή, μαζί με το επικαιροποιημένο ΜΠΔΣ.

Επίσης προέβλεπε ότι ο ΥπΟικ έχει τη δημοσιονομική εξουσία να υπογράφει εκ μέρους της Κυβέρνησης όλες τις δανειακές συμβάσεις για τη χρηματοδότηση του Κρατικού Προϋπολογισμού και κανένα κρατικό δάνειο δεν είναι έγκυρο χωρίς την υπογραφή του.

²⁵ Η από 30-6-2010 Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

Γενικότερα, για την εξυπηρέτηση της διαφάνειας και της δημοκρατίας αποτύπωνε με σαφήνεια το ρόλο και την υπευθυνότητα του ΥπΟικ.

γ. Ειδικότερα όριζε:

Στο Άρθρο 3 ότι:

«Το άρθρο 2 του ν. 2362/1995 αντικαθίσταται ως εξής:

Άρθρο 2 Υπουργός Οικονομικών

Ο Υπουργός Οικονομικών έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα άσκησης της γενικής διοίκησης των δημόσιων οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και του συντονισμού και της εποπτείας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Ειδικότερα, ο Υπουργός Οικονομικών έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- 1. Υποβάλλει κάθε οικονομικό έτος στη Βουλή το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και τυχόν επικαιροποίησή του.*
- 2. Υποβάλλει κάθε οικονομικό έτος στη Βουλή προσχέδιο και σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και τον Απολογισμό, Ισολογισμό και λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις.*
- 3. Εποπτεύει την κατάρτιση και εκτέλεση των ετήσιων προϋπολογισμών και την κατάρτιση των δημοσιονομικών εκθέσεων απολογισμού των φορέων που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση.*
- 4. Συναρτά τις προτάσεις του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και των ετήσιων προϋπολογισμών για τη λοιπή Γενική Κυβέρνηση και τις υποβάλλει στη Βουλή.*
- 5. Υποβάλλει έκθεση στη Βουλή για τις δημοσιονομικές εξελίξεις της Γενικής Κυβέρνησης, την οποία και αναρτά στο διαδίκτυο.*
- 6. Υπογράφει για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου δανειακές συμβάσεις, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού των εφαρμοστέων όρων και προϋποθέσεων, καταρτίζει τη στρατηγική διαχείρισης του δημόσιου χρέους, εγκρίνει προτάσεις για την έκδοση εγγυήσεων και άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου.*
- 7. Ασκει εποπτεία και έλεγχο στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν²⁶.*

²⁶ Η παρ. 7 αντικαταστάθηκε ως άνω με το αρ. 45 παρ. 1 του ν. 3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66)

8. Καθορίζει τα πρότυπα, τους κανονισμούς και τις διαδικασίες που διέπουν την οικονομική διαχείριση του δημόσιου τομέα και

9. Έχει την ευθύνη για την ορθότητα και ακρίβεια των πληροφοριών και στοιχείων όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών και απολογιστικών εκθέσεων της Γενικής Κυβέρνησης, από κοινού με τους συναρμόδιους υπουργούς και τους επικεφαλής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης»

- δ. Με βάση τις παραπάνω διατάξεις²⁷ επαναπροσδιορίζεται η δημοσιονομική εξουσία του Υπουργού Οικονομικών και διευρύνεται προς ολόκληρη τη Γενική Κυβέρνηση²⁸. Ο Υπουργός Οικονομικών έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα άσκησης της γενικής διοίκησης των δημόσιων οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης²⁹, καθώς και του συντονισμού, εποπτείας και ρύθμισης της διαχείρισης των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Στη δημοσιονομική του εξουσία ανήκουν οι αρμοδιότητες:

- 1) Της υποβολής κάθε οικονομικό έτος στη Βουλή του προσχεδίου και σχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού³⁰, του Απολογισμού, του Ισολογισμού των λοιπών χρηματοοικονομικών καταστάσεων, καθώς και το ΜΠΔΣ και της τυχόν επικαιροποίησή του
- 2) Της εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης των ετήσιων προϋπολογισμών
- 3) Της κατάρτισης των δημοσιονομικών εκθέσεων και απολογισμών των φορέων που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση
- 4) Της συνάρτησης με τις προτάσεις του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και αυτές των ετήσιων προϋπολογισμών της λοιπής Γενικής Κυβέρνησης και υποβολής τους στη Βουλή
- 5) Της υποβολής έκθεσης στη Βουλή για τις δημοσιονομικές εξελίξεις της Γενικής Κυβέρνησης, την οποία αναρτά και στο διαδίκτυο
- 6) Του καθορισμού των προτύπων, και των διαδικασιών που διέπουν την οικονομική διαχείριση του Δημόσιου Τομέα και έχει την ευθύνη για την ορθότητα και ακρίβεια των πληροφοριών όλων των εκθέσεων επί των προϋπολογισμών.

- ε. Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής(ΜΠΔΣ). Αξίζει να σημειωθεί ότι αποτελεί ένα από τους θεσμούς της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης

²⁷ Η από 30-6-2010 Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

²⁸ Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

²⁹ Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και τους ΟΚΑ.

³⁰ Κρατικός Προϋπολογισμός: είναι ο προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης.

που εισήχθη στην εθνική δημοσιολογιστική νομοθεσία με τα αρ. 6Α, 6Β, 6Γ και 6Δ του ν. 3871/2010³¹.

Περιέχει τους μεσοπρόθεσμους στόχους της Γενικής Κυβέρνησης και των επιμέρους φορέων της. Οι στόχοι πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, χρονικά προσδιορισμένοι και περιεκτικοί. Καταρτίζονται στην ίδια λογική βάση μ' αυτή του κρατικού προϋπολογισμού.

Περιέχει την περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών εξελίξεων και προοπτικών, στις οποίες περιλαμβάνονται τα αποτελέσματα των δύο προηγούμενων ετών και προβλέψεις για το τρέχον έτος, το έτος του προϋπολογισμού και τα τρία επόμενα έτη.

Περιέχει σύγκριση των κατανομών και αποτελεσμάτων για το τρέχον έτος κατά τα προηγούμενα δύο οικονομικά έτη καθώς και πρόβλεψη των εσόδων και εξόδων του ελλείμματος και του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης χωρίς να ληφθούν υπόψη τα κύρια μέτρα πολιτικής που προγραμματίζει η κυβέρνηση στον ετήσιο προϋπολογισμό.

Το ΜΠΔΣ συντάσσεται από το ΓΛΚ υπό την καθοδήγηση και εποπτεία του ΥπΟικ που το υποβάλλει για έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο μέχρι την 15^η Απριλίου κάθε έτους.

Μπορεί να επικαιροποιείται εφόσον από την ψήφισή του και μέχρι την κατάρτιση και κατάθεση του κρατικού προϋπολογισμού έχουν μεταβληθεί ουσιωδώς στοιχεία εκτιμήσεων και προβλέψεων. Ο ΥπΟικ υποβάλλει το επικαιροποιημένο ΜΠΔΣ μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου στη Βουλή, που ψηφίζει εντός δέκα ημερών από την κατάθεσή του.

Ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός και οι προσαρμοσμένοι σ' αυτόν προϋπολογισμοί άλλων φορέων, ο κοινωνικός προϋπολογισμός, ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ καθώς και κάθε άλλος προϋπολογισμός που αποτελεί μέρος του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζονται, εγκρίνονται και εκτελούνται σε απόλυτη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς στόχους και προβλέψεις του ΜΠΔΣ.

Ο νέος για την Ελλάδα θεσμός του ΜΠΔΣ καταρτίζεται για την παρακολούθηση των δημοσιονομικών μεγεθών σε πολυετή ορίζοντα, χωρίς όμως να εγκαταλείπεται η αρχή του ενιαίου του κρατικού προϋπολογισμού. Ο σεβασμός των δημοσιονομικών αυτών δεσμεύσεων για περισσότερα έτη στην ουσία είναι προϊόν πολιτικής βούλησης που κατοχυρώνει νομικά δεσμευτικούς κανόνες και συμβάλλει στην τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε επίπεδο διακυβέρνησης³².

³¹ Άρθρο 40-48 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143)

³² Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε' Έκδοση ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014, σελ.239-241.

