

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟΠ Ρ Α Κ Τ Ι Κ ΑΤΗΣ 9^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 30^{ης} ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2014

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Ιωάννης Καραβοκύρης, Πρόεδρος, Νικόλαος Αγγελάρας, Φλωρεντία Καλδή, Ιωάννης Σαρμάς, Ανδρονίκη Θεοδοκάτου, Σωτηρία Ντούνη, Ευφροσύνη Κραμποβίτη, Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη και Ευάγγελος Νταής, Αντιπρόεδροι, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισσάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Μαυρουδή, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα και Δημήτριος Τσακανίκας, Σύμβουλοι.

Ο Αντιπρόεδρος Μιχαήλ Ζυμής και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Κωνσταντίνα Ζώη, Γεωργία Τζομάκα, Χριστίνα Ρασσιά και Βασιλική Σοφιανού απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Διονύσιος Λασκαράτος.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ιωάννα Αντωνογιαννάκη, Γενική Συντονίστρια, που ασκεί και καθήκοντα αναπληρώτριας Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου στη Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Α'. Με την αρχή της συνεδριάσεως, ο Σύμβουλος Σταμάτιος Πουλής, που ορίστηκε από τον Πρόεδρο εισηγητής, φέρει προς συζήτηση σχέδιο νόμου που αφορά στην αναμόρφωση του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης, βάσει και της αναγκαιότητας ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη και ειδικότερα των Κανονισμών και Οδηγιών που απορρέουν από την κύρωση της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Ε.Ε., που απεστάλη στο Ελεγκτικό Συνέδριο (αριθμ. πρωτ. Ελ. Συν. Γραφ. Προέδρου 273/24.4.2014), για να γνωμοδοτήσει η Ολομέλεια, το οποίο επισυνάπτεται στο παρόν πρακτικό.

1. Ο εισηγητής Σύμβουλος Σταμάτιος Πουλής εξέθεσε τα ακόλουθα:

Με το σχέδιο νόμου επιχειρείται η εκπόνηση του νέου Δημόσιου Λογιστικού της χώρας. Οι νέες προστιθέμενες - στο ήδη ισχύον νομοθετικό πλαίσιο - διατάξεις αποβλέπουν, πρωτίστως, στην προσαρμογή του ημεδαπού δημόσιου λογιστικού προς την Οδηγία 2011/85 της ΕΕ. Κατά τα λοιπά, για λόγους συνοχής και για το ενιαίο της νομοθεσίας, επαναλαμβάνεται η πλειονότητα των άρθρων του ήδη ισχύοντος δημόσιου λογιστικού (ν. 2362/1995), καθώς και ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 4063/2012, με το οποίο κυρώθηκε η Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Ανεξαρτήτως, συνεπώς, εάν το σχέδιο νόμου τιτλοφορείται "Δημοσιονομικό πλαίσιο" - ορολογία που χρησιμοποιεί η ως άνω Οδηγία (2011/85), - πρόκειται για το νέο δημόσιο λογιστικό. Ως γνωστό, το Δημόσιο Λογιστικό, μαζί με το φορολογικό δίκαιο, αποτελούν τους δύο κλάδους του

Δημοσιονομικού Δικαίου. Δημόσιο δε Λογιστικό είναι το σύνολο των κανόνων δικαίου δια των οποίων ρυθμίζεται η διαχείριση του δημόσιου πλούτου (περιουσίας). Το υπό εξέταση σχέδιο νόμου αυτό ακριβώς επιχειρεί να κάνει: να θέσει τους κανόνες και τις διαδικασίες για τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Ισχύον νομοθέτημα περί του δημόσιου λογιστικού είναι ο ν. 2362/1995, ο οποίος με το εξεταζόμενο σχέδιο νόμου καταργείται. Προηγούμενα ολοκληρωμένα νομοθετήματα περί του δημοσίου λογιστικού ήταν ο ν. ΣΙΒ' του 1852, που συντάχθηκε βάσει του αντίστοιχου γαλλικού διατάγματος του 1838, και το ν.δ. 321/1969. Συνεπώς, ορθότερο θα ήταν όπως ο τίτλος του εξεταζόμενου σχεδίου νόμου να ήταν Δημόσιο Λογιστικό.

