

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 79

ΧΡΗΣΤΟΣ ΓΚΟΡΤΣΟΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούλιος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΤΕΧΝΩΝ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 79

1. Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.

Η Βουλή μπορεί να υποβάλλει προτάσεις τροποποίησης επιμέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού κατά τη συζήτηση του Προσχεδίου της παραγράφου 3, οι οποίες εισάγονται στην Ολομέλεια και τίθενται σε ψηφοφορία, εφόσον οι τροποποιήσεις δεν έχουν επιπτώσεις στο σύνολο των δαπανών και των εσόδων του Κράτους. Στον Κανονισμό της Βουλής προβλέπεται η ειδικότερη διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

2. Όλα τα έσοδα και τα έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό.

3. Προσχέδιο του προϋπολογισμού κατατίθεται από τον Υπουργό Οικονομικών στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και συζητείται, όπως ορίζει ο Κανονισμός. Ο Υπουργός Οικονομικών, λαμβάνοντας υπόψη και τις παρατηρήσεις της επιτροπής, εισάγει τον προϋπολογισμό στη Βουλή σαράντα τουλάχιστον ημέρες πριν αρχίσει το οικονομικό έτος. Ο προϋπολογισμός συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός, ο οποίος και εξασφαλίζει το δικαίωμα να εκφράζουν τις απόψεις τους όλες οι πολιτικές μερίδες της Βουλής.

4. Αν για οποιονδήποτε λόγο είναι ανέφικτη η διοίκηση των εσόδων και των εξόδων βάσει του προϋπολογισμού, αυτή ενεργείται με βάση ειδικό κάθε φορά νόμο.

5. Αν δεν είναι δυνατή, επειδή έληξε η περίοδος της Βουλής, η ψήφιση του προϋπολογισμού ή του ειδικού νόμου που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο παρατείνεται για τέσσερις μήνες η ισχύς του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή που λήγει, με διάταγμα το οποίο εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

6. Με νόμο μπορεί να καθιερωθεί η σύνταξη του προϋπολογισμού για διετή χρήση.

7. Το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατα-

τίθεται στη Βουλή ο απολογισμός, καθώς και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους που συνοδεύονται υποχρεωτικά από την κατά το άρθρο 98 παράγραφος 1 περίπτωση ε΄ έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός.

8. Τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει.

ΧΡΗΣΤΟΣ ΓΚΟΡΤΣΟΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021· Βλαχογιάννης Α., *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση – Τάσεις και αλλοιώσεις του εθνικού συνταγματισμού*, 2018· Craig P., *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, Oxford Legal Studies Research Paper 47/2012, διαθέσιμο στο [link](#)· Γέροντας Α., *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, 2η έκδ., 2011· De Grauwe P., *Design failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, London School of Economics, "Europe in Question" Discussion Paper Series 2013· Drossos Y., *The Flight of Icarus: European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, 2020· Gerapetritis G., "New Economic Constitutionalism in Europe", *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, Vol. 27, 2019· Hadjiemmanuil Ch., "The Euro Area in Crisis, 2008-18", σε: F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds), *Oxford Handbook on the EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020, (επίσης ως LSE Law, Society and Economy Working Papers 12/2019, διαθέσιμο στο [link](#)), διαθέσιμο στο [link](#)· Θεοχαροπούλου Ε., «Η ιδιαίτερη συνταγματική διαδικασία πρότασης του νομοσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού και η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών», σε: *Σύμμεικτα Παραρά*, 2012· Kerpenne J.-P., "Economic Policy Coordination: Foundations, Structures, and Objectives", in F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds): *Oxford Handbook on the EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020· Idem, "EU Fiscal Governance of the Member States: The Stability and Growth Pact and Beyond", in F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds): *Oxford Handbook on the EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020· Κουλουμπίνη Ε. (επιμ.): *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*, 2023· Idem, «Άρθρο 79», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα: Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Μνηϊάδης Σ., *Το γραφείο προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή*, 2022· Μουζουράκη Π., *Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης*, ΕφημΔΔ 1/2013· Παυλόπουλος Π., *Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης – Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας»*, 2013· Πλιάκος Α., *Εισαγωγή στο Οικονομικό Δίκαιο*, 2011· Σαββαΐδου Κ.,

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί – Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2021· Σπυρόπουλος Φ., Συνταγματικό Δίκαιο, Β΄ έκδ., 2020· Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, 3η αναθ. έκδ., 2022·

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	4
1. Η θέση του άρθρου 79 στο σύστημα των διατάξεων του οικονομικού συνταγματικού δικαίου	4
2. Το θεμελιώδες έλλειμμα του άρθρου 79 και η βαρύνουσα σημασία του ενωσιακού δικαίου.....	5
Α. Ο προβληματισμός	5
Β. Συνοπτική επισκόπηση της εξέλιξης του συναφούς ενωσιακού δικαίου.....	7
Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα και τρέχουσες εξελίξεις	10
II. Οι επιμέρους διατάξεις του άρθρου 79 Σ.	12
1. Ο προϋπολογισμός του Κράτους και η διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσής του (άρθρο 79 παρ. 1 Σ.).....	12
Α. Βασικά στοιχεία του προϋπολογισμού και ορισμένες ειδικές διατάξεις.....	12
α. Τα βασικά στοιχεία.....	12
β. Οι ειδικές διατάξεις.....	14
Β. Ειδικά: οι διατάξεις του άρθρου 120 του ΚτΒ αναφορικά με τον προϋπολογισμό εξόδων της Βουλής	16
2. Οι αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό (άρθρο 79 παρ. 2 Σ.).....	17
3. Η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού (άρθρο 79 παρ. 3 Σ.).....	18
Α. Οι διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 3	18
Β. Οι διατάξεις του ΚτΒ.....	18
α. Το άρθρο 121 του ΚτΒ αναφορικά με την «κατάθεση, συζήτηση και εξέταση του προϋπολογισμού του Κράτους από τη αρμόδια διαρκή επιτροπή»	18
β. Το άρθρο 123 του ΚτΒ αναφορικά με τη «συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού [...]»	19
4. Ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους (άρθρο 79 παρ. 7 Σ.).....	20
Α. Συνολική θεώρηση	20
Β. Οι διατάξεις των άρθρων 122-123 του ΚτΒ.....	21
Γ. Ειδικά: οι διατάξεις του άρθρου 120 του ΚτΒ για τον απολογισμό και ισολογισμό της Βουλής.....	22
5. Λοιπές ειδικές διατάξεις (άρθρο 79 παρ. 4-6 και 8 Σ.)	23

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ¹

1. Η θέση του άρθρου 79 στο σύστημα των διατάξεων του οικονομικού συνταγματικού δικαίου

- 1 Το άρθρο 79 Σ. θέτει τα συνταγματικά θεμέλια της δημοσιονομικής διαχείρισης, μέσω της ρύθμισης του θεσμού του κρατικού προϋπολογισμού², καθώς και της ρύθμισης, σε επίπεδο λογοδοσίας, των θεσμών του κρατικού απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους³. Μαζί με το άρθρο 78 και το άρθρο 80 παρ. 1 συνθέτει το καλούμενο «δημοσιονομικό συνταγματικό δίκαιο», το οποίο αποτελεί τμήμα του ευρύτερου «οικονομικού συνταγματικού δικαίου», και εντάσσεται (ορθά) στο Έκτο Κεφάλαιο του Τμήματος Γ΄ του Τρίτου Μέρους αναφορικά με τη «φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση»⁴.
- 2 Το εν λόγω άρθρο καθιερώνει συγκεκριμένες θεμελιώδεις αρχές σχετικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων, του απολογισμού και του γενικού

¹ Ο γράφων επιθυμεί να ευχαριστήσει θερμά τον Δημήτρη Κυριαζή για τις χρήσιμες παρατηρήσεις του επί των άρθρων 79-80.

² Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγono, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3^η αναθ. έκδ., 2022, σελ. 608.

³ Για την ιστορική εξέλιξη του εν λόγω άρθρου, βλ. ενδεικτικά Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα: Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1243-1245.

⁴ Στο σημείο αυτό κρίνονται δύο παρατηρήσεις: *Πρώτον*, το φορολογικό δίκαιο, ανεξάρτητα από τη σχετική αυτοτέλειά του και τον ιδιαίτερα τεχνικό του χαρακτήρα, αποτελεί, κατά τη γνώμη του γράφοντος, τμήμα του (έστω εν ευρεία εννοία) δημοσιονομικού δικαίου, στην έκταση που η φορολογία αποτελεί μία από τις περισσότερες πηγές για την άντληση κρατικών εσόδων (πέραν της έκδοσης χρέους και της αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου, χωρίς κατ' ανάγκην προσφυγή σε ιδιωτικοποίηση) στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης. *Δεύτερον*, το «οικονομικό συνταγματικό δίκαιο» (μπορεί να) περιέχει διατάξεις που αφορούν τόσο τις καλούμενες «μακροοικονομικές πολιτικές», στις οποίες εντάσσονται εκείνες που αφορούν, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, τη δημοσιονομική (και φορολογική) πολιτική, το νόμισμα (άρθρο 80 παρ. 2 Σ.) και τη νομισματική πολιτική (θεματική επί της οποίας το Ελληνικό Σύνταγμα σιωπά, σύμφωνα με όσα θα αναφερθούν κατωτέρω κατά την ανάλυση του άρθρου 80 παρ. 2), καθώς και εκείνες που αφορούν τον προγραμματικό και συντονιστικό της οικονομικής δραστηριότητας ρόλο του Κράτους (άρθρο 106 παρ. 1 Σ.), όσο και εκείνες που αφορούν τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας (άρθρα 17 και 5 παρ. 1 Σ., αντίστοιχα) και τις καλούμενες «μικροοικονομικές πολιτικές», δηλαδή την παρέμβαση του Κράτους στην επιχειρηματική δραστηριότητα (άρθρο 106 παρ. 2-5).

