



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**  
**ΠΜΣ ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ**  
**ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**  
**ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ**  
**ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΑΤΣΟΣ**

**ΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΥ ΑΘΑΝΑΣΙΑ (Α.Μ: 0816Μ013)**

**ΑΘΗΝΑ 2018**

## **Πίνακας περιεχομένων:**

<b>Περίληψη</b>	<b>1</b>
<b>Εισαγωγή</b>	<b>2</b>
<b>Κεφάλαιο 1. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός</b>	<b>3</b>
1.1. Η έννοια του Κρατικού Προϋπολογισμού.	3
1.1.1. Ο τρέχων ή τακτικός Προϋπολογισμός	3
1.1.2. Ο Προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων	3
1.2. Οι αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού	4
1.3. Τα στάδια του Κρατικού Προϋπολογισμού	5
1.3.1. Στάδιο κατάρτισης	5
1.3.2. Στάδιο ψήφισης	6
1.3.3. Στάδιο εκτέλεσης	7
1.3.4. Στάδιο ελέγχου	8
1.4. Ελεγκτικό Συνέδριο	11
<b>Κεφάλαιο 2. Ευρωπαϊκές μεταρρυθμίσεις</b>	<b>12</b>
2.1. Η Ευρώπη πριν την κρίση	12
2.1.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχ	13
2.1.2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)	14
2.2. Η Ευρώπη στην κρίση	16
2.2.1. Ευρωπαϊκοί μηχανισμοί διάσωσης (EFSM,EFSF,ESM).	16
2.2.2. Ευρωπαϊκό εξάμηνο	17
2.2.3. Εξάπτυχο (six pack)	18
2.2.4. Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)	21

2.2.5. Δίπτυχο (2-pack)	22
2.3 Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις	22
<b>Κεφάλαιο 3. Η Ελλάδα απέναντι στην κρίση</b>	<b>23</b>
3.1. Η Ελλάδα ως κράτος-μέλος της Ε.Ε	23
3.2. Η Ελλάδα στο ξέσπασμα της Ευρωπαϊκής κρίσης	24
3.3.. Η Ελλάδα στο μνημόνιο	26
<b>Κεφάλαιο 4. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στον Ελληνικό Κ.Π.</b>	<b>28</b>
4.1. Τεκμηρίωση του Κρατικού Προϋπολογισμού	28
4.2. Αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού	31
4.2.1. Η έννοια της Διαφάνειας	33
4.3. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων	35
4.4. Τακτικός Κρατικός Προϋπολογισμός	35
4.4.1. Στάδιο κατάρτισης	37
4.4.2. Στάδιο ψήφισης	40
4.4.3. Στάδιο εκτέλεσης	41
4.4.4. Στάδιο ελέγχου	44
4.5. Το Ελεγκτικό Συνέδριο	45
4.6. Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων	47
<b>Κεφάλαιο 5. Σύνοψη – Συμπεράσματα</b>	<b>49</b>
<b>Παράρτημα Α΄: Βιβλιογραφία</b>	<b>53</b>
<b>Παράρτημα Β΄: Νόμοι</b>	<b>56</b>

## ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

\*\*\*\*\*

### Περίληψη

Ως συνέπεια της κρίσης του 2008 και της δημοσιονομικής κρίσης που την ακολούθησε, το σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. δέχθηκε πολλές σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις για την αναθεώρηση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του. Πρωταρχικός στόχος των παρεμβάσεων αυτών ήταν η ενίσχυση του συντονισμού και της εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στο πλαίσιο των αρχών που όριζε το Ενωσιακό Δίκαιο. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να περιγράψει τις δημοσιονομικές αλλαγές που συνεπάγονται οι παρεμβάσεις αυτές για την Ελλάδα, βάσει των πρόσφατων νομοθετικών και θεσμικών εξελίξεων και ειδικότερα η καταγραφή των αλλαγών εκείνων, που αφορούν στο θεσμικό πλαίσιο του Κρατικού Προϋπολογισμού στη χώρα μας. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε βασίστηκε σε νομοθετήματα, εκθέσεις ευρωπαϊκών και εθνικών θεσμικών οργάνων καθώς και γενικότερη βιβλιογραφική έρευνα. Προϊόν της μελέτης αποτελεί η διαπίστωση ότι, στο βαθμό που επιβλήθηκαν από τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες, πλείστες αλλαγές θεσμοθετήθηκαν δίνοντας μια δυναμική στην προσπάθεια βελτίωσης του θεσμού του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού.

### Summary

As a consequence of the 2008 crisis and the financial crisis that followed, the EU's economic governance system has received many important legislative interventions to revise and strengthen its effectiveness. The primary objective of these interventions was to strengthen the coordination and oversight of Member States' budgetary policies within the framework of the principles laid down by EU law. The purpose of this paper is to describe the financial changes that these interventions have for Greece, based on the recent legislative and institutional developments and in particular the recording of those changes concerning the institutional framework of the State Budget in our country. The methodology followed was based on legislation, reports of European and national institutions, and more general literature research. The product of the study is that, to the extent imposed by the European Directives, most of the changes have been institutionalized by giving a momentum to the improvement of the Greek State Budget.

## Εισαγωγή

Η διαμόρφωση και εξέλιξη του θεσμού του κρατικού προϋπολογισμού (Κ.Π.) στα Ευρωπαϊκά κράτη συνδέεται άρρηκτα με την ιστορική μεταβολή των πολιτευμάτων των κρατών αυτών από απολυταρχικά σε δημοκρατικά. Κατά το παρελθόν ο θεσμός αυτός εξελίσσονταν σταδιακά καθώς συντελούνταν παράλληλα με την ολοκλήρωση του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος. Κοιτίδα του θεσμού του Κ.Π. υπήρξε η Αγγλία, η χώρα όμως που ο θεσμός αυτός συστηματοποιήθηκε και διαδόθηκε στα άλλα κράτη, μεταξύ των οποίων και στην Ελλάδα, ήταν η Γαλλία (Μπάρμπας, 2016).

Μέχρι το μεσαίωνα οι βασιλείς κάλυπταν τις αναγκαίες κρατικές δαπάνες από την προσωπική τους περιουσία, η οποία ταυτιζόταν με την κρατική. Όμως τα έσοδα αυτά σε περιόδους πολέμων ήταν ανεπαρκή και τότε οι βασιλείς προσέφευγαν στη φορολογία. Η επιβολή φόρων, χωρίς την συγκατάθεση των υπηκόων σε συνδυασμό με την αυθαιρεσία στη διαχείριση των οικονομικών του κράτους προκάλεσε επαναλαμβανόμενες αντιδράσεις, διαταράσσοντας την ισχύουσα τάξη πραγμάτων. Το 1215, ο βασιλιάς της Αγγλίας Ιωάννης ο Ακτήμονας περιέλαβε στο “Μέγα Χάρτη των Ελευθεριών (Magna Charta Libertatum)”, ειδική διάταξη σύμφωνα με την οποία κανένας φόρος δε μπορούσε να επιβληθεί χωρίς προηγούμενη συγκατάθεση των αντιπροσώπων της χώρας. Ακολούθησαν επαναστάσεις με τελική αυτή του 1688, η οποία είχε ως απόρροια τη “Δήλωση των Δικαιωμάτων (Bill of Rights), με την οποία κηρύχθηκε παράνομη κάθε επιβολή φόρου χωρίς συγκατάθεση του Κοινοβουλίου. Έτσι καθιερώθηκε πρώτη φορά ο θεσμός του κρατικού προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με τους κλασσικούς οικονομολόγους (Adam Smith) επικρατούσε η άποψη ότι μέσω της διαμόρφωσης των μεγεθών του Κ.Π. δε θα πρέπει να επηρεάζεται η ισορροπία της όλης εθνικής οικονομίας. Για να επιτευχθεί αυτό ο στόχος ήταν ο Κ.Π να είναι ισοσκελισμένος. Σύμφωνα με τις απόψεις της σχολής του κρατικού παρεμβατισμού το κράτος δεν έπρεπε να παραμένει ουδέτερο στη διαμόρφωση της κατάστασης της εθνικής οικονομίας αλλά όφειλε να παρεμβαίνει με δημοσιονομικά μέσα (είσπραξη εσόδων, καταβολή δαπανών) για να επιτυγχάνει εξισορρόπηση. Επομένως ανάλογα με την προς αντιμετώπιση εκάστοτε οικονομική συγκυρία, στόχευε να είναι ισοσκελισμένος, ελλειμματικός ή πλεονασματικός (αντικυκλική πολιτική).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί ο θεσμός του Κ.Π. στην Ελλάδα πριν και μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 καθώς και των αλλαγών που επήλθαν ως απόρροια των ευρύτερων δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα στην Ευρώπη. Στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται ο θεσμός του ΚΠ με τα ισχύοντα μέχρι και πριν από την διεθνή οικονομική κρίση ενώ

στο δεύτερο αναπτύσσονται οι ευρύτερες Ευρωπαϊκές αλλαγές. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην Ελλάδα ως κράτος-μέλος της Ε.Ε και των συνεπακόλουθων επιδράσεων της κρίσης, ενώ στο τέταρτο εξειδικεύεται η παρουσίαση στις θεσμικές αλλαγές που άπτονται της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα και κατά συνέπεια, άμεσα ή έμμεσα, επηρεάζουν τον ΚΠ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ**

### **1.1. Η έννοια του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ο βασικός δημοσιονομικός θεσμός μέσω του οποίου το κράτος και οι φορείς που ελέγχονται από αυτό επιτελούν τις οικονομικές λειτουργίες τους. Τα δύο συνθετικά στοιχεία της έννοιας του προϋπολογισμού είναι η πρόβλεψη (αριθμητική απεικόνιση εσόδων και εξόδων) και η εξουσιοδότηση προς την Κυβέρνηση (για είσπραξη εσόδων και καταβολή δαπανών). Οι περισσότερες δραστηριότητες του δημοσίου τομέα εμφανίζονται και εξαρτώνται από αυτόν. Η κατάταξή τους με τη μορφή κονδυλίων υποδηλώνει το βαθμό οργάνωσης του κράτους, απεικονίζει την οικονομική του κατάσταση, φανερώνει σχεδιασμό, υπογραμμίζει αποφάσεις, προγραμματισμό και έλεγχο για το παρόν και το μέλλον της οικονομικής πορείας του κράτους. Από πλευράς δημοσιονομικού δικαίου, ο προϋπολογισμός, ορίζεται ως *“ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των δαπανών (εξόδων) του κράτους για κάθε οικονομικό έτος”* (Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού άρθρο 6 §.1).

Στην Ελλάδα ο Γενικός Κρατικός Προϋπολογισμός απαρτίζεται από δύο επιμέρους προϋπολογισμούς: τον **τακτικό** προϋπολογισμό και τον **Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων**.

**1.1.1.Ο τρέχων ή τακτικός προϋπολογισμός** περιλαμβάνει τα προβλεπόμενα έσοδα και έξοδα που προορίζονται για τη λειτουργία του κράτους ταξινομημένα κατά είδος και φορέα. Στο σκέλος των εσόδων περιλαμβάνει όλα τα έσοδα, εκτός δανείων και εκμετάλλευσης δημοσίων επενδύσεων ενώ στο σκέλος των εξόδων, όλα τα έξοδα, εκτός δαπανών δημοσίων επενδύσεων. Στα έξοδα γίνεται εκτενής αναφορά σε αντίθεση με τα έσοδα που παρουσιάζονται συνοπτικά και διέπονται από την αρχή της μη ειδικότητας. Ο τακτικός προϋπολογισμός υποβάλλεται σε δύο τόμους, έναν με στοιχεία όσον αφορά τα **Υπουργεία και έναν τις Περιφερειακές Διοικήσεις**

**1.1.2. Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)** περιλαμβάνει στο σκέλος των εσόδων το τυχόν πλεόνασμα του τακτικού προϋπολογισμού, τα έσοδα από την εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν και τα έσοδα από το δημόσιο δανεισμό. Στο

σκέλος των δαπανών περιλαμβάνει τις επενδυτικές δαπάνες του κράτους.

Ο προϋπολογισμός δαπανών καταρτίζεται σε επίπεδο συνολικών μεγεθών, δηλαδή κατά υπουργείο και τομέα δραστηριότητας. Χωρίζεται σε 23 παραγωγικούς τομείς και η ανάλυσή τους είναι λιγότερο λεπτομερής από αυτή των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού. Μετά την εκτίμηση του ύψους των συνολικών επενδυτικών δαπανών, το Υπουργείο Οικονομικών εκτιμά τα έσοδα που θα απαιτηθούν από πηγές του εσωτερικού και του εξωτερικού για την κάλυψη των πληρωμών. Ο Π.Δ.Ε. υποβάλλεται στη Βουλή σε ξεχωριστό τόμο.

Οι παραπάνω τόμοι συνοδεύονται από την εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού.

## 1.2. Οι αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού

Για να μπορεί να επιτελέσει ο Κ.Π. το ρόλο του θα πρέπει να ικανοποιεί κάποιες αρχές, οι σημαντικότερες των οποίων είναι οι εξής (Θεοχαρόπουλος, 1979)&(Τάτσος, 2015):

1. Η αρχή της ετήσιας βάσης (ενιαυσίου), σύμφωνα με την οποία η παρεχόμενη εξουσιοδότηση της νομοθετικής προς την εκτελεστική εξουσία για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και τη διενέργεια των δαπανών του κράτους ισχύει μόνο για ένα έτος. Σύμφωνα με τον ΚΔΛ άρθρο 5 §2, στην Ελλάδα το οικονομικό έτος συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

2. Η αρχή της ενότητας, σύμφωνα με την οποία όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους αναγράφονται σε ενιαίο κείμενο. Η αρχή αυτή καθιερώθηκε από το πρώτο κίολας Σύνταγμα της Επιδαύρου, στο οποίο προβλεπόταν ότι το Βουλευτικό σώμα εγκρίνει στην αρχή κάθε έτους τον υποθετικό λογαριασμό των εσόδων και των εξόδων. Παρέκκλιση της αρχής αποτελεί ο ΠΔΕ

3. Η αρχή της πληρότητας (ή καθολικότητας) Σύμφωνα με το άρθρο 79§2 του Συντάγματος, “Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό.” Κατ’ουσίαν απαγορεύει τους συμψηφισμούς μεταξύ συσχετιζόμενων εσόδων και εξόδων και κατά συνέπεια συμψηφιστικών υπολοίπων.

4. Η αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, σύμφωνα με την οποία όλα τα έσοδα του κράτους προορίζονται για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης, απαγορεύοντας συγκεκριμένο έσοδο να προορίζεται εκ των προτέρων για την κάλυψη συγκεκριμένης δαπάνης. Παρέκκλιση από την αρχή αυτή αποτελεί η χρηματοδότηση των δαπανών του ΠΔΕ.

5. Η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, (μόνο ως προς το σκέλος των εξόδων του ΚΠ), σύμφωνα με την οποία η παρεχόμενη εξουσιοδότηση της νομοθετικής προς την εκτελεστική εξουσία για τη διενέργεια των κρατικών δαπανών επιβάλλεται να είναι λεπτομερής για κάθε κατηγορία αυτών.

6. Η αρχή της σαφήνειας, σύμφωνα με την οποία τόσο τα έσοδα όσο και τα έξοδα του κράτους πρέπει να ταξινομούνται κατά είδος, ομάδα και κατηγορία ανάλογα με την αιτία και τη φύση τους. (ΚΔΛ άρθρο 6 §2).

7. Η αρχή της ειλικρίνειας, σύμφωνα με την οποία οι εκτιμήσεις των εσόδων και των εξόδων που αναγράφονται στον προϋπολογισμό πρέπει να είναι ειλικρινείς, να λαμβάνουν υπόψη δηλαδή τα πραγματικά οικονομικά δεδομένα. Αντίθετα η σκόπιμη αναγραφή πλασματικών μεγεθών έχει ως αποτέλεσμα τη νόθευση της εικόνας του προϋπολογισμού και δυσκολεύει την ορθολογική διαχείριση και τον κοινωνικό έλεγχο.

8. Η αρχή της δημοσιότητας, σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός του κράτους πρέπει να έχει ευρεία δημοσιότητα, η οποία είναι απαραίτητη ώστε να μπορεί να ενημερώνεται το κοινωνικό σύνολο για τη δημοσιονομική πολιτική και να κρίνει τις επιλογές και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης.

### **1.3. Τα στάδια του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Η διαδικασία του ΚΠ διεξάγεται σε (4) τέσσερα διαδοχικά στάδια, τα οποία είναι τα εξής:

1. Κατάρτιση.
2. Ψήφιση.
3. Εκτέλεση.
4. Έλεγχος.

Στην Ελλάδα η διαδικασία του Κ.Π. προβλέπεται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής.

#### **1.3.1. Στάδιο κατάρτισης**

Η κατάρτιση αποτελεί αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας και συγκεκριμένα του Υπουργού Οικονομικών. Στο στάδιο αυτό προετοιμάζεται το σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο υποβάλλεται στη νομοθετική εξουσία για ψήφιση. Η διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού του επόμενου έτους αρχίζει το καλοκαίρι από κάθε υπουργείο.

Όσον αφορά το μέρος των δαπανών, τα σχέδια προϋπολογισμού των υπουργείων εγκρίνονται και υποβάλλονται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Το ΓΛΚ μόλις συγκεντρώσει τα σχέδια προϋπολογισμού, τα εντάσσει στο τελικό σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού. Σημειώνεται ότι οι δυνατότητες του Υπουργού Οικονομικών να περικόψει δαπάνες είναι σχετικά περιορισμένες όσον



αφορά το τμήμα “ανελαστικών δαπανών” λαμβάνοντας υπόψιν και το γενικό περίγραμμα της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής που θα εφαρμοσθεί το επόμενο έτος. Όσον αφορά το μέρος των εσόδων, το σχέδιο προϋπολογισμού καταρτίζεται από τον Υπ. Οικονομικών σε συνεργασία με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας. Ο προϋπολογισμός οφείλει να είναι ισοσκελισμένος, ήτοι τα συνολικά έσοδα να ισούνται με τα συνολικά δημόσια έξοδα.

Προ του κινδύνου αδυναμίας πρόβλεψης όλων των δαπανών, στο στάδιο αυτό εγγράφεται ένα αποθεματικό, ένα ποσό δηλαδή που δε δεσμεύεται για συγκεκριμένες χρήσεις. Συνήθως δημιουργείται ένα τακτικό αποθεματικό και ένα έκτακτο αποθεματικό, το μεν πρώτο χρησιμεύει για την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας των πιστώσεων που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό (συμπληρωματικές πιστώσεις), το δε δεύτερο για την αντιμετώπιση έκτακτων και απρόβλεπτων δαπανών (έκτακτες πιστώσεις).

Βασικότερες αδυναμίες στο στάδιο αυτό αποτελούν:

- η εφαρμογή της προσθετικής μεθόδου
- το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός προσαρμόζεται στις εισροές
- η έλλειψη συντονισμού των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων
- το γεγονός ότι ο Υπουργός Οικονομικών και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχουν περιορισμένο ρόλο στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού και
- ο (μέχρι πρότινος τουλάχιστον) βραχυπρόθεσμος ορίζοντας του προϋπολογισμού.

