



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Η οικονομική αυτοτέλεια των Ανεξάρτητων Αρχών ως πρόβλημα ορθολογικής δημοσιονομικής λειτουργίας

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

Δρ. Γεώργιος Διέλλας

Σπουδαστής:

Δακορώνιας Γεώργιος

ΑΘΗΝΑ - 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικονομική αυτοτέλεια ενός οργανισμού, ως όρος που περικλείει τα χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας και της πληρότητας, μπορεί να γίνει αντιληπτή ως το μέσο για την επίτευξη ενός σκοπού, ο οποίος σε περίπτωση έλλειψης της καθίσταται «γράμμα κενό περιεχομένου». Κατά την αναλυτική προσέγγιση μιας μεμονωμένης κρατικής διοικητικής οντότητας η οικονομική αυτοτέλεια αποτελεί συνιστώσα της διοικητικής αυτοτέλειας με την έννοια ότι η οικονομική αυτοτέλεια χωρίς τη διοικητική στερείται του σκοπού της αλλά και αντίθετα η απουσία της οικονομικής διάστασης εκμηδενίζει τις δυνατότητες πολιτικής στοχοθεσίας. Η πιο περίπλοκη περίπτωση, αυτή της μελέτης, στην ιστορική της διάσταση, της οικονομικής αυτοτέλειας μιας ανεξάρτητης οντότητας στη σχέση της με τη συνολική δημοσιονομική λειτουργία του Δημοσίου μπορεί να παραλληλιστεί με τη διαμετακόμιση ενός ογκώδους αντικειμένου από ένα μεταφορικό μέσο. Αν το αντικείμενο δεν έχει οριοθετηθεί κατάλληλα ώστε να ακολουθεί με συνέπεια τις κινήσεις του μεταφορικού μέσου μπορεί να προκληθεί «μετατόπιση βάρους» που ενδέχεται να οδηγήσει ακόμα και σε απώλεια ισορροπίας με απρόβλεπτες συνέπειες. Το παραπάνω παράδειγμα φαίνεται να αποτελεί καλή προσέγγιση της σχέσης των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ), αλλά μάλλον και της πλειοψηφίας των Νομικών Προσώπων (ΝΠ) της Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ), με τη δημοσιονομική λειτουργία του Κράτους κατά τα χρόνια πριν την εφαρμογή των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ). Σε μια αφηρημένη αναδιατύπωση, η παρούσα εργασία, με τη αξιοποίηση της υπάρχουσας βιβλιογραφίας, την ανάλυση νομοθετικών διατάξεων και τη χρήση πρωτογενών οικονομικών μεγεθών και συγκρίσεων, μελετά στη μορφή της συγκεκριμένης περίπτωσης τους τρόπους διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών από τη νομοθετική εξουσία της χώρας μας, συνεισφέροντας στην εξαγωγή συμπερασμάτων για τους παράγοντες που προσδιόρισαν τη μορφή, χωρίς να υποστηρίζεται κατ' ανάγκη ότι αποτελούν και αιτία, της κρίσης. Προκύπτει ότι ο τρόπος διαχείρισης του «κρατικού κορβανά» στη συγκεκριμένη περίπτωση συνδέεται ισχυρά με τις δυνατότητες χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων που είχε ο νομοθέτης πριν την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Αποδεικνύεται ότι την περίοδο από την ίδρυση των ΑΔΑ μέχρι το πρώτο ΠΟΠ η ισχύς της οικονομικής αυτοτέλειας των φορέων δεν κρινόταν κατά την εκτέλεση της δημοσιονομικής στρατηγικής διότι δεν υπήρχε ουσιαστικά δημοσιονομικός κανόνας να την προσδιορίζει οριοθετώντας την. Τα χρόνια μετά την επέλευση της οικονομικής κρίσης η εικόνα αλλάζει άρδην και η σχέση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ με

το γενικό δημοσιονομικό κανόνα περνάει από διάφορα στάδια, όπου σε κάθε περίπτωση η ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής «επικαθορίζει» το ρόλο της αυτοτέλειας χωρίς όμως να τον καθιστά ανίσχυρο. Τα περιθώρια αυτοτέλειας των ΑΔΑ σήμερα εξορθολογίζονται, αναδεικνύεται η σημαντικότητα τους μέσα από τη συμμετοχή και τη διαβούλευση του κεντρικού Κράτους μαζί τους σε όλα τα στάδια του δημοσιονομικού προγραμματισμού, ώστε να υπηρετούν, στη βάση των αρχών της διαφάνειας και της αιτιολόγησης, το σκοπό ύπαρξης του φορέα, ως ανεξάρτητες αλλά όχι ανεξέλεγκτες οντότητες.

Λέξεις κλειδιά: Οικονομική αυτοτέλεια, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Δημοσιονομική λειτουργία

ABSTRACT

The financial autonomy of an organization, which as a term entails the features of independence and completeness, can be seen as a means to an end but in turn becomes dead letter in the absence of such features. When an individual separate single state administrative entity is approached in a detailed analytical way, its financial autonomy is perceived to be a component of its administrative autonomy, in the sense that financial without administrative autonomy is devoid of its purpose and vice versa, and the lack of this financial dimension nullifies the policy objective potential. The most complex case is that of studying, from a historical perspective, the financial autonomy of an independent authority in relation to the overall public finance. A parallel can be made here with the hauling of a bulky, heavy product. If the bulky object is not properly secured, so that it moves in sync with the transporting vehicle, the weight could shift resulting in loss of balance with unforeseen consequences. This example seems to be a good indicator of the relation between public finance function and the Independent Administrative Authorities (IAAs) and probably the great majority of legal persons of the General Government before the implementation of the Economic Adjustment Programmes (EAPs). From an abstract point of view, the present thesis takes recourse to the available literature and analyses legal provisions and primary economic figures and comparisons in order to study specifically the ways the country's legislative power has managed public finance; in this manner, it contributes to drawing conclusions on the factors that have shaped the form of the current crisis, though these factors do not necessarily need to be identified with its causes. It appears that the way the public purse has been managed in this particular case is closely linked with the discretionary funding

of public deficits by the legislator before the onset of the economic crisis. It is shown that during the period from the establishment of IAAs to the first EAP the credo of financial autonomy that characterized public agents was not taken into account when implementing the public finance strategy, due actually to the lack of any budgetary rule that could determine it by delimiting it in detail. In the years following the onset of the economic crisis the situation changed dramatically; the relation of IAAs' financial autonomy to the general budgetary rule passes through multiple phases and, in all events, the need for public finance consolidation "overdetermines" the role of autonomy, without fully invalidating it. Today, IAAs' scope of discretion becomes more rational, while at the same time their important role is emphasized by their participation in deliberations with central administration at all stages of financial planning, in order for them to be capable of fulfilling their *raison d'etre* as independent but not uncontrolled entities, in line with the principles of transparency and accountability.