2. Αναλυτικότερα ως προς τα κεφάλαια και άρθρα του σχεδίου νόμου:

Με τα άρθρα 1 έως 13 ρυθμίζεται η σύσταση, στελέχωση και λειτουργία μίας νέας ανεξάρτητης αρχής, του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Σκοπός του οργάνου αυτού, - η στελέχωση του οποίου προβλέπεται από ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου οικονομολόγους -, είναι η αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων και των δημοσιονομικών προοπτικών της ελληνικής οικονομίας καθώς και των στόχων και αποτελεσμάτων κρατικού προϋπολογισμού. Αντίστοιχα όργανα απαντώνται στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη και η σύστασή του αποβλέπει στην προώθηση και εδραίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στα δημόσια οικονομικά. Παρά το γεγονός ότι αντίστοιχες εκθέσεις και αξιολογήσεις εκδίδονται από πολλούς ημεδαπούς και διεθνείς οργανισμούς (ετήσια έκθεση Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, εκθέσεις ΟΟΣΑ, Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Δ.Ν.Τ., εγχώριων Ιδρυμάτων και Κέντρων Μελετών

κ.ά.), είναι, αναμφιβόλως, θετικό το γεγονός ότι μια υψηλού επιπέδου ανεξάρτητη αρχή, με θεσμική υπόσταση για το ελληνικό κράτος, θα ενημερώνει αξιόπιστα το Κοινοβούλιο, τον Υπουργό Οικονομικών και την ελληνική κοινωνία για την κατάσταση της οικονομίας, τα επιτεύγματα ή τα προβλήματα που αντιμετωπίζει κ.λπ.. Ανεξαρτήτως πάντως της σημαντικότητάς του, δοθέντος ότι με το σχέδιο νόμου υιοθετείται ένα νέο δημόσιο λογιστικό, δεν είναι σκόπιμο να προτάσσονται οι διατάξεις περί της συστάσεως του Δημοσιονομικού Συμβουλίου από το ίδιο το δημόσιο λογιστικό. Δοθέντος, επιπροσθέτως, ότι το εν λόγω όργανο συμπεριλαμβάνεται στα θεσμικά όργανα για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (άρθ. 17 του σχ. νόμου), οι διατάξεις που το αφορούν μπορεί να ενσωματωθούν στον κορμό του σχεδίου, χωρίς την ανάγκη της πρόταξής τους.

3. Επίσης, αν και σκοπός της παρούσης εισηγήσεως δεν είναι η νομοτεχνική επεξεργασία του σχεδίου νόμου – πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι τούτο χρήζει επιπρόσθετης και επισταμένης νομοτεχνικής επεξεργασίας – γίνονται, ενδεικτικώς, ανά κεφάλαιο σχετικές παρατηρήσεις. Οι ακόλουθες δε ως προς τις διατάξεις για το δημοσιονομικό συμβούλιο:

α) στο άρθ. 1 παρ. 1 πρέπει να διαγραφεί η λέξη “αυτονομία”, δημιουργούσα σύγχυση ως προς την έννοιά της και το σκοπό για τον οποίο τίθεται. Αυτονομία στο συνταγματικό δίκαιο νοείται η εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, δηλαδή χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση από το νομοθετικό σώμα, που προσιδιάζει σε κράτη ομοσπονδιακού τύπου. Στην υπό

κρίση περίπτωση, πρόκειται για μια διοικητική αρχή, η οποία μπορεί να έχει λειτουργική ανεξαρτησία, αλλά όχι αυτονομία.

β) στο άρθρ. 2 παρ. 1 χρήσει διευκρινήσεως η φράση "εξετάζει τις μακροοικονομικές προβλέψεις με σκοπό την υιοθέτησή τους ...". Από ποιόν πρέπει να υιοθετηθούν; Σκοπός του σχεδίου νόμου είναι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο να επιβάλλει σε κάποιο άλλο κρατικό όργανο τις μακροοικονομικές του προβλέψεις και αξιολογήσεις;

