



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
UNIVERSITY OF WEST ATTICA

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ" ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ"**

**MSc" PUBLIC ADMINISTRATION - PUBLIC MANAGEMENT"**

## **ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙ  
ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ**

**ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2020**

**"Financial management system in Greece and how was changed during  
the period 2010-2020"**

**Εκπόνηση: ΜΑΡΙΝΑ ΔΡΑΚΟΠΟΥΛΟΥ (Α.Μ. 2087)**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΨΥΧΑΡΗΣ**

**Αθήνα**

**ΙΟΥΝΙΟΣ 2022**



## **ΨΗΦΙΑΚΕΣ ΥΠΟΓΡΑΦΕΣ ΜΕΛΩΝ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

1. Ψυχάρης Ιωάννης
2. Στράνης Δημήτριος
3. Ντάνος Σταμάτης

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη **Μαρίνα Δρακοπούλου του Ιωάννη**, με Αριθμό Μητρώου **2087**, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «**Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ**» του Τμήματος **Διοίκησης Επιχειρήσεων** 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 μένα 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»

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι ..... και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

**Η Δηλούσα**



***Στους Δικούς μου ανθρώπους***

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας, ολοκληρώνεται «ένα όνειρο ζωής» στα πλαίσια των στόχων μου για επιπλέον επιμόρφωση. Όντας 15 σχεδόν χρόνια σε θέση ευθύνης στο Δημόσιο τομέα, με τα εφόδια που απέκτησα από το εν λόγω πρόγραμμα αισθάνομαι πολύ πιο δυνατή για την ορθή και αποτελεσματική αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων μου.

Ευχαριστώ θερμά τον Πρόεδρο του Τμήματος κ. Στράνη για την άψογη οργάνωση του Τμήματος και την στήριξή του σε όλη την διάρκεια των τριών εξαμήνων και όλους τους καθηγητές του προγράμματος γιατί με τις παραδόσεις τους άντλησα γνώσεις όχι μόνο επί του αντικειμένου, αλλά και σφαιρικές γνώσεις σε άλλα κοινωνικοπολιτικά πεδία. Τα πολύτιμα αυτά εφόδια θα αποτελέσουν **ένα εργαλείο δουλειάς**, ώστε να προχωρήσω μπροστά ως άνθρωπος και ως δημόσιος λειτουργός. Παρά το γεγονός ότι η φοίτηση στο μεγαλύτερο μέρος του προγράμματος ήταν διαδικτυακή, οι καθηγητές κατά την διάρκεια των παραδόσεων τους, οι οποίες δεν επικεντρωνόντουσαν μόνο στο μάθημα αλλά και σε εκτεταμένες συζητήσεις κατόρθωσαν με την αμεσότητα, τη στήριξη και την μεταδοτικότητα τους να αισθάνομαι ότι οι παραδόσεις γίνονται «δια ζώσης».

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στην κα. Ιωαννίδου για την συνεχή παρουσία της δίπλα μας και την πολύτιμη συνδρομή της στα αιτήματά μας σε όλη την πορεία του Προγράμματος.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ από καρδιάς στην καταπληκτική ομάδα των συμφοιτητών μου για την αγάπη και την ανεξάντλητη αλληλεγγύη τους, γιατί χωρίς την στήριξή τους δεν θα μπορούσα να ολοκληρώσω το πρόγραμμα και υπόσχομαι ότι θα συνεχίσω να είμαι κοντά τους ευχόμενη ότι καλύτερο στη ζωή τους!!

Τέλος, θα ήθελα ιδιαιτέρως να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου αξιότιμο κο Ψυχάρη, ο οποίος με την ένθερμη προθυμία, σωστή καθοδήγηση και στήριξη ήταν συνοδοιπόρος και καθοδηγητής σε όλη την πορεία προς την ολοκλήρωση της εργασίας.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι αδυναμίες και οι παθογένειες του ισχύοντος Ελληνικού Δημοσιονομικού συστήματος ανεδείχθησαν με την εμφάνιση της Οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Ως εκ τούτου, δημιουργήθηκε η αναγκαιότητα να θεσπιστεί ένα νέο Δημοσιονομικό πλαίσιο κατ' εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού πλαισίου, το οποίο να μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του Προγράμματος προσαρμογής και Ανάπτυξης, με στόχο την εξυγίανση της Οικονομίας μέσω μεταξύ άλλων τη δραστική καταπολέμηση σπατάλης, τη μείωση ελλειμμάτων και τον εξορθολογισμό των Δημοσίων δαπανών, ώστε να αναβαθμιστεί η θέση της χώρα μας και να βελτιωθεί η αξιοπιστία της διεθνώς και στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε θέματα αξιολόγησης Προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2007 για την πορεία των οικονομικών σε 18 χώρες της ΟΝΕ, *«η Ελλάδα εμφανίζεται προ-τελευταία στον δείκτη της εκ των άνω (topdown) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού, τρίτη από το τέλος στον δείκτη συγκεντρωτισμού της κατάρτισης του προϋπολογισμού, πρώτη στον δείκτη συγκεντρωτισμού της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τελευταία στον δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού»*. Οι Νόμοι 3871/2010, 4270/2014, 4337/2016 επιφέρουν σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις εστιάζοντας κατ' αρχή στην ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών στο ευρύτερο πεδίο της Δημοσιονομικής διαχείρισης και όχι μόνο στον ελεγκτικό μηχανισμό, τη μεταβίβαση ευθύνης του ελέγχου των δημοσίων δαπανών στους Κρατικούς φορείς, στον τομέα του Προϋπολογισμού και του Ελέγχου των Δημοσίων Δαπανών, με τη θέσπιση κατάλληλων μηχανισμών, δημιουργώντας αξιόπιστα εργαλεία για την άσκηση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με τη θέσπιση ενός ορθολογικότερου συστήματος ελέγχου δαπανών.

Ουσιαστικά την πλήρη ευθύνη για την οικονομική διαχείριση των Οργανικών μονάδων που προΐστανται αναλαμβάνουν τα Υπουργεία και οι επιμέρους Κρατικοί Φορείς (Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών υπηρεσιών) με βάση ενιαίες οδηγίες του ΓΛΚ, χωρίς όμως να συμμετέχουν στη διαδικασία. Ταυτόχρονα, υιοθετείται μία νέα «κουλτούρα» στην άσκηση των δημοσιονομικών, έχοντας προσιδιάσει χαρακτηριστικά της αγοράς και του ιδιωτικού τομέα, δίνοντας έμφαση στην έννοια της νέας διαχείρισης των Δημόσιων Χρηματοοικονομικών, η οποία εξελίχθηκε από τη

παραδοσιακή έννοια της Δημοσιονομικής Διαχείρισης και επεκτείνεται και σε άλλα πεδία κατά την διαχείριση των Δημοσίων Πόρων, ενώ παράλληλα εφαρμόζεται ένα αξιόπιστο ενιαίο λογιστικό σύστημα στα πλαίσια της διαφάνειας των χρηματοοικονομικών δεδομένων των Δημόσιων Οικονομικών.

**Λέξεις Κλειδιά:** Αρχή χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης, Προϋπολογισμός, Έλεγχος Δαπανών, Νομιμότητα, νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση.

## **ABSTRACT**

The weaknesses and pathogenesis of the current Greek Fiscal system became apparent with the onset of the Economic Crisis in Greece. Therefore, there is a need to establish a new Financial Framework in line with the European Financial Framework, which can meet the requirements of the Adjustment and Development Program, with a view to consolidating the Economy through, inter alia, drastic combating reduction of deficits, and the rationalization of Public Expenditure, in order to upgrade the position of our country and to improve its credibility internationally and in the European Union in matters of Budget evaluation.

According to a report by the European Commission in 2007 on the state of finance in 18 EMU countries, "Greece appears last in the index of the topdown process of budget preparation, third from the end in the index of centralization of budget preparation, first in the centralization index of budget execution and last in the index of budget transparency ". Laws 3871/2010, 4270/2014, 4337/2016 bring about important structural reforms focusing primarily on strengthening the supervisory role of the Ministry of Finance in the broader field of Financial Management and not only on the control mechanism, the transfer of responsibility for controlling public expenditures to government agencies, in the field of Budget and Control of Public Expenditure, by establishing appropriate mechanisms, creating reliable tools for the exercise of sound financial management by establishing a more rational system of expenditure control.

Essentially, the full responsibility for the financial management of the Organic Units headed by the Ministries and the individual Government Bodies (General Directorates of Financial Services) is based on uniform instructions of the GLC, but without participating in the process. At the same time, a new "culture" is adopted in the exercise of fiscal, having characterized the characteristics of the market and the private sector, emphasizing the concept of new management of Public Finance which has evolved from the traditional concept of Fiscal Management, and extends to other fields. the management of Public Resources, while at the same time a reliable unified accounting system is implemented in the context of the transparency of the financial data of the Public Finances.

**Keywords:** Principle of sound Financial Management, Budget, Expenditure Control, Legitimacy, new fiscal governan



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

<b>ΑΕΠ</b>	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΙΟΝ
<b>ΑΛΕ</b>	ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΣ ΕΣΟΔΩΝ ΕΞΟΔΩΝ
<b>ΚΕΠΕ</b>	ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
<b>ΓΛΟΥ</b>	ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΓΓΔΕ</b>	ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ
<b>ΓΚ</b>	ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
<b>ΓΠΚΒ</b>	ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΒΟΥΛΗ
<b>ΔΝΤ</b>	ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ
<b>ΔΥΕΕ</b>	ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΠΕΠ
<b>ΔΔΧ</b>	ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΧΑΓΗΣ
<b>Ε.Ε.</b>	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
<b>ΕΛΙΑΜΕΠ</b>	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
<b>ΕΜΣ</b>	ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ
<b>ΕΛΣΤΑΤ</b>	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ
<b>ΗΛΔ</b>	ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΔΙΚΑΟΛΟΓΗΤΙΚΩΝ
<b>ΚΥΑ</b>	ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ
<b>ΝΠΔΔ</b>	ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
<b>ΝΔ</b>	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ
<b>ΟΚΑ</b>	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ
<b>ΟΟΣΑ</b>	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
<b>ΟΤΑ</b>	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
<b>ΟΔΔΗΧ</b>	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ
<b>ΠΔ</b>	ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ
<b>ΥΠΟΙΚ</b>	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
<b>ΣΛΕΕ</b>	ΣΥΝΘΗΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
<b>ΥΔΕ</b>	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

## Περιεχόμενα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ .....	5
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....</b>	<b>6</b>
ABSTRACT .....	8
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	15
Κεφάλαιο 1: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ .....	17
1.1 ΟΡΙΣΜΟΙ .....	17
1.1.1 Δημοσιονομικό Δίκαιο .....	17
1.1.2 Δημόσιο Λογιστικό .....	17
1.1.3 Δημοσιονομική Διαχείριση .....	18
1.1.4 Διαχείριση Δημόσιων Χρηματοοικονομικών (Public Financial Management) .....	18
1.1.5 Πίστωση.....	18
1.1.6 Έξοδο .....	19
1.1.7 Δημόσια Δαπάνη .....	19
1.1.8 Κρατικός Προϋπολογισμός.....	19
1.2 Δημοσιονομικές Αρχές -Δημοσιονομικοί Κανόνες Δημοσιονομικού Δικαίου.....	20
1.2.1 Αρχή της νομιμότητας .....	20
1.2.2 Αρχή της Αιτιολόγησης.....	21
1.3 Θεμελιώδεις αρχές - κανόνες του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	22
1.3.1 Κανόνας της Ενότητας.....	22
1.3.2 Παρεκκλίσεις του κανόνα της Ενότητας .....	23
1.3.3 Κανόνας της Καθολικότητας .....	24
1.3.4 Κανόνας του Ενιαυσίου (Της Ετήσιας Διάρκειας).....	25
1.3.5 Κανόνας της Ειδικότητας των Πιστώσεων και η αρχή της Ειδίκευσης .....	25
1.3.6 Αρχή της Ισοσκέλισης.....	26
1.4 Ιδιότητες του Κρατικού Προϋπολογισμού .....	26
1.4.1 Ιδιότητα της Πρόβλεψης .....	26
1.4.2 Ιδιότητα της περιοδικότητας.....	26
1.4.3 Η Ιδιότητα της προκαταβολικής εξουσιοδότησης .....	26
1.5 Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης.....	26
1.5.1 Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης .....	27
1.5.2 Αρχή της υπευθυνότητάς και της Λογοδοσίας .....	27
1.5.3 Αρχή της Διαφάνειας.....	27
1.5.4 Αρχή της Ειλικρίνειας .....	27
1.6 Κανόνες Δημοσιονομικού Σχεδιασμού .....	28

1.7 Κανόνας δημοσιονομικής θέσης.....	29
1.8 Μέθοδοι κατάρτισης Κρατικού Προϋπολογισμού.....	29
1.8.1 Προϋπολογισμός Κονδυλίων .....	30
1.8.2 Προϋπολογισμός Προγραμμάτων ή Επιδόσεων.....	30
1.8.3 Πλεονεκτήματα – Μειονεκτήματα των δύο συστημάτων.....	32
1.9 Διάρθρωση Κρατικού Προϋπολογισμού.....	34
1.10 Ταξινόμηση Εσόδων-Εξόδων Κρατικού Προϋπολογισμού .....	35
1.10.1. Το είδος της Δαπάνης.....	35
1.10.2. Το Οικονομικό Κριτήριο .....	35
1.10.3 Το Διοικητικό Κριτήριο .....	35
1.11 Μέθοδοι Εκτίμησης των Δαπανών .....	35
1.11.1 Μέθοδος μηδενικής βάσης.....	36
1.12 Απολογισμός-Ισολογισμός .....	36
1.12.1 Απολογισμός .....	36
1.12.2 Ισολογισμός.....	37
1.12.3 Έγκριση Απολογισμού-Ισολογισμού .....	38
1.12.4 Χρηματοοικονομικές καταστάσεις.....	39
1.13 Εξέλιξη θεσμικού πλαισίου .....	40
1.13.1 Ν.2362/1995/ΦΕΚ Α' 247/23.11.1995« Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις».....	40
1.13.2 Ν. 3492/2006 /ΦΕΚ Α 210/5.10.2006 « Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.» .....	41
1.13.3 Νόμος 3871/2010 /ΦΕΚ Α 141/17.8.2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. 42	
1.13.4 Νόμος 4270/2014 /ΦΕΚ Α 143/28.6.2014 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις.....	43
Κεφάλαιο 2: ΙΣΧΥΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	44
2.1 Νόμοι.....	44
2.1.1 Νόμος 3871/2010 /ΦΕΚ Α 141/17.8.2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. ..	44
2.1.2 Νόμος 4270/2014 /ΦΕΚ Α 143/28.6.2014 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις.....	47
2.2.2 Περιεχόμενο των προβλέψεων .....	52
2.2.3 Επεξηγηματική Έκθεση Μ.Π.Δ.Σ.....	53
2.2.4 Διαδικασία κατάρτισης-έγκρισης του ΜΠΔΣ.....	53
2.2.5. Επικαιροποίηση Μ.Δ.Π.Σ.....	54
2.3 Σύνταξη σχεδίου Νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	55
2.3.1 Αρμόδιοι Φορείς .....	55

2.3.2 Στάδιο κατάρτισης του Προϋπολογισμού.....	56
2.3.3 Παρέμβαση του Κοινοβουλίου στην τελική διαμόρφωση του Νομοσχεδίου.....	57
2.3.4 Ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	58
2.4 Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	58
2.4.1 Διαδικασία εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών.....	59
2.4.2 Αρμόδιοι Φορείς.....	60
2.4.3 Στάδια διαδικασίας διενέργειας δαπανών.....	61
Κεφάλαιο 3: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	70
3.1 Προς νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση.....	70
3.1.1 Νέα Δημόσια Διοίκηση(New Public Management).....	71
3.2 Δημοσιονομικές αλλαγές στο πεδίο του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	73
3.2.1 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής(Μ.Π.Δ.Σ).....	73
3.2.2. Διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού.....	73
3.2.4 Μητρώο Δεσμεύσεων.....	78
3.2.5 Κύριος Δείκτης Επίδοσης – Key Performance Indicator (KPI).....	79
3.3 Ενίσχυση Δημοσιονομικής Εποπτείας.....	81
3.3.1 Υπουργείο Οικονομικών.....	81
3.3.2 Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών(ΓΔΟΥ).....	83
3.4 Αναδιοργάνωση του Δημοσιονομικού ελέγχου.....	85
3.4.1 Έλεγχος δαπανών πριν το 2016.....	85
3.4.2 Έλεγχος δαπανών μετά το 2016.....	85
3.4.3 Ελεγκτικές αρμοδιότητες ΓΔΟΥ.....	88
3.5 Μηχανισμοί Στήριξης.....	89
3.5.1. «Διορθωτικός Μηχανισμός Στήριξης» (Κόφτης).....	89
3.5.2 «Ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης».....	90
3.5.3 Μειονεκτήματα-Πλεονεκτήματα Μηχανισμών Στήριξης.....	91
3.6 Σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	92
3.6.1 Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Fiscal Council).....	92
3.6.2 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή.....	94
3.7 Δημοσιονομική Διαφάνεια.....	96
3.7.1 Δημοσιονομικές αναφορές(fiscal reporting).....	96
3.7.2 Λογιστικό σύστημα.....	98
3.8 Διαχείριση Πόρων Δημοσίου.....	99
Κεφάλαιο 4: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	101
4.1 Ανασκόπηση μεταρρυθμίσεων.....	101

4.2 Συμπεράσματα-προτάσεις πολιτικής.....	103
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	106
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ .....	109



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την εμφάνιση της Οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η οποία προκάλεσε και χρηματοπιστωτική ύφεση στα Δημόσια Οικονομικά της χώρας, αναδείχθηκαν οι μακροχρόνιες ελλείψεις, καθώς οι αδυναμίες και παθογένειες του Δημοσιονομικού συστήματος το οποίο τελικά όπως απεδείχθη ήταν ανεπαρκές και απαρχαιωμένο να αντιμετωπίσει τα νέα δημοσιονομικά δεδομένα ενόψει της οικονομικής ύφεσης στην οποία είχε περιέλθει η χώρα.

Ο ΟΟΣΑ στην έκθεσή του για την ελληνική διοίκηση επισημάνει μεταξύ άλλων τις πολύ σοβαρές αδυναμίες στην συγκέντρωση και διαχείριση χρηματοοικονομικών δεδομένων, στην καθυστέρηση άντλησης πληροφοριών σχετικά με τα οικονομικά δρώμενα και την ανικανότητα των Διοικητικών Οργάνων να τα αξιολογήσει με αποτέλεσμα να μην λαμβάνονται σωστές Αποφάσεις. Παράλληλα επεσήμανε ότι η επίλυση της εν λόγω ανικανότητας θα έπρεπε να αποτελέσει μία από τις πρώτες κύριες προτεραιότητες στα πλαίσια των απαιτήσεων του Μνημονίου. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνηθεί κατά πόσο η εμφάνιση της Οικονομικής Κρίσης στην χώρα μας μετέβαλε την οργάνωση του Δημοσιονομικού συστήματος από το 2010 και μετά.

Στο Πρώτο Κεφάλαιο, γίνεται ιστορική επισκόπηση-αναδρομή του θεσμικού πλαισίου παρουσιάζεται μία εννοιολογική προσέγγιση των βασικών δημοσιονομικών ορισμών και μία αναφορά στους θεμελιώδεις κανόνες-αρχές που διέπουν την κατάρτιση-εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού και γενικά την Δημοσιονομική Διαχείριση, ενόψει της άσκησης χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στα πλαίσια της νέας έννοιας «περί δημοσιονομικής διακυβέρνησης». Στη συνέχεια, παρατίθεται το νέο Δημοσιονομική Πλαίσιο, αναλύονται οι βασικοί Νόμοι 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη και 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», και παρουσιάζεται το ισχύον δημοσιονομικό σύστημα που διέπει την Γενική Κυβέρνηση και ειδικότερα την Κεντρική Διοίκηση σχετικά με τη κατάρτιση – έγκριση και εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (Ανάληψη, Έλεγχος, Εκκαθάριση, Πληρωμή Δημοσίων Δαπανών).

Στο τρίτο Κεφάλαιο, η εργασία ολοκληρώνεται με αναλυτική αναφορά στις βασικές θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις στο Δημοσιονομικό σύστημα που θεσπίστηκαν στην χώρα, κατ' εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Οδηγιών και της απαίτησης του Πρώτου Προγράμματος Προσαρμογής και Ανάπτυξης για την εξυγίανση της Ελληνικής Οικονομίας. Τέλος, παρατίθενται συμπεράσματα που προκύπτουν από τα αναφερόμενα στην παρούσα εργασία, εστιάζοντας στην αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων στις απαιτήσεις των Μνημονίων με γνώμονα την επαναφορά της χώρας σε Οικονομική ανάπτυξη. Σημειώνεται ότι ως μεθοδολογικά εργαλεία για την τεκμηρίωση της παρούσας εργασίας, χρησιμοποιήθηκαν οι πρωτογενείς Νόμοι, Αιτιολογικές Εκθέσεις Νόμων και Εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών, μελέτες του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής ΕΛΙΑΜΕΠ).



## **Κεφάλαιο 1: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**

### **1.1 ΟΡΙΣΜΟΙ**

#### **1.1.1 Δημοσιονομικό Δίκαιο**

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο θεωρείται πεδίο του Δημοσίου Δικαίου και <sup>1</sup>συγκεκριμένα ανήκει στην κατηγορία του Εσωτερικού Δικαίου. Το εν λόγω Δίκαιο μαζί με το Συνταγματικό Δίκαιο και το Διοικητικό Δίκαιο αποτελούν το «Πολιτειακό Δίκαιο». Το Δημοσιονομικό Δίκαιο εξετάζει την νομοθεσία, η οποία ρυθμίζει τα δημοσιονομικά θέματα με σκοπό την μελέτη από νομικής πλευράς της εφαρμογής των κανόνων του Δικαίου σχετικά με την διαχείριση και διάθεση των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού για την κάλυψη των δαπανών του Κράτους.

Το Ν.Π.Δ.Δ. κράτος αποτελείται από ένα σύνολο οργανικών μονάδων, οι οποίες <sup>2</sup>υπηρετούν διάφορους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, όπως για παράδειγμα ο τομέας της εκπαίδευσης, της άμυνας, πρόνοιας κλπ.. Οι δημόσιες υπηρεσίες θέτουν στόχους που συντελούν στην αποτελεσματική λειτουργία των δομών τους. Για την επίτευξη των στόχων απαιτούνται κρατικές δαπάνες, εφόσον με την παράλληλη μέριμνα του κράτους εξασφαλίζονται τα απαιτούμενα έσοδα, πηγή των οποίων αποτελούν οι δημοσιονομικές δραστηριότητες. Το Δημοσιονομικό Δίκαιο χωρίζεται σε δύο κατηγορίες Δικαίου:

#### **α. Το Φορολογικό Δίκαιο**

Περιέχει τους κανόνες Δικαίου που καθορίζουν το είδος και την άσκηση του φορολογικού δικαιώματος.

#### **β. Το Δημόσιο Λογιστικό ή Δίκαιο Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>3</sup>**

Η Δημόσια Οικονομική δεν εξετάζει μόνο την υφιστάμενη δημοσιονομική πραγματικότητα ενός Κράτους, αλλά συγχρόνως υποδεικνύει τις λύσεις που επιβάλουν οι εκάστοτε περιστάσεις, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ενδεχόμενες εξελίξεις στο χώρο της Εθνικής Οικονομίας.<sup>4</sup>

#### **1.1.2 Δημόσιο Λογιστικό**

Ως Δημόσιο Λογιστικό θεωρούνται οι κανόνες Δικαίου που διευθετούν την διαχείριση του Δημοσίου χρήματος του Δημοσίου. Οι κανόνες του εν λόγω Δικαίου αφενός μεν

---

<sup>1</sup> Γέροντας Χ. & Ψάλτης, Ι. (1998). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>2</sup> Κυριακοπούλου (2001). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική

<sup>3</sup> Θεοχαρόπουλος, Λ. (1981). *Γενικό φορολογικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>4</sup> Όπως αναφέρεται η στο άρθρο 'Εξέλιξη Δημοσιονομικού Δικαίου' <https://lawnet.gr/meletes-arthra/historiki-exelixa-tou-dimosionomikou-dikaiou-stin-ellada/>, σύμφωνα με το βιβλίο Φινοκαλιώτης, Κ. & Μπάρμπας, Ν. (2001). *Δημόσια Οικονομικά του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, σύμφωνα με τον <sup>4</sup> Bouvier M. Esclassan M-C, Lassale J.-P, Finances Publiques, 4eme edition, LGD

καθορίζουν τον τρόπο εκτίμησης των Δημοσίων εσόδων και την εξόφληση των Δημοσίων Δαπανών, αφετέρου ρυθμίζουν τις κρατικές συναλλαγές. Συγκεκριμένα το Δημόσιο Λογιστικό περιέχει τους δημοσιονομικούς κανόνες που καθορίζουν την δημοσιονομική δραστηριότητα του Κράτους, όπως οι νομικοί κανόνες που διέπουν την κατάρτιση/εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>5</sup> Επιπροσθέτως, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το Δημοσιονομικό Δίκαιο θέτει τους κανόνες νομιμότητας, βάσει των οποίων ρυθμίζονται τα οικονομικά του Κράτους, ενώ παράλληλα τα διοικητικά δικαστήρια επιλύουν τυχόν διαφορές που προκύπτουν από την καταπάτηση των εν λόγω κανόνων.<sup>6</sup>

### **1.1.3 Δημοσιονομική Διαχείριση**

Οι διαδικασίες που προβλέπονται από τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις σχετικά με την διαχείριση των Οικονομικών του ΝΠΔΔ Κράτους, (έσοδα -έξοδα. απαιτήσεις-οφειλές) με κριτήρια την νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, την διαφάνεια και την αποδοτικότητα αποτελούν αντικείμενο της Δημοσιονομικής Διαχείρισης.<sup>7</sup>

### **1.1.4 Διαχείριση Δημόσιων Χρηματοοικονομικών (Public Financial Management)**

Μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, η ως άνω έννοια επικεντρωνόταν στον τρόπο με τον οποίο οι αρμόδιοι Κρατικοί Φορείς διαχειρίζονταν τις Δημόσιες Δαπάνες κατά την κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Στην συνέχεια, παρατηρείται ότι η Διαχείριση των Δημόσιων Χρηματοοικονομικών επεκτείνεται όχι μόνο σε άλλα πεδία εκτός του προϋπολογισμού, τους Δημοσιονομικούς Πόρους, αλλά διευρύνεται και σε μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με μελέτες του ΔΝΤ, η ΔΔΧ περιέχει την κινητοποίηση των πόρων, την διαχείριση του χρέους και τους μακροπρόθεσμους κινδύνους που τυχόν ενέχουν οι πολιτικές αποφάσεις του σήμερα.<sup>8</sup>

### **1.1.5 Πίστωση**

Ως πιστώσεις θεωρούνται τα ποσά που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό ανά μείζονα κατηγορία εξόδου σε επίπεδο Φορέα και Ειδικού Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup>Γέροντας, Α. (2005), ό.π., Κυριακοπούλου (2001), ό.π.

<sup>6</sup> Κόρσος Ι.Δ. *Δημοσιονομικό Δίκαιο* 1985, Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>7</sup> Μπαλάτ Ε. (2017). *Βασικές αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης: Συστήματα και Διαδικασίες του προϋπολογισμού του κράτους*, Εφημερίδα Διοικητικό Δικαίου. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>8</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019). *Διαρθρωτικές Αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

<sup>9</sup> Άρθρο 55, Ν.4270/14

### **1.1.6 Έξοδο**

Ως έξοδα νοούνται οι πληρωμές που γίνονται μέσα στο ίδιο Οικονομικό Έτος, το οποίο βαρύνουν οι πιστώσεις του προϋπολογισμού, ανεξάρτητα από την χρονική στιγμή που έχει δημιουργηθεί η υποχρέωση<sup>10</sup>

### **1.1.7 Δημόσια Δαπάνη**

Δημόσια δαπάνη προκύπτει όταν η εγγεγραμμένη πίστωση χρησιμοποιείται για την πραγματοποίηση των λειτουργικών αναγκών του Κράτους<sup>11</sup>

### **1.1.8 Κρατικός Προϋπολογισμός**

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός είναι ένα είδος τυπικού νόμου, στον οποίο αποτυπώνονται με αριθμητική μορφή τα εκτιμώμενα Δημόσια έσοδα και έξοδα του Κράτους, ενώ περιλαμβάνει επίσης οικονομικά στοιχεία με λεπτομερή τρόπο τα οποία αφορούν το επόμενο Οικονομικό Έτος.<sup>12</sup> Ειδικότερα, συνιστά τον σημαντικότερο νόμο του Δημοσιονομικού Δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο ασκείται η εκάστοτε οικονομική πολιτική του Κράτους. Τα άρθρα 72,παρ1 & 79, παρ1 του Συντάγματος καθορίζουν την διαδικασία που απαιτείται για την ψήφιση του ως άνω νόμου από την Ελληνική Βουλή κατά την τακτική σύνοδό της, μετά από σχετική εισήγηση του εκάστοτε Υπουργού Οικονομικών.<sup>13</sup>

Το άρθρο 79, παρ.6 προβλέπει την σύνταξη του Προϋπολογισμού με Νόμο για διετή χρήση, γεγονός το οποίο θα έδινε την δυνατότητα συνέχισης της άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.<sup>14</sup> Ο ψηφισμένος Προϋπολογισμός εκτελείται από τους κρατικούς φορείς και αντικατοπτρίζει τους δημοσιονομικούς στόχους που τίθενται από το Υπουργείο Οικονομικών σε ετήσια βάση. Ειδικότερα, παρουσιάζονται οι δραστηριότητες του κράτους μέσα στο αντίστοιχο Οικονομικό Έτος και οι απαιτούμενοι οικονομικοί πόροι για την υλοποίηση αυτών, καθώς επίσης καθορίζονται οι πηγές των εσόδων και τα έξοδα που απαιτούνται για την πραγματοποίηση των προγραμματισμένων δράσεων.<sup>15</sup>

### **Είδη Προϋπολογισμού**

Ο Ελληνικός Κρατικός Προϋπολογισμός διαιρείται σε δύο βασικά μέρη:

#### **A) Τον Τακτικό προϋπολογισμό.**

---

<sup>10</sup> Άρθρο 76, Ν.4270/14

<sup>11</sup> Άρθρο 77, Ν.4270/14

<sup>12</sup> Μπάρμπας Ν. (2002). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>13</sup> Στο ίδιο

<sup>14</sup> Κόρσος, Ι.Δ.(1985). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>15</sup> Κλαουδάτου, Μ. (2009). *Κρατικός Π/Υ προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο & αποτελεσματικό*. Αθήνα: εκδόσεις Κριτική

Ο εν λόγω Προϋπολογισμός περιέχει τα έσοδα και τα έξοδα του Κράτους, που είναι απαραίτητα για την λειτουργία των κρατικών φορέων.

### **Β) Τον Προϋπολογισμού των Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.)**

Ο ως άνω Προϋπολογισμός χρηματοδοτεί προγράμματα που αποσκοπούν στην αναπτυξιακή πολιτική της χώρας, με στόχο την στήριξη και την αύξηση του δημόσιου και ιδιωτικού κεφαλαίου της χώρας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συγχρηματοδοτεί με ιδίους πόρους το κοινοτικό μέρος των προγραμμάτων και το εθνικό μέρος καλύπτεται από πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>16</sup>

### **Φορείς Κρατικού Προϋπολογισμού**

Φορείς του Κρατικού Προϋπολογισμού αποτελούν όλες οι Οργανικές μονάδες του ΝΠΔΔ Κράτους που συνιστούν αυτοτελή διοικητική μονάδα και οι Προϋπολογισμοί αυτών περιλαμβάνονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό<sup>17</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 14, παρ.στ του Ν.4270/2014 « *Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή<sup>18</sup> Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα. Για λόγους στατιστικής ταξινόμησης, η Βουλή των Ελλήνων περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό-απολογισμό αυτής. Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές της μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς αυτοτελή νομική προσωπικότητα.*»

### **1.2 Δημοσιονομικές Αρχές -Δημοσιονομικοί Κανόνες Δημοσιονομικού Δικαίου**

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο θέτει τους κανόνες νομιμότητας, βάσει των οποίων<sup>19</sup> ρυθμίζονται τα οικονομικά του Κράτους, ενώ παράλληλα τα Διοικητικά Δικαστήρια επιλύουν τυχόν διαφορές που προκύπτουν από την καταπάτηση των κανόνων.

Οι Γενικές Αρχές, στις οποίες βασίζεται το Δημοσιονομικό Δίκαιο περιλαμβάνουν ουσιαστικά κανόνες Δικαίου, οι οποίοι βασίζονται σε ειδικούς Νόμους ή Συνταγματικές διατάξεις που προστατεύουν τα δικαιώματα των πολιτών.

Παρατίθενται κάτωθι μερικές από τις βασικές αρχές του Δημοσιονομικού Δικαίου .

#### **1.2.1 Αρχή της νομιμότητας**

Όπως ισχύει γενικά και στο Διοικητικό Δίκαιο, σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, προκειμένου μία διοικητική πράξη να είναι νόμιμη / εκτελεστή και να παράγει έννομο

<sup>16</sup> Μπάρμπας (2002), ό.π.

<sup>17</sup> Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα:Εκδόσεις Α.Σάκκουλα

<sup>18</sup> Άρθρο 14, παρ.στ Ν.4270/14

<sup>19</sup> Κόρσος (1985), ό.π.

αποτέλεσμα στους πολίτες θα πρέπει οπωσδήποτε να βασίζεται σε διάταξη νόμου. Η εν λόγω αναγκαιότητα ύπαρξης νόμου που απαιτείται για την νομιμοποίηση των διοικητικών πράξεων προβλέπεται σε πολλές περιπτώσεις και από το Σύνταγμα, όπως π.χ. στο άρθρο 78 του Συντάγματος αναφέρεται «Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος.»

Επιπροσθέτως, ως προς την νομιμότητα των δημοσιονομικών διοικητικών πράξεων και συγκεκριμένα ως προς την νομιμότητα των δαπανών το άρθρο 66 του Ν.4270/2014 ορίζει ότι «Ανάληψη υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων (νομική δέσμευση). Προκειμένου να αναληφθεί εγκύρως οποιαδήποτε δέσμευση ή να εκτελεσθεί οποιαδήποτε δαπάνη, εκδίδεται απόφαση ανάληψης υποχρέωσης η οποία περιέχει βεβαίωση του αρμόδιου, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης (δημοσιονομική δέσμευση)

### **1.2.2 Αρχή της Αιτιολόγησης**

Κάθε διοικητική πράξη που εκδίδεται από τα αρμόδια Διοικητικά όργανα του Κράτους θα πρέπει να είναι απόλυτα επαρκή αιτιολόγηση και να περιλαμβάνει τις διατάξεις νόμων ή Π/Δ που απαιτούνται για την έκδοσή της, διαφορετικά δεν είναι έγκυρη.

Ο σκοπός της τήρησης της ως άνω αρχής επί των εκδιδόμενων διοικητικών πράξεων<sup>20</sup> είναι να μπορούν οι έχοντες έννομο συμφέρον φορείς (Διοικητικά Δικαστήρια, πολίτες, διοικητικοί προϊστάμενοι) κατά την διάρκεια σχετικού ελέγχου να διαπιστώσουν εάν η εκδοθείσα διοικητική πράξη διέπει τους απαιτούμενους κανόνες Δικαίου, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, καθώς επίσης εάν η εν λόγω πράξη εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.

Στο πεδίο των δημοσιονομικών πράξεων, το άρθρο 3 , παρ .α-β του Π/Δ 80/2016 προβλέπει ότι για να είναι έγκυρη η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης θα πρέπει «Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, με την οποία εγκρίνεται και αναγνωρίζεται ταυτόχρονα από τον διατάκτη ή το κατά νόμο εξουσιοδοτημένο όργανο». Η πραγματοποίηση δαπανών, περιλαμβάνει απαραίτητα:

---

<sup>20</sup> Κυριακοπούλου (2001), ό.π.

α. Τις διατάξεις των νόμων ή κανονιστικών πράξεων, με τις οποίες επιτρέπεται η πραγματοποίηση της συγκεκριμένης δαπάνης.

β. Το είδος, πλήρη αιτιολόγηση της δαπάνης με σαφή αναφορά στη συγκεκριμένη δραστηριότητα που εξυπηρετείται από την πραγματοποίησή της και στο χρόνο υλοποίησής της.»