Είναι προφανές ότι οι διατάξεις του Ελληνικού «οικονομικού συνταγματικού δικαίου» συναντώνται διασπαρμένες σε διάφορα Μέρη και Κεφάλαια του ισχύοντος Συντάγματος (όπως και των προΐσχυσάντων). Αναφορικά με τις έννοιες του οικονομικού και δημοσίου οικονομικού δικαίου, βλ., αντίστοιχα, Α. Πλιάκο, *Εισαγωγή στο Οικονομικό Δίκαιο*, 2011, σελ. 5-7 και Α. Γέροντα, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, 2η έκδ., 2011, σελ. 1-23.

ισολογισμού του Κράτους (οι οποίες συναντώνται, κυρίως, στο άρθρο 79 παρ. 1-2⁵). Περιέχει, επίσης, ειδικές διατάξεις σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας και τη (μερική) εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και διατάξεις αμιγώς διαδικαστικού χαρακτήρα. Διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 1, 3 και 7 εξειδικεύονται περαιτέρω στα άρθρα 121-123 του Κανονισμού της Βουλής (εφεξής «ΚτΒ»), ενώ το άρθρο 120 του ΚτΒ ορίζει τα σχετικά με τον προϋπολογισμό εξόδων της Βουλής (ο οποίος καταχωρίζεται χωρίς καμία μεταβολή στον προϋπολογισμό του Κράτους), καθώς και τον ισολογισμό και απολογισμό της⁶. Εν γένει, το άρθρο 79 θέτει τις βάσεις για μια ορθή δημοσιονομική διαχείριση, με την καθιέρωση περιορισμών της εκτελεστικής εξουσίας στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού σύμφωνα με τα έσοδα και τα έξοδά του, όπως αποτυπώνονται σε αυτόν, και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω των δημοσίων επενδύσεων. Επιπλέον, με τις διατάξεις για τον γενικό ισολογισμό διασφαλίζεται η (σε ετήσια βάση) αποτύπωση της περιουσιακής κατάστασης (απαιτήσεις και υποχρεώσεις) του Κράτους, όπως αυτή διαμορφώνεται σε αυτόν σε (προφανώς) ισοσκελισμένη βάση.

3

2. Το θεμελιώδες έλλειμμα του άρθρου 79 και η βαρύνουσα σημασία του ενωσιακού δικαίου

A. Ο προβληματισμός

Ένα βασικό, αν όχι θεμελιώδες, κατά τη γνώμη του γράφοντος, έλλειμμα του άρθρου 79 Σ. είναι η (σχεδόν παντελής) απουσία διατάξεων σχετικών με τους περιορισμούς κατά την εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού, ώστε να αποφεύγεται, κατά το δυνατόν, η εμφάνιση ελλειμμάτων στον απολογισμό (καθιέρωση «δημοσιονομικών φρένων»). Επιπλέον, δεν θέτει περιορισμούς/ απαγορεύσεις ούτε σχετικά με τη νομισματική χρηματοδότηση δημοσίων δαπανών και τη χρηματοδότησή τους με απευθείας προσφυγή στα πιστωτικά ιδρύματα. Υπό την έννοια αυτή, οι αναλυτικές διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου (βάσει αρχικά της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁷ και από το 2009 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸ (εφεξής «ΣΛΕΕ», στην οποία και μόνον θα γίνεται αναφορά κατωτέρω, καθώς αυτή ήταν σε ισχύ όταν προέκυψε η

4

⁵ Βλ. κατωτέρω ενότητα II, υπό 1.A και 2, αντίστοιχα.

⁶ Βλ. κατωτέρω ενότητα II, υπό 1.B και 4.Γ, αντίστοιχα.

⁷ Ενοποιημένη Απόδοση, ΕΕ C 321, 29.12.2006, σελ. 47-200. Για τη διάκριση μεταξύ πρωτογενούς και παράγωγου ενωσιακού δικαίου βλ., εντελώς ενδεικτικά, Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 179-180.

⁸ Ενοποιημένη Απόδοση, ΕΕ C 202, 07.06.2016, σελ. 47-200.

δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη το 2010)), και του (βάσει αυτού) δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου αναφορικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία –οι οποίες εφαρμόζονται πέραν εκείνων για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών⁹ των κρατών μελών– στο πλαίσιο της οικονομικής ένωσης έχουν βαρύνουσα σημασία¹⁰.

- 5 Αυτό κατέστη ιδιαίτερα εναργές κατά τη διάρκεια του πρόσφατου παρελθόντος, όταν η χώρα μας, παραβιάζοντας (σε μεγάλη έκταση δε) τα όρια που τίθενται στο ενωσιακό δίκαιο για τη διαδικασία του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος (τμήμα των κανόνων περί της δημοσιονομικής πειθαρχίας¹¹), βρέθηκε στο επίκεντρο της δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη και αναγκάστηκε να προσφύγει σε χρηματοδοτική ενίσχυση από τα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής η «Ένωση») και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο («ΔΝΤ») (με την υπογραφή «Συμβάσεων Δανειακής Διευκόλυνσης», οι οποίες συνοδεύονταν από τα Μνημόνια Συνεννόησης)¹², με όλες τις πολυδιάστατα δυσμενείς συνέπειες που αυτό επέφερε¹³.

⁹ ΣΛΕΕ, άρθρα 120-121 · εντελώς ενδεικτικά, βλ. J.-P. Keppenne, "Economic Policy Coordination: Foundations, Structures, and Objectives", σε: F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds), *Oxford Handbook on the EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020, σελ. 787-812. Επισημαίνεται σχετικά ότι ο όρος «οικονομική πολιτική» δεν ορίζεται στη ΣΛΕΕ. Χρησιμοποιείται με ευρεία έννοια, καταλαμβάνοντας το σύνολο των πολιτικών στις οποίες προσφεύγουν τα κράτη μέλη για τον επηρεασμό της οικονομικής συγκυρίας, όπως η δημοσιονομική πολιτική, η πολιτική απασχόλησης, και οι διαρθρωτικές πολιτικές. Εξαιρούνται, βέβαια –μολοντί και αυτές είναι οικονομικές πολιτικές, και μάλιστα επίσης μακροοικονομικές– η νομισματική και η συναλλαγματική πολιτική, οι οποίες, για τα κράτη μέλη που υιοθέτησαν το ευρώ, έχουν «ενωσιοποιηθεί» από την 1η Ιανουαρίου 1999 στο πλαίσιο της μακροοικονομικής ολοκλήρωσης. Βλ. σχετικά Χ. Γκόρτσο, «Άρθρο 80», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, παρ. 2.

¹⁰ Σε σχέση πάντως με πολλά κράτη μέλη της Ένωσης (περιλαμβανομένης της χώρας μας), στην περίπτωση των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας, εφαρμογής ενδέχεται να τυγχάνουν οι περιορισμοί σε σχέση με τα «νομικά εμφυτεύματα» (legal transplants), ιδίως εφόσον πρόκειται για την εφαρμογή σε μια έννομη τάξη νομικών κανόνων για τους οποίους δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία και πρακτική. Βλ. σχετικά A. Watson, *Legal transplants: an approach to comparative law*, 1974 · και P. Legrande, *The Impossibility of 'Legal Transplants'*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 4, 2/1997, σελ. 111-124.

¹¹ Βλ. αμέσως κατωτέρω, υπό 2.Β.

¹² Αναφορικά με τον συνοδευτικό του χαρακτήρα και τη συνταγματικότητα των εν λόγω μνημονίων βλ. ΣτΕ 668/2012 (Ολ.). Βλ. σχετικά (και εντελώς ενδεικτικά από μια εκτενέστατη βιβλιογραφία), Πρ. Παυλόπουλο, *Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης – Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας»*, 2013, σελ. 197-226.

¹³ Η διεξοδική ανάλυση της εν λόγω θεματικής, περιλαμβανομένης της εκ των υστέρων

B. Συνοπτική επισκόπηση της εξέλιξης του συναφούς ενωσιακού δικαίου

Η αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας ισχύει βάσει των άρθρων 123-126 ΣΛΕΕ, που αφενός μεν θέτουν σειρά απαγορεύσεων (άρθρα 123-125) σε σχέση με τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών¹⁴, και αφετέρου καθιερώνουν την καλούμενη «διαδικασία του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος». Η εν λόγω διαδικασία¹⁵ ρυθμίζεται στο άρθρο 126 παρ. 3-13 ΣΛΕΕ και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος»¹⁶. Η επίτευξη από τα κράτη

6

διαμόρφωσης μηχανισμών διαχείρισης δημοσιονομικών κρίσεων, όπως εν τέλει (το 2012) ο «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας» (European Stability Mechanism, ESM), καθώς το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την οικονομική ένωση μέχρι και την εκδήλωση το 2010 της δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη δεν περιείχε ρητές συναφείς διατάξεις, και της συναφούς, εθνικής και ενωσιακής, νομολογίας εκφεύγει του σκοπού της παρούσας μελέτης. Για μια ενδελεχή παρουσίαση της εν λόγω κρίσης, των συνεπειών της, και των θεσμικών πρωτοβουλιών που αναλήφθηκαν σε επίπεδο Ένωσης και των κρατών μελών της βλ., εντελώς ενδεικτικά από μια (επίσης) εκτενέστατη βιβλιογραφία, P. De Grauwe, *Design failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, LSE, "Europe in Question" Discussion Paper Series 2013· και αναλυτικότερα Y. Drossos, *The Flight of Icarus: European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, 2020· και Ch. Hadjiemmanuil, "The Euro Area in Crisis, 2008-18", σε: F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds), *Oxford Handbook on the EU Law*, ό.π., σελ. 1253-1362 (επίσης ως LSE Law, Society and Economy Working Papers 12/2019, διαθέσιμο στο [link](#)).

