



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ

**«ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

**ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**



ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: **ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΔΗΜ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: **κ. ΤΡΥΦΩΝ ΚΟΡΟΝΤΖΗΣ**

Λάρισα, 2020

[i]

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

*Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή κ. Τρύφωνα Κοροντζή, για την ανάληψη της συνολικής επίβλεψης της διπλωματικής μου εργασίας και την καθοδήγησή του σε κάθε στάδιο της εκπόνησης αυτής.*

## **ΑΦΙΕΡΩΣΗ**

*Αφιερώνω την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας στη μητέρα μου, κ. Βαλεντίνα, για την αμέριστη συμπαράσταση που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών μου.*

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η επέλευση της διεθνούς οικονομικής κρίσης και η επακόλουθη επίδρασή της στην ελληνική οικονομική πραγματικότητα κατέστησε σαφή τα δημοσιονομικά προβλήματα της Χώρας μας και αποτέλεσε εφιαλτήριο προς ένα πλήθος διαρθρωτικών αλλαγών σε νευραλγικούς παράγοντες της οικονομικής ζωής, όπως λόγου χάρη στον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών με παράλληλο έλεγχο των δημοσίων εσόδων. Έχοντας ως σκοπό τη βιωσιμότητα της δημόσιας οικονομίας, πρέπει να εξεταστεί ο ρόλος που διαδραματίζει η εύρυθμη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από άποψη αποτελεσματικότητας προς επίτευξη του εν λόγω σκοπού και να δοθεί έμφαση στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από όλους τους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Με γνώμονα τη δημοσιονομική πειθαρχία, όπως θεσμοθετήθηκε αρχικά με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και εκφράστηκε πλέον μέσω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, είναι αναγκαία η βέλτιστη κατανομή των δημοσίων δαπανών και η σωστή πληροφόρηση για τους σκοπούς για τους οποίους δαπανάται δημόσιο χρήμα. Από άποψη θεσμικής λειτουργίας, ο ρόλος του Κοινοβουλίου καθίσταται κομβικός, καθώς αποτελεί αρμοδιότητά του η συζήτηση, η κατάρτιση, η ψήφιση και τέλος η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, συνεπικουρούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο μέσω της άσκησης κάθε μορφής σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου (εποπτείας) συμβάλλει καταλυτικά τόσο στη βελτίωση της ποιότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης όσο και στην ποιοτική και ποσοτική πληροφόρηση για την κατανομή και κατάταξη των κρατικών δαπανών.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση όλων των ζητημάτων που αφορούν: α) στο ρόλο που διαδραματίζει η ελληνική δημόσια διοίκηση στην αποτελεσματική άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς και στην ανάλυση της έννοιας της «Νέας Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης», β) στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και στο κατά πόσο τηρείται πιστά από τους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, γ) στην έννοια του Προϋπολογισμού καθώς και των δημοσίων εσόδων και εξόδων και τη λειτουργία αυτού, μέσω της θέσπισης και εφαρμογής νέων εξελιγμένων προγραμμάτων δημοσιονομικής διακυβέρνησης, δ) στην εναρμόνιση του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος προς τις επιταγές της ενωσιακής δημοσιονομικής πειθαρχίας, ε) στη σκιαγράφηση του δημοσιονομικού

ελέγχου και του αντικειμένου αυτού και την εναρμόνισή του σύμφωνα με τις διεθνείς πρακτικές και τέλος στη διατύπωση προτάσεων και λύσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην επίλυση των δημοσιονομικών ζητημάτων, στη δημιουργία περιθωρίων εξέλιξης και στην οχύρωση της χρηστής διαχείρισης μέσω της καταπολέμησης της διαφθοράς και δημοσιονομικής κακοδιαχείρισης.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με το ξέσπασμα της διεθνούς οικονομικής κρίσης από το έτος 2008 και έπειτα, κατέστησαν σαφή τα όλα τα προβλήματα των δημοσιονομικών συστημάτων, τα οποία επί σειρά δεκαετιών ταλάνιζαν τη δημοσιονομική διακυβέρνηση των κρατών μελών του ΟΟΣΑ. Τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη μερίδα του λέοντος αυτής της οικονομικής ανατάραξης διαδραμάτισαν τα πιο αδύναμα από δημοσιονομικής άποψης μέλη, κυρίως χώρες του λεγόμενου Ευρωπαϊκού Νότου. Η Χώρα μας δεν θα μπορούσε να λείπει από την κατηγορία αυτή.

Με δεδομένα τα χρόνια τα οποία ακολούθησαν και την επιβεβλημένη ένταξη της Ελλάδας σε προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, κάποιες φορές με βίαιο τρόπο, προέκυψαν οι διαπιστώσεις: α) ότι είναι αναγκαία η συνολική εκ βάθρων αναμόρφωση του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος, β) ότι επιβάλλεται η ολική μεταρρύθμιση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία πρέπει να συμβαδίζει με το τρίπτυχο αποδοτικότητα – αποτελεσματικότητα – οικονομικότητα, γ) ότι η εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής πολιτικής είναι υποχρεωτικό να συμβαδίζει με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τις επιταγές των διεθνών δημοσιονομικών συστημάτων, όπως έχουν διαμορφωθεί μέσα από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και δ) ότι ο σκοπός που πρέπει να επιτυγχάνεται πάντα είναι η ενίσχυση της αξιοπιστίας της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από συνθήκες πλήρους διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Προκειμένου να κατανοήσουμε αυτά τα ζητήματα και να εξάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα για τη δημοσιονομική κατάσταση και θέση της Χώρας μας, πρέπει να γίνει μία πιο εμπεριστατωμένη μελέτη επ'αυτών. Στο σημείο αυτό στοχεύει η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας, η οποία στη διάρθρωσή της περιλαμβάνει:

*Πρώτο Κεφάλαιο:* επιχειρείται η ανάλυση των εννοιών των όρων της Δημόσιας Διοίκησης, της Νέας Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης και της Δημοσιονομικής Πολιτικής, με κύριο σκοπό την κατανόηση του τρόπου δράσης και εφαρμογής τους και με γνώμονα την επίδρασή τους στη τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

*Δεύτερο Κεφάλαιο:* αναλύεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και επισημαίνονται τα μέσα επίτευξης τήρησης αυτής, όπως η λογοδοσία των φορέων διαχείρισης δημοσίου χρήματος, η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, η εφαρμογή μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας, το ΜΠΔΣ, καθώς και μελετάται η συμμετοχή της χώρας μας στις διαδικασίες σύστασης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

*Τρίτο Κεφάλαιο:* γίνεται αναφορά στους όρους των δημοσίων εσόδων και δημοσίων δαπανών και αναλύονται όλα τα στάδια του Κρατικού Προϋπολογισμού, επιχειρώντας και μία σύγκριση με τον Προϋπολογισμό της Ε.Ε.

*Τέταρτο Κεφάλαιο:* μελετάται ο δημοσιονομικός έλεγχος στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μέσα από τα θεσπισμένα είδη ελέγχου, καθώς και ο ρόλος που διαδραματίζουν τα όργανα άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου, όπως η το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, η Α.Α.Δ.Ε και βέβαια το Ελεγκτικό Συνέδριο.

*Πέμπτο Κεφάλαιο:* προτείνονται μέτρα βελτίωσης τόσο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης όσο και ενίσχυσης της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής πολιτικής.

*Λέξεις Κλειδιά:* Δημόσια Διοίκηση, Δημοσιονομική Διακυβέρνηση, Δημοσιονομική Πολιτική, Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Δημοσιονομικό Σύμφωνο, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, Δημοσιονομική Πειθαρχία, Κρατικός Προϋπολογισμός, Δημόσιες Δαπάνες, Δημοσιονομικός Έλεγχος, Διαφθορά, Διαφάνεια κ.α

## **ABSTRACT**

By the outbreak of the international financial crisis since 2008, all the problems of fiscal systems have been clear, which for decades have plagued the OECD Member States fiscal governance. The weakest members of the budget, mainly the countries of the so-called European South, played the leading role in the lion's share of this economic turmoil. Our country could not be missing from this member – party.

Given the years that followed Greece's forced accession to fiscal adjustment programs, sometimes violently, there were findings such as: a) that a comprehensive overhaul of the Greek financial system is necessary, b) that a comprehensive reform is necessary the functioning of the Public Administration, which must be in line with the tripartite efficiency - effectiveness - economy, c) that the implementation of fiscal policy programs is obliged to comply with the principle of sound financial management and the requirements of international financial systems as set out in the Stability and Growth Pact and d) that the aim which must always be achieved is enhancing the credibility of the fiscal policy being implemented through conditions of full transparency and combating corruption.

In order to understand all these issues and to draw useful conclusions about the financial situation and position of our country, a more thorough study of these needs to be undertaken. The crucial aim of this thesis is to elaborate those issues, and in its structure includes:

*Chapter One:* attempts to analyze the concepts of the terms of Public Administration, New Fiscal Governance and Fiscal Policy, with a view to understanding how they are implemented and from the perspective how they can impact on compliance with the principle of sound financial management.

*Chapter Two:* The principle of sound financial management is analyzed and the means of achieving this are highlighted, such as the public accountability management bodies, the consolidation of public finances, the implementation of fiscal discipline, the MTFs, and our country of participation at the procedures for setting up the Stability and Growth Pact and the Financial Pact.

*Chapter Three:* Reference is made to the terms of public revenue and public expenditure and all stages of the State Budget are analyzed, with a comparison with the EU Budget.

*Chapter Four:* Financial control in the system of Greek public administration, through the established types of control, and the role of financial control bodies such as the State Accounting Office, AAD and of course the Court of Auditors.

*Chapter Five:* Measures to improve both the functioning of the public administration and to enhance the credibility of fiscal policy are proposed.

Keywords: Public Administration, Budgetary Governance, Fiscal Policy, Good Financial Management, Stability and Growth Pact, Financial Pact, Medium Term Financial Strategy, Financial Discipline, Financial Discipline, Criminal Discipline, e.t.c



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> : Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b> .....	1
1.1 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.....	1
1.1.1 Η έννοια του όρου «Δημόσια Διοίκηση».....	1
1.1.2 Θεμελιώδεις αρχές εύρυθμης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.....	2
1.1.3 Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους.....	6
1.2 Η Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση.....	9
1.2.1 Η έννοια της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης.....	9
1.2.2 Ο ρόλος της αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης στη Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση.....	10
1.3 Η άσκηση Δημοσιονομικής Πολιτικής.....	12
1.4 Μέσα Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης προς επίτευξη ορθής Δημοσιονομικής Διαχείρισης.....	15
1.4.1 Το Νέο Δημόσιο Λογιστικό.....	15
1.4.2 Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο.....	16
1.4.3 Εναρμόνιση του εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου προς το ενωσιακό δίκαιο.....	18
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> : Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b> .....	19
2.1 Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.....	19
2.2 Μέσα επίτευξης χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.....	22
2.2.1 Η λογοδοσία των φορέων διαχείρισης δημοσίου χρήματος.....	22
2.2.2 Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών.....	23
2.2.3 Μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας.....	24
2.2.4 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.....	26
2.2.5 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.....	27
2.2.6 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ).....	30
2.3 Ο ρόλος της Τράπεζας της Ελλάδος στη χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση.....	32
2.4 Τα διεθνή μοντέλα δημοσιονομικής διαχείρισης.....	34
2.4.1 Η περίπτωση της Σουηδίας.....	37
2.4.2 Το παράδειγμα της Γαλλίας.....	38
2.4.3 Το παράδειγμα της Γερμανίας.....	39
2.4.4 Το παράδειγμα της Μεγάλης Βρετανίας.....	41
2.4.5 Η περίπτωση της Ελλάδας.....	42
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> : Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ</b> .....	45
3.1 Η έννοια και η σημασία του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	45
3.2 Οι θεμελιώδεις κανόνες του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	46
3.2.1 Η αρχή της ενότητας.....	47
3.2.2 Η αρχή της καθολικότητας.....	48
3.2.3 Η αρχή της ετήσιας διάρκειας (ενιαυσίου).....	50
3.2.4 Η αρχή της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων.....	51
3.3 Κατάρτιση του σχεδίου του Προϋπολογισμού.....	52
3.4 Η ψήφιση του Προϋπολογισμού.....	55
3.5 Η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	57
3.5.1 Η έννοια των δημοσίων εσόδων.....	57
3.5.2 Οι δημόσιες δαπάνες.....	57
3.5.3 Διάκριση εσόδων-εξόδων από τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές.....	58
3.5.4 Όργανα εκτέλεσης δημοσίων δαπανών.....	59
3.5.5 Διαδικασία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.....	62
3.6 Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	64
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b> .....	66
4.1 Η σημασία του Δημοσιονομικού ελέγχου.....	67

4.2 Είδη δημοσιονομικού ελέγχου.....	69
4.2.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	69
4.2.2 Ο διοικητικός δημοσιονομικός έλεγχος.....	70
4.2.3 Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.....	71
4.2.4 Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών.....	72
4.3 Όργανα άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου.....	74
4.3.1 Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ως θεσμός άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου.....	74
4.3.2 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.....	77
4.3.3 Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	79
4.4 Προσαρμογή του ελληνικού συστήματος ελέγχου στο σύγχρονο διεθνή δημοσιονομικό έλεγχο.....	82
4.4.1 Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ευρώπη.....	82
4.4.2 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.....	84
4.4.3 Τα διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα.....	86
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b> .....	89
5.1 Επίλυση δημοσιονομικών ζητημάτων της Χώρας μέσω της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κακοδιαχείρισης.....	89
5.1.1 Αποτελεσματικότητα του ελέγχου απόδοσης.....	90
5.1.2 Καταπολέμηση της διαφθοράς.....	92
5.1.3 Ο ρόλος της διαφάνειας στην αποτελεσματικότητα του Δημοσιονομικού Ελέγχου.....	93
5.1.4 Ενίσχυση της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής πολιτικής.....	96
5.2 Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης.....	98
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b> .....	100
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	103

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> : Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ** **ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

## **1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Προκειμένου να έχουμε τη δυνατότητα προσέγγισης στην εννοιολογική θεώρηση της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης, θα πρέπει να είμαστε σε θέση να αντιληφθούμε την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης, ως φορέα άσκησης της. Η ανάλυση του όρου «Δημόσια Διοίκηση» κρίνεται επιτακτική ανάγκη, λόγω του ότι στη σύγχρονη αντίληψη του κοινωνικού συνόλου υπάρχει ταύτιση όρων και αρμοδιοτήτων, όπως επί παραδείγματι ότι το Κράτος ταυτίζεται με την ευρύτερη έννοια του «Δημοσίου». Εν συνεχεία και η έννοια του Δημοσίου μετά τη μετεξέλιξή του και την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ως προς την κοινωνικοοικονομική ζωή της Χώρας, συγγέεται με τη έννοια του όρου «Δημόσια Διοίκηση».

### **1.1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

Η Δημόσια Διοίκηση ως νομική έννοια είναι εξαιρετικά πολύπλοκη και ασαφής τείνοντας να ταυτίζεται με την ευρεία έννοια του όρου της Διοίκησης. Για τον λόγο αυτό στους νομικούς επιστημονικούς κλάδους επιχειρείται η εννοιολογική της προσέγγιση μέσα από δύο βασικά κριτήρια, το οργανικό και το λειτουργικό.

Κατά την οργανική της έννοια η Δημόσια Διοίκηση συνεπάγεται ουσιαστικά τα όργανα και τους φορείς παραγωγής κανόνων δικαίου. Αποτελεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία περιλαμβάνονται όλα τα οργανωμένα διοικητικά όργανα που προβλέπονται και καθιερώνονται από την εθνική έννομη τάξη. Η έννομη τάξη παρέχει στα όργανα αυτά τη δυνατότητα εκ πρώτης μιας μορφής ρυθμιστικής αρμοδιότητας, υπό το πρίσμα του να παράγουν δικούς τους κανόνες δικαίου, με σκοπό τη ρύθμιση της συμπεριφοράς όλων των διοικουμένων. Επιπλέον, τους παρέχεται και η δυνατότητα της παραγωγικής ή όπως αλλιώς θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επιχειρηματικής δραστηριότητας, με την έννοια ότι δύνανται να προβαίνουν στην εκπλήρωση ορισμένων επιδιωκόμενων σκοπών και να ενεργούν προς εκτέλεση ορισμένων δραστηριοτήτων της διοίκησης, πάντα εντός του πλαισίου της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, όπως επί παραδείγματι είναι η παραγωγή

και διάθεση αγαθών ή η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Κατά το οργανικό κριτήριο η Δημόσια Διοίκηση καθίσταται υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και εν τέλει είναι φορέας άσκησης δημόσιας εξουσίας ( Σπηλιωτόπουλος, 2000 : 14-28).

Σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο διάκρισης του όρου, είναι επιτακτική ανάγκη η Δημόσια Διοίκηση να ερμηνεύεται πάντα βάσει της λειτουργικής της εννοιολογικής προσέγγισης και συνεπώς ανεξάρτητα από τα όργανα – φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας και τους κανόνες λειτουργίας τους ως μορφή οργάνωσης. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δίνεται στην ίδια τη φύση της διοικητικής της λειτουργίας ανεξάρτητα από τα όργανα συμμετοχής σε αυτή. Η λειτουργική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί αποκύημα των αρμοδιοτήτων του διοικείν, νομοθετείν και δικάζειν, εδράζοντας ουσιαστικά στην αρχή διάκρισης των εξουσιών (Δαγτόγλου, 1997: 5-8).

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η Δημόσια Διοίκηση ως όρος είναι μία πολύ πολύπλοκη έννοια και η απόδοση του επακριβούς ορισμού της δεν είναι δυνατό να αποδοθεί. Πολλοί συγγραφείς δεν επιχειρούν να την προσεγγίσουν εννοιολογικά, αλλά περιορίζονται μόνο στην περιγραφή της και εν τέλει προκειμένου για την αντίληψή της έχει επικρατήσει στο κοινωνικό σύνολο η ευρεία έννοιά της. Η Δημόσια Διοίκηση, κατά την ευρεία έννοιά της απαρτίζεται ουσιαστικά από το «Κράτος» κατά τη στενή του έννοια, δηλαδή αμιγώς το δημόσιο, όπως έχει σήμερα επικρατήσει ο όρος, και από τα δημόσια νομικά πρόσωπα στα οποία η έννομη τάξη παρέχει τις αρμοδιότητες δράσης προς επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών της.

### **1.1.2 ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΕΥΡΥΘΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Στο πλαίσιο της εύρυθμης λειτουργίας της η Δημόσια Διοίκηση στηρίζεται σε θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα και έχουν διαμορφωθεί βάσει της σύγχρονης πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Είναι σημαντικές καθώς διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην κατανόηση του ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης στη διοικητική ζωή της Χώρας.

#### *Η Αρχή της Νομιμότητας*

Η αρχή της νομιμότητας είναι αποκύημα της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών κατά το αρ. 26 του Συντάγματος και αποτελεί το θεμελιώδη πυλώνα τήρησης και εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου. Βάσει της εν λόγω αρχής η δημόσια διοίκηση έχει την υποχρέωση να σέβεται τις επιταγές, τις ρυθμίσεις και τις απαγορεύσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, μία υποχρέωση δηλαδή η οποία επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο των κανόνων δικαίου και να διασφαλίζουν την καθολική εφαρμογή τους (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 23-24).

Η αρχή της νομιμότητας έχει διττή σημασία. Δύναται να εκλάβει δύο διαφορετικές έννοιες. Κατά την πρώτη έννοια, οι ενέργειες των στελεχών της δημόσιας διοίκησης δεν πρέπει να αντίκεινται προς τους προαναφερόμενους κανόνες δικαίου. Η διοίκηση με λίγα λόγια μπορεί να προβαίνει σε κάθε ενέργεια η οποία δεν απαγορεύεται από τους θεσπιζόμενους κανόνες δικαίου. Κατά τη δεύτερη έννοια, οι ενέργειες πρέπει να βρίσκονται σε πλήρη συμφωνία με τους κανόνες. Κοντολογίς, η διοίκηση οφείλει να ενεργεί αποκλειστικά ενέργειες που προβλέπονται, επιβάλλονται και ρυθμίζονται από τους ανωτέρω κανόνες δικαίου και μόνο (Σπηλιωτόπουλος, 2000 : 91-95).

Ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις η αρχή της νομιμότητας δεν λειτουργεί με αυστηρότητα απέναντι στις διοικητικές πράξεις. Παρουσιάζει κάποιες εξαιρέσεις, υποχωρώντας χάριν της προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος και της αποτελεσματικότερης δράσης της διοίκησης. Στο σημείο αυτό έρχεται να ενεργήσει η έννοια της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων. Βάσει αυτής, τα όργανα της διοίκησης έχουν τη δυνατότητα ερμηνεύοντας τα πραγματικά περιστατικά σε σχέση με τα οριζόμενα στους κανόνες δικαίου, να προβούν στην έκδοση ή μη διοικητικών πράξεων και κατ' επέκταση στην παροχή ή όχι υπηρεσιών (κοινωνικών, οικονομικών καθώς και πολιτικών).

#### *Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος*

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και η προστασία του αποτελούν το θεμελιακό λίθο της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ουσιαστικά είναι ο οδηγός, ο οποίος κατευθύνει τη δράση, την οργάνωση και την αποτελεσματικότητα της και εν γένει του δημοσίου τομέα (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 24).

Πιο αναλυτικά, το δημόσιο συμφέρον προσδιορίζεται ως η χρησιμότητα ή η ωφέλεια που αποφέρουν στα μέλη μιας οργανωμένης κοινωνίας οι παρεχόμενες υπηρεσίες της διοίκησης ή οι νομικές ρυθμίσεις επ' αυτών ή ακόμα και οι πραγματικές καταστάσεις και δραστηριότητες. Κατά μία έννοια το δημόσιο συμφέρον συμπίπτει με το συμφέρον των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας ενός κράτους, λόγω του ότι αποσκοπεί στην προστασία αλλά και την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους (Σπηλιωτόπουλος, 2000 : 95-99).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο είναι αναπόφευκτη η ανάμειξη της δημόσιας διοίκησης στην κοινωνικοοικονομική και πολιτιστική ζωή του κράτους, καθώς τα όργανά της πρέπει να ερμηνεύουν τα πραγματικά περιστατικά και τις κοινωνικοοικονομικές καταστάσεις, πάντα σε συμφωνία με τη χρησιμότητα των δράσεων απέναντι στα μέλη της κοινωνίας και συνεπώς είτε να προβαίνουν σε παροχή υπηρεσιών (παραγωγή και διάθεση αγαθών) είτε τα ίδια να παράγουν ρυθμίσεις επ' αυτών.

#### Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου

Η χρηστή διοίκηση απορρέει από τις αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας. Αποσκοπεί στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα και επιβάλλει την αποφυγή άδικων λύσεων σε βάρος των διοικουμένων. Ουσιαστικά αποτελεί την έκφραση της έγκαιρης και αποτελεσματικής δράσης της διοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό η χρηστή διοίκηση αλληλοσυμπληρώνεται από την μη απρόβλεπτη μεταβολή των πραγματικών και νομικών καταστάσεων στη δράση της. Επιβάλλεται η σαφήνεια στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης. Πρόκειται για την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η οποία απορρέει από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 §1 Σ), την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 24)

#### Η αρχή της αναλογικότητας

Η αναλογικότητα κατοχυρώνεται συνταγματικά, μετά και την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, στο αρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος και απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Έχει την έννοια ότι η διοίκηση κατά τη διαδικασία

επιλογής των προς λήψη μέτρων έχει την υποχρέωση να επιλέγει εκείνα τα μέτρα, τα οποία προκαλούν τα λιγότερα δυνατά προβλήματα, προκρίνοντας παράλληλα εκείνα που είναι πιο πρόσφορα και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Εν ολίγοις, επιτάσσει, σε περίπτωση δυνατότητας επιλογής μεταξύ περισσοτέρων πρόσφορων μέτρων, οι πράξεις των οργάνων της διοίκησης να μην προσπερνούν το πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο εκείνο, το οποίο είναι λιγότερο επαχθές ως προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Η αρχή της αναλογικότητας περιλαμβάνει τα στοιχεία της προσφορότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικής εκτίμησης αυτών υπό στενή έννοια. Το μέτρο είναι κατάλληλο όταν συμβάλλει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Είναι αναγκαίο δε, όταν δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου μέτρου εξίσου δραστικού, το οποίο να περιορίζει τη δράση της διοίκησης λιγότερο (Ράϊκος, 2017 : 190-194).

#### Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης

Είναι μία αρχή η οποία επίσης εδράζεται στην αρχή του κράτους δικαίου, αποτελεί απόρροια της χρηστής διοίκησης και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Επιβάλλει στη διοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι των διοικουμένων (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 25).

#### Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας

Η ισότητα καθιερώνεται στο αρ. 4 παρ. 1 του Συντάγματος και αποτελεί μορφή ουσιαστικής ή αναλογικής ισότητας και όχι αριθμητικής ή τυπικής. Η αναλογική ή ουσιαστική ισότητα επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των όμοιων και την διαφοροποιημένη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι για παράδειγμα ανεκτή συνταγματικά και σε κάποιες περιπτώσεις επιβεβλημένη, η προνομιακή μεταχείριση ειδικών ευπαθών κοινωνικά ομάδων, όπως για παράδειγμα οι πολύτεκνοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες ή ηλικιωμένοι (άρθρο 21 §2 Σ), ή ομάδων που απολαμβάνουν λόγω των ιδιοτήτων τους ειδικής προστασίας, όπως για παράδειγμα τα παιδιά. Η αρχή της ισότητας έρχεται να συμπληρώσει την αρχή της νομιμότητας, καθώς είναι γενικά παραδεκτό ότι δεν χωρεί ισότητα σε μη νόμιμες καταστάσεις ή σε ένα καθεστώς παρανομίας.

Η αξιοκρατία ρητά ορίζεται στο αρ. 5 του Συντάγματος, προστατεύοντας την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και συνδέεται με την αρχή του

κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας. Επιβάλλει την επιλογή λύσεων και τη λήψη αποφάσεων με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των διοικουμένων (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 25-26).

### Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας απορρέει από το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο αρ. 5Α του Συντάγματος. Αποτελεί βασική συνιστώσα της Δημοκρατικής αρχής, καθώς αποβλέπει στον αποτελεσματικότερο έλεγχο της δράσης της Διοίκησης και των κρατικών οργάνων έναντι των διοικουμένων, συμβάλλοντας στην αποτελεσματική λειτουργία της και την προστασία των δικαιωμάτων των τελευταίων, μέσω της καταπολέμησης της διαφθοράς και της διαπλοκής (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015 : 26-27).

### **1.1.3 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Η δράση αλλά και ο τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης συνδέονται με τη φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική, τόσο ως προς τα μέσα που μεταχειρίζεται, όσο και ως προς τους σκοπούς που υπηρετεί. Η ιδιωτική διοίκηση εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και ιδιωτικούς καθαρά σκοπούς και για να τους επιτύχει χρησιμοποιεί τη συνδιαλλαγή, δηλαδή συμβατικές μεθόδους. Σε αντιδιαστολή με αυτή, η δημόσια διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό. Η δημόσια διοίκηση με την έννοια που αναλύθηκε και ανωτέρω αποκαλείται και κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση και βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου, υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία χειρίζεται όλα τα μέσα της διοίκησης προκειμένου να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015: 41-42).

Εκτός από τη διάκριση της δημόσιας διοίκησης με βάση τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν πιο πάνω, αξίζει να παρατηρήσουμε και μία άλλη διάκριση αυτής ως προς τον τρόπο οργάνωσής της. Η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και



οριζόντια. Ειδικότερα: α) Κάθετα οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν κάθε επιμέρους κλάδος της συντάσσεται με τρόπο ιεραρχικό μεταξύ των οργάνων που τον αποτελούν, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο το οποίο αποφασίζει, ενώ όσο προχωρούμε προς τη βάση της, να διευρύνεται μεν ο αριθμός των διοικητικών οργάνων, να μειώνεται όμως η αποφασιστική τους αρμοδιότητα. Η κάθετη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης συντελεί στη διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό και β) Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση, όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες, οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Πρόκειται για καθ' ύλη, κατά αντικείμενο δηλαδή καταμερισμό των διοικητικών έργων, π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Παιδείας, έρευνας και θρησκευμάτων κλπ. Αυτό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης βασίζεται στην ειδίκευση κατά αντικείμενο ή έργο.

Για να έχουμε τη δυνατότητα να αντιληφθούμε τη διάκριση αυτής της μορφής θα πρέπει να κάνουμε λόγο για τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, τα οποία σε διεθνές επίπεδο είναι τέσσερα: α) το αποσυγκεντρωτικό, β) το συγκεντρωτικό, γ) το αποκεντρωτικό και γ) το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης αυτοδιοίκησης (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015: 41-42).

Το αποσυγκεντρωτικό σύστημα (decentralization) εμφανίζεται στα ομοσπονδιακά κράτη, όπως οι ΗΠΑ ή η Γερμανία. Αντίθετα το συγκεντρωτικό, αποκεντρωτικό, καθώς και το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης εφαρμόζονται σε ενιαία κράτη, όπως η Ελλάδα. Στο αποσυγκεντρωτικό σύστημα, η ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση εμφανίζεται ως πλήρως ανεπτυγμένη στον ανώτερο βαθμό (κεντρική διοίκηση) αλλά ασθενώς παρούσα στο μέσο και κατώτερο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (ομοσπονδιακή πολιτεία ή κρατίδιο). Οι ομοσπονδιακές πολιτείες ή κρατίδια διαθέτουν εξουσία η οποία διαχωρίζεται από την ομοσπονδιακή κεντρική διοίκηση, ενώ τα κράτη μέλη διαθέτουν πρωτογενή εξουσία τόσο νομοθετική, όσο και εκτελεστική και δικαστική αλλά πάντως υπόκεινται σε τελικό επίπεδο στην κεντρική κρατική εξουσία. Συγκεντρωτικό (centralization) είναι το σύστημα στο οποίο τα όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την κρατική επικράτεια. Βέβαια και με το σύστημα αυτό λειτουργούν περιφερειακές ή τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, οι οποίες, όμως, τόσο σχετικά με τη συγκρότησή τους όσο και σχετικά με τις αρμοδιότητές τους, εξαρτώνται από τα κεντρικά διοικητικά όργανα

και ενεργούν υπό την εποπτεία ή την οικονομική εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης. Ουσιαστικά πρόκειται για αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου και τη διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς να συνοδεύονται και από το ανάλογο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που απαντάται στο αποσυγκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης. Αποκεντρωτικό (decentration) είναι το σύστημα το οποίο προβλέπει την ύπαρξη μη κεντρικών, δηλαδή περιφερειακών οργάνων τα οποία μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις από τις οποίες προκύπτουν έννομα αποτελέσματα, χωρίς να χρειάζονται την έγκριση ή την επικύρωση των οργάνων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες και διορίζονται από την κεντρική κρατική εξουσία, η οποία έχει τη δυνατότητα να τα κατευθύνει και να τα συντονίζει αλλά και να προσδιορίζει τις ασκούμενες από αυτά δημόσιες πολιτικές (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015: 42).

Αναφορικά με την ελληνική περίπτωση το σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας προβλέπεται στο αρ. 101 του Συντάγματος και αποτελεί συνέπεια του αποκεντρωτικού συστήματος, το οποίο προβλέπει την ύπαρξη μη κεντρικών, δηλαδή περιφερειακών οργάνων τα οποία μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις από τις οποίες προκύπτουν έννομα αποτελέσματα, χωρίς να χρειάζονται την έγκριση ή την επικύρωση των οργάνων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, καθώς και στο αρ. 102 Συντάγματος στο οποίο αναγνωρίζεται η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015: 43-45).

Ωστόσο, επειδή όπως πιο πάνω αναφέρθηκε, στη συνείδηση του κόσμου η δημόσια διοίκηση ως έννοια έχει επικρατήσει με τον ευρύτερο χαρακτήρα της και τείνει να ταυτίζεται με τον όρο «δημόσιο» γενικότερα ή ακόμα πιο συγκεκριμένα με τον όρο «δημόσιος τομέας». Για τον λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμο να κατανοήσουμε τη διάθροση του δημοσίου τομέα μέσα από μία πιο ειδική διάκριση με στενότερη ερμηνεία. Βάσει του ΝΔΛ στο αρ. 14 του ν. 4270/2014 ορίζεται ότι: *«Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α'314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του»*. Με τον όρο Γενική Κυβέρνηση νοούμε τους φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ). Οι φορείς αυτοί αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα, τα οποία αν και δεν υπάγονται στην Κεντρική Διοίκηση εποπτεύονται από

αυτή. Αντιθέτως η Κεντρική Διοίκηση αποτελεί τομέα της Κυβέρνησης και περιλαμβάνει φορείς όπως επί παραδείγματι τα Υπουργεία, καθώς και τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που έχουν δική τους νομική προσωπικότητα (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 14 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

## **1.2 Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

### **1.2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

Η προσπάθεια απόδοσης της έννοιας της «Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης» σημασιολογικά αποτελεί μία δύσκολη διαδικασία, η οποία απαιτεί την διείσδυση σε βάθος στις σύγχρονες κοινωνιολογικές, νομικές και οικονομικές επιταγές της εποχής, δημιουργώντας την ανάγκη μετεξέλιξης και εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού δικαίου κάθε κράτους.

Ως έννοια συνεπάγεται το σύνολο των ειδικών κανόνων, ρυθμίσεων και θεσμικών διαδικασιών, που αποτελούν τη βάση δημιουργίας προϋποθέσεων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Θέτει τα θεμελιώδη κριτήρια, στο πλαίσιο μακροοικονομικής βάσης, για τη δημιουργία του λεγόμενου εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου κάθε κράτους. Ουσιαστικά, αποσκοπεί στη στήριξη των προγραμμάτων δημοσιονομικής ευθύνης υπό την έννοια του ότι συμβάλλει στην επίτευξη υγιούς δημοσιονομικής θέσης, ελέγχου του ισοζυγίου δημοσίων δαπανών – δημοσίων εσόδων, περιορισμού των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, και τέλος στην εν γένει βελτίωση της διαδικασίας χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής (Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση, 2017: 1-2 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_national-fiscal-governance\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_national-fiscal-governance_el.pdf) ).