Επιπροσθέτως, αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι ο σκοπός ενός δημοσιονομικού<sup>21</sup> κανόνα, ο οποίος απεικονίζεται με αριθμητικούς δείκτες είναι να αποτιμά την δημοσιονομική απόδοση σε διάφορους δημοσιονομικούς τομείς. Ενδεικτικά αναφέρονται οι τομείς α) Το έλλειμμα του Κρατικού Προϋπολογισμού, β) η μέτρηση του Δημοσίου χρέους, κλπ. Επιπλέον, οι δημοσιονομικοί κανόνες θεωρούνται ότι είναι εργαλεία που θέτουν περιορισμούς κατά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

### **1.3 Θεμελιώδεις αρχές - κανόνες του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Με την εφαρμογή των εν λόγω αρχών κατά την κατάρτιση και την υλοποίηση του<sup>22</sup> Προϋπολογισμού διασφαλίζεται η σωστή δημοσιονομική διαχείριση και η συμμετοχή της Ελληνικής Βουλής στην δημοσιονομική δραστηριότητα του Κράτους ως κάτωθι: Υπάρχουν τέσσερις βασικές αρχές, οι οποίες θεμελιώνουν την λειτουργία του<sup>23</sup> Κρατικού Προϋπολογισμού, τόσο στο στάδιο της κατάρτισης όσο και στο στάδιο της εκτέλεσής του. Οι εν λόγω κανόνες συντελούν στην διαχείριση του Δημοσίου Πλούτου και βοηθούν την Ελληνική Βουλή κατά την διαδικασία ελέγχου που διενεργείται στην διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου. Αξίζει να επισημανθεί ότι η ανάγκη προσαρμογής των κανόνων του Προϋπολογισμού προς τις σύγχρονες ανάγκες στον τομέα της Οικονομίας του Κράτους, με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων του Δημοσίου, οδήγησε να ενσωματωθούν αρκετές παρεκκλίσεις των κανόνων στο ισχύον Δημόσιο Λογιστικό. (Ν.4270/14)

#### **1.3.1 Κανόνες της Ενότητας**

Σύμφωνα με τον ως άνω κανόνα, προκύπτει η υποχρέωση τα προβλεπόμενα Δημόσια έσοδα, καθώς και οι εκτιμώμενες Δημόσιες δαπάνες να απεικονίζονται σε ένα ενιαίο

---

<sup>21</sup> Kopits,G,(2001) “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> (Τελευταία Ημ/νία ανάκτησης: 11.8.2015). «a fiscal policy rule is a permanent constraint on fiscal policy, expressed in terms of summary indicator of fiscal performance, such as the government budget deficit, borrowing, debt, or a major component thereof (Kopits and Symanski, 1998).(Διπλωματική εργασία Κίτσιου Χαρ. ΕΣΔΔ με θέμα: Δημοσιονομικό Δίκαιο και Δημόσιο Λογιστικό - οι θεσμικές αλλαγές των Ν. 3871/10 και 4270/14)

<sup>22</sup> Κλαουδάτου (2009), ό.π.

<sup>23</sup> Μπάρμπας Ν. (2018). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας

Κρατικό Προϋπολογισμό.(Η αρχή της ενότητας προβλέπεται και από το άρθρο 79, παρ.2 του Συντάγματος.

### **1.3.2 Παραεκκλίσεις του κανόνα της Ενότητας**

Όπως ως άνω αναφέρθηκε, οι ανάγκες του Κράτους στην σύγχρονη εποχή επιβάλουν την υιοθέτηση παρεκκλίσεων των δημοσιονομικών κανόνων. Συγκεκριμένα οι παρεκκλίσεις του εν λόγω κανόνα είναι οι κάτωθι:

1. Η ψήφιση του συμπληρωματικού & διορθωτικού Προϋπολογισμού
2. Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού των Δημοσίων Επενδύσεων
3. Η τήρηση ειδικών λογαριασμών εκτός του Προϋπολογισμού.

#### **Η ψήφιση του συμπληρωματικού & διορθωτικού Προϋπολογισμού**

Σύμφωνα με το άρθρο 60 του Ν.4270/2014, εφόσον ισχύουν μία από τις κάτωθι προϋποθέσεις, ο Υπουργός Οικονομικών έχει την δυνατότητα υποβολής προς ψήφιση στην Ελληνική Βουλή εισήγηση συμπληρωματικού Προϋπολογισμού ή πρόταση τροποποίησης του ισχύοντος Ετήσιου οποιαδήποτε χρονική στιγμή του Έτους.

α. Στην περίπτωση που από τα δεδομένα της τριμηνιαίας έκθεσης του Κρατικού ετήσιου Προϋπολογισμού προκύπτει ότι κατά την εκτέλεσή του η Κεντρική Διοίκηση ενδέχεται να έχει υπερβεί το συνολικό ανώτατο όριο των δαπανών που έχει ήδη εγκριθεί από την Ελληνική Βουλή.

β. Στην περίπτωση που προκύψουν νέες δαπάνες που δεν είχαν προβλεφθεί στις εγγεγραμμένες πιστώσεις του ψηφισμένου ετήσιου Προϋπολογισμού και το Τακτικό και Έκτακτο Αποθεματικό δεν μπορούν να καλύψει τις νέες δαπάνες γιατί έχουν ήδη απορροφηθεί.

γ. Στην περίπτωση που τα υπόλοιπα των πιστώσεων που θα προκύψουν μετά τις προβλεπόμενες από το άρθρο 71 του Ν.4270/14 μεταφορές ή ανακατανομές, καθώς επίσης και το υπόλοιπο του Αποθεματικού του ισχύοντος Ετήσιου Προϋπολογισμού δεν επαρκούν για την κάλυψη νέων δαπανών.

δ. Στην περίπτωση που προκύψει η ανάγκη μεγάλης μείωσης των υπαρχόντων πιστώσεων του ψηφισμένου Κρατικού Προϋπολογισμού, εξαιτίας σημαντικών δημοσιονομικών μεταβολών. Επιπροσθέτως, κατά παρέκκλιση των ανωτέρω επισημαίνεται ότι εγκρίνονται από τον Υπουργό των Οικονομικών μετά από εισηγητική έκθεση στην Ελληνική Βουλή μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την έγκριση δαπάνες που υπερβαίνουν τα ποσά των πιστώσεων του Προϋπολογισμού:

α. Όταν προκύψουν υποχρεώσεις που προβλέπονται από Διεθνείς Συνθήκες ως

έκτακτες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και δημιουργούν υποχρεώσεις προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

β. Όταν οι δαπάνες που αφορούν την εξυπηρέτηση του Δημόσιου Χρέους είναι μεγαλύτερες των εγγεγραμμένων πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>24</sup>

Σημειώνεται ότι, η δέσμευση για τα Δημόσια έσοδα στον Κρατικό Προϋπολογισμό σχετίζεται με το είδος αυτών και όχι με το ύψος του ποσού, όπως συμβαίνει με τα Δημόσια έξοδα, κατά συνέπεια μπορεί η Κυβέρνηση να προχωρήσει στην αύξηση των Δημοσίων εσόδων με εισήγηση του Υπουργού των Οικονομικών, χωρίς να απαιτείται και η ψήφιση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο.

### **Παρέκκλιση της Αρχής της Ενότητας**

Σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 233 του Ν.4389 και στα πλαίσια των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα που ορίζει το τρίτο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής (Γ' Μνημόνιο Ν.4336/2015), θεσμοθετήθηκε ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης με σκοπό να εξασφαλιστεί το πρωτογενές πλεόνασμα του 3,5% του Α.Ε.Π. (Για τον Αυτόματο Μηχανισμό Δημοσιονομικής Προσαρμογής θα γίνει ανάλυση στο Κεφάλαιο ΙΙΙ)

#### **1.3.3 Κανόνας της Καθολικότητας**

Σύμφωνα με τον κανόνα της Καθολικότητας στο σώμα του Κρατικού Προϋπολογισμού θα πρέπει να παρουσιάζονται όλα τα Δημόσια έσοδα-έξοδα χωρίς συμψηφισμούς. Ο ως άνω κανόνας διέπεται από τις κάτωθι αρχές:

α. Την αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ των εσόδων-εξόδων. Σε εφαρμογή της εν λόγω αρχής, οι Οργανικές μονάδες του Κράτους, οι οποίες κατά την λειτουργία τους εισπράττονται δημόσια έσοδα αλλά ταυτόχρονα εκτελούν πληρωμές (καταβάλλουν δαπάνες), θα πρέπει να εγγράφουν στον Κρατικό Προϋπολογισμό το σύνολο των εσόδων – εξόδων που πραγματοποιούν και όχι την διαφορά αυτών κατά την διάρκεια του Οικονομικού Έτους, όπως συμβαίνει στις Εταιρείες του Ιδιωτικού τομέα.

β. Την αρχή του μη προσδιορισμού των εσόδων. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή δεν επιτρέπεται στα έσοδα του Προϋπολογισμού που προέρχονται από συγκεκριμένες πηγές να χρησιμοποιούνται για την εκτέλεση καθορισμένων δαπανών. Συγκεκριμένα, όλα τα επί μέρους έσοδα θα πρέπει να εισρέουν σε ένα «κοινό λογαριασμό» από τον

---

<sup>24</sup> Άρθρο 74 Ν.4270/2014



οποίο θα καλύπτονται οι Κρατικές δαπάνες ανάλογα με τις εκάστοτε προτεραιότητες της Δημοσιονομικής πολιτικής και της Εκτελεστικής Εξουσίας του Κράτους.

#### **1.3.4 Κανόνας του Ενιαυσίου (Της Ετήσιας Διάρκειας)**

Όπως αναφέρει ο Ν. Μπάρμπας στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, σύμφωνα με τον Loïc P. Finances Publiques, Paris 1992 ο ως άνω κανόνας χαρακτηρίζεται από τους κάτωθι βασικούς παράγοντες:

α. Η ισχύς της εξουσιοδότησής της εκτελεστικής εξουσίας για να εισπράττει έσοδα και να καταβάλει δαπάνες έχει διάρκεια μόνο ένα Οικονομικό Έτος. Είναι προφανές ότι, μετά την λήξη του Έτους δεν επιτρέπεται καμία εισπραξη εσόδου και καμία εκτέλεση δαπάνης. Ο εν λόγω κανόνας βασίζεται στο σύστημα της διαχείρισης του ταμειακού προϋπολογισμού.<sup>25</sup>

β. Όπως αναφέρει ο Ν. Μπάρμπας στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, σύμφωνα με τον <sup>1</sup> Bouvier M. Esclassan M-C, Lassale J.-P, Finances Publiques, 4eme edition, LGD, ο κανόνας της Ετήσιας Διάρκειας σχετίζεται με το χρονικό διάστημα κατά το οποίο θα εκτελεστεί η εξουσιοδότηση που έχει δώσει το Ελληνικό Κοινοβούλιο στην εκάστοτε Κυβέρνηση, η οποία εξουσιοδότηση σταματάει να ισχύει μετά την λήξη του Οικονομικού Έτους.

γ. Η διαδικασία της Κατάρτισης-Έγκρισης του Κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να έχει τελειώσει, πριν την έναρξη του Έτους το οποίο βαρύνει και να επαναλαμβάνεται κάθε χρονιά, προκειμένου να ισχύει η εξουσιοδότηση και να διατηρηθεί ο εικαστικός χαρακτήρας του Προϋπολογισμού.

#### **1.3.5 Κανόνας της Ειδικότητας των Πιστώσεων και η αρχή της Ειδικεύσεως**

Η ως άνω αρχή σχετίζεται μόνο με τις Δημόσιες Δαπάνες του Κρατικού<sup>26</sup> Προϋπολογισμού, σε αντίθεση με τις προηγούμενες κανόνες οι οποίοι διέπουν τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού. Ειδικότερα, η εφαρμογή της ειδικότητας των πιστώσεων έχει την έννοια ότι οι πιστώσεις των εξόδων που βαρύνουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό εξυπηρετούν αποκλειστικά και μόνο την κάλυψη προκαθορισμένων δαπανών και δεν μπορούν να αναλωθούν για εκτέλεση άλλης δαπάνης. Σε εφαρμογή της εν λόγω αρχής, θα πρέπει να τηρείται από τον κρατικό φορέα εξειδίκευση των

---

<sup>25</sup> Σύμφωνα με το ως άνω σύστημα, τα βεβαιωθέντα αλλά μη εισπραχθέντα έσοδα καθώς και οι αναληφθείσες αλλά μη καταβληθείσες δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού με την λήξη του Οικονομικού Έτους δεν βαρύνουν πλέον το Έτος και θα πρέπει για να εισπραχτούν ή να καταβληθούν αντίστοιχα να εγγραφούν εκ νέου στον Προϋπολογισμό του επομένου Οικονομικού Έτους (Μπάρμπας, 2018,ό.π.)

<sup>26</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

Δημοσίων εσόδων-εξόδων, με σκοπό την ταξινόμησή τους ανάλογα με την φύση και την αιτία αυτών κατά ομάδες, είδος και κατηγορίες.<sup>27</sup> Επίσης, η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων αποσκοπεί στην δέσμευση του Υπουργείου Οικονομικών κατά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και την διευκόλυνση του απαιτούμενου ελέγχου. Ταυτόχρονα όμως εγκυμονεί ο κίνδυνος οι πάρα πολλές υποδιαίρεσεις κατ' είδος και κατά κατηγορία των πιστώσεων να έχουν αρνητικές συνέπειες κατά την άσκηση της δημοσιονομικής διαχείρισης.<sup>28</sup>

### **1.3.6 Αρχή της Ισοσκελίσης**

Σύμφωνα με το Άρθρο 35 του Ν.4270/14 «Κανόνας δημοσιονομικής θέσης [άρθρα 5, 6 και 7 Οδηγίας 2011/85/ΕΕ] 1. Η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης (κατά ΕΣΟΛ) πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική.» Εκ της ανωτέρω διάταξης, προκύπτει η ανάγκη της εφαρμογής της αρχής της ισοσκελίσης κατά την διαδικασία της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού.

## **1.4 Ιδιότητες του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός χαρακτηρίζεται από τις κάτωθι ιδιότητες:<sup>29</sup>

### **1.4.1 Ιδιότητα της Πρόβλεψης**

Σύμφωνα με την ιδιότητα της πρόβλεψης οι Κρατικοί Φορείς του Προϋπολογισμού εκτιμούν τα αναμενόμενα έσοδα και τις δαπάνες που προγραμματίζουν να πραγματοποιήσουν, πριν την έναρξη του Οικονομικού έτους το οποίο βαρύνουν οι συγκεκριμένες πιστώσεις.

### **1.4.2 Ιδιότητα της περιοδικότητας**

Η ιδιότητα της περιοδικότητας έχει την έννοια ότι η διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού θα πρέπει να επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

### **1.4.3 Η Ιδιότητα της προκαταβολικής εξουσιοδότησης**

Για την νομιμοποίηση της είσπραξης των Δημοσίων Εσόδων και την καταβολή των κρατικών δαπανών, ο Νόμος παρέχει εξουσιοδότηση στην κυβέρνηση, μέσω της Ελληνικής Βουλής. Ως εκ τούτου δεν περιλαμβάνει μόνο την αριθμητική απεικόνιση των εσόδων-εξόδων, αλλά και την άδεια πραγματοποίησής των.

## **1.5 Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης**

Με την ενσωμάτωση της υπ. αριθμ. 2011/85/ΕΕ οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελληνική έννομη τάξη με τον Ν.4270/2014 «*Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης*

---

<sup>27</sup> Κυριακοπούλου (2001), ό.π.

<sup>28</sup> Γέροντας (2005), ό.π.

<sup>29</sup> Στασινόπουλος Μ. (1996). *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα: Βιβλιοπωλείο Ορίζοντες

και Εποπτείας», που αποτελεί την κωδικοποίηση του Δημόσιου Λογιστικού, τίθενται Αρχές για πρώτη φορά στην διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών του Κράτους ως κάτωθι:<sup>30</sup>

### **1.5.1 Αρχή της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης**

Σκοπός της ως άνω αρχής είναι η εξασφάλιση της Δημοσιονομικής σταθερότητας. Ειδικότερα, η εν λόγω αρχή περιλαμβάνει:

α. την αρχή της Οικονομικότητας, η οποία προβλέπει την έγκαιρη εξασφάλιση των πόρων που απαιτούνται (οικονομικοί, διοικητικοί) για την πραγματοποίηση των στόχων της εκτελεστικής εξουσίας με την όσο το δυνατόν μικρότερη επιβάρυνση του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού.

β. την αρχή της Αποδοτικότητας, σε εφαρμογή της οποίας απαιτείται να υπάρχει απόλυτη συσχέτιση των διοικητικών πόρων και των στόχων που χρησιμοποιούνται για την επιτυχή επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων

γ. την αρχή της Αποτελεσματικότητας, η οποία αναφέρεται στον απαιτούμενο έλεγχο σχετικά με την αποτελεσματικότητα των προκαθορισμένων τιθέμενων στόχων που έχουν πραγματοποιηθεί σε ετήσια βάση.

### **1.5.2 Αρχή της υπευθυνότητάς και της Λογοδοσίας**

Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, οι Δημόσιοι διοικητικοί λειτουργοί, των οποίων οι αρμοδιότητες σχετίζονται με την διαχείριση του Δημόσιου Πλούτου, είναι υποχρεωμένοι να λογοδοτούν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, προκειμένου να διασφαλίζεται η δημοσιονομική σταθερότητα του Κράτους.

### **1.5.3 Αρχή της Διαφάνειας**

Η εν λόγω αρχή προβλέπει την όσο δυνατόν γρηγορότερη πληροφόρηση επί των οικονομικών θεμάτων, τα οποία αφορούν την διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής με σκοπό να διευκολύνεται ο αντίστοιχος δημοσιονομικός έλεγχος ως προς την διαχείριση του Δημοσίου Χρήματος. Σε περίπτωση όμως που η προαναφερόμενη πληροφόρηση εγκυμονεί κίνδυνο ουσιαστικής βλάβης σε θέματα Εθνικής ασφάλειας, Άμυνας ή Διεθνών Σχέσεων, η εν λόγω υποχρέωση δημοσιοποίησης δεν ισχύει.

### **1.5.4 Αρχή της Ειλικρίνειας**

Όλες οι δημοσιονομικές εκτιμήσεις που αναφέρονται σε οποιοσδήποτε Οικονομικές Καταστάσεις οι οποίες προβλέπονται από τον Ν.4270/2014, πρέπει να βασίζονται σε όσο το δυνατόν περισσότερα ρεαλιστικά δεδομένα, σε προηγούμενες Υπουργικές

---

<sup>30</sup> Άρθρο 33 του Ν.4270/2014/Φ.Ε.Κ 143<sup>Α</sup>/28-6-2014

αποφάσεις καθώς επίσης και να λαμβάνουν υπόψιν τυχόν παράγοντες κινδύνου που μπορούν να οδηγήσουν σε σοβαρό δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί το γεγονός ότι ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης θα πρέπει να επικεντρώνεται αφενός μεν στην πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων, αφετέρου κατά πόσο έχουν υλοποιηθεί.

Ο Προϊστάμενος των Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των κρατικών Οργανικών μονάδων έχει την απόλυτη ευθύνη για την εγγύηση της εφαρμογής της «χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Φορέα που είναι Προϊστάμενος, καθώς επίσης των εποπτευόμενων από αυτόν Φορέων. Επίσης, ο ΓΔΟΥ ελέγχει εάν οι διαδικασίες που ακολουθούνται κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού, καθώς επίσης και η λογιστική απεικόνιση των δράσεων του φορέα είναι σύμφωνες με τις οδηγίες κατεύθυνσης του ΓΛΚ.

Εκ των προαναφερόμενων προκύπτει ότι οι ΓΔΟΥ προσομοιώνονται με τα διοικητικά στελέχη Εταιρειών του Ιδιωτικού τομέα, αποκτούν χαρακτηριστικά δηλαδή των «managers», με την έννοια ότι θα πρέπει να σχεδιάζουν στρατηγικά προγράμματα με τους επιδιωκόμενους χρόνους βάσει χρονοδιαγράμματος με σκοπό την επίτευξη επιτυχημένων αποτελεσμάτων.<sup>31</sup>

## **1.6 Κανόνες Δημοσιονομικού Σχεδιασμού**

Με την θέσπιση του νέου Κλαδικού Λογιστικού (Ν.4270/2014) εισάγονται κανόνες που αφορούν τον δημοσιονομικό σχεδιασμό με βάση πολυετούς ορίζοντα και όχι ετήσια, όπως συνέβαινε τα χρόνια πριν την οικονομική ύφεση, προκειμένου να υπάρχει συνέπεια με τους εκάστοτε στόχους που τίθενται στο ΜΠΔΣ.

Ειδικότερα οι εν λόγω κανόνες συσχετίζονται με:

- Τον έλεγχο της πορείας του χρέους της χώρας, ως προς τις τιμές που καθορίζει η Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).
- Το κατώτατο όριο πρωτογενούς ισοζυγίου ως προς τις τιμές που ορίζονται από την ως άνω Συνθήκη της ΕΕ.
- Το κατ' ελάχιστο όριο των εσόδων που θεωρείται αποδεκτό σχετικά με το εκάστοτε ποσοστό του Α.Ε.Π.

---

<sup>31</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, ότι σύμφωνα με Μηλιώνης Ν. (2013). Προς μία νέα Δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τους Ν.3871/2010 & 4055/2012) Αθήνα: Εκδόσεις Ν.Σάκκουλας.

- Την πορεία αναπροσαρμογής των εξόδων , ανάλογα με την πορεία είσπραξης των δημοσίων εσόδων.<sup>32</sup>

## 1.7 Κανόνες δημοσιονομικής θέσης

Σύμφωνα με τον ως άνω κανόνα :

- Η δημοσιονομική θέση του Κρατικού Προϋπολογισμού θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική, σύμφωνα με την αρχή της ισοσκελίσης. ( άρθρο 35 του Ν.4270/14).
- Το κατώτερο όριο του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου είναι ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης που ανέρχεται σε:
  - α) μείον 0,5 τοις εκατό (-0,5%) του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς ή
  - β) μείον 1,0 τοις εκατό (-1%) του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς, αν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς είναι αισθητά χαμηλότερος της τιμής αναφοράς του 60% και οι κίνδυνοι από την άποψη της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών είναι περιορισμένοι..
- Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος θα πρέπει να αποτυπώνεται στο Μ.Π.Δ.Σ. και στην εισηγητική έκθεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού το δε ΥΠΟΙΚ θα πρέπει να τον αξιολογεί κάθε τρία χρόνια το λιγότερο, όπως προβλέπεται από τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- Δίνεται η δυνατότητα της προσωρινής απόκλισης από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο όταν συντρέχουν επείγουσες και έκτακτες περιστάσεις, εφόσον λόγω της απόκλισης δεν κινδυνεύει βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της χώρας σε χρονικό ορίζοντα μεσοπρόθεσμου ή σε περιόδους εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

## 1.8 Μέθοδοι κατάρτισης Κρατικού Προϋπολογισμού<sup>33</sup>

Δύο βασικά μοντέλα Κατάρτισης Προϋπολογισμού ακολουθούνται, σύμφωνα με την διεθνή δημοσιονομική πρακτική. Το σύστημα του Προϋπολογισμού κονδυλίων , που

---

<sup>32</sup> Μακρόπουλος, Α. & Οικονόμου, Α. (2018). Η Δημοσιονομική Διαχείριση στο Ελληνικό Δημόσιο με τη Χρήση ERP. Διπλωματική Εργασία. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πειραιώς & Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

<sup>33</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

θεωρείται παραδοσιακό σύστημα και το σύστημα του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων.

Τα τελευταία χρόνια στην χώρα μας δεν έχει αποφασιστεί τελικά ποιο από τα προαναφερόμενα μοντέλα Προϋπολογισμού θα υιοθετηθεί κατά την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ειδικότερα, είχε εφαρμοστεί δοκιμαστικά κατά το χρονικό διάστημα 2008-2011 η μέθοδος κατάρτισης Προϋπολογισμού προγραμμάτων, βάσει του οποίου τίθεντο εκ των προτέρων δεσμευτικά όρια δαπανών ανά Ειδικό Φορέα της Κεντρικής Διοίκησής για τους προϋπολογισμούς των ετών 2012-2014. Στην συνέχεια, το 2015 υιοθετείται πάλι η μέθοδος του προϋπολογισμού των κονδυλίων. Όμως, το άρθρο 56 του Ν.4270/2014 δίνει την δυνατότητα εφαρμογής στο μέλλον της υιοθέτησης του μοντέλου προϋπολογισμού προγραμμάτων.

### **1.8.1 Προϋπολογισμός Κονδυλίων**

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός στην Ελλάδα, καταρτίζεται με την μέθοδο των κονδυλίων και όχι με το σύστημα των προγραμμάτων, η οποία όμως ακολουθεί τις διεθνείς δημοσιονομικές πρακτικές που προτάσσει η σύγχρονη έννοια της δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού εφαρμόζεται η μέθοδος «από την κορυφή προς την βάση/ top-down budgeting». Σύμφωνα με την εν λόγω μέθοδο στο πεδίο των εξόδων τίθενται ανώτατα δεσμευτικά όρια πιστώσεων ανά Ειδικό Φορέα Προϋπολογισμού και ανά μείζονα κατηγορία εξόδου, τα οποία όρια οι κρατικοί φορείς δεν πρέπει να τα υπερβούν κατά το στάδιο της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού τους.<sup>34</sup> (Για την μέθοδο top-down budgeting θα γίνει ανάλυση στο τρίτο Κεφάλαιο της παρούσης). Είναι προφανές ότι με την υιοθέτηση της ως άνω μεθόδου δεν μεσολαβεί ο εκ των προτέρων καθορισμός των ανωτάτων ορίων δαπανών ανά κρατικό φορέα, όπως ίσχυε με το άρθρο 6<sup>E</sup> του Ν.2362/1995).

### **1.8.2 Προϋπολογισμός Προγραμμάτων ή Επιδόσεων**

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου η δημοσιονομική πρακτική των αγγλοσαξονικών κρατών, με πρωτεργάτη τις Η.Π.Α υιοθέτησε ένα νέο τρόπο κατάρτισης προϋπολογισμού το σύστημα Προϋπολογισμού Προγραμμάτων, προκειμένου να βρεθούν λύσεις στα μειονεκτήματα που παρουσίαζε η εφαρμογή του Προϋπολογισμού των κονδυλίων.<sup>35</sup> Συγκεκριμένα, η χώρα μας κατά την κατάρτιση

<sup>34</sup> Άρθρο 9 Ν.3871/2010, Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>35</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, ότι σύμφωνα με τους John F. Due/Ann F. Freidlaender. Δημόσια πολιτική, εκδόσεις Gutenberg, το πρόγραμμα

του προϋπολογισμού του 2008, καθώς το σύστημα των κονδυλίων δεν αντιμετώπιζε επιτυχώς βασικά στοιχεία της σύγχρονης δημοσιονομικής πολιτικής, ως προς την ύπαρξη διαφάνειας προς τους πολίτες στα οικονομικά δρώμενα, την αποτελεσματική διαχείριση του Δημοσίου πλούτου, την ελάττωση του Δημοσίου Χρέους, στα πλαίσια της εφαρμογής των προγραμμάτων σταθερότητας και ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησε σε πιλοτικό στάδιο το σύστημα προϋπολογισμού προγραμμάτων για ορισμένους προϋπολογισμούς των Κρατικών Φορέων.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το εν λόγω σύστημα, το οποίο είναι προσαρμοσμένο στα διεθνή πρότυπα μοντέλων Προϋπολογισμού, ώστε να εναρμονίζεται με την σύγχρονη έννοια της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, όλες οι δαπάνες του Κρατικού προϋπολογισμού ταξινομούνται σε κατηγορίες εξόδων ανάλογα με τον σκοπό ή δράση που επιδιώκει ο Κρατικός Φορέας. Η κατανομή των δαπανών γίνεται σε πρώτο βαθμό κατά Γενικούς Φορείς (Υπουργεία) και κατά δεύτερο βαθμό σε Ειδικούς Φορείς (Γενικές Διευθύνσεις), καθώς επίσης και σε ανά είδος δαπάνης κατηγορίες εξόδων. Κάθε πρόγραμμα περιλαμβάνει όλους τους πόρους που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων του. Παράλληλα, προβλέπονται μετρήσιμοι δείκτες που να έχουν την δυνατότητα μέτρησης των αποτελεσμάτων των δραστηριοτήτων του κράτους.

Ταυτόχρονα, με την εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος, ορίζονται «διαχειριστές των προγραμμάτων», οι οποίοι κατά την εκτέλεσή τους έχουν την αποκλειστική ευθύνη για την επιτυχή πραγματοποίηση των τιθέμενων αρχικών στόχων. Επίσης, οι προμήθειες, υπηρεσίες ή έργα που διεξάγονται για την πραγματοποίηση των δραστηριοτήτων των φορέων αξιολογούνται βάσει του αποτελέσματος που παράγουν. Σε κάθε πρόγραμμα, εντάσσονται σε ομάδες οι δαπάνες των Φορέων που στοχεύουν στον ίδιο σκοπό. Ενδεικτικά αναφέρονται τα προγράμματα που αφορούν δράσεις σχετικά με την άμυνα της χώρας, την παιδεία, την κοινωνική πολιτική κλπ. Βασικό χαρακτηριστικό του ως άνω συστήματος, είναι το γεγονός ότι σχεδιάζεται ένας μέσο-μακροχρόνιος προγραμματισμός των δραστηριοτήτων του Κράτους, στον οποίο εντάσσονται τα προγράμματα του Προϋπολογισμού, τα οποία βασίζονται την απόδοση των δράσεων που περιλαμβάνουν.

Κατά το στάδιο της κατάρτισης, επαναξιολογείται ο ως άνω προγραμματισμός ανάλογα με το αποτέλεσμα που έχουν επιφέρει οι δραστηριότητες των Κρατικών

---

ονομάζεται "Σύστημα Σχεδιασμού-Προγραμματισμού(PPBS-Planning-Programming-Budgeting Systems).

Φορέων. Είναι προφανές ότι οι Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων συντάσσονται με βάση ένα μακροχρόνιο ορίζοντα, προκειμένου να αντιμετωπίζεται επιτυχώς η αξιολόγηση υλοποίησης πολυετών υποχρεώσεων. Η τήρηση των αρχών της «χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας» επιτυγχάνεται με τον εσωτερικό έλεγχο (από αρμόδια διοικητικά όργανα) ή με τον εξωτερικό έλεγχο (από Ελεγκτικό Συνέδριο ή Ελληνική Βουλή) που πραγματοποιείται κατά την διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων.

Επιπροσθέτως, επισημαίνεται ότι η υιοθέτηση του μοντέλου του προγραμματισμού προγραμμάτων ή επιδόσεων (performance based budgeting) αποτελεί σημαντικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης που εφαρμόζεται στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. (Για την δημοσιονομική διακυβέρνηση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ θα γίνει αναφορά στο Κεφάλαιο 3 της παρούσης). Αξίζει να επισημανθεί πως για την εφαρμογή του συστήματος του προϋπολογισμού των προγραμμάτων θα πρέπει να συντρέχουν ορισμένες απαραίτητες προϋποθέσεις, όπως η υιοθέτηση από τις κρατικές υπηρεσίες διεθνών λογιστικών προτύπων, ενιαίου λογιστικού συστήματος, ορθολογικότερου ελέγχου των δημοσίων δαπανών και ανάλογη ισχυρή πολιτική βούληση. Ειδικότερα, η εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος, έχοντας ως βάση την Λογιστική της Δεδουλευμένης Βάσης σε αντίθεση με την ισχύουσα της Ταμειακής Βάσης θα συμβάλει αποτελεσματικά την ορθή εφαρμογή του προϋπολογισμού των Προγραμμάτων ή Επιδόσεων

### **1.8.3 Πλεονεκτήματα – Μειονεκτήματα των δύο συστημάτων.**

#### **Πλεονεκτήματα Συστήματος προϋπολογισμού κονδυλίων**

Η εφαρμογή της αρχής της ειδικότητας των πιστώσεων, παράλληλα με την δέσμευση μη υπέρβασης των ανωτάτων ορίων των πιστώσεων του προϋπολογισμού, διασφαλίζει τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών από την Κεντρική Διοίκηση. Επιπροσθέτως, ένα ακόμη πλεονέκτημα είναι <sup>36</sup> η υιοθέτηση του προϋπολογισμού κονδυλίων συμβάλει στην ανάπτυξη ενός κοινού συστήματος Δημόσιου Λογιστικού για όλους τους Κρατικούς Φορείς.

#### **Μειονεκτήματα Συστήματος Προϋπολογισμού κονδυλίων**

---

<sup>36</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, σύμφωνα με τον Καράγιωργας, Δ. (1981). Δημόσια Οικονομική τ.2



Το γεγονός ότι κατά την εφαρμογή της ως άνω μεθόδου δεν υπάρχει συσχέτιση κόστους-οφέλους της δράσης που επιδιώκεται μέσω του προϋπολογισμού δεν καθιστά εφικτή την σύγκριση και την ιεράρχηση των δράσεων του Κράτους, ώστε να υπάρξει μείωση του κόστους και αύξηση αντιστοίχως της αποτελεσματικότητας. Ενδεικτικά αναφέρεται ως ένδειξη του προαναφερόμενου μειονεκτήματος η επικάλυψη κονδυλίων με αποτέλεσμα την σπατάλη οικονομικών πόρων του Δημοσίου. Επίσης, αδυναμία του προγράμματος των κονδυλίων θεωρείται ότι αποτελεί η παροχή πληροφόρησης μόνο για τις πραγματοποιηθείσες προμήθειες-υπηρεσίες-έργα (εισροές) και όχι για τον σκοπό για τον οποίο ένα έργο εκτελείται. Παράλληλα, σοβαρό μειονέκτημα είναι ότι το ως άνω πρόγραμμα έχει διάρκεια ενός Οικονομικού Έτους, με αποτέλεσμα κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού να μην εκτιμώνται οι πολυετείς υποχρεώσεις.

Ωστόσο, θα πρέπει να τονιστεί ότι οι ως άνω αδυναμίες του εν λόγω συστήματος θα μπορέσουν να διορθωθούν ως ένα βαθμό από την υποχρέωση που προβλέπει ο Νόμος του Δημόσιου Λογιστικού<sup>37</sup> η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού της Κεντρικής Διοίκησης και των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης να πραγματοποιείται αποκλειστικά και μόνο με τα δεσμευτικά όρια που θέτει το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Στρατηγικής Πολιτικής ως προς τα ανώτατα όρια δαπανών και τους τιθέμενους στόχους

### **Πλεονεκτήματα Συστήματος Προϋπολογισμού Προγραμμάτων**

Το γεγονός ότι οι δημόσιες δαπάνες θα μπορούν να πραγματοποιούνται σε υλοποίηση πολυετών υποχρεώσεων στα πλαίσια εφαρμογής των καθορισμένων προγραμμάτων βάσει ενός « μεσο-μακροχρόνιου σχεδίου», με δυνατότητα επαναξιολόγησης ή ακόμα και διακοπής αυτών, ανάλογα με την πρόοδο των αναμενόμενων αποτελεσμάτων αποδεικνύει ότι ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών εξελίσσεται από έλεγχο «νομιμότητας» σε έλεγχο «σκοπιμότητας». Επίσης παρέχονται σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την διαχείριση του Δημόσιου πλούτου ως προς τους σκοπούς που διοχετεύεται το Δημόσιο χρήμα, δίνεται η δυνατότητα κοστολόγησης των κρατικών δράσεων και το κυριότερο συσχετίζεται το κόστος ενός έργου με την απόδοσή του. Ταυτόχρονα, οι κρατικοί φορείς υποχρεούνται να αιτιολογούν το αίτημά τους για πιστώσεις, επισημαίνοντας τον συσχετισμό της προκαλούμενης δαπάνης και του αντίστοιχου έργου που θα επιτευχθεί.(σχέση «εισροών-εκροών»). Επιπροσθέτως, με την εφαρμογή του ως άνω συστήματος, οι κρατικοί φορείς δύνανται να κατανέμουν

---

<sup>37</sup> Άρθρο 55, Ν.4270/2014

τους πόρους που τους έχουν διατεθεί για την υλοποίηση των δράσεων τους, συναρτήσει του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.

### **Μειονεκτήματα Συστήματος Προϋπολογισμού Προγραμμάτων**

Δεδομένου ότι η κατάρτιση των Προϋπολογισμών Προγραμμάτων απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις σε τεχνικό πεδίο, μειώνει τη δύναμη του Κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθόσον μόνο τα στελέχη της Διοίκησης διαθέτουν τις απαιτούμενες εν λόγω γνώσεις. Εκτιμάται ότι για την θεραπεία του προαναφερόμενου προβλήματος θα πρέπει να εφαρμόζεται κατά την κατάρτιση του Κρατικού προϋπολογισμού συνδυασμών των στοιχείων και των δύο συστημάτων.

### **1.9 Διάρθρωση Κρατικού Προϋπολογισμού<sup>38</sup>**

#### **Περιεχόμενο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο Στρατηγικής**

Τα κύρια στοιχεία που περιλαμβάνει ο Κρατικός Προϋπολογισμός είναι:

- Τα ετήσια συνολικά όρια των πιστώσεων ανά ειδικό κρατικό φορέα και ταξινομημένα ανά κατηγορία είδους εξόδου.
- Οι προβλέψεις των εσόδων – εξόδων του εκάστοτε Οικονομικού Έτους.
- Το εκτιμώμενο ύψος του τακτικού και έκτακτου Αποθεματικού.
- Το επικαιροποιημένο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο Στρατηγικής.
- Την πρόταση χρησιμοποίησης του ποσού σε περίπτωση που κατά τον Απολογισμό του Οικονομικού Έτους παρουσιαστεί πλεόνασμα.
- Την πρόταση για το μέγιστο ποσό που μπορεί να δανειστεί η χώρα σε συνέχεια εξουσιοδότησης του Ελληνικού Κοινοβουλίου προς τον Υπουργό των Οικονομικών.
- Την κατάσταση που θα περιέχει το ύψος του ανεξόφλητου χρέους, των εγγυήσεων και των πράξεων δανεισμού της Γενικής Κυβέρνησης.
- Την μεταβίβαση οικονομικών πόρων της Κεντρικής Κυβέρνησης προς τις Δημόσιες επιχειρήσεις, τους Ο.Τ.Α, κλπ μέσω χρηματοδοτήσεων, επιδοτήσεων, καθώς επίσης και τις εγγυήσεις του κράτους που θα δοθούν μέσα στο Οικονομικό Έτος.

