

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

Η ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας ως άξονας μεταρρύθμισης
του σύγχρονου ελληνικού κράτους

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γεώργιος Ξανθόπουλος

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή:

Ευαγγελία Γ.Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου-Σύμβουλος της
Επικρατείας



Copyright © Γεώργιος Ξανθόπουλος, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Στην ιερά μνήμη του παππού μου,
Νικολάου Γ. Ξανθοπούλου,
που έφυγε νωρίς...*

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θερμές ευχαριστίες οφείλονται πρωτίστως στην επιβλέπουσα μου Επίκουρη Καθηγήτρια κα Ευαγγελία Μπάλτα, για την υποστήριξη, την καθοδήγηση και την καλή διάθεση που επέδειξε απέναντι μου στη διάρκεια όλης αυτής της προσπάθειας. Χωρίς αυτήν δεν θα ήταν δυνατή όχι απλώς η διεκπεραίωση αυτής της εργασίας αλλά ούτε και η επιλογή του τόσο ενδιαφέροντος και σύγχρονου θέματος που άπτεται της δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Επίσης στην Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης και Διοικητικών Θεσμών και Σύμβουλο της Επικρατείας κα Σταυρούλα Κτιστάκη για όλη την υποστήριξη, το σύνολο των γνώσεων και των αρχών που μου μεταλαμπαδεύει από τα προπτυχιακά, ακόμη, χρόνια. Σε αυτήν οφείλω την διέγερση του ενδιαφέροντος για περαιτέρω ενασχόληση με τη Διοικητική Επιστήμη. Στην Ομότιμη Καθηγήτρια Ιστορίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κα Μαρία Βενετσανοπούλου, για την αμέριστη ηθική συμπαράσταση. Όλα αυτά τα χρόνια λειτουργεί ως πνευματικός αρωγός για μένα, γι' αυτό της οφείλω ένα από καρδιάς ευχαριστώ. Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ σε όλους τους διδάσκοντες και διδάσκουσες του ΠΜΣ Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ για τις γνώσεις που απλόχερα μοιράστηκαν μαζί μας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	5
Περίληψη.....	7
Abstract	8
Εισαγωγή.....	9
Κεφάλαιο 1 ^ο Οριοθέτηση βασικών εννοιών – Πεδία Εφαρμογής της Δημοσιονομικής Διαφάνειας.....	11
1.1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης	11
1.2. Η έννοια του δημόσιου τομέα.....	13
1.2.1. Νομική προσέγγιση της έννοιας.....	14
1.2.2. Η προσέγγιση του μεγέθους του δημοσίου τομέα	15
1.3. Η έννοια του Κρατικού Προϋπολογισμού	18
1.4. Η διοικητική μεταρρύθμιση και η επίδραση στις δημόσιες πολιτικές.....	21
Κεφάλαιο 2 ^ο Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας	24
2.1. Η έννοια και η διεπιστημονικότητα της διαφάνειας.....	24
2.2. Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας	26
2.3. Οφέλη της δημοσιονομικής διαφάνειας	28
2.4. Τροχοπέδες στην εφαρμογή της δημοσιονομικής διαφάνειας	29
2.5. Η δημοσιονομική διαφάνεια στα πλαίσια του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ	30
Κεφάλαιο 3 ^ο Πρωτοβουλίες των Διεθνών Οργανισμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας.....	34
3.1. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.....	34
3.2. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.....	35
3.3. Οι Πρωτοβουλίες της Παγκόσμιας Πρωτοβουλίας για τη Δημοσιονομική Διαφάνεια (Global Initiative for Fiscal Transparency – GIFT)	38
3.4. Η Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό (International Budget Partnership)	42
3.4.1. Γενικά	42
3.4.2. Η Έρευνα Ανοιχτού Προϋπολογισμού (Open Budget Survey).....	43
3.4.3. Η Έρευνα της Διεθνούς Συνεργασίας για τον Προϋπολογισμό (IBP) και της εταιρείας ΕΛΛ/ΛΑΚ (Ελευθέρου Λογισμικού/Λογισμικού ανοιχτού κώδικα) για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού στην Ελλάδα στα πλαίσια του έργου Open Budget Survey (OBS) Tracker Greece	45
Κεφάλαιο 4 ^ο Αρχές και κανόνες για μία χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.....	48
4.1. Βασικές αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού	48
4.2. Η έννοια των δημοσιονομικών κανόνων	51

4.3. Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις και το νέο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο	53
4.3.1 Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης	54
4.3.2 Η “δέσμη έξι μέτρων” (six-pack)	57
4.3.3. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο	65
4.3.4. Η “δέσμη δύο μέτρων”	67
4.3.5. Το “Ευρωπαϊκό Εξάμηνο”	68
4.3.6 Το Σύμφωνο Euro Plus	71
4.3.7. Η αναθεώρηση του καθεστώτος των διαρθρωτικών και επενδυτικών Ταμείων της Ε.Ε.....	71
4.4. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης	75
Κεφάλαιο 5 ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ	80
5.1. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	80
5.2. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	87
5.3. Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	91
Συμπεράσματα	95
Βιβλιογραφία-Πηγές	100

Περίληψη

Στο πλαίσιο της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας προσεγγίζεται η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας και η σημασία που αυτή έχει στην ενίσχυση και διασφάλιση της σταθερότητας των δημοσίων οικονομικών και εν γένει τη συμβολή της στον εκσυγχρονισμό και την μεταρρύθμιση του σύγχρονου κράτους.

Αρχικά ορίζονται βασικές έννοιες γύρω από το δημόσιο τομέα όπως η δημόσια διοίκηση και ο κρατικός προϋπολογισμός, μιας και αυτά είναι τα βασικά πεδία εφαρμογής της δημοσιονομικής διαφάνειας. Έπειτα, προσεγγίζεται η πολυπαραγοντική έννοια της διαφάνειας, συγκεκριμενοποιείται η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας μέσα από την ιστορική εξέλιξή της και υπογραμμίζονται τα βασικά οφέλη της όπως και τα εμπόδια που αυτή συναντά κατά την εφαρμογή της.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται πρωτοβουλίες διαφόρων διεθνών οργανισμών γύρω από τη δημοσιονομική διαφάνεια όπως το Δ.Ν.Τ., ο Ο.Ο.Σ.Α. αλλά και σχετικές προσπάθειες μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Ακολουθως, παρουσιάζοντας τις βασικές αρχές γύρω από τον προϋπολογισμό, τις βασικές μεταρρυθμίσεις του δημοσιονομικού συστήματος τα χρόνια της οικονομικής κρίσης και τις αλλαγές του ενωσιακού θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου, προσεγγίζεται η ουσία και διατυπώνονται τα στοιχεία της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Τέλος γίνεται ιδιαίτερη αναφορά σε βασικούς ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς όπως το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και τον ρόλο που αυτά διαδραματίζουν στη δημοσιονομική διαφάνεια και στη βελτίωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη χώρα.

Λέξεις –κλειδιά: δημοσιονομική διαφάνεια, δημόσια οικονομικά, δημόσια διοίκηση, καλή διακυβέρνηση, δημοσιονομική διακυβέρνηση, οικονομική-δημοσιονομική κρίση, δημοσιονομική μεταρρύθμιση, ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί

Abstract

In the context of this thesis, an approach to the concept of fiscal transparency and the importance it has in strengthening and ensuring the stability of public finances and, in general, their contribution to the modernization and reform of the modern state.

First we define basic concepts around the public sector such as public administration and state budgeting, since these are the main fields of application of fiscal transparency. Later we approach the multifactorial concept of transparency, we concretize the concept of fiscal transparency through its historical evolution and underline its main benefits as well as the obstacles it encounters during its implementation.

Next, some of initiatives of various international organizations around fiscal transparency are presented, such as the IMF, the OECD, as well as related efforts of non-governmental organizations.

Then, by presenting the basic principles surrounding the budget, the basic reforms of the fiscal system during the years of the economic crisis and the changes of the EU institutional fiscal framework, the essence is approached and the elements of sound financial management are formulated.

Finally, special reference is made to key independent fiscal institutions such as the State Budget Office in the Parliament and the Hellenic Fiscal Council and the role they play in fiscal transparency and the improvement of fiscal governance in the country.

Key-words: fiscal transparency, public finance, public administration , good governance, fiscal governance, financial crisis, independent fiscal institutions, fiscal reform

Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας προσεγγίζεται η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας και όλων των μηχανισμών-εργαλείων που τη διέπουν, υπογραμμίζοντας τους πιο ουσιαστικούς στόχους της, οι οποίοι έγκεινται στην εξασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, στη διατήρηση υγιών δημοσίων οικονομικών, στην ενίσχυση της συμμετοχικότητας των πολιτών μέσω της υπεύθυνης και έγκαιρης πληροφόρησης και της παρέμβασης τους στα διάφορα στάδια διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών. Όλες οι επιμέρους εκφάνσεις της έννοιας απώτερο σκοπό έχουν την εξασφάλιση της καλής και χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης, η οποία θα ενδυναμώνει τον ρόλο του Κράτους και θα το καθιστά έτοιμο σε οποιαδήποτε πιθανή μελλοντική οικονομική κρίση.

Στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφονται αναλυτικά όλα τα πεδία εφαρμογής της δημοσιονομικής διαφάνειας, ήτοι η δημόσια διοίκηση με όλες της τις μορφές, ο δημόσιος τομέας με ό,τι αυτός κάθε φορά περιλαμβάνει καθώς και το κατεξοχήν αντικείμενο ενδιαφέροντος της δημοσιονομικής διαφάνειας που είναι ο κρατικός προϋπολογισμός, αναδεικνύοντας τη νομική, οικονομική και λογιστική του σημασία.

Στο δεύτερο κεφάλαιο προσεγγίζεται η πολυδιάστατη και διεπιστημονική έννοια της διαφάνειας και τις μορφές με την οποία τη συναντούμε σε πλήθος διατάξεων του εθνικού αλλά και ενωσιακού δικαίου. Κατόπιν, ορίζεται η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας μέσα από την ιστορική της εξέλιξη και παρουσιάζονται τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή της όσο και τα εμπόδια-δυσκολίες που συναντά κατά την εφαρμογή της. Επίσης αναδεικνύεται η σχέση που έχει η δημοσιονομική διαφάνεια με τον μεταρρυθμιστικό πυρήνα του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.

Στο τρίτο κεφάλαιο διατυπώνονται οι πρωτοβουλίες που λαμβάνονται από διεθνείς οργανισμούς όπως το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας μέσω της δημιουργίας προτύπων, κωδίκων και εγχειριδίων που συμβάλλουν στις σχετικές ενέργειες των κρατών. Επίσης γίνεται αναφορά και στις προσπάθειες που καταβάλλουν οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών όπως η Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό και η Παγκόσμια Πρωτοβουλία για τη Δημοσιονομική Διαφάνεια. Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύονται οι βασικές αρχές

κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού στο δημοσιονομικό δίκαιο και δίδεται η έννοια των δημοσιονομικών κανόνων, οι οποίοι μαζί με τους δημοσιονομικούς θεσμούς συνιστούν τα πιο πολύτιμα εργαλεία για την εξασφάλιση δημοσιονομικής πειθαρχίας και την προώθηση της δημοσιονομικής διαφάνειας. Στη συνέχεια διατυπώνονται οι βασικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης γύρω από το δημοσιονομικό πλαίσιο διακυβέρνησης που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής και δημοσιονομικής κρίσης και αναλύεται η σημαντική αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με τις επιμέρους εκφάνσεις αυτής.

Τέλος, γίνεται μία απόπειρα μεστής παρουσίασης της διοικητικής διάρθρωσης και των αρμοδιοτήτων των βασικών ανεξάρτητων ελληνικών δημοσιονομικών θεσμών, με έμφαση στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.

Κεφάλαιο 1^ο Οριοθέτηση βασικών εννοιών – Πεδία Εφαρμογής της Δημοσιονομικής Διαφάνειας

1.1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης

Διοίκηση συνιστά δράση, δραστηριότητα. Με τον όρο διοίκηση γενικά εννοούμε την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας για τη διευθέτηση ιδίων ή ξένων υποθέσεων δημοσίας ή ιδιωτικής φύσεως. Στη διοικητική θεωρία με τον όρο «διοίκηση» εννοούμε το σύνολο συγκεκριμένων λειτουργιών μίας οργάνωσης όπως ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η στελέχωση, ο συντονισμός, ο έλεγχος, η ηγεσία με απώτερο σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων προκαθορισμένων στόχων όσο πιο αποτελεσματικά γίνεται. Ο λόγος που στη διοίκηση επιχειρήσεων χρησιμοποιείται αγγλιστί και απaráλλακτος ο όρος management συνίσταται στη δυστοκία που υπάρχει για την απόδοσή του στα ελληνικά με μία μόνο λέξη, καθώς αποτελεί και διοίκηση και διαχείριση και διευθέτηση και «οργάνωση και διοίκηση».

Η Δημόσια Διοίκηση είναι μία ευρεία οργανική έννοια που περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες εκτός από το Κοινοβούλιο, τις Υπηρεσίες της Βουλής και τα Δικαστήρια, δηλαδή συνιστά την κατ' εξοχήν έκφανση της εκτελεστικής λειτουργίας. Αυτή είναι και η τυπική – οργανική έννοια του όρου, όπου η διοίκηση ταυτίζεται με την έννοια του διοικητικού οργάνου που κατά το Σύνταγμα είναι επιφορτισμένο με την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας. Με τη λειτουργική του όρου έννοια, η Διοίκηση αποτελεί τη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών προς επιδίωξη ενός σκοπού (λειτουργία του διοικείν που την διακρίνει από τις άλλες εξουσίες). Με τη λειτουργική¹ της έννοια συνίσταται κατ' αρχήν στη δήλωση βούλησης των διοικητικών οργάνων και στην έκδοση διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Παρουσιάζεται όμως και ως υλική δράση που εκδηλώνεται με ποικίλες ενέργειες που επιφέρουν αλλαγές στον εξωτερικό κόσμο.

Το έργο της εκτελεστικής λειτουργίας μπορεί να διακριθεί σε κυβερνητικό και αμιγώς διοικητικό – με στενή έννοια. Η Κυβέρνηση κατά το άρθρο 82 του Συντάγματος επιφορτίζεται με την κυβερνητική πλευρά της διοικητικής λειτουργίας, η οποία

¹ Σχετικά με την εξέλιξη της έννοιας της Δημοσίας Διοικήσεως και τις κατευθυντήριες αρχές αυτής βλέπε *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου»*, 3^η έκδοση, σελ. 54-61.

εκδηλώνεται με την επιλογή από το αποφασίζον κυβερνητικό όργανο των κατάλληλων κάθε φορά δημοσίων πολιτικών. Το αμιγώς διοικητικό-εκτελεστικό έργο της Διοίκησης επιτελείται από τις δημόσιες αρχές και δημόσιες υπηρεσίες.

Μέσα όμως από την ιστορική εξέλιξη των Κρατών και την επέκταση της δραστηριότητας και της παρεμβατικότητας των κρατικών οντοτήτων, ιδίως μετά το πέρας του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και την άνθιση του Κράτους Πρόνοιας (welfare-state, sozialstaat), η Διοίκηση επιφορτίστηκε και με αρμοδιότητες που σχετίζονται με παραγωγική-επιχειρηματική δραστηριότητα, που συνήθως καταπιάνεται το Κράτος. Εξαιτίας αυτών των μεταβολών στη δράση της Διοίκησης, τα νομικά της πρόσωπα που σχετίζονται με την άσκηση παραγωγικής-επιχειρηματικής δραστηριότητας και των οποίων η δράση διέπεται, καταρχήν, από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Όπως ορθά επισήμανε ο Καθηγητής Επ. Σπηλιωτόπουλος², ορθότερος είναι ο χαρακτηρισμός αυτών των νομικών προσώπων με τον όρο «δημόσια νομικά πρόσωπα» που συμπίπτει σχετικά με τον όρο «δημόσιος φορέας».

Λαμβάνοντας υπόψιν τα παραπάνω κατανοούμε πως η Δημόσια Διοίκηση με την ευρεία του όρου έννοια, περιλαμβάνει το Κράτος υπό στενή έννοια αλλά κι έναν σοβαρό αριθμό διαφόρων δημοσίων νομικών προσώπων, στα οποία έχει ανατεθεί η επιδίωξη διαφόρων σκοπών. Το κριτήριο για αυτήν την συγκεκριμένη διάκριση είναι κριτήριο του είδους της εξουσίας που ασκείται αλλά και υλικό συνάμα κριτήριο. Τουτέστιν η άσκηση δημοσίας εξουσίας από τα όργανα και η αρμοδιότητα της θέσπισης μονομερώς κανόνων δικαίου (δρουν ως imperium) χαρακτηρίζουν τη Δημόσια Διοίκηση υπό στενή έννοια. Όταν όμως υφίσταται το υλικό κριτήριο, δηλαδή όταν συστήνονται νομικά πρόσωπα με περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου ή δημοσίων νομικών προσώπων για την επιδίωξη παραγωγικής-επιχειρηματικής δραστηριότητας, τότε έχουμε τη Δημόσια Διοίκηση υπό ευρεία έννοια.

Αυτό το πλήθος και η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων εντός των οποίων φέρει και ασκεί αρμοδιότητες η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση είναι πασιδηλο πως σχετίζεται και με τη διαχείριση υψηλών κονδυλίων που δαπανούνται από το Κράτος

² Σχετικά με τη συγκρότηση και τη διάκριση της Δημοσίας Διοικήσεως σε στενή και ευρεία βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων βλέπε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», τόμος 1, 14^η έκδοση, σελ. 13-15.

για την επιδίωξη πολλών σκοπών δημοσίου συμφέροντος³. Η Δημόσια Διοίκηση υπό την ευρεία έννοια είναι το κατεξοχήν θεσμικό όργανο που σχετίζεται με την εκτέλεση στοιχείων του κρατικού προϋπολογισμού και που σχετίζεται άμεσα με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Για αυτό και συνιστά βασικό πεδίο εφαρμογής της δημοσιονομικής διαφάνειας. Τόσο ως συναλλακτική όσο και ως εξουσιαστική η Δημόσια Διοίκηση σχετίζεται με την δημοσιονομική διαχείριση.

Η εξουσιαστική μορφή της διοίκησης σχετίζεται με το προνόμιο ασκήσεως της εξουσίας. Μπορεί να είναι περιοριστική, όπου επεμβαίνει στην ιδιωτική σφαίρα και συχνά περιορίζει δικαιώματα (π.χ. διάφοροι περιορισμοί δικαιωμάτων εν μέσω πανδημίας) αλλά είναι και παροχική καθόσον κατά την άσκηση της εξουσίας της, μεριμνά για την παροχή υπηρεσιών που είναι αναγκαίες στην κοινωνία. Υπό αυτή την έννοια ταυτίζεται με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας (η οποία και χαρακτηρίζεται με οργανική και λειτουργική όπως και η ίδια η Δημόσια Διοίκηση) κατά την σχολή του Bourdeau⁴. Η λεγόμενη *service public*, εμπνεύσεως του Leon Duguit όπου το Κράτος δεν είναι μόνο ένας μηχανισμός εξουσίας που επιβάλλει μονόπλευρα διάφορες νομικές επιταγές, αλλά είναι επίσης εκφραστής της κοινωνικής αλληλεγγύης που εξασφαλίζει παροχές δημόσιας υπηρεσίας προς τους πολίτες.

Ακόμη περισσότερο στη συναλλακτική μορφή της, η Δημόσια Διοίκηση φέρει δημοσιονομική ευθύνη, καθόσον ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και το Κράτος οργανώνει την παροχή διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

1.2. Η έννοια του δημόσιου τομέα

Η ανάγκη σαφούς οριοθέτησης της, σχετικά νέας για την ιστορία των κρατών, έννοιας του δημοσίου τομέα προκύπτει από την διεύρυνση της δραστηριότητας του Κράτους πέραν των παραδοσιακών λειτουργιών του. Η επέκταση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία είναι το στοιχείο που νοηματοδότησε αυτό το ονομαστικό σύνολο που καλείται «Δημόσιος Τομέας» και συνιστά χαρακτηριστικό γνώρισμα της

³ Για τη νομολογιακή και θεωρητική ανάλυση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος βλέπε *Ενγ.Πρεβεδούρου* « Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος στο γενικό διοικητικό δίκαιο» <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%86%CE%AD%CF%81%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD/>

⁴ Για την καταγωγή της σύγχρονης έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας και τις μορφές της δημόσιας διοίκησης βλέπε *Σταυρούλας Ν. Κτιστάκη* «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση» 1^η έκδοση, σελ. 25-29.

μεταπολεμικής περιόδου σε όλα τα κράτη της Δύσης με την αντίστοιχη άνθιση του Κράτους Πρόνοιας. Αναντίρρητα το εννοιολογικό περιεχόμενο του Δημόσιου Τομέα προκύπτει από την συναλλακτική μορφή της διοικητικής δράσης. Αυτή είναι που πρόσθεσε ένα επιπλέον χαρακτηριστικό στη δημόσια δράση. Ως εκ τούτου ξεκάθαρο είναι πως ο δημόσιος τομέας είναι έννοια ευρύτερη της Δημόσιας Διοίκησης.

Συνεκτικά θα μπορούσε να οριστεί ως το σύνολο⁵ φορέων και οργανισμών δημοσίου ενδιαφέροντος που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους χειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια προκειμένου να εξυπηρετούν με τρόπο αποτελεσματικό την επίτευξη δημοσίων σκοπών και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

1.2.1. Νομική προσέγγιση της έννοιας

Η ουσιαστική έννοια της παρ. 1 του άρθρου 9 του Ν. 1232/1982 για την “επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις” είναι ότι στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει⁶, ήτοι:

- α) οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου,
- β) οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου⁷
- γ) οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση κ.λπ.
- δ) τα Κοινωφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ’ αυτό,

⁵ Αντ. Μακρυδημήτρης/Μ.-Ηλ. Πραβίτα, *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση-στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, 5^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 621

⁶ Ευγ. Πρεβεδούρου, *Η έννοια και η οριοθέτηση του δημοσίου τομέα στο γενικό διοικητικό δίκαιο*, <https://www.prevedourou.gr/%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF/> [πρόσβαση 10-01-2022]

⁷ Εννοούνται οι Ο.Τ.Α.

ε) οι τραπεζικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος, η Εθνική Τράπεζα κ.ά.

στ) οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων των εδαφίων α' – στ' αυτής της παραγράφου που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρ. 103 παράγραφοι 7 και 8 του Συντάγματος, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, ο ευρύτερος δημόσιος τομέας καθορίζεται κάθε φορά από τον νόμο. Αυτή η εναπόθεση στον νόμο κάθε φορά περί σαφούς ορισμού του δημοσίου τομέα έγκειται κυρίως στη δυσκολία σαφούς καταγραφής των φορέων που ανήκουν σε αυτή την ευρεία έννοια. Όπως π.χ. για την Τράπεζα της Ελλάδας όπου είναι νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, δηλαδή λειτουργεί ως ΝΠΔΔ όταν ασκεί κατά νόμο αρμοδιότητες συνδεδεμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας για την προστασία της χρηματοοικονομικής σταθερότητας και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στο χρηματοπιστωτικό σύστημα⁸. Κατά συνέπεια, οι πράξεις που εκδίδει ο Διοικητής της ΤτΕ ή τα όργανα που έχει ο ίδιος εξουσιοδοτήσει κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του για την εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων και τον έλεγχο της πίστεως είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, προσβαλλόμενες με αίτηση ακύρωσης.

1.2.2. Η προσέγγιση του μεγέθους του δημοσίου τομέα

Η οριοθέτηση του δημοσίου τομέα παρουσιάζει προβλήματα τόσο θεωρητικής όσο και πρακτικής φύσης για αυτό κιόλας ο κάθε φορά επαναπροσδιορισμός του επαφίεται στο νομοθέτη και δε συνιστά μία πάγια, πλήρως αποκρυσταλλωμένη έννοια. Ο όρος δημόσιος τομέας χρησιμοποιείται πολλές φορές με διάφορες έννοιες και εξαρτάται από τις δραστηριότητες των φορέων που τον αποτελούν. Ο τομέας αυτός ασφαλώς περιλαμβάνει την Κυβέρνηση υπό στενή έννοια (Central Government που χρησιμοποιείται στις ελληνικές δημοσιονομικές στατιστικές. Περιλαμβάνει δηλαδή τις δραστηριότητες της Προεδρίας της Δημοκρατίας, της Βουλής, της Κυβέρνησης, των επιμέρους Υπουργείων κ.ά. Όμως περιλαμβάνει επιπλέον και τους

⁸ Ν. 3601/2007 «Ανάληψη και άσκηση δραστηριοτήτων από τα πιστωτικά ιδρύματα, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και λοιπές διατάξεις».

Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και τα διάφορα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου. Το σύνολο των φορέων αυτών συνιστούν την Γενική Διοίκηση (General Government), η οποία αναφέρεται συνήθως με τον όρο Δημόσιο στους Εθνικούς μας Λογαριασμούς και αυτός είναι ο συνήθης ορισμός του δημόσιου τομέα.

Ο δημόσιος τομέας όμως περιλαμβάνει και μια άλλη μεγάλη κατηγορία δημόσιων φορέων, τις δημόσιες επιχειρήσεις. Παρόλο που η φύση και η λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων διαφέρει σημαντικά από τους άλλους δημόσιους φορείς, κυρίως επειδή είναι έντονο το στοιχείο της αντιπαροχής, δεν παύουν να συνιστούν και αυτοί ένα πρόσθετο τμήμα του δημόσιου τομέα με την ευρύτερη έννοια. Εν τούτοις, στην πράξη, έχει επικρατήσει η εθνικολογιστική έννοια του όρου Δημόσιο ο οποίος περιλαμβάνει μόνο τους δημόσιους φορείς που συνιστούν την Γενική Διοίκηση. Αυτό οφείλεται κυρίως στην έλλειψη στοιχείων που να αναφέρονται στο σύνολο του δημόσιου τομέα με την ευρύτερη έννοια.

Ο ορισμός του μεγέθους του δημοσίου τομέα είναι δύσκολος γιατί η δραστηριότητα των δημόσιων φορέων λαμβάνει διάφορες μορφές ορισμένες από τις οποίες έχουν μόνο ποιοτική διάσταση και δεν είναι δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν. Ως εκ τούτου η δυσκολία έγκειται στην προσέγγιση της έκτασης που έχει η δραστηριότητα των δημόσιων φορέων σε μια χώρα και ακόμη δυσκολότερη είναι φυσικά η σύγκριση του μεγέθους των δημόσιων τομέων μεταξύ χωρών, όπου η δραστηριότητα των δημόσιων φορέων μπορεί να εκδηλώνεται με διαφορετικές μορφές.

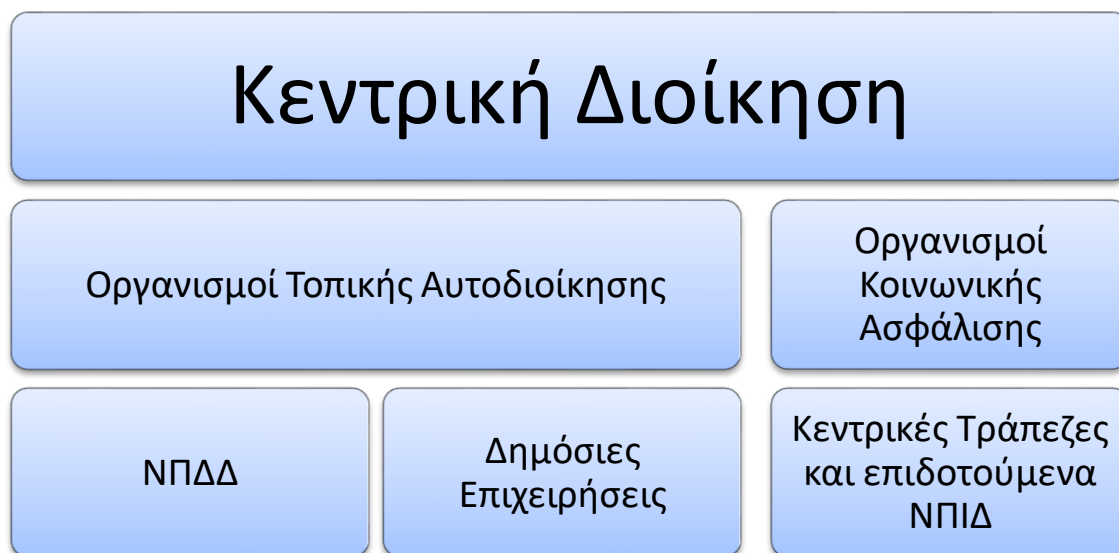
Για τη μέτρηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα χρησιμοποιούνται εναλλακτικά ή και συμπληρωματικά διάφοροι δείκτες⁹. Ο συνηθέστερος δείκτης είναι το ύψος των συνολικών δαπανών της Γενικής Διοίκησης ως ποσοστό κάποιου συνολικού εισοδηματικού μεγέθους, π.χ. του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος κ.ά. Ο δείκτης αυτός περιλαμβάνει μόνο τις δραστηριότητες της Γενικής Διοίκησης και αγνοεί τις δραστηριότητες των δημόσιων επιχειρήσεων και ασφαλώς καλύπτει μόνο τις δραστηριότητες εκείνες που ανάγονται στη σφαίρα των δαπανών που μπορούν να ποσοτικοποιηθούν.

⁹ Αναλυτικά για τους δείκτες βλέπε Ι. Λοϊζίδη «Έννοια, μέγεθος και διάρθρωση του Δημόσιου Τομέα: Θεωρία και Πράξη» Σημειώσεις διαλέξεων στα πλαίσια του μαθήματος «Θέματα Διεθνούς Οικονομίας», Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, ΟΠΑ.

Ένας άλλος δείκτης που χρησιμοποιείται εναλλακτικά ή συμπληρωματικά για τη μέτρηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα είναι το ποσοστό των δημόσιων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες μόνο, και όχι του συνόλου των δαπανών, στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν ή σε άλλο εισοδηματικό μέγεθος. Η δικαιολογία για τη χρησιμοποίηση μόνο των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες είναι ότι μόνο αυτές οι δαπάνες χαρακτηρίζονται από χρήση παραγωγικών πόρων από το δημόσιο τομέα, ενώ οι μεταβιβαστικές πληρωμές απλώς μεταβιβάζουν εισόδημα, και επομένως πόρους, μεταξύ των ιδιωτικών φορέων.

Ένας τρίτος δείκτης του μεγέθους του δημόσιου τομέα είναι μόνο το μέρος των δημόσιων δαπανών που απεικονίζουν τη δημόσια κατανάλωση, ως ποσοστό και πάλι κάποιου εισοδηματικού μεγέθους. Η δικαιολογία για τη χρησιμοποίηση αυτού του δείκτη είναι ότι οι δαπάνες αυτές αφορούν σε πόρους που πραγματικά δαπανούνται από το δημόσιο τομέα, γιατί το άλλο τμήμα των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες, δηλαδή οι δημόσιες επενδύσεις, οδηγούν σε αύξηση του κεφαλαίου της οικονομίας και δεν αποτελούν ουσιαστικά ανάλωση πόρων.