γ) στο άρθρο 3 (αντιστοίχως και στα άρθρα 70 και 147) χρήζει διευκρινήσεως η νομική φύση της έννοιας του "μνημονίου συνεργασίας". Κατά το ελληνικό, τουλάχιστον, δίκαιο κάποιος δεσμεύεται (δηλαδή αναλαμβάνει δικαιώματα ή υποχρεώσεις) είτε με νόμο (τυπικό ή κανονιστική πράξη) είτε με σύμβαση. Το μνημόνιο συνεργασίας είναι μια "σύμβαση", που συνάπτεται από φορείς (οιονεί ενδοστρεφής) του ιδίου νομικού προσώπου (ελληνικό κράτος); Εν πάση δε περιπτώσει επιβάλλονται νομικές δεσμεύσεις στους φορείς για την υπογραφή των "μνημονίων" ή έχει τη μορφή μίας μεταφοράς στο δημόσιο δίκαιο της έννοιας της "συμφωνίας κυρίων" (gentlemen's agreement); Σε κάθε περίπτωση, τα θέματα του άρθρου 3 μπορεί να ρυθμισθούν είτε με υπουργική απόφαση είτε με νομοθετική εξουσιοδότηση και στον εσωτερικό κανονισμό (άρθρ. 7) του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Κατ' αναλογία, τα αυτά ισχύουν και για τα άρθρα 70 και 147.

δ) στο άρθρ. 4 παρ. 13, τα δικαστικά μέλη του Πειθαρχικού Συμβουλίου δεν "διορίζονται" με απόφαση του οικείου Α.Δ.Σ..

ε) στο άρθ. 8 παρ. 6 και 7, χρήζει διευκρινήσεως η σύνθεση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Εφόσον τα μέλη του Δ.Σ. του Δημοσιονομικού Συμβουλίου είναι πέντε και τα τρία εξ αυτών μετέχουν του πρωτοβαθμίου πειθαρχικού συμβουλίου, με ποιόν τρόπο σχηματίζεται η “ανάλογη σύνθεση” του δευτεροβαθμίου;

στ) στο άρθ. 13 παρ. 2 περ. α’ χρήζει επαναδιατύπωσης το δεύτερο εδάφιο “το ποσό της επιχορήγησης στο πλήρες ύψος της”, ενόψει των διατάξεων του άρθρου 79 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με τις οποίες “Η Βουλή ψηφίζει τον προϋπολογισμό ... και μπορεί να υποβάλλει τροποποιήσεις επιμέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού ...”.

Κατά τη γνώμη όμως των Αντιπροέδρων Ανδρονίκης Θεοδοκάτου, Ευφροσύνης Κραμποβίτη και Γαρυφαλλιάς Καλαμπαλίκη και των Συμβούλων Χρυσούλας Καραμαδούκη, Μαρίας Βλαχάκη, Ασημίνας Σαντοριναίου, Δέσποινας Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αργυρώς Λεβέντη, Κωνσταντίνου Εφεντάκη και Αγγελικής Μαυρουδή, το μέρος πρώτο του εξεταζόμενου σχεδίου νόμου, με την ίδρυση Δημοσιονομικού Συμβουλίου θέτει εν αμφιβόλω τη λειτουργία του Ελληνικού κράτους βάσει της δημοκρατικής αρχής, της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου, καθώς, αναθέτοντας βασικές δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών στο προαναφερόμενο Συμβούλιο, μεταφέρει πολιτική ύλη από τη νυν υποκείμενη στον έλεγχο της Βουλής εκτελεστική εξουσία σε ανεξάρτητη αρχή, η οποία δεν διαθέτει λαϊκή νομιμοποίηση.

Όσον αφορά το προβλεπόμενο στην παρ. 12 του άρθρου 4 Πειθαρχικό Συμβούλιο, κατά την άποψη των Αντιπροέδρων Νικολάου Αγγελάρα, Φλωρεντίας Καλδή, Ευφροσύνης Κραμποβίτη, Γαρυφαλλιάς Καλαμπαλίκη και Ευάγγελου Νταή και των Συμβούλων Άννας Λιγωμένου, Δημητρίου Πέππα, Δέσποινας Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αργυρώς Λεβέντη, Στυλιανού Λεντιδάκη και Θεολογίας Γναρδέλλη, με την οποία συντάχθηκε και ο παριστάμενος Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας Διονύσιος Λασκαράτος, θα πρέπει να προβλεφθεί η συμμετοχή σε αυτό και Συμβούλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενόψει αφενός του δημοσιονομικού χαρακτήρα της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής που συνιστάται με το παρόν νομοσχέδιο και αφετέρου της ιδιαίτερης σχέσης την οποία η ανεξάρτητη αυτή αρχή θα έχει, λόγω των αρμοδιοτήτων της, με το Ελεγκτικό Συνέδριο ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας.