---

<sup>38</sup> Άρθρο 6<sup>Ε</sup> του 3871/2010,

Σχέδιο νόμου δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών(<https://www.hellenicparliament.gr>)

## **1.10 Ταξινόμηση Εσόδων-Εξόδων Κρατικού Προϋπολογισμού<sup>39</sup>**

Η ταξινόμηση των προβλεπόμενων εσόδων και των προβλεπόμενων πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού γίνεται με κριτήριο, καταρχήν , στο είδος και στην συνέχεια ομαδοποιούνται σε ομάδες, κατηγορίες και υποκατηγορίες. Ειδικότερα, στο πεδίο των δαπανών, τα αντίστοιχα έξοδα ταξινομούνται κατά φορέα-ειδικό φορέα. Σχετικά με τον τρόπο ταξινόμησης των δαπανών, η ταξινόμηση πραγματοποιείται βάσει κριτηρίων:

### **1.10.1. Το είδος της Δαπάνης**

Η ως άνω ταξινόμηση των δαπανών γίνεται σύμφωνα με το είδος του εξόδου που εξυπηρετεί η δαπάνη και της αντίστοιχης υπηρεσίας που παρέχεται., όπως πιστώσεις για μισθώματα κτιρίων, μισθοδοσία υπαλλήλων, κλπ..

### **1.10.2. Το Οικονομικό Κριτήριο**

Στην Οικονομική ταξινόμηση οι Δημόσιες δαπάνες κατηγοριοποιούνται σε:

- α. τρέχουσες δαπάνες, όπως η πληρωμή υπερωριών, αγορά αγαθών-υπηρεσιών και σε κεφαλαιουχικές δαπάνες, όπως πιστώσεις για αγορές παγίων περιουσιακών στοιχείων
- β. σε δαπάνες που αφορούν μεταβιβαστικές πληρωμές, όπως πληρωμές επιδομάτων ανεργίας, κοινωνικής ασφάλισης κλπ.

### **1.10.3 Το Διοικητικό Κριτήριο**

Στην διοικητική ταξινόμηση οι πιστώσεις των εξόδων ταξινομούνται κατά ειδικό φορέα δαπάνης. Συγκεκριμένα οι δαπάνες κατηγοριοποιούνται σε δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης, δαπάνες ΝΠΔΔ, δαπάνες Ο.Τ.Α και δαπάνες Ο.Κ.Α.

## **1.11 Μέθοδοι Εκτίμησης των Δαπανών**

Η εκτίμηση των προβλέψεων των πιστώσεων που αφορούν τα έξοδα του Κρατικού προϋπολογισμού έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα σε σχέση με την αντίστοιχη εκτίμηση των Δημοσίων εσόδων. Ειδικότερα, για την εκτίμηση των περιοριστικών δαπανών, οι οποίες έχουν και ανελαστικό χαρακτήρα, όπως π.Χ. η μισθοδοσία των υπαλλήλων, η πληρωμή των ενοικίων μισθωμένων κτιρίων του Δημοσίου κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού οι Κρατικοί Φορείς, σύμφωνα με την διοικητική πρακτική που ακολουθείται, λαμβάνουν υπόψιν τους τα απολογιστικά στοιχεία του προηγούμενου Οικονομικού Έτους. Κατά την διάρκεια, όμως, της εκτέλεσης του εγκεκριμένου προϋπολογισμού υπάρχει το ενδεχόμενο να προκληθούν δαπάνες λόγω έκτακτων

---

<sup>39</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

γεγονότων, (πόλεμος, πανδημία, οικονομική κρίση) για τα οποία δεν υπήρχε η δυνατότητα πρόβλεψης των πιστώσεων για την αντιμετώπιση τυχόν ζημιών. Οι εν λόγω δαπάνες που αποκαλούνται «εκτιμητικές ή ενδεικτικές» καλύπτονται καταρχήν από τις πιστώσεις που είχαν προβλεφθεί στο Αποθεματικό του προϋπολογισμού ή με την μέθοδο της μεταφοράς πιστώσεων μεταξύ των μείζονων κατηγοριών εξόδων. Σε περίπτωση που δεν επαρκεί το Αποθεματικό, προβλέπεται από τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις η τροποποίηση του προϋπολογισμού.

#### **1.11.1 Μέθοδος μηδενικής βάσης**

Σύμφωνα με την δημοσιονομική πρακτική που ακολουθείται τα τελευταία χρόνια, έχει υιοθετηθεί μία νέα μέθοδος εκτίμησης δαπανών: «η μέθοδος μηδενικής βάσης». Η εν λόγω μέθοδος χρησιμοποιείται από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των Κρατικών Φορέων στην περίπτωση των Δημοσίων δαπανών που χαρακτηρίζονται ως «ελαστικές δαπάνες». Πρόκειται για δαπάνες οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές από νομική άποψη και εξαρτώνται από την εκάστοτε στοχοθεσία της Διοίκησης των Οργανικών μονάδων του Κράτους., όπως πχ επιχορηγήσεις επιδομάτων στέγασης, σε αγρότες, σε σωματεία, κλπ. Η εφαρμογή της ως άνω μεθόδου έχει ως αποτέλεσμα η κατάρτιση του Προϋπολογισμού να περιλαμβάνει μόνο δαπάνες που κρίνονται αναγκαίες-σκόπιμες για την εύρυθμη λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών του Κράτους. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός στον οποίο έχει εφαρμοστεί η «η μέθοδος <sup>40</sup>μηδενικής βάσης» έχει ως έρεισμα της λογικής του μοντέλου του προϋπολογισμού «από κάτω προς τα πάνω», έχοντας ως αποτέλεσμα κάθε Κρατικός Φορέας να διαμορφώνει το δικό του «πακέτο αποφάσεων»

#### **1.12 Απολογισμός-Ισολογισμός<sup>41</sup>**

Ο Απολογισμός όπως και ο Ισολογισμός περιέχουν καταστάσεις με χρηματοοικονομικά μεγέθη που συσχετίζονται με το παρελθόν, δηλαδή την Οικονομική χρήση που έχει λήξει, ενώ ο Προϋπολογισμός περιέχει εκτιμήσεις για το μέλλον, έχοντας υποθετικό χαρακτήρα.

##### **1.12.1 Απολογισμός**

Όπως αναφέρει η παρ.1 του άρθρου 163 του Ν.4270/2014 « *Απολογισμός είναι ο νόμος στον<sup>42</sup> οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπο*

---

<sup>40</sup> Μηλιώνη Ν. ( 2013). *Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Α. Σάκουλας

<sup>41</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>42</sup> Ν.4270/2014

λογισμού κάθε οικονομικού έτους, καθώς και οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά το ίδιο έτος» Ειδικότερα, σύμφωνα με άρθρο 164 του ως Νόμου περιλαμβάνει « α. Όσον αφορά το έσοδα, το σύνολο κατά είδος (κωδικό αριθμό): των προϋπολογισθέντων, των βεβαιωθέντων, των διαγραφέντων, των υπολοίπων των βεβαιωθέντων μετά την αφαίρεση των διαγραφέντων, των εισπραχθέντων και των υπολοίπων που απέμειναν για είσπραξη. β. Όσον αφορά τα έξοδα, το σύνολο κατά φορέα, ειδικό φορέα και είδος δαπάνης (κωδικό αριθμό): των πιστώσεων που έχουν προϋπολογισθεί, των πιστώσεων όπως έχουν διαμορφωθεί, των εξόδων που έχουν πληρωθεί, των πιστώσεων που δεν έχουν διατεθεί και των τυχόν υπερβάσεων από τις πιστώσεις όπως έχουν διαμορφωθεί». Το άρθρο 79, παρ.2 του Συντάγματος προβλέπει ότι οι κανόνες της ενότητας και καθολικότητας τηρούνται και στα πλαίσια τις κατάρτισης του Απολογισμού και Ισολογισμού όπως και στην κατάρτιση του Προϋπολογισμού. Επισημαίνεται ότι παρόλο που οι δύο νόμοι Προϋπολογισμός και Απολογισμός περιλαμβάνουν δημοσιονομικά στοιχεία από διαφορετική οπτική γωνία, υπάρχει σχέση μεταξύ τους και διέπονται από τις ίδιες Αρχές της Οικονομικής Διαχείρισης .

Ο Απολογισμός καταρτίζεται από την αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ, βασιζόμενος στα οικονομικά στοιχεία που έχουν κατατεθεί από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των Κρατικών Φορέων, και στις μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις πράξεις των υπολόγων.

### **1.12.2 Ισολογισμός**

Όπως αναφέρει η παρ.1 του άρθρο 165 του Ν.4270/2014 « *Ισολογισμός*<sup>43</sup> (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζεται με διαφάνεια και αξιοπιστία μία σαφής εικόνα της χρηματοοικονομικής θέσης της Κεντρικής Διοίκησης». Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ.3 του ως άνω νόμου « *Ο Ισολογισμός (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) παρέχει πληροφορίες για τη σύνθεση του ενεργητικού και του παθητικού, καθώς και για το ύψος και την δομή του καθαρού ενεργητικού του Δημοσίου. Οι πληροφορίες αυτές, εκτός από τις ανάγκες της λογοδοσίας, βοηθούν τους χρήστες να εκτιμήσουν την ικανότητα του Δημοσίου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις του, αλλά και να προβλέψουν τόσο τις μελλοντικές δανειακές ανάγκες του Δημοσίου, όσο και την ικανότητα του Δημοσίου να αντλήσει τα απαραίτητα δανειακά κεφάλαια*»

---

<sup>43</sup> Ν.4270/2014

Ο Ισολογισμός καταρτίζεται, βασιζόμενος στους κανόνες του Διπλογραφικού συστήματος της Γενικής Λογιστικής, δεδομένου ότι πλέον όπως έχει προβλεφθεί με τον Ν.3871/2010 εφαρμόζεται στο Δημόσιο η Διπλογραφική λογιστική σε αντικατάσταση του προηγούμενου λογιστικού συστήματος που είχε ως βάση την ταμιακή.<sup>44</sup> Επίσης, ο ως άνω συντάσσεται μέχρι το τέλος Μαΐου κάθε Έτους, από την αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ, βασιζόμενος στα οικονομικά στοιχεία που έχουν κατατεθεί από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των Κρατικών Φορέων, και στις μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις πράξεις των υπολόγων.

### **1.12.3 Έγκριση Απολογισμού-Ισολογισμού**

Τα στάδια, σύμφωνα με την δημοσιονομική πρακτική που ακολουθείται για την έγκριση των ως άνω νόμων είναι τα κάτωθι:

Α. Εισαγωγή του σχεδίου νόμου στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προβλέπεται και από το άρθρο 98, παρ.1 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο συντάσσει έκθεση που ονομάζεται «δήλωση», εφόσον ολοκληρώσει τον σχετικό προβλεπόμενο έλεγχο. Στην εν λόγω έκθεση περιέχονται τα αποτελέσματα ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης του Οικονομικού Έτους που ασχολείται το σχέδιο νόμου, σύμφωνα με τα στοιχεία που εμφανίζονται στους λογαριασμούς των υπολόγων των Οργανικών μονάδων του Δημοσίου. Η εν λόγω διαδικασία θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέσα σε ένα έτος από την λήξη της Οικονομικής χρήσης στην οποία αναφέρεται (άρθρο 79, παρ. 7 του Συντάγματος.)

Β. Εισαγωγή του σχεδίου νόμου προς συζήτηση στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 122 του κανονισμού της Βουλής. Ειδικότερα, η εν λόγω επιτροπή συντάσσει σχετική εισήγηση η οποία μοιράζεται στους βουλευτές τρεις μέρες πριν την Ολομέλεια του Κοινοβουλίου.

Γ. Εισαγωγή στο Ελληνικό Κοινοβούλιο προς ψήφιση, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 123 παρ.8,9 του κανονισμού της Βουλής. Συγκεκριμένα η εν λόγω συζήτηση διαρκεί 2 συνεδριάσεις και η έγκριση δίνεται σε μία συνεδρίαση κατά Κρατικό Φορέα και Ειδικό Ταμείο.

Συμπερασματικά εκ των άνω προαναφερομένων προκύπτουν οι εξής διαπιστώσεις:<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Π/Δ 15/2011

<sup>45</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

α. Πριν από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο του Απολογισμού-Ισολογισμού του Κράτους, προηγείται η διεξαγωγή του δικαστικού ελέγχου των αποτελεσμάτων της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο.

β. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που διεξάγεται χαρακτηρίζεται ως κατασταλτικός έλεγχος, και εξετάζει εάν η οικονομική διαχείριση μέσα στο Έτος έχει πραγματοποιηθεί εντός των ορίων που έχουν τεθεί στον ψηφισμένο Προϋπολογισμό του αντίστοιχου έτους, σύμφωνα με τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις.

γ. Η διαδικασία έγκρισης του Απολογισμού-Ισολογισμού του Κράτους έχει στην ουσία τυπικό χαρακτήρα, συγκριτικά με την διαδικασία της έγκρισης του Προϋπολογισμού του κράτους, Ωστόσο, με την εν λόγω έγκριση το Ελληνικό Κοινοβούλιο ουσιαστικά εγκρίνει τον τρόπο με τον οποίο έχει διαχειριστεί το Δημόσιο χρήμα από την εκτελεστική εξουσία, ελέγχοντας παράλληλα εάν έχουν διαπιστωθεί δημοσιονομικές παραβάσεις και γενικά εάν η οικονομική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών έχει γίνει με ορθό τρόπο. Σε περίπτωση που δεν εγκριθούν οι εν λόγω δημοσιονομικοί νόμοι λόγω των προαναφερόμενων γεγονότων, δύναται η δυνατότητα στο Ελληνικό Κοινοβούλιο να κινηθεί η διαδικασία ποινικής δίωξης κατά των υπουργών, σύμφωνα με την νομοθεσία «περί ευθύνης υπουργών» ή να καταθέσει πρόταση μομφής κατά της Κυβέρνησης.<sup>46</sup> Στο ερώτημα εάν η ανωτέρω διαδικασία θα μπορούσε να τηρηθεί στα πολιτικά δρώμενα η απάντηση είναι ότι δύσκολα θα μπορούσε να εφαρμοστεί, καθόσον αφενός μεν κυριαρχεί η γνωστή κομματική πειθαρχία, αφετέρου λόγω της δεδομένης πλειοψηφίας που απολαμβάνει η κυβέρνηση από το Νομοθετικό Σώμα.

#### **1.12.4 Χρηματοοικονομικές καταστάσεις**

Εκτός από τον Απολογισμό-Ισολογισμό, το άρθρο 166, παρ.1 του Ν.4270 προβλέπει την τήρηση των κάτωθι χρηματοοικονομικών καταστάσεων, στα πλαίσια της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης:<sup>47</sup>

*«α. Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, με την οποία παρέχονται πληροφορίες για τις πηγές εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά και τον τρόπο που διαχειρίστηκε τα έξοδα του. Εκτός από τους σκοπούς λογοδοσίας, η κατάσταση αυτή χρησιμοποιείται και για την πρόβλεψη της ικανότητας δημιουργίας χρηματικών διαθεσίμων. β. Κατάσταση Μεταβολών Καθαρής*

<sup>46</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, σύμφωνα με τον Στασινόπουλος, Μ. (1996). Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου

<sup>47</sup> Ν.4270/2014

*Θέσης Πολιτών, με την οποία πληροφορούνται οι χρήστες για τη συνολική μεταβολή της Καθαρής Θέσης Πολιτών, παρουσιάζοντας ξεχωριστά τη μεταβολή που προέρχεται από την Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, από τις μεταβολές που καταλογίσθηκαν απευθείας στην Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης. γ. Κατάσταση Ταμειακών Ροών, με την οποία παρέχονται πληροφορίες για τις ταμειακές εισροές, τα στοιχεία για χάρη των οποίων έγιναν πληρωμές και το υπόλοιπο των χρηματικών διαθεσίμων στο τέλος του οικονομικού έτους. Η Κατάσταση Ταμειακών Ροών επιτρέπει στους χρήστες να εξακριβώσουν τον τρόπο με τον οποίο αντλήθηκαν χρηματικά διαθέσιμα που χρηματοδότησαν τις δραστηριότητες της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτά χρησιμοποιήθηκαν. δ. Προσάρτημα, με το οποίο παρέχονται όλες οι επιπλέον πληροφορίες που απαιτούνται για την κατανόηση των Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης»*

Οι ως άνω καταστάσεις αποτελούν λογιστικές καταστάσεις που περιλαμβάνουν χρηματοοικονομικά στοιχεία θεμελιώδους δημοσιονομικής σπουδαιότητας διότι:

- Αντλούνται πληροφορίες σχετικά με την παρέμβαση του Κράτους στην δημοσιονομική πολιτική που ασκείται στην χώρα
- Δεν αποτελούν μόνο λογιστικές καταστάσεις υπό την στενή έννοια του όρου, αλλά διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αξιοπιστία του συστήματος της πολιτικής διακυβέρνησης.<sup>48</sup>

### **1.13 Εξέλιξη θεσμικού πλαισίου<sup>49</sup>**

#### **1.13.1 Ν.2362/1995/ΦΕΚ Α' 247/23.11.1995« Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις»**

Με την είσοδο της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1981 θεσμοθετείται νέο Δημοσιονομικό πλαίσιο με την έκδοση του ως άνω Νόμου σε αντικατάσταση του προηγούμενου Ν.Δ 321/ΦΕΚ Α'205/18.10.1969, «Περί κώδικος Δημοσίου

---

<sup>48</sup> Ο Ν. Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, σύμφωνα με τον Π. Μηλιόπουλο, *Απολογισμός και Ισολογισμός του Κράτους και την Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου* 8-9-2012.

<sup>48</sup> Ν.4270/2014

<sup>49</sup> <https://lawnet.gr/meletes-arthra/h-istoriki-exelixa-tou-dimosionomikou-dikaiou-stin-ellada/> «Ιστορική εξέλιξη δημοσιονομικού Δικαίου στην Ελλάδα»



Λογιστικού, καθότι το Ν.Δ. 321/1969 κρίθηκε ως μη επαρκές για να μπορέσει η χώρα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση ο εν λόγω νόμος στοχεύει μεταξύ άλλων:<sup>50</sup>

α. στην Δημοσιονομική διαχείριση του Δημοσίου και συγκεκριμένα η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού να διέπεται με την «αρχή της Ενότητας».

β. Στην διασφάλιση ουσιαστικού ελέγχου κατά την εκτέλεση των Δημοσίων Δαπανών.

γ. Στην θέσπιση διαδικασιών οι οποίες να εγγυώνται στους πολίτες «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση» και βέλτιστη εξυπηρέτηση συναλλαγών με το Ν.Π.Δ.Δ. Κράτος.

δ. Στην διασφάλιση ενός πλαισίου αυστηρότητας και ευελιξίας κατά την διαδικασία εγγραφής των πιστώσεων στο στάδιο Κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και κατά την έγκρισή αυτών κατά το στάδιο της Εκτέλεσης.

ε. Στην δημιουργία ελέγχων που απαιτούνται για την οικονομική διαχείριση χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση , μέσω προγραμμάτων, όπως επίσης και για τον εντοπισμό τυχόν «αχρεωστήτως ή παρανόμων ποσών»

στ. Στην θέσπιση νέων διαδικασιών για την δημιουργία ενός ευέλικτου σχήματος ελέγχου του δημόσιου χρέους, με την σύσταση εξολογιστικών λογαριασμών, ώστε να εξοφλούνται παλαιά δάνεια με νέα.

ζ. Στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου Λογιστικού Σχεδίου, ώστε οι λειτουργίες του να απεικονίζονται σύμφωνα με γενικά παραδεκτές αρχές με ενιαίο τρόπο σε όλους τους Δημόσιους Φορείς, ώστε να εμφανίζεται ορθή εικόνα για την περιουσιακή κατάσταση του Κράτους.

### **1.13.2 Ν. 3492/2006 /ΦΕΚ Α 210/5.10.2006 « Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.»**

Το γεγονός ότι με το προηγούμενο ισχύον δημοσιονομική σύστημα δεν προβλέπονται αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου των Δημοσίων Δαπανών σε συνάρτηση των συνεχόμενων κοινωνικοοικονομικών αλλαγών , οδήγησαν στην ανάγκη θέσπισης νέου νομικού πλαισίου στο πεδίο του Δημοσιονομικού Δικαίου, με την ψήφιση του ως άνω Νόμου. Ο εν λόγω Νόμος εκτιμάται ότι αποτελεί το πρώτο βήμα στην έννοια της

---

<sup>50</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.2362/1995

«χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» Ειδικότερα, σύμφωνα με την αιτιολογική<sup>51</sup> έκθεση ο ως άνω νόμος αποσκοπεί κυρίως στα πλαίσια της διασφάλισης της ορθής διαχείρισης του Δημοσίου Πλούτου την εφαρμογή στους ελεγκτικούς μηχανισμούς νέων οικονομικών εργαλείων και προτύπων τα οποία θα συντελέσουν σε ένα ορθολογικότερο τρόπο ελέγχου της διαχείρισης των Δημοσίων δαπανών. Για τον λόγο αυτό συστήνεται εντός του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων(Γ.Δ.Δ.Ε.), με ελεγκτική αρμοδιότητα.

### **1.13.3 Νόμος 3871/2010 /ΦΕΚ Α 141/17.8.2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.**

Με την κατάληξη της χώρας μας στην τελευταία θέση της αξιολόγησης, λόγω της αύξησης του Δημοσίου χρέους που είχε ως αποτέλεσμα την έλλειψη εμπιστοσύνης στις διεθνείς αγορές σε συνδυασμό της ένταξης της Ελλάδος στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (ΕΜΣ) με την εκδήλωση της οικονομικής ύφεσης στην χώρας , κατέστη επιτακτική ανάγκη νέων μεταρρυθμίσεων στην δημοσιονομική διαχείριση του Κράτους. Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις εντάσσονται στον ως άνω νόμο, με τον οποίο γίνεται προσπάθεια επίλυσης των χρόνιων παθογενειών και αδυναμιών στο δημοσιονομικό πεδίο και κυρίως κατά την διαχείριση του Προϋπολογισμού.

Ο προαναφερόμενος νόμος μεταξύ άλλων, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση στοχεύει:<sup>52</sup>

- α. στην θέσπιση αρχών και κανόνων που θα διέπουν την διαχείριση του Δημοσίου πλούτου
- β. Στην αλλαγή κουλτούρας διαχείρισης των Δημόσιων Οικονομικών
- γ. στην υιοθέτηση νέου μοντέλου κατάρτισης Προϋπολογισμού (top & down budgeting)
- δ. στην θέσπιση διαφάνειας σε όλες τις ανοικτές διαδικασίες της οικονομικής διαχείρισης(διενέργεια αναλήψεων , διαγωνισμών), ώστε να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών περί της διαχείρισης των Δημόσιου χρήματος του Κράτους.
- ε. Στην εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος σε αντικατάσταση του προηγούμενου λογιστικού συστήματος που είχε ως βάση την ταμιακή , ώστε τα χρηματοοικονομικά μεγέθη του ΝΠΔΔ Κράτους να συμμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό

<sup>51</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.3492/2006

<sup>52</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.3871/2010

με τις απαιτήσεις της EUROSTAT. (περισσότερη ανάλυση του νόμου θα γίνει στο κεφάλαιο 2).

#### **1.13.4 Νόμος 4270/2014 /ΦΕΚ Α 143/28.6.2014 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις.**

Με τον ως άνω νόμο, ενσωματώνεται στην Ελληνική Έννομη τάξη η Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2001/85/ΕΕ «απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών» , υιοθετούνται οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις του Ν.3871/2010 ενώ παράλληλα καταργείται ο Ν.2362/1995. Με τις διατάξεις του προαναφερόμενου νόμου, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση θεσπίζονται:<sup>53</sup>

- α. Ειδικές διατάξεις για την καλύτερη εποπτεία των επί μέρους κρατικών φορέων.
- β. Αριθμητικοί κανόνες “fiscal rules”, που θέτουν δημοσιονομικούς στόχους.
- γ. Σύσταση Δημοσιονομικό Συμβουλίου, που θα λειτουργεί κατά το πρότυπο λειτουργίας αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων των κρατών της Κοινότητας.
- ε. Ενδυναμώνεται ο ρόλος των Προϊσταμένων των Οικονομικών Υπηρεσιών.

Επίσης , η ως άνω αιτιολογική έκθεση τονίζει ότι η Δημόσια Διοίκηση και ειδικά το Υπουργείο Οικονομικών με τα προβλεπόμενα από τον εν λόγω νόμο εργαλεία θα συμβάλουν στην βιωσιμότητα του Δημοσίου Χρέους και θα εξασφαλιστεί το γεγονός ότι οι θυσίες των Ελλήνων πολιτών θα έχουν «βιώσιμο αντίκρισμα» . (Περισσότερη ανάλυση του νόμου θα γίνει στο κεφάλαιο 2).

---

<sup>53</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.4270/2014

## **Κεφάλαιο 2: ΙΣΧΥΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

### **2.1 Νόμοι**

Η ανάγκη διασφάλισης μίας χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των Οικονομικών του Κράτους, η οποία κατά την περίοδο της οικονομικής ύφεσης κατέστη περισσότερο εμφανής, οδήγησε στην θέσπιση νέων δημοσιονομικών διατάξεων στο πεδίο του Δημοσιονομικού Δικαίου της χώρας.

#### **2.1.1 Νόμος 3871/2010 /ΦΕΚ Α 141/17.8.2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.**

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ως άνω Νόμου ο στόχος του νομοσχεδίου που εισήχθη για ψήφιση στην Ελληνική Βουλή τον Αύγουστο του 2010 είναι:<sup>54</sup>

- Οι Δημόσιοι φορείς να αποκτήσουν την μέγιστη δυνατή υπευθυνότητα στον τομέα της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού.
- Να διασφαλίζεται η ορθολογικότερη διαχείριση των κρατικών πόρων με την θέσπιση κατάλληλων μηχανισμών ελέγχου των Δημοσίων δαπανών, ώστε να αποφεύγεται η εκτέλεση αλόγιστων δαπανών, γεγονός το οποίο θα οδηγούσε στην κατασπατάληση του Δημόσιου πλούτου.
- Στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, παρεμποδίζοντας με αυτό τον τρόπο τυχόν παρεμβάσεων εκτός νόμου.
- Στην θεσμοθέτηση ουσιαστικών αλλαγών στον τρόπο κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού, οι οποίες αποσκοπούν στην χρηστή διαχείριση του Δημοσίου χρήματος
- Στην υιοθέτηση νέων ανοικτών διαδικασιών σε όλα τα στάδια εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, που θα αναρτώνται στο διαδίκτυο, ώστε να διασφαλίζεται η διαδικασία και οι πολίτες να μπορούν να έχουν πρόσβαση στις αιτούμενες πληροφορίες.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί πως ο εν λόγω Νόμος επιφέρει διορθωτικές αλλαγές στο μέχρι τότε ισχύον Δημοσιονομικό σύστημα βάσει του Ν.2362/1995 «Περί Δημόσιου Λογιστικού Ελέγχου των δαπανών του Κράτους», καθόσον δεν διέφερε ουσιαστικά από τις αρχαιότερες διατάξεις του Ν.Δ.321 «Περί

---

<sup>54</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.3871/2010, Σχέδιο νόμου δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών(<https://www.hellenicparliament.gr>)

Κωδικού Δημόσιου Λογιστικού». Παράλληλα ικανοποιείται μέρος των απαιτήσεων που περιλαμβάνονται στο Πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής στο δε Σχεδιασμό του συμμετείχε και αρμόδιο κλιμάκιο του ΔΝΤ. Επί προσθέτως, με την εφαρμογή των διατάξεων του ως άνω Νόμου βελτιώνεται η αξιοπιστία του Προϋπολογισμού της Ελλάδος στην Κοινότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι οι ελλείψεις και οι αδυναμίες του προηγούμενου μοντέλου είχαν ως αποτέλεσμα να έχει η χώρα μας καταταχθεί στην τελευταία θέση της αξιολόγησης, σε σύγκριση με άλλους Προϋπολογισμούς των κρατών μελών της Ένωσης. Θεωρείται «ως ανατρεπτικός» καθόσον η εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επέρχονται με την υιοθέτηση των αρχών και των κανόνων που τίθενται από τις διατάξεις του νόμου οδηγεί σε μία δημοσιονομική εξυγίανση στην οικονομική διαχείριση του Κράτους.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του προαναφερόμενου Νόμου προβλέπονται μεταξύ άλλων:

Α. Νέες Αρχές στις οποίες θα πρέπει να βασίζεται η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού:

- Η αρχή της Ενότητας και Καθολικότητας
- Η αρχή της Ειδικότητας των Πιστώσεων
- Η αρχή της Ειλικρίνειας και της ακρίβειας του Προϋπολογισμού
- Η αρχή της Ετήσιας Διάρκειας

(Ανάλυση των ως άνω αρχών γίνεται στο Κεφάλαιο 1.)

Β. Νέες Αρχές που αφορούν την διαχείριση του Δημόσιου Πλούτου:

- Αρχή Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης, που εξειδικεύεται
  - α. στην αρχή της Οικονομικότητας, β. αρχή της Αποδοτικότητας, γ. αρχή της αποτελεσματικότητας.
- Αρχή της Υπευθυνότητας και της Λογοδοσίας
- Αρχή της Διαφάνειας
- Αρχή της Ειλικρίνειας

(Ανάλυση των ως άνω αρχών γίνεται στο Κεφάλαιο 1.)

Γ. Νέοι Δημοσιονομικοί κανόνες που αφορούν:

- Την εξέλιξη του Δημοσιονομικού Χρέους

- Το κατ' ελάχιστο όριο του πρωτογενούς πλεονάσματος
- Την αναπροσαρμογή των Κρατικών δαπανών σε συνάρτηση με το εκάστοτε ύψος των Δημοσίων Εσόδων(άρθρο 2 του Ν.3871/2010, που προστίθεται στο άρθρο 1<sup>α</sup> του Ν.2362/1995)

Γ. Επιπροσθέτως προβλέπονται:

- Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, με τριετή ορίζοντα, τόσο στο σύνολο του Προϋπολογισμού, όσο και ανά κρατικό Φορέα.(άρθρο 9 του Ν.3871/2010,)
- Η θέσπιση του περιεχομένου των βασικών διοικητικών οργανικών μονάδων στο πλαίσιο του πεδίου του Δημόσιου Τομέα .( άρθρο 2 του Ν.3871/2010 , προστίθεται στο 'αρθρου13 του Ν.2362/1995)
- Ο καθορισμός «εγγράφων τεκμηρίωσης», τα οποία αφορούν την τεκμηρίωση της Κεντρικής Κυβέρνησης στον Κρατικό Προϋπολογισμό κα των ενοποιημένων Προϋπολογισμών των επί μέρους φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.( άρθρο 8 του Ν.3871/2010) Η εν λόγω τεκμηρίωση περιέχει:
  - Τον Ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό
  - Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
  - Τον Ετήσιο Κοινοτικό Προϋπολογισμό
  - Ενοποιημένοι Ετήσιοι Προϋπολογισμοί των Ο.Τ.Α.
  - Ενοποιημένοι Ετήσιοι Προϋπολογισμοί των επί μέρους φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- Η εισαγωγή της νέας λογιστικής απεικόνισης των δημόσιων συναλλαγών με την εφαρμογή του Λογιστικού συστήματος της Γενικής Λογιστικής, σε αντικατάσταση του Λογιστικού συστήματος που βασίζεται στην ταμειακή βάση.( Ανάλυση των ως άνω γίνεται στο Κεφάλαιο 3.)
- Σύνταξη Δημοσιονομικών εκθέσεων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για όλους τους κρατικούς Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, των Ο.Τ.Α και γενικώς όλων των φορέων του Ν.Π.Δ.Δ Κράτους (Ανάλυση των ως άνω γίνεται στο Κεφάλαιο 3.)

Επίσης, με το άρθρο 12 του 3871/2010 το Υπουργείο Οικονομικών και οι υπόλοιποι Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δεσμεύονται να δίδουν στο Γραφείο του Προϋπολογισμού της Βουλής τα αιτούμενα χρηματοοικονομικά στοιχεία. Το γεγονός

ότι το Γραφείο της Βουλής διεξάγει έλεγχο συμμόρφωσης σχετικά με την τήρηση των Δημοσιονομικών Κανόνων στα πλαίσια της ανεξάρτητης αξιολόγησης, θεωρείται ως μία από τις βασικές Αρχές του Δημοσιονομικού Δικαίου.<sup>55</sup>

(Ανάλυση του Γραφείου του Προϋπολογισμού της Βουλής γίνεται στο Κεφάλαιο 3.).

Συμπερασματικά αναφέρεται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ως άνω Νόμου, ότι με το εν λόγω νομοσχέδιο:

Α. Η Ελληνική Βουλή διαδραματίζει πλέον βασικό ρόλο στο πεδίο της οικονομικής διαχείρισης του Δημοσίου χρήματος, γεγονός το οποίο φαίνεται αφενός μεν στην προβλεπόμενη έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και την σύσταση του Γραφείου του Προϋπολογισμού της Βουλής, αφετέρου δε και με την απόκτηση δυνατότητας αξιολόγησης των οικονομικών δεδομένων που προκύπτουν από τις δημοσιονομικές δράσεις της Κυβέρνησης.

Β. Διασφαλίζεται ορθολογικότερη με διαφάνεια διαχείριση των οικονομικών πόρων, με την υιοθέτηση δημοσιονομικών εργαλείων-μεθόδων σύμφωνα με τα πρότυπα της διεθνής πρακτικής, με αποτέλεσμα να γίνονται παρεμβάσεις στην άσκοπη σπατάλη αυτών και να εμποδίζεται υπερβάσεις των ορίων των δαπανών, χωρίς συνέπειες.

Γ. Σχεδιάζεται Δημοσιονομική πολιτική με μακροχρόνιο ορίζοντα, η οποία αφορά τους Προϋπολογισμούς της Κεντρικής Κυβέρνησης και των Προϋπολογισμών των υπολοίπων Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Δ. Οι Υπουργοί αποκτούν επιπλέον αρμοδιότητες, παράλληλα και ευθύνη στον τομέα της διαχείρισης των Δημοσίων Οικονομικών του Κράτους.

### **2.1.2 Νόμος 4270/2014 /ΦΕΚ Α 143/28.6.2014 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας, Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις.**

Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω Νόμου<sup>56</sup>, η παγκόσμια οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας έφερε στην επιφάνεια στα χρηματοπιστωτικά και δημοσιονομικά συστήματα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις αδυναμίες στο πεδίο της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρώπης. Στην χώρα μας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προαναφερόμενες αδυναμίες έχουν πραγματοποιηθεί ριζικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία χρόνια με στόχο την θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων και κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών στα πλαίσια της

---

<sup>55</sup> Όπως αναφέρει στην εργασία του ο Χατζηδύγκας, Στ. (2017). Δημοσιονομικός έλεγχος-πορεία και εξελίξεις. Διπλωματική Εργασία. Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, σύμφωνα με το βιβλίο του Μηλιώνη (2012), ό.π.

<sup>56</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν.4270/2014

δημοσιονομικής εξυγίανσης και της δημοσιονομικής συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα έχουν αναπτυχθεί μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες μεταξύ άλλων στους κάτωθι τομείς:

- Στον τομέα παρακολούθησης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών όλων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης εντός των ορίων και των στόχων που εγκρίνονται από το Ελληνικό Κοινοβούλιο.
- Τον τομέα της Διαφάνειας και της Ενημέρωσης. Η έκδοση περιοδικών δημοσίων αναφορών που δημοσιοποιούνται σχετικά με την πορεία της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του κράτους, ενδυναμώνει την διαφάνεια και την έγκαιρη ενημέρωση. Στον εν λόγω τομέα συμβάλει και η αναβάθμιση του ρόλου του Προϋπολογισμού της Βουλής
- Στον τομέα των ελέγχων των Δημοσίων δαπανών, με την υιοθέτηση των διεθνών πρακτικών, θέσπιση συστήματος ελέγχων.
- Στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων για την παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών μεγεθών, σύμφωνα με τις απαιτήσεις των δράσεων της Κυβέρνησης.

Εντούτοις, λόγω των συνεχιζόμενων, αλλαγών στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με στόχο την εφαρμογή των βέλτιστων πρακτικών στην οικονομική διαχείριση του Δημοσίου χρήματος αποφασίστηκε η θέσπιση ενός νέου νόμου, ο οποίος θα καταργεί τον Ν.2362/1995 και θα ενσωματώνει:

- Την Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ(L306/45), η οποία σχετίζεται με τα χαρακτηριστικά που ακολουθούν τα κράτη-μέλη της Ευρώπης κατά την κατάρτιση των Προϋπολογισμών τους.
- Τις τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν.3871/2010, μαζί με τις διατάξεις που προέβλεπαν την κατάρτιση του ΜΠΔΣ και την έγκριση αυτού από το Ελληνικό Κοινοβούλιο.
- Τις διατάξεις του Ν.4111/2013, ο οποίος τροποποιούσε και συμπλήρωνε τον Ν. τον Ν.2362/1995.