Key-words: financial autonomy, Independent Administrative Authorities, financial operation

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ τον εισηγητή της ΕΣΔΔΑ, κ. Δίελλα Γεώργιο που είχε την διορατικότητα να προτείνει ένα θέμα που αποκαλύπτει κενά πολιτικής αλλά και προοπτικές καλής λειτουργίας και να δώσει τις κατευθύνσεις για τη συγκρότηση της προβληματικής. Επίσης ευχαριστώ τους συνάδελφους από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους που με προθυμία ανταποκρίθηκαν στην ανάγκη παροχής πρωτογενών δημοσιονομικών δεδομένων και έδειξαν προθυμία στην παροχή διευκρινήσεων και χρήσιμων επεξηγήσεων.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<u>ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....</u>	<u>2</u>
<u>ABSTRACT.....</u>	<u>3</u>
<u>ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....</u>	<u>5</u>
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ</u>	<u>9</u>
<u>ΠΙΝΑΚΕΣ.....</u>	<u>10</u>
<u>A ΜΕΡΟΣ: Η οικονομική αυτοτέλεια ως θεωρητική σύλληψη</u>	<u>11</u>
A1. Εισαγωγή.....	11
A2. Η αντίληψη για την οικονομική αυτοτέλεια ενός δημόσιου οργανισμού	13
A2.1. Η οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.....	14
A2.2. Η οικονομική αυτοτέλεια της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης.....	16
A3. Η οικονομική αυτοτέλεια των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών	17
A3.1. Η γέννηση των αρχών	17
A3.2. Μεθοδολογικά ζητήματα ομαδοποίησης των ΑΔΑ	21
A3.3. Η οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ ως σημείο τριβής με τον «δημοσιονομικό κανόνα».....	25
<u>B ΜΕΡΟΣ: Η εφαρμογή κατά τη θέληση του νομοθέτη</u>	<u>26</u>
B1. Το νομοθετικό πλαίσιο πριν την οικονομική κρίση και τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής.....	26
B1.1. Η Συνταγματική πρόβλεψη	26
B1.2. Το ιδρυτικό θεσμικό πλαίσιο των Α.Δ.Α.....	26
B1.3. Το Δημόσιο Λογιστικό	28
B1.3.1. Η έννοια του Δημοσίου στο «ενωσιακό» δίκαιο	28
B1.3.2. Η μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη.....	29
B2. Η θεσμική πραγματικότητα μετά τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής.....	30
B2.1. Το νέο Δημόσιο Λογιστικό, ν4270/2014.....	32
B2.1.1. Επικέντρωση στην κατάρτιση του Προϋπολογισμού.....	33
B2.2. 1 ^η τροποποίηση 2015.....	36
B2.3. 2 ^η τροποποίηση 2017.....	38
B3. Η επανεξέταση του ρόλου των ΑΔΑ.....	43
B4. Η εξέλιξη της νομολογίας.....	44
<u>Γ ΜΕΡΟΣ: Τα δημοσιονομικά δεδομένα</u>	<u>46</u>

Γ1.Απολογιστικά στοιχεία των ΑΔΑ που αποτελούν ειδικούς φορείς του Κρατικού Προϋπολογισμού.....	46
Γ2.Απολογιστικά στοιχεία των ΑΔΑ της Κεντρικής Κυβέρνησης που έχουν νομική προσωπικότητα.....	49
<u>Δ ΜΕΡΟΣ: Συμπεράσματα.....</u>	<u>52</u>
Βιβλιογραφία.....	54

ΕΣΔΔΑ

ΔΑΚΟΡΩΝΙΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ©

2017

Κδ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικό προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 20/10/2017

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΔΑ: ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

ΓΔΟΥ: ΓΕΝΙΚΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΓΚ: ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΓΛΚ: ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΕΛΣΤΑΤ: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

ΜΠΔΣ: ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

ΝΠ: ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ

ΝΠΔΔ: ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΝΠΙΔ: ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΟΚΑ: ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

ΟΤΑ: ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΟΠ: ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ

ΣΤΕ: ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΦΓΚ: ΦΟΡΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1 ΜΗΤΡΩΟ ΑΔΑ	21
Πίνακας 2 ΔΑΠΑΝΕΣ ΑΔΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	48
Πίνακας 3 ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΔΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΕΚΤΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ)	50
Εικόνα 1 Δημοσιοποίηση Προϋπολογισμών ΑΔΑ	38

A ΜΕΡΟΣ: Η οικονομική αυτοτέλεια ως θεωρητική σύλληψη

A1. Εισαγωγή

Η αφετηριακή παράθεση της ανάλυσης του λήμματος «αυτοτέλεια», από ένα οποιοδήποτε έγκυρο λεξικό¹, επιτρέπει αμέσως τη διαπίστωση της ύπαρξης ισχυρής διασύνδεσης μεταξύ της έννοιας της αυτοτέλειας και αυτής της ανεξαρτησίας και της πληρότητας, χαρακτηριστικά που πρέπει να φέρει ένα υποκείμενο, φυσικό ή νομικό, για να μπορεί να του αποδοθεί το περιεχόμενο της αυτοτέλειας.

Γνωστό παράδειγμα, προερχόμενο από το επίπεδο της οικονομικής βάσης των δυτικών κοινωνιών μας, αποτελεί η αρχή της αυτοτέλειας των νομικών προσώπων, αρχή που, από τις πρώτες στιγμές εδραίωσης των κανόνων της ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας, αποτέλεσε τον τρόπο διαχείρισης του επιχειρηματικού κινδύνου, άρα και τον τρόπο ενθάρρυνσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Στο χωροχρόνο των δικαιοπραξιών, η αρχή της αυτοτέλειας, ή αρχή του χωρισμού (trennungsprinzip) (ΡΗΓΑΣ, 2008), αποτελεί γενική αρχή του δικαίου των νομικών προσώπων, και νοηματοδοτεί ουσιαστικά το περιεχόμενο της νομικής προσωπικότητας. Σύμφωνα με αυτή, αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα αυτοτελής προσωπικότητα, πράγμα που σημαίνει αφενός ότι το νομικό πρόσωπο εκλαμβάνεται ως αυτοτελές υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και αφετέρου διακρίνεται από τα φυσικά πρόσωπα, που το συγκροτούν, ως κάτι ξεχωριστό απ' αυτά (ΡΗΓΑΣ, 2008). Τι σημαίνει στην πράξη η αναγνώριση της αυτοτελούς προσωπικότητας στο νομικό πρόσωπο; Ότι το τελευταίο είναι πλέον αυτοτελές υποκείμενο δικαίου². Είναι όμως αυτή η αυτοτέλεια που αποδίδει ο νομοθέτης απαραβίαστη; Η απάντηση είναι όχι, αφού κατ' εξαίρεση μπορεί να

¹ Χαρακτηριστικά ισχύει πως (ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗΣ, 2012): «*αυτοτελής, -ής, -ές (αυτοτελ-ούς | -είς (ουδ. -ή))* 1. αυτός που έχει το αυτεξούσιο των ενεργειών του, που λειτουργεί χωρίς κανενός είδους εξάρτηση: η ίδρυση ενός ~ οργανισμού ελέγχου της δημοσιογραφικής δεοντολογίας μπορεί να συντελέσει στη μείωση των παρεκτροπών που παρατηρούνται στα ηλεκτρονικά ιδίως Μ.Μ.Ε. ΣΥΝ. ανεξάρτητος, αυτεξούσιος 2. (ειδικότ.) αυτός που υπάρχει ανεξάρτητος από άλλους, που περιέχει από μόνος του ό,τι είναι απαραίτητο: ~ διαμέρισμα • 3. αυτός που από μόνος του διαθέτει πληρότητα, που απαρτίζει μια πλήρη οντότητα: ~ νόημα | έργο ΣΥΝ. τέλειος, πλήρης • 4. (ειδικότ.) αυτός που δεν συνεχίζεται, τού οποίου το περιεχόμενο ολοκληρώνεται σε μία και μόνη φορά: η νέα τηλεοπτική σειρά αποτελείται από δέκα ~ επεισόδια. — αυτοτελώς επίρρ. [αρχ.], αυτοτέλεια(η) [μτγν.]. ➔ΣΧΟΛΙΟ λ. αυτόνομος. [ΕΤΥΜ. αρχ. < αυτό- + -τελής< τέλος>]».