Πιο συγκεκριμένα, η έννοια της δημοσιονομικής διακυβέρνησης δεν είναι ξεκάθαρη και τεχνική, αλλά το κυριότερο ούτε ουδέτερη. Περιλαμβάνει στις τάξεις της κρίσιμα ζητήματα πολιτικής φύσεως αναφορικά με την άσκηση οικονομικής πολιτικής και σχετίζεται στενά με την έννοια της δημοσιονομικής διαχείρισης, λόγω

του ότι συμβάλλει στη δημιουργία δημοσιονομικού προσανατολισμού. Η διακυβέρνηση ενσωματώνει κριτήρια διαχείρισης που προέρχονται συγχρόνως από την ιδιωτική επιχειρηματικότητα της οικονομίας αλλά και τη δημοκρατική παράδοση της πολιτείας.

Εν κατακλείδι, η έννοια της δημοσιονομικής διακυβέρνησης αποτελεί το κράμα της δημοσιονομικής διαχείρισης και της δημοκρατίας. Εδράζεται σ' αυτό που παλαιότερα ονομαζόταν «σύστημα σχέσεων μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων». Στο δίπολο δημοσιονομικής διακυβέρνησης-διαχείρισης αφενός, και δημοκρατικής διακυβέρνησης αφετέρου, η δημοκρατική αρχή αυτονόητα έχει υπέρτερη αξία και σ' αυτήν πρέπει να υπόκειται η δημοσιονομική διακυβέρνηση (Μηλιώνης, 2012: 1-2).

Στη Χώρα μας ως όρος έχει επικρατήσει ως «Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση» και έχει αποτυπωθεί θεσμικά στο αρ. 1 του Ν. 3871/2010, καθώς επίσης και λόγω της άμεσης σύνδεσης της έννοιας αυτής με την έννοια της δημοσιονομικής διαχείρισης, προβλέπεται κατ' επέκταση στις διατάξεις του Ν. 4270/2014 και πιο συγκεκριμένα στο αρ. 33.

Βάσει των εν λόγω διατάξεων καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως και στο επίσημα διατυπωμένο θεσμικό πλαίσιο της Χώρας μας καθιερώνεται η τάση μετεξέλιξης των κανόνων δημοσιονομικού δικαίου, εγκαταλείποντας τον τυπολατρικό χαρακτήρα του, κατ' απαίτηση μιας Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολό της πιο ευέλικτης και προσαρμοσμένης στις σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές επιταγές.

### **1.2.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

Όπως έχει ήδη προαναφερθεί, η προσπάθεια δημιουργίας ενός σύγχρονου δημοσιονομικού πλαισίου απαιτεί την εναρμόνιση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης με τις πολύπλοκες πολιτικές, κοινωνικές αλλά και οικονομικές συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί. Για τον λόγο αυτό, οι εμπλεκόμενοι φορείς, ήτοι οι δημοσιονομικοί θεσμοί αλλά και κατ' επέκταση όλα τα κρατικά όργανα πρέπει να είναι ιδιαίτερα ευέλικτοι και ευπροσάρμοστοι στις αλλαγές που έχουν επιτευχθεί.

Ήδη, μέσα σε βάθος χρόνου και με γνώμονα τις οικονομικές κυρίως εξελίξεις, υπό την έννοια της ανάγκης της ανακατανομής των διαθέσιμων πόρων μέσα από ένα εκσυγχρονισμένο δημοσιονομικό σύστημα, ο δημόσιος τομέας στο σύνολό του έχει μεταβάλλει μορφή, αναπτύσσοντας δυνατότητες συνεργασίας χωρίς την ύπαρξη εξουσιαστικών σχέσεων. Οι ίδιες αυτές οι δυνατότητες συνεργασίας, διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο στη «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση» καθώς εναρμονίζουν τον δημόσιο τομέα με τους κανόνες της ελεύθερης – ανοικτής αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Λόγω του ότι στην προσπάθεια αυτή συμπράττουν φορείς προερχόμενοι από τον ιδιωτικό τομέα, η όλη δράση της δημόσιας διοίκησης πλέον πρέπει να προσανατολίζεται προς το κέρδος, δίνοντας έμφαση στα στοιχεία της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Συνεπώς, η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση, λειτουργώντας πάντα στα πλαίσια της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αποδοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την παραγωγικότητά της. Αυτό με τη σειρά του απαιτεί ένα ικανό διοικητικό σύστημα, που να δύναται να θέτει κανόνες στοχοθεσίας και βάσει αυτών να μπορεί να στοχεύει στην επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών (Μπαλτά, 2009: 2).

Ουσιαστικό ρόλο διαδραματίζει η αρχή της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, η οποία στη Χώρα μας αποτυπώνεται στις διατάξεις του Ν. 3230/2004 «*Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*», καθιερώνοντας το σύστημα της διοίκησης μέσω στόχων, με το οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Αποτέλεσε δε την πρώτη ουσιαστική απόπειρα εισαγωγής της νέας διακυβέρνησης στη ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Ωστόσο, δεν αρκεί από μόνο το γεγονός ότι η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Η αρχή της αποτελεσματικότητας, με τη σειρά της, ενέχει στις τάξεις της το στοιχείο της αξιολόγησης των δημόσιων και δημοσιονομικών πολιτικών. Παρά τη μετεξέλιξη του δημοσίου τομέα, δεν έχει αναπτυχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση η ανάλογη νοοτροπία ενός ελεγκτικού μηχανισμού, απαλλαγμένου από την νομικίστικη και άκρως γραφειοκρατική αντίληψη της νομιμότητας και κανονικότητας. Το γεγονός ότι στην Ελλάδα ο δημόσιος τομέας χαίρει του τεκμηρίου νομιμότητας των ενεργειών του, δεν συνεπάγεται ταυτόχρονα και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών

πράξεων που εκδίδει. Η δημόσια διοίκηση στη Χώρα μας παραδοσιακά, λειτουργεί με κριτήριο όχι την επίτευξη κέρδους, αλλά την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Συνδέεται με τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη της την επάρκεια των οικονομικών πόρων και χωρίς να έχει πρώτιστο μέλημά της την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και την αποτελεσματική επίτευξη των τεθέντων στόχων. Οι δημόσιες υπηρεσίες ανέκαθεν είχαν ως σκοπό την παραγωγικότητα, έννοια που στην Ελλάδα είναι συνδεδεμένη με την εξυπηρέτηση των αναγκών του δημόσιου συμφέροντος και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και όχι την αποτελεσματικότητα επίτευξης των στόχων τους. Η έννοια της αξιολόγησης, αποκτώντας την τεχνογνωσία από τη λειτουργία και τις διοικητικές τεχνικές του ιδιωτικού τομέα, αποτελεί πλέον βασικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης και αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την ελευθερία δράσης και την αυξημένη ευθύνη των κρατικών οργάνων. Αυτό συνεπάγεται ότι οι δημόσιες υπηρεσίες, λειτουργώντας μέσα σε συνθήκες στενότητας ή και ανεπάρκειας οικονομικών πόρων, θα πρέπει να πετυχαίνουν τους στόχους τους λαμβάνοντας υπόψη το κόστος επίτευξης αυτών. Δεδομένου δε ότι η έννοια της αποτελεσματικότητας αναφέρεται στην υλοποίηση των προβλεπόμενων στόχων, αυτή λογίζεται ως ένα από τα κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής λειτουργίας (Μηλιώνης, 2012: 3-11).

### **1.3 Η ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Στην εφαρμογή προγραμμάτων τα οποία εντάσσονται στην έννοια της Νέας Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η άσκηση δημόσιας οικονομικής πολιτικής. Αυτή αποτελεί την απόλυτη έκφραση της διακυβέρνησης, αφού συνίσταται στην ουσιαστική λήψη όλων των απαραίτητων δημοσιονομικών μέτρων για την αντιμετώπιση των σύγχρονων οικονομικών προκλήσεων, πάντα μέσα στα πλαίσια των κανόνων δικαίου που θεσπίστηκαν σε βάθος χρόνου και κατόπιν των πιέσεων των συνεχώς μεταβαλλόμενων δημοσιονομικών εξελίξεων (Μπάρμπας, 2018: 1-5).

Λόγω αυτών των μεταβολών των εξελίξεων, γίνεται πλέον ακόμα πιο αισθητή η αναγκαιότητα εφαρμογής μιας κοινωνικοοικονομικά «ορθής» δημόσιας οικονομικής πολιτικής.

Ιστορικά, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ που έχουν δει το φως της δημοσιότητας, σε διεθνές επίπεδο υπήρξε συνεχιζόμενη αύξηση των δημοσίων δαπανών, κυρίως στις Ευρωπαϊκές οικονομίες των μελών του Οργανισμού, η οποία οφειλόταν κατά κύριο λόγο στην επέκταση της κρατικής δραστηριότητας. Η δημιουργία προγραμμάτων Κράτους Πρόνοιας και η επέκτασή τους από τη μία, καθώς και η εφαρμογή μιας μορφής Κεϋνσιανής οικονομικής πολιτικής από την άλλη, δημιούργησαν τις συνθήκες άσκησης ενεργούς νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων στην οικονομία. Ωστόσο οι μετεξελίξεις στο οικονομικό και δημοσιονομικό γίνεσθαι οδήγησαν στην εμφάνιση σημαντικών προβλημάτων ανεργίας και υψηλού πληθωρισμού, επηρεάζοντας αισθητά την εν γένει οικονομική δραστηριότητα. Οι περισσότερες χώρες, για να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση, συνέχισαν να χρησιμοποιούν τα παραδοσιακά πλέον Κεϋνσιανά εργαλεία της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, την έλλειψη δυνατότητας αντιμετώπισης των προβλημάτων και εν κατακλείδι τη σημαντική διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Υπό το πρίσμα αυτών των εξελίξεων και με δεδομένο τις δυσοίωνες προβλέψεις αναφορικά με τη δημογραφική σύσταση σε διεθνές επίπεδο, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, οι πιέσεις για γιγάντωση των δημοσίων δαπανών αυξήθηκαν σε μεγάλο βαθμό. Συνεπώς οι περισσότερες χώρες προσανατολίστηκαν στο να πάρουν σημαντικά μέτρα, τόσο στην πλευρά των εσόδων όσο και των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, όχι μόνο για να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, αλλά και για να δημιουργήσουν πλεονάσματα με σκοπό να έχουν τα περιθώρια να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές τους δημοσιονομικές ανάγκες (Ράπανος, 2007: 3-4).

Από την ανωτέρω θεώρηση δεν θα μπορούσε να ελλείπει και η περίπτωση της Χώρας μας. Μετά την είσοδο της Ελλάδας στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά συνέπεια το άνοιγμα των αγορών, εφαρμόστηκε μία επιθετικά επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία συνεχώς αυξανόμενων δημοσιονομικών ελλειμμάτων, τα οποία έφτασαν ανά περιόδους να ξεπερνούν κατά πολύ το προβλεπόμενο επιτρεπτό ποσοστό του ΑΕΠ – περίπου στο

50%. Παρά τις παρεμβάσεις προς εξορθολογισμό αυτών των ελλειμμάτων κατά καιρούς, το δημόσιο χρέος της χώρας διατηρείται σε αρκετά υψηλά επίπεδα, γεγονός που καταδεικνύει την έλλειψη προσανατολισμού ως προς τη λήψη κατάλληλων δημοσιονομικών μέτρων. Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ελλάδα το είχαν και άλλες χώρες στο παρελθόν και οι περισσότερες από αυτές μπόρεσαν να το αντιμετωπίσουν όχι μόνο με αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αλλά και με σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης δημόσιας οικονομικής πολιτικής. Άλλαξαν τον τρόπο και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, εισήγαγαν νέες μεθόδους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και κυρίως προχώρησαν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν οι δημόσιες δαπάνες. Αντιθέτως στη χώρα μας το ζήτημα αντιμετώπισης των δημοσίων δαπανών, η δημιουργία υγιούς συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και η ανυπαρξία συστήματος αξιολόγησης των δαπανών ελάχιστα έχουν απασχολήσει τους ιθύνοντες, χωρίς να διαφαίνεται στον ορίζοντα η ανάληψη πρωτοβουλίας μιας δημοσιονομικής μεταρρύθμισης (Ράπανος, 2007: 4-10).

Συμπερασματικά, η άσκηση δημόσιας οικονομικής πολιτικής αποτελεί μία διαδικασία ελέγχου και εν γένει διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, με κύριο στόχο της την εφαρμογή των κατάλληλων δημοσιονομικών μέτρων προς επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών οικονομικής φύσεως ενός κράτους. Μέσα στο σύγχρονο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί και συνεχώς μεταβάλλεται, η δημοσιονομική πολιτική δεν συνίσταται μόνο στην αντιμετώπιση των ελλειμμάτων αλλά ως θεώρηση στοχεύει στο να αναδείξει γενικότερα κοινωνικά και αναπτυξιακά ζητήματα, δημιουργώντας τις συνθήκες μιας ελεύθερης και ανοικτής αγοράς και ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό τη δημοσιονομική θέση ενός κράτους μέσα στα σύγχρονα δεδομένα του οικονομικού συστήματος. Το ζητούμενο πάντα είναι η μείωση του κρατικού παρεμβατισμού στα όρια του εφικτού και η εξάλειψη της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής.



## **1.4 ΜΕΣΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

### **1.4.1 ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟ**

Κατ' επιταγή των συνεχώς μεταβαλλόμενων εξελίξεων στον διεθνή χώρο της οικονομίας και της εν γένει εφαρμογής πολιτικών προς αντιμετώπιση των κρίσεων και των αδυναμιών που έχουν δημιουργηθεί την τελευταία δεκαετία, κρίθηκε αναγκαίο ένα μεταρρυθμιστικό πλαίσιο στο σύνολο του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας, όπως αυτό είχε καθιερωθεί μέσω των διατάξεων των ν. 3492/2006, 3871/2010 και 4055/2012 και κυρίως με το νόμο περί δημόσιου λογιστικού (ν.2362/1995). Το μεταρρυθμιστικό αυτό πλαίσιο συνίστατο σε αναμόρφωση των διατάξεων του εν λόγω νόμου από τις νέες προστιθέμενες διατάξεις του ν. 4270/2014, γεγονός που ουσιαστικά αποτέλεσε την ενσωμάτωση στο εθνικό μας θεσμικό πλαίσιο της κοινοτικής οδηγίας 2011/85/ΕΕ, εξειδικεύοντας τους Κοινοτικούς Κανονισμούς και εναρμονίζοντας τα οριζόμενα σε αυτούς στο δημοσιονομικό μας θεσμικό πλαίσιο.

Προκειμένου να καθίσταται δυνατό τα κράτη μέλη της Ε.Ε να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες προκλήσεις του οικονομικού συστήματος και να αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες που τυχόν δημιουργούνται, κρίθηκε ιδιαίτερης σημασίας η υιοθέτηση ενός πλέγματος πολιτικών ενίσχυσης τόσο του πλαισίου της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, με τη σημαντική αναθεώρησή του και την ενδυνάμωση της πολυμερούς εποπτείας, όσο και της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος, προκειμένου να επιτυγχάνεται καλύτερα ο κοινός στόχος της ανάπτυξης της ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη. Στη βάση των πολιτικών αυτών θεσπίστηκε η ανωτέρω κοινοτική οδηγία (2011/85/ΕΕ), η οποία καθορίζει τους κανόνες που εφαρμόζονται σε ορισμένα στοιχεία του δημοσιονομικού συστήματος, στη ρύθμιση της δημόσιας λογιστικής, στους κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προγνώσεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό, στους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες ανά χώρα και στον τρόπο κατάρτισης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/e\\_c0021\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/e_c0021_el.htm)).

Αναφορικά με το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας μας, και με σκοπό τη χάραξη μιας χρηστής δημοσιονομικής πολιτικής, η κοινοτική οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2011 εναρμονίστηκε με το εθνικό θεσμικό πλαίσιο μέσω της ενσωμάτωσης των κανονισμών της στο νόμο 4270/2014, ο οποίος αποτέλεσε το «Νέο Δημόσιο Λογιστικό».

Η αναμόρφωση του θεσμικού δημοσιονομικού πλαισίου εστιάζει, κυρίως, στους ρόλους και στις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διακυβέρνηση, στους δημοσιονομικούς κανόνες που θα διέπουν τη χάραξη της δημόσιας οικονομικής πολιτικής και στην προετοιμασία της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και σχεδιασμού του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Επιπρόσθετα, προβλέπεται η ενσωμάτωση όλων των διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και αυτό συνεπάγεται την εισαγωγή της έννοιας του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου και των κατάλληλων διορθωτικών μηχανισμών σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το στόχο αυτό (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : Αιτιολογική έκθεση του Νόμου).

## 1.4.2 ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Μία από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις του νέου δημόσιου λογιστικού περιλαμβάνεται στο πρώτο κεφάλαιο του νόμου και είναι η σύσταση, η στελέχωση και ο τρόπος οργάνωσης της λειτουργίας του Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Τα δημοσιονομικά συμβούλια υπάγονται στην κατηγορία των δημοσιονομικών θεσμών εκείνων που έχουν συσταθεί σε πολλά κράτη με σκοπό την παρακολούθηση της άσκησης της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολιτικής τους και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε επίπεδο εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού (Σαββαΐδου, 2017: 659).

### α. Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια της έκθεσης της με τίτλο «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης», η οποία καθιερώθηκε στους διεθνείς οικονομικούς κύκλους με την έννοια της έκθεσης των «πέντε προέδρων», αποφάσισε κατά το έτος 2015 τη σύσταση ενός ανεξάρτητου συμβουλευτικού

Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Ορίστηκε δε στις διατάξεις της αριθμ. 1937/2015 απόφασης ο τρόπος στελέχωσής του. Τόσο ο πρόεδρος όσο και τα μέλη του είναι διεθνώς αναγνωρισμένες προσωπικότητες ως εμπειρογνώμονες, πληρώνοντας τις προϋποθέσεις των κριτηρίων ορισμού τους και έχοντας εξειδικευμένες γνώσεις μακροοικονομίας και δημόσιων οικονομικών. Οι αρμοδιότητες του εν λόγω θεσμού συνίστανται στην καταρχάς αυτόνομη και ανεξάρτητη λειτουργία του έναντι οποιουδήποτε φορέα, οργανισμού και εθνικού ή ευρωπαϊκού οργάνου, λαμβάνοντας παράλληλα μέτρα αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων. Αξιολογεί τα προγράμματα εκτέλεσης του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, δίνοντας έμφαση κυρίως σε ζητήματα δημοσιονομικής εποπτείας. Παρέχει γνωματεύσεις αναλαμβάνοντας συμβουλευτικό ρόλο αναφορικά με τη δημιουργία του κατάλληλου δημοσιονομικού προσανατολισμού στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ και τέλος δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις με περίληψη του συνόλου των συμβουλευτικών γνωματεύσεων και αξιολογήσεων που έχει υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Μπάρμπας, 2018: 390-392).

#### *β. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο*

Μετά την ενσωμάτωση της 2011/85/ΕΕ κοινοτικής οδηγίας στις διατάξεις του ν. 4270/2014, προβλέφθηκε στα άρθρα 2 – 13 η σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, υπό της μορφής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : Αιτιολογική έκθεση του Νόμου).

Η λειτουργία του τοποθετήθηκε χρονικά από 01.01.2015 και η συμβολή του στην κατάρτιση του σχεδίου του κρατικού προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής υπήρξε καθοριστική. Στη βάση της σύστασής του ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, χαίρει λειτουργικής ανεξαρτησίας χωρίς να υπόκειται σε οποιασδήποτε μορφής έλεγχο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του (Μπάρμπας, 2018: 108-109).

Οι αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ορίζονται στο αρ. 2 και αρ. 3 του ν. 4270/2014 και στο αρ. 4 της 2011/85/ΕΕ κοινοτικής οδηγίας. Συνίστανται δε, στην αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων και την παρακολούθηση της εναρμόνισής τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Πιο συγκεκριμένα, αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το

προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται. Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος. Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν και τέλος δημοσιοποιεί, τουλάχιστον δύο φορές κατ' έτος, έκθεση που επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα και τη διαπίστωση της συμμόρφωσης ή μη με τους δημοσιονομικούς κανόνες σε σχέση με την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Οι εν λόγω εκθέσεις περιλαμβάνουν επεξήγηση των μεθοδολογιών για τις εκτιμήσεις και την παρακολούθηση των στόχων (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : Αιτιολογική έκθεση του Νόμου).

#### **1.4.3 ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**

Η δημιουργία ενός πρόσφορου δημοσιονομικού κλίματος το οποίο αποσκοπεί στην επίτευξη εφαρμογής δημοσιονομικής πολιτικής με αποτέλεσμα την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, είναι μία διαδικασία η οποία ολοκληρώνεται σταδιακά μέσα στους κόλπους της ΕΕ.

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μαάστριχτ, τα κράτη μέλη αποσκοπούσαν ουσιαστικά στη διαμόρφωση μιας Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης (Ο.Ν.Ε), αναλαμβάνοντας την υποχρέωση του να επιφέρουν σημαντικές και ουσιαστικές αλλαγές στη δημόσια οικονομική πολιτική τους. Όπως ήταν φυσικό, ως ισότιμα πλέον μέλη της Ο.Ν.Ε, τα κράτη προκειμένου να δύνανται να ανταπεξέλθουν στις συνθήκες της ενιαίας εσωτερικής αγοράς υποχρεώθηκαν να προσαρμόσουν τα δημόσια οικονομικά τους προς τις κοινοτικές επιταγές (Μπάρμπας, 2018: 354).

Παρά το γεγονός ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκε σε ισχύ κατά το έτος 1993, η διαδικασία σύστασης της Ο.Ν.Ε είχε ξεκινήσει αρκετά νωρίτερα, από το 1990, όταν είχε ήδη συντελεστεί μια σειρά αλλαγών στο διεθνές οικονομικό γίνεσθαι, όπως η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων και η χρήση πλέον της ευρωπαϊκής νομισματικής μονάδας (ECU). Βάσει των δεδομένων αυτών μέσα σε βάθος χρόνου, τα κράτη υποχρεώθηκαν να συντονίσουν τις πολιτικές τους προς το ενωσιακό δίκαιο και να λάβουν τα κατάλληλα εκείνα μέτρα προς εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών τους, όπως είναι η μείωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων τους. Κρίθηκε λοιπόν αναγκαία η εφαρμογή μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας στους κόλπους της Ένωσης, καθώς επίσης και ο συντονισμός των εθνικών νομισματικών πολιτικών. Ο τελευταίος αποτέλεσε βασική προϋπόθεση για την εγκαθίδρυση της Ο.Ν.Ε, συνίστατο στην απώλεια της εθνικής αυτονομίας ως προς την άσκηση εθνικής νομισματικής πολιτικής και απέβλεπε στη συνεργασία μεταξύ των εθνικών κεντρικών τραπεζών για την εφαρμογή μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής, στην προετοιμασία των μελών να αποδεχθούν το κοινό νόμισμα και στη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών στους κόλπους του Ευρώ (Μπάρμπας, 2018: 354-357).

Η Χώρα μας, έχοντας εκφράσει την επιθυμία να αποτελεί ισότιμο μέλος της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης, όπως ήταν φυσικό και επόμενο υποχρεώθηκε, στη βάση της εγκαθίδρυσής της, να εναρμονίσει το θεσμικό δημοσιονομικό της πλαίσιο προς τα κοινοτικά δεδομένα. Το γεγονός αυτό συντελέστηκε με τη θέσπιση νόμου περί δημόσιου λογιστικού (ν.2362/1995) και η απόλυτη εφαρμογή του ολοκληρώθηκε με την ενσωμάτωση της 2011/85/ΕΕ κοινοτικής οδηγίας στο νέο δημόσιο λογιστικό, όπως διαμορφώθηκε και πιο συγκεκριμένα στο άρ. 15 του ν. 4270/2014.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

### **2.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

Μετά και την επέλευση σε διεθνές επίπεδο της δημοσιονομικής κρίσης, η οποία σαφέστατα επηρέασε σε μεγάλο βαθμό και τη δημοσιονομική πολιτική στη Χώρα μας, αποδείχθηκε επιτακτική ανάγκη η αναθεώρηση του δημοσιονομικού πλαισίου και η μεταμόρφωσή του σε ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο προσαρμοζόμενο στις νέες οικονομικές συνθήκες. Αυτό επετεύχθη με την ψήφιση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο του Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», οι διατάξεις του οποίου αποτέλεσαν για τα ελληνικά δεδομένα κομβικό σημείο αλλαγής και εξέλιξης της δημοσιονομικής νομοθεσίας. Ο εν λόγω Νόμος χαρακτηρίστηκε καινοτόμος λόγω του ότι εμβαθύνει στην έννοια του όρου «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση», καθώς και του ότι οι διατάξεις του χαρακτηρίζονται από φιλελεύθερο πνεύμα, είναι ευέλικτες και καθορίζουν τον τρόπο της δημοσιονομικής λειτουργίας σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς, και σε σχέση με τα στοιχεία της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του κράτους. Αποσκοπεί στην ολοκλήρωση της κορυφαίας μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος, ορίζοντας τις προϋποθέσεις για δημοσιονομική εξυγίανση, εξορθολογισμό και στοχευμένη ανακατανομή των δημοσίων δαπανών. Η ουσιαστικότερη έκφραση των διατάξεων του ανωτέρω νόμου βρίσκεται έρεισμα στο άρθρο 1, το οποίο εισαγάγει τον ορισμό της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία έχει προβλεφθεί και στις διατάξεις του Νέου Δημόσιου Λογιστικού και πιο συγκεκριμένα στο αρ. 33 του ν. 4270/2014. Νοείται δε ως αρχή, ότι *η διαχείριση της περιουσίας των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους και τους δημοσιονομικούς κινδύνους της χώρας, πρέπει να διενεργείται με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας* (<http://www.nomotelia.gr/intros/3871-10.pdf> : Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

Βάσει των διατάξεων του αρ. 33 του ν. 4270/2014 η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί ένα αποτελεσματικό εργαλείο ως προς τους στρατηγικούς στόχους της καθώς δεν επενεργεί μόνη της αλλά σε συνδυασμό με τις επιμέρους γενικές αρχές της υπευθυνότητας και λογοδοσίας και της διαφάνειας και ειλικρίνειας. Αυτό συνεπάγεται ότι τα αρμόδια προς άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής όργανα είναι υπεύθυνα και λογοδοτούν για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, με γνώμονα πάντα τον συνεπή δημοσιονομικό έλεγχο χωρίς φαινόμενα διαφθοράς, και την παροχή «ανοιχτών δεδομένων» βασιζόμενων στην αλήθεια τόσο του οικονομικού όσο και του δημοσιονομικού τους περιεχομένου (Μπάρμπας, 2018: 98-99).

Επιπλέον, βάσει των ανωτέρω διατάξεων, προκειμένου να γίνει πιο αντιληπτός ο τρόπος επενέργειας της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η αρχή αυτή εξειδικεύεται σε περαιτέρω ειδικότερες αρχές:

#### Η Αρχή της Οικονομικότητας

Η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής από τα αρμόδια όργανα πρέπει να στηρίζεται σε μέσα τα οποία είναι άμεσα προς διάθεση, πληρούν την εκάστοτε οριζόμενη από το διεθνές δημοσιονομικό σύστημα ποιότητα και ποσότητα, κάνοντας χρήση των αναγκαίων διοικητικών πόρων και αποσκοπούν στην ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση (<http://www.nomotelia.gr/intros/3871-10.pdf> : Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

#### Η Αρχή της Αποδοτικότητας

Πρόκειται για την εναρμόνιση στη σχέση μεταξύ των λαμβανόμενων αποφάσεων ως χρησιμοποιούμενων μέσων και των αποτελεσμάτων που θα επιφέρει η χρήση των μέσων αυτών.

#### Η Αρχή της Αποτελεσματικότητας

Αφορά στην επίτευξη συγκεκριμένων στρατηγικών στόχων με σημείο αναφοράς τα στάνταρντ των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, όπως είχαν προκαθοριστεί (Μπάρμπας, 2018: 98-99).

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί το μέσο εξυγίανσης του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας, μέσα στα πλαίσια της διαφάνειας και της ειλικρίνειας, καθώς συμβάλλει τα μέγιστα στην ενίσχυση της δημοσιονομικής σταθερότητας, παίζει καθοριστικό ρόλο στην οργάνωση του δημοσιονομικού σχεδιασμού σε μακροοικονομική βάση και θεσπίζει δημοσιονομικούς κανόνες με σκοπό την υλοποίηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων. Έτσι, καθίσταται εφικτό να ελεγχθεί η πορεία του δημοσίου χρέους, να ρυθμιστούν ζητήματα που αφορούν στο ισοζύγιο δημοσίων εσόδων – δημοσίων δαπανών και να τεθούν οι βάσεις προς την οργάνωση ενός μεσοπρόθεσμου στρατηγικού δημοσιονομικού πλαισίου βασιζόμενου σε συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους και μακροοικονομικές προβλέψεις (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 34 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

## **2.2 ΜΕΣΑ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

### **2.2.1 Η ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΣ**

Όπως προαναφέρθηκε, μέσα στα πλαίσια ενίσχυσης του όρου της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης» και της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, έχει θεσπιστεί με τις διατάξεις του αρ. 33 του ν. 4270/2014 η αρχή της υπευθυνότητας και λογοδοσίας. Ουσιαστικά με την διάταξη αυτή λαμβάνει χώρα η καθιέρωση της υπευθυνότητας όλων των φορέων που ασκούν δημοσιονομική πολιτική, ήτοι όλων των οργάνων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και τους έχουν αποδοθεί διαχειριστικές αυτού αρμοδιότητες. Εισάγεται μια ευρεία επέκταση της ευθύνης και της συνεπακόλουθης λογοδοσίας των υπουργών και των υψηλόβαθμων δημόσιων λειτουργών επί της διαχείρισης των δημόσιων οργανισμών που διευθύνουν. Η δε απόδοση ευθύνης των οργάνων του δημόσιου οικονομικού συστήματος εντάσσεται σε μια ευρύτερη δημοκρατική λογική. Η δε απόδοση ευθυνών των δημόσιων αρχών πρέπει να εκληφθεί ως ένα από τα στοιχεία της δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

Με δεδομένο τον επιδιωκόμενο μετασχηματισμό του ρόλου των προϊσταμένων των δημόσιων υπηρεσιών σε επιτελικά στελέχη που, όπως οι managers των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και καταστρώνουν στρατηγικό πρόγραμμα με στόχους και χρονοδιάγραμμα επίτευξης ορισμένων αποτελεσμάτων, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος, η λογοδοσία αναδεικνύεται σε κεντρική συνιστώσα των δημόσιων πολιτικών που αποσκοπούν στην αναμόρφωση της δημόσιας γραφειοκρατίας. Και τούτο, διότι η λογοδοσία των δημόσιων οργάνων ενισχύει τη διαφάνεια και την αμεροληψία της δράσης τους και συντείνει στην αποφυγή εκδήλωσης φαινομένων κακοδιαχείρισης της εξουσίας και βελτιώνει την ποιότητα και αποτελεσματικότητα στο πλαίσιο του δημόσιου management και της διοικητικής ηθικής. Η ελεγκτική διάσταση της λογοδοσίας επικεντρώνεται στην παρεμπόδιση εκδήλωσης φαινομένων κατάχρησης (Μηλιώνης, 2012: 18).



## 2.2.2 Η ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Από ιστορικής άποψης και κατόπιν των ταχέως μεταβαλλόμενων οικονομικών συνθηκών, μέσα στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κατέστη επιτακτική ανάγκη μία εξελικτική μεταμόρφωση όχι μόνο των δημοσιονομικών πολιτικών που κάθε κράτος εφάρμοζε μέχρι την επέλευση της διεθνούς οικονομικής κρίσης, αλλά και η δημιουργία κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών, ικανών προς υλοποίηση των σύγχρονων οικονομικών προγραμμάτων. Η ύπαρξη των μηχανισμών αυτών είναι απόλυτα συνυφασμένη με την επιτυχή εφαρμογή των δημόσιων οικονομικών πολιτικών, γεγονός που επιτείνεται και από τις πρόσφατες μελέτες του ΟΟΣΑ. Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, πολλές χώρες – μέλη της Ένωσης προχώρησαν όχι μόνο σε αλλαγή πλεύσης ως προς τους στρατηγικούς σχεδιασμούς (μακροοικονομικές προβλέψεις), αλλά και σε μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό των διαδικασιών σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων, καθώς και των εμπλεκόμενων θεσμών (Ράπανος, 2007: 19).

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η γενικότερη μεταρρύθμιση θεσμών και διαδικασιών υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων επηρέασε σε σημαντικό βαθμό την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών πολλών κρατών – μελών του Οργανισμού. Υπήρξαν τρεις παράγοντες που οδήγησαν στη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων και τελικά οδήγησαν στην βελτίωση της συνολικής δημοσιονομικής εικόνας τους. Αρχικά, η γενικότερη και συνολική εικόνα της παγκόσμιας οικονομίας, η οποία ανάγκασε πολλές χώρες να δουν με μια πιο εμπεριστατωμένη ματιά τις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης και βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών τους μέσα σε αυτό το οικονομικό περιβάλλον. Εν συνεχεία, η υπακοή του πολιτικού συστήματος σε προγράμματα δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία έχει να καταδείξει πολλά παραδείγματα σε σχέση με τον παράγοντα αυτό, καθώς μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ και κυρίως μετά τη σύσταση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και τη χρήση στους κόλπους της ενός κοινού νομίσματος, η διαφορετικότητα των κρατών μελών ως προς τις δημοσιονομικές πολιτικές και τους οικονομικούς δείκτες έτεινε να δημιουργεί ουσιαστικά προβλήματα. Τέλος σημαντικό ρόλο κατά τον ΟΟΣΑ έπαιξαν οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του budgeting και στο κατά πόσο ανταποκρίθηκαν τα μέλη του στις επερχόμενες αναγκαίες μεταρρυθμίσεις.