Ενσωματώνοντας ο νέος Νόμος 4270/2014 στην Ελληνική έννομη τάξη την Κοινοτικής Οδηγία<sup>57</sup> 2011/85/ΕΕ(L306/45) του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και στα

---

<sup>57</sup> Ν.4270/2014



πλαίσια του προγράμματος Οικονομικής πολιτικής εφαρμόζονται στην Ελλάδα οι κάτωθι βασικές ρυθμίσεις:

**A. Άρθρο 2 :** Συστήνεται ως ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή το « Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», το οποίο λειτουργεί ανεξάρτητα, χωρίς να ελέγχεται από άλλους Κρατικούς Φορείς. (Ανάλυση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γίνεται στο Κεφάλαιο 3.).

**B. Άρθρο 14:** Οριοθετείται το θεσμικό πλαίσιο του Δημόσιου Τομέα.

Συγκεκριμένα ορίζονται:

- Οι φορείς εντός της Γενικής Κυβέρνησης και τα εκτός αυτής Νομικά Πρόσωπα και Οργανισμούς,
- τα τρία υποσύνολα της Γενικής Κυβέρνησης που είναι οι Φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, οι Οργανισμοί τοπικής Αυτοδιοίκησης, και οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (Ο.Κ.Α)
- Το υποσύνολο της Κεντρικής κυβέρνησης , που περιλαμβάνει τους Φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Ιδιωτικού( ΝΠΙΔ) τα οποία δεν ανήκουν στον Ο.Τ.Α και Ο.Κ.Α.

Επισημαίνεται ότι οι Φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι ειδικοί φορείς αυτών αποτελούν διοικητικές μονάδες του Κρατικού Προϋπολογισμού, « χωρίς αυτοτελή νομική προσωπικότητα»

**Γ. Άρθρο 17:** Ορίζονται τα Θεσμικά όργανα με αρμοδιότητες την Δημοσιονομική Διαχείριση του Κράτους ως κάτωθι:

*«α. Η Βουλή των Ελλήνων β. Το Υπουργικό Συμβούλιο γ. Ο Υπουργός Οικονομικών δ. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ε. Οι Υπουργοί και λοιποί επικεφαλής της Γενικής Κυβέρνησης στ. Ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας ζ. Οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων η. Οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης θ. Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ι. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ια. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ιβ. Ο Οργανισμός Διαχείρισης του Δημόσιου Χρέους ιγ. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδ. Η Ελληνική Στατιστική Αρχή».*

**Δ. Άρθρο 20:** Καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Υπουργού των Οικονομικών , ενώ παράλληλα καθίσταται ς ως ο καθ' ύλην αρμόδιος και υπεύθυνος της δημοσιονομική διαχείρισης των Οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, όπως και για τον γενικό συντονισμό και για τον έλεγχο των οικονομικών των λοιπών φορέων της Γενικής

Κυβέρνησης, σε εφαρμογή των άρθρων 4(6) και 14(3) της 2011/85/ΕΕ] Οδηγίας της τ Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Ε. Άρθρο 21:** Καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους(Γ.Λ.Κ) και ορίζεται ως «βοηθός» του Υπουργού Οικονομικών στην άσκηση των καθηκόντων του, σε εφαρμογή των άρθρων 4(6), 13(1) και 14(3) 2011/85/ΕΕ] Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**ΣΤ. Άρθρο 22:** Καθορίζονται οι οικονομικής φύσεως αρμοδιότητες των Υπουργών και των επικεφαλής Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σε εφαρμογή του άρθρου 13(2) της 2011/85/ΕΕ της ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Ζ. Άρθρο 24 :** Ορίζονται Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών σε κάθε Υπουργείο , σε εφαρμογή των άρθρων 13(1) και 13(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Η. Άρθρο 25:** Καθορίζονται οι αρμοδιότητες των Προϊστάμενων οικονομικών υπηρεσιών λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σε εφαρμογή του άρθρου 13(2) της 2011/85/ΕΕ οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Θ. Άρθρο 26:** Καθορίζονται οι Υποχρεώσεις των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείων και λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

**Ι Άρθρο 45:** Ορίζονται οδηγίες για την Κατάρτιση του Μ.Π.Δ.Σ, σε εφαρμογή του άρθρου 13(2) της 2011/85/ΕΕ] οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Κ. Άρθρο 65.** Καθορίζονται τα καθήκοντα του Διατάκτη και δίνεται έμφαση στο γεγονός του ασυμβίβαστου: *«Τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις όπου ο προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών ταυτίζεται με τον διατάκτη ή αυτός είναι αρμόδιος για οποιαδήποτε ενέργεια που τείνει στην ανάληψη υποχρέωσης σε βάρος πίστωσης της Γενικής Διεύθυνσης στην οποία προϊσταται, είναι υποχρεωμένος να εκχωρήσει την αρμοδιότητα δημοσιονομικής έγκρισης για δεσμεύσεις στο νόμιμο κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα αντικαταστάτη του. Η παράβαση της υποχρέωσης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό αδίκημα. 3. Τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του δημόσιου υπόλογου. Αν ο διατάκτης αναμιχθεί στα καθήκοντα του τελευταίου, ευθύνεται ως δημόσιος υπόλογος»*

**Λ. Άρθρο 147:** Καθορίζονται Μνημόνια συνεργασίας, καθώς επίσης και μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμών στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης πλην Ο.Τ.Α.

**Μ. Άρθρο 168:** Πραγματοποιείται Εσωτερικός έλεγχος σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τη παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006. Ο εν λόγω έλεγχος ανατίθεται στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου που συστήνονται με το άρθρο 12 του ίδιου νόμου υπό την γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, σε εφαρμογή του άρθρου 3(1) της 2011/85/ΕΕ της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Ν. Άρθρο 169:** Πραγματοποιείται Εξωτερικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών, όπως επίσης και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σε εφαρμογή του άρθρου 3, παρ1 της 2011/85/ΕΕ οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, το εν λόγω όργανο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

(Αναλύσεις σχετικά με βασικά άρθρα του παρόντος νόμου θα εξεταστούν παρακάτω).

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι ο ως άνω νόμος ψηφίζεται σε μία χρονική περίοδο που η χώρα βρίσκεται σε στάδιο σταθεροποίησης τόσο της εικόνας της στο Διεθνή χώρο όσο και της πορείας της Οικονομίας της, δημιουργώντας παράλληλα τις βάσεις για να εξέλθει από την Οικονομική κρίση των τελευταίων χρόνων.

## **2.2 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής**

### **2.2.1 Ορισμός-Παρουσίαση<sup>58</sup>**

Στα πλαίσια της συμμόρφωσης των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον προληπτικό μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς επίσης και με την 2011/85/ΕΕ οδηγία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα κατά την διαδικασία κατάρτισης των Προϋπολογισμών τους να ακολουθούν τους προβλεπόμενους περιορισμούς που θέτουν οι κανόνες του Ενωσιακού Δικαίου. Συγκεκριμένα, τα κράτη-μέλη δεσμεύονται με στόχους που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμο Πλαίσια Δημοσιονομικής Πολιτικής ως προς το ύψος των εκτιμώμενων δημοσιονομικών μεγεθών.

Το Ελληνικό κράτος, σε υιοθέτηση της προαναφερθείσας υποχρέωσης με τις διατάξεις του άρθρου 9 του Ν.3871/2010 και άρθρων 42-48 του Ν4270/2014 εισήγαγε στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Δίκαιο το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής

---

<sup>58</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

Πολιτικής(ΜΠΔΣ). Επισημαίνεται ότι εξακολουθεί να ισχύει η αρχή της ετήσιας ισχύος του Κρατικού Προϋπολογισμού, παρά το γεγονός που το ΜΠΔΣ παρακολουθεί σε πολυετή βάση τα δημοσιονομικά μεγέθη των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών σε εφαρμογή της 2011/85/ΕΕ οδηγίας της Ε.Ε «Απαιτήσεις για τα Δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών». Είναι προφανές ότι με την θέσπιση του ΜΠΔΣ, η κατάρτιση του ετήσιου Προϋπολογισμού δεν βασίζεται πλέον στην εκάστοτε δημοσιονομική πολιτική των κρατών-μελών, αλλά υπόκεινται παράλληλα στους δημοσιονομικούς περιορισμούς του Μεσοπρόθεσμου.

### **2.2.2 Περιεχόμενο των προβλέψεων <sup>59</sup>**

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής περιλαμβάνει μεταξύ άλλων:

- Το μεσοπρόθεσμο στόχο σε χρονικό πλαίσιο τετραετίας, καθώς επίσης και την διαδρομή προσαρμογής προς αυτόν, προβλέποντας ενδεικτικούς στόχους του ελλείμματος ή του πλεονάσματος μέσα στο έτος, την παρακολούθηση του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης, όπως επίσης και συνέπειες που τυχόν υπάρξουν στο Ισοζύγιο των Φορέων αυτής από τα εκάστοτε δημοσιονομικά μέτρα.
- Την θέσπιση ανώτατων ορίων δαπανών των Κεντρικών και Αποκεντρωμένων Φορέων του ΝΠΔΔ Κράτους μέσα σε τετραετή κυλιόμενη χρονική περίοδο από την οποία τα δύο πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά.
- Την θέσπιση ανώτατων ορίων δαπανών για τετραετή κυλιόμενη χρονική περίοδο στο πεδίο της υγειονομικής περίθαλψης, όπως επί παραδείγματι αποτελούν: τα επιδόματα ασθενείας, έξοδα υγειονομικού υλικού κλπ.
- Ενδεικτικό στόχο ετήσιου ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού Προϋπολογισμού.
- Αντίστοιχους ενδεικτικούς στόχους ισοζυγίου των Προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α και των λοιπών Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την ίδια κυλιόμενη χρονική περίοδο τετραετίας, που έχει τεθεί και στους Φορείς της Κεντρικής Διοίκησης με την διετή δέσμευση υποχρεωτικότητας.

Επισημαίνεται ότι το έτος κατάρτισης του Προϋπολογισμού περιέχεται στην προαναφερόμενη περίοδο της τετραετίας.

---

<sup>59</sup> Άρθρο 43/Ν.4270/2014

### 2.2.3 Επεξηγηματική Έκθεση Μ.Π.Δ.Σ<sup>60</sup>

Τα κύρια χαρακτηριστικά στοιχεία που περιέχονται μεταξύ άλλων στην επεξηγηματική έκθεση του Μεσοπρόθεσμου είναι τα κάτωθι:

- Η αποτύπωση και η εκτίμηση της εξελικτικής πορείας των κύριων μακροοικονομικών μεγεθών, σχετικά με τα αποτελέσματα της τελευταίας διετίας του τρέχοντος έτους, της χρονιάς που βαρύνει ο εκάστοτε Προϋπολογισμός, καθώς επίσης και των τριών επόμενων ετών.
- Η παρουσίαση των τυχόν κινδύνων που εγκυμονούν οι δημοσιονομικές εκτιμήσεις.
- Το ύψος του χρηματικού υπολοίπου της Γενικής Κυβέρνησης και των υπολοίπων Φορέων, το οποίο έχει τεθεί για το έτος που βαρύνει ο Προϋπολογισμός και τα επόμενα τρία έτη.
- Το όριο των κρατικών δαπανών, μέσα στο οποίο θα κυμανθούν στα πλαίσια του Μεσοπρόθεσμου.
- Οι προβλέψεις που αναφέρονται στον Προϋπολογισμό σχετικά με τα ακαθάριστα Δημόσια Έσοδα, τις Κρατικές Δαπάνες, το έλλειμμα ή πλεόνασμα κατά την διάρκεια του έτους που βαρύνει ο Προϋπολογισμός και τα επόμενα τρία έτη, σύμφωνα με τον τιθέμενο στόχο του ισοζυγίου του κάθε Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης και των Ο.Τ.Α..
- Οι προβλέψεις των συνεπειών των φορολογικών δαπανών που ενδέχεται να προκύψουν στα Δημόσια Οικονομικά του Κράτους.

Επισημαίνεται ότι η προαναφερόμενη έκθεση πρέπει να συνάδει με τους στόχους, και τα ανώτατα όρια που τίθενται στο ΜΠΔΣ.<sup>61</sup>

### 2.2.4 Διαδικασία κατάρτισης-έγκρισης του ΜΠΔΣ<sup>62</sup>

Στην διαδικασία κατάρτισης του Μεσοπρόθεσμου συμμετέχουν αλλά <sup>63</sup>παράλληλα έχουν και την ευθύνη το Γ.Λ.Κ. σε συνεργασία με τους Κρατικούς Φορείς (Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών). Ειδικότερα προβλέπεται οι Προϊστάμενοι των Γ.Δ.Ο.Υ θα πρέπει να αιτιολογούν εγγράφως τις αποκλίσεις των προβλέψεων σε

---

<sup>60</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>61</sup> Άρθρο 44/Ν.4270/2014

<sup>62</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>63</sup> Άρθρο 45,46/Ν.4270/2014

ποσοστό άνω του 5% σε σχέση με τα έσοδα ή έξοδα που έχει πραγματοποιήσει ο κάθε Κρατικός Φορέας κατά την τρέχουσα οικονομική χρήση, σύμφωνα με τα υπάρχοντα οικονομικά στοιχεία. Όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση το Παρατηρητήριο της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α, θέτει ανάλογες προτάσεις για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ. Το Γ.Λ.Κ υποβάλλει το σχέδιο της κατάρτισης του ΜΠΔΣ στο Υπουργικό Συμβούλιο μέχρι τις 25 Απριλίου κάθε έτους. Στην συνέχεια ο Υπουργός Οικονομικών μετά την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου εισάγει το εν λόγω σχέδιο στην Ελληνική Βουλή προς ψήφιση μέχρι τέλος Μαΐου κάθε έτους. (Έχει προηγηθεί η ανάρτησή του στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών.)

Συμπερασματικά, σημειώνεται ότι σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (2011/199/ ΕΕ), που κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με τον Ν.4063/2012 (Φ.Ε.Κ Α' 71), κύριος στόχος του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι να συνάδει με το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο.

#### **2.2.5. Επικαιροποίηση Μ.Α.Π.Σ<sup>64</sup>**

Οι περιπτώσεις κατά τις οποίες επιτρέπεται η επικαιροποίηση του ΜΠΔΣ είναι οι κάτωθι:<sup>65</sup>

Α. Εφόσον προκύψουν σοβαρές αλλαγές κατά την εφαρμογή του προγράμματος σταθερότητας που δεν υπήρχε δυνατότητα να προβλεφθούν σε σημαντικά δεδομένα του ή όταν παραστεί ανάγκη αναθεώρησης των δημοσιονομικών προβλέψεων τα οποία να επιβάλλονται από ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής σε σημείο που μπορεί να επηρεαστεί ο υποβαλλόμενος Προϋπολογισμός.

Β. Στην περίπτωση που προκύψει νέος πρωθυπουργός, μετά την ψήφιση του ΜΠΔΣ από το Ελληνικό Κοινοβούλιο, ο οποίος θα θελήσει να αλλάξει την δημοσιονομική πολιτική της προηγούμενης κυβέρνησης.

Γ. Εφόσον ενεργοποιηθεί ο διορθωτικός μηχανισμός, προβλέπεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 38 του Ν.4270/2014, όταν παρουσιαστούν σοβαρές αποκλίσεις από τον Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο.

Το επικαιροποιημένο ΜΠΔΣ υποβάλλει προς ψήφιση στην Ελληνική ΄η Βουλή ο Υπουργός Οικονομικών την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους.

---

<sup>64</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>65</sup> άρθρο 47/4270/2014

Επιπροσθέτως, επισημαίνεται ότι τα ανώτατα όρια και οι στόχοι που περιλαμβάνονται κατά την διάρκεια της σύνταξης των Ετήσιων και συμπληρωματικών Προϋπολογισμών θα πρέπει να συνάδουν με τα αντίστοιχα μεγέθη που έχουν καθοριστεί από το εκάστοτε ισχύον ΜΠΔΣ και τυχόν επικαιροποιήσεις του. Σε περίπτωση που προκύψουν αποκλίσεις από το ύψος των δαπανών και των εσόδων που αναγράφονται στον ετήσιο ή συμπληρωματικό Προϋπολογισμό με τα αναφερόμενα στο ΜΠΔΣ, είναι απαραίτητο οι εν λόγω αποκλίσεις να αιτιολογούνται σε ανάλογη έκθεση που θα συνοδεύει το σώμα του προϋπολογισμού.

## **2.3 Σύνταξη σχεδίου Νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού<sup>66</sup>**

### **2.3.1 Αρμόδιοι Φορείς**

Αρμόδιοι Φορείς της εκτελεστικής εξουσίας που έχουν κατά κύριο λόγο την ευθύνη της σύνταξης του ως άνω νομοσχεδίου:

Α. Αποτελεί το Υπουργείο Οικονομικών. Παράλληλα, πρωταγωνιστικό ρόλο στην εν λόγω διαδικασία κατέχει η Ελληνική Βουλή με τις αρμόδιες επιτροπές της.

Είναι προφανές, ότι παρατηρείται μία συνεργασία-ένας διάλογος μεταξύ των δύο κρατικών εξουσιών (Εκτελεστική-Νομοθετική) πριν από την ψήφιση του Κρατικού προϋπολογισμού από την Βουλή.

Εκτιμάται ότι η σύνταξη του νομοσχεδίου του προϋπολογισμού είναι αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας και δη του Υπουργείου Οικονομικών, καθόσον αφενός μεν ο εκάστοτε Προϋπολογισμός υιοθετεί το πολιτικό πρόγραμμα της Κυβέρνησης, <sup>67</sup>αφετέρου αποτελεί πράξη της εκτελεστικής εξουσίας λόγω των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τον Νόμο. <sup>68</sup> Επιπροσθέτως, η εκτελεστική εξουσία παίζει σημαντικό ρόλο κατά την διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού, δεδομένου ότι διαθέτει τις απαιτούμενες πληροφορίες για τις λειτουργικές ανάγκες των Κρατικών Φορέων, τις οποίες επεξεργάζεται με τα κατάλληλα δημοσιονομικά μέσα, ενώ παράλληλα έχει την ευθύνη της ισοσκέλισης του προϋπολογισμού.

Β. Υπουργοί Φορέων Γενικής Κυβέρνησης

Γ. Προϊστάμενοι Οικονομικών Υπηρεσιών των Οργανικών μονάδων του Κράτους.

Δ. Ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας(για το Π.Δ.Ε.)

Ε. Δημοσιονομικό συμβούλιο

---

<sup>66</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>67</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, ότι σύμφωνα με Δερτιλής, Π. (1967). «Εγχειρίδιον Δημόσιας Οικονομικής».

<sup>68</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, ότι σύμφωνα με Στασινόπουλου (1996), ό.π.

Από 1.1.2015 το ως άνω συμβούλιο συμβάλει ουσιαστικά στην κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ. Μεταξύ άλλων , πραγματοποιεί αξιολογήσεις των εκτιμήσεων που περιλαμβάνει το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού και των χρηματοοικονομικών μεγεθών που αποτυπώνονται στο ΜΠΔΣ. (Ανάλυση για το Δημοσιονομικό Συμβούλιο θα γίνει στο Κεφάλαιο 3).

### **2.3.2 Στάδιο κατάρτισης του Προϋπολογισμού**

Το νομοσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού, σύμφωνα με το Σύνταγμα πρέπει να κατατεθεί στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή του Κοινοβουλίου τημ πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους.<sup>69</sup> Προκειμένου να τηρηθεί η ως άνω προθεσμία, η διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού και των ενοποιημένων προϋπολογισμών των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης, ξεκινάει με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών έξι μήνες πριν το τέλος του Οικονομικού έτους. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την υφιστάμενη διοικητική πρακτική που ακολουθείται, η Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης του ΓΛΚ αποστέλλει με εγκυκλίους έγγραφες οδηγίες προς τους Κρατικούς Φορείς, οι οποίες περιέχουν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την μεθοδολογία και τον τρόπο κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού εσόδων-εξόδων τους, ενώ παράλληλα καθορίζεται η καταλυτική ημερομηνία κατάθεσης των σχεδίων των προϋπολογισμών τους στο ΓΛΚ.<sup>70</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν.2362/1995 « Ο Κρατικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται ύστερα από προτάσεις των αρμόδιων Φορέων και εισήγηση των οικείων υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου προς το Γενικό Λογιστήριο» Κρατικός φορέας θεωρείται κάθε ολοκληρωμένη « διοικητική μονάδα,» η οποία έχει διοικητική αυτοτέλεια και ο Προϋπολογισμός της περιλαμβάνεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό,<sup>71</sup>(Αναλυτικά έχει γίνει αναφορά στους κρατικούς φορείς στο κεφάλαιο 1.1.6 της παρούσης εργασίας.)

Η Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών των Φορέων, αξιολογώντας τις λειτουργικές ανάγκες των υπηρεσιών του Φορέα που ανήκουν και λαμβάνοντας υπόψη τα έσοδα-έξοδα που αναφέρονται στον Απολογισμό του προηγούμενου έτους, συντάσσουν προσχέδιο του Προϋπολογισμού τους είναι υποχρεωμένοι να το υποβάλουν στο ΓΛΚ μέχρι τις 31 Ιουλίου.

<sup>69</sup> Άρθρο 54 του Ν.4270/2014.

<sup>70</sup> Οδηγίες κατάρτισης Προϋπολογισμού 2022: α) ΚΥΑ ΟΙΚ.55040/21.7.2021/Φ.Ε.Κ.Α3291 β/26.7.2021, β) Εγκύκλιος ΓΛΚ Αρ. πρωτ.: 2/87910/ΔΡΓΚ/7-7-2021, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

<sup>71</sup>Γέροντας (2005), ό.π.



Επισημαίνεται, όπως έχει αναφερθεί και στο κεφάλαιο 2.4 περί ΜΠΔΣ, οι προβλέψεις των πιστώσεων σχετικά με τις δαπάνες κάθε Κρατικού Φορέα είναι υποχρεωτικό να συνάδουν με τα όρια πιστώσεων που έχουν προβλεφθεί στο εκάστοτε ψηφισμένο ΜΠΔΣ, ενώ στην περίπτωση που προκύψουν αποκλίσεις από τα ως άνω τιθέμενα όρια του Μεσοπρόθεσμου θα πρέπει να τεκμηριώνονται με επαρκή τρόπο. Συγκεκριμένα, Τα εν λόγω προσχέδια των Φορέων, θα πρέπει να συνοδεύονται από σχετική έκθεση του ΓΔΟΥ, στην οποία, εφόσον τα πραγματοποιηθέντα έσοδα ή έξοδα παρουσιάσουν απόκλιση της τάξεως του 5% σύμφωνα με τον απολογισμό θα πρέπει να υπάρχει πλήρη αιτιολόγηση.

Ο Υπουργός Οικονομικών, μετά από σχετική διαβούλευση με τους αρμόδιους υπουργούς, υποβάλει το τελικό σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού στην Ελληνική Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση, συνοδευόμενο με την αντίστοιχη Εισηγητική Έκθεση. Σε αυτό το σημείο αξίζει να τονιστεί ο ρόλος του Πρωθυπουργού και του υπουργικού<sup>72</sup> Συμβουλίου κατά το στάδιο της διαμόρφωσης του τελικού σχεδίου του προϋπολογισμού. Σε περίπτωση που στα πλαίσια των συζητήσεων σχετικά με την αναγκαιότητα μείωσης των προβλεπόμενων δαπανών, προκύψουν διαφωνίες μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και των λοιπών Υπουργών, καλείται ο Πρωθυπουργός και το Υπουργικό Συμβούλιο να δώσει λύσεις στις εν λόγω διαφωνίες.

### **2.3.3 Παρέμβαση του Κοινοβουλίου στην τελική διαμόρφωση του Νομοσχεδίου**

Ο Υπουργός Οικονομικών υποχρεούται να καταθέσει προς συζήτηση στην αρμόδια επιτροπή του Κοινοβουλίου το προσχέδιο του προϋπολογισμού, πριν την υποβολή αυτού προς ψήφιση από την ολομέλεια της Βουλής.<sup>73</sup> Οι παρατηρήσεις που διατυπώνονται από την εν λόγω επιτροπή συμπεριλαμβάνονται στο τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού. Με την εφαρμογή της ως άνω συνταγματικής διάταξης είναι προφανής η παρεμβολή του Κοινοβουλίου στην διαδικασία διαμόρφωσης του τελικού σχεδίου Νόμου του προϋπολογισμού.

Με την εισαγωγή δύο εδαφίων στο άρθρο 79, παραγρ.1 του Συντάγματος κατά την<sup>74</sup> Συνταγματική αναθεώρηση 2007-2008, το Ελληνικό Κοινοβούλιο έχει την δυνατότητα να προτείνει διαφοροποιήσεις στις επιμέρους πιστώσεις του προϋπολογισμού υπό τον όρο ότι οι εν λόγω προτάσεις δεν επηρεάζουν συνολικά τις τελικές προβλέψεις των εσόδων-εξόδων. Συμπερασματικά, θα πρέπει να επισημανθεί

---

<sup>72</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>73</sup> Άρθρο 79, παρ.3 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001)

<sup>74</sup> Άρθρο 79, παρ.1 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2007-2008)

το γεγονός ότι είναι πλέον αποδεκτός στα κράτη μέλη της ΕΕ και ΗΠΑ η ενεργός παρέμβαση της Βουλής στο τελικό στάδιο της διαμόρφωσης του νομοσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>75</sup>

### **2.3.4 Ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Όπως ορίζουν οι διατάξεις του Συντάγματος, άρθρο 72, παρ.1 και 79, παρ.1 η Ολομέλεια του Κοινοβουλίου αποτελεί το αρμόδιο όργανο για την ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Το προσχέδιο του νόμου που υποβάλλεται για ψήφιση περιέχει τρία Τμήματα:<sup>76</sup>

1. Τον Τακτικό Προϋπολογισμό των Κεντρικών Υπηρεσιών
2. Τον Τακτικό Προϋπολογισμό των Περιφερειακών Υπηρεσιών
3. Τον Προϋπολογισμό του ΠΔΕ και τους προσαρτημένους Προϋπολογισμούς.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού, συνοδευόμενο με περιληπτική Εισηγητική Έκθεση και τις μακροοικονομικές προβλέψεις κατατίθενται στην Βουλή από τον Υπουργό των Οικονομικών την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους.<sup>77</sup>

Με το άρθρο 58 του Ν.4270/2014 εισάγεται μία σπουδαία καινοτομία σχετικά με την διαδικασία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού από το Ελληνικό Κοινοβούλιο. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι την εισαγωγή του προϋπολογισμού στην Βουλή συνοδεύουν αναλυτικές εκθέσεις των Γενικών Διευθυντών Φορολογίας Εισοδήματος και των Φορολογικών Ελέγχων, των Γενικών Διευθυντών του ΓΛΚ για την δραστηριότητα των Υπηρεσιών τους και σχετικά με την πορεία των εσόδων-εξόδων. Στην περίπτωση που δεν τελεσφορήσει η διαδικασία της ψήφισης του Προϋπολογισμού, μετά από εισήγηση του Υπουργικού συμβουλίου στην Ελληνική Βουλή παρατείνεται με Προεδρικό Διάταγμα για διάστημα τεσσάρων μηνών η ισχύς του Προϋπολογισμού του προηγούμενου Οικονομικού έτους που έληξε.<sup>78</sup>

### **2.4 Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού από το Ελληνικό Κοινοβούλιο ξεκινάει η εκτέλεση του εγκεκριμένου Προϋπολογισμού του εκάστοτε Οικονομικού Έτους. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού περιλαμβάνει το σύνολο των διοικητικών πράξεων της Δημοσιονομικής Διοίκησης σύμφωνα με τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις με

---

<sup>75</sup> Ο Ν.Μπάρμπας αναφέρει στο βιβλίο του Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, ότι σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ «Προϋπολογισμός στην Ελλάδα)- Συστάσεις, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών-OECD, Ιούνιος 2008.

<sup>76</sup> Γέροντας (2005)

<sup>77</sup> άρθρο 14, παρ.3 της 2011/85/ΕΕ οδηγίας της ΕΕ, άρθρο 58 Ν.4270/2014

<sup>78</sup> άρθρο 9 του ν.2362/1995

σκοπό αφενός μεν την βεβαίωση και την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, αφετέρου την έγκριση των πιστώσεων των εξόδων και την πληρωμή των αντίστοιχων δημοσίων δαπανών.<sup>79</sup> Επειδή η πηγή των Δημοσίων εσόδων αποτελεί κατά βάση την φορολογία και οι πράξεις που συνδέονται με την βεβαίωση και είσπραξη των φόρων εντάσσονται στον τομέα της επιστήμης του Φορολογικού δικαίου, στην παρούσα εργασία θα παρουσιαστούν στοιχεία σχετικά με την εκτέλεση του Προϋπολογισμού ως προς τον τομέα των Δημοσίων δαπανών..

#### **2.4.1 Διαδικασία εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών**

Οι προϋποθέσεις και δη οι πληρωμές που πραγματοποιούνται στα πλαίσια της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού για την ικανοποίηση των λειτουργικών αναγκών των Κρατικών φορέων είναι υποχρεωτικό να συνάδουν με τις προβλέψεις και τις εξουσιοδοτήσεις που εμπεριέχονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό., Ειδικότερα, για την εξασφάλιση της νομιμότητας των δαπανών και της τήρησης του κανόνα της ειδικότητας των πιστώσεων στην κατάρτιση του Προϋπολογισμού, ώστε οι πιστώσεις να διατίθενται μόνο για την ικανοποίηση των λειτουργικών αναγκών για τις οποίες υπάρχει εξουσιοδότηση από το Κοινοβούλιο, είναι απαραίτητο να συντρέχουν οι κάτωθι προϋποθέσεις:<sup>80</sup>

A. Η θέσπιση ενός κατάλληλου νομικού καθεστώτος με το οποίο να διασφαλίζεται ο έλεγχος της διαχείρισης του Δημόσιου πλούτου , στο οποίο νομικό πλαίσιο θα υπάγονται οι αρμόδιοι φορείς για την εκτέλεση των δαπανών.

B. Η επιλογή κατάλληλων διοικητικών πράξεων που να εξασφαλίζουν την αποφυγή καταχρήσεων κατά την εκτέλεση της διαδικασίας της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο πεδίο των δαπανών.

Γ. Τα Διοικητικά όργανα που εξ αρμοδιοτήτων έχουν την ευθύνη του ελέγχου της εκτέλεσης των δαπανών να παρέχουν την εγγύηση της αμερόληπτης κρίσης κατά την διάρκεια του ελέγχου των λογαριασμών των κρατικών φορέων.

Η διάθεση του ποσοστού των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού καθορίζεται στους Διατάκτες με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, σύμφωνα με τα άρθρα 72,73 του Ν.4270/2014. Η πραγματοποίηση των δαπανών του Προϋπολογισμού, σύμφωνα με τις εκτιμώμενες πιστώσεις αποτελεί ένα πολύ σημαντικό δεδομένο στα πλαίσια της δημοσιονομικής διαχείρισης για την υλοποίηση

---

<sup>79</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>80</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

στων στόχων του Προϋπολογισμού. Το εν λόγω ποσοστό διάθεσης των πιστώσεων δεν είναι πάντα το ίδιο ποσό που αποδεσμεύεται από τις εγγεγραμμένες πιστώσεις. Εξαρτάται κάθε φορά που εκτελείται μία δαπάνη από την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού την συγκεκριμένη χρονική στιγμή του Οικονομικού Έτους. Με στόχο την πιστή εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται από το άρθρο 70 του Ν.4270/2014 συνάπτονται μέχρι την 15<sup>η</sup> Ιανουαρίου κάθε έτους ξεχωριστά μνημόνια συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης. Στα εν λόγω μνημόνια περιλαμβάνονται οι προκαθορισμένες διορθωτικές παρεμβάσεις, σε περίπτωση που παρουσιάζονται τυχόν αποκλίσεις από τους στόχους της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.<sup>81</sup>

#### **2.4.2 Αρμόδιοι Φορείς**

Σύμφωνα με την ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία, η εκτέλεση των δαπανών πραγματοποιείται από δύο κατηγορίες δημοσιονομικών οργάνων: α) τους Διατάκτες, β) από τους Δημόσιους υπόλογους. Οι αρμοδιότητες των εν λόγω οργάνων, σύμφωνα με θεμελιώδη αρχή του Δημοσιονομικού Δικαίου δεν θα πρέπει να ασκούνται από τα ίδια Διοικητικά Όργανα. Επί προσθέτως, η Τράπεζα της Ελλάδος συμμετέχει στην διαδικασία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού μέχρι να ολοκληρωθεί η λειτουργία του Εθνικού Θησαυροφυλακίου.

##### **A. Δημόσιοι Διατάκτες**

Σύμφωνα με το άρθρο 65, παραγρ.1 του Ν.4270/2014 « Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Κύριος Διατάκτης είναι ο Διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του, ακολουθώντας τη διαδικασία των άρθρων 66, 67 και 79. Δευτερεύων Διατάκτης είναι ο Διατάκτης που αναλαμβάνει

---

<sup>81</sup> Εγκύκλιος 2/124835/ΔΠΓΚ ΓΛΚ Εκτέλεσης Προϋπολογισμού 2022, <https://www.minfin.gr/documents/20182/16807301/%CE%A84%CE%A3%CE%9E%CE%97-%CE%9707-1+%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A5%CE%9A%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%A3+%CE%95%CE%9A%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%A3%CE%97%CE%A3+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%AB%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A5+%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%95%CE%A4%CE%9F%CE%A5%CE%A3+2022.pdf/6d34fd32-3c57-4655-bf8e-f38a007e43eb>

*υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου Διατάκτη.»*

Ειδικότερα, Διατάκτες είναι τα Διοικητικά όργανα τα οποία σε συνέχεια σχετικής εξουσιοδότησης από την Προϊσταμένη Αρχή της οργανικής μονάδας που υπηρετούν εκδίδουν αποφάσεις για την πραγματοποίηση μίας δαπάνης του Κρατικού Προϋπολογισμού, η οποία περιλαμβάνει το ακριβές ποσό αυτής και σε βάρος της αντίστοιχης πίστωσης. Παράλληλα ο Διατάκτης έχει την αρμοδιότητα να αποφασίζει για την αναγκαιότητα των αιτημάτων των Υπηρεσιών σχετικά με την πραγματοποίηση ή όχι μίας δαπάνης, δεσμευόμενος από την αρχή της ειδίκευσης των πιστώσεων και από τα πιστωτικά όρια που περιέχονται στον ψηφισμένο Κρατικό Προϋπολογισμό.<sup>82</sup> Ο Δευτερεύων Διατάκτης αναλαμβάνει πιστώσεις που βαρύνουν τον Προϋπολογισμό του Φορέα του, κατ' εξουσιοδότηση του Κύριου Διατάκτη.

## **B. Δημόσιοι Υπόλογοι**

*Σύμφωνα με το άρθρο 150, παραγρ.1 και παραγρ.2 του Ν.4270/2014 «Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος». Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε: α. Υπόλογους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών. β. Διαχειριστές πάγιων προκαταβολών. γ. Εφοριακούς και τελωνειακούς υπόλογους. δ. Ειδικούς ταμίες. ε. Υπόλογους Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α.. στ. Διαχειριστές έργων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων»*

Αξίζει να επισημανθεί το γεγονός ότι ο Διατάκτης (Κύριος ή Δευτερεύων) δεν δύναται να εμπλέκεται στις αρμοδιότητες του Δημόσιου Υπόλογου, σύμφωνα με το άρθρο 20, παραγρ.2 του Ν.4270. Ως εκ τούτου, οι αρμοδιότητες του Διατάκτη και του Υπόλογου θεωρούνται Ασυμβίβαστες.

### **2.4.3 Στάδια διαδικασίας διενέργειας δαπανών**

Η διαδικασία εκτέλεσης των δαπανών του Προϋπολογισμού διενεργείται σε πέντε στάδια:<sup>83</sup>

1. Ανάλυση δαπάνης
2. Έλεγχος δαπάνης

---

<sup>82</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>83</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

3. Εκκαθάριση δαπάνης
4. Εντολή πληρωμής δαπάνης
5. Εξόφληση τίτλων πληρωμής.