² Μια ανάγνωση των σχετικών εγχειριδίων (ΚΩΔΙΚΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, 2017) είναι πλέον διαφωτιστική. Στο άρθρο 70 ΑΚ αναφέρεται ότι οι δικαιοπραξίες που το όργανο διοίκησης νομικού προσώπου επιχείρησε μέσα στα όρια της εξουσίας του υποχρεώνουν το νομικό πρόσωπο. Έτσι, στα νομικά πρόσωπα που αποτελούν αυτοτελή υποκείμενα δικαίου, αναγνωρίζονται ικανότητες ανεξάρτητα από τα μέλη τους, όπως η ικανότητα δικαίου (62 ΑΚ), ικανότητα προς δικαιοπραξία και αδικοπραξία (70, 71 ΑΚ), ικανότητα διαδίκου (62 § α ΚΠολΔ), ικανότητα παράστασης στο δικαστήριο (63 § 1β ΚΠολΔ), ικανότητα σε αναγκαστική εκτέλεση (ΚΠολΔ 904 επ.), ικανότητα σε πτώχευση (ΠτΚ 2 επ.), ικανότητα σε επαγωγή σε διαδικασία εξυγίανσης (ΠτΚ 99 επ.) και, τελικά, περιουσιακή αυτοτέλεια έναντι των μελών τους.

καμφθεί³ όταν αυτός ο διαχωρισμός, που δημιουργεί αυτοτελή νομικά κέντρα βουλήσεων και συμφερόντων, μπορεί κατά τις περιστάσεις να μην είναι ανεκτός από το δίκαιο, είτε ευθέως με βάση ειδική διάταξη (π.χ. άρθρα 23α §§ 5, 6 και 83 § 2 Ν.2190/20), είτε κατά την καλή πίστη (281, 288, 200 ΑΚ), επειδή η ενάσκησή της αντίκειται στους σκοπούς του νόμου, για τους οποίους θεσπίστηκε (ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ, 2014). Προβλέπει δηλαδή ο νομοθέτης σειρά λόγων για τους οποίους κάμπτεται η αυτοτέλεια όταν συντρέχουν συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά κατάχρησης του θεσμού⁴.

Τι συμβαίνει όμως σε άλλες, εκτός των δικαιοπραξιών του ιδιωτικού χώρου, σφαίρες της κοινωνικής ζωής όταν σε αντίστοιχες περιπτώσεις ο θεσμός της αυτοτέλειας ενός τμήματος μιας ευρύτερης δομής έρχεται σε σύγκρουση με τους, τακτικούς ή έκτακτους, κανόνες λειτουργίας της ευρύτερης δομής, και δη του νομικού προσώπου του Κράτους ως του οργανικού συνόλου σειράς Υπηρεσιών. Ακριβώς αυτή η περίπτωση της διάστασης ανάμεσα στην οικονομική αυτοτέλεια των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών⁵ και της ευρύτερης δημοσιονομικής λειτουργίας του Κράτους εξετάζει αυτή η εργασία, ως πρόβλημα διάσπασης της ορθολογικής δημοσιονομικής λειτουργίας.

Γνωρίζοντας, όπως θα αναφέρουμε και στη συνέχεια, ότι οι ΑΔΑ μεταξύ άλλων διακρίνονται σε συνταγματικώς κατοχυρωμένες και μη, εξειδικεύουμε τα ερωτήματα, που μετά την ανάλυση θα απαντηθούν σε συμπερασματικό επίπεδο, ως εξής: α) η αυτοτέλεια των Αρχών διασπά τον ενιαίο δημοσιονομικό κανόνα; β) σε καταφατική περίπτωση μπορεί ο νομοθέτης, μετά τη συγκρότηση των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ΑΔΑ επί τη βάσει των συστατικών στοιχείων τους όπως ορίστηκαν, να παρεμβαίνει στην οργάνωσή και λειτουργία τους άμεσα ή έμμεσα υπόκειται σε

³ Στις περιπτώσεις που προβλέπεται, ως κύρωση, επιβαλλόμενη προς αποφυγή της κατάχρησης, προβάλλει η άρση ή κάμψη της αυτοτέλειας του νομικού προσώπου και η ταύτιση νομικού προσώπου και μελών. Στα πλαίσια αυτά έχει κατ' εξαίρεση κριθεί από την νομολογία των Ελληνικών δικαστηρίων ότι οι κύριοι μέτοχοι ανωνύμων εταιρειών δύνανται υπό προϋποθέσεις να θεωρηθούν συνυπεύθυνοι και με το σύνολο της περιουσίας τους για πράξεις ή παραλείψεις, που αποδίδονται στις ανώνυμες αυτές εταιρείες (ΜΠΑ 5689/2011, ΑΠ 1910/2009) (ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ, 2014).

⁴ Χαρακτηριστικά όταν χρησιμοποιείται η αυτοτέλεια της νομικής προσωπικότητας για να αποφευχθεί η εκπλήρωση υποχρεώσεων.

⁵ Στο Σύνταγμα γίνεται λόγος για Ανεξάρτητες Αρχές, όμως επειδή το άρθρο 101 εντάσσεται στο έκτο τμήμα του τρίτου μέρους του Συντάγματος που τιτλοφορείται «Διοίκηση» οδηγούμαστε, σε αυτή την εργασία, στη σύνδεση των αρχών με την εκτελεστική εξουσία από τυπική τουλάχιστον πλευρά, χωρίς να σημαίνει ότι η ύπαρξη των Αρχών συνάδει πάντα με την τριμερή διάκριση των λειτουργιών. Σαφής ήταν και η τοποθέτηση του Γενικού Εισηγητή της Πλειοψηφίας, όπως προκύπτει από τα σχετικά πρακτικά, κατά την απάλειψη του προσδιοριστικού «διοικητικές», στην αρμόδια επιτροπή: «αφαιρέθηκε το «διοικητικές» για να τονιστεί ο ανεξάρτητος χαρακτήρας τους, δεν παύουν να είναι διοικητικές αρχές» (ΤΖΩΝΗΣ, 2010). Για ένα ενδιαφέρον διάλογο επί του θέματος βλ. (ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, 1999) (ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, 2000) (ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, 2012). αλλά και (ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, 1995) όπου παρατίθεται η προϊστορία του διαλόγου στο ευρωπαϊκό, και ιδιαίτερα στο γαλλικό, επίπεδο με το Conseil d'Etat να ερμηνεύει τις ΑΔΑ ως μέρος της Διοίκησης του Κράτους.

δεσμεύσεις που συνυφαίνονται με τη συνταγματική κατοχύρωση τους; γ) για τις μη συνταγματικώς κατοχυρωμένες ΑΔΑ υπάρχουν όρια στην εξουσία του νομοθέτη να καθορίζει το περιεχόμενο που προσλαμβάνει η διοικητική και, στην περίπτωση μας, η οικονομική αυτοτέλεια τους στις επιμέρους πτυχές της; Ποια η διαφορά στην δημοσιονομική αντιμετώπιση σε σχέση με τα άλλα νομικά πρόσωπα της ΓΚ;

Είναι σαφές ότι όταν καλούμαστε να συνεξετάσουμε τις μορφές εμφάνισης της αυτοτέλειας ενός υποκειμένου που οριοθετείται εντός δομών, στην περίπτωση μας διοικητικών, που συναρθρώνονται και καλούνται να συμπράξουν, από διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα, προς την επίτευξη ενός σκοπού τότε η έννοια της αυτοτέλειας, και οι προκείμενες της συλλειτουργίας της εντός ενός ευρύτερου δικτύου, γίνεται πιο περίπλοκη, πολυπλοκότητα που προκύπτει από την ανάγκη προσαρμογής, όχι πάντοτε με επιτυχία, των δομών του διοικητικού συστήματος της χώρας στις σύγχρονες συνθήκες (ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, 2011). Για τους λόγους αυτούς στα επόμενα τμήματα αυτού του μέρους της εργασίας, αξιοποιώντας τη δευτερογενή έρευνα, αυτή της ανασκόπησης της βιβλιογραφίας, θα αναπτύξουμε πρώτα το περιεχόμενο της έννοιας της αυτοτέλειας εν γένει των δημόσιων οργανισμών, για να έχουμε υπόψη μας μια βάση σύγκρισης, και στη συνέχεια ειδικότερα των ΑΔΑ, ενώ στο δεύτερο μέρος της εργασίας, με πρωτογενή έρευνα, δηλαδή αξιολόγηση νομοθετικών διατάξεων, θα εξετάσουμε τις κατευθύνσεις της βούλησης του νομοθέτη κατά τη διαχρονική της εξέλιξη με σημείο χρονικής τομής την εισαγωγή των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής. Στο τρίτο μέρος θα εξετάσουμε και θα αξιολογήσουμε εμπειρικά δεδομένα, π.χ. δημοσιονομικά δεδομένα, για να εκτιμήσουμε τη διάσταση του θέματος στην πραγματική του βάση. Τέλος θα προβούμε στα συμπεράσματα στη βάση των απαντήσεων που θα δώσουμε στα ερευνητικά μας ερωτήματα.