Στον παρακάτω πίνακα¹⁰ δίδεται σχηματικά η ταξινόμηση των δημοσίων φορέων με βάση την εμπέλεια της κρατικής παρέμβασης.



¹⁰ Τροποποιώντας το σχετικό σχήμα στο Β. Δαλαμάγκας, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, 2^η έκδοση, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2010, σελ.24.

Πολλές φορές όμως, ως δείκτης του μεγέθους του δημόσιου τομέα, χρησιμοποιούνται μόνο οι κρατικές δαπάνες και όχι οι δαπάνες όλων των φορέων που συνιστούν τη Γενική Διοίκηση ή χρησιμοποιούνται οι δημόσιες δαπάνες όλων των φορέων αυτών εκτός από τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης. Η δικαιολογία στην περίπτωση αυτή είναι ότι μόνο οι δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης χρηματοδοτούνται με αναγκαστικά μέσα, και κυρίως με φορολογία, και οι υπηρεσίες παρέχονται στο κοινωνικό σύνολο χωρίς ειδικό αντάλλαγμα με τη μορφή ειδικής εισφοράς ή τιμής. Αντίθετα, η δραστηριότητα των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης υπηρετούν ως επί το πλείστον τη διανεμητική λειτουργία του δημοσίου, με συνέπεια να έχουν και πάλι σαν αποτέλεσμα τη μεταφορά πόρων μεταξύ ιδιωτικών φορέων και όχι τη χρησιμοποίηση παραγωγικών πόρων.

Πέραν των δαπανών των διάφορων δημόσιων φορέων, ως δείκτης του μεγέθους του δημόσιου τομέα, χρησιμοποιούνται εναλλακτικά ή συμπληρωματικά τα έσοδα και ιδίως τα φορολογικά έσοδα, ως ποσοστό κάποιου εισοδηματικού μεγέθους. Όπως συμβαίνει με τις δημόσιες δαπάνες, έτσι και εδώ άλλοτε χρησιμοποιούνται τα έσοδα όλων των δημόσιων φορέων και άλλοτε μόνο τα έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης.

Τέλος, ορισμένες φορές, ως δείκτης του μεγέθους του δημόσιου τομέα, χρησιμοποιείται το ποσοστό της απασχόλησης σε δημόσιους φορείς (π.χ. στο κράτος ή στη Γενική Διοίκηση) στο σύνολο της απασχόλησης στην οικονομία.

1.3. Η έννοια του Κρατικού Προϋπολογισμού

Ως προς τα συστατικά του μέρη, στον Ν. 4270/2014¹¹, άρθρο 14 παρ.1, περ. ζ', όπως και σε όλους τους προγενέστερους νόμους που ρυθμίζουν το Δημόσιο Λογιστικό, ο προϋπολογισμός ορίζεται ως: ο προϋπολογισμός της Κεντρικής Διοίκησης που περιλαμβάνει τον Τακτικό Προϋπολογισμό και τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Υπό τη θεσμική του πλευρά, προϋπολογισμό θα μπορούσαμε να ορίσουμε εκείνο τον νόμο όπου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα έξοδα (οι πιστώσεις) του Κράτους για κάθε οικονομικό έτος. Από αυτόν τον συνεκτικό ορισμό προκύπτουν συγκεκριμένα στοιχεία όπως α) το γεγονός πως ο Κρατικός Προϋπολογισμός συνιστά νόμο, πράξη πολιτειακή, που ψηφίζεται από την ολομέλεια του Κοινοβουλίου, σε τακτική ετήσια σύνοδο β) κατά βάση είναι νόμος

¹¹ Όπως και ο 4337/2015 και οι μετέπειτα.

ενιαύσιος που έχει δηλαδή ετήσια ισχύ, γ) προσδιορίζει τα έσοδα του κράτους και θέτει όρια στα έξοδα εντός του συγκεκριμένου χρόνου ισχύος του.

Άλλες σημαντικές ιδιότητες του απολογισμού, που προκύπτουν από τις ιδιότητες¹² του είναι: α) πράξη περιοδική, που επαναλαμβάνεται κατά ορισμένα τακτά χρονικά διαστήματα, β) πράξη πρόβλεψης, διότι προβλέπει το μέλλον, τα δημόσια έσοδα του οικονομικού έτους και βάσει αυτών καθορίζει τα όρια των εξόδων του Κράτους και γ) πράξη εξουσιοδότησης προς τη Διοίκηση για την είσπραξη των προβλεπόμενων από αυτόν εσόδων και την πραγματοποίηση εξόδων, όσα και όπως προβλέπονται σε αυτόν.

Ως προς τη νομική του φύση¹³ είναι τυπικός νόμος που ψηφίζεται από τη Βουλή σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 79 του Συντάγματος. Συνιστά τυπικό, απλώς, νόμο καθόσον δεν περιέχει κανόνες δικαίου αλλά αποτελεί μία αριθμητική απεικόνιση του Κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος. Στην ουσία του είναι πράξη διοικητική, διότι αποτελεί εφαρμογή των ήδη ισχυόντων κανόνων δικαίου. Σαν νόμος ψηφίζεται και καταρτίζεται με ιδιαίτερη διαδικασία σε σχέση με τους κοινούς νόμους. Άλλη μία ιδιομορφία του ως νόμος, σχετίζεται με την ισχύ του, αφού έχει περιορισμένη χρονική ισχύ (ένα έτος, ή το πολύ δύο έτη) σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 6 του Συντάγματος. Βάσει αυτών των ουσιαστικών διαφορών του από τους κοινούς νόμους του Κράτους, αντιλαμβανόμαστε πως δικαίως χαρακτηρίζεται ως *sui generis* νόμος.

Υπό την οικονομική θεώρηση, ο κρατικός προϋπολογισμός μπορεί να γίνει αντιληπτός ως ένα πρόγραμμα ή σχέδιο των δραστηριοτήτων του κράτους το οποίο προβλέπει και τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέσα για τη διεξαγωγή τους. Περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες που το κράτος προγραμματίζει για μία ορισμένη περίοδο και για τις οποίες σκοπεύει να δαπανήσει έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει από διάφορες πηγές σε αυτήν την περίοδο. Με την έννοια αυτή, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ένα απαραίτητο μέσο για την ορθολογική και καλή διαχείριση

¹² Για την ανάλυση της έννοιας του προϋπολογισμού βλέπε Δημητρίου Κόρσου «*Δημοσιονομικόν Δίκαιον*», 1^{ος} τόμος, σελ. 64-66.

¹³ Για τη νομική έννοια του κρατικού προϋπολογισμού και τα χαρακτηριστικά αυτής βλέπε Νικ. Μπάρμπα, «*Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*», 7^η έκδοση, σελ. 18-22.

του δημοσίου χρήματος κι ένας μηχανισμός πραγματοποίησης των οικονομικών λειτουργιών του κράτους¹⁴.

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.

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 είκοσι τρεις 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.

Υπό μία λογιστική έννοια, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ένα σύνολο λογαριασμών και αποτελεί ένα πρόγραμμα βραχυχρόνιας δράσης. Δηλαδή, προβλέπει το μέγεθος των εσόδων και τις πηγές από τις οποίες θα προέλθουν αυτά, καθώς και το μέγεθος των δαπανών και τις κατηγορίες δαπανών που θα χρηματοδοτήσουν, ενός συγκεκριμένου έτους. Πέραν όμως από αυτά ο κρατικός προϋπολογισμός φανερώνει την οικονομική και κοινωνική πολιτική που σχεδιάζει να ακολουθήσει η κυβέρνηση το επόμενο έτος.

¹⁴ Δ. Π. Καράγιωργας, (1981), *Δημόσια Οικονομική II: Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 21-26

Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού φανερώνει τις προθέσεις πολιτικής και το αποτέλεσμα αυτής που συνεπάγεται σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες. Εφόσον τα έσοδα ισούνται με τις δαπάνες ο προϋπολογισμός καλείται ισοσκελισμένος. Κάθε φορά που τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τις δαπάνες ο προϋπολογισμός καλείται πλεονασματικός και όταν οι τελευταίες είναι μεγαλύτερες των εσόδων έχουμε ελλειμματικό προϋπολογισμό.

Το βασικό ζήτημα που προκύπτει συνίσταται στο τι είδους προϋπολογισμός είναι κάθε φορά επιθυμητός. Ο πλεονασματικός προϋπολογισμός ίσως φαίνεται κατ' αρχή να προτιμάται. Πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε ότι τα υπερβολικά πλεονάσματα ενός προϋπολογισμού ίσως υποκρύπτουν είτε μεγάλη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών ή/και χαμηλή σε ποσότητα-ποιότητα παροχή δημοσίων αγαθών. Ο ελλειμματικός προϋπολογισμός είναι η πλέον συνηθισμένη και πιο πολυσυζητημένη περίπτωση. Πρέπει ωστόσο να διακρίνουμε τα αίτια της ελλειμματικότητας του προϋπολογισμού. Εφόσον οι υπερβάλλουσες δαπάνες είναι καταναλωτικές τότε έχουμε την περίπτωση της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης. Αντίθετα, αν οι υπερβάλλουσες δαπάνες οφείλονται σε αναπτυξιακούς ή/και κοινωνικούς λόγους τότε η πολιτική αυτή είναι αποδεκτή, χωρίς ωστόσο να σημαίνει ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι χωρίς όρια όταν δεν υφίστανται οι οικονομικές δυνατότητες χρηματοδότησης και αυτή γίνεται με δανεισμό.

Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες ανάλογες με τη σύνθεση των δαπανών.

Ακαθάριστο ισοζύγιο = Έσοδα – Δαπάνες (λειτουργικές + χρεολύσια + τόκοι)

Καθαρό ισοζύγιο = Έσοδα – Δαπάνες (λειτουργικές + τόκοι)

Πρωτογενές ισοζύγιο = Έσοδα – Δαπάνες (λειτουργικές)

1.4. Η διοικητική μεταρρύθμιση και η επίδραση στις δημόσιες πολιτικές

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το δίκαιό της υπερέχουν αντιθέτων εθνικών διατάξεων, που εμπίπτουν σε θέματα της αποκλειστικής της αρμοδιότητας. Η επίτευξη των στόχων της Ένωσης είναι αυτή που ουσιαστικά ισορροπεί την κατάσταση, εφόσον όλοι

ομολογούν πως δρουν υπέρ αυτών. Τα σύνθετα οικονομικά προβλήματα της παγκοσμιοποίησης δεν μπορούν πια να λυθούν μεμονωμένα από το κάθε κράτος-μέλος. Τα σύνθετα προβλήματα απαιτούν συλλογικές λύσεις. Οι διοικητικές μηχανές των κρατών-μελών της Ένωσης πρέπει να εναρμονισθούν για να μπορέσουν αποτελεσματικά να ανταπεξέλθουν. Υπάρχουν κάποιες πραγματικές καταστάσεις που επισπεύδουν τη διαδικασία εναρμόνισης-σύγκλισης πολιτικών. Κάποιες από αυτές είναι: η ανάγκη συρρίκνωσης των διαστάσεων του Κράτους, που αντανακλά στην οργανωτική δομή της κεντρικής διοίκησης, η ανάγκη περί σαφούς διαχωρισμού των λειτουργιών-ενεργειών, από τη μια πλευρά της χάραξης των δημοσίων πολιτικών από τις κυβερνήσεις και από την άλλη πλευρά της εφαρμογής τους από τους διοικητικούς μηχανισμούς των κρατών-μελών και τέλος η ανάγκη ορθολογικής αναδιάρθρωσης της εσωτερικής δομής των διοικητικών υπηρεσιών σε κάθε επίπεδο. Εν ολίγοις, ο προσανατολισμός σε αυτά τα θέματα πρέπει να είναι ο ίδιος, τα μέτρα-μέσα που θα οδηγήσουν σε αυτά τα αποτελέσματα μπορεί να είναι διαφορετικά (ακριβώς όπως η Οδηγία).

Στα πλαίσια της Συνθήκης της Λισαβόνας, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε να προωθήσει την συνεργασία των διοικήσεων των κρατών-μελών, έχοντας ως απώτερο σκοπό τον εκσυγχρονισμό τους. Στη δημόσια διοίκηση, οι βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους πρέπει να κινούνται οι κοινές πολιτικές για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων οργανισμών είναι οι εξής:

- Η ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών
- Η απλοποίηση των διαδικασιών και λειτουργιών
- Η δημιουργία ενός πνεύματος εμπιστοσύνης προς τον κάθε δημόσιο οργανισμό
- Η ανάπτυξη μίας κουλτούρας διαρκούς αποτίμησης των αποτελεσμάτων της δράσης τους, συνεχούς μάθησης και καινοτομίας.

Όπως σωστά επισημαίνει η καθηγήτρια Κτιστάκη¹⁵, η ενιαία Ευρώπη δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς την ενιαία ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση. Μια διοίκηση που δεν είναι βέβαια, αναγκαστικά ομοιόμορφη από πλευράς οργανωτικής δομής, η οποία όμως πρέπει απαραίτητα να επιδεικνύει

¹⁵ Για τη θέση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βλέπε Σταυρούλας Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», σελ. 117-128.

ομοιογενή συμπεριφορά και να είναι προσανατολισμένη σε κοινούς κανόνες και αρχές.

Οι ίδιες οι ανατεθείσες αρμοδιότητες της Ένωσης, η φύση της υπόστασής της και προπαντός οι οικονομικοί, πολιτικοί και όχι μόνο σκοποί της, αποτελούν το έρεισμα της αυθυπαρξίας της και της υπεροχής του δικαίου της. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, είναι πραγματικά η σανίδα σωτηρίας που κάπως ξεδιαλώνει τα πράγματα μέσα σε αυτόν τον θεωρητικό κυκεώνα των αλληλοεπικαλύψεων. Η αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής κοινότητας είναι δοτή ως προς την γένεσή της, κατ' ανάθεση ως προς την φύση της ,ειδική και περιορισμένη ως προς την έκτασή της, δέσμια κατά την άσκησή της και λειτουργικά εξαρτημένη ως προς την ισχύ των αποφάσεων της από τις επικράτειες και τους δικαιοπρακτικούς μηχανισμούς των κρατών-μελών. Η τελευταία πρόταση του καθηγητή Μανιτάκη, τονίζει ακόμη περισσότερο την ένταση της σημασίας της συμμετοχής των κρατών-μελών στην παραγωγή αλλά κυρίως την εφαρμογή του δικαίου αυτού.

Η αναγκαστική αντιπαράθεση της ενωσιακής με την εθνική έννομη τάξη, οδηγεί τελικά την πρώτη σε χρησιμοποίηση της δεύτερης ως μέσον για την πραγματικότητα των δικών της σκοπών, οι οποίοι, αν και αντιστρατεύονται την κρατική κυριαρχία ,οδηγούν πάντως, μακροπρόθεσμα ,όχι στην εξάλειψή της αλλά στην υπέρβαση ή στην μετάλλαξη της. «Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συντελείται¹⁶,λοιπόν, μέσα από μία συνεχή, αδυσώπητη, αλλά ειρηνική και έλλογη αντιπαράθεση με την εθνική κυριαρχία, την οποία συμπαρασύρει σε μία πορεία διαρκών μετασχηματισμών, που την απομακρύνουν από την κρατικογενή και απολυταρχική σύλληψή της».

Η εναρμόνιση μεταξύ των δύο έννομων τάξεων πρέπει να επιχειρηθεί με γοργούς ρυθμούς για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του όλου εγχειρήματος.

¹⁶ Βλέπε μελέτη Αντ. Μανιτάκη «*Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος*», σελ.744-745 σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τόμος 23 ,τεύχος 4

Κεφάλαιο 2^ο Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας

2.1. Η έννοια και η διεπιστημονικότητα της διαφάνειας

Η διαφάνεια είναι έννοια πολυπαραγοντική που περιλαμβάνει πολλά επιμέρους στοιχεία και η έκτασή της ακουμπάει το σύνολο των διαστάσεων του δημοσίου βίου. Η έλλειψη διαφάνειας είναι η βασική αιτία και συχνά εκείνος ο τεχνητός μηχανισμός ο οποίος εξυπηρετεί τα φαινόμενα τόσο της κακοδιοίκησης όσο και της διαφθοράς στη δημόσια σφαίρα. Η κακοδιοίκηση¹⁷ γίνεται αντιληπτή ως η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του Κράτους ή η ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Σ' αυτήν περιλαμβάνονται η χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που επιφέρουν παράνομα ζημιά στο Δημόσιο ή τρίτους.

Εξαιτίας αυτής της μεγάλης σημασίας που έχει προσεγγίζεται από πολλές και διαφορετικές επιστήμες όπως είναι η διοικητική επιστήμη, τα θεσμικά οικονομικά της οικονομικής θεωρίας, το δίκαιο και δη το δημόσιο, η διοικητική ιστορία, η κοινωνιολογία, η πολιτική θεωρία, η ανθρωπολογία ακόμη και οι ποσοτικές μέθοδοι με τη στατιστική να παίζει έναν πολύ σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια δημιουργίας δεικτών μέτρησής της.

Νομικά η διαφάνεια μπορεί να προσεγγιστεί σε ένα ευρύ πλαίσιο των σχέσεων των διοικουμένων με τις εθνικές διοικήσεις, προσεγγίζοντας την έννοια της τόσο τυπικά όσο και ουσιαστικά από μία σωρεία διατάξεων τόσο του εθνικού όσο και του ενωσιακού δικαίου.

A. Η διαφάνεια υπό την τυπική έννοια του όρου συναντάται

- Στη δημοσιοποίηση των πράξεων της δημόσιας διοίκησης κατά το άρθρο 35 παρ. 1 του Συντάγματος
- ως δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος και το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητική Διαδικασίας

¹⁷ Μ.Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ.13

- ως δικαίωμα απάντησης και παροχής πληροφοριών στο διοικούμενο κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος
- ως δικαίωμα στην πληροφορία κατά το άρθρο 5Α του Συντάγματος
- ως δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας
- η συμμετοχή των πολιτών κατά τη λήψη διοικητικών αποφάσεων, σύμφωνα με νομοθετικές ρυθμίσεις και ιδίως για περιβαλλοντικά θέματα σύμφωνα με τη σύμβαση του Aarhus.
- ως διαδικασίες διαβούλευσης με την κοινωνία των πολιτών στο πλαίσιο των κανόνων καλής νομοθέτησης, κατά το άρθρ. 82 παρ. 3 του Συντάγματος και κατά τα άρθρα 19 παρ. 3 και 61 του Ν. 4622/2019 περί Επιτελικού Κράτους.

Β. Η διαφάνεια υπό την ουσιαστική έννοια του όρου συναντάται ως εξής:

- Εννοιολογική και συστημική ανάλυση με συναφείς έννοιες, ήτοι την εντιμότητα, την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία και την έλλειψη «σύγκρουσης συμφερόντων» κατά τη λήψη διοικητικών αποφάσεων
- διαφάνεια και η αντικειμενικότητα των ΜΜΕ κατά το άρθρο 14 του Συντάγματος
- διαφάνεια κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων κατά το άρθρ. 14 παρ 9 Συντάγματος και τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων.
- δημοσιονομική διαφάνεια κατά τη διαχείριση δημοσίου χρήματος και ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε αυτό, κατά το άρθρ. 98 του Συντάγματος
- δημοσιονομική διαφάνεια κατά τη διαχείριση του χρήματος των Ο.Τ.Α. κατά το άρθρ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος
- διαφάνεια και η αξιοκρατία για την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο κατά το άρθρ. 103 παρ. 7 του Συντάγματος
- διαφάνεια σε σχέση με τα προσωπικά δεδομένα κατά τη διαχείριση κρίσεων, όπως η πανδημία.
- μετάβαση από την «γενική αρχή διαφάνειας» στο «δικαίωμα» στη διαφάνεια.

Γ. Η κατοχύρωση της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση κατά το ενωσιακό δίκαιο συναντάται ως εξής:

- Γενική αρχή διαφάνειας στη λειτουργία των θεσμικών και μη οργάνων της Ε.Ε. κατά το άρθρο 15 παρ. 1 και 2 ΣυνθΛΕΕ (αρχή χρηστής διακυβέρνησης, συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και διεξαγωγή εργασιών με όσο το δυνατό περισσότερο «ανοιχτό και διαφανή τρόπο»)
- δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών και μη οργάνων της Ε.Ε. κατά το άρθ. 15 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ και άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.
- δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών για την άσκηση νομοθέτησης εκ μέρους των θεσμικών ενωσιακών οργάνων κατά το άρθρο 11 παρ. 3 ΣΕΕ και άρθρο 24 πρώτη παρ. ΣυνθΛΕΕ
- δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών «να απευθύνονται» προς τον Διαμεσολαβητή και προς κάθε θεσμικό ή μη όργανο κατά το άρθρο 24, παρ. 2-4, της ΣυνθΛΕΕ
- διαφάνεια για την προστασία των «οικονομικών συμφερόντων» της Ε.Ε. κατά το άρθρ. 86 παρ. 1 και 2 ΣυνθΛΕΕ σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 119 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ.
- διαφάνεια κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ 2014/23/Ε.Ε. και 2014/25/Ε.Ε.
- εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων περί διαφάνειας στην εθνική δημόσια διοίκηση δυνάμει της αρχής της υπεροχής και της επικουρικότητας του ενωσιακού δικαίου.

2.2. Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας

Η δημοσιονομική διαφάνεια συνιστά βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσεως, τη βελτίωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, τη λογοδοσία των κυβερνώντων και την αποκατάσταση της σχέσης της εκάστοτε κυβέρνησης με τους πολίτες της χώρας αλλά και με το σύνολο των θεσμών. Η ανάγκη για κατοχύρωση ελέγχου και υπάρξεως διαφάνειας στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών ανάγεται στην εποχή της αρχαίας Αθήνας ακόμη. Στα έργα του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη που επηρέασαν όλη τη σκέψη του δυτικού κόσμου, υπάρχει αναφορά για

την ανάγκη κατοχύρωσης ανεξάρτητου ελέγχου σχετικά με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος.

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ορίσει τη διαφάνεια του Προϋπολογισμού ως την πλήρη αποκάλυψη¹⁸ όλων των συναφών δημοσιονομικών πληροφοριών με έγκαιρο και συστηματικό τρόπο. Αποτελεί βασικό στοιχείο της καλής διακυβέρνησης η διαθεσιμότητα του κοινού σε κατανοητή, προσβάσιμη, χρήσιμη και έγκαιρη δημοσιονομική πληροφόρηση σχετικά με τον προϋπολογισμό, προκειμένου τα εθνικά ελεγκτικά σώματα, όπως η Βουλή, οι ελεγκτές, οι τοπικές αρχές, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τα μέσα μαζικής ενημερώσεως να έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν τον προϋπολογισμό και οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις να λογοδοτούν για την είσπραξη δημοσίων εσόδων καθώς και τη χρήση τους με τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό και να απαιτούν πολιτικές που βελτιώνουν την παροχή υπηρεσιών.

Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο από την άλλη σχετίζει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της έννοιας με την χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής λέγοντας πως η δημοσιονομική διαφάνεια μπορεί να οριστεί ως η σαφήνεια, η αξιοπιστία, η συχνότητα, η επικαιρότητα και η συνάφεια της δημόσιας δημοσιονομικής αναφοράς και η ειλικρίνεια στο κοινό αναφορικά με τη διαδικασία χάραξης από την κυβέρνηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονίσουμε πως η δημοσιονομική διαφάνεια ως μεστή έννοια, είναι ευρύτερη του παλαιότερα συνηθισμένου όρου της «διαφάνειας του προϋπολογισμού» διότι περιλαμβάνει και όλες τις δραστηριότητες που δεν χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό, τις γνωστές ως οιονεί δημοσιονομικές δραστηριότητες, οι οποίες κατά βάση σχετίζονται είτε με την κεντρική τράπεζα είτε με τις δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών.

Η δημοσίευση και η πρόσβαση στην πληροφορία είναι συστατικό στοιχείο της δημοσιονομικής διαφάνειας, αλλά δεν συνιστά αυτοσκοπό της. Κυρίως γίνεται κατανοητή η δημοσίευση ως ένα πολύτιμο εργαλείο που θα ενισχύσει τη λογοδοσία και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Επίσης η δημοσίευση της δημοσιονομικής πληροφορίας αυτής καθεαυτής δεν έχει ιδιαίτερα αποτελέσματα

¹⁸ European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development, *Budget support guidelines: programming, design and management: a modern approach to budget support*, Publications Office, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/30455>

αν δοθεί αυτούσια με γλώσσα και παρουσίαση καθαρά τεχνοκρατική. Η διαθεσιμότητα των δημοσιονομικών δεδομένων στους πολίτες πρέπει να γίνει με τέτοιο φιλικό και εύληπτο τρόπο έτσι ώστε τα δεδομένα αυτά να γίνουν κατανοητά και να μπορούν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω εύκολα. Ουσιαστικά η δημοσίευση των δεδομένων στοχεύει τόσο στην κατανόησή αυτών από τους πολίτες όσο και στην εξασφάλιση της συμμετοχής των τελευταίων στη διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής.

2.3. Οφέλη της δημοσιονομικής διαφάνειας

Η δημοσιονομική διαφάνεια έχει πολλά οφέλη στην γενικότερη δημοσιονομική διαχείριση, τα οποία μπορούμε να τα συνοψίσουμε ως εξής:

- ✓ Απαραίτητο στοιχείο για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών αποτελεσματικά και υπεύθυνα.
- ✓ Συμβάλλει στην επίτευξη της καλής διακυβέρνησης όντας συστατικό στοιχείο αυτής και συμβάλλοντας στην ενίσχυση της λογοδοσίας.
- ✓ Συμβάλλει στη μείωση των δημοσιονομικών κινδύνων εφόσον βελτιώνει την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών.
- ✓ Η πρόωγη αποκάλυψη των κινδύνων από τους μηχανισμούς και τα μέτρα δημοσιονομικής διαφάνειας επιτρέπει την έγκαιρη κρατική παρέμβαση και την γρήγορη λήψη ήπιων μέτρων από τις κυβερνήσεις για να προληφθούν οι όποιες συνέπειες από τις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες που διαταράσσουν την δημοσιονομική σταθερότητα.
- ✓ Πολλοί διεθνείς οργανισμοί έχουν επισημάνει πως η αύξηση του επιπέδου της δημοσιονομικής διαφάνειας αντανακλάται σε αύξηση του επιπέδου αξιοπιστίας της χώρας στο εξωτερικό¹⁹.
- ✓ Σχετικές μελέτες έχουν δείξει και την αλλαγή της στάσης των επενδυτών που από ουδέτερη έχει γίνει αρκετά θερμή σχετικά με το κατά πόσον οι χώρες ανταποκρίνονται στις επιταγές της δημοσιονομικής διαφάνειας. Ιδίως μετά την κρίση του 2008 οι επενδυτές άρχισαν να επιδεικνύουν μεγαλύτερη ευαισθησία στη δημοσιονομική απόδοση των χωρών.

¹⁹ Η χώρα μας είχε ιδιαίτερα κλονιστεί από αυτό το φαινόμενο και την έκταση που έδιναν σε αυτό τα ξένα μέσα ενημέρωσης κάνοντας συχνά ειρωνικές αναφορές για τα λεγόμενα «Greek statistics».

- ✓ Η κατάκτηση καλύτερης θέσης στην πιστωτική κατάταξη των χωρών που με τη σειρά του θα μειώσει το κόστος δανεισμού, που όλες οι κυβερνήσεις προσπαθούν να αποφεύγουν. Η οικονομική θέση των κρατών αξιολογείται πληρέστερα μαζί με τα αληθινά οφέλη και κόστη των κυβερνητικών δραστηριοτήτων.
- ✓ Συμβάλλει στην εκροή καλύτερων υπηρεσιών και ποιοτικότερων πολιτικών για τους πολίτες.
- ✓ Μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και των διαφόρων παρατυπιών που συνιστούν την κακοδιοίκηση. Αυτό πέρα από μείωση του διοικητικού κόστους έχει αναντίρρητα και πολιτικό όφελος εφόσον ανακτάται και εδραιώνεται η εμπιστοσύνη της κοινωνίας απέναντι στη δημόσια διοίκηση και εν γένει τους δημόσιους θεσμούς.

2.4. Τροχοπέδες στην εφαρμογή της δημοσιονομικής διαφάνειας

Ως προς την εφαρμογή της δημοσιονομικής διαφάνειας παρατηρούνται διεθνώς δύο ειδών τροχοπέδες οι οποίες σχετίζονται αφενός με την ίδια τη φύση του ζητήματος και συνιστούν τα «εγγενή εμπόδια» και από την άλλη οι επίκτητες τροχοπέδες που σχετίζονται κυρίως με τις αντιδράσεις των φορέων της δημοσιονομικής πολιτικής και διαφόρων άλλων θεσμικών παραγόντων.

Στα εγγενή προβλήματα²⁰ συμπεριλαμβάνονται:

- ✓ Η τεχνική πολυπλοκότητα των δημοσιονομικών εγγράφων, εννοιών και όρων ,που μπορεί να επηρεάσει το βαθμό κατανόησης των πολιτών και τη συμμετοχή τους στις σχετικές διαδικασίες
- ✓ Η ίδια η φύση της δημοσιονομικής πληροφορίας αφού εκ των πραγμάτων πρόκειται για ανάλυση αριθμών – δημοσιονομικών μεγεθών (χρέος, δαπάνες, έσοδα, δανεισμός)
- ✓ Η αρνητική δημοσιότητα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης
- ✓ Η συχνά μεταβαλλόμενη φύση των αρμοδιοτήτων του Δημοσίου

²⁰ Αικ. Σαββαΐδου, «Η Δημοσιονομική Διαφάνεια», πρακτικά 1^{ου} Συνέδριου Τομέα Διοικητικής Επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση-προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2019, σελ. 724-725.

Όσον αφορά τα επίκτητα προβλήματα μερικά από αυτά είναι:

- ✓ Η άρνηση των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν σε αιτήματα παροχής δημοσιονομικής πληροφόρησης (αυτό αφορά κυρίως μη δημοκρατικά καθεστώτα)
- ✓ Η διαφθορά και διάφορες τακτικές διαφάνειας που ακολουθούνται από κυβερνήσεις
- ✓ Η εκ μέρους της κυβέρνησης επί τούτου δυσχέρεια ως προς την ανεύρεση και κατανόηση της δημοσιονομικής πληροφορίας από τους πολίτες στοχεύοντας ουσιαστικά στην αποθάρρυνση των τελευταίων για αναζήτηση και χρήση της σχετικής πληροφορίας
- ✓ Η ένταση των παραπάνω φαινομένων που οδηγεί στα φαινόμενα «δημιουργικής λογιστικής»²¹

2.5.Η δημοσιονομική διαφάνεια στα πλαίσια του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Η ιστορική καταγωγή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ ανάγεται περί τις αρχές της δεκαετίας του '80 και συνδέεται άμεσα με τον αγγλοσαξονικό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης. Πυρήνας του μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ είναι η εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση πρακτικών, εργαλείων και τεχνικών από το μάνατζμεντ των επιχειρήσεων στη βάση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Η εξωστρέφεια των οργανώσεων, ο παραγκωνισμός του αυστηρού βεμπεριανού μοντέλου της ιεραρχίας και η επαναπροσέγγιση της σχέσεως Κράτους – πολιτών συμπληρώνουν το βασικό προφίλ της ιδεολογίας του. Κατ' εξοχήν εφαρμόστηκε στη Μεγάλη Βρετανία επί κυβερνήσεων Θάτσερ και άμεσα εξαπλώθηκε στον υπόλοιπο αγγλοσαξονικό κόσμο (ΗΠΑ, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία). Εκφράζει, επομένως, την τάση προσανατολισμού του δημοσίου τομέα προς μία περισσότερο «επιχειρηματικού» τύπου διαχείριση του κόστους, στη βάση πάντα ενός πιο αποτελεσματικού, πιο οικονομικού και πιο αποδοτικού συστήματος παροχής των δημοσίων υπηρεσιών.

