



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»**

**Κατεύθυνση: «Δημόσιο Δίκαιο»**

## **ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΘΕΜΑ: «Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ  
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ  
ΕΘΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ»**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Βασίλης Κουγέας**

**Εκπόνηση: Κορνηλία Κόγκου**

**ΑΜ: 0912Μ011**

**ΑΘΗΝΑ 2014**

## Περίληψη

---

Στο πλαίσιο της εργασίας αυτής, το ενδιαφέρον περιστρέφεται γύρω από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, μίας αρχής με ιδιαίτερη εννοιολογική βαρύτητα, καθοριστική θέση στο δημοσιονομικό περιβάλλον και αυξημένη σημασία στη σύγχρονη κρατική-διοικητική λειτουργία.

Η αρχή, σε πρώτο στάδιο, μελετάται ως προς το θεωρητικό υπόβαθρο, τις σημασιολογικές διαστάσεις και την καταγωγική ρίζα της. Στη συνέχεια επιχειρείται η ανάλυσή της στις τρεις επιμέρους αρχές που την συγκροτούν, εκείνες της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Έπειτα επιδιώκεται η τοποθέτησή της στη συγκυρία και η ανίχνευση των στοιχείων της στη δημοσιονομική πραγματικότητα των καιρών μας.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξετάζεται σε δύο επίπεδα, αφενός στο ευρωπαϊκό, στο έδαφος του οποίου και αναδείχθηκε, αναπτύχθηκε και ωρίμασε, αφετέρου στο ελληνικό, τις χρόνιες παθολογίες του οποίου κλήθηκε να θεραπεύσει μέσα σε ένα εξαιρετικά επιβαρυνόμενο πλαίσιο αναφοράς.

Και στα δύο επίπεδα, όπως αυτά αναγιγνώσκονται στην εργασία αυτή, προτεραιότητα αποτελεί η αποτύπωση των κύριων αξόνων της λογικής, της νομοθετικής-θεσμικής υιοθέτησης, της εφαρμογής, αλλά και του ελέγχου τήρησης της αρχής.

Στενά συνδεδεμένη με τους δημόσιους πόρους και τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης «καθοδηγεί» όλα τα στάδια του προϋπολογισμού, γύρω από τον οποίο συγκροτείται το δημοσιονομικό σύστημα τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ελλάδα. Ελέγχοντας την αρχή, την τήρηση και τον έλεγχο αυτής -καθώς και τις διαδικασίες υλοποίησης αυτών όπως και τους φορείς-όργανα διάπραξης των σχετικών ενεργειών- στις φάσεις της κατάρτισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου του προϋπολογισμού, διαπιστώνουμε δυνατότητες, αδυναμίες, προοπτικές αλλά και προκλήσεις, τις οποίες και στο καταληκτικό μέρος της εργασίας αντανακλάται η απόπειρα να προβάλλουμε.

**Λέξεις κλειδιά:** χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, δημοσιονομικό σύστημα, δημοσιονομικός έλεγχος, δημόσιοι πόροι, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημοσιονομικός Κανονισμός, Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού

## Summary

---

In the context of this thesis, the interest revolves around the principle of sound financial management, a principle with particular conceptual gravity, a decisive position in the financial environment and increasing importance in modern State-administrative function.

The principle initially is being studied as to the theoretical background, the semantic dimensions and the origin's root. Then attempted the analysis of three sub-principles which form the principle, those of economy, efficiency and effectiveness. Then seeks to put it in context and the detection of elements of the fiscal realities of our times.

The principle of sound financial management is examined at two levels: the European, the territory of which it emerged, developed and matured, and in Greek, chronic pathologies which was called in to treat a highly strained reference framework.

At both levels, as read in this paper, the priority is to fix the main axes of logic, of legislative-institutional adoption, implementation, and monitoring compliance with the principle.

Closely connected with public resources and the management of public money, the principle of sound financial management "instructs" all stages of the budget, around which established the financial system both in the European Union and in Greece. Controlling the principle, compliance and auditing this -as well as the implementation of these procedures as well as the entities-bodies to commit the relevant actions – in phases of training, implementation and control of the budget, we find capabilities, weaknesses, prospects and challenges , which in the final part of the thesis, is being reflected the attempt to display.

**Key Words:** sound financial management, financial system, financial control, public funds, EU Financial Regulation, Code of Public Accounting

# Περιεχόμενα

---

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>6</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ .....</b>	<b>8</b>
1.1 Εννοιολογικές προσεγγίσεις.....	8
1.1.1 Έννοια και περιεχόμενο της αρχής .....	8
1.1.2. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης.....	11
1.2 Βασικά χαρακτηριστικά της αρχής: Οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.....	14
1.3 Το θεσμικό πλαίσιο της αρχής στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό σύστημα .....	17
1.3.1 Το ευρωπαϊκό πλαίσιο.....	17
1.3.2. Οι Συνθήκες.....	19
1.3.3 Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός.....	20
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 .....</b>	<b>27</b>
<b>Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ</b>	<b>27</b>
2.1 Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης.....	27
2.2 Ο εσωτερικός έλεγχος .....	29
2.3. Ο εξωτερικός έλεγχος – Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου .....	31
2.3.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 1605/2002.....	31
2.3.2 Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 966/2012.....	34
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 .....</b>	<b>36</b>
<b>Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ .....</b>	<b>36</b>
3.1. Οι λόγοι που οδήγησαν στην ψήφιση σχετικών με τον έλεγχο απόδοσης νόμων .....	36

3.2. Η ελληνική εμπειρία.....	40
3.3. Η εναρμόνιση της Ελλάδας στο σύγχρονο πρότυπο ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης .....	43
3.3.1. Η δυναμική της εξέλιξης.....	43
3.3.2. Ο ν. 3230/2004 .....	45
3.3.3. Ο ν. 3492/2006 .....	46
3.3.4. Ο ν.3697/2008 .....	47
3.3.5. Ο ν.3871/2010 .....	48
3.3.6 Ο ν.4270/2014 .....	51
<b>ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....</b>	<b>55</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>59</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην εργασία αυτή, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος μας τοποθετείται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, μία αρχή που κατέχει περίοπτη θέση τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό νομικό σύμπαν, ως μία «νέα» εκδοχή δημοσιονομικού ελέγχου, η οποία στο πλαίσιο ενός καινοτόμου και εμπλουτισμένου μοντέλου έρχεται να αναβαθμίσει τον έλεγχο (απόδοσης) του κρατικού προϋπολογισμού, υπερβαίνοντας τα συμβατικά κριτήρια νομιμότητας και κανονικότητας.

Σε συνθήκες έντονων εξελίξεων γύρω από τα δημοσιονομικά ζητήματα, η βαρύτητα της αρχής βαίνει αυξανόμενη, αφού η υιοθέτηση, η εφαρμογή και ο έλεγχος της τήρησής της συνιστούν εγγυήσεις για την υγιή διαχείριση και διασφάλιση του δημόσιου χρήματος.

Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η εν λόγω αρχή διαθέτει σχετική ιστορικότητα και μέσα στο χρόνο έχει αναπτυχθεί, εκλεπτυνθεί και ωριμάσει, τόσο στο θεωρητικό επίπεδο όσο και στο αντίστοιχο των πρακτικών αποτελεσμάτων. Οριοθετούμενη στο Δημοσιονομικό Κανονισμό και αναλυόμενη στις τρεις επιμέρους αρχές της, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελεί πρότυπο «μέτρο» για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Ασφαλώς, επικαιροποιήσεις και αναπροσαρμογές συχνά λαμβάνουν χώρα ώστε να είναι δυνατή η πλέον εντελής αντιμετώπιση των δημοσιονομικών προκλήσεων της συγκυρίας, όμως ποτέ εις βάρος αλλά μόνο σε όφελος του «πυρήνα» της αρχής.

Στην Ελλάδα, η αρχή άργησε αρκετά να ενσωματωθεί στο δημοσιονομικό δίκαιο, κάτι που εν πολλοίς αντανακλά και την «καθυστέρηση» του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος σε ό,τι αφορά την παρακολούθηση των ευρωπαϊκών τάσεων και εξελίξεων. Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα όμως, άμεσα συνδεδεμένη με ένα αλόγιστα σπάταλο, συχνά δε και διεφθαρμένο κρατικό μηχανισμό, αλλά και εκφρασμένη κυρίως ως δημοσιονομική κρίση, έδρασε ως καταλύτης αναπροσαρμογών. Μέσα σε λίγο διάστημα κινητοποιήθηκαν διαδικασίες που ανέτρεψαν παγιωμένες νοοτροπίες και συμπεριφορές. Παρά την πρόοδο όμως, η οποία μπορεί να αποτυπωθεί και στις πλέον πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, ακόμη μένουν πολλά βήματα που χρειάζεται να γίνουν για την αναβαθμισμένη και προτυποποιημένη διαχείριση των δημοσιονομικών υποθέσεων.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, στο πλαίσιο της εργασίας αυτής ξεκινάμε με την εννοιολογική προσέγγιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και

συνεχίζουμε με τη θεωρητική ανάλυση και ερμηνεία της. Στη συνέχεια εξετάζουμε την ευρωπαϊκή πραγματικότητα αφενός στο επίπεδο των διατυπώσεων αφετέρου στο αντίστοιχο του ελέγχου. Έπειτα, στρέφουμε το βλέμμα μας στην Ελλάδα, προσπαθώντας να αναγνώσουμε τις εξελίξεις μέσα στο χρόνο, να εντοπίσουμε τις κινητήριες δυνάμεις των αλλαγών, καθώς και να αποτυπώσουμε τις υφιστάμενες συνθήκες. Τέλος επιχειρείται η χαρτογράφηση των προοπτικών και των προκλήσεων με δεδομένο τον έντονο ρυθμό των ανακατατάξεων στο δημοσιονομικό χώρο, τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

## **Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ**

### **ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

#### **1.1 Εννοιολογικές προσεγγίσεις**

##### **1.1.1 Έννοια και περιεχόμενο της αρχής**

Στο σύγχρονο περιβάλλον, οι κρατικοί και υπερεθνικοί δρώντες καλούνται να αντιμετωπίσουν νέες και αυξανόμενες προκλήσεις, τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές, αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση που ασκούν. Η πιο ισορροπημένη και λειτουργική διακυβέρνηση, η βελτιωμένη διαχείριση, η αποδοτικότητα και η λογοδοσία σε συνθήκες διαφάνειας αναδεικνύονται σε μείζονες διαστάσεις των απαντήσεων στις προκλήσεις αυτές.

Σε αυτό το πλαίσιο, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση κρίνεται ως εξαιρετικής σημασίας καθοδηγητική αρχή για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων των δημόσιων/κυβερνητικών ενεργειών, ούτως ώστε η οικονομική αξιοποίηση των δημόσιων πόρων να ανταποκρίνεται στην επιδίωξη για αποδοτικότητα των δαπανών. Ως έννοια, η δημοσιονομική διαχείριση, η οποία εντοπίζεται και ως έλεγχος απόδοσης, αφορά στη διαχείριση των δημόσιων πόρων, στον έλεγχο των δαπανών και των ενεργειών που εκτελεί το κράτος διαχειριζόμενο δημόσιο χρήμα. Πρακτικά ως αρχή, η οποία έλκει την καταγωγή της από τα αγγλοσαξονικά συστήματα ελέγχου και εμπίπτει στο πεδίο της σχεδίασης προϋπολογισμού (P.P.B.S. – Planning, Programming, Budgeting System), εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια του προϋπολογισμού.

Σε πολύ αδρές γραμμές, ως χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μπορεί να εκληφθεί το σύνολο των πρακτικών και διαδικασιών που ευνοούν την έγκυρη, έγκαιρη, ακριβή, διαφανή, οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση όλων των δημόσιων/κυβερνητικών πόρων και των αντίστοιχων συμβάσεων.

Η δέσμευση για ισχυρή δημοσιονομική διαχείριση και λογοδοσία για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος βαίνει αυξανόμενη και διαχέεται μεταξύ των δημόσιων και



κυβερνητικών φορέων και οργάνων.<sup>1</sup> Τα τελευταία χρόνια και με την πάροδο του χρόνου αποδίδεται όλο και μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα σε ό,τι αφορά τη δημόσια/κυβερνητική/δημοσιονομική διαχείριση, με την επικέντρωση στις εκροές και τα αποτελέσματα να κερδίζει έδαφος έναντι των πιο κανονιστικών και προσανατολισμένων στις εισροές και διαδικασίες προσεγγίσεων. Η υιοθέτηση εργαλείων που ευνοούν τη μετρησιμότητα και την αξιολόγηση των επιδόσεων συντελεί στην εξέλιξη αυτή.<sup>2</sup>

Ως αρχή, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση βρίσκει εφαρμογή σε όλο το φάσμα της δημόσιας διαχείρισης εξειδικευόμενη στις ακόλουθες επιμέρους αρχές της, οι οποίες αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά αυτής, χωρίς τα οποία δεν λογίζεται υγιής διαχείριση των δημοσιονομικών.

- Στην αρχή της οικονομικότητας, βάσει της οποίας τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων.
- Στην αρχή της αποδοτικότητας, βάσει της οποίας οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων.
- Στην αρχή της αποτελεσματικότητας, βάσει της οποίας ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

Πιο συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό η εποπτεία για την απαρέγκλιτη υιοθέτησή της αποσκοπεί στην παροχή εγγύησης ως προς το ότι οι προβλεπόμενες πιστώσεις πραγματοποιούνται στη βάση της τριάδας των αρχών της οικονομίας (έγκαιρη διάθεση, στην προσήκουσα ποιότητα και ποσότητα, στην πλέον ευνοϊκή τιμή και με εκμετάλλευση μόνο των αναγκαίων διοικητικών πόρων και των μέσων/εργαλείων προς υλοποίηση των οριζόμενων ενεργειών), της αποδοτικότητας (βέλτιστη συσχέτιση ανάμεσα

---

<sup>1</sup> Mackenroth, T., Corporate Governance in the Queensland public sector, Journal of Chartered Secretaries Australia, Μάρτιος 2004, τ. 56 ν. 2, σελ. 81

<sup>2</sup> Shergold, P., "Two Cheers for the Bureaucracy: Public Service, Political Advice and Network Governance", Ομιλία στο Public Service Commission Lunchtime Seminar, 13 Ιουνίου 2003

στα αξιοποιηθέντα μέσα και τα παραχθέντα αποτελέσματα) και της αποτελεσματικότητας (ικανοποίηση των εκ των προτέρων τεθέντων επιμέρους στοχεύσεων και αποτελεσμάτων).

Με σκοπό οι πρόνοιες της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης να τίθενται σε ισχύ, στο πλαίσιο κατάρτισης του προϋπολογισμού, εξειδικεύονται οι στόχοι που ικανοποιούν τα κριτήρια της μετρησιμότητας και της εφικτότητας, ενώ παράλληλα αυτοί (οι στόχοι) είναι σχετικοί και προσδιορισμένοι για το σύνολο του εύρους των διεργασιών που εντοπίζονται στον προϋπολογισμό. Με σκοπό να καταστεί αναγνώσιμη η πορεία επίτευξης των στόχων, διαμορφώνονται δείκτες επίδοσης για κάθε δραστηριότητα. Ακόμη, οι φορείς που πραγματοποιούν τις δαπάνες επιβάλλεται να διαθέτουν τα σχετικά στοιχεία σε περιοδική βάση και στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού. Τα στοιχεία αυτά λαμβάνουν αναλυτικό χαρακτήρα στα έγγραφα και δημοσιονομικά δελτία, που συνοδεύουν το σχέδιο προϋπολογισμού.

Η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση λοιπόν αποτελεί αρχή του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού δικαίου, που υφίσταται στα κείμενα των Συνθηκών και εξειδικεύεται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>3</sup>. Αιτία θέσπισης της αρχής αποτελεί για τον κοινοτικό νομοθέτη η ανάγκη για ορθή, αποτελεσματική και υγιή διαχείριση που μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων τα Κράτη-Μέλη<sup>4</sup> παραχωρούν στην Ένωση. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ορίστηκε σε σχέση με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, που αποτελούν αναπόσπαστα τμήματά της. Η εφαρμογή της αρχής εξαρτήθηκε από τον ορισμό επαληθεύσιμων στόχων, η παρακολούθηση των οποίων θα γινόταν μέσω μετρήσιμων δεικτών απόδοσης, ώστε η διαχείριση με βάση τα μέσα να αντικαθίστατο από τη διαχείριση με βάση τα αποτελέσματα. Για τα όργανα υπήρξε πρόνοια ώστε αυτά να προβαίνουν σε εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεις, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής.<sup>5</sup>

Στο επίπεδο των Κ-Μ η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, έχει υιοθετηθεί από την πλειοψηφία τους. Οι χρόνοι όμως υιοθέτησης της αρχής δεν ήταν

---

<sup>3</sup> Εφεξής Ε.Ε.

<sup>4</sup> Εφεξής Κ-Μ

<sup>5</sup> Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 της 25ης Ιουνίου 2002 «για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Για την κατάργηση του Κανονισμού και την αντικατάστασή του από το νεότερο 966/2012, βλ. στη συνέχεια.

κοινοί, με άλλες χώρες να έχουν πιο «προωθημένα» συστήματα και άλλες να «υπολείπονται».<sup>6</sup> Έτσι λοιπόν, στην ελληνική περίπτωση, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης συνιστά μία πρωτότυπη αρχή, η οποία εισάγεται με ατελή διατύπωση στο νόμο 3492/2006 στο πλαίσιο προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας, στις κοινοτικές επιταγές για ομογενοποίηση των δημοσιολογιστικών συστημάτων των Κ-Μ. Αναδεικνύεται αφετηριακά στο ν. 3871/2010 και βρίσκει την πιο πρόσφατη επικαιροποίησή της στο ν. 4270/2014, καθώς η αναφορά της στο ν. 2860/2000 (άρθρο 17) δεν προσέφερε ορισμό της, ενώ και η σχετική περιγραφή του ασκούμενου ελέγχου, από την οποία έμμεσα προέκυπταν στοιχεία της αρχής (άρθρο 17 παράγραφος 9), υστερούσε σαφώς από τις ευκρινείς διατυπώσεις που συνόδευσαν την εν συνεχεία νομοθέτησή της.

### **1.1.2. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου, διαθέτει εννοιολογικό στίγμα αρκετά βαθύ κι εκτενές. Πρόκειται για μια αρχή που έχει διαπλαστεί νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικράτειας, ως αρχή της «καλής» διοίκησης ή της «αγαθής» ή της «χρηστής και εύρυθμης» διοίκησης<sup>7</sup>. Η αρχή αυτή έχει αποσαφηνισθεί, μορφοποιηθεί και αποκρυσταλλωθεί με το πέρασμα του χρόνου και την κοινωνία στην οποία εφαρμόζεται, όπως και από το περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας. Η αρχή αυτή συνιστά τη συμπύκνωση επιμέρους αρχών (όπως πρόσβαση στα έγγραφα, αμεροληψία και ισότητα της Διοίκησης προς τους διοικούμενους, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη εκ μέρους των διοικούμενων), προσδιορισμένων μέσα στον ιστορικό χρόνο, οι οποίες ουσιαστικά διαπερνώνται από την εν λόγω αρχή, η οποία με τη σειρά της, εγγραφόμενη σε αυτές ενυπάρχει στο σκληρό πυρήνα του Διοικητικού Δικαίου.

Την ανάδυση κι ανάδειξη της χρηστής διοίκησης ως αρχής με κανονιστικό χαρακτήρα επιτάσσουν και ζητήματα που άπτονται ηθικών διαστάσεων αλλά και δεοντοκρατικού προσανατολισμού. Τόσο για τη βαθύτερη θεμελίωση του κράτους δικαίου και την εγγύηση

---

<sup>6</sup> Βλ. Φορτσάκη, Θ., «Από τον έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων δαπανών στον έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης: το παράδειγμα της Γαλλίας», εισήγηση στο θ' επιστημονικό συνέδριο Πανεπιστημίου Πειραιώς / Ελεγκτικού Συνεδρίου 5/6.11.2004.