A2. Η αντίληψη για την οικονομική αυτοτέλεια ενός δημόσιου οργανισμού

Η ερμηνεία της οικονομικής αυτοτέλειας των αυτοδιοικητικών οργανισμών εν γένει επιτρέπει τη διεξαγωγή χρήσιμων αναγωγών κατά τη μελέτη του περιεχομένου της έννοιάς στην εφαρμογή της στην περίπτωση των ΑΔΑ. Με αρχικό σημείο ανάλυσης το ενιαίο της κρατικής οντότητας, γνωρίζουμε ότι ο κατοχυρωμένος από το Σύνταγμα ενιαίος χαρακτήρας της συνδυάζεται, στα πλαίσια της συντακτικής θέλησης για απεμπόληση των χαρακτηριστικών του συγκεντρωτικού Κράτους από την διακηρυγμένη ενιαία οντότητα, με την ύπαρξη συστημάτων διοικητικής αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, τοπικής και καθ' ύλην, ώστε να επιτρέπεται η μεταφορά

αρμοδιοτήτων από το κέντρο σε άλλα όργανα, χωρίς όμως να προβλέπεται η αυτονομία⁶. Με αυτό το σχήμα ως οδηγό κατασκευάστηκε το νομικό πρόσωπο του Κράτους, δηλαδή ένας κορμός κεντρικών και περιφερειακών Υπηρεσιών⁷ που θεραπεύουν κρατικές υποθέσεις. Ο συνδυασμός της υποχρεωτικής παρουσίας του Κράτους, τόσο στο κέντρο όσο και στην περιφέρεια, με την απόδοση βαθμών αυτοτέλειας σε αυτοδιοικητικούς οργανισμούς, που έχουν δική τους νομική προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε μια συγκεκριμένη ύλη της δημόσιας διοικητικής δράσης⁸ επιβλήθηκε από την ανάγκη «οργανωτικής προσαρμογής» (ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, 2013) για την αντιμετώπιση των διαρκώς μεταβαλλόμενων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνθηκών. Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τέτοιων οργανισμών βρίσκουμε στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και στη σύσταση καθ' ύλην αυτοδιοικούμενων οργανισμών που μπορεί να αποτελούν νομικά πρόσωπα είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, με αποστολή και πάλι τη θεραπεία τομέων της κρατικής δράσης.

A2.1. Η οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Στο άρθρο 102 του Συντάγματος καθιερώνεται, μεταξύ άλλων, ως ουσιώδης συστατικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Τι σημαίνει όμως σε αυτή την περίπτωση «οικονομική αυτοτέλεια»; Την απάντηση μπορούμε να την σκιαγραφήσουμε μέσα από σειρά αποφάσεων του ΣτΕ⁹ (ΣτΕ, 2599/2011, 652/2010, & 389/2009) που, την περίοδο που ο νομοθέτης επιδιώκοντάς να εφαρμόσει αυτό που στα πλαίσια του δημόσιου management καλείται «αποκένωση του Κράτους» (hollowing out of the state)

⁶ Δεν αποδόθηκε δηλαδή από το Σύνταγμα στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς η δυνατότητα να θέτουν πρωτεύοντες κανόνες δικαίου αλλά μόνο να ρυθμίζουν ειδικότερα θέματα ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό εντός των ορίων της κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος νομοθετικής εξουσιοδότησης, με ειδική περίπτωση τη Συνταγματική πρόβλεψη της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης που εξυπηρετεί την ακαδημαϊκή ελευθερία και χωρίς να αποκλείεται η σύσταση και άλλων καθ' ύλην αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε άλλους τομείς.

⁷ Την επίλυση του ζητήματος των ορίων κατανομής των κρατικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων τη λύνει το άρθρο 101 του Συντάγματος, όπου καθιερώνεται το αποκεντρωτικό σύστημα οργάνωσης, στο δεύτερο εδαφίου της παραγράφου 3 του οποίου καθιερώνεται τεκμήριο υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων ως προς τις εκτελεστικές αρμοδιότητες, ήτοι εκείνες που συνιστούν εφαρμογή της κρατικής πολιτικής, ενώ τα κεντρικά κρατικά όργανα διατηρούν αρμοδιότητες επιτελικές, δηλαδή γενικής κατεύθυνσης και συντονισμού, και περιορίζονται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.

⁸ Αυτοί οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί υπηρετούν την εν ευρεία έννοια αποκέντρωση υπό την έννοια ότι αναλαμβάνουν τομείς διοικητικού έργου οι οποίοι αποσπώνται από τον κεντρικό θεσμό του κράτους που ελέγχει τη δράση των εν λόγω οργανισμών δια μέσου της εποπτείας (ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, 2011B).

⁹ Π.χ. η απόφαση ΣτΕ 389/2009 αφορά αίτηση ακυρώσεως κοινότητας κατά απόφασης Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας με την οποία συστήθηκε κοινοτικός παιδικός σταθμός, με την μορφή κοινοτικού νομικού προσώπου, στην εν λόγω κοινότητα ο οποίος προηγουμένως λειτουργούσε ως κρατικός παιδικός σταθμός, ενώ η απόφαση ΣτΕ 2599/2011 αφορά αίτηση ακύρωσης Δήμου κατά απόφασης Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας με την οποία μεταβιβάζονταν στο Δήμο χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων αρμοδιότητες συντήρησης δρόμων (φανάρια, ηλεκτροφωτισμός, πεζοδρόμια κ.α.).

(ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, ΧΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗΣ, & ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΤΟΣ, 2010) και να μεταφέρει αρμοδιότητες στους οργανισμούς διαχείρισης που έχουν το τεκμήριο διαχείρισης τοπικών υποθέσεων, δηλαδή τους ΟΤΑ, σύμφωνα με το «κριτήριο των συνεπειών» (ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ & ΠΡΑΒΙΤΑ, 2012), και των αρχών της επικουρικότητας (ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ & ΠΡΑΒΙΤΑ, 2012) και της εγγύτητας (Ν.1850, 1989)¹⁰, αποφασίζει πως κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά αντίστοιχων πόρων. Τι κάνει ουσιαστικά το Δικαστήριο; Συνδέει, με τη μορφή κανόνα, τη διοικητική με την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ υπό την έννοια ότι η διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων προϋποθέτει οικονομικές δυνατότητες. Κάθε άλλη μεταχείριση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων χαρακτηρίζεται ως «γράμμα κενό περιεχομένου» (ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, 2011B). Άρα τι είναι η οικονομική αυτοτέλεια στην προκειμένη περίπτωση; Είναι η ύπαρξη της απαραίτητης, κυρίως οικονομικής, δυνατότητας που προέβλεψε ο νομοθέτης, αντίστοιχης του εύρους των αρμοδιοτήτων που απέδωσε (ΣΑΒΒΑΪΔΟΥ, 2009), για να καλυφθεί η υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής.