Το ζήτημα που έχει τεθεί δεν είναι το εάν έχουν πραγματοποιηθεί θεσμικές αλλαγές, όσο το εάν οι μεταρρυθμίσεις αυτές έγιναν προς τη σωστή κατεύθυνση, με σκοπό την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και τη βελτίωση της εικόνας της παγκόσμιας οικονομίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν κράτη, τα οποία παρά το γεγονός ότι προχώρησαν σε εκσυγχρονισμό των θεσμών υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων δεν έχουν καταφέρει να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους (Blöndal – OECD, 2003: 8-10).

Στον αντίποδα, στους κόλπους του ΟΟΣΑ, υπάρχουν παραδείγματα ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών, τα οποία θα ήταν δυνατό να πούμε ότι αποτελούν πρότυπο ως προς τις θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών τους. Οι αλλαγές αυτές αφορούν το πλαίσιο σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως μετακινούν την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα των δαπανών. Τονίζουν ακόμη την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών, και τη λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση δημοσίου χρήματος (Ράπανος, 2007: 19).

### **2.2.3 ΜΕΤΡΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΑΣ**

Όπως προαναφέρθηκε, ένας από τους βασικούς παράγοντες που συντέλεσαν στην προώθηση της γενικότερης μεταρρύθμισης του διεθνούς δημοσιονομικού συστήματος ήταν η εναρμόνιση των εφαρμοζόμενων δημοσιονομικών πολιτικών με τις επιταγές μιας ουσιώδους δημοσιονομικής πειθαρχίας, με σκοπό την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών των κρατών. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δημοσιονομική αυτή πειθαρχία θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και πιο συγκεκριμένα με τις διατάξεις των άρθρων 123-125 ΣΛΕΕ. Πρόκειται για τη λήψη μέτρων προς αντιμετώπιση δυσάρεστων οικονομικών συνεπειών στους κόλπους των κρατών μελών, κυρίως μετά και την εφαρμογή της χρήσης κοινού νομίσματος (ευρώ), τα οποία διαχωρίζονται σε έμμεσα και άμεσα μέτρα (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL>).

#### *Έμμεσα μέτρα*

Αναφορικά με τα κράτη εκείνα τα οποία αδυνατούσαν να ελέγξουν την πορεία εκτέλεσης των οικονομικών τους προγραμμάτων, ήτοι σε περιπτώσεις έλλειψης

εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπως επί παραδείγματι από φόρους, είχε παρατηρηθεί το φαινόμενο τα κράτη αυτά να προστρέχουν στις εθνικές κεντρικές τράπεζες αιτούμενα πιστωτικές διευκολύνσεις και δάνεια. Δημιουργούταν συνεπώς μια μέθοδος χρηματοδότησης η οποία οδηγούσε στην έκδοση πληθωριστικού νομίσματος, από μηδενική βάση και χωρίς αντίκρισμα. Η συνέπεια που ακολουθούσε αυτού ήταν η αύξηση των τιμών του πληθωρισμού και η μείωση της αξίας του εθνικού νομίσματος έναντι των εθνικών νομισμάτων άλλων κρατών. Μία τέτοια πρακτική ωστόσο ήταν ασυμβίβαστη με τη γενικότερη τάση των νέων οικονομικών δεδομένων, οπότε και τέθηκαν οι βάσεις του ορισμού ισοτιμίας των εθνικών νομισμάτων σε σχέση με τη νέα ευρωπαϊκή λογιστική μονάδα (ECU).

Παράλληλα με τις διατάξεις του αρ. 124 ΣΛΕΕ απαγορεύτηκε στις κεντρικές Κυβερνήσεις των κρατών μελών και τους εποπτευόμενους φορείς τους ο άνευ όρων και προϋποθέσεων δανεισμός από ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, επιτρέποντας τον μόνο στη βάση των συνθηκών πλήρους ανταγωνισμού και ελεύθερης αγοράς.

Τέλος, λόγω του ότι βασικός σκοπός της συνθήκης του Μάαστριχτ ήταν η διαμόρφωση πλαισίου προστασίας του επερχόμενου κοινού νομίσματος, θεσπίστηκε με το αρ. 125 ΣΛΕΕ η «ρήτρα της μη διάσωσης» για τις περιπτώσεις των μελών που αδυνατούσαν σε πραγματική βάση να εξυπηρετήσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις. Η ρύθμιση αυτή κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να αποφευχθεί το φαινόμενο κράτη μέλη που δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν σε δανειακές υποχρεώσεις να μετακυλύουν το βάρος ενός δημοσιονομικού χρέους σε κράτη με υγιή δημόσια οικονομικά, υπό το βάρος του πολιτικού κόστους και της εφαρμογής προγραμμάτων λιτότητας (Μπάρμπας, 2018: 357-361).

#### Άμεσα μέτρα

Σε πλήρη συνάφεια με τα προβλεπόμενα έμμεσα μέτρα, λαμβάνονται και άμεσα μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας, τα οποία αποτελούν μέρος του ενωσιακού δικαίου, ορίζονται δηλαδή μέσω διατάξεων πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Αυτό συνεπάγεται ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν είναι εφικτό να τροποποιηθούν παρά μόνο σύμφωνα με τη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών.

Πιο συγκεκριμένα η παρ. 1 του αρ. 126 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα». Πρόκειται για μία δέσμευση με διαρκή χαρακτήρα που εκτείνεται σε όλο το εύρος των συμμετεχόντων της Ε.Ε. Η διάταξη αυτή θέτει τα κριτήρια της επιβαλλόμενης δημοσιονομικής πειθαρχίας στη βάση της μείωσης των δημόσιων ελλειμμάτων αλλά και παράλληλα του δημοσίου χρέους των φορέων Γενικής Κυβέρνησης κάθε κράτους μέλους. Από τα οριζόμενα στην εν λόγω διάταξη συνάγεται ότι τόσο το δημοσιονομικό έλλειμμα όσο και το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να ξεπερνούν τη μέση τιμή αναφοράς όπως αυτή έχει οριστεί, ήτοι το 3% και το 60% αντιστοίχως επί του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) κάθε μέλους. Σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των κρατών μελών προβλέπονται κυρώσεις και επιπλέον μέτρα συμμόρφωσης τα οποία επιλέγονται σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Στις παραγράφους 2- 12 του ίδιου άρθρου καθορίζεται η διαδικασία ελέγχου ύπαρξης ή μη δημοσιονομικού ελλείμματος σε ένα κράτος μέλος, το ποσοστό αυτού σε περίπτωση ύπαρξης, καθώς και τα επιπλέον μέτρα συμμόρφωσης που δύνανται να ληφθούν από τα αρμόδια Όργανα της Ένωσης (Μπάρμπας, 2018: 361-369).

#### **2.2.4 ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Μέσα σε ένα νέο δημοσιονομικό περιβάλλον το οποίο είχε αρχίσει να δημιουργείται με την ολοκλήρωση των διαδικασιών σύστασης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), τέθηκε ως κύριος στόχος η προστασία της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των κρατών που θα συμμετείχαν ως μέλη. Προκειμένου να αποφευχθούν κίνδυνοι κατάρρευσης της προβλεπόμενης από τα άρθρα 123-126 ΣΛΕΕ δημοσιονομικής πειθαρχίας, θεσπίστηκε ένα σύνολο διατάξεων παράγωγου κοινοτικού δικαίου, με σκοπό να καταστούν πιο ευέλικτες και αποτελεσματικές οι διαδικασίες κατάργησης των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το σύνολο των διατάξεων αυτών αποτέλεσε στη βάση του το επονομαζόμενο «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης».

Από ουσιαστικής άποψης, το εν λόγω Σύμφωνο έχει κατά κύριο λόγο πολιτική σημασία, καθώς ορίζει τους πολιτικούς προσανατολισμούς τόσο για τα μέλη της

ONE όσο και για τους εμπλεκόμενους θεσμούς (Επιτροπή, Συμβούλιο), πάντα μέσα στα πλαίσια τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Θεσπίζει τους «γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών», καλώντας τα κράτη να προβαίνουν σε μία σειρά διαδικασιών προκειμένου να επιτυγχάνουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων δημοσιονομικής πολιτικής, με γνώμονα τη σύγκλιση των προγραμμάτων αυτών και τη σταθερότητα του νομίσματος ([https://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/el/FTU\\_2.6.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf)).

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) διαχωρίζεται σε δύο σκέλη, το προληπτικό και το κατασταλτικό. Το προληπτικό σκέλος αφορά ένα σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης» βάσει του οποίου τα μέλη της ευρωζώνης υποχρεούνται σε κατάρτιση προγραμμάτων μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων ισοσκελίσης του ισοζυγίου της κάθε γενικής κυβέρνησης και σε υποβολή των προγραμμάτων αυτών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Πρόκειται για τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής σε ετήσια βάση και με χρονικό ορίζοντα την τετραετία. Καθιερώθηκε με τον Κανονισμό 1466/1997 του Συμβουλίου και μέσα από τις επερχόμενες τροποποιήσεις του κατέστη ευέλικτο και προσαρμόσιμο στην πραγματική οικονομική κατάσταση των κρατών μελών, δημιουργώντας συνθήκες στενότερης συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων στη διαδικασία λήψεων των κρίσιμων αποφάσεων και την ενίσχυση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην ευρωζώνη. Σε αντιδιαστολή, το κατασταλτικό σκέλος θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1467/1997 περιλαμβάνοντας διατάξεις που οδηγούν στην επιτάχυνση αλλά και απλούστευση των διαδικασιών μείωσης ή και κατάργησης των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, καθώς και καθορίζοντας όλες τις λεπτομέρειες παρακολούθησης και ελέγχου των προγραμμάτων οικονομικής πολιτικής. Η σημασία του έγκειται στο ότι λαμβάνει χαρακτήρα διορθωτικό επιχειρώντας να θεραπεύσει πολλά προβλήματα και λάθη του παρελθόντος, κυρίως στο κομμάτι αξιολόγησης των δημοσιονομικών δεδομένων των κρατών μελών (όπως επί παραδείγματι η διαπίστωση δημοσιονομικού ελλείμματος) (Μπάρμπας, 2018: 370-374).

### **2.2.5 ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ**

Η διεθνής δημοσιονομική κρίση που ξεκίνησε να εκδηλώνεται από το 2008 και κορυφώθηκε στα τέλη του 2010 και τις αρχές του 2011, αποκαλύπτοντας την

προεξέχουσα θέση στην κορύφωση αυτή των κρατών του Ευρωπαϊκού Νότου και κυρίως της Χώρας μας, δημιούργησε ένα «τσουνάμι» έντονων αναταράξεων στη σταθερότητα του κοινού νομίσματος μέσω συνεχών επιθέσεων των κερδοσκόπων στις διεθνείς αγορές των ομολόγων.

Για να διασφαλιστεί η σταθερότητα στους κόλπους της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, δημιουργήθηκε στα τέλη του 2011 ένα ισχυρό πλαίσιο αποφυγής των μη βιώσιμων δημόσιων οικονομικών. Κρίθηκε συνεπώς αναγκαία η μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης μέσω της θέσπισης της διακυβερνητικής Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ), συμπεριλαμβανομένου του Δημοσιονομικού Συμφώνου, όπου και τέθηκε σε ισχύ στις αρχές του 2013. Πιο συγκεκριμένα, η διαδικασία υπογραφής της εν λόγω Συνθήκης ολοκληρώθηκε τον Μάρτιο του 2012, προβάλλοντας ως βασική συνιστώσα των διατάξεών της τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Συμφώνου ([https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_2.6.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf)).

Με δεδομένο ότι ο στόχος του Δημοσιονομικού Συμφώνου κατέστη πιο σαφής αναφορικά με τον προσανατολισμό του, αποσκοπώντας στην ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της ONE, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και την περαιτέρω προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, το Σύμφωνο περιελάμβανε βασικές ρυθμίσεις επίλυσης των μέχρι τότε παθογενειών.

Αρχικά επέτεινε τον γενικότερο κανόνα κατάργησης των υπερβολικών ελλειμμάτων μέσω της υποχρέωσης των μελών προς ισοσκελισμένους ή ακόμα και πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Η υποχρέωση αυτή ικανοποιείται ακόμα και σε περιπτώσεις κρατών που το έλλειμμα δεν ξεπερνά το ποσοστό του 0,5% του ΑΕΠ. Γίνεται συνεπώς αντιληπτό ότι η ρύθμιση αυτή θέτει σε εφαρμογή το προληπτικό σκέλος της ΣΣΑ, καθώς υποχρεούνται τα κράτη επί της ουσίας να προβαίνουν σε συνεχή σύγκλιση του ετήσιου ισοζυγίου Γενικής Κυβέρνησης με το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό τους στόχο. Αναφορικά με το δημόσιο χρέος των κρατών μελών, στις περιπτώσεις που αυτό δεν ξεπερνά τη μέση τιμή αναφοράς, ήτοι το 60% επί του ΑΕΠ και με την προϋπόθεση μιας διαρκούς αποδεδειγμένης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, θεωρείται ότι πληρείται η υποχρέωση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ακόμα και όταν το έλλειμμα αγγίζει το 1% του ΑΕΠ, χωρίς όμως να το ξεπερνά.

Πάνω σε αυτή τη βάση, σε περιπτώσεις αποκλίσεων από την υποχρέωση αυτή και την καταστρατήγηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων, ενεργοποιείται αυτοδίκαια διορθωτικός μηχανισμός με τη λήψη μέτρων εκ μέρους του μέλους που παρουσιάζει το πρόβλημα. Η λήψη των σχετικών αποφάσεων στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας είναι αυτοδίκαιη και αυτόματη (Μπάρμπας, 2018: 382-385).

Στις διατάξεις του Δημοσιονομικού Συμφώνου προβλέπεται επιπλέον και η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ως προς το γενικό κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Παρέχεται η δυνατότητα σε ένα ή και περισσότερα κράτη της Ένωσης να προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος ενός μη συμμορφούμενου μέλους, ζητώντας ακόμα και την επιβολή οικονομικών κυρώσεων προκειμένου τη συμμόρφωση ([https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_2.6.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf)).

Από Ελληνικής άποψης, η εν λόγω Συνθήκη έχει ήδη θεσπιστεί θεσμικά με την ενσωμάτωσή της στις διατάξεις του Ν. 4063/2012, ο οποίος κυρώθηκε στο Κοινοβούλιο, εγείροντας πολλές συζητήσεις για τη δυνατότητα εφαρμογής.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, παρά τη σπουδαιότητα των ρυθμίσεων που προβλέπει σε σχέση με τη σταθερότητα στους κόλπους της ΟΝΕ, δέχθηκε και μία πλειάδα επικρίσεων αναφορικά με το ύφος και τον χαρακτήρα του. Θεωρήθηκε ότι έλαβε τη μορφή διεθνούς συμφωνίας παρακάμπτοντας τις αρχές της ενισχυμένης συνεργασίας που είχε προβλεφθεί στο αρ. 20 της ΣΛΕΕ καθώς και υποβαθμίζοντας σε μεγάλο βαθμό τις γενικότερες αρχές συνεργασίας και αλληλεγγύης στις οποίες στηρίχθηκε η ιδρυτική διακήρυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δημιούργησε μία Ευρωπαϊκή Ένωση δύο ταχυτήτων, των μελών της ΟΝΕ και των υπολοίπων κρατών της Ε.Ε με θεσμικές ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται αισθητά ο ρόλος της Ε.Ε. Το γεγονός αυτό επιτείνεται από τη θεώρηση ότι λόγω του ότι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο αποτέλεσε αποκύημα πρωτοβουλίας της Γερμανίας, η Ε.Ε μετατρέπεται σε μέσο προώθησης της γερμανικής πολιτικής και καθίσταται «γερμανοκρατούμενη» ως προς τη λήψη των αποφάσεων. Επιπλέον, ακόμα και το γεγονός ότι η υιοθέτηση του Συμφώνου σε εθνικό θεσμικό πλαίσιο αποτελεί προϋπόθεση για την ένταξη ενός κράτους στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, καταστρατηγεί τις αρχές της

καλής πίστης και του αμοιβαίου σεβασμού μεταξύ των κρατών μελών (Μπάρμπας, 2018: 388-389).

Μέσα στα πλαίσια της υιοθέτησης του Συμφώνου από την ελληνική πλευρά προκλήθηκαν αλληπάλληλες συζητήσεις ακαδημαϊκού και πολιτικού περιεχομένου, σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργούνταν αναφορικά με το ίδιο το θεσμικό μας πλαίσιο και κυρίως το Σύνταγμά μας και την καταλληλότητά του να υποδεχθεί τη νέα Δημοσιονομική Συνθήκη . Το ουσιαστικότερο όμως ζήτημα που τέθηκε προς προβληματισμό όλων, είναι ότι η Χώρα μας αναγκάστηκε να υπογράψει τη Δημοσιονομική Συνθήκη κυριολεκτικά με το «μαχαίρι στο λαιμό» εκ μέρους των δανειστών της και χωρίς πίστωση χρόνου.

Εν κατακλείδι, αυτό που ως συμπέρασμα επικράτησε σε κύκλους συνομιλούντων σε διεθνές επίπεδο είναι ότι οι δανειστές με τη συμπεριφορά τους περισσότερο επιχείρησαν να προστατεύσουν το κοινό νόμισμα και τη σταθερότητα των κεντρικών Τραπεζών και όχι τη σταθερότητα και τις αρχές της συνεργασίας και αλληλεγγύης στους κόλπους της Ε.Ε.

#### **2.2.6 ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ**

Μέσα στα πλαίσια της πιστής τήρησης της αποτελεσματικής διαχείρισης δημοσίου χρήματος, θεσπίστηκε το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο εντάσσεται σε μία ομάδα μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας με την ονομασία «Six-Pack» και αποσκοπούσε στη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών ενίσχυσης των πολιτικών δημοσιονομικού συντονισμού και της παρακολούθησης των δημοσιονομικών στόχων των μελών της Ευρωζώνης. Στηρίχθηκε σε διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και αποτέλεσε μέρος του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις θέσπισής του, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο λειτουργεί βάσει προκαθορισμένου χρονοδιαγράμματος, εντός του οποίου τα κράτη μέλη υποβάλλουν σχέδια της δημοσιονομικής στρατηγικής τους με απώτερο σκοπό τη μετέπειτα αξιολόγησή τους (Μπάρμπας, 2018: 86-90).



Βάσει των διατάξεων των άρθρων 4 και 9 της κοινοτικής οδηγίας 2011/85/ΕΕ και κατ' εφαρμογή της θέσπισης του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, τίθεται ως κανόνας πλέον η κατάρτιση από τα κράτη μέλη μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων, στα πρότυπα του Κρατικού Προϋπολογισμού και με σημείο αναφοράς τα ανώτατα προκαθοριζόμενα όρια, προς ενίσχυση της αποτελεσματικής παρακολούθησης των δημοσιονομικών μεγεθών. Πρόκειται για το επονομαζόμενο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)», το οποίο πρέπει να περιλαμβάνει σε βάθος χρόνου τετραετίας τις προβλέψεις για τους επιδιωκόμενους δημοσιονομικούς στόχους, την πορεία προσαρμογής σε αυτούς, τους ετήσιους ενδεικτικούς στόχους αναφορικά με το έλλειμμα ή το πλεόνασμα του Κρατικού Προϋπολογισμού και την εφαρμογή βελτιωτικών δημοσιονομικών μέτρων επί του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Το ΜΠΔΣ υποβάλλεται από τα μέλη εν είδη προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, κατά τους ανοιξιάτικους μήνες κάθε έτους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, συνοδευόμενο από επεξηγηματική έκθεση αναφορικά με την περιγραφή και αξιολόγηση των ανωτέρω προβλέψεων και των αποτελεσμάτων αυτών μέσα στα δύο (2) τελευταία έτη, την περιγραφή των κύριων μορφών κινδύνου επί των προβλέψεων αυτών και τις εκτιμήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις όλων αυτών στο ισοζύγιο δαπανών-εσόδων με το έλλειμμα ή πλεόνασμα των προϋπολογισμών.

Το ΜΠΔΣ έχει εισαχθεί στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο της Χώρας μας αρχικά με τις διατάξεις του αρ. 9 του Ν. 3871/2010 και επικαιροποιήθηκε με την ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ στις διατάξεις του Νέου Δημόσιου Λογιστικού και πιο συγκεκριμένα στα άρθρα 42-48 του Ν. 4270/2014 (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf>: Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

Στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η χώρα μας καλείται να υποβάλει τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό της, ο οποίος τείνει να λάβει τη μορφή Προγράμματος Σταθερότητας («Stability Programme»), και προβλέπει μεταξύ άλλων την υποχρέωση κατάρτισης Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), το οποίο δίνει μια σαφή εικόνα των δημοσιονομικών ορίων και δεσμεύσεων, που αναλαμβάνονται για την περίοδο που ακολουθεί, μέσα σε ορίζοντα τετραετίας, του βασικού δημοσιονομικού προσανατολισμού, καθώς και των προτεραιοτήτων της δημόσιας οικονομικής αλλά και κοινωνικής πολιτικής. Το ΜΠΔΣ ορίζει συγκεκριμένους στόχους,

χρονοδιαγράμματα και δείκτες υλοποίησης στην προσπάθεια εξορθολογισμού και ελέγχου των δαπανών και επίτευξης των εκάστοτε τεθειμένων δημοσιονομικών στόχων. Παράλληλα, τίθενται τα ανώτατα όρια δαπανών για όλη την αναφερόμενη περίοδο καθώς και οι στόχοι ισοζυγίου για όλους τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΜΠΔΣ περιλαμβάνει τα όρια των Προϋπολογισμών σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και δεν εστιάζει μόνο στην Κεντρική Διοίκηση, αλλά αφορά όλη τη Γενική Κυβέρνηση ως ενιαίο σύνολο (<https://minfin.gr/documents/20182/531701/22-2-2019++%CE%95%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%82+%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B9%CF%83%CE%B7%CF%82+%CE%9C%CE%A0%CE%94%CE%A3+2020-2023.pdf/bf7f86fe-2089-4f44-a994-2436d2f75d7a>).

## **2.3 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ**

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ τέθηκαν ουσιαστικά οι βάσεις για την ολοκλήρωση όλων των απαιτούμενων διαδικασιών διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου άσκησης νομισματικής πολιτικής από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Υπό το πρίσμα της σύστασης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), μέσα στα πλαίσια της νέας αυτής νομισματικής πολιτικής, τέθηκαν οι βασικοί κανόνες επίτευξης χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δημοσίου χρήματος, καθώς και τα μέσα εποπτείας και αξιολόγησης της πορείας του δημοσιονομικού προσανατολισμού των μελών της νέας αυτής νομισματικής Ένωσης.

Ωστόσο, μέσα σε συνθήκες συνεχώς μεταβαλλόμενων εξελίξεων, μετά και την επέλευση της οικονομικής κρίσης, κρίθηκε αναγκαία η προστασία σε μεγάλο βαθμό της σταθερότητας του κοινού νομίσματος μέσω της άσκησης μιας πιο «σφικτής» νομισματικής πολιτικής από τα μέλη της Ευρωζώνης. Το ρόλο αυτής της προστασίας ανέλαβαν οι εθνικές Κεντρικές Τράπεζες των κρατών, ως αναπόσπαστα μέλη του δημοσιονομικού Ευρωσυστήματος σε συνδυασμό με τη συμμετοχή του θεσμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Το Διοικητικό Συμβούλιο της λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις άσκησης νομισματικής πολιτικής και επικουρικώς οι εθνικές

κεντρικές τράπεζες είναι αρμόδιες για την εφαρμογή τους στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα.

Στη χώρα μας, κεντρική τράπεζα είναι η Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία αποτελεί θεσμικά αλλά και λειτουργικά μία ανεξάρτητη αρχή που ασκεί δημόσιο λειτούργημα και υπόκειται μόνο στον δημοκρατικό έλεγχο του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Δεν πρόκειται για μία εμπορική τράπεζα αλλά ουσιαστικά ο ρόλος της έγκειται σε αρμοδιότητες: α) χάραξης της ελληνικής νομισματικής πολιτικής και του ελέγχου της εφαρμογής της, β) προστασίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και άσκησης εποπτείας σε ιδρύματα του χρηματοπιστωτικού τομέα και γ) εξυγίανσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία. Λόγω του ότι πρωταρχικός στόχος της νομισματικής πολιτικής στους κόλπους της Ευρωζώνης έχει τεθεί η σταθερότητα του κοινού νομίσματος απαραίτητη προϋπόθεση επίτευξής του είναι ο έλεγχος της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών. Με άλλα λόγια, το κύριο καθήκον της Τράπεζας της Ελλάδος, στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος, είναι να διατηρεί την αγοραστική δύναμη του ευρώ. Αυτό το καθήκον αντανακλά τη γενικά αποδεκτή άποψη ότι, με τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, η νομισματική πολιτική συμβάλλει σημαντικά στη διατηρήσιμη ανάπτυξη, την οικονομική ευημερία και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Με τον τρόπο αυτό η ΤτΕ επιτελεί τον διαμεσολαβητικό της ρόλο ενισχύοντας τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και δημιουργώντας συνθήκες ανθεκτικότητας απέναντι σε κάθε είδους οικονομικές και νομισματικές διαταραχές. Η Τράπεζα της Ελλάδος παρακολουθεί και αξιολογεί τις εξελίξεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και εφαρμόζει μέτρα για τη μείωση της συσσώρευσης των συστημικών κινδύνων και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος περιορίζοντας τη πιθανότητα εμφάνισης χρηματοπιστωτικών κρίσεων, ενώ σε περίπτωση εκδήλωσής τους ελαττώνονται οι δυο σμενείς επιδράσεις τους στον πραγματικό τομέα της οικονομίας. Τέλος, ο ρόλος της Τράπεζας της Ελλάδος στη διαμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας είναι υψίστης σημασίας λόγω του ότι λειτουργεί ως ταμίας και εντολοδόχος του Ελληνικού Δημοσίου, ασκώντας διαχείριση στα δημόσια έσοδα και τον τρόπο διάθεσης αυτών με γνώμονα πάντα την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους και των προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, τη ρύθμιση των κρατικών επιχορηγήσεων και

των λειτουργικών εξόδων του εν γένει δημοσίου τομέα (<https://www.bankofgreece.gr/trapeza/rollos-kai-armodiotites>).

## **2.4 ΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική δημοσιονομικής διαχείρισης στους κόλπους κυρίως των μελών του ΟΟΣΑ, η διαχείριση δημοσίου χρήματος πραγματοποιούταν μέσω της προσέγγισης από τη βάση προς την κορυφή. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να έχει δοθεί μεγάλο βάρος ως προς την κεντρική εξουσία στα Υπουργεία Οικονομικών των κρατών, με αρμοδιότητες όπως ο έλεγχος, η διαχείριση αλλά και η κατανομή των πόρων, καθώς και τελική λήψη των αποφάσεων επί όλων αυτών. Παρά το γεγονός ότι η κατάρτιση του προϋπολογισμού απαιτούσε τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων υπουργείων, το σύστημα είχε διαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο ώστε τα σχέδια κατάρτισης των προϋπολογισμών να τίθενται σε διαβούλευση και να χρήζουν εν τέλει την οριστική έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών. Λόγω του ότι παρατηρήθηκαν φαινόμενα υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, κυρίως στις αρχές του 1990, και ξεκίνησε ένας κύκλος δημοσιονομικών αναταράξεων και κρίσεων, αποφασίστηκε μια τομή στο μέχρι πρότινος δημοσιονομικό σύστημα με την αναστροφή ουσιαστικά των όρων. Η δημοσιονομική διαχείριση πλέον πραγματοποιείται μέσω της προσέγγισης από πάνω προς τα κάτω (top-down budgeting), παρέχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής και συνεργασίας όλων των φορέων που ασκούν δημοσιονομική πολιτική. Το κάθε Υπουργείο Οικονομικών θέτει τα ανώτατα όρια δημοσίων δαπανών και τους μεσοπρόθεσμους στόχους δημοσιονομικής διαχείρισης, υποβάλλοντας τις αποφάσεις σε διαβούλευση με τα συναρμόδια υπουργεία, τα οποία και τελικά αναφορικά με τις επιμέρους δημόσιες δαπάνες τους αποφασίζουν για τα ανώτατα όρια (Kim – Park, OECD, 2006: 88-89).

Μία τέτοια τομή αλλαγής του δημοσιονομικού συστήματος προσέελκυσε μεγάλο επιστημονικό και ακαδημαϊκό ενδιαφέρον προκαλώντας μια σειρά επί συζητήσεων και μελετών, λόγω της διαφορετικότητας της κοινωνικοοικονομικής κουλτούρας κάθε μέλους του ΟΟΣΑ, της ιστορίας τους και του υποβάθρου ως προς τη δομή της

εξουσίας τους. Επί παραδείγματι υπάρχουν μέλη στα οποία το Κοινοβούλιο διατηρεί έναν ενισχυμένο έως και πρωταρχικό ρόλο στη διαμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος, ενώ σε άλλες χώρες το Κοινοβούλιο διαδραματίζει πολύ μικρότερο ρόλο επί της διαδικασίας.

Το κοινό προς διερεύνηση ζήτημα είναι πως η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών κρίνεται αναγκαία στη δημιουργία ενός σύγχρονου πλαισίου ανάπτυξης και δημοσιονομικής βιωσιμότητας και η οποία επιτυγχάνεται μέσω σταθερών μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Παρά τις προαναφερόμενες διαφορές των κρατών στη δυναμικότητα της οικονομίας τους, το ύψος του δημοσίου χρέους τους και τις εν γένει διαδικασίες άσκησης δημόσιας οικονομικής πολιτικής, κρίθηκε απαραίτητη η εφαρμογή προγραμμάτων εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών, τα οποία κατά περίπτωση επιβάλλονται είτε υπό την πίεση των αγορών είτε ως συνέπεια τήρησης προληπτικής στάσεως.

Έτσι, ο Ο.Ο.Σ.Α. κατέταξε τα κράτη σε τέσσερις κατηγορίες αναφορικά με τη στάση τους όσον αφορά τη δημοσιονομική τους προσαρμογή, δηλαδή α) τα κράτη που ανακοίνωσαν προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής υπό την πίεση των αγορών ή β) ως προληπτικά μέτρα, γ) τα κράτη που μολονότι χρειάζονταν δημοσιονομική προσαρμογή δεν ανακοίνωσαν νωρίς τέτοια προγράμματα, και δ) τα κράτη με μικρή σχετικά ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή.

Στην πρώτη κατηγορία, περιλαμβάνονται τα κράτη, όπως κυρίως η περίπτωση της Ουγγαρίας, αργότερα της Ελλάδας και της Ιρλανδίας και σε κάποιο βαθμό της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, των οποίων τα δημόσια οικονομικά ή οι προοπτικές ανάπτυξης τους είχαν εκτροχιασθεί σε τέτοιο βαθμό που απαιτούνταν η λήψη ουσιαστικών εμπροσθοβαρών (εντός του 2010-2011) πακέτων μεγάλης έκτασης δημοσιονομικής προσαρμογής, προκειμένου να αντιμετωπίσουν στο άμεσο μέλλον αυξημένες ανάγκες από τις αγορές ομολόγων. Ενώ στην δεύτερη κατηγορία, όπου τα δημοσιονομικά προγράμματα προέβλεπαν την εφαρμογή μέτρων προσαρμογής σε μεταγενέστερο χρόνο (δηλαδή την περίοδο 2012-2014), περιλαμβάνονται κράτη, όπως η Μεγάλη Βρετανία, που ήθελαν μέσω της ανακοίνωσης των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής να δώσουν το μήνυμα στις αγορές και στους πολίτες ότι αναγνωρίζουν την υφιστάμενη δημοσιονομική κατάσταση και έχουν τη βούληση να αντιμετωπίσουν ζητήματα δημοσιονομικής βιωσιμότητας (Σαββαΐδου, 2016:

<https://www.linkedin.com/pulse/%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CF%82-%CF%83%CE%B1%CE%B2%CE%B2%CE%B1%CF%8A%CE%B4%CE%BF%CF%85-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%AF%CF%84%CE%BB%CE%BF-%CE%B7-%CF%83%CF%8D%CE%BD%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7-%CF%84%CF%89%CE%BD-savvaidou>).

Επιπλέον, όσον αφορά τη σύνθεση, γνωστή και ως «μείγμα» των μέτρων προσαρμογής, αυτή επίσης διαφέρει από χώρα σε χώρα. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ τα 2/3 των χωρών στράφηκαν στη μείωση των δαπανών και το 1/3 στην αύξηση των εσόδων. Συνήθως οι χώρες με μικρή ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής στηρίζονται στην περικοπή των δαπανών, ενώ χώρες με μεγαλύτερη ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή, όπως για παράδειγμα η Ελλάδα, λαμβάνουν μέτρα και στα δύο σκέλη. Σε κάθε περίπτωση, χώρες με χαμηλή φορολογική επιβάρυνση μπορούν ευκολότερα να επιλέξουν στρατηγική δημοσιονομικής προσαρμογής μέσω της λήψης φορολογικών μέτρων. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι, μολονότι, η λήψη μέτρων προσαρμογής που αφορούν στο σκέλος των δαπανών φέρνει αποτελέσματα μακροπρόθεσμα σε σχέση με τη λήψη μέτρων στο σκέλος των εσόδων που έχει άμεσα αποτελέσματα, ωστόσο, η επιλογή της αύξησης των φορολογικών επιβαρύνσεων και ειδικά της αύξησης του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων έχει δυσμενείς συνέπειες στην ανάπτυξη (OECD, 2012).

Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η έκθεση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (2015), στην οποία αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «Η προσαρμογή που βασίζεται στα έσοδα δεν φαίνεται να επιφέρει μια διαρκή βελτίωση στις προοπτικές βιωσιμότητας μιας χώρας» (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2015el.pdf?d4376832cd7488d7e3ef58fed29d2c42>).

Προκειμένου να αντιληφθούμε με τον πιο πρόσφορο τρόπο τις ανωτέρω θεωρήσεις, θα ήταν σκόπιμο να μελετήσουμε τις περιπτώσεις ορισμένων κρατών μελών του ΟΟΣΑ.

### 2.4.1 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

Μέσα στο διαμορφούμενο διεθνές οικονομικό γίγνεσθαι οι Κυβερνητικές Αρχές της Σουηδίας διαπίστωσαν περί τα τέλη του 1990 ότι το υπάρχον σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης είχε παίξει καθοριστικό ρόλο στην αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας. Συνεπώς προχώρησε σε θεσμικές κυρίως μεταρρυθμίσεις της διαδικασίας κατάρτισης ενός προγράμματος διαχείρισης δημοσίου χρήματος. Η ετήσια κατάρτιση του προϋπολογισμού στη Σουηδία διακρίνεται σε τρία στάδια. Στο πρώτο στάδιο τον ουσιαστικό ρόλο διαδραματίζει το Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο καταρτίζει το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο σε βάθος τριετίας με βάση τους στόχους όπως έχουν τεθεί από την Κυβέρνηση. Είναι αρμόδιο για την κατανομή των δημοσίων δαπανών με γνώμονα πάντα τη σταθερότητα του ελλείμματος σε εφικτά πλαίσια χρησιμοποιώντας ως βάση συνετά μακροοικονομικά σενάρια σε περίπτωση που η οικονομική κατάσταση είναι δυσμενέστερη από την προβλεπόμενη. Στο δεύτερο στάδιο λαμβάνει χώρα η κατανομή των οικονομικών πόρων σε ένα μακροοικονομικό επίπεδο από το Συμβούλιο για τον Προϋπολογισμό. Το τελικό ποσοστό χρηματοδότησης για κάθε τομέα δαπανών εναπόκειται σε προτάσεις του Υπουργού Οικονομικών, οι οποίες σε συνδυασμό με τις προτάσεις των συναρμόδιων υπουργείων υποβάλλονται σε διαβούλευση προς το Συμβούλιο, το οποίο και παίρνει τις τελικές αποφάσεις. Οι αποφάσεις του συμβουλίου για τον προϋπολογισμό είναι αρκετά δεσμευτικές και είναι πολύ δύσκολο για τους υπουργούς να ζητήσουν αλλαγές στο επόμενο στάδιο διαχείρισης των δαπανών τους. Τέλος, στο τρίτο στάδιο τονίζεται η αρμοδιότητα κάθε υπουργείου ως προς την κατανομή των πόρων σε κάθε κατηγορία δαπάνης. Υφίσταται η υποχρέωση προσδιορισμού ορίων χαμηλής και υψηλής προτεραιότητας των δαπανών, μέσω απόφασης η οποία εκδίδεται σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών. Και αυτό συμβαίνει διότι οι κατηγορίες δαπανών είναι περισσότερες από τα υφιστάμενα υπουργεία (Kim – Park, OECD, 2006).

Παρά το γεγονός ότι το δημοσιονομικό σύστημα της Σουηδίας χαρακτηρίζεται από στοιχεία οργάνωσης και μακροπρόθεσμης στρατηγικής, παρουσιάζονται κάποιες αδυναμίες στον τομέα του προσανατολισμού της ακολουθούμενης πολιτικής κυρίως ως προς το βαθμό επίτευξης των τεθειμένων δημοσιονομικών στόχων, το οποίο αποτελεί συνέπεια ίσως της έλλειψης επαρκούς λογοδοσίας των αρμόδιων φορέων (Blöndal, OECD, 2001).

## 2.4.2 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΓΑΛΛΙΑΣ

Παρακολουθώντας τις διεθνείς εξελίξεις σχετικά με την άσκηση δημόσιας οικονομικής πολιτικής παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον η εμπειρία των τελευταίων είκοσι (20) ετών στη Γαλλία, η οποία περνώντας μέσα από ένα ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων προχώρησε στην βελτίωση των διαδικασιών χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής. Εφάρμοσε μεγαλύτερη αυστηρότητα ως προς τη θεσμική διατήρηση των διαδικασιών αυτών με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας, καθώς και την αυτονομία και ευελιξία των φορέων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, αποκτώντας πολλά οφέλη από τις εν λόγω μεταρρυθμίσεις, όπως επί παραδείγματι η βελτίωση της ποιότητας τεκμηρίωσης του Κρατικού Προϋπολογισμού (Moretti – Kraan, OECD, 2018: 8).

Μέσα από τις εφαρμοζόμενες μεταρρυθμίσεις στο δημοσιονομικό της σύστημα, η Γαλλία διαμόρφωσε ένα νέο φάσμα δημοσιονομικών στόχων για κάθε επίπεδο διακυβέρνησης, εντός των πλαισίων των διατάξεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με μεσοπρόθεσμο χαρακτήρα στη στρατηγική της. Ο κυριότερος προσανατολισμός της πολιτικής της στηρίχθηκε στη θεσμική θέσπιση κανόνων δαπανών, οι οποίοι κάλυπταν σε αρχικό επίπεδο τις πιο βασικές και διακριτικές δημόσιες δαπάνες αλλά σε βάθος χρόνου επεκτάθηκαν στο συνολικό σύστημα κατανομής των πόρων περιορίζοντας σε σημαντικό βαθμό τις ευκαιριακές μεταβολές του. Ακολουθώντας μία τακτική προσέγγισης top – down budgeting (από την κορυφή προς τα κάτω) στη σύσταση του μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση, συνδύασε ουσιαστικά την τήρηση των ανώτατων ορίων σε κάθε κατηγορία δαπάνης με την εφαρμογή των θεσμικά θεσπισμένων κανόνων δαπανών, ενισχύοντας παράλληλα την αυτονομία και ευελιξία των δημοσιονομικών διαχειριστών. Ωστόσο αυτή η αυτονομία και ευελιξία δεν συνεπάγεται ασυδοσία στην άσκηση δημόσιας οικονομικής πολιτικής, καθώς υποστηρίζεται από την άσκηση αυστηρών ελέγχων. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου ενισχύθηκε αισθητά, καθώς αυτό είναι που εγκρίνει την αύξηση ή μη των δημοσίων δαπανών υπό προϋποθέσεις αναφορικά με την ανακατανομή τους, έχοντας ως βάση τις διεθνείς δημοσιονομικές πιέσεις και έκτακτες ανάγκες που δημιουργούνται. Παράλληλα με τις εν λόγω διεργασίες τα τελευταία χρόνια δημιουργήθηκε ένα ανεξάρτητο φορολογικό ίδρυμα που συνέβαλε στην ενίσχυση της αξιοπιστίας των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων σε μακροοικονομικό επίπεδο (Moretti – Kraan, OECD, 2018: 8-10).



Παρά το γεγονός ότι μέσα στα τελευταία αυτά είκοσι (20) χρόνια η Γαλλία επιχείρησε να μεταρρυθμίσει το δημοσιονομικό της σύστημα, το πλαίσιο το οποίο δημιουργήθηκε κρίθηκε αρκετά κατακερματισμένο επιφέροντας δυσκολίες ως προς την εκτίμηση των μεγεθών του συνολικού κόστους της δημόσιας οικονομικής πολιτικής της. Και αυτό διότι και η Γαλλία δεν κατόρθωσε να ξεφύγει από τη μοίρα πολλών μελών του ΟΟΣΑ, τα οποία υπό το βάρος των δημοσιονομικών εξελίξεων τα τελευταία χρόνια αδυνατούν να εκπληρώσουν τους μεσοπρόθεσμους στόχους που έχουν θέσει. Απαιτείται συνεπώς, στη βάση της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών της, η Γαλλία να μετατρέψει τις δημοσιονομικές πρακτικές της σε ακριβείς αποφάσεις προτεραιότητας των δαπανών (Moretti – Kraan, OECD, 2018: 11).

#### **2.4.3 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ**

Η Γερμανία είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος και μια κοινοβουλευτική δημοκρατία με τρία επίπεδα διακυβέρνησης: το ομοσπονδιακό, το κρατικό και το τοπικό επίπεδο. Ο τύπος της ομοσπονδίας αυτής ονομάζεται "συνεταιρισμός" λόγω του συνταγματικά βασισμένου συστήματος στενών διακυβερνητικών σχέσεων. Αυτό αφορά τη νομοθεσία, την εφαρμογή νόμων, καθώς και την κατανομή των εσόδων. Ως συνέπεια του διασυνδεδεμένου συστήματος κατανομής καθηκόντων των γερμανικών κυβερνήσεων, το σύστημα διανομής των χρηματοδοτικών πόρων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης είναι επίσης αλληλένδετα. Το σύστημα αυτό αποτελείται από κοινούς και χωριστούς φόρους για ομοσπονδιακές, κρατικές και τοπικές κυβερνήσεις με ενιαίο φορολογικό συντελεστή, εκτός από τους τοπικούς φόρους. Επιπλέον υπάρχει εξισορρόπηση των φορολογικών συντελεστών (φορολογική αποζημίωση) μεταξύ δικαιοδοσιών του ίδιου κυβερνητικού επιπέδου, καθώς και μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, η οποία αποσκοπούσε να παράσχει στις δικαιοδοσίες τους οικονομικούς πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων τους. Το γερμανικό δημοσιονομικό σύστημα και στα τρία επίπεδα διακυβέρνησης είναι θεσμικά καλυμμένο μέσω ενός ιεραρχικά δομημένου νομικού πλαισίου, το οποίο περιλαμβάνει: α) το βασικό νόμο χρηματοδότησης, β) το νόμο περί δημοσιονομικών αρχών, γ) τις ομοσπονδιακές,

κρατικές και δημοτικές δημοσιονομικές πράξεις και δ) τους ομοσπονδιακούς και κρατικούς κανονισμούς επί των δημοσιονομικών πράξεων. Το γερμανικό σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προέκυψε μέσα από μία σειρά αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, οι οποίες είχαν ως βάση την μέτρηση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και αποτέλεσαν το εφαλτήριο για την οικονομική ανάπτυξη του έθνους, μέσω ενός αυστηρά εφαρμοζόμενου μακροοικονομικού δημοσιονομικού ελέγχου. Οι παράγοντες που λαμβάνονται πάντοτε υπόψη είναι η γενική οικονομική ισορροπία και η ευελιξία της εκτέλεσης του δημοσιονομικού προγράμματος. Αυτό επιτυγχάνεται με τη θέσπιση των κατάλληλων μέτρων, όπως επί παραδείγματι η εγκατάλειψη του έκτακτου προϋπολογισμού, η επέκταση των δυνατοτήτων μεταφοράς κεφαλαίων μεταξύ των θέσεων του προϋπολογισμού και της μεταφοράς των αχρησιμοποίητων πιστώσεων και η ενίσχυση της διακριτικής ευχέρειας της κυβέρνησης σχετικά με τις ελλειμματικές δαπάνες (Lüder, OECD, 2002: 225-226).

Η Γερμανία, όπως και αρκετά μέλη του ΟΟΣΑ, προχώρησαν στη διαμόρφωση του συστήματος της δημοσιονομικής διαχείρισής της μέσω της εφαρμογής ενός πολυετούς χρηματοοικονομικού προγραμματισμού και υπό το πρίσμα των μακροοικονομικών προβλέψεων σε βάθος τετραετίας. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα σύστημα προσανατολισμένο προς τις εισροές, βασισμένο σε μετρητά και σε συμμόρφωση και αποσκοπεί αποκλειστικά στην κάλυψη των αναγκών, όπως αυτές ορίζονται από τον δημοσιονομικό έλεγχο.

Αντιθέτως, σε περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης εφαρμόζεται ένα πλαίσιο χρηματοοικονομικής λογιστικής εμπορικού χαρακτήρα, με την έννοια της χρήσης διπλογραφικού συστήματος. Από τεχνική άποψη πρόκειται για σύστημα διπλής λογιστικής και σύνολο οικονομικών καταστάσεων, που αποτελείται από έναν πλήρη ισολογισμό και μια κατάσταση κερδών και ζημιών. Τα συμπεράσματα τα οποία διεξάγονται επέρχονται σε δεδουλευμένη βάση (Lüder, OECD, 2002: 226-228).

Ωστόσο, και στην περίπτωση της Γερμανίας το δημοσιονομικό σύστημα χαρακτηρίζεται ελλιπές λόγω του ότι στερείται διαφάνειας, κυρίως ως προς τα στοιχεία τα οποία αφορούν στην αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης των φορέων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Η Γερμανία είναι ένα κράτος στο οποίο η γραφειοκρατική αντίληψη ως προς τη διοικητική δράση ανθεί, χωρίς να καθίσταται

εφικτό να παταχθεί σε όλο το φάσμα της, ακόμα και μέσα από αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις. Παρά την καθολική αλλαγή της δημόσιας διοίκησης, με την εφαρμογή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στα πρότυπα της Νέας Ζηλανδίας, φαίνεται πως η μεταρρύθμιση αυτή δεν συμβαδίζει με το παραδοσιακό σύστημα λογιστικής διαχείρισης της χώρας, με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων στην εξαγωγή ουσιωδών συμπερασμάτων (Lüder, OECD, 2002: 228-230).

#### **2.4.4 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΜΕΓΑΛΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ**

Οι εξελίξεις στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής και στην εφαρμογή του δημοσιονομικού συστήματος της Μεγάλης Βρετανίας αποτέλεσαν το έναυσμα συνεχών μεταρρυθμίσεων όχι μόνο στο δημοσιονομικό πλαίσιο από λογιστικής άποψης αλλά και στο σύνολο του Δημοσίου τομέα της χώρας. Λόγω της αλλαγής των κοινωνικών τάσεων, οι οποίες άρχισαν να επηρεάζουν την οικονομική ζωή της χώρας, οι μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διαχείριση είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τις εν λόγω τάσεις.

Το Ηνωμένο Βασίλειο εφαρμόζει ένα ενοποιημένο σύστημα διαχείρισης. Στηρίζεται στις έννοιες: α) του υπολόγου, όπου ένας υπάλληλος είναι ο ορισθείς "υπόλογος" και είναι υπεύθυνος τόσο για τη διαχείριση λειτουργίας όσο και για τη διαχείριση υπηρεσιών και για όλες τις πτυχές της χρηματοδότησης και της λογιστικής που σχετίζονται με τη διαχείριση της υπηρεσίας, και β) της διαχείρισης λογοδοσίας, η οποία είναι βασική απαίτηση για καλή διαχείριση του δημόσιου τομέα, ιδίως στην ανάπτυξη και τη χρήση της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση και των δημοσιονομικών πληροφοριών (Herworth, OECD, 2002: 115-117).

Παρά το γενικό πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί, ότι η οικονομική διαχείριση στηρίζεται σε σύστημα δεδουλευμένης βάσης, δεν καθίσταται εφικτό να συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα. Σε βάθος χρόνου που ξεκίνησε πριν περίπου τριάντα (30) έτη και εξακολουθεί ακόμα και σήμερα, η Μεγάλη Βρετανία προχωρά σε διαρκείς μεταρρυθμίσεις του δημοσιονομικού συστήματος μέσα από τις αλλαγές του εν γένει δημοσίου τομέα της. Οι κύριοι μοχλοί των μεταρρυθμίσεων αυτών είναι οικονομικοί, καθώς οι απαιτήσεις για υπηρεσίες και επενδύσεις του δημόσιου τομέα καθίστανται όλο και πιο δύσκολες στη χρηματοδότηση, ιδίως σε συνθήκες πληθωρισμού. Η

πολιτική πίεση για τη μείωση των επιπέδων άμεσης φορολογίας έχει προσθέσει στο πρόβλημα χρηματοδότησης, όπως οι αλλαγές στη στάση και τον πλούτο των πολιτών και η αλλαγή του πολιτισμού από την ηγετική κοινωνία των παραγωγών σε μια κοινωνία με γνώμονα τον καταναλωτή. Η υπέρβαση αυτών των πιέσεων δημιούργησε τη γενική επιθυμία να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης αλλά και του συνολικού δημόσιου τομέα. Στη Μεγάλη Βρετανία βρισκόμαστε απλώς σε ένα συγκεκριμένο στάδιο μιας συνεχιζόμενης διαδικασίας μεταρρύθμισης, η οποία είναι συνεχής. Ως εκ τούτου, αναμένεται ότι θα υπάρξουν περαιτέρω αλλαγές (Herworth, OECD, 2002: 115-118).

#### **2.4.5 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

Σύμφωνα με τις βασικότερες ρυθμίσεις των διατάξεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη, που συμμετείχαν στην κατάρτισή του, προς έναν προσανατολισμό της δημοσιονομικής διαχείρισής τους με μακροπρόθεσμες προοπτικές και σαφή στρατηγικό σχεδιασμό. Για να επιτευχθεί αυτή η δυνατότητα, πολλά μέλη της ΟΝΕ προχώρησαν στη διαμόρφωση ενός δημοσιονομικού πλαισίου πολυετούς εφαρμογής, με πραγματικά μακροοικονομικό χαρακτήρα και βασισμένο σε εφικτούς μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους. Αντιθέτως, στο Ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα οι όλες διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης τοποθετούνται σε ένα χρονοδιάγραμμα με ετήσιο σταθερό κύκλο (Βράνιαλη, 2010: 6-9).

Βάσει των μελετών του ΟΟΣΑ, οι οποίες τα τελευταία χρόνια έχουν δει το φως της δημοσιότητας αναφορικά με τη δημοσιονομική θέση των μελών του και τις διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης, η Ελλάδα υπάγεται στις χώρες εκείνες που αναγκάζονται να ενταχθούν σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής λόγω των πιέσεων που δέχεται το δημοσιονομικό της σύστημα από τις διεθνείς αγορές. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος ο ΟΟΣΑ προβαίνει σε συστάσεις μιας πιο προσεκτικής επιλογής των μέτρων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Παρέχεται η δυνατότητα επιλογής είτε μείωσης των δημοσίων δαπανών είτε αύξησης των δημοσίων εσόδων. Ωστόσο, λόγω του ότι η χώρα μας χρήζει ενός πιο αυστηρού προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, απαιτείται η λήψη μέτρων σε σχέση και με τα δύο σκέλη. Το πρόβλημα το οποίο δημιουργείται βασίζεται στο ότι η λήψη

μέτρων προσαρμογής που αφορούν στο σκέλος των δαπανών φέρνει αποτελέσματα μακροπρόθεσμα σε σχέση με τη λήψη μέτρων στο σκέλος των εσόδων που έχει άμεσα αποτελέσματα, ωστόσο, η επιλογή της αύξησης των φορολογικών επιβαρύνσεων και ειδικά της αύξησης του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων έχει δυσμενείς συνέπειες στην ανάπτυξη. Η αύξηση των δημοσίων εσόδων επιφέρει υπερφορολόγηση με αύξηση των φορολογικών συντελεστών, κάτι που σύμφωνα με τις εκθέσεις του Δ.Ν.Τ δημιουργεί αισθητούς κινδύνους στην προσπάθεια εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών, αποθαρρύνει τις επενδύσεις και την εν γένει ανάπτυξη, αυξάνει τα ποσοστά ανεργίας και εν τέλει ταλανίζει τη δημόσια οικονομική πολιτική. Προς αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων το Δ.Ν.Τ προέβη σε συστάσεις ενός μίγματος πολιτικών βασιζόμενο σε συνεχείς μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα οδηγούσαν σε λύσεις βιώσιμες, φιλικές προς την ανάπτυξη και που θα ενίσχυαν σημαντικά την αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας. Ωστόσο η Ελλάδα δεν ανταποκρίθηκε στις συστάσεις αυτές (Σαββαΐδου, 2016:

<https://www.linkedin.com/pulse/%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CF%82-%CF%83%CE%B1%CE%B2%CE%B2%CE%B1%CF%8A%CE%B4%CE%BF%CF%85-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%AF%CF%84%CE%BB%CE%BF-%CE%B7-%CF%83%CF%8D%CE%BD%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7-%CF%84%CF%89%CE%BD-savvaidou>).

Παρά το γεγονός ότι η χώρα μας επιχείρησε μέσα από ένα νέο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο να βελτιώσει τη δημοσιονομική της θέση, δεν κατάφερε να μειώσει το δημόσιο χρέος της ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), το οποίο εξακολουθεί να παραμένει σε υψηλά επίπεδα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να ανήκει στην κατηγορία κρατών της Ε.Ε με τις δυσμενέστερες προοπτικές εξέλιξης του δημοσίου χρέους της. Μετά και την υπαγωγή της χώρας στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και την ανάληψη της υποχρέωσης εμφάνισης πρωτογενών πλεονασμάτων στον Προϋπολογισμό της, κρίνεται επιτακτική ανάγκη η εφαρμογή μέτρων τόσο μείωσης των δαπανών όσο και αύξησης των εσόδων. Η τελευταία όμως δεν είναι ενδεδειγμένη μέθοδος λόγω των προβλημάτων που

δημιουργεί. Από την άλλη πλευρά και η μείωση των δαπανών θεωρείται μία διαδικασία δύσκολη λόγω των αυξημένων αναγκών της χώρας σε υποδομές, κοινωνικές παροχές και άσκηση εν γένει κοινωνικής πολιτικής (Ράπανος, 2007: 4-8).

Η αποκλιμάκωση του δημοσίου χρέους και η βελτίωση της διαδικασίας δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας μας προϋποθέτει μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και αποφασιστικότητα κυρίως του πολιτικού συστήματος. Απαιτείται μία ουσιαστική μεταρρύθμιση τόσο του θεσμικού όσο και του διοικητικού πλαισίου πάνω στο οποίο στηρίζεται η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, αφού αυτή αποτελεί το μόνο μακροοικονομικό εργαλείο κάθε κράτους μέλους. Η αλλαγή του τρόπου και των μεθόδων κατάρτισης του Προϋπολογισμού μέσα από μία πιο ενεργή προσέγγιση αναφορικά με τη δημιουργία συνθηκών βιωσιμότητας, η εξασφάλιση ελέγχου των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και η εν γένει διατήρηση σταθερότητας των οικονομικών μεγεθών θα μπορούσαν σε σημαντικό βαθμό να ενισχύσουν την αξιοπιστία της χώρας μας. Καθώς οι πόροι που διατίθενται παρουσιάζουν τάση συρρίκνωσης, οι δημόσιες δαπάνες είναι απόλυτη ανάγκη. Ο έλεγχος και η διαχείριση τους ωστόσο είναι εφικτά μέσα από μία μεταρρύθμιση της γενικότερης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Αυτό το οποίο απουσιάζει από τη χώρα είναι μία διοίκηση προσανατολισμένη στα αποτελέσματα η οποία σε συνδυασμό με την έλλειψη στόχων μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού φάσματος ως προς τον Προϋπολογισμό και την έλλειψη ολοκληρωμένου προγράμματος δημοσιονομικής πολιτικής δημιουργεί μία ασύνδετη σχέση ανάμεσα στο σχεδιασμό και το αποτέλεσμα της διαθεσιμότητας των πόρων σε μακροοικονομικό επίπεδο. Αυτό συνεπάγεται ότι η ικανότητα ελέγχου της δημοσιονομικής βιωσιμότητας της χώρας είναι πολύ περιορισμένη (Βράνιαλη, 2010: 5-9).

Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα μας έγκειται στην ορθή διαχείριση του προϋπολογισμού της. Από άποψη δημοσιονομικής πολιτικής δεν έχει τεθεί ένα πλαίσιο ορθών προτεραιοτήτων δαπανών με μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, το οποίο μέσα από μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση θα μπορούσε διευκολύνει το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών. Συνέπεια της οικονομικής κρίσης της τελευταίας δεκαετίας είναι και η διαπίστωση μιας θεσμικής κρίσης στην Ελλάδα, καθώς και έλλειψης της πρόθεσης ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων προς την ορθή κατεύθυνση.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ**

### **3.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Όσον αφορά τη θεμελίωση της σύγχρονης δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας μας σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η έννοια του προϋπολογισμού, βάσει της οποίας είναι « *ο ενιαύσιος νόμος, δι' ου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους, δι' έκαστον οικονομικό έτος*». Από την έννοια αυτή συνάγεται ότι ο προϋπολογισμός είναι νόμος του Κράτους με περιορισμένη διάρκεια και ισχύ, ήτοι για ένα οικονομικό έτος, και ο ρόλος του έγκειται στο να προσδιορίζει τα δημόσια έσοδα και το ύψος των προβλέψεων αυτών, καθώς και στο να καθορίζει τα όρια των δημοσίων δαπανών για το οικονομικό έτος στο οποίο απευθύνεται (Γέροντας, 1998: 211-212).

Θεσμικά η ανωτέρω νομική έννοια αποδίδεται σήμερα, μετά και τη θέσπιση του νέου δημοσίου λογιστικού, στις διατάξεις του αρ. 52 παρ. 1 του Ν. 4270/2014 και συμπληρώνεται ως προς το περιεχόμενό της από τις διατάξεις του αρ. 79 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά την οποία « *Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος*». Σύμφωνα με την πιο σύγχρονη απόδοση της νομικής έννοιας του προϋπολογισμού διαπιστώνουμε ότι πρόκειται για έναν τυπικό νόμο λόγω του ότι χρειάζεται την έγκριση του Κοινοβουλίου, ο οποίος ωστόσο δεν περιλαμβάνει κανόνες δικαίου αλλά αποτελεί μία προσδιοριστική απεικόνιση των οικονομικών μεγεθών των εσόδων και εξόδων του Κράτους, με περιοδικό χαρακτήρα που επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα οπότε και συνεπώς έχει και περιορισμένη χρονική ισχύ. Συμπερασματικά είναι ένας ιδιότυπος (*sui generis*) νόμος, ο οποίος διαφέρει από τους λοιπούς κοινούς νόμους λόγω του ότι απαιτείται ιδιαίτερη διαδικασία ως προς την κατάρτιση και την ψήφισή του στη Βουλή. Εμφανίζει δε δύο στοιχεία τα οποία επιτείνουν την ουσιαστική σύνθεση της έννοιάς του, την πρόβλεψη και την εξουσιοδότηση. Πάνω στη βάση της υποχρέωσης της ισοσκελίσης μεταξύ των δημοσίων εσόδων και δαπανών, αρχικά κρίνεται ιδιαίτερης σημασίας η ορθή εκτίμηση και με όσο το δυνατό μεγαλύτερη ακρίβεια των οικονομικών μεγεθών δημοσιονομικής φύσεως, που θα αποτελέσουν αντικείμενο του νόμου (πρόβλεψη) και

επιπλέον λόγω της ιδιότυπης φύσεώς του, ο προϋπολογισμός αποκτά υποχρεωτικό χαρακτήρα παρέχοντας την εξουσιοδότηση στην εκάστοτε Κυβέρνηση να ενεργήσει ως προς την είσπραξη των εσόδων και την καταβολή των δαπανών για το οικονομικό έτος στο οποίο αναφέρεται (Μπάρμπας, 2018: 18-20).

Εκτός από τη νομική του έννοια ο Προϋπολογισμός αποτελεί μία πράξη πολιτειακή αναφύοντας από τον χαρακτηρισμό αυτό δύο επιπλέον στοιχεία. Παίζει σημαντικό ρόλο στην κοινωνικοοικονομική ζωή της χώρας λόγω της λογιστικής αλλά και της πολιτικής σημασίας του. Συμβάλλει στη χάραξη της πορείας της δημοσιονομικής πολιτικής που θα ακολουθηθεί και στην εύρεση των κατάλληλων εκείνων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής με σκοπό τη βιωσιμότητα του δημοσιονομικού προγράμματος της χώρας και εν τέλει τη διαμόρφωση της εθνικής οικονομίας. Αρα διαδραματίζει και βασικό ρόλο στη διαμόρφωση του εν γένει πολιτικού προγράμματος κάθε Κυβέρνησης ως προς την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων σχετικά με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, αποτελώντας τον κατεξοχήν μηχανισμό αυτής (Γέροντας, 1998: 219-226).

### **3.2 ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Καθώς η χώρα μας αποτελεί ένα ενεργό μέλος τόσο της Ε.Ε όσο και της ΟΝΕ υποχρεούται να συμβαδίζει σε όλους τους τομείς της πολιτικοκοινωνικής αλλά και οικονομικής ζωής με τους λοιπούς εταίρους της. Μέσα στο σύγχρονο δημοσιονομικό πλαίσιο όπως έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες, έχει παρατηρηθεί ότι το σύγχρονο κράτος αναλαμβάνει την υποχρέωση τήρησης οικονομικών προγραμμάτων, τα οποία λόγω αφενός μεν των αλληπάλληλων μεταβολών των οικονομικών συνθηκών και αφετέρου των τεράστιων αναγκών που δημιουργούνται, ελλοχεύουν τον κίνδυνο δημιουργίας υπερόγκων μεγεθών δημοσίων δαπανών προκαλώντας αναταράξεις τόσο στο διεθνές όσο και το εθνικό δημοσιονομικό σύστημα. Για τους λόγους αυτούς και προκειμένου να υπάρχει μία ισορροπημένη διαχείριση του δημοσίου χρήματος από τους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, ο προϋπολογισμός δεν συνεπάγεται μία αυτόβουλη άνευ ορίων και ελέγχου διαδικασία



εφαρμογής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά διέπεται από τέσσερις βασικούς κανόνες (αρχές).

### 3.2.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ

Βασικό περιεχόμενο του κανόνα της ενότητας του κρατικού προϋπολογισμού είναι ότι όλα τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους περιέχονται σε ένα ενιαίο κείμενο το οποίο υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο προς έγκριση. Θεσμικά στη χώρα μας καθιερώνεται στο αρ. 79 παρ. 2 του Συντάγματος όπου *«όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό»*, καθώς επίσης προβλέπεται και στις διατάξεις των αρ. 49 παρ. 2 και 51 παρ. 1 του ν. 4270/2014. Ο κανόνας αυτός έχει διπλή σημασία, τόσο ουσιαστική όσο και τυπική. Η ουσιαστική έννοιά του έγκειται στο σαφές οριζόμενο περιεχόμενο του κειμένου, ήτοι εστιάζει αποκλειστικά στα δημόσια έσοδα και τις δαπάνες. Η τυπική έννοιά του προσδιορίζει την απλότητα του χαρακτήρα του (ένα κείμενο) και συμβάλλει σε μία πιο διαφανή και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Λόγω του ότι ο προϋπολογισμός ως ενιαίο κείμενο περιλαμβάνει όλα τα απαιτούμενα δημοσιονομικά μεγέθη που καθορίζουν την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, καθίσταται περισσότερο εφικτός ένας πιο εμπειριστατωμένος έλεγχος των φορέων της σε σχέση με τον προσδιορισμό των οικονομικών μεγεθών σε διαφορετικά διάσπαρτα κείμενα (Μπάρμπας, 2018: 23-26).

Όπως συμβαίνει σε κάθε κανόνα, έτσι και αναφορικά με την αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού, υπάρχουν κάποιες παρεκκλίσεις, καθιστώντας την αυστηρότητα της εφαρμογής της απαραίτητη μεν, πιο ευέλικτη δε. Αφορά κυρίως: α) τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι δεσμεύσεις των πιστώσεων έχουν εξαντληθεί στο σύνολο των δαπανών και απαιτούνται συμπληρωματικοί πόροι έως το κλείσιμο του οικονομικού έτους (αναμόρφωση προϋπολογισμού), β) περιπτώσεις δραματικών μεταβολών των οικονομικών και δημοσιονομικών συνθηκών σε διεθνές επίπεδο, οι οποίες αναταράσσουν το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δημοσιονομικών στόχων και δημιουργούν έκτακτες ανάγκες και υποχρεώσεις, γ) την κατάρτιση του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε) λόγω του ότι το εν λόγω πρόγραμμα περιέχει μόνο δαπάνες μεγάλου μεγέθους οι οποίες καλύπτουν παραγωγικές ανάγκες του κράτους και χρηματοδοτούνται από ειδικές πηγές

δημοσίων εσόδων (όπως επί παραδείγματι από δημόσια δάνεια) και δ) περιπτώσεις τήρησης ειδικών λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού με τους οποίους επιδιώκεται η επίτευξη ειδικών κρατικών σκοπών, έχουν θεσπιστεί μέσω ειδικών διατάξεων νόμων και αφορούν λογαριασμούς που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος ή και σε άλλες εμπορικές τράπεζες. Στην κατηγορία αυτής της περίπτωσης εντάσσονται για παράδειγμα οι λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας των Πανεπιστημιακών και Ερευνητικών Ιδρυμάτων, ειδική λογαριασμοί κατανομής και διανομής κοινωνικών αγαθών, λογαριασμοί προγραμμάτων επιδοτούμενων από την Ε.Ε κ.α (Μπάρμπας, 2018: 26-40).

### 3.2.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΚΑΘΟΛΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ο κανόνας της καθολικότητας του προϋπολογισμού είναι μία αρχή που επενεργεί προς συμπλήρωση της αρχής της ενότητας με σκοπό την τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η έννοια του κανόνα αυτού έγκειται στη ρητή και δεσμευτική απαγόρευση του συμψηφισμού μεταξύ των δημοσίων εσόδων και δαπανών του κράτους. Στο εθνικό θεσμικό μας πλαίσιο, κατοχυρώνεται παράλληλα με την αρχή της ενότητας στο αρ. 79 παρ. 2 του Συντάγματος και προβλέπεται ρητά επίσης στο αρ. 51 παρ. 1 του Νέου Δημόσιου Λογιστικού.