Το περιεχόμενο του ΝΔΜ ουσιαστικά διαμορφώθηκε από την συνάντηση των πορισμάτων της οικονομικής επιστήμης με τις εργαλειακές προσεγγίσεις²² της

²¹ Σχετικά με τις μεθόδους δημιουργικής λογιστικής για την απόκρυψη πραγματικών ελλειμμάτων βλέπε Νικ. Μπάριμπα, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 7^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2018, σελ. 423-428.

²² Για την συγγένεια των απόψεων του τεϋλορισμού με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, βλέπε Στ. Ν. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σελ.144-148

διοίκησης. Σχετίζεται άμεσα με την Σχολή του Σικάγο στα οικονομικά και τη νεοφιλελεύθερη θεώρηση της αγοράς και της «αυτορρύθμισης» αυτής. Τόσο η συστηματική και διεπιστημονική προσέγγιση του Friedrich von Hayek με το μεγαλύτερο βάθος της φιλοσοφικής ανάλυσης που την χαρακτηρίζει όσο και ο μονεταρισμός του Milton Friedman έπαιξαν κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση των ιδεών του ΝΔΜ. Η εμφάνιση του ΝΔΜ προέκυψε σε συνάρτηση με συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες και ιστορικούς λόγους που αμφισβήτησαν την αποτελεσματικότητα του Κράτους. Χρονικό σημείο καμπής αποτέλεσε η πετρελαϊκή κρίση των ετών 1973-1974 που οδήγησε πολλές χώρες στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Παρά τις σοβαρές αντιδράσεις που παρατηρήθηκαν σχετικά με το εάν μπορεί το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ να συγκροτήσει μία συνεκτική θεματική ατζέντα, οι βασικές δράσεις²³ που το συνθέτουν, μπορούν να συνοψιστούν στις παρακάτω:

- Ο στρατηγικός σχεδιασμός πολιτικής (policy), όπου οι δημόσιες οργανώσεις θεωρούνται ως θεσμοί ανάπτυξης πολιτικών και όχι ως θεσμοί παροχής υπηρεσιών. Το κράτος, έτσι, έχει χαρακτήρα επιτελικό, με σκοπό τη διαμόρφωση των θεσμών στους οποίους κατανέμονται οι διαθέσιμοι πόροι.
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω δεικτών και στόχων, η οποία επιτυγχάνεται με την υλοποίηση προγραμμάτων παροχής υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες με σκοπό την αποτελεσματικότητα.
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας, η οποία στοχεύει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας όλων των επιμέρους διαδικασιών στην οργάνωση και τη συμμετοχή και των κατώτερων βαθμίδων διοίκησης στη διαμόρφωση πολιτικών .
- Η καθιέρωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που αξιοποιεί τη σύγχρονη τεχνολογία επικοινωνιών και πληροφοριών, αντικαθιστώντας χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες με απλούστερες και ταχύτερες ιδίως μέσω του διαδικτύου.

²³ Ευ. Μπάλτα, *Από το New Public Management στο New Public Financial Management*, στο Φ. Παναγοπούλου-Κουντατζή/Ευ. Μπάλτα (επιμ.), *Τιμητικός τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Θεοχαροπούλου-Κοντόγιωργα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 211.

- Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking) που αφορά τον έλεγχο επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων μέσω της διαδικασίας συγκεκριμενοποίησης στόχων, μέτρησης και ποσοτικοποίησης αποτελεσμάτων, κριτικής ανάλυσης οικονομικών πόρων και ελέγχου του κόστους λειτουργίας.
- Η σύνδεση του προϋπολογισμού με τους στόχους των υπηρεσιών (προϋπολογισμός απόδοσης) και η μισθοδοσία υπαλλήλων με δείκτες απόδοσης.
- Ο έλεγχος της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών
- Η λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία κοινωνική διαβούλευση.

Το Νέο Δημόσιο Management στηρίζεται σε δύο, κυρίως, θέσεις - δόγματα²⁴: σε αυτό του περιορισμού και της άμβλυνσης των διαφορών ανάμεσα σε ιδιωτικό και σε δημόσιο τομέα, καθώς και σε αυτό της αλλαγής του τρόπου λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών, από την προσήλωσή τους, δηλαδή, στους κανόνες, προς τον προσανατολισμό τους, κυρίως, στα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα:

α) Πρώτον, το Νέο Δημόσιο Management αντανakλά μία ιδεολογική δέσμευση, η οποία βεβαιώνει την ανωτερότητα της αγοράς πάνω στο κράτος, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εισαγωγή των δυνάμεων της αγοράς, καθώς, επίσης, και των αρχών του ιδιωτικού management στο ζωτικής σημασίας για την οικονομία χώρο της Δημόσιας Διοίκησης.

β) Δεύτερον, το Νέο Δημόσιο Management υποστηρίζει, ένθερμα, την άποψη ότι η αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ των δύο τομέων της εθνικής οικονομίας, δηλαδή μεταξύ του δημοσίου τομέα και του ιδιωτικού τομέα, αλλά, επιπλέον, και η αύξηση του ανταγωνισμού εντός των πλαισίων λειτουργίας του δημοσίου τομέα, προάγουν την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα της οικονομίας, ενώ, ταυτόχρονα, καθιστούν τις δημόσιες υπηρεσίες περισσότερο «ανταποκρίσιμες» στον πολίτη.

²⁴ Corrigan P./Joyce P., (1997), *Reconstructing public management . A new responsibility for public and a case study of local government*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 10., pp. 417-432.

γ) Τρίτον, το Νέο Δημόσιο Management συγκεντρώνει τη διαμόρφωση της πολιτικής στρατηγικής, κυρίως μάλιστα των πολιτικών στόχων και του προϋπολογισμού, στα χέρια πολύ λίγων ανώτατων αξιωματούχων, οι οποίοι βρίσκονται στον πυρήνα τις κυβέρνησης, διαμορφώνοντας, με αυτόν τον τρόπο, ένα στενό, αλλά, συνάμα, ισχυρότατο δίκτυο υπηρεσιακών και πολιτικών αξιωματούχων.

δ) Τέταρτον, το Νέο Δημόσιο Management αποκεντρώνει τον εκτελεστικό τομέα της δημόσιας πολιτικής σε μία πληθώρα δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, συμπεριλαμβάνοντας, βέβαια, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή, ακόμα, και ιδιώτες εργολάβους, οι οποίοι ασκούν λειτουργική διοικητική εξουσία, στα πλαίσια πάντα της κεντρικής πολιτικής στρατηγικής, η οποία έχει τεθεί, φυσικά, από την πολιτική εξουσία.

ε) Πέμπτον, το Νέο Δημόσιο Management, κατά κάποιο τρόπο, κατακερματίζει τη Δημόσια Διοίκηση, ενθαρρύνοντας, κατά συνέπεια, τον περαιτέρω διαχωρισμό σε «πελάτες» από τη μία πλευρά και σε «παραγωγούς-προμηθευτές» από την άλλη.

Η έννοια της διαφάνειας ενέχεται στην ατζέντα του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ. Η εμπλοκή όλων των βαθμίδων της διοίκησης στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών, η αρχή της επικουρικότητας όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων, η εξωστρέφεια των δημοσίων οργανώσεων και η προώθηση της συμμετοχικότητας του πολίτη στις διαδικασίες διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών ενισχύουν και συνάμα προαπαιτούν τη διαφάνεια.

Η δημοσιονομική διαφάνεια ως ειδικότερη έκφανση της διαφάνειας προφανώς και σχετίζεται με το ΝΔΜ και προωθείται μέσω της μεταρρυθμιστικής ατζέντας που αυτό επιβάλλει. Πολύ πριν το ίδιο το ΝΔΜ εφαρμόστηκαν μεταρρυθμίσεις στα θέματα του προϋπολογισμού, που θεωρούνται πρόδρομοι του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ. Το PPBS (Programming Planning Budgeting System) το σύστημα προϋπολογισμού βασιζόμενου στον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό και το ZBPS (Zero Based Budgeting System) δηλαδή ο προϋπολογισμός μηδενικής βάσης αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα²⁵. Πρόκειται περί οικονομικών τεχνικών κατάρτισης του προϋπολογισμού μίας υπηρεσίας, που ως σκοπό έχει τον συσχετισμό και την

²⁵ Ευ. Μπάλας, *ό.π.*, 2020, σελ. 209-210.

συνεκτίμηση των στόχων, των αποτελεσμάτων και του κόστους των δραστηριοτήτων της διοίκησης σε κάθε επίπεδο αποφάσεων.

Εν κατακλείδι, η γενική στοχοθεσία της δημοσιονομικής διαφάνειας που είναι η λογοδοσία στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και η όσο το δυνατόν ποιοτικότερη και αποτελεσματικότερη δημοσιονομική διακυβέρνηση, είναι στόχοι που προωθούνται επίσης από τα εργαλεία της μεταρρυθμιστικής ατζέντας του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ. Επίσης και οι δύο διαπνέονται από τις βασικές εκφάνσεις της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ήτοι την οικονομικότητα, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα. Το σύνολο των παραπάνω αρχών και τεχνικών απαντά στην ανάγκη αλλά και την τάση των σύγχρονων εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων να απαλλαγούν από τα δαιδαλώδη και τυπολατρικά πλαίσια, να αυξήσουν την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα τους στις εξωτερικές αλλαγές και να ανταποκριθούν όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά στις σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες.

Κεφάλαιο 3^{ον} Πρωτοβουλίες των Διεθνών Οργανισμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας

3.1. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Οι βασικές πρωτοβουλίες του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου γύρω από τη δημοσιονομική διαφάνεια αφορούν την έκδοση του Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας (Fiscal Transparency Code) και το εγχειρίδιο της Δημοσιονομικής Διαφάνειας.

Ο νέος κώδικας δημοσιονομικής διαφάνειας του ΔΝΤ αποτελεί μέρος της προσπάθειάς του, για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας, την υποστήριξη της διαδικασίας χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής και βελτίωσης της δημοσιονομικής λογοδοσίας. Ο Κώδικας Δημοσιονομικής Διαφάνειας περιλαμβάνει ένα σύνολο αρχών, οι οποίες αναπτύσσονται γύρω από τέσσερις πυλώνες και συγκεκριμένα τη δημοσιονομική αναφορά και πληροφόρηση, τη δημοσιονομική

πρόβλεψη και σύνταξη του προϋπολογισμού, την ανάλυση και διαχείριση δημοσιονομικών κινδύνων καθώς και τη διαχείριση των δημοσίων εσόδων.

Αυτός ο κώδικας δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα των δημοσιευμένων πληροφοριών ως μία πιο αντικειμενική βάση για την αξιολόγηση του βαθμού της αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαφάνειας. Επίσης, ο νέος κώδικας δίνει μεγαλύτερη προσοχή στα επίπεδα δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας ενώ αντανακλά τις πρόσφατες εξελίξεις Αναφορικά με τα διεθνή πρότυπα γύρω από τη δημοσιονομική διαχείριση. Ο κώδικας δημοσιονομικής διαφάνειας του ΔΝΤ υποστηρίζεται από επενδυτές του ιδιωτικού τομέα ως ένα από τα δώδεκα βασικά διεθνή πρότυπα που απαιτούν άμεση κατά προτεραιότητα εφαρμογή από τις κυβερνήσεις με σκοπό τη διασφάλιση υγιών χρηματοοικονομικών συστημάτων.²⁶

Το Εγχειρίδιο Δημοσιονομικής Διαφάνειας²⁷ του ΔΝΤ που πρωτοδημοσιεύτηκε το 1998 κι έκτοτε έχει τροποποιηθεί ουσιαστικά συμπληρώνει τον Κώδικα, παρέχοντας κατευθυντήριες και λεπτομερείς οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των αρχών και των βέλτιστων πρακτικών που προβλέπονται στον Κώδικα Δημοσιονομικής Διαφάνειας.

3.2. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ εξέδωσε, στις 13 Φεβρουαρίου 2014, σύσταση αναφορικά με τις βασικές αρχές λειτουργίας των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, κωδικοποιώντας τις βέλτιστες πρακτικές που έχουν υιοθετηθεί στον συγκεκριμένο τομέα, με σκοπό την παροχή πολύ υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και τη διασφάλιση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας μακροπρόθεσμα του θεσμού. Η εν λόγω Σύσταση του ΟΟΣΑ προβλέπει είκοσι δύο αρχές, που μπορούν να ομαδοποιηθούν στις εννέα παρακάτω κατηγορίες²⁸:

²⁶ https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ [τελευταία πρόσβαση 10-5-2022]

²⁷ IMF, Manual on Fiscal Transparency <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> [τελευταία πρόσβαση 10-5-2022]

²⁸ Βλέπε επίσης Αικ. Σαββαΐδου *Δημοσιονομική Διαφάνεια: Πρωτοβουλίες, πρότυπα, κώδικες, Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί, Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ.168-172.

- *Προσαρμογή των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών στις εθνικές ιδιαιτερότητες:* για να είναι αποτελεσματικός και να έχει διάρκεια ένας ανεξάρτητος δημοσιονομικός θεσμός, απαιτείται ευρεία εθνική οικειοποίηση αυτού, καθώς και δέσμευση και συναίνεση σε όλο το πολιτικό φάσμα. Μολονότι μία χώρα που σκοπεύει να καθιερώσει έναν ανεξάρτητο δημοσιονομικό θεσμό καλείται να αξιοποιήσει τα υπάρχοντα μοντέλα εφαρμογής και τις εμπειρίες άλλων χωρών στο συγκεκριμένο πεδίο, τα εν λόγω μοντέλα δεν πρέπει απλά να αντιγραφούν ή να επιβληθούν. Αντιθέτως, μάλιστα, οι τοπικές ανάγκες και το εθνικό θεσμικό περιβάλλον θα καθορίσει τις επιλογές που αφορούν τον ρόλο και τη δομή του ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού.
- *Ανεξαρτησία και μη κομματικοποίηση ως προαπαιτούμενα για έναν επιτυχημένο ανεξάρτητο δημοσιονομικό θεσμό:* ο πραγματικά μη κομματικοποιημένος ανεξάρτητος δημοσιονομικός θεσμός δεν προβαίνει σε αναλύσεις με πολιτική απόχρωση, αλλά οφείλει να είναι αντικειμενικός και επαγγελματικά άριστος, εξυπηρετώντας όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Αυτό σημαίνει ότι δεν θα πρέπει να ανατίθενται στους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς κανονιστικές αρμοδιότητες χάραξης δημόσιας πολιτικής, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι περιπτώσεις κομματικοποίησης. Επίσης, οι επικεφαλής των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών θα πρέπει να επιλέγονται με βάση την αξία τους και την τεχνική τους δεινότητα, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι πολιτικοί τους δεσμοί και πεποιθήσεις. Ομοίως η διάρκεια και η δυνατότητα ανανέωσης της θητείας τους θα πρέπει να καθορίζονται ρητά στη νομοθεσία, όπως ακριβώς και τα κριτήρια και η διαδικασία για την παύση τους. Ιδανικά, η θητεία του επικεφαλής θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη από τον εκλογικό κύκλο.
- *Εντολή:* οι ακριβείς αρμοδιότητες των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών θα πρέπει να καθορίζεται ρητά στην εθνική νομοθεσία. Ομοίως, θα πρέπει να καθορίζονται οι γενικοί τύποι εκθέσεων και αναλύσεων, οι φορείς που δύνανται να ζητήσουν την πραγματοποίηση τέτοιων εκθέσεων, καθώς και τα χρονοδιαγράμματα δημοσιοποίησής τους.

- *Διαθέσιμοι πόροι:* θα πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί, ώστε οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί να μπορούν να εκπληρώσουν την αποστολή τους με αξιόπιστο τρόπο. Οι εν λόγω πιστώσεις θα πρέπει να δημοσιεύονται, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους.
- *Σχέση με τη Βουλή:* θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή οι κατάλληλοι μηχανισμοί, ώστε να ενθαρρυνθεί η λογοδοσία (accountability) των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών προς το νομοθετικό σώμα. Τέτοιους μηχανισμούς αποτελούν π.χ. η υποβολή εκθέσεων προς το Κοινοβούλιο εγκαίρως, ώστε να συμβάλουν στη σχετική συζήτηση σε νομοθετικό επίπεδο, η κλήση σε ακρόαση είτε του επικεφαλής των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών είτε ανώτερων στελεχών τους ενώπιον της Επιτροπής Προϋπολογισμού (ή ανάλογων επιτροπών) για να παρέχουν απαντήσεις σε ερωτήσεις προερχόμενες από το Κοινοβούλιο.
- *Πρόσβαση στην πληροφόρηση:* οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί θα πρέπει να κατοχυρώνεται νομοθετικά ότι θα έχουν πλήρη και ανεμπόδιστη πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες έγκαιρα, συμπεριλαμβανομένων της μεθοδολογίας και των βασικών παραδοχών που αφορούν τον προϋπολογισμό και άλλες δημοσιονομικές προτάσεις, υπό την αίρεση της προστασίας της εμπιστευτικότητας και της προστασίας ευαίσθητων πληροφοριών που αφορούν στην εθνική άμυνα και ασφάλεια.
- *Επικοινωνία:* οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί θα πρέπει εξ αρχής να αναπτύξουν αποτελεσματικά δίοδους επικοινωνίας, ιδίως με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, την κοινωνία πολιτών και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς. Δεδομένου, μάλιστα, ότι η επίδραση των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών στη χάραξη δημοσιονομικής πολιτικής είναι μόνο συμβουλευτική, η γνωστοποίηση των θέσεων και των εκθέσεων που παράγουν στο ευρύ κοινό μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης συμβάλλει στην έγκαιρη άσκηση πίεσης

στην κυβέρνηση, έτσι ώστε η τελευταία να συμπεριφέρεται με τρόπο διαφανή και υπεύθυνο σε σχέση με τα δημοσιονομικά ζητήματα²⁹.

- *Εξωτερική αξιολόγηση*: θα πρέπει να υφίσταται μηχανισμός για την εξωτερική αξιολόγηση του έργου που παράγουν οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί, ο οποίος θα διεξάγεται από τοπικούς ή διεθνείς εμπειρογνώμονες και θα μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως επισκόπηση (review) επιλεγμένων εργασιών τους, ετήσια αξιολόγηση της ποιότητας ανάλυσης, μία μόνιμη συμβουλευτική επιτροπή ή αξιολόγηση (peer review) από τον ανεξάρτητο δημοσιονομικό θεσμό μιας άλλης χώρας
- *Διαφάνεια*: δεδομένου ότι η προώθηση της διαφάνειας των δημοσίων οικονομικών αποτελεί βασικό στόχο της ίδιας της υπόστασης των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, αυτοί έχουν μία ιδιαίτερη υποχρέωση να ενεργούν με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια. Η πλήρης διαφάνεια στις εργασίες και τη λειτουργία τους δρα αμφίδρομα και προστατευτικά για την ανεξαρτησία που απολαμβάνουν θεσμικά και καλλιεργεί αίσθημα εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στους πολίτες. Έτσι, οι εκθέσεις και οι αναλύσεις τους, καθώς και η περιγραφή των δεδομένων και της μεθοδολογίας που χρησιμοποιούν, θα πρέπει να δημοσιοποιούνται και να διατίθενται ελεύθερα στο ευρύ κοινό.

3.3.Οι Πρωτοβουλίες της Παγκόσμιας Πρωτοβουλίας για τη Δημοσιονομική Διαφάνεια (Global Initiative for Fiscal Transparency – GIFT)

Η Παγκόσμια Πρωτοβουλία για τη Δημοσιονομική Διαφάνεια είναι μια πολυπαραγοντική διεθνής πρωτοβουλία που στηρίζεται τόσο από κυβερνήσεις κρατών (π.χ. ΗΠΑ, Βραζιλία, Μεγάλη Βρετανία, Φιλιππίνες) όσο και από διεθνείς οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο ΟΟΣΑ αλλά και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών όπως είναι η Διεθνής Συνεργασία

²⁹ Ευ. Μπάλτα, *Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο*, 2019, ΕφημΔΔ, τεύχος 2, σελ. 237-238.

για τον Προϋπολογισμό³⁰. Η ίδρυση της λαμβάνει χώρα το 2011 ως ένα δίκτυο δράσης πολλαπλών ενδιαφερομένων για την προώθηση της δημοσιονομικής διαφάνειας, της συμμετοχής και της λογοδοσίας σε χώρες σε όλο τον κόσμο. Το 2012 προχώρησε στην ανάπτυξη και δημοσίευση ορισμένων κατευθυντηρίων αρχών γύρω από τη δημοσιονομική διαφάνεια που στοχεύουν στο να βοηθήσουν τους εθνικούς φορείς χάραξης πολιτικής και των λοιπών φορέων στην καθοδήγηση γύρω από ζητήματα δημοσιονομικής πολιτικής στην προσπάθεια τους για βελτίωση της δημοσιονομικής διαφάνειας, της συμμετοχής και λογοδοσίας. Έχει αναπτύξει επίσης και συγκεκριμένες αρχές αναφορικά με τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοσιονομική πολιτική.

Όλες οι παρακάτω αρχές πρέπει να εφαρμόζονται με τρόπο που να είναι συνεπείς με τις ειδικές περιστάσεις της κάθε χώρας ενώ παράλληλα να αποτελέσουν τον οδηγό για την πρόοδο σε όλες τις χώρες προς το κοινό στόχο της διαφανούς, συμμετοχικής και υπεύθυνης διαχείρισης των δημοσιονομικών πολιτικών.

Όσον αφορά τη πρόσβαση στη δημοσιονομική πληροφόρηση:

- Ο καθένας έχει δικαίωμα να αναζητήσει να λάβει και να μεταδώσει πληροφορίες αναφορικά με τις δημοσιονομικές πολιτικές. Όλες οι εξαιρέσεις πρέπει να είναι φειδωλές, να θεσπίζονται σε νόμο και να μπορούν να αμφισβητηθούν με χαμηλό κόστος μέσω ανεξάρτητων και έγκαιρων μηχανισμών επανεξέτασης
- οι δημοσιονομικοί στόχοι πρέπει να είναι Σαφώς διατυπωμένοι και ανά τακτά χρονικά διαστήματα να δίδεται αιτιολογημένη πληροφόρηση στον κόσμο σχετικά με τυχόν αποκλίσεις από αυτούς
- οι πολίτες πρέπει να εφοδιάζονται με υψηλής ποιότητας χρηματοοικονομική και μη -χρηματοοικονομική πληροφορία σε σχέση με το παρελθόν και το παρόν καθώς και με προβλέψεις για τις δημοσιονομικές δραστηριότητες, την απόδοσή, τους πιθανούς κινδύνους και τα περιουσιακά στοιχεία και τις υποχρεώσεις του Δημοσίου
- οι κυβερνήσεις πρέπει να επικοινωνούν τους στόχους και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν βάση των πόρων που διαχειρίζονται και να προβαίνουν στη

³⁰ Βλέπε παρακάτω υποενότητα για την IBP, Διεθνή Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό.

δημοσιοποίηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων στην κοινωνία το περιβάλλον και την οικονομία.

Όσον αφορά τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής:

- όλες οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές του δημόσιου τομέα πρέπει να βρίσκουν στήριγμα στη νομοθεσία, η εφαρμογή της οποίας πρέπει να υπόκειται σε ανεξάρτητο έλεγχο
- ο κυβερνητικός τομέας πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένος για τους σκοπούς της δημοσιοποίησης, της διαφάνειας και της λογοδοσίας καθώς και οι χρηματοοικονομικές σχέσεις με τον ιδιωτικό τομέα πρέπει να γίνονται γνωστές και να ακολουθούν σαφείς κανόνες και διαδικασίες
- οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες για την είσπραξη πάσης μορφής εσόδων πρέπει να ανατίθενται σαφώς από τη νομοθεσία, μεταξύ της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, μεταξύ του κυβερνητικού τομέα και του υπόλοιπου δημόσιου τομέα, και μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών, και τοπικών επιπέδων της Κυβέρνησης
- η αρμόδια αρχή για την είσπραξη φόρων και την ανάθεση δαπανών για λογαριασμό του δημοσίου τομέα πρέπει να προβλέπεται στο νόμο. Τίποτα δεν μπορεί να εισπραχθεί ή να καταβληθεί χωρίς την έγκριση της Βουλής μέσω του προϋπολογισμού ή άλλης νομοθεσίας
- ο ανώτατος ελεγκτικός θεσμός πρέπει να έχει θεσμική ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία και να του έχει δοθεί η αρμοδιότητα, η πρόσβαση στην πληροφορία, καθώς και όλοι οι κατάλληλοι πόροι για να μπορεί να προβεί στον εκάστοτε έλεγχο και
- οι πολίτες πρέπει να απολαμβάνουν του δικαιώματος να συμμετέχουν ενεργά στο διάλογο τόσο για τον σχεδιασμό όσο και την εφαρμογή των δημοσιονομικών πολιτικών

Στο πεδίο τώρα που αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοσιονομική πολιτική, η Παγκόσμια Πρωτοβουλία για τον προϋπολογισμό υπογραμμίζει πως οι βασικοί τομείς που πρέπει να παρατηρηθεί συμμετοχή των πολιτών είναι ο ετήσιος κύκλος του προϋπολογισμού, οι επεξεργαζόμενες νέες πολιτικές πρωτοβουλίες, ο σχεδιασμός, η παραγωγή αλλά και η παράδοση δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών

(παρακολούθηση και αξιολόγηση αυτών) και τέλος κατά τον σχεδιασμό την αξιολόγηση και την υλοποίηση των δημοσίων επενδυτικών σχεδίων, όσο και την πιθανή αναθεώρηση αυτών.

Οι δέκα αρχές συμμετοχής στη δημοσιονομική πολιτική που προτείνει είναι: η *ειλικρίνεια* (πλήρης πληροφόρηση των πολιτών με πραγματικά στοιχεία στο σωστό χρόνο), η *ένταξη* (μηχανισμοί προσέλκυσης και προσέγγισης μερών της κοινωνίας των πολιτών των οποίων οι απόψεις και τα αιτήματα δεν ακούγονται συχνά, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε φυλετικά, εθνικά, θρησκευτικά, ηλικιακά χαρακτηριστικά), ο *σεβασμός για αυτοέκφραση* (όλες οι ομάδες που εμπλέκονται σε μία τομεακή πολιτική μπορούν να εμπλακούν σε αυτή σύμφωνα με τον τρόπο έκφρασης που προτιμούν), η *έγκαιρη συμμετοχή* (επαρκής χρόνος για τους πολίτες και συμμετοχή τους από τα πρώιμα στάδια σχεδιασμού), η *πρόσβαση* (μορφές ανοικτών δεδομένων, κατανοητές και εύκολα προσβάσιμες από όλους), η *διαφάνεια* (παροχή πληροφοριών, γνωστοποίηση στόχων και πιθανών επιπτώσεων, παροχή ανατροφοδότησης αναφορικά με τη συμμετοχή καθώς και εάν ενσωματώθηκαν οι εκάστοτε απόψεις στην επίσημη πολιτική), η *αναλογικότητα* (δηλαδή ύπαρξη μηχανισμών εμπλοκής των πολιτών ανάλογα με την ένταση της σημασίας του ζητήματος), η *βιωσιμότητα* (ανταλλαγή γνώσεων και αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των μερών που θα συμβάλει στην επανεξέταση και αξιολόγηση της εμπειρίας με σκοπό τη βελτίωση της μελλοντικής προσπάθειας), η *συμπληρωματικότητα* (οι μηχανισμοί συμμετοχής των πολιτών συμπληρώνουν τη δραστηριότητα των υφισταμένων συστημάτων διακυβέρνησης) και η *αμοιβαιότητα* (η επιτυχής συμμετοχή των πολιτών προϋποθέτει πως όλα τα εμπλεκόμενα μέρη δεσμεύονται για την τήρηση των κανόνων και τη συνεργασία ως προς την επίτευξη των στόχων).

Η Παγκόσμια Πρωτοβουλία για τη δημοσιονομική διαφάνεια έχει προβεί το 2016³¹ και στην ανάπτυξη ενός οδηγού σχετικά με τον τρόπο ενσωμάτωσης των πολιτών στη δημοσιονομική πολιτική. Αυτός ο οδηγός απευθύνεται στα Υπουργεία Οικονομικών, στις αρμόδιες με τον προϋπολογισμό κοινοβουλευτικές επιτροπές, σε πολίτες και κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που ενδιαφέρεται για τον τρόπο χρήσης των δημοσίων πόρων.

³¹ <https://fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/>

3.4. Η Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό (International Budget Partnership)

3.4.1. Γενικά

Η Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό³² είναι ένα διεθνές *think tank* – ομάδα προβληματισμού που ως βασικό αντικείμενο ενασχόλησής της έχει την προώθηση ανοιχτών και διαφανών διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης των δημοσίων προϋπολογισμών. Συνεργάζεται με ένα μεγάλο δίκτυο συνεργατών παγκοσμίως, κυρίως με οργανώσεις των πολιτών, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και την προώθηση της συμμετοχικότητας των πολιτών στη δημοσιονομική διακυβέρνηση. Τα αντικείμενα εργασίας της δεν περιορίζονται αμιγώς σε θέματα προϋπολογισμού αλλά αφορούν μία σωρεία επιμέρους ζητημάτων ιδιαίτερα σημαντικών για την ευημερία των κρατών, όπως η βελτίωση της διακυβέρνησης, η καταπολέμηση της φτώχειας, η οικονομική ανάλυση της κλιματικής αλλαγής, η ισότητα και η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, η φορολογική ισότητα κ.ά. Πυρήνας όλων των δραστηριοτήτων της οργάνωσης είναι η λογοδοσία και η διαφάνεια στη δημόσια σφαίρα, αντικατοπτριζόμενες ιδίως στις διαδικασίες σχεδιασμού, κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου εφαρμογής των κρατικών προϋπολογισμών.

Η πλειοψηφία των ερευνών της, είχε ως επίκεντρο σχετικές διαδικασίες, στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής αλλά και της νοτιοανατολικής Ασίας, ιδίως στη Γκάνα, την Ινδία, τη Κένυα, τη Νιγηρία, τη Σενεγάλη, την Ινδονησία, τη Νότιο Αφρική κ.ά., τα πορίσματα των οποίων αποτελέσαν τη βασική «μαγιά» για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων σε αυτές τις χώρες.

Η Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό υποστηρίζει πως η παροχή στους πολίτες πληροφοριών σχετικά με τον προϋπολογισμό της κυβέρνησης δίνει τη δυνατότητα σε αυτούς να συμμετάσχουν στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων ενώ παράλληλα βελτιώνει τις πολιτικές αποφάσεις, ενισχύει την εποπτεία και μπορεί να καταπολεμήσει τη διαφθορά, καθώς η απόκρυψη «ύποπτων» ή μη χρήσιμων δαπανών από τις κυβερνήσεις, μπορεί να καλλιεργήσει το έδαφος για αυτήν.