<sup>7</sup> Παπαρηγορίου Ι., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 199.

της αρχής της νομιμότητας, όσο και για την ικανοποίηση της προσμονής των διοικουμένων για σταθερότητα, ομοιομορφία και αναλογία στις πράξεις της Διοίκησης, η τελευταία επιβάλλεται να ασκεί διοίκηση κατά χρηστό τρόπο, να ενεργεί δηλαδή κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνεται στο περί δικαίου αίσθημα. Επομένως ο θεσμός της χρηστής διοίκησης παρέχει ουσιαστική προστασία στους διοικουμένους από τις πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης.<sup>8</sup> Αντίστοιχες απαιτήσεις υφίστανται, όπως σε κάθε κρατικό μόρφωμα, καθώς και στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μάλιστα, για να γίνει κατανοητή σε πρακτικούς όρους η βαρύτητά της, η αρχή της χρηστής διοίκησης ενσωματώνεται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. στο άρθρο 41, γεγονός που αποτελεί πηγή ιδιαίτερα σημαντικών συνεπειών από τη στιγμή που έχει κυρωθεί η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η ανάδυσή της, καθώς και η με την πάροδο του χρόνου τόσο εννοιολογική εκλέπτυνση όσο και θεσμική διασφάλισή της, αποτελούν εξαιρετικά σημαντικές διεργασίες στο πλαίσιο της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ε.Ε..

Λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες συνθήκες, τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τη διαφοροποίηση των επιπέδων χάραξης, άσκησης και ελέγχου πολιτικών, το εύρος των συμμετεχόντων/εμπλεκόμενων στις σχετικές διεργασίες κ.ο.κ., εύκολα γίνεται αντιληπτή η πρακτική ανάγκη για την εφαρμογή και το σεβασμό της αρχής της χρηστής διοίκησης. Μεταξύ άλλων, η σε υψηλή κλίμακα προτυποποίηση των διαδικασιών που καλούνται να ακολουθούν οι θεσμικοί φορείς, ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτούς, είτε πρόκειται για το επίπεδο της Ένωσης είτε για εκείνο των Κ-Μ, συντελώντας στη μείωση της «απόστασης» ανάμεσα σε αυτούς και τη Διοίκηση. Παράλληλα όμως, ιδίως σε ότι αφορά το Ενωσιακό σύμπαν, με την αναβάθμιση της εμπιστοσύνης των πολιτών, η προτυποποίηση αυτή επιβάλλει όχι μόνο την απαρέγκλιτη εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των φορέων της Διοίκησης, αλλά και την άσκηση των προβλεπόμενων διαδικασιών προς όφελος της διασφάλισης της ομοιομορφίας.

Πιο συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά στο σκέλος των δημοσιονομικών λειτουργιών της Ένωσης, και λαμβανομένου υπόψη του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, η αρχή της χρηστής διοίκησης εμφανίζει υψηλή συσχέτιση με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Άλλωστε, στο διεθνές επίπεδο, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '90, ο

---

<sup>8</sup> Χατζηκωνσταντίνου Μ. – Εμμανουηλίδου, «Η εφαρμογή της αρχής της 'χρηστής διοίκησης' στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις)», Αρμενόπουλος, Τόμος ΔΕ' 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη.

Ο.Η.Ε. αναγνώρισε ότι η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση συνιστά αναπόσπαστο τμήμα της συνολικής δημόσιας διοίκησης και του ρόλου που αυτή μπορεί να διαδραματίσει στην προαγωγή των ευρύτερων οικονομικών, αναπτυξιακών και κοινωνικών σκοπών της δημόσιας/κυβερνητικής πολιτικής.<sup>9</sup>

Ακριβέστερα, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κυρίως κρίνεται ότι συνιστά ειδικότερη έκφανση της αντίστοιχης της χρηστής διοίκησης, στο πλαίσιο που η τελευταία έχει αποσαφηνισθεί τόσο στο Κοινοτικό Δίκαιο όσο και στις εθνικές δικαιοϊκές τάξεις των Κ-Μ. Ασφαλώς, η ειδολογικά μερικότερη αυτή αρχή αφορά σ' ένα μόνο τμήμα της ύλης του Διοικητικού Δικαίου της Ένωσης, στο δημοσιονομικό. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συστήματος, του οποίου το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο συνιστά επί της ουσίας τον άξονα οργάνωσης και λειτουργίας, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απευθύνεται στους φορείς εκείνους που στον έναν ή τον άλλο βαθμό εμπλέκονται στη διευθέτηση των δημοσιονομικών θεματικών στην Ένωση.

Πιο αναλυτικά, καθώς ο κοινοτικός προϋπολογισμός αποτελεί τη μείζονα διάσταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συστήματος, η επίμαχη αρχή «αγκαλιάζει» όλες τις σχετιζόμενες διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσής του, αφορώντας το σύνολο των οργάνων που δραστηριοποιούνται σε οποιοδήποτε από τα στάδια των διαδικασιών. Σε ό,τι αφορά λοιπόν την οικονομικού χαρακτήρα αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (έννοια είδους), αυτή φαίνεται να απορρέει από την ευρύτερων διαστάσεων αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>10</sup> (έννοια γένους), με τις δύο τους να αποτελούν «επάλληλες έννοιες και όχι υποσύνολα η μία της άλλης».<sup>11</sup>

Ανακεφαλαιωτικά, όπως είδαμε, η αρχή της χρηστής διοίκησης κατέχει σημαντική θέση τόσο στο πλαίσιο του εθνικής έννομης τάξης όσο και στο αντίστοιχο της ευρωπαϊκής, ως κορυφαία αρχή του διοικητικού δικαίου. Μάλιστα μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας η χρηστή

---

<sup>9</sup> U.N., Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, Νέα Υόρκη, 31.7-11.8 1995

<sup>10</sup> Βλ. ενδεικτικά α) Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., «Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σε Τιμητικό Τόμο για τα 150 χρόνια του ΕΣ, 1984, σελ. 330-333, β) Ευστρατίου, Π.Μ., «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως», Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ - 75 χρόνια, εκδόσεις Αν. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 1275-1291, γ) Καραγεώργου, Β., «Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2005.

<sup>11</sup> Κουγέας, Β., «Η Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης: Από το Κοινοτικό στο Εθνικό Δημοσιονομικό Σύστημα», Ανάπτυπο από τον Τιμητικό Τόμο για τον καθηγητή Θ. Ι. Παναγόπουλο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 413

διοίκηση, συμπεριλαμβανόμενη στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος με την ενσωμάτωσή του στην Συνθήκη, έχει καταστεί απόλυτα δεσμευτικό κείμενο, αναδεικνύεται σε αναγνωρισμένο στην Ένωση δικαίωμα. Η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση από την πλευρά της αποτελεί μία ιδιαίτερης σημασίας αρχή, η οποία, παρά τη διαπλοκή της με την αρχή της χρηστής διοίκησης, δεν πρέπει να ταυτίζεται με εκείνη.

Κατά την επικρατέστερη εκδοχή, είναι χρήσιμο η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης να γίνεται αντιληπτή ως «μία μόνο όψη του πρίσματος της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο». Βέβαια, για λόγους όχι μόνο λεκτικούς κατά περιπτώσεις -στα αγγλικά για παράδειγμα η διαφορά μεταξύ «good administration» όπως αποδίδεται η χρηστή διοίκηση και «sound financial management» όπως αποδίδεται η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, είναι εμφανώς πιο έντονη- αλλά και ουσιαστικούς, δεδομένης και της αυξανόμενης βαρύτητάς της στις σύγχρονες συνθήκες, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση τείνει να ερμηνεύεται από ορισμένους και ως μία αρχή που δεν εκπορεύεται από μία ευρύτερη (της χρηστής διοίκησης) αλλά που στέκεται αυτόνομα στο σύμπαν του Δημοσιονομικού Δικαίου.

Σε κάθε περίπτωση, εκείνο που είναι σίγουρο, είτε πρόκειται για έννοιες που συναντώνται είτε για έννοιες με καταγωγική σχέση, ή για έννοιες που ενίοτε αλληλοκαλύπτονται, δεν είναι άλλο από τη στενή σχέση τους στην προσπάθεια διασφάλισης όρων χρηστότητας στη διαχείριση των δημόσιων, των δημοσιονομικών συμπεριλαμβανομένων, υποθέσεων. Μάλιστα, χαρακτηριστικό είναι ότι στο πρακτικό επίπεδο, στο 8<sup>ο</sup> Κεφάλαιο «Αρχές διοικητικής λειτουργίας» του IV Τίτλου «Εκτέλεση του προϋπολογισμού» του Δημοσιονομικού Κανονισμού 966/2012,<sup>12</sup> που ουσιαστικά αποτελεί το ρυθμιστικό πλαίσιο για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκεκριμένα δε στο άρθρο 96 συναντάται η ρητή απαίτηση για «καλή διοίκηση», με τους τρόπους διασφάλισής της να εντοπίζονται στα όρια του εν λόγω Κεφαλαίου.

## **1.2 Βασικά χαρακτηριστικά της αρχής: Οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας**

Για την αντιμετώπιση των μη επιθυμητών καταστάσεων στην οικονομία και της «προφύλαξης» από την εμφάνιση νέων στο μέλλον, οι περισσότερες προσεγγίσεις, ήδη

---

<sup>12</sup> Βλ. Δημοσιονομικό Κανονισμό 966/2012 αναλυτικά στη συνέχεια της εργασίας.

από τη δεκαετία του '90, πρόκριναν τρεις έννοιες-κλειδιά ως δείκτες συμμόρφωσης/πειθάρχησης του διοικητικού μηχανισμού σε ένα πλάνο βελτίωσης των επιδόσεών του. Σε αυτό το πλαίσιο, η «οικονομικότητα», η «αποδοτικότητα» και η «αποτελεσματικότητα» αναγορεύθηκαν σε βασικούς άξονες τόσο του σχεδιασμού όσο και της εκτέλεσης, αλλά και της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης.<sup>13</sup> Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως είδαμε και προηγουμένως, η αποτελεσματικότητα, η οικονομικότητα και η αποδοτικότητα συνιστούν συστατικές αρχές της.

Οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας μπορούν να αποδοθούν ως εξής:

- Η αρχή της οικονομίας επικεντρώνεται στην ελαχιστοποίηση του κόστους των αξιοποιούμενων πόρων, οι οποίοι με τη σειρά τους πρέπει να είναι διαθέσιμοι έγκαιρα, στην κατάλληλη ποσότητα και ποιότητα, καθώς και στη βέλτιστη τιμή.
- Η αρχή της αποδοτικότητας αφορά στην καλύτερη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων.
- Η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά την εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν εκ των προτέρων ορισθεί και την επίτευξη των αναμενομένων αποτελεσμάτων, δηλαδή με την εξέταση ποσοστών επιτυχίας.

Σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, η οικονομική αποτελεσματικότητα και ο έλεγχος εφαρμογής της αποσκοπούν στην εξέταση του εάν και κατά πόσο η διαχείριση στο δημοσιονομικό επίπεδο συντελεί στη μεγιστοποίηση του επιτυγχανόμενου οφέλους και στην ελαχιστοποίηση του κόστους.<sup>14</sup> Έτσι επιδιώκεται η εξέταση δύο βασικών συνθηκών: α) η υιοθέτηση της βέλτιστης επιλογής, ως προς το αποτέλεσμα, δεδομένων πάντα των διαθέσιμων μέσων και των προσκομιζόμενων εναλλακτικών, β) η διατήρηση της καλύτερης δυνατής συσχέτισης του αποτελέσματος προς το μικρότερο δυνατό κόστος που

---

<sup>13</sup> Κουγέας Β., «Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα ως Περιεχόμενο του Δικαστικού Ελέγχου των Δημοσίων Δαπανών στη Γερμανία: Η Δυνατότητα Εφαρμογής στην Ελλάδα», Διοικητική Ενημέρωση, 1995, τχ. 3, σελ. 13

<sup>14</sup> Όπως αναφέρεται στο Κουγέας Β., «Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα...», «...θα πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι οι όροι «όφελος» και «κόστος» δεν συνιστούν κατηγοριοποίηση οικονομικής εκμετάλλευσης αλλά διάκριση που αφορά το σύνολο της κοινωνίας: επειδή το κράτος οφείλει τη νομιμοποίηση της ύπαρξής του στην επίτευξη δημοσίων σκοπών, η προσαγή των παραπάνω αρχών δεν αφορά την «μεγιστοποίηση του κέρδους» αλλά την «μεγιστοποίηση του δημόσιου συμφέροντος...»

χρειάστηκε για να παραχθεί το επιδιωκόμενο κάθε φορά αποτέλεσμα (σκοπός/στόχος/πρόγραμμα).

Ως προς την οικονομικότητα ή σε μία πιο ελεύθερη απόδοση φειδωλή διαχείριση, αυτή αποβλέπει στην ελαχιστοποίηση αλλά όχι στην άκριτη περικοπή των δαπανών. Με άλλα λόγια δεν πρέπει να θίγεται το ύψος της δαπάνης που είναι εντελώς απαραίτητο για την επίτευξη του εκάστοτε σκοπού, αλλά να επιχειρείται η περιστολή κάθε περιττής, στο πλαίσιο της προαναφερθείσας λογικής, δαπάνης.<sup>15</sup>

Σε ό,τι αφορά την αποδοτικότητα, παράλληλα με τη μέριμνα για την επίτευξη του προβλεπόμενου σκοπού μέσα από την ελαχιστοποίηση των μέσων για την επίτευξη του, προβλέπεται και η μέγιστη δυνατή διεύρυνση της απόστασης ανάμεσα στο όφελος και τη δαπάνη. Εάν κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό λόγω αδυναμίας υπολογισμού ανόμοιων μεγεθών, επιδιώκεται έστω η μεγιστοποίηση της ωφέλειας σε σχέση με το καταλογιζόμενο κόστος. Όπως έχει παρατηρηθεί, «η εντολή για αποδοτικότητα προσεγγίζει την απαγόρευση της ‘υπέρβασης’ ή της υπερβολής σε τρία επίπεδα: καταλληλότητα, αναγκαιότητα και σχετικότητα. Αυτό, σημαίνει πως κρατικά μέτρα που δεν είναι κατάλληλα ούτε απαραίτητα και σε τελευταία ανάλυση ασυμβίβαστα προς τις συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που έχουν σχεδιασθεί, είναι ανορθολογικά και επομένως αναποδοτικά».<sup>16</sup>

Η έννοια της αποτελεσματικότητας, μαζί με την έννοια οικονομικότητας, όπως και την αντίστοιχη της αποδοτικότητας, σταδιακά αποτελούν όρους που έχουν περάσει από τη δημόσια οικονομική, εν συνεχεία στη διοικητική πρακτική και σε τελευταίο χρονικό στάδιο στο Δημοσιονομικό Δίκαιο, δηλαδή στο πλέγμα των νομικών κανόνων που διαπερνούν και καθορίζουν τις δημοσιονομικού χαρακτήρα ενέργειες του κρατικού μηχανισμού. Ασφαλώς, προνομιακός χώρος εγκόλπωσης και άσκησης αυτών των αρχών είναι εκείνος των δημόσιων δαπανών τόσο κατά τη διάρκεια του σχεδιασμού/αποκρυστάλλωσής τους, όσο και κατά τον αντίστοιχο των προβλεπόμενων στον προϋπολογισμό.

Οι έννοιες της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας, βέβαια, διακατέχονται και από μία αφετηριακή αδυναμία επακριβούς προσδιορισμού, καθώς και οι δύο αναφέρονται

---

<sup>15</sup> Κουγέας Β., Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα... ό.π., σελ. 18

<sup>16</sup> Κουγέας Β., Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα... ό.π., σελ. 19



στην κατάρτιση διαδικασιών και τεχνικών που συνδέονται με το στόχο που κάθε φορά τίθεται. Καθώς όμως δεν αφορούν στο ποιοι θα είναι οι στόχοι, δηλαδή δεν επηρεάζουν την ουσία του σκοπού, η εντολή τους οριοθετείται στην αξιοποίηση των κατάλληλων, ανάλογα με το τι καθεμιά ορίζει, μέσων για την ικανοποίηση ενός δεδομένου στόχου. Εκείνα δηλαδή που πρακτικά απαιτούνται είναι η χαρτογράφηση των διαθέσιμων επιλογών, ο προϋπολογισμός των δυνητικών αποτελεσμάτων, η μεταχείριση της πλέον κατάλληλης εναλλακτικής, όπως και η αξιολόγηση της.

### **1.3 Το θεσμικό πλαίσιο της αρχής στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό σύστημα**

#### **1.3.1 Το ευρωπαϊκό πλαίσιο**

Στο επίπεδο της Ε.Ε., η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης χαρακτηρίζεται από την περίοπτη, κεντρικού χαρακτήρα, θέση την οποία καταλαμβάνει στο συνολικό ευρωπαϊκό δημοσιονομικό σύστημα, με αρκετά Κ-Μ της Ένωσης μάλιστα να διαθέτουν πλούσια εμπειρία και ώριμα συμπεράσματα από την πολύχρονη εφαρμογή του ολοκληρωμένου δημοσιονομικού ελέγχου.<sup>17</sup>

Στο πλαίσιο του καθεστώτος αυτονομίας που απολαμβάνει η Ε.Ε., ο προϋπολογισμός -η πράξη που προτείνει και εγκρίνει εκ των προτέρων σε ετήσια βάση τα έσοδα και τα έξοδα της Ε.Ε.- διαπερνάται από νομικά δεσμευτικές κατευθυντήριες αρχές οι οποίες από κοινού συνθέτουν ένα πλαίσιο μέσα στο οποίο ορίζονται τα όσα πρέπει να ακολουθούνται σε όλα τα στάδιά του, συνοπτικά δηλαδή εκείνα της κατάρτισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου του. Αν και το κανονιστικό αυτό πλαίσιο διακρίνεται για την κυρίως τεχνική φύση του, εν τούτοις συνιστά τον «οδικό χάρτη» για τη δρομολόγηση των φάσεων ανάπτυξης του προϋπολογισμού.<sup>18</sup> Το κανονιστικό αυτό πλαίσιο, γενικά μιλώντας, αποσκοπεί, μέσα από την απεύθυνσή του προς τους αρμόδιους για κάθε στάδιο του Κοινοτικού

---

<sup>17</sup> Βλ. Βιτάλη Γ., «Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης», Διοικητική εγκυκλοπαίδεια, τεύχος 33, 1988, σελ. 13, επ. Schiniotakis G., *La bonne gestion financiere et son controle*, στον Τμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 835 επ. και Μηλιώνη Ν., «Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου», β' έκδοση, βελτιωμένη και επαυξημένη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σελ. 467 επ.

<sup>18</sup> Κουγέας, Β., «Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008

προϋπολογισμού φορείς, στο να εγγυηθεί τον ορθό και μη επιβλαβή χαρακτήρα της διαχείρισης των δημόσιων πόρων, εν προκειμένω των Κοινοτικών.

Επιστρέφοντας στις αρχές που «καθοδηγούν» τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η διαφάνεια και η αξιολόγηση των Κοινοτικών δράσεων εκτιμώνται ως οι πλέον «αναγνωρίσιμες»,<sup>19</sup> αφού αφενός στέκονται ως αυτόνομες από εννοιολογική σκοπιά, αφετέρου το ζητούμενό τους αναδεικνύεται ως αυτονόητο, δηλαδή ανταποκρίνονται σε κάτι που προσιδιάζει στις αρχές του δημοσίου δικαίου εν γένει.<sup>20</sup> Διαφορετικά από αυτές, οι υπόλοιπες από τις αρχές από τη μία χαρακτηρίζονται για τον εννοιολογικό ετεροκαθορισμό τους, για το ότι δηλαδή αποκτούν «νόημα» στη συσχέτισή τους με τον Κοινοτικό προϋπολογισμό και στο περιβάλλον της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, ενώ από την άλλη προϋποτίθεται η περιγραφή/ανάλυση του ζητούμενού τους.