στ. Συνοψίζοντας, με το αρ. 3 του ν. 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141) επαναπροσδιορίστηκε η **δημοσιονομική εξουσία** του ΥπΟικ που προβλέπονταν στο αρ. 2 του ν. 2362/1995 και διευρύνθηκε προς ολόκληρη τη Γενική Κυβέρνηση με το συντονισμό, εποπτεία και ρύθμιση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Στην κατά τα ως άνω δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλαμβάνονται επιπλέον και οι ακόλουθες **αρμοδιότητες**:

- 1) Υποβολή κάθε οικονομικό έτος στη Βουλή του ΜΠΔΣ και της τυχόν επικαιροποίησής του
- 2) Εποπτεία της κατάρτισης και εκτέλεσης των ετήσιων προϋπολογισμών και της κατάρτισης των δημοσιονομικών εκθέσεων απολογισμού των φορέων που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση
- 3) Συνάρτηση των προτάσεων του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και των ετήσιων προϋπολογισμών για τη λοιπή Γενική Κυβέρνηση και της υποβολής τους στη Βουλή
- 4) Υποβολή έκθεσης στη Βουλή για τις δημοσιονομικές εξελίξεις της Γενικής Κυβέρνησης, και της ανάρτησης της έκθεσης στο διαδίκτυο
- 5) Υπογραφή για λογαριασμό του ελληνικού δημοσίου δανειακών συμβάσεων, περιλαμβανομένων του προσδιορισμού των εφαρμοστέων όρων και προϋποθέσεων, της κατάρτισης της στρατηγικής διαχείρισης του δημόσιου χρέους και της έγκρισης προτάσεων για την έκδοση εγγυήσεων και άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του ελληνικού δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού
- 6) Καθορισμός των προτύπων, και των διαδικασιών που διέπουν την οικονομική διαχείριση του Δημόσιου Τομέα
- 7) Ευθύνη για την ορθότητα και ακρίβεια των πληροφοριών και στοιχείων όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών και απολογιστικών εκθέσεων της Γενικής Κυβέρνησης, από κοινού με τους συναρμόδιους υπουργούς και τους επικεφαλής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

4.2 Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών σύμφωνα με το νέο Κ.Δ.Λ, ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό» (ΦΕΚ Α' 143)

α. Ο ως άνω νόμος³³ αποτέλεσε αφενός υποχρέωση της κυβέρνησης ως προς τη διάσταση ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο της Κοινοτικής Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, με παράλληλη εξειδίκευση διατάξεων που προβλέπονταν από Κοινοτικούς Κανονισμούς και αφετέρου ένα ακόμα στάδιο εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού πλαισίου της χώρας και εναρμόνισής του με τις βέλτιστες ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές.

Ο ν. 2362/1995, με όλες τις διαδοχικές τροποποιήσεις του, υπήρξε το βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής διαχείρισης και λογιστικής καταρχάς στην Κεντρική Διοίκηση και στην πορεία των ετών και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Δεδομένων των νέων συνθηκών που δημιουργήθηκαν στο χώρο της ΕΕ και των αυξημένων αναγκών παρακολούθησης και αξιολόγησης της απόδοσης όλων των φορέων (αρχικά της Γενικής Κυβέρνησης και αργότερα) του Δημόσιου Τομέα παρέστη ανάγκη για την ύπαρξη ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου που να αναφέρεται σε όλες τις διαστάσεις της δημοσιονομικής διαχείρισης και ιδίως στους θεσμούς που συμμετέχουν στη διαμόρφωσή της, στους δημοσιονομικούς κανόνες, στην κατάρτιση προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμων σχεδίων οικονομικής πολιτικής, στην υποβολή δημοσιονομικών αναφορών, στην παρακολούθηση υλοποίησης προϋπολογισμών και τήρησης δημοσιονομικών στόχων, στις κυρώσεις σε περιπτώσεις αποκλίσεων.

Εξάλλου η παγκόσμια οικονομική κρίση μετά το 2009 αποκάλυψε τα προβλήματα των συγκαλυμμένων μακροοικονομικών ανισορροπιών και της ανεπαρκούς δημοσιονομικής πειθαρχίας σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και τον κίνδυνο μετάδοσης των αρνητικών συνεπειών μεταξύ των ΚΜ της ΕΕ. Η εμπειρία έχει δείξει ότι οι αρνητικές οικονομικές εξελίξεις συνήθως ενεργοποιούν την ανάγκη για αλλαγές όχι μόνο στους δημοσιονομικούς κανόνες αλλά και στα όργανα που εφαρμόζουν αυτούς, ιδίως δε στο θεσμό του ΥπΟικ.

Η κατάρτιση του ν. 4270/2014 αποτέλεσε υποχρέωση της ελληνικής κυβέρνησης και ως προς τη διάσταση ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο και άλλων ρυθμίσεων που προβλέπονταν σε άλλες Οδηγίες και Κανονισμούς, κυρίως όμως της Συνθήκης για τη

³³ ΓΛΚ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων επί του σχεδίου νόμου «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό»

σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (που κυρώθηκε με το ν. 4063/2012 - ΦΕΚ Α' 71).

Ο νόμος αυτός συγκέντρωσε τη συντριπτική πλειονότητα των διατάξεων που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση και έθεσε τους κανόνες και τις διαδικασίες της διαχείρισης του δημοσίου πλούτου (περιουσίας) αποτελώντας, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, το νέο δημοσιολογιστικό κώδικα³⁴.

- β. Ως προς τον ΥπΟικ το νέο δημόσιο λογιστικό κωδικοποιεί σε ενιαίο κείμενο τις διατάξεις που αφορούν στη δημοσιονομική εξουσία και τις αρμοδιότητές του. Έτσι εστιάζει στη δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ και στο ρόλο του ως ενός από τα κύρια θεσμικά όργανα δημοσιονομικής διαχείρισης.

Επαναπροσδιορίζει δε τις αρμοδιότητες που περιλαμβάνει η δημοσιονομική εξουσία του θεσμού, οριοθετεί όσες εξ αυτών ασκεί δια του ΓΛΚ και γενικότερα τις προσαρμόζει στα άρθρα 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.

- γ. Ειδικότερα ορίζει:

Στο **Άρθρο 20** «Υπουργός Οικονομικών [άρθρα 4(6) και 14(3) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]», όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίηση της πρώτης παραγράφου, την αντικατάσταση των περιπτώσεων ια' και ιβ' και την προσθήκη περίπτωσης ιζ' με τις διατάξεις του άρθρου 10 παρ.3 Ν.4337/2015(ΦΕΚ Α' 129)³⁵, ότι:

«Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, ο Υπουργός Οικονομικών είναι αρμόδιος για την άσκηση της γενικής διαχείρισης των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, για το γενικό συντονισμό και για την εποπτεία των οικονομικών των λοιπών φορέων του Δημόσιου Τομέα³⁶.

Ειδικότερα, ο Υπουργός Οικονομικών έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- α. Παρέχει έγκαιρα στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που ζητείται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Μνημόνιο Συνεργασίας που συνάπτεται μεταξύ του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Υπουργείου Οικονομικών, δυνάμει του άρθρου 3.

³⁴ ΕλΣυν, Πρακτικό της 9^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας της 30 Απριλίου 2014, παρ.1

³⁵ Ν.4337/2015 «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (ΦΕΚ Α' 129)

³⁶ Δημόσιος Τομέας: σύμφωνα με το αρ.14 παρ.1 εδ.α', όπως τροποποιήθηκε με το αρ.10 παρ.2 του ν. 4337/2015, περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νπδδ καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφ. Α' του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314), ανεξάρτητα εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του

- β. Εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις και οδηγίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση. Μεταξύ άλλων, εκδίδει οδηγίες οι οποίες αφορούν κυρίως μεθοδολογικές και άλλες κατευθύνσεις, καθώς και το συντονισμό των ενεργειών, για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μ.Π.Δ.Σ..
- γ. Υποβάλλει, μεταξύ άλλων, στο Υπουργικό Συμβούλιο τον ετήσιο και, εφόσον απαιτείται, το συμπληρωματικό Κρατικό Προϋπολογισμό, το Μ.Π.Δ.Σ. και την επικαιροποίησή του, τις εκθέσεις και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις που αναφέρονται στις παραγράφους δ' και ε' του παρόντος άρθρου, καθώς και στην παράγραφο στ' του άρθρου 19, πριν την υποβολή τους στη Βουλή.
- δ. Υποβάλλει στη Βουλή, κάθε οικονομικό έτος, το Μ.Π.Δ.Σ. και την επεξηγηματική του έκθεση, καθώς και τυχόν επικαιροποιήσεις του.
- ε. Υποβάλλει στη Βουλή το προσχέδιο και το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, την εισηγητική του έκθεση, το σχέδιο του συμπληρωματικού Κρατικού Προϋπολογισμού, αν υπάρχει, καθώς και τον Απολογισμό του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, τον Ισολογισμό και τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης.
- στ. Εποπτεύει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την οικονομική διαχείριση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών που υπάγονται στο Κεφάλαιο Α' του ν. 3429/2005 και δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης της ΕΛ.ΣΤΑΤ..
- ζ. Εποπτεύει την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού και μεριμνά για τη συμμόρφωση όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες.
- η. Εντοπίζει, αναλύει και παρακολουθεί τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους οι οποίοι μπορεί να έχουν ουσιαστικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική πορεία.
- θ. Υπογράφει με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης μνημόνια συνεργασίας που περιλαμβάνουν τουλάχιστον τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους.
- ι. Ασκεί εποπτεία και έλεγχο στη δημοσιονομική διαχείριση, στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, έλεγχο στη διαχείριση των εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και στη διαχείριση των προγραμμάτων που

χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από άλλους διεθνείς οργανισμούς σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν.