### 1.3.2 Στάδιο ψήφισης

Ο προϋπολογισμός χαρακτηρίζεται ως τυπικός απλώς νόμος, καθώς αποτελεί κατ' ουσία διοικητική πράξη, που ψηφίζεται μεν από την ολομέλεια της Βουλής χωρίς όμως να θεσπίζονται κανόνες δικαίου και συνεπώς περιβάλλεται τον τύπο του νόμου. Χαρακτηρίζεται δε ως ιδιότυπος νόμος, επειδή δεν ψηφίζεται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από το Σύνταγμα διαδικασίες που ψηφίζονται οι νόμοι, αλλά κατά ειδική ή ιδιότυπη διαδικασία, που προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής. Το Σύνταγμα θέτει το γενικό πλαίσιο ψήφισης του κρατικού προϋπολογισμού ενώ τα διαδικαστικά θέματα που αναφέρονται στον τρόπο εισαγωγής, συζήτησης και ψήφισης του κρατικού προϋπολογισμού ρυθμίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

Ο νόμος του προϋπολογισμού θεωρείται «επί της αρχής» ψηφισμένος καθώς η Βουλή δεν έχει δικαίωμα άρνησης της ψήφισής του στο σύνολό του, σύμφωνα με το άρθρο 79§1 του Συντάγματος *"Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το*

επόμενο έτος”. Η Βουλή έχει δικαίωμα μόνο σε αλλαγές επιμέρους κονδυλίων και όχι άρνησης ψήφισης των ανελαστικών δαπανών. Με τη ψήφιση του προϋπολογισμού γίνεται η κύρωση δύο ξεχωριστών νόμων των “περί κυρώσεως του προϋπολογισμού εσόδων” και “περί κυρώσεως του προϋπολογισμού εξόδων”. Ο προϋπολογισμός μόλις κατατεθεί από τον Υπ. Οικ. στη Βουλή διανέμεται στους Βουλευτές και παραπέμπεται για εξέταση στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων, που συγκροτεί ο Πρόεδρος της Βουλής και απαρτίζεται από Βουλευτές όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, ανάλογα με τη δύναμή τους Ο Πρόεδρος ορίζει τους εισηγητές, οι οποίοι συντάσσουν σχετικές εκθέσεις και τις υποβάλλουν στην επιτροπή μέσα σε οκτώ ημέρες από την πρώτη συνεδρίασή της. Η επιτροπή εξετάζει τον προϋπολογισμό σε τρεις συνεδριάσεις και εντός προθεσμίας οκτώ(8) ημερών (άρθρο 121 ΚτΒ).

Ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής, χωρίς να γίνονται ουσιαστικές αναλύσεις και εξελίσσεται σε καθαρά τυπική διαδικασία, αντιμετωπίζεται δε ανάλογα με το αν οι εισηγητές ανήκουν στην πλειοψηφία ή στην μειοψηφία. Το Κοινοβούλιο οδηγείται σε συνοπτικές ψηφοφορίες έγκρισης που θα μπορούσαν να δικαιολογούν χαρακτηρισμούς της Βουλής ως “γραφείο πρωτοκόλλησης” και τη λειτουργία της ως “επιψήφισή” του ΚΠ (Κουγέας, 1992). Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί τον κατεξοχήν πολιτικό έλεγχο της διαχείρισης και έχει μεγάλη σπουδαιότητα, καθώς στο πλαίσιο αυτού γίνεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των δημοσίων δαπανών και λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις χάραξης συγκεκριμένης δημοσιονομικής στρατηγικής του κράτους. Βασική του αδυναμία το προαναφερθέν γεγονός ότι η Βουλή δεν έχει ουσιαστικό ρόλο καθώς μη ψήφιση του προϋπολογισμού θα συνεπάγονταν άμεση παραίτηση της κυβέρνησης .

Αμέσως μετά τη ψήφισή του ξεκινούν οι τροποποιήσεις του, που γίνονται με την ανοχή του νόμου καθώς απαγορεύονται οι αλλαγές των πιστώσεων αλλά επιτρέπονται εξαιρέσεις (15,17,18 Κ.Δ.Λ) Οι “προσαρμογές” αυτές γίνονται για να καλύψουν τις ανεπάρκειες των αρχικών προβλέψεων. Και όπως αναφέρει η ετήσια έκθεση του Ελ.Σ. “*αναμορφώσεις προϋπολογισμών αποτελούν πλέον συνηθισμένο φαινόμενο, εφόσον δεν οφείλονται σε συμπληρωματικές χρηματοδοτήσεις, μπορούν να αποδοθούν στο μη κανονικό προγραμματισμό των αναγκών κατά τη σύνταξη του προϋπολογισμού*” (Κλαουδάτου, 2009).

### **1.3.3. Στάδιο Εκτέλεσης**

Στην εκτέλεση του τρέχοντος ΚΠ περιλαμβάνονται όλες οι ενέργειες της δημόσιας διοίκησης που προβλέπει η ελληνική νομοθεσία και απαιτούνται για την πραγματοποίηση των εσόδων και των εξόδων που αναφέρονται σ’ αυτόν. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού των δαπανών περιλαμβάνει πέντε

στάδια, τα οποία είναι τα εξής :

1. Η «ανάληψη» της δαπάνης.
2. Η «εκκαθάριση» της δαπάνης.
3. Η εντολή πληρωμής της δαπάνης.
4. Ο έλεγχος της πληρωμής από το Ελεγκτικό Συνέδριο.
5. Η πληρωμή της δαπάνης.

Τα όργανα εκτέλεσης του ΚΠ είναι ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος ασκεί τις αρμοδιότητές του μέσω του Γ. Λ. Κ, τα τελωνεία για την είσπραξη δασμών και φόρων από τα εισαγόμενα, οι Δ.Ο.Υ. για τη βεβαίωση και είσπραξη των υπόλοιπων κρατικών εσόδων και την πληρωμή των δημόσιων δαπανών, οι Διατάκτες, που καταρτίζουν και αποστέλλουν στις Δ.Ο.Υ. τις χρηματικές εντολές και οι Δημόσιοι υπόλογοι, που έχουν την αρμοδιότητα διαχείρισης χρημάτων ή υλικών που ανήκουν στο Δημόσιο ή κρατικών περιουσιακών στοιχείων. Το Ελ. Συνέδριο ενεργεί έλεγχο νομιμότητας στις δημόσιες δαπάνες, ο οποίος και θα δούμε στην συνέχεια πως τροποποιείται. Ο Υπ. Οικ ορίζει ποσοστά διάθεσης πιστώσεων και όρια πληρωμών κάθε φορέα, που θεωρείται σημαντική παρέμβαση της κυβέρνησης στη διαχείριση δημοσίου χρήματος.

Σημαντικότερες αδυναμίες στο στάδιο αυτό αποτελούν:

- οι συνεχείς αναπροσαρμογές και υπερβάσεις του προϋπολογισμού
- ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης των εξουσιών στο Υπουργείο Οικονομικών και
- η αδυναμία των Υπουργείων να καταρτίσουν προϋπολογισμούς βάσει στόχων και απόδοσης.

#### **1.3.4. Στάδιο Ελέγχου**

Η διαφορετική δομή των οργάνων και οι διαφορετικές λειτουργίες που αυτά επιτελούν δημιουργούν τους απαραίτητους όρους ώστε να ενεργεί η διάκριση των λειτουργιών. Αποτρέπεται με αυτό τον τρόπο η κατάχρηση εξουσίας και καθίσταται θεμέλιος λίθος της κρατικής δομής η δημοκρατία. Στο πλαίσιο του ελέγχου της διοίκησης ασκείται ο εσωτερικός έλεγχος, στον οποίο εντάσσονται :

A. ο δημοσιονομικός.

B ο κοινοβουλευτικός και

Γ ο δικαστικός έλεγχος.

A. Ο **διοικητικός** έλεγχος ασκείται από τους οικονομικούς επιθεωρητές των εκάστοτε

Υπουργείων, εφόσον υπάρχουν υπόνοιες κακοδιαχείρισης οπότε και διενεργείται Ε.Δ.Ε. (Ενορκη Διοικητική Εξέταση). Οι διαφορές που θα προκύψουν από τους καταλογισμούς αυτών των ελέγχων υπάγονται στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**Β. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος** εν γένει ασκείται κυρίως με τα κάτωθι μέσα (άρθρο 124 ΚτΒ):

- Συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως.
- Αναφορές, ερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων και επερωτήσεις (άρθρο 126 ΚτΒ).

Οι αναφορές αποτελούν έγγραφα με αιτήματα ή παράπονα που έχουν δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή οι πολίτες.

Οι ερωτήσεις απευθύνονται από βουλευτή προς υπουργό και με αυτές ζητείται πληροφόρηση κατά πόσο κάποιο γεγονός αληθεύει καθώς και τι προτίθεται για αυτό ο αρμόδιος υπουργός να κάνει, με τι μέτρα σκοπεύει να το αντιμετωπίσει κ.λ.π

Με τις αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι βουλευτές έχουν δικαίωμα να ζητήσουν από τους αρμόδιους υπουργούς με γραπτή αίτηση προς τη Βουλή κατάθεση εγγράφων που σχετίζονται με τη δημόσια υπόθεση και εντός είκοσι (20) ημερών ο υπουργός υποχρεούται να τα αποστείλει στη Βουλή.

- Έλεγχος ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 138 ΚτΒ).
- Θέση ζητήματος εμπιστοσύνης (άρθρο 141 ΚτΒ).
- Πρόταση δυσπιστίας (άρθρο 142 ΚτΒ).
- Σύσταση εξεταστικής επιτροπής (άρθρο 144 ΚτΒ).
- Κλήτευση υπουργού, προκειμένου να παρουσιαστεί ενώπιον του Κοινοβουλίου. (άρθρο 66§3 του Συντάγματος). *“Η Βουλή και οι κοινοβουλευτικές επιτροπές μπορούν να ζητήσουν την παρουσία του Υπουργού ή του Υφυπουργού που είναι αρμόδιος για τα θέμα-τα που συζητούν.”*

**Γ. Ο δικαστικός έλεγχος** ασκείται από τη Βουλή με τον έλεγχο του απολογισμού και ισολογισμού. (άρθρο 122 ΚτΒ *Κατάθεση και εξέταση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους από την αρμόδια επιτροπή*) και από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ο έλεγχος της Βουλής διακρίνεται τρία στάδια:

1. Ενώπιον του Ελ.Σ, το οποίο συντάσσει έκθεση, την επονομαζόμενη “διαδήλωση” (άρθρο 98 §1 εδάφιο ε’), την οποία υποβάλλει στη Βουλή (άρθρο 79 §7).
2. Ενώπιον αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής (άρθρο 122 ΚτΒ §2,3).

3. Ενώπιον ολομέλειας της Βουλής (άρθρο123 §1 ΚτΒ *Συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους*) και άρθρο107 που προβλέπει την οργάνωση των συζητήσεων.

Απολογισμός είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος που πέρασε και με τον οποίο εγκρίνονται οι υπερβάσεις των πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο απολογισμός δείχνει το βαθμό υλοποίησης του προϋπολογισμού. Αντίθετα, ο ισολογισμός δείχνει την οικονομική κατάσταση του κράτους σε δεδομένη χρονική στιγμή. Όπως και ο προϋπολογισμός, ο απολογισμός και ο ισολογισμός του κράτους καταρτίζονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και αναφέρονται στο οικονομικό έτος που έκλεισε. Ο απολογισμός και ο ισολογισμός του κράτους καθώς και η σχετική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση το αργότερο σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρονται.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί κατασταλατικό έλεγχο, εκτός των δαπανών του κράτους, και στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων και ΟΤΑ και ΝΠΔΔ (άρθρο 98 Συντάγματος).

Ως δημόσιες δαπάνες αναγνωρίζονται όσες προβλέπονται ή συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του Δημοσίου ή εξυπηρετούν λειτουργικές ανάγκες και ως πιστώσεις ορίζονται τα ποσά που αναγράφονται στον προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένων δαπανών και προσδιορίζονται από τους οικείους κωδικούς αριθμούς και κατονομασίες. Ο έλεγχος διακρίνεται σε τριών ειδών: τακτικούς, έκτακτους (όταν στα πλαίσια διεξαγωγής διοικητικού ελέγχου εμφανίζονται ελλείμματα) και δειγματοληπτικούς (όσον αφορά τα Ν.Π.Δ.Δ.).

Σημαντικό μειονέκτημα στο στάδιο ελέγχου είναι η παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος και συνεπώς οι κυρωτικές συνέπειές του στην πρόληψη της παράνομης δημοσιονομικής διαχείρισης ελάχιστη απήχηση έχουν (Γέροντας, 1998). Βασική επίσης αδυναμία είναι ότι ο έλεγχος στην εκτέλεση των δημοσίων δαπανών περιορίζεται σε ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας αυτών, χωρίς καμία σύνδεση του κόστους και του οφέλους (αποτελεσμάτων) των δημοσίων δαπανών με βάσει συγκεκριμένα τεχνοκρατικά κριτήρια.

Ο έλεγχος διακρίνεται σε τυπικό (νομιμότητας και κανονικότητας) και σε ουσιαστικό, που αναφέρεται στην εξακρίβωση της αλήθειας των γεγονότων που αναφέρονται στα δικαιολογητικά έγγραφα και διαπιστώνεται αν οι διαχειριστικές πράξεις ενεργήθηκαν βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η μη δυνατότητα ελέγχου της σκοπιμότητας της διαχειριστικής διοικητικής πράξης από το Ελ.Συνέδριο απορρέει από το άρθρο 28 §5 του ν. 4129/2013 “Κύρωση του

Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο" (*Ο έλεγχος της σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*) όσο και από τη δικαστική φύση αυτού.

- Κατά τον έλεγχο νομιμότητας, ερευνάται αν υφίσταται νόμιμα χορηγημένη πίστωση για τη πραγματοποιούμενη δαπάνη. Ζητούμενο είναι η ταυτότητα της αιτιολογίας της εγγεγραμμένης πίστωσης στον προϋπολογισμό προς την αιτιολογία της αποστελλόμενης δαπάνης
- Κατά τον έλεγχο κανονικότητας, ερευνάται αν κατά την πραγματοποίηση της δαπάνης τηρήθηκαν οι διατάξεις του ΚΔΛ και κάθε σχετικού νόμου, αν επισυνάφθηκαν τα απαραίτητα για την εκκαθάριση δικαιολογητικά και αν κατά το χρόνο της εκκαθάρισής της είχε ή όχι παραγραφεί η οφειλή (Κουγέας, 1992).

Στον προαναφερόμενο έλεγχο βρίσκει εφαρμογή η βασική αρχή της ειδικότητας, όσον αφορά το ποσό και το χρόνο των πιστώσεων όπως προβλέπεται από το άρθρο 316 ΣΛΕΕ (πρώην 271 ΣΕΚ). Επίσης βρίσκει εφαρμογή και η αρχή μη υπέρβασης των πιστώσεων, καθώς μετά τη εφαρμογή της συνθήκης του Μάαστριχ, η σημασία της διαχείρισης των διαθεσίμων γίνεται μεγαλύτερη και αποτελεί ιδιαίτερα κρίσιμο σημείο στην κρατική δημοσιονομική λειτουργία κάθε χώρας-μέλους.

#### 1.4. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Σύνταγμα διασφαλίζει ρητά τη διαφάνεια σε κάθε έκφανση οικονομικής δραστηριότητας της εκτελεστικής λειτουργίας καθώς ορίζεται ότι, όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο Προϋπολογισμό και Απολογισμό του Κράτους και τέλος, ότι όλες οι προαναφερόμενες οικονομικές δοσοληψίες υπόκεινται σε έλεγχο από ανεξάρτητο όργανο του Κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 98) και είναι εξοπλισμένο με αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας. Η επιλογή του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε ακριβώς λόγω του χαρακτήρα του ως δικαστηρίου και των συνεπαγόμενων εγγυήσεων αμεροληψίας και ανεξαρτησίας των μελών του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεσμός ελέγχου των δημοσίων οικονομικών του κράτους έχει τις ρίζες του στην Αρχαία Αθήνα. Στους Νόμους του Πλάτωνα αναφέρεται ότι “*δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή η ανώτατο λειτουργό ο οποίος να κρίνει ή να κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό*” και “*είναι αναγκαίο για να κριθούν οι λογαριασμοί να ορισθούν ανώτατοι λειτουργοί, προικισμένοι με όλα τα είδη των αρετών και τότε η πόλη θα ανθίσει και θα κάνει προόδους*” Στην αρχαία Αθήνα ο έλεγχος ασκούνταν από δέκα άρχοντες (λογιστές), στους οποίους παρουσιάζονταν λεπτομερείς λογαριασμοί για τα έσοδα και τις δαπάνες από τους διαχειριζόντες τα κοινά και οι οποίοι δεν

επέβαλλαν ποινές αλλά συνέτασσαν πόρισμα ελέγχου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε το 1833 επί Όθωνα και πρωθυπουργίας Σπ. Τρικούπη με βασιλικό διάταγμα, ως όργανο άσκησης δικαστικού ελέγχου στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Ένα ζήτημα το οποίο έχει απασχολήσει έντονα τους επιστήμονες είναι αν το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί δικαστήριο ή διοικητική αρχή. μπορεί να υποστηριχθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατη διοικητική αρχή η οποία είναι οργανωμένη δικαστικά και έχει ως αρμοδιότητα τον έλεγχο των διαχειριστικών πράξεων του Δημοσίου.(Κλαουδάτου, 2009).

Οι αρμοδιότητες του Ελ. Συνεδρίου, όπως κατοχυρώνονται στο άρθρο 98 §1 του Συντάγματος, είναι:

- α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των ΟΤΑ.
  - β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο.
  - γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των ΟΤΑ.
  - δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης.
  - ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους.
  - στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.
  - ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους ΟΤΑ ή σε άλλα ΝΠΔΔ.
- Από τις αρμοδιότητες του Ελ. Συνεδρίου μόνο οι στ' και ζ' είναι δικαστικές.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

### **2.1. Η Ευρώπη πριν την κρίση**

Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα υπήρξε απόρροια μίας ευρύτερης διεθνούς κρίσης για την άμεση αντιμετώπιση της οποίας η Ευρωπαϊκή Ένωση(ΕΕ) έλαβε επείγοντα μέτρα, ενώ αυτή βρισκόταν σε εξέλιξη. Πέραν αυτών, υιοθετήθηκαν και άλλα σημαντικά μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αδυναμίες και τα κενά του προϋπάρχοντος θεσμικού πλαισίου και να αποτραπεί η επανάληψη μιας παρόμοιας κρίσης. Τα νέα αυτά μέτρα συνεπάγονται για όλα τα κράτη-μέλη μακροχρόνιες δεσμεύσεις, σε ότι αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, και την εστίαση στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους (Μανεσιώτης, 2014). Η προσπάθεια για την επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ξεκίνησε

με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και την πρόβλεψη στην Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) της απαγόρευσης υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα κράτη-μέλη (Συνθήκη Μάαστριχ) και συνεχίστηκε με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το οποίο αποτελεί παράγωγο Δίκαιο της Ε.Ε.[1]. Ακολουθεί μια ανάλυση των σημαντικότερων εξ αυτών, έχοντας ως άξονα το βαθμό επίδρασης στο θεσμικό δίκαιο των Ευρωπαϊκών χωρών γενικότερα και ειδικότερα της χώρας μας.

### **2.1.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχ**

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ πραγματοποιήθηκε η σταδιακή μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Προβλέφθηκε η δημιουργία μιας ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας και τέθηκαν κανόνες στη δημοσιονομική πολιτική των κρατών-μελών της Ε.Ε με στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας στις οικονομίες τους. Ορίστηκαν τα εξής τέσσερα (4) κριτήρια σύγκλισης των κρατών-μελών για συμμετοχή τους στην ΟΝΕ:

1. Το ποσοστό πληθωρισμού ενός κράτους-μέλους να μην υπερβαίνει το 1,5% των ποσοστών πληθωρισμού των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις.
2. Το μέσο ονομαστικό επιτόκιο ενός κράτους-μέλους να μην υπερβαίνει το 2% του επιτοκίου των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις.
3. Το ετήσιο δημόσιο έλλειμμα ενός κράτους-μέλους να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ και το ακαθάριστο δημόσιο χρέος του να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ.
4. Η διακύμανση συναλλαγματικών ισοτιμιών ενός κράτους-μέλους να είναι μικρότερη του 2,5% της κεντρικής τιμής για τουλάχιστον δύο χρόνια, χωρίς υποτίμηση του εθνικού νομίσματος.