Για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού απαιτείται η έκδοση διοικητικών πράξεων με τελική κατάληξη την εκταμίευση χρηματικών ποσών από τα δημόσια ταμεία σε βάρος των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού. Επίσης η .πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικό στάδιο στα πλαίσια της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού.<sup>84</sup> Ανάλυση Διαδικασίας: Σύμφωνα με το άρθρο 67, του Ν.4270/2014, στον Προϋπολογισμό κάθε Ειδικού Φορέα του Κρατικού Προϋπολογισμού με ευθύνη των ΓΔΟΥ δεσμεύονται κατ' απόλυτη προτεραιότητα οι πιστώσεις σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού ίδιου ύψους με το ανεξόφλητο μέρος των αναληφθέντων υποχρεώσεων του προηγούμενου Οικονομικού Έτους και των αναλήψεων που αφορούν τις πολυετείς υποχρεώσεις των φορέων. Μετά την δέσμευση των ως άνω πιστώσεων, ακολουθούν οι εκδόσεις των αναλήψεων των νέων υποχρεώσεων που αφορούν τις δαπάνες του νέου Οικονομικού Έτους.<sup>85</sup>

➤ **Στάδιο έκδοσης ανάληψης Υποχρέωσης:**

Σύμφωνα με το άρθρο 66, παραγρ.1 του άρθρου 4270/2014 και του άρθρου 1 του Π.Δ. 80/2016 *«Ανάληψη υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων (νομική δέσμευση). Προκειμένου να αναληφθεί εγκύρως οποιαδήποτε δέσμευση ή να εκτελεσθεί οποιαδήποτε δαπάνη, εκδίδεται απόφαση ανάληψης υποχρέωσης η οποία περιέχει βεβαίωση του αρμόδιου, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης (δημοσιονομική δέσμευση)»*

Από νομική άποψη, η ανάληψη της δαπάνης έχει την έννοια της έγκρισης της δαπάνης, με την οποία δημιουργείται η οφειλή του Δημοσίου εις βάρος των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού, ενώ από Λογιστική άποψη αποτελεί την εγγραφή της δαπάνης στο βιβλίο των εγκρίσεων ή των εντολών πληρωμής, Με την εγγραφή αυτή διασφαλίζεται το γεγονός της αποκλειστικότητας - εξειδίκευσης της δαπάνης σε σχέση με τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, ώστε να μην δύναται να διατεθεί η συγκεκριμένη πίστωση για την κάλυψη άλλης παρόμοιας δαπάνης. Εκ των ως άνω ορισμών,

---

<sup>84</sup> Γέροντας (2005), ό.π.

<sup>85</sup> Εγκύκλιος 2/124835/ΔΠΓΚ ΓΛΚ Εκτέλεσης Προϋπολογισμού 2022

αποφαίνεται ότι η ανάληψη δέσμευσης πίστωσης αποτελεί μία διοικητική πράξη με την οποία ο Διατάκτης ή το κατά τον νόμο εξουσιοδοτημένο όργανο εγκρίνει και αναγνωρίζει την αναγκαιότητα της πραγματοποίησης των δαπανών με την έκδοση της απόφασης της ανάληψης υποχρέωσης.<sup>86</sup>

Σύμφωνα με το άρθρο 3, παραγρ.1,2 του Π.Δ 80/2016, Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, θα πρέπει να περιέχει οπωσδήποτε:

- α. Τις διατάξεις των νόμων ή κανονιστικών πράξεων, με τις οποίες επιτρέπεται η πραγματοποίηση της συγκεκριμένης δαπάνης.*
- β. Το είδος, πλήρη αιτιολόγηση της δαπάνης με σαφή αναφορά στη συγκεκριμένη δραστηριότητα που εξυπηρετείται από την πραγματοποίησή της και στο χρόνο υλοποίησής της.*
- γ. Το ύψος της συνολικής επιβάρυνσης που προκαλείται στον προϋπολογισμό του φορέα, καθώς και την κατανομή αυτής κατ' έτος σε περίπτωση τμηματικής πραγματοποίησης της δαπάνης σε περισσότερα του ενός οικονομικά έτη.*
- δ. Τον αριθμό της απόφασης προέγκρισης (προηγούμενης έγκρισης) της πολυετούς υποχρέωσης.*
- ε. Το/τα οικονομικό/ά έτος/η πραγματοποίησης της δαπάνης.*
- στ. Τον τίτλο και τον κωδικό αριθμό του φορέα και του ειδικού φορέα, καθώς και τον κωδικό αριθμό εξόδου.» Επί της απόφασης της παραγράφου 1 συντάσσεται παρά πόδας πράξη-βεβαίωση του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του οικείου φορέα περί: α) ύπαρξης σχετικής πίστωσης στον προϋπολογισμό του και, ειδικά για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, εντός του ποσοστού διάθεσης αυτής και β) δέσμευσης ισόποσης πίστωσης για την πληρωμή της δαπάνης.»*

Με την ως άνω βεβαίωση των οικονομικών υπηρεσιών εξασφαλίζεται ότι το προς ανάληψη ποσό της δαπάνης βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και ειδικά για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης το ποσό δεν υπερβαίνει το διαθέσιμο ποσό αυτής και έχει δεσμευτεί από τον Προϋπολογισμό του Φορέα.

---

<sup>86</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

Το εν λόγω ποσό, σύμφωνα με το άρθρο 66, παραγρ.1,2 του Ν.3871/2010 παραμένει δεσμευμένο μέχρι την πραγματοποίηση της δαπάνης ή μέχρι την ανάκληση της δέσμευσης πίστωσης, ύστερα από σχετικό αίτημα του Διατάκτη.<sup>87</sup> Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί το γεγονός, ότι σύμφωνα με το άρθρο 21, παραγρ.2 του Ν.3871/2010 απαιτείται για την νομιμοποίηση της δαπάνης να προηγείται η απόφαση έκδοσης ανάληψης δέσμευσης πίστωσης πριν από την πραγματοποίηση οποιασδήποτε δαπάνης των φορέων, διαφορετικά η δαπάνη δεν θεωρείται νόμιμη.

Σε περίπτωση που οι αναλήψεις υποχρεώσεων των Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, οι οποίες προβλέπεται να βαρύνουν στα επόμενα έτη το ΜΠΔΣ και συσσωρεύονται ανά ΑΛΕ εξόδων κάθε Ειδικού Φορέα υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των 200.000€, απαιτείται προηγούμενα η έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών πριν την έκδοση της απόφασης ανάληψης υποχρέωσης από τον οικείο Διατάκτη του Φορέα. Στις εν λόγω αναλήψεις περιλαμβάνονται και οι συμβάσεις μίσθωσης ακινήτων των κτιρίων του Δημοσίου, δαπάνες επαναλαμβανόμενες, όπως οι μισθοί των Δημοσίων υπαλλήλων, συντάξεις, δαπάνες εξυπηρέτησης του Δημοσίου Χρέους κ.λπ.. Σύμφωνα με την δημοσιονομική πρακτική που ακολουθείται, στις ως άνω περιπτώσεις αναλαμβάνονται εξολοκλήρου για όλο το ποσό που είναι εγγεγραμμένο στην σχετική πίστωση του Τακτικού Προϋπολογισμού από την έναρξη του Οικονομικού Έτους. Ειδικά για τις δαπάνες εξυπηρέτησης του Δημοσίου Χρέους, ο χρόνος έναρξης της έκδοσης ανάληψης υποχρέωσης καθορίζεται με απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών.<sup>88</sup>

Εκ των προαναφερόμενων προκύπτει ότι ο Υπουργός Οικονομικών παρεμβαίνει δυναμικά κατά την εκτέλεση του Τακτικού Προϋπολογισμού όχι μόνο στο δικό του Υπουργείο αλλά στους Προϋπολογισμούς και των άλλων Υπουργείων, στα πλαίσια της ευθύνης που έχει για την εξισορρόπηση του συνόλου των χρηματοοικονομικών μεγεθών.<sup>89</sup>

#### ➤ **Στάδιο Ελέγχου των δαπανών.**

Ο έλεγχος που ασκείται από τις οικονομικές υπηρεσίες που έχουν την εν λόγω αρμοδιότητα στις δημόσιες δαπάνες των κρατικών Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης

---

<sup>87</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>88</sup> Άρθρο 66, παρ.8. του Ν.3871/2010

<sup>89</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.



βάσει των απαιτούμενων δικαιολογητικών που συνοδεύουν το φάκελο της δαπάνης αποσκοπεί:<sup>90</sup>

- Στον έλεγχο νομιμότητας  
Μία δαπάνη θεωρείται νόμιμη εφόσον συντρέχουν οι κάτωθι προϋποθέσεις:  
α) προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εξυπηρετεί την αποστολή του οικείου φορέα, β) έχει προβλεφθεί σχετική πίστωση στον Προϋπολογισμό του Φορέα.
- Στον έλεγχο κανονικότητας:  
Μία δαπάνη θεωρείται κανονική εφόσον συντρέχουν οι κάτωθι προϋποθέσεις:  
α) έχει εκδοθεί νόμιμα η ανάληψη υποχρέωσης, β) η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή, σύμφωνα με τα άρθρα 140-144 ν. 4270/2014.  
γ) Ο φάκελος της δαπάνης συνοδεύεται από τα δικαιολογητικά που ορίζονται κατά περίπτωση από τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις, κανονιστικές αποφάσεις και οδηγίες του Υπουργού Οικονομικών.
- Στον παραπίπτοντα έλεγχο  
Σύμφωνα με τον ως άνω έλεγχο, εξετάζεται εάν έχουν προκύψει παρεμπιπτόντως αναφύομενα ζητήματα σχετικά με παρατυπίες που βασίζονται σε παραβάσεις διατάξεων ή κανονιστικών αποφάσεων, δηλαδή εάν οι ενέργειες των αρμοδίων Διοικητικών οργάνων έγιναν εντός του πλαισίου της εξουσίας που τους έχει παρασχεθεί και σύμφωνα με τις κείμενες δημοσιονομικές διατάξεις.
- Στον Επιτόπιο έλεγχο  
Ο ως άνω έλεγχος πραγματοποιείται στην περίπτωση που κατά την διάρκεια του ελέγχου προκύψουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, ακόμα και αν ισχύει η κανονικότητα και η νομιμότητα αυτής, σύμφωνα με το άρθρο 86, του Ν.4446/2016. Στην περίπτωση που ο ως άνω έλεγχος διαπιστώσει αξιόποινες πράξεις ή παραλείψεις, συντάσσεται σχετική έκθεση από το Διοικητικό όργανο που διεξήγαγε τον έλεγχο, η οποία διαβιβάζεται στον Εισαγγελέα. Στην συνέχεια, εφόσον εξακριβωθεί έλλειμμα, η έκθεση αποστέλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Άρθρο 91, παραγρ.1,2 Ν.4270/2014, άρθρο 75 Ν.4446/2016, Εγκύκλιος 2/45136/0026/1-7-2017 ΑΔΑ: ΩΣΠ5Η-ΞΘΨ Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημοσίων δαπανών,

<sup>91</sup> Άρθρο 91, παραγρ.5 του Ν.4270/2014

Αξίζει να τονιστεί ότι εκ της προαναφερόμενης προβλεπόμενης διαδικασίας, ο έλεγχος των δαπανών αλλάζει χαρακτήρα και από τυπικό μετατρέπεται σε ουσιαστικό. Η αρχή της Χρηστής Δημοσιονομική Διαχείρισης, στην οποία βασίζονται οι διατάξεις του Ν.4270/14 συντελούν κατά πολύ στην ως άνω θεμελιώδη αλλαγή του ελέγχου των δαπανών.<sup>92</sup> (Περί αλλαγών στην άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών θα γίνει ανάλυση στο Κεφάλαιο τρία της παρούσης).

#### ➤ Στάδιο εκκαθάρισης δαπάνης

Το τρίτο στάδιο της διενέργειας των δαπανών αποτελεί η εκκαθάριση της δαπάνης. Σύμφωνα με το άρθρο 91, παραγρ.1 του Ν.4270/2014 «1. Οι δαπάνες του Δημοσίου ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, βάσει νόμιμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου». Η εν λόγω ενέργεια έχει δύο πτυχές: α) καταρχήν είναι η πράξη με την οποία διαπιστώνεται ότι έχει πραγματοποιηθεί η προμήθεια αγαθών-υπηρεσιών προς το Δημόσιο και κατά δεύτερον εκτιμάται το ακριβές ποσό της πραγματοποιηθείσας δαπάνης. Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Δημοσιονομικού Δικαίου η πληρωμή της δημόσιας δαπάνης διενεργείται, εφόσον έχει προηγηθεί η υλοποίηση της προμήθειας προς τους Φορείς του Δημοσίου. Ως εκ τούτου με την εκκαθάριση επαληθεύεται ότι έχει παραδοθεί το υλικό ή ότι έχει παρασχεθεί η υπηρεσία. Η ως άνω διάταξη προβλέπεται και στο Δημοσιονομικό Δίκαιο της Γαλλίας<sup>93</sup>

Ωστόσο, προκειμένου να διευκολυνθεί η εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών έχουν προβλεφθεί εξαιρέσεις στην εφαρμογή των ως άνω διατάξεων σε κάποιες κατηγορίες δαπανών, εξαιτίας της ιδιαιτερότητάς τους. Συγκεκριμένα, η μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων είναι μία δαπάνη που εκκαθαρίζεται και εκτελείται κάθε 1<sup>η</sup> και 16<sup>η</sup> μέρα κάθε μηνός, δηλαδή, πριν την ημερομηνία κατά την οποία παρέχεται η υπηρεσία. Η εκκαθάριση της εν λόγω δαπάνης εξυπηρετεί το Δημόσιο συμφέρον (άρθρο 103 του Συντάγματος, καθόσον η δαπάνη της μισθοδοσίας δεν ενέχει την έννοια της αντιπαροχής).<sup>94</sup> Επιπροσθέτως, και η περίπτωση της δαπάνης που συσχετίζεται με την κατασκευή Δημόσιου έργου αντιμετωπίζεται κατ' εξαίρεση.

---

<sup>92</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>93</sup> "Όπως αναφέρει ο Μπάρμπας (2018), ό.π., σύμφωνα με τον Paul Amseleck "une institution financiere: la regle du service fait, Melanges P.M.Gaudemet, Economica 1984"

<sup>94</sup> "Όπως αναφέρει ο Μπάρμπας (2018), ό.π., σύμφωνα με Α.Τάχου/Ι.Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, 2007)

Ειδικότερα, προβλέπεται από την δημοσιονομική νομοθεσία η δυνατότητα καταβολής προκαταβολής στους ανάδοχους του έργου πριν την ολοκλήρωσή του.

Εφόσον έχει ολοκληρωθεί ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, εκδίδεται η πράξη της εκκαθάρισης, βασιζόμενη στα νόμιμα δικαιολογητικά του αντίστοιχου φακέλου. Στην εν λόγω πράξη αναγράφεται το συνολικό ποσό της δαπάνης, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων φόρων τις κρατήσεις υπερθ. τρίτων, εργοδοτικές εισφορές κλπ). Όταν το ποσό προς εκκαθάριση είναι παραπάνω από αυτά που έχουν προβλεφθεί από τις σχετικές συμβάσεις, υπουργικές αποφάσεις κλπ, η Υπηρεσία των Οικονομικών υπηρεσιών που έχει την αρμοδιότητα της εκκαθάρισης των δαπανών του Φορέα είναι υποχρεωμένη να προχωρήσει σε περικοπή της δαπάνης, καθόσον η εν λόγω υπηρεσία είναι αρμόδια σχετικά με τον ορισμό της απαίτησης του πιστωτή του Κρατικού Φορέα.<sup>95</sup>

#### ➤ **Στάδιο εντολής πληρωμής**

Η εντολή πληρωμής της δαπάνης ακολουθεί την διαδικασία της εκκαθάρισης και διεξάγεται με την έκδοση του χρηματικού εντάλματος (ΧΕ).<sup>96</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 92, παραγρ.1<sup>α</sup> του Ν.4270/2014 « *Τίτλος πληρωμής είναι το χρηματικό ένταλμα ή άλλο παραστατικό στοιχείο, που εκδίδεται από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από άλλο αρμόδιο κατά νόμο όργανο, για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων πιστωτών του Δημοσίου σε βάρος πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού.*» Σε αντίθεση με το στάδιο της εκκαθάρισης, η έκδοση εντολής πληρωμής της δαπάνης αποτελεί μία διοικητική πράξη που ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα του Διατάκτη<sup>97</sup>. Εντούτοις, δεν προβλέπεται ρητά από το νέο Δημόσιο Λογιστικό του Ν.4270/2014 η προαναφερόμενη αρμοδιότητα. Εν προκειμένω, στο άρθρο 26, παραγρ.1 αναφέρεται: «*ως αρμόδιο όργανο για την εκτέλεση της εντολής της δαπάνης η αρμόδια αρχή*».

Σύμφωνα με τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις τα εντάλματα πληρωμής διακρίνονται σε απλά και τακτικά εντάλματα. Τα Απλά εντάλματα περιέχουν έγγραφες εντολές πληρωμής δαπανών, χωρίς να έχει προηγηθεί η εκκαθάριση των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου. Η δεύτερη κατηγορία ενταλμάτων είναι τα Τακτικά χρηματικά εντάλματα, που εκδίδονται στο όνομα του δικαιούχου και αφορούν εκκαθαρισμένες

<sup>95</sup> Εγκύκλιος 2/45136/0026/1-7-2017 ΑΔΑ: ΩΣΠ5Η-ΞΘΨ Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημοσίων δαπανών, άρθρο 76 του Ν.4446/2016

<sup>96</sup> Άρθρο 92, παραγρ.1β του Ν.4270/2014

<sup>97</sup> Όπως αναφέρει ο Μπάρμπας (2018), ό.π., σύμφωνα με Μηλιώνη (2006), ό.π.

απαιτήσεις κατά του Δημοσίου. Ξεχωριστή κατηγορία ενταλμάτων αποτελούν τα Επιτροπικά Εντάλματα, τα οποία εκδίδονται από τους Κύριους Διατάκτες, προκειμένου να μεταβιβαστούν πιστώσεις στους Δευτερεύοντες Διατάκτες,, όπως έχουν ήδη οριστεί από τον Κύριο Διατάκτη.<sup>98</sup> Με τον ως άνω τρόπο μεταβίβασης πιστώσεων επισπεύδεται η διαδικασία, όπου κριθεί αναγκαίο από τις εκάστοτε περιστάσεις.

#### ➤ Στάδιο Εξόφληση τίτλων πληρωμής

Το ως άνω στάδιο αποτελεί το τελευταίο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας της διενέργειας της δαπάνης. Συγκεκριμένα, μετά την έκδοση του χρηματικού εντάλματος, ακολουθεί η εκταμίευση της δαπάνης. Το αρμόδιο Τμήμα πληρωμών της οικονομικής υπηρεσίας του Φορέα δίνει εντολή ηλεκτρονικής μεταφοράς ισόποση με το κόστος της δαπάνης προς την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) για την εξόφληση του ανά περίπτωση δαπάνης ΧΕ με πίστωση του τραπεζικού λογαριασμού που έχει δηλώσει ο δικαιούχος σε χρέωση του λογαριασμού που τηρείται στην ΤτΕ με τίτλο «Ελληνικό Δημόσιο, συγκέντρωση εισπράξεων-πληρωμών»<sup>99</sup>. Κατά την εν λόγω διαδικασία το Τμήμα πληρωμών της οικονομικής υπηρεσίας του Φορέα υποχρεούται να προβαίνει σε νέο διοικητικό έλεγχο κανονικότητας της δαπάνης. Ειδικότερα, όπως προβλέπεται από το άρθρο 93, παρ.1 του 4270/2014 «Χρηματικό Ένταλμα ή άλλος τίτλος πληρωμής εξοφλείται από το αρμόδιο όργανο, μόνο όταν φέρει όλα τα τυπικά στοιχεία που απαιτεί ο Νόμος.» Ως εκ τούτου, το Τμήμα πληρωμών στην περίπτωση χρηματικών ενταλμάτων που δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο από τα αρμόδια όργανα, όπως πχ πάγιες και διαρκείς δαπάνες πριν προχωρήσουν στην πληρωμή της δαπάνης έχουν την αποκλειστική ευθύνη και ασκούν έλεγχο για τις κάτωθι περιπτώσεις:<sup>100</sup>

1. Για την πληρωμή πέρα των καθορισμένων ορίων της πίστωσης που έχει αποδοθεί η εξουσιοδότηση που έχει χορηγηθεί στους εκκαθαριστές.
2. Για την πληρωμή δαπάνης που έχει δοθεί από Κρατικό όργανο που δεν έχει την αρμοδιότητα για την συγκεκριμένη δαπάνη
3. Για την καθ' υπέρβαση πληρωμή των εκκαθαρισμένων δαπανών.
4. Για την ύπαρξη συγκεκριμένων δικαιολογητικών πληρωμής που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις.

<sup>98</sup> Άρθρο 81, παραγρ.1 του Ν.4446/2016.

<sup>99</sup> Άρθρο 80, παραγρ.α του Ν.4446/2016

<sup>100</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

Στην περίπτωση που το ως άνω Τμήμα διαπιστώσει ότι κατά την διαδικασία εξόφλησης του εντάλματος δεν συντρέχουν οι προαναφερόμενες περιπτώσεις συντάσσει έγγραφο άρνησης πληρωμής της δαπάνης. Εντούτοις, δύναται ο αρμόδιος Διατάκτης να δώσει εντολή πληρωμής της δαπάνης, λαμβάνοντας όμως αποκλειστικά την ευθύνη. Με την ως άνω ενέργεια, απαλλάσσεται της ευθύνης για την πληρωμή το Τμήμα πληρωμής της οικονομικής υπηρεσίας του Φορέα. Ο προαναφερόμενος διοικητικός έλεγχος που πραγματοποιείται κατά το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας της πληρωμής των δημοσίων δαπανών θεωρείται ότι συνεισφέρει άκρως αποτελεσματικά στην διαχείριση του Δημόσιου Πλούτου, δεδομένου ότι υπάρχει σαφής διάκριση των πράξεων των Δια τακτών και των υπόλογων.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Όπως αναφέρει ο Μπάρμπας (2018), ό.π., σύμφωνα με Gaudemet P. & M.Molinier, (1989). “Finances Publiques, Paris

### **Κεφάλαιο 3: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

Με την εμφάνιση της οικονομικής ύφεσης το 2008 παγκοσμίως, που παρήγαγε αρνητικά αποτελέσματα στα δημόσια οικονομικά των χωρών, όπως μη τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, παράλληλα με την έλλειψη αποτελεσματικών εργαλείων για την αντιμετώπιση της κρίσης, δημιουργήθηκε η ανάγκη θέσπισης δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες με την χρήση κατάλληλων μεθόδων έχουν ως σκοπό την επίτευξη υγιούς δημόσιας οικονομίας. Οι αλλαγές στα δημοσιονομικά της ΕΕ για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης ενδυνάμωσε την επείγουσα υιοθέτηση του Ελληνικού Δημοσιονομικού συστήματος κοινών πρακτικών με την ΕΕ. . Ενδεικτικά αναφέρονται: αλλαγές στον τρόπο αξιολόγησης των προβλέψεων του Προϋπολογισμού, Σύσταση ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, θέσπιση κατάλληλων κανόνων για χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, νέα διάρθρωση του Δημοσιονομικού Ελέγχου, όπου θεσπίζεται μεταξύ άλλων η μεταβίβαση της ευθύνης του ελέγχου των Δημοσίων δαπανών αποκλειστικά στον Διατάκτη και την Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των Κρατικών φορέων), η θέσπιση νέου λογιστικού συστήματος που εξασφαλίζει την ορθή και έγκαιρη αποτύπωση των εισπράξεων και των οφειλών του Κράτους, στα πλαίσια της ενίσχυσης της διαφάνειας.

Αξίζει να τονιστεί ότι η διαχείριση των οικονομικών αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα πεδία όπου υπήρχε ανάγκη εφαρμογής διαρθρωτικών αλλαγών. Ειδικότερα, οι μεταρρυθμίσεις που έχουν τεθεί σε εφαρμογή αναφέρονται κυρίως στους τομείς: του Κρατικού Προϋπολογισμού, στον έλεγχο των Δημοσίων δαπανών, την δημοσιονομική πληροφόρηση, την ορθολογική διαχείριση των διαθεσίμων με υιοθέτηση λογιστικών συστημάτων, σύμφωνα με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα.

#### **3.1 Προς νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση**

Με την εφαρμογή του Ν.3871/2010, στα πλαίσια της έννοιας της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης παρατηρείται μία τάση προσαρμογής στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές μεταβολές, με αποτέλεσμα την δημιουργία ενός σύγχρονου και ευέλικτου δημοσιονομικού συστήματος<sup>102</sup>.

Ειδικότερα, με την θέσπιση της αρχής της Χρηστής Δημοσιονομικής διαχείρισης ο έλεγχος των Δημοσίων δαπανών συνδέεται με τον έλεγχο απόδοσης των δράσεων του Κράτους. Σημειώνεται ότι τα δημοσιονομικά δίκαια των περισσότερων χωρών της Ευρώπης και των Η.Π.Α μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο είχαν θεσμοθετήσει την εν

---

<sup>102</sup> Μηλιώνης (2013), ό.π.

λόγω αρχή . Όπως έχει καταγραφεί στα πορίσματα των ερευνών των διεθνών Οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, με την εφαρμογή της εν λόγω αρχής ο έλεγχος των δαπανών μετασχηματίζεται σε έλεγχο απόδοσης και αποτελεσματικότητας. Ουσιαστικά, παρατηρείται ότι εισάγονται στην δημόσια οικονομία στοιχεία του « ιδιωτικού management», το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ευθύνης των κρατικών φορέων που διαχειρίζονται το Δημόσιο Πλούτο.

Κατά την λειτουργία του ως άνω μοντέλου στην δημοσιονομική διαχείριση του Κράτους εντάσσονται οικονομικοί όροι που προέρχονται από την οικονομική επιστήμη, η οποία χαρακτηρίζει τις αγορές και γενικότερα τον ιδιωτικό τομέα, όπως όρος «αποτελεσματικότητα» & «αποδοτικότητα». Συγκεκριμένα, υιοθετούνται στρατηγικές που έχουν ως αποστολή την πραγματοποίηση στόχων που έχουν τεθεί στην αρχή του Οικονομικού Έτους, με την συσχέτιση κόστους-οφέλους στις κρατικές δραστηριότητες, ώστε στο τέλος της οικονομικής χρήσης να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα των δράσεων.<sup>103</sup>

Συμπερασματικά θα μπορούσε να αναφερθεί ότι με την εφαρμογή της νέας Δημοσιονομικής διακυβέρνησης παρατηρείται μία τάση του σύγχρονου Δημοσιονομικού Δικαίου να ξεφύγει από τον τυπικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, βασιζόμενος μόνο στην νομιμότητα αυτών και να εφαρμόσει ταυτόχρονα τους ευέλικτους κανόνες που διέπουν την αγορά στον Ιδιωτικό τομέα.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί ότι παράλληλα με την εφαρμογή των ως άνω διατάξεων του νέου νομικού πλαισίου για τον ορθολογικότερο έλεγχο της απόδοσης των υπηρεσιών των κρατικών Φορέων απαιτείται να έχει ενταχθεί ο εν λόγω έλεγχος στην δημοσιονομική πολιτικής της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας.<sup>104</sup>

### **3.1.1 Νέα Δημόσια Διοίκηση(New Public Management)**

Στα πλαίσια της τάσης της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης, δημιουργείται η έννοια της Νέας Δημόσιας Διοίκηση(New Public Management) Η μέτρηση του μεγέθους της αποτελεσματικότητας των δράσεων στις Οργανικές μονάδες του Κράτους αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης, καθότι πλέον εισάγεται και ένα νέο στοιχείο αξιολόγησης των δράσεων εκτός από την έννοια της νομιμότητας,<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Διπλωματική Εργασία « Η νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση και ο Δημοσιονομικός Έλεγχος από το ΓΛΚ Η Σύγχρονη Πραγματικότητα, Βύσσια Β. Ιούνιος 2020, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

<sup>104</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

<sup>105</sup> Μπάρμπας (2014), ό.π.

Με την εφαρμογή των διατάξεων του Ν.3871/2010, ο έλεγχος των Δημοσίων δαπανών γίνεται περισσότερο αποτελεσματικός, ούτως ώστε να τίθενται οι προϋποθέσεις να υιοθετήσουν οι κρατικοί φορείς κατά την διαχείριση των Δημοσίων Οικονομικών την «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση». Με αυτό τον τρόπο οι δημόσιοι φορείς λαμβάνουν μεγάλη διαχειριστική υπευθυνότητα, και στην ουσία οι Προϊστάμενοι των Οικονομικών Υπηρεσιών προσιδιάζουν τους managers του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι όπως τα στελέχη των ιδιωτικών Εταιρειών εποπτεύουν την πραγματοποίηση των τιθέμενων στόχων κατά την έναρξη του Οικονομικού Έτους, σύμφωνα με τον εκάστοτε στρατηγικό σχεδιασμό του Φορέα. Παράλληλα εισάγεται η έννοια της διαφάνειας μέσω της ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα κατά την οικονομική διαχείριση των Δημοσίων Οικονομικών του Κράτους, ώστε οι πολίτες όποτε χρειαστεί να μπορούν να αντλούν τα σχετικά οικονομικά στοιχεία. Επίσης, αποφεύγονται παραβατικές συμπεριφορές, και εμποδίζεται η άσκοπη σπατάλη του δημοσίου χρήματος και γενικά διασφαλίζεται μία χρηστή οικονομική διαχείριση.<sup>106</sup>

Επισημαίνεται ότι κατά την υιοθέτηση του Δημόσιου Μάνατζμεντ στο Διεθνή χώρο, υπήρξαν διαφωνίες οι οποίες σχετίζονται με την εμφάνιση αύξησης στα οικονομικά σκάνδαλα και στην παρουσίαση δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Προς αποφυγή των ως άνω οικονομικών φαινομένων, δημιουργήθηκε η νέα μορφή του Μάνατζμεντ, το οποίο προβλέπει την εφαρμογή δημοσιονομικών κανόνων και αρχών ως δικλείδες ασφαλείας σε συνδυασμό με το «επιχειρείν» στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στα πλαίσια της νέας Δημόσιας Διοίκησης, ο νομοθέτης, με τον Ν.3871/2010 προέβλεψε την αρχή της Αρχής της Χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης η οποία περιέχει τις αρχές της λογοδοσίας, υπευθυνότητας, ειλικρίνειας και διαφάνειας, με σκοπό την διασφάλιση μίας ορθολογικότερης δημοσιονομικής διαχείρισης χωρίς οικονομικά σκάνδαλα και ελλειμμάτων προϋπολογισμού.(για τις ως άνω αρχές γίνεται αναφορά στο Κεφάλαιο 1 της παρούσης).

Σημειώνεται ότι και ο ν.3492/2016, στην αιτιολογική του έκθεση, αναφέρει την αναγκαιότητα κατάρτισης ενός αποτελεσματικότερου μοντέλου Προϋπολογισμού, μέσω προγραμμάτων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των δράσεων, εφαρμόζοντας διεθνή λογιστικά πρότυπα, με σκοπό την ρεαλιστική απεικόνιση των χρηματοοικονομικών μεγεθών του Κράτους σχετικά με τις εισπράξεις και τις οφειλές.

---

<sup>106</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.3871/2010



### **3.2 Δημοσιονομικές αλλαγές στο πεδίο του Κρατικού Προϋπολογισμού**

Στα πλαίσια των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, θεμελιώδεις αλλαγές πραγματοποιούνται στον τομέα του Κρατικού Προϋπολογισμού, δεδομένου όπως έχει αναφερθεί και στο Κεφάλαιο 1 της παρούσης αποτελεί τον Νόμο με τον οποίο απεικονίζεται η δημοσιονομική πολιτική της εκάστοτε κυβέρνησης.

#### **3.2.1 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής(Μ.Π.Δ.Σ)**

Η ως άνω διαδικασία αφορά ένα Προϋπολογισμό όχι μονοετής διάρκειας <sup>107</sup> όπως ο Κρατικός Προϋπολογισμός , αλλά εκτείνεται σε διάστημα τεσσάρων ετών, όπου τίθενται δημοσιονομικοί στόχοι των κρατικών Φορέων., Συγκεκριμένα, περιέχει προβλέψεις για τέσσερα(4) χρόνια, συμπεριλαμβανομένου και του έτους που καταρτίζεται ο εκάστοτε Προϋπολογισμός, καθώς επίσης και τις μακροοικονομικές προσδοκίες των Δημόσιων Οικονομικών της χώρας.(Ανάλυση του ΜΠΔΣ γίνεται στο Κεφάλαιο 2 της παρούσης).

Με την υιοθέτηση του Μεσοπρόθεσμου , οι κρατικοί Φορείς υποχρεούνται να κινούνται μέσα σε ένα πολυετές προγραμματισμό, σχεδιάζοντας ένα μεσοπρόθεσμο δεσμευτικό ορίζοντα.. Η εν λόγω μεταρρύθμιση εφαρμόζεται για πρώτη φορά στο πολιτικό και διοικητικό πεδίο. Στα πλαίσια της εφαρμογής της νέας μεσοπρόθεσμου στρατηγικής και προκειμένου να ενδυναμωθεί η πειθαρχία στους δημοσιονομικούς στόχους, τίθενται όρια που δεσμεύουν όλους τους Φορείς. Ειδικότερα το ΜΠΔΣ εισάγει ανώτατα όρια των πιστώσεων στο τομέα Δημοσίων εξόδων του Τακτικού Προϋπολογισμού, τα οποία στην συνέχεια ανακατανέμονται ανά Ειδικό Φορέα Κεντρικής Διοίκησης και ανά μείζονα κατηγορία δαπανών. Με την ως άνω στρατηγική, δρομολογείται ένα νέο μοντέλο Προϋπολογισμού με βάση τον κεντρικό προγραμματισμό προτεραιοτήτων από την Εκτελεστική εξουσία(top & down budgeting), με αποτέλεσμα οι απαιτήσεις των κρατικών Φορέων να μην προσδιορίζουν πλέον το Δημοσιονομικό αποτέλεσμα, όπως ίσχυε τα προηγούμενα χρόνια.

#### **3.2.2. Διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού**

##### **Νέο μοντέλο Προϋπολογισμού- top-down Budgeting**

Όπως έχει αναφερθεί στο κεφάλαιο 1 της παρούσης, ο Κρατικός Προϋπολογισμός μέχρι την έναρξη της οικονομικής ύφεσης ακολουθούσε μία διαδικασία κατά την κατάρτισή του «από κάτω προς τα πάνω». Σύμφωνα με την ως άνω διαδικασία δεν

---

<sup>107</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π.

υπήρχε κεντρικός προγραμματισμός των προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση και σε συνδυασμό με την μη ύπαρξη ανώτατων ορίων πιστώσεων ανά Κρατικό Φορέα δεν υπήρχε δυνατότητα εξορθολογισμού των δαπανών και αξιολόγησης των αναγκών των Φορέων. Ουσιαστικά οι Φορείς είχαν το περιθώριο να «διεκδικούν» περισσότερους πόρους κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους, χωρίς να δίνουν προτεραιότητα στις πραγματικές τους λειτουργικές ανάγκες, ανάλογα με τις προγραμματισμένες δράσεις, σύμφωνα με την αποστολή τους που προβλέπεται από τον Οργανισμό αυτών. Επίσης, το γεγονός ότι ο Κρατικός Προϋπολογισμός δεν ήταν ένα ενιαίο σώμα, αλλά ήταν διαχωρισμένος αφενός μεν σε Τακτικό και ΠΔΕ, αφετέρου σε επιμέρους Προϋπολογισμούς της Γενικής Κυβέρνησης, είχε ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει σφαιρική εικόνα των Δημόσιων Οικονομικών του ΝΠΔΔ Κράτους. Παράλληλα η αποσπασματική και αποκεντρωμένη ως άνω αποτύπωση των δημοσιονομικών στοιχείων οδηγούσε πολλές φορές σε ανατροπή των αρχικών προβλέψεων του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθόσον οι επιμέρους Κρατικοί φορείς αποφάσιζαν, χωρίς να έχει προηγηθεί έγκριση από το ΥΠΟΙΚ για αύξηση των δαπανών των Προϋπολογισμών τους, όπως επί παραδείγματι στο πεδίο της μισθοδοσίας και στην συνέχεια ζητούσαν εκ των υστέρων να καλυφθεί η εν λόγω αύξηση.<sup>108</sup> Η προαναφερόμενη τακτική μαζί με την ανυπαρξία ενός Κρατικού φορέα κεντρικής διαχείρισης των δημοσιονομικών δρώμενων ήταν μία από τις βασικές αιτίες δημιουργίας χρεών και ελλειμμάτων.

Προς αντιμετώπιση του προαναφερόμενου προβλήματος, υιοθετήθηκε το μοντέλο του προγραμματισμού «top-down Budgeting», ο οποίος βασίζεται σε ένα προγραμματισμό προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση. Με αυτό τον τρόπο οι Κρατικοί Φορείς με τις απαιτήσεις τους δεν προσδιορίζουν πλέον το δημοσιονομικό αποτέλεσμα. (Ανάλυση για το εν λόγω μοντέλο γίνεται στο Κεφάλαιο 1 της παρούσης)

### **Νέο μοντέλο Προϋπολογισμού- Performance Budgeting**

Όπως έχει αναφερθεί στο κεφάλαιο 1 της παρούσης, η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού καταρτίζεται με την μέθοδο των κονδυλίων . Το εν λόγω σύστημα έχει κατευθυντήριο γνώμονα ένα σύστημα εισροών χρηματοοικονομικών μεγεθών αντί να προσανατολίζεται σε ένα σύστημα με βάση το αποτέλεσμα των δράσεων και την απόδοση των

---

<sup>108</sup> Κλαουδάτου, Μ. (2009). *Κρατικός Π/Υ προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο & αποτελεσματικό*. Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική

Φορέων. Παράλληλα, με το μοντέλο των κονδυλίων η κατανομή των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι προκαθορισμένη κατά το στάδιο της κατάρτισης, χωρίς να δίνεται η δυνατότητα αλλαγή χρήσης των διαθέσιμων πιστώσεων.<sup>109</sup>

Προς αντιμετώπιση των ως άνω προβλημάτων, σε συνέχεια της πρόσφατης οικονομικής και διοικητικής ταξινόμησης του Κρατικού Προϋπολογισμού και της θεσμοθέτησης των επισκοπήσεων των δαπανών, δρομολογείται από το ΥΠΟΙΚ η μετάβαση από το ισχύον μοντέλο των κονδυλίων σε μοντέλο Προϋπολογισμού Προγραμμάτων-Επιδόσεων.(**Performance Budgeting**)<sup>110</sup> Με το ως άνω μοντέλο, η διαδικασία της κατάρτισης του Προϋπολογισμού επικεντρώνεται στις «εκροές», δηλαδή στα αποτελέσματα των δράσεων, λαμβάνοντας υπόψη τα κάτωθι στοιχεία:

- Ο βαθμός επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος των δράσεων των Φορέων
- Οι δράσεις των Φορέων που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό
- η διαχείριση της επίδοσης(performance management), διάθεση δηλαδή των δημοσίων πόρων (οικονομικών, ανθρώπινο δυναμικό) στη σωστή χρήση με αξιοποίηση αυτών με επιτυχή τρόπο για την αποτελεσματικότητα των δράσεων.
- Οι Ειδικόι Φορείς, το είδος και τα ποσά που δαπανώνται.

