



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Έννοια, Περιεχόμενο και Ελληνική Εμπειρία»

Μάρθα Μοδιάτη

(Α.Μ. 20028)

Διπλωματική εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική & Πολιτική.

Αιγάλεω, 2022



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



**«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
(ΜΠΔΣ). Έννοια, Περιεχόμενο και Ελληνική Εμπειρία»**

Μάρθα Μοδιάτη

(Α.Μ. 20028)

Επιβλέπων Καθηγητής: Ν. Στρόμπλος

Προϊστάμενος Διεύθυνσης της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής

Διπλωματική εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική & Πολιτική.

Αιγάλεω, Ιούνιος 2022



University of West Attica
Department of Accounting & Finance
Master of Science in Public Economics and Policy



**«Medium Term Budgetary Framework (MTBF).
Definition, content and the Greek case analysis »**

Martha Modiati

(R.N 20028)

Supervisor: N. Stroplos

Head of Directorate, the Hellenic Statistical Authority

Master Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy.

Egaleo, Greece, 2022

Στην οικογένειά μου



Τίτλος εργασίας

**«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Έννοια,
Περιεχόμενο και Ελληνική Εμπειρία»**

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής

Νικόλαος Στρόμπλος, Αλίνα Χυζ, Αικατερίνη Δεδούλη

Εγκρίθηκε από την εξεταστική επιτροπή την 30η Ιουνίου 2022

Α/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
	Νικόλαος Στρόμπλος	Διευθυντής ΕΛ.ΣΤΑΤ.	
	Αλίνα Χυζ	Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής	
	Αικατερίνη Δεδούλη	Επίκουρη Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής	

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Μάρθα Μοδιάτη του Χαριλάου, με αριθμό μητρώου 20028, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών "Δημόσια Οικονομική και Πολιτική" του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μόνο αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Η Δηλόυσα



M. Μοδιάτη

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Νικόλαο Στρόμπλο για την εμπιστοσύνη που έδειξε στο πρόσωπό μου, την υποστήριξη, την ενθάρρυνση το ενδιαφέρον, την άμεση ανταπόκρισή και την επίβλεψή του.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, κα Ιουλία Αρμάγου, Προϊσταμένη της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, κο Δημήτριο Καρατζά, Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων και την κα Ευτυχία Γρατσία, Προϊσταμένη του Α΄ Τμήματος της ως άνω Διεύθυνσης, που μου αφιέρωσαν τον πολύτιμο χρόνο τους για τη διενέργεια συνεντεύξεων και την παροχή στοιχείων από τα αρχεία που τηρούνται στην Υπηρεσία.

Τέλος, ευχαριστώ τη φίλη και συνάδελφό μου Παναγιώτα Κουνούκλα για την πολύτιμη βοήθειά της στη μορφοποίηση του κειμένου.

«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Έννοια, Περιεχόμενο και Ελληνική Εμπειρία»

Περίληψη

Στην οικονομική βιβλιογραφία γίνεται ευρέως αποδεκτό ότι τα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια συνδέονται με ενισχυμένες δημοσιονομικές επιδόσεις και συντελούν στην επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας. Σε συνέχεια της κρίσης χρέους του 2008, το νομικό πλαίσιο της ΕΕ ενισχύθηκε με πλέγμα διατάξεων για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και κειμένου Οδηγίας που θέτει το πλαίσιο λειτουργίας και τα αναγκαία χαρακτηριστικά των Δημοσιονομικών Πλαισίων των κρατών μελών (κμ), προκειμένου να διασφαλίζεται ότι αυτά θα συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις τους για την αποφυγή υπερβολικών κρατικών ελλειμμάτων.

Στην παρούσα εργασία, αφού παρουσιαστεί η αρχιτεκτονική των Δημοσιονομικών Πλαισίων, θα μελετηθεί ειδικότερα το Δημοσιονομικό Πλαίσιο της χώρας μας και οι ιδιαιτερότητές του και θα διερευνηθεί αν η ανωτέρω Οδηγία και οι προβλέψεις της επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, συνεκτιμώντας την εμπειρία που εκτήθη τα οκτώ και πλέον έτη που έχουν μεσολαβήσει από τη θέση σε ισχύ των διατάξεών της στα κμ μέχρι σήμερα, υπό το φως και της πρόσφατης εμπειρίας της ΕΕ από τον τρόπο με τον οποίο διαχειρίστηκε την προκληθείσα από την πανδημία της COVID 19 δημοσιονομική κρίση.

Σημαντικοί όροι: Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Οικονομική Διακυβέρνηση, δημοσιονομικός σχεδιασμός, δημοσιονομική πειθαρχία, δημοσιονομικοί κανόνες, οικονομική κρίση, εποπτεία, προϋπολογισμός.

«Medium Term Budgetary Framework (MTBF). Definition, content and the Greek case analysis »

Abstract

It has been widely accepted in literature that Multiannual Budgetary Frameworks are strongly interconnected with enhanced fiscal performance and contribute to fiscal discipline. In the aftermath of 2008 debt crisis, the European Union legal framework was updated with a set of provisions for the strengthening of the fiscal governance, among which, a Directive setting the framework and the minimum requirements of member states' Budgetary Frameworks, so as to safeguard that the former comply with their obligations about avoiding excessive deficits.

Following presentation of the budgetary frameworks architecture, this thesis will delve into the greek budgetary framework and its special characteristics and seek to find out whether the Directive and its provisions brought the expected outcomes, taking also into account the experience gained since the provisions of the Directive entered into force, in light of the recent experience of the COVID 19 fiscal crisis and how it was handled in EU level, too.

Key words: Medium Term Budgetary Framework, Fiscal Government, fiscal planning, fiscal discipline, fiscal rules, financial crisis, surveillance, budget.

Περιεχόμενα	
Ευχαριστίες.....	xi
Περίληψη.....	xii
Abstract	xiv
Κατάλογος Πλαισίων- Πινάκων.....	xx
Κατάλογος Διαγραμμάτων	xxii
Συντομογραφίες.....	xxiv
Εισαγωγή.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	5
ΤΑ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ	5
1.1 Εννοιολογική προσέγγιση- ορισμοί.....	5
1.2 Η δομή των Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Πλαισίων	5
1.3 Πλεονεκτήματα των ΜΔΠ	7
1.4 Αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	11
ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.	11
2.1 Η συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).....	11
2.2 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) (Stability and Growth Pact).....	11
2.3 Η εξάπτυχη μεταρρύθμιση του 2011	12
2.4 Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Treaty on Stability, Coordination and Governance- TSCG) (2012).....	13
2.5 Η δίπτυχη μεταρρύθμιση του 2013	13
2.6 Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ	17
2.7 Δομή της Οδηγίας.....	18
2.7.1 Προοίμιο.....	18
2.7.2 Διατακτικό.....	19
2.7.3 Τελικές διατάξεις.....	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	23
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ	23
3.1 Η Ενδιάμεση έκθεση προόδου της Ε. Επιτροπής.....	23
3.2 Έκθεση Αξιολόγησης της Ε. Επιτροπής σχετικά με την καταλληλότητα της Οδηγίας.	24
3.2.1 Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις.....	25
3.2.2 Αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες.....	26

3.2.3 Συνέπειες μη συμμόρφωσης.....	27
3.2.4 Ρήτρες διαφυγής.....	27
3.3 Συνολική αποτίμηση των δημοσιονομικών κανόνων.....	28
3.4 Ο δείκτης των ΜΔΠ (MTBF Index).....	31
3.5 Η Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	35
3.6 Η προστιθέμενη αξία των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85.....	37
3.7 Σημεία προβληματισμού για την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας 2011/85 στο πλαίσιο της Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	41
ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	41
4.1 Δομή και χαρακτηριστικά του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης.....	41
4.2 Η ελληνική περίπτωση.....	42
4.3 Ο νόμος 3871/2010.....	42
4.4. Ο νόμος 4270/2014.....	43
4.4.1 Προβλέψεις της Οδηγίας που ενσωματώνονται στο νόμο.....	44
4.4.2. Ανάλυση άρθρων.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	53
ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΦΕΡΕ Η ΟΔΗΓΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	53
5.1 Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών/ Γ.Λ. Κράτους.....	53
5.2 Ο ρόλος των ΓΔΟΥ.....	54
5.3 Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.....	55
5.4 Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ).....	58
5.5. Σχέση μεταξύ των δύο σωμάτων.....	58
5.6 Έμφαση στη Γενική Κυβέρνηση.....	59
5.7 Κατάρτιση του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω.....	59
5.8 Το Μητρώο Δεσμεύσεων.....	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	61
ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΜΔΣ.....	61
6.1 Το ελληνικό Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο: Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.....	61
6.2 Παρουσίαση ΜΠΔΣ.....	62
6.3 Διαδικασία κατάρτισης ΜΠΔΣ 2023-2026.....	65
6.4 Η εξέλιξη του τρόπου κατάρτισης του Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.....	69

ΣΗΜΕΙΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ.....	69
7.1 Προτάσεις βελτίωσης του πλαισίου των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85 με σκοπό την ενίσχυση της Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.....	69
7.2 Η πρόταση Οδηγίας του 2017	70
7.3 Οι προκλήσεις για την Οικονομική Διακυβέρνηση στην ΕΕ στον απόηχο της COVID 19.....	72
Γλωσσάριο.....	75
Glossary.....	78
Παράρτημα.....	79
Βιβλιογραφία.....	83

Κατάλογος Πλαισίων- Πινάκων

Πλαίσιο 2.1: Το πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Πίνακας 3.1: Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί κανόνες σε ισχύ στα κμ κατά κατηγορία και τομέα (2018)

Πίνακας 3.2 : Κατάταξη ΜΔΠ κμ με βάση το βαθμό αυστηρότητάς τους

Πίνακας 3.3: Δείκτης ΜΔΠ κμ ΕΕ(2006-2015)

Πίνακας 3.4: Δείκτης ΜΔΠ κμ ΕΕ(2015-2020)

Πίνακας 4.1: Αντιστοίχιση προβλέψεων Οδηγίας με άρθρα ν.4270/2014 στα οποία ενσωματώθηκαν

Πλαίσιο 6.1: Νόμοι με τους οποίους έχουν ψηφιστεί τα ΜΠΔΣ

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 3.1: Μεσοπρόθεσμη Προοπτική στη διαδικασία κατάρτισης του π/υ σε χώρες του ΟΟΣΑ

Διάγραμμα 3.2: Δείκτης ΜΔΠ (EU 28)

Διάγραμμα 6.1: Δημοσίευση χρηματοοικονομικών αναφορών σε χώρες του ΟΟΣΑ (2018)

Συντομογραφίες

ΓΔΟΥ: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

ΔΥΕ: Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος

ΕΔΠ: Εθνικό Δημοσιονομικό Πλαίσιο

ΕΔΣ: Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΜΔΠ: Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο

ΜΔΣ: Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος

ΜΠΔΣ: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

ΟΚΑ: Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΣΑ: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

ΣΣΣΔ: Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΦΓΚ: Φορείς Γενικής Κυβέρνησης

Εισαγωγή

Στην οικονομική βιβλιογραφία απαντάται η θέση ότι τα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια (ΠΔΠ) συνδέονται με ενισχυμένες δημοσιονομικές επιδόσεις, καθώς καταδεικνύουν με ποιον τρόπο οι αποφάσεις επί των τρεχουσών πολιτικών, αλλά και τα μελλοντικά προγράμματα μπορούν να ενταχθούν στις βιώσιμες μεσοπρόθεσμες πιστώσεις του προϋπολογισμού.

Αξιόπιστα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια (ΜΔΠ) μπορούν επίσης να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις να συμβιβάζουν τις απαιτήσεις της δημοσιονομικής βιωσιμότητας με την πιθανή χρήση δημοσιονομικών πολιτικών, ώστε να μετριάζονται οι επιπτώσεις των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κραδασμών¹.

Η κρίση στον χρηματοπιστωτικό, τον δημοσιονομικό και τον οικονομικό τομέα που ξεκίνησε το 2008 κατέδειξε ότι η Ε.Ε. χρειαζόταν ένα πιο αποτελεσματικό μοντέλο οικονομικής διακυβέρνησης σε σχέση με τον οικονομικό και δημοσιονομικό συντονισμό που εφαρμοζόταν έως τότε².

Αν και σύμφωνα με τις προβλέψεις της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), τα κράτη μέλη (κμ) διατηρούν την κυριαρχία τους σε σχέση με τις δημοσιονομικές πολιτικές, κρίθηκε αναγκαίος ο συντονισμός των πολιτικών αυτών, ώστε να αποφεύγονται οι αρνητικές δευτερογενείς συνέπειες και οι απειλές για τη νομισματική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ. Για να επιτευχθεί ο συντονισμός αυτός, οι δημοσιονομικοί στόχοι της ΕΕ πρέπει να ενσωματώνονται στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές.

Για τον λόγο αυτό, οι νομοθέτες της Ε.Ε. ενέκριναν σειρά νομοθετικών πράξεων για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Στόχος ήταν να προωθηθεί η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και να ενισχυθούν τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια.³ Στην κατεύθυνση αυτή, υιοθετήθηκαν έξι νομοθετικά μέτρα, πέντε Κανονισμοί και μία Οδηγία, γνωστά ως «εξάπτυχο». Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ καθορίζει λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τα αναγκαία χαρακτηριστικά των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα αυτά θα συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις τους που

^{1,3,4} Ειδική Έκθεση 22/2017 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου: «EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application», σ.7-9

² Λήμμα «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» στα Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2021 1 www.europarl.europa.eu/factsheets/el.

απορρέουν από τη ΣΛΕΕ όσον αφορά την αποφυγή υπερβολικών κρατικών ελλειμμάτων.

Στην παρούσα εργασία θα παρουσιαστεί το πλέγμα των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85. Ειδικότερα, θα ερευνηθεί ο τρόπος που αυτή ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη των κ-μ, τα κοινά χαρακτηριστικά τους και οι διαφοροποιήσεις τους. Στο πλαίσιο αυτό, θα παρουσιαστεί η αρχιτεκτονική των Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) της χώρας μας, καθώς και οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι, αφού παρουσιάσει τα βασικά στοιχεία των ΜΔΠ, να αξιολογήσει κατά πόσον οι προβλέψεις της Οδηγίας 2011/85 για την ενίσχυση των δημοσιονομικών πλαισίων των κ-μ της ΕΕ κινήθηκαν στο πλαίσιο των σύγχρονων διεθνών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών. Εν συνεχεία, θα διερευνηθεί αν απέφεραν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Επιπλέον, θα διερευνηθεί αν τα ΜΔΠ των κμ διέπονται από ομοιογένεια ή ετερογένεια, δοθέντος ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις για τη σύνταξή τους περιέχονται σε προβλέψεις Οδηγίας, η ενσωμάτωση των οποίων στην εθνική έννομη τάξη των κ-μ καταλαμβάνεται από μεγάλο βαθμό ευελιξίας.

Μια δεκαετία και πλέον μετά την ψήφιση της Οδηγίας 2011/85, η έρευνα της πορείας εφαρμογής της από τα κμ, ιδίως μέσα από κείμενα της Ένωσης, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Από τη συνδυαστική μελέτη και ανάλυση της ενδιάμεσης Έκθεσης προόδου της Ε. Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κυριότερων διατάξεων της Οδηγίας, της αξιολόγησης σχετικά με την καταλληλότητα της Οδηγίας, καθώς και Εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο μελετητής έχει τη δυνατότητα να σχηματίσει σφαιρική άποψη για την μέχρι σήμερα αποτελεσματικότητα των Εθνικών Δημοσιονομικών Πλαισίων, για τις συστημικές αδυναμίες τους, αλλά και για τα περιθώρια περαιτέρω βελτίωσής τους, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές.

Κατ' αρχήν θα πραγματοποιηθεί βιβλιογραφική επισκόπηση της έννοιας των πολυετών προϋπολογισμών και του σχετικού θεωρητικού υποβάθρου. Θα ακολουθήσει ιστορική αναδρομή και παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου των ΜΔΠ σε επίπεδο Ε.Ε., καθώς και ανάλυση της αρχιτεκτονικής τους. Στο πλαίσιο αυτό, θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά στο ΜΠΔΣ της χώρας μας και τις ιδιαιτερότητές του. Θα ακολουθήσει αξιολόγηση της ενσωμάτωσης των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85 στα κμ και της αποτελεσματικότητας τους βάσει βιβλιογραφικής επισκόπησης και

μελέτης εκθέσεων και κειμένων εργασίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, σε συνδυασμό με στοιχεία που θα αντληθούν αναφορικά με την ελληνική εμπειρία από συνεντεύξεις με στελέχη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Η έρευνα βασίστηκε σε συγκριτική βιβλιογραφική μελέτη, καθώς και σε μελέτη κειμένων των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. Υλικό συγκεντρώθηκε, επίσης, με επιτόπια μελέτη και συλλογή δεδομένων από το αρχειακό υλικό των αρμόδιων Υπηρεσιών του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Για την πληρότητα της έρευνας, έλαβαν χώρα συνεντεύξεις με στελέχη της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, καθώς και της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, τα οποία έχουν εμπλακεί σε όλα τα στάδια της διαδικασίας του ΜΠΔΣ, ήτοι από την επεξεργασία των διατάξεων του θεσμικού πλαισίου μέχρι την κατάρτιση του ΜΠΔΣ, της επεξηγηματικής του έκθεσης και των επικαιροποιήσεών του.

Η εργασία δομείται σε επτά (7) κεφάλαια ως εξής:

Στο **πρώτο** κεφάλαιο παρουσιάζεται το εννοιολογικό πλαίσιο και τα βασικά χαρακτηριστικά των Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Πλαισίων και αναλύονται οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες που αποτελούν βασικό στοιχείο τους.

Στο **δεύτερο** κεφάλαιο παρουσιάζεται το πλαίσιο της Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ και αναλύεται η Οδηγία 2011/85/ΕΕ.

Στο **τρίτο** κεφάλαιο επιχειρείται αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προβλέψεων της Οδηγίας μέσω παρουσίασης και ανάλυσης σχετικών εκθέσεων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, αλλά και από μελέτη σχετικής αρθρογραφίας.

Στο **τέταρτο** κεφάλαιο παρουσιάζεται το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης και παρουσιάζεται ο τρόπος ενσωμάτωσης των προβλέψεων της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη.

Στο **πέμπτο** κεφάλαιο παρουσιάζονται οι μεταρρυθμίσεις και καινοτομίες που επέφερε η Οδηγία στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο.

Στο **έκτο** κεφάλαιο αναλύεται το Ελληνικό Δημοσιονομικό Πλαίσιο, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και παρουσιάζεται ο τρόπος κατάρτισής του.

Στο **έβδομο** κεφάλαιο παρουσιάζονται σημεία προβληματισμού και προτάσεις βελτίωσης του πλαισίου Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΑ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ

1.1 Εννοιολογική προσέγγιση- ορισμοί

Σύμφωνα με τους Harris et al⁴ ως Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο (Medium Term Budgetary Framework) ορίζεται ένα σύνολο θεσμικών προβλέψεων στη διαδικασία του προϋπολογισμού που ρυθμίζουν την προτεραιοποίηση, την απεικόνιση και τη διαχείριση των εσόδων και των δαπανών σε πολυετή ορίζοντα.

Οι ανωτέρω ορίζουν ως Μεσοπρόθεσμο Οικονομικό Πλαίσιο (Medium Term Fiscal Framework –MTFF) το σύνολο των κανόνων που απαρτίζεται από την υποχρέωση τήρησης συγκεκριμένων στόχων και ενημέρωσης για συνολικά οικονομικά μεγέθη, όπως το όριο δημοσίου χρέους, το πλεόνασμα ή το έλλειμμα ενός κράτους.

Θέλοντας κανείς να κάνει έναν απλό και εύληπτο παραλληλισμό⁵ προκειμένου να αντιληφθεί τη διαφορά μεταξύ του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου και του Μεσοπρόθεσμου Οικονομικού Πλαισίου θα μπορούσε, σε επίπεδο ΕΕ, να θεωρήσει ότι οι υποχρεώσεις των χωρών στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων σταθερότητας καθώς και εκείνες που απορρέουν από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελούν το Μεσοπρόθεσμο Οικονομικό Πλαίσιο, το οποίο είναι κοινό για το σύνολο των κμ. Αντίθετα, το ΜΔΠ, όπως περιγράφεται στις προβλέψεις της Οδηγίας 2011/85, είναι οι διαδικασίες και τα εργαλεία που βοηθούν την ανάλυση και τον επιμερισμό των πολυετών δημοσιονομικών στόχων στον κύκλο του ετήσιου προϋπολογισμού και για το λόγο αυτό υιοθετούν την ορολογία και τη μεθοδολογία κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού.

1.2 Η δομή των Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Πλαισίων

Μετά τη θέσπιση της Οδηγίας καθώς και των προβλέψεων του Κανονισμού 473/2013, σήμερα το σύνολο των κ-μ διαθέτουν ΜΔΠ, αν και σε ορισμένα εξ' αυτών η έννοια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προγραμματισμού προϋπήρχε.

Παρόλα αυτά, τα ΜΔΠ παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες και διαφέρουν ως προς κάποια χαρακτηριστικά τους που αναλύονται στη συνέχεια.

⁴ Βλ. Harris, J., R. Hughes, G. Ljungman, and C. Sateriale (2013), "Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design, and performance", Chapter 4 in "Public financial management and its emerging architecture", edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare, IMF, σελ. 137-138.

⁵ Βλ. EU Independent Fiscal Institutions "Medium-Term Budgetary Frameworks A contribution to definitions and identification of good practices", Chapter 4 "MTBF common understanding on definitions, σελ. 24.

α) Ως προς τη νομική τους μορφή

Στα μισά κμ το ΜΔΠ εγκρίνεται με διάταξη νόμου ή άλλου νομικού κειμένου, σε άλλα αποτελεί διακριτό κείμενο (Ιταλία, Ρουμανία), ενώ στα δύο τρίτα των κμ συμπίπτει με το πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης ή το δεύτερο ενσωματώνεται στο πρώτο. Η υιοθέτησή του μέσω της νομοθετικής οδού υποδηλώνει εν πολλοίς και την πολιτική δέσμευση της κυβέρνησης που το προτείνει, ενώ, μέσω της συζήτησής του, προ της ψήφισης, τίθεται υπόψη του συνόλου των πολιτικών δυνάμεων της χώρας και διασφαλίζεται η διαφάνεια. Επίσης, ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι ορισμένα κμ (Βέλγιο, Ουγγαρία, Ιρλανδία και Ισπανία) προτιμούν να παράγουν ένα μόνο κείμενο στο πλαίσιο των προγραμμάτων σταθερότητας και ανάπτυξης τους⁶, ενώ στα υπόλοιπα το ΜΔΠ αποτελεί διακριτό έγγραφο.

β) ως προς τη διάρκειά τους

Διακρίνονται δύο τύποι ΜΔΠ: i) προγράμματα σταθερής διάρκειας, η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις συμπίπτει με τη διάρκεια του κοινοβουλευτικού κύκλου. Την επιλογή αυτή έχουν κάνει λίγα κμ (Φινλανδία, Ολλανδία) και ii) προγράμματα κυλιόμενης διάρκειας, τα οποία καλύπτουν συγκεκριμένο αριθμό ετών (τουλάχιστον τρία), των οποίων το καταληκτικό έτος κάθε χρόνο παρατείνεται κατά ένα. Στην κατηγορία αυτή ανήκει και η χώρα μας.

γ) ως προς το εύρος τους

Το εύρος σχετίζεται με το πλήθος των υποτομέων Γενικής Κυβέρνησης που καλύπτουν. Στα τρία τέταρτα των κμ, τα ΜΔΠ τους καλύπτουν το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ για το υπόλοιπο ένα τέταρτο καλύπτεται η κεντρική διοίκηση με το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμά τους, ενώ οι υπόλοιποι τομείς και υποχρεώσεις τους περιλαμβάνονται σε διακριτά κείμενα.

δ) ως προς το βαθμό λεπτομέρειας

Το χαρακτηριστικό αυτό συνδέεται με την ύπαρξη στα ΜΔΠ ενός συνολικού ανώτατου ορίου δαπανών για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ άλλα θεσπίζουν διακριτά όρια ανά επίπεδο, λ.χ. όρια ανά Υπουργείο ή διαφορετικά όρια για την κεντρική διοίκηση και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Διαφορετικός είναι επίσης ο βαθμός λεπτομέρειας, ανάλογα με το έτος του

⁶ Sherwood, M. DG ECFIN (2015) Discussion Paper 021 «Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States», DG ECFIN, European Commission, σελ.21.

μεσοπρόθεσμοι, με την τάση τα όρια να είναι περισσότερο λεπτομερή ή δεσμευτικά τα πρώτα έτη και λιγότερο λεπτομερή ή ενδεικτικά τα επόμενα, στη διάρκεια του κύκλου του ΜΔΠ.

ε) ως προς τη φύση των στόχων που θεσπίζουν

Οι στόχοι άλλοτε εκφράζονται ως ονομαστικό επίπεδο δαπανών, ως πραγματική αύξηση δαπανών ή δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ⁷. Η αποτύπωση των μεγεθών σε ονομαστικές τιμές ή ως ποσοστό του ΑΕΠ διασφαλίζει τη διαφάνεια της διαδικασίας και καθιστά εύκολη την παρακολούθηση της επίτευξής τους. Η επιλογή αυτή, παρόλα αυτά, μπορεί να αποδειχθεί ατελέσφορη, δεδομένου ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου (σε περιόδους κρίσης ή ύφεσης είναι δύσκολο να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν οριστεί σε ονομαστικές τιμές). Ο καθορισμός, αφετέρου, των στόχων σε πραγματικές τιμές καθιστά περιπλοκότερο των υπολογισμών τους, αλλά προσδίδει την απαραίτητη ευελιξία στη διαδικασία και βοηθά τις κυβερνήσεις να ελέγχουν σε μεγαλύτερο βαθμό την εξέλιξη των δαπανών μεσοπρόθεσμα.