Η συνθήκη του Μάαστριχ ανήγαγε έμμεσα τη δημοσιονομική διαφάνεια σε αρχή υπερεθνικού επιπέδου, θεσπίζοντας ως κριτήριο εισόδου των χωρών στην Ευρωζώνη το ύψος του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους. Στα πλαίσια των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων δημοσιονομι-

[1] Με τον όρο Πρωτογενές δίκαιο εννοείται αυτό των τριών ιδρυτικών Συνθηκών της Ε.Ε. (της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ)) και οι γενικές αρχές που πηγάζουν από αυτές. Περιλαμβάνει και κάποιες άλλες σημαντικές συνθήκες μεταξύ των οποίων τη Συνθήκη του Μάαστριχ (7 Φεβρουαρίου 1992) που τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. Με τον όρο Παράγωγο δίκαιο εννοούνται οι κανόνες δικαίου που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περιέχονται κατά βάση σε Κανονισμούς, Οδηγίες και Αποφάσεις. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν πράξεις που λαμβάνονται και εκδίδονται κατά περίπτωση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, διαφέρουν όμως μεταξύ τους δημιουργώντας διαφορετικές έννοιες συνέπειες



κής προσαρμογής, που απαιτούνται από τα κράτη-μέλη περιλαμβάνονται και διαρθρωτικές δημόσιες μεταρρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας. Για την επίτευξη αυτής αναπτύχθηκαν από διάφορους διεθνείς οργανισμούς διάφορα πρότυπα και κώδικες που αποτελούν σημείο αναφοράς βέλτιστων πρακτικών. Σκοπός της διαφάνειας η συμβολή στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πείθοντας τις διεθνείς αγορές ότι η πορεία σύγκλισης της ΟΝΕ στηρίζεται σε ευλόγως αξιόπιστα δημοσιονομικά στοιχεία.

### **2.1.2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)**

Το ΣΣΑ (1997/ 2005) ενίσχυσε τη συνθήκη του Μάαστριχ, καθώς διατήρησε μεν τα ανώτατα όρια της Συνθήκης για το έλλειμμα και το χρέος της γενικής κυβέρνησης, αλλά εισήγαγε αυστηρές διαδικασίες για την τακτική παρακολούθηση των δημοσιονομικών εξελίξεων, τη διόρθωση τυχόν αποκλίσεων και την επιβολή κυρώσεων στα απείθαρχα κράτη μέλη. Βασική αρχή του ο μεσοπρόθεσμος στόχος επίτευξης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Με το άρθρο 121 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 99 ΣΕΚ) παρεσχέθη στο ECOFIN η εξουσία έκδοσης και παρακολούθησης των γενικών προσανατολισμών των κρατών-μελών της ΕΕ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 126 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 104 ΣΕΚ) παρεσχέθη ένα ακριβές πρότυπο για τη διαδικασία του υπερβάλλοντος δημοσιονομικού ελλείμματος καθώς και το αντίστοιχο πρωτόκολλο (αριθμ. 12 ΣΛΕΕ) , που επιβάλλει στα κράτη-μέλη να γνωστοποιούν “αμέσως και τακτικά” στην Επιτροπή τα προβλεπόμενα και υφιστάμενα ελλείμματά τους και το ύψος του χρέους τους ενώ παράλληλα ορίζει το “δημόσιος” και “δημοσιονομικός”, που καλύπτει τους προϋπολογισμούς της κεντρικής κυβέρνησης , των Ο.Τ.Α και της κοινωνικής ασφάλισης.

Η εφαρμογή του ΣΣΑ(1998) χαρακτηρίστηκε ειδικότερα από τους εξής δύο (2) πυλώνες:

#### **1ος Πυλώνας: πολυμερής εποπτεία των δημοσιονομικών θέσεων**

α) Η Επιτροπή εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών-μελών με βάση τα εξής δύο (2) κριτήρια:

1) κατά πόσον ο λόγος του υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ, εκτός εάν,

- είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς,
- είτε η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και

2) κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει το 60%

του ΑΕΠ, εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Κάθε κράτος-μέλος της Ευρωζώνης παρουσιάζει στο τέλος κάθε χρόνου ένα πρόγραμμα σταθερότητας ενώ τα κράτη-μέλη που δεν συμμετέχουν στην Ε.Ε. προετοιμάζουν προγράμματα σύγκλισης με τους μακροοικονομικούς στόχους τους για τα τρία επόμενα έτη. Με βάση τις αξιολογήσεις αυτών από την Επιτροπή, το Συμβούλιο εκφέρει γνώμη σχετικά με την ικανότητα του προγράμματος προς αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και επίτευξη ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής θέσης.

### 2ος Πυλώνας: Διαδικασία Υπερβολικών Ελλειμμάτων (ΔΥΕ)

β) Η ΔΥΕ έχει ως σκοπό την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων ή την ταχεία διόρθωση τους. Εάν ένα κράτος-μέλος δεν εκπληρώνει τα απαιτούμενα κριτήρια, το Συμβούλιο ECOFIN αποφασίζει αν υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα και απευθύνει συστάσεις στο κράτος-μέλος (άρθρο 126 § 7 ΣΛΕΕ). Στην περίπτωση αυτή το κράτος-μέλος λαμβάνει προθεσμία έξι μηνών για να εφαρμόσει τα μέτρα πολιτικής που συνιστά το Συμβούλιο και τα οποία προβλέπουν συγκεκριμένο τρόπο και χρονοδιάγραμμα διόρθωσης του ελλείμματος ενώ μετά τη λήξη της προθεσμίας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή αξιολογούν κατά πόσο η συγκεκριμένη χώρα έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση. Σε περίπτωση αδράνειας του κράτους-μέλους ζητάει την υποβολή εκθέσεων σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για να εξετάσει τις προσπάθειες που καταβάλλει (άρθρο 126 §9 ΣΛΕΕ) και εφόσον το κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται ή τα ληφθέντα μέτρα κρίνονται ανεπαρκή (όπως στην περίπτωση της Ελλάδας το 2004), μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει τα ακόλουθα μέτρα:

- να απαιτήσει να δημοσιεύει το εν λόγω κράτος μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα
- να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους μέλους,
- να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος μέλος να καταθέσει ατόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως ότου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα,
- να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους (άρθρο 126 § 11 ΣΛΕΕ).

Αν η συγκεκριμένη χώρα λαμβάνει βοήθεια από το Ταμείο Συνοχής, ενδέχεται να της επιβληθεί ως ποινή η διακοπή της χρηματοδότησης. Η απόφαση για επιβολή ποινής θεωρείται ληφθείσα εφόσον δεν αντιταχθεί σε αυτήν η ειδική πλειοψηφία των κρατών-μελών.

Η ΔΥΕ αποδείχθηκε στην πράξη εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία αφήνοντας πολλά περιθώρια στα κράτη μέλη να αποφεύγουν τελικά τις κυρώσεις. Το 2004 η Ελλάδα υπήχθη για πρώτη φορά σε

ΔΥΕ (σημειώνοντας ότι το 1994 είχε τεθεί σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος) καθώς καθυστέρησε να λάβει μέτρα, λαμβάνοντάς τα τελικά το 2005 ως προσωρινά. Ως αποτέλεσμα το 2007, μόλις εξήλθε από τη ΔΥΕ, το έλλειμμα υπερέβη και πάλι την τιμή αναφοράς. Η εκ νέου υπαγωγή της Ελλάδος στη ΔΥΕ καθυστέρησε με ενέργειες της Ελλάδος και τελικά πραγματοποιήθηκε στις **27 Απριλίου 2009** με την **2009/415/ΕΚ** απόφαση Συμβουλίου: 'άρθρο 1. *“Από τη συνολική εκτίμηση προκύπτει η ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα”*. Δόθηκε προθεσμία έξι μηνών για λήψη μέτρων αλλά η καθυστέρηση έφθασε τον ένα χρόνο και τα μέτρα, λόγω εκλογών, ουδέποτε ελήφθησαν. Επίσης ότι σε κανένα κράτος μέλος δεν επιβλήθηκαν κυρώσεις, καθώς ήταν δύσκολο να επιτευχθεί η απαραίτητη πλειοψηφία των Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN).

## **2.2. Η Ευρώπη στην κρίση**

Στον απόηχο της διεθνούς δημοσιονομικής κρίσης, που άρχισε το 2008, έγινε εμφανές ότι πολλά κράτη-μέλη δεν είχαν αποδεχθεί πραγματικά τους περιορισμούς του Σ.Σ.Α, αναδείχθηκαν οι υπάρχουσες αδυναμίες των μηχανισμών αντιμετώπισης κρίσεων και απέτυχαν οι εκτιμήσεις κινδύνου για τις αποκλίνουσες δημοσιονομικές εξελίξεις των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Η προσπάθεια για επίτευξη δημοσιονομικού συντονισμού των κρατών-μελών της Ε.Ε. συνεχίστηκε ενισχύοντας το ΣΣΑ με το “ευρωπαϊκό εξάμηνο”, που εντασσόταν σε μια δέσμη έξι (6) μέτρων και με τη δέσμη δύο (2) μέτρων περαιτέρω. Το συμβούλιο ECOFIN το 2010 αποφάσισε, τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΣΜ). Επίσης εισήγαγε το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» (European Semester) επιχειρώντας να συντονίσει τον ρυθμό κατάρτισης και εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **2.2.1 Ευρωπαϊκοί Μηχανισμοί διάσωσης(EFSM,EFSE,ESM)**

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Mechanism) ήταν ένα προσωρινό πρόγραμμα χρηματοδότησης, έκτακτης ανάγκης, το οποίο δημιουργήθηκε το Μάιο του 2010 και λειτούργησε υπό την εποπτεία της Επιτροπής. Τη διοικητική υποστήριξη καθώς και τη διαχείριση διαθεσίμων του ανέλαβε η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Βασίστηκε σε κεφάλαια που αντλήθηκαν από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, έχοντας τον προϋπολογισμό της ΕΕ ως εγγύηση, με σκοπό τη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην Ευρώπη. Τον Ιούνιο του 2010 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility) ως φορέας ειδικού σκοπού, ο οποίος δημιουργήθηκε από τα

κράτη-μέλη της Ε.Ε. για την παροχή οικονομικής βοήθειας στα κράτη της ευρωζώνης, που είχαν οικονομικά προβλήματα. Το Ταμείο διοικούνταν από 16μελές Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο συμμετείχαν όλα τα κράτη της Ευρωζώνης και σχεδιάστηκε έχοντας, εφόσον δεν υπήρχαν ιδιαίτεροι λόγοι συνέχισής του, τριετή διάρκεια ζωής (Τάτσος, 2015).

Τόσο ο ΕΜΧΣ όσο και το ΕΤΧΣ αντικαταστάθηκαν τον Ιούνιο του 2013 από το μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism). Ο ΕΜΣ χρηματοδοτεί κράτη-μέλη που δεν έχουν πλέον πρόσβαση στις διεθνείς αγορές λόγω οικονομικών προβλημάτων, υπό την προϋπόθεση ότι θα εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Μία χώρα δεν μπορεί να χρηματοδοτείται συνεχώς από τον ΕΜΣ.

### **2.2.2 Ευρωπαϊκό εξάμηνο**

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (2010) συνίσταται σε ένα ετήσιο κύκλο προληπτικού συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, ο οποίος γίνεται κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του οικονομικού έτους (εξ' ου και η ονομασία του). Αφορά :

α) την πρόληψη υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών,  
 β) τη διασφάλιση υγιών δημοσίων οικονομικών σύμφωνα με τους κανόνες του ΣΣΑ  
 γ) τη σύγκλιση και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ, σύμφωνα με τους πέντε (5) πρωταρχικούς στόχους της στρατηγικής «**Ευρώπης 2020**» (<https://ec.europa.eu>) ήτοι: απασχόληση, έρευνα και ανάπτυξη, κλιματική αλλαγή & ενέργεια, εκπαίδευση, φτώχεια & κοινωνική ένταξη. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» περιλαμβάνει ένα σαφές χρονοδιάγραμμα :

- Στην πρώτη φάση (Ιανουάριος-Μάρτιος) η Επιτροπή αποστέλλει γνωμοδοτήσεις και το Συμβούλιο Κορυφής χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις πολιτικής
- Στη δεύτερη φάση (Απρίλιος-Ιούνιος) τα κράτη-μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή τα σχέδια πολιτικής τους (Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης και Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης) προκειμένου να αξιολογηθούν. Η Επιτροπή διατυπώνει λεπτομερείς συστάσεις για κάθε χώρα και το Συμβούλιο δημοσιοποιεί τις ανά χώρα προτάσεις.
- Τέλος, στην τρίτη φάση που συμπίπτει με το δεύτερο εξάμηνο του έτους τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις, υλοποιούν τις προτάσεις (Εθνικό Εξάμηνο), κατά τη κατάρτιση του εθνικού προϋπολογισμού τους. Σε περίπτωση που η Επιτροπή διαπιστώνει απόκλιση από τους στόχους, εκδίδει σύσταση και αν δεν υπάρξει συμμόρφωση εφαρμόζει κύρωση. Η Επιτροπή ασκεί επίσης κατασταλτικό έλεγχο (αξιολόγηση κατά την οποία

διαπιστώνεται αν το κράτος μέλος έχει σημειώσει πρόοδο προς την υλοποίηση των στόχων του).

Η τροποποίηση του ΣΣΑ περιελάμβανε τα εξής κυριότερα μέτρα :

- Οι εθνικοί προϋπολογισμοί οφείλουν να είναι ισοσκελισμένοι.
- Τα κράτη-μέλη να έχουν έλλειμμα έως 0,5% του ΑΕΠ μόνον ως απόρροια του οικονομικού κύκλου ή σε εξαιρετικές οικονομικές καταστάσεις.
- Οι νέες διατάξεις του ΣΣΑ πρέπει να περιληφθούν στα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών-μελών σε συνταγματικό ή αντίστοιχο επίπεδο.
- Η μείωση του χρέους αποτελεί κριτήριο αξιολόγησης. Τα κράτη-μέλη με χρέος πάνω από το 60% του ΑΕΠ θα πρέπει να μειώσουν το ποσό που υπερβαίνει το όριο κατά τουλάχιστο 1/20 ετησίως για τρία χρόνια. Διαφορετικά τίθενται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ).
- Προβλέπεται τριετής περίοδος χάριτος πριν από την ενεργοποίηση της ΔΥΕ.
- Τα κράτη της Ευρωζώνης που τίθενται σε ΔΥΕ υποχρεούνται να καταθέτουν έντοκα ποσό ύψους 0,2% του ΑΕΠ.
- Επιβολή προστίμων (0,1 % του ΑΕΠ ) και μη χρηματοοικονομικά μέτρα σε περίπτωση μη αποκατάστασης των ανισορροπιών.
- Οι χώρες που βρίσκονται σε ΔΥΕ υποβάλλουν στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο πρόγραμμα με λεπτομερή αναφορά των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων.

### **2.2.3. Εξάπτυχο (six pack)**

Η Επιτροπή στην συνέχεια κωδικοποίησε το “Εξάμηνο” σε μία δέσμη “έξι μέτρων” (six pack), η οποία τέθηκε σε εφαρμογή από τον Δεκέμβριο του 2011 και αποτελεί παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το «εξάπτυχο» αυτό αποτελείται από τα εξής έξι (6) νομοθετήματα, πέντε (5) κανονισμούς και μία (1) οδηγία:

α) **Κανονισμός (ΕΕ) 1177/2011 της 8ης Νοεμβρίου 2011** του Συμβουλίου που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1467/1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.

β) **Κανονισμός (ΕΕ) 1175/2011 της 16ης Νοεμβρίου 2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ)1175/2011, το νέο σύστημα εποπτείας λειτουργεί και προληπτικά καθώς τα διάφορα προγράμματα που είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν τα κράτη μέλη («σύγκλισης», «σταθερότητας» και «προσαρμογής») προηγούνται των εθνικών προϋπολογισμών και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.

γ) **Κανονισμός (ΕΕ) 1173/2011 της 16ης Νοεμβρίου 2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στην ζώνη του ευρώ και διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

δ) **Οδηγία 2011/85/ΕΕ της 8ης Νοεμβρίου 2011** του Συμβουλίου, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Η **Οδηγία 2011/85/ΕΕ** περιέχει κανόνες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των κρατών μελών (requirements for budgetary frameworks of the member states). Αυτοί πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές στατιστικές προδιαγραφές, να στηρίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις συγκρίσιμες με τις προβλέψεις της Επιτροπής ή άλλων ανεξάρτητων θεσμών, να περιγράφουν εναλλακτικά σενάρια, να αξιολογούν εκ των υστέρων τις προβλέψεις τους, να εντάσσονται σε ένα τριετή προγραμματισμό κ.α. Αλλά η Οδηγία αυτή δεν προβλέπει κυρώσεις.

ε) **Κανονισμός (ΕΕ) 1176/2011 της 16ης Νοεμβρίου 2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών.

στ) **Κανονισμός (ΕΕ) 1174/2011 της 16ης Νοεμβρίου 2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη. Σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτού, το Συμβούλιο, έπειτα από σύσταση της Επιτροπής, επιβάλλει με απόφασή του: α) τοκοφόρο κατάθεση, εάν έχει εκδοθεί απόφαση του Συμβουλίου, με την οποία αποφάινεται ότι το κράτος-μέλος δεν έλαβε τα διορθωτικά μέτρα και β) ετήσιο πρόστιμο είτε όταν έχουν εκδοθεί δύο διαδοχικές συστάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας ανισορροπίας που κρίνει ότι το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που υπέβαλε το κράτος μέλος είναι ανεπαρκές.

Με την ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 85/2011 στο εθνικό δίκαιο των μελών της ΕΕ, γίνεται ένα πολύ μεγάλο βήμα για τη δημιουργία σε κάθε κράτος-μέλος του απαραίτητου θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου για τον έλεγχο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και γενικότερα των δημοσιονομικών εξελίξεων. Ως δημοσιονομικό πλαίσιο νοείται ένα σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε κάθε χώρα. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κάνουν ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις, λαμβάνοντας υπόψη τις παραμέτρους, που δημοσιοποιεί η Επιτροπή, καθώς και τις προβλέψεις για τις δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης καθίσταται υποχρεωτική η κατάρτιση ενός κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας.

Το σύνολο της οδηγίας αποτελείται από τρεις συνιστώσες (Μανεσιώτης, 2014):

Η πρώτη συνιστώσα περιλαμβάνει όλους τους κανόνες και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού που διασφαλίζουν τις αρχές της ενότητας, της διαφάνειας και της αξιοπιστίας του. Μέτρα που συμβάλλουν στην επίτευξη των παραπάνω είναι η κατάρτιση πολυετών προϋπολογισμών, η καθιέρωση συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών στη φάση κατάρτισης του προϋπολογισμού (π.χ. προϋπολογισμός μηδενικής βάσης), η έγκαιρη κατάθεση του προϋπολογισμού στη Βουλή, καθώς και η κατάρτιση και δημοσίευση εκθέσεων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Η δεύτερη συνιστώσα, δηλαδή οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες αποτελούν τον πυρήνα του ως άνω θεσμικού πλαισίου για τον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών. Ως δημοσιονομικοί κανόνες θεωρούνται οι μόνιμοι περιορισμοί στη δημοσιονομική πολιτική που εκφράζονται ως ποσοτικά όρια σε κύριες δημοσιονομικές μεταβλητές (π.χ. δημόσιες δαπάνες, έλλειμμα, δημόσιο χρέος) ή σε τμήμα αυτών (π.χ. πρωτογενείς δαπάνες, πρωτογενές έλλειμμα κλπ.). Για να είναι αποτελεσματικοί οι αριθμητικοί κανόνες πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, με πλέον σημαντική αυτή της διαφάνειας.