³² Αναλυτικά οι τομείς δράσης στην ιστοσελίδα της Διεθνούς Συνεργασίας για τον Προϋπολογισμό <https://internationalbudget.org/>

Κατά την άποψή της, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ανάδειξη του ρόλου όλων των ενδιαφερομένων μερών στα διαφορετικά στάδια κατάρτισης του προϋπολογισμού, τα οποία συναποτελούν ένα σύστημα λογοδοσίας, αποτελούμενο από την κυβέρνηση, το νομοθετικό σώμα, τις ελεγκτικές αρχές, τη κοινωνία των πολιτών και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Αυτούς τους σκοπούς τους επιδιώκει μέσα από την έκδοση οδηγιών που στοχεύουν στην αύξηση της διαφάνειας. Βασικοί από αυτούς τους οδηγούς είναι: 1) «Οδηγός για τη διαφάνεια στις εκθέσεις του προϋπολογισμού της κυβέρνησης: Γιατί οι εκθέσεις προϋπολογισμού είναι σημαντικές και τι πρέπει να περιλαμβάνουν;»³³ 2) «Οδηγός για τη Διαφάνεια στις εκθέσεις του Προϋπολογισμού της Κυβέρνησης: Πως η κοινωνία να χρησιμοποιήσει τις εκθέσεις του Προϋπολογισμού της κυβέρνησης για έρευνα»³⁴ 3) «Οδηγός για τη Διαφάνεια στα Δημόσια Οικονομικά :πέρα από τον στενό πυρήνα του Προϋπολογισμού: κεφάλαια εκτός προϋπολογισμού, φορολογικές δαπάνες, οιονεί δημοσιονομικές δραστηριότητες, ενδεχόμενες και μελλοντικές υποχρεώσεις»³⁵ 4) «Οδηγός για τον έλεγχο των δαπανών της Κυβέρνησης από τους πολίτες»³⁶ 5) «Οδηγός για την κατάρτιση Προϋπολογισμού των Πολιτών»³⁷ 6) «Οδηγός αναφορικά με το έργο του προϋπολογισμού για μη κυβερνητικές οργανώσεις»³⁸ και 7) «Οδηγός για δημοσιονομικό έργο για μη κυβερνητικές οργανώσεις»³⁹. Οι δύο τελευταίες περιπτώσεις αφορούν τον λεγόμενο «τρίτο τομέα» της οικονομίας, τον μη κερδοσκοπικό.

3.4.2. Η Έρευνα Ανοιχτού Προϋπολογισμού (Open Budget Survey)

³³ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

³⁴ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-How-Civil-Society-Can-Use-Budget-Reports-for-Research-and-Advocacy-English.pdf>

³⁵ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>

³⁶ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>

³⁷ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

³⁸ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-to-budget-work1.pdf>

³⁹ Αναθεώρηση του 2006 <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Tax-Work-for-NGOs.pdf>

Βασικό εργαλείο του IBP, με το οποίο εγκαινίασε και την Πρωτοβουλία του για Ανοικτούς Προϋπολογισμούς, είναι το λεγόμενο Open Budget Survey, η έρευνα Ανοικτού Προϋπολογισμού η οποία αξιολογεί το κατά πόσον οι πολίτες έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες του προϋπολογισμού, καθώς και τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία κατάρτισης σε εθνικό επίπεδο. Η πρώτη έρευνα πραγματοποιήθηκε το 2006 και έκτοτε διεξάγεται ανά διετία. Η IBP συνεργάζεται με εταίρους από την κοινωνία των πολιτών σε πάνω από 100 χώρες.

Λόγω του ιδιαίτερου χαρακτηριστικού αυτής της πρωτοβουλίας, ήτοι της συνεργασίας με μία σειρά από μη κυβερνητικές οργανώσεις και ερευνητικά ιδρύματα, δεν καθίσταται πάντα δυνατό για όλες τις χώρες να συμμετάσχουν στην παραπάνω έρευνα. Η χώρα μας δεν έχει περιληφθεί ποτέ σε αυτές τις διετείς παγκόσμιες αναφορές, εντούτοις υπάρχουν ενδιαφέροντα ευρήματα στη συλλογική έρευνα του IBP με την ΕΛΛ/ΛΑΚ που θα δούμε παρακάτω. Στη τελευταία έρευνα του Open Budget Survey 2021⁴⁰ δεν συμμετείχαν από την ευρωπαϊκή ήπειρο οι εξής χώρες: Ελλάδα, Κύπρος, Ελβετία, Αυστρία, Λευκορωσία, Εσθονία, Λιθουανία, Ιρλανδία, Μαυροβούνιο, Βέλγιο, Ολλανδία, Δανία, Λεττονία, Φινλανδία, Μάλτα, Ανδόρρα, Λουξεμβούργο, Λιχτενστάιν και η Βόρεια Μακεδονία.

Όπως υποστηρίζει και η ίδια η IBP, η έρευνα του Ανοικτού Προϋπολογισμού είναι η μόνη ανεξάρτητη έρευνα συγκριτικού χαρακτήρα αναφορικά με τη διαφάνεια, την συμμετοχή και τον έλεγχο του προϋπολογισμού, διότι διεξάγεται από ανεξάρτητους ερευνητές που προέρχονται από τις χώρες συμμετοχής, οι οποίοι αναλύουν ένα σύνολο απαντήσεων σε 140 ερωτήσεις. Από αυτές τις ερωτήσεις οι 109 αφορούν τη διαφάνεια του προϋπολογισμού, οι 16 τη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες του προϋπολογισμού και οι υπόλοιπες ερωτήσεις αφορούν σχετικά με τους επίσημους θεσμούς ελέγχου, ήτοι το νομοθετικό σώμα και το εκάστοτε ανώτατο ελεγκτικό θεσμό. Βάσει αυτών των απαντήσεων, η βαθμολογία που δίδεται σε κάθε χώρα κυμαίνεται από 0 έως 100 (υψηλότερος δείκτης διαφάνειας) και η οποία συνιστά ένα συγκρίσιμο μέγεθος για την προσέγγιση της διαφάνειας του προϋπολογισμού διεθνώς.

⁴⁰ Αναλυτικά για τα αποτελέσματα και τις βαθμολογήσεις βλέπε <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2021>

Τα παραπάνω αποτελέσματα τυγχάνουν, πέραν της επεξεργασίας από τους κύριους ερευνητές, επανεξέτασης από ανώνυμους εμπειρογνώμονες. Προφανώς, οι κυβερνήσεις των συμμετεχόντων κρατών έχουν δικαίωμα σχολιασμού των αποτελεσμάτων.

3.4.3. Η Έρευνα της Διεθνούς Συνεργασίας για τον Προϋπολογισμό (IBP) και της εταιρείας ΕΛΛ/ΛΑΚ (Ελευθέρου Λογισμικού/Λογισμικού ανοιχτού κώδικα) για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού στην Ελλάδα στα πλαίσια του έργου Open Budget Survey (OBS) Tracker Greece

Μία σχετική μελέτη με την Έρευνα Ανοικτού Προϋπολογισμού είναι και αυτή που διεξήγαγαν στη χώρα μας η IBP σε συνεργασία με την Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού/ Λογισμικού Ανοικτού Κώδικα. Η μελέτη αυτή επιχειρεί να εξετάσει το βαθμό διαφάνειας του προϋπολογισμού στην Ελλάδα με βάση τα διεθνή πρότυπα, καθώς και να προτείνει τρόπους ενίσχυσης της συμμετοχικής διακυβέρνησης στο δημοσιονομικό πεδίο πολιτικής. Τα αποτελέσματα της έρευνας δημοσιεύθηκαν περί τον Μάρτιο του 2015⁴¹.

Κοινός τόπος ήταν πως η εφαρμογή των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας την περίοδο 2010-2014 με το νέο θεσμικό δημοσιονομικό πλαίσιο καθώς και η προσχώρηση της χώρας το 2011 στο Open Government Partnership ενίσχυσαν την αρχή της διαφάνειας στη δημοσιονομική διαχείριση. Το νέο πλαίσιο ενίσχυσε σημαντικά τόσο τον όγκο όσο και το εύρος της δημοσιονομικής πληροφορίας που δημοσιοποιείται και μάλιστα προβλέπει και κυρώσεις στη κεντρική διοίκηση αλλά και στους άλλους φορείς της γενικής κυβέρνησης εάν δεν υποβάλλουν τα δημοσιονομικά στοιχεία που πρέπει.

Επίσης τονίστηκε πως τόσο το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ όσο και η νέα νομοθεσία⁴² Ν. 4305/2014 για την ανοιχτή διάθεση δεδομένων του δημοσίου τομέα έχουν εμπλουτίσει την συμβολή των νέων τεχνολογιών στη διάδοση δημοσιονομικών

⁴¹ Βλέπε σχετικό ενημερωτικό δελτίο:

<https://obs.ellak.gr/wp-content/uploads/sites/15/2015/03/Policy-Brief.pdf>

⁴² Συγκεκριμένα άρθρα 15 και 16 του Ν. 4305/2014 «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Α.Α. και άλλες διατάξεις.»

πληροφοριών, όπως και η θετική συμβολή νέων ανεξάρτητων οργάνων ελέγχου όπως οι ΑΔΘ, δηλαδή το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.

Ωστόσο, επισημάνθηκαν και κάποιες ελλείψεις ως προς την παραγωγή και δημοσίευση συγκεκριμένων εγγράφων όπως μίας εξαμηνιαίας επισκόπησης της πορείας του προϋπολογισμού και του οικονομικού ελέγχου που περιέχει πληροφορίες κατά το ήμισυ της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Επίσης, η απουσία ανάληψης πρωτοβουλιών στη χώρα μας σχετικά με την ενίσχυση της δημοσιονομικής εκπαίδευσης και της συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες της δημοσιονομικής διαχείρισης. Η μόνη μορφή διαβούλευσης που παρατηρήθηκε ήταν αυτή του open.gov.gr στην οποία όμως ήταν σχεδόν ανύπαρκτη η κινητικότητα γύρω από τα δημοσιονομικά θέματα. Ιδιαίτερα, όσον αφορά, τις διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού υπογραμμίστηκε η πολύ χαμηλή ευαισθητοποίηση κι ενδιαφέρον των πολιτικών, της επιστημονικής κοινότητας, των δημοσιογράφων αλλά και των πολιτών. Σύν τοις άλλοις, αρνητική εμπειρία χρήσης των διαδικτυακών υπηρεσιών από τους πολίτες, προκαλεί η ιστοσελίδα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών όπου πολύ συχνά τα έγγραφα του προϋπολογισμού δεν είναι σε μία ηλεκτρονικά αναγνώσιμη μορφή (π.χ. “xls”), προκειμένου να επαναχρησιμοποιηθούν οι περιεχόμενες πληροφορίες. Σχετικά λίγοι είναι και οι άνθρωποι που κατανοούν την ανάγκη για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού και γνωρίζουν τις δυνατότητες του εργαλείου OBS Tracker αλλά και σχετικών διεθνών πρωτοβουλιών.

Μετά τη σημείωση όλων αυτών των αδυναμιών η έρευνα προέβη σε κάποιες συστάσεις και προτάσεις⁴³ που μπορούν να βελτιώσουν την ανταπόκριση της χώρας μας στα σύγχρονα ελεγκτικά και όχι μόνο πρότυπα. Συγκεκριμένα, πρότεινε:

- τη δημιουργία ενός «προϋπολογισμού των πολιτών» από το ΥΠΟΙΚ, ο οποίος θα είναι μία οιονεί περίληψη του τακτικού προϋπολογισμού και δε θα κουράζει τον αναγνώστη με ιδιαίτερες τεχνικές περιγραφές, έτσι ώστε να παρουσιάζονται οι εξηγήσεις σχετικά με τις πολιτικές που προωθούνται μεστά και κατανοητά
- τη θεσμοθέτηση μίας εξαμηνιαίας επισκόπησης πορείας του προϋπολογισμού (mid-year review)

⁴³ Αικ. Σαββαΐδου, «Δημοσιονομική Διαφάνεια», ό.π. σελ. 290-294.

- τη δημιουργία μίας διαδικτυακής πύλης στα πλαίσια του ΥΠΟΙΚ που θα λειτουργεί ως μία ενιαία θυρίδα πληροφοριών (one-stop shop) που θα περιέχει πληροφορίες σε διαδραστική μορφή και σε ανοιχτές και δυνητικά αναγνώσιμες μορφές
- την προώθηση της εκπαίδευσης των πολιτών σε δημοσιονομικά θέματα όπως λ.χ. η δημιουργία ενός ραδιοφωνικού προγράμματος ή ενός εικονικού σχολείου⁴⁴ για την παροχή διαδικτυακών μαθημάτων σχετικά με τη δημοσιονομική λειτουργία, η δημοσίευση ενός οδηγού του πολίτη σχετικά με τον προϋπολογισμό⁴⁵
- τη προώθηση του συμμετοχικού προϋπολογισμού, σαν μία διαδικασία λήψης αποφάσεων όπου οι πολίτες μέσω της διαβούλευσης θα προτείνουν τρόπους διανομής των δημοσίων πόρων. Ο συμμετοχικός προϋπολογισμός μπορεί να χαρακτηριστεί ως μία εξαιρετική πρωτοβουλία ενίσχυσης της κοινωνικής λογοδοσίας.
- Σε όλες τις χώρες συνιστά την παραγωγή και διανομή ενημερωτικών δελτίων, αναρτήσεις σε ιστοσελίδες του διαδικτύου, αρθρογραφία σε εφημερίδες με σκοπό τη διάδοση αυτών των διαδικασιών και την γνωστοποίηση στους πολίτες των θεσμών δημοσιονομικής διαφάνειας όπως και της επεξήγησης της ακολουθούμενης, ανάλογα την έρευνα, μεθοδολογίας.
- Τέλος συνιστά τη διοργάνωση σεμιναρίων αλλά και την ανάπτυξη ασύγχρονης εκπαίδευσης με διαλέξεις σε βίντεο, παρουσιάσεις κ.τλ. που θα απευθύνονται στο κάθε φορά, συγκεκριμένο κοινό (πολίτες, δημοσιογράφους, ειδικούς επιστήμονες κ.τλ.) σχετικά με τον τρόπο χρήσης του εργαλείου OBS, αλλά και τα εργαλεία και τις πρακτικές (αναζήτηση, σύγκριση και ανάλυση των στοιχείων) που μπορεί η εκάστοτε ενδιαφερόμενη ομάδα πολιτών να χρησιμοποιήσει στη δράση της γύρω από τον προϋπολογισμό.

⁴⁴ Κλασικό παράδειγμα η Βραζιλία όπου προχώρησε στη δημιουργία ενός τέτοιου «σχολείου» στα πλαίσια της Γραμματείας Προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών της <http://planejamento.sp.gov.br/>.

⁴⁵ Παράδειγμα που έχει επισημανθεί και από τον ΟΟΣΑ η προσπάθεια της Κροατίας <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/en/Guidebook%20to%20budget%20processes.pdf>.

Κεφάλαιο 4^ο

Αρχές και κανόνες για μία χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

4.1. Βασικές αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού

1. Η Αρχή της δημοσιότητας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο κρατικός προϋπολογισμός πρέπει να δημοσιεύεται σε όλες τις φάσεις του ώστε το κοινωνικό σύνολο να λαμβάνει γνώση και να μπορεί να κρίνει αν η κυβέρνηση ακολουθεί ορθή πολιτική στον δημοσιονομικό τομέα ή όχι.

2. Η Αρχή της ετήσιας διάρκειας

Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο προϋπολογισμός πρέπει να καταρτίζεται για ένα έτος. Ο χρονικός αυτός περιορισμός επιβάλλεται γιατί έτσι γίνεται εύκολος ο ακριβής υπολογισμός των εσόδων αλλά και των δαπανών. Πρόβλημα δημιουργείται στην περίπτωση αφενός των εσόδων τα οποία θα βεβαιωθούν εντός του έτους αλλά δεν θα εισπραχθούν εντός του έτους αυτού και αφετέρου στις δαπάνες οι οποίες θα αναληφθούν εντός του έτους πλην όμως δεν θα πληρωθούν εντός του εν λόγω έτους. Στην περίπτωση αυτή ακολουθούνται δύο μέθοδοι: 1^η) Η ταμειακή μέθοδος κατά την οποία μόνο τα έσοδα που θα εισπραχθούν εντός του έτους (ανεξαρτήτως του χρόνου βεβαίωσης τους) και τα έξοδα που θα πληρωθούν εντός του έτους (ανεξαρτήτως του χρόνου ανάληψης της σχετικής υποχρέωσης) θεωρούνται ως αναφερόμενα στον προϋπολογισμό του εν λόγω έτους. Ο προϋπολογισμός που καταρτίζεται με τον τρόπο αυτό λέγεται ταμειακός (Cash Budget). 2^η) Η διοικητική μέθοδος κατά την οποία ως έσοδα του προϋπολογισμού ενός έτους χαρακτηρίζονται εκείνα που θα βεβαιωθούν εντός του εντός (ανεξαρτήτως χρόνου είσπραξης τους) και ως έξοδα χαρακτηρίζονται εκείνα που θα αναληφθούν εντός του έτους (ανεξαρτήτως χρόνου πληρωμής τους). Ο προϋπολογισμός που καταρτίζεται με τον τρόπο αυτό αποκαλείται διοικητικός (Administrative Budget).

Στην Ελλάδα, εφαρμόζεται ένα μικτό σύστημα κατά το οποίο η μεν εκτέλεση του προϋπολογισμού των εσόδων κάθε έτους παρατείνεται για ένα μήνα, για την είσπραξη των μέχρι τη λήξη του έτους βεβαιωθέντων εσόδων, η δε εκτέλεση του

προϋπολογισμού των εξόδων παρατείνεται για δύο μήνες για την πληρωμή των εξόδων που αφορούν υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν μέχρι τη λήξη του έτους. Το έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός λέγεται οικονομικό έτος και πολλές φορές είναι διαφορετικό από το ημερολογιακό έτος. Στην Αγγλία για παράδειγμα το οικονομικό έτος αρχίζει την 1^η/4^{ου} και τελειώνει την 31^η/3^{ου} του επομένου έτους. Στην χώρα μας το οικονομικό έτος συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

3. Η Αρχή της ειλικρίνειας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα κονδύλια που αναγράφονται στον προϋπολογισμό θα πρέπει να είναι απολύτως ειλικρινή γιατί διαφορετικά νοθεύεται σκόπιμα η εικόνα που παρουσιάζει ο προϋπολογισμός του Κράτους και γίνεται δυσκολότερος ο έλεγχος του από το κοινωνικό σύνολο.

4. Η Αρχή της σαφήνειας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να ταξινομούνται και να καταγράφονται στον προϋπολογισμό με τον πιο σαφή τρόπο. Είναι προφανές ότι μόνο όταν τα κονδύλια του προϋπολογισμού αναγράφονται κατά τρόπο σαφή και ξεκάθαρο είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου του, τόσο από τη Βουλή όσο και από το κοινωνικό σύνολο.

5. Η Αρχή της προηγούμενης εξουσιοδότησης

Κατά την αρχή αυτή, προ της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, πρέπει να εξουσιοδοτείται η Εκτελεστική Εξουσία (Κυβέρνηση) από τη Νομοθετική Εξουσία (Βουλή).

6. Η Αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή θα πρέπει να καταρτίζεται ένας μόνο προϋπολογισμός, ο οποίος να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους. Η σημασία της είναι πασιδηλή διότι μόνο ένας και μοναδικός προϋπολογισμός μπορεί να συμβάλλει στη διαμόρφωση σαφούς εικόνας της δραστηριότητας του Κράτους. Η αρχή αυτή παραβιάζεται⁴⁶ όταν εκτός από τον κύριο προϋπολογισμό καταρτίζονται και

⁴⁶ Για την παρέκκλιση από την αρχή της ενότητας, βλέπε αναλυτικά Νικ. Μπάρμπα «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 7^η εκδ. εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ.26-40.

προσαρτημένοι προϋπολογισμοί ή όταν καταρτίζονται δύο προϋπολογισμοί ένας τακτικός και ένας έκτακτος.

7. Η Αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων

Ο κανόνας της ειδικότητας των πιστώσεων είναι ο μόνος από τους κλασικούς κανόνες του προϋπολογισμού που αναφέρεται στις δαπάνες. Σύμφωνα με αυτόν, κάθε πίστωση που περιέχεται σε έναν συγκεκριμένο προϋπολογισμό προορίζεται για να ικανοποιήσει μία συγκεκριμένη δαπάνη, και δεν είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί για την ικανοποίηση οποιασδήποτε άλλης δαπάνης. Βάσει της συνήθους δημοσιονομικής πρακτικής οι πιστώσεις του προϋπολογισμού κατανέμονται, σε πρώτο βαθμό κατά φορέα και κατά μείζονα κατηγορία δαπάνης και στη συνέχεια κατά ειδικό φορέα και κατά κατηγορία δαπάνης. Επιπλέον, η κατανομή κατά φορέα και κατά κατηγορία δαπάνης συνοδεύονται με τον αντίστοιχο Κωδικό Αριθμό. Αυτή η πρακτική περιορίζει την ανεξέλεγκτη ελευθερία που θα είχε ο εκάστοτε υπουργός στη διάθεση των δαπανών, αν οι πιστώσεις διενεργούνταν μόνο κατά φορέα.

Η αρχή της ειδικότητας του προϋπολογισμού αφορά την παρουσίαση των κρατικών εσόδων και εξόδων με ορισμένη εκ των προτέρων αναλυτική κωδική διάταξη. Παρόλο που είναι παραπλήσια ως έννοια με αυτήν της ειδικότητας, διαφέρει στο γεγονός πως αφορά τόσα τα έσοδα όσο και τις δαπάνες και δεσμεύει τα αρμόδια κρατικά όργανα στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού. Η εφαρμογή της ειδικότητας του προϋπολογισμού εκδηλώνεται με την ονοματολογία του, τη δομή καταγραφής και τη θεματική κατάταξη. Μία κατάταξη κατά «κεφάλαια» που οφείλει να αποδίδει πιστά την απεικόνιση της κυβερνητικής πολιτικής σε όλους τους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας αλλά και να επιτρέπει τη διαχρονική και διακρατική σύγκριση των μεγεθών του προϋπολογισμού.

Ουσιαστικά, εφαρμογή της αρχής της ειδικότητας⁴⁷ σημαίνει πως στον προϋπολογισμό θα εμφανίζεται αναλυτικά από πού αντλείται κάθε έσοδό του, ώστε να εκτιμάται και το επαχθές ή όχι κάθε είδους εσόδου για κάθε πολίτη αλλά και για την εθνική οικονομία, ενώ ως προς τα έξοδα ότι κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να σχηματίσει σαφή άποψη για το σκοπό και τον τρόπο διάθεσης των εξόδων. Ο συνδυασμός των

⁴⁷ Για τη δυσκολία στην οριοθέτηση του περιεχομένου των δύο αρχών και την έννοια της ειδικότητας του προϋπολογισμού, βλέπε Β. Κουγέα, *Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια κατάρτισης, έγκρισης, εκτέλεσης και ελέγχου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008, σελ. 187-193.

δύο αυτών αρχών συμβάλλει τα μέγιστα στη διαδικασία αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού και κατ' επέκταση του σχεδιασμού και της εφαρμογής δημοσίων πολιτικών.

8. Η Αρχή της καθολικότητας προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους πρέπει να εμφανίζονται στο σύνολό τους και χωρίς συμψηφισμούς μεταξύ τους στο ενιαίο κείμενο του κρατικού προϋπολογισμού. Η αρχή αυτή εμπεριέχει δύο επιμέρους εκφάνσεις που εκφράζονται μέσω της αρχής του μη συμψηφισμού μεταξύ εσόδων και εξόδων και της αρχής του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, πράγμα που διακρίνει την καθολικότητα από την ενότητα του προϋπολογισμού.

Η αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ των εσόδων και εξόδων (η οποία αποκαλείται συχνά αρχή του ακαθάριστου προϊόντος⁴⁸ - produit brut) επιβάλλει σε μία δημόσια υπηρεσία που αποκτά έσοδα αλλά ενεργεί και δαπάνες, την εμφάνιση στον κρατικό προϋπολογισμό του συνόλου των εσόδων και δαπανών και όχι της διαφοράς μεταξύ των εσόδων και των δαπανών που πραγματοποίησε κατά τη διάρκεια μίας χρονικής περιόδου, δηλαδή του καθαρού προϊόντος, όπως θα έκανε αντίστοιχα μία ιδιωτική εμπορική επιχείρηση.

Η αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων από την άλλη διατυπώνει πως δεν επιτρέπεται να προσδιορίζεται από πριν ότι ορισμένα έσοδα του προϋπολογισμού προορίζονται για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών. Αντίθετα, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να αντικρίζει το σύνολο των εσόδων του με το σύνολο των εξόδων. Προφανώς αυτό είναι αναγκαίο, γιατί μόνο έτσι διασφαλίζεται η πλήρης ευελιξία του προϋπολογισμού διότι δεν δεσμεύονται έσοδα για κάποια συγκεκριμένα έξοδα. Βέβαια πρέπει να σημειωθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο ειδικός προϋπολογισμός ενός εσόδου για την κάλυψη συγκεκριμένου εξόδου διευκολύνει το νομοθετικό σώμα, την κοινωνία των πολιτών και τους ελεγκτικούς φορείς για να μπορούν να αξιολογούν πληρέστερα τον προϋπολογισμό διότι οι δαπάνες θα συνδέονται, μέσω των εσόδων, με τον τρόπο χρηματοδότησης τους.

4.2. Η έννοια των δημοσιονομικών κανόνων

⁴⁸ Ν. Μπάρμπας, *ό.π.* σελ. 41-42

Δημοσιονομικός κανόνας⁴⁹ θεωρείται ένας θεσπισθείς στόχος ή περιορισμός της δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς και ένα σύνολο αρχών και κατευθύνσεων για τον χειρισμό των αποκλίσεων από τους τιθέμενους στόχους ή τους περιορισμούς. Παραδείγματα στόχων συνιστούν η θέσπιση ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος του προϋπολογισμού ή μία συγκεκριμένη πορεία του χρέους της κυβέρνησης σε μία συγκεκριμένη περίοδο, ενώ, αντίστοιχα παραδείγματα περιορισμών συνιστούν οι κανόνες-τα όρια ελλείμματος και χρέους, καθώς και τα όρια των δαπανών.

Οι δημοσιονομικοί κανόνες αποτελούν ενδιάμεσους στόχους που θεσπίζονται με σκοπό τη διευκόλυνση επίτευξης πιο γενικών και σημαντικών στόχων δημοσιονομικής πολιτικής όπως η μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα η κοινωνική αποτελεσματικότητα και ισότητα μεταξύ των γενεών. Η θέσπιση μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων αποβλέπει στη μείωση των κινδύνων ολίσθησης και απόκλισης της πολιτικής σε περίπτωση που η πολιτική σε βραχύ και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα μπορεί να αξιολογηθεί μέσω ενός σαφώς καθορισμένου σημείου αναφοράς αντί μέσω ενός πολύπλοκου μακροπρόθεσμου στόχου.

Ουσιαστικά οφέλη από την υιοθέτηση δημοσιονομικών στόχων είναι η δημιουργία αλλά και διατήρηση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, που αποτελεί τον πιο σημαντικό στόχο καθώς και η ελάττωση του ποσοστού αστάθειας της κυβέρνησης σχετικά με την πραγματοποίηση δαπανών. Εκτός αυτού, η εισαγωγή κανόνων στις δαπάνες μπορεί να συμβάλλει στη διενέργεια μεταρρυθμίσεων του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εντός του πλαισίου των οποίων βασικό ρόλο διαδραματίζει η εισαγωγή Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου και η ενίσχυση των διαδικασιών προϋπολογισμού όπως με το να προβούν οι κυβερνήσεις στην υιοθέτηση της μεθόδου της «εκ των άνω προς τα κάτω» διαμόρφωσης του προϋπολογισμού.

Η αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών κανόνων μεγεθύνεται όταν αυτά συνοδεύονται από συγκεκριμένες κυρώσεις σε περίπτωση μη τήρησης και παρεκκλίσεων. Όσον αφορά τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς στόχους υπάρχουν κάποιες «παγίδες»⁵⁰, τις οποίες πρέπει να προσέξουν οι κυβερνήσεις και οι

⁴⁹ Αικ. Σαββαΐδου, *Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σελ. 44-45.

⁵⁰ Β. Ράπανος/Δ. Καπλάνογλου, *Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο πιθανός ρόλος τους στην Ελλάδα*, Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας της Ελλάδος, τεύχος 33, 2010, Αθήνα, σελ. 11-12.

δημοσιονομικοί θεσμοί, έτσι ώστε οι κανόνες αυτοί να διατηρήσουν τον λυσιτελή χαρακτήρα τους. Για παράδειγμα, ο κανόνας δημιουργεί κίνητρα για την υιοθέτηση περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών, όταν η οικονομική συγκυρία απαιτεί το αντίθετο. Όπως αντίστοιχα σε συνθήκες ανάπτυξης, ο κανόνας είναι σχετικά εύκολο να τηρηθεί οπότε χαλαρώνουν οι προσπάθειες της δημοσιονομικής προσαρμογής και διατήρησης αυτής. Η εμμονή στη διατήρηση ποσοτικών στόχων και ο παραμερισμός των διαρθρωτικών αλλαγών στα δημοσιονομικά συστήματα συνιστά άλλη μία πιθανή παγίδα. Επίσης, η αναποτελεσματικότητα των προβλέψεων για την εξέλιξη κάποιας μεταβλητής-στόχου, μπορεί να οδηγήσει στη διατύπωση υπεραισιόδοξων σεναρίων για τα μεγέθη και εν τέλει να «πιάσει» απροετοίμαστα τα κράτη στη διαχείριση των αναδυόμενων προβλημάτων και παρεκκλίσεων.

4.3. Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις και το νέο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1^η Νοεμβρίου 1993) αφορούσε την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος και την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, δηλαδή τη δημιουργία της ΟΝΕ. Η Συνθήκη, όμως, προωθούσε κυρίως το σκέλος της νομισματικής ένωσης. Ως γνωστόν από την 1^η Ιανουαρίου 1999 (τρίτη φάση της ΟΝΕ) η νομισματική και συναλλαγματική πολιτική ασκείται από την ΕΚΤ και είναι ενιαία για όλη τη ζώνη του ευρώ.

Η δημοσιονομική πολιτική, όμως, εξακολούθησε να ασκείται από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, η Συνθήκη προέβλεπε αυξημένη δημοσιονομική πειθαρχία και πολύ σημαντικούς περιορισμούς στη δημοσιονομική διαχείριση. Οι κυριότεροι περιορισμοί αφορούσαν, ως γνωστόν, το ύψος του ετήσιου ελλείμματος (3,0% του ΑΕΠ), και του δημόσιου χρέους της γενικής κυβέρνησης (60,0% του ΑΕΠ), τον τρόπο χρηματοδότησης του ελλείμματος κ.λπ. Προβλέπονταν επίσης ο συντονισμός και η εποπτεία των δημοσιονομικών εξελίξεων.