¹⁴ Κοινός παρονομαστής αυτών των απαγορεύσεων υπήρξε η κατάργηση πρακτικών που ακολουθούσε ο δημόσιος τομέας ορισμένων κρατών μελών (επί δεκαετίες) για τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των δαπανών του, υπό όρους που δεν είναι συμβατοί με την αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς (η οποία οριοθετεί τη δράση των κρατών μελών σύμφωνα με τα άρθρα 119-120 και 127 ΣΛΕΕ). Κατά συνέπεια, η έκδοση ομολόγων του Δημοσίου πρέπει να γίνεται στις «πρωτογενείς» αγορές χρήματος και κεφαλαίου και να τιμολογείται σε αυτές με βάση (*inter alia* αλλά, *mutatis mutandis*, κυρίως) την πιστοληπτική ικανότητα του οικείου κράτους μέλους.

¹⁵ Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος έχει ως σκοπό την αποφυγή υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και, όταν προκύπτουν παρόμοια ελλείμματα, την ταχεία διόρθωσή τους, κατά την οποία η τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας εξετάζεται με βάση τα κριτήρια του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Περαιτέρω διατάξεις για την εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας προβλέπονται στο Πρωτόκολλο (αριθ. 12) για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στις Συνθήκες (Ενοποιημένη Απόδοση, ΕΕ C 202, 07.06.2016, σελ. 279-280), το οποίο συνιστά πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο δυνάμει του άρθρου 51 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ενοποιημένη Απόδοση, ΕΕ C 202, 07.06.2016, σελ. 13-45). Για την εφαρμογή του εν λόγω Πρωτοκόλλου, διατάξεις περιέχει ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 (ΕΕ L 145, 10.06.2009, σελ. 1-9).

¹⁶ ΕΕ L 209, 02.08.1997, σελ. 6-11. Ο εν λόγω Κανονισμός του Συμβουλίου μαζί με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 της 7ης Ιουλίου 1997 (επίσης) «Για την ενίσχυση της εποπτείας της

μέλη δημοσιονομικής κατάστασης χωρίς υπερβολικό έλλειμμα κρίνεται ανάλογα με την εκπλήρωση των τιμών αναφοράς που τίθενται για δύο δείκτες: *Πρώτον*, ο λόγος του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν¹⁷ (ΑΕΠ, σε αγοραίες τιμές) δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 3%, και *δεύτερον*, ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ (σε αγοραίες τιμές) δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 60%¹⁸.

- 7 Με την έναρξη του τρίτου σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (εφεξής «ΟΝΕ»), την 1^η Ιανουαρίου του 1999, η διαδικασία εντάθηκε για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (όπως και για τη χώρα μας από την 1^η Ιανουαρίου 2001), καθώς *αφενός* μεν τους επιβλήθηκε, πλέον, η υποχρέωση να αποφεύγουν, και όχι απλώς να προσπαθούν να αποφεύγουν, τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα¹⁹, και *αφετέρου* διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου (περιλαμβανομένης της εξουσίας επιβολής κυρώσεων) σε περίπτωση που κράτος μέλος αποκτήσει υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα μετά την ένταξή του στην ευρωζώνη²⁰.

δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών» (ΕΕ L 209, 02.08.1997, σελ. 1-5), που εξειδικεύει τις διατάξεις του άρθρου 121 ΣΛΕΕ για την πολυμερή εποπτεία και περιέχει διατάξεις αναφορικά με το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση της εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων, βάσει των οποίων ασκείται η πολυμερής εποπτεία, συνθέτουν το καλούμενο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (εφεξής «ΣΣΑ»), το οποίο συνιστά παράγωγο δίκαιο (βλ. διεξοδικά J.-P. Kerpenne, "EU Fiscal Governance of the Member States: The Stability and Growth Pact and Beyond", σε: F. Amtenbrink/Ch. Hermann (eds), *Oxford Handbook on the EU Law*, ό.π., σελ. 813-849). Επισημαίνεται σχετικά ότι, με βάση το ισχύον παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (σύμφωνα με τις πράξεις αναφέρονται κατωτέρω, υπό 2), ως «προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ» νοείται το σύστημα πολυμερούς εποπτείας, όπως θεσπίζεται με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 και ως «διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ» η διαδικασία αποφυγής υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών, όπως ρυθμίζεται από το άρθρο 126 ΣΛΕΕ και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

¹⁷ Ως ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ – gross domestic product, GDP) νοείται το σύνολο των αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται σε μια (εθνική) οικονομία σε διάστημα ενός έτους, εκφρασμένο σε χρηματικές μονάδες, ανεξάρτητα από την υπηκοότητα των οικονομικών μονάδων που το παρήγαγαν (π.χ. το εισόδημα που παρήχθη το 2023 από Έλληνες και αλλοδαπούς κατοίκους στην Ελλάδα). Κατά κύριο λόγο προκύπτει από την κατανάλωση, τις ιδιωτικές επενδύσεις, τις δημόσιες επενδύσεις και τις εξαγωγές μείον τις εισαγωγές της.

¹⁸ ΣΛΕΕ, άρθρο 126 παρ. 2. Οι τιμές αναφοράς καθορίζονται στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου (αριθ. 12). Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση της χώρας μας υπήρξε υπέρβαση αμφοτέρων των εν λόγω δεικτών, πέρα από τα όρια απόκλισης που τίθενται στην εν λόγω διάταξη.

¹⁹ ΣΛΕΕ, άρθρο 126 παρ. 1.

²⁰ Στην περίπτωση της Ελλάδος, όπως και των άλλων κρατών μελών που προσέφυγαν σε χρηματοδοτική ενίσχυση (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Κύπρος), το μείζον πρόβλημα ήταν ότι η επιβολή ακόμα και των πλέον αυστηρών κυρώσεων θα ήταν ατελέσφορη, διότι το κυρίαρχο

- Μετά τη δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη, μολοντί οι διατάξεις των άρθρων 121 8
και 126 ΣΛΕΕ δεν τροποποιήθηκαν, τον Νοέμβριο του 2011 εκδόθηκαν έξι νομοθετικές
πράξεις σχετικά με την αναθεώρηση και δραστική ενίσχυση του ΣΣΑ (six-pack)²¹:
- (α) Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του 9
Συμβουλίου για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη
ζώνη του ευρώ.
- (β) Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1174/2011 των ιδίων οργάνων σχετικά με κατασταλτικά 10
μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην
ευρωζώνη, με τον οποίο θεσπίστηκε σύστημα κυρώσεων για την αποτελεσματική
διόρθωση των εν λόγω ανισορροπιών από τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ.
- (γ) Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1175/2011 των ιδίων οργάνων για την ενίσχυση της 11
εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των
οικονομικών πολιτικών, που καθιέρωσε την άσκηση πολυμερούς εποπτείας στο
πλαίσιο του καλούμενου «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» (European Semester).
- (δ) Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1176/2011 των ιδίων οργάνων σχετικά με την «πρόληψη και 12
τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών», ο οποίος περιέχει
διατάξεις που αφορούν αφενός μεν στον εντοπισμό των ανισορροπιών, και αφετέρου
στη διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (macroeconomic imbalances procedure).
- (ε) Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1177/2011 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη 13
διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, και
- (στ) η Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιο- 14
νομικά πλαίσια των κρατών μελών, με την οποία καθορίστηκαν λεπτομερείς κανόνες
σχετικά με τα αναγκαία χαρακτηριστικά των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών
μελών, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη θα συμμορφώνονται προς τις
υποχρεώσεις που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ όσον αφορά την αποφυγή υπερβολικών

ζήτημα (για το οποίο δεν είχε υπάρξει, όπως προαναφέρθηκε, πρόνοια) υπήρξε η αδυναμία πρόσβασης τους στις διεθνείς αγορές χρήματος και κεφαλαίου για την αναχρηματοδότηση του υφιστάμενου χρέους τους με εύλογους όρους. Όσον αφορά γενικότερα τις κυρώσεις για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, η Επιτροπή, κινώντας την διαδικασία επί παραβάσει (άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ), άγει τα κράτη μέλη ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΔΕΕ»), το οποίο αρχικά αναγνωρίζει την παραβίαση και διατάσσει την άμεση παύση της. Αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή επαναφέρει την υπόθεση ενώπιον του ΔΕΕ, το οποίο δύναται να διατάξει το κράτος μέλος να καταβάλει ένα κατ' αποκοπή ποσό, και να προβλέψει την καταβολή ημερήσιου προστίμου για κάθε ημέρα μη συμμόρφωσης με την αρχική του απόφαση.