Η τρίτη συνιστώσα αναφέρεται στην ύπαρξη σε κάθε χώρα ανεξάρτητων φορέων ανάλυσης, αξιολόγησης και διατύπωσης προτάσεων σχετικά με την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική (π.χ. δημοσιονομικά συμβούλια, ερευνητικά ιδρύματα κλπ.

Στην Ελλάδα εισήχθησαν -με την πίεση της Τρόικας- με το N 3871/ 2010 'Περί δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης', τρεις θεσμοί που ομοιάζουν σε όσα προαναφέρθηκαν: (α) η κατάρτιση ενός τετραετούς κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), (β) η δυνατότητα του Υπουργού Οικονομικών να επιβάλλει όρια στην αύξηση των δημοσίων δαπανών

εφόσον το κρίνει αναγκαίο, και (γ) η ίδρυση ενός “Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους” στη Βουλή, τους οποίους θα αναλύσουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

#### **2.2.4. Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)**

Όπως ορίζεται στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ (πρώην 104 ΣΕΚ) «τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα». Η συνθήκη του Μάαστριχ έθετε όριο ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ ενώ το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι πολύ πιο αυστηρό και προβλέπει επιπλέον την επιβολή ποινών.

Το "Δημοσιονομικό Σύμφωνο" ( Fiscal Compact) ή αλλιώς “Συνθήκη για την Σταθερότητα, τη Συνεργασία και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση" υπογράφηκε το Μάρτιο του 2012 από τα 25 εκ των 27 κρατών-μελών της Ε.Ε. (με την εξαίρεση της Τσεχίας και της Μεγ. Βρετανίας) και τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο 2013. Δεν αποτελεί μέρος του Κοινοτικού δικαίου και είναι δεσμευτική μόνο για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Πρόκειται για διακρατική συνθήκη με την οποία τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται να θεσπίσουν νόμο, που να ιδρύει ένα μηχανισμό αυτοδιόρθωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Η σπουδαιότερη καινοτομία του Δημοσιονομικού Συμφώνου είναι ότι κάθε κράτος- μέλος θεσμοθετεί και τηρεί τον κανόνα του ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού («χρυσός κανόνας», golden rule) σε συμμόρφωση με το άρθρο 310 ΣΛΕΕ (πρώην 268 ΣΕΚ). Οφείλει επίσης να περιορίζει το διαρθρωτικό έλλειμμα του προϋπολογισμού στο 0,5% του ΑΕΠ. Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους προς ΑΕΠ άνω του 60% (υπερβολικά ελλείμματα) οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο, το οποίο σημαίνει ότι οι χώρες αυτές, που είναι οι χώρες της περιφέρειας της Ε.Ε, πρέπει να έχουν κάθε χρόνο όχι μόνο ισοσκελισμένους αλλά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Αν δεν επιτυγχάνεται αυτό, τότε επιβάλλεται πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ και ταυτόχρονα διακόπτεται η χορήγηση πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Τα κράτη μέλη οφείλουν να έχουν ενσωματώσει τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (και τον μηχανισμό αυτόματος διόρθωσης) στην εθνική τους νομοθεσία, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο έως την 1.1.2014. Προσωρινές αποκλίσεις από τον «κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού» επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις ή όταν παρουσιάζεται σοβαρή κάμψη των οικονομικών δραστηριοτήτων («βαθιά ύφεση»). Μεγαλύτερα ελλείμματα επιτρέπονται σε χώρες των οποίων το χρέος βρίσκεται κάτω από το όριο αναφοράς 60% (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, 2014, σ.10).



### 2.2.5 Δίπτυχο (2-pack)

Σημαντική καινοτομία εισάγει, επίσης, η «δέσμη δύο μέτρων» (two pack), που ενέκρινε το ECOFIN το Φεβρουάριο του 2013 και τέθηκε σε ισχύ το Μάιο του 2013 και με την οποία ενισχύθηκε η εποπτεία επί των εθνικών προϋπολογισμών. Η «δέσμη δύο μέτρων» ενισχύει επίσης την εποπτεία όποιου κράτους-μέλους αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες καθώς η Επιτροπή μπορεί να συναγάγει ότι πρέπει να λάβει περαιτέρω μέτρα, διότι η χρηματοπιστωτική του κατάσταση είναι δυνατόν να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωζώνης.

Αναλυτικότερα:

- Κάθε Οκτώβριο οι κυβερνήσεις των χωρών της Ευρωζώνης γνωστοποιούν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους στην Επιτροπή προκειμένου να εγκριθούν και αν διαπιστωθούν αποκλίσεις από τους κανόνες της Ε.Ε. ζητούνται αλλαγές.
- Όσα κράτη-μέλη είναι ενταγμένα σε ΔΥΕ πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα πρόγραμμα εταιρικής σχέσης, όπου θα προσδιορίζουν αναλυτικά τις μεταρρυθμίσεις που προτίθενται να κάνουν για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας τους.
- Όσα κράτη-μέλη αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσκολίες ή χρηματοδοτούνται από ESM τίθενται σε ενισχυμένη εποπτεία κατά την οποία υπόκεινται σε τακτικές αξιολογήσεις από αρμόδια κοινοτικά όργανα.
- Όσα κράτη-μέλη έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας και πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής παραμένουν υπό εποπτεία μέχρι να αποπληρωθεί το 75% της βοήθειας. (Τάτσος, 2015)

### 2.3. Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις

Μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης ονομάζονται οι αλλαγές των θεσμών του προϋπολογισμού που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας και των αποτελεσμάτων τους. Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, οι κυβερνήσεις των χωρών προχώρησαν σε πολλές μεταρρυθμίσεις του συστήματος διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών τους.

Τα κυριότερα από αυτά τα διαρθρωτικά μέτρα είναι (Κλαουδάτου, 2009):

1. Η θέσπιση μεσοπρόθεσμων πλαισίων δαπανών (Medium Term Expenditure Frameworks)
2. Η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων.
3. Η τυποποίηση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού. Η θέσπιση επίσης

συστημάτων κωδικοποίησης και ταξινόμησης των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

4. Η κατάρτιση προϋπολογισμού προγραμμάτων (προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων).
5. Η ενίσχυση του ρόλου των νομοθετικών οργάνων, μέσω της δημιουργίας Γραφείων Προϋπολογισμού στα Κοινοβούλια.
6. Η σύσταση ανεξάρτητης φορολογικής διοίκησης, με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας.
7. Η εισαγωγή ενιαίων λογαριασμών στο Γ.Λ.Κ., στους οποίους συγκεντρώνονται οι περισσότερες ροές και χρηματοοικονομικά αποθέματα.
8. Η εισαγωγή Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Διαχείρισης [2]
9. Η σύσταση ανεξάρτητων φορέων στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι θα καθορίζουν και θα επιβλέπουν τους κανόνες που τις διέπουν
10. Η σύσταση ανεξάρτητων φορέων στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, στοχεύοντας στην ενίσχυση των αδιάβλητων διαδικασιών προσλήψεων και την εισαγωγή αξιοκρατικών συστημάτων δημόσιας διοίκησης.
11. Η ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου και παρακολούθησης,
12. Η τυποποίηση του Λογιστικού Σχεδίου[3]
13. Η ενίσχυση του εξωτερικού ελέγχου και της λογοδοσίας.
14. Η ενίσχυση της διαφάνειας του προϋπολογισμού και της συμμετοχής των πολιτών.

## Κεφάλαιο 3. Η Ελλάδα απέναντι στην κρίση

### 3.1. Η Ελλάδα ως κράτος-μέλος της Ε.Ε

Η Ε.Ε έχει κεντρικό προϋπολογισμό τα έσοδα του οποίου προέρχονται από εισφορές των κρατών- μελών. Σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας του άρθρου 311 ΣΛΕΕ (πρώην 269 ΣΕΚ):

"Ο προϋπολογισμός χρηματοδοτείται στο ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, από ίδιους πό-

[2]**Ο.Π.Σ.** αποτελεί το Σύστημα, όπου καταχωρούνται τα δεδομένα που αφορούν στα επιχειρησιακά προγράμματα που προσδιορίζονται στο πλαίσιο του Εταιρικού Συμφώνου του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς – (ΕΣΠΑ)

[3]Το **Γ.Λ.Σ.** αποτελεί σύστημα κανόνων ταξινομήσεως των λογιστικών μεγεθών, με σκοπό την τυποποίηση των τηρούμενων λογαριασμών των οικονομικών μονάδων της Χώρας, την αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων, τη σύνταξη-δημοσίευση τυποποιημένων ισολογισμών και τον σχεδιασμό της λογιστικής σε εθνική κλίμακα

ρους”. Στα κράτη-μέλη η μεν νομισματική πολιτική ασκείται κεντρικά από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ κάθε κράτος-μέλος αυτής ασκεί την δική του δημοσιονομική πολιτική και έχει το δικό του προϋπολογισμό. Το άρθρο 317 ΣΛΕΕ (πρώην 274 ΣΕΚ) ορίζει ότι, η Επιτροπή πρέπει να εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Η προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ συνεπάγεται τη μεταφορά ή εκχώρηση σε αυτή συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που προηγουμένως ασκούσαν από την κρατική εξουσία Έτσι η ΕΕ προέκυψε από την από κοινού εκχώρηση των κυριάρχων κρατών μέρους των κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων, αρμοδιοτήτων που υποκαθιστούν λειτουργίες συνταγματικών οργάνων, νομοθετικής, εκτελεστικής ή δικαστικής εξουσίας και που πλέον μέσω των θεσμικών οργάνων της ΕΕ συγκυβερνούν βάσει των κανόνων του Ευρωπαϊκού Δικαίου (Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, άρθρο 1.1.1).

Τα πεδία που δέχονται κατά κύριο λόγο επίδραση είναι άμεσα η κατάρτιση του Κ.Π (με την καθιέρωση της έμμεσης συμμετοχής σε αυτή των αρμόδιων κοινοτικών οργάνων) και έμμεσα η έγκριση του προϋπολογισμού. Άλλη περίπτωση εμπλοκής στην κατάρτισή του Κ.Π. αποτελεί η προβλεπόμενη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, που προβλέπεται και με την οποία η Ελλάδα τέθηκε υπό στενή επιτήρηση με σκοπό τη μείωση του ελλείμματος της, με άμεση επίπτωση την περικοπή δαπανών και αύξηση των εσόδων στην κατάρτιση του Κ.Π. Επίσης εμπλέκεται το γεγονός ότι ο κρατικός προϋπολογισμός περιέχει δαπάνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Ταμείου, που πραγματοποιούνται στα κράτη μέλη από την ΕΕ για λογαριασμό της. Να αναφερθούμε στις κοινοτικές δαπάνες, όπως είναι οι δαπάνες ενίσχυσης (εγγυήσεις) της γεωργίας ΕΤΠΕΑ. Ως προς την ομογενοποίηση των δημοσιονομικών συστημάτων των κρατών-μελών, επιδιώκεται τόσο η φορολογική εναρμόνιση των κρατών-μελών όσο και η εναρμόνιση της κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών καθώς και ορισμένων δημοσίων δαπανών τους .

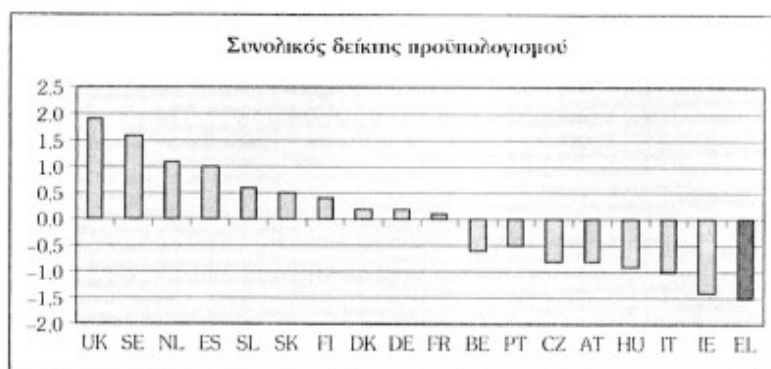
Υπό το ισχύον καθεστώς της Ελλάδας ως κράτος-μέλος της Ε.Ε συνάγεται λοιπόν ότι, έχουν επέλθει αλλαγές όσον αφορά στον Κ.Π. της καθώς τόσο η κατάρτιση όσο και η έγκρισή του δεν επαφίονται πλέον στη διακριτική ευχέρεια των παραδοσιακών οργάνων (κυβέρνηση και κοινοβούλιο). Προβλέπονται περιορισμοί από κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου, όσον αφορά στο ύψος των προβλεπόμενων δημόσιων μεγεθών και στην επιδίωξη ικανοποίησης των μεσοπρόθεσμων στόχων, στους οποίους τα κράτη-μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται.

### **3.2. Η Ελλάδα στο ξέσπασμα της Ευρωπαϊκής κρίσης**

Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου 3871/2010 “Ο Κρατικός Προϋπολογισμός

της χώρας μας, διακρίνεται από: 1) τις συνεχείς υπερβάσεις δαπανών 2) την διασπορά της χρηματοδότησης σε πολλούς φορείς για τον ίδιο στόχο, 3) τον αποδυναμωμένο ελεγκτικό μηχανισμό που εξαντλείται στη γραφειοκρατία των πολλαπλών ελέγχων νομιμότητας που, ωστόσο, δεν διασφαλίζουν από την σπατάλη και τις ατασθαλίες, 4) την απουσία ελέγχου ιδιαίτερα μεγάλης μερίδας δαπανών που προέρχονται από τα ΝΠΔΔ παρά τις υψηλές δαπάνες τους και τα μεγάλα ελλείμματα (νοσοκομεία, δήμοι κλπ), 5) το γεγονός ότι δεν γίνεται αξιολόγηση των σημαντικότερων σε ύψος δαπανών, όπως στην υγεία και στην παιδεία καθώς και σύγκρισή τους με άλλες χώρες, 6) το ότι οι δαπάνες για μισθούς και συντάξεις, ενώ αποτελούν το 40% των συνολικών δαπανών, παραμένουν ανεξέλεγκτες, 7) το ότι ο προϋπολογισμός ασχολείται μόνο με τα έσοδα και τα έξοδα και όχι με τις υποχρεώσεις του κράτους, 8) την αδιαφάνεια και τη δημιουργία στεγανών στις διαδικασίες διαχείρισης και 9) την αόριστη κυβερνητική λογοδοσία και την μη εξατομικευμένη ευθύνη”.

Οι αδυναμίες του ΚΠ οδήγησαν τη χώρα μας, πριν το ξέσπασμα της κρίσης, στην τελευταία θέση ποιότητας και αξιοπιστίας σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. στη διεθνή αξιολόγηση. (Κλαουδάτου, 2009, σ.190).



Πηγή: Ε.Ε. Επίσημη δημοσιονομική οικονομική έκθεση των χωρών της ΟΝΕ για το 2007.

Η συνολική αξιολόγηση προέκυψε με συνεκτίμηση των εξής επιμέρους δεικτών αξιολόγησης προϋπολογισμού: διαφάνειας, πολυετούς προγραμματισμού, συγκεντρωτικής κατάρτισης, συγκεντρωτικής διαδικασίας εκτέλεσης, πάνω προς τα κάτω διαδικασίας κατάρτισης, συνετών οικονομικών προβλέψεων, χρήσης προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων και συνολικής ποιότητας προμηθειών.

Ήδη από το 2001 η Ελλάδα είχε κατηγορηθεί ότι το χρέος της Γενικής κυβέρνησης, όπως εμφανιζόταν στους επίσημους λογαριασμούς, δεν ανταποκρινόταν στην πραγματικότητα, γεγονός που εκ των υστέρων αποδείχθηκε και τα στοιχεία που είχαν δοθεί ήταν αποτέλεσμα μεθόδων

“δημιουργικής λογιστικής”. Πράγματι το Ελληνικό Δημόσιο, προκειμένου να ικανοποιήσει τα κριτήρια ελλείμματος για την παραμονή στο ευρώ, προσέφυγε τέσσερις (4) φορές στη χρηματοδότηση με τιτλοποίηση μελλοντικών απαιτήσεων, βάσει του άρθρου 14 του νόμου 2801/2000: *“Το Ελληνικό Δημόσιο δύναται να εκδίδει και να διαθέτει στο επενδυτικό κοινό, στο εσωτερικό ή και στο εξωτερικό, αξιόγραφα με τη μορφή άυλων τίτλων και την ονομασία “τίτλοι προεσόδων”* (Μπάρμπας, 2016).

Από 1.1.2007 η Eurostat έθεσε πιο αυστηρά κριτήρια για το χαρακτηρισμό μιας χρηματοδότησης του δημοσίου ως τιτλοποίηση και όχι ως κυβερνητικό δανεισμό (απόφαση υπ’ αριθ.88/25-6-2007). Στις 2 Οκτωβρίου 2009 η χώρα μας έστειλε δημοσιονομικά στοιχεία στην Eurostat (καταγράφοντας δημόσιο έλλειμμα 6% του ΑΕΠ), τα οποία αποδείχθηκαν αναξιόπιστα. Το ζήτημα της απόκρυψης του πραγματικού ελλείμματος, αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εν συνεχεία, στην έκθεση που συνέταξε η Επιτροπή το 2011 αναφερόταν στα προβλήματα που ανέκυψαν στις δημοσιονομικές στατιστικές της Ελλάδας τον Ιανουάριο 2010, λέγοντας ότι *“η αμφισβήτηση της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας θα πάψει μόνο αν αντιμετωπιστούν οι θεσμικές αδυναμίες που αποκαλύφθηκαν και εφαρμοστούν οι κατάλληλοι έλεγχοι και ισορροπίες”* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010,σ.38).

### 3.3. Η ένταξη της Ελλάδας στο μνημόνιο

Αφότου ξέσπασε η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση του 2008, η Ε.Ε. κατέβαλε προσπάθειες ώστε να αποκατασταθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και να θεσπιστεί ένα καλύτερο ευρωπαϊκό σύστημα οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Τα κράτη-μέλη υποχρεώθηκαν να ακολουθήσουν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική και να εισάγουν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο θεσμικό τους δίκαιο. Μέχρι το τέλος του 2009, ως αποτέλεσμα του συνδυασμού της οικονομικής κρίσης και εσωτερικών παραγόντων, η Ελλάδα παρουσίασε το υψηλότερο δημόσιο έλλειμμα στην Ε.Ε (με δεύτερο αυτό της Ιρλανδίας).

Στις 16 Φεβρουαρίου 2010 το Ecofin εξέδωσε τα κάτωθι:

1. Την 2010/182/ΕΕ απόφαση, με την οποία ειδοποίησε την Ελλάδα να λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματός της (12,7% ΑΕΠ έναντι του στόχου της 3,7%ΑΕΠ).
2. Την 2010/190/ΕΕ σύσταση.
3. Την 6560/2010 γνώμη.

1. Απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2010 (2010/182/ΕΕ), με την οποία ειδοποιείται η

Ελλάδα να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος, η οποία κρίνεται αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. *“Δεν είναι η πρώτη φορά που το Συμβούλιο αποφασίζει να απευθύνει ειδοποίηση στην Ελλάδα δυνάμει του άρθρου 126 § 9. Στις 17 Φεβρουαρίου 2005, το Συμβούλιο αποφάσισε να ειδοποιήσει την Ελλάδα, να λάβει μέτρα για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. Άρθρο 1.1. Η Ελλάδα τερματίζει την παρούσα κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το ταχύτερο δυνατόν ... Άρθρο 2 Για να τερματιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος και να τηρηθεί η πορεία προσαρμογής, η Ελλάδα εφαρμόζει μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προσδιορίζονται στο πρόγραμμα σταθερότητας”*.