Και οι δύο εξαιρετικής σημασίας αρχές, εκείνες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (principle of sound financial management/principe de bonne gestion financière/Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) και της διαφάνειας αντίστοιχα (principle of transparency/principe de transparence/Grundsatz der Transparenz) διακρίνονται για την ιδιοσυγκρασιακή διάστασή τους, η οποία συμπληρώνει/υπερβαίνει το ζητούμενο της καταξίωσης/εξύψωσης της ικανοποιητικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των Κοινοτικών πόρων, και η οποία θέτει ως ζητούμενο τόσο την προφύλαξη/πρόληψη όσο και την αντιμετώπιση/καταπολέμηση των φαινομένων/περιστατικών διάπραξης απάτης, διενέργειας παρατυπιών ή και επώαση συστημάτων διαφθοράς.<sup>21</sup>

Στο Ενωσιακό επίπεδο, η λόγω συγκυριών πραγματικότητα της διαχείρισης των δημοσιονομικών υποθέσεων αναδείχθηκε ως αποτέλεσμα μίας διττής κίνησης που περιλαμβάνει τόσο την πρόνοια για τη χρηστή διαχείριση όσο και την απαίτηση για τη διασφάλιση των συνθηκών διαφάνειας σε ό,τι αφορά τον Κοινοτικό προϋπολογισμό. Με τις εθνικές δημοσιονομικές εμπειρίες των Κ-Μ, ιδιαίτερα τις πιο προωθημένες, να

---

<sup>19</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης... ό.π., σελ. 416

<sup>20</sup> Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., «Οι αρχές της χρηστής ...», ό.π., σελ. 327-330.

<sup>21</sup> Χαρακτηριστική είναι η δημιουργία σχετικού αντικείμενου ελέγχου στη σταδιακά αναπτυσσόμενη ποινική δικαιοδοσία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και η συγκρότηση ανεξάρτητου γραφείου καταπολέμησης της απάτης.

αναβιβάζονται στο υψηλότερο Ενωσιακό επίπεδο, αλλά και τους αρμόδιους θεσμικούς φορείς της Ε.Ε. να διαβουλεύονται και να διαλέγονται επί του ζητήματος, κατέστη δυνατή η ανάπτυξη και η ωρίμανση ενός αρκετά ολοκληρωμένου δημοσιονομικού συστήματος στην Ευρώπη. Με την ολοκληρωποιητική διαδικασία να βρίσκεται σε εξέλιξη, η εγγύηση για τη χρηστότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και τη διαφάνεια του προϋπολογισμού, με λίγα λόγια για τη διασφάλιση του Κοινοτικού χρήματος, από τη μία αποτελεί εχέγγυο για την εμπιστοσύνη των πολιτών, ενώ από την άλλη ευνοεί την εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης.

### 1.3.2. Οι Συνθήκες

Η θεμελίωση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης<sup>22</sup> γίνεται αρχικά στο άρθρο 274 ΣυνΘΕΚ, στο σημείο όπου αναφέρεται ότι η «Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό [...] με δική της ευθύνη και εντός των ορίων πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» και επαναλαμβάνεται στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο άρθρο 310 παρ. 5 (ΣυνθΛΕΕ) της Συνθήκης της Λισσαβόνας<sup>23</sup> καταγράφεται πως «ο προϋπολογισμός εκτελείται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τα Κ-Μ συνεργάζονται με την Ένωση προκειμένου να διασφαλίζουν ότι οι πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή αυτή».

Ακόμη, στο σημείο του άρθρου 317 της εν λόγω Συνθήκης (πρώην άρθρο 274 ΣυνΘΕΚ) όπου και αναφέρεται ότι η αρμοδιότητα ως προς την εκτέλεση του Κοινοτικού προϋπολογισμού ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνθήκες συνεργασίας με τα Κ-Μ «εντός των ορίων και των ενδεδειγμένων από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», υφίσταται άμεση παραπομπή στο τρίπτυχο των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, καθώς κατά το Δημοσιονομικό Κανονισμό<sup>24</sup> «οι πιστώσεις του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή

---

<sup>22</sup> Βλ. ενδεικτικά για την αρχή PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches, Washington, DC, 2003 & PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Public Financial Management Performance Measurement Framework, Washington, DC, 2005

<sup>23</sup> Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης – 2010/C 083/01.

<sup>24</sup> Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 ό.π. και ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 27 αυτού

της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας». <sup>25</sup>

### 1.3.3 Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός

Ο Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, «για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» έθεσε το πλαίσιο των θεμελιωδών αρχών και κανόνων που διέπουν τον προϋπολογισμό.

Ο εν λόγω Κανονισμός συμπλήρωνε το δημοσιονομικό κανονισμό του 1977, με σκοπό τόσο την ανταπόκριση στην πρόκληση της απλούστευσης των νομοθετικών και διοικητικών ρυθμίσεων όσο και την αυστηροποίηση αναφορικά με τη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων. Στο πέρασμα του χρόνου, ο Δημοσιονομικός Κανονισμός δέχθηκε τροποποιήσεις, ώστε να ανταποκρίνεται με επάρκεια στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Όλες οι τροποποιήσεις εγγυήθηκαν το πνεύμα του και ενίσχυσαν τις πρόνοιές του.

Από την 1.1.2013 βρίσκεται σε ισχύ ο Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 «σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου». Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός συνιστά το κύριο σημείο αναφοράς των αρχών και των διαδικασιών που διαπερνούν τη διαμόρφωση και την υλοποίηση του προϋπολογισμού της Ε.Ε., καθώς και τον έλεγχο των ευρωπαϊκών οικονομικών.

---

παράγραφος 1

<sup>25</sup> Βλ. Σκανδάμη, Ν., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 3<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 334. Στο βαθμό που πτυχές του ευρωπαϊκού Δικαίου έχουν οικονομική διάσταση, η αξιοποίηση εννοιών και εργαλείων, είτε με ρητό είτε με λανθάνοντα τρόπο, είναι επιβεβλημένη.

Χαρακτηριστικό είναι ότι η ουσιαστική αναγνώριση αυτής της ανάγκης οδηγεί στην αναβάθμιση στο καθεστώς των «αρχών», ποικίλων κανόνων που απορρέουν από το πρακτικό σκέλος της δημοσιονομικής διαχείρισης στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, τόσο από Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και από Αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δίχως οι «αρχές» αυτές να συνιστούν άμεσα αναγνωρισμένες από το Δημοσιονομικό Κανονισμό αρχές. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται αφενός η αρχή της προσθετικότητας των πόρων, βάσει της οποίας η χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό (οφείλει να) λειτουργεί προσθετικά στην εθνική χρηματοδότηση και όχι να αντικαθιστά εθνικούς και τοπικούς χρηματοδοτικούς πόρους των Κ-Μ αφετέρου η αρχή της συμπληρωματικότητας των χρηματοδοτούμενων ενεργειών, βάσει της οποίας οι κοινοτικές δράσεις (πρέπει να) συμβάλλουν ή (να) συμπληρώνουν τις σχετικές δράσεις των Κ-Μ με στόχο την εξασφάλιση του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος.

### 1.3.3.1. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός 1605/2002

Ο Κανονισμός αυτός δεν αναλωνόταν σε τεχνικές λεπτομέρειες -αυτές ορίζονταν από τον Κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2342/2002 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 2002, για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμοζόταν στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- αλλά έθετε τις αρχές και τους μείζονες κανόνες που διαπερνούσαν τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Ανάμεσα στα όσα όριζε ο Δημοσιονομικός Κανονισμός, κατέγραφε και τις αρχές που διαπερνούσαν τον προϋπολογισμό, δηλαδή, πλην της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας που θα εξετάσουμε πιο αναλυτικά, εκείνες της:

- Ενότητας και της αυθεντικότητας του προϋπολογισμού
- Ετήσιας διάρκειας
- Ισοσκέλισης
- Ενιαίας νομισματικής μονάδας
- Καθολικότητας
- Ειδικότητας

Σε ό,τι αφορά το παράγωγο Κοινοτικό δίκαιο, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξειδικεύεται στα άρθρα 27 και 28 του 7<sup>ου</sup> κεφαλαίου του Δημοσιονομικού Κανονισμού με εφαρμογή στο Γενικό Προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,<sup>26</sup> που ήταν αφιερωμένο (το κεφάλαιο) αποκλειστικά στην εν λόγω αρχή, ενώ από την πλευρά του το κεφάλαιο 8 (άρθρα 29 και 30) επικεντρωνόταν στην αρχή της διαφάνειας.

---

<sup>26</sup> Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός 1605/2002, που «εφαρμόζεται στον Γενικό Προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», εκτός των παραγράφων του προοιμίου του που είναι αφιερωμένες σε διευκρινίσεις αναφορικά με τις αρχές του προϋπολογισμού, προχωρά στην ανάπτυξή τους στο Μέρος Ι «Κοινές Διατάξεις», με τον τίτλο ΙΙ «Αρχές του Προϋπολογισμού», άρθρα 3 - 30. Σύμφωνα με τη χαρακτηριστική διατύπωση στο με τίτλο Ι «Αντικείμενο», άρθρο 1, «ο παρών κανονισμός προσδιορίζει τους κανόνες που διέπουν την κατάρτιση και την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων...», καθώς και «κάθε διάταξη που αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού ως προς τα έσοδα ή τις δαπάνες και περιλαμβάνεται σε άλλη νομοθετική πράξη πρέπει να τηρεί τις αρχές του προϋπολογισμού οι οποίες διατυπώνονται στον τίτλο ΙΙ». Συνεπώς, λοιπόν, βάσει της δήλωσης αυτής σχετικά με το κύριο αντικείμενο του Δημοσιονομικού Κανονισμού και την ανάδειξη της ισχύος των αρχών σε κάθε διάταξη που σχετίζεται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, καταδεικνύεται η αποδιδόμενη από το Δημοσιονομικό Κανονισμό βαρύτητα στις αρχές του προϋπολογισμού.

Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αναλύεται σε τρεις επιμέρους αρχές οι οποίες τη συνθέτουν, δηλαδή, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 27, στην αρχή της οικονομίας που αφορά στην υλοποίηση των δραστηριοτήτων από το αρμόδιο όργανο με την αξιοποίηση μέσων που «καθίστανται εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή», στην αρχή της αποδοτικότητας που εμφανίζει «στην καλύτερη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων», καθώς και στην αρχή της αποτελεσματικότητας που σχετίζεται με «την εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν ορισθεί και την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων»,<sup>27</sup> με άλλα λόγια με το βαθμό επιτυχίας.<sup>28</sup>

Στις επόμενες δύο παραγράφους του άρθρου 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002, δηλαδή στις 3 και 4, οριοθετούνταν οι συνθήκες με τις οποίες καθίστατο εφικτός ο έλεγχος της αρχής της δημοσιονομικής διαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι:

- (Παράγραφος 3) Τίθενται στόχοι ειδικοί, μετρήσιμοι, εφικτοί, σχετικοί και προσδιορισμένοι χρονικά για όλους τους τομείς δραστηριοτήτων που καλύπτει ο προϋπολογισμός. Η επίτευξη των στόχων αυτών ελέγχεται βάσει δεικτών επίδοσης που καθορίζονται ανά δραστηριότητες, ενώ οι αρχές που προβαίνουν στη δαπάνη παρέχουν στοιχεία στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Τα στοιχεία αυτά, που αναφέρονται στο άρθρο 33 παράγραφος 2 στοιχείο δ), παρέχονται κάθε έτος το συντομότερο δυνατόν και παρουσιάζονται το αργότερο στα έγγραφα που συνοδεύουν το προσχέδιο προϋπολογισμού.
- (Παράγραφος 4) Προκειμένου να βελτιωθεί η λήψη των αποφάσεων, τα όργανα προβαίνουν σε αξιολογήσεις εκ των προτέρων και εκ των υστέρων, σύμφωνα με τους προσανατολισμούς που καθορίζει η Επιτροπή. Οι εν λόγω αξιολογήσεις αφορούν όλα τα προγράμματα και τις δραστηριότητες που συνεπάγονται

---

<sup>27</sup> Σύμφωνα με τον Σκανδάμη, ό.π., σελ. 331, σε μία άλλης τάξης θεώρηση, «δίπλα» στις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας είναι δυνατό να τοποθετηθεί η αρχή της επιείκειας (principle of equity), η οποία ενίοτε μεν διορθώνει την ανεπαρκή διάσταση του κανόνα δικαίου ενίοτε δε δρα με ερμηνευτικό τρόπο προς τον κανόνα αξιοποιώντας τις έννοιες της δικαιοσύνης και του εύλογου.

<sup>28</sup> Σε αυτό το επίπεδο, ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης θα μπορούσε να γίνει κατανοητός ως έλεγχος που βρίσκεται στη μεθόριο της πολιτικής εκτίμησης/κρίσης, καθώς έχει να κάνει με τη σκοπιμότητα της διαπραττόμενης δαπάνης,.

σημαντικές δαπάνες και τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων κοινοποιούνται στις αρχές που προβαίνουν στη δαπάνη και στις νομοθετικές και δημοσιονομικές αρχές.

Μεταβαίνοντας από το άρθρο 27 στο άρθρο 28, παραμένοντας όμως πάντα στο κεφάλαιο 7 για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, διαπιστώνουμε ότι στις τρεις παραγράφους του εξειδικεύονται τα δικαιολογητικά/αιτιολογικά δεδομένα που αφορούν στις δημοσιονομικές διαστάσεις των διαδικασιών που ακολουθούσαν οι αρμόδιοι φορείς.

Έτσι λοιπόν, η παράγραφος 1 προέβλεπε ότι «κάθε πρόταση υποβαλλόμενη στη νομοθετική αρχή και δυνάμενη να έχει δημοσιονομικές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων των μεταβολών στον αριθμό των θέσεων απασχόλησης, πρέπει να συνοδεύεται από δημοσιονομικό δελτίο και από την αξιολόγηση που προβλέπεται στο άρθρο 27 παράγραφος 4».

Στην παράγραφο του άρθρου 28 του κεφαλαίου 7 διατυπωνόταν ότι «κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού, η Επιτροπή παρέχει τις ενδεδειγμένες πληροφορίες που επιτρέπουν τη σύγκριση μεταξύ της εξέλιξης των αναγκών σε πιστώσεις και των αρχικών προβλέψεων που εμφανίζονται στα δημοσιονομικά δελτία. Οι προαναφερθείσες ενδεδειγμένες πληροφορίες περιλαμβάνουν τη σημειωθείσα πρόοδο και την εξέλιξη των εργασιών της νομοθετικής αρχής επί των προτάσεων που υποβλήθηκαν. Οι ανάγκες σε πιστώσεις αναθεωρούνται, εφόσον παρίσταται ανάγκη, σε συνάρτηση με την πρόοδο των συζητήσεων σχετικά με τη βασική πράξη».

#### 1.3.3.2. Οι τροποποιήσεις

Η πρώτη τροποποίηση αποτυπώνεται στον Κανονισμό (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1995/2006 του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2006 «για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Εκεί αναγνωριζόταν και επιβεβαιωνόταν ότι ο Κανονισμός θεμελιώνει νομικά τη μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης, οπότε κρινόταν ότι τα ουσιώδη στοιχεία του έπρεπε να διατηρηθούν και να ενισχυθούν. Μάλιστα τονιζόταν πως όλες οι δημοσιονομικές αρχές που θεσπίζονταν από το Δημοσιονομικό Κανονισμό θα έπρεπε να βρίσκουν εφαρμογή σε κάθε νομοθετική πράξη, με τις όποιες παρεκκλίσεις να περιορίζονται στον ελάχιστο δυνατό βαθμό. Έτσι, οποιαδήποτε τροποποίηση θα έπρεπε να συνιστά συμβολή, μεταξύ

άλλων, στην εγγύηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τέλος, στην τροποποίηση αυτή διευκρινιζόταν ότι για να ευοδωθεί η ικανοποιητική εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απαιτείται η διενέργεια αποτελεσματικού και αποδοτικού εσωτερικού ελέγχου, καθώς και ορισμός των βασικών χαρακτηριστικών και στόχων των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

Έπειτα, ακολούθησαν δύο ακόμη τροποποιήσεις, οι οποίες όμως είχαν εντελώς επιμέρους στοχεύσεις, άρα δεν προκαλούσαν διαφοροποίηση σε όσα στο πλαίσιο της εργασίας αυτής μας ενδιαφέρουν. Ενημερωτικά και μόνο πρόκειται για τους:

- Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1525/2007 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2007 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».
- Κανονισμό (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1081/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης».

#### 1.3.3.4 Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός 966/2012

Ο νέος Δημοσιονομικός Κανονισμός και οι Κανόνες Εφαρμογής του (αντικατέστησαν τον Κανονισμό για τους δημοσιονομικούς κανόνες) επιχείρησαν να απαντήσουν ικανοποιητικά στις προκλήσεις που αναδεικνύονταν στο πεδίο της διαχείρισης των ευρωπαϊκών οικονομικών ενόψει του στόχου της Ευρώπης 2020 αλλά και της ικανοποιητικής εκτέλεσης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020, οπότε και σε αυτό το πλαίσιο επέφεραν:<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> European Commission, “Why was it necessary to change the budgetary and spending rules in the Financial Regulation? A new Financial Regulation for the EU finances: What's new, why and how does it work”, Memo, Brussels, 29.10.2012



- Απλοποίηση, μέσα από τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, την επιτάχυνση των διαδικασιών, το πέρασμα της έμφασης από το κείμενο στην πράξη κ.ά.
- Λογοδοσία, ενισχύοντας τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε.
- Μόχλευση, εισάγοντας χρηματοοικονομικούς μηχανισμούς που δύνανται να κινητοποιήσουν «τρίτα» επενδυτικά σχήματα προς ενίσχυση ευρωπαϊκών κεφαλαίων.

Σε αυτόν τον Κανονισμό, πέρα από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, εντοπίζονται οι αρχές της:

- Ενότητας και της ακρίβειας του προϋπολογισμού
- Ενιαυσιότητας
- Ισοσκελίσης
- Ενιαίας λογιστικής μονάδας
- Καθολικότητας
- Ειδικότητας
- Διαφάνειας

Σημαντική θέση στο Δημοσιονομικό Κανονισμό κατέχει το Κεφάλαιο 3 «Δημοσιονομική Πειθαρχία», όπου στο μεν άρθρο 51 για τη «Συμμόρφωση με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο», προβλέπεται ότι το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο είναι εκείνο το οποίο ουσιαστικά οριοθετεί την κατάρτιση του προϋπολογισμού, στο δε επόμενο, δηλαδή το 52, σχετικά με τη «Συμμόρφωση των πράξεων της Ένωσης με τον προϋπολογισμό», αναφέρεται πως σε περίπτωση που μία πράξη οδηγεί σε πλεονάζουσα πίστωση συγκριτικά με εκείνες που είναι διαθέσιμες στον προϋπολογισμό, η εκτέλεσή της είναι εφικτή εάν κι εφόσον ανάλογα διορθωθεί ο προϋπολογισμός.

Σε ό,τι αφορά τη διάρθρωση, το κεφάλαιο 7 το σχετικό δηλαδή με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης παραμένει, αλλά τα άρθρα 27 και 28 του προηγούμενου Κανονισμού μετατρέπονται σε 30 («Αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας») και 31 («Υποχρεωτικό δημοσιονομικό δελτίο») αντίστοιχα στον ισχύοντα, ενώ προστίθενται δύο ακόμη άρθρα, το 32 που αφορά στον «Εσωτερικό έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού», καθώς και το 33 για τα «Οικονομικώς αποδοτικά συστήματα ελέγχου».