Παρά το γεγονός ότι από μία πρώτη ματιά ο κανόνας της καθολικότητας δείχνει να προσομοιάζει στην αρχή της ενότητας, καθώς το περιεχόμενο της έννοιά τους είναι παρόμοιο, η διαφορά τους συνίσταται στο ότι η αρχή της καθολικότητας επιμερίζεται σε δύο ειδικότερες αρχές.

#### Η Αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ εσόδων και εξόδων

Η αρχή αυτή αποκαλείται επίσης και «*αρχή του ακαθάριστου προϊόντος (produit brut)*» και ουσιαστικά επιβάλλει την υποχρέωση εμφάνισης στον κρατικό προϋπολογισμό του συνόλου των δημοσίων εσόδων και εξόδων και όχι αποκλειστικά και μόνο της διαφοράς μεταξύ αυτών. Αυτό συνεπάγεται την ουσιαστική απεικόνιση της πραγματικής δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες, οδηγώντας σε πιο αποτελεσματικό έλεγχο των φορέων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και κυρίως του Κοινοβουλίου, συμβάλλοντας έτσι στην ενίσχυση της διαφάνειας. Η ρητή απαγόρευση του συμψηφισμού μεταξύ εσόδων και

εξόδων στερεί από την εκάστοτε κυβέρνηση την πιθανότητα απόκρυψης ουσιαστών δημοσίων δαπανών (Μπάρμπας, 2018: 41-44).

*Η Αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων*

Η αρχή αυτή ορίζει ρητά ότι τα πάσης φύσεως έσοδα τα οποία εμφανίζονται στον κρατικό προϋπολογισμό εισρέουν σε ένα κοινό ταμείο και εν συνεχεία η κυβέρνηση αποφασίζει την κατανομή τους σύμφωνα με το πλαίσιο προτεραιοτήτων που έχει θέσει ως προς την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής της. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η κάλυψη πάσης φύσεως δαπάνης, χωρίς διακρίσεις. Η απαγόρευση ουσιαστικά διάθεσης συγκεκριμένων εσόδων προς κάλυψη συγκεκριμένων αντίστοιχων δαπανών συμβάλλει στην τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και στην εφαρμογή του γενικότερου κανόνα της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού. Επιπλέον, στην θεώρηση της πιθανότητας εφαρμογής ενός πλαισίου ειδικού προορισμού εσόδων θα καταστρατηγούνταν σε μεγάλο βαθμό μία από τις μεγαλύτερες κατακτήσεις του δημοκρατικού μας πολιτεύματος, ήτοι η αρχή του κράτους δικαίου, καθώς έτσι ο κάθε φορέας άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής θα κάλυπτε δαπάνες οι οποίες θα προέκυπταν μόνο από βέβαια έσοδα. Θα παρατηρούνταν διακρίσεις ως προς την κάλυψη αναγκών του συνόλου των πολιτών και δεν θα μπορούσαμε να κάνουμε λόγο για αποτελεσματική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Γέροντας, 1998: 237-240).

Ιστορικά και μέσα από το πρίσμα της συνολικής δημοσιονομικής πορείας της χώρας μας, οι μεταπολεμικές απαιτήσεις και οι συνταγματικές αναθεωρήσεις κατέστησαν εφικτές ορισμένες παρεκκλίσεις από τον κανόνα της καθολικότητας του κρατικού προϋπολογισμού. Πρόκειται για περιπτώσεις δαπανών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (αντικατάσταση πολεμικού εξοπλισμού με τη μέθοδο της ανταλλαγής), την περίπτωση του αρ. 74 του ν. 4270/2014 περί εγγραφής πιστώσεων κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, όπως επί παραδείγματι η είσπραξη αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, καθώς και η περίπτωση μέριμνας για αποκατάσταση ζημιών από φυσικές καταστροφές (επιβολή έκτακτων εισφορών).

### 3.2.3 Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΥΣΙΟΥ (ΕΤΗΣΙΑΣ ΔΙΑΡΚΕΙΑΣ)

Ο ρόλος της εν λόγω αρχής έγκειται στο ότι προσδιορίζει ρητά τη χρονική διάρκεια ισχύος της εξουσιοδότησης της νομοθετικής εξουσίας προς την εκτελεστική όσον αφορά τις διαδικασίες κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού. Η διάρκεια αυτή ορίζεται σε ετήσια βάση, έχει περιοδικό χαρακτήρα κάθε έτος και ολοκληρώνεται πριν την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός. Ο περιορισμός της διάρκειας ισχύος της εξουσιοδότησης που επιβάλλεται με τον κανόνα του ενιαυσίου κρίνεται αναγκαίος λόγω του ότι από τη φύση του ο προϋπολογισμός, όπως προαναφέρθηκε, είναι ουσιαστικά μία πράξη πρόβλεψης των εσόδων και εξόδων του κράτους. Απαιτείται η εκτίμηση τους να αγγίζει όσο δυνατόν περισσότερο τα όρια της ακρίβειας, προκειμένου να καθίσταται εφικτό να αντιμετωπίζονται τυχόν αναταράξεις στη δημοσιονομική διαχείριση. Η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας, η οποία επηρέασε σε σημαντικό βαθμό το διεθνές οικονομικό και νομισματικό γίνεσθαι, δημιούργησε τάσεις αβεβαιότητας όσον αφορά την εκτέλεση των δημοσιονομικών προγραμμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο, ταλανίζοντας σε μεγαλύτερο βαθμό τις πιο αδύναμες οικονομικά και δημοσιονομικά χώρες. Η εμπειρία αυτή συνέτεινε στην άποψη του όσο πιο μικρό είναι το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της εξουσιοδότησης και της κατάρτισης εν τέλει του προϋπολογισμού τόσο πιο ακριβής θα είναι πρόβλεψη, και συνεπώς μειώνονται οι πιθανότητες δημιουργίας κλίματος αβεβαιότητας. Επιπλέον, βάσει αυτού του κανόνα η εφαρμογή των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών προγραμμάτων υπόκειται σε πιο ενδεδειγμένη και αποτελεσματική κοινοβουλευτική έλεγχο (Γέροντας, 1998: 228-233).

Από την άλλη πλευρά η αυστηρή εφαρμογή αυτής της αρχής ελλοχεύει τον κίνδυνο δυσμενών συνεπειών σε καταστάσεις που το κράτος καλείται να αντιμετωπίσει αναγκαίες, έκτακτες και επείγουσες δαπάνες. Σε περιπτώσεις μη έγκαιρης ψήφισης του προϋπολογισμού ή ακόμα και ανεπάρκειας των πιστώσεων κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής του λόγω απρόβλεπτων φαινομένων και γεγονότων, η αυστηρή εφαρμογή του κανόνα αντίκειται στην αρχή της συνέχειας και συνέπειας της δημόσιας διοίκησης. Οπότε και κρίνεται επιθυμητή η παρέκκλιση από την πιστή εφαρμογή της αρχής του ενιαυσίου μέσω της παροχής μιας νέας εξουσιοδότησης (Μπάρμπας, 2018: 63-76).

### **3.2.4. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΣΕΩΝ**

Βάσει της δημοσιονομικής πρακτικής που ακολουθείται στις μέρες μας αναφορικά με την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού, οι πιστώσεις ως πόροι που είναι προς διάθεση κατανέμονται αρχικά κατά φορέα και με βάση τις προτεραιότητες στις κατηγορίες δαπανών και σε δεύτερο στάδιο κατά ειδικό φορέα και κατά κατηγορία δαπάνης. Στην πιθανότητα έλλειψης αυτού του δευτέρου σταδίου ωστόσο, θα αντιμετωπίζαμε καταστάσεις απεριόριστης ελευθερίας του Υπουργού Οικονομικών και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους να διαθέτουν τους πόρους προς εξυπηρέτηση οποιουδήποτε σκοπού, χωρίς την τήρηση προτεραιότητας σε βασικές ανάγκες του κράτους. Προς αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών εφαρμόζονται οι αρχές της ειδίκευσης του προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων. Σκοπός του εν λόγω κανόνα είναι να επιτυγχάνεται πάντα ο εξορθολογισμός των δημόσιων οικονομικών επωφελεία του κοινωνικού συνόλου και η αποφυγή επιβάρυνσης του κράτους με περιττά έξοδα. Οι εν λόγω αρχές αλληλεπιδρούν, συμπληρώνοντας η μία την άλλη, με τη μόνη διαφορά που τις διακρίνει να έγκειται στο ότι η ειδίκευση του προϋπολογισμού αφορά το σύνολο των οικονομικών μεγεθών (έσοδα – έξοδα) ενώ αντιθέτως η ειδικότητα των πιστώσεων αφορά μόνο τις δημόσιες δαπάνες (Κουγέας, 2007: 597-615).

Στο εθνικό μας θεσμικό πλαίσιο η ανωτέρω αρχή προβλέπεται στις διατάξεις του αρ. 51 παρ. 2 του Νέου Δημόσιου Λογιστικού, χωρίς να υπάρχει θεσμική καθιέρωσή της σε συνταγματικές διατάξεις.

Η απόλυτη και πιστή εφαρμογή του κανόνα ωστόσο δημιουργεί προβλήματα στην τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κατά παρόμοιο τρόπο με την αρχή του ενιασίου του προϋπολογισμού και για τον λόγο αυτό θεωρείται εφικτή η παροχή πρόσθετων πιστώσεων καθώς και η μεταφορά τους.

### 3.3 ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΎΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Σύμφωνα με τα νέα δεδομένα αναφορικά με τη δημοσιονομική θέση της χώρας μας στο σύγχρονα διαμορφωμένο οικονομικό γίνεσθαι, μετά την ένταξή της στους κόλπους της Ε.Ε και κυρίως της Ο.Ν.Ε, η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των λοιπών φορέων γενικής κυβέρνησης δεν εναπόκειται πλέον ως αρμοδιότητα στα αρμόδια για την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής όργανα εν είδη διακριτικής ευχέρειας, αλλά βασίζεται σε περιορισμούς που θέτει το ενωσιακό δίκαιο. Κατόπιν της ενσωμάτωσης της κοινοτικής οδηγίας 2011/85/ΕΕ στο Νέο Δημόσιο Λογιστικό (ν. 4270/2014), η διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού προβλέπεται ρητά στο αρ. 54 του ανωτέρω νόμου, η οποία διάταξη θεσπίζει την υποχρέωση σύνταξης του προϋπολογισμού σύμφωνα με τους περιορισμούς και επιδιωκόμενους στόχους του Μ.Π.Δ.Σ της Χώρας.

Μέχρι την 31η Μαΐου κάθε έτους, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκδίδει εγκυκλίους που ορίζουν τους κανόνες, τις παραδοχές, τις μεθοδολογίες και τις διαδικασίες για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και το περιεχόμενο του σχεδίου των συνοπτικών προϋπολογισμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού αναφορικά με τις δαπάνες κάθε Υπουργείου και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων πρέπει να είναι συνεπείς με τα δεσμευτικά ανώτατα όρια του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ.. Οι λοιπές δημοσιονομικές προβλέψεις του προϋπολογισμού των ανωτέρω και των λοιπών φορέων είναι συνεπείς με τους στόχους, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα ανώτατα όρια του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ.. Σε περίπτωση διαφορετικού ύψους προβλέψεων, αιτιολογείται επαρκώς η απόκλιση.

Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, με ευθύνη του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών, υποβάλλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι την 31η Ιουλίου κάθε έτους, σχέδιο προϋπολογισμού. Οι Α.Δ.Α. που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση υποβάλλουν το σχέδιο προϋπολογισμού απ' ευθείας στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι την 31η Ιουλίου κάθε έτους. Το σχέδιο του προϋπολογισμού που υποβάλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, πρέπει να είναι συμβατό με τα μεγέθη που έχουν περιληφθεί στο εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ., όπως διαμορφώθηκαν κατά τη διαδικασία του άρθρου 45 ή με εγκυκλίους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που εκδόθηκαν σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος. Κάθε ένας από

τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης προετοιμάζει και υποβάλλει στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου, σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού του για το επόμενο έτος μέχρι την 31η Ιουλίου. Το περιεχόμενο του σχεδίου του συνοπτικού αλλά και του αναλυτικού προϋπολογισμού προσδιορίζεται με εγκυκλίους που εκδίδονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους σύμφωνα με την παράγραφο 2. Οι Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, υποβάλλουν το σχέδιο συνοπτικού προϋπολογισμού τους στο ΓΛΚ μέχρι την 31η Ιουλίου, κατά παρέκκλιση ειδικών διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία τους (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).

Όταν το σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού που υποβάλλεται, σύμφωνα με την παράγραφο 5, δεν είναι συμβατό με το δεσμευτικό στόχο, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ή το ανώτατο όριο του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. ή με εγκυκλίους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ή του αντίστοιχου εποπτεύοντος Υπουργείου που εκδόθηκαν, σύμφωνα με τις παραγράφους 2 ή 3, η ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου παρέχει οδηγίες για τη διόρθωση του σχεδίου του συνοπτικού προϋπολογισμού και το επιστρέφει στον εποπτευόμενο φορέα Γενικής Κυβέρνησης, πλην Α.Δ.Α., μαζί με τις οδηγίες. Ακολούθως, ο φορέας της Γενικής Κυβέρνησης διορθώνει, σύμφωνα με τις οδηγίες της προηγούμενης παραγράφου, και υποβάλλει αναθεωρημένο σχέδιο στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στις οδηγίες. Όταν το σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού ή η αναθεωρημένη του έκδοση υποβάλλεται, σύμφωνα με την παράγραφο 5 ή 7, και είναι σύμφωνο με τους δεσμευτικούς στόχους, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα ανώτατα όρια του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. και με τις εγκυκλίους που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3, η ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου το αποστέλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου και ενημερώνει το φορέα της Γενικής Κυβέρνησης (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).

Αν το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαπιστώσει ότι τα συνολικά μεγέθη ανά υποτομέα των εποπτευόμενων φορέων ενός Υπουργείου αποκλίνουν από τους στόχους και τα ανώτατα όρια δαπανών που έχουν τεθεί, επιστρέφει τα σχέδια των συνοπτικών προϋπολογισμών των φορέων στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου, για την επανάληψη εντός δέκα (10) ημερών των διαδικασιών των παραγράφων 6, 7

και 8 του παρόντος, για να γίνουν οι απαραίτητες διορθώσεις. Με την εξαίρεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου («Δημοσιονομικό Συμβούλιο»), αν το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαπιστώσει ότι τα σχέδια των συνοπτικών προϋπολογισμών που υποβάλλονται από τις Α.Δ.Α. στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, σύμφωνα με την παράγραφο 5, δεν είναι συμβατά με το δεσμευτικό στόχο ή το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ., όπως αυτό διαμορφώθηκε κατά τη διαδικασία του άρθρου 45 ή με εγκυκλίους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που εκδόθηκαν σύμφωνα με την παράγραφο 2, κατ' αρχήν επιδιώκεται συμφωνία μεταξύ του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της Α.Δ.Α. και σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου, ο συνοπτικός προϋπολογισμός διαμορφώνεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και χρησιμοποιείται, σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο, για την κατάρτιση των ενοποιημένων προϋπολογισμών, οι οποίοι υποβάλλονται στη Βουλή ως μέρος της εισηγητικής έκθεσης του άρθρου 53 (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους καταρτίζει, με βάση τους διαμορφωθέντες προϋπολογισμούς, τον Κρατικό Προϋπολογισμό, τον ενοποιημένο ετήσιο Κοινωνικό Προϋπολογισμό και τον ενοποιημένο ετήσιο Προϋπολογισμό των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, πλην του ενοποιημένου ετήσιου Προϋπολογισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος υποβάλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Όλα τα σχέδια προϋπολογισμού των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και τα συνοπτικά σχέδια προϋπολογισμού των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης συνοδεύονται από έκθεση του οικείου προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών με αιτιολόγηση κάθε ετήσιας απόκλισης άνω του 5% από τα πραγματοποιηθέντα, κατά την τελευταία χρήση, έσοδα ή έξοδα του φορέα για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα ετήσια οικονομικά στοιχεία (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).



### 3.4 Η ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού αποτελεί θεσμικά αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου της Χώρας, όπως προβλέπεται ρητά στη διάταξη του αρ. 79 παρ. 1 του Συντάγματος (μετά την αναθεώρηση του 2001), η οποία ορίζει ότι: «*Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων του κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος*».

Το τελικό σχέδιο του Προϋπολογισμού, αφού ολοκληρωθεί η επεξεργασία του από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, οδεύει προς δημοσίευση σε Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) ακολουθώντας το στάδιο «τυπωθείτω». Περιλαμβάνει δε, την εισηγητική έκθεση, το σώμα του κρατικού προϋπολογισμού, τον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων και στοιχεία φορολογικών δαπανών. Εφόσον τυπωθεί, το σχέδιο κατατίθεται μέσα σε ορισμένη προθεσμία στη Βουλή, όπου συζητείται και ψηφίζεται (Μπάρμπας, 2019: 137-142).

Η διαδικασία της ψήφισης του κρατικού προϋπολογισμού εκτός από τη συνταγματική κατοχύρωσή της θεσπίζεται και στις διατάξεις του ΝΔΛ (αρ. 58 του ν. 4270/2014).

Την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους, ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή περιληπτική εισηγητική έκθεση του προσχεδίου του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Η περιληπτική εισηγητική έκθεση του προσχεδίου του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών. Οι μακροοικονομικές προβλέψεις που περιλαμβάνονται στην περιληπτική εισηγητική έκθεση του προσχεδίου του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, αξιολογούνται εγκαίρως από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, σύμφωνα με τις διαδικασίες και το χρονοδιάγραμμα που ορίζονται στο μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Υπουργείου Οικονομικών. Η υιοθέτηση των μακροοικονομικών προβλέψεων ανακοινώνεται στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου. Ο Υπουργός Οικονομικών εισάγει στη Βουλή το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού και την εισηγητική του έκθεση τουλάχιστον σαράντα (40) ημέρες πριν την έναρξη του οικονομικού έτους το οποίο αφορά (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).

Με την κατάθεση του σχεδίου νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού, σύμφωνα με την παράγραφο 3, κατατίθενται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών και οι παρακάτω δηλώσεις και αναφορές: α) Οι αναλυτικές εκθέσεις των Γενικών Διευθυντών, κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 75 και την παράγραφο 4 του άρθρου 76, καθώς και έκθεση του Γενικού Διευθυντή Δημόσιας Περιουσίας στην οποία αποτυπώνονται τα αποτελέσματα της αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου, β) Δήλωση Συμμόρφωσης του Υπουργού Οικονομικών, ότι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι συμβατοί με το Μ.Π.Δ.Σ. ή την τυχόν επικαιροποίησή του, για το αντίστοιχο οικονομικό έτος. Ειδικότερα, με τη δήλωση συμμόρφωσης προσδιορίζεται κατά πόσο η κατάρτιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, του ενοποιημένου ετήσιου Κοινωνικού Προϋπολογισμού και των ενοποιημένων ετήσιων Προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων είναι σύμφωνη με το Μ.Π.Δ.Σ. ή με τυχόν επικαιροποίησή του, που εγκρίθηκε για το αντίστοιχο οικονομικό έτος. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει πλήρης συμφωνία με το εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ., ο Υπουργός Οικονομικών δηλώνει εγγράφως τις τυχόν αποκλίσεις, αιτιολογώντας αυτές λεπτομερώς, καθώς και τις παρεμβάσεις που προβλέπονται για τη διόρθωση αυτών των αποκλίσεων, και γ) Δήλωση του Υπουργού Οικονομικών με την οποία επιβεβαιώνεται ότι όλες οι προβλέψεις που έχουν περιληφθεί στο σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και την εισηγητική έκθεση, ανταποκρίνονται στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία και κόστη όλων των δηλούμενων πολιτικών της Κυβέρνησης και όλων των άλλων περιστάσεων που ενδέχεται να επηρεάσουν τις δημοσιονομικές προοπτικές (Συλλογή διατάξεων για το Δημόσιο Λογιστικό, 2019 <https://www.docman.gr/4270/2014.html>).

Με την ψήφιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, οι πιστώσεις που αφορούν στις δαπάνες ανά φορέα Κεντρικής Διοίκησης και μείζονες κατηγορίες, καθίστανται δεσμευτικές. Οι ανωτέρω πιστώσεις συνιστούν τα ανώτατα όρια δαπανών για το οικονομικό έτος που αφορά ο προϋπολογισμός και δεν μεταφέρονται στο επόμενο έτος. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 59 και των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 60, καμία άλλη δαπάνη δεν μπορεί να δεσμευθεί ή να καταβληθεί πέραν των ποσών που έχουν εγγραφεί για αυτή στον ετήσιο Προϋπολογισμό ή τους σχετικούς συμπληρωματικούς προϋπολογισμούς.

### **3.5 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Η εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού είναι μία διαδικασία ουσιαστικά διαχείρισης και διάθεσης δημοσίου χρήματος. Η σημασία της είναι μεγάλη, καθώς εκείνη είναι που καθορίζει τον τρόπο: α) βεβαίωσης και είσπραξης των δημοσίων εσόδων και β) ανάληψης και καταβολής των δημοσίων δαπανών. Για τον λόγο αυτό πρέπει να συντελείται κατά πλήρη εφαρμογή των ρυθμίσεων της δημοσιονομικής νομοθεσίας, μεριμνώντας για την εξασφάλιση νομιμότητας στη διενέργεια δημοσίων δαπανών και τήρησης του κανόνα της ειδικότητας των πιστώσεων.

#### **3.5.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ**

Ως έσοδα του ετήσιου Προϋπολογισμού νοούνται τα ποσά που εισπράττονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από τη χρονική περίοδο από την οποία προέρχονται. Οι πληρωμές για την επιστροφή των δημοσίων εσόδων που έχουν εισπραχθεί αχρεώστητα εμφανίζονται αφαιρετικά των εισπραχθέντων εσόδων.

Βεβαιωθέντα έσοδα του ετήσιου Προϋπολογισμού είναι τα ποσά που βεβαιώνονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από τη χρονική περίοδο από την οποία προέρχονται, όπως επίσης και τα βεβαιωθέντα έσοδα του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους που δεν έχουν εισπραχθεί. Τα βεβαιωθέντα έσοδα που δεν έχουν εισπραχθεί μέχρι τη λήξη του οικονομικού έτους διαγράφονται από το οικονομικό έτος στο οποίο έχουν βεβαιωθεί και επαναβεβαιώνονται ως έσοδα του προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 75 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

#### **3.5.2 ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ**

Κατά μία γενική έννοια έξοδα του ετήσιου προϋπολογισμού είναι οι πληρωμές που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από το χρόνο που έχει δημιουργηθεί η υποχρέωση για

πληρωμή, με την εξαίρεση των επιστροφών δημοσίων εσόδων που έχουν εισπραχθεί αχρεώστητα και οι οποίες εμφανίζονται αφαιρετικά των εισπραχθέντων εσόδων.

Πιο ειδικά και συγκεκριμένα με τον όρο «δημόσια δαπάνη» νοούμε τη χρησιμοποίηση πίστωσης για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή της αποστολής των οργάνων διαχείρισης δημοσίου χρήματος. Οι επιστροφές δημοσίων εσόδων που έχουν εισπραχθεί αχρεώστητα δεν αποτελούν δημόσια δαπάνη.

Ως δημόσιες δαπάνες αναγνωρίζονται όσες προβλέπονται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης. Κατ' εξαίρεση, αναγνωρίζονται ως δημόσιες δαπάνες και όσες δεν προβλέπονται ρητά από διάταξη νόμου, αλλά εξυπηρετούν αιτιολογημένα τους σκοπούς των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 77 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

### **3.5.3 ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΕΣΟΔΩΝ – ΕΞΟΔΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΑΛΛΑΓΕΣ**

Σε αντιπαραβολή με τις ανωτέρω έννοιες των «δημοσίων εσόδων» και «δημοσίων δαπανών», κρίνεται σκόπιμο να γίνει η διάκρισή τους από τα έσοδα και έξοδα του κρατικού προϋπολογισμού, τα οποία προέρχονται από τις επονομαζόμενες χρηματοοικονομικές συναλλαγές.

Ως έσοδα από χρηματοοικονομικές συναλλαγές νοούνται τα έσοδα που γεννώνται από δανεισμό, από πώληση μετοχών και ομολόγων, από εξόφληση ομολόγων στη λήξη τους, από πράξεις repos κ.λ.π. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα έσοδα από τόκους και μερίσματα που προκύπτουν από τις ανωτέρω πράξεις δεν εντάσσονται στην κατηγορία των εσόδων από χρηματοοικονομικές συναλλαγές, παρά το γεγονός ότι προκύπτουν από τέτοιου είδους πράξεις.

Αντιστοίχως και ως έξοδα από χρηματοοικονομικές συναλλαγές νοούνται οι πληρωμές για χρεολύσια, οι αγορές μετοχών ή ομολόγων, οι πράξεις «reverse repos» κ.λπ. Και σε αυτή την περίπτωση επίσης οι πληρωμές τόκων που προκύπτουν από την εκτέλεση πράξεων χρηματοοικονομικού χαρακτήρα, δεν ανήκουν στην κατηγορία εξόδων από χρηματοοικονομικές συναλλαγές.

Η σημασία της διάκρισης των «εσόδων – εξόδων» από τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην ουσιαστική αποτύπωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος του κρατικού προϋπολογισμού, διαμορφώνοντας μία καθαρή εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας (2/55677/ΔΠΓΚ Εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών, ΑΔΑ: Ω1ΒΦΗ-ΨΧΘ).

### 3.5.4 ΟΡΓΑΝΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού αποτελεί μία πολύπλοκη διαδικασία, οι ρυθμίσεις της οποίας προβλέπονται ρητά στην εθνική δημοσιονομική νομοθεσία της χώρας. Σύμφωνα με το δημόσιο λογιστικό μας σύστημα, το οποίο επενεργεί στα πρότυπα του γαλλικού συστήματος, η εκτέλεση αυτής της διαδικασίας ανατίθεται ως αρμοδιότητα σε δύο διαφορετικές κατηγορίες δημοσιονομικών οργάνων, τους διατάκτες και τους υπολόγους. Η διάκριση αυτή ανάμεσα στα αρμόδια όργανα κρίνεται σκόπιμη διότι αποτελεί συνέπεια της τήρησης μιας βασικής αρχής του δημοσιονομικού δικαίου, της αρχής περί ασυμβίβαστου των κρατικών οργάνων.

#### Δημόσιος Διατάκτης

Η έννοια του διατάκτη προβλέπεται στις διατάξεις του αρ. 65 παρ. 1 του ν. 4270/2014 (ΝΔΛ) όπου ορίζεται ότι «*Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του*». Βάση αυτού του ορισμού, η έννοια του διατάκτη έγκειται στο ότι πρόκειται για δημόσιο όργανο είτε διορισμένο είτε εκλεγμένο, το οποίο λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις για την εκτέλεση των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού υπολογίζοντας το ύψος των δαπανών αυτών στα όρια των αντίστοιχων πιστώσεων και διατάσσει εν τέλει την καταβολή τους (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 65 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

Τα καθήκοντά του αν και είναι δευτερεύοντος χαρακτήρα σε σχέση με τα κύρια καθήκοντα λειτουργούν συμπληρωματικά με αυτά λόγω του ότι ως ανώτερο στέλεχος της διοίκησης είναι αρμόδιο όργανο ως προς τη λήψη αποφάσεων. Έχει την αρμοδιότητα του αποφαινέσθαι περί της αναγκαιότητας διενέργειας μιας δημόσιας δαπάνης επιλέγοντας τον χρόνο εκτέλεσής της μέσα στα προθεσμιακά όρια της αρχής της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού, καθορίζοντας το αντικείμενο της δαπάνης βάσει της αρχής της ειδικότητας των πιστώσεων και τέλος καθορίζει το ύψος της υπό εκτέλεσης δαπάνης εντός των ορίων των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Ωστόσο, παρά τις ανωτέρω αρμοδιότητες και το καθήκον του ως προς τη λήψη αυτών των αποφάσεων ο διατάκτης δεν μπορεί να διαχειρίζεται το δημόσιο χρήμα (Μπάρμπας, 2018: 148-150).

Επιπλέον, οι ανωτέρω αρμοδιότητες υπόκεινται επίσης σε διάκριση και επιμερίζονται ανάλογα με την κάθε κατηγορία διατάκτη. Στο δημοσιονομικό μας σύστημα προβλέπεται η διάκριση σε δύο κατηγορίες: α) στους κύριους διατάκτες, οι οποίοι αναλαμβάνουν υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων που προέρχονται απευθείας από τον προϋπολογισμό των φορέων τους, και β) τους δευτερεύοντες διατάκτες, οι οποίοι αναλαμβάνουν την υποχρέωση λήψης απόφασης για την εκτέλεση μιας δαπάνης κατόπιν εντολής των κύριων διατακτών τους.

#### Δημόσιος Υπόλογος

Κατά μία γενική έννοια ο όρος «δημόσιος υπόλογος» συνιστά το δημόσιο όργανο εκείνο του οποίου αποκλειστική αρμοδιότητα είναι η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, καθώς και του συνόλου του λογιστικού συστήματος του φορέα στον οποίο υπηρετεί. Η έννοια αυτή έρχεται σε αντίθεση με την έννοια αλλά και το ρόλο του δημοσίου διατάκτη λόγω ακριβώς αυτής της αποκλειστικής αρμοδιότητας διαχείρισης δημοσίου χρήματος. Όπως προαναφέρθηκε, ο διατάκτης δεν έχει αυτή την αρμοδιότητα και ασκεί τα καθήκοντα του σε πλήρη σύμπλευση με τα κύρια καθήκοντά του ως δημόσιο όργανο, έχοντας ως κριτήριο τη σκοπιμότητα. Αντιθέτως ο ρόλος του υπολόγου είναι πιο αυστηρά καθορισμένος και προσανατολισμένος στο κριτήριο της νομιμότητας των πράξεων που εκδίδει και στον έλεγχο αυτής της νομιμότητας αλλά και της κανονικότητας των δαπανών. Συμπερασματικά, οι δημόσιοι υπόλογοι αποτελούν μία ειδική κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι

υπάγονται από άποψη καθηκόντων, ρόλου αλλά και ευθύνης υπόκεινται σε ειδικές διατάξεις του Δημόσιου Λογιστικού (Μπαλτά, 2016: 7-9).

Θεσμικά ο «δημόσιος υπόλογος» προβλέπεται ρητά στις διατάξεις του ΝΔΛ και πιο συγκεκριμένα στο αρ. 150 παρ. 1 του ν. 4270/2014, το οποίο ορίζει ότι *«Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος»*. Επιχειρώντας μία πιο εμπειριστατωμένη εννοιολογική προσέγγιση της διάταξης αυτής καταλήγουμε στα δύο συνθετικά κριτήρια που συνθέτουν την έννοια του υπολόγου.

α. Το οργανικό – τυπικό κριτήριο: αφορά την αποκλειστική αρμοδιότητα διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Με την έννοια διαχείριση νοείται το σύνολο των διαχειριστικών ενεργειών περί είσπραξης εσόδων, καταβολής δαπανών, ασφαλούς φύλαξης του χρήματος του Δημοσίου και η προσήκουσα απόδοσή του, η αγορά και συγκέντρωση και αποθήκευση υλικού με την έννοια της διάθεσης εν όλω ή εν μέρει αυτού σε τρίτους. Πρόκειται ουσιαστικά για μιας μορφής απόδοσης εξουσίας στους υπολόγους προς τη χρηστή διαχείριση χρημάτων που ανήκουν στο Κράτος και την προσήκουσα απόδοσή τους.

β. Το λειτουργικό-ουσιαστικό κριτήριο: δεν περιλαμβάνει το στοιχείο της διαχείρισης, αλλά αναφέρεται σε μία πιο γενική έννοια της κατοχής και χρήσης του δημοσίου χρήματος, δημοσίου υλικού και αξιών καθώς και στην αυτούσια περαιτέρω διάθεση και απόδοση αυτών (Μπαλτά, 2016: 10-11).

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι για να καταστεί ένας δημόσιος υπάλληλος «δημόσιος υπόλογος» του παρέχεται νόμιμη εξουσιοδότηση προκειμένου να ασκήσει τα ανωτέρω καθήκοντα, η οποία ρυθμίζεται στις διατάξεις της δημοσιονομικής μας νομοθεσίας. Ο όρος του υπολόγου όμως δεν καλύπτει μόνο όσους υπάγονται σε αυτή τη νόμιμη εξουσιοδότηση, αλλά το δημοσιονομικό μας σύστημα προβλέπει και μία κατηγορία υπολόγων εκ των περιστάσεων. Πρόκειται για τους *de facto* υπολόγους. Ο ρόλος τους, ακόμα και αν ορίζονται χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, συμβάλλει στην καλύτερη προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και θεμελιώνεται αποκλειστικά στο υλικό γεγονός της άσκησης διαχείρισης, από το οποίο γεννάται από μια μεριά η λογοδοτική τους ευθύνη και από την άλλη αναδύεται η ιδιότητά τους ως υποκειμένων καταλογισμού από τα όργανα που έχουν κατά νόμο

καταλογιστική εξουσία. Πρόκειται ουσιαστικά για μια πιο ευρεία έννοια του όρου «δημόσιος υπόλογος» (Μπαλά, 2016: 32-35).

Εκτός από τη διάκριση των υπολόγων στις προαναφερόμενες κατηγορίες με βάση την παροχή νόμιμης ή μη εξουσιοδότησης, επιχειρείται και διάκρισή τους σύμφωνα με:

A. κριτήριο το όργανο στο οποίο λογοδοτούν: διακρίνονται σε κύριους υπολόγους, όπου υπόκεινται απευθείας στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και λογοδοτούν σε αυτό και σε δευτερεύοντες υπολόγους, οι οποίοι ελέγχονται αρχικά από τους κύριους υπολόγους και λογοδοτούν έμμεσα στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

B. κριτήριο το αντικείμενο της υπηρεσίας που υπηρετούν: όπου διακρίνονται σε υπολόγους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής (ΧΕΠ) και προσωρινών ενταλμάτων, σε διαχειριστές πάγιων προκαταβολών, σε φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους, σε ειδικούς ταμίες, σε υπολόγους Ν.Π.Δ.Δ και ΟΤΑ, σε διαχειριστές έργων που υπάγονται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και σε διαχειριστές πόρων της Ε.Ε (Μπάμπας, 2018: 156-163).