4. Το δεύτερο κεφάλαιο (άρθρα 14 έως και 32) του σχεδίου νόμου:

α) παραθέτει ορισμούς για την έννοια του δημόσιου τομέα, της γενικής κυβέρνησης κ.λπ. με κάποιες διαφορές από τους αντίστοιχους ορισμούς του άρθ. 2 του ν. 3871/2010 (άρθ. 1Β του ν. 2362/1995), β) ορίζεται ότι το οικονομικό έτος όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης, όπως συμβαίνει από 1-1-1957 (β.δ. 18/1956), ταυτίζεται με το ημερολογιακό (1η Ιανουαρίου έως 31η Δεκεμβρίου). Παλαιότερα, με το ν. 1555/18 το οικονομικό έτος άρχιζε την 1η Απριλίου, ενώ με το ν.δ. 575/1948 άρχιζε την 1η Ιουλίου, γ) παρατίθενται αναλυτικά οι αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας, όπως η Βουλή, το Υπουργικό Συμβούλιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Υπουργός Οικονομικών κ.λπ.. Θετικό κρίνεται το γεγονός και

φρονούμε ότι θα είναι χρήσιμο για τη χώρα ότι προβλέπεται ρητώς, με διάταξη νόμου, ότι όλα τα νομοσχέδια που αφορούν σε μείζονος σημασίας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών για γνωμοδότηση στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

5. Κατά τα λοιπά: α) το άρθρο 14 παρ. 1 περ. γ' και δ' χρήζει διευκρινήσεως. Ειδικότερα, ο καθορισμός, με ακρίβεια και μεθοδολογική συνέπεια, των υπαγόμενων στη Γενική Κυβέρνηση φορέων έχει μεγάλη σημασία, μεταξύ άλλων, για την οριοθέτηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας και, κατ' επέκταση, της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και για την εφαρμογή του κανόνα της δημοσιονομικής θέσης (άρθρα 31 και 35 του εξεταζομένου σχεδίου νόμου). Εν προκειμένω όμως παρατηρείται ότι στις περιπτώσεις γ' και δ' του σχεδίου υιοθετούνται διαφορετικά κριτήρια για την ένταξη των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου στους υποτομείς της Κεντρικής Κυβέρνησης και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, προκειμένου να συμπεριληφθεί στον πρώτο από τους εν λόγω υποτομείς, απαιτείται, σωρευτικά, να ελέγχεται και κατά κύριο λόγο να χρηματοδοτείται από το Κράτος (περίπτωση γ'), ενώ για την ένταξή του στο δεύτερο αρκεί, διαζευκτικά, να ανήκει, να ελέγχεται ή να χρηματοδοτείται από πρωτοβάθμιο ή δευτεροβάθμιο ΟΤΑ (περίπτωση δ'), χωρίς να προκύπτουν οι λόγοι που δικαιολογούν τη διαφοροποίηση αυτή. Εξάλλου, ανάλογη διάκριση δεν καθιερώνεται ούτε από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ - βλ. τις παραγράφους 2.71 και 2.73 του Παραρτήματος Α' του Κανονισμού (ΕΚ) 2223/96), στο οποίο το ίδιο άρθρο του σχεδίου παραπέμπει.

β) η περίπτωση α' του άρθρου 22 χρήζει επαναδιατύπωσης.

γ) στο άρθρο 26 παρ. 6 πρέπει να διευκρινισθεί εάν δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας για την πλήρωση της θέσεως προϋσταμένου οικονομικών υπηρεσιών υπουργείων έχουν όλοι οι υπάλληλοι του κλάδου ΠΕ ή μόνο οι έχοντες πτυχίο οικονομικής κατεύθυνσης.