Σε ό,τι αφορά το κεφάλαιο 8, που αναφέρεται στη διαφάνεια, διατηρείται και στο νέο κανονισμό, ενώ τα προηγούμενα άρθρα 29 και 30 λαμβάνουν νέα αρίθμηση ως 34 και 35 αντίστοιχα.

Οι ελάχιστες αλλαγές στις διατυπώσεις που επιλέχθηκαν στο νέο Δημοσιονομικό Κανονισμό σε ό,τι αφορά τη σύγκριση με τα παλαιά άρθρα δεν επηρεάζουν κατά κάποιο τρόπο το πνεύμα και τις αρχές του παλαιού Δημοσιονομικού Κανονισμού. Σε ό,τι έχει να κάνει με τα δύο προστεθέντα άρθρα, τα πλέον ενδιαφέροντα για την παρούσα εργασία στοιχεία είναι, ως προς το μεν 32, ότι «ο προϋπολογισμός εκτελείται σύμφωνα με τον αποτελεσματικό και αποδοτικό εσωτερικό έλεγχο...», κάτι το οποίο επιβεβαιώνει τη δέσμευση του Κανονισμού υπέρ του ελέγχου της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διασφάλισης των πόρων της Ένωσης, ενώ ως προς το δε 33, ότι «κατά την υποβολή αναθεωρημένων ή νέων προτάσεων δαπανών, η Επιτροπή εκτιμά το κόστος και τα οφέλη των συστημάτων ελέγχου καθώς και το επίπεδο του κινδύνου σφάλματος».

Συμπληρωματικά και καταληκτικά, αξίζει να αναφερθεί ότι στη Διοργανική Συμφωνία της 2ας Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής «για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση»,<sup>30</sup> τέθηκαν ως στόχοι, στο πλαίσιο του άρθρου 295 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε., η εφαρμογή δημοσιονομικής πειθαρχίας (που εφαρμόζεται σε όλες τις δαπάνες), η βελτίωση της λειτουργίας της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού, η συνεργασία των αρμόδιων θεσμικών οργάνων σε ό,τι αφορά τις δημοσιονομικές υποθέσεις, καθώς και η τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

---

<sup>30</sup> Διοργανική Συμφωνία, της 2ας Δεκεμβρίου 2013, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση 2013/C 373/01

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

# Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

### 2.1 Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης

Θέτοντάς το σε ένα γενικό πλαίσιο και με βάση τόσο τη δημοσιονομική θεωρία όσο και τη δημόσια οικονομική, σε ό,τι έχει να κάνει με τον έλεγχο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και διαστάσεων αυτής, μπορούμε να προβούμε σε κάποιες χρήσιμες για την πληρέστερη κατανόηση διαπιστώσεις. Έτσι λοιπόν, ως προς τις δημόσιες δαπάνες, ο έλεγχος της αποτελεσματικότητάς τους<sup>31</sup> αποσκοπεί στη διακρίβωση του εάν στο πλαίσιο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος βρίσκει εφαρμογή η οικονομική αρχή της μεγιστοποίησης του οφέλους συνδυαστικά προς την ελαχιστοποίηση του κόστους.<sup>32</sup> Κατά τη διενέργεια λοιπόν του ελέγχου αυτού, μέριμνα αποτελεί η πιστοποίηση του ότι αφενός λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών αναφορικά με τα διαθέσιμα μέσα, εάν εν τέλει μεταξύ των εναλλακτικών προγραμμάτων τίθενται σε εφαρμογή όσα αποδίδουν τη μείζονα δυνατή ωφέλεια, αφετέρου εάν η ικανοποίηση του ανά περίπτωση σκοπούμενου αποτελέσματος επέρχεται με το πλέον μικρό δυνατό κόστος.

Σύμφωνα με την αρχή της αποδοτικότητας, η πλήρωση του σκοπού πρέπει να γίνεται πραγματικότητα με τη μεταχείριση όσο το δυνατόν λιγότερων μέσων (βλ. σχετικά αρχή ελαχιστοποίησης/Minimization Principle)<sup>33</sup> ή με την αξιοποίηση των υφιστάμενων μέσων, αλλά με τη διασφάλιση της επιλογής του πλέον αποδοτικού τρόπου (βλ. σχετικά αρχή

<sup>31</sup> Βλ. ενδεικτικά Μακρυδημήτρη Α., «Η Στοχοθεσία στα Πλαίσια της Διοικητικής Θεωρίας και Πρακτικής», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1988, Λαζαράτου, Π., Αποτελεσματικότητα της διοίκησης: ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ4/1991, σελ. 509 κ.ε., Μηλιώνη, Ν., «Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 230 κ.ε.

<sup>32</sup> Στην περίπτωση των κρατικών ενεργειών, το όφελος δεν υπολογίζεται με αγοραίους όρους, ως κέρδος. Αντίθετα, η μεγιστοποίηση του οφέλους αφορά στη μεγιστοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο αποτελεί και τον απώτερο σκοπό/επιδίωξη των κρατικών οντοτήτων. Αντίστοιχα, ως κόστος λογίζεται η ζημία με όρους δημοσίου συμφέροντος. Σε ό,τι αφορά το αντικείμενο του ελέγχου αποτελεσματικότητας από το National Audit Office στο Ηνωμένο Βασίλειο, βλ. Μαυρομάτη, Α., «Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: ο έλεγχος απόδοσης», ΔιΔικ, 2005, σελ. 55 κ.ε.

<sup>33</sup> Στις περιπτώσεις που κρίνεται ότι ορισμένος σκοπός/εντολή θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω μικρότερης δαπάνης, τότε υφίσταται παράδειγμα ανταποδοτικότητας.

μεγιστοποίησης/ Maximization Principle).<sup>34</sup> Σε αυτό το σημείο πρέπει να γίνει αναφορά της σημασίας της ανάλυσης κόστους-οφέλους (cost-benefit analysis)<sup>35</sup> στα δημόσια οικονομικά, καθώς αυτή αξιοποιείται στη διαδικασία αξιολόγησης και ιεράρχησης των δημόσιων δαπανών, άρα, εκ των πραγμάτων, διαδραματίζει ένα ρόλο στο σκέλος του προγραμματισμού των δαπανών στο πλαίσιο της σύνθεσης του προϋπολογισμού.

Βέβαια, είναι χρήσιμο να υπάρχει κατά νου ότι σχετικά εργαλεία (βλ. ανάλυση κόστους-οφέλους),<sup>36</sup> έχουν να κάνουν κατά πρώτο λόγο με τις πτυχές της δημοσιονομικής πολιτικής, αξιοποιούμενα από τους αρμόδιους για τη χάραξη και την άσκηση της φορείς, εν τούτοις η λογική τους διαχέεται και στο επίπεδο των νομοθετικών ενεργειών που αφορούν στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Έτσι, στο πεδίο ενδιαφέροντος του δημοσιονομικού δικαίου εμπίπτουν, όταν καθίστανται αντικείμενα που ρυθμίζονται από αυτό και όταν αυτό με τη σειρά του με σαφή τρόπο τα θέτει (βλ. για παράδειγμα τους όρους της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας) προς έλεγχο από τα αρμόδια όργανα, με τρόπο τέτοιο ώστε εκείνα από προσεγγιστικές μεθόδους της Διοίκησης<sup>37</sup> να αναβιβάζονται σε «όρους αυτού του ελέγχου».<sup>38</sup>

Με το πέρασμα του χρόνου, οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, από το χώρο της δημόσιας οικονομικής θεωρίας και της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής όπου και αρχικά αναπτύχθηκαν, διαχύθηκαν στο πλαίσιο του προσδιορισμού και της αξιολόγησης της δράσης της Διοίκησης. Παράλληλα, εξελικτικά «αποίκισαν» και στο πεδίο των νομικών κανόνων που διαπερνούν την κρατική δημοσιονομική δραστηριότητα, ιδιαίτερα ως προς τα σκέλη της διαχείρισης και της διάθεσης των δημόσιων πόρων προς ικανοποίηση σκοπών του κράτους.<sup>39</sup> Χαρακτηριστική

---

<sup>34</sup> Σε κάθε περίπτωση, η αρχή της οικονομικής αποδοτικότητας πλην της εντολής παρακολούθησης της διπλής κίνησης μεγιστοποίησης και ελαχιστοποίησης, περιλαμβάνει και την εντολή της μεγιστοποίησης της απόστασης μεταξύ οφέλους και κόστους, ενώ στις περιπτώσεις που αυτό το τελευταίο δεν είναι εφικτό εξαιτίας της διαφοράς στην «ποιότητα» των προς μέτρηση μεγεθών, περιλαμβάνει την εντολή για μεγιστοποίηση του οφέλους σε σχέση με τη δαπάνη.

<sup>35</sup> Βλ. Δαλαμάγκα, Β., «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Κριτική, Αθήνα, 2003, σελ. 286.

<sup>36</sup> Βλ. Μηλιώνη, Ν., «Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σελ. 459 κ.ε.

<sup>37</sup> Μηλιώνη, Ν., «Ο Θεσμικός Ρόλος... ό.π., σελ. 477

<sup>38</sup> Κουγέας, Β., «Η Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής... ό.π., σελ. 418

<sup>39</sup> Σε ό,τι αφορά τη σχετική συζήτηση στο πλαίσιο της ελληνικής περίπτωσης βλ. α) Κουγέα, Β., Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα ...,ό.π., σελ. 15 κ.ε., β) Βλ. Μηλιώνη, Ν., «Ο Θεσμικός Ρόλος...», ό.π. σελ. 462 κ.ε.

φέρεται να είναι η γερμανική περίπτωση όπου, μεταξύ άλλων, ο έλεγχος της οικονομικής αποδοτικότητας του προϋπολογισμού εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του αντίστοιχου Ελεγκτικού Συνεδρίου.<sup>40</sup> Παράλληλα, στο ίδιο μοτίβο, στο δίκαιο της Γερμανίας για τον προϋπολογισμό, η αρχή της αποδοτικότητας με οικονομικούς όρους, καθώς και η αντίστοιχη της φειδωλής διαχείρισης θεμελιώνονται ως νομικές αρχές, με αποτέλεσμα τη δεσμευτικότητα ως προς την επίτευξη της αποδοτικότητας, ώστε να αναγνωριστεί η νομιμότητα μιας δημόσιας δαπάνης.<sup>41</sup>

Παραπλήσιες πρόνοιες εντοπίζονται τόσο στη βρετανική όσο και στη γαλλική δημοσιονομική εμπειρία, εμπειρία, με το National Audit Office και το Ελεγκτικό Συνέδριο αντίστοιχα να είναι αρμόδια για την άσκηση ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Έτσι, με δεδομένο ότι οι κρατικοί φορείς και στο σκέλος της διαχείρισης των δημοσιονομικών πραγμάτων δρουν προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος, η δέσμευση στην ικανοποίηση της απαίτησης για αποδοτικότητα γίνεται αντιληπτό ότι συνιστά, ανάμεσα σε άλλα, και «θεσμική εγγύηση».<sup>42</sup>

## 2.2 Ο εσωτερικός έλεγχος

Μιλώντας στο γενικό επίπεδο, ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ή και ο αρκετά ευρύτερος έλεγχος της κοινοτικής διαχείρισης,<sup>43</sup> ο οποίος δεν αφορά μόνο στην εγγύηση της νομιμότητας της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ή και στη διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης του Κοινοτικού χρήματος, αλλά αποσκοπεί στη λήψη μέτρων

---

<sup>40</sup> Κουγέας, Β., «Ο έλεγχος της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος», Μορφωτική Εστία, Αθήνα, 1992, σελ. 136

<sup>41</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή της Χρηστής..., ό.π., σελ. 421

<sup>42</sup> Για το εάν και κατά πόσο ο έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτυπώνει και κάποιου είδους «πολιτικό» έλεγχο, βλ. ενδεικτικά Κουγέα, Β., Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα..., ό.π., σελ. 17

<sup>43</sup> Στο πλαίσιο του ελέγχου της κοινοτικής διαχείρισης δεν επιδιώκεται μόνο η νόμιμη εκτέλεση του προϋπολογισμού από τη μία, καθώς και η καλή διαχείριση των πόρων από την άλλη, αλλά επιχειρείται και η δημιουργία συνθηκών που ευνοούν την καταπολέμηση της απάτης, την αποτροπή της διάπραξης παρατυπιών κατά τη διαχείριση, μέχρι και την αναγνώριση σχετικής ποινικής δικαιοδοσίας. Βλ. ενδεικτικά α) Τσόλκα, Ο., «Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης», στο Ν. Κουράκης (Επιμέλεια) Αντεγκληματική Πολιτική, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σελ. 191 – 203, β) Νικολόπουλου, Γ.Π., «Κράτος, Ποινική εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Μία εγκληματολογική προσέγγιση», Κριτική, Αθήνα, 2002, γ) Καϊάφα-Γκμπάντι, Μ., «Το ποινικό δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Σημαντικές όψεις και προοπτικές εξέλιξης», εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.

ανάσχεσης, αποτροπής και αντιμετώπισης της απάτης, των διαδικαστικών παρατυπιών κ.ο.κ- αναλύεται σε δύο φάσεις/στάδια, ήτοι στον εσωτερικό έλεγχο, τον οποίο ασκούν αρμόδια Κοινοτικά όργανα όπως προβλέπεται από τους εσωτερικούς κανονισμούς τους,<sup>44</sup> καθώς και στον εξωτερικό έλεγχο που η άσκησή του έχει «νομικό» χαρακτήρα και ο οποίος διενεργείται από ένα κατεξοχήν θεσμικό όργανο της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.<sup>45</sup> Η ανάδειξη της ανάγκης/απαίτησης για τη διενέργεια ουσιαστικού ελέγχου των Κοινοτικών οικονομικών στηρίχτηκε στο τρίπτυχο/βάση:<sup>46</sup>

- Αύξηση της σημασίας των προϋπολογισμών.
- Διεύρυνση και εμβάθυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τον προϋπολογισμό.
- Αναποτελεσματικός έλεγχος στα χρονικά αρχικά στάδια.

Πιο συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 9 «Εσωτερικός ελεγκτής», το οποίο εμπίπτει στον Τίτλο IV «Εκτέλεση του προϋπολογισμού», του ισχύοντος Δημοσιονομικού Κανονισμού 966/2012, γίνεται αναφορά στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων και καθηκόντων του εσωτερικού ελεγκτή. Συνεκτική ύλη των επιμέρους ενεργειών που αναλαμβάνει ο εσωτερικός ελεγκτής αποτελεί η προώθηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως με ρητό τρόπο αυτό καταγράφεται στην παράγραφο 1. Με τη δυνατότητα του -ανεξάρτητου κατά το άρθρο 100- εσωτερικού ελεγκτή στην «πλήρη και απεριόριστη πρόσβαση σε κάθε πληροφορία που απαιτείται για την άσκηση των καθηκόντων του» να κατοχυρώνεται στο άρθρο 99, ο ελεγκτής έχει ένα διττό καθήκον, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου:

- α) Να εκτιμά το εάν και κατά πόσο είναι κατάλληλα και αποτελεσματικά τα εσωτερικά συστήματα διαχείρισης, όπως και αντίστοιχα αποδοτικές οι υπηρεσίες κατά την υλοποίηση της εκάστοτε πολιτικής, των προγραμμάτων και των ενεργειών σε σχέση με τους αντίστοιχους κινδύνους τους.

---

<sup>44</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 αλλά και της παραγράφου 1 του αντίστοιχου 98 του νέου Δημοσιονομικού Κανονισμού 966/2012, ο οποίος αντικατέστησε τον 1605/2002, «κάθε όργανο ορίζει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου που πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Ο εσωτερικός ελεγκτής, που διορίζεται από το όργανο, υπέχει ευθύνη έναντι αυτού όσον αφορά την επαλήθευση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. ο εσωτερικός ελεγκτής δεν μπορεί να είναι ούτε διατάκτης ούτε υπόλογος».

<sup>45</sup> Βλ. ενδεικτικά α) Harden, I., While, F. & Donnelly, K., *The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community*, 1995, 1 EPL 599, β) Μηλιώνη Ν., «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.

<sup>46</sup> Βλ. Κουγέα, Β., *Η Αρχή της χρηστής... ό.π.*, σελ. 425

β) Να αξιολογεί το εάν και κατά πόσο τα συστήματα εσωτερικού και λογιστικού ελέγχου που υλοποιούνται στις πράξεις εκτέλεσης του προϋπολογισμού είναι αποτελεσματικά και αποδοτικά.

## **2.3 Ο εξωτερικός έλεγχος – Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Όπως ορίζουν τα διεθνώς καθιερωμένα και αναγνωρισμένα πρότυπα, η παραδοσιακή αποστολή των Ανωτάτων ελεγκτικών ιδρυμάτων είναι να ελέγχουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και της λογιστικής, ενώ τα αντικείμενα του ελέγχου των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (SAIs) – της νομιμότητας, της κανονικότητας, της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης - βασικά έχουν την ίδια βαρύτητα.

Οι αρχές που διέπουν τον Κοινοτικό προϋπολογισμό διαφυλάσσονται αλλά και ερμηνεύονται από το όργανο που διαθέτει την αρμοδιότητα άσκησης ελέγχου της τήρησης και εφαρμογής του, δηλαδή από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>47</sup> (βλ. προηγούμενα για την άσκηση του «νομικού» εξωτερικού ελέγχου της εκτέλεσης του προϋπολογισμού), καθώς όμως και από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.<sup>48</sup>

### **2.3.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 1605/2002**

Οι αρχές του Κοινοτικού προϋπολογισμού ελέγχονται ως προς την εφαρμογή τους κυρίως στο πλαίσιο του ελέγχου της εκτέλεσης αυτού, όμως ο έλεγχος αυτός «ακουμπά» και στο στάδιο της κατάρτισής του. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκώντας έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας<sup>49</sup> των υλοποιούμενων Κοινοτικών εσόδων και δαπανών, θέτει «τις αρχές του προϋπολογισμού ως ‘μέτρα’ ελέγχου, στο βαθμό που εξετάζεται η

---

<sup>47</sup> Κατά τα άρθρα 139-144 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 και 158-163 αντίστοιχα στο νέο Δημοσιονομικό Κανονισμό 966/2012.