²¹ *EE L 306, 23.11.2011, σελ. 1-7, 8-11, 12-24, 25-32, 33-40 και 41-47, αντίστοιχα (όπως ισχύουν).*

δημοσιονομικών ελλειμμάτων, και η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (...)»²², με το άρθρο 2 του οποίου συστάθηκε, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, το «Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο»²³.

- 15 Στις μεταγενέστερες θεσμικές και κανονιστικές εξελίξεις εντάσσεται η διακυβερνητική «Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ» (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG). Η εν λόγω Συνθήκη (γνωστή και ως «Δημοσιονομικό Σύμφωνο», Fiscal Compact) υπεγράφη από όλα τα (τότε) κράτη μέλη (εξαιρουμένων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Τσεχίας) την 2α Μαρτίου 2012²⁴, αποτελεί μια αυστηρότερη εκδοχή του ΣΣΑ και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2013. Εντάσσεται, επίσης, η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1937 της Επιτροπής της 21^{ης} Οκτωβρίου 2015 «για τη σύσταση ανεξάρτητου συμβουλευτικού Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου»²⁵, το οποίο καλείται να συμβάλλει, υπό συμβουλευτική ιδιότητα, στην άσκηση των καθηκόντων της Επιτροπής στο πλαίσιο της πολυμερούς δημοσιονομικής εποπτείας (σύμφωνα με τα άρθρα 121, 126 και 136 ΣΛΕΕ) όσον αφορά ειδικά την ευρωζώνη²⁶. Για τους σκοπούς αυτούς, το Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από έναν πρόεδρο και τέσσερα μέλη, *inter alia*, συνεργάζεται με τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια, σύμφωνα με άρθρο 6 παρ. 1, στοιχ. β της (μόλις προαναφερθείσας) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου με στόχο την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη διευκόλυνση της διαμόρφωσης κοινής αντίληψης για θέματα σχετιζόμενα με το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ.

Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα και τρέχουσες εξελίξεις

- 16 Ενόψει των προαναφερθέντων καθίσταται σαφές ότι το πλαίσιο χάραξης και εφαρμογής δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα (όπως και όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης),

²² ΦΕΚ Α΄ 143, 28.06.2014.

²³ Βλ. σχετικά Κ. Σαββαΐδου, *Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί – Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή*, 2021.

²⁴ Το κείμενο της εν λόγω Συνθήκης είναι διαθέσιμο στο [link](#). Βλέπε σχετικά P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, [Oxford Legal Studies Research Paper No. 47/2012](#) (διαθέσιμο στο [link](#))· και Ch. Hadjiemmanuil, "The Euro Area in Crisis", ό.π., σελ. 1294-1298.

²⁵ ΕΕ L 282, 28.10.2015, σελ. 37-40. Η εν λόγω Απόφαση, νομική βάση της οποίας είναι οι Συνθήκες (εν γένει), τροποποιήθηκε με την Απόφαση (ΕΕ) 2016/221 της 12ης Φεβρουαρίου 2016 (ΕΕ L 40, 17.02.2016, σελ. 15).

²⁶ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1937, άρθρο 2 παρ. 1.

το οποίο ήταν ήδη αυστηρό βάσει των διατάξεων τόσο της ΣΛΑΕ για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και τη δημοσιονομική πειθαρχία όσο και αυτών του ΣΣΑ πριν από τη δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη, έχει αυστηροποιηθεί έτι περαιτέρω μετά από αυτήν και θέτει σοβαρούς περιορισμούς, *inter alia*, στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού σύμφωνα με όσα θα αναφερθούν ειδικότερα στην ενότητα Β κατωτέρω²⁷. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η εξέλιξη αυτή, στον βαθμό και την έκταση που θα καταστεί εφικτή η «αφομοίωση» του νέου ενωσιακού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου όχι μόνον τυπικά αλλά και ουσιαστικά, έχει τη δυναμική²⁸ να επιφέρει θετικά αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στη χώρα μας, μετά από δεκαετίες πλέον συμμετοχής της στην ευρωζώνη.

Για λόγους πληρότητας επισημαίνεται, τέλος, ότι μετά την εκδήλωση της πανδημικής κρίσης, το 2020, ξεκίνησαν συζητήσεις σχετικά με την ανάγκη ανάληψης περαιτέρω θεσμικών πρωτοβουλιών, συμπεριλαμβανομένης, αν και μεσοπρόθεσμα, της εφαρμογής πιο ευέλικτων δημοσιονομικών κανόνων και πολιτικών για τη διευκόλυνση των κατάλληλων διαρθρωτικών αλλαγών και τη στήριξη της μετάβασης σε μια «πράσινη οικονομία» (μία πτυχή που στην παρούσα συγκυρία έχει πρωταρχική σημασία). Οι εκτιμήσεις αυτές διατυπώθηκαν, *inter alia*, στην Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 19^{ης} Οκτωβρίου 2021, με τίτλο «Η οικονομία της ΕΕ μετά την πανδημία COVID-19: Επιπτώσεις στην οικονομική διακυβέρνηση»²⁹. Η τρέχουσα πολιτική συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη μεταρρύθμιση του πλαισίου

²⁷ Βλ. συναφώς και Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 118-120, ο οποίος εν κατακλείδι τονίζει (ορθά δε, κατά την κρίση του γράφοντος) ότι ο κρατικός προϋπολογισμός «*ναι μεν καταρτίζεται, κατατίθεται (...) και ψηφίζεται, όπως ορίζει το Σύνταγμα, οι παραδοχές και οι προβλέψεις του όμως τελούν υπό την πίεση των ευρωπαϊκών και διεθνών εξελίξεων και βεβαίως των εξελίξεων σε εθνικό επίπεδο*». Για την ευρύτερη προβληματική της επίδρασης του ενωσιακού οικονομικού (δημοσιονομικού) δικαίου στην ελληνική συνταγματική τάξη (και) στο πλαίσιο του νέου ευρωπαϊκού οικονομικού συνταγματισμού, βλ. επίσης Α. Βλαχογιάννη, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση – Τάσεις και αλλοιώσεις του εθνικού συνταγματισμού*, 2018· και G. Gerapetritis, *New Economic Constitutionalism in Europe*, Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law 27/2019.

²⁸ Η κρίση, ως ευκαιρία.

²⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Η οικονομία της ΕΕ μετά την πανδημία COVID-19: επιπτώσεις στην οικονομική διακυβέρνηση», COM/2021/662 τελικό. Επρόκειτο για την επανέναρξη της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης στην Ένωση, η οποία είχε ξεκινήσει τον Φεβρουάριο του 2020 (Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 5^{ης} Φεβρουαρίου 2020, «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης», COM/2020/55 τελικό) και ανεστάλη προκειμένου η Επιτροπή να επικεντρωθεί στην πανδημική κρίση.

οικονομικής διακυβέρνησης (economic governance framework) είναι βασισμένη στην ακόμα πιο πρόσφατη Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9^{ης} Νοεμβρίου 2022³⁰. Με αυτήν καθορίζονται οι προσανατολισμοί σχετικά με την εν λόγω μεταρρύθμιση και τίθενται τα βασικά ζητήματα που θα πρέπει να διαμορφώσουν τον μελλοντικό συντονισμό και την εποπτεία της οικονομικής πολιτικής στην Ένωση (και τα οποία θα απαιτήσουν κανονιστικές τροποποιήσεις) ενόψει των τρεχουσών και των επικείμενων προκλήσεων, ενσωματώνοντας τρεις διαστάσεις για ένα αποτελεσματικό νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης: Δημοσιονομική σύνεση, μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις, καθώς και μακροοικονομική ισορροπία.

II. ΟΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 79 Σ.

1. Ο προϋπολογισμός του Κράτους και η διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσής του (άρθρο 79 παρ. 1 Σ.)

A. Βασικά στοιχεία του προϋπολογισμού και ορισμένες ειδικές διατάξεις

a. Τα βασικά στοιχεία

- 18 Σύμφωνα με την πρώτη υποπαράγραφο του άρθρου 79 παρ. 1 Σ., «η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος». Σε συνάρτηση με την εν λόγω διάταξη επισημαίνονται τα ακόλουθα:
- 19 Πρώτον, ο συναγματικός νομοθέτης έχει αναθέσει στη Βουλή, κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της, την αρμοδιότητα ψήφισης του προϋπολογισμού (των εσόδων και εξόδων) του Κράτους. Κατά τη διάρκεια της εν λόγω κοινοβουλευτικής διαδικασίας, η οποία δεν εξαντλείται στην ψήφιση του προϋπολογισμού, η Κυβέρνηση έχει την ευκαιρία παρουσίασης του τρέχοντος και μελλοντικού της έργου και η αντιπολίτευση τη δυνατότητα άσκησης (συνολικής συνήθως) συναφούς κριτικής.
- 20 Πρώτον, όπως ορθά επισημαίνεται³¹, ο προϋπολογισμός έχει τριπλή σημασία: λογιστική, πολιτική και νομική. Ειδικότερα:

³⁰ COM/2022/583 τελικό. Στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης, δεν μπορεί να αγνοηθεί η ακόμα πιο πρόσφατη Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9^{ης} Μαρτίου 2023, με την οποία υιοθετήθηκε το προσωρινό πλαίσιο κρίσης και μετάβασης για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της οικονομίας μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας (2023/C 101/03). Αυτό το νέο, ιδιαίτερα ελαστικό, ήπιο δίκαιο, το οποίο διαδέχθηκε το προσωρινό πλαίσιο σε σχέση με την πανδημική κρίση και αυτό για την Ουκρανία, θα επηρεάσει αναμφίβολα τις συζητήσεις περί δημοσιονομικής σύνεσης σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

³¹ Βλ. σχετικά Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 1.1 (υπό δ), με περαιτέρω βιβλιογραφική αναφορά.