στ) ως προς τις διαδικασίες που θεσπίζουν

Η παρ. 2 του άρθρου 9 της Οδηγίας θεσπίζει το ελάχιστο περιεχόμενο των ΜΔΠ βασικότερες συνιστώσες των οποίων είναι η θέσπιση δημοσιονομικών στόχων ως προς βασικούς δημοσιονομικούς δείκτες, όπως το έλλειμμα και το χρέος. Τα στοιχεία αυτά έχουν ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη των κμ με διατάξεις νόμων αυτούσια ή με μικρές διαφοροποιήσεις. Αναφορικά με τη συμμόρφωση του ετήσιου προϋπολογισμού με τα όρια που τίθενται στα ΜΔΠ, σε αρκετά κμ το πλαίσιο είναι αυστηρό, ενώ περίπου στα μισά η διατύπωση των σχετικών διατάξεων είναι ηπιότερη, απαιτώντας, παρόλα αυτά, αιτιολόγηση σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους που τίθενται στο ΜΠΔΣ.

1.3 Πλεονεκτήματα των ΜΔΠ

Στη βιβλιογραφία απαντά πληθώρα αναφορών που παρουσιάζουν και αναλύουν τα πλεονεκτήματα των ΜΔΠ, βασικότερο εκ των οποίων είναι ότι αποτελούν ένα σημαντικότερο εργαλείο άσκησης οικονομικής πολιτικής των κυβερνήσεων, ιδίως δε αναφορικά με πολιτικές που απαιτούν μακροχρόνιο ορίζοντα εφαρμογής, όπως λ.χ. διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

⁷ Βλ. ο.π. Sherwood (2015), σελ.13.

Το πιο ισχυρό κίνητρο για την υιοθέτηση μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε ορίζοντα που ξεπερνά τον κύκλο του ενιαύσιου προϋπολογισμού. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με τρεις τρόπους:⁸

α) Παρουσιάζοντας τις δημοσιονομικές επιπτώσεις μιας πολιτικής σε τριετή ή τετραετή ορίζοντα, οπότε αποφεύγονται δυσάρεστες εκπλήξεις στη συνέχεια,

β) Δίνοντας σημαντικές πληροφορίες για τη βιωσιμότητα υφιστάμενων πολιτικών, ώστε οι κυβερνήσεις να αποφασίσουν τη λήψη διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση που αυτή διακυβεύεται,

γ) Θέτοντας δεσμευτικά όρια δαπανών σε πολυετή ορίζοντα, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό ενημέρωση καθ' όλη τη διάρκεια του μεσοπρόθεσμου προγράμματος.

Ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για μια κυβέρνηση, προκειμένου να υπολογίσει το κόστος μιας πολιτικής, η οποία, ενώ βραχυχρόνια μπορεί να φαίνεται βιώσιμη, σε μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο ορίζοντα δεν δύναται να εξυπηρετηθεί. Στον αντίποδα, επιτρέπει τη λήψη μιας πολιτικής απόφασης που οδηγεί σε εξοικονόμηση πόρων μεσοπρόθεσμα, ενώ η ίδια απόφαση ενδεχομένως να μην είχε ληφθεί σε περίπτωση που η κυβέρνηση είχε στη διάθεσή της χρονικό ορίζοντα ενός μόνο έτους, εφόσον θα αγνοούσε τις εξοικονομήσεις από την επιλογή αυτή που προκύπτουν τα επόμενα έτη.

Επίσης, ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός επιτρέπει στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων να προετοιμαστούν για επικείμενες αυξομειώσεις πόρων, ενώ ταυτόχρονα δεν αποκλείει, σε περίπτωση αποκλεισμού μιας πρότασης από τον προγραμματισμό ενός συγκεκριμένου έτους, την ένταξη της στον προγραμματισμό ενός εκ των επόμενων ετών του μεσοπρόθεσμου προγράμματος.

Ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός ενισχύει την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων πόρων, δεδομένου ότι υπό το πρίσμα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, είναι πιθανότερο οι ανάγκες για δαπάνες να ικανοποιούνται από ανακατανομή πόρων, παρά από επιπλέον χρηματοδότηση. Ο συνδυασμός των δύο αυτών παραμέτρων (πειθαρχίας και ανακατανομής πόρων) δημιουργεί δημοσιονομικό χώρο⁹ ο οποίος μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη επείγουσών αναγκών ή πολιτικών ή για τη χρηματοδότηση μέτρων κοινωνικής

⁸ Βλ. International Monetary Fund (2013), "Public financial management and its emerging architecture, edited by Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare, Chapter 4 " Medium term budget frameworks in advanced economies: objectives, design and performance, σελ. 140 κ. επ.

⁹ Βλ. «Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks», Chapter 2: «What are MTEFs and what can they do?» the World Bank (2013), σελ. 8 .

πολιτικής σε περιόδους κρίσης ή για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων δημοσιονομικών προκλήσεων, όπως λ.χ. κλιματική αλλαγή, γήρανση πληθυσμού κλπ, ή απρόβλεπτων καταστάσεων (φυσικές καταστροφές)

Σύμφωνα με τους Cangiano et al¹⁰, για την επιτυχία ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις:

- α)* Ύπαρξη αξιόπιστου ετήσιου προϋπολογισμού
- β)* Ύπαρξη ακριβών μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών και δημογραφικών προβλέψεων
- γ)* Σαφώς ορισμένοι δημοσιονομικοί στόχοι και κανόνες και
- δ)* Διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω (top- down process)

Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν διαφορετικά μοντέλα μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων, υπάρχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν την επιτυχή εφαρμογή και υλοποίησή τους, ήτοι:

- α)* Πολυετή όρια δαπανών
- β)* Μηχανισμοί προτεραιοποίησης των δαπανών, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι αυτές αντικατοπτρίζουν τις επιδιωκόμενες πολιτικές προτεραιότητες
- γ)* Έλεγχοι δαπανών, ώστε να διασφαλίζεται η συνέπεια μεταξύ των προγραμματισμένων δαπανών και εκείνων που τελικά πραγματοποιούνται
- δ)* Ισχυροί μηχανισμοί λογοδοσίας που να διασφαλίζουν την τήρηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων και τη διάχυση πληροφόρησης στους πολίτες και τις κυβερνήσεις.

1.4 Αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες

Παρά τη μεγάλη διάδοση των αριθμητικών κανόνων στο πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης των κρατών, η χρήση τους δεν αποτελεί καινοτομία. Σύμφωνα με τους Budina et al,¹¹ υπάρχουν τέσσερις κατηγορίες δημοσιονομικών κανόνων: *α)* κανόνες περί δημοσίου χρέους, οι οποίοι συνήθως θέτουν ένα συγκεκριμένο όριο για το χρέος της χώρας εκπεφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ της, *β)* κανόνες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, οι οποίοι λειτουργούν ως βασικό εργαλείο στη χάραξη της οικονομικής πολιτικής μιας χώρας και βοηθούν στη διασφάλιση της βιωσιμότητας

¹⁰ Βλ. ο.π. IMF (2013), σελ.147

¹¹ Βλ. ο.π. IMF (2013) Chapter 2 “Numerical Fiscal Rules” Nina Budina, Tidiane Kinda ,Andrea Schaechter and Anke Weber, IMF (2013), σελ. 130-131.

του δημοσίου χρέους της, *γ*) κανόνες περί των δημοσίων δαπανών που ορίζουν τα ανώτατα όρια δημοσίων δαπανών και *δ*) κανόνες εσόδων που θέτουν όρια εσόδων με σκοπό την ενίσχυση της συλλογής εσόδων ή την αποφυγή υπερφορολόγησης ή και συνδυασμό των δύο.

Η διάδοση των αριθμητικών κανόνων ακολούθησε κυματοειδή πορεία, σε τρία στάδια: *α*) το πρώτο εντοπίζεται στα μέσα της δεκαετίας του 1990 για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους και του τραπεζικού συστήματος *β*) το δεύτερο ανέκυψε από τις αναδυόμενες οικονομίες στις αρχές της δεκαετίας του 2000, όπου τα δημοσιονομικά πλαίσια ενισχύθηκαν με επιπλέον αριθμητικούς κανόνες και αναμορφώθηκαν για να χαλιναγωγήσουν δημοσιονομικές υπερβάσεις και *γ*) το τρίτο κύμα ταυτίζεται χρονικά με την περίοδο της οικονομικής κρίσης του 2007 κατά την οποία, ιδίως τα κμ της ζώνης του ευρώ, συνδύασαν τους δημοσιονομικούς κανόνες που απορρέουν από την ενωσιακή νομοθεσία με κανόνες στην εθνική τους νομοθεσία με γνώμονα το συνδυασμό της βιωσιμότητας με την ευελιξία τους.

Αυτοί οι αριθμητικοί κανόνες, γνωστοί και ως κανόνες «δεύτερης γενιάς»¹² («next generation fiscal rules»), επιχειρούν να πετύχουν την ισορροπία μεταξύ δημοσιονομικής πειθαρχίας, βιωσιμότητας και ευελιξίας, απαραίτητης ιδίως σε περιόδους οικονομικών κλυδωνισμών. Παρά το γεγονός ότι στοχεύουν στην ευελιξία, στην πράξη έχει φανεί ότι ο σχεδιασμός τους είναι δαιδαλώδης, γεγονός που δημιουργεί προκλήσεις ως προς την εφαρμογή και τον έλεγχο τους. Παρά τις τυχόν διαφοροποιήσεις στο σχεδιασμό τους, οι αριθμητικοί κανόνες παρουσιάζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά: *α*) στην πλειοψηφία των περιπτώσεων αποτελούν ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη των προβλέψεων του δημοσιονομικού συμφώνου, *β*) περιλαμβάνουν ρήτρες διαφυγής καθώς και *γ*) αυτόματους μηχανισμούς διόρθωσης και κυρώσεων.

12 Βλ. ο.π. IMF (2013), σελ 110 κ. επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ

Ε.Ε.

2.1 Η συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)

Η συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) εγκαθίδρυσε το οικοδόμημα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, το οποίο βασίζεται σε ενιαία νομισματική πολιτική και αποκεντρωμένες δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές. Υπό το πρίσμα υιοθέτησης ενιαίου νομίσματος, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Με σκοπό τη διασφάλιση της οικονομικής σύγκλισης και της νομισματικής ένωσης, η συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε δύο βασικούς δημοσιονομικούς κανόνες ή αλλιώς κριτήρια για το σύνολο των κμ: α) τον κανόνα του δημοσιονομικού αποτελέσματος που προβλέπει ότι κανένα κμ δεν μπορεί να έχει δημοσιονομικό έλλειμμα μεγαλύτερο του 3% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος του και β) τον κανόνα του δημόσιου χρέους που προβλέπει ότι το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ονομαστικού ΑΕΠ.

Το πλαίσιο αυτό δεν παρέμεινε σταθερό με την πάροδο των χρόνων. Αντιθέτως, συμπληρώθηκε και προσαρμόστηκε ανάλογα, προκειμένου να ανταποκριθεί στο συνεχώς μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό, αλλά και παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον και τις προκλήσεις του, χωρίς παρόλα αυτά να αποκλίνει από το βασικό του στόχο που είναι η βιωσιμότητα των οικονομικών της ΕΕ.

2.2 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) (Stability and Growth Pact)

Το ΣΣΑ έχει ως νομική του βάση το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, ήτοι τα άρθρα 121 σχετικά με την πολυμερή εποπτεία, και 126 διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος της ΣΛΕΕ, καθώς και το πρωτόκολλο υπ. αριθμ. 12, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της, σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Το ΣΣΑ θεσπίστηκε το 1997 με σκοπό τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μεταξύ των κμ της ζώνης του ευρώ. Το ΣΣΑ επαναλάμβανε τα κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ και διαρθρώνεται σε δύο σκέλη: το προληπτικό και το διορθωτικό. Το προληπτικό σκέλος (preventive arm) υποστηρίζει τα κ-μ στην επίτευξη των δεσμεύσεών τους όσον αφορά υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές. Στο διορθωτικό σκέλος (corrective arm) εντάσσονταν τα κμ που δεν πληρούσαν το κριτήριο του

ελλείμματος, διασφαλίζει ότι τα κ-μ λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για να διορθώσουν τα υπερβολικά ελλείμματα ή τα επίπεδα χρέους τους μέσω της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) (Excessive Deficit Procedure -EDP). Μετά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής των προβλέψεων του ΣΣΑ φάνηκε ότι ορισμένα κμ αντιμετώπιζαν δυσκολίες στην τήρηση των στόχων για το ονομαστικό έλλειμμα. Για τον σκοπό αυτό, το ΣΣΑ αναθεωρήθηκε το 2005 στην κατεύθυνση της συνεκτίμησης των ειδικών ανά χώρα οικονομικών και δημοσιονομικών συνθηκών. Στόχος της αναθεώρησης ήταν να εξηγηθεί ο αντίκτυπος του οικονομικού κύκλου στη δημοσιονομική πολιτική¹³. Στην κατεύθυνση αυτή, τον Ιούλιο του 2005¹⁴ το Συμβούλιο υιοθέτησε αναφορά σχετικά με τη βελτίωση της εφαρμογής του ΣΣΑ, η οποία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και αποτέλεσε εφεξής αναπόσπαστο μέρος του ΣΣΑ. Το ίδιο έτος θεσπίστηκαν δύο Κανονισμοί που τροποποίησαν τους Κανονισμούς 1466/97 και 1467/97¹⁵, αντίστοιχα.

Στον απόηχο των αδυναμιών που αποκάλυψε η οικονομική κρίση του 2007 και των διαστάσεων που αυτή έλαβε εφεξής, η Ένωση έλαβε σειρά νέων μέτρων για να ενισχύσει το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και εποπτείας της.

2.3 Η εξάπτυχη μεταρρύθμιση του 2011

Η πρώτη σημαντική επικαιροποίηση του ΣΣΑ, γνωστή και ως πρώτη δέσμη οικονομικής διακυβέρνησης ή «εξάπτυχο»¹⁶ θεσπίστηκε το έτος 2011. Η εξάπτυχη μεταρρύθμιση περιελάμβανε πέντε Κανονισμούς και μια Οδηγία¹⁷ Βασικός στόχος της αναθεώρησης ήταν η συμμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών με τον Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο, η οποία διασφαλίστηκε α) με την ενίσχυση των απαιτήσεων που προβλέπονταν τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ (Κανονισμοί 1175, 1177 και 1173) και β) με την πρόληψη και διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών (Κανονισμοί 1174 και

¹³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης» COM (2020) 55 final, Βρυξέλλες, 5.2.2020, σελ. 3.

¹⁴ Βλ. “Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth pact and Guidelines on the format and content of stability and Convergence Programmes” Council of the European Union, 9344/17. 18.5.2017, σελ. 3-4.

¹⁵ Κανονισμοί 1055/2005 και 1056/2005, αντίστοιχα.

¹⁶ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης», Έκθεση για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΕ) αριθμ. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 και 473/2013, καθώς και για την καταλληλότητα της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου», σ.1-5.

¹⁷ Βλ. Πλαίσιο 2.1 της παρούσας

1176). Η Οδηγία όρισε τις ελάχιστες απαιτήσεις στα κ-μ για τα εθνικά δημοσιονομικά τους πλαίσια¹⁸.

2.4 Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Treaty on Stability, Coordination and Governance-TSCG) (2012)

Την 1^η Μαρτίου 2012 ψηφίστηκε η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2013. Οι προβλέψεις της για δημοσιονομικά θέματα περιλαμβάνονται στον Τίτλο ΙΙΙ με θέμα: «Δημοσιονομικό Σύμφωνο» (Fiscal Compact). Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο υπεγράφη από το σύνολο των κμ της ΕΕ, πλην του ΗΒ, της Τσεχίας και της Κροατίας. Βασική πρόβλεψη του Δημοσιονομικού Συμφώνου είναι ο «χρυσός κανόνας» («golden rule») του ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού και η υποχρέωση, από πλευράς των κμ που έχουν προσχωρήσει στη Συνθήκη, ενσωμάτωσης της πρόβλεψης αυτής σε διακριτό νομικό κείμενο στην εθνική έννομη τάξη τους. Ο εν λόγω κανόνας τηρείται εάν για κάθε χώρα επιτυγχάνεται ο Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος, όπως ορίζεται στο αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με κατώτατο όριο διαρθρωτικού δημοσιονομικού ελλείμματος το 0,5% του ονομαστικού ΑΕγχΠ. Εάν παρατηρηθούν σημαντικές αποκλίσεις από τον στόχο αυτό ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, ενεργοποιείται αυτομάτως διορθωτικός μηχανισμός, ο οποίος περιλαμβάνει την υποχρέωση εφαρμογής των κατάλληλων μέτρων εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος.

Η Συνθήκη περιέχει επίσης προβλέψεις για τον συντονισμό και τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών.

2.5 Η δίπτυχη μεταρρύθμιση του 2013

Το έτος 2013 θεσπίστηκε πλέγμα διατάξεων γνωστό ως «δίπτυχο» (two-pack). Το δίπτυχο περιλαμβάνει δύο Κανονισμούς¹⁹, οι οποίοι εισήγαγαν το πλαίσιο αντιμετώπισης για κμ που απειλούνται από προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή ή εξέρχονται από πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής.

¹⁸ Βλ. Κεφ. 2.6 της παρούσας

¹⁹ Βλ. Πλαίσιο 2.1 της παρούσας

Βασική επιδίωξη του πρώτου Κανονισμού (472/2013) ήταν να θεσπίσει το πλαίσιο για τα κμ που αντιμετωπίζουν ή κινδυνεύουν από σοβαρές δυσκολίες. Ειδικότερα, ο κανονισμός θέσπισε διατάξεις για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κμ τα οποία έχουν νόμισμα το ευρώ, εφόσον αυτά: α) αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, ή β) ζητούν ή λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες, ή από ευρωπαϊκό ταμείο ή μηχανισμό, ή άλλο διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό. Η εποπτεία θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη για τα κμ που υπάγονται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής. Ο κανονισμός προβλέπει ότι οι λοιπές διαδικασίες οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας θα πρέπει να αναστέλλονται ή να εξορθολογίζονται κατά τη διάρκεια του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, προκειμένου να εξασφαλίζεται συνέπεια στην εποπτεία της οικονομικής πολιτικής και να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων από τα κμ. Ο κανονισμός προβλέπει, επίσης, παραμονή του κμ υπό εποπτεία μετά το πρόγραμμα, εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει λάβει. Η διάρκεια της εν λόγω μεταπρογραμματικής εποπτείας δύναται να παραταθεί, σε περίπτωση που ο κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του κμ εξακολουθεί να υπάρχει.

Βασική επιδίωξη του δεύτερου Κανονισμού (473/2013) ήταν να διασφαλίσει κοινά δημοσιονομικά χρονοδιαγράμματα για το σύνολο των κμ που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ και να θεσπίσει κανόνες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων προϋπολογισμών (draft budgetary plans) από την Ε. Επιτροπή.

Ο καθορισμός κοινού δημοσιονομικού χρονοδιαγράμματος για τα κμ που έχουν ως νόμισμα το ευρώ στοχεύει στο συγχρονισμό των κύριων ενεργειών για την προετοιμασία των εθνικών προϋπολογισμών, βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητα του ΣΣΑ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Στο πλαίσιο του εν λόγω κοινού δημοσιονομικού χρονοδιαγράμματος, τα κμ θα πρέπει να δημοσιοποιήσουν το εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πρόγραμμά τους ταυτόχρονα με τα προγράμματα σταθερότητας κατά προτίμηση έως τις 15 Απριλίου και πάντως όχι αργότερα από τις 30 Απριλίου. Τα εν λόγω δημοσιονομικά προγράμματα θα πρέπει να περιλαμβάνουν στοιχεία σχετικά με το πώς οι προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις και τα μέτρα αναμένεται να συμβάλουν στην

επίτευξη των στόχων και των εθνικών δεσμεύσεων που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Ο Κανονισμός προβλέπει ότι το εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πρόγραμμα και το πρόγραμμα σταθερότητας μπορούν να είναι το ίδιο έγγραφο.

Ένα επιπλέον σημαντικό ορόσημο του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος είναι η δημοσίευση του σχεδίου προϋπολογισμού της Κεντρικής Διοίκησης και των κυριότερων παραμέτρων των σχεδίων προϋπολογισμών για τους υπόλοιπους τομείς του Δημοσίου τομέα των κμ έως τις 15 Οκτωβρίου και η έγκρισή του έως τις 31 Δεκεμβρίου εκάστου έτους.

Αναφορικά με τα σχέδια δημοσιονομικού προγράμματος, τα κμ θα πρέπει να υποβάλλουν κάθε χρόνο στην Επιτροπή και στην Ευρωομάδα έως τις 15 Οκτωβρίου το αργότερο τα σχέδια αυτά για το επόμενο έτος.

Πλαίσιο 2.1: Το πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact) (1997)

1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/1997 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών

2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος

Η εξάπτυξη μεταρρύθμιση (2011)

1 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 1·

2.Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 8·

3. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 12·

4. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25·

5. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011 , που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 33·

6. Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 41·

Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Treaty on Stability, Coordination and Governance-TSCG) (2012)

Τίτλος III: «Δημοσιονομικό Σύμφωνο»/ Fiscal Compact

Η «δίπτυχη» μεταρρύθμιση (2013)

1. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα

2. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11.

Πηγή: COM(2020)55 final

2.6 Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ

Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ²⁰ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών ψηφίστηκε την 8η Νοεμβρίου 2011 στο πλαίσιο των νέων προκλήσεων με τις οποίες βρέθηκε αντιμέτωπη η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ συνεπεία της οικονομικής κρίσης. Από τη δοκιμασία αυτή αναδείχθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της εθνικής αποδοχής και ενιαίων απαιτήσεων όσον αφορά τους κανόνες και τις διαδικασίες που διαμορφώνουν τα δημοσιονομικά πλαίσια των κμ. Υπό το πρίσμα αυτό, η Οδηγία θέτει τις ελάχιστες απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κμ.

Η επιλογή ρύθμισης των ελάχιστων απαιτήσεων για τα ΕΔΠ των κμ με κείμενο Οδηγίας και όχι με θεσμικό κείμενο μεγαλύτερης δεσμευτικότητας και άμεσης εφαρμογής στην εθνική έννομη τάξη των κμ (λχ Κανονισμός), δεν ήταν μια απόφαση που λήφθηκε αβασάνιστα. Η Ε. Επιτροπή έκρινε ότι η Οδηγία περιέχει δεσμευτικές προβλέψεις, αφήνοντας παρόλα αυτά στα κμ να επιλέξουν τον τρόπο

²⁰ L 306/41

ορισμού τους. Η επιλογή σταχυολόγησης συγκεκριμένων προβλέψεων των Συνθηκών και αυτούσιας συμπερίληψης τους σε κείμενο δευτερογενούς νομοθεσίας δεσμευτικής ισχύος, θα αγνοούσε τις σημαντικές διοικητικές και θεσμικές διαφορές μεταξύ των κμ και θα βρισκόταν αναπόφευκτα εκτός του πολιτικού και διοικητικού περιβάλλοντος στο οποίο ασκείται η δημοσιονομική πολιτική²¹. Η επιλογή της Οδηγίας έγινε κατόπιν συνεκτίμησης: **α)** του γεγονότος ότι την περίοδο αναφοράς επικρατούσαν ανομοιογενείς συνθήκες αναφορικά με τα ΕΔΠ των κμ, **β)** της ανάγκης αύξησης της εθνικής οικειοποίησης και διασφάλισης της αρχής της επικουρικότητας, **γ)** της λογικής ότι μια αυστηρά κανονιστική προσέγγιση, όπως ο κανονισμός, ενδεχομένως θα τύγχανε περιορισμένης αποδοχής από τα κμ, ιδίως στον απόηχο της κρίσης και **δ)** ότι και στην περίπτωση της Οδηγίας οι έλεγχοι μεταφοράς και συμμόρφωσης με το εθνικό δίκαιο αποτελούν ασφαλιστικές δικλίδες για την επιτυχή ενσωμάτωση των απαιτήσεων σχετικά με τα ΜΔΠ στην εθνική έννομη τάξη των κμ. Συναφώς, η Ε. Επιτροπή έκρινε ότι η ετερογένεια μεταξύ των ΕΔΠ των κμ ουδόλως αποτελεί μειονέκτημα, αλλά αντιθέτως αυξάνει το βαθμό της εθνικής οικειοποίησης του πλέγματος των δημοσιονομικών διατάξεων της Ε.Ε.²²

2.7 Δομή της Οδηγίας

Η Οδηγία απαρτίζεται από το Προοίμιο, το οποίο διαρθρώνεται σε είκοσι εννέα (29) αιτιολογικές σκέψεις και το κύριο πλέγμα των διατάξεων που ανέρχονται σε δεκαοκτώ (18) άρθρα διαρθρωμένα σε επτά (7) Κεφάλαια.

2.7.1 Προοίμιο

Η μελέτη των αιτιολογικών σκέψεων λειτουργεί ως πηγή άντλησης χρήσιμων συμπερασμάτων για το πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίζονται οι διατάξεις, καθώς και για τη φιλοσοφία, την αναγκαιότητα και τα κενά του αντικειμένου το οποίο καλείται να ρυθμίσει. Ειδικότερα, στην αιτιολογική σκέψη 1 τονίζεται ότι είναι αναγκαίο να διευκρινιστούν οι ενέργειες στις οποίες τα κ-μ πρέπει να προβαίνουν προκειμένου να συμμορφώνονται με τις προβλέψεις του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου 12 που αποτελεί αναπόσπαστο παράρτημα της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ). Στην αιτιολογική σκέψη 4 αναγνωρίζεται η σημασία της διαθεσιμότητας των

²¹ Βλ. Report on Public Finances in the EMU 2011, Chapter 4: “National Fiscal Frameworks”, σελ. 101.

²² Βλ. Απαντήσεις της Ε. Επιτροπής ως επισυναπτόμενο κείμενο σε: European Court of Auditors (2019) Special Report 22/2019 «EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application».