Διευκρινίζεται όμως ότι η δημοσιονομική πειθαρχία δεν αποτελούσε αυτοσκοπό, αλλά απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της νομισματικής ένωσης. Ο σκοπός των δημοσιονομικών κανόνων ήταν κυρίως να προφυλάξουν την ΕΚΤ από “δυσάρεστες εκπλήξεις” που θα προέρχονταν από τυχόν άσκηση ανεύθυνης

δημοσιονομικής πολιτικής από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Με τους δημοσιονομικούς κανόνες που επέβαλε η Συνθήκη, η ΕΚΤ θα είχε τη δυνατότητα να γνωρίζει εκ των προτέρων το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινείτο η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών, ενώ παράλληλα περιορίζονταν ο κίνδυνος ο δημόσιος τομέας να αποτελεί πηγή μακροοικονομικών ανισορροπιών, τόσο για το απείθαρχο κράτος όσο και για τα υπόλοιπα μέλη της ευρωζώνης.

4.3.1 Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Ενόψει της εισαγωγής του ευρώ το περιοριστικό δημοσιονομικό πλαίσιο της Συνθήκης ενισχύθηκε περαιτέρω το 1997 με το *Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης*⁵¹ (ΣΣΑ), το οποίο αναθεωρήθηκε το 2005. Το ΣΣΑ 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, την διόρθωση τυχόν αποκλίσεων και, ενδεχομένως, την επιβολή κυρώσεων στα απείθαρχα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις του ΣΣΑ κινούνταν προς δύο κατευθύνσεις: (α) την *προληπτική* εποπτεία των δημοσίων οικονομικών (preventive arm) και (β) την *διόρθωση* του τυχόν υπερβολικού ελλείμματος (corrective arm) εντός συγκεκριμένου χρονικού ορίου. Στο τελευταίο στάδιο της διαδικασίας προβλέπονταν και η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση που δεν μειώνονταν επαρκώς το έλλειμμα.

Η σχετική διαδικασία ονομάστηκε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ – Excessive Deficit Procedure) και ξεκινούσε με την αποστολή ('γνωστοποίηση') δημοσιονομικών στοιχείων από τα κράτη μέλη προς την Eurostat, δύο φορές το χρόνο. Εάν από τα στοιχεία και τις σχετικές προβλέψεις δεν προέκυπτε έλλειμμα πάνω από την τιμή αναφοράς (3,0% του ΑΕΠ), τότε η ΔΥΕ σταματούσε εκεί. Εάν όμως προέκυπτε έλλειμμα άνω του 3,0% του ΑΕΠ για κάποιο κράτος τότε η διαδικασία συνεχίζονταν γι' αυτήν τη χώρα. Ακολουθούσε μια σειρά από εκθέσεις και αναφορές της Επιτροπής με βάση της οποίες το Συμβούλιο Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN) διαπίστωνε την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Στη συνέχεια το κράτος αυτό ήταν υποχρεωμένο, εντός τεσσάρων μηνών, να λάβει μέτρα για να μειώσει το έλλειμμα έως το τέλος του επόμενου έτους. Εφόσον τα μέτρα κρίνονταν (από την Επιτροπή και το ECOFIN)

⁵¹ Stability and Growth Pact-SGP. Βλέπε Κανονισμό (Ε.Ε.) 1466/1997.

επαρκή, τότε αναστέλλονταν η ΔΥΕ προκειμένου να δοθεί χρόνος για να εφαρμοσθούν και να αποδώσουν τα μέτρα και να μειωθεί το έλλειμμα.

Εάν τα μέτρα κρίνονταν ανεπαρκή (όπως π.χ. τα μέτρα που πήρε η Ελλάδα το Νοέμβριο του 2004) τότε η χώρα υποχρεούνταν να λάβει πρόσθετα μέτρα. Εάν η χώρα δεν λάμβανε πρόσθετα μέτρα ή εάν αυτά ήταν και πάλι ανεπαρκή, τότε επιβάλλονταν κυρώσεις. Δηλαδή η χώρα θα έπρεπε να καταβάλλει ένα ποσό ίσο με το 0,5% του ΑΕΠ στην Επιτροπή. Εάν εντός δύο ετών το έλλειμμα δεν μειώνονταν κάτω του 3,0% του ΑΕΠ, τότε το χρηματικό ποσό κατέπιπτε υπέρ της Επιτροπής. Σύμφωνα με το ΣΣΑ, η ΔΥΕ ήταν δυνατόν να εφαρμοσθεί εναντίον ενός κράτους μέλους είτε λόγω υπερβολικού ελλείμματος είτε λόγω υπερβολικού χρέους. Όμως στην πράξη η ΔΥΕ έως το 2013 είχε εφαρμοσθεί μόνο στην περίπτωση υπερβολικών ελλειμμάτων και ουδέποτε λόγω υπερβολικού χρέους.

Κατά γενική ομολογία η ΔΥΕ και ιδιαίτερα ο “διορθωτικός της βραχίονας” (corrective arm) απεδείχθη στην πράξη αναποτελεσματικός. Επρόκειτο για μια εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία η οποία άφηνε πολλά περιθώρια στα κράτη μέλη να καθυστερούν τη λήψη μέτρων και να αποφεύγουν τελικά τις κυρώσεις. Στα μέσα της δεκαετίας του 2000 π.χ., η Γαλλία και η Γερμανία κατάφεραν να αποφύγουν την υπαγωγή τους στη ΔΥΕ. Το 2004 η Ελλάδα καθυστέρησε να λάβει μέτρα και τελικά έλαβε μέτρα προσωρινού χαρακτήρα (το 2005), με αποτέλεσμα το 2007, μόλις η χώρα εξήλθε από τη ΔΥΕ, το έλλειμμα να υπερβεί και πάλι την τιμή αναφοράς. Από το τέλος του 2008 ήταν βέβαιο ότι επίκειται η εκ νέου υπαγωγή της Ελλάδος στη ΔΥΕ, αλλά αυτό, παρά την εν εξελίξει διεθνή κρίση, καθυστέρησε με ενέργειες της Ελλάδος και τελικά πραγματοποιήθηκε στις 27 Απριλίου 2009. Επίσης, η προθεσμία που δόθηκε για τη λήψη μέτρων ήταν έξι μήνες, δηλαδή έως τις 27 Οκτωβρίου 2009. Η καθυστέρηση έφθασε τον ένα χρόνο, ενώ τα μέτρα, λόγω των εκλογών, ουδέποτε ελήφθησαν. Σημειώνεται επίσης ότι σε κανένα κράτος μέλος δεν επιβλήθηκαν κυρώσεις, καθώς τον τελευταίο λόγο τον είχαν οι Υπουργοί Οικονομικών (ECOFIN) και ήταν δύσκολο να επιτευχθεί η απαραίτητη πλειοψηφία. Τέλος το προϋπάρχον σύστημα δεν διέθετε μηχανισμούς αντιμετώπισης δημοσιονομικών κρίσεων.

Οι νέες, εξαιρετικά σημαντικές ρυθμίσεις εστιάζουν στην πρόληψη, στην αυστηρή και ουσιαστική εποπτεία, στην οικονομική συνεργασία και στην ταχεία επιβολή

κυρώσεων. Παράλληλα, προβλέπονται μηχανισμοί για την αντιμετώπιση δημοσιονομικών ή οικονομικών κρίσεων. Συγκεκριμένα, με τις νέες ρυθμίσεις:

- 1) εισάγεται η προληπτική εποπτεία των προϋπολογισμών των κρατών της ευρωζώνης από την Επιτροπή και ενισχύεται στο έπακρο η παρακολούθηση των δημοσιονομικών εξελίξεων,
- 2) σε κάθε κράτος μέλος δημιουργείται υποχρεωτικά ένα πλέγμα κανόνων, θεσμών, πρακτικών και διαδικασιών που βελτιώνουν τη δημοσιονομική διακυβέρνηση και τον έλεγχο του δημοσιονομικού αποτελέσματος,
- 3) οι κυρώσεις για υπερβολικό έλλειμμα και χρέος γίνονται αυστηρότερες, επιβάλλονται έγκαιρα (πριν το τέλος της ΔΥΕ) και σχεδόν αυτόματα,
- 4) ιδρύονται μηχανισμοί στήριξης (υπό όρους) των κρατών μελών σε περίπτωση δημοσιονομικών ή οικονομικών κρίσεων (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης-ΕΜΣ),
- 5) δημιουργείται μηχανισμός παρακολούθησης των μακροοικονομικών εξελίξεων για τον εντοπισμό και την έγκαιρη αντιμετώπιση τυχόν μακροοικονομικών ανισορροπιών, ενώ παράλληλα ενισχύεται η οικονομική συνεργασία, και
- 6) τροποποιούνται οι κανονισμοί των Ταμείων της Ε.Ε. προκειμένου να είναι συμβατοί με τις νέες ρυθμίσεις και ιδιαίτερα με το νέο σύστημα κυρώσεων.

Ουσιαστικά οι νέες ρυθμίσεις κινούνται σε δύο αλληλένδετα επίπεδα. Το ένα αφορά την οικονομική συνεργασία και το συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών, με την στενή παρακολούθηση ενός σημαντικού αριθμού μακροοικονομικών δεικτών και την αντιμετώπιση τυχόν ανισορροπιών. Το άλλο αφορά την πολύ στενή παρακολούθηση ειδικά των δημοσιονομικών εξελίξεων, την έγκαιρη λήψη διορθωτικών μέτρων και την σχεδόν αυτόματη επιβολή κυρώσεων. Βασικά σημεία⁵² της οικονομικής πολιτικής αποτελούν η πολυμερής εποπτεία, η δημοσιονομική πειθαρχία, η ρήτρα μη-διάσωσης και ο ΕSM και όλοι οι νέοι κανόνες που συναποτελούν το θεσμικό πλαίσιο της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁵² Β. Χριστιανός/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκης, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2^η έκδ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σελ. 146-152.

Όσον αφορά την οικονομική συνεργασία, οι μακροοικονομικές επιδόσεις κάθε κράτους μέλους αξιολογούνται με βάση διάφορους δείκτες, όπως είναι ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης, το ισοζύγιο πληρωμών, η ανεργία, η πιστωτική επέκταση, το κόστος παραγωγής, ο πληθωρισμός κ.λπ. Με τον τρόπο αυτό, εντοπίζονται έγκαιρα τυχόν μακροοικονομικές ανισορροπίες και λαμβάνονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

Στο δημοσιονομικό επίπεδο, η πειθαρχία ενισχύεται με πολλούς τρόπους. Η προληπτική εποπτεία γίνεται πολύ πιο στενή και έντονη. Οι αποφάσεις για τη λήψη μέτρων είναι πιο δεσμευτικές και συνοδεύονται από αυστηρότερες κυρώσεις και απλούστερες διαδικασίες επιβολής τους.

Ο ρόλος της Επιτροπής αναβαθμίζεται εφόσον αυτός αναβαθμίζεται σχετικά τόσο με την εποπτεία όσο και με την πρόταση μέτρων και την επιβολή κυρώσεων. Οι αυστηρότερες δημοσιονομικές ρυθμίσεις συνοδεύονται από ένα μηχανισμό στήριξης σε περίοδο κρίσεων, τον ΕΜΣ. Ο ΕΜΣ θα χρηματοδοτεί μια χώρα μέλος που δεν έχει πλέον πρόσβαση στις διεθνείς αγορές, υπό αυστηρούς όμως όρους. Δηλαδή υπό την προϋπόθεση ότι η χώρα θα εφαρμόσει ένα πρόγραμμα διατηρήσιμης δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Μία χώρα δεν μπορεί να χρηματοδοτείται συνεχώς από τον ΕΜΣ.

Το νέο αυτό πλαίσιο θεσμών, κανόνων και διαδικασιών δημιουργήθηκε σταδιακά από το 2010 έως το 2013 με μία σειρά κανονισμών, οδηγιών και διεθνών συμβάσεων, γνωστών ως «δέσμη έξι μέτρων» (“six-pack”), Δημοσιονομικό Σύμφωνο (“fiscal compact”), «δέσμη δύο μέτρων» (“two-pack”), Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester), κ.ά.

4.3.2 Η “δέσμη έξι μέτρων” (six-pack).

Καθώς η κρίση χρέους εξαπλώνονταν στην ευρωζώνη ήταν φανερό ότι υπήρχε ανάγκη ενίσχυσης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, τον Νοέμβριο του 2011 υιοθετήθηκε η δέσμη έξι μέτρων⁵³ που τέθηκαν σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 2011. Σκοπός αυτών των μέτρων ήταν η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με την αυστηροποίηση των διατάξεων του ΣΣΑ σχετικά

⁵³ Οδηγία (Ε.Ε.) 85/8-11-2011 και Κανονισμοί (Ε.Ε.) 1173/2011, (Ε.Ε.) 1174/2011, (Ε.Ε.) 1175/2011, (Ε.Ε.) 1176/2011 και (Ε.Ε.) 1177 /2011, όλοι της 16^{ης} Νοεμβρίου 2011.

με την προληπτική δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την ταχύτερη επιβολή κυρώσεων. Αυτό επιτυγχάνεται με την υποχρεωτική δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου σε κάθε χώρα, την ισχυροποίηση των μηχανισμών συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του ΣΣΑ και την σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής, τόσο στην διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων (π.χ. υπαγωγή στην ΔΥΕ), όσο και στην επιβολή κυρώσεων στα μη συμμορφούμενα κράτη-μέλη.

Μέτρα που αφορούν την δημοσιονομική διακυβέρνηση.

1) Ένα από τα πλέον σημαντικά νέα μέτρα είναι η εισαγωγή ενός ανωτάτου ορίου στον ετήσιο ρυθμό αύξησης των δημοσίων δαπανών. Το μέτρο αυτό δρα συμπληρωματικά με το όριο που ήδη υπήρχε στο ύψος του ελλείμματος και βοηθά στην ανάλυση και αξιολόγηση του διαρθρωτικού ελλείμματος.

Το όριο αφορά το ρυθμό αύξησης των “διαρθρωτικών δαπανών” γι αυτό και δεν υπόκεινται στο όριο οι δαπάνες που επηρεάζονται από τον οικονομικό κύκλο (π.χ. επιδόματα ανεργίας), καθώς και οι δαπάνες που δεν αντανακλούν τρέχουσες κυβερνητικές επιλογές (π.χ. δαπάνες για τόκους, δαπάνες που αντικρίζονται από ισόποσα έσοδα από τα ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ) .

Οι υπόλοιπες δαπάνες θα πρέπει να αυξάνονται με ρυθμό μικρότερο ή ίσο του μεσοπρόθεσμου ρυθμού αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ, εφόσον η χώρα δεν έχει ακόμη φθάσει στον “μεσοπρόθεσμο στόχο της” (Medium Term Objective - MTO) όσον αφορά το δημοσιονομικό της έλλειμμα. Έτσι, διασφαλίζεται ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα θα περιορίζεται με ικανοποιητικό ρυθμό και θα φθάσει στο μεσοπρόθεσμο στόχο. Από τα ανωτέρω είναι φανερό ότι για κάθε χώρα ισχύει διαφορετικό όριο στο ρυθμό αύξησης των διαρθρωτικών δαπανών, ανάλογα με το *ρυθμό αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ* και με τον *μεσοπρόθεσμο στόχο*. Για χώρες που επιτυγχάνουν μεγαλύτερη (ταχύτερη) μείωση του ελλείμματος από ό,τι προβλέπονταν στον μεσοπρόθεσμο στόχο τους επιτρέπεται η υπέρβαση του ορίου των δαπανών, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η επίτευξη του τελικού μεσοπρόθεσμου στόχου. Αξίζει να

υπογραμμιστεί πως η Τράπεζα της Ελλάδος ήδη από τον Απρίλιο του 2002 είχε προτείνει κατ' επανάληψη τη θέσπιση ορίων στις πρωτογενείς δαπάνες⁵⁴.

2) Το δεύτερο μέτρο αφορά το δημόσιο χρέος. Καθώς στη δεκαετία του 1990 το χρέος των περισσότερων κρατών- μελών υπερέβαινε την τιμή αναφοράς (60% του ΑΕΠ), είχε γίνει δεκτό ότι μία χώρα με υψηλό χρέος ικανοποιεί το σχετικό κριτήριο εφόσον το χρέος της “μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό. Ποτέ όμως δεν είχε οριστεί αριθμητικά τι σημαίνει «ικανοποιητικός ρυθμός». Στο πλαίσιο αυτής της χαλαρής διατύπωσης, εμφιλοχωρούσαν πολλές ερμηνείες. Με τις νέες ρυθμίσεις επιχειρήθηκε μία «ποσοτικοποίηση» της διατυπωθείσας έννοιας «ικανοποιητικός ρυθμός» και ορίζεται ότι οι χώρες με χρέος υψηλότερο του 60% του ΑΕΠ θα πρέπει κάθε χρόνο να μειώνουν το χρέος τους τουλάχιστον κατά το 1/20 της διαφοράς. ρυθμό τουλάχιστον 1,0% του ΑΕΠ ετησίως. Διαφορετικά η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη και τις μακροοικονομικές εξελίξεις, είναι δυνατόν να υποβάλλει τη χώρα στη ΔΥΕ και να προτείνει την επιβολή κυρώσεων.

3) Στο προϋπάρχον καθεστώς η επιβολή κυρώσεων (δηλαδή χρηματικού προστίμου) ήταν το τελευταίο στάδιο της ΔΥΕ (αρχικά άρθρο 104 παρ. 11 της Συνθήκης του Μάαστριχτ). Όπως προαναφέρθηκε η ΔΥΕ ήταν εξαιρετικά χρονοβόρα και ήταν δυνατόν να οδηγηθεί σε αδιέξοδο εάν υπήρχαν οι κατάλληλες “συμμαχίες” μεταξύ των κρατών μελών στο Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (ECOFIN). Γι αυτό και ουδέποτε είχαν επιβληθεί κυρώσεις⁵⁵, παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη μέλη είχαν υπαχθεί στη ΔΥΕ. Με τις νέες ρυθμίσεις οι κυρώσεις θα επιβάλλονται πολύ νωρίτερα, στα ενδιάμεσα στάδια της ΔΥΕ.

4) Το πιο σημαντικό όμως είναι ότι η πρόταση της Επιτροπής για επιβολή κυρώσεων (έντοκων ή άτοκων καταθέσεων) θα υιοθετείται τώρα από το ECOFIN αυτόματα εκτός εάν υπάρχει ειδική πλειοψηφία για να απορριφθεί η πρόταση (reverse qualified majority voting, δηλ. «αντίστροφη πλειοψηφία»). Η απορριπτική απόφαση πρέπει να

⁵⁴ Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2001, Αθήνα 2002, σελ. 65. Αναλυτική παρουσίαση έγινε δύο χρόνια αργότερα στην Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2003, Αθήνα 2004 σελ. 82-84. Επίσης, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2004, σελ. 78, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2006, σελ. 249-252. Ενδιάμεση Έκθεση Νομισματικής Πολιτικής, Οκτ. 2008, σελ. 29, Έκθεση Νομισματικής Πολιτικής, 2008-2009 σελ. 35-37 και Έκθεση Νομισματικής Πολιτικής 2009-2010 σελ. 129-133.

⁵⁵ Στο τέλος του 2004, η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα που έφθασε πολύ κοντά στο να της επιβληθούν κυρώσεις.

ληφθεί εντός 10 ημερών από την πρόταση της Επιτροπής. Ο σχηματισμός μίας αντίστροφης πλειοψηφίας θα είναι δύσκολο να επιτευχθεί ,για να ανατρέψει την εισήγηση της Επιτροπής.

Επισημαίνεται ότι για πρώτη φορά προβλέπεται η επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη τα οποία, είτε λόγω βαρύτατης αμέλειας είτε από πρόφαση υποβάλλουν στην Eurostat ανακριβή ή παραποιημένα στατιστικά στοιχεία (Κανονισμός 1173/2011, άρθρο 8). Επίσης η Επιτροπή και κατ' επέκταση η Eurostat έχει τη δυνατότητα διενέργειας εις βάθος ελέγχων προκειμένου να τεκμηριωθεί η παραποίηση των στοιχείων.

Εάν τελικά το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί και οι άτοκες ή έντοκες καταθέσεις καταπέσουν υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τότε τα χρήματα αυτά αποδίδονται ως έσοδα στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης.

5) Με την Οδηγία (Ε.Ε.) 85/2011 γίνεται ένα πολύ μεγάλο βήμα για τη δημιουργία σε κάθε χώρα μέλος της ευρωζώνης του απαραίτητου θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου για τον έλεγχο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και γενικότερα των δημοσιονομικών εξελίξεων. Πρόκειται για ρύθμιση που επεδίωκε η Επιτροπή από τα μέσα της δεκαετίας του 2000⁵⁶.

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. Το σύνολο αυτό αποτελείται από τρεις συνιστώσες: α) Τους θεσμούς, διαδικασίες και κανόνες που διέπουν την προετοιμασία, κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρεωτικής κατάρτισης ενός Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας, β) τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες μόνιμου χαρακτήρα που συνήθως θέτουν όρια στο ύψος ή στο ρυθμό μεταβολής σημαντικών δημοσιονομικών μεταβλητών (π.χ. έλλειμμα, δημόσιο χρέος, δανεισμός, σύνολο δαπανών κ.λπ.), και γ) τους ανεξάρτητους φορείς, π.χ. “δημοσιονομικά συμβούλια”, οι οποίοι αναλύουν και αξιολογούν την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, διενεργούν μακροοικονομικές προβλέψεις, και διατυπώνουν προτάσεις για την ακολουθητέα δημοσιονομική πολιτική.

⁵⁶ Βλέπε π.χ. European Commission, *Public Finances in EMU/2006*, σελ. 122-168. Εκτός από αυτή τη δημοσίευση, η Επιτροπή διοργάνωσε δύο ημερίδες στις Βρυξέλλες (22/9 και 24/11/2006) και παρουσιάσεις στις διάφορες χώρες.

Η πρώτη συνιστώσα⁵⁷ περιλαμβάνει όλους τους κανόνες, τις πρακτικές 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 ως άνω είναι η κατάρτιση πολυετών προϋπολογισμών (και η συμβατότητα των ετήσιων στόχων με τους μεσοπρόθεσμους στόχους), 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 η τακτική δημοσίευση εκθέσεων και στοιχείων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Με την Οδηγία 85/2011, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κάνουν ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις, λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες κοινές υποθέσεις και παραμέτρους, που δημοσιοποιεί η Επιτροπή, καθώς και τις προβλέψεις για τις δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης καθίσταται υποχρεωτική για τα κράτη μέλη η κατάρτιση ενός κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας. Παράλληλα θα πρέπει να καταρτίζονται λεπτομερείς ετήσιοι ισολογισμοί από τους οποίους να είναι δυνατή η παρακολούθηση των μεταβολών της περιουσιακής κατάστασης της γενικής κυβέρνησης.

Η δεύτερη συνιστώσα, δηλαδή οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες⁵⁸ 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 σημαντικό τμήμα αυτών των μεταβλητών (π.χ. πρωτογενείς δαπάνες, πρωτογενές έλλειμμα κ.λπ.).

Για να είναι αποτελεσματικοί οι αριθμητικοί κανόνες πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, με πλέον σημαντική αυτή της διαφάνειας. Οι

⁵⁷ Β. Μανεσιώτης (2014), *Το νέο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωζώνη*, στο e-class του τμήματος Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
<https://eclass.aueb.gr/modules/document/?course=DEOS211> (πρόσβαση 12-4-2022)

⁵⁸ Για μία αναλυτική και ολοκληρωμένη παρουσίαση του θέματος βλέπε Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2003*, σελ. 82-83.

δημοσιονομικές μεταβλητές – στόχοι θα πρέπει να είναι σαφώς προσδιορισμένοι, η εξέλιξή τους να παρακολουθείται συστηματικά και το αποτέλεσμα να είναι μετρήσιμο. Οι κανόνες πρέπει να είναι μόνιμοι και να καλύπτουν όλες τις συνιστώσες της γενικής κυβέρνησης (π.χ. ασφαλιστικούς οργανισμούς, τοπική αυτοδιοίκηση, νοσοκομεία, πανεπιστήμια, ΝΠΔΔ, κ.λπ.) και όχι μόνο την κεντρική κυβέρνηση. Οι ετήσιοι στόχοι θα πρέπει να είναι συμβατοί με τους αντίστοιχους μεσοπρόθεσμους στόχους. Επίσης θα πρέπει να είναι σαφές ποιος φορέας ή άτομο έχει την ευθύνη για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων (λογοδοσία), ενώ ο έλεγχος του αποτελέσματος θα πρέπει να γίνεται από ένα σώμα ανεξάρτητων ελεγκτών. Σημειώνεται επίσης ότι η αποτελεσματικότητα των κανόνων ενισχύεται όταν αυτοί είναι νομοθετικά κατοχυρωμένοι (κατά προτίμηση με συνταγματική διάταξη ή με νόμο αυξημένης τυπικής ισχύος), λαμβάνουν ευρεία δημοσιότητα και προβλέπονται ισχυροί μηχανισμοί επιβολής τους.

Η Επιτροπή υπογράμμισε την αποτελεσματικότητα αυτών των κανόνων, τόσο την εισαγωγή αριθμητικών κανόνων σε μία χώρα όσο και την επέκτασή αυτών σε ολοένα μεγαλύτερο τμήμα της γενικής κυβέρνησης, εφόσον οδήγησαν σε μείωση του κυκλικά προσαρμοσμένου ελλείμματος.

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 κ.λπ.). Όσο πιο ανεξάρτητοι και έγκυροι είναι αυτοί οι φορείς, τόσο αυξάνεται η αποτελεσματικότητά τους στην επίτευξη του επιθυμητού δημοσιονομικού αποτελέσματος.

Κάθε μία από τις τρεις συνιστώσες του δημοσιονομικού πλαισίου είναι βαρύνουσας σημασίας διότι συμβάλλει στον έλεγχο και τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος. Όμως, η αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού πλαισίου αυξάνεται κατακόρυφα όταν υπάρχουν και λειτουργούν ταυτόχρονα και οι τρεις συνιστώσες. Πρόκειται για θεσμούς, κανόνες και διαδικασίες που είναι συμπληρωματικοί μεταξύ τους, αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και ενισχύει ο ένας τον άλλον.

Δεν είναι τυχαίο ότι οι χώρες που παρουσίασαν τα μεγαλύτερα δημοσιονομικά προβλήματα στην πρόσφατη κρίση της ευρωζώνης, δηλαδή η Ελλάδα και η Πορτογαλία, δεν διέθεταν ούτε διαδικασίες ελέγχου των δαπανών κατά την φάση

κατάρτισης του προϋπολογισμού, ούτε αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, ούτε φορείς αξιολόγησης της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής.

Ας σημειωθεί πως με το Ν. 3871/17-8-2011 «Περί δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης» εισήχθησαν στην Ελλάδα, υπό τις πιέσεις της Τρόικας, τρεις θεσμοί που μοιάζουν με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω. Συγκεκριμένα νομοθετήθηκε: 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 του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Πιο αποτελεσματική καταφανώς ήταν η κατάρτιση του ΜΠΔΣ, διότι τα όρια στην αύξηση των δημοσίων δαπανών δύσκολα τίθενται από τον ΥΠΟΙΚ και το Γραφείου Προϋπολογισμού στη Βουλή, στο πλαίσιο του μελετητικού-γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων του, δεν αποφασίζει, ούτε μπορεί να δεσμεύσει τις κυβερνήσεις στην υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων.

Μέτρα που αφορούν την οικονομική διακυβέρνηση.

Το δεύτερο σκέλος της “δέσμης έξι μέτρων” αφορά την μακροοικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ⁵⁹. Πρόκειται για νέες ρυθμίσεις που δεν υπήρχαν στο παρελθόν και αποβλέπουν στον έγκαιρο εντοπισμό τυχόν μακροοικονομικών ανισορροπιών⁶⁰ και την πρόληψη και διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Ο σκοπός αυτών των μέτρων είναι να αποτραπούν σημαντικές αποκλίσεις στην ανταγωνιστικότητα και στις άλλες μακροοικονομικές εξελίξεις, οι οποίες (αποκλίσεις) στο παρελθόν συνέβαλαν στη δημιουργία της κρίσης της ευρωζώνης. Επίσης, πολλές φορές οι δημοσιονομικές ανισορροπίες συνδέονται με βαθύτερα προβλήματα (π.χ. εκτίναξη του χρέους του ιδιωτικού τομέα, απώλεια ανταγωνιστικότητας κ.λπ.) οπότε η μακροοικονομική εποπτεία και η διόρθωση των μακροοικονομικών αποκλίσεων ενισχύει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής εποπτείας.

Για το σκοπό αυτό δημιουργείται ένας νέος μηχανισμός μακροοικονομικής εποπτείας ο οποίος θα βασίζεται σε ένα σύστημα “έγκαιρης προειδοποίησης”. Το σύστημα θα

⁵⁹ Βλέπε κυρίως Κανονισμούς (Ε.Ε) 1174 και (Ε.Ε.) 1176/ 2011.

⁶⁰ Κανονισμός (Ε.Ε.) 1176/ 2011 κεφάλαιο 1. Ως ‘ανισορροπία’ νοείται οποιαδήποτε τάση που οδηγεί σε μακροοικονομικές εξελίξεις οι οποίες επηρεάζουν δυσμενώς, ή δύναται να επηρεάσουν δυσμενώς την ομαλή λειτουργία της οικονομίας ενός κράτους-μέλους, της ΟΝΕ ή ακόμη και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

χρησιμοποιεί και θα παρακολουθεί συστηματικά περισσότερους από δέκα μακροοικονομικούς δείκτες για κάθε κράτος-μέλος της ζώνης του Ευρώ, καθώς και σε βάθος ανάλυση των μακροοικονομικών εξελίξεων στα κράτη-μέλη.

Οι δείκτες αυτοί (scoreboard) περιλαμβάνουν για κάθε χώρα το δημόσιο και το ιδιωτικό χρέος, τις εξελίξεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές, την πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό τομέα, το ύψος (και τη σύνθεση) της ανεργίας και τις εξελίξεις στις τιμές των ακινήτων. Περιλαμβάνουν επίσης το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, την πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία, την καθαρή επενδυτική θέση της χώρας, τις εξελίξεις στις τιμές και στο κόστος παραγωγής, την παραγωγικότητα και την διεθνή ανταγωνιστικότητα, καθώς και τις μεταβολές στις εξαγωγικές επιδόσεις.

Κάθε χρόνο η Επιτροπή αξιολογεί αυτές τις εξελίξεις και συντάσσει μια Έκθεση για την πορεία των Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών μεγεθών, στην ζώνη του Ευρώ και στο σύνολο της Ένωσης. Επιπλέον, με βάση την πορεία των ως άνω μεταβλητών η Επιτροπή προβαίνει σε εμπειριστατωμένη και σε βάθος ανάλυση για κάθε κράτος-μέλος που θεωρεί ότι κινδυνεύει από μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η ανάλυση λαμβάνει υπόψη της και τις ιδιαίτερες οικονομικές συνθήκες και περιστάσεις κάθε κράτους-μέλους τις συναφείς εξελίξεις σε επίπεδα Ευρωζώνης και Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οποιαδήποτε άλλη πληροφορία, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν υπάρχουν υπερβολικές ανισορροπίες.