<sup>48</sup> Βλ. Κουγέα, Β., *Η Αρχή... ό.π.* σελ. 423

<sup>49</sup> Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας, αυτός έχει να κάνει με το ότι η επαλήθευση των διαπραχθεισών δημοσιολογιστικών ενεργειών συμφωνεί με τις πρόνοιες των Συνθηκών, του γενικού προϋπολογισμού, των εσωτερικών κανονισμών των οργάνων, καθώς και του Δημοσιονομικού Κανονισμού, αλλά και των κανόνων εφαρμογής του. Σύμφωνα με το European Court of Auditors «ο έλεγχος της κανονικότητας αποτελεί ουσιαστική πτυχή του κυβερνητικού ελέγχου... [και έτσι επιβεβαιώνεται] ότι ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. είναι ολοκληρωμένος και έγκυρος»

εφαρμογή τους κατά την εκτέλεση των κοινοτικών εσόδων και εξόδων».<sup>50</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και τα Κ-Μ ελέγχουν εάν όσοι εμπλέκονται στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ιδίως δε οι δημοσιονομικοί παράγοντες, τηρούν τις πρόνοιες της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ως προς τα όσα έως τώρα εξετάζονται, η αποστολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου έγκειται, στη με ανεξάρτητο τρόπο εξακρίβωση της είσπραξης των εσόδων και της εκτέλεσης των δαπανών της Ένωσης. Το Συνέδριο, με την ελεγκτική αυτή διαδικασία<sup>51</sup> προχωρά στην αξιολόγηση της υλοποίησης του έργου που έχει αναληφθεί προς διεκπεραίωση από τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Ο έλεγχος που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ε.Ε. υλοποιείται με διπλή στόχευση, ήτοι από τη μία για βελτίωση των παραγόμενων αποτελεσμάτων της δημοσιονομικής διαχείρισης, ενώ από την άλλη για λογοδοσία στους ευρωπαίους πολίτες αναφορικά με την αξιοποίηση του δημοσίου Κοινοτικού χρήματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 287 (ΣυνθΛΕΕ), εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ε.Ε., ο σχετικός έλεγχος λαμβάνει χώρα:

- Βάσει δικαιολογητικών εγγράφων των δημοσιονομικών πράξεων και, εν ανάγκη, επί τόπου στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.
- Στους χώρους κάθε οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της ΕΕ.
- Στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου υπέρ του οποίου πραγματοποιούνται πληρωμές από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Τούτων δοθέντων, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δικαιούται και δύναται, σε συνεργασία με τις υπηρεσίες των εθνικών κρατών και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., να ασκεί έλεγχο, πέραν των λοιπών θεσμικών οργάνων όπως μόλις πριν αναφέρθηκε, τόσο στις αρμόδιες αρχές των Κ-Μ όσο και σε ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα, στους οποίους καταλήγει δημόσιο Κοινοτικό χρήμα μέσα από τον προϋπολογισμό. Για την ικανοποίηση αυτής της αποστολής, είναι υποχρεωτική, σε περίπτωση που ζητηθεί, η

<sup>50</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σελ. 424

<sup>51</sup> Ο ασκούμενος έλεγχος δεν υφίσταται ως «δικαστικός», στο βαθμό που το Συνέδριο δεν εξουσιοδοτείται να επιβάλει κυρώσεις, κοινώς δεν διαθέτει αρμοδιότητα καταλογισμού, όταν διαπιστώνεται τέλεση παρατυπιών, εναντίον όσων διαχειρίζονται τις πιστώσεις του προϋπολογισμού.



διαβίβαση σε αυτό όλων των αναγκαίων πληροφοριών αναφορικά με τις σχετικές πληρωμές.

Δεδομένης της συνολικής συνθετότητας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, της ποικιλίας των ρυθμίσεων, της εμπλοκής διαφόρων δρώντων κ.ο.κ., είναι απαραίτητος ο ακριβής προσδιορισμός των σχέσεων μεταξύ των καλούμενων να συνεργαστούν φορέων. Έτσι και στο πεδίο του ενδιαφέροντός μας, η οριοθέτηση της συνεργασίας ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα αντίστοιχα Εθνικά Ελεγκτικά Όργανα<sup>52</sup> εδραιώνεται στο άρθρ. 287 παρ. 3 (ΣυνθΛΕΕ και πρώην 248 ΣυνθΕΚ), όπου και μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι «...το [ευρωπαϊκό] Ελεγκτικό Συνέδριο και τα Εθνικά Ελεγκτικά Όργανα συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους». Η συνεργασία έγκειται στην ικανοποίηση των αντικειμενικών σκοπών υπέρ των οποίων ασκείται ο έλεγχος, δηλαδή της αξιολόγησης της νομιμότητας και της κανονικότητας<sup>53</sup> της είσπραξης και της εκτέλεσης του συνόλου των εσόδων και των δαπανών αντίστοιχα της ΕΕ, καθώς και της διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.<sup>54</sup>

Ερχόμενοι στην ελεγκτική δραστηριότητα και πρακτική του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ε.Ε., διαπιστώνουμε ότι αυτό προσεγγίζει με δύο διαφορετικές μεθόδους το ζήτημα της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η διαφοροποίηση αυτή έγκειται στην υπό εξέταση θεματική και τις ιδιαίτερες προκλήσεις που αυτή αναδεικνύει.<sup>55</sup> Από τη μία λοιπόν αξιολογείται η εκτέλεση των δαπανών, με την έμφαση να δίνεται στα όσα έγιναν προκειμένου να καταστεί επιτεύξιμη η αποδοτικότητα των δαπανών. Η διενέργεια της ελεγκτικής δράσης καταδεικνύει εάν η εκάστοτε επιλεχθείσα προσέγγιση εγγυάται την αποδοτικότητα της εκτελούμενης δαπάνης και σε περίπτωση που το πόρισμα είναι αρνητικό, εντοπίζεται ο τρόπος βελτίωσης αυτής της πραγματικότητας. Από την άλλη, εκτιμάται εάν το ανά περίπτωση εκτελούμενο πρόγραμμα/σχέδιο ικανοποιεί τους τιθέμενους στόχους, καθώς και η αποδοτικότητα της εκτελούμενης δαπάνης

<sup>52</sup> Σε αυτήν την κατηγορία εντάσσονται τα με ποικίλους τρόπους ονομαζόμενα εθνικά ελεγκτικά όργανα.

<sup>53</sup> Σε ό,τι αφορά έννοια το δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας στο επίπεδο του έθνους-κράτους βλ. Καρκαλής, Ι., «Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών», στο Ν. Μηλιώνης (Επιμέλεια) Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτήνη, 2004, σελ.333 κ.ε.

<sup>54</sup> Βλ. Κανελλόπουλος, Π., «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην κοινοτική έννομη τάξη», 2004, σελ. 281

<sup>55</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π. σελ. 427

επιτυγχάνεται. Η διενέργεια της ελεγκτικής δράσης καταδεικνύει εάν, πώς και κατά πόσο επιτυγχάνονται οι στόχοι, καθώς και εάν για να συμβεί αυτό αξιοποιούνται τα λιγότερα δυνατά μέσα.

Συγκεκριμένα σε ό,τι αφορά την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ε.Ε. διαχρονικά ισχυρίζεται ότι βάσει τόσο των καταστατικών αρχών του όσο και του υφιστάμενου πλαισίου άσκησης ελέγχου, διαθέτει την αρμοδιότητα ελέγχου αφενός της αποδοτικότητας αφετέρου της αποτελεσματικότητας των μέσων που η Ένωση μεταχειρίζεται για να επιτύχει τους στόχους της, ενώ έχει καθήκον εξέτασης της διαδικασίας απορρόφησης των δαπανών.<sup>56</sup> Οι άξονες που τίθενται από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης σύμφωνα με το Συνέδριο δεν εξαντλούνται στις νομικές/τεχνικές πτυχές, αλλά ευνοούν «τη διαμόρφωση άποψης σχετικά με την επίτευξη των καθοριζόμενων στόχων»,<sup>57</sup> κάτι που γίνεται ορατό μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις του και τον εντοπισμό φαινομένων είτε παραβίασης είτε μη εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

### **2.3.2 Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 966/2012**

Στον Τίτλο X «Εξωτερικός Έλεγχος και Απαλλαγή» του Δημοσιονομικού Κανονισμού 966/2012, στα περιλαμβανόμενα σε αυτόν άρθρα 158-163 του 1<sup>ου</sup> Κεφαλαίου, αναλύονται οι όροι διεξαγωγής του εξωτερικού ελέγχου και αναδεικνύεται η εξαιρετικά σημαντική συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ε.Ε..

Έτσι λοιπόν, στο άρθρο 158 αναφέρεται ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνουν το Ελεγκτικό Συνέδριο, το ταχύτερο δυνατόν, σχετικά με όλες τις αποφάσεις που λαμβάνουν και όλους τους κανόνες που εγκρίνουν κατ' εφαρμογή των άρθρων 13, 16, 21, 25, 26, 29 και 40», ενώ στο αμέσως επόμενο άρθρο, το 159, περιγράφονται οι κανόνες που διέπουν το λογιστικό έλεγχο, καθώς και οι διαδικασίες μέσω των οποίων διενεργείται ο έλεγχος.

Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με την παράγραφο 1, το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί την εξέταση τόσο της νομιμότητας όσο και της κανονικότητας αφενός των εσόδων και των

---

<sup>56</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σελ. 427

<sup>57</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σελ. 427

δαπανών, σε σχέση με τις διατάξεις των Συνθηκών, του Προϋπολογισμού, του παρόντος κανονισμού, των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που εκδίδονται δυνάμει του παρόντος κανονισμού καθώς και κάθε πράξης που εκδίδεται κατ' εφαρμογή των Συνθηκών, ενώ βάσει της παραγράφου 2, για να είναι ολοκληρωμένο το έργο του έχει δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφορία, με τη σχετική οριοθέτηση να προβλέπεται στο άρθρο 161, σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση φορέων αναφορικά με πράξεις που έχουν πηγή χρηματοδότησης ή συγχρηματοδότησης από την Ε.Ε.. Παράλληλα με την αρμοδιότητα ελέγχου που διαθέτει για οργανισμούς και υπηρεσίες, το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να ελέγχει μεμονωμένους υπαλλήλους που σχετίζονται με την ελεγκτική αρμοδιότητα που έχει για τα δημοσιονομικά θέματα. Ακόμη, η ελεγκτική δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου «ακουμπά» και τα Κ-Μ, σε συνεργασία όμως με τους αρμόδιους ανά περίπτωση εθνοκρατικούς φορείς, πάντα όμως με σεβασμό του καθεστώτος ανεξαρτησίας αμφοτέρων.

Μεταξύ άλλων, στο άρθρο 161 «δικαίωμα πρόσβασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου» παράγραφος 1, αναφέρεται ότι «τα όργανα εσωτερικού ελέγχου και οι λοιπές υπηρεσίες των σχετικών εθνικών διοικήσεων παρέχουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο όλες τις διευκολύνσεις τις οποίες αυτό θεωρεί αναγκαίες για την εκπλήρωση της αποστολής του». Στην παράγραφο 4 του άρθρου 161, καταγράφεται η επέκταση του ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε οργανισμούς, ξένους προς τα όργανα αλλά που χρησιμοποιούν πόρους της Ένωσης μέσω συνεισφορών.

Κατά το άρθρο 162 «Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου» του ίδιου Τίτλου, συγκεκριμένα μάλιστα βάσει της παραγράφου 2, η ετήσια έκθεση, η οποία αφού διαβιβαστεί από το Συνέδριο στις αρμόδιες για την απαλλαγή αρχές και στα άλλα όργανα μέχρι τις 15 Νοεμβρίου κάθε έτους που μετά δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., περιλαμβάνει εκτίμηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

# Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

### 3.1 Οι λόγοι που οδήγησαν στην ψήφιση σχετικών με τον έλεγχο απόδοσης νόμων

Όπως προκύπτει από τη δημοσιονομική θεωρία, αλλά και βάσει των όσων συνήθως προβλέπονται στα πλαίσια των εθνικών έννομων τάξεων, όλες οι φάσεις εξέλιξης του προϋπολογισμού, δηλαδή τόσο η κατάρτιση όσο και η ψήφιση, καθώς δε και η εκτέλεσή του, διαπερνώνται από συγκεκριμένες αρχές, με σκοπό την επίτευξη της αποτελεσματικότητας των λειτουργιών του.<sup>58</sup> Σε ό,τι αφορά τη φύση των αρχών αυτών, ενδέχεται ορισμένες να χαρακτηρίζονται από το δεσμευτικό χαρακτήρα ως προς την εφαρμογή τους αλλά και την άμεση εκπόρευσή τους, οπότε και στις περιπτώσεις αυτές έχουμε να κάνουμε με ρητές νομικές και συνταγματικές διατάξεις, ενώ άλλες εμπίπτουν περισσότερο στο πεδίο της δέουσας δημοσιονομικής πρακτικής, κάτι που εν προκειμένω σημαίνει ότι αναδεικνύονται και διαμορφώνονται με έμμεσο τρόπο ως απόρροια της διασταύρωσης των δημοσιονομικών πολιτικών με τους νομικούς κανόνες.<sup>59</sup> Σε αυτό το σημείο σκόπιμο είναι να ειπωθεί ότι στην υιοθέτηση των αρχών αυτών συμβάλει σημαντικά η διαπλοκή δύο δικαίων, του δημοσιονομικού και του διοικητικού, καθώς οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου εκτατικά μπορούν, με επικουρικό τρόπο, να «απλωθούν» στο χώρο του πρώτου, στις περιπτώσεις που αυτό κρίνεται ότι χρειάζεται.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Για τις αρχές βλ. α) Κόρσου, Δ.Ι., «Δημοσιονομικόν Δίκαιον», Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα, 1980, σελ. 73, β) Κουγέα, Β., «Ο έλεγχος της εκτέλεσης ..., ό.π., σελ. 77-84, γ) Κουγέα, Β., «Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης», Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 1998, σελ. 67 κ.ε., δ) Γέροντα, Α., «Δημοσιονομικό Δίκαιο», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 349 κ.ε.

<sup>59</sup> Σύμφωνα με τον Δαλαμάγκα, Β., «Εισαγωγή στη ..., ό.π., σελ 172, «αν και σε όλες τις δημοκρατικά οργανωμένες χώρες λαμβάνεται πρόνοια ώστε οι παραπάνω αρχές να τηρούνται σε ικανοποιητικό βαθμό, τουλάχιστον από τυπικής άποψης, υπάρχουν περιπτώσεις όπου ουσιαστικές πτυχές τους παραβλέπονται».

<sup>60</sup> Στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περιέχονται κανόνες που δεν τυγχάνουν ρητής αναφοράς σε

Όπως έγκαιρα έχει διαπιστωθεί, το σύγχρονο κράτος διακρίνεται από ιδιαίτερου εύρους και βάθους κρίση ορθολογικότητας, η οποία εκβάλλει και στις διοικητικές επιδόσεις του, καθιστώντας αυτές προβληματικές,<sup>61</sup> σε σημείο που ανά περιπτώσεις και υπό προϋποθέσεις, «η σύγκυση στόχων και επιδιώξεων, η απουσία συνέχειας και συνέπειας μεταξύ της διοικητικής πράξης και της θεμιτής επιδιώξης αποτελούν απλώς φαινόμενα μιας βαθύτερης κρίσης ή διάστασης μεταξύ αναγκών και δυνατοτήτων».<sup>62</sup> Η οικονομικά αποδοτική επίδοση της δημόσιας διαχείρισης είναι δύσκολο να επιτευχθεί τόσο δεδομένου ότι στην πραγματικότητα δεν προκρίνονται πάντα οι βέλτιστες, αλλά οι πλέον προσβάσιμες/εφικτές επιλογές, όσο και εξαιτίας των αντιστάσεων που εμφανίζονται στη διοίκηση.<sup>63</sup>

Ήδη από τη δεκαετία του '70 κι έπειτα διακρινόταν μία εξελισσόμενη τάση για έκρηξη δημοσίων δαπανών, διόγκωση του κοινωνικού κράτους, συνολική διεύρυνση του κρατικού μηχανισμού, εκτεταμένη αναδιανομή, καθώς και διαρκή πολιτική παρέμβαση στη λειτουργία της αγοράς.<sup>64</sup> Με την πάροδο του χρόνου όμως, πιο έντονα μάλιστα στη διάρκεια της δεκαετίας του '90, άρχισε να διαπιστώνεται η επιτακτική ανάγκη διαπραγμάτευσης όλων αυτών με σκοπό την αναγκαία αναπροσαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Εάν αυτά έβρισκαν εφαρμογή σε περιόδους «ηρεμίας», εύκολα γίνεται αντιληπτό πόση σημασία αποκτά ο σχετικός προβληματισμός στις μέρες μας, δεδομένων των «ταραγμένων» δημοσιονομικών συνθηκών των τελευταίων χρόνων, καθώς όμως και πόσο πιο έντονη φαντάζει η πίεση για θεωρητική επεξεργασία αλλά και πρακτική υιοθέτηση των αποκομιζόμενων συμπερασμάτων, ιδιαίτερα όταν παρατηρείται εγγενής τάση της γραφειοκρατίας να διογκώνει τον προϋπολογισμό,<sup>65</sup> αλλά και του

---

νομοθετικά κείμενα και αυτό τις καθιστά διακριτές από τις γενικές ρήτρες. Βλ. σχ. Κόρσου, Δ.Ι., «Αι γενικάί ρήτραι εις το διοικητικόν δίκαιον», 1985, σελ. 481 κ.ε. σύμφωνα με τον Γέροντα, «Δημοσιονομικό ... ό.π. σελ. 103, η συνταγματική αναφορά τους σηματοδοτεί τη μετάθεση της θεμελίωσής τους, τη μεταφορά δικαιοκονικών κανόνων από το επίπεδο των γενικών αρχών σε εκείνο των απευθείας συνταγματικών αρχών. Βλ. σχετικά α) Δαγτόγλου, Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ. 128, β) Τάχου, Α., «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1988, σελ. 81, γ) Κόρσου, Δ.Ι., «Διοικητικό Δίκαιο: Γενικό μέρος», εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, σελ. 166.

<sup>61</sup> Crozier M., West Europe, στο M. Crozier, S. Huntigton & Watanuki, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975

<sup>62</sup> Μακρυδημήτρης Α., *Η Στοχοθεσία στα Πλαίσια της Διοικητικής Θεωρίας και Πρακτικής*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1988, σελ. 5

<sup>63</sup> Κουγέας, Β., *Η Αποδοτικότητα ... ό.π.*, σελ. 19-20

<sup>64</sup> Κουγέας, Β., *Η Αποδοτικότητα ... ό.π.*, σελ. 14

<sup>65</sup> Niskanen W.A. Jr, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971

κοινοβουλευτικού προσωπικού να προσθέτει δαπάνες ως αυτές να μην έχουν παρά μόνο ωφέλειες.<sup>66</sup> Ως εκ τούτου, είναι επιβεβλημένη η υποχρέωση να σταθμιστούν κόστη και πλεονεκτήματα από κάθε δαπάνη που γίνεται.

Όταν το 1995 διαπιστωνόταν δεκαπενταετής τάση διεύρυνσης των κρατικών δραστηριοτήτων, αφενός η απουσία δομής που θα υποστήριζε ένα φιλόδοξο σχέδιο αναμόρφωσης προς την κατεύθυνση της ιεράρχησης προτεραιοτήτων, της αποσαφήνισης στόχων, της επιλογής μεταξύ των βέλτιστων προτάσεων και της αξιολόγησης των πεπραγμένων, αφετέρου η ανορθολογική διάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα,<sup>67</sup> η οποία την εγκλώβιζε σε κατάσταση διαρκούς αδυναμίας αντιμετώπισης των προβλημάτων της,<sup>68</sup> καθιστούσαν τη μετάβαση από τη διαπίστωση του προβλήματος στο σχεδιασμό της επίλυσής του απαιτητικό εγχείρημα. Μάλιστα, λαμβανομένων υπόψη όλων αυτών, για σοβαρούς και έγκυρους μελετητές η προοπτική εξορθολογισμού της διοίκησης στη χώρα έμοιαζε ως εξαιρετικά μακρινή.<sup>69</sup>

Για την υπέρβαση λοιπόν των διαρθρωτικών διοικητικών αδυναμιών που οδηγούσαν και σε δημοσιονομικές αστοχίες, προκρίθηκε η εκ βάθρων οργανωτική και λειτουργική αναπροσαρμογή της δημόσιας διοίκησης, με προμετωπίδα «το αίτημα ενός ορθολογικού συστήματος προσανατολισμού της διοικητικής συμπεριφοράς στην αποδοτική και αποτελεσματική επίτευξη μιας δέσμης κρίσιμων στόχων, σκοπών, αξιών και επιδιώξεων».<sup>70</sup> Χαρακτηριστικά, σε ό,τι ειδικότερα αφορούσε το δημόσιο χρήμα, αναφερόταν ότι «η θέσπιση διαδικασιών ελέγχου της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας των δαπανών για τη διοίκηση, αλλά και η εφαρμογή της αρχής από το νομοθετικό σώμα στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού, θα πρέπει να θεωρηθούν ως σχετικά αποτρεπτικές των δυσμενών συνεπειών του εκλογικού δημοσιονομικού κύκλου».<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Κουγέας, Β., Η Αποδοτικότητα ... ό.π., σελ 20

<sup>67</sup> Κουγέας, Β., Η Αποδοτικότητα ... ό.π., σελ 21

<sup>68</sup> Κουγέας, Β., Η Αποδοτικότητα ... ό.π., σελ 21-22

<sup>69</sup> Μουζέλης, Ν., «Οργάνωση και γραφειοκρατία – Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών», εκδόσεις Α. Μαθιουδάκι / Π.Ανδρονόπουλου, Αθήνα, 1991, σελ. 160-162

<sup>70</sup> Μακρυδημήτρης, Α., Η στοχοθεσία..., ό.π., σελ. 6

<sup>71</sup> Κουγέας, Β., Η Αποδοτικότητα ... ό.π., σελ 22

Σήμερα, στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης, τα δημόσια οικονομικά διέπονται από γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αυτές θεσμίστηκαν με το ν. 3871/2010 για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη, σε τροποποίηση του ν. 2362/1995.<sup>72</sup>

Ο ν. 3871/2010 περί Δημοσιονομικής Ευθύνης και Διαχείρισης διαμορφώθηκε και θεσπίστηκε ως κορυφαία πρωτοβουλία στο πλαίσιο της συνολικής μεταρρύθμισης του Δημοσιονομικού Συστήματος προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής εξισορρόπησης, του συνολικού εξορθολογισμού και του ελέγχου των δημόσιων δαπανών.<sup>73</sup>

Η υιοθέτηση επικαιροποιημένων και ανταποκρινόμενων τόσο στη διεθνή όσο και στην εγχώρια συγκυρία κανόνων και αρχών αναφορικά με τη διαχείριση των δημόσιων πόρων κρινόταν επιβεβλημένη δεδομένης της ανεπάρκειας του νομικού πλαισίου (Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού), το οποίο αν και αναθεωρημένο στα μέσα της δεκαετίας του '90 (ν. 2362/95), ουσιαστικά βρισκόταν σε ισχύ από τα τέλη της δεκαετίας του '60 (βλ. ν.δ. 321/69).