δ) σκόπιμο είναι στα σημεία του σχεδίου νόμου που γίνεται λόγος για δικαίωμα των δημοσίων οργάνων (π.χ. άρθ. 24 παρ. 5) να αντικατασταθεί με τη λέξη αρμοδιότητα, καθόσον τα δημόσια όργανα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους ασκούν αρμοδιότητες και όχι δικαιώματα.

ε) στο άρθρο 27, ως προς το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, πρέπει να προστεθεί, εκτός από την αξιολόγηση, και η διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων προϋπολογισμών, καθόσον η αξιολόγηση είναι η ενέργεια, η οποία πρέπει να ακολουθείται από το αποτέλεσμα αυτής (διατύπωση γνώμης).

στ) οι διατάξεις του άρθρου 28 εμπίπτουν, ενόψει του άρθρου 65 του Συντάγματος, στο ρυθμιστικό πεδίο του Κανονισμού της Βουλής.

ζ) η αρχή του άρθρου 30 χρήζει επαναδιατύπωσης. Οι αρμοδιότητες υπέρ του Ο.Δ.ΔΗ.Χ. μπορεί να ανατίθενται με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, που φέρει όμως ειδική εξουσιοδότηση (άρθ. 43 παρ. 2 του Συντάγματος). Συνεπώς, δεν υπάρχει "ενδεικτική" εξουσιοδότηση και δεν μπορεί να εκκινεί η ρύθμιση "με εξουσιοδότηση του Υπουργού Οικονομικών ...". Και

η) στο τέλος του άρθρου 31 αναγράφεται "υποτομέων του Δημοσίου". Δοθέντος ότι δεν θεσπίζεται (άρθ. 14) υποτομέας του Δημοσίου, χρήζει διορθώσεως (προφανώς νοείται υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης).

6. Το τρίτο κεφάλαιο (άρθρα 33 έως και 48) αποτελείται από ρυθμίσεις με τις οποίες επιχειρείται, κατ' εξοχήν, η προσαρμογή της ημεδαπής νομοθεσίας προς την Οδηγία 2011/85 ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης (τέλη 2008) και ενόψει των ελλείψεων στην αρχιτεκτονική του ενιαίου νομίσματος (ευρώ), έλαβε σειρά μέτρων για ευρύτερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο των προϋπολογισμών και της εν γένει δημοσιονομικής διαχείρισης των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, μεταφέροντας, κατ' αποτέλεσμα, μέρος της δημοσιονομικής κυριαρχίας από τα κράτη-μέλη (ιδίως τα εθνικά Κοινοβούλια) σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Επιτροπή). Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκαν, μεταξύ άλλων, οι Κανονισμοί 1177/2011 "Επιτάχυνση και διασαφήνιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (L. 306), 473/2013 "Παρακολούθηση-εκτίμηση δημοσιονομικών προγραμμάτων και διασφάλιση διόρθωσης υπερβολικού ελλείμματος" (L. 140), 549/2013 "Το Ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της ΕΕ" (L. 174) και η ως άνω Οδηγία. Η Ελληνική Πολιτεία, πρωτίστως με το ν. 4063/2012, έχει ήδη ενσωματώσει στην εθνική νομοθεσία τις σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για λόγους, πάντως, συνοχής και ενότητας της νομοθεσίας, ορθώς επαναλαμβάνονται στο υπό εξέταση κεφάλαιο του σχεδίου νόμου οι δημοσιολογιστικής φύσεως διατάξεις του ν. 4063/2012 καθώς (άρθρο 33) και οι διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3871/2010 περί των γενικών αρχών της δημοσιονομικής διαχείρισης. Η διάταξη, όμως, του τελευταίου εδαφίου του

άρθρου 47 παρ. 1 εντάσσεται, ενόψει του άρθρου 65 του Συντάγματος, στο ρυθμιστικό πεδίο του Κανονισμού της Βουλής.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η υποχρέωση των κρατών-μελών για δημοσιονομική πειθαρχία και οι σχετικές αρμοδιότητες της Επιτροπής δεν προβλέπονται, το πρώτον, στους ως άνω πρόσφατους Κανονισμούς και Οδηγία. Προβλέπονταν ήδη από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, στο άρθρο 126 της Συνθήκης (πρώην άρθρο 104 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) ορίζεται ότι ''1. Τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. 2. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίσει τις μεγάλες αποκλίσεις. Ειδικότερα, εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με βάση τα ακόλουθα κριτήρια: α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς β) κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς ...''. Σύμφωνα δε με το προσαρτημένο στις Συνθήκες πρωτόκολλο οι τιμές αναφοράς προσδιορίζονται στο 3% και 60%, αντιστοίχως.