δημοσιονομικών στοιχείων για την εύρυθμη λειτουργία του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Ως βασική προϋπόθεση για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αναγνωρίζεται στην αιτιολογική σκέψη 16 η ύπαρξη αυστηρών ανά χώρα αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, καθώς και μηχανισμών παρακολούθησης της τήρησής τους. Με την αιτιολογική σκέψη 18 τα κ-μ προτρέπονται να εξυγιαίνουν τα δημόσια οικονομικά τους σε ευνοϊκές περιόδους. Σημαντική είναι και η παραδοχή στην αιτιολογική σκέψη 19 του καταλυτικού ρόλου των ΜΔΠ των κμ στη διασφάλιση της εναρμόνισης των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων με την ενωσιακή νομοθεσία. Στην αιτιολογική σκέψη 20 αναγνωρίζεται ότι αν και ο κύκλος των διαδικασιών του προϋπολογισμού και της έγκρισής του είναι ενιαύσιος, οι συνέπειες της πλειοψηφίας των δημοσιονομικών μέτρων υπερβαίνουν κατά πολύ τον κύκλο αυτό και ως εκ τούτου, ο δημοσιονομικός σχεδιασμός θα πρέπει να ξεπερνά τον ορίζοντα του έτους. Στην αιτιολογική σκέψη 25 αναδεικνύεται η σπουδαιότητα συμπερίληψης στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ στην επόμενη σκέψη υπάρχει ενδεικτική αναφορά σε ενδεχόμενες υποχρεώσεις των κ-μ (κρατικές εγγυήσεις, μη εξυπηρετούμενα δάνεια, υποχρεώσεις που απορρέουν από τη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων) που πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση των εθνικών δημοσιονομικών τους πλαισίων. Στην αιτιολογική σκέψη 27 γίνεται αναφορά στο ρόλο της Επιτροπής για την τακτική παρακολούθηση των προβλέψεων της Οδηγίας.

2.7.2 Διατακτικό

Το Κεφάλαιο I τιτλοφορείται «*Θέμα και ορισμοί*» και απαρτίζεται από δύο άρθρα.

Στο άρθρο 1 περιγράφεται το πεδίο ρύθμισης και ο σκοπός της Οδηγίας που είναι ο καθορισμός λεπτομερών κανόνων αναφορικά με τα αναγκαία χαρακτηριστικά των δημοσιονομικών πλαισίων των κ-μ.

Στο άρθρο 2 ως Δημοσιονομικό Πλαίσιο ορίζεται «*ένα σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής του δημοσίου*», το οποίο ενδεικτικά περιλαμβάνει τα εξής:

- α) συστήματα δημοσιονομικής λογιστικής και στατιστικής αναφοράς
- β) κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προγνώσεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό

γ) αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες ανά χώρα, οι οποίοι συμβάλλουν στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κ-μ συμφώνως με τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους βάσει της ΣΛΕΕ, όπως το δημοσιονομικό έλλειμμα, ο δημόσιος δανεισμός, το δημόσιο χρέος

δ) δημοσιονομικές διαδικασίες, οι οποίες περιλαμβάνουν διαδικαστικούς κανόνες που ρυθμίζουν όλα τα στάδια της διαδικασίας του προϋπολογισμού

ε) Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια, ως ειδικό σύνολο εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών που επεκτείνουν τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν του ετήσιου δημοσιονομικού κύκλου και συνεπάγονται, επίσης, τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων

στ) ρυθμίσεις για την ανεξάρτητη παρακολούθηση και ανάλυση, ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια των στοιχείων της διαδικασίας του προϋπολογισμού

ζ) μηχανισμούς και κανόνες που ρυθμίζουν τις δημοσιονομικές σχέσεις μεταξύ των δημόσιων αρχών στους υποτομείς του δημοσίου.

Στο Κεφάλαιο II (Άρθρο 3) με τίτλο «Λογιστικά Συστήματα και Στατιστικές» περιγράφεται η υποχρέωση από πλευράς των κ-μ να διατηρούν λογιστικά συστήματα για το σύνολο των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης και προβλέπονται οι υποχρεώσεις και η συχνότητα δημοσίευσης δημοσιονομικών στοιχείων.

Στο Κεφάλαιο III (Άρθρο 4) με τίτλο «Προγνώσεις» ορίζεται ότι ο δημοσιονομικός σχεδιασμός θα πρέπει να βασίζεται σε μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, οι οποίες συγκρίνονται με αυτές της Επιτροπής και αξιολογούνται σε τακτά διαστήματα, ενώ προβλέπεται η διενέργεια ανάλυσης ευαισθησίας, προκειμένου να αποφεύγονται σφάλματα πρόβλεψης.

Στο Κεφάλαιο IV (Άρθρα 5-8) με τίτλο «Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί Κανόνες» προβλέπεται ότι τα κμ διαθέτουν οικείους δημοσιονομικούς κανόνες, ενώ στο επόμενο άρθρο γίνεται αναφορά στο περιεχόμενό τους, καθώς και στο πλαίσιο λειτουργίας των ρητρών διαφυγής σε περίπτωση που υπάρχει σχετική πρόβλεψη στους οικείους δημοσιονομικούς κανόνες.

Το Κεφάλαιο V (Άρθρα 9-11) με τίτλο «Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια» προβλέπεται η ελάχιστη χρονική διάρκεια των δημοσιονομικών πλαισίων που δεν δύναται να είναι μικρότερη από τρία έτη, καθώς και τα στοιχεία που αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν (Άρθρο 9). Στο επόμενο άρθρο ορίζεται ότι ο ετήσιος

προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι συνεπής²³ με τις προβλέψεις και τις προτεραιότητες του δημοσιονομικού πλαισίου. Το Άρθρο 11 παρέχει περιθώριο ευελιξίας στις νέες κυβερνήσεις για επικαιροποίηση του μεσοπρόθεσμου πλαισίου προκειμένου οι προτεραιότητές του να εναρμονίζεται με αυτές του πολιτικού κύκλου.

Στο επόμενο Κεφάλαιο (Άρθρα 12-14) με τίτλο «*Διαφάνεια της οικονομικής κατάστασης της Γενικής Κυβέρνησης και συνολικό εύρος των Δημοσιονομικών Πλαισίων*» θεσμοθετούνται οι υποχρεώσεις των κ-μ για την κάλυψη του συνόλου των υποτομέων του δημοσίου (Άρθρα 12 -13) και για προσδιορισμό των υποτομέων, οι οποίοι δεν αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού (Άρθρο 14, παρ. 1). Με τις παρ 2 και 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται υποχρέωση για τα κ-μ δημοσίευσης πληροφοριών για τον αντίκτυπο των φορολογικών δαπανών στα έσοδα, καθώς και στοιχείων για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις τους, αντίστοιχα.

2.7.3 Τελικές διατάξεις

Το Κεφάλαιο VII (Άρθρα 15-18) περιλαμβάνει τις τελικές διατάξεις και θέτει για τα κμ υποχρέωση ενσωμάτωσης της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη τους μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 2013, ενώ θεσπίζει ως υποχρεώσεις της Επιτροπής τη σύνταξη ενδιάμεσης έκθεσης προόδου σχετικά με την εφαρμογή των προβλέψεων της Οδηγίας, καθώς και έκθεσης καταλληλότητάς της μέχρι τη 14^η Δεκεμβρίου 2012 και τη 14^η Δεκεμβρίου 2018, αντίστοιχα.

Στο άρθρο 18 ορίζεται ως χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων της Οδηγίας η 28^η Νοεμβρίου 2011.

²³ Στο πρωτότυπο κείμενο αναφέρεται: «...shall be consistent with», ενώ στην ελληνική μετάφραση της Οδηγίας ο όρος έχει αποδοθεί: «να συνάδει».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

3.1 Η Ενδιάμεση έκθεση προόδου της Ε. Επιτροπής

Στις τελικές διατάξεις της Οδηγίας 2011/85 (Άρθρο 15, παρ. 3) προβλέπεται υποχρέωση της Ε. Επιτροπής για την κατάρτιση το αργότερο μέχρι τις 14.12.2012 ενδιάμεσης έκθεσης προόδου²⁴ σχετικά με την εφαρμογή των κυριότερων διατάξεων της Οδηγίας, προκειμένου να την υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Όπως προαναφέρθηκε, τα κμ είχαν υποχρέωση να θέσουν σε ισχύ τις διατάξεις της Οδηγίας το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2013. Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει η Ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής βασίστηκαν σε πληροφορίες που απέστειλαν τα ίδια τα κμ, συμπληρώνοντας σχετικό ερωτηματολόγιο που συντάχθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Ως προς τα επιμέρους κεφάλαια της Οδηγίας και ειδικότερα ως προς το κεφάλαιο ΙΙΙ που αφορά στις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, ομάδα κμ²⁵ ανέφεραν ότι διαθέτουν θεσμοθετημένες διαδικασίες για τη συμμετοχή οργανισμών και φορέων στη διαδικασία των προγνώσεων, έτερη ομάδα, στην οποία περιλαμβάνεται και η χώρα μας²⁶ δήλωσε ότι χρησιμοποιεί εναλλακτικά μακροοικονομικά και δημοσιονομικά σενάρια σε περίπτωση απόκλισης από το βασικό σενάριο, ενώ τρίτη ομάδα²⁷, στην οποία περιλαμβάνεται, επίσης, η χώρα μας, δήλωσε ότι ήδη συγκρίνει ή ότι προτίθεται να συγκρίνει τις προγνώσεις της με αυτές της Ε. Επιτροπής.

Ως προς το κεφάλαιο ΙV της Οδηγίας που αφορά στους εθνικούς αριθμητικούς κανόνες, η ενδιάμεση έκθεση διαπιστώνει ότι η πορεία προσαρμογής των κ-μ είναι ικανοποιητική με κύρια έμφαση, σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις της Διακυβερνητικής συνθήκης (ΣΣΣΔ), στη θέσπιση κανόνων περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ή περί δημοσιονομικής ισορροπίας, όπου δεν υπήρχαν, την επικαιροποίησή τους, όπου υπήρχαν, καθώς και τη δημιουργία εθνικών κανόνων για το χρέος. Παρατηρείται επίσης διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των

²⁴ Βλ. «Ενδιάμεση Έκθεση Προόδου της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κ-μ., COM (2012) 761 final, 14.12.2012.

²⁵ BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK, βλ. ο.π. COM (2012) 761 final, σελ. 5

²⁶ AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE

²⁷ BG, CY, DE, EE, EL, FR, RO, SI

δημοσιονομικών κανόνων, ώστε σε αυτό να περιλαμβάνονται και υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης, πέραν της κεντρικής διοίκησης²⁸

Ικανοποιητική εμφανίζεται η πορεία των κμ ως προς τις προβλέψεις του Κεφαλαίου V της Οδηγίας δεδομένου ότι είκοσι δύο κμ διαθέτουν ήδη ή έχουν σχεδιάσει την εφαρμογή πολυετών δημοσιονομικών πλαισίων κυλιόμενης διάρκειας.

Συνολική διαπίστωση της ενδιάμεσης έκθεσης αποτελεί ότι τα κμ έχουν σημειώσει πρόοδο ως προς την ενσωμάτωση των προβλέψεων της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη τους με διαβάθμιση, παρόλα αυτά, ως προς το ρυθμό και το βαθμό ωριμότητάς τους.

3.2 Η Έκθεση Αξιολόγησης της Ε. Επιτροπής σχετικά με την καταλληλότητα της Οδηγίας.

Το άρθρο 16 της Οδηγίας θέσπισε την υποχρέωση για την Επιτροπή να δημοσιεύσει αξιολόγηση σχετικά με την καταλληλότητά της μέχρι τη 14^η Δεκεμβρίου 2018. Παρόλα αυτά, η Έκθεση αυτή δημοσιεύθηκε σχεδόν δεκατέσσερις μήνες αργότερα²⁹. Ως συνοδευτικό κείμενο της εν λόγω έκθεσης συνδημοσιεύθηκε έγγραφο εργασίας της Επιτροπής αφιερωμένο αποκλειστικά στην αξιολόγηση της Οδηγίας³⁰.

Η Επιτροπή³¹ ανέβαλε την δημοσίευση των εγγράφων επανεξέτασης της καταλληλότητας της Οδηγίας προκειμένου να τη συνεξετάσει σε συνδυασμό με τους υπόλοιπους Κανονισμούς του εξαπτύχου και του διπτύχου, ώστε να διαμορφωθεί ολοκληρωμένη εικόνα για το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

Το ανωτέρω άρθρο (άρθρο 16 Οδηγίας) αναφέρει, ενδεικτικά, τους τομείς των οποίων η καταλληλότητα πρέπει να αποτιμηθεί, αναφέροντας τις στατιστικές απαιτήσεις για το σύνολο των υποτομέων της γενικής κυβέρνησης, τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάστηκαν οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες, καθώς και την αποτελεσματικότητά τους και τη διαφάνεια των δημοσίων οικονομικών.

Παρόλα αυτά, το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής ακολουθεί στη δομή του τα κεφάλαια της Οδηγίας και περιέχει πληθώρα πληροφοριών για κάθε ένα από αυτά.

28 Βλ. ο.π. COM (2012) 761 final, σελ. 6-7.

29 Staff Working Document accompanying Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Economic governance review «Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and on the suitability of Council Directive 2011/85/EU», SWD (2020) 211final, Brussels, 5.2.2020.

30 Commission Staff Working Document «Review of the suitability of the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, SWD (2020) 211 final, Brussels, 5.2.2020.

31 Βλ. ο.π. ECA Report (2019), απαντήσεις της Ε. Επιτροπής

Η ερευνά μας θα επικεντρωθεί κυρίως στα θέματα που συναρτώνται με τη διάρθρωση και το περιεχόμενο των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων, όπως η δομή και η διάρκεια τους, η διαδικασία κατάρτισής τους, η αποτύπωση των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, η συνεργασία μεταξύ των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης και οι ρήτρες διαφυγής.

3.2.1 Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις

Όπως αποτυπώνεται και στην αιτιολογική σκέψη 8 της Οδηγίας, «...*οι μεροληπτικές και μη ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις μπορούν να υπονομεύσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού σχεδιασμού και κατά συνέπεια να εμποδίσουν την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας*». Το άρθρο 4 της Οδηγίας θέτει κάποιες προϋποθέσεις για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό και εισάγει δικλίδες ασφαλείας, προκειμένου να εντοπίζονται σε αρχικό στάδιο και να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά ενδεχόμενες αποκλίσεις και στη διαδικασία του ετήσιου προϋπολογισμού και στον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό. Ειδικότερα, προβλέπει ότι τα κ-μ θα πρέπει να συγκρίνουν τις προγνώσεις τους με εκείνες της Επιτροπής και να αιτιολογούν τις διαφορές σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων. Ως προς τη ρεαλιστικότητα των προγνώσεων, η γενική διαπίστωση της Έκθεσης της Επιτροπής³² είναι ότι αυτή εμφανίζεται βελτιωμένη, αν και δεν θα πρέπει να παραβλέπεται αφενός ότι το διάστημα που έχει μεσολαβήσει από τη θέσπιση των εν λόγω υποχρεώσεων για τα κμ δεν είναι ικανό για την εξαγωγή συμπερασμάτων, αφετέρου δε ότι σε περιόδους ύφεσης, όπως αυτή της περιόδου 2007-2016, οι κυβερνήσεις τείνουν να είναι πιο επιφυλακτικές στις προγνώσεις τους³³.

Αναφορικά με την υποχρέωση σύγκρισης των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών τους προβλέψεων με εκείνες της Επιτροπής, αν και στην πλειοψηφία τους τα κ-μ έχουν εισάγει την υποχρέωση αυτή στο εθνικό νομικό τους πλαίσιο, στην πράξη τα πράγματα διαφέρουν.

Περί το ένα τρίτο των χωρών έχουν εισάγει τις συγκρίσεις αυτές στα κείμενα του εθνικού δημοσιονομικού σχεδιασμού τους, ενώ στο ένα τέταρτο των χωρών η αναφορά δεν υπάρχει καν ή γίνεται εν μέρει, ενώ υπάρχει και μια μικρή μερίδα κμ στα οποία η πρόβλεψη δεν έχει εισαχθεί ακόμη λόγω καθυστερημένης ενσωμάτωσης

³² Βλ. ο.π. SWD (2020) 211 final, σελ. 29

³³ Βλ. ο.π. SWD (2020) 211 final, σελ. 30

των προβλέψεων της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη τους.³⁴ Ως προς την αιτιολόγηση σε περίπτωση απόκλισης, αυτή δεν απαντάται συχνά, είτε επειδή οι αποκλίσεις από τα στοιχεία της Επιτροπής δεν είναι σημαντικές, είτε αιτιολογείται εξαιτίας του ότι τα στοιχεία της Επιτροπής ενδέχεται να προηγούνται χρονικά της περιόδου προετοιμασίας του βασικού δημοσιονομικού σεναρίου στα κ-μ με αποτέλεσμα η σύγκριση να μην βασίζεται στις ίδιες πληροφορίες.

Η Οδηγία θέτει ως υποχρέωση για τα κμ τη διενέργεια ανάλυσης ευαισθησίας, αναφέροντας κατ' ελάχιστον τους τομείς που πρέπει να εξετάζονται, ήτοι ο ρυθμός ανάπτυξης και το ύψος των επιτοκίων. Με την εξαίρεση της Κροατίας που έγινε μέλος της ΕΕ το 2013, τα υπόλοιπα κ-μ πραγματοποιούσαν ήδη αναλύσεις ευαισθησίας, στο πλαίσιο των απαιτήσεων του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Έκθεσης, περί το ένα τρίτο των κ-μ εκπονούν αναλύσεις μόνο ως μέρος του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης, ενώ πάνω από τα μισά δημοσιοποιούν σενάρια ευαισθησίας στα εθνικά δημοσιονομικά τους πλαίσια. Τα υπόλοιπα κμ δημοσιοποιούν μεμονωμένες αναλύσεις ευαισθησίας για θέματα και πέραν των απαιτούμενων από τις προβλέψεις της Οδηγίας.

3.2.2 Αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες

Η Οδηγία αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα ύπαρξης αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, όπως διαφαίνεται από την αιτιολογική σκέψη 16 που τους χαρακτηρίζει ως «τον ακρογωνιαίο λίθο του ενισχυμένου πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας της Ένωσης», θέτει στο κεφάλαιο IV (άρθρα 5 έως 7) το πλαίσιο και τα χαρακτηριστικά τους. Ειδικότερα, ορίζει ποιοι είναι αυτοί, το στόχο και το πεδίο εφαρμογής τους, δηλαδή ποιους (υπό)τομείς καλύπτουν, τον τρόπο παρακολούθησής τους και τις συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης και το περιεχόμενο τυχόν ρητρών διαφυγής.

Η πλειοψηφία των κ-μ διαθέτει σαφώς προσδιορισμένους αριθμητικούς κανόνες οι οποίοι λαμβάνουν δύο μορφές α) περιλαμβάνουν σαφώς προσδιοριζόμενους αριθμητικούς στόχους (λ.χ. 3% έλλειμμα, 60% χρέος) και β) είναι περιγραφικοί, αλλά υπονοούν αριθμητικούς στόχους, όπως λχ η αναφορά στο

³⁴ Βλ. ο.π. SWD (2020) 211 final, σελ. 32

μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο που προϋποθέτει ύπαρξη ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.

Ως προς το πεδίο εφαρμογής τους, το σύνολο των κμ περιλαμβάνουν στο ΜΔΠ τους αριθμητικούς κανόνες για το σύνολο των τομέων και υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η πλειοψηφία των αριθμητικών κανόνων εφαρμόζεται είτε σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης είτε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης/περιφερειών³⁵.

Πίνακας 3.1: Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί κανόνες σε ισχύ στα κμ κατά κατηγορία και τομέα (2018)

	General Government	Central government	Social security	Regional government	Local government	Sub-total
Budget balance rule	32	3	6	5	18	64
<i>of which in structural terms</i>	25					
Expenditure rule	11	5	4	2	2	24
Debt rule	19	1	0	1	7	28
<i>Sub-total</i>	62	9	10	8	27	116

Πηγή: Fiscal Governance Database

3.2.3 Συνέπειες μη συμμόρφωσης

Ως προς τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τους αριθμητικούς κανόνες, η Οδηγία, αν και επιτάσσει να περιλαμβάνονται σε αυτούς οι συνέπειες για τη μη συμμόρφωση, αφήνει στη διακριτική ευχέρεια των κ-μ να ορίσουν ποιες θα είναι οι συνέπειες αυτές. Στην πλειοψηφία των κμ οι συνέπειες συνίστανται στην αυτόματη ενεργοποίηση μηχανισμών διόρθωσης και στη λήψη διορθωτικών μέτρων εντός ορισμένων και αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων.

3.2.4 Ρήτρες διαφυγής

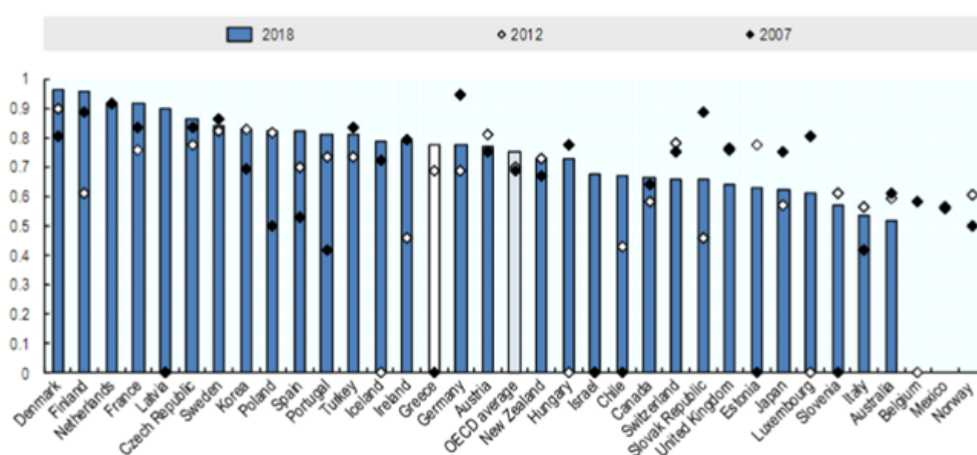
Η παρ. 2 του άρθρου 6 της Οδηγίας θέτει επίσης το πλαίσιο αναφορικά με τις ρήτρες διαφυγής ορίζοντας ότι αυτές θα πρέπει να προβλέπουν ορισμένο αριθμό ειδικών περιστάσεων και αυστηρές διαδικασίες στις οποίες επιτρέπεται προσωρινή απόκλιση από τον κανόνα. Η πρόβλεψη αυτή εξισορροπεί μεταξύ της ευελιξίας που πρέπει να υπάρχει σε περίπτωση απροσδόκητων και εξωγενών αναταράξεων και της πιστής εφαρμογής των κανόνων που διασφαλίζει την αξιοπιστία του δημοσιονομικού πλαισίου των κμ.

Η πλειοψηφία των κ-μ αναγνωρίζει ως περιπτώσεις εφαρμογής ρητρών διαφυγής εξαιρετικές συνθήκες που προκύπτουν συνεπεία οικονομικής κρίσης ή

³⁵ Βλ. ο.π. SWD (2020) 211 final, σελ. 41

καταστροφικών γεγονότων με σημαντικό δημοσιονομικό αντίκτυπο. Τα κ-μ έχουν εν πολλοίς επιλέξει τον ορισμό των εξαιρετικών συνθηκών, όπως αυτός αποτυπώνεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο³⁶.

Figure 8. OECD countries: Medium-term perspective in the budget process (2018, 2012 and 2007)



Διάγραμμα 3.1:Μεσοπρόθεσμη Προοπτική στη διαδικασία κατάρτισης του π/υ σε χώρες του ΟΟΣΑ

Πηγή:https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-greece_2f5e7d7a-en#page24

3.3 Συνολική αποτίμηση των δημοσιονομικών κανόνων

Θέλοντας να κάνουμε μια συνολικότερη αξιολόγηση των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, τα συμπεράσματα που ανέδειξε η έρευνα στους εμπλεκόμενους στην εφαρμογή και την τήρησή τους στα κμ έδειξαν ότι η συμβολή τους στην αντιμετώπιση της προκυκλικής πολιτικής δεν ήταν ιδιαίτερα υψηλή. Οι αυστηροί αριθμητικοί κανόνες περιορίζουν εκ της φύσεώς τους τη δυνατότητα ευελιξίας και αντίδρασης των κυβερνήσεων σε περιόδους ύφεσης ή ξαφνικών κραδασμών στην οικονομία.

Για το λόγο αυτό και στο πλαίσιο των αρνητικών επιδράσεων που η οικονομική κρίση άσκησε στα δημοσιονομικά μεγέθη των κ-μ υπήρξε στροφή σε πιο ευέλικτους κανόνες, «αριθμητικούς κανόνες δεύτερης γενιάς», όπως απαντώνται στη

³⁶ Βλ. ο.π. SWD (2020) 211 final, σελ. 44

βιβλιογραφία³⁷. Χαρακτηριστικά τέτοιων κανόνων συγκεντρώνουν οι ρήτρες διαφυγής ή ευελιξίας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, καθώς και τα εφάπαξ (one-off) μέτρα. Σε κάθε περίπτωση, ο σχεδιασμός των κανόνων αυτών θα πρέπει να μην είναι πολύ αόριστος, ώστε να αφήνει περιθώρια αξιολογικών κρίσεων που οδηγούν σε εκτιμήσεις με μεγάλη απόκλιση μεταξύ τους. Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει και να λειτουργεί σταθερός διορθωτικός μηχανισμός σε περίπτωση απόκλισης από τους αριθμητικούς στόχους, ο οποίος έχει διττό όφελος: αφενός βοηθά το κμ να επαναπροσεγγίσει το στόχο και αφετέρου λειτουργεί αποτρεπτικά, ενισχύοντας τη δημοσιονομική πειθαρχία. Επειδή ο αριθμός των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων που το κάθε μέλος καλείται να τηρεί απορρέει από διαφορετικές θεσμικές υποχρεώσεις/κείμενα, θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι κανόνες αυτοί είναι συντονισμένοι και εντός της Γενικής Κυβέρνησης αλλά και εντός των υποτομέων της.