Ακόμη περισσότερο, ειδικότερα μετά την εκδήλωση της σφοδρής δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, οι ενέργειες για εκ βάθρων αναμόρφωση και επικαιροποίηση του θεσμικού περιβάλλοντος του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, δρομολογήθηκαν, ως αναπόφευκτες από την τριμερή των δανειστών, την αποκαλούμενη έκτοτε Τρόικα.<sup>74</sup> Η ανταπόκριση του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος τόσο στα ευρωπαϊκά πρότυπα όσο και στις έκτακτες απαιτητικές συνθήκες της ελληνικής περίπτωσης κρίθηκε ως επιβεβλημένη, ούτως ώστε αυτό να καταστεί ικανό και λειτουργικό ως «μηχανισμός διεύθυνσης της εκτέλεσης (και ελέγχου της εκτέλεσης) των στόχων, οι οποίοι τέθηκαν από το Μνημόνιο που υπέγραψε η κυβέρνηση».<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Κ.Δ.Λ., Ν. 2362/1995, «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις».

<sup>73</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3871/2010

<sup>74</sup> Σύμφωνα με τον Κουγέα, Β., Η Αρχή..., *ό.π.* σελ. 412, «Ανάμεσα στα πρώτα και κύρια, πιεστικά αιτήματα της Τρόικας περιελήφθη ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου του δημοσιονομικού συστήματος, αίτημα στο οποίο το Υπουργείο Οικονομικών ανταποκρίθηκε άμεσα, καθώς σε χρονικό διάστημα τεσσάρων μηνών, ψηφίστηκε από τη Βουλή ο σχετικός νόμος 3871 'Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη'».

<sup>75</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή..., *ό.π.* σελ. 412

### 3.2 Η ελληνική εμπειρία

Σε κάθε περίπτωση, το δημοσιονομικό σύστημα δεν μπορεί παρά να προβλέπει και να εμπεριέχει το δημοσιονομικό έλεγχο, καθώς ο τελευταίος συνιστά κεφαλαιώδους σημασίας διάστασή του. Αφετηρία για την επίτευξη ικανοποιητικού επιπέδου, ανταποκρινόμενου σε υψηλά πρότυπα, δημοσιονομικού ελέγχου αποτελεί η πλήρωση δύο προϋποθέσεων αφενός της ρητής πρόνοιας για την ύπαρξη ενός ανεξάρτητου φορέα-λήπτη της εντολής ελέγχου με συγκεκριμένη αποστολή και απόδοση πλήρους αρμοδιότητας για το πεδίο αναφοράς, αφετέρου της ευκρινούς περιγραφής ακριβώς αυτού του πεδίου αναφοράς με ό,τι αυτό συνεπάγεται (βλ. ορισμός του προς έλεγχο αντικείμενου, θέσμιση και προτυποποίηση των διαδικαστικών διεργασιών, πρόβλεψη των πιθανών ποινών και κυρώσεων κ.ο.κ.).<sup>76</sup> Εκκινώντας από την αφετηρία αυτή όμως, είναι ουσιαστικό να συντρέχουν οι συνθήκες ώστε πέρα από τον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας των δημοσίων δαπανών που συνήθως είναι λειτουργικός, να επιχειρείται αλλά και να τελεσφορεί η διασφάλιση των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, δηλαδή η εγγύηση της εφαρμογής και ελέγχου τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Για να ευοδωθεί όμως αυτή η ολοκληρωμένη πρόθεση, απαιτείται η διαμόρφωση του κατάλληλου κανονιστικού και θεσμικού περιβάλλοντος. Έτσι για να καταστεί αυτό εφικτό, στο δημοσιονομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν αποκρυσταλλωθεί εκείνες οι ρυθμίσεις νομοθετικού χαρακτήρα, οι οποίες ορίζονται σ' ένα συνολικό πλαίσιο, που ευνοεί σε σημαντικό βαθμό το ζητούμενο, δηλαδή τον έλεγχο της ανταπόκρισης στις απαιτήσεις της χρηστής δημοσιονομικής μεταχείρισης. Ασφαλώς, σε ένα σύγχρονο δημοσιονομικό σύστημα, πολύ περισσότερο όταν αυτό αρθρώνεται στο Ενωσιακό έδαφος, οι εξελίξεις είναι διαρκείς, ενίοτε και ραγδαίες, οπότε εκ των πραγμάτων το ευρωπαϊκό πλαίσιο και στο δημοσιονομικό επίπεδο δεν πρέπει να γίνεται αντιληπτό ως στατικό, αλλά ως δυναμικό, που μέσα από τη συνεργασία των αρμόδιων Οργάνων της Ε.Ε. και των Κ-Μ, προσπαθεί να αναπροσαρμόζεται κατά το βέλτιστο δυνατό τρόπο.

Στην Ελλάδα η αντίστοιχη εμπειρία είναι σαφώς πιο περιορισμένη, καθότι οι ενδεδειγμένες μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν τα τελευταία μόλις χρόνια, ενώ και το ίδιο το

---

<sup>76</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή..., ό.π. σελ. 433



εθνικό δημοσιονομικό σύστημα παραμένει, παρά την προφανή πρόοδο, «ανοικτό» και δεκτικό σε περαιτέρω βελτιστοποίηση τόσο στο σκέλος του προσδιορισμού του πεδίου αναφοράς/αντικειμένου όσο και σε εκείνο της πρόσθετης λειτουργικοποίησης της συμπληρωματικότητας -προς αποφυγή επικαλύψεων κ.ο.κ.- της συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων. Ως προς το εθνικό δημοσιονομικό σύστημα λοιπόν, η ανάδειξη της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και η επικαιροποίησή της μέσα και από «τη συμπληρωματική καθιέρωσή της στον Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού με τον τροποποιητικό του νόμο 3871/2010, όπως και η πρόβλεψη αρμοδίων οργάνων ελέγχου, συνιστούν μια βάση εκκίνησης προς την κατεύθυνση ενός σχετικού ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου».<sup>77</sup>

Πάντως, μένοντας στην ελληνική περίπτωση, η πλουσιότερη και πλέον ώριμη ευρωπαϊκή εμπειρία σε ό,τι αφορά την αρχή αλλά και τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, μπορεί να γίνει πολλαπλά αξιοποιήσιμη, αφού παρέχει ιδιαίτερα χρήσιμα εφόδια σε όλο το φάσμα των σταδίων (ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας μέσα στο χρόνο, νομολογιακό υλικό, προκλήσεις αναφορικά με τα πρακτικά βήματα των διαδικασιών ελέγχου, καλές πρακτικές φορέων, δυσχέρειες στις συνεργασίες κ.ά.). Στο φάσμα των προτεινόμενων μεταρρυθμιστικών κινήσεων αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο, μεταξύ άλλων τα τελευταία χρόνια πύκνωσε η επιχειρηματολογία για τη ρητή, κατηγορηματική και ευκρινή απόδοση του άμεσου ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο Ελεγκτικό Συνέδριο.<sup>78</sup>

Η πρόοδος που έχει συντελεστεί κατά το τελευταίο διάστημα αποτυπώθηκε στο ν. 3852/2010 Πρόγραμμα «Καλλικράτη», όπου και αναφέρεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο

---

<sup>77</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή..., *ό.π.* σελ. 434

<sup>78</sup> Σχετικά με την προοπτική διεύρυνσης του ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, βλ. Δασκαλάκη, «Η νομιμοποίηση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983», Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα, 1984 σελ. 441 κ.ε. Ως προς τον περιορισμένο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και «την ευκαιρία που χάθηκε με την συνταγματική αναθεώρηση να επεκταθεί ο έλεγχος στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση», βλ. Σκιαδά, «Οι νέες Συνταγματικές Διατάξεις σχετικά με το Δημοσιονομικό έλεγχο των Δημοσίων Δαπανών», Εκσυγχρονισμός (Εταιρεία Κοινωνικών και Οικονομικών Μελετών), τεύχος 2, Ιούλιος 2001, σελ. 3-14, ενώ για τα κενά της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τη θέσπιση του ελέγχου απόδοσης των δημοσίων δαπανών βλ. ενδεικτικά Μπάρμπα, Ν., «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ 178 κ.ε., καθώς και Λουκανίδου, Ο., «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση. Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 54, Ιούλιος 2010, σελ. 44-52.

ελέγχει την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης όμως «περιορισμένα», μόνο σε ό,τι αφορά τους λογαριασμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όπως προβλέπεται στον «Καλλικράτη», συγκεκριμένα δε στην παράγραφο 2 του άρθρου 276 του ν. 3852/2010, όπου και γίνεται μνεία στον υποχρεωτικής φύσης κατασταλακτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στους λογαριασμούς των Περιφερειών, των Δήμων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου αυτών, «...ελέγχονται ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης...». Αν και η ανάθεση αυτής της αρμοδιότητας προς το Ελεγκτικό Συνέδριο κινήθηκε προς την ορθή κατεύθυνση, εν τούτοις δεν έπαψε να υπάρχει δρόμος να διανυθεί, ώστε να μεταφερθεί στην ημεδαπή πραγματικότητα η από καιρό σε ισχύ αντίστοιχη ευρωπαϊκή, όπου το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί με ουσιαστικό τρόπο τον έλεγχο τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, μέχρι τις πρόσφατες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που επήλθαν με τους ν. 3871/10, 4055/12 και το π.δ. 136/2011, ασκούσε το παραδοσιακό είδος ελέγχου, ενώ δεν είχε εξουσία να ελέγξει την απόδοση των δημόσιων πολιτικών, περιοριζόμενο στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης. Η οικονομικότητα και η αποτελεσματικότητα διέφευγαν του σκοπού του Ελεγκτικού Συνεδρίου.<sup>79</sup>

Βήματα με αυτόν τον προσανατολισμό πραγματοποιήθηκαν με το ν. 4055/2012 για τη Δίκαιη Δίκη και την Εύλογη Διάρκεια αυτής. Σε αυτόν, συγκεκριμένα δε στο άρθρο 78 καταγράφεται ότι «από το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργείται υποχρεωτικά κατασταλακτικός έλεγχος όλων των λογαριασμών ή των απολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης... Σε κατασταλακτικό έλεγχο υπόκειται και κάθε φορέας που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό». Μάλιστα, στη συνέχεια, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 84 ρητά αναφέρεται ότι «κατά τον κατασταλακτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα...», ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου «ο έλεγχος

---

<sup>79</sup> Σαρμάς, Δ. Ι. Καλύτερο Κράτος: Η Σπατάλη, η Διαφθορά και ο Σύγχρονος Δημοσιονομικός Έλεγχος. Αθήνα –Κομοτηνή : Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006

διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI)», του οποίου το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι μέλος, όπως επίσης ανήκει και στην περιφερειακή ομάδα EUROSAI (ιδρυτικό μέλος).

Λαμβάνοντας υπόψη αυτά, κρίνεται ότι η μίξη κανόνων πολιτικής και οικονομικής/διαχειριστικής δεσμευτικότητας μπορεί να σταθεί ως η βάση οικοδόμησης μιας στέρεης πεποίθησης στους πολίτες ότι η διενέργεια των σχετικών με τη δαπάνη του δημόσιου χρήματος πράξεων γίνεται με τρόπο που ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στα πρότυπα νομιμότητας και δημοσιονομικής χρηστότητας. Από αυτή τη σκοπιά, έγκυρες απόψεις συντείνουν στο ότι οι δημοσιονομικές ενέργειες (οφείλουν να) θεμελιώνονται, από τη σκοπιά της νομιμοποίησής τους στο σύγχρονο περιβάλλον, αφενός στην αρχή της προηγούμενης κοινοβουλευτικής εξουσιοδότησης<sup>80</sup> αφετέρου στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,<sup>81</sup> όπως αυτή εξειδικεύεται αλλά και ελέγχεται αναφορικά με την εφαρμογή της, με τις δύο αυτές νομιμοποιητικές διαστάσεις να αφορούν τόσο στο εθνοκρατικό δημοσιονομικό επίπεδο<sup>82</sup> όσο και στο αντίστοιχο υπερεθνικών ολοκληρώσεων.<sup>83</sup>

### **3.3 Η εναρμόνιση της Ελλάδας στο σύγχρονο πρότυπο ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**

#### **3.3.1. Η δυναμική της εξέλιξης**

Το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου στην Ελλάδα, θα μπορούσε σύντομα να περιγραφεί ως σύστημα προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών και κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Λαμβάνοντας υπόψη πως σε ό,τι αφορά τα δημοσιονομικά, το διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον αναμορφώνεται διαρκώς, προκύπτει

---

<sup>80</sup> Βλ. Κουγέα, Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας..., ό.π.

<sup>81</sup> Συνδυαστικά προς την αρχή της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών.

<sup>82</sup> Βλ. Κουγέα, Β., Μέθοδοι εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και έλεγχος – Προσαρμογές του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, Επιστημονική Επετηρίδα Εφαρμοσμένης Έρευνας Τ.Ε.Ι. Πειραιά, τεύχος 2, 2007

<sup>83</sup> Βλ. Κουγέα, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού..., ό.π.

ιδιαίτερης σημασίας ανάγκη για την Ελλάδα να παρακολουθήσει τις τάσεις και τις εξελίξεις, υιοθετώντας λειτουργικά και αποτελεσματικά ελεγκτικά πρότυπα που στηρίζονται στη χρηστή διαχείριση των δημοσιονομικών υποθέσεων, με σκοπό την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος, αλλά και την πληρέστερη ικανοποίηση των στόχων που κάθε φορά θέτει η εκτελεστική εξουσία.

Στο ελληνικό πλαίσιο, ο εσωτερικός διοικητικός προληπτικός έλεγχος ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών διαμέσου των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου, όπως αυτές συγκροτήθηκαν από το π.δ. 200/1997 «Σύσταση ΥΔΕ και τροποποίηση Οργανισμού Υπουργείου Οικονομικών», οι οποίες ασκούν έλεγχο διακρίβωσης της νομιμότητας -δηλαδή του εάν για τη δαπάνη υπάρχει πρόβλεψη από διάταξη νόμου και η σχετική πίστωση έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό, καθώς και της κανονικότητας -εάν δηλαδή δεδομένης της νόμιμης ανάληψης τη δαπάνης έχουν επισυναφθεί τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν υπόκειται σε παραγραφή, αφενός σε ό,τι αφορά το σκέλος της εκτέλεσης της δημόσιας δαπάνης όσο και το αντίστοιχο της εκκαθάρισής της.<sup>84</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη σειρά του, ως όργανο που ασκεί εξωτερικό έλεγχο, προβαίνει σε δικαστικό έλεγχο είτε προληπτικά σε δεύτερο βαθμό και στο στάδιο της εντολής πληρωμής είτε κατασταλτικά για τις συνολικές δαπάνες που εμπίπτουν στον τακτικό προϋπολογισμό.

Βέβαια, σε ό,τι αφορά τον ουσιαστικό χαρακτήρα των δημόσιων δαπανών, ο έλεγχος της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και των επιμέρους αυτής αρχών της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας δεν μπορεί παρά να είναι αρμοδιότητα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, όπως συμβαίνει στον ευρωπαϊκό χώρο. Στην ελληνική περίπτωση αυτό μεταφράζεται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο επικαιροποιημένου πλαισίου που θα επιτρέπει τον πλήρη έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

Με την ελεγκτική πρακτική των δαπανών του προϋπολογισμού και των αντίστοιχων των φορέων του Δημοσίου ως προς την κανονικότητα και τη νομιμότητά τους να έχει καταστεί ανεπίκαιρη εξαιτίας και της καταλυτικής αναδιαμόρφωσης των εθνικών αλλά και ευρωπαϊκών οικονομικών συνθηκών, αλλά και αναποτελεσματική λαμβανομένων υπόψη των φαινομένων κακοδιαχείρισης, σπατάλης και διαφθοράς, ήδη από την περασμένη

---

<sup>84</sup> Βλ. Μηλιώνης, Ν., «Ο Θεσμικός Ρόλος ...», ό.π.

δεκαετία αναδείχθηκε η ανάγκη λήψης μέτρων θεραπείας των αδυναμιών. Η υιοθέτηση των διεθνών λογιστικών προτύπων, η αξιολόγηση του ελεγκτικού συστήματος, καθώς και ο έλεγχος σε ό,τι αφορά την απόδοση των δαπανών με «μέτρο» τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας είναι ορισμένες από τις αιχμές που επιχειρήθηκε να τεθούν γύρω από την προοπτική αναβάθμισης του συστήματος ελέγχου των δημόσιων οικονομικών.

Προς αυτή την κατεύθυνση, η «πίεση» που ασκήθηκε εκ των πραγμάτων από την «εμβάθυνση» και την «ωρίμανση» των αντίστοιχων διαδικασιών, η Ε.Ε διαδραμάτισε ένα ρόλο καταλυτικό για την κινητοποίηση εξελίξεων και στα ελληνικά πράγματα. Η Ελλάδα, καθυστερημένα σε σχέση με τα από καιρό τεκταινόμενα στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, επιδίωξε, διστακτικά έστω, να συγχρονίσει το βηματισμό της με τον αντίστοιχο των εταίρων της στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

### **3.3.2. Ο ν. 3230/2004**

Στο πλαίσιο αυτό, μία επιλογή ρήξης με τις αδυναμίες του παρελθόντος και χάραξης τομής για την εδραίωση ενός αποτελεσματικότερου συστήματος ήταν η υιοθέτηση του ν. 3230/2004 «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», μέσω του οποίου και με σκοπό την αναβάθμιση της διοικητικής «στρατηγικής λειτουργίας» και της αντίστοιχης αποτελεσματικότητας, εγκαινιάσθηκαν διαδικασίες για την οριοθέτηση στόχων, αλλά και τέθηκαν δείκτες για τη μετρησιμότητα της απόδοσης των φορέων και υπηρεσιών της Διοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρήθηκε η ανταπόκριση στις αυξανόμενες προκλήσεις που αντιμετώπιζε η Διοίκηση δεδομένων και των διαφοροποιημένων λειτουργιών που καλούταν να διαδραματίσει σε μία περίοδο έντασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επιδίωξη του νόμου ήταν κατά πρώτο και μείζονα λόγο η επίτευξη της πλέον αποτελεσματικής λειτουργίας των δημόσιων φορέων, των Ο.Τ.Α και των δύο βαθμών,<sup>85</sup> καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ. μέσα από την εισαγωγή εννοιών όπως διοίκηση μέσω στόχων, αποδοτικότητα, δείκτες μέτρησης κλπ.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Βλ. άρθρο 2 του νόμου.