- (α) Ο προϋπολογισμός είναι μια λογιστική κατάσταση (λογαριασμός) που αποτυπώνει (σε 21
ισοσκελισμένη βάση), βάσει του εκάστοτε δημοσιονομικού προγράμματος, τα *αναμενό-*
μενα (προβλεπόμενα) έσοδα και έξοδα του Κράτους για μια συγκεκριμένη μελλοντική
χρονική περίοδο (το επόμενο (ημερολογιακό και οικονομικό) έτος σύμφωνα με το άρθρο
79 παρ. 1, σε διετή βάση σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 6³²). Όπως και ο απολογισμός,
περιλαμβάνει χρηματικές ροές (έσοδα και έξοδα) και όχι απαιτήσεις και υποχρεώσεις,
όπως στην περίπτωση του ισολογισμού. Είναι προφανές ότι, το κατά πόσον τα εν λόγω
έσοδα θα εισπραχθούν και τα έξοδα θα πραγματοποιηθούν αποτυπώνεται στο τέλος του
(επόμενου) οικονομικού έτους στον απολογισμό, ο οποίος είτε μπορεί να παρουσιάζει
πλεόνασμα ή έλλειμμα είτε (σε ακραία τυχαίες) περιπτώσεις να είναι ισοσκελισμένος³³.
- (β) Ο προϋπολογισμός αποτελεί, ταυτόχρονα, μια ιδιαίτερης βαρύτητας πολιτική 22
πράξη, μέσω της οποίας επιδιώκεται από την εκάστοτε Κυβέρνηση η υλοποίηση του
προγράμματός της. Η συζήτηση επ' αυτού είναι μια από τις σημαντικότερες κοινοβου-
λευτικές διαδικασίες³⁴ και η διαδικασία (περιλαμβανομένης της ψηφοφορίας) για την
ψήφισή του αποτελεί πολιτικά μια άτυπη διαδικασία ψήφου εμπιστοσύνης προς αυτήν.
Σε όρους δε «συνθήκης του πολιτεύματος»³⁵, η καταψήφιση από τη Βουλή του προϋ-
πολογισμού (σφόδρα) αναμένεται να οδηγήσει μια κυβέρνηση σε παραίτηση (πέραν το
γεγονότος ότι η δημοσιονομική διαχείριση περιέρχεται σε αδιέξοδο³⁶).
- (γ) Τέλος, η νομική σημασία του προϋπολογισμού συνίσταται στο ότι, πέραν (αυτού 23
καθ' εαυτού) του γεγονότος ότι ψηφίζεται με νόμο, αποτελεί την αναγκαία προϋπό-
θεση για την εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας νόμιμη είσπραξη εσόδων και
διενέργεια δαπανών.

³² Βλ. σχετικά κατωτέρω, υπό 5 παρ. 65.

³³ Από την άποψη αυτή, ένα κρίσιμο ζήτημα κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού είναι η οπτική της προσέγγισης αναφορικά με το δημοσιονομικό πρόγραμμα, δηλαδή κατά πόσον τα προϋπολογιζόμενα έξοδα (δαπάνες) καθορίζονται με βάση ρεαλιστικές παραδοχές ως προς τη δυνατότητα είσπραξης των προϋπολογιζόμενων εσόδων, ή αν αποτυπώνουν πολιτικές επιλογές δημόσιας παρέμβασης χωρίς την αναγκαία και προσήκουσα κοστολόγηση των συναφών μέτρων. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο άσκησης χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης η πρώτη εναλλακτική είναι η δέουσα, μολοντί η εφαρμογή της μπορεί να προσκρούει σε πολιτικές φύσεως περιορισμούς (ιδίως εφόσον η ψήφιση του προϋπολογισμού προηγείται άμεσα μιας προεκλογικής περιόδου). Για την αρχή της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης, και ειδικότερα για την αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης ως μια από τις εκφάνσεις της, βλ. Π. Μουζουράκη, *Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης*, ΕφημΔΔ 1/2013, σελ. 105 επ.

³⁴ Βλ. ενδεικτικά Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 116.

³⁵ Για την εν λόγω έννοια, βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, β' έκδ., 2020, σελ. 103 (υπό 25).

³⁶ Βλ. συναφώς Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 610.

- 24 Δεύτερον, ο προϋπολογισμός είναι ένας ιδιότυπος τυπικός νόμος με διττή έννοια: *Αφενός* δεν ψηφίζεται από τη Βουλή με τη συνήθη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 1 Σ. ή τις εξαιρετικές διαδικασίες του άρθρου 76 παρ. 2-6, και *αφετέρου* δεν περιέχει κανόνες δικαίου, καθώς μέσω αυτού επιδιώκεται η εφαρμογή ήδη υφιστάμενων νόμων στους οποίους προβλέπονται τα έσοδα και οι δαπάνες³⁷.
- 25 Τρίτον, σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη τίθεται περιορισμένη η χρονική ισχύς του προϋπολογισμού με την καθιέρωση ως βασικής αρχής του «ενιαύσιου» (και συγκεκριμένα «για το επόμενο έτος», με την επιφύλαξη του άρθρου 79 παρ. 6), δικαιολογητικός λόγος της οποίας είναι ο (σε σχετικά βραχεία χρονικά διαστήματα) κοινοβουλευτικός έλεγχος της εκτέλεσής του και της εν γένει κυβερνητικής δημοσιονομικής διαχείρισης. Συνεπώς, τα έσοδα και τα έξοδα (δαπάνες) του προϋπολογισμού θα πρέπει να εισπραχθούν και (αντίστοιχα) να πραγματοποιηθούν εντός του συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Η εν λόγω αρχή αυτή δεν αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για τον σχεδιασμό και την υποβολή προϋπολογισμού εντός του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, την εκτέλεση συμπληρωματικού ή προσωρινού προϋπολογισμού, ή/και την ανάληψη και τον έλεγχο πολυετών δεσμεύσεων ή δεσμεύσεων που συνεχίζουν στο επόμενο έτος³⁸.

β. Οι ειδικές διατάξεις

- 26 Σύμφωνα με μια σχετικά νέα διάταξη του άρθρου 79 παρ. 1³⁹, η Βουλή δικαιούται να υποβάλλει προτάσεις τροποποίησης επιμέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού κατά

³⁷ Ibidem, σελ. 609 και Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 1.2 (υπό 7), η οποία υποστηρίζει ότι ο προϋπολογισμός είναι «*κατ' ουσίαν διοικητική πράξη*», ενώ οι προαναφερθέντες νόμοι «*συνιστούν τη γενεσιουργό αιτία (causa efficiens) των προβλεπόμενων στον προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων, ενώ ο προϋπολογισμός είναι ο νόμιμος και αναγκαίος όρος (conditio) για τη διενέργεια αυτών*». Σύμφωνα με τον Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 115-116, ο προϋπολογισμός «*προσλαμβάνει τη μορφή τυπικού νόμου, αμφισβητείται όμως στη θεωρητική συζήτηση ο χαρακτήρας του και ως ουσιαστικού νόμου*». Βλ. όμως και κατωτέρω, υπό 5 παρ. 62, κατά την ανάλυση του άρθρου 79 παρ. 4.

³⁸ Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 609 και Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 1.2 (υπό 7). Σύμφωνα με την Ε. Κουλουμπίνη περαιτέρω [«Άρθρο 79», ό.π., παρ. 1.2 (υπό 8)], η αρχή του ενιαυσίου κάμπτεται με την αναγραφή ειδικής πίστωσης στον προϋπολογισμό με τίτλο «Αποθεματικό» για την κάλυψη σημαντικών, άμεσων, αναπόφευκτων και επειγουσών αναγκών, η πρόβλεψη των οποίων δεν ήταν εφικτή κατά τον χρόνο ψήφισης του προϋπολογισμού ή του συμπληρωματικού προϋπολογισμού.

³⁹ Άρθρο 79 παρ. 1 Σ., β' υποπαρ., πρώτο εδάφιο, που εισήχθη με την αναθεώρηση του Σ. του 2008.

τη συζήτηση του προσχεδίου που αναφέρεται στο άρθρο 79 παρ. 3⁴⁰. Οι εν λόγω προτάσεις εισάγονται στην Ολομέλεια και τίθενται σε ψηφοφορία, υπό την προϋπόθεση ότι οι συναφείς τροποποιήσεις δεν έχουν επιπτώσεις στο σύνολο των κρατικών εξόδων και εσόδων.

Η διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού γίνεται κατ' αρχήν σύμφωνα με το άρθρο 124 επ. του ΚτΒ στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου αλλά και ειδικότερα στο πλαίσιο της αρμόδιας ειδικής Επιτροπής του άρθρου 31Α του ΚτΒ⁴¹. Η εν λόγω «Επιτροπή του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους» έχει συσταθεί από τον Πρόεδρο της Βουλής, συγκροτείται από 13 μέλη της διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, λειτουργεί σε διαρκή βάση και υποστηρίζεται στο έργο της από την επιστημονική υπηρεσία της Βουλής. Το σχετικά εκτενές έργο της συνίσταται:

(α) Στην εξέταση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού⁴², καθώς και της πορείας εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους⁴³, καθώς και

(β) στην άσκηση του κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3832/2010 («Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής»⁴⁴) ελέγχου της Βουλής επί της λειτουργίας του Συμβουλίου του ΕΛ.Σ.Σ., καθώς και του κατά τα άρθρα 138Α του ΚτΒ και 9 παρ. 2 του ν. 3832/2010 ελέγχου της Βουλής επί της λειτουργίας της ΕΛ.ΣΤΑΤ, στη συζήτηση του σχεδίου του Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της εν λόγω αρχής πριν από την οριστικοποίησή του και στην παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της⁴⁵.