Εάν σε ένα κράτος-μέλος διαπιστωθούν υπερβολικές ανισορροπίες, τότε η Επιτροπή ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωμάδα. Το Συμβούλιο μετά από εισήγηση της Επιτροπής είναι δυνατόν να απευθύνει σύσταση στο κράτος-μέλος για την διόρθωση της ανισορροπίας εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Με μια διαδικασία ανάλογη με την ΔΥΕ, η οποία ονομάζεται Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (DMA- Macroeconomic Imbalance Procedure), η Επιτροπή παρακολουθεί τη συμμόρφωση του κράτους-μέλους προς τις συστάσεις του Συμβουλίου. Εάν το κράτος-μέλος δεν διορθώσει τις υπερβολικές ανισορροπίες, τότε επιβάλλεται χρηματικό πρόστιμο.

4.3.3. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Στις 30 Ιανουαρίου 2012 επιτεύχθηκε συμφωνία σε επίπεδο κορυφής για περαιτέρω ενίσχυση των διατάξεων της “δέσμης έξι μέτρων” και του ΣΣΑ. Στις 2 Μαρτίου, υπογράφηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων η “Συνθήκη για την Σταθερότητα, τη Συνεργασία και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση⁶¹”, γνωστή και ως “Δημοσιονομικό Σύμφωνο” (Fiscal Compact). Πρόκειται για μία διακρατική συνθήκη την οποία υπέγραψαν τα 25 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πλην Τσεχίας). Η συνθήκη όμως δεσμεύει μόνο τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Παρά το γεγονός πως πρόκειται για διακρατική συνθήκη, εάν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης καθυστερήσουν να ενσωματώσουν τις σχετικές διατάξεις στο εθνικό τους δίκαιο κινδυνεύουν να τιμωρηθούν από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με χρηματικό πρόστιμο ίσο με 0,1% του ΑΕΠ.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2013, μετά την επικύρωσή του από τα Κοινοβούλια δώδεκα χωρών μελών της ζώνης του ευρώ.. Κατά προτίμηση, ορισμένες διατάξεις θα πρέπει να ενσωματωθούν στο Σύνταγμα κάθε χώρας ή σε νόμο αυξημένης τυπικής ισχύος. Με τον τρόπο αυτό οι σχετικές διατάξεις θα θεωρούνται εσωτερικό (εθνικό) δίκαιο και όχι ως επιβαλλόμενες έξωθεν⁶².

Με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ισχυροποιείται ακόμη περισσότερο το ΣΣΑ και καλύπτονται κάποια κενά που δεν αντιμετωπίστηκαν με τη “δέσμη έξι μέτρων”. Επιπλέον ενισχύεται περαιτέρω η δημοσιονομική πειθαρχία, η δημοσιονομική διακυβέρνηση και η αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ.

Το περιεχόμενο των βασικών στόχων του Δημοσιονομικού Συμφώνου συνίσταται στα εξής:

α) Η διασφάλιση ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών εθνικών προϋπολογισμών. Τα κράτη-μέλη θεωρείται πως συμμορφώνονται με τον κανόνα του ισορροπημένου προϋπολογισμού, αν το ετήσιο διαρθρωτικό τους έλλειμμα είναι χαμηλότερο του

⁶¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in EMU.

⁶² Έτσι ενισχύεται αυτό που λέγεται “ownership”.

0,5% του ΑΕΠ τους (άρθρο 3 παρ.1). Το διαρθρωτικό έλλειμμα (structural deficit) είναι το έλλειμμα που θα διαμορφωνόταν στην περίπτωση που το συνολικό προϊόν ή εισόδημα βρισκόταν στο δυνητικό του επίπεδο, δηλαδή υπό συνθήκες πλήρους απασχόλησης⁶³. Η εισαγωγή του «χρυσού κανόνα» του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στο εθνικό δίκαιο συνιστά βασικό σκοπό του Συμφώνου, το οποίο στο σημείο αυτό αποκλίνει από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία επικεντρωνόταν μόνο στην αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (excessive deficits), ήτοι ελλειμμάτων υψηλότερων του 3% του ΑΕΠ των κρατών-μελών.

β) Η ενίσχυση του κύρους των προτάσεων ή συστάσεων τις οποίες υποβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όταν ένα κράτος της Ευρωζώνης παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος στο πλαίσιο της ΔΥΕ. Συγκεκριμένα, τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ «δεσμεύονται να υποστηρίζουν τις προτάσεις ή συστάσεις τις οποίες υποβάλλει η Επιτροπή, όταν θεωρεί ότι ένα κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με νόμισμα το ευρώ παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος». Η υποχρέωση αυτή δεν ισχύει στο μέτρο που διαμορφώνεται μεταξύ των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ μία ειδική πλειοψηφία που αντιτίθεται στην προτεινόμενη ή συνιστώμενη πρόταση, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η θέση του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους (άρθρο 7)

γ) Η βελτίωση του συντονισμού και της σύγκλισης των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Συγκεκριμένα τα κράτη-μέλη για την σύγκλιση των πολιτικών οφείλουν να «προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες και να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα σε όλους τους τομείς που είναι ζωτικής σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης του ευρώ, με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, την προώθηση της απασχόλησης, την περαιτέρω συμβολή στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και την ενίσχυση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας» (άρθρο 9).

δ) Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ανακοινώνουν εκ των προτέρων στην Επιτροπή το πρόγραμμα έκδοσης νέου χρέους. Πρόκειται για μια νέα ρύθμιση που δεν υπήρχε στο παρελθόν.

⁶³ Βαβούρας Ι.Σ., Οικονομική Πολιτική, 3^η έκδοση, εκδόσεις Παπαζήση, 2019, σελ. 701 κ.έ.

Με το Σύμφωνο καθιερωθήκαν επίσης κανόνες διακυβέρνησης στα πλαίσια της Ευρωζώνης. Προβλέπεται πως οι αρχηγοί των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ συνέρχονται άτυπα σε συνόδους κορυφής για το ευρώ, μαζί με τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Επιπλέον, ο Πρόεδρος της συνόδου κορυφής να διορίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων με απλή πλειοψηφία.

Χάριν της διασφάλισης της δημοκρατικής νομιμοποίησης, προβλέπονται τουλάχιστον δύο συναντήσεις κορυφής ετησίως για τα μέλη της ευρωζώνης. Επίσης προβλέπονται συναντήσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών του Ευρωκοινοβουλίου με τις αντίστοιχες επιτροπές των εθνικών κοινοβουλίων.

4.3.4. Η “δέσμη δύο μέτρων”

Στις 30 Μαΐου 2013, τέθηκε σε ισχύ μία δέσμη δύο μέτρων που αφορά αποκλειστικά τις χώρες του ευρώ. Τα νέα μέτρα συμπληρώνουν και ενισχύουν έτι περαιτέρω την δέσμη έξι μέτρων και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο⁶⁴. 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

Αναλυτικά εισάγει δύο νέες ρυθμίσεις:

1) Το δικαίωμα της Επιτροπής να ελέγχει και να αξιολογεί τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών των κρατών μελών πριν υιοθετηθούν από τα εθνικά κοινοβούλια και τεθούν σε εφαρμογή. Είναι η πρώτη φορά από τη δημιουργία της Ε.Ε. (αλλά και της ΕΟΚ) που η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να αξιολογεί προληπτικά τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών των κρατών μελών. Για το σκοπό αυτό τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλουν τα επικαιροποιημένα ΜΠΔΣ έως το τέλος Απριλίου κάθε έτους και το σχέδιο προϋπολογισμού έως τις 15 Οκτωβρίου το αργότερο. Εάν η Επιτροπή διαπιστώσει μία ιδιαίτερα σοβαρή περίπτωση μη συμμόρφωσης με το ΣΣΑ θα εκδίδει, εντός δύο εβδομάδων, μία Γνώμη και θα απαιτεί την διόρθωση του σχεδίου του προϋπολογισμού. Η συγκεκριμένη χώρα θα πρέπει να υποβάλλει διορθωμένο σχέδιο προϋπολογισμού εντός τριών εβδομάδων. Στην περίπτωση που μία χώρα

⁶⁴ Βλέπε Κανονισμούς (Ε.Ε.) 472/21-5-2013 και (Ε.Ε.) 473/21-5-2013 καθώς και Κανονισμό (Ε.Ε.) 877/27-6-2013.

μέλος υπόκειται ήδη στη ΔΥΕ, τότε η Επιτροπή παρακολουθεί τις δημοσιονομικές εξελίξεις αυτής της χώρας πολύ πιο στενά και έχει το δικαίωμα να ζητήσει εάν το κρίνει αναγκαίο, λεπτομερή έλεγχο των σχετικών δημοσιονομικών στοιχείων.

2) Στην περίπτωση που μία χώρα μέλος α) αντιμετωπίζει ή απειλείται με αυξημένες δυσκολίες στη χρηματοοικονομική της σταθερότητα, με κίνδυνο να επηρεαστεί η σταθερότητα και σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ, ή β) λαμβάνει προληπτικά στήριξη από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ή ακόμα και από το ΔΝΤ), τότε υποβάλλεται από την Επιτροπή σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας.

Στις περιπτώσεις αυτές είναι δυνατό να ζητηθεί από τη χώρα να λάβει διορθωτικά μέτρα ή και να εφαρμόσει ένα πλήρες πρόγραμμα δημοσιονομικής και μακροοικονομικής προσαρμογής. Η δημοσιονομική προσαρμογή θα σχεδιάζεται και θα αξιολογείται με γνώμονα τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους. Η χώρα θα παραμένει σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας και μετά το πέρας του προγράμματος έως ότου αποπληρώσει το 75% των δανείων που έχει λάβει.

Πέραν των ανωτέρω, με τη δέσμη δύο μέτρων ενισχύονται και διατάξεις του Δημοσιονομικού Συμφώνου, όπως η υποχρέωση για την ύπαρξη ανεξάρτητων φορέων παρακολούθησης, ανάλυσης και αξιολόγησης των δημοσιονομικών εξελίξεων, όπως π.χ. δημοσιονομικών συμβουλίων και γραφεία προϋπολογισμού στη Βουλή.

4.3.5. Το “Ευρωπαϊκό Εξάμηνο”

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο προηγήθηκε όλων των άλλων μέτρων που αναφέρθηκαν αφού η σχετική συμφωνία έγινε τον Μάιο του 2010. Η εφαρμογή του άρχισε το πρώτο εξάμηνο του 2011.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι ένας ετήσιος κύκλος συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής εντός της Ε.Ε. Όλες σχεδόν οι διαδικασίες λαμβάνουν χώρα το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους, εκ του οποίου και η ονομασία. Βασική επιδίωξη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου είναι η διασφάλιση στο πλαίσιο του συστήματος της πολυμερούς εποπτείας του ότι όλες οι πολιτικές αναλύονται και αξιολογούνται από κοινού και ότι τομείς πολιτικής οι οποίοι δεν καλύπτονταν προηγουμένως

συστηματικά από το μηχανισμό πολυμερούς εποπτείας , όπως οι μακροοικονομικές ανισορροπίες και ο χρηματοπιστωτικός τομέας, περιλαμβάνονται πλέον σε αυτόν.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποσκοπεί στα εξής:

- στο να διασφαλίζει υγιή δημόσια οικονομικά,
- στο να προωθεί την οικονομική ανάπτυξη, και
- στο να αποτρέπει τις μακροοικονομικές ανισορροπίες στην Ε.Ε..

Η όλη διαδικασία υποδιαιρείται σε μία προκαταρκτική και τρεις κύριες φάσεις. Η προκαταρκτική φάση αρχίζει το φθινόπωρο (Νοέμβριος – Δεκέμβριος) με τη δημοσίευση από την Επιτροπή της Ετήσιας Επισκόπησης Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) στην οποία καθορίζονται οι κύριες προτεραιότητες οικονομικής πολιτικής για το επόμενο έτος που έχουν ως στόχο την προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να είναι συμβατές με τις αντίστοιχες προτεραιότητες και στόχους έως το 2020. Επίσης, την ίδια περίοδο η Επιτροπή δημοσιεύει την Έκθεση του μηχανισμού μακροοικονομικής εποπτείας .Στην πρώτη φάση (Ιανουάριος-Μάρτιος), το Συμβούλιο μελετά την Επισκόπηση για την Ανάπτυξη και γνωμοδοτεί, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο γνωμοδοτεί επί των πολιτικών απασχόλησης. Τον Μάρτιο όλα αυτά τα κείμενα καταλήγουν στο Συμβούλιο Κορυφής το οποίο χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις πολιτικής για τη δημοσιονομική και διαρθρωτική πολιτική.

Στη δεύτερη φάση (Απρίλιος-Ιούνιος), τα κράτη μέλη ορίζουν συγκεκριμένους (εθνικούς) στόχους, προτεραιότητες και σχέδια τα οποία γνωστοποιούν στην Επιτροπή που τα μελετά και τα αναλύει. Στη συνέχεια, η Επιτροπή διατυπώνει λεπτομερείς συστάσεις για κάθε χώρα. Οι συστάσεις αυτές υιοθετούνται από το Συμβούλιο και εγκρίνονται από το Συμβούλιο Κορυφής του Ιουνίου. Στη συνέχεια το Συμβούλιο δημοσιοποιεί τις ανά χώρα προτάσεις.

Τέλος, στην τρίτη φάση που συμπίπτει με το δεύτερο εξάμηνο του έτους τα κράτη μέλη υλοποιούν τις προτάσεις (Εθνικό Εξάμηνο). Παράλληλα, οι συστάσεις λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία κατάρτισης του εθνικού προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η «καθοδήγηση» που παρέχεται στα κράτη-μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου δεν έχει τον χαρακτήρα απλής σύστασης. Η παράλειψη κράτους-μέλους να

ενεργήσει με βάση τις υποδείξεις, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα: 1) περαιτέρω συστάσεις για τη λήψη ειδικών μέτρων, 2) προειδοποίηση από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 121, παρ.4, της ΣΕΕ και 3) μέτρα με βάση τον Κανονισμό 1175/2011, τον Κανονισμό 1176/2011 ή τον Κανονισμό 1467/1997.

Η Έκθεση των τεσσάρων προέδρων “Προς μια Γνήσια Οικονομική και Νομισματική Ένωση”.

Στην συνάντηση κορυφής της 26^{ης} Οκτωβρίου 2011, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων ζήτησαν από τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Herman van Rompuy να συντάξει μία έκθεση για μία “πραγματική” ΟΝΕ. Στην έκθεση αυτή, πέραν του van Rompuy, συνεργάστηκαν ο πρόεδρος της Επιτροπής Jose Manuel Barroso, ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας Mario Draghi, και ο πρόεδρος της Ευρωμάδας Jean- Claude Juncker.

Τον Ιούνιο του 2012, παρουσιάστηκε η “Έκθεση των τεσσάρων προέδρων” με τίτλο “Προς μία πραγματική ΟΝΕ”. Η έκθεση αποτελούσε μία ξεκάθαρη πρόταση για τη μακροχρόνια προοπτική και τη στρατηγική κατεύθυνση της ζώνης του ευρώ. Η τελική έκθεση παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2012. Παράλληλα, η Επιτροπή παρουσίασε το “Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση”. Τα δύο αυτά κείμενα περιγράφουν τα βήματα για τη δημιουργία μιας σταθερής και ολοκληρωμένης αρχιτεκτονικής στο χρηματοπιστωτικό, το δημοσιονομικό, τον οικονομικό και τον πολιτικό τομέα, προκειμένου να διασφαλιστεί η σταθερότητα του ευρώ και της Ε.Ε. στο σύνολό της. Όλες οι μείζονες επιλογές οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών θα υπόκεινται σε συντονισμό, έγκριση και εποπτεία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όσα μέτρα λήφθηκαν μετά από τον Δεκέμβριο του 2012 είναι συμβατά με τις προτάσεις της Έκθεσης. Όμως πολλές από τις προτάσεις δεν έχουν ακόμα υιοθετηθεί, όπως π.χ. η πρόταση για κοινή διαχείριση χρέους, για προϋπολογισμό της ευρωζώνης, για την ανεργία των νέων κ.λπ. Γενικά, γίνεται δεκτό ότι το Συμβούλιο Κορυφής του Δεκεμβρίου 2012 περιόρισε σημαντικά το εύρος των μεταρρυθμίσεων καθώς αρκετές από τις προτάσεις και τα μέτρα που θα οδηγούσαν σε μια πραγματική δημοσιονομική ένωση δεν υιοθετήθηκαν σε αυτή τη φάση.

4.3.6 Το Σύμφωνο Euro Plus

Το Σύμφωνο Euro Plus είναι μια διακρατική συμφωνία μεταξύ των χωρών μελών της ευρωζώνης καθώς και της Βουλγαρίας, της Δανίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Πολωνίας και της Ρουμανίας. Με το σύμφωνο αυτό τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται να εφαρμόσουν συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις, πέραν εκείνων που προβλέπονται στην κύρια ευρωπαϊκή στρατηγική “Ευρώπη 2020”, με έμφαση στην ανταγωνιστικότητα, απασχόληση, βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

4.3.7. Η αναθεώρηση του καθεστώτος των διαρθρωτικών και επενδυτικών Ταμείων της Ε.Ε.

Στο πλαίσιο της κατάρτισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 της Ένωσης, άλλαξαν σημαντικά οι κανόνες που διέπουν την λειτουργία των Ταμείων της Ε.Ε., με στόχο την κοινή στρατηγική τους, το συντονισμό των πολιτικών τους και την ελαχιστοποίηση των επικαλύψεων. Επίσης, τίθενται μετρήσιμοι βραχυπρόθεσμοι και μεσοπρόθεσμοι στόχοι, ενώ εφεξής προϋπόθεση για την εκταμίευση των κονδυλίων θα είναι η εκπλήρωση συγκεκριμένων όρων.

Πολύ σημαντική είναι η νέα ρύθμιση σύμφωνα με την οποία ενισχύεται η διασύνδεση των διαρθρωτικών και επενδυτικών προγραμμάτων με την γενικότερη οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε.. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει την αναθεώρηση των εθνικών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΠ 2014-2020 στην περίπτωση που θεωρεί αναγκαίο να αντιμετωπιστούν συγκεκριμένες μακροοικονομικές ανισορροπίες ή όταν ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε πρόγραμμα προσαρμογής. Επίσης, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει την αναστολή μέρους ή όλων των υποχρεώσεων ή πληρωμών στην περίπτωση που το κράτος μέλος δεν λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών, δηλαδή θα διακόπτεται η χρηματοδότηση από τα Ταμεία της Ε.Ε. στα δημοσιονομικά απείθαρχα κράτη μέλη.

Με τις νέες ρυθμίσεις ενισχύεται τόσο ο *προληπτικός* όσο και ο *κατασταλτικός* βραχίονας του ΣΣΑ⁶⁵. Γενικά, ενισχύεται σημαντικά το πλέγμα θεσμών, πρακτικών, κανόνων και διαδικασιών που αφορούν τη δημοσιονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ. Παράλληλα, δημιουργείται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο για την παρακολούθηση και ανάλυση των μακροοικονομικών εξελίξεων στα κράτη μέλη και για τον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών τους. Έτσι, θα παρέχεται μια πολύ πιο ολοκληρωμένη και έγκαιρη εικόνα των εν γένει οικονομικών εξελίξεων η οποία, αφενός θα συμβάλλει στην καλύτερη αξιολόγηση των δημοσιονομικών εξελίξεων και αφετέρου βελτιώνει την εν γένει οικονομική διακυβέρνηση στην ΟΝΕ.

Στο νέο σχήμα ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι εξαιρετικά ενισχυμένες. Ο ρόλος της Επιτροπής είναι κεντρικός τόσο όσον αφορά την εποπτεία και τον έγκαιρο εντοπισμό δημοσιονομικών ή μακροοικονομικών προβλημάτων, όσο και σε ότι αφορά την διατύπωση προτάσεων για την επίλυσή τους. Παράλληλα, ενισχύεται αποφασιστικά και ο ρόλος της Επιτροπής στην επιβολή κυρώσεων. Αν και σημειώθηκαν σαφή βήματα προς την κατεύθυνση της εντατικοποίησης και της εμπάθυνσης της ολοκλήρωσης, δεν επιτεύχθηκε προς το παρόν η πολυδιαφημισμένη δημοσιονομική ένωση. Για παράδειγμα, δεν έχει ακόμη προβλεφθεί η έκδοση κοινού χρέους για τη ζώνη του ευρώ, ούτε ο «κοινός προϋπολογισμός της Ένωσης». Κατά τις διαπραγματεύσεις επικράτησε η προσέγγιση της ‘σταθερότητας’ ενώ απορρίφθηκαν όλες οι προτάσεις για «αμοιβαιοποίηση των υποχρεώσεων»⁶⁶.

Βασικό στοιχείο για τη δημιουργία ενός σχήματος εγγύτερο της δημοσιονομικής ένωσης θα ήταν η ύπαρξη κοινού προϋπολογισμού για τη ζώνη του ευρώ και η δυνατότητα μεταβιβαστικών πληρωμών. Ο κοινός προϋπολογισμός θα βοηθά στην καλύτερη αντιμετώπιση των ασύμμετρων διαταραχών με τη μεταφορά κονδυλίων στο κράτος μέλος που έχει το πρόβλημα. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης (ΕΜΣ) είναι μόνο για την αντιμετώπιση κρίσεων, ενώ ο κοινός προϋπολογισμός θα βοηθά στην αντιμετώπιση μακροοικονομικών διαταραχών και πρόληψης των κρίσεων.

⁶⁵ Β. Μανεσιώτης (2014), *Το νέο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωζώνη*, στο e-class του τμήματος Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών <https://eclass.aueb.gr/modules/document/?course=DEOS211> (πρόσβαση 12-4-2022)

⁶⁶ Ο.π σελ.24

Επίσης, θα βελτιώσει τον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Στον παρακάτω πίνακα, συνοπτικά παρουσιάζονται οι βασικές ρυθμίσεις των κανόνων του σύγχρονου δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ

Οι στόχοι της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως διαμορφώνεται από το «Six-pack», « Two pack» και το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο» ⁶⁷		
Πακέτο/Δέσμη ή Συνθήκη	Στόχος	Νομικό κείμενο
«Six pack»	Πυλώνας I ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	
	Ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας και της εποπτείας – συντονισμού των οικονομικών πολιτικών	Κανονισμός ΕΕ 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16 ^{ης} Νοεμβρίου 2011
	Επιτάχυνση και διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος	Κανονισμός ΕΕ 1177/2011 του Συμβουλίου της 8 ^{ης} Νοεμβρίου 2011
	Αποτελεσματική επιβολή δημοσιονομικής εποπτείας στην Ευρωζώνη (με ενδυνάμωση του προληπτικού και του διορθωτικού σκέλους του ΣΣΑ και την επιβολή κυρώσεων για παραποίηση στατιστικών στοιχείων)	Κανονισμός ΕΕ 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16 ^{ης} Νοεμβρίου 2011
Καθορισμός λεπτομερών κανόνων σχετικά με τα αναγκαία χαρακτηριστικά των δημοσιονομικών πλαισίων των	Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8 ^{ης} Νοεμβρίου 2011	

⁶⁷ Αναλυτικά βλέπε ό.π. Βαβούρας Ι.Σ., σελ. 885-886.

	κρατών-μελών προκειμένου να διασφαλίζεται πως τα κράτη-μέλη θα συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη της Ένωσης όσον αφορά την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων	
	<i>Πυλώνας II ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΕΣ</i>	
	Θέσπιση λεπτομερών κανόνων για τον εντοπισμό μακροοικονομικών ανισορροπιών και για την πρόληψη και διόρθωση υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών εντός της Ένωσης	Κανονισμός ΕΕ 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16 ^{ης} Νοεμβρίου 2011
	Θέσπιση συστήματος κυρώσεων (κατασταλτικών μέτρων για την αποτελεσματική διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη	Κανονισμός ΕΕ 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16 ^{ης} Νοεμβρίου 2011
<i>« Two pack »</i>	Ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, εφόσον : αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών τους, με ενδεχόμενες δυσμενείς δευτερογενείς επιπτώσεις και σε άλλα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ, ή β) ζητούν ή λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή από ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη ή τρίτες χώρες, Ευρωπαϊκούς Μηχανισμούς Χρηματοδότησης (κυρίως ο ΕΜΣ) ή	Κανονισμός ΕΕ 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21 ^{ης} Μαΐου 2013

	άλλο διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό (πχ ΔΝΤ)	
	Βελτίωση της παρακολούθησης των δημοσιονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ και διασφάλιση της συμβατότητας των εθνικών προϋπολογισμών με την καθοδήγηση οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο του ΣΣΑ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών	Κανονισμός ΕΕ 473/2013 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21 ^{ης} Μαΐου 2013
«Δημοσιονομικό Σύμφωνο»	<p>Τέσσερις βασικοί στόχοι:</p> <p>i) διασφάλιση ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών εθνικών προϋπολογισμών</p> <p>ii) ενίσχυση του κύρους των προτάσεων ή συστάσεων που υποβάλλει η Επιτροπή όταν τα δημόσια ελλείμματα των κρατών-μελών της ευρωζώνης παραβιάζουν το κριτήριο του ελλείμματος στο πλαίσιο της ΔΥΕ</p> <p>iii) βελτίωση του συντονισμού και της σύγκλισης των εθνικών οικονομικών πολιτικών</p> <p>iv) καθιέρωση κανόνων διακυβέρνησης της ευρωζώνης</p>	Διακρατική Συνθήκη της 2 ^{ας} Μαρτίου 2012 που υπεγράφη από 25 κράτη-μέλη της ΕΕ και τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013

4.4. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (sound financial management, bonne gestion financière) εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της υποχρέωσης για

χρηστή διοίκηση με θεμελίωση της μεταξύ τους διαφοροποίησης στο μερικότερο ειδικό οικονομικής φύσης αντικείμενό της. Ο νόμος 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» ουσιαστικά τροποποίησε τον Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού, ανταποκρινόμενος ακριβώς στις ανάγκες μίας ορθολογικότερης διατύπωσης των κανόνων της δημόσιας διαχείρισης. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εμφανίζεται σαφώς στον τροποποιημένο Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, παρόλο που ψήγματα και στοιχεία αυτής συναντούμε και σε προγενέστερες νομοθετικές ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, η αρχή είχε αναφερθεί και στον ν.2860/2000 όπου είχε συσταθεί η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου με σκοπό, πέραν των άλλων, την εξασφάλιση της τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (άρθρο 17 πα.3). Πιο ξεκάθαρη αναφορά είχε γίνει στο νόμο 3492/2006 ο οποίος αποσκοπούσε να ανταποκριθεί στην ανάγκη για σύγκλιση των δημοσιολογιστικών συστημάτων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.3492/2006, αποστολή της ιδρυόμενης στο Υπουργείο Οικονομικών Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων είναι η διασφάλιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού (άρθρο 1). Σχετικές αναφορές γίνονται και σε άλλα σημεία του νόμου (άρθρα 2,3,15, 16). Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1605/2002) είναι αυτός που ενέπνευσε τον εθνικό νομοθέτη ως προς τη χρήση της συγκεκριμένης ορολογίας.

Σύμφωνα με τους περισσότερους θεωρητικούς του δικαίου, η αρχή της χρηστής διοίκησης εκλαμβάνεται ως έννοια γένους, ενώ η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ως έννοια είδους, καθώς απορρέει από την πρώτη. Για το λόγο αυτό και οι αρχές της χρηστής διοίκησης και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης χαρακτηρίστηκαν ως επάλληλες έννοιες και όχι ως υποσύνολα η μία της άλλης⁶⁸. Με τον όρο χρηστή διοίκηση εννοείται η άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το κοινό περί δικαίου αίσθημα, δηλαδή με τρόπο σύμφωνο με τα χρηστά ήθη. Υποστηρίζεται, επιπλέον, ότι η χρηστή διοίκηση αποτελεί αντιστάθμισμα και απαραίτητο στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, καθώς προσδίδει την απαραίτητη ευελιξία στην άκαμπτη αρχή της νομιμότητας.

⁶⁸ Βλέπε Β. Κουγέας, «Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου» σελ. 213 κ. έ.

Επιχειρώντας έναν περιεκτικό ορισμό, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η δημοσιονομική διαχείριση αφορά τους νόμους, τους θεσμούς, τα συστήματα και τις διαδικασίες που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις που επιθυμούν να διασφαλίσουν και να χρησιμοποιήσουν τους πόρους τους αποτελεσματικά, αποδοτικά και με διαφάνεια. Περιλαμβάνει δηλαδή τους φόρους και τα λοιπά έσοδα του Δημοσίου, τον δανεισμό και τη διαχείριση του χρέους, ενώ κύριος στόχος της είναι η διαχείριση των δαπανών, ιδίως στο ευρύτερο πλαίσιο του κρατικού προϋπολογισμού⁶⁹. Για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση επιβάλλεται οι οικονομικές δαπάνες να πραγματοποιούνται προς επίτευξη ενός σκοπού δημόσιου συμφέροντος, τα επιλεγμένα μέσα να είναι αυτά που χρειάζονται και τέλος να γίνεται η καλύτερη δυνατή χρήση των μέσων αυτών.

Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αναδεικνύει την έννοια της βελτίωσης της ποιότητας και της αποδοτικότητας των δημοσιονομικών λειτουργιών, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της ευθύνης και της λογοδοσίας (accountability) των αρμοδίων κρατικών οργάνων. Ο έλεγχος σχετίζεται άμεσα με την έννοια της ευθύνης, και βασίζεται στο σκεπτικό ότι η κυβέρνηση δίνει μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων στους διαχειριστές σε ό,τι αφορά τη χρήση των δημοσιονομικών μέσων σε αντάλλαγμα για μια ενισχυμένη ευθύνη αποτελεσμάτων.

Με την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εισάγεται η αποτελεσματικότητα ως υπέρβαση της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας. Ένα νέο χαρακτηριστικό, δηλαδή, είναι η μετατόπιση του κέντρου βάρους του οικονομικού σχεδιασμού και του ελέγχου, από τη νομιμότητα με την τυπική του όρου έννοια στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της δημόσιας διαχείρισης. Πλέον, ενώ η τελευταία ήταν μόνο ζητούμενο της εκάστοτε δημοσιονομικής πολιτικής, τώρα, θεσπίζεται ως προϋπόθεση νομιμότητας της διενέργειας των δημοσίων δαπανών, αλλά και ως κριτήριο αξιολόγησης της δημόσιας διαχείρισης. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως βασικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης ουσιαστικά υποδηλώνει την προσπάθεια του

⁶⁹ Ευ. Μπάλτα, «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ΕφημΔΔ 3/2017, σελ. 349 κ.έ.

δημοσιονομικού δικαίου να ανταποκριθεί στις νέες τάσεις⁷⁰ για περαιτέρω προσαρμοστικότητα και ευελιξία του κρατικού προϋπολογισμού στα νέα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα και συγκυρίες μακριά από στείρες και τυπολατρικού χαρακτήρα προσεγγίσεις, οι οποίες δε συμβάλλουν στην απεικόνιση της αποτελεσματικότητας.