- ια. Διαχειρίζεται τα διαθέσιμα του Ελληνικού Δημοσίου και εγκρίνει το άνοιγμα και το κλείσιμο σε τράπεζες και λοιπά πιστωτικά ιδρύματα λογαριασμών φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου.
- ιβ. Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη ή απώλεια εσόδων σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού, του προϋπολογισμού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, του προϋπολογισμού φορέων εκτός Γενικής Κυβέρνησης που κατά το έτος προώθησης της πράξης επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και σε βάρος του προϋπολογισμού φορέων του δημόσιου τομέα εκτός Γενικής Κυβέρνησης που δεν επιχορηγούνται αλλά των οποίων ο προϋπολογισμός εσόδων ή εξόδων υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.
- ιγ. Παρακολουθεί, αξιολογεί και εισηγείται αλλαγές στην είσπραξη φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- ιδ. Καταρτίζει και υποβάλλει σχέδια νόμου στη Βουλή, συνάπτει και υποβάλλει προς κύρωση στη Βουλή διεθνείς συμφωνίες με άλλα κράτη σχετικά με φόρους, τελωνειακά τέλη, εισφορές, πρόστιμα και άλλες χρεώσεις που επιβάλλονται από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- ιε. Υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο και εγκρίνει το πρόγραμμα δανεισμού και διαχείρισης του Δημοσίου χρέους, το οποίο του εισηγείται ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ., συνάπτει τις δανειακές συμβάσεις για λογαριασμό του Δημοσίου, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού των κατάλληλων όρων και των προϋποθέσεων, εγκρίνει προτάσεις για την παροχή εγγυήσεων και την ανάληψη άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, καθώς και τα άρθρα 1 έως 12 του ν. 2628/1998 (Α' 151) και 5 έως 13 του ν. 3965/2011 (Α' 113) και μεριμνά για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους.
- ιστ. Εγκρίνει το δανεισμό κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, πλην των φορέων του υποτομέα των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, με το Μ.Π.Δ.Σ. και με τον προϋπολογισμό του οικείου φορέα.

- ιζ. Συγκεντρώνει τα στοιχεία που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και τα οποία του παρέχονται υποχρεωτικά από οποιονδήποτε φορέα του Δημόσιου Τομέα, καθώς και από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το Κράτος. Οι φορείς, εκτός Γενικής Κυβέρνησης, του δημόσιου τομέα που υποχρεούνται να αποστέλλουν στοιχεία, καθώς και το είδος και η συχνότητα αποστολής των στοιχείων αυτών μπορεί να καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.
- ιη. Έχει την ευθύνη για την ορθότητα, την ακρίβεια και την πληρότητα των στοιχείων όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών και απολογιστικών εκθέσεων της Γενικής Κυβέρνησης, από κοινού με τους συναρμόδιους Υπουργούς και τους επικεφαλής των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- ιθ. Αναρτά στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών του Κράτους και όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- κ. Υποβάλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον απολογισμό του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, τον ισολογισμό και τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης.
- κα. Υποβάλλει για γνωμοδότηση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου νομοσχέδια που ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- κβ. Καταθέτει, το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους, στη Βουλή, για ενημέρωση κατά το άρθρο 30 του παρόντος νόμου, την απολογιστική έκθεση που του υποβάλλει ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ..
- κγ. Είναι αρμόδιος για τη διαμόρφωση και υποστήριξη των ελληνικών θέσεων κατά τη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και εκτέλεσης του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και κατά την εξέταση από τα όργανα της Ένωσης θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου.
- κδ. Υποβάλλει στη Βουλή το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39, αφού έχει λάβει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, και προτείνει την αναστολή του ανωτέρω σχεδίου λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 3 του άρθρου 40.»

Στο **Άρθρο 21** «Γενικό Λογιστήριο του Κράτους [άρθρα 4(6), 13(1) και 14(3) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]», όπως αυτό ισχύει, μετά την αντικατάσταση της περίπτωσης ιε' από τη

διάταξη του αρ. 1 παρ.22.β. ν. 4334/2015(ΦΕΚ Α 80)³⁷ και των περιπτώσεων η' και κ' από τη διάταξη του αρ. 10 παρ.4 ν. 4337/2015(ΦΕΚ Α 129)³⁸.

«Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επικουρεί τον Υπουργό Οικονομικών στην εκτέλεση των καθηκόντων του με την άσκηση των ακόλουθων αρμοδιοτήτων:

- α. Καταρτίζει το Μ.Π.Δ.Σ. και την επεξηγηματική του έκθεση για κάθε οικονομικό έτος, καθώς και τις επικαιροποιήσεις του.
- β. Γνωστοποιεί, κάθε έτος, με εγκύκλιο, το χρονοδιάγραμμα κατάρτισης του προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος και παρέχει οδηγίες κατάρτισης σε όλα τα Υπουργεία και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- γ. Καταρτίζει τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό και την εισηγητική του έκθεση.
- δ. Παρέχει έγκαιρα, στον Υπουργό Οικονομικών, προκειμένου να διαβιβασθούν στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που ζητείται, και λαμβάνει υπόψη του γνώμες και συστάσεις που παρέχονται από αυτό.
- ε. Αξιολογεί τις επιπτώσεις από τις κύριες πηγές δημοσιονομικού κινδύνου στην επεξηγηματική έκθεση του Μ.Π.Δ.Σ..
- στ. Καταρτίζει, εφόσον απαιτείται, το συμπληρωματικό προϋπολογισμό.
- ζ. Καταρτίζει τον απολογισμό του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, τον Ισολογισμό και τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης.
- η. Παρακολουθεί και διαχειρίζεται, κατά το λόγο αρμοδιότητάς του, τα στοιχεία του ενεργητικού και του παθητικού της Κεντρικής Διοίκησης, συντονίζει τις χρηματικές εκροές από το λογαριασμό του άρθρου 69Α και προγραμματίζει την τήρηση των απαιτούμενων χρηματικών αποθεμάτων για την πληρωμή δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού. Διοικεί και διαχειρίζεται το κεντρικό σύστημα πληρωμών, καθώς και το κεντρικό σύστημα ταμειακής διαχείρισης του Ελληνικού Δημοσίου και υποβάλλει προτάσεις στον Υπουργό Οικονομικών για την έγκριση ανοίγματος και κλεισίματος τραπεζικών λογαριασμών από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στον παρόντα νόμο.

³⁷ ν.4334/2015 «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)» (ΦΕΚ Α 80)

³⁸ ν.4337/2015 «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (ΦΕΚ Α 129)

- θ. Παρακολουθεί την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού και ασκεί έλεγχο στη δημοσιονομική διαχείριση. Σε περίπτωση μείωσης των δεσμευτικών ορίων ανά Υπουργείο λόγω επικαιροποίησης του Μ.Π.Δ.Σ., η οποία δεν έχει απεικονιστεί στον ετήσιο ή σε συμπληρωματικό Κρατικό Προϋπολογισμό, με ευθύνη του ΓΛΚ, αναπροσαρμόζονται αντίστοιχα τα ποσοστά διάθεσης των πιστώσεων.
- ι. Συντονίζει την κατάρτιση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, δίνει κατευθύνσεις, παρακολουθεί την εκτέλεσή τους και παρέχει οδηγίες σχετικά με τη μεθοδολογία για την ορθή εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και αξιόπιστων δημοσιονομικών εκθέσεων, ενιαίων για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- ια. Καταρτίζει έκθεση επί των εισαγομένων προς ψήφιση στη Βουλή νομοθετικών ρυθμίσεων, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 75 του Συντάγματος.
Παρακολουθεί την εφαρμογή των αρχών της δημοσιονομικής πρόβλεψης και αντιστάθμισης, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2469/1997 (Α' 38).
- ιβ. Αναπτύσσει και διαχειρίζεται το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής για τη Γενική Κυβέρνηση.
- ιγ. Διαχειρίζεται το λογιστικό σύστημα της Γενικής Κυβέρνησης βάσει του προεδρικού διατάγματος που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 156 του παρόντος νόμου.
- ιδ. Ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δημόσιων επιχειρήσεων και δημόσιων οργανισμών, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ., που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον Κρατικό Προϋπολογισμό σε ποσοστό τουλάχιστον 50% του προϋπολογισμού τους ή από τον προϋπολογισμό φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς ή είναι δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2, 3, καθώς και δημόσιοι οργανισμοί κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005, χωρίς να ισχύουν οι εξαιρέσεις του άρθρου 19 του ίδιου νόμου. Οι έλεγχοι πραγματοποιούνται στους ανωτέρω φορείς εφόσον εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 του ν. 3492/2006 (Α' 210) και διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού. Για φορείς που δεν υπάγονται στο προηγούμενο εδάφιο, δύναται να διενεργηθεί έλεγχος βάσει των

διατάξεων του ν. 3492/2006, ύστερα από εντολή του Υπουργού Οικονομικών ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