⁴⁰ Βλ. σχετικά κατωτέρω, υπό 3.Α.

⁴¹ Ibidem, δεύτερη υποπαρ., β' εδ., που επίσης εισήχθη με την αναθεώρηση του 2008. Σύμφωνα με τον Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 609 με παραπομπή στην Ε. Θεοχαροπούλου, «Η ιδιαίτερη συνταγματική διαδικασία πρότασης του νομοσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού και η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών», σε: *Σύμμεικτα Παραρά*, 2012, σελ. 263 και 269, με τις δύο νέες διατάξεις της εν λόγω υποπαραγράφου «φαίνεται να γίνεται, θεωρητικά τουλάχιστον, ένα βήμα «ουσιαστικοποίησης» της συμμετοχής της Βουλής στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού». Βλ. επίσης Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 118.

⁴² Πριν από την εξέταση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο παρουσιάζει σε συνεδρίαση της επιτροπής τα πορίσματα των ελέγχων του και παρέχει διευκρινίσεις επί της έκθεσης που υποβάλλεται στη Βουλή κατά το άρθρο 98 παρ. 1, στοιχείο (ε) Σ.

⁴³ Ο Υπουργός Οικονομικών οφείλει να ενημερώνει μία φορά ανά τρίμηνο την εν λόγω Επιτροπή για την πορεία εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, και να της διαβιβάζει, δια του Προέδρου της Βουλής, τη μηνιαία πραγματοποίηση των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού (ΚτΒ, άρθρο 31Α παρ. 1).

⁴⁴ ΦΕΚ Α' 38, 09.03.2010 (όπως ισχύει).

⁴⁵ Ο πρόεδρος της ΕΛ.ΣΤΑΤ. οφείλει να ενημερώνει μία φορά ανά τετράμηνο την Επιτροπή για

Β. Ειδικά: Οι διατάξεις του άρθρου 120 του ΚτΒ αναφορικά με τον προϋπολογισμό εξόδων της Βουλής

- 30 Διακριτός του γενικού προϋπολογισμού του Κράτους είναι ο προϋπολογισμός εξόδων της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 120 του ΚτΒ, ο εν λόγω προϋπολογισμός συντάσσεται από την αρμόδια υπηρεσία της, συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλειά της, περιέχει τα έξοδά της για το επόμενο οικονομικό έτος και ψηφίζεται σε κάθε τακτική σύνοδο⁴⁶. Περαιτέρω, ο εν λόγω προϋπολογισμός: *Πρώτον*, οφείλει να συνοδεύεται από έκθεση της επιτροπής οικονομικών της Βουλής, τυπώνεται, διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη· *δεύτερον*, εισάγεται για συζήτηση και ψήφιση από τον Πρόεδρο της Βουλής τουλάχιστον σαράντα ημέρες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους και σε κάθε περίπτωση πριν από την ψήφιση του προϋπολογισμού του Κράτους (αν το οικονομικό έτος αρχίσει χωρίς να έχει ψηφιστεί ο αντίστοιχος προϋπολογισμός, οι δαπάνες του νέου οικονομικού έτους ενεργούνται σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του προηγούμενου οικονομικού έτους)· *τρίτον*, η συζήτηση επί αυτού και η ψήφισή του γίνεται μία μόνο φορά καταρχήν, κατά κατηγορίες εξόδων και στο σύνολο· *τέλος*, εγκρίνεται με απόφαση της Βουλής, είναι υποχρεωτικά εκτελεστός και καταχωρίζεται χωρίς καμία μεταβολή στον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό⁴⁷.
- 31 Η εκτέλεση και η πληρωμή των δαπανών του εν λόγω προϋπολογισμού ανήκουν αποκλειστικά στη Βουλή, είναι δε ανεξάρτητες τόσο από την εκτέλεση και την πληρωμή των δαπανών του προϋπολογισμού του Κράτους, όσο και από τους όρους και τις προϋποθέσεις που τάσσονται από αυτόν για τη διάθεση των πιστώσεων⁴⁸. Επισημαίνεται, επίσης, ότι η Βουλή, η οποία απολαύει πλήρους αυτονομίας κατά το άρθρο 65 παρ. 1 Σ. ως προς την εν γένει λειτουργία της και δεν εντάσσεται στη «Γενική Κυβέρνηση», οφείλει να αναρτά, για λόγους διαφάνειας και στατιστικής ταξινόμησης, στοιχεία, μέσω της διαδικτυακής της πύλης, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων της⁴⁹.

την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού της και να της διαβιβάζει, δια του Προέδρου της Βουλής, τη μηνιαία πραγματοποίηση των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού της (ΚτΒ, άρθρο 31Α παρ. 2).

⁴⁶ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 1-2.

⁴⁷ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 3-6.

⁴⁸ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 7.

⁴⁹ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 11.

2. Οι αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό (άρθρο 79 παρ. 2 Σ.)

Σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 2 Σ., «*όλα τα έσοδα και τα έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό*». Με την εν λόγω διάταξη καθιερώνονται τρεις αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό:

Πρώτον, σύμφωνα με την «αρχή της ενότητας» του προϋπολογισμού, τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να περιλαμβάνονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό και όχι σε περισσότερους επιμέρους και ειδικούς, ώστε, πέραν της διασφάλισης ισορροπίας μεταξύ του συνόλου εσόδων και εξόδων, να υπάρχει σαφήνεια σχετικά με τη σχεδιαζόμενη εκτέλεση του προϋπολογισμού από την εκτελεστική εξουσία. Κατ' εξαίρεση, η εν λόγω αρχή κάμπτεται στην περίπτωση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, ο οποίος είναι διακριτός του τακτικού προϋπολογισμού.

Δεύτερον, κατ' εφαρμογή του δημοσιονομικού κανόνα του μη ειδικού προορισμού των εσόδων και σύμφωνα με την «αρχή της καθολικότητας» του προϋπολογισμού, σε αυτόν πρέπει να απεικονίζεται το σύνολο των εσόδων και εξόδων⁵⁰. Κατά συνέπεια, το σύνολο των εσόδων του Κράτους προορίζεται για την κάλυψη κάθε εξόδου (δαπάνης) του προϋπολογισμού (βάσει της ισότητας των δαπανών) και δεν επιτρέπεται προσδιορισμός συγκεκριμένων εσόδων προς (εκ των προτέρων) διάθεση σε συγκεκριμένο έξοδο (δαπάνη). Κατ' εξαίρεση, η εν λόγω αρχή κάμπτεται στην περίπτωση (επίσης) του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, όπου είναι επιτρεπτός ο ειδικός προσδιορισμός της χρηματοδότησης των δαπανών του.

Τρίτον, κατ' εφαρμογή του δημοσιονομικού κανόνα της απαγόρευσης της μεταφοράς πιστώσεων και σύμφωνα με την «αρχή της ειδικότητας» του προϋπολογισμού, το σύνολο των εσόδων και εξόδων πρέπει να προσδιορίζονται και να εξειδικεύονται με λεπτομερή τρόπο, ακολουθώντας την αναλυτική κωδικοποιημένη ταξινόμηση που ορίζεται με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών και επικαιροποιείται, κατά τακτά χρονικά διαστήματα. Κατά συνέπεια, κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού τα ποσά που αναγράφονται στον προϋπολογισμό πρέπει να διατίθενται αποκλειστικά και μόνον για τον σκοπό για τον οποίο έχουν αναγραφεί⁵¹.

⁵⁰ Σύμφωνα με τον Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 610, η είσπραξη δημοσίων εσόδων και αντίστοιχα η πληρωμή δαπανών χωρίς να έχουν αναγραφεί στον (ψηφισμένο) κρατικό προϋπολογισμό είναι παράνομες.

⁵¹ Για τις εν λόγω τρεις αρχές, βλ. αναλυτικότερα Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 2.1-2.3.

3. Η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού (άρθρο 79 παρ. 3 Σ.)

A. Οι διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 3

- 36 Η διαδικασία που αφορά την ψήφιση του προϋπολογισμού (η οποία αποτελεί υποχρέωση και όχι απλώς διακριτική ευχέρεια της Βουλής⁵²) ενεργοποιείται με την κατάρτιση προσχεδίου του προϋπολογισμού, υποχρέωση που βαρύνει τον Υπουργό Οικονομικών. Στη συνέχεια, και σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 3⁵³: *Πρώτον*, το εν λόγω προσχέδιο κατατίθεται εκ μέρους του στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου (ημέρα που κατά κανόνα η Βουλή συνέρχεται σε τακτική σύνοδο) και στη συνέχεια συζητείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΚτΒ⁵⁴. *Δεύτερον*, ο Υπουργός Οικονομικών, λαμβάνοντας υπόψη και τις παρατηρήσεις της εν λόγω επιτροπής, εισάγει τον προϋπολογισμό στη Βουλή σαράντα τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη του οικονομικού (και ταυτόχρονα ημερολογιακού) έτους και *τρίτον*, ο προϋπολογισμός συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια σύμφωνα με όσα ορίζει ο ΚτΒ, ο οποίος και εξασφαλίζει το δικαίωμα να εκφράζουν τις απόψεις τους όλες οι «πολιτικές μερίδες» της Βουλής⁵⁵.