Πιο καθαρά προκύπτει η έννοια της οικονομικής αυτοτέλειας, ως της ικανής και αναγκαίας προϋπόθεσης για να υλοποιηθεί η διοίκηση μιας υπόθεσης με όρους διοικητικής αυτοτέλειας, αν την αντιληφθούμε ως το εργαλείο που επιτρέπει την πραγμάτωση ενός σκοπού, η έλλειψη του οποίου στερεί τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της διοικητικής αυτοτέλειας άρα καθιστά ανενεργή τη νομοθετική επιταγή για διοίκηση μιας υπόθεσης. Μάλιστα ο καθηγητής Σωτηρέλης (ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, 2013) αντιμετωπίζει την οικονομική αυτοτέλεια ως συνιστώσα της διοικητικής αυτοτέλειας, αφού χωρίς την πρώτη η δεύτερη στερείται του σκοπού της. Συμπεραίνεται ότι, η έλλειψη στόχων για τη διοίκηση μιας υπόθεσης στερεί από την οικονομική αυτοτέλεια τη δικαιολογητική της βάση αλλά και αντίθετα η μη συνδρομή της οικονομικής αυτοτέλειας καθιστά ανέφικτη την πραγμάτωση της πολιτικής στοχοθεσίας, εκμηδενίζοντας τη διοικητική αυτοτέλεια (ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, 2013).

Πριν την αξιολόγηση του παραπάνω σκεπτικού ως οδηγού αποκωδικοποίησης της έννοιας της αυτοτέλειας των ΑΔΑ, ως άλλου είδους Διοικητικής Αρχή, έχει σημασία να

¹⁰ Με το νόμο αυτό κυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, που ως διεθνής σύμβαση έχει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι της κοινής νομοθεσίας, ο οποίος σκιαγραφεί γενικού περιεχομένου κανόνες και θεσπίζει αρχές δράσης ορίζει από το προοίμιο κιόλας ότι: «τα όργανα λήψης αποφάσεων πρέπει να απολαμβάνουν ευρεία αυτονομία ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους», κάνοντας σαφή νύξη για τη σημαντικότητα της οικονομικής αυτοτέλειας. Διαπιστώνουμε ότι η διεθνής έννομη τάξη συνολικά τείνει να αποδίδει βαθμούς ελευθερίας δράσης στους οργανισμούς που αποσπάζονται από το κεντρικό Κράτος.

τονιστεί ότι στο σκεπτικό του Δικαστηρίου, η παροχή των υπηρεσιών, εφόσον η σύνδεση αρμοδιοτήτων και πόρων τηρηθεί εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, δεν αντιμετωπίζεται ως αποκλειστικά τοπικού χαρακτήρα αλλά μπορεί να αποτελεί και γενική κρατική υπόθεση για την εύρυθμη διεκπεραίωση της οποίας η κεντρική διοίκηση έχει άμεσο ενδιαφέρον τέτοιο που επιτρέπει τη δυνατότητα οριοθετημένης παρέμβασης, των κεντρικών ή περιφερειακών οργάνων του Κράτους στη διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων των ΟΤΑ, υποκατάστασης έως ένα σημείο, αν ο ΟΤΑ αδρανήσει να προβεί στις προβλεπόμενες ενέργειες πράγμα που αποδεικνύει (ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, 2011B) ότι οι τελευταίοι αποτελούν τμήμα του Κράτους και ειδικότερα της Δημόσιας Διοίκησης που θεραπεύουν το δημόσιο συμφέρον. Αυτή η επισήμανση έχει σημασία διότι σηματοδοτεί τη δυνατότητα του κεντρικού Κράτους να λειτουργεί σε περίπτωση ανάγκης, όπως είναι οι απαιτήσεις την περίοδο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής όπως θα δούμε αργότερα, εντός του χώρου που οριοθετεί η αυτοτέλεια ενός αυτοδιοικητικού οργανισμού.

A2.2. Η οικονομική αυτοτέλεια της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης

Στους καθ' ύλην αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, δηλαδή τις μη κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα μορφές διοικητικής οργάνωσης που αποτελούν νομικά πρόσωπα (ΝΠ) είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, με αποστολή τη θεραπεία τομέων της κρατικής δράσης μεταξύ των οποίων και η παροχή υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, δεν έχουν αποδοθεί βαθμοί αυτοτέλειας με αντίστοιχο εύρος όπως στην περίπτωση των ΟΤΑ. Αυτό σημαίνει ότι αν και παρουσιάζονται να έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ως προς τον διοικητικό τρόπο διαχείρισης των υποθέσεων τους π.χ. με ξεχωριστό διοικητικό συμβούλιο και οικονομικό προϋπολογισμό, δεν διαθέτουν ουσιαστικά άλλες εγγυήσεις, όπως οι ΟΤΑ, ως προς την έκταση της ασκούμενης επ' αυτών κρατικής εποπτείας ή ως προς τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας των οργάνων διοίκησής τους έναντι της κρατικής εξουσίας. Μάλιστα, έχει πολλάκις αναδειχθεί στο δημόσιο διάλογο ότι τα όργανα διοίκησης αυτών των οργανισμών, π.χ. νοσοκομεία, Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), Δημόσιες Επιχειρήσεις, διαπλέκονταν με σχέσεις πολιτικής εμπιστοσύνης με την εκάστοτε κυβέρνηση, «πολλές φορές μάλιστα είναι κομματικοί παράγοντες του κυβερνώντος κόμματος ή αποτυχόντες υποψήφιοι βουλευτές, που αναλαμβάνουν να εφαρμόσουν την κυβερνητική πολιτική στον τομέα ευθύνης τους» (ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, 2011). Αν συνυπολογιστεί ότι το κράτος εποπτεύει αυτά τα ΝΠ όχι μόνο σε επίπεδο νομιμότητας

αλλά και σκοπιμότητας της δράσης τους, τότε αποκαλύπτεται ότι η οικονομική αυτοτέλεια τους λαμβάνει μόνο διεκπεραιωτικά χαρακτηριστικά όταν προσκρούει στη δυνατότητα του εποπτεύοντος υπουργού να επεμβαίνει αποφασιστικά στην οργάνωση και λειτουργία τους.

Οι καθ' ύλην αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, , δεν μπόρεσαν, σε γενικές γραμμές, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των καιρών, χωρίς να λείπουν μάλιστα και περιπτώσεις εκτεταμένης κακοδιαχείρισης και σπατάλης του δημοσίου χρήματος. Ως σοβαρότερη αιτία αποτυχίας αυτού του μοντέλου διοίκησης έχει αναδειχθεί η άμεση πολιτική εξάρτηση των οργάνων διοίκησης των καθ' ύλην αυτοδιοικούμενων οργανισμών και η τοποθέτηση τους με κριτήρια κατά βάση κομματικά και όχι σύμφωνα με δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Αναδεικνύεται λοιπόν, η βαρύτητα της έλλειψης εγγυήσεων κατά τη λειτουργία των καθ' ύλην αυτοδιοικούμενων οργανισμών που θα προσέδιδαν ουσιαστικό περιεχόμενο στην αυτοδιοικητική τους μορφή, το οποίο μάλλον λειτουργεί ως κενό κέλυφος.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω συγκριτικά δεδομένα καθίσταται στη συνέχεια πιο ολοκληρωμένη η εξέταση της φύσης και του εύρους της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ.

A3. Η οικονομική αυτοτέλεια των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

A3.1. Η γέννηση των αρχών

Στο πνεύμα της αρχής της εξειδίκευσης της κρατικής δράσης, στο βαθμό που η δικαιολογητική βάση ύπαρξής τους είναι η αντικειμενική και αξιόπιστη διεκπεραίωση ιδιαίτερων κρατικών υποθέσεων σε τομείς που υπάρχει εγνωσμένη ανεπάρκεια της κεντρικής Διοίκησης, και όχι της αρχής της αποκέντρωσης, με την έννοια ότι δεν μεταφέρονται αρμοδιότητες από το κέντρο προς την περιφέρεια, έχουν συσταθεί εντός του χώρου της εκτελεστικής λειτουργίας οι ΑΔΑ.