- ιε. Συγκεντρώνει στοιχεία και τυχόν διευκρινίσεις που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, τα οποία υποχρεωτικά παρέχονται από οποιονδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα, καθώς και από οποιοδήποτε πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το κράτος, με την επιφύλαξη των στοιχείων που χαρακτηρίζονται ως εμπιστευτικά δυνάμει ειδικών νόμων. Παρέχει στο ελληνικό δημοσιονομικό συμβούλιο τα απαραίτητα στοιχεία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, με την επιφύλαξη των στοιχείων που χαρακτηρίζονται ως εμπιστευτικά, δυνάμει ειδικών νόμων. Μεταξύ του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της ΕΛ.ΣΤΑΤ. υπογράφεται μνημόνιο συνεργασίας με το οποίο ρυθμίζονται θέματα αμοιβαίας συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών αναγκαίων για την εκπλήρωση των καθηκόντων των δυο πλευρών, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές καλές πρακτικές.
- ιστ. Καταρτίζει μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών της Κεντρικής Διοίκησης και των λοιπών Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Υποβάλλει προτάσεις στον Υπουργό Οικονομικών για την επιβολή κυρώσεων, σύμφωνα με το έβδομο μέρος (άρθρα 171 έως 175), σε Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και σε άλλους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, για τη μη υποβολή στοιχείων.
- ιζ. Παρακολουθεί το ύψος των εκκρεμών υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και μεριμνά για την κατά το δυνατό μείωσή τους.
- ιη. Εξετάζει και αξιολογεί το συνολικό κόστος λειτουργίας των μονάδων και φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε σχέση με τη δραστηριότητά τους και το προσφερόμενο έργο. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται ανεξάρτητα από τυχόν συντρέχουσα σχετική αρμοδιότητα των οικείων φορέων.
- ιθ. Ενημερώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο για τους φορείς εκείνους της Γενικής Κυβέρνησης που δεν συμμορφώνονται με τις δημοσιονομικές αρχές και κανόνες του παρόντος νόμου.
- κ. Έχει την εποπτεία και ασκεί έλεγχο επί των δημοσίων δαπανών και παρέχει οδηγίες για την ορθή εφαρμογή των δημοσιολογιστικών διατάξεων σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.»

δ. Βάσει των ως άνω διατάξεων³⁹:

- 1) Με το **άρθρο 20** επαναπροσδιορίζονται οι αρμοδιότητες του ΥποΙΚ , που προβλέπονταν στο άρθρο 2 του ν. 2362/1995, όπως είχε τροποποιηθεί με το ν. 3871/2010, και προσαρμόζονται στις απαιτήσεις των άρθρων 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ. Γενικά ο Υπουργός Οικονομικών έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα άσκησης της γενικής διαχείρισης των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και του συντονισμού και της εποπτείας στη διαχείριση των οικονομικών του Δημόσιου Τομέα. Μεταξύ άλλων οι αρμοδιότητές του είναι οι ακόλουθες:

Παρέχει έγκαιρα στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που ζητείται, όπως περιγράφονται στο μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Υπουργείου Οικονομικών και λαμβάνει υπόψη του γνώμες και συστάσεις που παρέχονται από αυτό. Εκδίδει τις κανονιστικές αποφάσεις και τις οδηγίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση. Επίσης εκδίδει οδηγίες οι οποίες αφορούν κυρίως μεθοδολογικές και άλλες κατευθύνσεις, καθώς και στο συντονισμό των ενεργειών, για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ. Υποβάλλει, στο Υπουργικό Συμβούλιο τον ετήσιο και, εφόσον απαιτείται, το συμπληρωματικό κρατικό προϋπολογισμό, το ΜΠΔΣ και την επικαιροποίησή του, τις εκθέσεις και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις που αναφέρονται στις παραγράφους δ' και ε' του παρόντος άρθρου, καθώς και στην παράγραφο στ) του άρθρου 19 του ν. 4270/2014 και στη συνέχεια, μετά την έγκρισή τους από το Υπουργικό Συμβούλιο, τα υποβάλλει στη Βουλή. Εποπτεύει την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού και μεριμνά για τη συμμόρφωση όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Επίσης, εποπτεύει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την οικονομική διαχείριση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών που υπάγονται στο Κεφάλαιο Α του ν. 3429/2005 και δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης της ΕΛΣΤΑΤ.

Επιπλέον έχει και την ευθύνη για την ορθότητα, την ακρίβεια και την πληρότητα των στοιχείων όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών και απολογιστικών εκθέσεων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, από κοινού με τους συναρμόδιους υπουργούς και τους επικεφαλής τους. Εντοπίζει, αναλύει και

³⁹ Η από 3-6-2014 Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό»

παρακολουθεί τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους οι οποίοι μπορεί να έχουν ουσιαστικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική πορεία. Υπογράφει μνημόνια συνεργασίας που περιλαμβάνουν μηνιαίους και τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους που προτείνονται από κάθε Υπουργείο, Αποκεντρωμένη Διοίκηση και από τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, με εξαίρεση τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ασκεί εποπτεία και έλεγχο στη δημοσιονομική διαχείριση, στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, καθώς και στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από άλλους διεθνείς οργανισμούς σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν. Διαχειρίζεται τα διαθέσιμα του Ελληνικού Δημοσίου και εγκρίνει το άνοιγμα σε τράπεζες και λοιπά πιστωτικά ιδρύματα λογαριασμών φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του παρόντος σχεδίου νόμου. Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, του Προϋπολογισμού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και του Προϋπολογισμού φορέων εκτός Γενικής Κυβέρνησης που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Παρακολουθεί, αξιολογεί και εισηγείται αλλαγές στην είσπραξη φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων από υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, χωρίς να θίγει αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, ασκώντας τις αρμοδιότητες που του ανατίθενται σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Καταρτίζει και υποβάλλει σχέδια νόμου στη Βουλή και συνάπτει και υποβάλλει προς κύρωση στη Βουλή διεθνείς συμφωνίες με άλλα κράτη σχετικά με φόρους, τελωνειακά τέλη, εισφορές, πρόστιμα και άλλες χρεώσεις που επιβάλλονται από υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο και εγκρίνει το πρόγραμμα δανεισμού και διαχείρισης του δημοσίου χρέους, το οποίο του υποβάλλεται από τον Ο.Δ.ΔΗ.Χ., συνάπτει τις δανειακές συμβάσεις για λογαριασμό του Δημοσίου, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού των κατάλληλων όρων και των προϋποθέσεων, εγκρίνει προτάσεις για την παροχή εγγυήσεων και την ανάληψη άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου σύμφωνα με το ν. 4270/2014, καθώς και τους νόμους 2628/1998 (Α' 151) και 3965/2011 (Α' 113) και μεριμνά για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους. Εγκρίνει το δανεισμό κάθε φορέα

της Γενικής Κυβέρνησης, πλην των φορέων του υποτομέα των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες, με το ΜΠΔΣ και με τους προϋπολογισμούς. Συγκεντρώνει τα στοιχεία που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και τα οποία του παρέχονται υποχρεωτικά από οποιονδήποτε φορέα του Δημόσιου Τομέα, καθώς και από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το Κράτος. Αναρτά στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών του Κράτους και όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Υποβάλλει στο ΕλΣυν τον Απολογισμό, τον Ισολογισμό και τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Επίσης υποβάλλει για γνωμοδότηση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου νομοσχέδια που ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Καταθέτει, το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους, στη Βουλή, για ενημέρωση κατά το άρθρο 30 του ν. 4270/2014, την απολογιστική έκθεση που του υποβάλλει ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ.. Είναι αρμόδιος για τη διαμόρφωση και υποστήριξη των ελληνικών θέσεων κατά τη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και εκτέλεσης του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού αλλά και κατά την εξέταση από τα Κοινοτικά Όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου. Τέλος, υποβάλλει στην Βουλή το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39 του ν. 4270/2014, αφού έχει λάβει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και την πρόταση της παραγράφου 3 του άρθρου 40 του ίδιου νόμου, περί αναστολής του ανωτέρω σχεδίου λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, αφού έχει λάβει σχετική σύσταση από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου.