### **3.5.5 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Η έννοια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού έγκειται ουσιαστικά στη δυνατότητα πραγματοποίησης δημοσίων δαπανών μέσω της εκταμίευσης χρηματικών ποσών από το δημόσιο ταμείο, με κύριο σκοπό τη διατήρηση μιας υγιούς σχέσης ανάμεσα στο Κράτος και τους πιστωτές του. Με την εκτέλεση του προϋπολογισμού το κράτος καθίσταται οφειλέτης έναντι των πιστωτών του και υποχρεούται να ενεργεί προς απόσβεση των απαιτήσεών τους, ήτοι του δημοσίου χρέους, με γνώμονα πάντα τις αντίστοιχες πιστώσεις όπως αυτές προβλέπονται. Πρόκειται για μία διοικητική διαδικασία, η οποία απαιτεί ένα σύνολο πολύπλοκων ενεργειών, στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων, με δημοσιολογιστικό χαρακτήρα και που εμπίπτει στα καθήκοντα του διατάκτη. Θεσμικά αυτή η διαδικασία ορίζεται ρητά στις διατάξεις του Νέου Δημοσίου Λογιστικού (ν. 4270/2014), όπου βάσει αυτών διέρχεται από ορισμένα στάδια: α) της ανάληψης υποχρέωσης ή όπως αλλιώς ονομάζεται «δέσμευσης πίστωσης», β) της εκκαθάρισης, γ) της έκδοσης τίτλου πληρωμής (χρηματικό ένταλμα) και δ) της εξόφλησης των χρηματικών ενταλμάτων.



### Ανάληψη υποχρέωσης

Αποτελεί το αρχικό στάδιο της διαδικασίας της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και σηματοδοτεί τη γέννηση της υποχρέωσης προς εκπλήρωση των απαιτήσεων των πιστωτών. Η έννοιά της είναι διττή, από νομική άποψη αλλά και λογιστική. Νομικά συνίσταται στο ότι υπάρχει αναγνώριση της ύπαρξης της οφειλής που δημιουργεί μία δαπάνη και ως πράξη διοικητική επενεργεί ως έγκριση πληρωμής αυτής της δημόσιας οφειλής. Από τη λογιστική πλευρά σηματοδοτεί την εξειδίκευση της οφειλής από άποψη πιστώσεων, αποκλείοντας τη δυνατότητα διάθεσης των εν λόγω πιστώσεων για μία οποιαδήποτε άλλη παρόμοια δαπάνη. Θεσμικά η ανάληψη υποχρέωσης προβλέπεται στο άρθρο 66 παρ. 1 του ν. 4270/2014, όπου ορίζεται ως πράξη διοικητική η οποία εμπίπτει στην αρμοδιότητα του διατάκτη. Ωστόσο, όλα τα αναφερόμενα ζητήματα αναφορικά με αυτή την αρμοδιότητα του διατάκτη, τις διαδικασίες έκδοσης της απόφασης δέσμευσης πίστωσης και την αναγνώριση της οφειλής στο ύψος των προβλεπόμενων πιστώσεων προβλέπονται στα εκάστοτε Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται σχετικά, όπως επί παραδείγματι το παρόν Π.Δ 80/2016 «*Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες*» (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 66 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

### Εκκαθάριση της δαπάνης

Το αμέσως επόμενο στάδιο πραγματοποίησης μιας δημόσιας δαπάνης αποτελεί η εκκαθάριση της δαπάνης αυτής. Κατά κανόνα μια δαπάνη υφίσταται εφόσον υπάρξει είτε παροχή υπηρεσίας προς το δημόσιο οποιασδήποτε μορφής είτε προμήθεια υλικού που αποσκοπεί στην καλύτερη λειτουργία του δημοσίου. Η εκκαθάριση επενεργεί αρχικά ως διαδικασία εξακρίβωσης της ύπαρξης της παροχής υπηρεσίας ή της λήψης της προμήθειας (η υπηρεσία όντως έχει παρασχεθεί, η προμήθεια όντως έχει παραληφθεί) και εν συνεχεία λογιστικά ως εκτίμηση του ύψους των πιστώσεων που απαιτούνται για την εξόφλησή της. Αποτελεί αρμοδιότητα των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), όπως αυτές διαμορφώθηκαν μετά και τις σχετικές μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων που θεσπίστηκαν από 01-01-2017 (αρ. 69Γ του ν. 4270/2014). Ως διαδικασία η εκκαθάριση συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας της δέσμης των δικαιολογητικών που στοιχειοθετούν τη δαπάνη, καθώς και στον έλεγχο κανονικότητας αυτής. Η νομιμότητα μιας δαπάνης αποδεικνύεται εφόσον η παροχή

υπηρεσίας που παρασχέθηκε ή η προμήθεια που παραδόθηκε εδράζεται σε διάταξη νόμου και εντάσσεται στα όρια των πιστώσεων που έχουν προβλεφθεί και η κανονικότητα ελέγχεται στο πεδίο έκδοσης νόμιμης ανάληψης υποχρέωσης, πληρότητας δικαιολογητικών και ύπαρξης ή μη πιθανότητας παραγραφής της απαίτησης (Μπάρμπας, 2018: 170-174).

#### Έκδοση τίτλου πληρωμής

Το τρίτο στάδιο που επέρχεται προς ολοκλήρωση της διαδικασίας πραγματοποίησης μιας δημόσιας δαπάνης είναι επί της ουσίας η έκδοση χρηματικού εντάλματος, ως επίσημος τίτλος πληρωμής. Ο εν λόγω τίτλος πληρωμής είναι η έγγραφη εντολή που δίδει ο διατάκτης προς τον υπόλογο προκειμένου να εξοφληθεί η δημόσια οφειλή που έχει γεννηθεί εφόσον έχουν προηγηθεί ως διαδικασία τα στάδια της έκδοσης ανάληψης υποχρέωσης και της εκκαθάρισης της δαπάνης. Αυτό συνεπάγεται ότι η έκδοση χρηματικού εντάλματος χωρίς την προηγούμενη ύπαρξη ανάληψης υποχρέωσης και ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας πάσχει από άποψη νόμιμης έκδοσης και ελέγχεται ως μη νόμιμο.

#### Εξόφληση τίτλων πληρωμής

Το εν λόγω στάδιο αποτελεί το τελευταίο της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Επαφίεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου, ο οποίος παρά την ανωτέρω διαδικασία που ακολουθείται πριν την εξόφληση, προβαίνει σε εκ νέου διοικητικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας. Η δαπάνη εξοφλείται κατά κανόνα μόνο όταν φέρει όλα τα τυπικά στοιχεία που ορίζονται βάσει διατάξεων νόμου, εντάσσεται στα όρια των πιστώσεων που έχουν προβλεφθεί από άποψη της αρχής της ειδικότητας των πιστώσεων, έχει νόμιμα αναληφθεί και μπορεί να αποδειχθεί μέσω των τυπικών δικαιολογητικών που τη στοιχειοθετούν (Μπάρμπας, 2018: 176-178).

### **3.6 Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Από άποψη ορισμού ο προϋπολογισμός της Ε.Ε είναι η πράξη με την οποία προβλέπονται και εγκρίνονται όλα τα έσοδα και οι εκτιμώμενες και αναγκαίες δαπάνες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής

Ενέργειας. Παρατηρούμε κάνοντας ανάλυση αυτού του ορισμού ότι δεν διαφέρει υπό το πρίσμα των συνθετικών του στοιχείων από εκείνα του κρατικού προϋπολογισμού των εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων των μελών της Ένωσης, ήτοι τα στοιχεία της πρόβλεψης (εκτίμησης) και της εξουσιοδότησης (έγκρισης). Και επιπλέον, από άποψη κανόνων του προϋπολογισμού, ισχύουν οι αρχές της ενότητας, της καθολικότητας, της ετήσιας διάρκειας και της ειδικότητας των πιστώσεων, όπως ισχύουν στα εθνικά δημοσιονομικά προγράμματα των χωρών μελών. Η διαφορά που υπάρχει ανάμεσα στους εθνικούς προϋπολογισμούς και τον προϋπολογισμό της Ένωσης έγκειται στο ότι ο τελευταίος βασίζεται και στην ύπαρξη δύο κανόνων επιπλέον, πιο ενισχυτικών και προσαρμόσιμων πλήρως στη λειτουργία της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης. Πρόκειται για τους κανόνες της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως θεσπίστηκαν μέσα από τις προπαρασκευαστικές ενέργειες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Μπάρμπας, 2018: 282-289).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποτελούν μαζί την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Πριν από το 1970, η αρμοδιότητα επί του προϋπολογισμού ανήκε αποκλειστικά στο Συμβούλιο, ο δε ρόλος του Κοινοβουλίου ήταν απλώς συμβουλευτικός. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο πραγματοποιούσαν το καθένα δύο αναγνώσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού, στο τέλος των οποίων το Κοινοβούλιο μπορούσε είτε να εγκρίνει τον προϋπολογισμό είτε να τον απορρίψει στο σύνολό του. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε μια απλούστερη και πιο διαφανή διαδικασία προϋπολογισμού εισάγοντας ένα σύστημα τροποποιήσεων, το οποίο εκτείνεται από την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών επιτρέποντας έτσι την ίση αντιμετώπιση όλων των δαπανών στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας, έως τη διενέργεια μόνο μίας ανάγνωσης σε κάθε θεσμικό όργανο, με βάση το σχέδιο του προϋπολογισμού που υποβάλλει η Επιτροπή. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ορίζουν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις προτεραιότητες του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού και το διαβιβάζει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο το αργότερο έως την 1η Σεπτεμβρίου. Το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού και τη διαβιβάζει στο Κοινοβούλιο το αργότερο έως την 1η Οκτωβρίου αιτιολογώντας πλήρως τους όρους της έγκρισης. Το Κοινοβούλιο έχει

προθεσμία 42 ημερών για να αποφανθεί σχετικώς. Εντός του διαστήματος αυτού, το Κοινοβούλιο μπορεί είτε να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου είτε να μην εκδώσει απόφαση, περίπτωση στην οποία ο προϋπολογισμός θεωρείται οριστικά εγκεκριμένος, είτε να εγκρίνει τροπολογίες με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, περίπτωση στην οποία το τροποποιημένο σχέδιο αναπέμπεται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Τότε, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, κατόπιν συμφωνίας με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου, πρέπει να συγκαλέσει αμέσως την επιτροπή συνδιαλλαγής. Από την ημέρα της σύγκλησής της, η επιτροπή συνδιαλλαγής (η οποία αποτελείται από τους αντιπροσώπους των μελών του Συμβουλίου και από ισάριθμους αντιπροσώπους του Κοινοβουλίου) έχει προθεσμία 21 ημερών για να καταλήξει σε συμφωνία επί του κοινού σχεδίου. Προς τούτο, πρέπει να λάβει απόφαση με ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής και αναλαμβάνει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες με σκοπό την προσέγγιση των θέσεων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν καταλήξει σε συμφωνία επί κοινού σχεδίου εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται ανωτέρω, πρέπει να υποβληθεί νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή. Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου εντός αυτής της προθεσμίας, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν στη διάθεσή τους προθεσμία 14 ημερών από την ημερομηνία της συμφωνίας αυτής για να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο (Calatuzzolo, 2019 - [www.europarl.europa.eu/factsheets/el](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el)).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ** **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Λαμβάνοντας υπόψη το νέο διαμορφούμενο δημοσιονομικό σύστημα σε διεθνές επίπεδο μετά και την επέλευση της οικονομικής κρίσης και τις διεργασίες που ακολούθησαν για το συγκερασμό αυτής, κρίθηκε επιτακτική ανάγκη η προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών των κρατών, κυρίως των πιο αδύναμων δημοσιονομικά, και ο περιορισμός του δημόσιου χρέους αυτών. Σύμφωνα με τις επιταγές των διατάξεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ο αποτελεσματικός έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και η ύπαρξη θεσμών με

αποστολή την βελτίωση της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης αποτελεί την ουσία της χρηστής διακυβέρνησης αλλά και το στοιχείο εκείνο που ενισχύει την έννοια του δημοκρατικού πολιτεύματος. Περαιτέρω, η πολυπλοκότητα του δημοσιονομικού συστήματος και η συνύπαρξη περισσότερων δημοσιονομικών παραγόντων καθιστά επιβεβλημένη την ύπαρξη ελεγκτικών μηχανισμών που θα έχουν ως αποστολή την παρακολούθηση και εξασφάλιση του ορθού και του υγιούς χαρακτήρα της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Με γνώμονα συνεπώς την αποφυγή των αναταράξεων στο οικονομικό γίνεσθαι σε διεθνές επίπεδο και τη διατήρηση της οικονομικής και νομισματικής σταθερότητας, κρίνεται σκόπιμη η εφαρμογή νέων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων δημοσιονομικής πολιτικής, στα πλαίσια των Μεσοπρόθεσμων Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Στρατηγικής, τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση της διεθνούς εποπτείας, καθώς και η υιοθέτηση των επονομαζόμενων «διεθνών προτύπων (standard)» ελέγχου της εν γένει δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Απαιτείται εν τέλει από κάθε κράτος η αναμόρφωση της διοικητικής νομοθεσίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε να ενσωματώνει σε εθνικό θεσμικό πλαίσιο την εφαρμογή των διεθνών αυτών standard.

#### **4.1 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος στηρίζεται σε κοινές αρχές όπως η δημοκρατία, η τήρηση της νομιμότητας, η διασφάλιση και προστασία του δημοσίου συμφέροντος μέσω της ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, η διαφάνεια της δράσης των δημοσίων υπηρεσιών, η λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Με βάση αυτές τις αρχές, η σύγχρονη θεωρητική προσέγγιση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης έχει αναδείξει την έννοια της βελτίωσης της ποιότητας και της αποδοτικότητας των δημοσιονομικών λειτουργιών, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της ευθύνης- λογοδοσίας των αρμοδίων κρατικών οργάνων ως βασικό στοιχείο για την αξιολόγηση της επίτευξης της χρηστής διακυβέρνησης. Πλέον, ο στόχος που τίθεται είναι «πώς να ξοδεύουμε καλύτερα και να φορολογούμε λιγότερο» (Μπαλτά, 2009).

Από την προσέγγιση αυτή προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο δημοσιονομικός έλεγχος εξαιρεί τη χρησιμότητα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις μεταρρύθμισης της διοικητικής λειτουργίας του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, με στόχο τον εξορθολογισμό της, τον εκσυγχρονισμό της και την εναρμόνισή της με τα σύγχρονα διεθνή δεδομένα.

Σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή και τήρηση της ανωτέρω αρχής με σκοπό μια χρηστή δημοσιονομική διακυβέρνηση διαδραματίζουν οι αρχές της νομιμότητας και της διαφάνειας, με τις οποίες θεμελιώνεται ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος και οι οποίες σε συνδυασμό με το πολύπλοκο διαδικαστικά σύστημα διαχείρισης του δημοσίου χρήματος καθιστούν πιο εφικτή την καθιέρωση ενός τακτικού, καθολικού και συστηματικού ελέγχου της διαχείρισης αυτής (Σαρμάς, 2006: 21 επ.).

Η αρχή της νομιμότητας, η οποία καθιερώνεται συνταγματικά, δεν καλύπτει τη δράση της δημόσιας διοίκησης μόνο ως προς το διοικητικό περιεχόμενο των πράξεων που εκδίδει, αλλά εκτείνεται και στη δημοσιονομική παράμετρο της δράσης της υπό την έννοια του ότι εκτελούνται οι δαπάνες που προβλέπονται από διατάξεις νόμου, άρα όσες είναι νόμιμες. Πιο συγκεκριμένα, με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει την συνδρομή της δημοσιονομικής νομιμότητας, δηλαδή την πρόβλεψη της δημόσιας δαπάνης στον προϋπολογισμό του Κράτους και την ύπαρξη συνταγματικής διατάξεως νόμου, νόμου τυπικού, αλλά κατ' εξαίρεση, και νόμου ουσιαστικού, δηλαδή, κανονιστικής διοικητικής πράξεως. Επιπλέον, και η αρχή της διαφάνειας, η οποία καθιερώθηκε στο Σύνταγμά μας κατά την αναθεώρησή του το 2001, μέσω των άρθρων 80 παρ.1 και 79 παρ.2 του Συντάγματος, επιβάλλει το γεγονός ότι κάθε εκταμίευση δημοσίου χρήματος πρέπει να προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου και ότι όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό του κράτους. Η σύμπλευση των δύο αυτών αρχών δημιουργεί ένα είδος δημοσιονομικής νομιμότητας, η οποία σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν το θεμέλιο λίθο του Κράτους δικαίου.

## 4.2 ΕΙΔΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Όπως έχει ήδη προαναφερθεί, το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας μας από άποψη διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, προσπάθειας εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών της και μείωσης του δημοσίου χρέους της, είναι εξαιρετικά πολύπλοκο τόσο θεσμικά (διοικητική νομοθεσία) όσο και διαδικαστικά. Το γεγονός αυτό επιτάσσει τη διαμόρφωση ενός πιο πολύπλοκου συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου. Με εφελτήριο λοιπόν την ανάγκη της αποτελεσματικότητας του ελέγχου αυτού και της διασφάλισης συνεπώς της ορθής και υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, υπαγορεύεται η συνύπαρξη πολλών μορφών δημοσιονομικού ελέγχου.

### 4.2.1 Ο ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών έχει θεσπιστεί θεσμικά με το Νέο Δημόσιο Λογιστικό, ήτοι το νόμο 4270/2014 « Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας» , που ενσωμάτωσε στο εθνικό μας δίκαιο την ευρωπαϊκή οδηγία 2011/85/ΕΕ και πιο συγκεκριμένα στις διατάξεις του αρ. 28. Σύμφωνα με το ΝΔΑ αναβαθμίζεται ο ρόλος του Κοινοβουλίου στην παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού και της τήρησης των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που ψηφίζονται από τη Βουλή. Ειδικότερα, το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή έχει συμβουλευτικό και επιστημονικό υποστηρικτικό ρόλο προς τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 28 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

Η εννοιολογική προσέγγιση αυτής της διάταξης έγκειται στο ότι ουσιαστικά εκτελείται ένας έλεγχος σκοπιμότητας των δημοσίων δαπανών και λαμβάνονται οι ενδεδειγμένες πολιτικές αποφάσεις χάραξης συγκεκριμένης δημοσιονομικής στρατηγικής του κράτους. Μάλιστα, στο σημείο αυτό αρχίζει και τελειώνει η αξιολόγηση των προτεραιοτήτων για την κατανομή των κονδυλίων του προϋπολογισμού από την νομοθετική εξουσία, με την έννοια ότι στον διοικητικό και

δικαστικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών που θα ακολουθήσει από την εκτελεστική εξουσία και το Ελεγκτικό Συνέδριο αντίστοιχα δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί έλεγχος σκοπιμότητας της δαπάνης.

Κατόπιν αυτών συμπεραίνουμε ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί τον κατεξοχήν πολιτικό έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης που ως στάδιο της διαδικασίας ασκείται κατά την ψήφιση του ετήσιου Κρατικού Απολογισμού και Προϋπολογισμού από τη Βουλή. Αυτός ο έλεγχος έχει μεγάλη σπουδαιότητα γιατί αφενός, θέτει το πλαίσιο και τους γενικούς στόχους που τίθενται προς υλοποίηση μέσω της έγκρισης συγκεκριμένων κατηγοριών δημοσίων δαπανών, καθώς και τους τρόπους με τους οποίους θα συλλεχθούν τα έσοδα για την πραγματοποίηση των δαπανών, αφετέρου αξιολογεί εκ των υστέρων τα αποτελέσματα από τη διάθεση του δημόσιου χρήματος (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 28 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

#### **4.2.2 Ο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

Ο διοικητικός δημοσιονομικός έλεγχος, δηλαδή ο έλεγχος από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, είναι συγκεντρωτικός εσωτερικός και αφορά το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης ή της διαχείρισης. Ως τέτοιο νοείται κάθε ζήτημα που δεν μπορεί να αναχθεί σε ζήτημα ελέγχου της λογιστικής ακρίβειας των αριθμητικών δεδομένων. Τέτοια ζητήματα μπορεί να είναι: α) όσα αφορούν στην καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων, β) όσα αφορούν στην ακρίβεια των πραγματικών στοιχείων που περιλαμβάνονται στα δικαιολογητικά σε σύγκριση με άλλα στοιχεία που προκύπτουν. Και στις δυο περιπτώσεις πρέπει να γεννώνται μη θεραπεύσιμες αμφιβολίες, διότι σε αντίθετη περίπτωση το ελεγκτικό όργανο πρέπει να προβεί σε κρίση περί τη νομιμότητα των δαπανών ή των λογαριασμών. Πρόκειται επί της ουσίας για έναν εσωτερικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των εκτελούμενων δαπανών (Μπαλτά, 2009).

Διακρίνεται σε δύο επιμέρους κατηγορίες: α) τον προληπτικό εσωτερικό και β) τον κατασταλτικό εσωτερικό έλεγχο.

##### *Ο προληπτικός εσωτερικός έλεγχος*



Πρόκειται για την περίπτωση ελέγχου ο οποίος διενεργείται από τον Υπουργό των Οικονομικών μέσω των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου που υπάγονται στη δικαιοδοσία του. Ο έλεγχος διεξάγεται τόσο κατά τη φάση της ανάληψης της υποχρέωσης μιας δημόσιας δαπάνης όσο και κατά τη φάση της εκκαθάρισης αυτής. Ωστόσο, μετά την νομοθετική τροποποίηση του δημοσιονομικού συστήματος και τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων των Υ.Δ.Ε σε φορείς του δημοσίου τομέα από 01-01-2017, αυτή η μορφή διοικητικού ελέγχου παρουσιάζει την τάση υποβίβασης, καθώς ασκείται πλέον από τα αρμόδια όργανα, ήτοι τους προϊσταμένους των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων αυτών και τους δημοσίους υπολόγους κατά το στάδιο εκκαθάρισης της δαπάνης (Μπάρμπας, 2018: 201).

#### Ο κατασταλτικός εσωτερικός έλεγχος

Η συγκεκριμένη μορφή ελέγχου προβλέπεται στις διατάξεις του Νέου Δημόσιου Λογιστικού (ν. 4270/2014) και εκτείνεται στο πεδίο της οικονομικής διαχείρισης των φορέων του Δημοσίου και των εποπτευόμενων από τον δημόσιο τομέα Νομικών Προσώπων. Στοχεύει στη διεξαγωγή διερεύνησης της πιθανότητας κακοδιαχείρισης του δημοσίου χρήματος και δημιουργίας δημοσιονομικού ελλείμματος από τους υπολόγους. Αποτελεί έκτακτο καθημερινό έλεγχο που ασκείται κάθε φορά που τον υπαγορεύουν οι υπηρεσιακές ανάγκες (Μπάρμπας, 2018: 230).

#### **4.2.3 Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ**

Ο προληπτικός έλεγχος που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ή όπως ονομάζεται εξωτερικός προληπτικός έλεγχος πρέπει να διακρίνεται από τον διοικητικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από την εκτελεστική εξουσία. Είναι μία μορφή ελέγχου που διενεργείται σε στάδιο που προηγείται της εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών, διασφαλίζοντας κατά κύριο λόγο τα οικονομικά συμφέροντα του Δημοσίου και όλων των εποπτευόμενων από αυτό φορέων μέσω της αποφυγής διενέργειας μη νόμιμων ενεργειών και θεμελίωσης της ασφάλειας των συναλλαγών, προετοιμάζοντας το έδαφος για έναν μεταγενέστερο τυχόν κατασταλτικό έλεγχο. Θεσμικά στο σύγχρονο δημοσιονομικό σύστημα της χώρας καθιερώνεται με τις διατάξεις του αρ. 69 του ν. 4270/2014 αποτελώντας ένα μέρος της ενσωμάτωσης της κοινοτικής οδηγίας 2011//85/ΕΕ, γεγονός που καθιστά αυτή τη μορφή ελέγχου πιο

σύγχρονη και εναρμονισμένη με τα διεθνή πλέον πρότυπα (Μπάρμπας, 2018: 200-203).

Το πεδίο εφαρμογής του εκτείνεται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών χωρίς να καλύπτει ωστόσο τον έλεγχο της σκοπιμότητας αυτών. Βάσει του αρ. 98 παρ.1 του Συντάγματος ορίζεται ότι στον προληπτικό έλεγχο υπάγονται όλες οι δαπάνες του Κράτους, των ΟΤΑ και όλων των φορέων που εποπτεύουν. Και αυτό κρίθηκε αναγκαίο να συμβεί, καθώς μέχρι και την ισχύ των διατάξεων του ν. 3871/2010 στον προληπτικό έλεγχο υπάγονταν μόνο τα τακτικά χρηματικά εντάλματα και τα εντάλματα προπληρωμής. Με την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Λογιστικού το πεδίο εφαρμογής τροποποιήθηκε και πλέον υπόκεινται σε αυτόν όλα τα σχετικά παραστατικά που συνοδεύουν τις υπό διενέργεια δαπάνες, εφόσον αυτές υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσό, το οποίο ρυθμίζεται κάθε φορά με Προεδρικό Διάταγμα. Το πιο πρόσφατα εφαρμοζόμενο Π.Δ 136/2011 στο αρ. 1 καθορίζει τα κατώτατα όρια δαπανών που γεννούν την υποχρέωση υποβολής τους σε προληπτικό έλεγχο ως εξής: α) για τις δαπάνες φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και των ΟΤΑ β' βαθμού από του ποσού των 15.000 €, β) για τις δαπάνες των ΟΤΑ α' βαθμού και των νοσοκομείων του ΕΣΥ από του ποσού των 5.000 € και γ) για τις δαπάνες των ΝΠΔΔ από του ποσού των 10.000 €. Παράλληλα στην εν λόγω διάταξη του Π.Δ υπάρχει μέριμνα για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος μέσω της καθιέρωσης εξαιρέσιμων από τον προληπτικό έλεγχο δαπανών (Μπάρμπας, 2018: 203-210).

Επισημαίνεται ωστόσο ότι με τη θέσπιση του ν. 4337/2015 και πιο συγκεκριμένα στις διατάξεις του αρ. 10 παρ. 10 προβλέπεται η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από αρχής του έτους 2017 για την Κεντρική Διοίκηση και από 01.01.2019 για του φορείς Γενικής Κυβέρνησης, ήτοι τους ΟΤΑ και τα Νομικά Πρόσωπα που εποπτεύουν.

#### **4.2.4 Ο ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ**

Η έννοια του κατασταλτικού ελέγχου δαπανών συνίσταται στη διενέργεια ελέγχου των λογαριασμών τους οποίους χειρίζονται οι δημόσιοι υπόλογοι, αποσκοπώντας στη διαπίστωση της ορθής διαχείρισης δημοσίου χρήματος σύμφωνα με τη

δημοσιονομική νομοθεσία και τους κανόνες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Πραγματοποιείται στο τελικό στάδιο εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών, ήτοι μετά την εξόφλησή τους. Λόγω της κατασταλτικής φύσεώς του, καθώς στοχεύει στη διερεύνηση τυχόν δημοσιονομικής ζημίας του Δημοσίου από υπαιτιότητα του υπολόγου και στην αποκατάσταση αυτής της ζημίας μέσω καταλογιστικής απόφασης στον υπαίτιο, ουσιαστικά ως πεδίο εφαρμογής καλύπτει τους διατάκτες, οι οποίοι είναι οι κύριοι υπεύθυνοι για το δημοσιονομικό αποτέλεσμα (Μπάρμπας, 2018: 229).

Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων εκτείνεται στους τομείς της νομιμότητας και κανονικότητας αυτών, χωρίς να καλύπτει τον τομέα της σκοπιμότητας των διενεργούμενων δαπανών. Ωστόσο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, βάσει πάγιας νομολογίας, δικαιούται κατά την άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου να διερευνήσει και παρεμπίπτοντα ζητήματα σχετικά με ελεγχόμενους λογαριασμούς, στα πλαίσια της εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας, οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών (Σαρμάς, 2003: 481).

Θεσμικά, ο κατασταλτικός έλεγχος έχει καθιερωθεί με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ' του Συντάγματος και τις διατάξεις των άρθρων 38-67 του νέου διαμορφωμένου Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΚΕΣ), ήτοι το ν. 4129/2013 και καλύπτει όλους τους φορείς του δημοσίου τομέα είτε χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό είτε λειτουργούν εκτός αυτού. Βάσει αυτών το διατάξεων καθορίζεται τέλος ότι το αντικείμενο του ελέγχου εκτείνεται στους τομείς: α) της πιστής τήρησης της αρχής της δημοσιονομικής διαχείρισης, β) την ορθή τήρηση του εκάστοτε δημοσιολογιστικού και διαχειριστικού συστήματος κάθε φορέα του Δημοσίου, γ) την απεικόνιση της δημοσιονομικής κατάστασης κάθε φορέα σύμφωνα με τους κανόνες της ακρίβειας του περιεχομένου και της διαφάνειας και δ) την τυχόν συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων σε προγενέστερες υποδείξεις εκ των οργάνων ελέγχου. Για τον λόγο αυτό αποτελεί το σημαντικότερο και αποτελεσματικότερο εργαλείο ελέγχου της δημοσιολογιστικής διαδικασίας.

Ο εν λόγω έλεγχος είναι κατά βάση δειγματοληπτικός, διεξάγεται σε ετήσια βάση και μόνο σε περιπτώσεις γέννησης βάσιμων αμφιβολιών ως προς το αντικείμενό του μετατρέπεται σε γενικευμένος και εμπειριστατωμένος και διενεργείται στο τέλος κάθε οικονομικού έτους.

### **4.3 ΟΡΓΑΝΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Τα κριτήρια συγκριτικής ανάλυσης των κυριότερων θεσμών δημοσιονομικού ελέγχου είναι δύο: α) βάσει του εάν ο ελεγκτικός θεσμός προϋπάρχει της σύστασης νομοθετικού Σώματος ή δημιουργείται μετά την εγκαθίδρυση της συνταγματικής τάξης και β) του εάν ο θεσμός λειτουργεί ως δικαστήριο ή ως συλλογικό όργανο που δε λειτουργεί ως δικαστήριο ή του εάν λειτουργεί ως μονοπρόσωπο όργανο δημοσιονομικού ελέγχου. Προσεγγίζοντας εννοιολογικά τα είδη δημοσιονομικού ελέγχου και τη μεταξύ τους διάκριση, διαπιστώνουμε ότι στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα έχουν θεσπιστεί αντίστοιχα θεσμικά όργανα άσκησής του, τα οποία εκτείνονται από τους οικονομικούς επιθεωρητές του Υπουργείου Οικονομικών, τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, τις Δ.Ο.Υ και εν τέλει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

#### **4.3.1 ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Αναλύοντας εννοιολογικά τον διοικητικό εσωτερικό έλεγχο στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης προβαίνουμε στη διαπίστωση ότι διαχρονικά η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών ασκείται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, του οποίου προϊστάται ο Υπουργός Οικονομικών, ως έχων την εξουσία και την αρμοδιότητα της άσκησης της γενικής διαχείρισης των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης και του συντονισμού και της εποπτείας στη διαχείριση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης (<http://www.nomotelia.gr/intros/3492-2006.pdf> : Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

Υπό το πρίσμα του ελέγχου, κατόπιν και της εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Λογιστικού από 01.01.2015, η άσκησή του έχει ανατεθεί στις αρμόδιες υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, όπως προβλέπει συγκεκριμένα η διάταξη του αρ. 168 του ν. 4270/2014. Καλύπτει όλους τους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής είτε υπάγονται στη Κεντρική Διοίκηση είτε στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης.

Πιο συγκεκριμένα, ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους έγκειται στις εξής αρμοδιότητες:

- Καταρτίζει τον Προϋπολογισμό, Απολογισμό και Ισολογισμό του Κράτους.
- Παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού και ελέγχει τις δημόσιες δαπάνες.
- Εκδίδει κανονιστικές πράξεις που αποτελούν δαπάνη εις βάρος του κρατικού προϋπολογισμού ή φορέων που λαμβάνουν επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό και δεν εγκρίνει οποιαδήποτε δαπάνη εφόσον με την έκδοση της κανονιστικής πράξης δεν υπάρχει πρόβλεψη του τρόπου που πρόκειται να καλυφθεί.
- Ελέγχει την οικονομική διαχείριση των δημοσίων επιχειρήσεων και των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ, άλλους διεθνείς οργανισμούς, τον προϋπολογισμό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ο τρόπος άσκησης του ελέγχου και η έκτασή του αλλά και τα όργανα και το περιεχόμενο καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα που ορίζονται σύμφωνα με πρόταση του υπουργού Οικονομικών.
- Ελέγχει και παρακολουθεί την κίνηση λογαριασμών της δημόσιας διαχείρισης που βρίσκονται εκτός προϋπολογισμού.
- Είναι υπεύθυνο για το συντονισμό των χρηματικών εκροών από τον κεντρικό λογαριασμό του δημοσίου. Προγραμματίζει ώστε να τηρούνται τα αναγκαία χρηματικά αποθέματα για την πληρωμή των δαπανών του προϋπολογισμού και είναι επίσης υπεύθυνο για τη διαχείριση των διαθεσίμων του δημοσίου (<http://www.nomotelia.gr/intros/4270-14.pdf> : αρ. 21 Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

#### Δ.Υ.Ε.Ε (Πρώην Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου)

Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΓΛΚ εντάσσεται και ο ρόλος των πρώην ΥΔΕ, οι οποίες με την εφαρμογή του ν. 4337/2015 μετονομάστηκαν σε Δ.Υ.Ε.Ε. και συνιστούν διοικητικές υπηρεσίες, ενταγμένες στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, ανεξάρτητες από τους φορείς των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες, και οι οποίες πέραν του δημοσιονομικού ελέγχου είναι επιφορτισμένες με πλείστες άλλες δημοσιονομικές

αρμοδιότητες. Θεσμικά ο ρόλος τους ρυθμίζεται στις διατάξεις του αρ. 89 του ν. 4270/2014 και περιλαμβάνει τις εξής αρμοδιότητες:

α. Συμμετέχουν με εισηγήσεις στην αρμόδια διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των φορέων, των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες και παρακολουθούν την ορθή εκτέλεσή του.