Ως προς τη συμμόρφωση του συνόλου των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης με τις προβλέψεις της Οδηγίας και τη θέσπιση μηχανισμών για το συντονισμό τους (Άρθρα 12 και 13), παρατηρείται μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ των μέτρων που έχουν λάβει τα κμ, ακριβώς λόγω της διοικητικής τους διάρθρωσης και του βαθμού συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων. Παρόλα αυτά, παρατηρούνται κάποια βασικά κοινά χαρακτηριστικά μεταξύ των μέτρων που έχουν υιοθετήσει τα κμ στην κατεύθυνση αυτή, τα οποία συνοψίζονται, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της Έκθεσης της Ε. Επιτροπής³⁸ στα εξής: 1) ύπαρξη δημοσιονομικών κανόνων σε υπό-εθνικό επίπεδο, βασικότερος εκ των οποίων, στη συντριπτική πλειοψηφία των κ-μ, είναι ο κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, 2) εμπλοκή των αποκεντρωμένων/περιφερειακών αρχών στη διαδικασία του ΜΔΠ 3) θέσπιση συντονιστικών μηχανισμών ή οργάνων και 4) θέσπιση συμφωνιών εν είδει «μνημονίων» μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, συνήθως μεταξύ της κεντρικής και των αποκεντρωμένων διοικήσεων. Παρόλα αυτά, η διακριτική ευχέρεια που η Οδηγία καταλείπει στα κμ για την εφαρμογή των ανωτέρω προβλέψεων, καθιστά δυσχερή την αξιολόγησή της καταλληλότητάς τους και τη διεξαγωγή ασφαλών συγκρίσεων.

³⁷ Βλ. ο.π.SWD (2020) 211 final, σελ. 50

³⁸ Βλ. ο.π.SWD (2020) 211 final, σελ. 70

Πίνακας 3.2 : Κατάταξη ΜΑΠ κμ με βάση το βαθμό αυστηρότητας τους

	Level of strictness	Member State
1	Ceilings/targets are not expected to be changed whatever the circumstances (unless a new government comes to power or division of tasks between government levels is changed)	SE, FI
2	Expenditure ceilings can only be increased provided that sources of funding of the additional expenditure are identified ex-ante	DK, NL
3	Ceilings/targets can be adjusted in response to changes in a number of specific parameters defined by legislation or other public procedural document (e.g. change in expenditure on pensions, unemployment benefits etc.) and such changes need to be explained publicly	AT, IE, LV
4	Ceilings/targets can be changed in a number of situations foreseen by legislation or other public procedural document (e.g. in view of a substantial change in the macroeconomic forecast, new government coming to power, extraordinary circumstances, etc.) and such changes need to be explained publicly	BE, BG, CY, EL, HU, IT, MT, PL, RO
5	Ceilings/targets can be changed at the discretion of government, but changes need to be explained and reputational cost is involved	CZ, EE, ES, FR, LT, LU, PT, UK
6	Ceilings/targets can be changed at the discretion of government without any public explanation	DE, HR, SI, SK

Πηγή: Sherwood (2015)

3.4 Ο δείκτης των ΜΔΠ (MTBF Index)

Χρήσιμες πληροφορίες για τη βελτίωση και την αποτελεσματικότητα των ΜΔΠ τηρούνται στη βάση δεδομένων Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης της Ε. Επιτροπής (Fiscal Governance Database) και ειδικότερα σε δείκτη³⁹ που έχει καταρτιστεί για τον σκοπό αυτό. Ο δείκτης αποτυπώνει την ποιότητα των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων των κμ και δομείται βάσει πέντε διακριτών κριτηρίων, ως εξής:

1^ο Κριτήριο: Κάλυψη των στόχων που περιλαμβάνονται στο ΜΔΠ

(βαθμολογία από 0 έως 3)

Η βαθμολογία στο κριτήριο αυτό προσαυξάνεται κατά μία μονάδα στην περίπτωση που υπάρχει κάποια μορφή συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της διοικητικής διάρθρωσης των κμ κατά τη διαμόρφωση των μεσοπρόθεσμων στόχων.

2^ο Κριτήριο: Διασύνδεση μεταξύ των στόχων/ οροφών που περιλαμβάνονται στο ΜΔΠ και των αντίστοιχων στόχων/οροφών των ετήσιων προϋπολογισμών

(βαθμολογία από 0 έως 4)

Η βαθμολογία στο κριτήριο αυτό προσαυξάνεται κατά μία μονάδα στην περίπτωση που οι στόχοι /οροφές που περιλαμβάνονται στα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια είναι προκαθορισμένα και δεν επιδέχονται αλλαγών για συγκεκριμένο αριθμό ετών.

Η βαθμολογία του κριτηρίου αυτού προσαυξάνεται κατά μια επιπλέον μονάδα στην περίπτωση που υπάρχουν σαφώς προσδιορισμένα μέτρα που λαμβάνονται σε περίπτωση απόκλισης από το σχεδιασμό.

3^ο Κριτήριο: Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων ή χρήση μιας από κοινού συμφωνίας κατά την προετοιμασία των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων

(βαθμολογία από 0 έως 3)

4^ο Κριτήριο: Συμμετοχή ανεξάρτητων εθνικών αρχών στην προετοιμασία των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων

(βαθμολογία από 0 έως 4)

5^ο Κριτήριο: Βαθμός λεπτομέρειας των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων

(βαθμολογία: 0: αρνητική απάντηση ή 1: θετική απάντηση)

³⁹ ³⁹ Βλ. https://ec.europa.eu/info/publications/medium-term-budgetary-frameworks-database_en

Σύμφωνα με τον επικαιροποιημένο (18.3.2022) πίνακα με συνολικά στοιχεία του δείκτη για το σύνολο των κμ που δημοσιοποίησε η Ε. Επιτροπή η χώρα μας διατηρεί σταθερά υψηλές επιδόσεις κατά τα έτη 2015-2020.

Πίνακας 3.3: Δείκτης ΜΔΠ κμ ΕΕ(2006-2015)

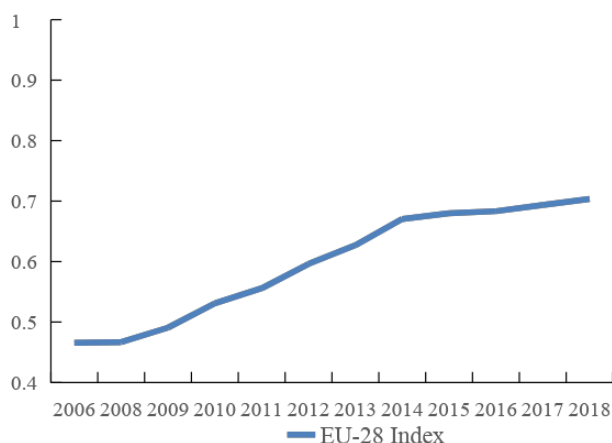
European Commission GD ECFIN- Unit C4									
Country/ Year	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AT	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
BE	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70
BG	NA	0.43	0.43	0.54	0.54	0.54	0.54	0.75	0.75
CY	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.35	0.56	0.70
CZ	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43
DE	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.64	0.64	0.63
DK	0.55	0.55	0.48	0.41	0.41	0.62	0.62	0.62	0.62
EE	0.45	0.45	0.45	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
EL	0.21	0.14	0.14	0.57	0.64	0.71	0.71	0.71	0.71
ES	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.84	0.84	0.84	0.84
FI	0.57	0.57	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.57
FR	0.41	0.66	0.66	0.74	0.74	0.82	0.82	0.82	0.82
HR	NA	NA	0.64	0.64	0.64	0.64	0.64	0.64	0.64
HU	0.00	0.00	0.56	0.37	0.37	0.37	0.47	0.47	0.37
IE	0.29	0.29	0.29	0.29	0.38	0.57	0.57	0.57	0.57
IT	0.59	0.69	0.69	0.79	0.79	0.79	0.79	0.79	0.79
LT	0.38	0.38	0.38	0.23	0.23	0.54	0.54	0.69	0.69
LU	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.59	0.59
LV	0.32	0.42	0.53	0.53	0.53	0.53	0.95	0.95	0.95
MT	0.54	0.54	0.63	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
NL	0.76	0.76	0.76	0.76	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95
PL	0.35	0.35	0.35	0.35	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43
PT	0.18	0.18	0.18	0.18	0.46	0.55	0.64	0.64	0.64
RO	NA	0.43	0.43	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96
SE	0.80	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.80	0.80
SI	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53
SK	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55

Πηγή:Fiscal Governance Database

Πίνακας 3.4: Δείκτης ΜΑΠ κμ ΕΕ(2015-2020)

	European Commission GD ECFIN- Unit C4 Fine-tuned methodology					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AT	0.60	0.60	0.67	0.67	0.67	0.67
BE	0.68	0.68	0.68	0.68	0.68	0.68
BG	0.73	0.73	0.73	0.73	0.73	0.73
CY	0.67	0.67	0.62	0.62	0.62	0.62
CZ	0.33	0.33	0.43	0.57	0.57	0.57
DE	0.48	0.48	0.48	0.63	0.63	0.63
DK	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62
EE	0.67	0.67	0.72	0.72	0.72	0.72
EL	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87
ES	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92
FI	0.73	0.73	0.78	0.78	0.78	0.80
FR	0.73	0.73	0.73	0.73	0.73	0.73
HR	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60
HU	0.45	0.45	0.55	0.55	0.55	0.55
IE	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67
IT	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78	0.82
LT	0.73	0.77	0.77	0.77	0.77	0.77
LU	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82
LV	0.75	0.75	0.75	0.88	0.88	0.88
MT	0.77	0.77	0.77	0.77	0.77	0.77
NL	0.80	0.80	0.85	0.85	0.85	0.85
PL	0.43	0.43	0.48	0.48	0.38	0.38
PT	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62
RO	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
SE	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
SI	0.72	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82
SK	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75

Πηγή: Fiscal Governance Database



Διάγραμμα 3.2: Δείκτης ΜΔΠ (EU 28)

Πηγή: Fiscal governance database

3.5 Η Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) δημοσίευσε το 2019 την αριθμ. 22/2019 ειδική Έκθεσή του με θέμα: «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια: ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους». Ένα από τα θέματα που εξετάζει η ειδική έκθεση είναι κατά πόσον ήταν ορθή η επιλογή πολιτικής της Ε. Επιτροπής να θεσπίσει τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κμ υπό μορφή Οδηγίας η ενσωμάτωση της οποίας είναι αρκετά χρονοβόρα και αποθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια στα κμ ως προς τον τρόπο ενσωμάτωσής στους.

Η Οδηγία ψηφίστηκε το 2011 και η προθεσμία μεταφοράς της στην εθνική έννομη τάξη των κμ εξέπνευσε στις 31 Δεκεμβρίου 2013. Σύμφωνα με τα στοιχεία που επεξεργάστηκε το ΕΕΣ, επειδή το σύνολο των κμ δεν ενσωμάτωσε την Οδηγία εμπρόθεσμα η Ε. Επιτροπή κίνησε δεκαεπτά (17) διαδικασίες επί παραβάσει οι οποίες ολοκληρώθηκαν εντός ενός έτους. Υπήρξαν δύο κμ, η Σλοβενία και η Τσεχία τα οποία ενσωμάτωσαν την Οδηγία το 2018 και το 2019, αντίστοιχα. Οι παραπάνω καθυστερήσεις είχαν ως επακόλουθο την καθυστέρηση των ελέγχων μεταφοράς και συμμόρφωσης των προβλέψεων της Οδηγίας που διεξάγει η Ε. Επιτροπή. Το γεγονός ότι η Ε. Επιτροπή κίνησε τις ανωτέρω διαδικασίες επί παραβάσει, καθώς και ότι οι έλεγχοι μεταφοράς και συμμόρφωσης διήρκεσαν τέσσερα χρόνια (2015-2019) κατά

τη διάρκεια των οποίων τα τελευταία υιοθέτησαν 102 μέτρα⁴⁰ μεταφοράς στο εθνικό τους δίκαιο καταδεικνύει με τον πιο ξεκάθαρο τρόπο ότι η διαδικασία μεταφοράς της Οδηγίας ήταν εργώδης και μακροσκελής.

Η ανωτέρω διαδικασία και οι καθυστερήσεις στα επιμέρους στάδιά της είχαν ως επακόλουθο να καθυστερήσει η προβλεπόμενη από τις διατάξεις της Οδηγίας αξιολόγηση της καταλληλότητάς της μέχρι τις 18 Δεκεμβρίου 2018 σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 16, η οπ αυτής. Η έκθεση καταλληλότητας δημοσιεύθηκε, εν τέλει, στις 5.2.2020⁴¹.

Επιφυλάξεις εκφράζονται στην έκθεση του ΕΕΣ και ως προς τη χρησιμότητα και αξιοπιστία του δείκτη των ΜΔΠ⁴² δεδομένου ότι: ⁴³ **α)** τα στοιχεία βάσει των οποίων εξάγεται ο δείκτης ΜΔΠ αντλούνται από τη βάση δημοσιονομικών δεδομένων της Ε. Επιτροπής, η οποία τροφοδοτείται από στοιχεία που παρέχουν τα κμ και όχι από ανεξάρτητα στοιχεία ελεγμένα από την Ε. Επιτροπή, **β)** τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στον δείκτη καλύπτουν εν μέρει μόνο τις προβλέψεις της Οδηγίας, ενώ, στον αντίποδα, περιλαμβάνονται σε αυτόν κριτήρια που δεν περιλαμβάνονται στις προβλέψεις της Οδηγίας, **γ)** ο δείκτης δεν απαιτεί παροχή στοιχείων ουσιαστικής εφαρμογής/συμμόρφωσης με τις διατάξεις της Οδηγίας, αλλά μόνο στοιχεία για την ψήφισή τους στην εθνική έννομη τάξη.

Μια εξίσου σημαντική διαπίστωση στην οποία καταλήγει η Έκθεση είναι ότι υπάρχουν περιπτώσεις που η Ε. Επιτροπή και το ανεξάρτητο δημοσιονομικό όργανο του κμ καταλήγουν σε διαφορετικά συμπεράσματα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης του κμ με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Η απόκλιση αυτή οφείλεται στη διαφορετική ερμηνεία των «εξαιρετικών περιστάσεων» για τον προσδιορισμό των οποίων η Επιτροπή, εξαντλώντας τη διακριτική της ευχέρεια, δέχεται την ελάφρυνση των απαιτήσεων προσαρμογής των κμ που σημειώνουν απόκλιση από το δημοσιονομικό τους στόχο⁴⁴. Επειδή η ύπαρξη ασυνέπειας μεταξύ της αξιολόγησης της Ε. Επιτροπής και των ανεξάρτητων δημοσιονομικών αρχών διακυβεύει το κύρος και την αξιοπιστία του συστήματος ελέγχου τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας εκ μέρους των κμ, το ΕΕΣ συνιστά στην Επιτροπή να ενισχύσει τη συνεργασία της με τα ανεξάρτητα εθνικά δημοσιονομικά όργανα.

⁴⁰ Βλ. ο.π.Ε.Α. (2019), παρ. 79, σελ. 34-35.

⁴¹ COM (2020) 55 final, Brussels 5.2.2020.

⁴² Βλ. Κεφ. 3.5 παρούσας.

⁴³ Βλ. ο.π. Ε.Α. (2019), παρ. 92, σελ. 38-39.

⁴⁴ Βλ. ο.π. Ε.Α. (2019), παρ. 100, σελ.47.

Ως προς τα εθνικά ΜΔΠ το ΕΕΣ συνιστά στην Επιτροπή να επανεξετάσει τις προβλέψεις τους σύμφωνα και με διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές, ώστε να αυξήσει την αποτελεσματικότητά τους. Ειδικότερα, προτείνει στην Επιτροπή να επανεξετάζει τον τρόπο συλλογής στοιχείων για τις προβλέψεις της Οδηγίας, ώστε από την επεξεργασία τους να αντλείται πληροφόρηση σε τακτά διαστήματα ως προς την ουσιαστική λειτουργία των εθνικών ΜΔΠ. Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί ευκολότερος ο εντοπισμός συστημικών αδυναμιών ή ελλείψεων και η αποκατάστασή τους.

3.6 Η προστιθέμενη αξία των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85

Παρά τις ελλείψεις στις προβλέψεις της Οδηγίας ή στις καθυστερήσεις στην ενσωμάτωσή της, είναι αδιαμφισβήτητα τα οφέλη που η ενσωμάτωσή της έχει φέρει στα κμ μεμονωμένα, αλλά και στο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης σε επίπεδο ΕΕ.

Ειδικότερα:

α) Το σύνολο των κμ διαθέτουν πλέον ΕΔΠ, ενώ η πρόοδος είναι περισσότερο αισθητή για όσα από αυτά είτε δεν είχαν καθόλου εθνικά πλαίσια, είτε αυτά λειτουργούσαν σε υποτυπώδη βαθμό.

β) Η διαδικασία της ενσωμάτωσης των προβλέψεων της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη των κμ σε αντίθεση με τις διατάξεις των Κανονισμών που είναι άμεσης ισχύος, προϋπέθετε άμεση εμπλοκή και συνεργασία των φορέων των κμ, η οποία με τη σειρά της, όπως αναγνωρίζεται και στη σχετική Ανακοίνωση της Ε. Επιτροπής⁴⁵, οδήγησε σε υψηλότερης έντασης εθνική οικειοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Με τον τρόπο αυτό η Οδηγία κάλυψε το έλλειμμα οικειοποίησης («ownership deficit»)⁴⁶ που χαρακτήριζε τη στάση των κμ ως προς τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από ενωσιακούς κανόνες άμεσης εφαρμογής στην εθνική έννομη τάξη τους.

γ) Η Οδηγία πέτυχε την ομοιόμορφη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική πειθαρχία (στόχος που αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 28) και συντέλεσε στην αποφυγή

⁴⁵ Βλ. ο.π. COM (2020) 55 final, σελ. 13.

⁴⁶ Βλ. SWD(2012) 211 final, σελ. 54

αρνητικών επιπτώσεων σε περιπτώσεις κμ με μη συνετή δημοσιονομική διαχείριση, εισάγοντας ένα ελάχιστο πλέγμα δημοσιονομικών απαιτήσεων για το σύνολο των κμ.

δ) Η Οδηγία έθεσε τις απαιτήσεις για ενισχυμένη δημοσιονομική διαφάνεια σε εθνικό επίπεδο σε ό,τι αφορά στα στατιστικά δεδομένα, τις προγνώσεις και τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες. Ειδικότερα, τα κμ πρέπει να διαθέτουν εθνικά λογιστικά συστήματα που να καλύπτουν το σύνολο των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης, υποκείμενα σε εσωτερικό και εξωτερικό λογιστικό έλεγχο. Σημαντικές καινοτομίες αποτελούν: α) η απαίτηση δημοσίευσης στοιχείων για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις, οι οποίες αν και δεν λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του ελλείμματος και του χρέους, είναι πιθανόν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς των κμ και β) η υποχρέωση για τα κμ δημοσίευσης πληροφοριών για τον αντίκτυπο των φορολογικών δαπανών στα έσοδα.

ε) Η Οδηγία αποτελεί το μόνο καθολικής εμβέλειας νομικό κείμενο σε επίπεδο ΕΕ που θέτει συγκεκριμένους κανόνες για τα ΕΔΠ, εάν συγκριθεί, επί παραδείγματι, με τις προβλέψεις του Κανονισμού 473/2013 οι οποίες, αν και λειτουργούν συμπληρωματικά με αυτές της Οδηγίας, ισχύουν μόνο για τα κμ της ευρωζώνης.

3.7 Σημεία προβληματισμού για την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας 2011/85 στο πλαίσιο της Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Η Οδηγία, όπως και λοιπά θεσμικά κείμενα δημοσιονομικού περιεχομένου, θεσπίστηκε σε μια περίοδο που λόγω της οικονομικής κρίσης είχε καταστεί περισσότερο από εμφανής η ανάγκη να ενισχυθούν τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια των κ-μ με σκοπό να διασφαλιστεί η δημοσιονομική πειθαρχία.

Τα κμ κλήθηκαν να ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τους τις προβλέψεις της Οδηγίας 2011/85. Στην προσπάθειά τους αυτή ήρθαν αντιμέτωπα με διάφορες δυσκολίες και προκλήσεις που σχετίζονται κυρίως με το γεγονός ότι κατά το κρίσιμο διάστημα έπρεπε, πέραν των διατάξεων της Οδηγίας, να ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τους απαιτήσεις που απορρέουν από τις προβλέψεις του Κανονισμού 473/2013 και του Δημοσιονομικού Συμφώνου, για την υιοθέτηση των προβλέψεων του οποίου, υπήρξε απαίτηση θέσπισης νομοθεσίας αυξημένης τυπικής ισχύος.

Αν και ο έλεγχος της μεταφοράς των προβλέψεων της Οδηγίας είναι τυπικά εύκολος η κατ' ουσία αξιολόγηση του κατά πόσο οι προβλέψεις της Οδηγίας

συντέλεσαν στη βελτίωση του δημοσιονομικού πλαισίου και πειθαρχίας των κμ είναι περισσότερο δυσχερής και λιγότερο σαφής εξαιτίας των εξής παραγόντων:

α) υπάρχει υψηλός βαθμός αλληλοεπικάλυψης μεταξύ προβλέψεων της Οδηγίας, του Κανονισμού 473/2013 και του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

β) η ψήφιση της Οδηγίας (2011) και ο χρονικός ορίζοντας ενσωμάτωσής της (31.12.2013) συνέπεσαν με την τεράστια χρηματοπιστωτική κρίση εξαιτίας της οποίας πολλά κμ, περιλαμβανομένης και της χώρας μας, λάμβαναν χρηματοδοτική συνδρομή στο πλαίσιο προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Στο πλαίσιο των απορρευσών υποχρεώσεων από τη συμμετοχή στα προγράμματα αυτά, τα κμ έπρεπε να πληρούν προϋποθέσεις που σχετίζονταν με τις απαιτήσεις της Οδηγίας.

γ) η διαδικασία ενσωμάτωσης, η οποία αφ' εαυτής διαρκεί περί τα δύο χρόνια, σε συνδυασμό με τις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν, παρέτειναν το χρονικό σημείο ωρίμανσης των συνθηκών υπό τις οποίες θα μπορούσε να αξιολογηθεί η ουσιαστική συμβολή των προβλέψεων της Οδηγίας στην ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ.

δ) λόγω της ιδιαίτερα δυσχερούς οικονομικής συγκυρίας που προαναφέρθηκε και της εξ' αυτής προερχόμενης ανασφάλειας και ανάγκης διασφάλισης των αναγκών χρηματοδότησης των κρατών, διαφαίνεται ότι προεξάρχοντα ρόλο στο δημοσιονομικό σχεδιασμό εξακολουθεί να ασκεί ο ετήσιος προϋπολογισμός, στο πλαίσιο του οποίου θα πρέπει να καλυφθούν οι βραχυπρόθεσμες ανάγκες των κρατών, συμπαρασύροντας, αντίστοιχα, ετήσιες αναπροσαρμογές του ΜΔΠ .

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4.1 Δομή και χαρακτηριστικά του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης

Οι προβλέψεις σχετικά με τη δημοσιονομική ευθύνη κατά πάγια τακτική ενσωματώνονται σε νομικά κείμενα που περιλαμβάνουν σύνολο διαδικαστικών κανόνων με σκοπό να ενισχύσουν τη δημοσιονομική ευθύνη, την πειθαρχία και τη λογοδοσία. Τα κείμενα που περιγράφουν τη δημοσιονομική, ευθύνη εφόσον είναι σωστά σχεδιασμένα, αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο για τα κράτη και τις κυβερνήσεις τους περιορίζοντας την άσκηση διακριτικής ευχέρειας και παρέχοντας μια ισχυρή βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών.

Σύμφωνα με τους Holger Van Eden et al ⁴⁷ υπάρχουν τρεις τύποι νόμων σχετικά με τη δημοσιονομική ευθύνη: **α)** νόμοι που αναφέρονται στις βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης (λογοδοσία, διαφάνεια κλπ), χωρίς παράλα αυτά να περιγράφουν τον τρόπο επίτευξής τους, **β)** νομικά κείμενα προσανατολισμένα περισσότερο στις διαδικασίες και τους κανόνες που διασφαλίζουν την ορθή δημοσιονομική διαχείριση, οι οποίοι στην πιο εξελιγμένη μορφή τους, περιγράφουν πως μπορούν να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι, θέτοντας λχ όρια δαπανών για κάθε Υπουργείο και **γ)** νομικά κείμενα που θέτουν τις κατευθύνσεις της δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς και όρια ή στόχους για συνολικά μακροοικονομικά μεγέθη. Τα νομικά κείμενα αυτής της κατηγορίας συχνά ενσωματώνουν το περιεχόμενο των δύο ανωτέρω κατηγοριών, ήτοι τις αρχές της δημοσιονομικής ευθύνης και διαχείρισης, αλλά και το πλέγμα των διαδικασιών για την επίτευξη τους, καθώς και συγκεκριμένους αριθμητικούς στόχους και κανόνες.

Σε πολλές χώρες, οι ανωτέρω διατάξεις ενσωματώνονται σε οργανικό νόμο («organic budget law») αποδίδοντάς τους διακριτή θέση στην εθνική έννομη τάξη. Βασικές κοινές προβλέψεις των ανωτέρω κειμένων είναι: **α)** η αναφορά του πεδίου εφαρμογής τους (συνήθως το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης), **β)** η δήλωση των δημοσιονομικών στόχων, **γ)** η πρόβλεψη ρητρών διαφυγής, **δ)** η περιγραφή του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Οικονομικών και των υπηρεσιών του και **ε)** η

⁴⁷ Βλ. ο.π. IMF (2013), Chapter 2, σελ. 81 κ.επ.

πρόβλεψη σύστασης (αν δεν υφίσταται ήδη) και η περιγραφή του ρόλου ανεξάρτητου οργάνου που αξιολογεί την δημοσιονομική πολιτική το οποίο, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, έχει τη μορφή Δημοσιονομικού Συμβουλίου ή οργανικής μονάδας εντός της Βουλής προς υποστήριξη του έργου της ως προς τα θέματα του προϋπολογισμού.