- 2) Με το **άρθρο 21** οριοθετούνται οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ που εκτελούνται μέσω του ΓΛΚ. Συγκεκριμένα, το ΓΛΚ, πέραν της κατάρτισης του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού και των συμπληρωματικών προϋπολογισμών, της κατάρτισης του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών χρηματοοικονομικών καταστάσεων, καταρτίζει το ΜΠΔΣ και την επεξηγηματική του έκθεση για κάθε οικονομικό έτος, καθώς και τις επικαιροποιήσεις του. Αξιολογεί τις επιπτώσεις από τις κύριες πηγές δημοσιονομικού κινδύνου στην επεξηγηματική έκθεση του ΜΠΔΣ. Επιπλέον γνωστοποιεί κάθε έτος, με εγκύκλιο, το χρονοδιάγραμμα κατάρτισης του προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος και παρέχει οδηγίες σε όλα τα

Υπουργεία και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Παρέχει έγκαιρα στον ΥπΟικ, προκειμένου να διαβιβασθούν στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο, δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που ζητείται, και λαμβάνει υπόψη του γνώμες και συστάσεις που παρέχονται από αυτό. Παρακολουθεί και διαχειρίζεται κατά το μέρος της αρμοδιότητάς του, τα στοιχεία του ενεργητικού και του παθητικού της Κεντρικής Διοίκησης, χωρίς να θίγονται οι τυχόν ρητά εκχωρηθείσες με ειδικούς νόμους αρμοδιότητες, συντονίζει τις χρηματικές εκροές από τον κεντρικό λογαριασμό του Δημοσίου, χωρίς να θίγονται οι τυχόν ρητά εκχωρηθείσες με ειδικούς νόμους αρμοδιότητες σε άλλο όργανο και προγραμματίζει την τήρηση των απαιτούμενων αποθεμάτων για την πληρωμή των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. Διοικεί και διαχειρίζεται το κεντρικό σύστημα πληρωμών, καθώς και το κεντρικό σύστημα ταμειακής διαχείρισης του Ελληνικού Δημοσίου, και υποβάλλει προτάσεις στον ΥπΟικ για το άνοιγμα τραπεζικών λογαριασμών από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται από το προτεινόμενο σχέδιο νόμου. Επιμελείται της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και ασκεί έλεγχο στη δημοσιονομική διαχείριση. Σε περίπτωση μείωσης των δεσμευτικών ορίων ανά υπουργείο λόγω επικαιροποίησης του ΜΠΔΣ, η οποία δεν έχει απεικονιστεί στον ετήσιο ή σε συμπληρωματικό κρατικό προϋπολογισμό, αναπροσαρμόζει αντίστοιχα τα ποσοστά διάθεσης των πιστώσεων. Συντονίζει την κατάρτιση των προϋπολογισμών όλων των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, δίνει κατευθύνσεις, παρακολουθεί την εκτέλεσή τους και παρέχει οδηγίες σχετικά με τη μεθοδολογία για την ορθή εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και αξιόπιστων δημοσιονομικών εκθέσεων, ενιαίων για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Καταρτίζει έκθεση επί των εισαγομένων προς ψήφιση στη Βουλή νομοθετικών ρυθμίσεων, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 75 του Συντάγματος και παρακολουθεί την εφαρμογή των αρχών της δημοσιονομικής πρόβλεψης και αντιστάθμισης, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2469/1997. Αναπτύσσει και διαχειρίζεται το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής για τη Γενική Κυβέρνηση. Διαχειρίζεται το λογιστικό σύστημα της Γενικής Κυβέρνησης βάσει του προεδρικού διατάγματος που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 156 του ν.

4270/2014. Ταυτόχρονα, ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των φορέων που αναφέρονται στη παρ. ιδ του παρόντος άρθρου σύμφωνα με το ν. 3492/2006 (Α' 210).

Συγκεντρώνει στοιχεία και τυχόν διευκρινίσεις που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, τα οποία υποχρεωτικά παρέχονται από οποιονδήποτε φορέα του Δημόσιου Τομέα, συμπεριλαμβανομένης της ΕΛΣΤΑΤ, καθώς και από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το Κράτος.

Αντίστοιχα, παρέχει στην ΕΛΣΤΑΤ και στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο τα απαραίτητα στοιχεία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με την επιφύλαξη των στοιχείων που χαρακτηρίζονται ως εμπιστευτικά δυνάμει ειδικών νόμων. Καταρτίζει μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών της Κεντρικής Διοίκησης και των λοιπών Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Υποβάλλει προτάσεις στον ΥπΟικ για την επιβολή κυρώσεων, σύμφωνα με το έβδομο μέρος (άρθρα 171 ως 175) του παρόντος, σε Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και σε άλλους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, για την μη υποβολή στοιχείων. Παρακολουθεί το ύψος των εκκρεμών υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και μεριμνά για την κατά το δυνατό μείωσή τους. Εξετάζει και αξιολογεί το συνολικό κόστος λειτουργίας μονάδων ή/και φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε σχέση με τη δραστηριότητά τους και το προσφερόμενο έργο. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται ανεξάρτητα από τυχόν συντρέχουσα σχετική αρμοδιότητα των οικείων φορέων. Ενημερώνει το ΕλΣυν για τους φορείς εκείνους της Γενικής Κυβέρνησης που δεν συμμορφώνονται με τις δημοσιονομικές αρχές και κανόνες του ν. 4270/2014. Τέλος ασκεί έλεγχο επί των δημόσιων δαπανών κατά τις διατάξεις του άρθρου 94 του παρόντος νόμου και παρέχει οδηγίες για την ορθή εφαρμογή των δημοσιολογιστικών διατάξεων από όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

- ε. **Διορθωτικός Μηχανισμός.** Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόκειται για το μηχανισμό των αρ. 6(1)(γ) και 6(2) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ που εισάγεται στη εθνική δημοσιονομική νομοθεσία με τα αρ. 38 έως 41 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143).

Ο διορθωτικός μηχανισμός συνίσταται στην προετοιμασία και υιοθέτηση του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39 και ενεργοποιείται κατόπιν πρωτοβουλίας του Υπουργού Οικονομικών ή του Δημοσιονομικού Συμβουλίου ή κατόπιν σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/1997, σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό

στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6 του ίδιου Κανονισμού. Δύναται ωστόσο να μην ενεργοποιηθεί: α) σε περίπτωση που επικρατούν εξαιρετικές περιστάσεις, με την προϋπόθεση ότι η απόκλιση δεν θέτει σε κίνδυνο τη δημοσιονομική βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και β) σε περιόδους σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως ορίζονται στο άρθρο 14.

Ο ΥπΟικ είναι αρμόδιος για:

- ✓ Την ενεργοποίησή του, δηλαδή για την κατάρτιση του σχεδίου των διορθωτικών ενεργειών που πρέπει να υιοθετηθούν, σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, με βάση τα κριτήρια που προβλέπονταν στην παρ. 3 του αρ. 6 του Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997.
- ✓ Την υποβολή του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών στο Υπουργικό Συμβούλιο προς έγκριση, στη συνέχεια στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο προς γνωμοδότηση και τέλος στη Βουλή προς ψήφιση.
- ✓ Την αξιολόγηση της συνδρομής ή μη των εξαιρετικών περιστάσεων που δικαιολογούν την αναστολή εφαρμογής του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών. Στη δεύτερη περίπτωση καταρτίζει και υποβάλλει προς ψήφιση από τη Βουλή νέο σχέδιο διορθωτικών ενεργειών.
- ✓ Την αξιολόγηση περί του εάν εξακολουθούν να υφίστανται οι σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από πορεία προσαρμογής προς αυτόν, οι οποίες επιβάλλουν τη συνέχιση εφαρμογής σχεδίου διορθωτικών ενεργειών.

στ Συνοψίζοντας, με το νέο δημοσιολογιστικό κωδικοποιείται σε ενιαίο κείμενο η συντριπτική πλειοψηφία των διατάξεων που αφορούν στον ΥπΟικ. Αποσαφηνίζεται ο ρόλος και η **δημοσιονομική εξουσία** του θεσμού και εξουσιοδοτείται με την άσκηση του γενικού συντονισμού και της εποπτείας των οικονομικών των λοιπών φορέων του Δημόσιου Τομέα. Επαναπροσδιορίζονται οι **αρμοδιότητες** που περιλαμβάνει η δημοσιονομική του εξουσία, και προσαρμόζονται στις απαιτήσεις των άρθρων 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ (αρ. 20). Έτσι ο ΥπΟικ, πέραν των ήδη προβλεπομένων αρμοδιοτήτων του, επιφορτίζεται και με τις ακόλουθες αρμοδιότητες, τις οποίες ασκεί επικουρούμενος από το ΓΛΚ (αρ. 21):

- 1) Παρέχει έγκαιρα στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που

ζητείται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Μνημόνιο Συνεργασίας που συνάπτεται μεταξύ του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Υπουργείου Οικονομικών.