<sup>86</sup> Βλ Εισηγητική έκθεση του Ν. 3230/2004

Σύμφωνα με την εγκύκλιο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397 «με τις διατάξεις του ν. 3230/2004... καθιερώθηκε... το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων, με το οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Ως Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού σαφών σκοπών, επιδιώξεων και επιδόσεων από τα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και η εν συνεχεία καθοδική διάχυσή τους, υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων, σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο.

Παρότι η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία κρίθηκε ως σημαντικό βήμα προς τον εξορθολογισμό της διοικητικής λειτουργίας και της διαδικασίας παραγωγής έργου εκ μέρους της Διοίκησης, εν τούτοις εκτιμάται ότι για πολύ χρόνο δεν αξιοποιήθηκαν σε πρακτικό επίπεδο οι καινοτόμες για την ελληνική πραγματικότητα πρόνοιες του νόμου.<sup>87</sup> Σε κάθε περίπτωση όμως, η εξέλιξη των πραγμάτων, παρά τη διστακτικότητα στην εφαρμογή, ακολούθησε μία προοδευτική πορεία στη συνέχεια, με μικρά αλλά σταθερά βήματα να πραγματοποιούνται.

### **3.3.3. Ο ν. 3492/2006**

Μία επόμενη κίνηση-σταθμός για τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο της είναι η υιοθέτηση του ν. 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».

Ο συγκεκριμένος νόμος αποτελεί μία συνολική, εσωτερικά συνεκτική και ολοκληρωμένη ως προς τη σύλληψη απόπειρα τόσο αξιολόγησης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου όσο και αναβάθμισης του εσωτερικού μηχανισμού ελέγχου των δημόσιων δαπανών σε ένα πλαίσιο αντιστοίχισης προς τα διεθνή λογιστικά πρότυπα. Διαπιστώνοντας ουσιαστικές ελλείψεις στην έως τότε ελεγκτική πρακτική εκ μέρους των ΥΔΕ,<sup>88</sup> ο ν. 3492/2006 εισήγαγε διαδικασίες ελέγχου και όργανα που ευνοούσαν την εμπέδωση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης σε όλο το φάσμα του Δημοσίου. Με τους όρους αυτούς τίθεται η βάση για την άσκηση ολοκληρωμένου

<sup>87</sup> Μαυρομάτη, Α., «Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο...», *ό.π.*, σελ. 55 κ.ε

<sup>88</sup> Λουκανίδου, Ο., *Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ...*, *ό.π.*, σ. 51

δημοσιονομικού ελέγχου αφού περιλαμβάνει[ται] το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα και πλήρη τυπικό και ουσιαστικό έλεγχο νομιμότητας-κανονικότητας ενός προκαθορισμένου δείγματος διαχειριστικών πράξεων που απευθύνεται σε όλο το φάσμα των φορέων διαχείρισης δημόσιου χρήματος ή και δημόσιας περιουσίας, σε αντιστοιχία με το ευρωπαϊκό πρότυπο.<sup>89</sup>

Εξαιρετικής σημασίας, μεταξύ άλλων πολλών και ενδιαφερουσών τεχνικών παραμέτρων, είναι μία θεωρητική/αφετηριακή καινοτομία του νόμου αυτού, η οποία, αναπτυσσόμενη με λιτή διατύπωση στο άρθρο 4 παράγραφος 6, δεν είναι άλλη από την εννοιολόγηση της χρηστής δημοσιονομικής διοίκησης στη βάση της επιμέρους ανάλυσής της στις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα μάλιστα με τη σχετική Εισηγητική Έκθεση, η χρηστή δημοσιονομική αρχή στο πλαίσιο του νόμου 3492/2006 στοχεύει στον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης, κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης και διαφθοράς, καθώς και με επικουρικό τρόπο στη διαδικασία αξιολόγησης των επιδόσεων των υπό έλεγχο δημόσιων φορέων με «μέτρο» την ίδια την αρχή.

### **3.3.4. Ο ν.3697/2008**

Χρονικά, το ν. 3492/2006, με τον οποίο δρομολογήθηκε μια πορεία εγγυήσεων χρηστότητας σε σχέση με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ακολούθησε ο ν. 3697/2008 «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα Φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις». Με το νόμο αυτό επιχειρήθηκε η θεραπεία μιας διαχρονικής παθογένειας του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος, εκείνης των ειδικών λογαριασμών, του παράλληλου δηλαδή συστήματος προς τον κρατικό προϋπολογισμό που καταστρατηγούσε την αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού, φαλκίδευε την αρχή της διαφάνειας, μερικές φορές συγκρουόταν με τους όρους νομιμότητας και κανονικότητας που πρέπει να χαρακτηρίζουν τις δημόσιες δαπάνες, κι εν τέλει υπέσκαπτε τον πλήρη και αποτελεσματικό έλεγχο των δημόσιων δαπανών. Έτσι, με το ν. 3697/2008 καταργούνται οι ειδικοί λογαριασμοί, πλην των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 3, και ενσωματώνονται στον κρατικό προϋπολογισμό και υπάγονται στις πρόνοιες του Δημόσιου Λογιστικού.

---

<sup>89</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3492/2006

### 3.3.5. Ο ν.3871/2010

Η πλέον «ηχηρή» νομοθετική ρύθμιση αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και τη διασφάλιση του δημόσιου χρήματος ήταν εκείνη του ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη». Ο νόμος αυτός υιοθετήθηκε ως ένα ενδιάμεσο βήμα στην πορεία μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος και δρομολόγησης συγκρότησης προϋπολογισμών προγραμμάτων.

Στην ελληνική πραγματικότητα, η πρώτη θέσμιση γενικών αρχών σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης πραγματοποιήθηκε με το ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη». Αυτό συμβαίνει ήδη από το πρώτο άρθρο του νόμου αυτού, με το οποίο αντικαταστάθηκε το πρώτο άρθρο του προγενέστερου ν. 2362/1995. Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3871/2010, με το προτεινόμενο νομοσχέδιο επιδιωκόταν, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, η υλοποίηση της κορυφαίας μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος<sup>90</sup>, με τη μορφοποίηση κανόνων, οι οποίοι αφορούν τους φορείς κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του προϋπολογισμού. Παράλληλα, οι ίδιοι αυτοί κανόνες αποτελούν εργαλεία ελέγχου της εκτελεστικής από τη νομοθετική εξουσία, με σκοπό την ενίσχυση του Κοινοβουλίου. Με το ν. 3871/2010 η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αναβιβάζεται σε αρχή καθολικής ισχύος για όλο το φάσμα της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, είτε ως προς το σκέλος αυτής καθ' εαυτής της δημοσιονομικής διαχείρισης όσο και ως προς εκείνο των όσων (λογής υποχρεώσεις και περιουσιακά στοιχεία) έχει να διαχειριστεί το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Πλέον, με το ν. 3871/2010, ο οποίος ναι μεν καινοτομεί αλλά δεν αποτελεί την οριστική τομή αφού παραμένει τροποποιητικός του ν. 2362/1995, παρακολουθούνται τα σύγχρονα σχετικά μοντέλα και αντιστοιχούνται οι εγχώριες πρακτικές προς εκείνες των υπολοίπων Κ-Μ της Ε.Ε.. Με το ν.3871/2010 θεσπίζονται αρχές και κανόνες για τον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης. Επίσης με το νόμο αυτό θεσμοθετείται για πρώτη φορά με τα άρθρα 6Α, 6Β, 6Γ και 6Δ το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το οποίο περιέχει τους μεσοπρόθεσμους στόχους της

---

<sup>90</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3871/2010



Γενικής Κυβέρνησης και των επιμέρους φορέων της. Ο νέος θεσμός του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής εντάσσεται στην πολυετή προσέγγιση των δημόσιων δαπανών.

Όσον αφορά τις αρχές που διέπουν το νόμο αυτό, επί της ουσίας δεοντολογίας για τους φορείς διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, είναι οι ακόλουθες:

- Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.
- Η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση, ασκούν τις αρμοδιότητές τους με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αειφορίας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.
- Η αρχή της διαφάνειας<sup>91</sup>. Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη αρχή οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του δημοσίου εκτός και αν η

---

<sup>91</sup> Η διαφάνεια σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό, επί της ουσίας η απαίτηση για την κατάρτιση, ψήφιση και εκτέλεσή του σε καθεστώς δημοσιότητας, αναδεικνύεται ως διάσταση από κοινού με την εμφάνιση των δημοσιονομικών συστημάτων των εθνοκρατικών οντοτήτων. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, οι μείζονες άξονες της διαφάνειας διαμορφώνονται ως εξής: α) ανοικτή (open) μέθοδος λήψης αποφάσεων βλ. ενδεικτικά Diamantouros, N., Transparency, Democracy and Accountability in the EU, Lecture by the European Ombudsman at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna, 16.10.2006), β) συμμετοχικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ως εργαλείο ενός ευρύτερου δημοκρατικού υποδείγματος, βλ. ενδεικτικά Cohen, J & Sabel, C., Directly-Deliberative Polyarchy, *European Law Journal*, Vol. 3 (4), December 1997, σελ. 313-342, γ) απαίτηση/καθήκον/υποχρέωση αιτιολόγησης των νομικών κανόνων. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, η αρχή της διαφάνειας διατηρεί τα χαρακτηριστικά αυτά, παράλληλα νοείται και ως απαίτηση για διαμόρφωση συνθηκών διαφάνειας σε πρακτικά συγκεκριμένες διαδικασίες, μία εκ των οποίων για παράδειγμα είναι η εφαρμογή της διαφάνειας του προϋπολογισμού.

δημοσιοποίησή της θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

- Η αρχή της ειλικρίνειας. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφο ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του προαναφερθέντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, σε βαθμό εύλογο και πρακτικά δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία που αποτυπώνονται σε όλες τις αποφάσεις που έχει ανακοινώσει η Κυβέρνηση, καθώς και σε όλες τις λοιπές περιστάσεις που ενδέχεται να έχουν ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

Πιο συγκεκριμένα και με έμφαση στο στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και ο έλεγχος εφαρμογής της αποσκοπούν στο να διατεθούν οι προϋπολογισμένες πιστώσεις κατά το τρίπτυχο των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Στο άρθρο 1 του ν. 3871/2010 αναφέρεται:

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

(β) Βάσει της αρχής της αποδοτικότητας οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων.

(γ) Όπως προκύπτει από την αρχή της αποτελεσματικότητας ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

Για να γίνει κατανοητή η βαρύτητα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αρκεί να καταδειχθεί ότι μετά την ισχύ του ν. 3871/2010, στον τροποποιημένο Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού εισάγονται γενικές αρχές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, οι οποίες αφορούν στη Γενική Κυβέρνηση και οι οποίες έρχονται να εμπλουτίσουν τις «παραδοσιακές» αρχές που διαπερνούσαν τον προϋπολογισμό (βλ. αρχές τις ενότητας, τις εξειδίκευσης κ.ο.κ.).

Ενδιαφέρον σε αυτό το σημείο είναι και αξίζει να αναφερθεί ότι μετά την τροποποίηση του, ο Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού ως προς αυτό εμφανίζεται ακόμη πιο προωθημένος από το Δημοσιονομικό Κανονισμό.<sup>92</sup>

### **3.3.6 Ο ν.4270/2014**

Παρά τα όποια βήματα προόδου πραγματοποιούνταν προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης και εφαρμογής πιο ολοκληρωμένου πλαισίου ελέγχου των δημόσιων οικονομικών από τη σκοπιά της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή της ικανοποίησης της απαίτησης για οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, κρινόταν ότι το νομικό περιβάλλον που συγκροτούσε ο ν. 2362/1995 περί Δημόσιου Λογιστικού δεν ανταποκρινόταν στις προκλήσεις της εποχής, αποτελώντας τροχοπέδη για την περαιτέρω εξέλιξη του ουσιαστικού ελέγχου της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και του εντοπισμού και καταπολέμησης των φαινομένων σπατάλης και διαφθοράς<sup>93</sup>. Όπως χαρακτηριστικά διαπιστωνόταν, «... ο σύγχρονος ελεγκτής θα προβεί σε έναν έλεγχο αναποτελεσματικό ή ακόμη και ημιτελή...». Έναν έλεγχο προληπτικό (κατ' όνομα) που ελέγχει τμήματα της δαπάνης ενός έργου ή μιας μεγάλης προμήθειας και όχι έναν κατασταλτικό έλεγχο επιδόσεων που θα περιλαμβάνει και τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας.

Έτσι λοιπόν, στην ευρύτερη προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση, προσαρμογή και πειθαρχία αναλήφθηκαν την τελευταία διετία, σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες για τη θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων και εποπτικών πρακτικών και την περαιτέρω θωράκιση των ελεγκτικών μηχανισμών.

Συγκεκριμένα με το ν. 4081/2012 σχετικά με την «Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων» αναθεωρήθηκε ο ν. 3492/2006, διαμορφώνοντας ένα σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, το οποίο προσαρμοσμένο στις διεθνείς πρακτικές και τα ελεγκτικά πρότυπα, αποσκοπεί να συμβάλει αποτελεσματικά στην εξυγίανση των δομών και στη διαφάνεια της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Στη συνέχεια η Κυβέρνηση παρενέβη με το ν. 4111/2013, που αφορά στην αλλαγή του

---

<sup>92</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή...ό.π.σελ. 432

<sup>93</sup> Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4270/2014

πλαisiού υποχρεώσεων και ευθυνών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους, ρυθμίζοντας ζητήματα εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (βλ. άρθρο 2 περί «Δημοσιονομικών κανόνων και πρακτικών» και μετά).

Μετά τις παραπάνω αλλαγές με γνώμονα την υιοθέτηση των βέλτιστων ευρωπαϊκών και διεθνών πρακτικών στη δημοσιονομική διαχείριση, διαμορφώνεται ένας νέος νόμος που καταργεί το ν. 2362/1995, ο ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ο οποίος ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2011 αναφορικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των Κ-Μ της Ε.Ε. (ΕΕ L 306/41), ενώ, μεταξύ άλλων, πραγματοποιείται η επικαιροποίηση των σε ισχύ αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας, καθώς και των διατάξεων του Δημόσιου Λογιστικού.

Με το ν. 4270/2014 και συγκεκριμένα στο άρθρο 2 προβλέπεται η σύσταση και οι αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ως ανεξάρτητης Διοικητικής αρχής και προσδιορίζονται θέματα σχετικά με τον προϋπολογισμό, τους πόρους και την οικονομική διαχείριση. Μεταξύ άλλων αναφέρονται:

Στο άρθρο 13 ορίζεται ότι ο προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο βάσει του εκτιμώμενου κόστους λειτουργίας του και σύμφωνα με τις αρχές των άρθρων 49 και 62 και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και αναρτάται στην ιστοσελίδα του.

Στο άρθρο 31 αναφέρονται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου της χώρας το οποίο ασκεί:

- 1) Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν.
- 2) Έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, που συνάπτει το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό.
- 3) Κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού «Ειδικό

Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων», καθώς και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Παράλληλα, το Ελεγκτικό Συνέδριο:

- Συντάσσει και υποβάλλει έκθεση προς τη Βουλή για τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος.
- Εκδικάζει ένδικα βοηθήματα και μέσα κατά πράξεων που εκδίδονται κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των ως άνω φορέων.
- Διενεργεί και τον προβλεπόμενο από την παρ. 6 του άρθρου 10 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013<sup>94</sup> έλεγχο των λογαριασμών του Κράτους και όλων των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Στο κεφάλαιο Γ' (Δημοσιονομικοί Κανόνες – Διορθωτικός Μηχανισμός) του νόμου αυτού, ειδικότερα στο άρθρο 33, το οποίο αναφέρεται στις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου, ορίζεται ότι η διαχείριση των οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται, μεταξύ άλλων αρχών, δηλαδή εκείνων της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας,<sup>95</sup> της διαφάνειας<sup>96</sup> και της ειλικρίνειας,<sup>97</sup> από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με αυτή, όπως καταγράφεται στο νόμο, «η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής

<sup>94</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ

<sup>95</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των οικονομικών της».

<sup>96</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, εκτός και αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας».

<sup>97</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφο ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία, σε αποφάσεις που έχει ήδη ανακοινώσει η Κυβέρνηση, σε άλλες προβλέψεις ή εκτιμήσεις που θεωρούνται εύλογες, καθώς και να έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα ενδεχόμενα και οι κίνδυνοι που δύνανται να έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις».

Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους και τους δημοσιονομικούς κινδύνους της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας».

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με τη σειρά της, στο πλαίσιο του ν. 4270/2014 αναλύεται, όπως ήδη συμβαίνει από τις προηγούμενες σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, στις τρεις συστατικές αρχές της, δηλαδή στις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι οποίες και στο πλαίσιο του νόμου αυτού εννοιολογούνται και προσδιορίζονται κατά τρόπο που ήδη έχει αναπτυχθεί σε προηγούμενες σελίδες.

## ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Από τα παραπάνω προκύπτει η ανάγκη για κοινές και συντονισμένες απαντήσεις στις αναδεικνυόμενες προκλήσεις τόσο σε ό,τι έχει να κάνει με την άσκηση ελέγχου της κοινοτικής διαχείρισης στο επίπεδο των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. αλλά και των Κ-Μ όσο και σε ό,τι σχετίζεται με την εθνική δημοσιονομική διαχείριση.<sup>98</sup> Ως προς αυτά, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δύναται να διαδραματίσει ενοποιητικό ρόλο, καθώς μπορεί να αποτελέσει πλαίσιο-όχημα για την περαιτέρω «ομογενοποίηση των εθνικών δημοσιολογιστικών συστημάτων και ειδικότερα στο πεδίο της θέσπισης και χρήσης κοινών κανόνων και αρχών προς αυτές της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής νομοθεσίας».<sup>99</sup>

Καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ε.Ε. συνιστά θεσμικό όργανο αρμόδιο για την άσκηση εξωτερικού ελέγχου της Ένωσης, στο πεδίο της ελεγκτικής δραστηριότητάς του εμπίπτουν και τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου. Το Συνέδριο ευνοεί την ανάπτυξη συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που να τα χαρακτηρίζει η ομοιογένεια και η αναλογία, τη συνεργασία τους να διακρίνει η συνοχή, η λειτουργικότητα και η πληρότητα, ενώ το κοινό προτυποποιημένο πλαίσιο αρχών τους να βρίσκει εφαρμογή σε κάθε επίπεδο της ευρωπαϊκής και της εθνοκρατικής διοίκησης. Από αυτή τη σκοπιά και υπό αυτούς τους όρους από τους εσωτερικούς ελέγχους πρέπει να παρέχεται «εύλογη βεβαιότητα»<sup>100</sup> τόσο αναφορικά με τη διακρίβωση της νομιμότητας και της κανονικότητας των πράξεων όσο και ως προς την τήρηση των επιμέρους συστατικών αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή εκείνων της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Το Ενωσιακό σύμπαν σήμερα χαρακτηρίζεται από το εύρος, το βάθος και το βαθμό διαφοροποίησής του. Αναμενόμενα και στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης, οι

---

<sup>98</sup> Σε ό,τι αφορά την καλή διακυβέρνηση στη δημόσια διαχείριση βλ. ενδεικτικά Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Good Financial Governance in Public Finance, Fiscal Studies, no 32006.