Ο οργανικός νόμος για την δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, συμπληρώνεται και υποστηρίζεται από πλέγμα κανόνων δευτερογενούς νομοθεσίας που εκδίδονται συνήθως κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεών του, καθώς και από ερμηνευτικά κείμενα που δίδουν κατευθύνσεις για την ορθή εφαρμογή των διατάξεων αυτών

4.2 Η ελληνική περίπτωση

Τον Απρίλιο του 2010 η χώρα μας έχασε την πρόσβασή της στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου γεγονός που προκάλεσε την είσοδό της σε τρία διαδοχικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Η οικονομική στήριξη που έλαβε η χώρα μας στο πλαίσιο των προγραμμάτων αυτών απαιτούσε να προβεί σε μια σειρά θεσμικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη δημοσιονομική εξυγίανση και τη στήριξη σε γερές βάσεις του συστήματος οικονομικής διαχείρισης της χώρας.

Το πρόγραμμα διάσωσης στο οποίο εντάχθηκε η χώρα μας το 2010 επέφερε αυστηρά δημοσιονομικά μέτρα τα οποία συνοδεύτηκαν από μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κυριότερη από τις οποίες υπήρξε η αναμόρφωση του εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου⁴⁸, βασικότερα ορόσημα της οποίας αποτελούν ο ν. 3871/2010 και ο ν.4270/2014.

4.3 Ο νόμος 3871/2010

Ο ν. 3871/2010 «*Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη*» (Α'141) αποτελεί μια πρώτη σοβαρή προσπάθεια μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου που θεσπίστηκε με τις διατάξεις του ν.2362/1995. Βασική επιδίωξη της εν λόγω νομοθετικής παρέμβασης ήταν η θέσπιση σύγχρονων δημοσιονομικών κανόνων, καθώς και συγχρόνων αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης στην κατεύθυνση

⁴⁸ Βλ. Kaplanoglou G. : « Fiscal Institutions and the Monitoring of Public Finances: The Case of Greece», CGK Working Paper no. 2019-00, the Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, σελ. 9.

ορθολογικότερης κατανομής των δημοσίων πόρων και συγκράτησης των δημοσίων δαπανών, ιδίως δε μεσούσης της οικονομικής κρίσης.

Σύμφωνα με την ανάλυση της αιτιολογικής έκθεσης⁴⁹ του νόμου, στόχος της εν λόγω νομοθετικής παρέμβασης ήταν, μεταξύ άλλων: *α)* η δημιουργία ενός μοντέλου προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω (top-down model), *β)* η αποσαφήνιση του ρόλου των φορέων και η ενίσχυση της διαχειριστικής τους ευθύνης, *γ)* η καλύτερη διαχείριση των πόρων και *δ)* η ενίσχυση της διαφάνειας σε όλα τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης.

Με το άρθρο 9 του ανωτέρω νόμου προστέθηκαν στον ν. 2362/1995 άρθρα 6^Α έως 6^Δ που σχετίζονται με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Ειδικότερα, με το άρθρο 6^Α θεσπίζεται το ΜΠΔΣ και αναφέρονται τα ελάχιστα στοιχεία που αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει. Στο άρθρο 6B ορίζεται ότι αρμόδιος για τη σύνταξή του είναι ο Υπουργός των Οικονομικών, ενώ καθορίζεται και η διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα έγκρισης του Πλαισίου από το Υπουργικό Συμβούλιο και ψήφισής του από τη Βουλή. Με τις διατάξεις του άρθρου 6Γ παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό των Οικονομικών να προβαίνει σε επικαιροποίηση του ΜΠΔΣ, σε περίπτωση που από την ψήφισή του έχουν μεταβληθεί ουσιώδη στοιχεία των εκτιμήσεων και προβλέψεων του. Το άρθρο 6Δ προβλέπει ότι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί καταρτίζονται, εγκρίνονται και εκτελούνται σε απόλυτη συμμόρφωση προς τους δημοσιονομικούς στόχους και τις προβλέψεις που αναφέρονται στο ΜΠΔΣ και στις τυχόν επικαιροποιήσεις του. Το άρθρο προβλέπει, επίσης, τα μέτρα που δύναται να λάβει ο Υπουργός Οικονομικών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των φορέων με τα ανωτέρω.

Το άρθρο 6^Ε εισάγει την αρχή κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω (top-down approach) προβλέποντας ότι αυτή γίνεται με τη μέθοδο του καθορισμού εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, εντός των οποίων και μόνο κατανέμονται οι δαπάνες των επί μέρους υποκείμενων φορέων.

4.4. Ο νόμος 4270/2014

Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση περιγράφεται στις διατάξεις του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης

⁴⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», σελ.1.

και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)- δημόσιο λογιστικό» (Α'143). Το πλέγμα των διατάξεων του ν. 4270 είναι πλήρως εναρμονισμένο με τις διατάξεις του ενωσιακού πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης, δεδομένου ότι αποτελεί το νομοθέτημα με το οποίο επιχειρείται η συστηματική ένταξη σε ενιαίο κείμενο και, κατά περίπτωση, η επικαιροποίηση των ισχυουσών αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας και των διατάξεων του δημόσιου λογιστικού⁵⁰ και η κωδικοποίηση των αλλαγών του θεσμικού πλαισίου οικονομικής διαχείρισης που είχαν συντελεστεί σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο από την ψήφιση του νόμου για το δημόσιο λογιστικό (ν.2362/1995), τον οποίο καταργεί. Ο νόμος ενσωματώνει:

α) τις προβλέψεις του ν. 3871/2010 (Α'141) σχετικά με την κατάρτιση από το Υπουργείο Οικονομικών και την έγκριση από τη Βουλή του ΜΠΔΣ, σε τετραετή ορίζοντα.

β) την Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45), σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κ-μ.

γ) προβλέψεις για τον κανόνα της Δημοσιονομικής Θέσης, όπως αυτή προσδιορίζεται στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Αν και ο νόμος 4270 δεν είναι «οργανικός», αποτελεί εμβληματικό νομοθέτημα για τη δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη και περιλαμβάνει στις ρυθμίσεις του και τις αρχές της δημοσιονομικής ευθύνης και διαχείρισης, αλλά και το πλέγμα των διαδικασιών για την επίτευξη τους, καθώς και συγκεκριμένους αριθμητικούς στόχους και κανόνες⁵¹.

4.4.1 Προβλέψεις της Οδηγίας που ενσωματώνονται στο νόμο

Σε ό,τι αφορά στην Οδηγία 2011/85/ΕΕ, οι νέες ρυθμίσεις αφορούν κυρίως:

- Στη σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Fiscal Council), Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, η οποία απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, κατά το πρότυπο αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων που λειτουργούν σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ.
- Στη θέσπιση σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων (fiscal rules), με σαφώς διατυπωμένο καθορισμό στόχων, καθώς και των

⁵⁰ Βλ. άρθρο 1 «Σκοπός»

⁵¹ Εντάσσεται στην περ.γ) της β' παρ. που περιγράφεται στο κεφ. 4.1 της παρούσας.

κανόνων της πορείας προσαρμογής σε αυτούς, αλλά και διορθωτικών μηχανισμών, σε περιπτώσεις απόκλισης.

- Στον ορισμό περιορισμένου αριθμού ειδικών περιστάσεων, στις οποίες θα ενεργοποιούνται τυχόν ρήτρες διαφυγής από τους παραπάνω κανόνες.

- Στην παρακολούθηση και ανάλυση της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και στον έλεγχο τήρησης των ανωτέρω δημοσιονομικών κανόνων από ανεξάρτητους φορείς.

- Στην θέσπιση μηχανισμού συντονισμού των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης με τη σύσταση των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών και τη σαφή περιγραφή των αρμοδιοτήτων τους.

- Στον ορισμό συγκεκριμένων ημερομηνιών για τα διάφορα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών, ώστε να είναι εναρμονισμένες με το πλαίσιο που θέτει το Ευρωπαϊκό κοινό χρονοδιάγραμμα («Ευρωπαϊκό εξάμηνο»).

4.4.2. Ανάλυση άρθρων

Ο ν.4270/2014 αποτελεί ένα μακροσκελές και αρκετά λεπτομερές νομοθέτημα, το οποίο διαρθρώνεται σε οκτώ μέρη (Α΄ έως Η΄) και 182 άρθρα. Από τη θέσπισή του μέχρι και σήμερα έχει τροποποιηθεί πολλές φορές με την κατάργηση, προσθήκη ή αντικατάσταση διατάξεων.

Ειδικότερα:

Τα άρθρα 1- 13 αφορούν στη σύσταση του Εθνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (ΕΔΣ), το οποίο ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή δεν υπόκειται σε έλεγχο από κρατικούς φορείς. Το ΕΔΣ αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις με σκοπό την υιοθέτησή τους και παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, γνωμοδοτώντας σχετικά. Στα ανωτέρω άρθρα περιγράφεται η διαδικασία συγκρότησης του οργάνου, καθώς και θέματα λειτουργίας του, ενώ ορίζεται η σχέση του με το Υπουργείο Οικονομικών, τη Βουλή και άλλες ρυθμιστικές αρχές.

Στο άρθρο 14 δίδονται ορισμοί βασικών εννοιών του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης όπως, ενδεικτικά, τι είναι και τι περιλαμβάνει η Γενική Κυβέρνηση και οι υποτομείς της, η Κεντρική Διοίκηση, ο κρατικός προϋπολογισμός και το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης.

Σημαντικός είναι στην περ. θ της παρ. 1 του άρθρου 14 ο ορισμός του τι συνιστά «εξαιρετικές περιστάσεις», στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

(ΣΣΑ), κατά τις οποίες μπορούν να ενεργοποιούνται οι ρήτρες διαφυγής. Συμφωνά με τον ως άνω ορισμό, εξαιρετικές περιστάσεις δύνανται να αποτελούν:

- α)** ένα ασυνήθιστο συμβάν, το οποίο είναι εκτός του ελέγχου της Κυβέρνησης και έχει σημαντική επίπτωση στην οικονομική κατάσταση της Γενικής Κυβέρνησης ή
- β)** μία περίοδος σοβαρής οικονομικής ύφεσης, όπως ορίζεται στο ΣΣΑ. Σε κάθε περίπτωση, απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή των ρητρών διαφυγής είναι να μην τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμη βάση.

Στο κεφάλαιο Β' (Άρθρα 17 έως 31) με τίτλο «*Αρμοδιότητες οργάνων*» περιγράφονται οι αρμοδιότητες και οι υποχρεώσεις των οργάνων με αρμοδιότητα επί των δημοσίων οικονομικών. Ειδικότερα, αναφορικά με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) ορίζεται ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Άρθρο 21) επικουρεί τον Υπουργό Οικονομικών στην εκτέλεση των καθηκόντων του, αναλαμβάνοντας την κατάρτιση του ΜΠΔΣ και της επεξηγηματικής του Έκθεσης για κάθε οικονομικό έτος, καθώς και των επικαιροποιήσεων του (περ. α) και αξιολογεί, στην ανωτέρω Έκθεση, τις επιπτώσεις από τις κύριες πηγές δημοσιονομικού κινδύνου (περ. ε).

Οι Υπουργοί και Λοιποί Επικεφαλής Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης συμμετέχουν στην προετοιμασία του ΜΠΔΣ και της επεξηγηματικής του έκθεσης, με την κατάρτιση των δημοσιονομικών προβλέψεων σε σχέση με το Υπουργείο ή το φορέα του οποίου προΐσταται ή διοικούν, υποβάλλοντας τα απαιτούμενα στοιχεία στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, ύστερα από διαβούλευση με τον Υπουργό Οικονομικών (Άρθρο 22, περ. β). Οι Προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων μεριμνούν για την πιστή τήρηση των ανωτάτων ορίων του προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ του φορέα τους (Άρθρο 24)

Στο Κεφάλαιο Γ' με τίτλο «*Δημοσιονομικοί κανόνες- διορθωτικός μηχανισμός*» (Άρθρα 33-41), αναλύονται τα χαρακτηριστικά του δημοσιονομικού σχεδιασμού, προκειμένου αυτός να είναι σύμφωνος με το πνεύμα των προβλέψεων της οδηγίας 2011/85. Στο πλαίσιο αυτό, ο δημοσιονομικός σχεδιασμός θα πρέπει:

- α)** να δίνει προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, για τη διατήρηση και την ενίσχυση της δημοσιονομικής και της οικονομικής σταθερότητας.
- β)** να καλύπτει τη Γενική Κυβέρνηση.
- γ)** να είναι μεσοπρόθεσμος και να καλύπτει το έτος προϋπολογισμού και τουλάχιστον τα επόμενα τρία χρόνια.
- δ)** να είναι διαφανής

ε) να υπόκειται σε ανεξάρτητη αξιολόγηση

Το άρθρο 35 εισάγει τον κανόνα της Δημοσιονομικής Θέσης που είναι κομβικής σημασίας στο πλαίσιο του δημοσιονομικού σχεδιασμού και προβλέπει ότι η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική, προϋπόθεση που πληρούται, αν το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης βρίσκεται στον καθορισμένο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο (ΜΔΣ)⁵². Στο ίδιο άρθρο περιλαμβάνεται αριθμητική αναφορά στα κατώτερα όρια του ΜΔΣ, ο οποίος αναφέρεται στο ΜΠΔΣ και στην εισηγητική έκθεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Στην τελευταία παράγραφο του εν λόγω άρθρου προβλέπεται δυνατότητα προσωρινής απόκλισης από τον ΜΔΣ σε εξαιρετικές περιστάσεις, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 14 του ίδιου νόμου.

Αριθμητικός είναι και ο κανόνας του επόμενου άρθρου, ο οποίος αφορά στον απαιτούμενο ρυθμό απομείωσης του δημοσίου χρέους της χώρας, όταν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60%. Το άρθρο 37 αναφέρει τον κανόνα της πορείας προσαρμογής, σύμφωνα με τον οποίο το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να συγκλίνει προς τον ΜΔΣ στο χρονικό πλαίσιο που ορίζεται από το άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997. Στο άρθρο αυτό προβλέπεται, επίσης, δυνατότητα προσωρινής απόκλισης από τον ΜΔΣ σε εξαιρετικές περιστάσεις, σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 14 του ν. 4270.

Τα άρθρα 38-41 αφορούν στην θέση σε ισχύ σχεδίου διορθωτικών ενεργειών και στην εφαρμογή του μηχανισμού επίτευξής τους. Ο διορθωτικός μηχανισμός ενεργοποιείται όταν σημειώνονται σημαντικές αποκλίσεις από τον ΜΔΣ ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997. Αρμόδιος για την κατάρτιση του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών και την τυχόν αναστολή της εφαρμογής του είναι ο Υπουργός των Οικονομικών, ενώ στα στάδια κατάρτισης του ενεργός είναι ο ρόλος του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και της Βουλής, στην οποία το σχέδιο υποβάλλεται προς ψήφιση, μετά από έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου.

⁵² Σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 2^α του Καν. (ΕΚ) αριθ. 1466/97, όπως τροποποιήθηκε από τις διατάξεις του Καν. (ΕΚ) αριθ. 1055/2005, κάθε κμ έχει διαφοροποιημένο μεσοπρόθεσμο στόχο για τη δημοσιονομική του θέση. Αυτοί οι ειδικοί ανά χώρα Μεσοπρόθεσμοι Δημοσιονομικοί Στόχοι (ΜΔΣ) δύνανται να αποκλίνουν από την απαίτηση για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η διαφοροποίηση προβλέπεται, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ποικιλομορφία των οικονομικών και δημοσιονομικών θέσεων και εξελίξεων στα κμ, καθώς και του δημοσιονομικού κινδύνου για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, ενόψει και των αναμενόμενων δημογραφικών αλλαγών. Λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων αυτών, για τα κμ της ευρωζώνης, οι ειδικοί ανά χώρα ΜΔΣ ορίζονται εντός καθορισμένου φάσματος μεταξύ - 1 % του ΑΕΠ και ισοσκελισμού ή πλεονάσματος, σε κυκλικώς προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα.

Το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών πρέπει να τηρεί τους κανόνες του ΣΣΑ, η δε εφαρμογή του μηχανισμού των διορθωτικών ενεργειών απαιτεί επικαιροποίηση του ΜΠΔΣ, καθώς και κατάρτιση συμπληρωματικού Κρατικού Προϋπολογισμού.

Το άρθρο 41 προβλέπει ότι σε περίοδο εφαρμογής προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, οι δημοσιονομικοί κανόνες των άρθρων 35-37 και η πορεία προσαρμογής τους ορίζονται σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό, στο οποίο ενσωματώνεται και το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών.

Το Κεφάλαιο Δ του μέρους Β' (Άρθρα 42-48) με τίτλο «*Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική*» αποτελεί ανάλυση του ΜΠΔΣ, του περιεχομένου του και του τρόπου κατάρτισής του. Ειδικότερα, στο άρθρο 42 όπου: α) ορίζεται ότι οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, στις οποίες βασίζονται το ΜΠΔΣ και ο Κρατικός Προϋπολογισμός, καθώς και οι ενοποιημένοι προϋπολογισμοί των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης, πρέπει να είναι οι πλέον πιθανές ή ακόμα πιο συντηρητικές, β) ορίζονται οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών για την κατάρτισή τους, ήτοι η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων για την κατάρτιση των δημοσιονομικών προβλέψεων και η Διεύθυνση Μακροοικονομικής Πολιτικής και Προβλέψεων⁵³ για την κατάρτιση των μακροοικονομικών προβλέψεων, γ) διευκρινίζεται ότι στην επεξηγηματική έκθεση του ΜΠΔΣ και στην εισηγητική έκθεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού περιλαμβάνονται συγκρίσεις των μακροοικονομικών και των δημοσιονομικών προβλέψεων με αντίστοιχες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή και άλλων οργάνων, δ) ορίζεται ότι αυτές αξιολογούνται από το ΕΔΣ με σκοπό την υιοθέτησή τους και δηλώνεται στις εκθέσεις του προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ αν τις έχει υιοθετήσει ή όχι.

Στο άρθρο 43 προσδιορίζεται το περιεχόμενο του ΜΠΔΣ και ορίζεται η διάρκειά του τετραετής: α) για τον ΜΔΣ και την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, β) τους ενδεικτικούς ετήσιους στόχους του ελλείμματος ή του πλεονάσματος της Γενικής Κυβέρνησης, γ) του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης και δ) τις ποσοτικές επιπτώσεις των προβλεπόμενων δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής επί του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης.

⁵³ Η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής (Γ.Λ. Κράτους), ενώ η Διεύθυνση Μακροοικονομικής Πολιτικής και Προβλέψεων υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής της Γενικής Γραμματείας Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών.

Χρονική διάρκεια δύο ετών για κυλιόμενη περίοδο των επομένων, από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ. τεσσάρων (4) ετών προβλέπεται: α) για τα δεσμευτικά ανώτατα όρια για τις δαπάνες των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, β) για συγκεκριμένες δαπάνες στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, περιλαμβανομένης της φαρμακευτικής δαπάνης και των επιδομάτων ασθένειας και γ) τους δεσμευτικούς στόχους ισοζυγίου των ενοποιημένων ετήσιων προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Το ΜΠΔΣ επίσης περιλαμβάνει τον ενδεικτικό στόχο ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού.

Το άρθρο 44 περιγράφει το ελάχιστο περιεχόμενο της επεξηγηματικής έκθεσης του ΜΠΔΣ, η οποία περιλαμβάνει την περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών μεγεθών, ήτοι των αποτελεσμάτων των τελευταίων δύο ετών και των προβλέψεων του τρέχοντος έτους, του έτους προϋπολογισμού και των τριών επόμενων ετών για τους κύριους μακροοικονομικούς δείκτες. Τα στοιχεία παρουσιάζονται ανά υποτομέα και περιλαμβάνουν, αναλύσεις, εκτιμήσεις, αξιολογήσεις και παραδοχές. Η έκθεση επίσης περιλαμβάνει ανάλυση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους, καθώς και αναφορά των κύριων πηγών κινδύνου για τις δημοσιονομικές προβλέψεις.

Αναπόσπαστο μέρος της επεξηγηματικής έκθεσης αποτελεί δήλωση του Υπουργού Οικονομικών για τη συμμόρφωση των στόχων και των ανώτατων ορίων που προτείνονται από το Μ.Π.Δ.Σ., καθώς και των προβλέψεων και των εκτιμήσεων των δημοσιονομικών δεικτών που παρουσιάζονται στην επεξηγηματική έκθεση με τους δημοσιονομικούς κανόνες των άρθρων 35 έως 37 και τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου του άρθρου 33.

Τα άρθρα 46 και 47 αναφέρουν τη διαδικασία κατάρτισης και ψήφισης, αντίστοιχα, του ΜΠΔΣ. Στο άρθρο 47 αναλύονται οι περιπτώσεις που επιτρέπεται η επικαιροποίηση του ΜΠΔΣ, ήτοι: *α)* λόγω ιδιαίτερα σημαντικών και απρόβλεπτων μεταβολών σε ουσιώδη στοιχεία αυτού ή *β)* στο πλαίσιο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής κατά τρόπο που επηρεάζει τον προϋπολογισμό *γ)* αν μετά την ψήφιση του ΜΠΔΣ, αλλά πριν την ψήφιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, επέλθει αλλαγή ως προς το πρόσωπο του Πρωθυπουργού, και εφόσον αυτός επιθυμεί να αναθεωρήσει τα δημοσιονομικά σχέδια και τις πολιτικές που καταρτίστηκαν από τον προηγούμενο Πρωθυπουργό ή *δ)* σε περίπτωση ενεργοποίησης του διορθωτικού μηχανισμού του άρθρου 38, το επικαιροποιημένο

ΜΠΔΣ υποβάλλεται προς έγκριση ως μέρος του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39.

Στο άρθρο 48 ορίζεται ότι οι δημοσιονομικοί στόχοι τα όρια και οι προβλέψεις του ΜΠΔΣ είναι δεσμευτικοί για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού, των προϋπολογισμών των υποτομέων που περιλαμβάνονται στην εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και των μεμονωμένων προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Το άρθρο αναφέρει επίσης τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται απόκλιση από τους ανωτέρω στόχους, όρια και προβλέψεις, καθώς και την ακολουθούμενη διαδικασία σε περιπτώσεις αποκλίσεων.

Σε διακριτό άρθρο (άρθρο 50) διευκρινίζεται ότι ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζονται σύμφωνα με τους δεσμευτικούς και ενδεικτικούς στόχους και τα ανώτατα όρια δαπανών, όπως αυτά καθορίζονται κάθε φορά στο Μ.Π.Δ.Σ.

Με το άρθρο 58 (παρ. 4β) θεσπίζεται η υποχρέωση για τον Υπουργό Οικονομικών συνυποβολής με το σχέδιο νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού στη Βουλή, Δήλωσης Συμμόρφωσης 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. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει πλήρης συμφωνία με το ισχύον ΜΠΔΣ, ο Υπουργός Οικονομικών δηλώνει εγγράφως τις τυχόν αποκλίσεις, αιτιολογώντας τις λεπτομερώς, καθώς και τις παρεμβάσεις που προβλέπονται για τη διόρθωσή τους.

Πίνακας 4.1: Αντιστοίχιση προβλέψεων Οδηγίας με άρθρα ν.4270/2014 στα οποία ενσωματώθηκαν

Αρ.	Ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/ΕΕ ν.4270/2014	Άρθρα	Οδηγία 2011/85/ΕΕ
2	Σύσταση και αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	4 (5) και (6), 5 και 6	προγνώσεις, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες
3	Μνημόνιο Συνεργασίας	4(6) και 6(1)(β)	προγνώσεις, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες
14	Ορισμοί	2 και 6(2)	Ορισμοί, ρήτρες διαφυγής από αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες
20	Υπουργός Οικονομικών	4(6) και 14(3)	προγνώσεις και δημοσιοποίηση στοιχείων ΓΚ
21	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους	4(6), 13(1) και 14(3)	προγνώσεις, συντονισμός υποτομέων και δημοσιοποίηση στοιχείων ΓΚ
22	Υπουργοί και Λοιποί Επικεφαλής Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης	13(2)	δημοσιονομικές ευθύνες δημοσίων αρχών υποτομέων
24	Προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείων	13(1) και 13(2)	συντονισμός υποτομέων - δημοσιονομικές ευθύνες δημοσίων αρχών υποτομέων
25	Προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης	13(2)	δημοσιονομικές ευθύνες δημοσίων αρχών υποτομέων
27	Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.	13(2)	δημοσιονομικές ευθύνες δημοσίων αρχών υποτομέων
34	Γενικές αρχές δημοσιονομικού σχεδιασμού	5 και 7	δημοσιονομικοί κανόνες - μέρος του ετήσιου π/υ
35	Κανόνας δημοσιονομικής θέσης	5, 6 και 7	δημοσιονομικοί κανόνες - διευκρινίσεις - μέρος ετήσιου π/υ
36	Κανόνας χρέους	5(1)(α) και 6(1)(α)	συμμόρφωση με χρέος - καθορισμός στόχου
37	Κανόνας πορείας προσαρμογής	5, 6 και 7	δημοσιονομικοί κανόνες - διευκρινίσεις - μέρος ετήσιου π/υ
Αρ.	ν.4270/2014	Άρθρα	Οδηγία 2011/85/ΕΕ

Ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/ΕΕ			
38	Ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού	6(1)(γ) και 6(2)	συνέπειες μη συμμόρφωσης ρήτρες διαφυγής
39	Σχέδιο διορθωτικών ενεργειών	6(1)(γ)	συνέπειες μη συμμόρφωσης
40	Παρακολούθηση και αναστολή του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών	6(1)(γ)	συνέπειες μη συμμόρφωσης
42	Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις	4(1), 4(5), 4(6) και 9(3)	προγνώσεις
43	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής	9(2)(α)	ΜΔΠ
44	Επεξηγηματική έκθεση του Μ.Π.Δ.Σ.	4(4), 4(5), 7, 9(2)(β), 9(2)(γ), 9(2)(δ), 14(1), 14(2) και 14(3)	προγνώσεις - ΜΠΔΠ - παρουσίαση στοιχείων υποτομέων
45	Κατάρτιση του Μ.Π.Δ.Σ.	13(2)	ευθύνες υποτομέων
47	Επικαιροποίηση του Μ.Π.Δ.Σ.	11	επικαιροποίηση ΜΠΔΠ
48	Δεσμευτικές επιπτώσεις του Μ.Π.Δ.Σ.	10 και 11	συνάφεια Π/Υ με ΜΠΔΣ - επικαιροποίηση ΜΠΔΠ
53	Εισηγητική έκθεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού	4(5), 14(2) και 14(3)	προγνώσεις - επιπτώσεις φορολογικών δαπανών - δημοσιοποίηση πληροφοριών υποτομέων
54	Διαδικασία κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των ενοποιημένων προϋπολογισμών των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης	13(2)	ευθύνες υποτομέων
58	Διαδικασία για την ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού	14(3)	δημοσιοποίηση πληροφοριών υποτομέων
63	Έγκριση του προϋπολογισμού των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης πλην Ο.Τ.Α.	13(2)	ευθύνες υποτομέων
157	Δημοσιονομικές αναφορές Γενικής Κυβέρνησης	3(1), 3(2)(α), 3(2)(β) και 12	λογιστικά συστήματα και στατιστικές (αναφορές)
168	Εσωτερικός έλεγχος	3(1)	έλεγχος λογιστικών συστημάτων
169	Εξωτερικός έλεγχος	3(1)	έλεγχος λογιστικών συστημάτων
170	Αναφορά ετήσιων Εσόδων-Δαπανών προς τη Βουλή	3(1)	έλεγχος λογιστικών συστημάτων

Πηγή: Παρουσίαση ppt ΕΚΔΔΑ: «Το Νέο Σύστημα Οικονομικής Διακυβέρνησης-Ευρωπαϊκό Πλαίσιο-Δημοσιονομικό πλαίσιο στην Ελλάδα» (σελ. 148-149)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΦΕΡΕ Η ΟΔΗΓΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5.1 Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών/ Γ.Λ. Κράτους

Το αναθεωρημένο θεσμικό πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης ανέδειξε το ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών στη διαδικασία του προϋπολογισμού και διεύρυνε τις αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καθιστώντας το υπεύθυνο όχι μόνο για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού, αλλά και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προγραμματισμού, δεδομένου ότι ορίζεται υπεύθυνο για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ. Έτσι, το Γ.Λ. Κράτους έκανε μεταστροφή από τις αρμοδιότητες της λογιστικής και του ελέγχου των δαπανών μετασχηματίστηκε σε κεντρικό συντονιστή της διαδικασίας του προϋπολογισμού και σε ετήσια, αλλά και σε μεσοπρόθεσμη βάση για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Για την υποστήριξη του νέου ρόλου του Γ.Λ. Κράτους το 2010 συστάθηκε⁵⁴ σε αυτό Διεύθυνση Δημοσιονομικής Διαχείρισης, διαρθρωμένη σε τρία Τμήματα εκ των οποίων στο πρώτο, ανατέθηκαν, μεταξύ άλλων, η αρμοδιότητα κατάρτισης του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Προγράμματος της Γενικής κυβέρνησης και ο προσδιορισμός των ανώτατων ορίων του ΜΠΔΣ. Η εν λόγω Διεύθυνση καταργήθηκε το 2012⁵⁵ με διάταξη νόμου στην οποία προβλέπεται, παράλληλα με την κατάργησή της, η σύσταση της Διεύθυνσης Προγραμματισμού, Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας, υπαγόμενη στη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού του Γ.Λ. Κράτους και διαρθρωμένη σε τρία Τμήματα. Η εν λόγω Διεύθυνση είχε αντίστοιχες αρμοδιότητες με την καταργούμενη.