Είναι προφανές ότι με την υιοθέτηση του προαναφερόμενου μοντέλου πρωταρχικός σκοπός κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού θα αποτελεί η συσχέτιση των αποτελεσμάτων με τους πόρους που διατίθενται, η δε γνώση του βαθμού επίτευξης του αποτελέσματος των δράσεων συντελεί σε μεγάλο βαθμό στην διαδικασία ορθής λήψης αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των πόρων και γενικά στην χάραξη δημοσιονομικών πολιτικών. Εν κατακλείδι, κατά τον σχεδιασμό του Κρατικού προϋπολογισμού θα δίνεται μεγάλη σημασία όχι μόνο στον οικονομικό απολογισμό των δημοσίων δαπανών αλλά και στην ποιότητα των αποτελεσμάτων αυτών.

### **3.2.3 Επισκοπήσεις δαπανών (Spending reviews)**

#### **Ορισμός**

---

<sup>109</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π.

<sup>110</sup> ΓΛΚ Μάρτιος 2019 Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

Η επισκόπηση των δαπανών αποτελεί μία διαδικασία που στοχεύει στον εντοπισμό εναλλακτικών δυνατοτήτων εξοικονόμησης πόρων, ελέγχοντας και αξιολογώντας με λεπτομερή τρόπο τις βασικές Δημόσιες δαπάνες με καθοδηγητικό κριτήριο τους αναμενόμενους στόχους και αποτελέσματα., σε αντίθεση με τον Προϋπολογισμό που εστιάζεται σε ανώτατα όρια των δαπανών. Επισημαίνεται ότι οι επισκοπήσεις δαπανών θεωρούνται ως σημαντικό δημοσιονομικό εργαλείο που χρησιμοποιείται κατά την κατάρτιση των Προϋπολογισμών Προγραμμάτων βάσει επιδόσεων. Ειδικά με την λήξη του προγράμματος προσαρμογής στην χώρα μας, η υιοθέτηση τέτοιων εργαλείων θέτει τα θεμέλια προς την δημοσιονομική εξυγίανση.<sup>111</sup>

Ουσιαστικά αποτελεί μία από τις μεθόδους που λαμβάνεται υπόψιν κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού, εστιάζοντας στα αποτελέσματα των δράσεων του Κράτους. Ταυτόχρονα χρησιμοποιείται ως εργαλείο μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των εκάστοτε κυβερνητικών πολιτικών με ανακατανομή ή και μείωση των δαπανών που αφορούν προγράμματα η Οργανισμούς με χαμηλή απόδοση. Επίσης οι επισκοπήσεις δαπανών αξιολογούν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα με βασικό κριτήριο αφενός μεν τα ισχύοντα επίπεδα χρηματοδότησης, αφετέρου εξετάζοντας τις επιπτώσεις(outcomes) που θα προκύψουν από τους εναλλακτικούς τρόπους χρηματοδότησης με στόχο την επίτευξη θετικών οικονομικών αποτελεσμάτων.<sup>112</sup>

### **Διαδικασία**

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Γ.Λ.Κ), κατά την περίοδο οικονομικής κρίσης στα πλαίσια της μέριμνας εξοικονόμησης πόρων, υιοθέτησε μία στρατηγική ενός κεντρικού προγραμματισμού προτεραιοτήτων. Για το λόγο αυτό , συστήθηκε στην Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής του Γ.Λ.Κ μία νέα Υπηρεσία «Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης»<sup>113</sup> που αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην εξονυχιστική αξιολόγηση των βασικών δαπανών του Κράτους, εξετάζοντας ταυτόχρονα εάν οι οικονομικοί πόροι έχουν μετρήσιμη και σε ποιο ύψος κοινωνική ανταποδοτικότητα.

Η πρώτη επισκόπηση που έγινε το 2012 από το Κ.Ε.Π.Ε σε συνεργασία με<sup>114</sup> το Γ.Λ.Κ και περιελάμβανε το σύνολο των κρατικών Φορέων, είχε ως αποτέλεσμα μία

<sup>111</sup> Εισηγητική έκθεση Προυπολογισμού 2019 [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

<sup>112</sup> Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, Μάρτιος 2019

<sup>113</sup> Π.Δ.142/2017/Φ.Ε.Κ Τευχ.Α' 181

<sup>114</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π..

μεγάλη εξοικονόμηση της τάξεως του 3% του Α.Ε.Π. Συγκεκριμένα αφορούσε οριζόντιες μειώσεις κύριων κατηγοριών δαπανών, όπως η μισθοδοσία και η απονομή συντάξεων των Δημοσίων υπαλλήλων. Η επισκόπηση που πραγματοποιήθηκε το 2014, απευθυνόταν σε έξι(6)υπουργεία με εποπτευόμενους φορείς, πλην όμως δεν είχε μεγάλη απόδοση.

Είναι προφανές ότι, κατά τις προαναφερόμενες επισκοπήσεις παρουσιάστηκαν σημαντικές μειώσεις στις ανελαστικές δαπάνες, γεγονός το οποίο δημιούργησε την ανάγκη να δοθεί προτεραιοποίηση στον τομέα των δαπανών. Κατά συνέπεια, το ΓΛΚ διεξήγαγε επισκοπήσεις κατά την περίοδο 2016-2018 με σκοπό την αποδοτικότερη ανάλυση των δημοσίων εξόδων. Παράλληλα, στα πλαίσια των επισκοπήσεων της ως άνω περιόδου εξετάστηκε η επισκόπηση των επί μέρους δαπανών με χρήση οικονομικών δεικτών αξιολόγησης αυτών, ώστε να βρεθούν οι κατηγορίες δαπανών των οποίων η περικοπή θα συντελούσε στην αύξηση του Δημόσιου πλούτου.

Επιπροσθέτως, τονίζεται ότι οι εξοικονομήσεις που προέκυψαν από την <sup>115</sup>επισκόπηση του έτους 2017, οι οποίες αφορούσαν κυρίως την κοινωνική προστασία ( απόδοση οικογενειακών επιδομάτων, ίδρυση παιδικών σταθμών) έχουν συμπεριληφθεί στα ανώτατα όρια των πιστώσεων των Προϋπολογισμών των κρατικών Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς επίσης και στους Προϋπολογισμούς των Φορέων που εποπτεύουν.<sup>116</sup> Επίσης, οι προτάσεις εξοικονόμησης που κρίθηκαν ως ρεαλιστικές, συμμορφούμενες με την δημοσιονομική πολιτική συμπεριλήφθηκαν στο σχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2018, όπως και στο ΜΠΔΣ , περιόδου 2019-2022.

Στα πλαίσια των επισκοπήσεων για το έτος 2019, έγινε αξιολόγηση των δράσεων που είχαν σχεδιαστεί για το 2017 και 2018 προκειμένου να δρομολογηθεί η εξοικονόμηση πόρων. Κατά συνέπεια, ταυτόχρονα με τις τρίμηνες αναφορές σχετικά με την εκτέλεση του Τακτικού Προϋπολογισμού, διαβιβάζονται στην αρμόδια Διεύθυνση του ΓΛΚ και τα στοιχεία των δράσεων των Κρατικών Φορέων που συμμετέχουν στην εν λόγω επισκόπηση<sup>117</sup>.

Οι επισκοπήσεις δαπανών για το Οικονομικό έτος 2020 , οι οποίες αφορούσαν οριζόντιες δράσεις των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και έχουν ληφθεί υπόψη κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού 2020 είχαν ως κατευθυντήριο κριτήριο:

---

<sup>115</sup> Βύσσια, Β. (2020). Η νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση και ο Δημοσιονομικός Έλεγχος από το ΓΛΚ. Η Σύγχρονη Πραγματικότητα. Διπλωματική Εργασία. Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

<sup>116</sup> Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, με αριθμό 2/1901?ΔΠΓΚ/8-1-2019 «περί Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, Οικονομικού Έτους 2019»

<sup>117</sup> Εγκύκλιος του ΓΛΚ 2/24906/ΔΑΔΓΚ/2018 (ΑΔΑ: 6ΘΡ7Η-8Ν1)

- Την προώθηση της προοπτικής για ανάπτυξη επένδυσης.
- Την εφαρμογή μακροοικονομικών δεικτών επίδοσης, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα αξιολόγησης της εξέλιξης των προγραμματισμένων δράσεων.
- Τον έλεγχο της επίδοσης των Κρατικών Φορέων συναρτήσει των εσόδων-εξόδων.

### 3.2.4 Μητρώο Δεσμεύσεων

#### Ορισμός-Ρόλος

Στα πλαίσια της οδηγίας της ΕΕ «περί περιορισμού των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου» που ενσωματώθηκε στον Ν. 3871/2010, άρθρο 23, εισάγεται το Μητρώο Δεσμεύσεων στο δημοσιονομικό πεδίο, στην προσπάθεια επιβολής αυστηρότερων δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό την ορθολογική αναδιάρθρωση της διαχείρισης των Δημοσίων δαπανών.<sup>118</sup> Ο σκοπός τήρησης του Μ/Δ είναι η αποτελεσματική εποπτεία των δαπανών του Κράτους κατά την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (Τακτικού και ΠΔΕ). Με την τήρηση του Μ/Δ δίνεται η δυνατότητα στους Κρατικούς Φορείς αφενός μεν να αξιολογούν την βιωσιμότητα των δράσεων που αναλαμβάνουν, αφετέρου δε παρέχεται η δυνατότητα στο ΓΛΚ να συλλέγει αξιόπιστες πληροφορίες για την πορεία του μεγέθους των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Κράτους. Αξίζει να σημειωθεί ότι με το προηγούμενο ισχύον δημοσιονομικό πλαίσιο πριν το 2010, ο έλεγχος των δαπανών κατά την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού εστιαζόταν μόνο στο στάδιο της εξόφλησης της οφειλής και επικεντρώνονταν αποκλειστικά μόνο στο στοιχείο της νομιμότητας.<sup>119</sup>

Το Μ/Δ θεωρείται ένα πολύ σημαντικό εργαλείο, άκρως απαραίτητο για την τήρηση της χρηστής οικονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ειδικότερα ο κύριος ρόλος του συνίσταται στον έλεγχο των αναλήψεων που έχουν εκδώσει οι Φορείς το Δημοσίου, οι οποίες ενδέχεται να μην μπορούν να καλυφτούν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό λόγω μη επαρκών πιστώσεων. Παράλληλα, ελαχιστοποιείται η συσσώρευση ανεξόφλητων υποχρεώσεων του Δημοσίου, οι οποίες είναι προφανές ότι επιδρούν αρνητικά στην αξιοπιστία της χώρας.<sup>120</sup>

#### Διαδικασία

<sup>118</sup> Άρθρο 7, Π/Δ 113/2010.

<sup>119</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π..

<sup>120</sup> Εγκύκλιος ΓΛΚ 2/98253/0094/30.12.2011 [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

Το Μ/Δ εφαρμόζεται σε όλους τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και της Γενικής Κυβέρνησης(όπως αυτοί ορίζονται στο Μητρώο της Γ.Κ της ΕΛΣΤΑΤ) <sup>121</sup>Σύμφωνα Εγκύκλιο του ΓΛΚ <sup>122</sup> κάθε μήνα οι Κρατικοί Φορείς του Δημοσίου έχουν την υποχρέωση να καταχωρούν στο Μ/Δ τις διοικητικές πράξεις(Αναλήψεις, Εντάλματα κλπ) που εκδίδουν στα πλαίσια της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού τους, οι οποίες αποδεικνύουν την δέσμευση υποχρέωσης του Κράτους έναντι τρίτων. Επιπροσθέτως το εν λόγω βιβλίο του Μ/Δ απεικονίζονται:

- Οι αναλήψεις υποχρεώσεων που δεν έχουν ακόμα εκτελεστεί
- Οι απλήρωτες υποχρεώσεις, δηλαδή οι εκκρεμείς δεσμεύσεις πιστώσεων για τις οποίες έχουν εκδοθεί τα αντίστοιχα τιμολόγια από τον Προμηθευτή, αλλά δεν έχει εκδοθεί ακόμα ο απαραίτητος τίτλος εξοφλήσεως για την πληρωμή τους.
- Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές. Ως ληξιπρόθεσμες οφειλές θεωρούνται σύμφωνα με την δημοσιονομική πρακτική η απλήρωτη υποχρέωση του Φορέα για την οποία έχει εκδοθεί τιμολόγιο και δεν έχει εξοφληθεί με την πάροδο 90 ημερών από την ημερομηνία έκδοσης του τιμολογίου.

Η Οικονομική Υπηρεσία των Φορέων υποχρεούνται να αποστέλλουν στο ΓΛΚ μέχρι τις 15 του επόμενου μηνός πίνακα, όπου απεικονίζονται τα οικονομικά στοιχεία των ως άνω υποχρεώσεων. Η μη τήρηση της εν λόγω υποχρέωσης αποτελεί αιτία μη χρηματικής ενίσχυσης του Φορέα.

### **3.2.5 Κόριος Δείκτης Επίδοσης – Key Performance Indicator (KPI)**

Στα πλαίσια της παρακολούθησης της πορείας των Δημοσίων Δαπανών, κατ' απαίτηση της 2011/7/ΕΚ Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 για την αποφυγή καθυστερήσεων στις πληρωμές των υποχρεώσεων φορέων του δημοσίου (Late Payment Directive - LPD), η οποία ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με τις διατάξεις του άρθρου 1 της παρ. Ζ του Ν. 4152/2013 ( ΦΕΚΑ.107), εισάγεται ο ως άνω δείκτης, ως μέσο παρακολούθησης των καθυστερήσεων των πληρωμών του Δημοσίου.

Σύμφωνα με τις ως άνω διατάξεις, το Δημόσιο κατά την διεξαγωγή εμπορικών συναλλαγών δεν θα πρέπει να υπάρχουν οφειλές τιμολογίων άνω των 30 ημερολογιακών ημερών. Η διακύμανση του εν λόγω δείκτη παρακολουθείται σε μηνιαία βάση από την Διεύθυνση Κατάρτισης και Συντονισμού Εφαρμογής

<sup>121</sup> Άρθρα 14,16 του Ν.4270/2014

<sup>122</sup> 2/91118/0026/29-12-2010

Δημοσιονομικών Κανόνων της Γενικής Διεύθυνσης Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων, ως αρμόδια Υπηρεσία του ΓΛΚ για την παρακολούθηση των πληρωμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και του σχετικού Δείκτη Επίδοσης (Key Performance Indicator - KPI) και της εισήγησης για λήψη των αναγκαίων μέτρων σε περίπτωση καθυστερήσεων στις πληρωμές. Ο Φορέας της ΓΚ υποχρεούνται να αποστέλλουν σχετικές αναφορές μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Πολιτικής.<sup>123</sup>

#### Υπολογισμός του Δείκτη

Ο υπολογισμός του δείκτη γίνεται με βάση τη στατική εικόνα της κατάστασης των<sup>124</sup> χρηματικών ενταλμάτων στο τέλος του τριμήνου και ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη τα τακτικά χρηματικά εντάματα που μπορεί να είναι Εξοφλημένα, απορριπτόμενα και ληξιπρόθεσμα, ακυρωμένα και ληξιπρόθεσμα σε εκκρεμότητα

Ο δείκτης (KPI) προκύπτει από το κλάσμα:

$$\text{Σύνολο διάρκειας KPI} = \frac{\text{Σύνολο Διάρκειας}}{\text{Πλήθος}}$$

KPI 2019 ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (σε ημέρες)				
	1ο τρίμηνο	2ο τρίμηνο	3ο τρίμηνο	4ο τρίμηνο
ΣΤΟΧΟΣ	29	29	29	29
ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ	39,8	51	51,7	43,3
ΑΠΟΚΛΙΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟ (σε μονάδες)				
	10,8	22	22,7	14,3

Πίνακας 1: KPI 2019 Κεντρικής Διοίκησης

<sup>123</sup> Ε Κ Θ Ε Σ Η ΕΠΙ ΤΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ (ΚΑΤΑ ΤΟ ΜΕΡΟΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΤΟΥΣ) ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2019 [Άρθρο 76 ν.4270/2014 (Α. 143)] ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2020, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11442605.pdf>

<sup>124</sup> ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΥΝΟΨΕΩΝ ΜΗΤΡΩΟΥ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ Key Performance Indicator – KPI ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΧΡΗΣΗΣ Σεπτέμβριος 2019, <https://www.gsis.gr/sites/default/files/2019-10/KPI%20-%20CE%9F%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CE%AF%CE%B5%CF%82%20CE%A7%CF%81%CE%AE%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>



Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι ένα από τους κύριους παράγοντες καθυστέρησης κατά την ισχύουσα διαδικασία των πληρωμών των τιμολογίων αποτελεί το στάδιο υποβολής των δικαιολογητικών στις οικονομικές υπηρεσίες από τις υπηρεσίες που πραγματοποιούν τις δαπάνες, γεγονός το οποίο έχει αρνητική επίδραση στη διαμόρφωση του ΚΡΙ, θεσμοθετήθηκε με ΚΥΑ και δρομολογείται η Ηλεκτρονική Διακίνηση Δικαιολογητικών (ΗΔΔ) δαπανών, μέσω της οποίας είναι δυνατή η ηλεκτρονική υποβολή των δικαιολογητικών βάσει των οποίων εκκαθαρίζονται και εντέλλονται προς πληρωμή οι δημόσιες δαπάνες. Συγκεκριμένα, εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 69ΣΤ του ν. 4270/2014 η αριθ. 2/53983/0026/27-06-2019 κοινή υπουργική απόφαση 'Ηλεκτρονική Διακίνηση Δικαιολογητικών Δαπανών' (Β. 2726) για τον καθορισμό των αναγκαίων λεπτομερειών. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της εν λόγω ΚΥΑ η ΗΔΔ εφαρμόζεται από 01.01.2020 σε ορισμένους μόνο φορείς και από 01.01.2021 σε όλους τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης. Είναι προφανές ότι αναμένονται να υπάρξουν μεγάλες εξοικονομήσεις χρόνου και κόστους κατά την υποβολή των δικαιολογητικών του φακέλου των δαπανών προς εκκαθάριση-πληρωμή, συγκριτικά με την υποβολή τους σε έντυπη μορφή.

Εν κατακλείδι, Ο δείκτης ΚΡΙ είναι ένα οικονομικό εργαλείο, ο οποίος στα πλαίσια της αποτελεσματικότητας των Κρατικών Φορέων στο πεδίο εξόφλησης των δαπανών, μετρά τη μέση διάρκεια πληρωμών και περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες που αφορούν σε εμπορικές συναλλαγές, τόσο αυτές που έχουν πληρωθεί όσο και αυτές που έχουν απορριφθεί ή παραμένουν σε εκκρεμότητα.

### **3.3 Ενίσχυση Δημοσιονομικής Εποπτείας**

#### **3.3.1 Υπουργείο Οικονομικών**

Οι νέοι μέθοδοι που υιοθετήθηκαν για τον εξ ορθολογισμό των διαδικασιών του Τακτικού Προϋπολογισμού, όπως η επισκόπηση των δαπανών, ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων βάσει επιδόσεων κλπ. αποτελούν ενδεικτικά στοιχεία της παρέμβασης του Υπουργείου Οικονομικών στο χώρο της διαχείρισης των Οικονομικών των Κρατικών Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η ανάγκη άντλησης έγκυρων δημοσιονομικών εκτιμήσεων, η παροχή αξιόπιστων πληροφοριών για τα χρηματοοικονομικά στοιχεία στο πεδίο Δημοσίων εσόδων-εξόδων του Κράτους, όπως επίσης και η ανάγκη ενός αυστηρότερου πλαισίου στο Δημοσιονομικό σύστημα

ελέγχου των δαπανών, οδήγησε στην υιοθέτηση διαρθρωτικών αλλαγών στην δομή του Υπουργείου Οικονομικών.<sup>125</sup>

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί το γεγονός της έλλειψης ύπαρξης ενός ενιαίου συστήματος για την παρακολούθηση της πορείας των Δημοσίων εσόδων πριν την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, ενώ ταυτόχρονα οι επιμέρους Κρατικοί Φορείς εφάρμοζαν συστήματα χωρίς να υπάρχει συμβατότητα στις εφαρμογές τους.<sup>126</sup>

### **Αρμοδιότητες**

Αναλυτικότερα, η αρμοδιότητα άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών επεκτείνεται και επί των υπολοίπων Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης εκτός της Κεντρικής Διοίκησης, ελέγχοντας και συντονίζοντας ταυτόχρονα την διαχείριση των οικονομικών τους. Με τους Ν.4111/2013 και 4270/2014, θεσπίζεται η τήρηση προγραμμάτων εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού σε μηνιαία βάση, καθώς και η υποχρέωση των Υπουργείων και των Φορέων που εποπτεύουν να συντάσσουν στόχους σε διάστημα τριών μηνών. Η εν λόγω υποχρέωση των Κρατικών Φορέων συμβάλει στον έγκαιρο εντοπισμό διαφοροποιήσεων από τον ψηφισμένο Κρατικό Προϋπολογισμό, ώστε το Υπουργείο Οικονομικών να έχει χρόνο να προβεί σε απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις.

### **Ενίσχυση-αλλαγή ρόλου**

Εκ των προαναφερόμενων προκύπτει ότι ο ρόλος του ΥΠΟΙΚ και δη του ΓΛΚ μετασχηματίζεται από αρμόδια υπηρεσία δαπανών σε μία Διοικητική Οργανική μονάδα με ρόλο «επόπτη» όλων των Κρατικών Φορέων της Γ.Κ. Ταυτόχρονα, αυξάνεται η ευθύνη και η υποχρέωση λογοδοσίας των υποφορέων της ΓΚ προς το ΓΛΚ. Παράλληλα, η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος Δημοσιονομικής Πολιτικής Γενικής Κυβέρνησης μέσω του οποίου το ΓΛΚ αντλεί πληροφόρηση, και δύναται να εποπτεύει την δημοσιονομική διαχείριση των Φορέων, ενισχύει το νέο αναβαθμισμένο ρόλο του ΓΛΚ. Το εν λόγω σύστημα λειτουργεί διαδραστικά και επικοινωνεί με τα επιμέρους πληροφοριακά συστήματα των Φορέων.<sup>127</sup>

Επιπροσθέτως, η δημιουργία Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ), στην δομή του ΥΠΟΙΚ στα πλαίσια της εποπτείας των δημοσίων δαπανών με

---

<sup>125</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού (2018), ό.π.

<sup>126</sup> Κλαουδάτου (2009), ό.π.

<sup>127</sup> Σαββαΐδου, Αικ. (2017). Δημοσιονομική Διαφάνεια. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

σκοπό την δημιουργία ενός περιφερειακού δικτύου κατασταλτικού ελέγχου αποτελεί ένα ακόμα χαρακτηριστικό στοιχείο της ενδυνάμωσης του ρόλου του ΓΛΚ..

### **3.3.2 Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών(ΓΔΟΥ)**

Στα πλαίσια της διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της δημοσιονομικής διαχείρισης, προέκυψε η ανάγκη δημιουργίας ενός δικτύου οικονομικών υπηρεσιών που θα υποστήριζε το επιτελικό ρόλο του ΓΛΚ. Συγκεκριμένα οι Νόμοι 3871/2010 και 3943/2011 αντίστοιχα προέβλεψαν την σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών στην δομή των Οργανικών Μονάδων του Δημόσιου τομέα.<sup>128</sup>

Ο Ρόλος της εν λόγω Γενικής Διεύθυνσης θεωρείται άκρως θεμελιώδης, καθόσον έχει χαρακτηριστεί *«ως πηγή στήριξης της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας»*<sup>129</sup>

#### **Αρμοδιότητες**

Οι Αρμοδιότητες της ΓΔΟΥ εμπίπτουν σε δύο κύριους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης:

1. Την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και στην συμμόρφωση αυτού, σύμφωνα με τις εκάστοτε οδηγίες του ΓΛΚ και
2. Στην ενίσχυση της ευθύνης της δημοσιονομικής διαχείρισης εντός του Υπουργείου.

Ειδικότερα, οι ΓΔΟΥ ως προς τον τομέα του Προϋπολογισμού της Οργανικής Μονάδας που προΐστανται καθώς και των Φορέων που εποπτεύουν :

- Έχουν την ευθύνη για την παρακολούθηση της στα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης αυτών.
- Μεριμνούν για την τήρηση των ανώτατων ορίων των πιστώσεων των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης και γενικά για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι υπάρχει κίνδυνος εκτροπής των ορίων των πιστώσεων, υποχρεούνται να ενημερώσουν την πολιτική ηγεσία και ταυτόχρονα να υποβάλουν πρόταση ανακατανομής των πιστώσεων και διορθωτικών σχετικών τροποποιήσεων.

Επίσης, οι ΓΔΟΥ, λαμβάνοντας κατευθυντήριες γραμμές με εγκυκλίους από το ΓΛΚ σχετικά με τον έλεγχο των διαδικασιών του Προϋπολογισμού και την λογιστική

<sup>128</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού (2018), ό.π.

<sup>129</sup> Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού έτους 2013

απεικόνιση των δράσεων, στο τέλος κάθε μήνα αποστέλλουν στο ΓΛΚ έκθεση προγράμματος εκτέλεσης Προϋπολογισμού του Φορέα που προΐστανται, καθώς επίσης και των Φορέων που εποπτεύουν, στην οποία απεικονίζεται η κατανομή των πιστώσεων και ο καθορισμός των τριμηνιαίων στόχων. Και των Φορέων που εποπτεύουν.

### **Ενίσχυση-αλλαγή ρόλου**

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι ρόλος των ΓΔΟΥ ενδυναμώνεται με συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα:

- Το άρθρο 5 του Ν.4111.2013 αναφέρει ότι οι αρμοδιότητες των ΓΔΟΥ αποτελούν *«την προέκταση ή προκεχωρημένο φυλάκιο του ΓΛΚ στους κρατικούς φορείς με πρωτογενή υποχρέωση έναντι του ΓΛΚ σε σχέση με τις υποχρεώσεις εντός του Υπουργείου που προΐστανται.»* Ο ενισχυμένος ρόλος των ΓΔΟΥ έχει προσαρμοστεί στις απαιτήσεις του Ευρωπαϊκού Δικαίου , ( άρθρα 13(1) και 13(2) της 2011/85/ΕΕ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω οδηγία ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 17 του Ν.4270/2014 που αναφέρει ότι οι ΓΔΟΥ αποτελούν *«Θεσμικά Όργανα με αρμοδιότητα επί των Δημοσίων Οικονομικών»*.
- Με τον Ν.4337/2015, ενδυναμώνεται ο ρόλος των ΓΔΟΥ, καθώς:
  - α. Προβλέπει νέες αρμοδιότητες για τους Φορείς του Δημοσίου εκτός ΓΚ.. Ειδικότερα, σε περίπτωση που ο Προϋπολογισμός κάθε Δημόσιας επιχείρησης εντός, εκτός ΓΚ υπερβαίνει τα τιθέμενα όρια, είναι υποχρεωμένη να υποβάλει στην ΓΔΟΥ του Υπουργείου που την εποπτεύει επιχειρησιακό σχέδιο σε χρονικό ορίζοντα τετραετίας σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς στόχους του ΜΠΔΣ.
  - β. Με το άρθρο 10, παραγρ.10, οι ΓΔΥ αποκτούν την ευθύνη του Προληπτικού ελέγχου των δαπανών των υπηρεσιών του Φορέα που προΐστανται (αναλυτικά για τη αλλαγή του θεσμικού πλαισίου στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών θα αναφερθεί σε επόμενο υποκεφάλαιο του παρόντος κεφαλαίου).

Ο διαχωρισμός που θέτει το ασυμβίβαστο του Διατάκτη με τον ΓΔΟΥ ενισχύει τον ρόλο του ΓΔΟΥ κυρίως στο στάδιο της έγκρισης της πληρωμής της δαπάνης κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.(Για το ασυμβίβαστο Διατάκτη-ΓΔΟΥ θα γίνει ανάλυση σε επόμενο υποκεφάλαιο του παρόντος κεφαλαίου).

### **3.4 Αναδιοργάνωση του Δημοσιονομικού ελέγχου**

#### **3.4.1 Έλεγχος δαπανών πριν το 2016**

Σύμφωνα με την διοικητική πρακτική που ακολουθείτο μέχρι το έτος 2016, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους (έλεγχος νομιμότητας κανονικότητας της δαπάνης από εσωτερικό ελεγκτή) διενεργείτο από τις Υ.Δ.Ε – Υπηρεσία του ΓΛΚ.<sup>130</sup>, ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείτο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, που ενέχει θέση εξωτερικού ελεγκτή στο Ελληνικό Δημοσιονομικό σύστημα. Τα τελευταία χρόνια είχε αρχίσει να δημιουργείται ένας προβληματισμός-μία αμφισβήτηση επί του προαναφερόμενου συστήματος μετά από σύγκριση με τα υφιστάμενα δημοσιονομικά συστήματα που ίσχυαν στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Συγκεκριμένα, οι Διεθνείς οργανισμοί, αρμόδιοι για τον έλεγχο των Δημοσίων δαπανών( INDOSAI & ΟΟΣΑ) υποστήριζαν ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών θεωρείται ξεπερασμένος, δεδομένου ότι λόγω του πολύ μεγάλου όγκου εργασίας δεν εξυπηρετείτο με γρήγορο τρόπο η ολοκλήρωση της πληρωμής της δαπάνης. Ως εκ τούτου, δημιουργήθηκε η ανάγκη για μία διαθρωτική μεταρρύθμιση στον τομέα του Δημοσιονομικού Ελέγχου.

#### **3.4.2 Έλεγχος δαπανών μετά το 2016**

Η Ελληνική έννομη τάξη, υιοθέτησε την προαναφερόμενη άποψη και θέσπισε τον Ν.4337/2015, άρθρο 10, παραγρ.10, σύμφωνα με το οποίο από την 1.1.2017 οι αρμοδιότητες του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους , καθώς και η Εκκαθάριση, Ενταλματοποίηση, και Πληρωμή αυτών μεταφέρονται από τις Υ.Δ.Ε στις Οικονομικές υπηρεσίες των Κρατικών φορέων στις αντίστοιχες Διευθύνσεις των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών, καταργείται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από τους επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ διατηρείται η άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο για υποθέσεις υψηλού κινδύνου, όπως τον προ συμβατικό έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων μεγάλου οικονομικού μεγέθους. Ουσιαστικά, στα πλαίσια της προσπάθειας ενίσχυσης της ευθύνης ως προς την οικονομική διαχείριση των επί μέρους Φορέων, οι ΓΔΟΥ αναλαμβάνουν τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των Δημοσίων δαπανών.

Επιπροσθέτως, ενδυναμώνεται ο ελεγκτικός χαρακτήρας του ΓΛΚ ως προς τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους. Συγκεκριμένα:

- Από 1.1.2017 οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του ΓΛΚ(Υ.Δ.Ε) αναβαθμίζονται και μετατρέπονται σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας

---

<sup>130</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

και Ελέγχου – ΔΥΕΕ -. Με την εν λόγω αλλαγή δημιουργείται ένας αποκεντρωμένος μηχανισμός κατασταλτικού ελέγχου επί των Δημοσίων δαπανών για όλους τους Φορείς της ΓΚ<sup>131</sup>. Επίσης οι ΔΥΕΕ θα μπορούν να συμμετέχουν σε επισκοπήσεις δαπανών (spending reviews) των Φορέων.

- Συστήνεται στο ΓΛΚ Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων(ΓΔΔΕ), με σκοπό την δημιουργία ενός περιφερειακού δικτύου κατασταλτικού ελέγχου. Σύμφωνα με το Π/Δ 142/2017, Φ.Ε.Κ Α181/13.12.2017, άρθρο 51 «Οι στρατηγικοί σκοποί της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων είναι:
  1. Η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των φορέων όπως αυτοί καθορίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 3 του ν. 3492/2006 (Α' 210), στο πλαίσιο και των οριζόμενων στην περίπτωση ιδ του άρθρου 21 του ν.4270/2014, καθώς και στο ν.4182/2013.
  2. Η παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης ή διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για το μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους προς τον Υπουργό Οικονομικών.»

### **Πλεονεκτήματα της μεταρρύθμισης<sup>132</sup>**

Η προαναφερόμενη μεταρρύθμιση θεωρείται άκρως επιτυχημένη διότι:

- Συντελεί σε μεγάλο βαθμό να επιταχυνθεί ο χρόνος ολοκλήρωσης της πληρωμής της δαπάνης, εφόσον ο σχετικός έλεγχος πραγματοποιείται πλέον μέσα από την αρμόδια υπηρεσία Οικονομικής Διαχείρισης του ιδίου Υπουργείου και όχι από εξωτερικούς Φορείς.(Υ.Δ.Ε, Ελεγκτικό).
- Συμβάλει στην γρήγορη και με ακρίβεια παροχή πληροφόρησης σχετικά με θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ανώτατη Προϊσταμένη Αρχή του Κρατικού Οργάνου, στο ΥΠΟΙΚ, στη Βουλή και στους πολίτες.
- Ενισχύεται η αυτονομία των λοιπών Υπουργείων, όπως επίσης και η ενίσχυση της λογοδοσίας.
- Συντελεί στην πραγματοποίηση του νέου μοντέλου του Προϋπολογισμού της ΓΚ(top & down budgeting).

<sup>131</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού, Οικονομικού Έτους 2017

<sup>132</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού, Κ. (2018). Μεταρρυθμίσεις στην διάρκεια της κρίσης, Επισκόπηση-Περιγραφή-Αποτίμηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

## Μειονεκτήματα – προβληματισμοί της μεταρρύθμισης

Η προαναφερόμενη αλλαγή έχει προβληματίσει:

- Ως προς την αποτελεσματική συμβολή της στην ταχύτητα ολοκλήρωσης της πραγματοποίησης μίας προμήθειας, υπηρεσίας ή ενός έργου και της πληρωμής τελικά της αντίστοιχης δαπάνης, δεδομένου ότι λόγω της πολυπλοκότητας της προβλεπόμενης διαδικασίας μεσολαβούν πολλά στάδια. (βεβαίωση υπολοίπου πίστωσης από Οικονομική Υπηρεσία ,υπογραφή ανάληψης υποχρέωσης από διατάκτη, επαναφορά αιτήματος δαπάνης για εκτέλεση στην υπηρεσία κλπ.).
- Ως προς την γνωστική επάρκεια των υπηρεσιών των Φορέων που έχουν την αρμοδιότητα του Διατάκτη σε θέματα δημοσιονομικών διατάξεων και απαιτούμενων διαδικασιών, ώστε με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα να δρομολογηθεί η προβλεπόμενη μεταρρύθμιση.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί το γεγονός ότι για άλλη μία φορά στα Ελληνικά δρώμενα δρομολογούνται δομικές αλλαγές σε διαδικασίες που καλούνται άμεσα να εφαρμοστούν , χωρίς προηγουμένως να έχει προηγηθεί σχετική εκπαίδευση των υπαλλήλων και των στελεχών των Οργανικών Μονάδων. Εν προκειμένω, χαρακτηριστικό παράδειγμα του ελλιπούς στρατηγικού σχεδιασμού της εν λόγω μεταρρύθμισης αποτελεί η Εγκύκλιος<sup>133</sup> για τη λειτουργία του νέου σχήματος ελέγχου των δαπανών που εκδόθηκε με καθυστέρηση τον Ιούνιο του 2017 (ενώ η έναρξη προβλεπόταν στις 1.1.2017) με αποτέλεσμα η Διοίκηση να αναγκαστεί να «αυτοσχεδιάσει» προκειμένου να ανταποκριθεί στην νέα δημοσιονομική δομή ελέγχου των Δημοσίων Δαπανών.