Επισημαίνεται εύστοχα ότι η δημοσιονομική διαχείριση επικεντρώνεται στο «πως πρέπει να γίνει» (τι είδους αρχή επί προϋπολογισμού θα πρέπει να θεσπιστεί, πως μπορεί ένας δημοσιονομικός κανόνας να εφαρμοστεί, πώς μπορεί ο φόρος εισοδήματος ή ο ΦΠΑ μιας χώρας να εισπραχθεί πιο αποτελεσματικά) και όχι στο «τι πρέπει να γίνει» όπως έκαναν οι παραδοσιακές προσεγγίσεις που επικεντρώνονταν στη διαχείριση των δημόσιων δαπανών.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελείται ουσιαστικά από τρεις ειδικότερες αρχές. α) *Αρχή της οικονομίας*: για να διαπιστωθεί αν οι χρησιμοποιηθέντες πόροι χρησιμοποιήθηκαν εγκαίρως, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή. β) *Αρχή της αποδοτικότητας*: για να διαπιστωθεί αν υπάρχει η βέλτιστη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων πόρων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων και γ) *Αρχή της αποτελεσματικότητας*: για να διαπιστωθεί η επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.

Αυτές είναι και οι βασικές προτεραιότητες της οικονομικής πολιτικής σε μια ελεύθερη οικονομία, η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Με άλλα λόγια, με τον όρο οικονομικότητα εννοούμε τη μείωση του κόστους που χρησιμοποιείται για μια δραστηριότητα. Με τον όρο αποδοτικότητα εννοούμε τη σχέση μεταξύ εισροών και εκροών όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά. Τέλος, με τον όρο αποτελεσματικότητα εννοούμε τη μέτρηση του κατά πόσο επιτεύχθηκαν οι στόχοι και τη σχέση ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη και τα οφέλη που πραγματοποιήθηκαν. Οι τρεις αυτές έννοιες μπορούν να ενσωματωθούν στην έννοια γένους απόδοσης.

⁷⁰ Μηλιώνης, Ν.(2013), Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του Κράτους (με αφορμή τους Ν.3871/2010 και 4055/2012), στον Τμητικό Τόμο Νικολάου Μπάρμπα, Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 151

Αναντίρρητα, η αξιολόγηση μιας δράσης βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προϋποθέτει τη θέαση της δράσης αυτής ως συνεχούς διαδικασίας από τη σύλληψη έως την ολοκλήρωσή της. Το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα) έχει σαφές τελολογικό νόημα με την αντίστοιχη αξιολόγηση εξονομικών στοιχείων, και ως εκ τούτου απομακρύνεται από την παραδοσιακή προσκόλληση στην αρχή της νομιμότητας ως μόνο κριτήριο ορθότητας.

Η οικονομία (economy/) συνίσταται στην ελαχιστοποίηση του κόστους των πόρων ή των δημόσιων κεφαλαίων που χρησιμοποιούνται για μία δραστηριότητα και αφορά στα μέσα που επιλέγονται και διατίθενται για την πραγματοποίηση συγκεκριμένου σκοπού. Με άλλα λόγια, πρόκειται για τη σχέση μεταξύ εισροών που αφενός προγραμματίστηκαν και αφετέρου πραγματοποιήθηκαν. Μολοταύτα, η ανάλυση μόνο της έννοιας της οικονομίας μπορεί να οδηγήσει σε εσφαλμένα συμπεράσματα, αν παραβλεφθεί η ποιότητα του προϊόντος. Η διαχείριση δηλαδή είναι οικονομική αν έχουν επιλεγεί τα λιγότερο δαπανηρά μέσα για την επίτευξη συγκεκριμένου στόχου βάσει και της λεγόμενης αρχής της ορθής οικιακής διαχείρισης.

Η αποδοτικότητα (efficiency) είναι η σχέση μεταξύ των εκροών σε ό,τι αφορά στα αγαθά, τις υπηρεσίες ή άλλα αποτελέσματα και των πόρων (εισροών) που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η αποδοτικότητα είναι στενά συνυφασμένη με την έννοια της παραγωγικότητας. Η διαχείριση είναι δηλαδή αποδοτική αν τα μέσα που έχουν επιλεγεί εφαρμόζονται με τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μεγιστοποίηση του αποτελέσματος.

Η αποτελεσματικότητα (effectiveness) αφορά στο βαθμό κατά τον οποίο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι, καθώς και στη σχέση μεταξύ της επιδιωκόμενης και της πραγματικής επίπτωσης μιας δραστηριότητας. Ο ελεγκτής μπορεί να επιδιώξει να αξιολογήσει ή να υπολογίσει την αποτελεσματικότητα συγκρίνοντας τα αποτελέσματα με τους στόχους που καθορίζονται στους στόχους της πολιτικής. Ωστόσο, είναι συνήθως καταλληλότερο, κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας, να επιδιώκεται να καθοριστεί ο βαθμός κατά τον οποίο τα χρησιμοποιούμενα μέσα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής.

Σημαντικό προαπαιτούμενο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η διαφάνεια και η ειλικρίνεια, ιδίως κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Οι αρχές της διαφάνειας και της ειλικρίνειας εμπίπτουν στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαφάνειας, τόσο υπό την έννοια της δημοσιότητας του προπολογισμού όσο και σχετικά με τον ανοικτό τρόπο λήψης αποφάσεων και την συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης μαζί με την αρχή της προηγούμενης κοινοβουλευτικής εξουσιοδότησης συνιστούν τους βασικότερους πυλώνες της νομιμοποίησης της δημοσιονομικής δραστηριότητας των κρατών. Ειδικά στα πλαίσια μίας υπερεθνικής οργάνωσης όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση ύπαρξη τέτοιων κανόνων κρίνεται απαραίτητη. Ο συνδυασμός ενός πολιτικού και ενός οικονομικού δεσμευτικού κανόνα μπορεί να αποτελέσει ασφαλές θεμέλιο για τη δημιουργία της πεποίθησης στους πολίτες ενός κράτους ή μίας ένωσης πως το δημόσιο χρήμα δαπανάται νόμιμα, δημοσιονομικώς ορθά, προς όφελος όλων των πολιτών που συνεισφέρουν στη συγκέντρωσή του⁷¹

Κεφάλαιο 5 ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

5.1.Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ιδρύθηκε στα πλαίσια του Ν.4270/2014 (άρθρο 1) ως μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή η οποία απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκειται σε έλεγχο και εποπτεία από κρατικούς φορείς. Αυτή η κατοχύρωση συνιστά το σημαντικότερο τεκμήριο της απαιτούμενης ανεξαρτησίας που πρέπει να διέπει τη δραστηριότητά του για να είναι αυτή αποτελεσματική ως προς τις βασικές επιδιώξεις του, που είναι η αξιολόγηση της αξιοπιστίας των προβλέψεων του Κρατικού Προϋπολογισμού και η παρακολούθηση και αξιολόγηση της εν γένει ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής των κυβερνήσεων. Οι βασικές

⁷¹ Κουγέας, Β.,(2011), Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης – Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα, στο *Κιβωτός Φιλίας, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.434-435.

διατάξεις που το αφορούν περιλαμβάνονται στα πλαίσια του ως άνω νόμου και συγκεκριμένα στα άρθρα 2 έως 13. Ο Ν. 4270/2014 ουσιαστικά ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη τις ρυθμίσεις της Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε. του Συμβουλίου της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι μέλος του δικτύου των ευρωπαϊκών ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών –EU Independent Fiscal Institutions (EUFI’s Network⁷²).

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 του ν. 4270/2014, έχει τις αρμοδιότητες των ανεξαρτήτων φορέων που αναφέρονται στις παραγράφους 1(α) του άρθρου 2, στην παράγραφο 4 του άρθρου 4 και στο άρθρο 5 του Κανονισμού (Ε.Ε.) 473/2013 (Ε.Ε. L 140/11), αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις με σκοπό την υιοθέτησή τους και παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, γνωμοδοτώντας επί αυτής.

Όλη η δραστηριότητα του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ρυθμίζεται από τον Ν. 4270/2014 με τις τροποποιήσεις που επέφεραν σε αυτόν οι μετέπειτα νόμοι: Ν. 4334/2015 (άρθρο 1 παρ.22.β.), Ν. 4336/2015 (άρθρο 2 παρ.2 υποπαρ.Δ.10, παρ.3 υποπαρ.Δ.10 άρθρου 2 άρθρο, Ν. 4337/2015 (άρθρο 10 παρ. 13 και 15). Ως προς την εσωτερική του οργάνωση ρυθμίζεται από α) τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας⁷³, β) τον Κώδικα Δεοντολογίας⁷⁴ και γ) τον Κανονισμό Οικονομικής Διαχείρισης⁷⁵.

Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΕΔΣ αποτελείται από 5 άτομα, τον πρόεδρο και τέσσερα ακόμα μέλη, που επιλέγονται από έναν κατάλογο υποψηφίων που συναποφασίζουν ο Υπουργός των οικονομικών, ο Διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι προτεινόμενοι που εν τέλει θα εγκριθούν από το Υπουργικό Συμβούλιο, διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Ο Πρόεδρος, τα μέλη του Δ.Σ. και όλο το προσωπικό του ΕΔΣ, δεν λαμβάνουν οδηγίες ούτε δέχονται πιέσεις από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό. Η σύσταση του ΕΔΣ προκάλεσε αντιδράσεις

⁷² Επίσημη ιστοσελίδα του Δικτύου: <https://www.euifis.eu/>

⁷³ https://www.hfisc.gr/sites/default/files/eswterikos_kanonismos_leitourgias.pdf

⁷⁴ https://www.hfisc.gr/sites/default/files/kodikas_deontologias.pdf

⁷⁵ https://www.hfisc.gr/sites/default/files/kanonismos_oikonomikhs_diaxeirishs.pdf

από πολιτικά κόμματα όσο και από διάφορους θεωρητικούς. Οι ενστάσεις κυρίως αφορούσαν το κατά πόσον είναι πραγματικά ανεξάρτητος ένας τέτοιος φορέας, το εύρος και την έκταση των αρμοδιοτήτων του επί του Κρατικού Προϋπολογισμού καθώς και τον φόβο που προξενεί η σύσταση ενός τέτοιου θεσμού σχετικά με τον παραγκωνισμό του Κοινοβουλίου στην άσκηση δημοκρατικού ελέγχου επί της καταρτίσεως και εφαρμογής του Προϋπολογισμού. Πολλές απόψεις τότε μιλούσαν για παραβίαση της δημοκρατικής αρχής του πολιτεύματος όπως και για απόπειρα ιδιωτικοποίησης της επίσημης οικονομικής πολιτικής⁷⁶.

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο εδράζεται στην Αθήνα, επί της οδού Αμερικής 11.

Οργάνωση και Στελέχωση

Το ΕΔΣ διοικείται από το πενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο που είναι και το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων. Η διαδικασία επιλογής των μελών του Δ.Σ. βασίζεται σε ανοικτό διαγωνισμό. Βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, η επιτροπή που αποτελείται από τον υπουργό των Οικονομικών, τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, καταρτίζει κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων, ο οποίος πρέπει να αποτελείται από διπλάσιο αριθμό των σχετικών θέσεων και υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Το ΔΣ εγκρίνεται από την ειδική μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και διορίζεται με σχετική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Η κατά παρέκκλιση, κατά την πρώτη εφαρμογή του ν.4270/2014 για το διορισμό του πρώτου Δ.Σ., θητεία οριζόταν ως εξαετής για τον Πρόεδρο κι ένα ακόμα μέλος, πενταετής για δύο μέλη και τετραετής για ένα μέλος. Αυτό ισχύει μέχρι και σήμερα, πράγμα που είχε προξενήσει κάποιες εύλογες απορίες σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία του Διοικητικού Συμβουλίου.

Η διαδικασία για διορισμό νέου Προέδρου ή μέλους ολοκληρώνεται πριν από την λήξη της θητείας των ενεργών μελών. Σε περίπτωση κένωσης θέσης του Προέδρου ή μελών του ΔΣ εξαιτίας θανάτου, παύσης ή παραίτησης διορίζεται νέος Πρόεδρος ή

⁷⁶ Βλέπε *Καζάκης, Δ.*, Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο ιδιωτικοποιεί την οικονομική πολιτική και συνιστά συνταγματική επιτροπή. Εκεί παρατίθενται και απόψεις βουλευτών της τότε Αντιπολίτευσης http://dimitriskazakis.blogspot.com/2015/03/blog-post_7.html (τελευταία πρόσβαση 12-4-2022).

μέλος, μέσα σε δύο μήνες από την κένωση της θέσης και για το υπόλοιπο της θητείας. Κατά παρέκκλιση, η θητεία αυτών των νέων μελών δύναται να ανανεωθεί για μία φορά. Ο Πρόεδρος και τα μέλη, είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με αντίστοιχη επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική εμπειρία σχετική με τις αρμοδιότητες του ΕΔΣ. Στα βασικά προσόντα συγκαταλέγονται η τουλάχιστον δεκαπενταετής επαγγελματική εμπειρία σε γνωστικά αντικείμενα σχετικά με τις δραστηριότητες του ΕΔΣ, το πτυχίο οικονομικών επιστημών, ο διδακτορικός τίτλος σε συναφές γνωστικό αντικείμενο όπως και ή άριστη γνώση τουλάχιστον μίας ξένης γλώσσας. Τούτων δοθέντων, εύλογο είναι πως το Δ.Σ. του ΕΔΣ αποτελείται συνήθως από καθηγητές οικονομικής θεωρίας (ιδίως δημοσίων οικονομικών) οι οποίοι ανταποκρίνονται στις παραπάνω προϋποθέσεις.

Ο Ν. 4270/2014 προβλέπει λόγους αποκλεισμού από τη θέση του Προέδρου και του μέλους του Δ.Σ., καθώς και λόγους αναστολής της ιδιότητας μέλους Δ.Σ. του ΕΔΣ. Σε περίπτωση παύσεως του Προέδρου ή κάποιου μέλους που δεν είναι σε θέση να ασκήσουν τα καθήκοντά τους λόγω σωματικής ή πνευματικής αναπηρίας που διαρκεί πάνω από τρεις συνεχόμενους μήνες, ή σε περίπτωση αδικαιολόγητης απουσίας ή μη εκπληρώσεως των καθηκόντων κατά διάστημα τριών συνεχόμενων μηνών, αυτό γίνεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, χωρίς άδεια του Δ.Σ. Το Υπουργικό Συμβούλιο λαμβάνει αυτήν την απόφαση κατόπιν προηγούμενης ακροάσεως του μέλους από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και της ομόφωνης εξ αυτής κρίσης ότι όντως πληρούται ο λόγος παύσης.

Ο Πρόεδρος και τα μέλη οφείλουν να υπογράψουν σύμφωνο εμπιστευτικότητας και δήλωση για την μη ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων προτού αναλάβουν τα καθήκοντά τους. Τα σχετικά με την σύγκρουση συμφερόντων θέματα ρυθμίζονται από τον Κώδικα Δεοντολογίας του ΕΔΣ και η παραβίαση των διατάξεων που περιλαμβάνονται σε αυτόν, συνιστά σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα.

Για δύο έτη μετά τη λήξη της θητείας των μελών και του Προέδρου, δεν επιτρέπεται σε αυτούς να παρέχουν υπηρεσία σε εταιρεία ή επιχείρηση της ημεδαπής ή αλλοδαπής ή σε υποκατάστημα ή θυγατρική αυτής ή σε κοινοπραξίες εταιρειών που έχουν ως αντικείμενο δραστηριότητας την κατά οποιονδήποτε τρόπο διενέργεια χρηματοοικονομικών συναλλαγών σε αγορές συναλλάγματος, παραγώγων

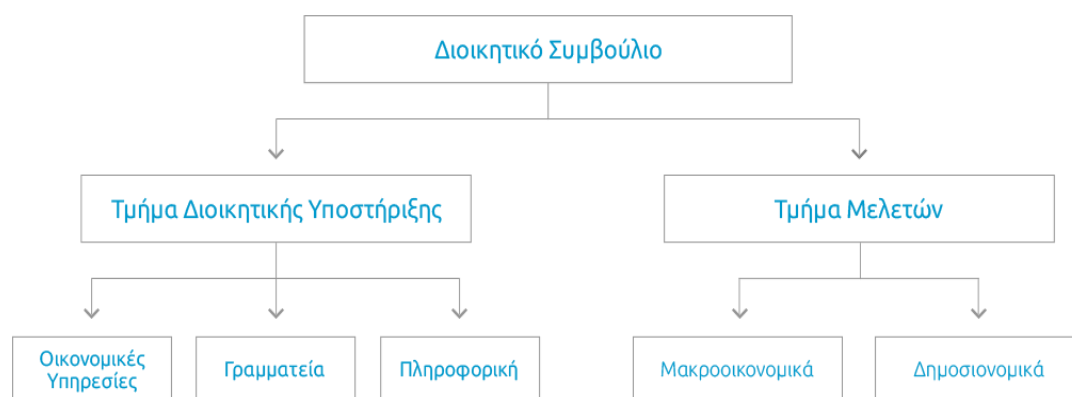
χρηματοοικονομικών προϊόντων και κρατικών ομολόγων όπως και σε επενδυτικά ταμεία και εταιρείες που ασχολούνται με επενδυτικά κεφάλαια. Όλα τα μέλη του Δ.Σ. υπόκεινται σε έλεγχο και δήλωση της περιουσιακής κατάστασης τους σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3213/2003, τόσο κατά τη διάρκεια της θητείας όσο και δύο έτη μετά το πέρας αυτής.

Το άρθρο 10 του Ν. 4270/2014 προβλέπει ρητά πως τα μέλη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου έχουν υποχρέωση τήρησης της εμπιστευτικότητας και εχεμύθειας. Ρητά απαγορεύεται η διαρροή «εμπιστευτικών πληροφοριών». Ως τέτοιες νοούνται οι πληροφορίες που το ίδιο το ΕΔΣ χαρακτηρίζει εμπιστευτικές ή πληροφορίες που δίδονται σε αυτό μέσω τρίτων. Η παράβαση αυτής της υποχρέωσης συνιστά πειθαρχικό αδίκημα. Η καταδίκη του Προέδρου ή άλλου μέλους του Δ.Σ. για το αδίκημα αυτό αποτελεί λόγο έκπτωσης του Προέδρου ή του μέλους από το Δ.Σ.. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η παροχή τέτοιων πληροφοριών σε θεσμικά όργανα και φορείς του Κράτους που εμπλέκονται επίσης στη δημοσιονομική διαχείριση όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα Υπουργεία, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, η Βουλή, η Ελληνική Στατιστική Αρχή, το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους και το Παρατηρητήριο για την Οικονομική Αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι πόροι του προϋπολογισμού του Δημοσιονομικού Συμβουλίου προέρχονται από τα έσοδα και τις επιχορηγήσεις του Κρατικού Προϋπολογισμού με σκοπό την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων της Αρχής και των αποδοχών των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και του προσωπικού. Το ποσό επιχορήγησης της Αρχής διατίθεται σε τέσσερις ισόποσες δόσεις, στην αρχή κάθε τριμήνου. Τα της οικονομικής διαχείρισης του ΕΔΣ ρυθμίζονται από τον εσωτερικό κανονισμό που καταρτίζεται με απόφαση του Δ.Σ. Ο προϋπολογισμός της Αρχής καταρτίζεται βάσει του εκτιμώμενου κόστους λειτουργίας, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και αναρτάται στην ιστοσελίδα του. Όλοι οι λογαριασμοί καθώς και οι οικονομικές καταστάσεις της του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου υπόκεινται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ως προς τη διάρθρωση των υπηρεσιών του ΕΔΣ, αυτές περιλαμβάνουν το Τμήμα Μελετών που επιφορτίζεται το σύνολο των αρμοδιοτήτων σχετικών με την εκπόνηση εκθέσεων, γνωμών, συστάσεων κ.τλ. και το Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης που

απαρτίζεται από το σύνολο των διοικητικών και οικονομικών του λειτουργιών, όπως απεικονίζεται στο κάτωθι οργανόγραμμα⁷⁷ του ΕΔΣ.



Αρμοδιότητες

Οι επιμέρους αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναπτύσσονται γύρω από το δίπολο της αξιολόγησης των μακροοικονομικών προβλέψεων επί των οποίων βασίζεται ο Κρατικός Προϋπολογισμός και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης του κράτους ως προς τους δημοσιονομικούς κανόνες.

Συγκεκριμένα⁷⁸:

1. Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται.
2. Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος, όπως ορίζεται στο άρθρο 2α του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 (Ε.Ε. L 209/1), με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, όπως αναφέρονται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.

⁷⁷ Πηγή εικόνας <https://www.hfisc.gr/organization-chart> [πρόσβαση 10-4-2022].

⁷⁸ Ευ. Μπάλτα, (2020), *Κρατική Οργάνωση και Λήψη Αποφάσεων*, εαρινό εξάμηνο 2022, παραδόσεις μαθήματος στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, σελ. 20.

(Ε.Ε. L 306/41) και με τα όρια που περιλαμβάνονται στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο, όπως προβλέπεται στο άρθρο τρίτο του ν. 4063/2012.

3. Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με α) τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν σύμφωνα με το άρθρο (Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97) και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή, β) την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού, γ) την εξέλιξη της δημοσιονομικής διόρθωσης με βάση το ψηφισμένο σχέδιο διορθωτικών ενεργειών, καθώς και δ) την οποιαδήποτε εμφάνιση ή εξάλειψη εξαιρετικών περιστάσεων.

Όσον αφορά την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων επί των οποίων βασίζονται το ΜΠΔΣ, το προσχέδιο και το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού, αυτή γίνεται σε συγκριτικό επίπεδο, με τις πιο πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων ανεξάρτητων φορέων που ασχολούνται σχετικά. Στο πλαίσιο αυτό αξιολογούνται και οι μεθοδολογικές τεχνικές όπως και οι υποθέσεις που χρησιμοποιήθηκαν στην εκπόνηση των προβλέψεων. Η ίδια συγκριτική επισκόπηση αφορά και τις δημοσιονομικές προβλέψεις σε σχέση με το ΜΠΔΣ και τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Στα πλαίσια των δραστηριοτήτων του, το ΕΔΣ προβαίνει και στην αξιολόγηση των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών προβλέψεων επί των οποίων στηρίζεται ο συμπληρωματικός Κρατικός Προϋπολογισμός, μέσω συγκρίσεων με τις αντίστοιχες προβλέψεις του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού για το οικείο έτος. Ασχολείται με την αξιολόγηση των δημοσιονομικών στόχων του οικείου έτους όπως και με την ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους. Συσχετίζει τα δημοσιονομικά αποτελέσματα με τους δημοσιονομικούς στόχους που έχουν τεθεί στο ΜΠΔΣ και τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό. Προχωρά στην ανάλυση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση και τα αποτελέσματα του Κοινωνικού Προϋπολογισμού σε σχέση με δημογραφικούς παράγοντες, με δική του πρωτοβουλία ή κατόπιν σχετικού αιτήματος της Βουλής και του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο στα πλαίσια της δραστηριότητάς του προβαίνει σε σύναψη μνημονίων συνεργασίας με πολλούς θεσμικούς φορείς που ασχολούνται με

τη δημοσιονομική πολιτική του Κράτους. Η συνεργασία με το Υπουργείου Οικονομικών λόγω χάρη προβλέπεται στα πλαίσια του Ν. 4270/2014, ώστε να προσδιοριστούν οι προθεσμίες και οι διαδικασίες για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Το Υπουργείο πρέπει έγκαιρα να υποβάλλει τις μακροοικονομικές προβλέψεις του στο Συμβούλιο, ώστε και αυτό με τη σειρά του να προχωρήσει στην εκτίμηση και ανάλυση των μεγεθών για να παράσχει αντίστοιχα τη γνώμη του στο Υπουργείο.

Συν τοις άλλοις, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου μπορεί ο Πρόεδρος του ΔΣ, καταθέτει ενώπιον της επιτροπής της Βουλής σχετικά με θέματα που άπτονται των δραστηριοτήτων του ΕΔΣ είτε μετά από αίτημα της Βουλής είτε και κατόπιν πρωτοβουλίας του ίδιου του ΕΔΣ. Το Συμβούλιο συνεργάζεται με όλες τις ρυθμιστικές αρχές που ασκούν έλεγχο επί συγκεκριμένων τομέων της εθνικής οικονομίας και οπότε κι αν του ζητηθεί, παρέχει την συνδρομή του για τη διευκόλυνση του έργου αυτών των αρχών.

Επίσης, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δημοσιοποιεί, τουλάχιστον δύο φορές κατ' έτος, έκθεση που επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα και τη διαπίστωση της συμμόρφωσης ή μη με τους δημοσιονομικούς κανόνες σε σχέση με την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Οι εν λόγω εκθέσεις περιλαμβάνουν επεξήγηση των μεθοδολογιών για τις εκτιμήσεις και την παρακολούθηση των στόχων (άρθρο 3 παρ. 6 Ν. 4270/2014).

5.2. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή αποτελεί θεσμό που προάγει την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια στη δημοσιονομική διαχείριση. Βασική λειτουργία των Γραφείων Προϋπολογισμού σε κάθε σύγχρονη δημοκρατία είναι η παροχή αντικειμενικών και ανεπηρέαστων από πολιτικά κόμματα αναλύσεων για την αξιοπιστία των προβλέψεων του προϋπολογισμού και τακτικών αξιολογήσεων για την υλοποίησή του. Η ύπαρξή τους συντείνει στον ρεαλιστικότερο σχεδιασμό της πολιτικής, ενώ ο έλεγχος στο στάδιο της υλοποίησης οδηγεί σε μεγαλύτερη

πειθαρχία, αλλά και σε διόρθωση των αποκλίσεων από τους στόχους του προϋπολογισμού. Παράλληλα, η δημοσιοποίηση των αναλύσεων και οι ανοικτές δημόσιες συζητήσεις δημιουργούν καθεστώς διαφάνειας και ενισχύουν τη λογοδοσία της κυβέρνησης, συμβάλλοντας έτσι στην προσήλωση στους μεσοπρόθεσμους στόχους.

Η νομική υπόσταση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή συντίθεται από κανόνες τόσο του δημοσιονομικού όσο και του κοινοβουλευτικού δικαίου. Ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30Α του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του και τον Ν. 3871/2010. Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής που υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής και λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωσή του, όπως ενσωματώθηκε στον Κανονισμό της Βουλής, Μέρος Β'. Η πρώτη επισήμανση για την ανάγκη συστάσεως Γραφείου Προϋπολογισμού στην Ελλάδα, είχε γίνει ήδη από το 2008 και τον ΟΟΣΑ σε σχετική έκθεσή⁷⁹ του για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού στη χώρα.

Στο Γραφείο Προϋπολογισμού προϊστάται ως επικεφαλής πρόσωπο που φέρει τον τίτλο του Συντονιστή, ο οποίος απολαύει ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ειδικού Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου, κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης ενδιαφέροντος και μετά από πρόταση του Προέδρου της Βουλής, ορίζεται Συντονιστής με απόφαση της Επιτροπής Κανονισμού της Βουλής. Η θητεία είναι πενταετής και δύναται να ανανεωθεί μία φορά

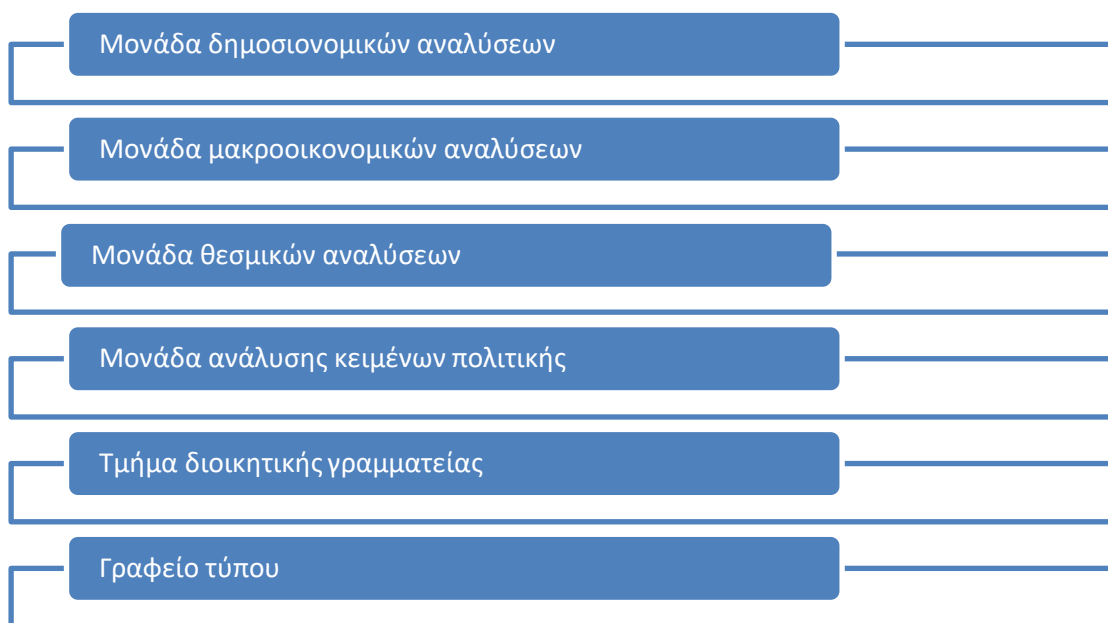
Το Γραφείο Προϋπολογισμού πλαισιώνεται επίσης από μια τετραμελή Επιστημονική Επιτροπή την οποία στελεχώνουν πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, επιστημονικής κατάρτισης ή και επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς σχετικούς με τις αρμοδιότητες του και επιλέγεται από την Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και την Επιτροπή Ελέγχου της Εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο Συντονιστής του Γραφείου Προϋπολογισμού προβαίνει σε

⁷⁹ Hawkesworth, I., et al, *Budgeting in Greece*, OECD Journal on Budgeting, 2008, <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art12-en>.

δημόσια πρόσκληση ενδιαφέροντος για την κάλυψη των θέσεων της Επιστημονικής Επιτροπής, αξιολογεί τα προσόντα όσων εκδήλωσαν ενδιαφέρον και υποβάλλει στην Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και την Επιτροπή Ελέγχου της Εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, έναν κατάλογο επιλέξιμων υποψηφίων, ο οποίος αν είναι εφικτό πρέπει να περιέχει αριθμό τουλάχιστον διπλάσιο των κενών θέσεων της Επιτροπής. Έτσι, η ειδική Επιτροπή της Βουλής προβαίνει στην επιλογή και έγκριση των μελών ,έχοντας λάβει υπόψιν την Εισήγηση του Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού.