Η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων, όπως ονομάζεται σήμερα, είναι η αρμόδια υπηρεσία για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ και τη σύνταξη της επεξηγηματικής του Έκθεσης, αλλά και για την παροχή οδηγιών στο σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σχετικά με την κατάρτιση του ΜΠΔΣ. Η Διεύθυνση διαρθρώνεται σε τρία Τμήματα⁵⁶ και υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού.

⁵⁴ Βλ. άρθρο 50 ν.3871/2010 (Α'...).

⁵⁵ Βλ. περ. δ, παρ 11 άρθρου πέμπτου ν. 4047/2012 (Α'31)

⁵⁶ α) Τμήμα Α - Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, β) Τμήμα Β - Δημοσιονομικών Στοιχείων και γ) Τμήμα Γ - Μεθοδολογίας

5.2 Ο ρόλος των ΓΔΟΥ

Στην κατεύθυνση υιοθέτησης των προβλέψεων του άρθρου 13 της Οδηγίας, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του ν.4270/2014, σε κάθε Υπουργείο συνεστήθη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, της οποίας ο επικεφαλής είναι ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου. Αν και η πρώτη αναφορά στην έννοια του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του προβλέπεται στο άρθρο 3B του ν.2362/1995, το οποίο προστέθηκε σε αυτόν με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.3871/2010, οι αρμοδιότητες του ΓΔΟΥ επανακαθορίζονται και περιγράφονται αναλυτικά με τις διατάξεις των άρθρων 24, 26, 66 και 69Γ του ν.4270/2014. Κύρια αρμοδιότητά του είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Υπουργείου/φορέα και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων και η εποπτεία των διαδικασιών που αφορούν στον προϋπολογισμό και την ορθή λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του υπουργείου/φορέα και των εποπτευόμενων νομικών προσώπων.

Οι θέσεις των προϊσταμένων των ΓΔΟΥ είναι οριζόντιες και υποψηφιότητα για την κάλυψή τους δύνανται να υποβάλλουν υπάλληλοι, μόνιμοι ή με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου όχι μόνο του οικείου, αλλά και άλλων φορέων, οι οποίοι, σε περίπτωση επιλογής τους ως προϊστάμενοι ΓΔΟΥ άλλου Υπουργείου από εκείνο στο οποίο ανήκουν οργανικά, αποσπώνται σε αυτό για διάστημα ισόχρονο με τη θητεία τους. Η πλήρωση των θέσεων των ΓΔΟΥ με οριζόντια και ενιαία διαδικασία αυξάνει τη διασφάλιση της ακεραιότητας και διαφάνειας της διαδικασίας.

Σύμφωνα με τις εγκύκλιες οδηγίες του Γ.Λ. Κράτους⁵⁷, με σκοπό την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή των προβλέψεων της νομοθεσίας, προσδιορίστηκαν οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ), ορίστηκαν οι οργανικές μονάδες με αρμοδιότητες οικονομικής φύσης που θα πρέπει να υπάγονται σε αυτήν και αποσαφηνίστηκαν θέματα που τυχόν προκύψουν από την εφαρμογή των διατάξεων. Υπό το πρίσμα αυτό και με σκοπό τη διασφάλιση ενιαίας διαχείρισης και ελέγχου των οικονομικών των Υπουργείων, προτάθηκε η υπαγωγή στη Γενική Διεύθυνση του συνόλου των υφιστάμενων οργανικών μονάδων με οικονομικό αντικείμενο, όπως αυτό της οικονομικής διαχείρισης, του τακτικού προϋπολογισμού και προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, μισθοδοσίας, μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής,

⁵⁷ Βλ. Αριθ. Πρωτ.:2/89424/ΔΠΓΚ/30.11.2012 (ΑΔΑ: Β4Μ4Η-ΖΓΩ) εγκύκλιος της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γ.Λ. Κράτους, την οποία συνοπογράφουν ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών, αρμόδιος για θέματα προϋπολογισμού και ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

μητρώου δεσμεύσεων, εποπτευόμενων φορέων κ.λπ. Υπό τη ΓΔΟΥ προτάθηκε να υπαχθούν οργανικές μονάδες με τις ανωτέρω καθ' ύλη αρμοδιότητες, ανεξαρτήτως του επιπέδου τους, καθώς και της μέχρι πρότινος υπαγωγής τους (κεντρική ή περιφερειακές/αποκεντρωμένες υπηρεσίες, αυτοτελείς υπηρεσίες, ειδικές ή γενικές γραμματείες).

Σύμφωνα με τις ανωτέρω οδηγίες, οι αρμοδιότητες των ΓΔΟΥ συνίσταται να ασκούνται από τέσσερις διακριτές οργανικές μονάδες: α) προϋπολογισμού και δημοσιονομικών αναφορών, β) οικονομικής διαχείρισης γ) προμηθειών και δ) εποπτευόμενων φορέων.

Σε περιπτώσεις ΓΔΟΥ με σχετικά μικρό εύρος εποπτείας δύναται να εντάσσονται σε αυτές και άλλες οργανικές μονάδες του φορέα με υποστηρικτικό κυρίως χαρακτήρα, όπως λ.χ. η Διεύθυνση Ανθρώπινου δυναμικού.

Η θεσμοθέτηση των ΓΔΟΥ στο σύνολο των Υπουργείων αφενός ενίσχυσε την αποκέντρωση στη διαδικασία κατάρτισης και παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, αφετέρου δε ενίσχυσε τη λογοδοσία στο πλαίσιο της οικονομικής διαχείρισης.

Ο ρόλος των ΓΔΟΥ είναι κομβικός και στη διαδικασία κατάρτισης του ΜΠΔΣ για τα Υπουργεία, τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, δεδομένου ότι η συλλογή και αποστολή στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους των προβλέψεων των φορέων γίνεται μέσω των ΓΔΟΥ των εποπτευόμενων Υπουργείων, κατά το πρότυπο της κατάρτισης των ετήσιων προϋπολογισμών.

5.3 Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Με τις διατάξεις των άρθρων 1-13 του ν.4270/2014 συστάθηκε το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), Ανεξάρτητη Αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Στις διατάξεις των ανωτέρω άρθρων ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας, τρόπος επιλογής των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου Δ.Σ., στελέχωση των υπηρεσιών, ασυμβίβαστα, σχέσεις με άλλα όργανα, προϋπολογισμός.

Το ΕΔΣ διοικείται από πενταμελές διοικητικό συμβούλιο⁵⁸ αποτελούμενο από τον Πρόεδρο και τέσσερα (4) τακτικά μέλη, με πενταετή θητεία η οποία δεν

⁵⁸ Οι διαδοχικές συνθέσεις του ΔΣ του ΕΔΣ αποτυπώνονται στις αρ. 2/67265/0004/30.10.2015 (ΥΟΔΔ 799 & ΑΔΑ:ΩΣΓΘΗ-ΝΘ8), αρ.2/68046/0004/25.9.2017 (ΥΟΔΔ 476 & ΑΔΑ:7ΚΓΟΗ-ΚΗ4), 11287 ΕΞ 2020/30.1.2020 (ΥΟΔΔ 66) και 33972 ΕΞ 2022/14.3.2022 αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών.

ανανεώνεται.⁵⁹ Το Δ.Σ. είναι το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Η διαδικασία επιλογής του Δ.Σ. βασίζεται σε ανοικτό διαγωνισμό. Επιτροπή που αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταρτίζει κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων, με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια

Με την αρ. Δ6Α1116174 ΕΞ 2014/13-8-2014 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Καθορισμός διαδικασίας προκήρυξης ανοιχτού διαγωνισμού για την πλήρωση των θέσεων του Προέδρου και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και της γραμματειακής υποστήριξης της Επιτροπής και λοιπά θέματα» (Β'2218), καθορίζεται αναλυτικά η διαδικασία προκήρυξης του ανοιχτού διαγωνισμού, τα στάδια του οποίου είναι εν συντομία τα εξής:

α) Έκδοση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, η οποία αναρτάται στο διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών.

β) Σύγκληση της Επιτροπής Αξιολόγησης και Επιλογής των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης.

γ) Κατάρτιση καταλόγου των επικρατέστερων υποψηφίων από την ανωτέρω Επιτροπή και υποβολή του στο Υπουργικό Συμβούλιο.

δ) Επιλογή από το Υπουργικό Συμβούλιο των μελών του Δ.Σ. μεταξύ των περιλαμβανομένων στον ανωτέρω κατάλογο.

ε) Έγκριση των μελών του Δ.Σ. από την Ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

στ) Διορισμός των μελών με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Το ΕΔΣ λειτούργησε περίπου ενάμιση χρόνο μετά τη σύστασή του με το διορισμό του πρώτου Διοικητικού του Συμβουλίου στις 9.11.2015. Διαρθρώνεται σε 2 οργανικές μονάδες⁶⁰ και έχει 20 οργανικές θέσεις προσωπικού, οι οποίες έως σήμερα δεν έχουν καλυφθεί στο σύνολό τους.

⁵⁹ Ειδικά κατά την πρώτη εφαρμογή των διατάξεων του ν.4270/2014 προβλέφθηκε σύστημα κυλιόμενης θητείας, ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια του οργάνου, οπότε η θητεία του Προέδρου και ενός (1) ακόμη μέλους προβλέφθηκε να είναι εξαετής, δύο (2) άλλων μελών πενταετής και ενός (1) μέλους τετραετής.

⁶⁰ Τμήμα Μελετών και Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο το 2016 σύναψε μνημόνιο συνεργασίας με το Υπουργείο Οικονομικών με σκοπό την εξασφάλιση στοιχείων μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων. Με το μνημόνιο συμφωνήθηκε η αποστολή από το Υπουργείο Οικονομικών, σε επεξεργάσιμη μορφή: α) των επίσημων προβλέψεων για την εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών σε μορφή πινάκων, συνοδευόμενων με τη σχετική τεκμηρίωση (μεθοδολογία και στατιστικές σειρές) β) των τελικών δημοσιονομικών προβλέψεων του ΓΛΚ με τη μορφή σετ πινάκων στις οποίες στηρίζεται ο ετήσιος Κρατικός Προϋπολογισμός γ) δημοσιευμένων στοιχείων δημοσιονομικής διαχείρισης σε επεξεργάσιμη ηλεκτρονική μορφή. Επιπρόσθετα παρέχεται στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο πρόσβαση σε πληροφοριακά συστήματα του Υπουργείου Οικονομικών⁶¹ από τα οποία μπορούν να αντληθούν στοιχεία για τους λογαριασμούς δαπανών και εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού σε πραγματικό χρόνο.

Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, ο Υπουργός Οικονομικών πρέπει να παρέχει έγκαιρα στο ΕΔΣ μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, επεξηγήσεις μεθοδολογίας και κάθε άλλη πληροφορία, ενώ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους πρέπει να παρέχει έγκαιρα τα εν λόγω στοιχεία στον Υπουργό Οικονομικών, καθώς και τα απαραίτητα για το ΕΔΣ στοιχεία. Οι μακροοικονομικές προβλέψεις οφείλουν να αξιολογούνται εγκαίρως από το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που έχει τεθεί με το Μνημόνιο Συνεργασίας.

Το ΕΔΣ μετέχει στο Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών του Ο.Ο.Σ.Α⁶², στο Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶³ και είναι μέλος του άτυπου δικτύου των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (EU Network of Independent Fiscal Institutions – EU-IFI).

Στο θεσμικό πλαίσιο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου προβλέπεται περιοδική εξωτερική αξιολόγηση του έργου του από εγχώριους ή διεθνείς εμπειρογνώμονες μετά την πάροδο τετραετούς λειτουργίας. Παρόλα αυτά, μέχρι σήμερα δεν έχει διενεργηθεί εξωτερική αξιολόγησή του.

⁶¹ <https://portal-md.glk.gr/irj/portal/>, Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Διαχείρισης (ΟΠΣΔΠ)

⁶² <https://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>

⁶³ <https://www.euifis.eu/events>

5.4 Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ)

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) συστάθηκε το 2010 ως ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής που υπάγεται διοικητικά στον Πρόεδρό της⁶⁴. Έχει συμβουλευτικό ρόλο και παρέχει επιστημονική υποστήριξη στον Πρόεδρο της Βουλής, στους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής αναφορικά με την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που ψηφίζονται από την Βουλή, και τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά τον Κρατικό Προϋπολογισμό, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη διατηρησιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή διοικείται από τον Συντονιστή και τετραμελή Επιστημονική Επιτροπή, η θητεία των οποίων είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά⁶⁵.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή μετέχει στο Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών του ΟΟΣΑ⁶⁶ και στο Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁷.

Στον Εσωτερικό Κανονισμό Οργάνωσης και Λειτουργίας του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή προβλέπεται εξωτερική αξιολόγηση του έργου του τουλάχιστον μια φορά στη διάρκεια της θητείας κάθε Συντονιστή. Μέχρι σήμερα όμως, δεν έχει διενεργηθεί καμία εξωτερική αξιολόγηση του έργου του.

5.5. Σχέση μεταξύ των δύο σωμάτων

Στη νομοθεσία που διέπει το Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, δεν υπάρχει πρόβλεψη για τη μη πολιτική διασύνδεση του Συντονιστή και των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής, ενώ τέτοια διάταξη υπάρχει για την ηγεσία του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (άρθρο 5 παρ. 3 του ν.4270/2014).

Τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή επιλέγονται από την Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους. Τα Πρακτικά των Συνεδριάσεων για την επιλογή της

⁶⁴ Βλ. άρθρο 30 Α, παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής (αποφ 948/30.6.2016, Α'122) και άρθρο 1 του Ειδικού Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του ΓΠΚΒ (Β' 2123/2010).

⁶⁵ Άρθρα 3 και 4 του Ειδικού Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του ΓΠΚΒ (Β' 2123/2010)

⁶⁶ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>

⁶⁷ <https://www.euifis.eu/events>

και το σχετικό οπτικοακουστικό υλικό αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Βουλής. Αντίθετα, η διαδικασία της επιλογής του επικεφαλής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή διενεργείται από την Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής, η οποία ανήκει στις επιτροπές εσωτερικών υποθέσεων της Βουλής, οπότε τα πρακτικά της δε δημοσιοποιούνται.

Ο ΟΟΣΑ στην έκθεσή του για τον Προϋπολογισμό στην Ελλάδα το 2019⁶⁸ επισημαίνει την επικάλυψη αρμοδιοτήτων του ΓΠΚΒ και του ΕΔΣ, κυρίως τα τελευταία χρόνια ιδίως στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα ανώτατα όρια και τους στόχους του ΜΠΔΣ και των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων.

Για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των δύο σωμάτων ο ΟΟΣΑ⁶⁹ προτείνει ενδεικτικά τη συμμετοχή του επικεφαλής του γραφείου προϋπολογισμού της Βουλής στο ΔΣ του ΕΔΣ ή τη σύναψη μνημονίου συνεργασίας μεταξύ των δύο σωμάτων.

Ως προς την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο σωμάτων, ο ΟΟΣΑ προτείνει ως μια λογική διάκριση, την ενασχόληση του ΕΔΣ με τον έλεγχο της δημοσιονομικής θέσης της χώρας και τις μακροοικονομικές προβλέψεις, ενώ του Γραφείου Προϋπολογισμού στη Βουλή την αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο κοστολογούνται οι επιλογές πολιτικής της Κυβέρνησης και την ανάλυση κειμένων δημοσιονομικού περιεχομένου που παρουσιάζονται στο Κοινοβούλιο.

5.6 Έμφαση στη Γενική Κυβέρνηση

Πριν την εισαγωγή του ν.4270/2014, ο ετήσιος προϋπολογισμός καταρτιζόταν μόνο στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης, με αποτέλεσμα να μην εμφανίζονται στοιχεία για σημαντικούς υποτομείς (ΟΤΑ, ΟΚΑ κ.λπ.) που επηρεάζουν τα δημοσιονομικά μεγέθη.

5.7 Κατάρτιση του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω

Στην κατάρτιση του προϋπολογισμού «από πάνω προς τα κάτω» (top-down budgeting), ο Υπουργός Οικονομικών καθορίζει τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη, κυρίως το σκέλος των εξόδων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες και

⁶⁸ OECD (2019) "Budgeting in Greece", σελ.73, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-greece_2f5e7d7a-en
⁶⁹ Βλ. ο.π. ΟΟΣΑ (2019), σελ. 74.

πρέπει να τηρηθούν από τους φορείς κατά την κατάρτιση των προϋπολογισμών τους. Η υιοθέτηση της μεθόδου αυτής διασφαλίζει τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και δημιουργεί ασφάλεια στους φορείς για το πλαίσιο εντός του οποίου δύνανται να κινηθούν.

5.8 Το Μητρώο Δεσμεύσεων

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής στα οποία εντάχθηκε η χώρα, κρίθηκε αναγκαίο να ελέγχεται ότι καμία υποχρέωση δεν δύναται να αναληφθεί, αν δεν υπάρχουν οι απαραίτητες πιστώσεις, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τουλάχιστον τη βραχυπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Η δημιουργία του μητρώου δεσμεύσεων απαίτησε προεργασία από τους φορείς και συντονισμό από το Υπουργείο Οικονομικών.

Το Μητρώο Δεσμεύσεων εισήχθη για πρώτη φορά το 2010, προκειμένου να αποτελέσει το μητρώο καταγραφής του συνόλου των υφιστάμενων υποχρεώσεων των φορέων Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ) μεταξύ τους, αλλά κυρίως, προς τρίτους. Το Μητρώο Δεσμεύσεων τηρείται από την Οικονομική Υπηρεσία κάθε ΦΓΚ με ευθύνη του προϊστάμενου της. Οι αναφορές που παράγονται από το Μητρώο Δεσμεύσεων για τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των φορέων προς τρίτους αποτέλεσαν τη βάση για τον υπολογισμό του ύψους των αντίστοιχων χρηματοδοτήσεων στο πλαίσιο των προγραμμάτων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης. Η τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων συμβάλει καθοριστικά στη διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού, τον έλεγχο των δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται και την, κατά συνέπεια, αποφυγή δημιουργίας και σώρευσης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων.

Το Γ.Λ. Κράτους παρακολουθεί την πορεία των απλήρωτων και ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης μέσω της συνοπτικής μορφής του Μητρώου. Οι φορείς καταχωρίζουν τα στοιχεία αυτά σε ειδική διαδικτυακή πλατφόρμα (e-portal).⁷⁰

⁷⁰ <https://portal-md.glk.gr/>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΜΔΣ

6.1 Το ελληνικό Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο: Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην ενότητα «Θεσμικό Πλαίσιο» η πρώτη αναφορά σε ΜΔΠ στη χώρα μας έγινε με τις διατάξεις του ν. 3871/2010 που θέσπισε Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Το ΜΠΔΣ, μία από τις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στον εκσυγχρονισμό της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών αποτελεί το πρώτο βήμα για τη μετάβαση σε πολυετείς προϋπολογισμούς, καθώς συμβάλλει στην εμπέδωση της έννοιας του πολυετούς προγραμματισμού των οικονομικών του Δημοσίου. Μέσω του ΜΠΔΣ η χώρα μας για πρώτη φορά χάραξε πολυετή δημοσιονομική στρατηγική. Το ΜΠΔΣ αποτελεί μια από πάνω προς τα κάτω (top-down approach) προσέγγιση του προϋπολογισμού⁷¹ και δεν εστιάζει μόνο στην κεντρική, αλλά στη Γενική Κυβέρνηση ως ένα ενιαίο σύνολο. Το ΜΠΔΣ δίνει σαφή εικόνα των δημοσιονομικών ορίων και των δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται για την επόμενη περίοδο, των βασικών πολιτικών κατευθύνσεων και των προτεραιοτήτων. Θέτει συγκεκριμένους στόχους, χρονοδιάγραμμα και δείκτες υλοποίησης στην προσπάθεια ελέγχου των δαπανών και σταδιακής μείωσης του ελλείμματος, ορίζοντας τα ανώτατα όρια δαπανών για τα Υπουργεία, καθώς και τους στόχους ισοζυγίου για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Σημαντική είναι η ενδυνάμωση του ρόλου της Βουλής. Με το ΜΠΔΣ για πρώτη φορά τίθενται προς δημόσια συζήτηση και ψήφιση, οι πολιτικές της Κυβέρνησης, καθώς και οι παρεμβάσεις που θα τις υποστηρίξουν για την περίοδο αναφοράς. Ο ετήσιος προϋπολογισμός αποτελεί πλέον μέρος του συνόλου της μεσοπρόθεσμης πολιτικής. Η Βουλή δύναται να παρακολουθεί το βαθμό υλοποίησης των παρεμβάσεων, να ελέγχει την εκτέλεσή τους, να προτείνει διορθώσεις και να κρίνει το αποτέλεσμα υποστηριζόμενη από το Γραφείο Προϋπολογισμού. Για τους ανωτέρω λόγους, η ψήφιση του ΜΠΔΣ από τη Βουλή λαμβάνει τη μορφή μιας κορυφαίας πολιτικής πράξης, δεδομένου ότι δίνεται στην κυβέρνηση εξουσιοδότηση για τις οικονομικές, πολιτικές αλλά και κοινωνικές επιλογές που στοχεύει να υλοποιήσει κατά τη διάρκεια του ΜΠΔΣ.

⁷¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», σελ. 2 κ.επ.

Το ελληνικό ΜΠΔΣ, όπως ισχύει και για τα ΜΔΠ λοιπών κμ, περιλαμβάνει διαδικαστικούς κανόνες οι οποίοι εντάσσονται σε δύο υποκατηγορίες:⁷² α) ως προς τα όργανα λήψης αποφάσεων και β) ως προς το περιεχόμενο. Στην πρώτη υποκατηγορία περιλαμβάνονται ο ρόλος και η αρμοδιότητα του Υπουργού των Οικονομικών, του Γενικού λογιστηρίου του Κράτους, των λοιπών Υπουργών, των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων. Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν επίσης το ρόλο νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας κατά τις διαδικασίες ψήφισης ή τροποποίησης του ΜΠΔΣ. Οι διαδικαστικοί κανόνες που αφορούν στο περιεχόμενο ρυθμίζουν τις ημερομηνίες, τα χρονοδιαγράμματα κατάρτισης του ΜΠΔΣ, καθώς και τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες.

Τα δημοσιονομικά μεγέθη παρουσιάζονται με βάση δύο υποθέσεις εργασίας: α) το **βασικό σενάριο** ή **σενάριο βάσης** (base line scenario) και β) το **σενάριο μετά μέτρων** (change policy scenario). Το βασικό σενάριο παρουσιάζει την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών, χωρίς να λαμβάνει υπόψη πολιτικές οι οποίες έχουν τυχόν δημοσιονομικές επιπτώσεις, περιλαμβάνοντας στην ουσία μόνο τις πολιτικές που έχουν θεσμοθετηθεί μέχρι την κατάρτισή του. Το μετά μέτρων σενάριο αποτυπώνει την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών, όπως αυτά διαμορφώνονται μετά την υιοθέτηση νέων πολιτικών.