- 2) Εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις και οδηγίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση. Μεταξύ άλλων, εκδίδει οδηγίες οι οποίες αφορούν κυρίως μεθοδολογικές και άλλες κατευθύνσεις, καθώς και το συντονισμό των ενεργειών, για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μ.Π.Δ.Σ..
- 3) Υποβάλλει, μεταξύ άλλων, στο Υπουργικό Συμβούλιο τον ετήσιο και, εφόσον απαιτείται, το συμπληρωματικό Κρατικό Προϋπολογισμό, το Μ.Π.Δ.Σ. και την επικαιροποίησή του, τις σχετικές εκθέσεις και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις, πριν την υποβολή τους στη Βουλή.
- 4) Μεριμνά για τη συμμόρφωση όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες.
- 5) Εντοπίζει, αναλύει και παρακολουθεί τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους οι οποίοι μπορεί να έχουν ουσιαστικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική πορεία.
- 6) Υπογράφει με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης μνημόνια συνεργασίας που περιλαμβάνουν τουλάχιστον τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους.
- 7) Εγκρίνει το άνοιγμα και το κλείσιμο σε τράπεζες και λοιπά πιστωτικά ιδρύματα λογαριασμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του ν. 4270/2014.
- 8) Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη ή απώλεια εσόδων σε βάρος του προϋπολογισμού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, του προϋπολογισμού φορέων εκτός Γενικής Κυβέρνησης που κατά το έτος προώθησης της πράξης επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και σε βάρος του προϋπολογισμού φορέων του Δημόσιου Τομέα εκτός Γενικής Κυβέρνησης που δεν επιχορηγούνται αλλά των οποίων ο προϋπολογισμός εσόδων ή εξόδων υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.
- 9) Παρακολουθεί, αξιολογεί και εισηγείται αλλαγές στην είσπραξη φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

- 10) Καταρτίζει και υποβάλλει σχέδια νόμου στη Βουλή, συνάπτει και υποβάλλει προς κύρωση στη Βουλή διεθνείς συμφωνίες με άλλα κράτη σχετικά με φόρους, τελωνειακά τέλη, εισφορές, πρόστιμα και άλλες χρεώσεις που επιβάλλονται από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- 11) Υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο και εγκρίνει το πρόγραμμα δανεισμού και διαχείρισης του Δημοσίου χρέους, το οποίο του εισηγείται ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ., συνάπτει τις δανειακές συμβάσεις για λογαριασμό του Δημοσίου, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού των κατάλληλων όρων και των προϋποθέσεων, εγκρίνει προτάσεις για την παροχή εγγυήσεων και την ανάληψη άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, καθώς και τα άρθρα 1 έως 12 του ν. 2628/1998 (Α'151) και 5 έως 13 του ν. 3965/2011 (Α' 113) και μεριμνά για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους.
- 12) Εγκρίνει το δανεισμό κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, πλην των φορέων του υποτομέα των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, με το Μ.Π.Δ.Σ. και με τον προϋπολογισμό του οικείου φορέα.
- 13) Συγκεντρώνει τα στοιχεία που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και τα οποία του παρέχονται υποχρεωτικά από οποιονδήποτε φορέα του Δημόσιου Τομέα, καθώς και από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το Κράτος. Οι φορείς, εκτός Γενικής Κυβέρνησης, του Δημόσιου Τομέα που υποχρεούνται να αποστέλλουν στοιχεία, καθώς και το είδος και η συχνότητα αποστολής των στοιχείων αυτών μπορεί να καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.
- 14) Υποβάλλει για γνωμοδότηση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου νομοσχέδια που ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- 15) Καταθέτει, το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους, στη Βουλή, για ενημέρωση κατά το άρθρο 30 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143), την απολογιστική έκθεση που του υποβάλλει ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ..
- 16) Υποβάλλει στη Βουλή το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39, αφού έχει λάβει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, και προτείνει την αναστολή του ανωτέρω σχεδίου λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 3 του άρθρου 40».

4.3 Οι αρμοδιότητες του ΥπΟικ σύμφωνα με το αρ. 233 «Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης», του ν.4389/2016 (ΦΕΚ Α΄ 94)⁴⁰

Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού εισάγεται «Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης». Ειδικότερα, ορίζεται ότι, αν η ετήσια έκθεση του ΥπΟικ διαπιστώνει «αρνητική απόκλιση», δηλαδή διαφορά «μεταξύ του στόχου του πρωτογενούς ισοζυγίου του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης (...) και του αποτελέσματος της Γενικής Κυβέρνησης που πραγματοποιήθηκε στο οικονομικό έτος που προηγείται του τρέχοντος οικονομικού έτους, αφού αφαιρεθεί το ύψος δημοσιονομικής προσαρμογής (...)», εκδίδεται π.δ. «σε αποκλειστική προθεσμία έως την 31η Μαΐου», διά του οποίου «προσδιορίζονται αναλυτικά (...) οι Φορείς και οι κατηγορίες δαπανών στις οποίες εφαρμόζεται η δημοσιονομική προσαρμογή, το ανώτατο όριο εκτέλεσης του προϋπολογισμού ανά φορέα (...), όλα τα αναγκαία για την επίτευξη (...) μέτρα». Αν η προθεσμία έως την 31η Μαΐου παρέλθει άπρακτη, «η καθορισμένη στην Έκθεση δημοσιονομική προσαρμογή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού (...) επέρχεται αυτοδικαίως και αυτομάτως από την 1η Ιουνίου του ιδίου έτους», «με αντίστοιχη μείωση των δαπανών, κατ' ανώτατο όριο σε 2% του ΑΕΠ του τρέχοντος οικονομικού έτους».

Συνεπώς σύμφωνα με το υπόψη άρθρο ο ΥπΟικ είναι αρμόδιος για τη σύνταξη έκθεσης η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και γνωστοποιείται στη Βουλή και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επίσης εφόσον προκύψει αρνητική απόκλιση που απαιτεί δημοσιονομική προσαρμογή, ο ΥπΟικ έχει την αρμοδιότητα να προτείνει την έκδοση π.δ. με το οποίο τίθεται σε εφαρμογή ο Μηχανισμός, κατά παρέκκλιση κάθε ειδικής ή γενικής διάταξης.

Δεδομένου⁴¹ ότι, κατά την παρ. 7 του εν λόγω άρθρου, «[ο]ι εκ των ανωτέρω παραγράφων προκύπτοντες περιορισμοί στην εκτέλεση του προϋπολογισμού (...) συνιστούν έκτακτη εισφορά δημοσιονομικής προσαρμογής για κάθε δικαιούχο», επιβάρυνση, δηλαδή, φορολογικής φύσης, γεννάται προβληματισμός ως προς τη συμφωνία του κατά τα ως άνω Αυτόματου Μηχανισμού Δημοσιονομικής Προσαρμογής προς το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος, συμφώνως προς το οποίο «Το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός

⁴⁰ ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α΄ 94) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

⁴¹ Η από 20 Μαΐου 2016 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του σχεδίου νόμου «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης».

Επισημαίνεται, εξ άλλου, συναφώς, ότι η θέσπιση του ως άνω δημοσιονομικού κανόνα θα έχει επιπτώσεις και στο πεδίο εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου και, ιδίως, στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων (βλ. Ξ. Κοντιάδη, Α. Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΟλΣτΕ 668/2012, ΔτΑ 53/2012, σελ. 27-51, Σ. Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 274 επ.), δεδομένου ότι, κατά την εφαρμογή του, περικόπτονται δαπάνες για μισθούς και συντάξεις ή άλλες παροχές κοινωνικού χαρακτήρα, μόλις πληρωθούν οι προϋποθέσεις που τίθενται διά του προτεινόμενου άρθρου.

Ευνοήτως, οι εν λόγω διατάξεις δεν εισάγουν κανόνα υπέρτερης νομοθετικής ισχύος ούτε δεσμεύουν τον νομοθέτη. Συνεπώς, δύνανται να τροποποιηθούν διά νέας νομοθετικής ρύθμισης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- α. Στη δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ ανήκει η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και η λογιστική της απεικόνιση, που υλοποιείται με την εκ μέρους του άσκηση όσων αρμοδιοτήτων του παρέχει η δημοσιολογιστική νομοθεσία, η οποία αποτυπώνεται σε τυπικό νόμο και ιδίως στον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού.

Το κράτος για να παρακολουθήσει την δημοσιονομική πραγματικότητα που επιβάλλουν οι διεθνείς οικονομικές συνθήκες και σχέσεις καθώς και η συμμετοχή της Ελλάδας σε υπερεθνικούς οργανισμούς υποχρεώνεται να επικαιροποιεί τη δημοσιολογιστική του νομοθεσία, εκσυγχρονίζοντας τις διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού και ιδίως αυτές που αφορούν στην έκταση της δημοσιονομικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων του ΥπΟικ, ως υπεύθυνου διαχειριστή του δημόσιου πλούτου (περιουσίας).

- β. Μέχρι και τα τέλη περίπου του προηγούμενου αιώνα, σύμφωνα με το νδ 321/1969 (ΦΕΚ Α' 205), ο ΥπΟικ είχε τη **δημοσιονομική εξουσία** της:

- 1) γενικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού
- 2) εκτέλεσης αυτού εντός των νομίμων ορίων
- 3) εποπτείας της διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων και γενικά της δημόσιας περιουσίας.

Η δημοσιονομική του εξουσία περιλάμβανε τις ακόλουθες **αρμοδιότητες** που ασκούσε δια του ΓΛΚ:

- 1) κατάρτιση των νόμων του προϋπολογισμού καθώς και απολογισμού ισολογισμού
- 2) υποβολή τους στη Βουλή προς ψήφιση και κύρωση αντίστοιχα
- 3) επιμέλεια της ενός των νομίμων ορίων εκτέλεσης του προϋπολογισμού
- 4) πρόκληση και θέση σε εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την εξασφάλιση του λογιστικού ελέγχου εφ' όλης της κρατικής οικονομικής διαχείρισης
- 5) παρακολούθηση της διαχείρισης των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών.