Σε συνέχεια στις 8 Μαρτίου 2010 η χώρα μας υπέβαλλε έκθεση με τα ληφθέντα μέτρα και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους. Στις 15 Μαρτίου 2010 η Ε.Ε. προέβη σε αξιολόγηση της έκθεσης σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα έπρεπε να αναλάβει πλην των δημοσιονομικών και διαρθρωτικά μέτρα και έκρινε ότι η χώρα μας συμμορφώθηκε. Τα παραπάνω όμως δεν στάθηκαν ικανά να αποτρέψουν τις κερδοσκοπικές επιθέσεις των διεθνών χρηματαγορών σε βάρος της Ελλάδας, έχοντας ως κύριο στόχο τους το νόμισμα του ευρώ. Με τις επιθέσεις των κερδοσκόπων να εξελίσσονται όλο και πιο απειλητικές για τη σταθερότητα του ευρώ, στις 25 Μαρτίου 2010 οι αρχηγοί των κρατών-μελών της ΕΕ, παρακάμπτοντας τις αντιδράσεις της Γερμανίας, εφήρμοσαν τη διάταξη του άρθρου 122 §2 ΣΛΕΕ (πρώην 100 ΣΕΚ) *“Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση”*. Αποφάσισαν τη δημιουργία ενός μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας, το Μνημόνιο, το οποίο περιελάμβανε ρήτρα μη διάσωσης, σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ, ικανοποιώντας τις αντιδράσεις της Γερμανίας. Στις συμβάσεις δανειακής διευκόλυνσης που συνήφθηκαν στις 8 Μαΐου 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιπροσώπευσε όλα τα κράτη-μέλη πλην Γερμανίας, αντιπροσωπεύτηκε από την κεντρική της τράπεζα ΚΦW (Μπάρμπας, 2016).

Η Ελλάδα προέβη σε δανεισμό 80 δις ευρώ από τις υπόλοιπες (15) χώρες του Ευρώ και 30 δις από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) (χωρίς να προηγηθεί αναδιάρθρωση του χρέους και κάνοντας χρήση μιας εξαίρεσης για κράτη τα οικονομικά προβλήματα των οποίων θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τη σταθερότητα του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος). Την αίτηση συνόδευε το “Μνημόνιο” (το οποίο εφαρμόστηκε στη χώρα μας με το ν.3845/2010) και σχηματίστηκε

ομάδα εκπροσώπων της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, η επονομαζόμενη "Τρόικα", η οποία θα αξιολογούσε την πρόοδο της εφαρμογής των όρων του μνημονίου και αποφασίζει την εκταμίευση των δόσεων του δανείου. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Mechanism) ήταν ένα προσωρινό πρόγραμμα χρηματοδότησης, έκτακτης ανάγκης, το οποίο δημιουργήθηκε το Μάιο του 2010 και λειτούργησε υπό την εποπτεία της Επιτροπής.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις στον Ελληνικό Κ.Π**

### **4.1. Τεκμηρίωση του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι μια βασική διεθνής αρχή του δημοσιονομικού δικαίου, η οποία απαντάται στην 310 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 268 της ΣΕΚ) και 317 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 274 της ΣΕΚ) και διατυπώνεται και στον Δημοσιονομικό Κανονισμό του Συμβουλίου. Η αρχή αυτή εισήχθη στην ελληνική νομική τάξη, με ρόλο ο οποίος διαπερνά την κατάρτιση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και των προϋπολογισμών της αποκεντρωμένης Δημόσιας Διοίκησης και περιλήφθηκε στους δημοσιονομικούς νόμους προκειμένου να επιτευχθούν οι προτεραιότητες της μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους. Με την θεσμοθέτηση του Ν.3871/2010 η δημοσιονομική πολιτική αποκτά μακροπρόθεσμο ορίζοντα σχεδιασμού, ενώ στον προϋπολογισμό εισάγονται διαφανείς διαδικασίες συμβατές με τα διεθνή πρότυπα. Επίσης στο πλαίσιο της εναρμόνισης της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα με την ΕΕ, η ψήφιση του ν.4270/2014 θεσπίζει ένα νέο δημοσιονομικό συμβούλιο εκτός Κοινοβουλίου

Σύμφωνα με το **ν.3871/2010** "Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη" πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά αναλυτικά η πληρέστερη τεκμηρίωση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, επιμερίζοντας τον στους εξής τρεις ενοποιημένους προϋπολογισμούς (άρθρο 8)), οι οποίοι κατατίθενται κάθε έτος στη Βουλή:

1. ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός,
2. ο ετήσιος κοινωνικός προϋπολογισμός, που αφορά το ενοποιημένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και μείζονα ταμεία και ομάδες νοσοκομείων
3. οι ενοποιημένοι ετήσιοι προϋπολογισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και

Στους ανωτέρω προσαρτώνται επίσης οι ενοποιημένοι ετήσιοι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της γενικής κυβέρνησης, ήτοι των ΝΠΔΔ όταν δεν καλύπτονται από τους τρεις προηγούμενους.<sup>[4]</sup> Σκοπός

[4] Τα ΝΠΔΔ συνιστούν μέρος της Γενικής κυβέρνησης και έχουν μεν διαχειριστική ανεξαρτησία, εξαρτώνται δε από τα αντίστοιχα υπουργεία στο βαθμό που αυτά καλύπτουν τα ελλείμματά τους.

η παροχή ενημέρωσης σχετικά με τις δραστηριότητες των εκτός προϋπολογισμού ταμείων, των ΟΤΑ και των υπόλοιπων δημόσιων φορέων καθώς και συμπερίληψη εκτιμήσεων για ενδεχόμενες υποχρεώσεις (εγγυήσεις) (Σαββαΐδου, 2017, σελ.760). Με την τεκμηρίωση του ΚΠ επιδιώκεται η πληρέστερη πληροφόρηση και συνεπώς η ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας.

Στο ίδιο άρθρο του νόμου καθιερώθηκε η επίσης σύνταξη τριετούς κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΔΠΣ), το οποίο περιλαμβάνει τις μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές επιδιώξεις και τους στόχους της Γενικής Κυβέρνησης [5] για τα γενικά αποτελέσματα και τις προβλέψεις για το έτος που αφορά και τα τρία επόμενα έτη, καθώς και σύνοψη των κύριων μέτρων πολιτικής που εξετάζονται για τον ετήσιο προϋπολογισμό και δήλωση ως προς τις κυριότερες πηγές κινδύνων για την δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης. Το περιεχόμενό του καθορίζεται στο άρθρο 6Α του προαναφερόμενου νόμου και περιλαμβάνει:

*“(α) Τους μεσοπρόθεσμους στόχους για τη Γενική Κυβέρνηση και τους επί μέρους φορείς της.(β) Την περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών εξελίξεων και προοπτικών. (γ) Την περιγραφή και αξιολόγηση των δημοσιονομικών εξελίξεων και προβλέψεων (δ) Την κατάσταση όλων των υποκείμενων κύριων παραδοχών των οικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων (ε) Την κατάσταση των κύριων πηγών κινδύνου για τις δημοσιονομικές προβλέψεις και του εκτιμώμενο αντίκτυπου (στ) Τον στόχο για το πηγών κινδύνου για τις δημοσιονομικές προβλέψεις και του εκτιμώμενο αντίκτυπου (στ) Τον στόχο για το χρηματικό υπόλοιπο της Γενικής Κυβέρνησης με κωδικοποίηση σε ειδικές κατηγορίες στόχων χρηματικού υπολοίπου (ζ) Το συνολικό ανώτατο όριο δαπανών για τον Κρατικό Προϋπολογισμό (η) Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δαπανών για τον Κρατικό Προϋπολογισμό (θ) Τις εκτιμήσεις ακαθάριστων εξόδων, εσόδων, και ελλείμματος ή πλεονάσματος του Κοινωνικού Προϋπολογισμού του έτους του προϋπολογισμού και των τριών επόμενων ετών, (ι) Τις εκτιμήσεις ακαθάριστων εξόδων, εσόδων, και ελλείμματος ή πλεονάσματος των ενοποιημένων προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης για το έτος προϋπολογισμού και τα επόμενα τρία έτη (κ) Τη Διαβεβαίωση ότι η λογιστική απεικόνιση των δημοσιονομικών δεικτών, στόχων και προβλέψεων μαζί με την εναρμόνιση των κύριων δημοσιονομικών συνόλων της Γενικής Κυβέρνησης, βασίζονται σε έννοιες και ταξινομήσεις του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών(ESA 95).(λ) Τη Δήλωση συμμόρφωσης των προβλέψεων και στόχων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής με τις αρχές και διαδικασίες του νόμου αυτού”.*

[5]ν.3871/10 άρθ.1Β§.2,3 Η Γενική Κυβέρνηση περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Η Κεντρική Κυβέρνηση περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα ΝΠΔΔ, καθώς και τα ΝΠΙΔ που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ ,ΟΚΑ



Το ΜΠΔΣ θέτει τους γενικότερους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα για τα επόμενα τρία (3) χρόνια. Βοηθά στη δημιουργία μιας σαφούς εικόνας για το πόσο θα επιβαρυνθούν οι επόμενοι προϋπολογισμοί από έργα που ξεκινούν μέσα στο έτος και έχουν πολυετή διάρκεια. Ένα σημαντικό στοιχείο των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων είναι ο βαθμός λεπτομερούς καταγραφής των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων. Όσο πιο αναλυτική είναι η καταγραφή των διαφόρων κατηγοριών δαπανών και εσόδων τόσο πιο αξιόπιστο το πρόγραμμα και σαφέστερη εικόνα των πόρων που θα διατεθούν τα επόμενα χρόνια στα Υπουργεία. Το πλαίσιο αυτό θέτει τα μεγέθη δαπανών τα οποία εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα προγράμματα και τα επί μέρους υπουργεία και είναι περισσότερο δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για τη δημοσιονομική πολιτική. Αποτελεί το πρώτο βήμα για τη μετάβαση σε πολυετείς προϋπολογισμούς προγραμμάτων (Ράπανος, 2007).

Με τον εν λόγω νόμο προβλέφθηκαν επίσης μια σειρά από συνοδευτικά έγγραφα στο προσχέδιο του προϋπολογισμού κατά την κατάθεσή του στη Βουλή (άρθρο 11 §3) , τα οποία είναι:

*“(α) Συνόψεις των προϋπολογισμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, τις αναλυτικές εκθέσεις των Γενικών Διευθυντών , καθώς και από έκθεση του Γενικού Διευθυντή Δημόσιας Περιουσίας, στην οποία αποτυπώνονται τα αποτελέσματα αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου.(β) Δήλωση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία διαβεβαιώνει ότι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί της Γενικής Κυβέρνησης βρίσκονται σε συμμόρφωση με το ΜΠΔΣ (δ) Περίληψη πράξεων και υπολοίπων χρηματοοικονομικής φύσης ή σχετικών με τα έσοδα και τα έξοδα κάθε ειδικού κονδυλίου, με επισήμανση των πόρων που μεταφέρονται από τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό.(ε) Οποιαδήποτε άλλη πληροφορία απαιτείται κατά την κρίση του Υπουργού Οικονομικών, προκειμένου να ικανοποιηθεί η διαφάνεια και η δημόσια κατανόηση του προϋπολογισμού. (σ) Δήλωση του Υπουργού Οικονομικών που επιβεβαιώνει ότι όλες οι προβλέψεις που έχουν περιληφθεί στην πρόταση σχεδίου του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και των σχετικών εγγράφων ανταποκρίνονται, στο βαθμό που είναι δυνατό”.*

Εν συνεχεία, με το **ν.4270/2014** “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”, καθορίστηκε για πρώτη φορά αναλυτικά το περιεχόμενο της εισηγητικής έκθεσης και τα συνοδευτικά στοιχεία του σχεδίου νόμου για την τεκμηρίωση του Κρατικού Προϋπολογισμού (άρθρο 53). Η εισηγητική έκθεση συνοδεύει το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και περιλαμβάνει τουλάχιστον:

*“α. Αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων για τα τελευταία δύο έτη.*

*β. Επικαιροποιημένες μακροοικονομικές προβλέψεις για το επόμενο οικονομικό έτος και επεξήγηση των*

μεθοδολογιών που χρησιμοποιούνται για αυτές.

γ. Μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους και την πορεία προσαρμογής προς αυτούς...

δ. Σχέδιο διορθωτικών ενεργειών .

ε. Επικαιροποιημένες προβλέψεις για τα έσοδα και τις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης για κάθε υποτομέα για το επόμενο οικονομικό έτος, περιλαμβάνοντας τα κύρια μέτρα πολιτικής της Κυβέρνησης...

στ. Περιγραφή της οικονομικής και δημοσιονομικής στρατηγικής της Κυβέρνησης.

ζ. Περιγραφή των βασικών δημοσιονομικών και άλλων μέτρων που πρόκειται να ληφθούν σε κάθε υποτομέα κατά το επόμενο οικονομικό έτος,.

η. Ανάλυση σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης

θ. Κατάσταση του ύψους του χρέους της Κεντρικής Διοίκησης και της Γενικής Κυβέρνησης, πίνακα εξέλιξης του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης, πίνακα δαπανών εξυπηρέτησης του χρέους της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και πίνακες των καταπτώσεων των κρατικών εγγυήσεων και του ανεξόφλητου υπολοίπου των κρατικών εγγυήσεων.

ι. Επεξήγηση των βασικών παραδοχών και μεθοδολογιών που χρησιμοποιήθηκαν για τις εκτιμήσεις..”

#### **4.2. Αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο ήταν η θεσμοθέτηση νέων αρχών με το **ν.3871/2010** "Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη" (άρθρο 1), οι οποίες δεν ήταν άγνωστες πριν αλλά με την ρητή αναφορά τους στο νόμο έλαβαν άλλη διάσταση.

Αυτές είναι οι εξής:

(α) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με την οποία η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται:

(αα) στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων,

(ββ) στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και

(γγ) στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των

συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

(β) Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, σύμφωνα με την οποία η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, όπως αυτές προσδιορίζονται στον παρόντα νόμο, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αειφορίας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

(γ) Αρχή της διαφάνειας, σύμφωνα με την οποία όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του δημοσίου εκτός και αν η δημοσιοποίησή της θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.

(δ) Αρχή της ειλικρίνειας, σύμφωνα με την οποία, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφο ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία που αποτυπώνονται σε όλες τις αποφάσεις που έχει ανακοινώσει η Κυβέρνηση, καθώς και σε όλες τις λοιπές περιστάσεις που ενδέχεται να έχουν ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

Επίσης για τη διατήρηση και ενίσχυση της δημοσιονομικής σταθερότητας, θεσπίζονται γενικές αρχές που διέπουν τους δημοσιονομικούς κανόνες, που μπορεί να αφορούν ενδεικτικά “α) στον έλεγχο της πορείας του Δημόσιου Χρέους, β) στο κατ’ ελάχιστο αποδεκτό όριο πρωτογενούς πλεονάσματος, γ) στο κατ’ ελάχιστο αποδεκτό όριο εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, δ) στον τρόπο και την διαδικασία αναπροσαρμογής των δαπανών, ανάλογα με την πορεία των εσόδων” (εισηγητική έκθεση του ν.3781)

Στο άρθρο 2§2 του νόμου αναφέρεται ότι, οι αρχές αυτές είναι: “(α) της συνολικής περιεκτικότητας, σύμφωνα με την οποία οι δημοσιονομικοί κανόνες αφορούν στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, (β) της μεσοπρόθεσμης διάρκειας, σύμφωνα με την οποία οι δημοσιονομικοί κανόνες λαμβάνουν υπόψη μια μεσοπρόθεσμη διάρκεια με στόχο τη ρύθμιση των επόμενων τουλάχιστον ετών, (γ) της διαφάνειας, με την οποία προσδιορίζονται εκ των προτέρων ποσοτικοί στόχοι για μια συγκεκριμένη περίοδο, (δ) της ανεξάρτητης αξιολόγησης, σύμφωνα με την οποία το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής πραγματοποιεί έλεγχο συμμόρφωσης ως προς την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, (ε)

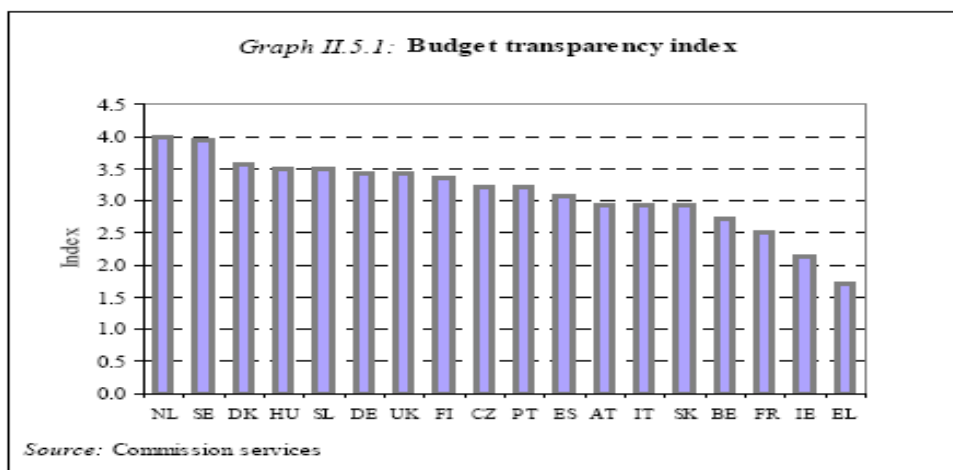
της σταθερής διάρκειας, σύμφωνα με την οποία οι δημοσιονομικοί κανόνες εφαρμόζονται τουλάχιστον για πέντε έτη, (στ) της ευελιξίας, σύμφωνα με την οποία οι δημοσιονομικοί κανόνες λειτουργούν ως αυτόματοι σταθεροποιητές, (ζ) της προσωρινής αναστολής των δημοσιονομικών κανόνων, σύμφωνα με την οποία κατά τη διάρκεια έκτακτων οικονομικών συνθηκών ή εθνικής κρίσης επιτρέπεται η προσωρινή αναστολή των δημοσιονομικών κανόνων και προβλέπονται διαδικασίες επαναφοράς της δημοσιονομικής πολιτικής στους στόχους της, μόλις οι συνθήκες σταθεροποιηθούν.”

#### 4.2.1 Η έννοια της Διαφάνειας

Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι τα αρχαία ελληνικά κείμενα[6] επηρέασαν τόσο βαθιά την ευρωπαϊκή σκέψη για την καλή διακυβέρνηση, γεγονός που αναφέρει σε έγγραφο εργασίας του και το ΔΝΤ: “*The most notable of them occurred in Athens during the fifth and fourth centuries BCE, which appears in retrospect to have been a golden age of fiscal transparency*” (Irvin, 2013, p.6).

Κρίνεται σκόπιμη η διάκριση μεταξύ της δημοσιονομικής διαφάνειας και της διαφάνειας προϋπολογισμού, καθώς η πρώτη έχει σαφώς ευρύτερη έννοια από τη δεύτερη. “*Η δημοσιονομική διαφάνεια περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες τις χρηματοδοτούμενες από τομείς που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό (διαφάνεια προϋπολογισμού.) καθώς και όλες τις δραστηριότητες που δεν χρηματοδοτούνται από αυτόν και πραγματοποιούνται από δημόσιες επιχειρήσεις. Η δημοσιονομική διαφάνεια αναφέρεται στη δημοσίευση των δημοσιονομικών πληροφοριών, η οποία μετράται με βάση την διαθεσιμότητα και την ποιότητα της πληροφορίας. Η διαφάνεια προϋπολογισμού καλύπτει τις μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές προβλέψεις και τον απολογισμό των δημοσιονομικών κενών*” (Σαββαΐδου, 2017, σελ.77).