Αυτές αποτέλεσαν αναγκαία εξέλιξη στην οργάνωση του διοικητικού μας συστήματος, απάντηση στην κρίση του δημοκρατικού φαινομένου (BENIZEΛΟΣ, 2002), ακολουθώντας εξωχώριες¹¹ διοικητικές πρακτικές «επιστημονικοποίησης της δημόσιας

¹¹ Αντλούν τα οντολογικά, οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά τους από τη θεσμική εμπειρία των «independent regulatory agencies» οι οποίες έχουν αναπτυχθεί στις ΗΠΑ από το τέλος του 19^{ου} αιώνα. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή ιδρύεται το 1887 από το Κογκρέσο στις ΗΠΑ και είναι η Interstate Commerce Commission με σκοπό την αντιμετώπιση των μονοπωλιακών τάσεων στους σιδηροδρόμους και τη διασφάλιση του διαπολιτειακού εμπορίου. Στην Ευρώπη το δρόμο χάραξε η Γαλλία που άρχισε να δημιουργεί τις «Autorites Administratives Independantes» κατά τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια. Αργότερα αναπτύχθηκαν Ανεξάρτητες Αρχές για τον

δράσης» (ΣΗΜΙΤΗΣ, 2008) και εποπτείας ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών κι ελεγκτικών αρμοδιοτήτων. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης μάλλον αποτελεί τον «καθοριστικό παράγοντα» (ΤΖΩΝΗΣ, 2010) υιοθέτησης τους και στη χώρα μας. Κρίνοντας της συνολική ιστορική εξέλιξη, η εκκόλαψη του θεσμού των ΑΔΑ αρχικά από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού αποδίδεται στην αγγλοσαξονική επιλογή υπέρ του «rule of law» που εμφανίζεται ως η πλέον συμβατή με τη φύση τους, σε αντίστιξη με την ηπειρωτική ευρωπαϊκή επιλογή του «etat de droit». Η υπεροχή του κανόνα δικαίου, ακόμα και έναντι ενός Κράτους που οργανώνεται μέσω της κλασσικής διάκρισης των λειτουργιών, καταλήγει να προσδιορίζει ακόμα και το Κράτος δημιουργώντας ευνοϊκούς όρους για την έκφραση της πολιτειακής δυσπιστίας προς αυτό. Σε αντίθεση η μονοκρατορία του «κράτους δικαίου» στο ευρωπαϊκό έδαφος, όπου το κράτος ως αυταξία «περιορίζεται υπερέχοντας» αλλά δεν προσδιορίζεται από το νόμο θέτει εμπόδια στην εκχώρηση τμήματος της κρατικής ρυθμιστικής εξουσίας σε πολιτικά ανεξέλεγκτους οργανισμούς. Έτσι ερμηνεύεται ότι οι γαλλικές ανεξάρτητες αρχές (autorites administratives independantes) είδαν το πρώτο φώς της ημέρας (στην πατρίδα του «etat de droit») τουλάχιστον μισό αιώνα καθυστερημένα σε σχέση με τους αμερικανικούς ομολόγους τους (independent regulatory agencies) (ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, 2007). Η παρατήρηση αυτή έχει αξία αν θυμηθούμε ότι λόγω ενός ιδιότυπου δημοσιονομικού κανόνα (WIKIPEDIA, 2017) έχει πολλάκις «κλείσει» ολόκληρη η αμερικάνικη διοίκηση στα πλαίσια της επιβολής ενός «αυτόματου δημοσιονομικού κόφτη», κατά τα πρότυπα του οπίου θεσπίστηκε και στη χώρα μας ανάλογη πρόβλεψη (Ν.4270, 2014), και μέχρι την επίτευξη συμφωνίας για τον τρόπο χρηματοδότησης του ελλείμματος, άρα ουσιαστικά έως ότου αξιολογηθούν οι προτεινόμενες κρατικές δαπάνες. Γενικεύοντας την πείρα, το γαλλικό Κοινοβουλευτικό Γραφείο Αξιολόγησης της Νομοθεσίας, αναφέρει σε έκθεση του, το 2006, ως λόγους ίδρυσης των ανεξάρτητων αρχών τις υποχρεώσεις κοινοτικής προέλευσης, το τεχνικό χαρακτήρα ενός τομέα, τη διασφάλιση έργων διαμεσολάβησης και προστασίας των δικαιωμάτων και την ανάγκη αμεροληψίας έναντι των παραδοσιακών διοικητικών δομών και τεχνογνωσίας (ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, 2013).

ανταγωνισμό το 1986, για τα οπτικοακουστικά το 1989. Ακολούθησαν το 1996 για τις τηλεπικοινωνίες και το 2000 για την ηλεκτρική ενέργεια. Στη Βρετανία οι διαδικασίες απορρύθμισης των κρατικών μονοπωλίων, τη δεκαετία του 1980, διαμεσολάβησε η σύσταση αντίστοιχων Ανεξάρτητων Αρχών που πήραν κυρίως τη μορφή ανεξάρτητων γραφείων. Ιδρύονται σημαντικές Ανεξάρτητες Αρχές όπως η OFTEL/OFCOM το 1984 για τις τηλεπικοινωνίες, το Office of Gas Supply το 1986 για το φυσικό αέριο, το Office of Water Services το 1989 για την ύδρευση, το Office of Electricity Regulation το 1990 για την ηλεκτρική ενέργεια. Το 1986 συστήνεται η Securities and Investment Board για την κεφαλαιαγορά και το 1991 η Independent Television Commission για την τηλεόραση (ΚΡΑΣΣΑΣ, 2012).

Στη χώρα μας, με ιστορική πορεία που εκκινεί πολλά χρόνια πριν τη συνταγματική κατοχύρωση πέντε εξ αυτών το 2001¹², συντελείται μια πραγματική τομή με το άρθρο 101^A Σ¹³ αφού η εισαγωγή των ΑΔΑ δεν αποτελεί «μια απλή ανακατανομή της κλασικής διοικητικής λειτουργίας σε νεοπαγή όργανα, αλλά συνιστά μια ουσιαστική αναδιάρθρωση της» (ΤΖΩΝΗΣ, 2010). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αποτελούν «εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό» (ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, 1993) που μπορούν και χαρακτηρίζονται ως ανεξάρτητα διότι είναι απαλλαγμένα από την διοικητική και ιεραρχική εποπτεία και διαθέτουν, στη βάση ληφθέντων μέτρων¹⁴ και όχι αφηρημένων διακηρύξεων, λειτουργική και οργανική ανεξαρτησία, ενώ ο ανεξάρτητος προϋπολογισμός διασφαλίζει, αυτό που μελετά η παρούσα εργασία, την οικονομική τους αυτοτέλεια, η οποία αναγνωρίζεται σαφώς στο δεύτερο άρθρο του εκτελεστικού νόμου ίδρυσης τους (Ν.3051, 2002). Την ίδια ώρα διαθέτουν την απαραίτητη οργανική ενότητα που τις συγκροτεί σε Αρχές με έννομη ικανότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων¹⁵, και συνήθως πληρέστατη αιτιολογία (BENIZEΛΟΣ, 2002), και ικανό, για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους, εύρος αρμοδιοτήτων. Οι πράξεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας.