B. Οι διατάξεις του ΚτΒ

a. Το άρθρο 121 του ΚτΒ αναφορικά με την «κατάθεση, συζήτηση και εξέταση του προϋπολογισμού του Κράτους από τη αρμόδια διαρκή επιτροπή»

- 37 Αναφορικά με τη συζήτηση από την Ολομέλεια της Βουλής (σε κάθε τακτική σύνοδό της) του προϋπολογισμού του Κράτους, το άρθρο 121 του ΚτΒ διαλαμβάνει τα ακόλουθα:
- 38 *Πρώτον*, και σε απόλυτη συνέπεια με το (μόλις προαναφερθέν) πρώτο εδάφιο του άρθρου 79 παρ. 3 Σ., η διαδικασία ενεργοποιείται με την εκ μέρους του Υπουργού κατάθεση του εν προσχεδίου του προϋπολογισμού για συζήτηση στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου. Αφότου το προσχέδιο του προϋπολογισμού παραπεμφεί στην εν λόγω διαρκή επιτροπή, ο Πρόεδρός της, μετά από διαβούλευση με τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, ορίζει από τα μέλη της έναν γενικό εισηγητή και ειδικούς εισηγητές από κάθε Κοινοβουλευτική Ομάδα. Η ολοκλήρωση της συζήτησης επί του προσχεδίου οφείλει να λαμβάνει

⁵² Ibidem, παρ. 3 (υπό 17).

⁵³ Άρθρο 79 παρ. 3 Σ., α'-γ' εδ., αντίστοιχα, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του Σ. 2001.

⁵⁴ Βλ. αμέσως κατωτέρω, υπό 3.Β.α.

⁵⁵ Βλ. κατωτέρω, υπό 3.Β.β. Ειδικότερα για το γραφείο προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, βλ. Σ. Μπναΐδη, *Το γραφείο προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή*, 2022.

χώρα σε τρεις συνεδριάσεις και τα πρακτικά των συνεδριάσεων της διαρκούς επιτροπής οικονομικών υποθέσεων διαβιβάζονται στον Υπουργό Οικονομικών⁵⁶.

Δεύτερον, και σε απόλυτη συνέπεια με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 79 παρ. 3 Σ., λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις της διαρκούς επιτροπής, ο προϋπολογισμός εισάγεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών σαράντα τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη του (επόμενου) οικονομικού έτους. Κατά την κατάθεση του προϋπολογισμού, ο Υπουργός Οικονομικών δικαιούται να προβεί σε σύντομες δηλώσεις στη Βουλή σχετικά με το περιεχόμενό του, οπότε οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων δικαιούνται να απαντήσουν καθένας/καθεμία για πέντε λεπτά της ώρας οι δηλώσεις και οι απαντήσεις δεν μπορούν να υπερβούν τη μία ώρα συνολικά⁵⁷.

Τρίτον, ο προϋπολογισμός διανέμεται στους Βουλευτές και παραπέμπεται για εξέταση στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων. Μετά την παραπομπή, ο Πρόεδρος της, μετά από διαβούλευση με τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, ορίζει από τα μέλη της: (α) Έναν γενικό εισηγητή από κάθε Κοινοβουλευτική Ομάδα· (β) ειδικούς εισηγητές από κάθε Κοινοβουλευτική Ομάδα, κατά θέματα και κεφάλαια του προϋπολογισμού⁵⁸, καθώς και (γ) έναν ειδικό εισηγητή που υποδεικνύεται από τους ανεξαρτήτους βουλευτές. Οι γενικοί και οι ειδικοί εισηγητές οφείλουν να υποβάλουν τις εισηγήσεις τους επί του προϋπολογισμού στη διαρκή επιτροπή μέσα σε οκτώ ημέρες από την πρώτη συνεδρίασή της⁵⁹.

Τέταρτον, η εξέταση του προϋπολογισμού από τη διαρκή επιτροπή, οι συζητήσεις της οποίας είναι δημόσιες, οφείλει να ολοκληρώνεται, κατ' ανώτατο όριο, σε τέσσερις (και) συνεχείς συνεδριάσεις, που γίνονται μέσα στην προθεσμία των οκτώ ημερών από την πρώτη συνεδρίασή της. Η έκθεση της διαρκούς επιτροπής με τις εισηγήσεις των γενικών και ειδικών εισηγητών επί του προϋπολογισμού τυπώνονται και διανέμονται στους Βουλευτές τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής⁶⁰.

β. Το άρθρο 123 του ΚτΒ αναφορικά με τη «συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού (...)

Κατ' εφαρμογή του τρίτου εδαφίου του άρθρου 79 παρ. 3 Σ., το άρθρο 123 του ΚτΒ περιέχει αναλυτικές διατάξεις αναφορικά τόσο με τη συζήτηση όσο και με την ψήφιση του προϋπολογισμού. Ειδικότερα:

⁵⁶ ΚτΒ, άρθρο 121 παρ. 2-4.

⁵⁷ Ibidem, άρθρο 121 παρ. 5-6.

⁵⁸ Για την έννοια του προϋπολογισμού προγραμμάτων, βλ. Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 4.

⁵⁹ ΚτΒ, άρθρο 121 παρ. 7-9.

⁶⁰ Ibidem, άρθρο 121 παρ. 10-11.

- 43 Η συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού οφείλει να λαμβάνει χώρα, κατ' ανώτατο όριο, σε πέντε (και) συνεχείς συνεδριάσεις της Βουλής⁶¹.
- 44 Ως προς τη συζήτηση του προϋπολογισμού ορίζονται (κατά διεξοδικό τόπο) τα ακόλουθα:
- 45 *Πρώτον*, η έναρξή της γίνεται με τις αγορεύσεις των γενικών εισηγητών, οι οποίοι λαμβάνουν τον λόγο διαδοχικά και κατά τη σειρά της δύναμης της Κοινοβουλευτικής Ομάδας, και στη συνέχεια λαμβάνουν τον λόγο οι ειδικοί εισηγητές κατά την ίδια σειρά, αλλά με εναλλαγή ενός από κάθε Κοινοβουλευτική Ομάδα και ακολουθούν όσοι έχουν εγγραφεί στον κατάλογο των ομιλητών με τη σειρά της εγγραφής τους, με την επιφύλαξη του άρθρου 65 παρ. 5 του ΚτΒ – η εγγραφή στον κατάλογο των ομιλητών γίνεται έως το τέλος της ομιλίας των γενικών εισηγητών.
- 46 *Δεύτερον*, η διάρκεια της ομιλίας στη συζήτηση του προϋπολογισμού οριοθετείται σαφώς, καθώς δεν επιτρέπεται να υπερβεί: (α) Τα τριάντα πέντε λεπτά της ώρας για τον αρμόδιο Υπουργό και τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων που έχουν δύναμη τουλάχιστον ίση με το ένα έκτο (1/6) του όλου αριθμού των Βουλευτών, (β) τα τριάντα λεπτά για τους γενικούς εισηγητές, (γ) τα τριάντα (επίσης) λεπτά για τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και (δ) τα είκοσι λεπτά για τους Υπουργούς και τους ειδικούς εισηγητές (κατά τα λοιπά εφαρμοζομένων αναλόγως των διατάξεων του άρθρου 97).
- 47 *Τρίτον*, η ολοκλήρωση της συζήτησης πρέπει να λάβει χώρα τη δωδεκάτη νυχτερινή ώρα της τελευταίας συνεδρίασης, και αμέσως μετά ακολουθεί η ψηφοφορία⁶².
- 48 Το εν λόγω άρθρο ορίζει, επίσης, ότι η ψήφιση του προϋπολογισμού γίνεται με ονομαστική ψηφοφορία που διεξάγεται ταυτόχρονα και με χωριστούς καταλόγους και ψηφολέκτες για τα έσοδα και τις δαπάνες κάθε Υπουργείου, τα δε πρωτόκολλα της ψηφοφορίας καταχωρίζονται στα Πρακτικά⁶³. Ειδικά, η ψήφιση του προϋπολογισμού δημόσιων επενδύσεων και των προσαρτημένων προϋπολογισμών, του τακτικού προϋπολογισμού των νομαρχιών, καθώς και του προϋπολογισμού των ειδικών ταμείων και υπηρεσιών γίνεται ιδιαιτέρως και διαδοχικά με ανάταση ή έγερση⁶⁴.

4. Ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους (άρθρο 79 παρ. 7 Σ.)

A. Συνολική θεώρηση

- 49 Όπως έχει ήδη αναφερθεί⁶⁵, σε αντίθεση με τον κρατικό προϋπολογισμό που αφορά τα

⁶¹ Ibidem, άρθρο 123 παρ. 1.

⁶² Ibidem, άρθρο 123 παρ. 2-5.

⁶³ Ibidem, άρθρο 123 παρ. 6.

⁶⁴ Ibidem, άρθρο 123 παρ. 7.

⁶⁵ Βλ. ανωτέρω στην παρούσα ενότητα, υπό II.1.Α.α.