7. Το τέταρτο κεφάλαιο (άρθρα 49 έως και 64) αφορά στις γενικές αρχές που διέπουν τον κρατικό προϋπολογισμό (τακτικό και δημοσίων επενδύσεων) και τους προϋπολογισμούς των φορέων της γενικής κυβέρνησης καθώς και τις διαδικασίες κατάρτισής τους. Προβλέπεται ακόμη η δυνατότητα κατάρτισης προϋπολογισμού προγραμμάτων (άρθ. 56 – π.ρ.β.λ. πάντως και ν. 3492/2006 με

τον οποίο επιχειρήθηκε η κατάρτιση προϋπολογισμού προγραμμάτων, οι διατάξεις του οποίου δεν εφαρμόστηκαν). Η ratio legis όλων των σχετικών ρυθμίσεων είναι η δημοσιονομική πειθαρχία και η εκπόνηση μη χαλαρών, μη ελλειμματικών προϋπολογισμών καθώς και η πρόνοια πρόσληψης τυχόν αποκλίσεων κατά την εκτέλεσή τους. Στο άρθρο, τέλος, 61 παρ. 1 πρέπει να αντικατασταθεί η λέξη "εγκυρότητα" με τη λέξη "ισχύς".

8. Στο πέμπτο κεφάλαιο (άρθρα 65 έως και 128) περιέχονται ρυθμίσεις ως προς την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού και τη διαχείριση και έλεγχο των κοινοτικών πόρων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η πλειονότητα των άρθρων του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί απλή επανάληψη των άρθρων του ήδη ισχύοντος Δημόσιου Λογιστικού (ν. 2362/1995). Ιδιαίτερα θετικό κρίνεται ότι υιοθετούνται πλέον ρητές ρυθμίσεις στο ίδιο το δημόσιο λογιστικό για την εκτέλεση του προϋπολογισμού των δημοσίων επενδύσεων (άρθρα 78 έως 80), που μέχρι σήμερα ήταν εγκατεσπαρμένες σε διάφορα νομοθετήματα και κυρίως σε υπουργικές αποφάσεις. Όσον αφορά στο Ελεγκτικό Συνέδριο, θετικές είναι οι ρυθμίσεις για την ανά τρίμηνο ενημέρωσή του ως προς τις ανακατανομές των πιστώσεων του προϋπολογισμού (άρθρο 71 παρ. 6) και για την ενημέρωσή του ως προς την πορεία των δημοσίων εσόδων (άρθρο 75 παρ. 3). Η ρύθμιση, πάντως, του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 67 ως προς τους ΟΤΑ θέτει ζητήματα συμβατότητάς της με το άρθρο 102 του Συντάγματος και την κατοχυρωμένη σε αυτό διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, δοθέντος ότι η κρατική διοίκηση (κεντρική ή αποκεντρωμένη) μόνο εποπτεία μπορεί να ασκήσει επί των πράξεών τους (βλ. και Πρακτικά της 8^{ης}/17.4.2013 Γενικής

Συνεδριάσεως της Ολομ. Ελ. Συνεδρίου). Επίσης, πρέπει να διαγραφεί η πρώτη παράγραφος του άρθρου 89, καθόσον οι Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων έχουν μετονομασθεί σε ΥΔΕ από το 1995 (άρθ. 23 παρ. 1 του ν. 2362/1995).

9. Στο έκτο κεφάλαιο (άρθρα 129 έως 155) ρυθμίζονται θέματα περί των δημοσίων συμβάσεων, της παραγραφής των απαιτήσεων υπέρ και εις βάρος του Δημοσίου και περί των δημοσίων υπολόγων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα σχετικά άρθρα αποτελούν απλή επανάληψη των αντίστοιχων άρθρων του ήδη ισχύοντος Δημοσίου Λογιστικού (άρθρα 79 έως 85 ως προς τις δημόσιες συμβάσεις, άρθρα 86 έως 95 ως προς την παραγραφή των απαιτήσεων και άρθρα 54 έως 59 για τους υπολόγους).