Η Ελλάδα πριν το ξέσπασμα της κρίσης κατείχε το χαμηλότερο δείκτη διαφάνειας προϋπολογισμού, όπως φαίνεται στο ακόλουθο διάγραμμα (Ράπανος, 2007, σ.37)



Όπως επισημαίνεται στην εισηγητική έκθεση προϋπολογισμού του 2010, με τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (Ε.Α.Π.) με το ν.3845/2010, *διασφαλίζεται μεταξύ άλλων η διαφάνεια στη μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων, που αποτελεί σύμφωνα με το εργαλείο PEFA[7] έναν από τους δείκτες αξιολόγησης της απόδοσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.*

Με το νόμο **3861/2010** "Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις" στο άρθρο 2 § 4 καθίσταται υποχρεωτική η διαφάνεια των διοικητικών πράξεων με την κοινοποίηση τους στο διαδίκτυο: *Στο διαδίκτυο αναρτώνται: ... «6) οι προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου».* Στην συνέχεια με το **ν.4210/2013** "Άδειες, Ποινές, Πειθαρχικές Κυρώσεις, Προσλήψεις" (άρθρο 23 §2) η παραπάνω περίπτ.6) αντικαταστάθηκε ως εξής: *"Στο διαδίκτυο αναρτώνται: οι πράξεις της ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, της απόφασης έγκρισης δαπάνης και της οριστικοποίησης της πληρωμής που περιέχει το ακριβές ποσό που θα πληρωθεί για κάθε επιμέρους δαπάνη των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου".*

Η δημοσιονομική διαφάνεια είναι ένα βασικό συστατικό της λογοδοσίας και της χρηστής διακυβέρνησης και είναι θεμελιώδους σημασίας για την επίτευξη σταθερότητας και ανάπτυξης. Παράλληλα η σημασία της στην προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς αναδείχθηκε πρόσφατα στην Σύσκεψη κορυφής για την Αντι-Διαφθορά που πραγματοποιήθηκε το Μάιο 2016 στο Λονδίνο (Σαββαΐδου, 2017, σελ.743). Στην Ελλάδα η λογοδοσία και ο κοινωνικός έλεγχος της διοίκησης καθιερώνονται με το **ν.4369/2016** Μέρος Β' "Σύστημα Αξιολόγησης - Αξιολόγηση, Στοχοθεσία, Κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή", έχοντας στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας διοίκησης. Με το άρθρο 24 καθιερώνεται διαδικασία Ακρόασης Κοινωνικών Φορέων και Πολιτών και συνίσταται Παρατηρητήριο της Δημόσιας Διοίκησης (ΠΑ.Δ.Δ.).

[6]Ο Αριστοτέλης στην πρωτοποριακή ανάλυσή του για τους πολιτικούς θεσμούς έκανε αναφορά στην ανάγκη κατοχύρωσης ανεξάρτητου ελέγχου στη διαχείριση δημοσίου χρήματος.*«και προς αποφυγήν της καταχρήσεως των δημοσίων, να παραδίδονται ταύτα παρόντων πάντων των πολιτών και να κατατίθενται αντίγραφα των πρωτοκόλλων της παραδόσεως εις τα αρχεία των φατριών και των λόχων και των φυλών».*(Πολιτικά)

[7]Το PEFA είναι ένα εργαλείο αξιολόγησης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, που βασίζεται σε διεθνή πρότυπα. Περιλαμβάνει 7 πυλώνες αναφορικά με την αποδοτικότητα ενός συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των στόχων: αξιοπιστία προϋπολογισμού, διαφάνεια δημόσιων οικονομικών, διαχείριση στοιχείων ενεργητικού & παθητικού (παγίων, υποχρεώσεων), δημοσιονομική στρατηγική & προϋπολογισμός βάσει πολιτικών, προβλεψιμότητα & έλεγχος εκτέλεσης προϋπολογισμού, λογιστική & υποβολή εκθέσεων, εξωτερικός λεπτομερής έλεγχος.

### 4.3. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων

Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) καταρτίζεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ), κατόπιν πρότασης των αρμόδιων φορέων. Περιλαμβάνει έσοδα και δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό των υποδομών. Οι πόροι για τα έργα που υπάγονται στον ΠΔΕ είναι συγχρηματοδοτούμενοι, στο μεγαλύτερο μέρος τους κοινοτικοί (**Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης**) και σε ένα μικρότερο μέρος του αποκλειστικά εθνικοί.

Η υλοποίηση έργων του ΠΔΕ ξεκινά με την έκδοση απόφασης ένταξης των έργων στο ΠΔΕ. Η ένταξη γίνεται κατά ομάδες έργων βάσει των Συλλογικών Αποφάσεων Έργων και Μελετών (ΣΑΕ και ΣΑΜ). Οι φορείς υποχρεούνται να διαθέσουν τις πιστώσεις για τα έργα που έχουν εγκριθεί χωρίς η κατανομή ανά δαπάνη να είναι δεσμευτική. Μετά την έγκριση των ΣΑ ακολουθεί η διαδικασία επιλογής του τελικού αρμόδιου δημόσιου φορέα υλοποίησης των έργων και οι εντάξεις αυτών.

Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία, η υλοποίηση και παρακολούθηση των έργων που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (Γ' Κ.Π.Σ.) ακολουθεί μία διαφορετική δομή με την κατάρτιση πολυετών προγραμμάτων και μέτρησης των εκροών και ακόμη του αποτελέσματος (Ράπανος, 2007, σ.53). Με το ν.4314/2014 θεσπίζονται οι κανόνες που διέπουν το συντονισμό, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020. Σε κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα ορίζεται μία Γενική Διαχειριστική Αρχή, η οποία είναι υπεύθυνη για την αποτελεσματική-κανονική διαχείριση και εφαρμογή του στο εκάστοτε Υπουργείο και εκπροσωπεί τη χώρα στην Ε.Ε. Η Επιτροπή Παρακολούθησης Επενδύσεων εξετάζει την επίτευξη των τιθέμενων στόχων και ενδιάμεσα αξιολογεί την πρόοδο που σημειώνεται ως προς τους στόχους. Η πληρωμή των έργων του ΠΔΕ γίνεται από τους υπόλογους διαχειριστές και ο έλεγχος που ασκεί το Ελ.Συνέδριο είναι κατασταλακτικός. Η τελική ευθύνη απολογισμού των προγραμμάτων είναι των αντίστοιχων υπουργείων ή περιφερειών (Κλαουδάτου, 2009).

### 4.4.. Τακτικός Κρατικός Προϋπολογισμός

Θεμελιώδη μεταρρύθμιση στην ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας, αποτελεί ο ν.3871/2010 "Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη", ο οποίος επιδιώκει να θεραπεύσει τις υφιστάμενες αδυναμίες του ΚΠ. *“Επιδιώξη του νομοσχεδίου είναι: 1) να επιτευχθούν διαρθρωτικές παρεμβάσεις προς ένα από πάνω προ τα κάτω μοντέλο προϋπολογισμού, που δεν είναι μόνο μια*

διαφορετική τεχνική στη δομή του αλλά μια διαφορετική φιλοσοφία στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, 2) να συμβάλλει το νέο αυτό μοντέλο προϋπολογισμού στο να αποσαφηνιστούν οι ρόλοι των εμπλεκόμενων φορέων και να αποκτήσουν υψηλή διαχειριστική υπευθυνότητα, 3) να διευκολυνθεί ο έλεγχος της Βουλής περιορίζοντας τα στεγανά τα οποία γεννούν παραβατικές συμπεριφορές και πρακτικές, 4) να γίνει καλύτερη διαχείριση των πόρων εμποδίζοντας την αλόγιστη σπατάλη τους, 5) να υπηρετείται η διαφάνεια και η δημοκρατία θεσπίζοντας «ανοικτές» διαδικασίες σε όλα τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης και αναρτώντας στο διαδίκτυο πληροφορίες σχετικά με τον προϋπολογισμό ώστε να είναι διαθέσιμες σε κάθε πολίτη. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ενίσχυση του ρόλου της Βουλής” (εισηγητική έκθεση ν.3871).

Με τη ψήφιση του **ν.4270/2014** “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας” ενσωματώθηκε η οδηγία 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με διατάξεις που προβλέπονται από Κοινοτικούς Κανονισμούς. Με τις διατάξεις των άρθρων 1-13 εισάγονται ρυθμίσεις για το θεσμό του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, που ορίζεται ότι θα έχει τη νομική μορφή Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής με αρμοδιότητες που θα αναλυθούν στην συνέχεια της παρούσης. Η εμπειρία άλλων χωρών έχει δείξει ότι ένα τέτοιο συμβούλιο μπορεί να είναι χρήσιμο, αφού η παρουσία του αυξάνει τη διαφάνεια στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και επομένως το πολιτικό κόστος των ασυνεπών πολιτικών. Η έλλειψη κομματικής ταυτότητας είναι βασικό χαρακτηριστικό όλων των δημοσιονομικών συμβουλίων που διαδραματίζουν το ρόλο τους με επιτυχία. Την ουσιαστική ανεξαρτησία του δημοσιονομικού συμβουλίου βοηθά επίσης η χρονική διάρκεια της θητείας των μελών του, η οποία είναι σκόπιμο να υπερβαίνει τη θητεία της κυβέρνησης (Ράπανος & Καπλάνογλου, 2010).

Με την πρόσφατη τροποποίηση του παραπάνω νόμου με τις διατάξεις του **άρθρου 34** του **ν. 4484/2017** «Τροποποίηση διατάξεων του ν.4270/2014», επέρχονται αλλαγές στις ρυθμίσεις περί στοχοθεσίας και αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους, βάσει της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881. Παράλληλα, διασαφηνίζεται το πλαίσιο για τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς του προϋπολογισμού, καθώς και για εκείνες που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς. Συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο Δ΄ του ν.4270/2014 τροποποιούνται τα άρθρα 43-48 συμπεριλαμβάνοντας στο ΜΠΔΣ και τις ΑΔΑ. Επίσης ορίζεται για τις ΑΔΑ, η εφαρμογή πλέον ενός ενιαίου πλαισίου κανόνων περί έγκρισης και τροποποίησης προϋπολογισμού (άρθρο 54, 63). Θα δούμε στην συνέχεια αναλυτικά τι αλλαγές επήλθαν με τους

θεσπισθέντες νόμους σε κάθε στάδιο του ΚΠ και κατά πόσο λείαναν τις υπάρχουσες αδυναμίες

#### **4.4.1 Στάδιο κατάρτισης**

Σύμφωνα με την 2011/85/ΕΕ οδηγία, η Ελλάδα κατά την κατάρτιση δεσμεύεται από τους στόχους που περιλαμβάνονται στο συντασσόμενο από τη χώρα και ελεγχόμενο από τα αρμόδια Ευρωπαϊκά όργανα ΜΠΔΣ. Σε συμμόρφωση με τα ανωτέρω θεσπίστηκε η υποχρέωση με τους νόμους 3871/10 και 4270/14.

**Α.** Έχοντας ήδη αναφερθεί στο νόμο **3871/2010**, θα επισημάνουμε ειδικότερα τις αλλαγές που επιφέρει στο συγκεκριμένο στάδιο. Με το άρθρο 18 του νόμου προβλέφθηκε η ύπαρξη αποθεματικού ίσου με το 1-3% των πρωτογενών δαπανών .

*“1. Στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών εγγράφεται ειδική πίστωση ως αποθεματικό, ποσού όχι μικρότερου του 1 και όχι μεγαλύτερου του 3 τοις εκατό των συνολικών δαπανών του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, εξαιρουμένων των τοκοχρεολυσίων<sup>2</sup>. Το αποθεματικό χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την κάλυψη σημαντικών, άμεσων, αναπόφευκτων και επειγουσών δαπανών, η πρόβλεψη των οποίων δεν ήταν εφικτή κατά το χρόνο της έγκρισης του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού ή των συμπληρωματικών προϋπολογισμών. 3. Η χορήγηση πίστωσης από το αποθεματικό πραγματοποιείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, μετά από αιτιολογημένη πρόταση του αρμόδιου διατάκτη.”*

Με το άρθρο 9 εισάγεται η κατάρτιση του προϋπολογισμού με τον καθορισμό εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών, ανά φορέα της κεντρικής διοίκησης.

*“ Προσθήκη 6Ε-Κατάρτιση και περιεχόμενο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού*

*1. Η κατάρτιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού γίνεται με τη μέθοδο του καθορισμού εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, εντός των οποίων και μόνο κατανέμονται οι δαπάνες των επί μέρους υποκείμενων.”*

Προβλέφθηκε με το ίδιο άρθρο στην κατάρτιση του προϋπολογισμού να συμπεριλαμβάνονται οι εκτιμήσεις όσον αφορά στα βασικά οικονομικά μεγέθη και στο ανεξόφλητο χρέος, καθώς και στις εγγυήσεις και τις δανειακές πράξεις της γενικής κυβέρνησης με χρήση της μεθόδου από πάνω προς τα κάτω σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητες της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία. Με τον τρόπο αυτό το κάθε υπουργείο θα πρέπει να χρηματοδοτήσει τα προγράμματα του που τρέχουν καθώς και τα νέα του προγράμματα από τους πόρους που του δίνονται.



Το άρθρο 23 εισάγει νέο πλαίσιο αναλήψεων υποχρεώσεων καθώς και τήρησης του, για να μπορούν όλες να υπόκεινται σε διαδικασίες ελέγχου και να κοινοποιούνται στον υπουργό οικονομικών.

Παράλληλα με το άρθρο 48, ορίζεται ότι η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.) δύναται να αποφασίζει την αξιοποίηση, συμπεριλαμβανομένης και της μεταβίβασης, περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, και ιδρύεται στην συνέχεια με το **N. 3986/2011**, το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), που αξιοποιεί την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, που του έχει ανατεθεί σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και τις προβλέψεις των Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Σε συνεργασία με την Ελληνική Κυβέρνηση, το ΤΑΙΠΕΔ προωθεί την υλοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων στη χώρα με πλήρη ευθύνη για την εφαρμογή της πολιτικής που τις διέπει.

Περαιτέρω (άρθρα 76Α,Β) εγκαταλείφθηκε η ταμειακή λογιστική και εισήχθηκε η διπλογραφική λογιστική τροποποιημένης ταμειακής βάσης με σαφείς κανόνες για την απεικόνιση των οικονομικών μεγεθών εφαρμόζοντας το Λογιστικό Σχέδιο, το οποίο καθιερώνεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Οικονομικών. Και στο οποίο *“καθορίζονται οι βασικές λογιστικές αρχές που το διέπουν, το σύστημα της λογιστικής καταγραφής, οι επί μέρους λογαριασμοί, η περίοδος τακτοποιητέων λογιστικών εγγραφών, τα τηρούμενα βιβλία, ο τρόπος τήρησης αυτών και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια”*.

Στο πλαίσιο της λογιστικής μεταρρύθμισης το Υπουργείο Οικονομικών έχει αναλάβει την υποχρέωση σύμφωνα με την παρ.Γ' § 2.4.1 του ν. 4336/2015 "Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης" να σχεδιάσει μια νέα ταξινόμηση, προκειμένου να εφαρμοστεί για την κατάρτιση και την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Το λογιστικό πλαίσιο προβλέπεται να έχει ολοκληρωθεί εντός του 2017, ώστε να εφαρμοστεί αρχής γενομένης από την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2018.

Σήμερα στη Γενική Κυβέρνηση εξακολουθεί να ισχύει η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος, στο σχεδιασμό της λογιστικής της Γενικής Κυβέρνησης, που καταρτίστηκε με τα εξής πέντε (5) υπάρχοντα κλαδικά λογιστικά σχέδια :

- α) το π.δ. 80/1997 (ΦΕΚ 68 Α') όπως ισχύει, για τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης,
- β) το π.δ. 205/1998 (ΦΕΚ 163 Α') όπως ισχύει, για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου,
- γ) το π.δ. 315/1999 (ΦΕΚ 302 Α'), όπως ισχύει, για τους Δήμους και τις Κοινότητες<sup>2</sup>
- δ) το π.δ. 146/2003 (ΦΕΚ 122 Α') όπως ισχύουν, για τα δημόσια νοσοκομεία,

ε) το ΠΔ 15/2011 (ΦΕΚ 30 Α') "Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης"

και τρία σχέδια λογαριασμών προϋπολογισμού (ΚΑΕ).

Οι λογαριασμοί της λογιστικής των κλαδικών λογιστικών σχεδίων βασίζονται από την 1η Ιανουαρίου 2015 στα Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα, που αντικατέστησαν το Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο

**Β.** Με το **ν.4270/2014** "Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις" και τις αλλαγές που επέφερε ο πρόσφατος **ν.4484/2017** «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις», καθορίζεται αναλυτικά το περιεχόμενο του Μ.Π.Δ.Σ.

Στο άρθρο 43 ορίζεται ότι περιλαμβάνει: "1.α. Το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, για τα επόμενα τέσσερα χρόνια. β. Τους ενδεικτικούς ετήσιους στόχους του ελλείμματος ή του πλεονάσματος της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης για τα επόμενα τέσσερα χρόνια. γ. Τις ποσοτικές επιπτώσεις των προβλεπόμενων δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής επί του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης για τα επόμενα τέσσερα χρόνια. δ. Τα ανώτατα όρια για τις δαπάνες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και των **ΑΔΑ**, για κυλιόμενη περίοδο των επομένων από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ. τεσσάρων ετών, κάθε φορά, εκ των οποίων τα δύο πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά. ε. Τα ανώτατα όρια για συγκεκριμένες δαπάνες στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, για κυλιόμενη περίοδο των επομένων από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ., τεσσάρων ετών κάθε φορά, εκ των οποίων τα δύο πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά. στ. Τον ενδεικτικό στόχο ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού. ζ. Τους στόχους ισοζυγίου των ενοποιημένων προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, για κυλιόμενη περίοδο των επομένων από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ. τεσσάρων ετών".

Με το άρθρο 54 τίθενται προθεσμίες στη διαδικασία κατάρτισης του ΚΠ, ως εξής:"§2. Μέχρι την 31η Μαΐου κάθε έτους, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκδίδει εγκυκλίους που ορίζουν τους κανόνες, τις παραδοχές, τις μεθοδολογίες και τις διαδικασίες για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και το περιεχόμενο του σχεδίου των συνοπτικών προϋπολογισμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους... §4. Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, με ευθύνη του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών, υποβάλλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι την 31η Ιουλίου σχέδιο προϋπολογισμού. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.) που ανήκουν στην

Κεντρική Διοίκηση υποβάλλουν το σχέδιο προϋπολογισμού απ' ευθείας στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι την 31η Ιουλίου κάθε έτους”.

Στο άρθρο 56 ορίζεται ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, του οποίου η πραγμάτωση θα ξεκινήσει πιλοτικά το 2008:

“1. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός δύναται να διαρθρωθεί κατά προγράμματα που περιλαμβάνουν στοιχεία δαπανών τα οποία αντιστοιχούν σε σύνολο μέτρων που συμβάλλουν, με διαρθρωμένο και συμπληρωματικό τρόπο, στην επίτευξη ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων στόχων και αφορούν μία ή περισσότερες δημόσιες πολιτικές. Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα, σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο, βασίζεται κυρίως στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων του κράτους και προϋποθέτει ένα αξιόπιστο και λειτουργικό σύστημα μέτρησης της αποτελεσματικότητας. 2. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζονται ο προσδιορισμός ομάδων προγραμμάτων και οποιαδήποτε άλλα θέματα που απαιτούνται για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα”. Περαιτέρω το άρθρο 58 προβλέπει την ανάρτηση του προσχεδίου του προϋπολογισμού στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών παράλληλα με την κατάθεση του στη Βουλή, ενισχύοντας τη διαφάνειά του.