- γ. Ενώ η πορεία προς την ΟΝΕ (που άρχισε από 1-1-1991) έτρεχε με γοργούς ρυθμούς, η Ελλάδα υποχρεώθηκε να επικαιροποιήσει τη δημοσιολογιστική της νομοθεσία προκειμένου να επιτύχει τα πέντε κριτήρια σύγκλισης που έθετε η Συνθήκη Μάαστριχτ, ώστε να εισέλθει ισότιμα ως το 12^ο μέλος στην Ευρωζώνη (από 1-1-2001).

Συγκεκριμένα, έπρεπε να επιτύχει δημόσιο έλλειμμα μικρότερο του 3%, δημόσιο χρέος μικρότερο του 60% του ΑΕΠ ή τουλάχιστον με καθοδική τάση με στόχο το 60%,

πληθωρισμό κατά 1,5 ποσοστιαία μονάδα το πολύ πάνω από το μέσο πληθωρισμό των τριών καλύτερων ΚΜ της ΕΕ, επιτόκια κρατικών ομολόγων 10ετούς διάρκειας το πολύ 2 μονάδες πάνω από το μέσο επιτόκιο των ομολόγων των πληθωρισμό των τριών καλύτερων ΚΜ της ΕΕ και συμμετοχή στο Μηχανισμό Συναλλαγματικής Ισοτιμίας κατ' αντίστοιχη συναλλαγματική σταθερότητα. Το εργαλείο για την επίτευξη των ως άνω κριτηρίων ήταν ο εκσυγχρονισμένος ΚΔΛ ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) .

Με τις καινοτόμες ρυθμίσεις των αρ. 2,3,76 παρ.2 και 96 του νέου ΚΔΛ, πέραν των όσων ήδη ίσχυαν, η **δημοσιονομική εξουσία** του ΥπΟικ:

- 1) Εμπλουτίστηκε με την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου στη διαχείριση των δημοσίων χρημάτων και του δημοσίου πλούτου. Ο έλεγχος αυτός είναι ανεξάρτητος από τους διενεργούμενους από τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς.
- 2) Συμπεριέλαβε την άσκηση εποπτείας και ελέγχου στις διαχειρίσεις των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.
- 3) Διευρύνθηκε με την παροχή σ' αυτόν της εξουσιοδότησης διαμόρφωσης και υποστήριξης των ελληνικών θέσεων κατά τις διαδικασίες του Γενικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού αλλά και κατά την εξέταση από τα κοινοτικά όργανα θεμάτων δημοσιονομικού περιεχομένου.
- 4) Ενέχει την ευθύνη εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού στα νόμιμα όρια καθώς και την ευθύνη άσκησης ελέγχων όσον αφορά την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους.

Η κατά τα ως άνω δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλάμβανε επιπλέον και τις ακόλουθες **αρμοδιότητες**, που ασκούσε μέσω του ΓΛΚ:

- 1) Σύμπραξη στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού των φορέων που επιχορηγούνται από αυτόν και άρνηση έγκρισης πραγματοποίησης οποιασδήποτε δαπάνης που δεν προβλέπεται ο τρόπος κάλυψής της
- 2) Άσκηση ελέγχου όσον αφορά στην πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών, είτε από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους
- 3) Άσκηση ελέγχου στην οικονομική διαχείριση των ΔΕΚΟ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των νπδδ και νπιδ που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

- 4) Άσκηση ελέγχου επί των κονδυλίων που εισρέουν από την ΕΕ
- 5) Άσκηση εποπτείας και ελέγχου στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς
- 6) Συντονισμός των χρηματικών εκροών από τον Κεντρικό Λογαριασμό της δημοσίου
- 7) Προγραμματισμός της τήρησης των αναγκαίων χρηματικών αποθεμάτων για την πληρωμή των δαπανών του προϋπολογισμού
- 8) Διαχείριση των διαθεσίμων του Δημοσίου
- 9) Διατύπωση απόψεων και σχολίων με έκθεσή του επί των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που συνοδεύει τη διαδήλωση αυτού προς ενημέρωση της Βουλής κατά τη συζήτηση του απολογισμού.

δ. Ενώ η έκτακτη δημοσιονομική κατάσταση στην οποία διατελούσε η Ελλάδα ήδη από το 2009 βρίσκονταν σε εξέλιξη, παρασχέθηκε στον ΥπΟικ και μία ακόμα σημαντική αρμοδιότητα. Προκειμένου να επιτευχθεί η στήριξη της εθνικής οικονομίας με χρηματοδότηση από τα ΚΜ της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ, με την παρ.4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α'), όπως τροποποιήθηκε με την παρ.9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010 (ΦΕΚ Α' 67), εξουσιοδοτήθηκε να εκπροσωπεί το ελληνικό δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα ΚΜ της Ευρωζώνης, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα του ΜΔΣ. Τα εν λόγω μνημόνια, συμφωνίες ή συμβάσεις εισάγονται στη Βουλή όχι για κύρωση αλλά απλώς για συζήτηση και ενημέρωση. Ουσιαστικά, εξουσιοδοτείτο ο ΥπΟικ να συνάπτει τη μόνη δεσμευτική, από πλευράς διεθνούς και συνταγματικού δικαίου σύμβαση με την «Τρόικα» χωρίς κύρωση από τη Βουλή.

ε. Ο μηχανισμός που επιστρατεύτηκε για την αντιμετώπιση των ταμειακών αδιεξόδων της Ελλάδας περιέλαβε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία του, μεταξύ άλλων, τη μεταρρύθμιση της εθνικής δημοσιολογιστικής νομοθεσίας και την ενσωμάτωση σ' αυτήν ρυθμίσεων που είτε ήδη ίσχυαν σε άλλα ΚΜ της ΕΕ, είτε προβλέπονταν από το Δημοσιονομικό Κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997. Το πρώτο στάδιο εκσυγχρονισμού του δημοσιολογιστικού συστήματος αποτέλεσε η τροποποίηση του υφιστάμενου ΚΔΛ με τις διατάξεις του ν. 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141).

Με το άρθρο 3 του νόμου αυτού η δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ επαναπροσδιορίστηκε και διευρύνθηκε προς ολόκληρη τη Γενική Κυβέρνηση με το συντονισμό, εποπτεία και ρύθμιση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Η κατά τα ως άνω διευρυμένη δημοσιονομική εξουσία του ΥπΟικ περιλάμβανε επιπλέον και τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- 1) Υποβολή κάθε οικονομικό έτος στη Βουλή του ΜΠΔΣ και της τυχόν επικαιροποίησής του
- 2) Εποπτεία της κατάρτισης και εκτέλεσης των ετήσιων προϋπολογισμών και της κατάρτισης των δημοσιονομικών εκθέσεων απολογισμού των φορέων που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση
- 3) Συνάρτηση των προτάσεων του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και των ετήσιων προϋπολογισμών για τη λοιπή Γενική Κυβέρνηση και της υποβολής τους στη Βουλή
- 4) Υποβολή έκθεσης στη Βουλή για τις δημοσιονομικές εξελίξεις της Γενικής Κυβέρνησης, και της ανάρτησης της έκθεσης στο διαδίκτυο
- 5) Υπογραφή για λογαριασμό του ελληνικού δημοσίου δανειακών συμβάσεων, περιλαμβανομένων του προσδιορισμού των εφαρμοστέων όρων και προϋποθέσεων, της κατάρτισης της στρατηγικής διαχείρισης του δημόσιου χρέους και της έγκρισης προτάσεων για την έκδοση εγγυήσεων και άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού
- 6) Καθορισμός των προτύπων, και των διαδικασιών που διέπουν την οικονομική διαχείριση του Δημόσιου Τομέα
- 7) Ευθύνη για την ορθότητα και ακρίβεια των πληροφοριών και στοιχείων όλων των εγγράφων του προϋπολογισμού και των οικονομικών και απολογιστικών εκθέσεων της Γενικής Κυβέρνησης, από κοινού με τους συναρμόδιους υπουργούς και τους επικεφαλής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

στ. Το επόμενο στάδιο εκσυγχρονισμού του δημοσιολογιστικού συστήματος της Ελλάδας αποτέλεσε η κατάρτιση του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143). Ο νόμος αυτός συγκέντρωσε σε ενιαίο κείμενο τη συντριπτική πλειοψηφία των διατάξεων που αφορούν στη διαχείριση και λογιστική του δημοσίου πλούτου, και αποτελεί όπως τροποποιήθηκε και ισχύει το νέο ΚΔΛ.

Με τις διατάξεις του αρ. 20 του πρόσφατου ΚΔΛ, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν διευρύνεται η **δημοσιονομική εξουσία** και ο ρόλος του ΥπΟικ με την άσκηση

του γενικού συντονισμού και της εποπτείας των οικονομικών των λοιπών φορέων του Δημόσιου Τομέα.