10. Στο τελευταίο κεφάλαιο (άρθρα 156 έως 177) ρυθμίζονται τα λοιπά ζητήματα που άπτονται της ύλης του Δημοσίου Λογιστικού. Η πλειονότητα των άρθρων και του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί επανάληψη ήδη ισχυόντων άρθρων του Δημοσίου Λογιστικού, όπως έχει τροποποιηθεί από τις διατάξεις του ν. 3871/2010. Ιδιαίτερα θετικό είναι το γεγονός ότι λαμβάνεται ειδική μέριμνα (άρθρα 168 και 169) για τη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των δαπανών σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Είναι πράγματι χρήσιμο κάθε δημόσιος φορέας, που δαπανά δημόσιο χρήμα, να διαθέτει ίδιους μηχανισμούς (σύστημα εσωτερικού ελέγχου) ελέγχου της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών ώστε να προλαμβάνει την παράνομη εκταμίευση ή σπατάλη του δημοσίου χρήματος. Στο πλαίσιο, επίσης, του σκοπού της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της αυστηρής εκτέλεσης των προϋπολογισμών τους, θεσπίζονται κυρώσεις (περικοπές λειτουργικών δαπανών, διακοπή επιχορηγήσεων,

παρακράτηση κεντρικών αυτοτελών πόρων για τους ΟΤΑ) σε βάρος φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε περίπτωση που είτε διαπιστώνεται απόκλιση άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους είτε δεν υποβάλλουν εμπροθέσμως τα προβλεπόμενα λογιστικά στοιχεία ως προς τη διαχείρισή τους. Τέλος, στην παρ. 1 του άρθρου 177 πρέπει να διευκρινισθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί για νομοσχέδια δημοσιονομικής διαχείρισης, που υποβάλλονται ενώπιόν του από τον Υπουργό Οικονομικών, προκειμένου να μην εκληφθεί ότι επιλαμβάνεται της σχετικής γνωμοδοτήσεως αυτεπαγγέλτως.

Τέλος, θετική κρίνεται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 177, με την οποία επεκτείνονται οι ρυθμίσεις του άρθρου 3 παρ. 9 του ν. 3074/2002, όπως ισχύουν, και στο προσωπικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με τις διατάξεις αυτές διασφαλίζεται ότι οι δικαστικοί υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εξέδωσαν κατά την άσκηση των ελεγκτικών καθηκόντων, εκτός από τις περιπτώσεις δόλου, ενώ σε περίπτωση εξέτασης, ποινικής δίωξης ή αγωγής για αποδιδόμενες σε αυτούς πράξεις ή παραλείψεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, μπορούν να παρίστανται και να εκπροσωπούνται ενώπιον των ποινικών ή πολιτικών δικαστηρίων από μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος προς το ΝΣΚ, το οποίο γίνεται υποχρεωτικά δεκτό.

Επισημαίνεται ότι οι ως άνω διατάξεις ισχύουν ήδη για τους Ελεγκτές του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τους Επιθεωρητές του Σώματος Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας (άρθρο 66 παρ. 1

ν. 3984/2011, ΦΕΚ Α' 150), καθώς και στους υπαλλήλους του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης που έχουν την αρμοδιότητα εφαρμογής των άρθρων 39 και 40 του ν. 3918/2011 (Α' 31), καθώς και στα μέλη της Επιτροπής Τιμών του άρθρου 39 του ίδιου νόμου (άρθρο 36 παρ. 4 του ν. 4025/2011, ΦΕΚ Α' 228).

Η Ολομέλεια, ύστερα από μακρά διαλογική συζήτηση μεταξύ των μελών της και με τη σύμφωνη γνώμη του παρισταμένου Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, δέχθηκε την ανωτέρω εισήγηση του Συμβούλου Σταματίου Πουλή με τις αναφερόμενες σ' αυτή ειδικότερες παρατηρήσεις.

.....

.....

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