αναμενόμενα έσοδα και τα έξοδα κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης (κατά κανόνα ετήσιας) μελλοντικής χρονικής περιόδου, ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους αφορούν μια συγκεκριμένη παρελθούσα χρονική περίοδο (χρήση). Όπως, όμως, και ο προϋπολογισμός, είναι λογιστικές καταστάσεις και τυπικοί νόμοι⁶⁶. Η θεμελιώδης διαφορά (ως προς το περιεχόμενο και τις συναφείς λογιστικές εγγραφές) ανάμεσά σε αυτές τις δύο μορφές δημόσιας λογοδοσίας της εκάστοτε Κυβέρνησης, οι οποίες ταυτόχρονα επιτελούν τον ρόλο της ενημέρωσης αναφορικά με την πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών, είναι η ακόλουθη⁶⁷:

(α) Ο απολογισμός απεικονίζει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ως προς τα έσοδα και τα έξοδα, κατά την παρελθούσα οικονομική χρήση, με αποτέλεσμα να προκύπτει είτε πλεόνασμα είτε έλλειμμα 50

(β) αντίθετα, ο γενικός ισολογισμός αποτυπώνει, πάντοτε σε ισοσκελισμένη βάση τις απαιτήσεις και τις υποχρεώσεις (και σε καμία περίπτωση έσοδα και έξοδα) του Κράτους, δηλαδή την περιουσιακή του κατάσταση στο τέλος της οικονομικής χρήσης⁶⁸. 51

Σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 7 Σ., ο απολογισμός, καθώς και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους πρέπει να κατατίθενται στη Βουλή, το αργότερο, μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους. Συνοδεύονται υποχρεωτικά από έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 98 παρ. 1, στοιχείο ε Σ., εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΚτΒ⁶⁹. 52

B. Οι διατάξεις των άρθρων 122-123 του ΚτΒ

Το άρθρο 122 του ΚτΒ ρυθμίζει (σε απόλυτη συνέπεια με το άρθρο 79 παρ. 7 Σ. και κατ' εφαρμογή του) με σχετικά διεξοδικό τρόπο τα της κατάθεσης και εξέτασης του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους από την αρμόδια επιτροπή. 53

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Κατά συνέπεια, ο απολογισμός του Κράτους προσομοιάζει με τον λογαριασμό αποτελεσμάτων χρήσης (κατάσταση αποτελεσμάτων) μιας ανώνυμης εταιρείας, ο οποίος αποτυπώνει τα κέρδη ή τις ζημιές της, ενώ ο γενικός ισολογισμός του Κράτους προσομοιάζει με τον ισολογισμό της εταιρείας.

⁶⁸ Για την έννοια του προϋπολογισμού προγραμμάτων, βλ. Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 4.

⁶⁹ Βλ. αμέσως κατωτέρω, υπό 4.Β. Για τη συναφή αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. κατωτέρω την ανάλυση του άρθρου 98 Σ., και Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 79», ό.π., παρ. 7. Για τον σύγχρονο ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ευρύτερα, βλ. επίσης Ε. Κουλουμπίνη (επιμ.), *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*, 2023.

- 54 Ειδικότερα προβλέπονται τα ακόλουθα:
- 55 *Πρώτον*, ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός πρέπει να συνδεύονται από την κατά το άρθρο 98 παρ. 1 στοιχείο ε Σ. έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να υποβάλλονται στη Βουλή το βραδύτερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους.
- 56 *Δεύτερον*, ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός εισάγονται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, διανέμονται στους Βουλευτές και παραπέμπονται για εξέταση στην ειδική Επιτροπή του άρθρου 31Α του ΚτΒ⁷⁰.
- 57 *Τρίτον*, η εν λόγω Επιτροπή, αφού λάβει γνώση της έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τις διευκρινίσεις που έχουν τεθεί υπόψη της Βουλής κατά τη διαδικασία του άρθρου 31Α παρ. 1, εξετάζει τον απολογισμό και το γενικό ισολογισμό σε δύο συνεδριάσεις και συντάσσει σχετική έκθεση, η οποία τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές, σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ. 11 του ΚτΒ.
- 58 *Τέλος*, βάσει του (εύλογα) τιθέμενου χρονικού περιορισμού, ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός συζητούνται εντός ενός έτους από την υποβολή τους στη Βουλή⁷¹.
- 59 Περαιτέρω, το άρθρο 123 παρ. 8-9 του ΚτΒ ορίζει *αφενός μεν* ότι η συζήτηση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού γίνεται σε δύο συνεδριάσεις, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 107, και *αφετέρου* ότι η κύρωσή του στο σύνολο γίνεται μίαν μόνο φορά κατά Υπουργεία και ειδικό ταμείο αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση.

Γ. Ειδικά: Οι διατάξεις του άρθρου 120 του ΚτΒ για τον απολογισμό και ισολογισμό της Βουλής

- 60 Σύμφωνα με το άρθρο 120 του ΚτΒ, ο ισολογισμός και απολογισμός της Βουλής, όπως (σύμφωνα με τα προαναφερθέντα) και ο προϋπολογισμός εξόδων της⁷², συντάσσεται από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής, συζητείται δε και ψηφίζεται από την Ολομέλεια της⁷³. Περιέχει τα αποτελέσματα χρήσης του οικονομικού έτους που έληξε, πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση της Επιτροπής Οικονομικών της Βουλής, τυπώνεται, διανέμεται στους Βουλευτές και εισάγεται από τον Πρόεδρο της Βουλής για συζήτηση και ψήφιση. Ο ισολογισμός και απολογισμός εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη, συζη-

⁷⁰ Βλ. ανωτέρω στην παρούσα ενότητα, υπό 1.Α.Β. παρ. 27.

⁷¹ ΚτΒ, άρθρο 122 παρ. 1-4, αντίστοιχα.

⁷² Βλ. ανωτέρω στην παρούσα ενότητα, υπό 1.Β.

⁷³ ΚτΒ, άρθρο 120 παρ. 1.

τείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, κατά έξοδα, αποτελέσματα από τη χρήση και στο σύνολο, στην ίδια συνεδρίαση που συζητείται και ο προϋπολογισμός εξόδων⁷⁴.

Όπως και στην περίπτωση του προϋπολογισμού των εξόδων της, η Βουλή, η οποία 61
απολαύει πλήρους αυτονομίας κατά το άρθρο 65 παρ. 1 Σ. ως προς την εν γένει λειτουργία της και δεν εντάσσεται στη «Γενική Κυβέρνηση», οφείλει να αναρτά, για λόγους διαφάνειας και στατιστικής ταξινόμησης, στοιχεία, μέσω της διαδικτυακής της πύλης, ως προς τον απολογισμό και τον γενικό ισολογισμό της⁷⁵.

5. Λοιπές ειδικές διατάξεις (άρθρο 79 παρ. 4-6 και 8 Σ.)

Το άρθρο 79 παρ. 4-5 θέτει δύο ασφαλιστικές δικλείδες: 62

Πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 4, εφόσον, για οποιονδήποτε λόγο, δεν είναι εφικτή 63
η είσπραξη των εσόδων και η διενέργεια εξόδων (δαπανών) βάσει του προϋπολογισμού, η σχετική διοίκηση επιτρέπεται να ενεργείται, κατ' εξαίρεση, με βάση ειδικό νόμο⁷⁶.

Δεύτερον, αν η ψήφιση του προϋπολογισμού ή του μόλις προαναφερθέντος ειδικού νόμου 64
δεν είναι δυνατή λόγω λήξης της περιόδου της Βουλής, το άρθρο 79 παρ. 5 ορίζει ότι η ισχύς του προϋπολογισμού του λήξαντος ή λήγοντος οικονομικού έτους μπορεί να παραταθεί για τέσσερις μήνες με διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου⁷⁷.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί⁷⁸, το άρθρο 79 παρ. 6 παρέχει, κατ' απόκλιση από την αρχή 65
του ενιαυσίου του προϋπολογισμού κατά το άρθρο 79 παρ. 1, τη δυνατότητα να καθιερωθεί, με νόμο, η σύνταξη του προϋπολογισμού για διετή χρήση. Χρήση αυτής της διάταξης δεν έχει γίνει.

Τέλος, το άρθρο 79 παρ. 8 καθιερώνει τον θεσμό των προγραμμάτων οικονομικής και 66
κοινωνικής ανάπτυξης (όπως, π.χ., ο χωροταξικός σχεδιασμός) εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει⁷⁹.

⁷⁴ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 8-10.

⁷⁵ Ibidem, άρθρο 120 παρ. 11.

⁷⁶ Η διατύπωση της εν λόγω διάταξης, με την οποία δεν τίθενται περαιτέρω περιορισμοί, επιτρέπει στον Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 116 το συμπέρασμα ότι ο προϋπολογισμός είναι αναμφισβήτητος νόμος τόσο με την τυπική όσο και με την ουσιαστική έννοια του όρου.

⁷⁷ Σύμφωνα, πάντως, με το άρθρο 64 παρ. 2, Β' εδ. Σ., η ετήσια τακτική σύνοδος της Βουλής παρατείνεται υποχρεωτικά ώσπου να εγκριθεί ο προϋπολογισμός ή να ψηφιστεί ο σύμφωνα με το άρθρο 79 ειδικός νόμος.

⁷⁸ Βλ. ανωτέρω στην παρούσα ενότητα, υπό 1.Α.α.

⁷⁹ Σύμφωνα με τον Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 116, η σημασία των εν λόγω προγραμμάτων, τα οποία δεν είναι ούτε τυπικοί ούτε ουσιαστικοί νόμοι, έχει υποβαθμιστεί λόγω της αντικατάστασής τους από αντίστοιχα ενωσιακά προγράμματα και στρατηγικές.