Η θητεία των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής είναι πενταετής με δυνατότητα ανανέωσης κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης του Συντονιστή και σχετική απόφαση της Ειδικής Επιτροπής Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Η Επιστημονική Επιτροπή γνωμοδοτεί επί των θεμάτων που της τίθενται εγγράφως από τον Συντονιστή του Γραφείου, ή τον Πρόεδρο της Βουλής ή τις αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και εγκρίνει τις τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις ,που αναφέρονται στο άρθρο2 παρ. 2 του Κανονισμού.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους διαρθρώνεται στις ακόλουθες οργανικές ομάδες



Το Γραφείο Προϋπολογισμού συνεπικουρείται στο έργο του από επιστημονικούς συνεργάτες (οκτώ ειδικοί επιστήμονες με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και τέσσερις ειδικοί συνεργάτες ιδιωτικού δικαίου με θητεία), από έναν δημοσιογράφο-μέλος της ΕΣΗΕΑ ο οποίος θα είναι υπεύθυνος τύπου, καθώς και από δύο υπαλλήλους ΔΕ Διοικητικού μονίμου προσωπικού. Η πλήρωση των θέσεων γίνεται με τοποθέτηση των υπαλλήλων της Βουλής, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 5 του άρθρου 82 του Κανονισμού της Βουλής, με απόσπαση ή μετάταξη μονίμων υπαλλήλων ή υπάλληλων ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του δημοσίου τομέα. Οι ανωτέρω εργασιακές σχέσεις του προσωπικού λήγουν σε τρεις περιπτώσεις⁸⁰: 1) αυτοδικαίως, όταν λήγει η θητεία του Συντονιστή κατά τη διάρκεια της οποίας προσελήφθησαν και δεν έχει ανανεωθεί, 2) με ομόφωνη απόφαση του Συντονιστή και της Επιστημονικής Επιτροπής και 3) με οικειοθελή αποχώρηση του εργαζομένου.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ανήκει σε αυτό το οργανικό σύνολο των δημοσιονομικών θεσμών που στόχο έχουν τη δημιουργία και επίταση των κυβερνητικών δεσμεύσεων για συνεπή δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της επιβαλλόμενης δημοσιονομικής πειθαρχίας⁸¹. Συνιστά απόρροια του Δημοσιονομικού Συμφώνου για την ίδρυση, από τις χώρες της Ευρωζώνης, ανεξάρτητων οργάνων που ως βασική τους αποστολή έχουν την παρακολούθηση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων, την αξιολόγηση της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και την υπόδειξη, όπου αυτή ενδείκνυται, ενεργοποίησης του μηχανισμού διόρθωσης.

Αν θα ήταν εφικτό να κατηγοριοποιήσουμε τις αρμοδιότητες του Γραφείου Προϋπολογισμού θα λέγαμε πως αυτές αφορούν τέσσερα βασικά πεδία: 1) τον έλεγχο της αξιοπιστίας των μακροοικονομικών μεγεθών επί των οποίων βασίζεται ο Προϋπολογισμός, 2) την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού με την αντίστοιχη επισήμανση των κινδύνων απόκλισης από τους στόχους, αν αυτοί οι κίνδυνοι υπάρχουν, 3) τον έλεγχο της σύγκλισης της εφαρμοσμένης δημοσιονομικής πολιτικής ως προς τους θεσπισθέντες κανόνες και στόχους και 4) την υποστήριξη του ελεγκτικού κυρίως έργου της Βουλής στα

⁸⁰ Αικ. Σαββαΐδου, «Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σελ. 317.

⁸¹ Σ. Μηναΐδης, «Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 61.

ζητήματα που άπτονται της κατάρτισης και εφαρμογής του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή συντάσσει, επίσης, εκθέσεις επί του Προϋπολογισμού και του Σχεδίου του Προϋπολογισμού του Κράτους, τις οποίες υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής και στις προαναφερόμενες κοινοβουλευτικές Επιτροπές. Οι αναλύσεις του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και επικεντρώνονται στα κυριότερα ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται υιοθετώντας τη συγκριτική ανάλυση. Το Υπουργείο Οικονομικών, τα λοιπά Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο κάθε πληροφορία που εκείνο κρίνει αναγκαία για την επιτέλεση του έργου του.

5.3.Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Με το άρθρο 1 του Ν. 4389/2016, συνιστάται, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης, Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, χωρίς νομική προσωπικότητα, με έδρα την Αθήνα και επωνυμία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), με σκοπό τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της. Εκ του αντικειμένου των αρμοδιοτήτων της που είναι φορολογικά και γενικά τα δημόσια έσοδα η ΑΑΔΕ σχετίζεται άμεσα με τη δημοσιονομική διαφάνεια, εφόσον είναι επιφορτισμένη με την είσπραξη των φόρων, που είναι η βασική πηγή εσόδων κάθε κρατικού προϋπολογισμού.

Η εν λόγω Αρχή, η οποία ξεκίνησε να λειτουργεί από 1^η .1.2017 και διαδέχθηκε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία καταργήθηκε από την ίδια ημερομηνία, απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές, γεγονός που καθιστά τον Διοικητή της Αρχής σε «υπερ-Διοικητή» που μπορεί σε έναν βαθμό να επισκιάζει και τον ίδιο τον Υπουργό Οικονομικών. Υπόκειται μόνο σε

κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 4 του Ν. 4389/2016. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4389/2016, η ΑΑΔΕ συστάθηκε σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα περί αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης και έχει ως στόχο τόσο την αποτελεσματικότητα αυτής όσο και την αμεροληψία, τη διαφάνεια και τη δίκαιη αντιμετώπιση των φορολογουμένων⁸².

Αναλυτικά, στις αρμοδιότητες της Αρχής υπάγονται, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 4389/2016, ιδίως:

1. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξη δημοσίων εσόδων.
2. Η λήψη και η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.
3. Η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων που αφορούν εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των διατάξεων της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας που σχετίζεται με τους τομείς αρμοδιότητάς της.
4. Η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών, ατομικών διοικητικών πράξεων και λοιπών διοικητικών εγγράφων που αφορούν σε θέματα οργάνωσης υπηρεσιών και διαχείρισης των πάσης φύσεως πόρων της.
5. Η λήψη και η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για τη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας και την παροχή σχετικής επιστημονικής υποστήριξης σε δικαστικές, αστυνομικές και λοιπές κρατικές Αρχές και υπηρεσίες.
6. Ο στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός των δράσεων όλων των υπηρεσιών της και την κατάρτιση στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης.

⁸² Αικ. Σαββαΐδου *ό.π.*, σελ. 690-692.

7. Η κατάρτιση των επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ελέγχων αρμοδιότητάς της και τον προγραμματισμό ελέγχων για τη διαπίστωση της εφαρμογής της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας αρμοδιότητάς της· επίσης, η αξιολόγηση και η ιεράρχηση των αιτημάτων ελέγχου που υποβάλλονται από άλλους φορείς.
8. Ο εντοπισμός φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας και ο καταλογισμός της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης.
9. Ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της.
10. Η εποπτεία και ο συντονισμός των ελεγκτικών φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν, καθώς και η αξιολόγηση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της δράσης τους σε σχέση με την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί με βάση τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ελέγχων και τα προγράμματα επιχειρησιακής δράσης που έχει καταρτίσει η Αρχή.
11. Η εισήγηση νομοθετικών διατάξεων και μέτρων για την ενίσχυση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης και την υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.
12. Η διατύπωση απλής γνώμης για σχέδια νόμων που ρυθμίζουν ζητήματα εμπύκτοντα στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.
13. Ο συντονισμός και η συνεργασία με άλλους φορείς και αρχές στα πλαίσια της άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων.
14. Η κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των δαπανών της.
15. Η κατάρτιση και εκτέλεση προγράμματος προμηθειών για την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών της, εξαιρουμένης της προμήθειας κεντρικού εξοπλισμού πληροφορικής και του συστημικού λογισμικού πληροφορικής.
16. Η εποπτεία των φορέων που λειτουργούν στην Αρχή και η διαχείριση, παρακολούθηση και αξιοποίηση των ειδικών λογαριασμών που αφορούν την Αρχή ή λειτουργίες αυτής.
17. Η ανάπτυξη, επικαιροποίηση, συντήρηση, λειτουργία και χρήση του λογισμικού εφαρμογών των πληροφοριακών συστημάτων ή η προμήθειά του, που είναι απαραίτητη για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της και την ασφάλεια και διαχείριση των δεδομένων που προέρχονται από τις δραστηριότητές της.

18. Η παροχή και υποστήριξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, τις επιχειρήσεις, τους φορείς του δημόσιου τομέα για τη διευκόλυνση των συναλλαγών, η μείωση της γραφειοκρατίας, η απλούστευση των διαδικασιών και η επίτευξη φορολογικής δικαιοσύνης και διαφάνειας, ο καθορισμός της τεχνολογικής στρατηγικής της, ως προς τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη εφαρμογών και των υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Πολλές από τις διαδικασίες και τις ενέργειες που συντελούνται στο πλαίσιο του έργου της ΑΑΔΕ μεριμνούν για την ενίσχυση της δημοσιονομικής πληροφόρησης. Η ΑΑΔΕ δημοσιεύει στην ιστοσελίδα της, το στρατηγικό της σχέδιο, το ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο μαζί με τις όποιες πιθανές αναθεωρήσεις, τους στόχους των Υπηρεσιών της, τους κρίσιμους δείκτες απόδοσης της φορολογικής διοίκησης, καθώς και τη μηνιαία εξέλιξή τους, τις μηνιαίες εκθέσεις για την εξέλιξη και τη διακύμανση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, καθώς και τις μηνιαίες οικονομικές αναφορές δαπανών, στο πλαίσιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού της. Συν τοις άλλοις, συντάσσει αναλυτική ετήσια έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της για το επόμενο έτος. Στην έκθεση απολογισμού παρουσιάζεται το έργο που επιτελέστηκε κατά το προηγούμενο έτος και τα αποτελέσματα στους κρίσιμους τομείς δράσης της. Στον προγραμματισμό δραστηριοτήτων της παρουσιάζονται οι σημαντικότεροι στόχοι και δράσεις παρέμβασης, οι οποίοι εξειδικεύονται στο ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο της.

Συμπεράσματα

Η ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας συνιστά μέτρο και στόχο συνάμα των διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων και εντάσσεται στο ευρύτερο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης που στόχο έχει τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα του παραγόμενου έργου όπως και την προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών. Δεν είναι ορθό να εντάσσεται ή να γίνεται αντιληπτή η προσπάθεια ενίσχυσης της δημοσιονομικής διαφάνειας ως μέτρο περιοριστικού χαρακτήρα όπως οι περικοπές δαπανών ή η αύξηση της φορολογίας. Αυτά τα μέτρα έχουν μία αρνητική χροιά καθώς έχουν ταυτιστεί με επιβαλλόμενα βάρη στις πλάτες των φορολογουμένων.

Στην εποχή της οικονομικής κρίσης και του δημοσιονομικού μέρους αυτής, άρχισε έντονα να συζητείται πως θα μπορούσαν να αποφευχθούν τα λάθη που οδηγούν τα εθνικά δημοσιονομικά συστήματα σε αστάθεια και κατάρρευση. Αυτή η ανάγκη αναζήτησης τέτοιων πολιτικών εντάθηκε έτι περαιτέρω από τα σκληρά μέτρα που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια των διαφόρων οικονομικών προγραμμάτων προσαρμογής που προσπαθούσαν να αποτρέψουν το δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας , έχοντας ως κύριους στόχους την μείωση των ελλειμμάτων μέσω της περικοπής δαπανών και την επίτευξη στοιχειώδους βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους. Οι επώδυνες συνέπειες από τα ληφθέντα μέτρα, όπως κυρίως η μείωση δαπανών, ιδίως μισθών και παροχών υγείας αλλά και η αύξηση των φόρων, προξένησε το έντονο ενδιαφέρον τόσο από την πλευρά των πολιτών αλλά και διεθνών οργανισμών ,όπως και μη κυβερνητικών οργανώσεων, για όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια στη δημοσιονομική διαχείριση και πληροφόρηση.

Η δημοσιονομική διαφάνεια όπως έχει επισημανθεί, εντάσσεται στα πλαίσια της γενικότερης μεταρρύθμισης του Κράτους, που στόχο έχει τον εκσυγχρονισμό των δομών και υπηρεσιών αυτού για μία πιο αποτελεσματική και ποιοτική ανταπόκριση στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας. Μία στενή προσήλωση στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων μπορεί να υποβαθμίσει τη διαρθρωτική διάσταση που πρέπει να έχουν οι μεταρρυθμίσεις. Αυτή η ετεροβαρής προσήλωση σε δημοσιονομικές εξοικονομήσεις, με τη σειρά της, μπορεί να οδηγήσει στην υιοθέτηση αποσπασματικών και πρόχειρων λύσεων, οι οποίες στην ουσία δεν

επεμβαίνουν στις δομές και λειτουργίες του διοικητικού συστήματος, που κατεξοχήν συνιστούν παράγοντες σπατάλης και φαινομένων κακοδιοίκησης, εκφυλίζοντας μ' αυτόν τον τρόπο, την έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης. Εξάλλου, όπως ορθά έχει επισημανθεί⁸³, η υφιστάμενη κατάσταση στις δομές και τη λειτουργία των δημοσίων οργανώσεων, δεν μπορεί να ερμηνευτεί και να εξηγηθεί μέσω της παραδοσιακής κριτικής που ασκείται στο γραφειοκρατικό μοντέλο και τις «παθογένειες» που αυτό μπορεί να εμπεριέχει. Ο εντοπισμός βαθύτερων αιτιών που παράγουν τις δομικές στρεβλώσεις απαιτεί μία πιο συστηματική προσέγγιση που θα υπερβαίνει την απλουστευτική θεώρηση της κεντρικής διοίκησης ως ενός παρωχημένου γραφειοκρατικού μοντέλου.

Στην προώθηση της δημοσιονομικής διαφάνειας σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν κλασικοί εθνικοί θεσμοί όπως τα Κοινοβούλια, οι Δικαστικές Αρχές, οι ανώτεροι ελεγκτικοί θεσμοί, αλλά και θεσμοί που άρχισαν να εμπλέκονται πιο έντονα, τη σύγχρονη εποχή, στη δημοσιονομική διακυβέρνηση, όπως οι εθνικές στατιστικές αρχές και οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί.

Οι δημοσιονομικοί κανόνες και οι θεσμοί όπως τα Δημοσιονομικά Συμβούλια και τα Γραφεία Προϋπολογισμού στη Βουλή, μπορούν να συμβάλλουν στη βελτίωση της δημοσιονομικής συμπεριφοράς κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου και να ενθαρρύνουν την καλύτερη διαχείριση των δημοσιονομικών κινδύνων, καθώς δημιουργούν περιθώρια για την εφαρμογή αντικυκλικών πολιτικών σε δύσκολους καιρούς, καθώς συνεισφέρουν και στην απορρόφηση των δημοσιονομικών κινδύνων. Οι ανεξάρτητοι θεσμοί μπορούν να λειτουργούν συμπληρωματικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που έχουν τεθεί.

Βασικό κίνητρο για τη δημιουργία αυτών των θεσμών αποτέλεσε ο προληπτικός ρόλος που αυτοί μπορούν να έχουν σε μελλοντικές κρίσεις. Στο πλαίσιο αυτό, και για την επίτευξη της αποτελεσματικής λειτουργίας τους, οι Θεσμοί αυτοί πρέπει να απολαύουν ουσιαστικής ανεξαρτησίας από την Κυβέρνηση και τους πολιτικούς σχηματισμούς και να τους αποδοθούν επαρκείς πόροι και επιστημονικό προσωπικό το οποίο θα επιφορτιστεί με τις γνωμοδοτικές και μελετητικές αρμοδιότητες. Σε αυτήν

⁸³ Π. Κατσιμάρδος/Κ. Μπούας, «Ο ανασχεδιασμός των δομών της Κεντρικής Διοίκησης στο πλαίσιο της ενδυνάμωσης της επιτελικής λειτουργίας της», 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων: «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες», 1-2 Δεκεμβρίου 2011, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 556 κ.έπ.

την κατεύθυνση πολύ θετικό ρόλο μπορούν να παίξουν τα δίκτυα των Ευρωπαϊκών Δημοσιονομικών Θεσμών, όπως και διεθνείς οργανισμοί σαν το ΔΝΤ και τον ΟΟΣΑ ,που μέσω των κατευθυντηρίων αρχών και των εργαλείων που προτείνουν, βοηθούν τους εθνικούς θεσμούς και συμβούλια στην εκπλήρωση των minimum standards αποτελεσματικής λειτουργίας τους.

Η σημαντικότερη προϋπόθεση για τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των δημοσιονομικών θεσμών είναι το να μπορέσουν να εδραιωθούν στην αντίληψη της κοινής γνώμης ως αξιόπιστοι ερευνητικοί και ελεγκτικοί θεσμοί. Αυτό συνεπάγεται βέβαια την πλήρη λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους από τις εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες όσο και την επάρκεια ανθρώπινων και υλικοτεχνικών πόρων για την ποιοτικότερη διεκπεραίωση του έργου τους.

Λόγω της έντονης σύνδεσης του εκλογικού κύκλου με τα δημόσια οικονομικά, ιδίως στη χώρα μας, που συνιστά και βασικό αίτιο του δημοσιονομικού εκτροχιασμού αλλά και χαρακτηριστικό γνώρισμα του παρωχημένου αναπτυξιακού προτύπου της χώρας, φρόνιμο θα ήταν να προστεθεί μία σημαντική αρμοδιότητα στα δημοσιονομικά συμβούλια, σχετικά με την αιτιολόγηση των οικονομικών προγραμμάτων των κομμάτων, την προεκλογική περίοδο, στα πρότυπα του ολλανδικού Bureau for Economic Policy (CPB)⁸⁴ που ξεκίνησε την αξιολόγηση αυτή περί το 1986 κι έκτοτε όλο και περισσότερα κόμματα υποβάλλουν τα προγράμματά τους προς έλεγχο. Αυτό προφανώς θα γίνει στα πλαίσια οικειοθελούς πρωτοβουλίας των κομμάτων και όχι με υποχρεωτικό-δεσμευτικό χαρακτήρα. Ο πολιτικός ανταγωνισμός εν όψει εκλογών θα εντείνει τη λήψη σχετικών πρωτοβουλιών από τα ίδια τα κόμματα για να δείξουν πως έχουν μελετημένα και κοστολογημένα προγράμματα. Αυτό μπορεί να βοηθήσει τους πολίτες στη λήψη των αποφάσεων τους πριν τη ψηφοφορία ,όπως και θα κρίνει τη συνέπεια υποσχέσεων-έργων των κυβερνήσεων οι οποίες θα έχουν δημοσίως δεσμευθεί.

Επίσης, ιδιαίτερος χρήσιμη για την εξασφάλιση της αξιοπιστίας προς τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς της χώρας μας, θα ήταν η καλύτερη επικοινωνία του έργου τους στην κοινωνία των πολιτών, την ακαδημαϊκή κοινότητα, τον επιχειρηματικό κόσμο αλλά και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν

⁸⁴ Αναλυτικά βλέπε Χρ. Τριαντόπουλου, «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων», στο Παρατηρητήριο για την Κρίση, Νο 28, Μάρτιος 2015, ΕΛΙΑΜΕΠ.

σχετικές αρμοδιότητες με τον κρατικό προϋπολογισμό και τη διαφάνεια. Αυτή η δημιουργία στέρεης σχέσης μπορεί να επιτευχθεί με την περαιτέρω επίσημη συνεργασία με άλλους δημοσιονομικούς θεσμούς, think tanks και ερευνητικά ινστιτούτα, κρατικές υπηρεσίες με δημοσιονομικές αρμοδιότητες αλλά και με την εκπαίδευση (όχι μόνο τη τριτοβάθμια). Πρωτοβουλίες για συνέδρια, εκπαιδευτικές δράσεις και e-learning παρουσιάσεις θα συνέβαλαν κατά πολύ προς αυτή την κατεύθυνση.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί η ύπαρξης μίας στέρεης και ουσιαστικής ηθικής υποδομής στο σύνολο των δημοσίων οργανώσεων, της οποίας κεντρικά στοιχεία θα είναι το αίσθημα ευθύνης και συνείδησης του καθήκοντος όπως και ο επαγγελματισμός των υπαλλήλων. Αμφότερα τα στοιχεία αυτά συμβάλλουν στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τη διαφάνεια. Για να επιτευχθεί αυτό, δεν αρκεί μόνο η κανονιστική αποτύπωση και κατοχύρωση υποχρεώσεων και απαγορεύσεων αλλά μία ουσιαστική αφομοίωση και πίστη στους ηθικούς κανόνες. Για να επιτευχθεί αυτό απαιτείται μία εστίαση στον ατομικό παράγοντα, όπως πχ είναι τα στάδια ηθικής ανάπτυξης του ατόμου, γιατί κύρια πρόκληση για την ηθική, αποτελεί η έμπρακτη άσκηση της στην καθημερινότητα των ανθρώπων⁸⁵.

Άμεσα συνδεδεμένο με την ηθική είναι το επίπεδο κοινωνικής ανάπτυξης, το οποίο σχετίζεται άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη, την οποία επηρεάζει τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά. Μία συνεχής βελτίωση της κοινωνικής ανάπτυξης, βελτιώνει το ηθικό υπόβαθρο της κοινωνίας και των θεσμών του Κράτους, άρα και την απόδοση των δημοσιονομικών συστημάτων. Η κοινωνική ανάπτυξη οδηγεί στη μεταβολή της αντίληψης της κρατικής εξουσίας, τόσο από την πλευρά των πολιτικών όσο και από την πλευρά των πολιτών και των λειτουργών της δημόσιας διοίκησης⁸⁶. Αυτό με τη σειρά του διορθώνει την στρεβλή αντίληψη που επικρατεί σχετικά με τον ρόλο και το περιεχόμενο του κράτους και της κρατικής εξουσίας.

⁸⁵ Για τις προϋποθέσεις πραγμάτωσης και τα χρονικά επίπεδα της ηθικής στη διακυβέρνηση βλέπε Μαρίνου, Κ., Ζητήματα Ηθικής και Δεοντολογίας στη Διακυβέρνηση, σε *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 1, 2014, σελ. 20-24.

⁸⁶ Βαβούρας, Ι.Σ., Οικονομική Κρίση και Κοινωνική Ανάπτυξη: η πολιτικοκοινωνική διάσταση της βιωσιμότητας, στο Β.Παπαβασιλείου (επιμ.), *Αειφορικές τοπικές κοινωνίες: Πραγματικότητα ή ουτοπία*;, εκδόσεις Πανεπιστημίου Αιγαίου, Ρόδος, 2013, σελ. 33 κι έπειτα. Επίσης αναλυτικότερα για τις σχέσεις διακυβέρνησης με τα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης βλέπε Vavouras I./Vavoura Ch., *Governance and the Economy*, στο *Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος*, Σύμμεικτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 101-114.

Τέλος η ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας όπως έχει υπογραμμιστεί συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη χώρα. Ούτως ή άλλως η αύξηση και περαιτέρω ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας, όπως επίσης και γενικά της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, αποτελεί τον μοναδικό τρόπο για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση και γενικά όλους τους δημόσιους θεσμούς μιας χώρας. Αν και ο σχεδιασμός και η λήψη αποφάσεων σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική αποτελεί ευθύνη των δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων, εντούτοις η ενίσχυση του ελέγχου επί των αποφάσεων αυτών, από το νομοθετικό σώμα και την κοινωνία των πολιτών, είναι αυτή που συμβάλλει καταλυτικά στην αποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση και την πρόληψη και έγκαιρη παρέμβαση για διόρθωση τυχόν στρεβλώσεων ή και αποκλίσεων από τους στόχους που έχουν τεθεί. Η δημοσιονομική δραστηριότητα του κράτους είναι η κορωνίδα της κρατικής υπόστασης, για αυτό πρέπει παντοιοτρόπως να εξασφαλιστεί η χρηστή και αποτελεσματική άσκηση των σχετικών με αυτή αρμοδιοτήτων και πολιτικών.

Βιβλιογραφία-Πηγές

Ελληνόγλωσσα

Βαβούρας Ι.Σ., (2013) Οικονομική Κρίση και Κοινωνική Ανάπτυξη: η πολιτικοκοινωνική διάσταση της βιωσιμότητας, στο Β.Παπαβασιλείου (επιμ.) , *Αειφορικές τοπικές κοινωνίες:Πραγματικότητα ή ουτοπία;*, εκδόσεις Πανεπιστημίου Αιγαίου, Ρόδος,

Βαβούρας Ι.Σ./Βαβούρα Χ. (2019), Οικονομική Πολιτική, 3^η έκδοση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Βενετσανοπούλου Μ. Γ., (2014), Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Δαλαμάγκας Β.Α., (2010), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.

Καζάκης Δ., (2015), Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο ιδιωτικοποιεί την οικονομική πολιτική και συνιστά συνταγματική εκτροπή, 7 Μαρτίου, http://dimitriskazakis.blogspot.com/2015/03/blog-post_7.html [τελευταία πρόσβαση 12-04-2022].

Καράγιωργας Δ. Π., (1981), Δημόσια Οικονομική ΙΙ: οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Κόρσος Δ. Ι. (1980), Δημοσιονομικόν Δίκαιον, τόμος Ιος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Κουγέας Β. (2008), Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Του ιδίου (2011), Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης – Από το κοινοτικό στο εθνικό δημοσιονομικό σύστημα, στο *Κιβωτός Φιλίας*, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- Κτιστάκη Στ. (2009), Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Της ίδιας (2014), Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 1^η εκδ., εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λοϊζίδης Ι., (2014) Έννοια, μέγεθος και διάρθρωση του Δημόσιου Τομέα: Θεωρία και Πράξη , Σημειώσεις διαλέξεων στα πλαίσια του μαθήματος «Θέματα Διεθνούς Οικονομίας», Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, ΟΠΑ.
- Μακρυδημήτρης Αντ./Πραβίτα, Μ.-Ηλ., (2012), Διοικητική Επιστήμη Ι:Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, 5^η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μανεσιώτης Β., (2014), Το νέο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωζώνη, στο e-class του τμήματος Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών (πρόσβαση 12-4-2022).
<https://eclass.aueb.gr/modules/document/?course=DEOS211>
- Μανιτάκης Αντ., (2003), Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, σε «Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου», τόμος 23, τεύχος 4.
- Μαρίνος Κ. (2014) , Ζητήματα Ηθικής και Δεοντολογίας στη Διακυβέρνηση, *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* , τεύχος 1
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ. (2016), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μηλιώνης Ν., (2013), Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του Κράτους (με αφορμή τους Ν.3871/2010 και 4055/2012), σε *Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο, τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Νικόλαο Μπάρμπα*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Μηναΐδης Σ., (2022), Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπάλτα Ευ. (2017), Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους, σε *ΕφημΔΔ* 3/2017

F% 84% CE% BF% CF% 82-% CE% B3% CE% B5% CE% BD/ [τελευταία πρόσβαση 30-01-2022].

Της ίδιας, (2022), Η έννοια και η οριοθέτηση του δημοσίου τομέα στο γενικό διοικητικό δίκαιο.

<https://www.prevedourou.gr/%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF/> [πρόσβαση 10-01-2022].

Ράπανος Β./Καπλάνογλου Δ. (2010), Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο πιθανός ρόλος τους στην Ελλάδα, στο *Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας της Ελλάδος*, τεύχος 33, Αθήνα.

Σαββαΐδου Αικ.(2017), Δημοσιονομική Διαφάνεια: Πρωτοβουλίες, πρότυπα, κώδικες, Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί, Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Της ίδιας.(2018), Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η Έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύστασή του για την ενίσχυση των Εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων, σε ΔΦορΝ.

Της ίδιας (2019) ,Η Δημοσιονομική Διαφάνεια, πρακτικά 1^{ου} Συνέδριου Τομέα Διοικητικής Επιστήμης τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση- προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Της ίδιας (2021), Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί: το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Σπηλιωτόπουλος Επ.,(2011), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Τριαντόπουλου Χρ., Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων, στο *Παρατηρητήριο για την Κρίση*, Νο 28, Μάρτιος 2015, ΕΛΙΑΜΕΠ

Χριστιανός Β./Παπαδοπούλου Ρ.-Ε./Περάκης Μ. (2020), Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2^η έκδ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Alt J.E./Lassen B., (2018) Fiscal Councils and Fiscal Transparency, στο *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* London, CERP Press.

Corrigan P./Joyce P., (1997), Reconstructing public management, A new responsibility for public and a case study of local government, στο *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10.

European Commission,(2014) Directorate-General for International Cooperation and Development, *Budget support guidelines: programming, design and management: a modern approach to budget support*, Publications Office, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/30455> [τελευταία πρόσβαση 14-03-2022].

Hawkesworth. I., et al, Budgeting n Greece, *OECD Journal on Budgeting*, 2008, <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art12-en> [τελευταία πρόσβαση 29-04-2022].

IMF, Manual on Fiscal Transparency <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> [τελευταία πρόσβαση 10-5-2022].

Odor L., (2018) Fiscal surveillance in the EU: from maze to pyramid? στο *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* London, CERP Press.

Vavouras I./Vavoura Ch.,(2022) Governance and the Economy, στο *Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος*, Σύμμεικτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Θεσμικό Πλαίσιο

- Σύνταγμα της Ελλάδας.

- Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων.
- Οδηγία 2014/24/ΕΕ, «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ».
- Νόμος 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».
- Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4270/2014.
- Νόμος 4129/2013, «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».
- Νόμος 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015 - [Ειδική εισφορά αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα - Τέλος επιτηδεύματος]».
- Νόμος 4412/2015, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»
- Νόμος 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».
- Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».
- Νόμος 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη».
- Νόμος 3492/2006, «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»
- Νόμος 3601/2007«Ανάληψη και άσκηση δραστηριοτήτων από τα πιστωτικά ιδρύματα, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και λοιπές διατάξεις»
- Νόμος 4305/2014 «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του Ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις»

- Κανονισμοί (Ε.Ε.) 1173/2011, (Ε.Ε.) 1174/2011, (Ε.Ε.) 1175/2011, (Ε.Ε.) 1176/2011 και (Ε.Ε.) 1177 /2011, όλοι της 16ης Νοεμβρίου 2011.
- Οδηγία (Ε.Ε.) 85/8-11-2011
- Κανονισμοί (Ε.Ε.) 472/21-5-2013 και (Ε.Ε.) 473/21-5-2013
- Κανονισμός (Ε.Ε.) 877/27-6-2013
- Stability and Growth Pact-SGP. Βλέπε Κανονισμό (Ε.Ε.) 1466/ 1997

Ιστοσελίδες Θεσμών και Οργανισμών

- https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ [τελευταία πρόσβαση 10-5-2022]
- Διεθνής Συνεργασία για τον Προϋπολογισμό <https://internationalbudget.org/> [τελευταία πρόσβαση 22-4-2022]
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-How-Civil-Society-Can-Use-Budget-Reports-for-Research-and-Advocacy-English.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-to-budget-work1.pdf>
- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Tax-Work-for-NGOs.pdf>
- <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2021>
- <https://fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/> [19-03-2022]
- <https://obs.ellak.gr/wp-content/uploads/sites/15/2015/03/Policy-Brief.pdf> [τελευταία πρόσβαση 24-04-2022]

- <http://planejamento.sp.gov.br>
- <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/en/Guidebook%20to%20budget%20processes.pdf> / [τελευταία πρόσβαση 25-04-2022]
- <https://www.euifis.eu/> [τελευταία πρόσβαση 17-02-2022]
- https://www.hfisc.gr/sites/default/files/eswterikos_kanonismos_leitourgias.pdf
[τελευταία πρόσβαση 08-02-2022]
- https://www.hfisc.gr/sites/default/files/kodikas_deontologias.pdf [τελευταία πρόσβαση 08-02-2022]
- https://www.hfisc.gr/sites/default/files/kanonismos_oikonomikhs_diaxeirishs.pdf [τελευταία πρόσβαση 08-02-2022]