Εκ των προαναφερόμενων προκύπτει ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεώνει τους Κρατικούς Φορείς του Δημοσίου να αναλαμβάνουν την πλήρη ευθύνη της οικονομικής διαχείρισης ως προς τον τομέα της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, όπως επίσης και την διαχείριση των προμηθειών, υπηρεσιών, έργων, σύμφωνα με τις ισχύουσες δημοσιονομικές διατάξεις. Η εν λόγω μεταρρύθμιση ως προς την αναθεώρηση της δομής του Δημοσιονομικού ελέγχου προκάλεσε πολλές αντιδράσεις στα στελέχη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κρίνοντας την κατάργηση αντισυνταγματική, όσο και στους Κρατικούς φορείς σχετικά

---

<sup>133</sup> Εγκύκλιος του ΓΛΚ 2/45136/0026/1.6.2017, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

με τον τρόπο διαχείρισης της αλλαγής. Επίσης, η ως άνω ανάληψη της δημοσιονομικής ευθύνης των Φορέων δημιουργεί ανασφάλειες και ερωτηματικά ως προς την δυνατότητα ενός αποτελεσματικού ελέγχου δαπανών, καθόσον δεν θα μεσολαβεί πλέον ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως προς την έγκριση ή μη έγκριση της νομιμότητας αυτών.<sup>134</sup>

### 3.4.3 Ελεγκτικές αρμοδιότητες ΓΔΟΥ

Σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου που τίθεται με τους Νόμους 4270/2014 και 4337/2015, ο ΓΔΟΥ αποκτά και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων συνυπογράφει μαζί με τον Διατάκτη την απόφαση δέσμευσης πίστωσης, έχει την αποκλειστική ευθύνη της τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων κλπ., πλην όμως του αφαιρείται η αρμοδιότητα της διαχείρισης του Προϋπολογισμού και της έκδοσης ανάληψης υποχρέωσης του Φορέα που οργανικά ανήκει, δεδομένου ότι με το άρθρο 65, παραγρ.2 του Ν.4270/2014 εισάγεται το «*ασυμβίβαστο Διατάκτη*» Ως εκ τούτου θα πρέπει η αρμοδιότητα του Διατάκτη να εκχωρηθεί σε πρόσωπο εκτός ΓΔΟΥ και συγκεκριμένα σε άτομα που οργανικά δεν ανήκουν στην ΓΔΟΥ, που όμως τυγχάνει τις περισσότερες φορές να μην έχουν τις απαιτούμενες δημοσιονομικές γνώσεις για την εκτέλεση του έργου του Διατάκτη. Κατά συνέπεια οι προβλεπόμενες αρμοδιότητες του Διατάκτη που αφορούν την εκτέλεση του Προϋπολογισμού, όπως η υπογραφή ανάληψης υποχρέωσης, υπογραφή ανακατανομής των πιστώσεων, υπογραφή συμβάσεων κ.λπ. θα πρέπει να ανατεθούν σε Προϊσταμένους Διευθύνσεων του Φορέα που αποτελούν ξεχωριστές επιχειρησιακές μονάδες, εκτός από τις υπηρεσίες που οργανικά ανήκουν στις ΓΔΟΥ, προκειμένου να διασφαλιστεί το ασυμβίβαστο Διατάκτη-ΓΔΟΥ.<sup>135</sup>

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι με την θέσπιση «*ασυμβίβαστου Διατάκτη*», σύμφωνα με την διοικητική πρακτική που ακολουθείται στις περιπτώσεις προμηθειών η διαδικασία πραγματοποίησης μίας δαπάνης έχει γίνει πολύ χρονοβόρα και πολύπλοκη, καθόσον απαιτούνται υπογραφές στα προβλεπόμενα έγγραφα και από τον Διατάκτη, ο οποίος όμως είναι πρόσωπο εκτός ΓΔΟΥ. Η έλλειψη δημοσιονομικών

<sup>134</sup> <https://www.karagilanis.gr/analyseis-thematon/i-katargisi-tou-proliptikoy-elegxou-kai-oi-neoi-dimosionomikoi-elegxoi-tou-elegktikoy-synedriou-apo-1-1-2019.html>

<sup>135</sup> Εγκύκλιος του ΓΛΚ 2/45897/0026/14-7-2017, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)



γνώσεων των Διατακτών και η προαναφερόμενη διαδικασία έχει δημιουργήσει προβληματισμό σχετικά με την αποτελεσματικότητα της ως άνω μεταρρύθμισης. Η λογική της προαναφερόμενης αλλαγής έγκειται στο γεγονός ότι στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δεδομένου ότι με τις νέες αρμοδιότητες ελέγχου που έχουν μεταφερθεί στις Οικονομικές Υπηρεσίες των Φορέων ο ΓΔΟΥ είναι και ελεγκτής, δεν θα πρέπει να είναι το ίδιο πρόσωπο που να υπογράφει ως Διατάκτης.

### **3.5 Μηχανισμοί Στήριξης**

#### **3.5.1. «Διορθωτικός Μηχανισμός Στήριξης» (Κόφτης).**

##### **Ιστορικό**

Με τον Ν.4270/2014, άρθρο 38, στο οποίο έχει ενσωματωθεί στην έννομη τάξη<sup>136</sup> της χώρας η οδηγία 85/2011/ΕΕ, άρθρο 6, παρ.1,3 της Ευρωπαϊκής Ένωσης « Για τις αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και εποπτείας » θεσπίζεται για πρώτη φορά στα Ελληνικά Δημοσιονομικά δρώμενα «Διορθωτικός Μηχανισμός Στήριξης». Η ως άνω οδηγία εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου(Fiscal Compact), το οποίο καθιστούσε περισσότερο αυστηρό το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Με την έκδοση του εν λόγω Συμφώνου οριοθετούνται από την ΕΕ θεσμικές μεταρρυθμίσεις κατά την διάρκεια της οικονομικής ύφεσης, προκειμένου να:

- ενδυναμωθεί η διακυβέρνησή της
- επιτευχθεί ξανά βιώσιμη ανάπτυξη στον τομέα της οικονομίας
- δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας
- υπάρξει σταθερότητα στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και εξυγίανση των Δημόσιων Οικονομικών.

##### **Λειτουργία Μηχανισμού**

Ο ως άνω προβλεπόμενος Διορθωτικός Μηχανισμός Στήριξης εφαρμόζεται εφόσον προκύψουν παρεκκλίσεις μεταξύ των δημοσιονομικών στόχων και του προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής. Ειδικότερα, με τον εν λόγω Μηχανισμό επαναφέρεται η ισορροπία στην δημοσιονομική προσαρμογή στην περίπτωση που η υλοποίηση του οικονομικού προγράμματος της κυβέρνησης δεν συνάδει με τους τιθέμενους δημοσιονομικούς στόχους. Ο Μηχανισμός Στήριξης τίθεται σε εφαρμογή είτε από το ΥΠΟΙΚ είτε αυτόματα μετά από σύσταση του Συμβουλίου της ΕΕ. Ο Υπουργός Οικονομικών σε διάστημα δύο μηνών συντάσσει έκθεση σχετικά με τα μέτρα

---

<sup>136</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

παρέμβασης με χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης και το υποβάλει προς ψήφιση στο Ελληνικό Κοινοβούλιο.

### **3.5.2 «Ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης».**

#### **Ιστορικό**

Το 2016, θεσμοθετείται με το άρθρο 233 του Ν.4389/2016 εις αντικατάσταση <sup>137</sup> του προηγούμενου ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της ΓΚ(κόφτης). Ο νέος Μηχανισμός που κινείται σε αυστηρότερα πλαίσια από τον Διορθωτικό Μηχανισμό του 2014, έχει ως σκοπό την πραγματοποίηση των δημοσιονομικών δεσμεύσεων που ανέλαβε η Ελλάδα ενόψει του τρίτου Προγράμματος Προσαρμογής με την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου. Στοχεύει δηλαδή στην εξασφάλιση του πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ για το έτος 2018.

#### **Λειτουργία Μηχανισμού**

Στα πλαίσια του ως άνω μηχανισμού συντάσσεται έκθεση από τον Υπουργό των <sup>138</sup>Οικονομικών μέχρι τις 10 Μαΐου του επόμενου Οικονομικού έτους, η οποία περιέχει πιθανή αρνητική απόκλιση μεταξύ των δημοσιονομικών στόχων, σύμφωνα με τον Ν.4336/15 και των αποτελεσμάτων που θα έχουν επιτευχθεί στο προηγούμενο έτος., αφαιρώντας τα πιθανά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που έχουν επιβληθεί στο αντίστοιχο έτος. Ως ανώτατο όριο της εν λόγω απόκλισης ορίζεται το 2% του ΑΕΠ του τρέχοντος Οικονομικού Έτους και αποτελεί ένα από τα βασικά στοιχεία που προσδιορίζει το ύψος της μείωσης των δαπανών των Οργανικών μονάδων του ΝΠΔΔ Κράτους, με εξαίρεση τις λειτουργικές δαπάνες, καθώς επίσης και τις δαπάνες που αφορούν την κοινωνική προστασία και την προστασία των Δημοσίων Επενδύσεων.

Σημειώνεται ότι εάν στην προαναφερόμενη έκθεση παρουσιαστεί αρνητική απόκλιση της τάξεως του 0,25 έως 2% του ΑΕΠ, με εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών εκδίδεται Π/Δ, δημοσιευτέο έως τις 31 Μαΐου, όπου καθορίζονται οι Φορείς της Διοίκησης, καθώς και οι δαπάνες στις οποίες αναφέρεται η εκάστοτε δημοσιονομική προσαρμογή. Επίσης, ορίζεται ότι το όριο εκτέλεσης του Προϋπολογισμού της ΓΚ δεν θα πρέπει να είναι παραπάνω του 5% των πιστώσεων

<sup>137</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π..

<sup>138</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

αντίστοιχων δαπανών που έχουν προβλεφθεί στον προϋπολογισμό του έτους εφαρμογής του μηχανισμού.

### **3.5.3 Μειονεκτήματα-Πλεονεκτήματα Μηχανισμών Στήριξης**

#### **Μειονεκτήματα**

Με την θέσπιση του Αυτόματου Μηχανισμού Δημοσιονομικής Προσαρμογής<sup>139</sup> Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, ονομαζόμενος και «*Χρυσός Κανόνας*» τίθεται το ερώτημα που έχει προβληματίσει τους Κρατικούς Φορείς εάν οι περιορισμοί που θέτουν οι διατάξεις του άρθρου 233 του Ν.4389/2016 συνιστούν φορολογική επιβάρυνση, η οποία όμως δεν έχει ψηφιστεί από το Ελληνικό Κοινοβούλιο. Κατά συνέπεια, όπως υποστηρίζεται, η εν λόγω ρύθμιση αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 78, παραγρ.4 του Συντάγματος, σύμφωνα με τις οποίες «οικονομικές πολιτικές, όπως αντικείμενο φόρου, ορισμός φορολογικών συντελεστών, φορολογικές απαλλαγές, απονομή συντάξεων δεν νομιμοποιούνται με έκδοση νομοθετικής εξουσιοδότησης.» Παράλληλα επηρεάζεται το Κράτος Δικαίου και η Δημοκρατία, καθώς η εφαρμογή του ως άνω μηχανισμού θα έχει αρνητικές συνέπειες στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Εντούτοις, σε αντιδιαστολή του προαναφερόμενου προβληματισμού έχει υποστηριχτεί η άποψη ότι δεν τίθεται θέμα Συνταγματικότητας ως προς την έκδοση νομοθετικής εξουσιοδότησης, καθόσον η επίμαχη διάταξη του άρθρου 233 περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία ενός Π/Δ, όπως το αντικείμενο και το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο θα πρέπει να ασκηθεί η κατά την εξουσιοδότησή αρμοδιότητά του και όχι γενικές αρχές και οδηγίες. Κατά συνέπεια η διάταξη καθίσταται ισάξια με νόμιμο πλαίσιο, όπως ορίζει το άρθρο 43, παραγρ.4 του Συντάγματος. Εξάλλου περιέχει οικονομικά μέτρα τα οποία επιβάλλονται στα πλαίσια των Διεθνών Σχέσεων της χώρας, στις οποίες συμμετέχουν το ΕΜΣ και το ΔΝΤ.

#### **Πλεονεκτήματα**

Οι υποστηρικτές του ως άνω Μηχανισμού θεωρούν ότι η θέσπιση των περιλαμβανομένων σε αυτό δημοσιονομικών μέτρων έχει ως στόχο την περιστολή των οικονομικών ελλειμμάτων, έχοντας τελικό σκοπό την εύρυθμη και συνεχή λειτουργία της Δημοσιονομικής Διαχείρισης της χώρας. Ταυτόχρονα, η εφαρμογή του Αυτόματου μηχανισμού Διόρθωσης διασφαλίζει τους πολίτες στο μέλλον από χρέη και την

---

<sup>139</sup> Μπάρμπας (2018), ό.π.

αποφυγή μεταφοράς ελλειμμάτων από την μία κυβέρνηση στην άλλη, όταν μεσολαβεί αλλαγή του πολιτικού πλαισίου της χώρας.<sup>140</sup>

### **3.6 Σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών**

Μέσα στα πλαίσια των απαιτήσεων που υπαγορεύτηκαν από τα Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής ενόψει των Μνημονίων που υπέγραψε η χώρα μας, ήταν και η ορθολογικότερη αξιολόγηση και παρακολούθηση της δημοσιονομικής κατάστασης στην Ελλάδα. Η δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών θεσμών (watchdogs) αποτελεί θεσμική εγγύηση για την επιτυχή πραγματοποίηση της προαναφερόμενης απαίτησης.

#### **3.6.1 Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Fiscal Council)**

##### **Ιστορικό**

Η ενσωμάτωση της 2011/85/ΕΕ οδηγίας της ΕΕ «απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά <sup>141</sup>πλαίσια των κρατών μελών» στην έννομη τάξη της χώρας που πραγματοποιήθηκε με την ψήφιση του Ν.4270/2014 αποσκοπεί μεταξύ άλλων να αυξηθεί το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης με την συμμετοχή των Ευρωπαϊκών Θεσμικών Οργάνων στην κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου των κρατών-μελών της ΕΕ. Στα πλαίσια του ως άνω σκοπού θεσμοθετήθηκε ο νέος θεσμός του «Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου» με το άρθρο 2-13 του Ν.4270/2014.

##### **Λειτουργία - Αρμοδιότητες**

Το άρθρο 5 της οδηγίας 473/2013/ΕΕ της ΕΕ προβλέπει την αναγκαιότητα δημιουργίας Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών οι οποίες δεν υπόκεινται σε εποπτεία Κρατικών Φορέων. Ως εκ τούτου ο Πρόεδρος και τα μέλη του εν λόγω Συμβουλίου κατά την διάρκεια της λειτουργίας του απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν δέχονται κατευθύνσεις από οποιοδήποτε Κρατικό ή Ιδιωτικό Φορέα. Το εν λόγω Συμβούλιο αποτελεί ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή που σχετίζεται με την διαχείριση των Δημοσίων Οικονομικών και ακολουθεί τα πρότυπα λειτουργίας αντίστοιχων Δημοσιονομικών Συμβουλίων της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Το Συμβούλιο διοικείται από τον Πρόεδρο και τετραμελές Διοικητικό Συμβούλιο. Η θητεία του Προέδρου είναι για έξι χρόνια, ενώ τα 2 μέλη είναι πενταετής, ενώ τα άλλα δύο μέλη έχουν θητεία 4 χρόνια.

---

<sup>140</sup> Χατζηδύγκας (2017), ό.π.

<sup>141</sup> Μπάρμπας (2016), ό.π.

Οι αρμοδιότητές του περιγράφονται αναλυτικά στο άρθρο 2, παραγρ.4 και 5 του Ν.4270/2014. Βασικό του έργο σύμφωνα με τις αρμοδιότητες του ως άνω Νόμου είναι:

- η αξιολόγηση των εκτιμήσεων των πιστώσεων που εισηγείται το ΥΠΟΙΚ κατά την κατάρτιση του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ.
- Ο έλεγχος- παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου και παράλληλα να αποφαίνεται με σχετική γνωμοδότηση επ' αυτής.
- Η ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση απόκλισης του ΜΠΔΣ
- Δημοσιοποίηση Εκθέσεων κατ ελάχιστον δύο φορές το χρόνο.

Κατά την εκτέλεση του έργου του έχει την δυνατότητα να αντλήσει πληροφορίες από τους Κρατικούς Φορείς, οι οποίοι υποχρεούνται να είναι συνεπείς και ακριβείς στα αιτούμενα χρηματοοικονομικά στοιχεία. Σε περίπτωση που δεν ανταποκριθούν στην ως άνω υποχρέωση, το γεγονός αυτό αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

Μετά την λήξη κάθε οικονομικού έτους, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο υποβάλλει μέσα σε έξι μήνες ετήσια έκθεση σχετικά με τα πεπραγμένα του, ενώ παράλληλα καταθέτει τις απόψεις του για τις οικονομικές καταστάσεις που έχουν ελεγχθεί κατά το προηγούμενο Οικονομικό Έτος.

Επίσης, αξίζει να αναφερθεί ότι η ποιότητα λειτουργίας του ως άνω Συμβουλίου αξιολογείται κάθε τέσσερα χρόνια από αντίστοιχη ανεξάρτητη διοικητική αρχή κράτους-μέλους της Ε.Ε.

Η συμβολή του έργου του στα Δημόσια Οικονομικά της χώρας θεωρείται πολύ σημαντική διότι:<sup>142</sup>

- Η Λειτουργία του αποδίδει ένα είδος ελέγχου και αποτελεί ένα είδος τρόπου αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης του Δημοσίου Πλούτου.
- Αυξάνει το μέγεθος της διαφάνειας στα δημοσιονομικά δρώμενα της χώρας.

---

<sup>142</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού (2018), ό.π.

- Διαθέτει εξειδικευμένη γνώση στην Δημοσιονομική Επιστήμη, την οποία μπορεί να λάβει υπόψιν της η εκάστοτε κυβέρνηση κατά τον σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ενδεικτικά αναφέρεται το γεγονός ότι η γνώμη του ως άνω Συμβουλίου αποτελεί προϋπόθεση η οποία συναξιολογείται από τον Υπουργό Οικονομικών κατά την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση διαφοροποιήσεων από τους τιθέμενους στόχους.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο διενεργεί κατά κάποιο τρόπο ένα είδος εποπτείας στον Υπουργό Οικονομικών και στην Κυβέρνηση.

Ενδεικτικά αναφέρεται η συμβουλή του Δημοσιονομικού Συμβουλίου στην κατάρτιση του εκάστοτε Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, στο έγγραφο της εισήγησής του επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού για το 2022 μεταξύ άλλων αναφέρει ως συμπέρασμα ότι «Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού του 2022»<sup>143</sup>

### **3.6.2 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή**

#### **Ιστορικό**

Η ίδρυση του Γραφείου του Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή ως μία ειδική Υπηρεσία στο Ελληνικό Κοινοβούλιο εκτιμήθηκε ως θεμελιώδη δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Με την ίδρυση του ως άνω γραφείου, το Ελληνικό Κοινοβούλιο αποκτά σημαντικό ρόλο στο πεδίο παρακολούθησης της δημοσιονομικής διαχείρισης των οικονομικών του Κράτους, ειδικά στο χώρο της διαφάνειας και της διαβούλευσης. Με την σύσταση του εν λόγω γραφείου αναβαθμίζεται η συμβολή της Βουλής στην διαδικασία συζήτησης του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού-Απολογισμού, του ΜΠΔΣ και της έκθεσης Ελέγχου. Η αναγκαιότητα ύπαρξης ειδικής εξειδικευμένης στα δημοσιονομικά υπηρεσίας στο<sup>144</sup> Ελληνικό Κοινοβούλιο είχε επισημανθεί πολλές φορές στις εκθέσεις των Διεθνών Οργανισμών, λόγω της απουσίας εμπιστοσύνης της χώρας στο εξωτερικό ως προς την εξέλιξη των Δημόσιων Οικονομικών και για τον λόγο αυτό συμπεριλήφθηκε ως απαίτηση στο Μνημόνιο. Η Σύσταση του Γραφείου

---

<sup>143</sup> Γνώμη του ΕΔΣ επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού 2022, ημερ. 18 Νοεμβρίου 2021, [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)

<sup>144</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού (2018), ό.π.

Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή έγινε με τροποποίηση του Κανονισμού της (Άρθρο 30 Α, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 16, παραγρ,2 της απόφασης της ολομέλειας στις 5.8.2010/ΦΕΚ Α'139).

### **Λειτουργία – Αρμοδιότητες**

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή αποτελεί αυτοτελή οργανική μονάδα, η οποία διοικητικά αναφέρεται στον Πρόεδρο της Βουλής και ο ρόλος του είναι συμβουλευτικός. Οι βασικές αρμοδιότητες του γραφείου που ορίζονται από τον εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας και Οργάνωσης του γραφείου(ΦΕΚ Β'2123/2010) συνίστανται σε :

*παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού,*

*παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που ψηφίζονται από τη Βουλή των Ελλήνων,*

*την ανάλυση και αξιολόγηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη διατηρησιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών.»<sup>145</sup>*

Ως Προϊστάμενος -Συντονιστής του ΓΠΚΒ ορίζεται με απόφαση της επιτροπής του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, με πενταετή θητεία ,μετά από πρόταση του Προέδρου της Βουλής. Επίσης, το εν λόγω γραφείο στελεχώνεται με τετραμελή Επιστημονική Επιτροπή, έργο της οποίας είναι η γνωμοδότηση επί θεμάτων που θέτει ο Πρόεδρος της Βουλής, ο Συντονιστής του Γραφείου ή οι Κοινοβουλευτικές επιτροπές, καθώς επίσης και η έγκριση των τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων που αφορούν χρηματοοικονομικά στοιχεία της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.

Εκ των ως άνω αναφερόμενων αρμοδιοτήτων, προκύπτει ότι ο βασικός σκοπός λειτουργίας του ΓΠΚΒ είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας μέσω πραγματοποιηθέντων αναλύσεων σχετικά με την αξιοπιστία των εκτιμήσεων του Προϋπολογισμού. Εντούτοις, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο ο χαρακτήρας του Γραφείου παραμένει ακομμάτιστος και ανεξάρτητος από πιέσεις ομάδων συμφερόντων. Ειδικά ενόψει πολιτικών αντιπαραθέσεων ενόψει οικονομικής κρίσης και πανδημίας ενισχύεται η δυνατότητα αμεροληψίας κατά την εκτέλεση του έργου του.

Ωστόσο, εκτιμάται ότι η διαφάνεια που τηρείται κατά την διαδικασία επιλογής των επιστημόνων στελεχών του Γραφείου και των μελών της Επιστημονικής Επιτροπής,

---

<sup>145</sup> Άρθρο 28, Ν.4270, παραγρ.1

εξασφαλίζει κατά πολύ τον ανεξάρτητο χαρακτήρα του ΓΠΚΒ, διότι τα μέλη του επιλέγονται από όργανα του Ελληνικού Κοινοβουλίου, όπου συμμετέχουν αντιπρόσωποι όλων των πολιτικών κομμάτων, στα οποία είναι απαραίτητη η συναίνεση αυτών. Επίσης, ο χρόνος της θητείας όλων των μελών της επιστημονικής επιτροπής που είναι πέντε χρόνια, αποτελεί ακόμα ένα παράγοντα που ενισχύει το στοιχείο της ανεξαρτησίας του Γραφείου, καθότι είναι μεγαλύτερος του χρόνου της θητείας της εκάστοτε κυβέρνησης.<sup>146</sup>

Ενδεικτικά αναφέρεται η συμβουλή του ΓΠΚΒ στο στάδιο της κατάρτιση του εκάστοτε Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, στο έγγραφο της εισήγησής του επί του Προσχεδίου του Προϋπολογισμού για το 2022, μεταξύ άλλων αναφέρει ότι « Τα δημοσιονομικά στοιχεία του Προσχεδίου διαπιστώνουν μία δυσμενή εικόνα για το τρέχον έτος, σχετικά αμετάβλητη ως προς εκείνη του 2020, και προβλέπουν μία σημαντική βελτίωση για το επόμενο Έτος.»<sup>147</sup>

### **3.7 Δημοσιονομική Διαφάνεια**

#### **3.7.1 Δημοσιονομικές αναφορές(fiscal reporting)<sup>148</sup>**

Εν όψει της αύξησης της λογοδοσίας με την έναρξη της Οικονομικής ύφεσης σχετικά με αξιόπιστη πληροφόρηση σε θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης και της υποχρέωσης δημοσίευσης χρηματοοικονομικών στοιχείων για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού και στα πλαίσια της διεύρυνσης του πεδίου της δημοσιονομικής εποπτείας από το ΓΛΚ, οι ειδικοί Κρατικοί Φορείς με ύψος Προϋπολογισμού άνω των 10 εκατομμυρίων ευρώ, δεσμεύονται να παρέχουν στο ΓΛΚ τα απαιτούμενα στοιχεία σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση μέσω δημοσιονομικών αναφορών. Στην συνέχεια, το ΓΛΚ θέτει στην δημοσιότητα τριμηνιαίες εκθέσεις με οικονομικά στοιχεία σχετικά με τα απολογιστικά δεδομένα των στόχων και των τυχόν διαφορών που έχουν διαπιστωθεί. Σε περίπτωση που τα δεδομένα των μηνιαίων εκθέσεων εμφανίζουν διαφορές από τους στόχους του τριμήνου της τάξεως του 10%, οι Ειδικοί Φορείς του Κρατικού Προϋπολογισμού υποχρεούνται να προβούν σε διορθωτικές κινήσεις προς αποκατάσταση αυτών, υπάρχει δε πιθανότητα να υποβληθούν κυρώσεις ή να γίνει μείωση των επιχορηγήσεων του Προϋπολογισμού των Φορέων οι οποίοι δεν θα συμμορφωθούν με τα ανωτέρω.

<sup>146</sup> Μπαλάτσ (2019), ό.π.

<sup>147</sup> Γνώμη του ΓΠΚΒ για το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού, ημερ.8/10/2021, [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)

<sup>148</sup> Μακρόπουλος (2018), ό.π.



Με την θέσπιση των διαρθρωτικού μέτρου των δημοσιονομικών αναφορών ως υποχρεωτικό, βελτιώνεται αποτελεσματικά η δυνατότητα πληροφόρησης του Υπουργείου Οικονομικών ως προς την εξέλιξη των Δημόσιων Οικονομικών του Κράτους. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι πριν το 2010, το Υπουργείο Οικονομικών δεν διέθετε την κατάλληλη οργανωτική και λειτουργική δομή ώστε με κατάλληλα εργαλεία να παρακολουθεί σε μηνιαία βάση την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα να εποπτεύει μόνον το 60% των Δημοσίων δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης, η δε άντληση πληροφοριών επί των χρηματοοικονομικών μεγεθών της δημοσιονομικής διαχείρισης του Κράτους ήταν αποσπασματική και όχι έγκαιρη.

Ειδικότερα, με τις ως άνω αναφορές επιτυγχάνεται:

- Δυνατότητα σύνταξης και δημοσίευσης έκθεσης σε μηνιαία βάση οικονομικών στοιχείων σχετικά με τις ληξιπρόθεσμες οφειλές λόγω καθυστερήσεων της Κεντρικής Διοίκησης και των υπολοίπων κρατικών φορέων.
- Η δυνατότητα να τεθούν στην δημοσιότητα οικονομικά μεγέθη των εσόδων-εξόδων σε ταμειακή βάση, καθώς επίσης και στοιχεία που συσχετίζονται με τις ανάγκες της κρατικής χρηματικής ενίσχυσης.
- Η σύνταξη αναλυτικής έκθεσης οικονομικών στοιχείων, η οποία θα αφορά η οποία θα αφορά όλους τους τομείς της Γενικής κυβέρνησης (Κεντρική Διοίκηση – Περιφερειακή)
- Συγκεκριμένα το ΓΛΚ εκδίδει και θέτει στην δημοσιότητα με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών:

A. Δύο εκθέσεις με προσωρινά και οριστικά στοιχεία, οι οποίες περιέχουν επίσημα δεδομένα της εκτέλεσης του Τακτικού Προϋπολογισμού των Κρατικών Φορέων, καθώς επίσης και στοιχεία για την ανάγκη ενίσχυσης του Δημοσίου Πλούτου. Επίσης, στις εν λόγω εκθέσεις απεικονίζονται τα πραγματοποιηθέντα έσοδα, καθώς και τα αντίστοιχα έσοδα του προηγούμενου Οικονομικού Έτους. Ουσιαστικά, η ως άνω ακολουθούμενη πρακτική αφενός μεν καθιστά ευκολότερη την διαδικασία αξιολόγησης της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, αφετέρου δε με την ανάρτηση των προαναφερόμενων δεδομένων δίνεται η ευκαιρία στους πολίτες να ενημερώνονται για την οικονομική διαχείριση της Δημόσιας Οικονομίας.

B. Δελτίο Γενικής Κυβέρνησης που περιλαμβάνει μία έκθεση, στην οποία απεικονίζονται στοιχεία που έχει επεξεργαστεί σχετικά με την εκτέλεση του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης όπως: έσοδα-έξοδα, ληξιπρόθεσμες

οφειλές έναντι τρίτων, καθώς και τις ενδοκυβερνητικές επιχορηγήσεις στο σύνολο των Κρατικών Φορέων του Τακτικού Προϋπολογισμού.

### **3.7.2 Λογιστικό σύστημα**

Η Δημοσιονομική διαφάνεια αποτελεί ένα σημαντικό πεδίο στο οποίο δόθηκε προτεραιότητα να γίνουν παρεμβάσεις στα πλαίσια των απαιτήσεων της Δημοσιονομικής προσαρμογής. Ειδικότερα, η έγκαιρη παροχή αξιόπιστων ομογενών χρηματοοικονομικών μεγεθών από ένα ενιαίο λογιστικό σύστημα, στα οποία υπάρχει η δυνατότητα επεξεργασίας, συντελεί στην λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων τον τομέα των Δημόσιων Οικονομικών.<sup>149</sup>

Μέχρι την έναρξη της οικονομικής ύφεσης στο Κράτος και στους υπο-τομείς του Δημοσίου λειτουργούσαν πέντε Λογιστικά Συστήματα και ο Προϋπολογισμός έχοντας ως λογιστικό σύστημα την ταμειακή βάση εστιαζόταν σε πληροφόρηση των δημοσιονομικών μεγεθών ενός μόνο έτους, χωρίς να υπάρχει επαρκής πληροφόρηση για μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις που μπορούσαν να προκύψουν από μελλοντικές δημοσιονομικές πολιτικές.

Με τον Ν.3871/2010 θεσπίζονται ενιαίοι κανόνες λογιστικής αποτύπωσης των δημοσιονομικών στοιχείων, σύμφωνα με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση και συγκεκριμένα με το Π/Δ 15/2011 εισάγεται το «Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα, με την εφαρμογή της νέας λογιστικής αποτύπωσης :

- Ορίζονται συγκεκριμένοι κανόνες και αρχές, σύμφωνα με τις οποίες θα απεικονίζονται τα έσοδα – έξοδα του Κράτους, ενώ παράλληλα θα διαφοροποιούνται από τις εισπράξεις – πληρωμές.
- Συντάσσονται οικονομικές καταστάσεις του Δημόσιου τομέα, βασιζόμενες σε διεθνή λογιστικά πρότυπα.
- Τηρείται απλοποιημένο και τυποποιημένο λογιστικό σχέδιο.
- Καταγράφονται οι ταμειακές κινήσεις των συναλλαγών των κρατικών φορέων, οι οποίες απεικονίζονται ανά Φορέα σε αντίστοιχους λογαριασμούς εισπράξεων-οφειλών, προεισπράξεων, προκαταβολών ,προπληρωμών.
- Γίνεται σταδιακή καταγραφή της πάγιας περιουσιακής κατάστασης της Κεντρικής Διοίκησης.

---

<sup>149</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού (2018), ό.π., Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, έτος 2018.

- Τα χρηματοοικονομικά μμεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης θα συμμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό στις απαιτήσεις της Eurostat.<sup>150</sup>

Επιπροσθέτως, η ανάγκη εφαρμογής ενιαίου λογιστικού συστήματος υιοθετήθηκε και από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο . Συγκεκριμένα, ο Ν.4270/2014 ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την 85/2011/ΕΕ οδηγία της ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «...τα κράτη-μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα» τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων..» Συμμορφούμενοι με την εν λόγω οδηγία θεσπίστηκαν οι Νόμοι 4270/2012, άρθρα 158,159, 4336/2015(παραγ.γ) και 4337/2015(άρθρο 10), οι οποίοι προέβλεψαν την λογιστική μεταρρύθμιση του Δημοσίου. Σε εφαρμογή των ως άνω Νόμων και οδηγιών της ΕΕ εκδόθηκε το Π/Δ 54/2018 «Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για την Γενική Κυβέρνηση. Με το εν λόγω Π/Δ, από 1-1-2019 εφαρμόζεται η νέα οικονομική και διοικητική ταξινόμηση των συναλλαγών των Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης., ενώ από το 2023 θα εισαχθεί και στους Φορείς της Γ.Κ.<sup>151</sup> Επίσης, επισημαίνεται ότι η τήρηση ενός κοινού λογιστικού συστήματος σε όλους του Κρατικούς Φορείς του Δημοσίου αποτελούσε μία από τις «προ απαιτούμενες δράσεις» στα πλαίσια του Προγράμματος Προσαρμογής.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι, το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού για το έτος 2019 αποτυπώνει τα χρηματοοικονομικά στοιχεία σύμφωνα με την δεδουλευμένη βάση, έχοντας δηλαδή συνυπολογίσει τις μεταβολές των υποχρεώσεων της ΓΚ. Παράλληλα για τις ταξινομήσεις των μεγεθών λαμβάνονται υπόψη οι προβλέψεις του Ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου για την ΓΚ, όπως ορίζεται στο Π/Δ/2018. Επίσης, στην Εισηγητική Έκθεση του ως άνω Προϋπολογισμού αναφέρεται πως η εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης θεωρείται βασική προϋπόθεση για την μελλοντική εφαρμογή του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων με βάση την επίδοση.<sup>152</sup>

### **3.8 Διαχείριση Πόρων Δημοσίου**

Το ΥΠΟΙΚ πριν την περίοδο της οικονομικής κρίσης δεν είχε την δυνατότητα ελέγχου των διαθέσιμων που τηρούσαν οι Κρατικοί φορείς στους αντίστοιχους λογαριασμούς στην Τράπεζα της Ελλάδος ή και σε Εμπορικές Τράπεζες, με αποτέλεσμα ειδικά στο

<sup>150</sup> Αιτιολογική Έκθεση Α στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

<sup>151</sup> Εγκύκλιος ΓΛΚ 2/58493/ΔΠΓΚ/31-7-2018

<sup>152</sup> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το έτος 2019

χρονικό διάστημα που ξεκίνησε η ύφεση να εμφανίζονται έντονα προβλήματα ρευστότητας και μεγάλη δυσκολία για βραχυπρόθεσμες εκτιμήσεις των ταμειακών ροών του Δημοσίου Πλούτου. Το γεγονός δε της ύπαρξης πολλών Τραπεζικών λογαριασμών στους οποίους ήταν μοιρασμένο το αποθεματικό των διαθεσίμων καθιστούσε ακόμα πιο δυσλειτουργική και πολύπλοκη την διαδικασία άμεσης ρευστότητας.<sup>153</sup>

Το προαναφερόμενο γεγονός της έλλειψης ρευστότητας οδήγησε σε μία νέα στρατηγική βελτίωσης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών πόρων. Συγκεκριμένα, το 2010 όλα τα διαθέσιμα υπόλοιπα των Φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης μεταφέρθηκαν σε ένα ενιαίο λογαριασμό στην Κεντρική Τράπεζα, με ταυτόχρονο κλείσιμο των λογαριασμών των Κρατικών Φορέων που τηρούσαν στην Τράπεζα της Ελλάδος ή σε άλλες Ιδιωτικές Τράπεζες. Στη συνέχεια, το 2015 και άλλοι κρατικοί φορείς μετέφεραν τα διαθέσιμά τους σε υπο-λογαριασμούς του «Ενιαίου Λογαριασμού Θησαυροφυλακίου» και ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους(ΟΔΔΗΧ) ορίστηκε αρμόδιος για την διαχείρισή τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 69<sup>A</sup> του Ν. 4337/2015, οι φορείς των Ο.Τ.Α έχουν την δυνατότητα να διατηρούν λογαριασμούς σε εμπορικές τράπεζες με υπόλοιπο ίσο με τις ανάγκες του ταμείου τους για το επόμενο δεκαπενθήμερο, ενώ προβλέφθηκε και η καταβολή τόκων.

Το πρόβλημα ενημέρωσης στις βραχυπρόθεσμες ταμειακές ροές διευθετήθηκε, καθόσον πλέον το ΓΛΚ και ειδικά η Διεύθυνση Προϋπολογισμού ΓΚ καταρτίζει καθημερινά εκτιμήσεις σχετικά με τα ταμειακά διαθέσιμα των Κρατικών Φορέων, λαμβάνοντας ενημέρωση των χρεώσεων και των πιστώσεων του ενιαίου λογαριασμού που τηρεί το Δημόσιο στην Τράπεζα της Ελλάδος.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι μολονότι οι εν λόγω εκτιμήσεις των διαθεσίμων ενέχουν το στοιχείο της εμπιστευτικότητας, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα της ενημέρωσης, ώστε το ΓΛΚ να αντλεί αξιόπιστες προβλέψεις και να αντιμετωπίζεται έγκαιρα και αποτελεσματικά η ανάγκη βραχυπρόθεσμης ρευστότητας για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών του Κράτους.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019), ό.π..

<sup>154</sup> Μακρόπουλος (2018), ό.π.

## **Κεφάλαιο 4: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

### **4.1 Ανασκόπηση μεταρρυθμίσεων**

Έχοντας αναφερθεί στην παρούσα εργασία στο Ισχύον Δημοσιονομικό Σύστημα και στις διαρθρωτικές μεταρρύθμισης που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα κατά το διάστημα 2010 έως 2020, σε συνθήκες δυσοίωνες λόγω της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης παρατίθεται παρακάτω μία ανασκόπηση των σημαντικότερων δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με την γράφουσα.