Τέλος με το **v.4337/2015** “Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων” στο Κεφάλαιο Ε θεσπίζονται κανόνες δημοσιότητας. ενώ στο Υποκεφάλαιο 3 του ίδιου νόμου ορίζεται ο Ενιαίος Λογαριασμός Θησαυροφυλακίου . Ειδικότερα: “Έως τις 31.12.2015 όλοι οι λογαριασμοί της Κεντρικής Διοίκησης τηρούνται υποχρεωτικά στην Τράπεζα της Ελλάδος και εντάσσονται στον Ενιαίο Λογαριασμό, με την επιφύλαξη των προβλεπόμενων για τα αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα. Ο Υπουργός Οικονομικών μέσω του Ενιαίου Λογαριασμού παρακολουθεί και προγραμματίζει με ενιαίο τρόπο τις ταμειακές ροές από και προς αυτόν, προσδιορίζει το ύψος των διαθέσιμων και τις ανάγκες δανεισμού, και διαχειρίζεται τα διαθέσιμα προς τοποθέτηση πλεονάσματα”.

#### **4.4.2 Στάδιο ψήφισης**

Ριζική μεταρρύθμιση αποτελεί η θέσπιση με το **v.3871/10** (άρθρο 12) του ανεξάρτητου θεσμού του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής.

“Στο πλαίσιο των γενικών αρχών της δημοσιονομικής διαχείρισης που τίθενται με τον παρόντα νόμο, το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, υποχρεούνται να παρέχουν τις αιτούμενες πληροφορίες στο Γραφείο Προϋπολογισμού, που ιδρύθηκε στη

*Βουλή με τροποποίηση του Κανονισμού της, για την ενημέρωσή της και την υποβοήθηση του έργου της”.*

Περαιτέρω με το **v.4270/2014** (άρθρο 28) αναβαθμίζεται ο ρόλος του Κοινοβουλίου στην παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού.

*“Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή έχει συμβουλευτικό ρόλο και υποστηρίζει επιστημονικά τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής”.*

Στον ίδιο νόμο (άρθρο 1) ορίζεται ότι η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών στο πλαίσιο της γενικής κυβέρνησης διέπεται από την αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης.

#### **4.4.3. Στάδιο εκτέλεσης**

Με το v.3871/10 "Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη", το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, επιμελείται την κατάρτιση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής για κάθε οικονομικό έτος και τις επικαιροποιήσεις του ενώ καταρτίζει μηνιαίες, τριμηνιαίες και εξαμηνιαίες εκθέσεις για την εκτέλεση των ετήσιων Προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Επίσης στον εν λόγω νόμο (άρθρο 13 §1) προβλέπεται η παράταση για τέσσερις μήνες της ισχύος του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή λήγει σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η ψήφιση του προϋπολογισμού. *“Αν δεν είναι δυνατή η ψήφιση του προϋπολογισμού, επειδή έληξε η περίοδος της Βουλής, τότε παρατείνεται για τέσσερις (4) μήνες η ισχύς του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή λήγει, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Στο άρθρο 23, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζονται οι διαδικασίες ελέγχου όλων των αναλήψεων υποχρεώσεων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης”.*

Με το **v.4270/2014** “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας” αναμορφώνεται το εθνικό νομικό πλαίσιο εποπτείας των φορέων της γενικής κυβέρνησης προκειμένου να εναρμονιστεί με όσα ισχύουν στην υπόλοιπη Ευρώπη. Με το άρθρο 1. συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την ονομασία «Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο» και καθορίζονται οι κύριες αρμοδιότητές του: *“Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κρατικούς φορείς. Εκπροσωπείται δικαστικά και εξώδικα από τον Πρόεδρό του. α. Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.) και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό μέσω*

αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται. β. Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με: αα. τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος και με ββ. τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, γ. Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων”.

Επίσης ενισχύθηκε ο ρόλος και η ευθύνη των ΓΔΟΥ των υπουργείων και των νομικών προσώπων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. (Άρθρο 24§1) “Σε κάθε Υπουργείο συνιστάται Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ), η οποία υπάγεται στον Γενικό Γραμματέα του. Στη Γενική Διεύθυνση αυτή υπάγονται όλες οι υφιστάμενες οικονομικές οργανικές μονάδες και οι αρμοδιότητες οικονομικού ενδιαφέροντος του Υπουργείου και, εφόσον κριθεί σκόπιμο, ιδίως λόγω του περιορισμένου αντικειμένου της, και άλλες οργανικές μονάδες του Υπουργείου με υποστηρικτικό ιδίως χαρακτήρα. Σε περιπτώσεις Γενικών Διευθύνσεων οι οποίες περιλαμβάνουν και άλλες δομές, ο προϊστάμενος αυτών πρέπει να έχει τα προσόντα που απαιτούνται για τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις”.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 67 του νόμου, όπως τροποποιήθηκε με τον πρόσφατο ν.4484/2017, “για την ανάληψη υποχρεώσεων από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων και των Α.Δ.Α. που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς του τακτικού Προϋπολογισμού, που προβλέπεται να βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξ ολοκλήρου τα επόμενα έτη του ΜΠΔΣ στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι μισθώσεις ακινήτων και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ κατά Κ.Α.Ε. Κάθε ειδικού φορέα του προϋπολογισμού, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών. Για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού, εφόσον η αναλαμβανόμενη υποχρέωση υπερβαίνει το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ”.

Με το άρθρο 169 §1 και την ενσωμάτωση του άρθρου 3(1)της 2011/85/ΕΕ, ως μοναδικός εξωτερικός ελεγκτής ορίζεται το Ελεγκτικό Συνέδριο. “Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών, καθώς και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κατά το άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/85/ ΕΕ, για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης”. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο ενισχύθηκε το πλαίσιο εποπτείας των φορέων της γενικής κυβέρνησης με τις νέες αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), μέσω των οποίων το Γ.Λ.Κ. ασκεί τις αρμοδιότητές του.

Με το ν.4337/2015 “Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και

διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων" (άρθρο 10) μετονομάστηκαν στην συνέχεια οι ΥΔΕ σε ΔΥΕΕ, και καθορίστηκαν οι νέες αρμοδιότητες που θα ασκούν από την 1η Ιανουαρίου 2017 (προσθήκη άρθρου 69Δ Μετονομασία των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) – Νέες αρμοδιότητες). Συγκεκριμένα, οι ΔΥΕΕ των Υπουργείων θα είναι αρμόδιες για την εποπτεία των προϋπολογισμών τόσο των Υπουργείων αυτών όσο και των εποπτευόμενων φορέων που βρίσκονται εντός της χωρικής αρμοδιότητάς τους. Οι νέες αρμοδιότητες που θα ασκούν οι ΔΥΕΕ περιλαμβάνουν τον έλεγχο της ορθής τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων, τη συμμετοχή τους στη διενέργεια προγραμματισμένων, έκτακτων και ειδικών ελέγχων, τη συμμετοχή σε τακτικές επισκοπήσεις δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και τη διενέργεια ελέγχων για την ορθή τήρηση του Μητρώου Προσωπικού των φορέων. Επιπλέον, οι ΔΥΕΕ επιφορτίζονται, με την παροχή τεχνικής υποστήριξης στις αρμόδιες ΓΔΟΥ κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού των φορέων αρμοδιότητάς τους, με τον έλεγχο επίτευξης της στοχοθεσίας που έχει τεθεί. Μέσω της ανάληψης των νέων αρμοδιοτήτων, οι ΔΥΕΕ μετατρέπονται σε έναν αποκεντρωμένο μηχανισμό ελέγχου και εποπτείας της δημοσιονομικής διαχείρισης της γενικής κυβέρνησης με σκοπό τη διασφάλιση της νόμιμης χρήσης των δημοσιονομικών πόρων και την επιβολή της τήρησης των διατάξεων του δημοσίου λογιστικού.

Με τον προαναφερόμενο νόμο επιδιώχθηκε η περαιτέρω βελτίωση της διαδικασίας κατάρτισης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού και των ελέγχων των δημοσίων δαπανών. Με αναδιοργάνωση των ΓΔΟΥ έγινε ανάληψη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων οικονομικής υπηρεσίας και μεταβίβαση στο ΓΛΚ αρμοδιοτήτων για εποπτεία οικονομικών του δημοσίου φορέα. Επίσης η θέσπιση πλαισίου για τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και η αποδοτικότερη διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων για την εποπτεία των οικονομικών του δημοσίου τομέα.

Αποδίδεται μεγαλύτερη βαρύτητα στους κατασταλτικούς ελέγχους, που συμβαδίζει με τη διεθνή πρακτική των τελευταίων ετών. Περιορίζεται η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από εξωτερικά προς το φορέα όργανα, οι οποίες θα ασκούν πλέον κατά βάση κατασταλτικό έλεγχο συμμετέχοντας στη διενέργεια προγραμματισμένων, έκτακτων και ειδικών ελέγχων ( ν.4314/14) και σε συνεργασία με το ΓΛΚ θα υποστηρίζουν την κατάρτιση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών των φορέων της γενικής κυβέρνησης της αρμοδιότητάς τους.

*“(Αντικατάσταση άρθρου 24§10) αα. Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν. Από 1.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Α΄52), δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους. Από 1.1.2019, κατά παρέκκλιση των*

*σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατόπιν γνώμης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζεται κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας υποπερίπτωσης”.*

Επίσης στο άρθρο 68 Υποκεφάλαιο 3 θεσμοθετήθηκε ο Ενιαίος Λογαριασμός Θησαυροφυλακίου, με σκοπό την κοινή διαχείριση των διαθεσίμων της γενικής κυβέρνησης, με την οποία εξυπηρετείται αφενός η επίτευξη καλύτερων αποδόσεων για τους φορείς και αφετέρου η αποφυγή περαιτέρω δανεισμού του κράτους (Σαββαΐδου, 2017).

#### **4.4.4 Στάδιο ελέγχου**

Όσον αφορά στον προληπτικό έλεγχο, που ασκούταν μέχρι πρότινος, πλέον περιορίζεται με το ν.4270/14 από 1.1.2015 στις δαπάνες του άρθρου 69, ενώ καταργείται με το ν. 4337/15 από 1.1.17 για τις δαπάνες του κράτους και από 1.1.18 για τις δαπάνες των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ.

Με τις διατάξεις των άρθρων 21-22Α του **ν. 3871/2010** και του **ΠΔ 113/2010** στο πλαίσιο επαύξησης της ευθύνης των διατακτών, η πορεία των αναλαμβανόμενων υποχρεώσεων παρακολουθείται, πλέον, συστηματικά από τους διατάκτες, μέσω του Μητρώου Δεσμεύσεων, ούτως ώστε να αποτρέπεται, σε πρώιμο στάδιο και πριν από την πραγματοποίηση οποιασδήποτε σχετικής ενέργειας των αρμόδιων οργάνων, η πραγματοποίηση δαπανών πέραν των υφιστάμενων προβλέψεων και των πιστώσεων που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό του φορέα. Με τη σαφή αποτύπωση των ρόλων και των ευθυνών όλων των εμπλεκόμενων φορέων και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας, περιορίζονται τα στεγανά τα οποία γεννούν παραβατικές συμπεριφορές και πρακτικές και υπηρετείται καλύτερα η δημοκρατία σε όλα τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης.

Οι διαδικασίες ελέγχου των δαπανών του δημοσίου θα πρέπει να συνάδουν με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου. Σύμφωνα με το άρθρο 27 του νόμου, *“όλες οι δαπάνες του Δημοσίου, των ΟΤΑ, πρώτου και δευτέρου βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και τα έσοδά τους, ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Κατά τον έλεγχο αυτό ερευνάται και η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως επιτάσσει ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, αναπόσπαστο κομμάτι του οποίου αποτελεί ο έλεγχος απόδοσης ή επιδόσεων του φορέα”.*

Με το **ν.4055/2012** “Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής”, ο έλεγχος της χρηστής

δημοσιονομικής διαχείρισης που εισάγει ο νόμος 3871/2010 και ο οποίος έχει υιοθετηθεί από όλα τα Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατών μελών της ΕΕ, με τελευταίο το δικό μας ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με το άρθρο 80 §2 ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επεκτείνεται σε τρεις επιμέρους ελέγχους με κριτήρια την τήρηση των αρχών της **Οικονομικότητας**, της **Αποδοτικότητας**, και της **Αποτελεσματικότητας** (διεθνώς γνωστού και ως έλεγχο « των τριών e» από τα αρχικά των αντίστοιχων αγγλικών λέξεων: *economy, efficiency, effectiveness*)

- Η παράμετρος της **οικονομικότητας** απαντά στο αίτημα για όσο το δυνατόν ελαχιστοποίηση του μεγέθους των δαπανουμένων δημόσιων προσόδων κατά την υλοποίηση μιας ενέργειας, συνεκτιμώντας και την ποιότητα των σχετικών υπηρεσιών, στο πλαίσιο του INTOSAI (διεθνή πρότυπα και κατευθύνσεις δημοσιονομικού ελέγχου) και προχωράει πέρα από τον έλεγχο νομιμότητας των σχετικών δαπανών.

- Η παράμετρος της **αποδοτικότητας** αφορά τόσο στη λειτουργία όσο και την οργανωτική δομή της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Ο έλεγχος της λειτουργικής αποδοτικότητας αποσκοπεί στην εξακρίβωση του αν η διοίκηση εφάρμοσε τους ορθούς κανόνες, ενώ ο έλεγχος της οργανωτικής αποδοτικότητας σχετίζεται με την ασκούμενη κυβερνητική πολιτική και στο κατά πόσον επιτυγχάνεται από τις ελεγχόμενες δημόσιες υπηρεσίες οι επιδιωκόμενοι από την πολιτική εξουσία στόχοι. Σύμφωνα με την αρχή της αποδοτικότητας (ή του βέλτιστου αποτελέσματος) θα πρέπει με τη χρήση των υφιστάμενων πόρων να αποσκοπείται η βελτιστοποίηση του αποτελέσματος και είναι στενά συνυφασμένη με την έννοια της παραγωγικότητας.

- Η παράμετρος της **αποτελεσματικότητας** μπορεί να μετρηθεί μέσω του ελέγχου απόδοσης, ήτοι ορισμένους δείκτες που μπορούν να υπολογίσουν και να συγκρίνουν μεταξύ της πραγματικής απόδοσης και της άριστης αποδοτικότητας. Οι δημόσιες δαπάνες θεωρούνται αποτελεσματικές όταν επιτυγχάνουν τους στόχους. Σύμφωνα με την αρχή της αποτελεσματικότητας, για την πραγματοποίηση ενός αποτελέσματος, θα πρέπει να εφαρμόζεται η οικονομική αρχή της μεγιστοποίησης του οφέλους (αποτελέσματος) και της ελαχιστοποίησης του κόστους.

#### 4.5. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σε συμμόρφωση με τη 287 ΣΛΕΕ (πρώην 248 ΣΕΚ)<sup>1</sup>: *“το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της Ένωσης. Ελέγχει επίσης τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και εξόδων κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυμένου από την Ένωση, στο βαθμό που η ιδρυτική πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εγχειρίζει στο*



*Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δήλωση που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων*”. Εν όψη της παροχής δήλωσης αξιοπιστίας στο Ευρωκοινοβούλιο, η διατύπωση σχεδίων ελεγκτικών προτύπων, όσον αφορά τα κοινοτικά έσοδα και έξοδα έχει καταστεί επίκαιρο θέμα (Μπάρμπας, 2016).

Σε διάσκεψη που διοργανώθηκε από την TFGR (Task Force Greece) στην Αθήνα το 2012, σχεδιάστηκε ένας οδικός χάρτης για παροχή τεχνικής βοήθειας στον τομέα του εξωτερικού ελέγχου από το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο (<http://syelsyn.files.wordpress.com>).

Οι κύριοι άξονες δράσης οδικού χάρτη ήταν οι εξής:

- Ενδυνάμωση σχέσεων του Ελ. Συνεδρίου με το Κοινοβούλιο.
- Προετοιμασία του ετήσιου προγράμματος ελέγχου. Συγκεκριμένα αφορά στον ελεγκτικό σχεδιασμό, στα πλαίσια του οποίου το Ελ. Συνέδριο να αναπτύσσει προσέγγιση της εκτίμησης κινδύνου, λαμβάνοντας υπόψη :τον έλεγχο του Κ.Π., την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων του ελέγχου, εάν είναι σημαντικά σε μακρο-οικονομικό επίπεδο ( >1% του ΑΕΠ), την προσπάθεια ελέγχου θεμάτων υψηλού κινδύνου και μεγάλης αξίας. και την απόδοση των δαπανόμενων χρημάτων για τον έλεγχο (μεσοπρόθεσμα).
- Πραγματοποίηση πιλοτικών ελέγχων όσον αφορά στις ελεγκτικές δεξιότητες.

Ορίστηκαν επίσης οι γενικές και κατ'ίδιαν αρμοδιότητες, ώστε να επιτευχθεί η ένταξη του στην δημοσιονομική διαχείριση του Ελληνικού κράτους.

Τόσο με το **ν. 4055/12** όσο και με το **Π.Α. 136/2011** θεσμοθετούνται εξελίξεις ως προς το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με το ν.4055/12 το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί κατασταλατικό έλεγχο στους λογαριασμούς του Κράτους, των ΟΤΑ και των Δημοσίων Οργανισμών (έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας) και διενεργεί έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Ο νόμος εισάγει στοιχεία όπως ο έλεγχος απόδοσης, ο έλεγχος συστημάτων, ο έλεγχος συμμόρφωσης, με εφαρμογή των προτύπων ελέγχου του INTOSAI καθώς και ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου.

*“(Άρθρο 78) Από το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργείται υποχρεωτικά κατασταλατικός έλεγχος όλων των λογαριασμών ή των απολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και του εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού λογαριασμού με την ονομασία «Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών*

*Προϊόντων» Σε κατασταλτικό έλεγχο υπόκειται και κάθε φορέας που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.*

*(Άρθρο 80) Ο έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης. 2. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, ... 3. Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του λογαριασμού ή απολογισμού ή ισολογισμού 4. Ο έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI)”. Ο προληπτικός έλεγχος στο Κράτος, τους ΟΤΑ και Δημοσίους Οργανισμούς περιοριζόταν, σύμφωνα με το Π.Δ. 136/11 (άρθρο1), σε δαπάνες που υπερέβαιναν συγκεκριμένα (χαμηλά) ποσά.*

Με το **ν.4129/2013** «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» προβλέπεται και ο διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης των υπολόγων, ο οποίος αποτελεί έκτακτο καθημερινό έλεγχο που ασκείται κάθε φορά που τον υπαγορεύουν οι υπηρεσιακές ανάγκες. Στην συνέχεια με το **ν.4270/2014** (άρθρα 168 έως 170) εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο των αρμόδιων φορέων. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 168 §3, προβλέπεται η διενέργεια εσωτερικού όπως: οι εκθέσεις ελέγχου των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των παραγράφων 1 και 2 κοινοποιούνται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο. ενώ με το άρθρο 169 ορίζεται το Ελ Συνέδριο ως ο μοναδικός εξωτερικός ελεγκτής σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Περαιτέρω με το άρθρο 170 κρίνεται απαραίτητη η γνωστοποίηση των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους στους αρμόδιους Υπουργούς πριν από την υποβολή της σχετικής Ετήσιας Έκθεσης στη Βουλή.