β. Ελέγχουν τη νομιμότητα και κανονικότητα των διενεργούμενων δημοσίων δαπανών.

γ. Υποβοηθούν και συνδράμουν τους ελέγχους που διενεργούνται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στα επιχορηγούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση προγράμματα, καθώς και τους ελέγχους που προβλέπονται από τις διατάξεις του Ν.3492/2006.

δ. Παρέχουν στοιχεία και οποιασδήποτε φύσης πληροφορίες στις Γενικές Διευθύνσεις Θησαυροφυλακίου και Δημόσιου Λογιστικού και Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών σχετικά με τις υπό πληρωμή δαπάνες.

ε. Ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που ανατίθεται σε αυτές με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών.

#### Δ.Ο.Υ και Ειδικόί Ταμεία

Βάσει της διάταξης του αρ. 88 του ΝΔΛ ο δημοσιονομικός έλεγχος σε διοικητικό επίπεδο (στα πλαίσια του εσωτερικού ελέγχου) ανατίθεται στους Προϊσταμένους των Δ.Ο.Υ και των Ειδικών Ταμείων, καθώς υπάγεται στην αρμοδιότητά τους η καθημερινή εξακρίβωση των χρηματικών υπολοίπων της διενεργούμενης διαχείρισής τους.

#### Δημοσιονομικοί Ελεγκτές

Η άσκηση του ελεγκτικού έργου μάλιστα δε γίνεται πλέον μόνο από τους υπαλλήλους των Υ.Δ.Ε., αλλά από εξειδικευμένο προσωπικό, τους Δημοσιονομικούς Ελεγκτές, εγγεγραμμένους σε σχετικό μητρώο, συνεπικουρούμενους κατά περίπτωση από βοηθούς ελεγκτές ή ειδικούς εμπειρογνώμονες, ενώ πρόσφατα, με τις διατάξεις

της παρ. 3 του άρθρου 12 του ν. 4151/2013 προβλέφθηκε η δυνατότητα συνεπικουρίας αυτών και από Ελεγκτικές Εταιρείες.

Στους Δημοσιονομικούς Ελεγκτές ανήκουν οι παρακάτω αρμοδιότητες: α) ο έλεγχος επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, β) ο έλεγχος ή ο συμπληρωματικός έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πόρων και της ορθής είσπραξης και εμφάνισης των εσόδων των φορέων, καθώς και της διαχείρισης της περιουσίας τους, για τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς, γ) ο έλεγχος των εκκαθαριστών για την ορθή απεικόνιση των αποδοχών των υπαλλήλων των φορέων, καθώς και την ακρίβεια του ύψους των επί μέρους ποσών που λαμβάνουν με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, δ) η αξιολόγηση του προγραμματισμού, σχεδιασμού και εκτέλεσης των έργων του φορέα, ε) η εξακρίβωση της τήρησης των οικείων διαχειριστικών κανόνων και διαδικασιών και της ορθής λογιστικής απεικόνισης της οικονομικής κατάστασης και διαχείρισης του φορέα, στ) η αξιολόγηση της επίδοσης του ελεγχόμενου φορέα με βάση την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ζ) ο έκτακτος έλεγχος ή ο συμπληρωματικός έλεγχος της διαχείρισης παγίων προκαταβολών, καθώς και των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων και η) η άσκηση επιτόπιων ελέγχων στην έδρα του ελεγχόμενου φορέα ή στους χώρους εκτέλεσης του φυσικού αντικείμενου του έργου του, «εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο (Αιτιολογική έκθεση του Νόμου από [www.nomoteleia.gr](http://www.nomoteleia.gr)).

#### **4.3.2 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ (ΑΑΔΕ)**

Με το άρθρο 1 του νόμου 4389/2016, συνιστάται, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης, Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, χωρίς νομική προσωπικότητα, με έδρα την Αθήνα και επωνυμία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), με σκοπό τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της. Η εν λόγω Αρχή, η οποία ξεκίνησε να λειτουργεί από 01.01.2017 και διαδέχθηκε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία καταργήθηκε από την ίδια ημερομηνία, τυγχάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν

υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 4 νόμου 4389/2016. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4389/2016, η ΑΑΔΕ συστάθηκε σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα περί αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης και έχει ως στόχο τόσο την αποτελεσματικότητα αυτής όσο και την αμεροληψία, τη διαφάνεια και τη δίκαιη αντιμετώπιση των φορολογουμένων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ. 2 του ν. 4389/2016 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες της Αρχής ως εξής: α) η παρακολούθηση και ο έλεγχος της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξη δημοσίων εσόδων, β) η λήψη και η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων, γ) η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων που αφορούν εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των διατάξεων της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας που σχετίζεται με τους τομείς αρμοδιότητάς της, δ) η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών, ατομικών διοικητικών πράξεων και λοιπών διοικητικών εγγράφων που αφορούν σε θέματα οργάνωσης υπηρεσιών και διαχείρισης των πάσης φύσεως πόρων της, ε) η λήψη και η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για τη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας και την παροχή σχετικής επιστημονικής υποστήριξης σε δικαστικές, αστυνομικές και λοιπές κρατικές Αρχές και υπηρεσίες, στ) ο στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός των δράσεων όλων των υπηρεσιών της και την κατάρτιση στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης, ζ) η κατάρτιση των επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ελέγχων αρμοδιότητάς της και τον προγραμματισμό ελέγχων για τη διαπίστωση της εφαρμογής της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας αρμοδιότητάς της· επίσης, η αξιολόγηση και η ιεράρχηση των αιτημάτων



ελέγχου που υποβάλλονται από άλλους φορείς, η) ο εντοπισμός φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας και ο καταλογισμός της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης, θ) ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, ι) η εποπτεία και ο συντονισμός των ελεγκτικών φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν, καθώς και η αξιολόγηση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της δράσης τους σε σχέση με την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί με βάση τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ελέγχων και τα προγράμματα επιχειρησιακής δράσης που έχει καταρτίσει η Αρχή (Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου).

#### **4.3.3 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το παλαιότερο Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας. Ιδρύθηκε κατά το έτος 1833 έχοντας ως πρότυπο τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας του αντίστοιχου οργάνου που είχε ιδρυθεί στη Γαλλία από το Ναπολέοντα κατά το έτος 1807. Μέσα από την εξελικτική πορεία της δράσης του αναδείχθηκε σε σημαντικό θεσμό της δημοσιονομικής επιστήμης και σχετίστηκε με την επιτακτική ανάγκη διενέργειας ελέγχου στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της χώρας, από της γεννήσεώς της ως κράτος. Έκτοτε, λόγω των συνεχών αναταράξεων στη δημοσιονομική θέση της χώρας και συνεπεία των οικονομικών μεταβολών διεθνώς, οι οποίες επηρέαζαν και επηρεάζουν το δημοσιονομικό μας σύστημα, διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην επεξεργασία των λογαριασμών διαχείρισης δημοσίου χρήματος και στη διαχείριση εσόδων (Μπάρμπας, 2018: 186-188).

Θεσμικά το Ελεγκτικό Συνέδριο κατοχυρώνεται στο αρ. 98 του Συντάγματος, μετά και την αναθεώρηση του 2001. Από τα οριζόμενα στη διάταξη αυτή προσδιορίζεται ο ρόλος του ως δημοσιονομικός θεσμός μέσω κάποιων ενδεικτικών αρμοδιοτήτων, όπως: α) ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ και όλων των Νομικών Προσώπων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής, β) ο έλεγχος των

συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενοι είναι οι φορείς που προαναφέρθηκαν και γ) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εκτός από τις γενικές διατάξεις του αρ. 98 Συντάγματος, οι αρμοδιότητες του ΕΣ κωδικοποιήθηκαν πλήρως στις διατάξεις του ν. 4129/2013 και πιο συγκεκριμένα στο αρ.1. Βάσει αυτών το ΕΣ είναι αρμόδιο: i) για την άσκηση του προβλεπόμενου εκ του αρ. 98 παρ.1 Συντάγματος ελέγχου. Από 01.01.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους και από 01.01.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων, ii) την άσκηση κατασταλτικού ελέγχου 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 με οποιοδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, υπό την ιδιότητα του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή (άρθρο 169 παρ. 1 ν. 4270/2014) δύναται να διενεργεί στοχευμένους ελέγχους είτε σε συγκεκριμένους φορείς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας πραγματοποίησής τους, iii) την παρακολούθηση των εσόδων του Κράτους, iv) την άσκηση εποπτείας στους δημοσίους υπολόγους αναφορικά με την τήρηση του δημοσιολογιστικού συστήματος, v) την άσκηση ελέγχου 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, vi) τη σύνταξη και υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος και vii) την εκδίκαση ένδικων βοηθημάτων και μέσων κατά πράξεων που εκδίδονται κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των ως άνω φορέων (Αιτιολογική έκθεση του Νόμου από [www.nomoteleia.gr](http://www.nomoteleia.gr)).

Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί και τον προβλεπόμενο από τον Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 έλεγχο των λογαριασμών του Κράτους και όλων των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 6α αυτού, μετά από σχετικό αίτημα και εντός της προθεσμίας που θέτει η Επιτροπή,

το κράτος μέλος που υπόκειται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος διενεργεί, κατά προτίμηση σε συνεργασία με εθνικά ανώτατα ελεγκτικά όργανα, εκτενή ανεξάρτητο έλεγχο των κρατικών λογαριασμών όλων των υποτομέων του δημοσίου, προκειμένου να εκτιμήσει την αξιοπιστία, την πληρότητα και την ακρίβεια των εν λόγω κρατικών λογαριασμών στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, και συντάσσει έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα αυτού του ελέγχου (Μπαλτά, 2009: 53-54).

#### Νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Παρά το γεγονός της θεώρησης του ΕΣ ως δημοσιονομικό θεσμό του κράτους, τίθενται σημαντικά ζητήματα αναφορικά με τον χαρακτήρα του από άποψη νομικής υπόστασης. Στη δημοσιονομική επιστήμη έχει παρατηρηθεί η ανάπτυξη διχογνωμίας επί του θέματος, λόγω του ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτός από τις καθαρά δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες ασκεί και ορισμένες διοικητικές αρμοδιότητες με γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Η διχογνωμία αυτή στηρίζεται στην επικράτηση δύο διαφορετικών απόψεων. Από τη μία πλευρά το ΕΣ έχει διφυή χαρακτήρα λειτουργώντας παράλληλα ως Ανώτατη Διοικητική Αρχή και Ανώτατη Δικαστική Αρχή. Η θεώρηση αυτή συνάγεται από τις προβλεπόμενες στο αρ. 98 του Συντάγματος αρμοδιότητές του. Από την άλλη, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα αποτελώντας το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας, κάτι που υιοθετεί παγίως η νομολογία του ΣτΕ. Ωστόσο, για να καταστεί δυνατό να διαπιστώσουμε την άποψη που τείνει να επικρατήσει, θα πρέπει να εξετάσουμε όχι μόνο τη λειτουργία του ΕΣ με βάση το οργανικό κριτήριο, όπου βάσει της ιδιαίτερης φύσης της σύστασής του καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως πρόκειται για αμιγώς δικαστική αρχή. Θα πρέπει παράλληλα να διερευνηθεί και το λειτουργικό κριτήριο υπό την έννοια της φύσεως των πράξεων που αυτό εκδίδει, καθώς κάποιες από αυτές είναι διοικητικές – γνωμοδοτικές και άλλες δικαστικές. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι πράξεις επί διενεργούμενου προληπτικού ελέγχου δαπανών και επί προσυμβατικού ελέγχου συμβάσεων του δημοσίου. Βάσει της Νομολογίας του ίδιου του ΕΣ γίνεται δεκτό πως οι πράξεις αυτές δεν έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα, δεν δημιουργούν δεδικασμένο, αλλά κυρίως γνωμοδοτούν (Μπάρμπας, 2018: 188-192).

## **4.4 ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ**

### **4.4.1 Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

Η ορθή τήρηση των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης αναφορικά με τη δημόσια οικονομία της Ε.Ε διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 317-319 ΣΛΕΕ καθώς και από τις σχετικές διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Βάσει αυτών των διατάξεων καθορίζονται οι υποχρεώσεις ελέγχου των κρατών μελών κατά την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο λήψης των αποφάσεων, καθώς και οι ανακύπτουσες εκ του ελέγχου αυτού ευθύνες των αρμοδίων οργάνων. Στόχος του εν λόγω ελέγχου είναι η διασφάλιση της νομιμότητας, της ακρίβειας και της ενδεδειγμένης διαχείρισης των πράξεων του προϋπολογισμού, καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού (οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα).

Ο έλεγχος της ορθής εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, προκειμένου να ολοκληρωθεί και να επιφέρει τα αποτελέσματα στα οποία στοχεύει, διέρχεται από τρία στάδια. Σε αρχικό στάδιο πραγματοποιείται σε επίπεδο εθνικών αρχών. Είναι μία μορφή εσωτερικού ελέγχου στους κόλπους της Ε.Ε. Βάσει του αρ. 85 του Δημοσιονομικού Κανονισμού κάθε κράτος μέλος ορίζει έναν εσωτερικό ελεγκτή, τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του οποίου ρυθμίζονται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου και αποσκοπούν στην εξακρίβωση αλλά και διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσιονομικών συστημάτων και διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης. Σε επόμενο στάδιο ακολουθεί ο εξωτερικός νομικός έλεγχος, ο οποίος εκτελείται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σε συνεργασία με τα εθνικά ΕΣ και εν τέλει επέρχεται και το τρίτο στάδιο, το οποίο αφορά στην άσκηση του πολιτικού ελέγχου. Αυτό το στάδιο διεξάγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εκ μέρους των κρατών μελών (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/31/budgetary-control>).

Σύμφωνα με τη διάταξη του αρ. 317 ΣΛΕΕ η εκτέλεση του Προϋπολογισμού έχει ανατεθεί στην Επιτροπή, ως αρμόδιο εκτελεστικό όργανο της Ε.Ε, η οποία είναι αποκλειστικά υπεύθυνη να λειτουργεί στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εντός των ορίων των εγκεκριμένων πιστώσεων. Προκειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεπώς να προβεί στην έκδοση απόφασης απαλλαγής της Επιτροπής εκ της ευθύνης αυτής, πρέπει να λάβει υπόψη του την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και αυτό αποτελεί τον λόγο για τον οποίο τα δύο τελευταία στάδια ελέγχου σχετίζονται μεταξύ τους και αλληλεπιδρούν ως προς τα επερχόμενα αποτελέσματα. Η διαδικασία άλλωστε της απαλλαγής ρυθμίζεται στη διάταξη του αρ. 319 ΣΛΕΕ, βάσει της οποίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφού εξετάσει τους λογαριασμούς, τις δημοσιονομικές καταστάσεις, τον ισολογισμό, την έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής και την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία την απαλλαγή της Επιτροπής. Η έννοια της απαλλαγής αυτής έχει διττό χαρακτήρα, αφ' ενός λογιστικό υπό την έννοια της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού (κλείσιμο των λογαριασμών) και αφ' ετέρου πολιτικό υπό το πρίσμα της παρέμβασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον δημοσιονομικό έλεγχο. Κατόπιν αυτού, ολοκληρώνεται και ο ασκούμενος από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξωτερικός νομικός έλεγχος (Μπάρμπας, 2018: 302-306).

#### *Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)*

Μέσα σε ένα καθεστώς συνεχούς μεταβολής των οικονομικών συνθηκών παρουσιάστηκε έντονα ο κίνδυνος έκθεσης των δημόσιων οικονομικών της Κοινότητας σε καταστάσεις απάτης. Κρίθηκε συνεπώς επιτακτική ανάγκη η καταπολέμηση του φαινομένου, η οποία ρυθμίζεται μέσω μέτρων πρόληψης που έλαβε η Κοινότητα και καθιερώθηκαν με τις διατάξεις του αρ. 325 ΣΛΕΕ. Τον πρώτο λόγο στην ανάληψη αυτής της πρωτοβουλίας από άποψη ευθύνης έχουν τα κράτη μέλη, καθώς είναι εκείνα τα οποία συγκεντρώνουν και διαχειρίζονται τους πόρους της Ένωσης. Ωστόσο, επειδή το φαινόμενο της απάτης είχε αρχίσει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 να λαμβάνει ανησυχητικές διαστάσεις, προκειμένου να αντιμετωπιστεί με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην ίδρυση της επονομαζόμενης «OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης)», επιφορτίζοντάς τη με την αρμοδιότητα του συντονισμού των δράσεων των εθνικών αρχών προς αντιμετώπιση της απάτης και της

παροχής αρωγής στα κράτη μέλη κατά τη διεξαγωγή των αναγκαίων ελέγχων. Η OLAF είναι όργανο που υπάγεται στη δικαιοδοσία της Επιτροπής, απολαμβάνει ωστόσο καθεστώς ειδικής ανεξαρτησίας (Μπάρμπας, 2018: 306-307).

#### 4.4.2 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Σημαντικό ρόλο στην άσκηση εξωτερικού ελέγχου της ορθής διαχείρισης των οικονομικών της Κοινότητας, καθώς και στις διεργασίες καταπολέμησης της απάτης διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Αν και προβλέπεται στην ιδρυτική αυτού συνθήκη των Βρυξελλών, η οποία υπεγράφη κατά το έτος 1975, η λειτουργία του άρχισε επί της πράξης στις 25 Οκτωβρίου 1977, ήτοι δύο χρόνια περίπου αργότερα, καθιστώντας το θεσμό αυτό διάδοχη κατάσταση των υπηρεσιών Επιτροπής Ελέγχου των λογαριασμών της Ε.Ε. Βάσει της ιδρυτικής διακήρυξής του, η δράση του επενεργούσε στα πλαίσια άλλων θεσμικών οργάνων όπως του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατόπιν ωστόσο της υπογραφής της συνθήκης του Μάαστριχτ ο ρόλος του αναβαθμίστηκε και μετατράπηκε σε όργανο ισότιμο των λοιπών.

Η νομική φύση του σε αντίθεση με τα εθνικά Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατών μελών έγκειται στο ότι παρά την ονομασία του ως «Δικαστήριο των Λογαριασμών», δεν αποτελεί επί της ουσίας δημοσιονομικό δικαστήριο, καθώς δεν διαθέτει την προβλεπόμενη εξουσία στη λήψη των αποφάσεων και την επιβολή κυρώσεων. Δεν δύναται να παρεμβαίνει σε επίπεδο αποφάσεων λόγω έλλειψης των νομικών μέσων για τη δίωξη των παραβάσεων και δεν μπορεί να επιβάλει αποτελεσματικό έλεγχο. Δύναται ωστόσο να διεξάγει επιτόπιους ελέγχους στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης καθώς και σε κράτη μέλη, επιλέγοντας το αντικείμενο και τις μεθόδους αυτών (Μπάρμπας, 2018: 308-313).

Στις μέρες μας όλα τα διαδικαστικά ζητήματα τα οποία αφορούν στη συγκρότηση αλλά και τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται στις διατάξεις των άρθρων 285-287 ΣΛΕΕ.

Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τη συγκρότησή του προβλέπεται ότι τα μέλη που το απαρτίζουν προέρχονται από τα κράτη μέλη της Ε.Ε (ένα μέλος από κάθε κράτος) και τα οποία πρέπει να πληρούν τις εξής προϋποθέσεις: α) να υπηρετούν ή να έχουν

υπηρετήσει στις αντίστοιχες χώρες τους σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή να διαθέτουν ειδικά προσόντα για το λειτούργημα αυτό και β) να παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας. Διορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος όσον αφορά την έδρα που του αναλογεί και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η θητεία τους είναι έξι ετών και ανανεώσιμη, με εξαίρεση τη θητεία του Προέδρου, η οποία είναι τριετής και τυγχάνουν όλων εκείνων των προνομίων και των ασυλιών που ισχύουν και για τους Δικαστές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/14/%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%BF>).

#### Αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Όπως έχει προειπωθεί, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ε.Ε κατά τη διαδικασία άσκησης ελέγχου επί των δαπανών της Ένωσης δεν ασκεί δικαστικές αρμοδιότητες ούτε λαμβάνει δικαστικές αποφάσεις. Επί των διενεργούμενων ελέγχων απλώς συντάσσει εκθέσεις για τα δημοσιονομικά αποτελέσματα, τις οποίες διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, ως αρμόδια όργανα προκειμένου να αποφανθούν. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται στις διατάξεις του αρ. 287 ΣΛΕΕ και συνιστώνται στο ότι καλύπτει την εξέταση όλων των λογαριασμών εσόδων και δαπανών της Ένωσης, καθώς και κάθε οργανισμού της ΕΕ. Έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο:

- διεξάγει τους ελέγχους του κατά τρόπο ώστε να υπάρχει εύλογη βεβαιότητα σε ό,τι αφορά την αξιοπιστία των ετήσιων λογαριασμών της Ένωσης, τη νομιμότητα και την κανονικότητα των σχετικών πράξεων και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση,
- αναφέρει περιπτώσεις διαφθοράς και κατάχρησης πόρων από το οργανωμένο έγκλημα στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), η οποία εξετάζει στη συνέχεια τις εν λόγω υποθέσεις,
- εκδίδει: i) ετήσια έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για κάθε οικονομικό έτος, η οποία συνοδεύεται από τη δήλωση αξιοπιστίας και διαβιβάζεται στα θεσμικά όργανα για να δημοσιευθεί εν συνεχεία στην Επίσημη Εφημερίδα από κοινού με τις απαντήσεις αυτών των θεσμικών

οργάνων στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ii) δήλωση αξιοπιστίας για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ), iii) ειδικές εκθέσεις σχετικά με θέματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, κυρίως για ζητήματα που αφορούν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και iv) ειδικές ετήσιες εκθέσεις που αφορούν τους οργανισμούς της ΕΕ,

- εγκρίνει τους δημοσιονομικούς κανονισμούς οι οποίοι καθορίζουν τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού καθώς και τη διαδικασία παρουσίασης και επαλήθευσης των λογαριασμών,

- καθορίζει τις μεθόδους και τη διαδικασία σύμφωνα με τις οποίες οι ίδιοι πόροι της Ένωσης τίθενται στη διάθεση της Επιτροπής,

- ορίζει τους κανόνες σχετικά με την ευθύνη των δημοσιονομικών ελεγκτών, των διατακτών και των υπολόγων και

- λαμβάνει μέτρα καταπολέμησης της απάτης (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/14/%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%BF>).

#### 4.4.3 ΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Τα ελεγκτικά πρότυπα παράγονται κυρίως από τη Διεθνή Οργάνωση των Ανωτάτων Θεσμών του Δημοσιονομικού Ελέγχου (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)) και τη Διεθνή Οργάνωση των Ορκωτών Λογιστών (International Federation of Accountants (IFAC)). Πρόκειται για σταθερούς και γενικώς αποδεκτούς κανόνες, οι οποίοι διαμορφώνονται από διεθνείς οργανώσεις, επαγγελματικά σωματεία ή και ελεύθερους ερευνητές και αποσκοπούν στην πιο αποτελεσματική άσκηση του ελεγκτικού έργου από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Αποτελούν ένα σύνολο οδηγιών που ακολουθούνται για την ολοκλήρωση του ελεγκτικού έργου, χωρίς να παράγουν νομική δεσμευτικότητα και συνεπώς εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των ελεγκτικών μηχανισμών να τους αποδεχτούν και τους υιοθετήσουν. Θα μπορούσαμε να πούμε πως υπάγονται σε ένα σύστημα ορθών πρακτικών διενέργειας ελέγχου, το οποίο διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στην αναβάθμιση της ποιότητας του ελεγκτικού συστήματος.



Επί παραδείγματι, αν η Ελλάδα επιθυμεί να διασφαλίσει ένα ποιοτικό και διεθνώς αναγνωρίσιμο ελεγκτικό σύστημα θα πρέπει να επιβάλλει στους ελεγκτικούς της θεσμούς τεχνικές ελέγχου με βάση τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, κάτι που συμβαίνει και σήμερα μετά την ισχύ της παρ. 4 του άρθρου 39 του ν. 4055/12, όπου ρητά προβλέπεται ότι ο διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχος της τήρησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, των συστημάτων λειτουργίας των φορέων (έλεγχος συστημάτων), της συμμόρφωσης του ελεγχόμενου φορέα με τις προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.α. διέπονται από τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Αξίζει να σημειωθεί πως η επίδραση των διεθνών προτύπων στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης θεωρείται υψίστης σημασίας, αφού όπως ορίζεται στο άρθρο 9 του ν. 3871/10 οι δημόσιες οικονομικές συναλλαγές της Γενικής Κυβέρνησης, τόσο ως προς τα έσοδα όσο και ως προς τις δαπάνες, διαρθρώνονται και ταξινομούνται στην ίδια κατηγορία τόσο για τον προϋπολογισμό όσο και για τη λογιστική αποτύπωση. Οι ταξινομήσεις αυτές σχεδιάζονται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και διαρθρώνονται κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η περιεκτική παρουσίαση στον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό όλων των εσόδων και δαπανών και όλων των πιστώσεων που εγκρίνονται από την Βουλή. Από τα ανωτέρω, γίνεται εμφανές ότι τόσο η δημοσιονομική διαχείριση όσο και ο έλεγχός της από το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτελείται σύμφωνα με κοινώς αποδεκτούς κανόνες που διεθνώς θεωρούνται ως ορθές πρακτικές, διασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την αναβάθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα.

Τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI και τα ελεγκτικά πρότυπα του IFAC απευθύνονται σε διαφορετικούς φορείς. Τα μεν πρώτα σε ελεγκτές των ανώτατων κρατικών θεσμών δημοσιονομικού ελέγχου, τα δε δεύτερα σε ελεγκτές των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η επίδραση της ιδιωτικής ελεγκτικής στη δημοσιονομική είναι καταλυτική δεδομένου ότι τα δημόσια ελεγκτικά ιδρύματα στελεχώνονται όλο και περισσότερο με υπαλλήλους που έχουν ήδη εργαστεί σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες, όντας οι ίδιοι ορκωτοί ελεγκτές. Αυτοί θεωρούν ότι αποτελεί επαγγελματική τους υποχρέωση ως ελεγκτές να εφαρμόζουν τα πρότυπα του IFAC όπου κι αν οι ίδιοι υπηρετούν, ακόμα και κατά την απασχόλησή τους σε δημόσιους ελεγκτικούς θεσμούς. Το φαινόμενο αυτό είναι πιο αισθητό σε δημόσιους ελεγκτικούς θεσμούς χωρίς ιδιαίτερη παράδοση, που αναζητούν να διαμορφώσουν

την ελεγκτική τους τεχνική δανειζόμενοι ή εμπνεόμενοι από αλλού (Σαρμάς, 2006:92).

Προκειμένου να κατανοήσουμε τη σημαντικότητα υιοθέτησης των διεθνών ελεγκτικών προτύπων και της επακόλουθης αναβάθμισης της ποιότητας του ελέγχου από έναν ελεγκτικό θεσμό θεωρείται εύλογο να περιγράψουμε σε ποια στάδια του ελέγχου αλλά και σε ποιες ελεγκτικές εργασίες χρησιμοποιούνται. Πιο συγκεκριμένα, για την περίπτωση την οποία ερευνούμε διαπιστώνουμε ότι ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος βασίζεται αποκλειστικά στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Συγκεκριμένα, ο έλεγχος απόδοσης (performance audit) διενεργείται σύμφωνα με τις αρχές:

- Της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία οι πόροι που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των δραστηριοτήτων ενός φορέα, θα πρέπει να είναι διαθέσιμοι, εγκαίρως, στην κατάλληλη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή (ISSAI 3000).
- Της αποδοτικότητας, η οποία αναφέρεται στην καλύτερη σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων πόρων και των επιτεύξιμων αποτελεσμάτων (ISSAI 3100).
- Της αποτελεσματικότητας, η οποία αναφέρεται στην επίτευξη συγκεκριμένων (ειδικών) καθορισμένων επιδιώξεων και την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων (INTOSAI 100,40).

Ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός ενός ελέγχου θεωρείται υψίστης σημαντικότητας. Συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω του σωστού προγραμματισμού δίνει προτεραιότητα σε ελεγκτικά έργα τα οποία θα διενεργηθούν με βάση τη νομοθεσία και αξιολογεί τις προτεραιότητες σε άλλα πεδία ελέγχου με βάση την εντολή που δίνει το ίδιο (ISSAI 300,12). Έπειτα, μέσω του σχεδιασμού ελέγχου, ο ελεγκτής σχεδιάζει τον έλεγχο με τρόπο που να εξασφαλίζει ότι θα εκτελεστεί εγκαίρως ένας υψηλής ποιότητας έλεγχος με οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο (ISSAI 300,1), εφαρμόζοντας παράλληλα την έννοια της σημαντικότητας στο σχεδιασμό και στην εκτέλεση του ελέγχου (ISSAI 1320, ISA 320). Επιπλέον, προκειμένου ο ελεγκτής να κατανοήσει τις διαδικασίες του ελεγχόμενου φορέα και του περιβάλλοντος λειτουργίας του, θα πρέπει να αξιολογήσει τους κινδύνους ουσιώδους ανακρίβειας. Για να επιτευχθεί αυτό, ο

ελεγκτής θα πρέπει να εστιάσει την προσοχή του στη διαχείριση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα. Βασιζόμενος στην κατανόηση του φορέα ο ελεγκτής θα σχεδιάσει τον έλεγχο και θα ασκήσει επαγγελματική κρίση καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου (ISSAI 1315, ISA 315,5).

Όσον αφορά τα αποδεικτικά στοιχεία του ελέγχου, ο ελεγκτής σχεδιάζει και εκτελεί τις ελεγκτικές διαδικασίες με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί να αποκτήσει επαρκή και κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία που θα τον βοηθήσουν να εξάγει λογικά συμπεράσματα πάνω στα οποία θα βασίσει τη γνώμη του (ISSAI 1500, ISA 500, ISSAI 100,16, ISSAI 300,5). Επιπρόσθετα, ο ελεγκτής μπορεί να αποφασίσει αν θα χρησιμοποιήσει τη δουλειά (ελεγκτικές εργασίες) άλλων ελεγκτών, όπως εσωτερικών ελεγκτών και εξωτερικών εμπειρογνομόνων (ISSAI 1600, ISA 600). Σε περίπτωση αξιοποίησης της ελεγκτικής εργασίας άλλων ελεγκτών, το Ελεγκτικό Συνέδριο εφαρμόζει επαρκείς διαδικασίες για να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι έχουν ασκηθεί με τη δέουσα προσοχή οι εν λόγω ελεγκτικές εργασίες και είναι συμμορφούμενες με τα αντίστοιχα ελεγκτικά πρότυπα (ISSAI 200, 2.45).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5º: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ**

### **5.1 ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

Μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο, οφειλόμενο στις συνεχείς αναταράξεις της παγκόσμιας οικονομίας, όπως αυτές επηρέασαν τις πολιτικές και εν γένει την εφαρμοζόμενη δημοσιονομική διακυβέρνηση κάθε κράτους, διαπιστώνουμε σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω στην έρευνά μας, ότι κρίνεται αναγκαία η μεταμόρφωση της δημοσιονομικής φιλοσοφίας της χώρας μας. Η ανάγκη αυτή προκύπτει λόγω των προβληματικών πολιτικών που κατά τις προηγούμενες δεκαετίες είχαν εφαρμοστεί, με αποτέλεσμα να οδηγήσουν τη Χώρα σε δημοσιονομικό αδιέξοδο, κάτι το οποίο έγινε πιο έντονα εμφανές με το ξέσπασμα της διεθνούς οικονομικής κρίσεως. Η Χώρα μας παρουσιάστηκε απροετοίμαστη ως προς

το σκέλος της λήψης κρίσιμων αποφάσεων που θα οδηγούσε στην εφαρμογή βελτιωτικών προγραμμάτων δημοσιονομικής διακυβέρνησης, λόγω της ύπαρξης αδυναμίας αλλά και βουλήσεως υιοθέτησης μεταρρυθμίσεων τόσο στο δημοσιονομικό σύστημα όσο και στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της. Στο επίπεδο της λήψης αποφάσεων το πολιτικό σύστημα της Χώρας, προκειμένου να αποδείξει πλέον την επιβαλλόμενη τάση συμμόρφωσης στις υποδείξεις των πιστωτών της, οδηγήθηκε στην εφαρμογή βίαιων προγραμμάτων προσαρμογής, χωρίς επιτυχημένα αποτελέσματα και χωρίς ουσιαστικό έλεγχο απόδοσής τους.