6.2 Παρουσίαση ΜΠΔΣ

Σύμφωνα με τα στοιχεία που τηρούνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) ΜΠΔΣ έχουν συνταχθεί για τις εξής περιόδους: **α)** ΜΠΔΣ 2012-2015, **β)** ΜΠΔΣ 2013-2016, **γ)** ΜΠΔΣ 2015-2018, **δ)** ΜΠΔΣ 2018-2021, **ε)** ΜΠΔΣ 2019-2022, **στ)** ΜΠΔΣ 2022-2025. Τα έτη 2014, 2016 και 2017 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω του ότι η χώρα μας βρισκόταν σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα έτη 2019 και 2020 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω διενέργειας εθνικών εκλογών και εξαιτίας της πανδημίας του COVID 19, αντίστοιχα. Δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά μεγέθη που περιλαμβάνονται στα ΜΠΔΣ 2019-2022 και ΜΠΔΣ 2022-2025 αφορούν σε παρεμβάσεις που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί, για τα εν λόγω ΜΠΔΣ το βασικό σενάριο και το μετά μέτρων σενάριο συμπίπτουν. Το ΜΠΔΣ 2023-2026 βρίσκεται σε στάδιο προετοιμασίας και αναμένεται να έχει κατατεθεί προς ψήφιση περί τις αρχές Ιουλίου 2022.

⁷² Βλ. “Budgeting institutions for better fiscal performance” by Jurgen von Hagen, in “Budgeting and budgetary institutions”, Public Sector Governance and Accountability Series edited by Anwar Shah, The World Bank

Πλαίσιο 6.1: Νόμοι με τους οποίους έχουν ψηφιστεί τα ΜΠΔΣ

ΜΠΔΣ 2012-2015

v. 3985/2011 (Α'151)

ΜΠΔΣ 2013-2016

v.4093/2012 (Α'222)

ΜΠΔΣ 2015-2018

v.4263/2014 (Α'117)

ΜΠΔΣ 2018-2021

v.4472/2017 (Α'74)

ΜΠΔΣ 2019-2022

v.4549/2018

ΜΠΔΣ 2022-2025

v.4813/2021 (Α'111)

Πηγή: Εθνικό Τυπογραφείο

Από το περιεχόμενο των ΜΠΔΣ και την οικονομικοπολιτική συγκυρία εντός της οποίας ψηφίστηκαν διαφαίνεται ότι, εκτός από ένα θεσμικό κείμενο που θέτει συγκεκριμένους στόχους και κανόνες επιβαλλόμενους είτε από τις υποχρεώσεις της χώρας μας ως μέλος της ΕΕ είτε από προβλέψεις της εθνικής νομοθεσίας, αποτελεί κυρίως ένα κείμενο μέσω του οποίου διαφαίνονται οι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής και η προτεραιοποίησή τους.

Το γεγονός αυτό αποδεικνύεται από την αποτύπωση των στόχων στο εκάστοτε ΜΠΔΣ, όπως αποτυπώνονται στις επεξηγηματικές του εκθέσεις, ως εξής:

Οι στόχοι⁷³ που αποτυπώθηκαν στο **ΜΠΔΣ 2012-2015** με σκοπό την έξοδο της χώρας από τη δημοσιονομική κρίση ήταν α) ο έλεγχος και η συγκράτηση της αύξησης του χρέους της χώρας, β) η δημοσιονομική προσαρμογή, ώστε το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης να μειωθεί κάτω του 1% του ΑΕΠ έως το 2015 και να διατηρηθούν μεγάλα πρωτογενή πλεονάσματα, γ) η δημιουργία μόνιμων και υγιών συνθηκών ανάπτυξης, ώστε ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ να ξεπεράσει

⁷³ Βλ. ΜΠΔΣ 2012-2015 Αιτιολογική Έκθεση, Κεφάλαιο 2, σελ. 18.

το 3% από το 2012 και εφεξής, δ) η κοινωνική προστασία και δικαιοσύνη, καθώς και η επί ίσοις όροις συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών ομάδων στην προσπάθεια για τη δημοσιονομική προσαρμογή και ε) η αξιοποίηση της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου με σκοπό τη μείωση του χρέους.

Η βασική επιδίωξη του **ΜΠΔΣ 2013-2016** περιλαμβάνει δύο συνιστώσες: α) τη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων, ώστε να μειωθούν οι δανειακές ανάγκες και β) την υλοποίηση πολιτικών και μέτρων για την ανάπτυξη, την ανεργία, τη ρευστότητα και τη μείωση του ελλείμματος με σκοπό την τόνωση της οικονομίας. Υπό το πρίσμα αυτό οι βασικές προτεραιότητες που τέθηκαν από την Κυβέρνηση Εθνικής Ευθύνης είναι δύο: α) η ενίσχυση της οικονομικής πολιτικής με μέτρα και δράσεις που στοχεύουν στην άμεση επανεκκίνηση της οικονομίας και β) η επίσπευση υλοποίησης ανολοκλήρωτων ή ημιτελών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Βασική επιδίωξη του ΜΠΔΣ **2018-2021** ήταν να δημιουργήσει το μίγμα πολιτικών που θα συνδυάζει την αναγκαία δημοσιονομική ισορροπία με την κοινωνικά δίκαιη κατανομή των βαρών της οικονομικής προσαρμογής, αλλά και του μερίσματος της οικονομικής ανάκαμψης τα επόμενα χρόνια⁷⁴. Στο πλαίσιο αυτό, ως στόχοι της οικονομικής πολιτικής καθορίστηκαν τρεις α) η εμπέδωση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας β) η δίκαιη κατανομή του κόστους της δημοσιονομικής προσαρμογής και η στήριξη των ευάλωτων νοικοκυριών και γ) η αλλαγή του μίγματος δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να διατηρηθεί υγιής ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης.

Αντίστοιχες με αυτές του ΜΠΔΣ 2018-2021 ήταν οι βασικές επιδιώξεις του **ΜΠΔΣ 2019-2022**⁷⁵.

Επισημαίνεται ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης αποφάσισε για το έτος 2020 την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η οποία παρέμεινε ενεργή και τα έτη 2021 και 2022. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής προς τον ΜΔΣ και παρέχει στα κμ της ΕΕ τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας, λαμβάνοντας παράλληλα μέριμνα, ώστε να μην υπονομεύεται η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών στο μεσοπρόθεσμο διάστημα. Στο πλαίσιο αυτό ανεστάλη για τη χώρα

⁷⁴ Βλ. Επεξηγηματική Έκθεση ΜΠΔΣ 2018-2021, σελ. 4.

⁷⁵ Βλ. Επεξηγηματική Έκθεση ΜΠΔΣ 2019-2022, σελ. 4.

μας η υποχρέωση για επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων, σύμφωνα με τους όρους της ενισχυμένης εποπτείας για τα έτη 2020-2022.

Το **ΜΠΔΣ 2022-2025**, κατόπιν της ενεργοποίησης της γενικής ρήτρας διαφυγής του ΣΣΑ, καταρτίστηκε με βάση τις πολιτικές που είχαν ήδη θεσμοθετηθεί και ανακοινωθεί οι οποίες ενσωματώθηκαν στο σενάριο βάσης και δεν παρουσίασε εναλλακτικά σενάρια που οδηγούν σε σημαντικές δημοσιονομικές αποκλίσεις σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Στην επεξηγηματική έκθεση του ΜΠΔΣ γίνεται αναφορά στα μέτρα στήριξης της ελληνικής οικονομίας τα οποία πέραν του 2020, παρατάθηκαν και για το 2021 ενώ αναφέρεται ότι εξακολουθούν να υλοποιούνται μέτρα, προκειμένου να διευκολυνθεί η μετάβαση των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών στη μετά-Covid εποχή. Η Έκθεση περιλαμβάνει αναφορά στο ευρωπαϊκό πακέτο ανάκαμψης από την Covid-19 «Next Generation EU» (NGEU), μέρος του οποίου αποτελεί το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility – RRF) και το οποίο θα έχει καθοριστική συμβολή στο κλείσιμο του επενδυτικού κενού της Ελλάδας, που αποτελεί κληροδότημα της οικονομικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας.

Το **ΜΠΔΣ 2023-2026** (υπό κατάρτιση) θα περιλαμβάνει την περιγραφή και αξιολόγηση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων των δύο προηγούμενων ετών (2020-2021), καθώς και τις προβλέψεις των δημοσιονομικών προοπτικών για α) το τρέχον έτος (2022), β) το έτος προϋπολογισμού (2023) και γ) τα τρία επόμενα έτη (2024-2026)⁷⁶.

6.3 Διαδικασία κατάρτισης ΜΠΔΣ 2023-2026

Σύμφωνα με τις εγκύκλιες οδηγίες του ΓΛΚ⁷⁷, οι φορείς (Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, εποπτευόμενοι φορείς, ΑΔΑ) καλούνται να εξειδικεύσουν το βασικό σενάριο της περιόδου αναφοράς, το οποίο είναι η προβολή της εξέλιξης των δημοσιονομικών μεγεθών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, χωρίς πρόσθετες δημοσιονομικές παρεμβάσεις και νέες πολιτικές, πέραν εκείνων που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί μέχρι τη χρονική περίοδο κατάρτισής του. Οι φορείς καλούνται να εκπονήσουν το σενάριο αυτό με ρεαλιστικό και κατά το δυνατό ακριβή

⁷⁶ Βλ. αριθ. 19913ΕΕ2022/15.02.2022 Εγκύκλιο κατάρτισης Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2023-2026 του ΓΛΚ (ΑΔΑ: 9ΩΗΚΗ-ΩΞΚ).

⁷⁷ Βλ. ο.π. Εγκύκλιος ΓΛΚ, σελ. 3.

τρόπο ως προς τις προβλέψεις για τις δημοσιονομικές επιδόσεις τους, ήτοι ως προς τη διενέργεια προβλέψεων εσόδων και εξόδων ανά έτος για την περίοδο αναφοράς.

Υπό το φως των ανωτέρω οδηγιών, οι φορείς καλούνται στο στάδιο κατάρτισης του ΜΠΔΣ 2023-2026 να λάβουν ως βάση για τη διενέργεια προβολών των εσόδων - εξόδων στο διάστημα 2022-2026, τα απολογιστικά στοιχεία έτους 2021, αφού εξαιρεθούν η επίδραση της πανδημίας, των μέτρων αντιμετώπισής της και τυχόν άλλα εφάπαξ γεγονότα που διαμόρφωσαν το τελικό ύψος τους. Αμέσως μετά την ψήφιση του ΜΠΔΣ, οι οροφές για τα δύο πρώτα έτη του ΜΠΔΣ καθίστανται δεσμευτικές για την κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού των ετών αυτών.

Για την Κεντρική Διοίκηση (Υπουργεία και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) οι οροφές δαπανών για το έτος 2022 καθορίζονται από τον προϋπολογισμό του 2022, ενώ για τα επόμενα έτη αποστέλλονται στους φορείς οι οροφές δαπανών, επανεκτιμημένες, με αφετηρία τον προϋπολογισμό του έτους 2022. Με βάση τις ανωτέρω οροφές δαπανών, αλλά και το ευρύτερο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί η χώρα, οι ΓΔΟΥ θα πρέπει να υποβάλουν επικαιροποιημένες ρεαλιστικές εκτιμήσεις για καθένα από τα έτη του ΜΠΔΣ 2023-2026 ενσωματώνοντας όλες τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις και νέες πολιτικές που έχουν θεσμοθετηθεί μέχρι την κατάρτισή του. Οι ΓΔΟΥ των Υπουργείων θα πρέπει να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή κατά την εκτίμηση του ύψους των επιχορηγήσεων που προγραμματίζουν να μεταβιβάσουν τα εποπτευόμενα Υπουργεία στους φορείς τους, δεδομένου ότι βάσει αυτών, οι εποπτευόμενοι φορείς συντάσσουν τις προβλέψεις τους και για τον ετήσιο Προϋπολογισμό τους και για το ΜΠΔΣ. Προκειμένου οι ΓΔΟΥ των Υπουργείων να διασφαλίσουν ότι έχει τηρηθεί σωστά η διαδικασία, θα πρέπει να ελέγχουν κατά πόσο το άθροισμα των εσόδων από μεταβιβάσεις από τον Τακτικό Π/Υ, το ΠΔΕ και το ΤΑΑ, όλων των φορέων του Υπουργείου, ισούται με την αντίστοιχη δαπάνη του Υπουργείου.

Αντίστοιχη είναι η διαδικασία που ακολουθείται και για τους Εποπτευόμενους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης⁷⁸, ήτοι το σύνολο των νομικών προσώπων εντός Γενικής Κυβέρνησης, που εποπτεύονται από τα Υπουργεία, ή Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) με νομική προσωπικότητα. Τα νομικά πρόσωπα οφείλουν να καταρτίσουν εγκαίρως και να υποβάλουν ρεαλιστικές και συνεκτικές

⁷⁸ Το επικαιροποιημένο μητρώο φορέων της Γενικής Κυβέρνησης δύναται να αναζητηθεί στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Στατιστικής αρχής: <https://www.statistics.gr/el/register-general-government-entities>

δημοσιονομικές προβλέψεις στις ΓΔΟΥ των εποπτευόντων Υπουργείων, θέτοντας ως παραμέτρους κατάρτισής τους: α) τη συγκράτηση των λειτουργικών δαπανών τους και β) τη δυνατότητα αύξησης των ιδίων εσόδων τους. Κατά την κατάρτιση οι φορείς θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη: α) τα απολογιστικά τους στοιχεία, β) το γενικότερο δημοσιονομικό πλαίσιο, γ) τις μακροοικονομικές προβλέψεις, δ) τις κατευθύνσεις των ΓΔΟΥ των Υπουργείων και ε) τυχόν ιδιαίτερα γεγονότα που αναμένεται να επηρεάσουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα του φορέα κατά την περίοδο αναφοράς του ΜΠΔΣ. Οι προτάσεις που θα υποβληθούν από τους φορείς, αφού αξιολογηθούν από τις ΓΔΟΥ των Υπουργείων, υποβάλλονται στο Γ.Λ. Κράτους για την τελική αξιολόγηση.

Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 45 του ν.4270/2014 οι προβλέψεις όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για το Μ.Π.Δ.Σ. 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 τα έξοδα του φορέα για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα ετήσια οικονομικά στοιχεία. Μη ρεαλιστικές ή υποεκτιμημένες προβλέψεις σε όρους δημοσιονομικού αποτελέσματος δεν πρέπει να γίνουν αποδεκτές από τις ΓΔΟΥ των Υπουργείων, επειδή οδηγούν στον προσδιορισμό μη ρεαλιστικού δημοσιονομικού αποτελέσματος και στην επακόλουθη λήψη αποφάσεων πολιτικής που βασίζονται σε εσφαλμένα δεδομένα.

6.4 Η εξέλιξη του τρόπου κατάρτισης του Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ

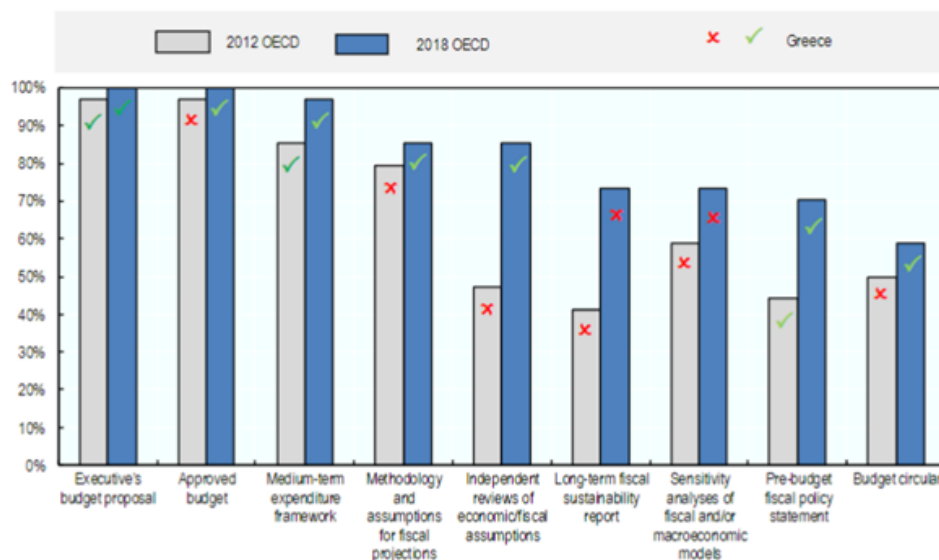
Σε έκθεση επανεξέτασης του προϋπολογισμού της Ελλάδας που εξέδωσε ο ΟΟΣΑ το 2008 ⁷⁹ επισημάνθηκε ότι ο προϋπολογισμός της χώρας καταρτιζόταν σε βραχυχρόνιο ορίζοντα (μόνο ετήσιος), σε αντίθεση με τους προϋπολογισμούς άλλων μελών της ευρωζώνης που διέθεταν προϋπολογισμούς με μεσοπρόθεσμη προσέγγιση, ενώ καταρτιζόταν από κάτω προς τα πάνω (bottom-up approach), γεγονός που δεν παρείχε καθοδήγηση, οροφές δαπανών, αλλά ούτε και κίνητρο στα Υπουργεία να καταθέσουν ρεαλιστικές προτάσεις χρηματοδότησής τους.

Η εικόνα αυτή βελτιώθηκε αισθητά εντός της δεκαετίας που ακολούθησε και σήμερα έννοιες όπως μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός και προσέγγιση από πάνω προς τα κάτω

⁷⁹ Βλ. σχετική αναφορά σε άρθρο του ΟΟΣΑ (2019) : “ Budgeting in Greece” ,OECD Journal on Budgeting, Volume 19, Issue 2, σελ. 26.

καθώς και κάλυψη του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι χαρακτηριστικά τα οποία διαθέτει το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης.

Figure 15. OECD Countries: Publication of budget and financial reports (2018)



Διάγραμμα 6.1: Δημοσίευση χρηματοοικονομικών αναφορών σε χώρες του ΟΟΣΑ (2018)

Πηγή: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-greece_2f5e7d7a-en#page24

Αν και η πρόοδος της χώρας στα θέματα μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προγραμματισμού είναι αδιαμφισβήτητη, ο ΟΟΣΑ σε άρθρο του το 2019⁸⁰ επισημαίνει ότι η διασύνδεση του ΜΠΔΣ με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πολιτικό επίπεδο είναι μάλλον χαλαρή, αφού, αν και τυπικά το ΜΠΔΣ εγκρίνεται από το υπουργικό συμβούλιο και ψηφίζεται από τη Βουλή, η διαδικασία είναι μάλλον τεχνική και δεν είναι ξεκάθαρο κατά πόσο οι στόχοι του ΜΠΔΣ επηρεάζουν την προτεραιοποίηση των μέτρων πολιτικής ή τη λήψη νέων.

⁸⁰ Βλ. ο.π. ΟΟΣΑ (2019) , σελ. 28

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΣΗΜΕΙΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

7.1 Προτάσεις βελτίωσης του πλαισίου των προβλέψεων της Οδηγίας 2011/85 με σκοπό την ενίσχυση της Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Από τη μέχρι σήμερα λειτουργία των ΜΔΣ που θεσπίστηκαν ή επικαιροποιήθηκαν βάσει των προβλέψεων της Οδηγίας και από την εφαρμογή τους στα κμ επισημαίνονται σημεία που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά τους.

- α)* Ενιαία διαδικασία για την προετοιμασία του ΜΔΠ και του ετήσιου προϋπολογισμού, ενοποίηση και από κοινού τεκμηρίωση των σχετικών εγγράφων
- β)* Έλεγχοι δαπανών που διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τα ΜΔΠ.
- γ)* Καθορισμός ορίων για τις μη χρησιμοποιηθείσες πιστώσεις που μπορούν να μεταφερθούν στο επόμενο(-α) οικονομικό(-ά) έτος(-ή), διαφορετικά οι ρυθμίσεις αυτές ενδέχεται να μειώσουν την αυστηρότητα και την προβλεπτική ικανότητα του ΜΔΠ
- δ)* Πρόβλεψη συγκεκριμένου μηχανισμού λογοδοσίας, δεδομένου ότι η έλλειψη παρακολούθησης της πολυετούς εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελεί αδυναμία για την πλειοψηφία των κμ. Περαιτέρω, η ανάλυση των αποκλίσεων από την προβλεπόμενη δημοσιονομική πορεία, καθώς και οι μηχανισμοί παρακολούθησης και διόρθωσης, πρέπει να αποτελούν βασικά στοιχεία κατά τον σχεδιασμό των ΜΔΠ.
- ε)* Θεσμοθέτηση κάποιου είδους ελέγχου στον αριθμό των επικαιροποιήσεων καθώς και στο εύρος τους, ιδίως στην περίπτωση που αυτές συμβαίνουν κατ' επανάληψη. Ενδεχομένως να ήταν χρήσιμο να υπάρχει πλαίσιο που να προβλέπει τις περιπτώσεις που οι αναθεωρήσεις είναι ανεκτές και να προβλέπεται ο έλεγχος τήρησης του πλαισίου αυτού από ανεξάρτητο σώμα όπως λ.χ. το Δημοσιονομικό Συμβούλιο.
- στ)* Παροχή αιτιολόγησης σε περίπτωση που τα δημοσιονομικά μεγέθη του ετήσιου προϋπολογισμού εκφεύγουν των ορίων του ΜΔΠ.
- ζ)* Υποχρεωτική επέκταση του βαθμού κάλυψης των ΜΔΠ, ώστε να περιλαμβάνουν το σύνολο των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης.

η) Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ Ε. Επιτροπής και εθνικών ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων προς αποφυγή ασυνεπειών στην κρίση τους κατά την αξιολόγηση των δημοσιονομικών μεγεθών των κμ.

θ) Εμπλουτισμός των ερωτηματολογίων τα οποία η Ε. Επιτροπή αποστέλλει στα κμ για τη συλλογή στοιχείων για τα ΕΔΠ τους με ερωτήσεις που αποσκοπούν στη διαπίστωση της εφαρμογή των προβλέψεων των ΜΔΠ και όχι μόνο της θέσπισης ή μη του απαιτούμενου νομικού πλαισίου⁸¹

ι) Αυστηρότερη διατύπωση της ρήτρας διαφυγής με αποκλειστική αναφορά των περιπτώσεων στις οποίες αυτή μπορεί να ενεργοποιηθεί

ια) Επιβολή αυστηρότερου διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση μη συμμόρφωσης και εξέταση ενδεχομένου επιβολής διοικητικών προστίμων

ιβ) Λεπτομερέστερη αναφορά του ρόλου των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Οργάνων στην αξιολόγηση των αριθμητικών κανόνων

ιγ) Υποχρέωση για τα κμ να αιτιολογούν ενδιάμεσες επικαιροποιήσεις των ΜΠΔΣ, η οποία, σύμφωνα με τις ισχύουσες προβλέψεις της Οδηγίας (άρθρο 11), απαιτείται μόνο στην περίπτωση εκλογής νέας κυβέρνησης.

ιδ) Αυστηρότερη επαναδιατύπωση της σχετικά ήπιας και κάπως ασαφούς διατύπωσης του άρθρου 10, το οποίο προβλέπει ότι ο ετήσιος νόμος περί προϋπολογισμού πρέπει να συνάδει με τις διατάξεις που απορρέουν από το ΜΔΠ, προκειμένου αυτό να διασφαλίζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

7.2 Η πρόταση Οδηγίας του 2017

Μεσούσης της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα κμ της ΕΕ επεδίωξαν να ενισχύσουν το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης με τη δέσμη μέτρων του εξάπτυχου και του δίπτυχου. Παρόλα αυτά, επειδή οι εξελίξεις ήταν καταγιστικές, στην κορύφωση της κρίσης πολλές φορές απαιτήθηκε η λήψη σημαντικότερων αποφάσεων σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, γεγονός που απαιτούσε την εξεύρεση λύσεων εκτός της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁸², όπως λ.χ. η σύναψη διακυβερνητικών συμφωνιών. Αυτή η τακτική ακολουθήθηκε το 2012 από ομάδα κμ τα οποία προχώρησαν σε διακυβερνητική βάση, δεσμευόμενα από κοινού για την εφαρμογή τέτοιου είδους εθνικών κανόνων, στη σύναψη της

⁸¹ Βλ. EU Independent Fiscal Institutions “Medium-Term Budgetary Frameworks A contribution to definitions and identification of good practices”, Chapter 4 “MTBF common understanding on definitions, σελ. 27.

⁸² Βλ. «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης», έκθεση του Jean-Claude Juncker, σε στενή συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, 22 Ιουνίου 2015, σελ. 19.

Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ).

Η ΣΣΣΔ υπογράφηκε στις 2 Μαρτίου 2012 από 25 συμβαλλόμενα μέρη (το σύνολο των κμ, εκτός από την Τσεχική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο⁸³) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013. Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν να επιδιώξουν την ενσωμάτωση των βασικών διατάξεων της ΣΣΣΔ στο δίκαιο της Ένωσης το αργότερο εντός πέντε ετών από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος της, δηλαδή έως την 1η Ιανουαρίου 2018. Ως εκ τούτου, στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης θα έπρεπε να εισαχθούν διατάξεις που να επιτρέπουν να τεθούν σε ισχύ οι ουσιαστικές διατάξεις της ΣΣΣΔ.

Το σημαντικότερο μέρος της ΣΣΣΔ είναι ο τίτλος ΙΙΙ, στον οποίο προβλέπεται το λεγόμενο «Δημοσιονομικό Σύμφωνο», βασική διάταξη του οποίου αποτελεί η υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών να κατοχυρώσουν με δεσμευτικές και μόνιμες εθνικές διατάξεις, κατά προτίμηση συνταγματικού χαρακτήρα, κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους.