<sup>99</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σελ. 413. Σε ό,τι αφορά εν γένει τον εξευρωπαϊσμό των κανόνων του εθνικού δικαϊκού πλαισίου βλ. ενδεικτικά Γέροντα, Α., Ο «εξευρωπαϊσμός του διοικητικού δικαίου», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009 & Δετσαρίδη, Χ., Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1/2010, σελ. 19-35

<sup>100</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σελ. 429

απαιτητικές συνθήκες αναδεικνύουν σημαντικές προκλήσεις. Η δέσμη εδραιωμένων αρχών και κανονιστικών ρυθμίσεων που διαπερνά τη διπλή διαδικασία του ασκούμενου εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου προς τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., τα Κ-Μ και τις αρμόδιες Υπηρεσίες τους για την διαχείριση του Κοινοτικού χρήματος, αλλά και προς τους λήπτες/αποδέκτες των δημόσιων πόρων, στοχεύει ακριβώς στην παρακολούθηση των ευρωπαϊκών εξελίξεων και την έγκαιρη και έγκυρη αντιμετώπιση των αναδεικνυόμενων προκλήσεων. Από την επιδίωξη της ικανοποιητικής πλήρωσης των στοχεύσεων μέσα σε τόσο απαιτητικό περιβάλλον, προκύπτει και το πλήθος και η σχολαστικότητα των ρυθμιστικών όρων που αφορούν στην εκτέλεση των δαπανών, καθώς και στον έλεγχό τους.

Με δεδομένα τα παραπάνω, παρατηρείται ότι «η διαπίστωση της πραγματικής επίτευξης του επιδιωκόμενου στόχου συχνά αρκείται στο νομότυπο της απόδειξης της επίτευξης και όχι στην ουσία της»,<sup>101</sup> με τη σχετική επιχειρηματολογία ενδεικτικά να σταχυολογεί λόγους για το «ανεκτό σφάλμα ή ανωμαλία που ενδέχεται να ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων τομέων του προϋπολογισμού, γεγονός που εξαρτάται τόσο από το κόστος των ελέγχων όσο και από τον ενδογενή κίνδυνο των πράξεων που περιέχουν σφάλματα ή ανωμαλίες»,<sup>102</sup> για «την υπόσταση και την ακρίβεια των όρων που δηλώνουν ότι τήρησαν οι δικαιούχοι, πολλοί από τους οποίους μπορούν να εξακριβωθούν μόνο με φυσικό έλεγχο σε επίπεδο τελικού δικαιούχου»<sup>103</sup> ή για «το κόστος του λεπτομερούς ελέγχου των αιτήσεων απόδοσης επιτόπου που είναι σχετικά υψηλό, σε σύγκριση με την αξία της μέσης πληρωμής, η συνολική όμως αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ελέγχου είναι, σε μεγάλο βαθμό, ανάλογη με τον αριθμό των ελέγχων που διενεργούνται στο επίπεδο αυτό».<sup>104</sup>

Στο πλαίσιο αυτό διαπιστώνεται κίνδυνος εφησυχασμού γύρω από τη διασφάλιση της διαδικαστικής επάρκειας σε ό,τι αφορά στην εκτέλεση του Κοινοτικού προϋπολογισμού, αλλά και την άσκηση ελέγχου για την εφαρμογή του, την ώρα που παραγνωρίζεται η βαρύτητα της ουσιαστικής διάστασης της ικανοποίησης του στόχου που τίθεται. Σε αυτό το σημείο δηλαδή αναδεικνύεται η ανάγκη για τη συμφωνία ανάμεσα σε

---

<sup>101</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σ. 429

<sup>102</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σ. 429

<sup>103</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σ. 429

<sup>104</sup> Κουγέας, Β., Η Αρχή... ό.π., σ. 429



εκείνο που πραγματικά δηλώνεται ως στόχος της Κοινοτικής δαπάνης και του στόχου βάσει του οποίου, από τα διαθέσιμα στοιχεία, καθίσταται νόμιμη η δαπάνη και επιτευχθεί ο στόχος. Και στις φάσεις του ελέγχου της αποδοτικότητας και της οικονομίας όμως, για παρεμφερείς λόγους, συχνά τα πραγματικά περιστατικά με δυσκολία αντιστοιχούνται προς ό,τι έχει νομικά αναφερθεί ως εντολή για την εφαρμογή τους.<sup>105</sup>

Δίχως άλλο, στην πραγματικότητα της Ε.Ε., ο Κοινοτικός προϋπολογισμός αποτελεί ένα σύνθετο ως σύλληψη, πολυεπίπεδο σε ό,τι έχει να κάνει με τους εμπλεκόμενους δρώντες, πολυδιάστατο ως προς τις πτυχές του και πολυδαίδαλο σε ορισμένες περιπτώσεις σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του, εργαλείο άσκησης πολιτικών. Εκ των πραγμάτων λοιπόν, αβίαστα σχεδόν γίνεται σαφές πως η αποτελεσματική υιοθέτηση ενός πλαισίου κοινών ελέγχων προϋποθέτει και επιβάλλει την αποδοχή υψηλών κριτηρίων δεσμευτικότητας τόσο από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα όσο και από τα Κ-Μ και τους αρμόδιους φορείς τους.

Η δέσμευση αυτή πρέπει να αφορά από τη μία στην ενίσχυση, εκ μέρους όλων όσοι εμπλέκονται, στο δημοσιονομικής φύσης έλεγχο του προϋπολογισμού της Ε.Ε., ενώ από την άλλη στη δεκτικότητα (συν)εργασίας στις νομοθετικές αλλά και προσεγγιστικές πρακτικές επί του ζητήματος. Λαμβάνοντας ως δεδομένη την κοινή αφετηριακή δέσμευση των Κ-Μ αλλά και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. να δώσουν προτεραιότητα στην επίτευξη ωφελειών υπέρ των πολιτών της Ένωσης,<sup>106</sup> η πληρέστερη διαφανής δημοσιονομική διαχείριση σε συνθήκες χρηστότητας και ο πληρέστερος έλεγχος του προϋπολογισμού, διαμέσου της εντατικής και λειτουργικής συνεργασίας, συνιστούν πολλαπλής σημασίας εγγύηση για την εξέλιξη του ολοκληρωποιητικού εγχειρήματος.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα, ως Κ-Μ της Ε.Ε., καλείται να αντιμετωπίσει αντίστοιχες προκλήσεις, αλλά και πρέπει να συντονίζει το βηματισμό της με τον ευρωπαϊκό σε ό,τι αφορά τη προτυποποίηση της διαχείρισης των δημοσιονομικών υποθέσεών της. Εδώ και πολλά χρόνια, η Ελλάδα εμφάνιζε απροθυμία να παρακολουθήσει

---

<sup>105</sup> Βάσει της θετικιστικής αντίληψης του Δικαίου, η λειτουργία αυτού συντελείται όταν το πραγματικό δύναται να τεθεί, από τη σκοπιά του ορισμού, στα χαρακτηριστικά που ο νόμος διατυπώνει, με αποτέλεσμα να είναι ικανή η επακολούθηση των όσων ως συνέπειες ο νόμος προβλέπει. Βλ. σχετικά Timsit, G., «Θέματα και συστήματα δικαίου», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ. 141 κ.ε.

<sup>106</sup> Πλιάκος, Α. (Εισαγωγή – επιμέλεια), «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Το σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση συντάγματος της Ευρώπης», Τρωθήτω – Γ. Δαρδανός, Αθήνα, 2003, σελ. 18.

τις ευρωπαϊκές τάσεις, να εξορθολογήσει και να εκσυγχρονίσει το δημοσιονομικό σύστημά της, παρά τα κάποια, αργά βήματα που πραγματοποιούνταν. Η μακρά ιστορία της υπερδιόγκωσης των δημόσιων δαπανών, η εκτεταμένη σπατάλη, η διαφθορά και η διαπλοκή οδήγησαν σε ένα σημείο μη επιστροφής, το οποίο αναδείχθηκε με τη μορφή της κρίσης, ιδιαίτερα δε της κρίσης χρέους. Η κατάσταση αυτή λειτούργησε με τρόπο καταλυτικό για την επιτάχυνση των διαδικασιών που ευνόησαν την πιο ολοκληρωμένη υιοθέτηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Πλέον και με το νέο ν. 4270/2014 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας - Δημόσιο Λογιστικό», στο πλαίσιο της πληρέστερης οικονομικής διακυβέρνησης, η Ελλάδα, όπως τονίζεται στη σχετική αιτιολογική έκθεση, αποκτά «νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης [που] θα εξοπλίσει την Ελληνική δημόσια διοίκηση και το Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα, με τα εργαλεία που θα ενισχύσουν τη μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών». Η έκβαση βέβαια είναι ανοικτή, αλλά οι βάσεις και οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν τεθεί.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Βιτάλη, Γ., Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης», Διοικητική εγκυκλοπαίδεια, τεύχος 33
- Γέροντας, Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005
- Γέροντας, Α., Ο «εξευρωπαϊσμός» του διοικητικού δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009
- Δαγτόγλου, Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004
- Δαλαμάγκας, Β., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Κριτική, Αθήνα, 2003
- Δασκαλάκη, Η νομιμοποίηση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983, Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα, 1984
- Δετσαρίδης, Χ., Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1/2010, σ.σ. 19-35
- Ευστρατίου, Π.Μ., Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδόσεις Αν. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ.σ. 1275-1291
- Καϊάφα-Γκμπάντι, Μ., Το ποινικό δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Σημαντικές όψεις και προοπτικές εξέλιξης, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003
- Κανελλόπουλος, Π., Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην κοινοτική έννομη τάξη, 2004
- Καραγεώργου, Β, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2005
- Καρκαλής, Ι., Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών, στο Ν. Μηλιώνης (Επιμέλεια) Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε Τιμητικό Τόμο για τα 150 χρόνια του ΕΣ, 1984
- Κόρσος, Δ.Ι., Δημοσιονομικόν Δίκαιον, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα, 1980
- Κόρσος, Δ.Ι., Αι γενικάί ρήτραι εις το διοικητικόν δίκαιον, 1985
- Κόρσος, Δ.Ι., Διοικητικό Δίκαιο: Γενικό μέρος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992
- Κουγέας, Β., Ο έλεγχος της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, Μορφωτική Εστία, Αθήνα, 1992
- Κουγέας, Β., Η Αποδοτικότητα και η Οικονομικότητα ως Περιεχόμενο του Δικαστικού Ελέγχου των Δημόσιων Δαπανών στη Γερμανία: Η Δυνατότητα Εφαρμογής του στην Ελλάδα, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 3, 1995, σ.σ. 13-26
- Κουγέας, Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 1998
- Κουγέας, Β., «Μέθοδοι εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και έλεγχος – Προσαρμογές του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος», Επιστημονική Επετηρίδα Εφαρμοσμένης Έρευνας Γ.Ε.Ι. Πειραιά, τεύχος 2, 2007
- Κουγέας, Β., Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008
- Κουγέας, Β., Η Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης: Από το Κοινοτικό στο Εθνικό Δημοσιονομικό Σύστημα, Ανάπτυπο από τον Τιμητικό Τόμο για τον καθηγητή Θ. Ι. Παναγόπουλο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
- Λαζαράτου, Π., Αποτελεσματικότητα της διοίκησης: ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ4/1991, σ.σ. 509 κ.ε.
- Λουκανίδου, Ο., «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση. Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού

ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 54, Ιούλιος 2010, σ.σ. 44-52 στο <http://www.special-edition.gr/DE.htm> (προσπελάστηκε 8.6.2014)

- Μακρυδημήτρης Α., Η Στοχοθεσία στα Πλαίσια της Διοικητικής Θεωρίας και Πρακτικής, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1988
- Μαυρομάτη, Α., «Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: ο έλεγχος απόδοσης», ΔιΔικ, 2005
- Μηλιώνη Ν., Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999
- Μηλιώνης, Ν., Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου 2η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006
- Μηλιώνης, Ν., Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008
- Μουζέλης, Ν., «Οργάνωση και γραφειοκρατία – Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών», εκδόσεις Α. Μαθιουδάκη / Π.Ανδρονόπουλου, Αθήνα, 1991
- Μπάρμπας, Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008
- Νικολόπουλος, Γ.Π., Κράτος, Ποινική εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Μία εγκληματολογική προσέγγιση, Κριτική, Αθήνα, 2002
- Πλιάκος, Α. (Εισαγωγή – επιμέλεια), Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Το σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση συντάγματος της Ευρώπης, Τπωθήτω – Γ. Δαρδανός, Αθήνα, 2003
- Σαρμάς, Δ. Ι. Καλύτερο Κράτος: Η Σπατάλη, η Διαφθορά και ο Σύγχρονος Δημοσιονομικός Έλεγχος. Αθήνα –Κομοτηνή : Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006
- Σκανδάμης, Ν., Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 3η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997
- Σκιαδάς, Δ. «Οι νέες Συνταγματικές Διατάξεις σχετικά με το Δημοσιονομικό έλεγχο των Δημοσίων Δαπανών», Εκσυγχρονισμός (Εταιρεία Κοινωνικών και Οικονομικών Μελετών), τεύχος 2, Ιούλιος 2001, σ.σ. 3-14
- Τάχος, Α., Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1988

- Τσόλκα, Ο., Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης Ζητήματα αντεγκληματικής πολιτικής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, στο Ν. Κουράκης (Επιμέλεια) Αντεγκληματική Πολιτική, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σ.σ. 191 – 203
- Φορτσάκης, Θ., Από τον έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων δαπανών στον έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης: το παράδειγμα της Γαλλίας, εισήγηση στο θ' επιστημονικό συνέδριο Πανεπιστημίου Πειραιώς - Ελεγκτικού Συνεδρίου 5-6.11.2004
- Χατζηκωνσταντίνου Μ. – Εμμανουηλίδου, «Η εφαρμογή της αρχής της 'χρηστής διοίκησης' στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις)», Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ' 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη.

### **Ξενόγλωσση**

- Cohen, J & Sabel, C., “Directly-Deliberative Polyarchy”, European Law Journal, Vol. 3 (4), December 1997, σ.σ. 313-342
- Crozier M., West Europe, στο M. Crozier, S. Huntigton & Watanuki, J., The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, 1975
- Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), “Good Financial Governance in Public Finance”, Fiscal Studies, no 32006. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.ipa-cologne.de/reports/eckardt-2006-good-financial-governance.pdf> [πρόσβαση 18/6/2014].
- Diamantouros, N., Transparency, Democracy and Accountability in the EU, Lecture by the European Ombudsman at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna, 16.10.2006. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17b.htm> [πρόσβαση 20.5.2014]
- European Commission, What's new, why and how does it work, Memo, Brussels, 29.10.2012. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-795\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-795_en.htm?locale=FR) [πρόσβαση 18.5.2014]

- Harden, I., While, F. & Donnelly, K., The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community, 1995, 1 EPL 599
- Mackenroth, T., “Corporate Governance in the Queensland public sector”, Journal of Chartered Secretaries Australia, March 2004, Vol. 56 (2). Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
[http://anao.gov.au/uploads/documents/Financial\\_Management\\_in\\_the\\_Public\\_Sector1.pdf](http://anao.gov.au/uploads/documents/Financial_Management_in_the_Public_Sector1.pdf) [πρόσβαση 12.7.2014]
- Niskanen W.A. Jr, Bureaucracy and Representative Government, Aldine-Atherton, Chicago, 1971
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches, Washington, DC, 2003. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/Brookes-PFMReformPlatformapproach.pdf> [πρόσβαση 11.6.2014]
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Public Financial Management Performance Measurement Framework, Washington, DC, 2005 Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEng-finalSZreprint04-12.pdf> [πρόσβαση 11.6.2014]
- Shergold, P., Two Cheers for the Bureaucracy: Public Service, Political Advice and Network Governance, Ομιλία στο Public Service Commission Lunchtime Seminar, 13 Ιουνίου 2003. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: [www.dpmpc.gov.au/docs/Shergold](http://www.dpmpc.gov.au/docs/Shergold) [πρόσβαση 15.4.2014]
- Timsit, G., Θέματα και συστήματα δικαίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993,
- U.N., Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, New York, 31.7-11.8 1995 Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000760.pdf> [πρόσβαση 12.6.2014]

## **Ελληνική νομοθεσία**

- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3492/2006  
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/d-diaef-eis.qxp.pdf>
- Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3871/2010  
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-ELOIK-EIS.pdf>
- Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4270/2014  
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-apred-eis-olo.pdf>
- Εισηγητική Έκθεση του Ν. 3230/2004  
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/R-DIAOTA-EIS.pdf>
- Ν. 2362/1995 «Περί Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 247/Α/27.11.1995)  
<http://www.espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=337>
- Ν. 2860/2000 ««Διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ-251/Α/14.11.2000)  
[http://www.uoi.gr/services/epeaek/KPS\\_Dimosiotita/PDF/TOMOS1/KEF10.pdf](http://www.uoi.gr/services/epeaek/KPS_Dimosiotita/PDF/TOMOS1/KEF10.pdf)
- Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 44/11.02.2004)  
<http://ee.uth.gr/NOMOI/N3230%202004.pdf>
- Ν. 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» (ΦΕΚ 210/Α/05.10.2006)  
<http://www.espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=303>



- N. 3697/2008 «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα Φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 194/25.09.2008)  
<http://nomoi.info/%CE%A6%CE%95%CE%9A-%CE%91-194-2008-%CF%83%CE%B5%CE%BB-1.html>
- N. 3852/2010 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Β/7.6.2010)  
<http://www.espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=1828>
- N. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη» (ΦΕΚ Α 141/17.08.2010)  
<http://www.edulll.gr/wp-content/uploads/2011/03/fek2010a141.pdf>
- N. 4081/2012 σχετικά με την «Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων» (ΦΕΚ 184 Α /27.09.2012)  
<http://www.taxnews.info/news/nomos-4081-2012/>
- N. 4055/2012 σχετικά με την Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής (ΦΕΚ Α 51/12.03.2012)  
[http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2012/06/4055\\_2012.pdf](http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2012/06/4055_2012.pdf)
- N. 4111/2013 (ΦΕΚ 18 Α /25.01.2013)  
[http://www.minedu.gov.gr/publications/docs2013/n4111\\_2013.pdf](http://www.minedu.gov.gr/publications/docs2013/n4111_2013.pdf)
- N. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)–δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 143/28.06.2014)  
<http://spyridonadamnet.blogspot.gr/2014/06/n-4270-2014arxes-dhmosionomikhs-diaxeirishs-kai-epopteias.html#axzz38YnsvFJF>

## Ευρωπαϊκό πλαίσιο

- Διοργανική Συμφωνία, της 2ας Δεκεμβρίου 2013, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση 2013/C 373/01. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:373:FULL&from=EN>

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης – 2010/C 083/01. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:C2010/083/01>

- Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1605/2002 της 25ης Ιουνίου 2002 «για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134015\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_el.htm)

- Κανονισμός (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 2342/2002 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 2002, «για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμόζονται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R2342-20090101&qid=1406355427467&from=EN>

- Κανονισμός (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1995/2006 του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2006 «για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1995-20060822&qid=1406355572726&from=EN>

- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1525/2007 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2007 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1525&qid=1406355666360&from=EN>
- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 1081/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1081&qid=1406355712115&from=EN>
- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 «σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΠΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου». Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&qid=1406355753448&from=EN>
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ:  
[www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc54314a3a301440c7f237346f3.doc](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc54314a3a301440c7f237346f3.doc)
- European Court of Auditors – Audit Methodology. Διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο:  
<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx>

### Διαδουκτιακοί τόποι

- <http://ee.uth.gr>
- <http://www.eca.europa.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.edulll.gr>
- <http://www.espa.gr>
- <http://gge.gov.gr>
- <http://www.hellenicparliament.gr>
- <http://nomoi.info>
- <http://www.uoi.gr>
- <http://spyridonadamnet.blogspot.gr>
- <http://www.taxnews.info>
- [www.ipex.eu/](http://www.ipex.eu/)