#### **4.6. Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων**

Τα τελευταία χρόνια, λόγω της οικονομικής κρίσης, τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ εξέταζαν την ενσωμάτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη διαδικασία κατάρτισής του προϋπολογισμού. Ο ΟΟΣΑ στην έκθεσή του για τη διαδικασία του προϋπολογισμού στην Ελλάδα επεσήμανε ότι, “το ελληνικό πιλοτικό πρόγραμμα για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων 2008 αποτελεί ένα εξαιρετικό

*πρώτο βήμα, που θα συμβάλλει σημαντικά στο να καταστεί ο προϋπολογισμός ένα πιο σύγχρονο έγγραφο στρατηγικής πολιτικής*". Επιπλέον ενισχύει τη διαφάνεια για τη σαφή παρουσίαση των ειδικών λογαριασμών. Περαιτέρω συστήνει την πλήρη εφαρμογή του τα επόμενα χρόνια, η οποία πρέπει να υλοποιηθεί το συντομότερο δυνατόν. Για την κατάρτιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων θα πρέπει να εφαρμοστεί η χρήση κάποιας μορφής πληροφοριών, αναφορικά με την απόδοση των προγραμμάτων, οι οποίες πληροφορίες θα βασίζονται σε ποσοτικούς δείκτες.

Από το 2005 η Ελλάδα, ακολουθώντας το παράδειγμα των άλλων χωρών, άρχισε να επεξεργάζεται ένα σύγχρονο σύστημα αποτύπωσης και εκτέλεσης του ΚΠ. Με την κατάρτιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα πιλοτικά το 2008, επιδιώχθηκε η εισαγωγή στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της χώρας της έννοιας της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα). Λογική της σύστασης και λειτουργίας του εθνικού σχεδίου προγραμμάτων 2008 αποτελεί η μεταφορά του κέντρου βάρους από το είδος της δαπάνης στην υλοποιούμενη πολιτική (Μπάρμπας, 2016). Με την εφαρμογή του στα υπουργεία, που αποτελούν και τους φορείς υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής, *“επιτυγχάνεται η αποκέντρωση των ευθυνών και του συντονισμού για την εκτέλεση των προγραμμάτων”*, όπως αναφέρει και η ειδική έκδοση που συνόδευε τον κρατικό προϋπολογισμό του 2008. *“Το εθνικό σχέδιο προγραμμάτων αναπτύσσεται σε λειτουργίες και προγράμματα τα οποία καλύπτουν τις δράσεις του κράτους σε κεντρικό επίπεδο. Στον πρώτο βαθμό καταγράφονται οι λειτουργίες και σε δεύτερο βαθμό αναπτύσσονται προγράμματα που περιλαμβάνουν το σύνολο των εσόδων αλλά και των χρηματοδοτήσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Τα προγράμματα αναπτύχθηκαν και εντάχθηκαν στις λειτουργίες αφού ελήφθη υπόψη ο σκοπός, το είδος και η φύση των δαπανών, όπως αυτές αποτυπώνονται στον κρατικό προϋπολογισμό (τακτικός και πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων)”*.

Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων καλύπτουν κατά κανόνα μια μεγάλη χρονική περίοδο, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση έργων που διαρκούν περισσότερα από ένα έτη. Βασική ιδέα των προϋπολογισμών προγραμμάτων είναι η αποτύπωση των πολιτικών στόχων σε προγράμματα με μετρήσιμο κόστος και αποτελέσματα ( Κλαουδάτου, 2009). Στην Ελλάδα με το **v.4270/2014** (άρθρα 55, 56) εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τις κατηγορίες πιστώσεων και τη δυνατότητα διάρθρωσης ΚΠ του κατά προγράμματα. Συγκεκριμένα: *Άρθρο 56§ 1, “ο Κρατικός Προϋπολογισμός δύναται να διαρθρωθεί κατά προγράμματα που περιλαμβάνουν στοιχεία δαπανών τα οποία αντιστοιχούν σε σύνολο μέτρων που συμβάλλουν, με διαρθρωμένο και συμπληρωματικό τρόπο, στην επίτευξη ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων στόχων και αφορούν μία ή περισσότερες δημόσιες πολιτικές. Η κατάρτιση*

του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα βασίζεται κυρίως στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων του κράτους και προϋποθέτει ένα αξιόπιστο και λειτουργικό σύστημα μέτρησης της αποτελεσματικότητας”.

## **Κεφάλαιο 5. Σύνοψη - Συμπεράσματα**

Όπως αναφέρουν οι Fabrizio and Ashoka σε μια μελέτη τους το 2006: “Το πιο ισχυρό και πιο ελπιδοφόρο μήνυμα από τα ευρήματα μας είναι οι δημοσιονομικοί θεσμοί-μηχανισμοί και κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες του προϋπολογισμού. Παίζουν σημαντικό ρόλο στον περιορισμό των δημοσιονομικών πιέσεων, ακόμη και αν το πολιτικό σύστημα είναι αντιπροσωπευτικό αλλά όχι πειθαρχημένο και ακόμη όταν οι μακροχρόνιες δομικές δυνάμεις δεν είναι ευνοϊκές” (Ράπανος, 2007, σ.44). Η σύσταση ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών ενισχύει το δημοκρατικό έλεγχο και τη κυβερνητική λογοδοσία και προωθεί τη δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης και ελέγχου απόδοσης, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Περαιτέρω βελτιώνεται η δημοσιονομική πειθαρχία, καθώς η παρακολούθηση των δημοσιονομικών κανόνων τους καθιστά πιο δεσμευτικούς (Σαββαΐδου, 2017).

Με την πρόσφατη αναθεώρησή του το PEFA το 2016 και την ολοκλήρωση περισσότερων των 500 αξιολογήσεων σε 149 χώρες, συνιστά κατά παραδοχή ένα χρήσιμο εργαλείο για αξιολόγηση διαχείρισης δημοσίων οικονομικών μιας χώρας, σύμφωνα με τις αξιολογήσεις της Ευρωπαϊκής επιτροπής. Η Ελλάδα φαίνεται να καλύπτει τους δείκτες του PEFA, όσον αφορά στην τεκμηρίωση του προϋπολογισμού καθώς και στη δημόσια πρόσβαση στη δημοσιονομική πληροφόρηση (Σαββαΐδου, 2017). Με τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα, συστάθηκαν στην Ελλάδα **δημοσιονομικοί θεσμοί και κανόνες**, οι κυριότεροι από τους οποίους παρουσιάζονται στην συνέχεια συνοπτικά ανά το νόμο που τους θεσμοθετεί.

### **A. Δημοσιονομικοί Θεσμοί:**

- **v.3845/2010** (άρθρο 2§1.β) Ενιαία Αρχή Πληρωμών,
- **v.3832/2010** (άρθρο 10) ανεξάρτητη ΕΛ.ΣΤΑΤ
- **v.3871/10** Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή με την προσθήκη στον 2362/1995 του άρθρου 8B. Περαιτέρω διευκρινίστηκε ο ρόλος του με το **v.4270/2014** (άρθρο 28).
- **v.4013/2011** Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικό Ηλεκτρονικό

Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

- **v.4270/2014** α) (άρθρα 1-13 & 29) Δημοσιονομικό Συμβούλιο

β) (άρθρο 27) Παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, το οποίο “είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση και τη διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, τη συνεχή παρακολούθηση και τη διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης σε μηνιαία βάση του προϋπολογισμού των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τη συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων.”

- γ) (άρθρο 30) ΟΔΔΗΧ

- **N. 4389/2016** Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.) η οποία αποτέλεσε εξέλιξη της ΓΔΔΕ και ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών. Υπόκειται επίσης σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου. Για να γίνουν αντιληπτές οι αρμοδιότητές της, επιχειρείται μια σύντομη αναφορά στην προκάτοχό της ΓΔΔΕ :

Με το νόμο 3492/2006 συστάθηκε η Γ.Δ.Δ.Ε. υπαγόμενη στο τότε Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών , έχουσα τις εξής βασικές αρμοδιότητες (άρθρο 1 §1) :

“α) Ασκεί έλεγχο στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων, και στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους,β) Λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, γ) Επιβάλλει τις προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο κυρώσεις,δ) Συνεργάζεται με αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων κρατών και ιδίως της Ε.Ε. σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, ε) Συντάσσει ετήσια έκθεση ελέγχου.”

Υποκείμενα του ελέγχου της Γ.Δ.Δ.Ε: οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, φορείς που χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από το Κράτος, τα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ., δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί. Οι έλεγχοι της Γ.Δ.Δ.Ε. διακρίνονταν σε προγραμματισμένους από τη Υποδιεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Δ.Δ.Ε.) και σε εκτάκτους ελέγχους που ασκούνταν σε περιπτώσεις καταγγελιών.

**B. Δημοσιονομικοί κανόνες :**

Με το **v.3871/2010** (άρθρο1Α.§1). “θεσπίζονται γενικές αρχές που διέπουν τους δημοσιονομικούς κανόνες, οι οποίοι αφορούν:(α) τον έλεγχο της πορείας του Δημόσιου Χρέους,(β) το κατ’ ελάχιστο αποδεκτό όριο πρωτογενούς πλεονάσματος,(γ) το κατ’ ελάχιστο αποδεκτό όριο εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, (δ) τον τρόπο και τη διαδικασία αναπροσαρμογής των δαπανών, ανάλογα με την

πορεία των εσόδων”.

Με το **ν.4270/2014** θεσπίστηκαν:

- **ο “χρυσός κανόνας”**(άρθρο 35)[άρθρα 5, 6 και 7 Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]1.

*“Η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης (κατά ΕΣΟΛ) πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική. 2. Ο κανόνας της παραγράφου 1 θεωρείται ότι πληρείται αν το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης βρίσκεται στον καθορισμένο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. 3. Το κατώτερο όριο του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου είναι ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης της τάξεως του: α) (-0,5%) του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς ή β) (-1%) του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς, αν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς είναι αισθητά χαμηλότερος της τιμής αναφοράς του 60% και οι κίνδυνοι από την άποψη της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών είναι περιορισμένοι...5. Επιτρέπεται η προσωρινή απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή η απόκλιση δεν θέτει σε κίνδυνο τη δημοσιονομική βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα ή σε περιόδους εφαρμογής σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων”.*

- **ο κανόνας χρέους** (άρθρο 36)[άρθρα 5(1)(α) και 6(1)(α) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]

*“Όταν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60% , η διαφορά σε σχέση με την τιμή αναφοράς πρέπει να μειώνεται, ως κριτήριο αξιολόγησης, κατά ένα εικοστό ετησίως κατά μέσο όρο, (ΕΚ) 1467/1997”.*

- **ο κανόνας πορείας προσαρμογής** (Άρθρο 37)[άρθρα 5, 6 και 7 Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]

*“1. Το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να συγκλίνει προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο στο χρονικό πλαίσιο που ορίζεται από το άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997”*

- **ο διορθωτικός μηχανισμός**

(άρθρα 38-41) Όταν παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο στόχο, ο οποίος δύναται να ενεργοποιηθεί από τον Υπ. Οικ. λαμβάνοντας υπόψιν τη σχετική γνώμη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και

(άρθρα 33-34) Γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

Γίνεται εμφανές από όσα προαναφέρθηκαν ότι, στη διάρκεια των δέκα (10) περίπου ετών που ακολούθησαν μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης έλαβαν χώρα πλείστες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έγιναν υπό την καθοδήγηση

της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ταυτόχρονη οικονομική αρωγή της όσον αφορά στην εφαρμογή τους. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε άλλωστε τον Ιούλιο του 2011 η **Task Force Geece**, ένα κλιμάκιο εμπειρογνομόνων το οποίο ανέλαβε την υλοποίηση συγκεκριμένων παρεμβάσεων σε τομείς στους οποίους υπήρχε επείγουσα ανάγκη. Σε μια προσπάθεια περαιτέρω συντονισμού από τη χώρα μας των δράσεων που απαιτούνταν για την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ιδρύθηκε στην συνέχεια (με το νόμο **4109/2013**) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων-υπουργείων, η αδράνεια όσον αφορά στην εφαρμογή των αλλαγών που θεσμοθετούνταν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας που παρήλθε καθώς και η μικροπολιτική που ακολουθείται αποτελούν τροχοπέδη στην άμεση εφαρμογή ριζικών δημοσιονομικών αλλαγών. Οι αλλαγές θεσμοθετήθηκαν στο βαθμό που τις επέβαλλαν οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες και θα μπορούσαν με την έγκαιρη και ουσιαστική εφαρμογή τους να συνδράμουν στην ταχύτερη έξοδο της χώρας μας από το φαύλο κύκλο που έχει εμπλακεί. Επί παραδείγματι, όσον αφορά στο αντικείμενο της παρούσας εργασίας, που αποτελεί τις διαρθρωτικές αλλαγές ως προς την κατεύθυνση βελτίωσης του ελληνικού Κ.Π, θα μπορούσε χαρακτηριστικά να αναφερθεί η ολιγωρία εφαρμογής του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων για περίπου δέκα έτη, ήτοι από το πιλοτικό στάδιο εφαρμογής του το έτος 2008 μέχρι σήμερα. Χωρίς να παραγνωρίζονται τα ουσιαστικά προβλήματα που ανακύπτουν σε μια τέτοιου είδους μετάβαση, θα πρέπει όμως να λαμβάνεται υπόψιν και ο ρυθμός με τον οποίο σημειώνεται η σχετική πρόοδος.

Το 2015 το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ζήτησε απολογισμό για τα χρήματα που κόστισε η Task Force στην Ελλάδα, ενώ στις 17 Μαΐου 2017 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε τον Κανονισμό **(ΕΕ) 2017/825** *“για τη θέσπιση του προγράμματος στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την περίοδο 2017 έως 2020 και την τροποποίηση προηγούμενων κανονισμών, με στόχο τη συμβολή στις θεσμικές, διοικητικές και αναπτυξιακού χαρακτήρα διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη προσφέροντας στήριξη στις εθνικές αρχές για τη λήψη των σχετικών μέτρων”* και έθεσε συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις για χρηματοδότηση αναλόγων δράσεων. Σύμφωνα με τον κανονισμό **(ΕΕ) αριθμ. 472/2013** της 21ης Μαΐου 2013 (άρθρο 14 §1), η Ελλάδα παραμένει υπό εποπτεία, εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει ληφθεί, γεγονός που σημαίνει ότι το Ευρ. Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να συστήσει και πάλι να λάβει διορθωτικά μέτρα (§4). Γεννάται εύλογα το ερώτημα κατά πόσο θα ήταν επί της ουσίας χρήσιμη μια σωρεία νέων μεταρρυθμίσεων, εάν πρώτα δεν επιλυθεί *“η εμφανής αδυναμία των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων για την εφαρμογή των μέτρων που θεσπίστηκαν. Αδυναμία η οποία μπορεί να*

αναχθεί σε σημαντικές αδυναμίες στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ήταν κατατεθέν του ελληνικού συστήματος πολύ πριν από τη χρηματοπιστωτική κρίση”, όπως επισημαίνεται σε μια έκθεση του ΟΟΣΑ ([www.oecd.org/gov/49264921.pdf](http://www.oecd.org/gov/49264921.pdf)).

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### 1. Άρθρα

Irvin, T.(2013) *Shining a Light on the Mysteries of State:The Origins of Fiscal Transparency in Western Europe*, International Monetary Fund

Κουγέας, Β. Κρατικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή δημοσιονομική εποπτεία

Μηλιώνης, Ν. (2012) *Προς μια νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή το ν. 3871/2010)*, ΙΔΔΜΣ

Μανεσιώτης, Β.(2014). *Το νέο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωζώνη και στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ο.Π.Α.

Μηλιώνης, Ν. (2016). *Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ως μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”.

Ράπανος, Β. (2007), *Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού:Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα*, Ι.Ο.Β.Ε.

Ράπανος, Β& Καπλάνογλου, Γ. (2010). *Ανεξάρτητα δημοσιονομικά συμβούλια και ο πιθανός ρόλος τους στην Ελλάδα*, Οικονομικό Δελτίο Τ.τ.Ε

Τριαντόπουλος, Χρ.(2015) *Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων*, ΕΛΙΑΜΕΠ

### 2. Βιβλία

Γέροντας, Α.& Ψάλτης, Α. (1998). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.



Θεοχαρόπουλος, Λ. (1979). *Δίκαιον κρατικού προϋπολογισμού*, Θεσσαλονίκη: .

Κάρκαλης, Ι. (2005). *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Κλαουδάτου, Μ. (2009). *Κρατικός προϋπολογισμός Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό*, Αθήνα Κριτική

Κουγέας, Β. (1992). *Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού*, Αθήνα: Μορφωτική Εστία.

Κουγέας, Β. (1998). *Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού*, Αθήνα: Σάκκουλα.

Κουγέας, Β. (2008). *Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μπάρμπας, Ν. (2016). *Στοιχεία Δημοσιονομικού δικαίου* Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλα

Ξηρός, Θ. (2013). *Ο κανονισμός της Βουλής*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλα

Rosen, H.& Gayer, T.& Ράπανος, Β.& Καπλάνογλου, Γ. (2009). *Δημόσια Οικονομική. Σύγχρονη θεωρία και οικονομική πραγματικότητα*, Αθήνα: Κριτική.

Σαββαΐδου, Αικ. (2017). *Δημοσιονομική Διαφάνεια*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

### **3. Λοιπά Κείμενα**

*Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου 3871/10 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»*

*Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου 4337/2015 “Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας Δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων”*

Γ.Δ.Δ.Ε. (2016) *Ετήσια Έκθεση Ελέγχου του άρθρου 22 παρ.1 του Ν.3492/2006 για την ελεγκτική περίοδο 1.1.15-30.6.16*

Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, (2014). *Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα*, Ναυτεμπορική

Ελεγκτικό Συνέδριο. *Οδικός χάρτης αλλαγών* (2012)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010), *Έκθεση για τα στατιστικά στοιχεία δημοσίου ελλείμματος και χρέους στην Ελλάδα*, ΕΛΣΤΑΤ

Τάτσος, Ν.& Πατσουράτης, Β. (2016) *Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωζώνη*, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο -πανεπιστημιακές σημειώσεις

Τάτσος, Ν. (2015)*Ο κρατικός Προϋπολογισμός*, Πάντειο Πανεπιστήμιο-πανεπιστημιακές σημειώσεις.

Τράπεζα Πειραιώς, (2013) *Η Ενίσχυση της Δημοσιονομικής και Οικονομικής Εποπτείας στην ΕΕ*

Τ.Ε.Ε. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Ανάλυση, Συμπεράσματα και Προτάσεις* (budget-2008)

*Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2008*

*Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2017*

*Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εσωτερικές Διαβουλεύσεις Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

#### **4. Διαδίκτυο**

<https://europa.eu/european-union/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

[//www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<https://publications.europa.eu/el>

## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: ΝΟΜΟΙ**

**v.3832/2010** “Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής”. (ΦΕΚ 38 Α΄,9-3-10)

**v.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΄ 65/6-5-10)

**3861/2010** “Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο” (ΦΕΚ Α΄ 112/13-7-10)

**v.3871/2010** “Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη”(ΦΕΚ Α΄ 141/17-8-10)

**v.3986/2011** “Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012–2015” (ΦΕΚ 152 Α΄/1-7-11)

**v.4013/2011** “Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων” (ΦΕΚ Α΄ 204/15-09-11).

**v.4055/2012** “Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής” (ΦΕΚ 51 Α΄12-3-12)

**v.4129/2013** “Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο” (ΦΕΚ Α΄ 52/ 28-2-13)

**v.4210/2013** “Άδειες, Ποινές, Πειθαρχικές Κυρώσεις, Προσλήψεις” (ΦΕΚ 254 Α΄/21-11-2013)

**v.4270/2014** “*Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*” (ΦΕΚ Α΄ 143/ 28-6-14)

**v.4314/2014** “*Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις*” (ΦΕΚ 265 Α΄/ 23-12-14)

**v.4336/2015** “*Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*” (ΦΕΚ 94 Α΄/14-8-15)

**v.4337/2015** “*Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων*” (ΦΕΚ-129 Α/17-10-15)

**v.4369/2016** “*Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις*” (ΦΕΚ 33 Α΄/ 7-2-16)

**v.4389/2016** “*Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις*” (ΦΕΚ 94 Α΄ /7-5-16)

**v.4484/2017** «*Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 110/Α/1-8-2017)