Επαναπροσδιορίζονται οι **αρμοδιότητες** που περιλαμβάνει η δημοσιονομική του εξουσία, και προσαρμόζονται στις απαιτήσεις των άρθρων 4(6) και 14(3) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ. Έτσι ο ΥπΟικ, πέραν των ήδη προβλεπομένων, επιφορτίζεται και με τις ακόλουθες αρμοδιότητες, τις οποίες ασκεί επικουρούμενος από το ΓΛΚ (άρ. 21):

- 1) Παρέχει έγκαιρα στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που ζητείται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Μνημόνιο Συνεργασίας που συνάπτεται μεταξύ του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Υπουργείου Οικονομικών.
- 2) Εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις και οδηγίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση. Μεταξύ άλλων, εκδίδει οδηγίες οι οποίες αφορούν κυρίως μεθοδολογικές και άλλες κατευθύνσεις, καθώς και το συντονισμό των ενεργειών, για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μ.Π.Δ.Σ..
- 3) Υποβάλλει, μεταξύ άλλων, στο Υπουργικό Συμβούλιο τον ετήσιο και, εφόσον απαιτείται, το συμπληρωματικό Κρατικό Προϋπολογισμό, το Μ.Π.Δ.Σ. και την επικαιροποίησή του, τις σχετικές εκθέσεις και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις, πριν την υποβολή τους στη Βουλή.
- 4) Μεριμνά για τη συμμόρφωση όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες.
- 5) Εντοπίζει, αναλύει και παρακολουθεί τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους οι οποίοι μπορεί να έχουν ουσιαστικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική πορεία.
- 6) Υπογράφει με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης μνημόνια συνεργασίας που περιλαμβάνουν τουλάχιστον τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους.
- 7) Εγκρίνει το άνοιγμα και το κλείσιμο σε τράπεζες και λοιπά πιστωτικά ιδρύματα λογαριασμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του ν. 4270/2014.
- 8) Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη ή απώλεια εσόδων σε βάρος του προϋπολογισμού φορέων της

Γενικής Κυβέρνησης, του προϋπολογισμού φορέων εκτός Γενικής Κυβέρνησης που κατά το έτος προώθησης της πράξης επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και σε βάρος του προϋπολογισμού φορέων του Δημόσιου Τομέα εκτός Γενικής Κυβέρνησης που δεν επιχορηγούνται αλλά των οποίων ο προϋπολογισμός εσόδων ή εξόδων υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

- 9) Παρακολουθεί, αξιολογεί και εισηγείται αλλαγές στην είσπραξη φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- 10) Καταρτίζει και υποβάλλει σχέδια νόμου στη Βουλή, συνάπτει και υποβάλλει προς κύρωση στη Βουλή διεθνείς συμφωνίες με άλλα κράτη σχετικά με φόρους, τελωνειακά τέλη, εισφορές, πρόστιμα και άλλες χρεώσεις που επιβάλλονται από Υπουργεία και λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- 11) Υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο και εγκρίνει το πρόγραμμα δανεισμού και διαχείρισης του Δημοσίου χρέους, το οποίο του εισηγείται ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ., συνάπτει τις δανειακές συμβάσεις για λογαριασμό του Δημοσίου, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού των κατάλληλων όρων και των προϋποθέσεων, εγκρίνει προτάσεις για την παροχή εγγυήσεων και την ανάληψη άλλων ενδεχόμενων υποχρεώσεων για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, καθώς και τα άρθρα 1 έως 12 του ν. 2628/1998 (Α' 151) και 5 έως 13 του ν. 3965/2011 (Α' 113) και μεριμνά για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους.
- 12) Εγκρίνει το δανεισμό κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, πλην των φορέων του υποτομέα των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, με το Μ.Π.Δ.Σ. και με τον προϋπολογισμό του οικείου φορέα.
- 13) Συγκεντρώνει τα στοιχεία που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και τα οποία του παρέχονται υποχρεωτικά από οποιονδήποτε φορέα του Δημόσιου Τομέα, καθώς και από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις, εγγυήσεις ή δάνεια από το Κράτος. Οι φορείς, εκτός Γενικής Κυβέρνησης, του Δημόσιου Τομέα που υποχρεούνται να αποστέλουν στοιχεία, καθώς και το είδος και η συχνότητα αποστολής των στοιχείων αυτών μπορεί να καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

- 14) Υποβάλλει για γνωμοδότηση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου νομοσχέδια που ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
 - 15) Καταθέτει, το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους, στη Βουλή, για ενημέρωση την απολογιστική έκθεση που του υποβάλλει ο Ο.Δ.ΔΗ.Χ..
 - 16) Υποβάλλει στη Βουλή το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39, αφού έχει λάβει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, και προτείνει την αναστολή του ανωτέρω σχεδίου λόγω εξαιρετικών περιστάσεων.
- ζ. Παρακολουθώντας την εξέλιξη των αρμοδιοτήτων του ΥπΟικ, όπως αυτή αποτυπώνεται στις διατάξεις των διαδοχικών ΚΔΛ, από αυτές του νδ 321/1969 (ΦΕΚ Α' 205) μέχρι και εκείνες του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η δημοσιονομική εξουσία του θεσμού είχε ήδη αρχίσει να διευρύνεται σταδιακά από τα τέλη του προηγούμενου αιώνα ενόψει και της επικείμενης εισόδου της Ελλάδας στην ΟΝΕ.

Η ουσιαστική αναβάθμισή της, ωστόσο, επήλθε μετά την έναρξη της έκτακτης δημοσιονομικής κατάστασης στην οποία διατελεί η χώρα από το 2009, οπότε οι δημοσιολογιστικές αρμοδιότητες του θεσμού ενισχύθηκαν έτσι ώστε να καταστεί όργανο αποτελεσματικής διεύθυνσης και αποδοτικού ελέγχου των στόχων που τέθηκαν με το Μνημόνιο.

6. ΠΗΓΕΣ:

I. **ΝΟΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ:**

- . ΣΛΕΕ, άρθρα 121,122,126,136
- . Δημοσιονομικός Κανονισμός (ΕΚ) 1466/1997
- . Οδηγία 2011/85/ΕΕ
- . Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (2-3-2012)
- . Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008
- . νδ 321/1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α΄ 205)
- . ν.2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 247)
- . ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α΄ 65)
- . ν.3847/2010 «Επανακαθορισμός των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους του Δημοσίου» (ΦΕΚ Α΄ 67), άρθρο μόνο παρ.9
- . ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α΄ 141)
- . ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης(ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 143)
- . ν. 4337/2015 «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (ΦΕΚ Α΄ 129)
- . ν.4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 94)
- . Externa corporis έγγραφα των ως άνω νόμων

II. **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:**

• **ΣΥΓΓΡΑΜΑΤΑ**

- . Γέροντας Α.-Ψάλτης Α.«Δημοσιονομικό Δίκαιο», Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1998
- . Κόρσος Δ. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Τεύχος Α΄, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1980
- . Κόρσος Δ. «Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος» Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2005
- . Κουγέας Β. «Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης», Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 1998

- Κουγέας Β. «Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου», ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2008
- Κουγέας Β. «Οι αρχές του προϋπολογισμού και η θέσπιση αρχών δημόσιας διαχείρισης υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου», Τιμητικός Τόμος για τον Καθ. Π. Κανελλόπουλο, Παν/μιο Πειραιώς 2015»
- Κανελλόπουλος Π. «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2007
- Μηλιώνης Ν. «Δημοσιονομικό Δίκαιο - Νομολογία κατ' άρθρο», Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 2007
- Μπάρμπας Ν. «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Ε' Έκδοση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2014
- Παπαγιάννης Δ. «Ευρωπαϊκό Δίκαιο» Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2011
- Ράϊκος Δ. «Γενική Πολιτειολογία & Συνταγματικό Δίκαιο – Οργανωτικό Μέρος» Τεύχος II, 4η Έκδοση, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2012

- **ΑΡΘΡΑ-ΓΝΩΜΕΣ-ΕΡΓΑΣΙΕΣ**

- Μανόλης Γαλενιανός: Η Ελληνική Κρίση – Αίτια και Επιπτώσεις
- Μιχάλης Βαφόπουλος Έφη Βράνιαλη: OBS Tracker Greece. Η Διαφάνεια και Ανοιχτότητα του Προϋπολογισμού στην Ελλάδα

III. ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ:

- https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos_frame.html
- <http://www.ggk.gr/>
- <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>
- <http://www.kathimerini.gr/852855/opinion/epikairothta/politikh/pente-my8oi-kai-pente-alh8eies-gia-thn-ellhnikh-oikonomikh-krish>
- <http://www.constitutionalism.gr/1965-oikonomiki-krisi-mia-neo-tewrisi-toy-roloy-toy-kra/>
- <http://www.inegsee.gr/inegsee.gr/wp-content/uploads/2014/04/files/study-17.pdf>
- <http://crisisobs.gr/2015/01/manolis-galenianos-i-elliniki-krisi-etia-ke-epiptosis/>