### **5.1.1 Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΣΗΣ**

Προκειμένου να έχουμε τη δυνατότητα να κάνουμε λόγο για αποτελεσματική και αποδοτική διοικητική δράση, θα ήταν δόκιμο να αναφερθούμε στις έννοιες της συμμόρφωσης και της απόδοσης. Αν και στη συνείδηση του κόσμου οι έννοιες αυτές τείνουν να συγχέονται, υφίσταται διάκριση μεταξύ τους στον τρόπο ερμηνείας τους. Η συμμόρφωση προϋποθέτει την ύπαρξη κανόνων, εντολών και τεθειμένων στόχων βάσει των οποίων λειτουργούν τα αρμόδια διοικητικά όργανα. Η έννοια της απόδοσης από την άλλη προϋποθέτει τη γέννηση αποτελεσμάτων ως αποκυήματα της εν λόγω λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, παρά τη μεταξύ τους διάκριση, οι δύο αυτές έννοιες πρέπει να συνδυάζονται στο βωμό της λεγόμενης αποτελεσματικής και αποδοτικής διοικητικής δράσης. Η συμμόρφωση ως προς τους κανόνες και τις εντολές καθίσταται παραγωγικά λειτουργική στο μέτρο που οι κανόνες και οι εντολές συνδέονται με προδιαγραφές αποτελεσμάτων και ενεργειών. Διασφαλίζεται κοντολογίς η επίτευξη ποιοτικά, ποσοτικά και χρονικά προκαθορισμένων στόχων. Και με τον τρόπο αυτό διαμορφώνεται ένα πλαίσιο μιας ορθολογικά σχεδιασμένης δημόσιας πολιτικής. Ο έλεγχος συμμόρφωσης διασφαλίζει ότι τα διοικητικά όργανα ενεργούν βάσει προδιαγραφών και κανόνων, συνεπώς με σχεδιασμό και πρόγραμμα, κάτι το οποίο δύναται να συμβάλει στην επίτευξη στόχων και κατ' αυτή την έννοια αλληλοκαλύπτει την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας (Τσέκος, 2015: 1-3).

Αναφορικά με την περίπτωση της Χώρας μας, η διοικητική κουλτούρα, η οποία σε βάθος χρόνου έχει αναπτυχθεί στις τάξεις της δημόσιας διοίκησης, χαρακτηρίζεται

από το φαινόμενο της «χαμηλής συλλογικότητας» δημιουργώντας συνθήκες εσωστρεφούς λειτουργίας της, με αποτέλεσμα την πλημμελή τήρηση των κανόνων και προδιαγραφών. Έχει επικρατήσει μια διοικητική λογική η οποία επεδίωξε με την «τυπική θεσμοθέτηση» κανόνων και διαδικασιών να εμπεδώσει την «στοιχειώδη ευρυθμία» του κρατικού μηχανισμού μέσω του νομικού εξορθολογισμού του. Η εμπέδωση της νομικής ορθολογικότητας στόχευε στην «ομοιομορφία, σταθερότητα, προβλεψιμότητα και τακτικότητα της διοικητικής δράσης», στα πρότυπα του γραφειοκρατικού μοντέλου δράσης της διοίκησης. Ωστόσο η διαδικασία αυτή εξαντλήθηκε «εντός του κυρίαρχου διοικητικού 'φαινότυπου'» χωρίς να επηρεάσει την δομή και τις λειτουργίες του διοικητικού συστήματος, οι οποίες ιστορικά χαρακτηρίζονταν και εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από πελατειακή λογική (Τσέκος, 2015: 3-5).

Στην προσέγγιση αυτή επενεργεί και η αδυναμία εισαγωγής ενός συστήματος διοίκησης μέσω στόχων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Καθώς είχε προβλεφθεί με τις διατάξεις του ν. 3230/2004, στην εξελικτική πορεία της διοικητικής δράσης παρατηρήθηκε ατελέσφορη προσπάθεια εφαρμογής των διατάξεων αυτών, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν, σε συνδυασμό με τη γραφειοκρατική αντίληψη και τον πελατειακό τρόπο δράσης, συνθήκες διαφθοράς και ελλιπούς διαφάνειας.

Συμπερασματικά καταλήγουμε στη θεώρηση ότι ο έλεγχος συμμόρφωσης, ως αποκλειστική σχεδόν ελεγκτική λειτουργία, ασκείται στην ελληνική διοίκηση ατελώς, αλλά και παραμένει ασύνδετος προς την αξιολόγηση της απόδοσης η οποία με την σειρά της κατ' ουσίαν δεν εφαρμόζεται. Ως εκ τούτου η ελεγκτική λειτουργία δεν πάσχει μόνο ως προς τις ακολουθούμενες διαδικασίες αλλά και ως προς τις τιθέμενες στοχεύσεις. Εστιάζεται στους τυπικούς κανόνες και δεν εξυπηρετεί την διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η αξιολόγηση της απόδοσης, με την σειρά της και για τον ίδιο λόγο, στερείται ενός ιδιαίτερου χρήσιμου εργαλείου όπως ο έλεγχος συμμόρφωσης προς τις προδιαγραφές, νοουμένου ότι οι τελευταίες αποτελούν βήματα για την επίτευξη στόχων (Τσέκος, 2015: 5-38).

### 5.1.2 ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά αποτελεί τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη. Καθώς εκτρέπει πόρους από παραγωγικά από οικονομική άποψη αποτελέσματα, υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών. Ιδίως όταν οι δημόσιοι πόροι είναι περιορισμένοι, η διαφθορά υπονομεύει επίσης τη βιωσιμότητα των κρατικών προϋπολογισμών και μειώνει τα δημόσια κονδύλια που διατίθενται σε επενδύσεις. Προκαλεί αβεβαιότητα, επιβράδυνση των διαδικασιών και οδηγεί, ενδεχομένως, στην επιβολή πρόσθετου κόστους. Το φαινόμενο αυτό έχει αλυσιδωτές επιπτώσεις στα οικονομικά του δημόσιου τομέα, καθώς οδηγεί σε μείωση των φορολογικών εσόδων και περαιτέρω περιορισμό της επενδυτικής ικανότητάς του. Η ύπαρξη λιγότερων πόρων λόγω των πρακτικών διαφθοράς μπορεί να είναι επιζήμια για την κοινωνική προστασία και τις δημόσιες υπηρεσίες διότι μειώνεται ο διαθέσιμος προϋπολογισμός και διαταράσσεται η ισότιμη πρόσβαση στα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα. Η διαφθορά ενισχύει και τροφοδοτεί τις κοινωνικές ανισότητες, ενώ παράλληλα διαβρώνει την εμπιστοσύνη στο κράτος, τους θεσμούς και τις κυβερνήσεις, δημιουργώντας εκτός από το δημοσιονομικό κόστος και παράλληλο κοινωνικό (ΟΟΣΑ, 2013).

Η διαφθορά συνιστά σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις. Μια αποτελεσματική αντιμετώπιση σε επίπεδο πολιτικής πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία σχετικά με την εξάπλωση και τις μορφές που λαμβάνει η διαφθορά σε μια συγκεκριμένη χώρα, στις συνθήκες που ευνοούν την εμφάνισή της και στα θεσμικά και άλλα κίνητρα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καταπολέμησή της. Η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν μπορεί να περιοριστεί σε ένα τυποποιημένο σύνολο μέτρων με βάση μια ενιαία προσέγγιση. Ωστόσο, για να είναι η αντιμετώπιση επιτυχής, θα πρέπει να υπάρχουν εργαλεία για την πρόληψη, την ανίχνευση, την καταστολή της διαφθοράς και την επιβολή κυρώσεων. Έτσι είναι απαραίτητο να γίνει κατανοητό το επίπεδο της διαφθοράς και οι μορφές τις οποίες λαμβάνει σε οποιαδήποτε συγκεκριμένη χώρα, και να προσδιοριστούν, αφενός, οι τομείς όπου παρατηρείται υψηλός κίνδυνος και, αφετέρου, οι σχετικοί λόγοι. Η πρόληψη αποτελεί βασική συνιστώσα της καταπολέμησης της διαφθοράς, μέσω μέτρων τα οποία βασίζονται σε προσεκτική διάγνωση των κινδύνων και των τρωτών σημείων. Τα προληπτικά μέτρα πρέπει να εστιάζουν στα προβλήματα των οποίων την επίλυση επιδιώκουν και να

χρησιμοποιούνται όταν υπάρχει πραγματική ανάγκη. Σε αντίθετη περίπτωση, μπορεί να μετατραπούν σε μια απλή γραφειοκρατική διαδικασία. Χωρίς ορθή εφαρμογή και παρακολούθηση, ακόμη και η πλέον σύνθετη στρατηγική πρόληψης θα παραμείνει καθαρά φορμαλιστική και θα έχει ελάχιστο αντίκτυπο στις επιπτώσεις της διαφθοράς. Η πραγματική πολιτική βούληση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για αποτελεσματικές, μακροπρόθεσμες εθνικές μεταρρυθμίσεις. Συνίσταται στην επίγνωση των ζητημάτων διαφθοράς σε πολιτικό επίπεδο, στην ιεράρχηση των πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, στον καθορισμό σαφών και απτών στόχων και στη διαμόρφωση ενός γενικού κλίματος πολιτικής λογοδοσίας. Τα μέτρα για τη μείωση της διαφθοράς, της σύγκρουσης συμφερόντων και της ευνοιοκρατίας πρέπει να συνδέονται με βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές και αλλαγή νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία, και να μην περιορίζονται μόνο στη θέσπιση νομοθεσίας και στη διασφάλιση μιας τυπολατρικής συμμόρφωσης προς αυτήν. Ωστόσο, η μεγαλύτερη πρόκληση στην αντιμετώπιση του φαινομένου έγκειται στην εφαρμογή των ίδιων των θεσπισμένων πολιτικών αντιμετώπισης. Εν κατακλείδι, γίνεται αντιληπτό ότι η προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου αυτού δεν συνάδει με έναν γραφειοκρατικό αλλά και πελατειακό τρόπο διοικητικής δράσης ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf)).

### **5.1.3 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Στην αποτελεσματικότητα τόσο του ελέγχου απόδοσης όσο και του εν γένει δημοσιονομικού ελέγχου, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας των αρμοδίων κρατικών οργάνων. Οι βασικές αυτές αρχές πρέπει να διέπουν όλες τις διαδικασίες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης προς ένα παραγωγικό, αποτελεσματικό και αποδοτικό «Δημόσιο». Εκτός όμως από τους τομείς αυτούς, ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνεται στον τομέα της οικονομίας, όπου η διαφάνεια αποτελεί πυλώνα για τη διαμόρφωση ενός ορθού δημοσιονομικού συστήματος.

Η μεγαλύτερη διαφάνεια και ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα δημιουργούν λιγότερες ευκαιρίες διαφθοράς. Αυτό σημαίνει μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, αποτελεσματικότερη είσπραξη των φόρων και αποτελεσματικότερες δημόσιες δαπάνες, καθώς και εδραίωση του κράτους δικαίου. Ως αποτέλεσμα, ο ανταγωνισμός στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών βελτιώνεται καθώς οι φραγμοί στο εμπόριο και τις επενδύσεις μειώνονται. Πρόκειται ουσιαστικά για τη λεγόμενη δημοσιονομική διαφάνεια. ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption-el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption-el.pdf)).

Η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας δεν είναι καινούργια. Παραδείγματα δημοσιονομικής διαφάνειας εντοπίζονται πολύ νωρίς στην ιστορία. Τα πιο αξιοσημείωτα εντοπίζονται στην αρχαία Αθήνα κατά τη διάρκεια του τέταρτου και κυρίως του πέμπτου αιώνα π.Χ., όπου χαρακτηρίζεται ως «ο χρυσός αιώνας της δημοσιονομικής διαφάνειας», καθώς και στην Αρχαία Ρώμη. Στη σύγχρονη εποχή, μετά από μία μακρά περίοδο «δημοσιονομικού σκοταδισμού», συναντάται πρώτα η έννοια της διαφάνειας του προϋπολογισμού. Η δημοσιονομική διαφάνεια διασφαλίζεται από τις παραδοσιακές αρχές που διέπουν τα δημοσιονομικά μεγέθη του Νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού, και πλέον και του κοινοτικού προϋπολογισμού, δηλαδή τον κανόνα του ενιαυσίου και τις αρχές της ενότητας, της καθολικότητας, του μη ειδικού προορισμού των εσόδων και της ειδικότητας των πιστώσεων. Οι παραδοσιακές αυτές αρχές του προϋπολογισμού έχουν τα τελευταία χρόνια συμπληρωθεί και με άλλες αρχές διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, που προβλέπονται και στο ελληνικό δίκαιο, όπως η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με ειδικότερες τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ειλικρίνειας (Σαββαΐδου, 2018).

Ως έννοια είναι ευρύτερη από την έννοια της διαφάνειας του προϋπολογισμού. Ειδικότερα, η έννοια της δημοσιονομικής διαφάνειας περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες που πραγματοποιούνται από τομείς που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό (διαφάνεια του προϋπολογισμού), καθώς και όλες τις δραστηριότητες που δεν χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό, τις ονομαζόμενες ως οιονεί δημοσιονομικές δραστηριότητες, οι οποίες πραγματοποιούνται από τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις κεντρικές τράπεζες. Η δημοσιονομική διαφάνεια αναφέρεται σε



όλα τα περιουσιακά στοιχεία και τις υποχρεώσεις του δημόσιου τομέα, καθώς και τα έσοδα και τις δαπάνες που εγκρίνονται στον κρατικό προϋπολογισμό. Περαιτέρω, ο όρος της δημοσιονομικής διαφάνειας ενσωματώνει την έννοια του ανοιχτού προϋπολογισμού, των χρηματοοικονομικών και των μη χρηματοοικονομικών αναφορών, τις δραστηριότητες του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και τη διαχείριση των δημόσιων πόρων. Η δημοσιονομική διαφάνεια αναφέρεται στη δημοσίευση των δημοσιονομικών πληροφοριών (Σαββαΐδου, 2018).

Απώτερος σκοπός της δημοσιονομικής διαφάνειας είναι η λογοδοσία και η αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημόσιων πόρων, καθώς και η διαθεσιμότητα των δεδομένων με τρόπο που να επιτρέπει την ανάλυση των δημοσιονομικών τάσεων με τρόπο φιλικό προς τους χρήστες, καθώς και την εύκολη περαιτέρω χρήση των σχετικών δεδομένων και πληροφοριών. Με άλλα λόγια ο σκοπός της δημοσιονομικής διαφάνειας είναι η κατανόηση των δημοσιονομικών δεδομένων και η συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Μία επιπλέον διάσταση της δημοσιονομικής διαφάνειας είναι εκείνη η οποία προσδίδεται μέσα από εμπειρικές μελέτες και αφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και κατ' επέκταση στη μείωση των δημοσιονομικών κινδύνων. Ειδικότερα, η δημοσιονομική διαφάνεια έχει ως αποτέλεσμα την επισήμανση των δημοσιονομικών κινδύνων αναφορικά με τη δημοσιονομική θέση μιας χώρας, επιτρέποντάς την με τον τρόπο αυτό να αναλάβει εγκαίρως και με πιο ήπιο τρόπο δράσεις σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες, γεγονός που μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στη βαρύτητα μιας οικονομικής κρίσης. Επίσης, συμβάλλει στην προώθηση της ακεραιότητας του δημοσίου τομέα, καθώς οδηγεί στη λήψη αποτελεσματικότερων μέτρων και την εφαρμογή ορθών πολιτικών, και οδηγεί στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, στην ουδετερότητα και την αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης (Σαββαΐδου, 2018).

#### 5.1.4 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Επί σειρά ετών κατά τις προηγούμενες δεκαετίες η Χώρα μας, όπως και αρκετά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, αντιμετώπιζε δυσχέρειες δημοσιονομικού χαρακτήρα λόγω των επίμονα υψηλών ελλειμμάτων και της δημιουργίας ενός υπέρογκου δημοσιονομικού χρέους. Βασική αιτία αυτής της οικονομικής κατάστασης της χώρας υπήρξε κατά κύριο λόγο η έλλειψη στοχευμένης, αξιόπιστης και αποτελεσματικής πολιτικής, καθώς και η κακολειτουργία του δημοσίου τομέα εν γένει. Παρά τις προσπάθειες δημιουργίας συνθηκών αναμόρφωσης του δημοσιονομικού συστήματος μέσω κάποιων μεταρρυθμίσεων, που κρίθηκαν πετυχημένες σε κάποιο βαθμό, οι οποίες εφαρμόστηκαν με την επέλευση της οικονομικής κρίσης, εξακολουθεί να απουσιάζει από τον πολιτικό σχεδιασμό ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο να διασφαλίζει τη μελλοντική βιωσιμότητα της δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Σύμφωνα με τις επιταγές της ΕΕ, προκειμένου να εφαρμόζεται ένα πετυχημένο πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής, ισχύουν οι λεγόμενοι δημοσιονομικοί κανόνες, όπως: α) Το έλλειμμα του προϋπολογισμού πρέπει να είναι κάτω από το 3% του ΑΕΠ, β) το ακαθάριστο δημόσιο χρέος πρέπει να είναι κάτω από το 60% του ΑΕΠ - αν είναι υψηλότερο, πρέπει να μειώνεται ετησίως τουλάχιστον κατά το 1/20 του χάσματος μεταξύ του πραγματικού επιπέδου του χρέους και της τιμής αναφοράς 60%, γ) το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο (δηλαδή το δημοσιονομικό ισοζύγιο που αποκλείει τον αντίκτυπο του οικονομικού κύκλου και τα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα) πρέπει να είναι υψηλότερο από τον μεσοπρόθεσμο στόχο (ΜΔΣ) σε ποσοστό άνω του 0,5% του ΑΕΠ ή -1% για τις χώρες με λόγο χρέους προς ΑΕΠ κάτω από το 60%. Εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι χαμηλότερο από τον ΜΔΣ, πρέπει να αυξηθεί κατά 0,5% του ΑΕΠ ετησίως ως βάση αναφοράς και δ) οι δημόσιες δαπάνες σε πραγματικούς όρους (ονομαστικές δαπάνες που αποπληθωρίζονται με βάση τις προβλέψεις του αποπληθωριστή του ΑΕΠ) δεν μπορεί να αυξάνονται γρηγορότερα από τη μεσοπρόθεσμη δυνητική οικονομική ανάπτυξη εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο της χώρας είναι στον ΜΔΣ ή υψηλότερο. Εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο δεν έχει ακόμη επιτύχει τον ΜΔΣ, η αύξηση των δαπανών πρέπει να είναι χαμηλότερη από τη δυνητική ανάπτυξη (Λιαργκόβας, 2019 – ΚΕΦΙΜ).

Ωστόσο, παρά τις πολλές μεταρρυθμίσεις, οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν έχουν λειτουργήσει αποτελεσματικά. Η κακή λειτουργία των σημερινών δημοσιονομικών κανόνων οφείλεται εν μέρει στο σχεδιασμό τους και εν μέρει στον τρόπο με τον οποίο παρακολουθούνται και επιβάλλονται. Οι προσπάθειες αντιμετώπισης αυτών των αδυναμιών είχαν ως αποτέλεσμα να καταστήσουν τους κανόνες όλο και πιο πολύπλοκους και επομένως δύσκολο να εφαρμοστούν και να ελεγχθούν. Ένα άλλο πρόβλημα αφορά την επιβολή τους, η οποία βασίζεται στην απειλή επιβολής προστίμων. Τα πρόστιμα αυτά δεν εξυπηρετούν οικονομικούς σκοπούς πέραν της επιβολής κυρώσεων για παραβίαση των κανόνων και ενδέχεται να επιδεινώσουν περαιτέρω μια ήδη αδύναμη δημοσιονομικά χώρα.

Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι υφίσταται ανάγκη μεταρρύθμισης των δημοσιονομικών κανόνων, ώστε να είναι διαφανείς, να λειτουργούν αντικυκλικά στην οικονομία και να είναι απλοί στην εφαρμογή τους. Πρόσφατες έρευνες δείχνουν ότι οι κανόνες για τα ανώτατα όρια αύξησης των δημοσίων δαπανών που συνάδουν με τον στόχο της μείωσης του δημόσιου χρέους εξυπηρετούν καλύτερα τους παραπάνω στόχους, συμβάλλουν α) στην ενίσχυση της διαφάνειας και της απλότητας των διαδικασιών, β) στη σταθεροποίηση μακροοικονομικών διαταραχών και γ) στη δημιουργία κινήτρων για τη μείωση του υπερβολικού δημόσιου χρέους (Λιαργκόβας, 2019 – ΚΕΦΙΜ).

Εκτός όμως από τον τομέα της αξιοπιστίας της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολιτικής σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η έρευνα γύρω από την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων που ακολουθούνται. Στον τομέα αυτό η Χώρα μας επί πολλά έτη έχει διαμορφώσει ένα σύστημα το οποίο πάσχει επί του πρακτέου στην απόδοση των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Επί παραδείγματι, το πολιτικό σύστημα έχει δεσμευθεί για την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων ύψους 3,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2023. Στη συνέχεια, θα πρέπει να διατηρηθούν υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 2% μέχρι το 2060. Τα πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα για τα οποία έχει δεσμευτεί η χώρα δημιουργούν συνθήκες παρατεταμένης οικονομικής στασιμότητας και χαμηλών ρυθμών ανάπτυξης, κυρίως λόγω του ότι η μόνη πηγή απορρόφησης ρευστότητας προκειμένου να επανακινηθεί η οικονομία είναι η υψηλή φορολογία, χωρίς την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Οι υψηλοί φόροι αποθαρρύνουν τους συνεπείς

φορολογούμενους να εργαστούν περισσότερο, διώχνουν τους νέους στο εξωτερικό, και ενθαρρύνουν τη φοροδιαφυγή. Τίθεται συνεπώς ένα γενικότερο ζήτημα όσον αφορά τη διατήρηση υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για μακρύ χρονικό διάστημα, συμπέρασμα που αφορά κατεξοχήν την Ελλάδα, καθώς η διατήρηση των συμφωνημένων πρωτογενών πλεονασμάτων θα αποτελεί παγκόσμιο ρεκόρ. Επισημαίνεται δε πως, ενώ ο λόγος που τέθηκαν αυτοί οι στόχοι ήταν για να βγει η εξίσωση βιωσιμότητας του χρέους, το χρέος μετράται πάντοτε ως ποσοστό του ΑΕΠ και όχι ονομαστικά.

Κατόπιν των άνωθι διαπιστώσεων προκύπτει η ανάγκη δημιουργίας συνθηκών αναμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόζεται στη χώρα μας, με στόχο την απόδοση αποτελεσμάτων στις εξής κατευθύνσεις:

- επαναδιαπραγμάτευση των στόχων των πρωτογενών πλεονασμάτων ώστε να μειωθούν στα επίπεδα των άλλων χωρών της Ευρωζώνης, περίπου στο 1-1,5%, με το τυχόν περίσσειμα που θα προκύψει να διατίθεται για την ενίσχυση των επενδύσεων και των εξαγωγών. Ανταλλάσσοντας μεταρρυθμίσεις με πρωτογενή πλεονάσματα, μια μελλοντική κυβέρνηση θα καταφέρει να αυξήσει το ΑΕΠ και να επιτύχει τον ίδιο επιθυμητό στόχο αναφορικά με την βιωσιμότητα του χρέους.

- μείωση των δημοσίων δαπανών ως αντιστάθμισμα στην αύξηση της φορολογίας. Η μείωση των δαπανών είναι αποτελεσματικότερη έναντι της αύξησης της φορολογίας σε ό,τι αφορά την επίτευξη στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς ενισχύονται και διασφαλίζονται με τον τρόπο αυτό τα δημόσια έσοδα και δημιουργούνται κίνητρα για προσέλκυση επενδύσεων και άνοιγμα στην αγορά εργασίας (Λιαργκόβας, 2019 – ΚΕΦΙΜ).

## **5.2 Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Όπως έχει ήδη προειπωθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας ένα πετυχημένο πλάνο πάνω στο οποίο στηρίζεται η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση βρίσκει έρεισμα στην αρχή της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση συνδέεται με την παραγωγικότητα του κράτους, αλλά δεν αρκείται μόνο σ' αυτήν. Εμπλουτίζεται με τα στοιχεία της αποδοτικότητας και

της αποτελεσματικότητας, που παραδοσιακά ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα, όπου το κέρδος αποτελεί το προέχον στοιχείο. Η αποτελεσματικότητα, με τη σειρά της, συνδέεται με την αξιολόγηση των δημόσιων και των δημοσιονομικών κρατικών πολιτικών (Μηλιώνης, 2012).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση παγίως λειτουργούσε με γνώμονα την αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδει και δεν έθετε ως πρωταρχικό στόχο την επίτευξη του κέρδους. Συνδέεται, δηλαδή, με τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη της την επάρκεια των οικονομικών πόρων και χωρίς να έχει πρώτιστο μέλημά της την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και την αποτελεσματική επίτευξη των τεθέντων στόχων. Οι δημόσιες υπηρεσίες ανέκαθεν είχαν ως σκοπό την παραγωγικότητα, έννοια που είναι συνδεδεμένη με την εξυπηρέτηση των αναγκών του δημοσίου συμφέροντος και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και όχι την αποτελεσματικότητα επίτευξης των στόχων τους. Διαπιστώνουμε συνεπώς πως επί σειρά ετών η ελληνική δημόσια διοίκηση λειτουργούσε και λειτουργεί σε συνθήκες στενότητας, ανεπάρκειας των οικονομικών πόρων και με συνεχείς δανεισμούς, γεγονότα που συνέτειναν στην αύξηση της γραφειοκρατικών μεθόδων διακυβέρνησης, στη συντήρηση μιας κουλτούρας μη παραγωγικής και αποδοτικής και τη δημιουργία ελλείμματος αξιοπιστίας.

Στα πλαίσια ενίσχυσης της αξιοπιστίας της δημόσιας διοίκησης και της δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στον τρόπο δράσης του δημοσίου τομέα, κρίθηκε απαραίτητη η αναδιοργάνωση της διοίκησης, στα πρότυπα ίσως και των μεθόδων του ιδιωτικού τομέα, πολλές φορές απαιτώντας και τη σύμπραξη αυτού. Έτσι μετά από μία σειρά αλλαγών και μεταρρυθμίσεων που είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό του εν γένει Δημοσίου, οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ κατέληξαν στην εφαρμογή του μοντέλου της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, η οποία στηρίζεται κατά κύριο λόγο στη μέτρηση της απόδοσης, στη μέτρηση των αποτελεσμάτων των δράσεων της διοίκησης με δεδομένους πόρους, καθώς και στην επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Η εφαρμογή συστημάτων μέτρησης απόδοσης στοχεύει στη μετεξέλιξη των δημόσιων φορέων σε οργανισμούς ικανούς να παρέχουν υψηλές υπηρεσίες ποιότητας στους πολίτες, τη μείωση των επιπέδων γραφειοκρατίας και τη μείωση του κόστους των δημοσίων δαπανών.

Η μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο διοίκησης επιτάσσει την αύξηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και καθιστά αναγκαίο τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα θέτοντας τον πολίτη στο επίκεντρο της διοικητικής δράσης. Με αυτό τον τρόπο επιδιώκεται: α) ένα σύγχρονο μοντέλο συμμετοχικής διακυβέρνησης, β) η οικοδόμηση μιας νέας σχέσης κράτους- πολίτη, γ) η ενίσχυση της διαφάνειας τέλος δ) η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παρατηρούμε συνεπώς πως η ΔΟΠ εισάγει καινοτόμα δεδομένα διαχείρισης και διακυβέρνησης, όπως το ότι συμβάλλει στην αναθεώρηση της ταύτισης της ποιότητας με το κόστος, εδραιώνοντας έτσι την ανάγκη για παραγωγή ποιοτικών διοικητικών προϊόντων με στόχο την ικανοποίηση των πολιτών, σε συνδυασμό με την ορθολογική διαχείριση των διατεθέντων οικονομικών πόρων.

## **ΕΠΙΛΟΓΟΣ**

Με το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης η Ελλάδα βρέθηκε στο μάτι του κυκλώνα των αναταράξεων που υπέστη το δημοσιονομικό της σύστημα. Αναδύθηκαν στην επιφάνεια όλα τα προβλήματα που ταλάνιζαν το σύστημα της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Συμπερασματικά, μετά και την εκπόνηση αυτής της εργασίας και την εμπειριστατωμένη μελέτη που επιχειρήθηκε, καταλήγουμε στο ότι η Χώρα μας για αρκετά χρόνια κατά το παρελθόν βρισκόταν σε μία δυσμενή δημοσιονομική θέση σε σχέση με άλλα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι λόγοι αυτής της δυσμένειας έγκεινται κυρίως στα συνεχώς αυξανόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα, τα οποία με τη σειρά τους απογείωναν το δημόσιο χρέος της Χώρας, στην κακοδιαχείριση του δημοσίου χρήματος χωρίς την ύπαρξη μέτρων βελτίωσης της αξιοπιστίας της πολιτικής που ακολουθούνταν και στη κλιμακωτή αύξηση των δημοσίων δαπανών, γεγονός που ερχόταν σε αντιδιαστολή με την είσπραξη εσόδων. Η παράλληλη γραφειοκρατική αντίληψη που επικρατούσε ως προς τον τρόπο δράσης της δημόσιας διοίκησης, οδήγησε στη γιγάντωση των δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας μας.

Στο πλαίσιο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης όλοι οι φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής έπρεπε να εφαρμόζουν τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των δημοσιονομικών τους, με σημαντικότερη αυτήν της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, εξασφαλίζοντας έτσι την ορθή και υγιή διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Πλέον δεν αρκούσε να βεβαιώνεται ότι το δημόσιο χρήμα ξοδεύτηκε για ένα δημόσιο σκοπό αλλά κρίθηκε αναγκαίο να παράγονται και απτά αποτελέσματα. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού εισήχθη για πρώτη φορά στην Ελλάδα ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τον οποίο έχει υιοθετήσει το σύνολο των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο έλεγχος αυτός επικεντρώνεται στην οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και διενεργείται σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Μάλιστα, ο σκοπός του ελέγχου απόδοσης είναι διττός, αποσκοπώντας από τη μία μεριά να διαβεβαιώσει ότι το δημόσιο χρήμα αξιοποιείται με σύνεση και καθοδηγώντας από την άλλη, τους ελεγχόμενους φορείς προκειμένου να βελτιώσουν την οικονομική τους διαχείριση.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης εξοπλίζει την Ελληνική δημόσια διοίκηση με εργαλεία που ενισχύουν τη μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και εξασφαλίζουν ότι οι θυσίες των πολιτών έχουν βιώσιμο αντίκρισμα. Συνεπώς, υπό το πρίσμα της υποχρέωσης πλέον παρουσίασης προγραμμάτων τα οποία αποβλέπουν στη μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, το δημόσιο χρήμα θα πρέπει να δαπανάται ορθώς με βάση τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Η ευρωπαϊκή εμπειρία απέδειξε ότι χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα και να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους, με επακόλουθες θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν βασίστηκαν μόνο στην τήρηση των μακροοικονομικών στόχων, αλλά προχώρησαν σε σημαντικές τομές στους θεσμούς και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μετακυλύοντας παράλληλα την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα δαπανών και τονίζοντας την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια κρατικών λογαριασμών και λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση.

Εν κατακλείδι, είναι επιτακτική ανάγκη, εκτός από τη διατήρηση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, να αναμορφωθεί στο σύνολό της η

Δημόσια Διοίκηση της χώρας, προκειμένου να οδηγήσει στην εφαρμογή στοχευμένων προγραμμάτων δημοσιονομικής πολιτικής και να ενισχυθεί με τον τρόπο αυτό το γενικότερο σύστημα της εθνικής Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης. Θα μπορούσαμε να καταλήξουμε λέγοντας ότι απαιτείται τόσο η βούληση όσο και η εφαρμογή επί του πρακτέου της υιοθέτησης μέτρων που καταπολεμούν τη διαφθορά, ενισχύουν τη διαφάνεια σε κάθε στάδιο της δράσης της διοίκησης και εξαλείφουν τη γραφειοκρατική νοοτροπία κακοδιαχείρισης του δημοσίου χρήματος.



## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ακριβοπούλου Χ. – Ανθόπουλος Χ. (2015), *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα, εκδόσεις ΣΕΑΒ.

Βράνιαλη Ε. (2010), *Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot?*, paper No 37, Hellenic Observatory papers on Greece and Southeast Europe.

Γέροντας Απ. (1998), *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Αθήνα – Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα.

Δαγτόγλου Π.Δ. (1997), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα – Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα.

Κουγέας Β. (2007), *Η αρχή της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού: Έννοια και χρησιμότητα*, Θεσσαλονίκη, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών.

Λιαργκόβας Π. (2019), *Δημοσιονομική Πολιτική: Αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα*, ΚΕΦΙΜ.

Μηλιώνης Ν. (2012), *Προς μία Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση του Κράτους*, Εισηγήση με αφορμή την έκδοση του Ν. 3871/2010.

Μπαλτά Ε. (2009), *Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση*, Διδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Θεσσαλονίκη.

Ε. Μπάλα (2016), *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπάρμπας Ν. (2018), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράϊκος Δ. (2017), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Σαββαΐδου Α. (2018), *Δημοσιονομική Διαφάνεια*, από ομιλία στο Συνέδριο του Παντείου Πανεπιστημίου "Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα".

Σαρμάς Ι. (2003), *Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Σαρμάς Ι. (2006), *Καλύτερο Κράτος: η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2000), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα – Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσέκος Θ. (2015), *Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης*, Θεματικό Αφιέρωμα, Επιστήμη και Κοινωνία, τ. 33.

### **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Blöndal J.R. (2001), *Budgeting in Sweeden*, OECD Journal on Budgeting, vol. 1 - No 1.

Blöndal J.R. (2003), *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2 - No 4.

Hepworth N. (2002), *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2 – No1.

Kim J. – Park C-K. (2006), *Top – down Budgeting as a Tool of a Central Resource Management*, OECD Journal on Budgeting, vol. 6 – no. 1.

Lüder K. (2002), *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2 – No1.

Moretti D. – Kraan D. (2018), *Budgeting in France*, OECD Journal on Budgeting, vol. 18 –No 2.

OECD (2012), *Fiscal Consolidation: How much is needed to reduce debt to a prudent level?*, OECD Economics Department Policy Notes No 11.

### **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

[www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr)

[www.docman.gr](http://www.docman.gr)

<https://ec.europa.eu>

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

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

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

[www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

[www.nomoteleia.gr](http://www.nomoteleia.gr)