Το 2017 η Ε. Επιτροπή κατέθεσε σχέδιο Οδηγίας «*σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη*»⁸⁴. Το σχέδιο αυτό κατατέθηκε προκειμένου να ικανοποιηθεί η πρόβλεψη του άρθρου 16 της ΣΣΣΔ που προέβλεπε την ενσωμάτωση των προβλέψεων της Συνθήκης στην ενωσιακή νομοθεσία εντός πέντε ετών από τη ημερομηνία έναρξης ισχύος της. Σκοπός του εν λόγω σχεδίου ήταν εν πολλοίς η ενσωμάτωση των προβλέψεων της ΣΣΣΔ στο δίκαιο της ΕΕ και κυρίως των στοιχείων εκείνων των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη και τα οποία, κατά την κρίση της Επιτροπής, έπρεπε να περιληφθούν σε διατάξεις κειμένου ενωσιακής νομοθεσίας με ομοιογενή τρόπο, για το σύνολο των κμ.

Προκειμένου να διατηρηθούν υγιή και βιώσιμα δημόσια οικονομικά και να αποφευχθούν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και ταυτόχρονα να βελτιωθεί η ανθεκτικότητα της ζώνης του ευρώ συνολικά, θα πρέπει, πέραν των διατάξεων της οδηγίας 2011/85/ΕΕ, να υπάρχουν ειδικές διατάξεις στο εθνικό δίκαιο των κμ που έχουν ως νόμισμα το ευρώ, ώστε να ενισχυθεί η δημοσιονομική ευθύνη και ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός προσανατολισμός.

⁸³ Η Κροατία δεν ήταν μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη στιγμή της υπογραφής και μέχρι σήμερα δεν έχει υπογράψει τη ΣΣΣΔ.

⁸⁴ COM(2017) 824 final, 2017/0335 (CNS), Βρυξέλλες, 6.12.2017.

Το σχέδιο Οδηγίας του 2017 έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από αυτό της Οδηγίας 2011/85, εφόσον περιλαμβάνει τον Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο, τον καθορισμό πορείας αύξησης των καθαρών δημοσίων δαπανών, την υποχρεωτική τήρηση της πορείας αύξησης των δαπανών αυτών στους ετήσιους προϋπολογισμούς, την εφαρμογή διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση αποκλίσεων σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου των ανεξάρτητων εθνικών δημοσιονομικών οργάνων. Οι προβλέψεις της εφαρμόζονται στα κμ που έχουν ως νόμισμα το ευρώ και σε άλλα κράτη μέλη, ενώ στο άρθρο 4 περιλαμβάνει προβλέψεις για συμμετοχή των κρατών μελών που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ.

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 13 της πρότασης Οδηγίας, για τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του κοινού στόχου των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων και μηχανισμών και του δημοσιονομικού πλαισίου της Ένωσης, τα κμ θα πρέπει να εφαρμόσουν τις προβλέψεις της μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή διαφορετικά μέσω διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση κατοχυρώνεται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό.

Η ενσωμάτωση των ανωτέρω «ουσιαστικών διατάξεων» της ΣΣΣΔ στο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ θα έχει τα εξής πλεονεκτήματα:

- α)* Θα απλουστεύσει το νομικό πλαίσιο και θα διασφαλίσει την αποτελεσματικότερη και συστηματικότερη παρακολούθηση της εφαρμογής και της επιβολής των δημοσιονομικών κανόνων, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο
- β)* Θα μειώσει πιθανούς κινδύνους αλληλεπικαλύψεων και ή/και αντικρουόμενων ενεργειών που ελλοχεύουν από τη συνύπαρξη διακυβερνητικών ρυθμίσεων ταυτόχρονα με τους μηχανισμούς που προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης
- γ)* Θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη δημοκρατική λογοδοσία, νομιμότητα, αμοιβαία εμπιστοσύνη και ενίσχυση της ικανότητας συλλογικής δράσης στην ΕΕ⁸⁵.

Η πρόταση Οδηγίας μέχρι σήμερα δεν έχει θεσπιστεί.

7.3 Οι προκλήσεις για την Οικονομική Διακυβέρνηση στην ΕΕ στον απόηχο της COVID 19

Το Φεβρουάριο του 2020, η Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση σχετικά με την επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.⁸⁶ Η Ανακοίνωση ανέδειξε

⁸⁵ Βλ. ο.π. υποσ.90, σελ. 19-20

⁸⁶ Βλ. ο.π. COM(2020) 55 final

θετικές εξελίξεις, αλλά και αδυναμίες του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και αποτέλεσε το έναυσμα για δημόσια συζήτηση. Παρόλα αυτά, η έξαρση της πανδημίας της COVID-19 οδήγησε σε αναστολή των σχετικών συζητήσεων δεδομένου ότι υπήρξε ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης των προκλήσεων που προέκυψαν από αυτή. Η Επιτροπή δεσμεύτηκε να επαναλάβει τη συζήτηση μετά την ομαλοποίηση της κατάστασης.

Με Ανακοίνωσή⁸⁷ της τον Οκτώβριο του 2021, η Επιτροπή σηματοδότησε την επανεκκίνηση της δημόσιας συζήτησης σχετικά με την επανεξέταση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης, υπο το πρίσμα των επιπτώσεων που επέφερε σε αυτό η κρίση λόγω της νόσου COVID-19. Η Ανακοίνωση παρέχει στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι τα δημόσια οικονομικά επλήγησαν σημαντικά εξαιτίας της σοβαρής οικονομικής ύφεσης και της πολιτικής απόκρισης για την αντιμετώπισή της που είχε ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, αυξημένες δημοσιονομικές αποκλίσεις μεταξύ κμ. Ειδικότερα, διαπιστώνει ότι:

- Τα ελλείμματα και οι δείκτες χρέους έχουν εκτοξευθεί στο σύνολο των κμ
- Τα ελλείμματα και οι δείκτες χρέους αναμένεται να παραμείνουν πάνω από τα προ της πανδημίας επίπεδα κατά τα επόμενα έτη.
- Τα κμ με υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων που έχουν πληγεί περισσότερο από τις οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης λόγω της νόσου COVID-19, εξαιτίας των μέτρων που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση της στον τομέα της δημόσιας υγείας, αλλά και για τη στήριξη λοιπών τομέων της οικονομίας που επλήγησαν.
- Η κρίση λόγω της COVID-19 έχει επιδεινώσει προϋφιστάμενες αδυναμίες, όπως λχ η διασάλευση εσωτερικών ανισοροπιών που σχετίζονται με το υψηλό δημόσιο και ιδιωτικό χρέος εξαιτίας της μείωσης του ΑΕΠ και των μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της.

Η κρίση της νόσου COVID-19 υπογράμμισε περαιτέρω τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και πρέπει να ληφθούν υπόψη για την επανεξέτασή του.

Ειδικότερα, η *αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική*, σε συνδυασμό με τα εργαλεία προσωρινής δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ, ανέδειξε τη σημασία της δημιουργίας

⁸⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), «Η οικονομία της ΕΕ μετά την COVID-19: επιπτώσεις για την οικονομική διακυβέρνηση», COM(2021) 662 final της 19^{ης} Οκτωβρίου 2021.

δημοσιονομικών περιθωρίων σε καιρούς ομαλότητας για την ανάπτυξή τους σε περιόδους κρίσης.

Επίσης, αναδείχθηκε η σημασία του *ισχυρού συντονισμού των πολιτικών*, η σημασία της δυνατότητας επιλογής μεταξύ διαφορετικών εργαλείων πολιτικής και χρηματοδότησης, καθώς και μεταξύ του ενωσιακού και του εθνικού επιπέδου, ενώ εντοπίστηκαν δυσχέρειες που συνδέονται με τη *χρήση δεικτών* που δεν δύνανται να παρακολουθηθούν εύκολα και με την προσπάθεια σχεδιασμού κανόνων που να καλύπτοντο μεγαλύτερο δυνατό εύρος περιστάσεων.

Το γεγονός ότι τα ισχυρά εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια μπορούν να συμβάλουν στην αποτελεσματική οικονομική διακυβέρνηση είναι κάτι που επίσης ανέδειξε η κρίση της COVID-19, στη διάρκεια της οποίας και αυτά, αλλά και τα εθνικά ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα προσαρμόστηκαν στις νέες συνθήκες. Υπο το πρίσμα αυτό, αλλά και σε συνέχεια γενικότερης συζήτησης για τη δομή και τις αρμοδιότητές τους που σχετίζεται με την ανομοιογένειά τους ως προς τη νομική τους εντολή, το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, και τους πόρους τους, είναι κατάλληλη στιγμή για την εκκίνηση προσπάθειας ευθυγράμμισης με τις βέλτιστες πρακτικές μεταξύ των κμ και εν γένει ενίσχυση του ρόλου τους. Η επανεξέταση του ρόλου των εθνικών ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων θα συμβάλλει στην αύξηση της οικειοποίησης, τη βελτίωση της επικοινωνίας και τη μείωση του πολιτικού κόστους επιβολής των δημοσιονομικών κανόνων και συμμόρφωσης με αυτούς.

Γλωσσάριο

«Δίπτυχο»: Δέσμη δύο νομοθετικών μέτρων της ΕΕ (Κανονισμοί 472 και 473) που εγκρίθηκαν τον Μάιο του 2013 με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στη ζώνη του ευρώ.

«Εξάπτυχο»: Δέσμη οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ η οποία αποτελείται από έξι νομοθετικά μέτρα (πέντε Κανονισμούς και την Οδηγία 2011/85) που εγκρίθηκαν τον Νοέμβριο του 2011.

Ανεξάρτητοι φορείς: φορείς που είναι διαρθρωτικώς ανεξάρτητοι ή φορείς που διαθέτουν λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών του κράτους μέλους, και οι οποίοι στηρίζονται σε εθνικές νομοθετικές διατάξεις που διασφαλίζουν υψηλό βαθμό λειτουργικής αυτονομίας και λογοδοσίας.

Εξαιρετικές περιστάσεις: ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική κατάσταση της γενικής κυβέρνησης, ή σοβαρή οικονομική ύφεση στη ζώνη του ευρώ ή στην Ένωση συνολικά·

αναγκαίες διατάξεις μιας οδηγίας από τα εθνικά μέτρα μεταφοράς.

Αυτόματος Μηχανισμός Διόρθωσης: Υποχρέωση εφαρμογής διορθωτικών μέτρων που ενεργοποιείται αυτομάτως σε περίπτωση που παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν.

Βάση δεδομένων Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης: Εργαλείο της Επιτροπής που περιέχει πληροφορίες σχετικά με τα κύρια στοιχεία των πλαισίων δημοσιονομικής διακυβέρνησης των κρατών μελών, και συγκεκριμένα για τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες, τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα και τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια.

Δημοσιονομικό Πλαίσιο: Σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής του δημοσίου.

Δημοσιονομικό Σύμφωνο: Το δημοσιονομικό κεφάλαιο (Τίτλος III) της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ).

Δημοσιονομικός Κανόνας: Μόνιμος περιορισμός στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, εκφραζόμενος συχνά ως αριθμητικό ανώτατο όριο ή τιμή-στόχος σε

συνάρτηση με το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, ο οποίος εφαρμόζεται σε δείκτη δημοσιονομικών επιδόσεων.

Διαρθρωτικό ισοζύγιο: το κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης, χωρίς να συνυπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα.

Εθνικά Δημοσιονομικά Πλαίσια: Οι ρυθμίσεις, οι διαδικασίες, οι κανόνες και οι θεσμοί που διέπουν τις δημοσιονομικές πολιτικές.

Έλεγχος μεταφοράς: Αξιολόγηση της ακρίβειας/συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς με τις διατάξεις μιας Οδηγίας

Έλεγχος συμμόρφωσης: Αρχικός έλεγχος τού κατά πόσον καλύπτονται όλες οι αναγκαίες διατάξεις μιας Οδηγίας από τα εθνικά μέτρα μεταφοράς.

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: ετήσιος κύκλος κατά τον οποίο συντονίζονται οι δημοσιονομικές μακροοικονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές των κμ, ώστε αυτά να μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους προσανατολισμούς της ΕΕ κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού τους σε εθνικό επίπεδο.

Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος: Ειδικός ανά χώρα στόχος της δημοσιονομικής πολιτικής που καθορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια: Ειδικό σύνολο εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών που επεκτείνουν τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν το ετήσιου δημοσιονομικού κύκλου και συνεπάγονται επίσης τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων.

Οικονομική Διακυβέρνηση: Το σύστημα θεσμικών οργάνων και διαδικασιών που θεσπίστηκε προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Ένωσης στον οικονομικό τομέα και συγκεκριμένα, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών για την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής προόδου της Ε.Ε. και των πολιτών της.

Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ): Σύνολο κανόνων που εγκρίθηκαν το 1997 με σκοπό την εγγύηση της σταθερότητας στην οικονομική και νομισματική ένωση, διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη επιδιώκουν υγιή δημόσια οικονομικά και συντονίζουν τις δημοσιονομικές τους πολιτικές.

Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ): Διακυβερνητική συνθήκη που συμφωνήθηκε κατά τη σύνοδο κορυφής της ΕΕ της 30ής Ιανουαρίου 2012 και υπεγράφη στις 2 Μαρτίου από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων όλων των χωρών της ΕΕ, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και την Τσεχική Δημοκρατία.

Περιλαμβάνει διατάξεις για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και της σύγκλισης και ένα ειδικό κεφάλαιο —το Δημοσιονομικό Σύμφωνο— για την ενίσχυση του πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ.

Glossary

Ελληνικά

Διαρθρωτικό ισοζύγιο

«Δίπτυχο»:

«Εξάπτυχο»

Εξαιρετικές περιστάσεις

Βάση Δεδομένων Δημοσιονομικής

Διακυβέρνησης

Δημοσιονομικό Πρόγραμμα

Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Δημοσιονομικός Κανόνας

Διαδικασία Υπερβολικού

Ελλείμματος

Έλλειμμα οικειοποίησης

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό

Πλαίσιο

Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός

Στόχος

Οικονομική Διακυβέρνηση

Σύμφωνο Σταθερότητας και

Ανάπτυξης

Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ)

Σχέδιο προϋπολογισμού

Αγγλικά

Structural Balance

«Two- pack»

« Six- pack»

Exceptional circumstances

Fiscal Governance Database

Fiscal Program

Fiscal Compact

Fiscal Rule

Excessive Deficit Procedure

Ownership deficit

European Semester

Medium Term Budgetary

Framework

Medium Term Budgetary

Objective

Fiscal Governance

Stability and Convergence

Compact

Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)

Draft Budgetary Plan

Παράρτημα

A) Περιληπτική απόδοση της συνέντευξης με την κα Αρμάγου, Προϊσταμένη της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γ.Λ. Κράτους

- *Πως θα χαρακτηρίζατε το ελληνικό Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο ως προς την αποτελεσματικότητά του;*

Το ΜΔΠ της χώρας μας πληροί σε μεγάλο βαθμό τα κριτήρια αποτελεσματικότητας των ΜΔΠ που θέτει η Επιτροπή και οι διεθνείς καλές πρακτικές. Καλύπτει το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, έχει αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που συνάδουν με αυτούς που προβλέπονται στην ενωσιακή νομοθεσία και έχει αναθεωρηθεί σε ελάχιστες περιπτώσεις.

- *Πως θα χαρακτηρίζατε το ν.4270 ως νομοθέτημα; Είναι ο ν. 4270 «οργανικός» νόμος;*

Ο ν. 4270 είναι ένας κομβικής σημασίας νόμος, δεδομένου ότι ρυθμίζει το πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης. Παρόλα αυτά, από τυπικής άποψης δεν θα τον χαρακτήριζα οργανικό νόμο, δεδομένου ότι δεν είναι ανώτερης ισχύος από άλλους νόμους, γεγονός που αποδεικνύεται από το πλήθος των τροποποιήσεων που έχει υποστεί μέχρι σήμερα.

- *Ο ν. 4270 ενσωμάτωσε με επιτυχία τις προβλέψεις της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ;*

Ναι, ο ν. 4270 ενσωμάτωσε σε μεγάλο βαθμό τις προβλέψεις της Οδηγίας. Με τροποποίησή του το 2017 προστέθηκε η πρόβλεψη της παρ. 3 του άρθρου 14 της Οδηγίας που δεν είχε αρχικά περιληφθεί στις διατάξεις του ν.4270 για την υποχρέωση όλων των υποτομέων της ΓΚ να δημοσιεύουν πληροφορίες για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις τους που είναι πιθανό να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς τους, η οποία δεν είχε αρχικά περιληφθεί στις διατάξεις του ν.4270

- *Ποιοι είναι οι μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ των υποτομέων του Δημοσίου (άρθρο 13);*

Ο σπουδαιότερος μηχανισμός συντονισμού μεταξύ των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι ο θεσμός των ΓΔΟΥ. Από τη σύστασή τους το 2012 μέχρι σήμερα έχουν ισχυροποιηθεί και έχουν αποκτήσει την απαραίτητη τεχνογνωσία για την αποτελεσματική άσκηση του ιδιαίτερα σημαντικού έργου τους. Οι ΓΔΟΥ των Υπουργείων λειτουργούν ως κομβικά σημεία επαφής για το σύνολο των εποπτευόμενων φορέων του Υπουργείου, τα στοιχεία των οποίων συγκεντρώνουν, ελέγχουν και εν συνεχεία διαβιβάζουν στο Γ.Λ. Κράτους. Μεγαλύτερος συντονισμός είναι αναγκαίος για δαπάνες του κοινωνικού προϋπολογισμού, επειδή οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης είναι διάσπαρτοι δε διάφορα Υπουργεία. Έτσι, για τη συγκέντρωση στοιχείων απαιτείται συνεργασία περισσότερων ΓΔΟΥ (Υπουργείων Εργασίας, Ναυτιλίας και προστασίας του Πολίτη).

- *Υπάρχει φορέας/ελεγκτικό όργανο που να ελέγχει την απόκλιση των στόχων του ετήσιου Π/Υ από τους στόχους του ΜΠΔΣ ή αυτό γίνεται οίκοθεν από το ΥΠΟΙΚ;*

Ο έλεγχος αυτός γίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών

- *Ποια είναι τα ζητήματα που αντιμετωπίσατε ως προς την εφαρμογή των προβλέψεων της Οδηγίας αναφορικά με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες;*

Δεν αντιμετωπίσαμε ιδιαίτερα προβλήματα. Το γεγονός ότι η χώρα μας βρισκόταν επί σειρά ετών σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής απαιτούσε την εφαρμογή και τήρηση αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων.

- *Πως κρίνετε το γεγονός ότι και οι δημοσιονομικές και μακροοικονομικές προβλέψεις διενεργούνται από το Υπουργείο Οικονομικών;*

Το γεγονός ότι οι δημοσιονομικές και μακροοικονομικές προβλέψεις διενεργούνται από το Υπουργείο Οικονομικών δεν θίγει την αντικειμενικότητά τους. Επιπλέον, οι Διευθύνσεις στις οποίες έχει ανατεθεί το έργο αυτό ανήκουν σε διαφορετικές Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Οικονομικών.

- *Υπάρχουν αλληλοεπικαλύψεις ή/και συγκρούσεις μεταξύ των υποχρεώσεων που απορρέουν για τα κμ από τους δημοσιονομικούς κανόνες σε επίπεδο ΕΕ;*

Όχι, οι στόχοι είναι σαφείς. Εξάλλου, όπως ήδη αναφέρθηκε, η χώρα μας τα περισσότερα χρόνια βρισκόταν σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής οι στόχοι των οποίων είναι σαφώς περιγεγραμμένο.

➤ *Πόσο συχνά ζητά η Ε. Επιτροπή ανατροφοδότηση για το ΜΔΠ;*

Η Ε. Επιτροπή μέχρι πρότινος ζητούσε ανατροφοδότηση από τα κμ μέσω της συμπλήρωσης ερωτηματολογίων από τις υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομικών των κμ που είναι αρμόδιες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ. Τα τελευταία χρόνια ζητείται από τα κμ η συμπλήρωση στοχεύων για τους εθνικούς αριθμητικούς τους κανόνες και τα εθνικά δημοσιονομικά τους πλαίσια σε ειδική πλατφόρμα (SCOPAX).

➤ *Πότε αναμένεται να κατατεθεί στη Βουλή το ΜΠΔΣ 2023-2026;*

Το ΜΠΔΣ 2023-2026 αναμένεται να κατατεθεί στη Βουλή περί τις αρχές Ιουλίου.

Β) Περιληπτική απόδοση της συνέντευξης με την κα Γρατσία, Προϊσταμένη του Α΄ Τμήματος Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων του Γ.Λ. Κράτους

➤ *Για ποιες περιόδους έχουν συνταχθεί ΜΠΔΣ;*

ΜΠΔΣ έχουν συνταχθεί για τις εξής περιόδους: **α)** 2012-2015, **β)** 2013-2016, **γ)** 2015-2018, **δ)** 2018-2021, **ε)** 2019-2022, **στ)** 2022-2025. Τα έτη 2014, 2016 και 2017 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω του ότι η χώρα μα βρισκόταν σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα έτη 2019 και 2020 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω διενέργειας εθνικών εκλογών και εξαιτίας της πανδημίας του COVID 19, αντίστοιχα.

➤ *Ποια έτη δεν έχουν συνταχθεί ΜΠΔΣ και γιατί;*

Τα έτη 2014, 2016 και 2017 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω του ότι η χώρα μας βρισκόταν σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα έτη 2019 και 2020 δεν καταρτίστηκαν ΜΠΔΣ λόγω διενέργειας εθνικών εκλογών και εξαιτίας της πανδημίας του COVID 19, αντίστοιχα.

➤ *Γιατί στο ΜΠΔΣ 2022-2025 υπάρχει μόνο σενάριο βάσης και όχι και σενάριο μετά μέτρων;*

Κατόπιν ενεργοποίησης της γενικής ρήτηρας διαφυγής του ΣΣΑ, το ΜΠΔΣ 2022-2025, καταρτίστηκε με βάση τις πολιτικές που είχαν ήδη θεσμοθετηθεί και ανακοινωθεί, οι οποίες ενσωματώθηκαν στο σενάριο βάσης. Για το λόγο αυτό στο ΜΠΔΣ 2022-2025 δεν παρουσιάστηκαν εναλλακτικά σενάρια που οδηγούν σε σημαντικές δημοσιονομικές αποκλίσεις σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα.

➤ *Ποιοι είναι οι διάλογοι επικοινωνίας σας με τους φορείς;*

Μετά την κατάρτιση σειράς ΜΠΔΣ οι φορείς έχουν αποκτήσει εξοικείωση και τεχνογνωσία στη σύνταξή του. Παρόλα αυτά, εξακολουθούν να μας απευθύνονται ερωτήματα είτε απευθείας από φορείς ή μέσω των ΓΔΟΥ/οικονομικών υπηρεσιών τους. Στόχος μας είναι να ενισχύσουμε το ρόλο των ΓΔΟΥ στη δημοσιονομική διαχείριση και για το λόγο αυτό ενθαρρύνουμε την επικοινωνία μέσω αυτών.

➤ *Είστε της άποψης ότι η συμπερίληψη του ΜΠΔΣ στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ) θα είχε πλεονεκτήματα;*

Όχι, λόγω της διαφορετικής φύσης και προσανατολισμού τους. Το ΠΣΑ είναι ένα τεχνικό και σε μεγάλο βαθμό προτυποποιημένο κείμενο, ενώ το ΜΠΔΣ είναι ένα κείμενο πιο επεξηγηματικό και σαφώς πιο εύληπτο.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

«Αναπροσδιορισμός οικονομικών οργανικών μονάδων υπαγόμενων στις συσταθείσες Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών», εγκύκλιος, αριθ. πρωτ.:2/89424/ΔΠΓΚ/30.11.2012 (ΑΔΑ: Β4Μ4Η-ΖΓΩ)

«Κατάρτιση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2023-2026», εγκύκλιος, αριθ. 19913ΕΞ2022/15.02.2022 (ΑΔΑ: 9ΩΗΚΗ-ΩΞΚ).

«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025», Επεξηγηματική Έκθεση, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, Ιούνιος 2021.

Τερζάκης Δ., Τετάρου Κ., Τσαντή Ε.(2019): «Θεσμικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Διαχείρισης», Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο, ΕΚΔΔΑ

Ξενόγλωσση

«Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks», Chapter 2: «What are MTEFs and what can they do?» the World Bank (2013)

Allen R., Tommasi D., (2001) «Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries», OECD.

Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries

Cangiano M., Curristine T. and Lazare M.(2013): "Public financial management and its emerging architecture, International Monetary Fund

Chevauchez B.-Keller A.- Moretti D. (2019): « Budgeting in Greece», OECD Journal on Budgeting, Volume 2019, Issue 2

Commission «Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU» COM(2020) 55 final, Brussels, 5.2.2020.

Commission Staff Working Document accompanying the document: “Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States” SWD (2012) 433 final, Brussels, 14.12.2012.

Commission Staff Working Document Review of the suitability of the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member

States, Accompanying the document: Economic governance review- Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU, SWD(2012) 211 final. Brussels, 5.2.2020

Commission SWD accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council «Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States», SWD(2012) 433 final, Brussels 14.12.2012

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions: «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance», COM(2021) 662 final, Strasbourg, 19.10.2021.

EU Independent Fiscal Institutions (2018):«Medium-Term Budgetary Frameworks: A contribution to definitions and identification of good practices»

European Commission, (2011): «Public finances in EMU 2011», European Economy 3/2011

European Court of Auditors (2019) Special Report 22/2019 «EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application».

European Fiscal Board (2019) «Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation»

Harris, J., R. Hughes, G. Ljungman, and C. Sateriale (2013), “Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design, and performance”, Chapter 4 in “Public financial management and its emerging architecture”, edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare, IMF

International Monetary Fund (2013), "Public financial management and its emerging architecture, edited by Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare.

Kaplanoglou G.(2019): « Fiscal Institutions and the Monitoring of Public Finances: The Case of Greece», CGK Working Paper no. 2019-00, the Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>)

Petya K.- Pradham M.(2015) «The mechanics of a strong Euro Area: IMF Policy Analysis», IMF.

Rowan J. -Pendlebury M. (2010): «Public Sector Accounting» (ebook), Pearson, sixth edition

Sherwood, M. DG ECFIN (2015) Discussion Paper 021 «Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States», DG ECFIN, European Commission.

Διαδικτυακές Πηγές

www.eca.europa.eu

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.imf.org

www.minfin.gr

www.minfin.gr

www.oecd.org

www.statistics.gr