Οι Νόμοι 3871/2010, 4270/2014, 4337/2015 θεσμοθετούν σημαντικές αλλαγές στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Σύστημα με μεταρρυθμίσεις που εισάγουν κανόνες-αρχές περί «χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης» και νέες διαδικασίες στους τομείς του Προϋπολογισμού (στάδιο κατάρτισης, εκτέλεσης) στον έλεγχο των δαπανών, στην απόδοση ενός παρεμβατικού ρόλου στο Υπουργείο Οικονομικών, στην μεταβίβαση του εσωτερικού ελέγχου των Δημοσίων δαπανών στους κρατικούς φορείς που εμπλέκονται στην διαδικασία και στον τομέα της διαφάνειας και αξιοπιστίας των χρηματοοικονομικών μεγεθών της διαχείρισης των Οικονομικών του Κράτους.

Με την εφαρμογή των διατάξεων των ως άνω νόμων εισάγεται στο Ελληνικό Δημοσιονομικό σύστημα το μοντέλο της μεσοπρόθεσμου στρατηγικής τριετούς ορίζοντα με την σύνταξη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Medium Term Fiscal Strategy), ώστε να προβλέπονται και να αντιμετωπίζονται εγκαίρως τυχόν εκτροχιασμοί των δημοσιονομικών στόχων. Επίσης, αναδιαρθρώνονται ριζικά οι διαδικασίες κατάρτισης-εκτέλεσης Προϋπολογισμού, με στόχο την απόδοση των δράσεων των Κρατικών Φορέων και την ενίσχυση διαφάνειας και της λογοδοσίας. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται και εγκρίνεται από την Ελληνική Βουλή ως ενιαίο σώμα και όχι κατακερματισμένος σε επί μέρους Προϋπολογισμούς, με αποτέλεσμα αφενός μεν να απεικονίζεται σε αυτόν η συνολική δημοσιονομική θέση των Οικονομικών του ΝΠΔΔ Κράτους, αφετέρου να επιτυγχάνεται μία κεντρική διαχείριση από το Υπουργείο Οικονομικών της εκτέλεσής του προς αποφυγή δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Επιπροσθέτως, η θέσπιση Αυτόματου Μηχανισμού στήριξης συντελεί σε μεγάλο βαθμό στην μείωση του ελλείμματος του Δημόσιου χρέους με την έγκαιρη τακτοποίηση των τυχόν αποκλίσεων κατά την εκτέλεση των Προϋπολογισμών των Κρατικών Φορέων και την επαναφορά της ισορροπίας στην δημοσιονομική προσαρμογή στην περίπτωση που η υλοποίηση του οικονομικού προγράμματος της κυβέρνησης δεν συνάδει με τους

τιθέμενους δημοσιονομικούς στόχους. Η επισκόπηση των Δημοσίων δαπανών (Spending reviews) αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τον εξορθολογισμό των διαδικασιών του Προϋπολογισμού.

Η παρακολούθηση και η απεικόνιση των δημοσιονομικών στοιχείων της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού σε μηνιαία βάση δίνει την δυνατότητα πλέον παροχής έγκαιρης και με αξιόπιστο τρόπο πληροφόρησης (fiscal reports) και με αυτό τον τρόπο μειώνεται ο αριθμός των ληξιπρόθεσμων οφειλών.

Η Θέσπιση των δημοσιονομικών εργαλείων, όπως ο ορισμός ανώτατων ορίων πιστώσεων, η επισκόπηση των δαπανών και η υιοθέτηση του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων, Επιδόσεων αποδεικνύει σαφώς την αναβάθμιση των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Οικονομικών και ο ρόλος παρέμβασης στα Δημοσιονομικά όλων των Κρατικών Φορέων.

Στον τομέα του συστήματος Ελέγχου των Δημοσίων δαπανών, ο οποίος επεκτείνεται και στην απόδοση των δράσεων των Φορέων εισάγονται μέθοδοι αξιολόγησης ως προς την αποτελεσματικότητα των Δράσεων των Κρατικών Φορέων με πρότυπο λειτουργίας τον έλεγχο των Ιδιωτικών Επιχειρήσεων, με στόχο την βελτίωση ποιότητας των αποτελεσμάτων. Επίσης από 1.1.2017 οι ΓΔΟΥ αποκτούν και ελεγκτικές αρμοδιότητες,, χάνουν όμως την αρμοδιότητα να διαχειρίζονται τον Προϋπολογισμό του Φορέα που προΐστανται, καθόσον έχει θεσπιστεί το «ασυμβίβαστο Διατάκτη-Προϊσταμένου Οικονομικών υπηρεσιών».

Στον τομέα της διαφάνειας, η εφαρμογή ενιαίων κανόνων λογιστικής αποτύπωσης των δημοσιονομικών στοιχείων, σύμφωνα με την θέσπιση του διπλογραφικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση παρέχονται εγκαίρως αξιόπιστα ομογενή στοιχεία των χρηματοοικονομικών μεγεθών από ένα ενιαίο λογιστικό σύστημα, στα οποία υπάρχει η δυνατότητα επεξεργασίας, γεγονός το οποίο διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο κατά την λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής σχετικά με την διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών. Επίσης η αρχή της θέσπισης ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, όπως το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού στην Βουλή αποτελούν μία σημαντική θεσμοθετημένη εγγύηση για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των χρηματοοικονομικών μεγεθών της Δημοσιονομικής Διαχείρισης των Δημοσίων Οικονομικών του Κράτους.

## 4.2 Συμπεράσματα-Προτάσεις πολιτικής

Κάνοντας μία αναδρομή στα δημοσιονομικά δρώμενα πριν το 2010, εύκολα διαπιστώνει κανείς την ύπαρξη ενός κατακερματισμένου αδιαφανούς Δημοσιονομικού συστήματος με πολλές αδυναμίες. Το εν λόγω σύστημα σε συνάρτηση της έλλειψης ορθολογικού ελέγχου των Δημοσίων δαπανών ώστε να παράγει ουσιαστικά αποτελέσματα, απεδείχθη ανεπαρκές για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις-δημοσιονομικές απαιτήσεις που εμφανίστηκαν με την έναρξη της οικονομικής κρίσης.

Ειδικότερα, οι μηχανισμοί της παρακολούθησης της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού ήταν σχεδόν ανύπαρκτοι τόσο σε Κεντρικό επίπεδο όσο και σε Περιφερειακό. Ουσιαστικά δεν υπήρχε ενιαία εικόνα των Δημόσιων Οικονομικών της χώρας, ώστε να αξιολογείται από το Ελληνικό Κοινοβούλιο επί του συνόλου των Δημοσίων δράσεων των Κρατικών φορέων, με αποτέλεσμα να δίνεται η δυνατότητα παρέμβασης μέσω πελατειακών- συντεχνιακών πρακτικών. Χαρακτηριστικό του εν λόγω φαινομένου αποτελεί η ύπαρξη ξεχωριστών Προϋπολογισμών(Τακτικός Προϋπολογισμός, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, επιμέρους Προϋπολογισμοί κρατικών φορέων) Επίσης, η ύπαρξη διαφορετικών λογιστικών συστημάτων στους κρατικούς φορείς καθιστούσαν προβληματική την αποτύπωση των χρηματοοικονομικών μεγεθών. Επιπροσθέτως, η έλλειψη κατάλληλων εργαλείων άντλησης έγκυρων και έγκαιρων πληροφοριών για αποστολή προς την Ευρωπαϊκή Ένωση των απαιτούμενων δημοσιονομικών στοιχείων (fiscal reporting) αποτελεί ακόμα μία ένδειξη της αδυναμίας του υπάρχοντος συστήματος.

Με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και κατ' απαίτηση των συμφωνηθέντων στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής εναρμονίστηκε το Ελληνικό Δημοσιονομικό σύστημα με το αντίστοιχο Ευρωπαϊκό, ενσωματώνοντας στην Ελληνική έννομη τάξη κανόνες Ευρωπαϊκού Δικαίου, μέσω Οδηγιών της ΕΕ, με αποτέλεσμα να αλλάξει ριζικά το Δημοσιονομικό πλαίσιο της χώρας εισάγοντας διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο πειθαρχίας και εποπτείας, με γνώμονα την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Δημόσιων Οικονομικών της χώρας. Σε αυτό το σημείο αξίζει να τονιστεί ότι η ανταπόκριση της Δημοσιονομικής Διαχείρισης σε διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την ενσωμάτωση οδηγιών στο Εθνικό Δημοσιονομικό Δίκαιο αποτελεί σημαντικό ρόλο επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων, καθόσον εντάσσεται στο πλαίσιο ευρύτερης Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διάστασης.

Οι μεταρρυθμίσεις έχουν υλοποιηθεί σε αρκετό βαθμό παρά τις δυσοίονες συνθήκες λόγω της οικονομικής κρίσης, προκειμένου να εναρμονιστεί το Ελληνικό Δημοσιονομικό Δίκαιο με τα Διεθνή και Ευρωπαϊκά δεδομένα. Παρά τον έντονο προβληματισμό εάν οι παρεμβάσεις στην Ελληνική Οικονομία μέσω των μέσω των θεσμοθετημένων μεταρρυθμίσεων και των παρεμβάσεων στην Ελληνική οικονομία επέφεραν το επιθυμητό αποτέλεσμα το γεγονός της ανάκτησης της αξιοπιστίας της χώρας τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και Παγκοσμίως αποτελεί απόδειξη της επιβεβλημένης θεσμοθέτησης των διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον δημοσιονομικό τομέα.

Τα κενά και οι αδυναμίες του προηγούμενου απαρχαιωμένου Δημοσιονομικού συστήματος ήταν γνωστά και πριν την εμφάνιση της οικονομικής ύφεσης, πλην όμως δεν υπήρχε ούτε κίνητρο ούτε βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων να προβούν σε ριζική αναδιάρθρωση του με γνώμονα την παραγωγή ουσιαστικών αξιόπιστων αποτελεσμάτων για την εξυγίανση των Δημόσιων Οικονομικών της χώρας.

Μέσα σε μία σύγχρονη πραγματικότητα η οποία χαρακτηρίζεται από ραγδαίες κοινωνικοοικονομικές μεταβολές οι προαναφερόμενες στην παρούσα εργασία δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις συντελούν σε βέλτιστο βαθμό στην εξυγίανση της Δημόσιας Οικονομίας.

Η εισαγωγή δημοσιονομικών αρχών και κανόνων στην δημοσιονομική διαχείριση του Δημόσιου πλούτου, όπως η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας προς αποφυγή ατασθαλιών και μη νόμιμων ενεργειών, συντελεί σε μεγάλο βαθμό στην επανάκαμψη της οικονομίας της χώρας. Είναι προφανές ότι εάν οι προβλεπόμενοι μηχανισμοί-εργαλεία ελέγχου των Δημοσίων δαπανών είχαν θεσπιστεί τα προηγούμενα χρόνια δεν θα παρατηρείτο το φαινόμενο της κακής και ανεξέλεγκτης διαχείρισης αυτών, γεγονός το οποίο αποτελεί έναν από τους βασικούς λόγους της χρεωκοπίας.

Εκ των προβλημάτων που προέκυψαν στην διοικητική πρακτική που ακολουθήθηκε κατά την εφαρμογή των εν λόγω μεταρρυθμίσεων και την εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων του ΝΠΔΔ Κράτους προτείνεται:



- Πριν την θέσπιση των νέων διαδικασιών που καλούνται να εφαρμόσουν οι Δημόσιοι λειτουργοί με αρμοδιότητες Δημοσιονομικής διαχείρισης θα πρέπει να προηγείται στελέχωση των Υπηρεσιών που ασκούν οικονομική διαχείριση με υπαλλήλους με απαιτούμενες δημοσιονομικές γνώσεις καθώς η απαραίτητη εκπαίδευση των ήδη υπαρχόντων υπαλλήλων ώστε η υλοποίηση των νέων εφαρμογών να οδηγήσει στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, χωρίς καθυστερήσεις με γνώμονα την έγκαιρη και αξιόπιστη άντληση οικονομικών στοιχείων για την δημοσιονομική διαχείριση και την εύρυθμη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. (Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ενώ από 1.1.2017 σύμφωνα με τον Ν.4337/2015 είχαν ήδη μεταφερθεί οι αρμοδιότητες των Δ.Υ.Ε.Ε, τέως Υ.Δ.Ε στις οικονομικές υπηρεσίες των Φορέων, η εγκύκλιος σχετικά με τις κατευθυντήριες οδηγίες για την αλλαγή του εν λόγω θεσμικού πλαισίου εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2017)
- Την επαναφορά του ελέγχου των Δαπανών στο Ελεγκτικό Συνέδριο ως δικλείδα ασφαλείας, καθόσον οι ΓΔΟΥ επωμίζονται την πλήρη ευθύνη του ελέγχου των Δημοσίων δαπανών.
- Απλούστευση διαδικασιών στα βήματα ροής εκπλήρωσης ενός αιτήματος για πραγματοποίηση δαπάνης και μεταβίβαση αρμοδιότητας του Διατάκτη σε άτομα με οικονομικές γνώσεις .
- Ανάπτυξη από τους Κρατικούς Φορείς έγκαιρου και σωστού στρατηγικού σχεδιασμού των δραστηριοτήτων τους, προκειμένου να καθορίζεται αποτελεσματικά το κόστος των εν λόγω δράσεων.
- Εκσυγχρονισμός υλικοτεχνικού εξοπλισμού που να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά με ταχύτητα στις νέες εφαρμογές που προβλέπονται από την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου που επιφέρουν οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις.(Ενδεικτικά αναφέρεται ο τομέας των Κρατικών Προμηθειών αγαθών και υπηρεσιών και δη η διεξαγωγή Ανοικτών διαγωνισμών).

Εν κατακλείδι, παράλληλα με την θέσπιση δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων σε θεσμικό επίπεδο θα πρέπει να υπάρξει και αλλαγή στην δημοσιονομική κουλτούρα όλων μας, αλλάζοντας οπτική γωνία στο δημοσιονομικό «γίγνεσθαι», ώστε η Χώρα μας το γρηγορότερο δυνατόν να επανέλθει σε τροχιά ανάκαμψης και να παραδώσουμε στα παιδιά μας μία Ελλάδα χωρίς χρέη εξασφαλίζοντας ένα καλύτερο μέλλον σε συνθήκες κοινωνικής ευημερίας, ελαχιστοποιώντας τις πιθανότητες ενός νέου οικονομικού εκτροχιασμού της Χώρας.

## **BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

**Bouvier M. Esclassan M & C, Lassale J.-P,** Finances Publiques, 4eme edition, LGD

**Gaudemet P. & M.Molinier, (1989).** “Finances Publiques, Paris

**John F. Due/Ann F, Freidlaender,** Δημόσια πολιτική, εκδόσεις Gutenberg

**Kopits, G, (2001).** “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> (Τελευταία Ημ/νία ανάκτησης: 11.8.2015).

**Paul Amsleck (1984).** ”une institution financiere: la regle du service fait, Melanges P.M.Gaudemet, Economica.

**Αναστασάτου, Μ. & Τσακλόγλου, Π. (2019).** Διαρθρωτικές Αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

**Βύσσια, Β. (2020).** Η νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση και ο Δημοσιονομικός Έλεγχος από το ΓΛΚ. Η Σύγχρονη Πραγματικότητα. Διπλωματική Εργασία. Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

**ΓΓΔΠ. (2020).** Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών (κατά το μέρος που αφορά την πορεία των πληρωμών τους) οικονομικού έτους 2019 [Άρθρο 76 Ν.4270/2014(Α.143)] Διαθέσιμο στο

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11442605.pdf>

**Γέροντας Χ. & Ψάλτης, Ι. (1998).** Δημοσιονομικό Δίκαιο. Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκουλα

**Γέροντας, Α. (2005).** Δημοσιονομικό Δίκαιο. Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκουλας

ΓΛΚ Μάρτιος 2019 Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

**Δερτιλής, Π. (1967).** «Εγχειρίδιον Δημόσιας Οικονομικής».

Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, Μάρτιος 2019

Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2019 [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, έτους 2018.

Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού έτους 2013

Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού, Οικονομικού Έτους 2017

**ΕΛΙΑΜΕΠ, Αναστασάτου, Παύλος Τσακλόγλου (2019).** *Διαρθρωτικές Αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

**ΕΛΙΑΜΕΠ, Σπανού, Κ. (2018).** *Μεταρρυθμίσεις στην διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση-Περιγραφή-Αποτίμηση.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

**Εφαρμογή συνόψεων μητρώου δεσμεύσεων (2019).** Key Performance Indicator – KPI ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΧΡΗΣΗΣ Σεπτέμβριος 2019, <https://www.gsis.gr/sites/default/files/2019-10/KPI%20-%20%CE%9F%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CE%AF%CE%B5%CF%82%20%CE%A7%CF%81%CE%AE%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>

**Θεοχαρόπουλος, Λ. (1981).** *Γενικό φορολογικό Δίκαιο.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

**Καράγιωργας, Δ. (1981).** *Δημόσια Οικονομική τ.2*

**Κλαουδάτου, Μ. (2009).** *Κρατικός Π/Υ προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο & αποτελεσματικό.* Αθήνα: εκδόσεις Κριτική

**Κόρσος, Ι.Δ.(1985).** *Δημοσιονομικό Δίκαιο.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

**Κυριακοπούλου, Ε. (2001).** *Δημοσιονομικό Δίκαιο.* Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική

**Μακρόπουλος, Α. & Οικονόμου, Α. (2018).** *Η Δημοσιονομική Διαχείριση στο Ελληνικό Δημόσιο με τη Χρήση ERP.* Διπλωματική Εργασία. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πειραιώς & Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

**Μηλιόπουλος, Π. (2012).** *Απολογισμός και Ισολογισμός του Κράτους και την Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου 8-9-2012.*

**Μηλιώνη Ν. ( 2013).** *Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας

**Μηλιώνη Ν. (2006).** *Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Αθήνα-Κομοτηνή*

**Μηλιώνη Ν. (2012).** «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του Κράτους»

**Μπαλτά Ε. (2017).** *Βασικές αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης: Συστήματα και Διαδικασίες του προϋπολογισμού του κράτους, Εφημερίδα Διοικητικό Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκκουλας

**ΜπαλτάΕ.(2019).**: Νέοι θεσμοί δημοσιονομικής διοίκησης *Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.* Αθήνα :Εκδόσεις Α. Σάκκουλας

**Μπάρμπας Ν. (2002).** *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α. Σάκκουλας

**Μπάρμπας Ν. (2016).** *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκκουλας

**Μπάρμπας Ν. (2018).** *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α. Σάκκουλας

**Μπάρμπας Ν. (2018).** *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκκουλας

**Μπάρμπας, Ν. (2014).** *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Α.Σάκκουλας

**ΟΟΣΑ (2008).** «Προϋπολογισμός στην Ελλάδα- Συστάσεις, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών-ΟΕCD, Ιούνιος 2008.

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

**Στασινόπουλος Μ. (1996).** *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου.* Αθήνα: Βιβλιοπωλείο Ορίζοντες

**Τάχου, Α. & Συμεωνίδης, Ι. (2007).** *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*

**Φινοκαλιώτης, Κ. & Μπάρμπας, Ν. (2011).** *Δημόσια Οικονομικά,* : Εκδόσεις Α.Σάκκουλας

**Χατζηδύγκας, Στ. (2017).** *Δημοσιονομικός έλεγχος-πορεία και εξελίξεις.* Διπλωματική Εργασία. Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

## **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ**

Άρθρο 79, παρ.1 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 207-2008)

Άρθρο 79, παρ.3 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001)

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/24906/ΔΑΔΓΚ/2018. *Παρακολούθηση εκτέλεσης προγράμματος επισκόπησης δαπανών οικονομικού έτους 2018.*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/98253/0094/30.12.2011. *Οδηγίες για το μητρώο δεσμεύσεων.*

**Γνώμη του ΕΔΣ** επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού 2022, ημερ. 18 Νοεμβίου 2021

**Γνώμη του ΓΠΒΚ** επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού 2022, ημερ. 8 Οκτωβρίου 2021

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/45136/0026/1-6-2017. *Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημόσιων δαπανών.*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/45136/0026/1-7-2017 ΑΔΑ: ΩΣΠ5Η-ΞΘΨ. *Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημόσιων δαπανών.*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/45897/0026/14-7-2017. *Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν.4270/2014*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/58493/ΔΠΓΚ/31-7-2018. *Οικονομική και Διοικητική Ταξινόμηση του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΦΕΚ.Β' 3240/07.08.2018).*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. Αρ. πρωτ.: 2/87910/ΔΡΓΚ/7-7-2021. *Κατάρτιση προϋπολογισμού γενικής κυβέρνησης οικονομικού έτους 2022.*

**Εγκύκλιος ΥΠ. ΟΙΚ.** με αρ. πρωτ. 2/124835/ΔΠΓΚ/23.12.21. *Εκτέλεση προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2022.*

**ΚΥΑ Αρ. οικ.** 2/91118/0026/29-12-2010. *Κοινοποίηση διατάξεων σχετικά με την ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες.*

**ΚΥΑ Αρ. οικ. 55040/21.7.2021** (Φ.Ε.Κ.Α3291 β/26.7.2021). *Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων, οικονομικού έτους 2022-μερική τροποποίηση της υπ' αρ.7028/2004 (Β'253) απόφασης.*

**Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το 2018.**

**Απόφαση** του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, με αριθμό 2/1901?ΔΠΓΚ/8-1-2019 «περί Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, Οικονομικού Έτους 2019»

**N.2362/1995** (ΦΕΚ 247/Α/27-11-1995). *Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών και Κράτους και άλλες διατάξεις.*

**N.3492/2006** (ΦΕΚ Α 210/05-10-2006). *Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και τον εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.*

**N.3871/2010** (ΦΕΚ 141/Α/17-08-2010). *Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.*

**N.4270/2014** (ΦΕΚ 143/Α/28-06-2014). *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.*

**N.4446/2016** (ΦΕΚ 240/Α/22-12-2016). *Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, Τροποποιήσεις του ν.4270/2014 και λοιπές διατάξεις.*

**Π/Δ 15/2011** (ΦΕΚ 30/Α/02-03-2011). *Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης.*

**Π.Δ.142/2017** (Φ.Ε.Κ 181/Α/23-11-2017). *Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών.*

**Π/Δ 113/2010** (ΦΕΚ 194/Α/22-11/2010). *Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες.*

## **Δικτυογραφία**

Σχέδιο νόμου δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών(<https://www.hellenicparliament.gr>)

<https://lawnet.gr/meletes-arthra/h-istoriki-exelixa-tou-dimosionomikou-dikaiou-stin-ellada/> «Ιστορική εξέλιξη δημοσιονομικού Δικαίου στην Ελλάδα»

<https://www.karagilanis.gr/analyseis-thematon/i-katargisi-tou-proliptikoy-elegxou-kai-oi-neoi-dimosionomikoi-elegxoi-tou-elegktikoy-synedriou-apo-1-1-2019.html>

## Κατάλογος Διαγραμμάτων

### Διάγραμμα 1

Πίνακας 2.3 Βασικό σενάριο 2013-2016 (σε ταμειακή και ESA 95 βάση) (ποσά σε εκατ. ευρώ)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Πραγμ/σεις	Πραγμ/σεις	Εκτίμηση	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη
<b>I. Έσοδα</b>	<b>53.959</b>	<b>53.862</b>	<b>52.044</b>	<b>52.255</b>	<b>50.406</b>	<b>48.412</b>	<b>46.718</b>
<b>1. Καθαρά έσοδα τακτικού προϋπολογισμού</b>	<b>50.858</b>	<b>50.093</b>	<b>47.357</b>	<b>47.119</b>	<b>45.814</b>	<b>45.352</b>	<b>44.967</b>
α. Τακτικά έσοδα	54.383	52.298	49.477	48.907	47.488	47.841	47.442
1. Άμεσοι φόροι	20.225	20.317	20.840	20.982	19.033	18.896	18.304
2. Έμμεσοι φόροι	31.042	28.635	26.210	25.676	26.206	26.560	26.647
3. Απολήψεις από Ε.Ε.	321	274	247	236	163	217	217
4. Μη φορολογικά έσοδα	2.795	3.072	2.180	2.013	2.086	2.168	2.274
β. Μη τακτικά έσοδα	1.798	1.921	1.537	1.413	1.381	757	753
γ. Επιστροφές φόρων	5.323	5.283	3.689	3.287	3.285	3.267	3.249
δ. Ειδικά έσοδα από εκχώρηση αδειών και δικαιωμάτων	0	1.157	32	86	230	21	21
<b>2. Έσοδα ΠΔΕ</b>	<b>3.101</b>	<b>3.769</b>	<b>4.687</b>	<b>5.136</b>	<b>4.592</b>	<b>3.060</b>	<b>1.751</b>
α. Εισροές από την ΕΕ	2.801	3.529	4.487	4.936	4.392	2.860	1.551
β. Ίδια έσοδα	300	240	200	200	200	200	200
<b>II. Δαπάνες</b>	<b>75.241</b>	<b>76.744</b>	<b>68.980</b>	<b>66.906</b>	<b>65.334</b>	<b>66.044</b>	<b>67.685</b>
<b>1. Δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού</b>	<b>66.787</b>	<b>70.136</b>	<b>62.130</b>	<b>59.906</b>	<b>58.334</b>	<b>59.044</b>	<b>60.685</b>
α. Πρωτογενείς δαπάνες (1+2+3+4+5+6)	<b>52.181</b>	<b>51.548</b>	<b>47.706</b>	<b>48.304</b>	<b>46.412</b>	<b>45.707</b>	<b>45.777</b>
1. Μισθοί και συντάξεις	22.542	21.797	20.678	20.777	20.652	20.572	20.460
2. Κοινωνική ασφάλιση & Περιθάλψη (συμπ. Πληρωμή για ασφαλιστικό ταμείο ΔΕΗ)	15.765	17.712	16.201	15.839	13.945	13.073	13.082
3. Λειτουργικές και άλλες δαπάνες	8.098	7.050	6.917	6.749	6.171	6.223	6.241
4. Αποδόσεις προς τρίτους	5.775	4.989	3.486	3.839	4.443	4.639	4.794
5. Μη κατανομημένες δαπάνες	0	0	0	0	0	0	0
6. Αποθεματικό	0	0	423	1.100	1.200	1.200	1.200
β. 1. Εγγυήσεις σε Γενική Κυβέρνηση	0	1.254	846	558	494	397	440
2. Εγγυήσεις εκτός Γενικής Κυβέρνησης	0	192	178	469	268	225	158
γ. Τόκοι	13.223	16.348	11.735	9.000	9.900	11.400	13.000
δ. Έξοδα εκταμίευσης δανείου στο ΕΦΣΦ	0	0	565	75	60	15	10
ε. Πληρωμές στα νοσοκομεία για παλιές οφειλές	367	435	400	400	400	400	400
στ. Πληρωμές για εξοπλιστικές δαπάνες	1.017	359	700	1.100	800	900	900
<b>2. ΠΔΕ</b>	<b>8.454</b>	<b>6.608</b>	<b>6.850</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>
<b>III. Έλλειμμα Κρατικού Προϋπολογισμού</b>	<b>-21.282</b>	<b>-22.882</b>	<b>-16.936</b>	<b>-14.651</b>	<b>-14.928</b>	<b>-17.632</b>	<b>-20.967</b>
% ΑΕΠ	-9,6%	-11,0%	-8,7%	-7,7%	-7,9%	-9,4%	-11,2%
<b>III.α. Πρωτογενές αποτέλεσμα</b>	<b>-8.059</b>	<b>-6.534</b>	<b>-5.201</b>	<b>-5.651</b>	<b>-5.028</b>	<b>-6.232</b>	<b>-7.967</b>
Εθνικολογιστικές προσαρμογές κεντρικής κυβέρνησης	-915	2.378	2.620	-2.278	-2.248	-961	1.802
Ισοζύγιο Νομικών Προσώπων πλην ΔΕΚΟ	857	695	1.308	669	653	890	956
Ισοζύγιο επαναταξινομημένων ΔΕΚΟ	174	975	871	286	506	259	401
<b>Έλλειμμα Κεντρικής Κυβέρνησης κατά ESA95</b>	<b>-21.165</b>	<b>-18.834</b>	<b>-12.137</b>	<b>-15.973</b>	<b>-16.018</b>	<b>-17.443</b>	<b>-17.807</b>
Ισοζύγιο ΟΤΑ	-331	422	146	279	411	466	429
Εθνικολογιστικές προσαρμογές ΟΤΑ	-238	99	410	150	150	100	100
Ισοζύγιο ΟΤΑ κατά ESA95	-569	521	556	429	561	566	529
Ισοζύγιο ΟΚΑ	300	-1.189	-953	-1.619	-2.827	-4.293	-4.497
Εθνικολογιστικές προσαρμογές ΟΚΑ	-2.298	-184	-1.270	-457	190	200	200
Ισοζύγιο ΟΚΑ κατά ESA95	-1.998	-1.373	-2.223	-2.076	-2.637	-4.093	-4.297
Έλλειμμα Γενικής κυβέρνησης κατά ESA95	-23.733	-19.686	-13.804	-17.620	-18.904	-20.970	-21.576
% ΑΕΠ	-10,7%	-9,4%	-7,1%	-9,3%	-9,6%	-11,2%	-11,5%
ΑΕΠ	222.151	208.532	194.003	189.708	188.750	187.797	186.849

Figure 1 Αιτιολογική έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2013-2016»



## Διάγραμμα 2

### ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2010

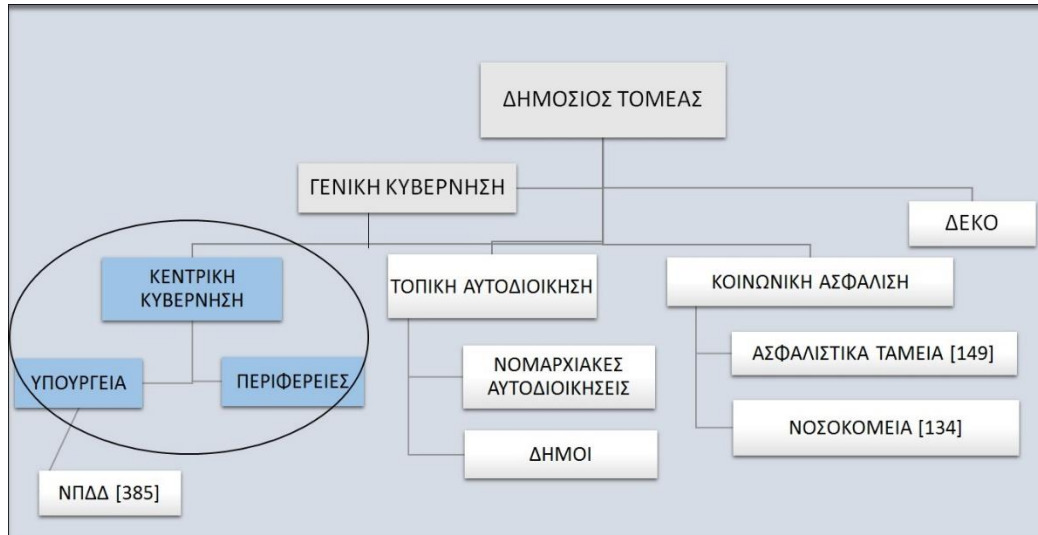


Figure 2 OECD Journal on Budgeting, 2008 (3), σελ. 12.

## Διάγραμμα 3

### Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΟΜΗ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

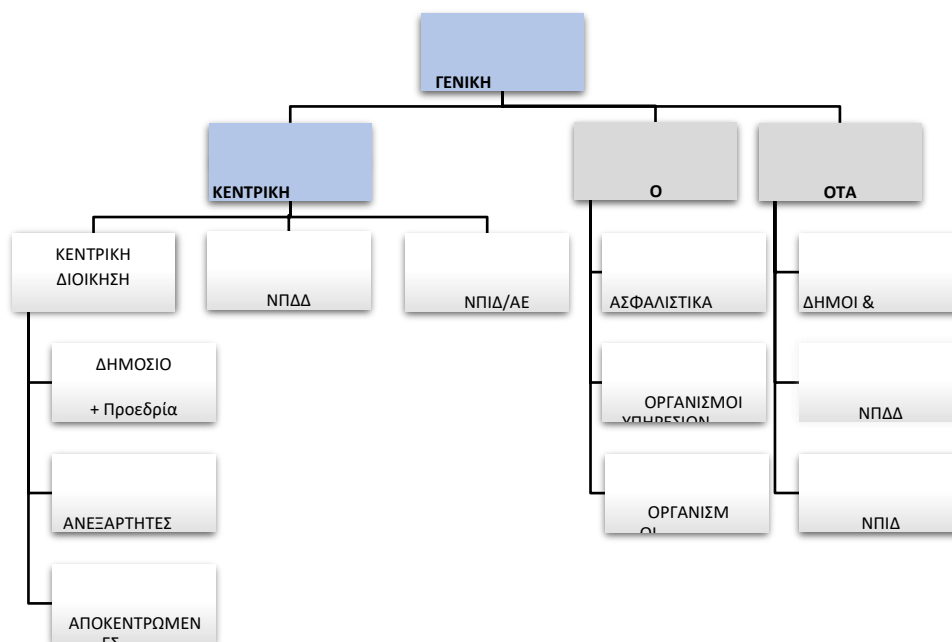


Figure 3 Επεξεργασία διαγράμματος βάσει Ν. 4270/2014 Κ. Σπανού

## Διάγραμμα 4

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ

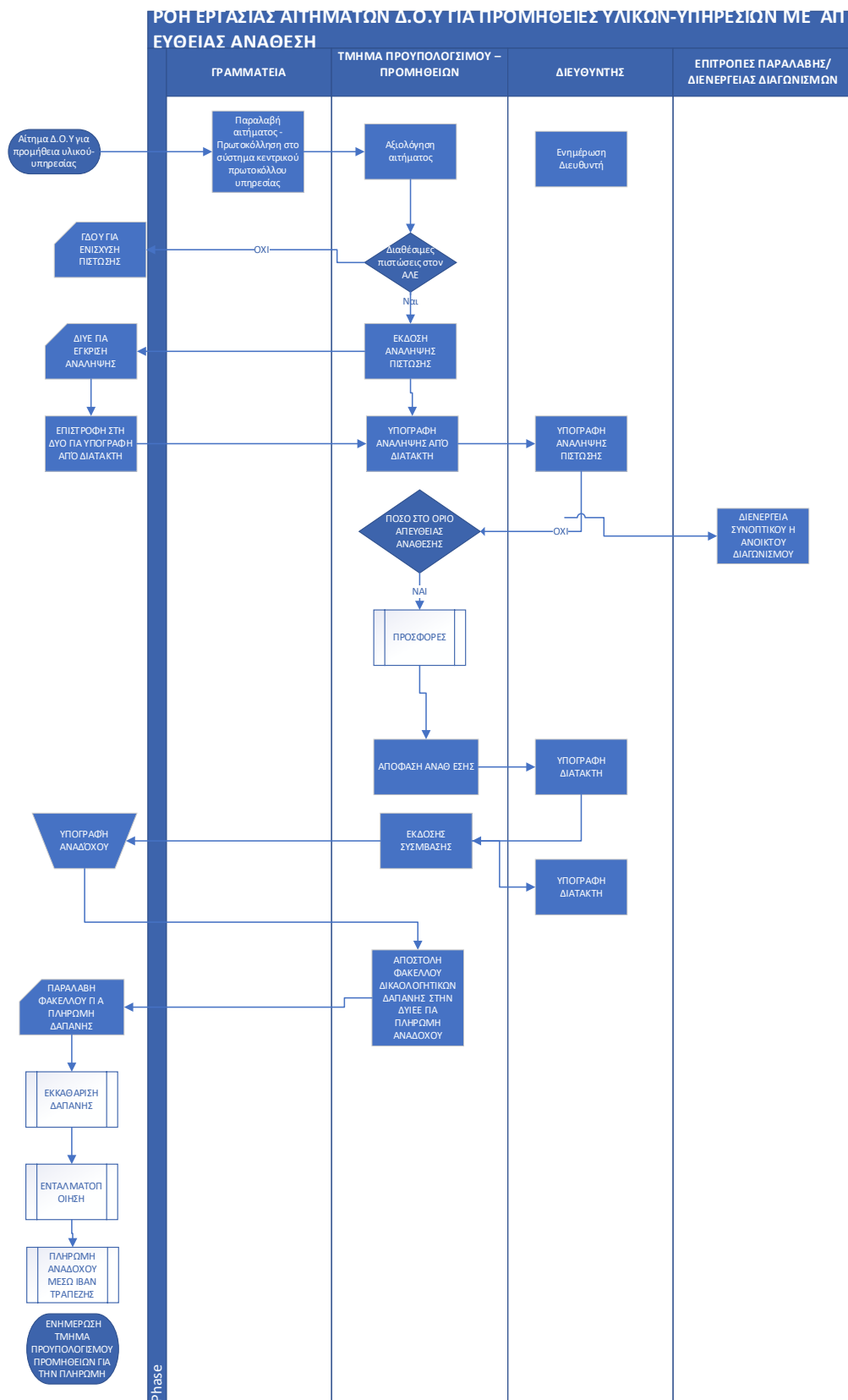


Figure 4 Ροή διαδικασίας πληρωμής δαπάνης, Μαρίνα Δρακοπούλου Ιούνιος 2021