Ο συντακτικός νομοθέτης έδωσε προβάδισμά στην κατοχύρωση μόνο των ΑΔΑ που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση δικαιωμάτων ενώ έδειξε δισταγμό να κατοχυρώσει με τον πλέον αδιαμφισβήτητο τρόπο την ανεξαρτησία των ΑΔΑ που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα (BENIZEΛΟΣ, 2001). Έτσι οι λοιπές νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές που πεδίο δράσης τους είναι το ρυθμιστικό φαινόμενο, πεδίο που κατοικούσε και ο σκληρός πυρήνας της διαφθοράς (ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ, 2009), θεσπίζονται, οργανώνονται και τροποποιούνται με νόμο και δρουν εντός ενός «ρευστού» περιβάλλοντος εγγυήσεων. Αν και η θετική απόρροια της συνταγματοποίησης των πέντε ΑΔΑ είναι η διαμόρφωση μιας πολιτικής που τείνει στην

¹² Μορφώματα που προσέγγιζαν τη μορφή και τους σκοπούς των ΑΔΑ, π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού με τον ιδρυτικό της Ν.703/77, υπήρχαν και πριν το Ν.1730/87 που δημιούργησε το πρώτο τυπικά Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, ενώ ακολούθησαν η Επιτροπή Τοπικής Ραδιοφωνίας, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού. Στη συνέχεια, το 1997, νομοθετήθηκε η ίδρυση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και ο Συνήγορος του Πολίτη.

¹³ Το νομοθετικό τους πλαίσιο καθορίστηκε κατά ενιαίο τρόπο με τον εκτελεστικό νόμο Ν.3051/2002 και το άρθρο 138^A του Κανονισμού της Βουλής (ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 2008).

¹⁴ Περιβάλλονται από αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, και τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, 2001).

¹⁵ Με την έννοια της δυνατότητας έκδοσης όχι απλώς εκτελεστών αλλά τελικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες ολοκληρώνεται η διοικητική ενέργεια, που σημαίνει ότι αυτές αποφασίζουν τελικά, υποκείμενες βέβαια σε δικαστικό έλεγχο. Σημειώνεται ότι το γεγονός της δυνατότητας άσκησης κατά των εκτελεστών τους αποφάσεων αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ καθώς και των προβλεπόμενων από το Σ και τη νομοθεσία διοικητικών προσφυγών (Ν.3051, 2002) συνηγορεί υπέρ του προδήλως διοικητικού τους χαρακτήρα.

υιοθέτηση κοινών εγγυήσεων¹⁶ σχετικά με την ανεξαρτησία για όλες τις ΑΔΑ (ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, 2013), στην πράξη αυτές διαφοροποιούνται ως προς τον βαθμό ανεξαρτησίας τους από την εκάστοτε ηγεσία τόσο στο τυπικό επίπεδο, ανάλογα να είναι οργανωμένες ως υπηρεσίες ή επιτροπές εντός ή εκτός ενός Υπουργείου, όσο και στο ουσιαστικό επίπεδο, ανάλογα αν έχουν μόνο γνωμοδοτικό και καθόλου αποφασιστικό ρόλο. Έτσι αν και τυπικά όσες ρητά κατονομάζονται από το νομοθέτη ως Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να αντιμετωπίζονται έτσι, λειτουργικά είναι αμφίβολο αν ισχύει αυτό, και για αυτό το λόγο τίθεται σήμερα, όπως θα δούμε στη συνέχεια, ως προαπαιτούμενο της τρίτης αξιολόγησης του τρίτου Μνημονίου μεταξύ άλλων και η αναθεώρηση του πλήθους και των όρων λειτουργίας των νομοθετικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ.

Σε κάθε περίπτωση οι ΑΔΑ, αν και δεν διαθέτουν όλες τα χαρακτηριστικά ενός αυτοδιοικούμενου οργανισμού, εφόσον δεν έχουν όλες δική τους νομική προσωπικότητα και περιουσιακή αυτοτέλεια, χαρακτηρίζονται από ένα κοινό στοιχείο: ότι σκοπός της δημιουργίας τους αποτέλεσε, όπως περιγράφεται στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν.2225/94 περί προστασίας της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας, *«η ίδρυση νέων διοικητικών μορφωμάτων, μέσα στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης, τα οποία να απολαμβάνουν πραγματικής αυτοτέλειας σε σχέση με την Κυβέρνηση και τα από αυτήν εξαρτώμενα διοικητικά όργανα, προκειμένου να ασκήσουν αρμοδιότητες σε ευαίσθητους τομείς, όπως είναι οι ατομικές ελευθερίες ή η οικονομική δραστηριότητα»* (ΧΑΧΗΣ, 2014).

Η οικονομική αυτοτέλεια αποτελεί λοιπόν το μέσο επίτευξης του παραπάνω σκοπού. Να σημειωθεί ακόμα ότι με την ανάδειξη της οικονομικής αυτοτέλειας ο νομοθέτης αποδίδει σημαντική βαρύτητα και σε ένα άλλο χαρακτηριστικό: αυτό της αποτελεσματικότητας της κρατικής δράσης (ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, 2013). Η αρχή της αποτελεσματικότητας, που προϋποθέτει ευθυγράμμιση των μερών της σχέσης αρμοδιότητας, διαδικασίας, μέσου και αποτελέσματος εισάγεται έμμεσα στη βάση της απαίτησης η διοίκηση της ιδιαίτερης υπόθεσης να πραγματοποιείται με όρους αποτελεσματικούς, πράγμα που θα κρίνουμε συμπερασματικά αν συνεχίζει να ισχύει μετά τις παρεμβάσεις του νομοθέτη στα όρια της οικονομικής αυτοτέλειας τους.

¹⁶ Με το άρθρο 61 παρ. 4 του Ν.4055/12 προβλέφθηκε η δυνατότητα επέκτασης με προεδρικό διάταγμα εν όλω ή εν μέρει του καθεστώτος των ανεξάρτητων αρχών και στις υπόλοιπες μη κατοχυρωμένες συνταγματικώς ανεξάρτητες αρχές (ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, 2013B).

A3.2. Μεθοδολογικά ζητήματα ομαδοποίησης των ΑΔΑ

Δίνεται αρχικά ένας κατάλογος των τριάντα ΑΔΑ, πέντε συνταγματικώς κατοχυρωμένων και 25 νομοθετικών, που σήμερα υφίστανται στην ελληνική επικράτεια, με πληροφορίες σε σχέση με το νομικό πλαίσιο που τις διέπει, τη νομική μορφή τους και για όσες δεν έχουν αυτοτελή νομική προσωπικότητα το Υπουργείο που οργανικά ανήκουν.

Πίνακας 1 ΜΗΤΡΩΟ ΑΔΑ

α/α	ΑΡΧΗ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	ΜΟΡΦΗ (ΕΙΔΙΚΟΣ ΦΟΡΕΑΣ/ΝΠ)
1	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	Διοικ.Ανασυγκρ.	Σύνταγμα άρθ. 103§7, Ν.2190/94	ΕΦ
2	Συνήγορος του Πολίτη	Διοικ.Ανασυγκρ.	Σύνταγμα άρθ. 103§9, Ν.3094/03	ΕΦ
3	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρ.Δικαιωμ.	Σύνταγμα άρθ. 9 ^Α , Ν.2472/97	ΕΦ
4	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρ.Δικαιωμ.	Σύνταγμα άρθ. 19, Ν.3115/03	ΕΦ
5	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	Ψηφιακής Πολιτικής	Σύνταγμα άρθ. 15, Ν.3863/00, Ν.3052/02	ΕΦ
6	Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής	Υγείας	άρθ. 19 του Ν.3305/05	ΕΦ
7	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην	Παιδείας, Έρευνας &	άρθ. 1 του Ν.4142/13	ΕΦ

	Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	Θρησκευμάτων		
8	Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων	Παιδείας, Έρευνας & Θρησκευμάτων	άρθ. 16 του Ν.4186/13	ΕΦ
9	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση	Παιδείας, Έρευνας & Θρησκευμάτων	άρθ. 10 του Ν.3374/05 & άρθ. 64 του Ν.4009/11	ΕΦ
10	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	Οικονομικών	Ν.4389/16	ΕΦ
11	Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	Οικονομικών	Ν.3691/08	ΕΦ
12	Συνήγορος του Καταναλωτή	Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού	Ν.3297/04	ΕΦ
13	Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων	Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	Ν.2912/01	ΕΦ
14	Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων	Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	Ν.3710/08 & Ν.3891/10	ΕΦ
15	Ρυθμιστική Αρχή	Υποδομών,	άρθ. 22 του	ΕΦ

	Σιδηροδρόμων	Μεταφορών και Δικτύων	N.3891/10	
16	Επιτροπή Ανταγωνισμού		N.3959/11	ΝΠ ΦΓΚ
17	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων		N.2075/92 & N.2668/98 & N.2867/00 & N.3431/06 & N.4070/12	ΝΠ ΦΓΚ
18	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας		N.2773/99 & N.4001/11	ΝΠ ΦΓΚ
19	Εθνική Αναλογιστική Αρχή		άρθ. 9 του N.3029/02	ΝΠ ΦΓΚ
20	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων		N.3229/04 & N.4038/12	ΝΠ ΦΓΚ
21	Ελληνική Στατιστική Αρχή		N.3832/10	ΝΠ ΦΓΚ
22	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων		N.4013/11	ΝΠ ΦΓΚ
23	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο		N.4270/14	ΝΠ ΦΓΚ
24	Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας		N.3172/03	ΕΚΤΟΣ ΓΚ
25	Σώμα Φορολογικών Διατητητών		άρθ. 31 του N.3943/11	ΕΚΤΟΣ ΓΚ
26	Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων		N.3534/07 & N.4233/14	ΕΚΤΟΣ ΓΚ
27	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών		άρθ. 55 του N.4199/13	ΕΚΤΟΣ ΓΚ
28	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων		N.4150/13 & N.4254/14 & N.4258/14	ΕΚΤΟΣ ΓΚ
29	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών		άρθ. 347 του N.4412/16	ΕΚΤΟΣ ΓΚ

	Προσφυγών			
30	Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας		N.4427/16	ΕΚΤΟΣ ΓΚ

Από το πλήθος τους τίθεται ένα ζήτημα ταξινόμησης τους. Στα πλαίσια της επιστήμης του, ο Βενιζέλος (BENIZEΛΟΣ, 2008) εισάγει την κατηγοριοποίηση των ΑΔΑ στη βάση της λειτουργίας τους¹⁷. Έτσι τις διακρίνει σε τέσσερις κατηγορίες: αυτών που έχουν ρόλο θεσμικής εγγύησης (Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών), αυτών που ασκούν εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση με σκοπό τη διασφάλιση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας (ΑΣΕΠ. ΣτΠ), αυτών που σχετίζονται με τη ρύθμιση της αγοράς (όπου αναφέρεται κυρίως στις συνταγματικά ανεκτές: ΡΑΕ, ΕΑ, ΕΕΤΤ, αλλά και τις λοιπές) και τέλος οι μικτού χαρακτήρα που επιτελούν δύο ή και περισσότερες λειτουργίες (ΕΣΡ). Η παραπάνω διάκριση, αν και γλαφυρά παρουσιάζει την τυπολογία των ΑΔΑ και μας επιβεβαιώνει την επιλογή του συντακτικού νομοθέτη μας μην αποδώσει συνταγματικό καθεστώς στις αρχές που χειρίζονται θέματα της οικονομικής και επικοινωνιακής εξουσίας και βρίσκονται εντός του «μαγνητικού πεδίου σύγκρουσης συμφερόντων» (BENIZEΛΟΣ, 2002), δεν μας βοηθά στην ανάλυση του προβλήματος μας.

Αντίθετα το ενδεδειγμένο κριτήριο ταξινόμησης στην περίπτωση μας, δηλαδή η περίπτωση της διάσπασης του ενιαίου δημοσιονομικού κανόνα, είναι αυτό που χρησιμοποιεί η ευρωπαϊκή κοινότητα για να υπολογίσει τα δημοσιονομικά αποτελέσματα των μελών της: ο θεσμός των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 549, 2013). Είναι ορθότερο να συγκρίνουμε όμοια πράγματα, δηλαδή την οικονομική αυτοτέλεια στη σχέση της με το οικονομικό αποτέλεσμα το οποίο προσμετρείται και αξιολογείται ως δημοσιονομική επίδοση, όχι μόνο τα χρόνια της ελληνικής οικονομικής κρίσης αλλά όπως θα δούμε ήδη από τα μέσα της δεκαετίας των '90, με όρους που καθορίζονται από τα ευρωπαϊκά όργανα ώστε να εξασφαλίζεται συνέπεια και συγκρισιμότητα των δεδομένων. Σύμφωνα λοιπόν με αυτά τα κριτήρια όπως, με την πιο πρόσφατη τροποποίηση, ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη

¹⁷ Να σημειωθεί ότι δεν πρόκειται ούτε για την πρώτη ούτε για τη μοναδική διάκριση. Αντίστοιχα το Conseil d'Etat (ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, 1995) τις κατατάσσει στις τρεις κατηγορίες της πληροφόρησης, της ρύθμισης και της καταπολέμησης της γραφειοκρατίας.

(Ν.4270, 2014) οι ΑΔΑ ανήκουν όλες στο Μητρώο ΦΓΚ¹⁸ και άρα το οικονομικό αποτέλεσμα τους αθροίζεται στο συνολικό οικονομικό αποτέλεσμα.

A3.3. Η οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ ως σημείο τριβής με τον «δημοσιονομικό κανόνα»

Η οικονομική αυτοτέλεια ενός επιμέρους αποτελεί ένα στεγανό που αρθρώνεται πάνω στο κινούμενο δημοσιονομικό μηχανισμό του ελληνικού Κράτους. Η ανάγκη ύπαρξης αυτοτέλειας μπορεί να είναι αναγκαία πράξη «ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου» (BENIZEΛΟΣ, 2002) στο πολιτικό επίπεδο, λειτουργεί όμως ως εν δυνάμει βαρίδι στο οικονομικό επίπεδο που αν, ή όταν, δεν επιτυγχάνεται ο συντονισμός της με τη συνολική κίνηση του δημοσιονομικού μηχανισμού προκαλεί κλυδωνισμούς σε ολόκληρη την κατασκευή. Όπως όταν στην περίπτωση ενός μεταφερόμενου όγκου που δεν έχει σταθεροποιηθεί και κινείται μαζί μεν αλλά ανεξάρτητα από την κίνηση του οχήματος που το μεταφέρει, π.χ. αεροπλάνο, πλοίο ή τρένο, μπορεί να προκαλέσει σοβαρή «μετατόπιση φορτίου» σε ολόκληρο το μεταφορικό μέσο με κίνδυνο ακόμα και την απώλεια ισορροπίας, έτσι και στην περίπτωση της οικονομικής αυτοτέλειας η έλλειψη συντονισμού, άρα η έλλειψη «ηγεμονίας» του δημοσιονομικού κανόνα στις λειτουργίες των ανεξάρτητων φορέων, για να χρησιμοποιήσουμε το «γκραμισιανό» όρο (ΓΚΡΑΜΣΙ, 2005) που περιγράφει, σαφώς για ένα άλλο χωροχρονικό περιεχόμενο, το μηχανισμό ελέγχου της κυρίαρχης οντότητας που υλοποιείται μέσα από ένα συνδυασμό μέσων και την ικανότητα της να προβάλλει το δικό της όραμα ως «φυσικό» οδηγώντας τους συναρθρωμένους με αυτή φορείς σε μια ενεργό συναίνεση, μπορεί να προκαλέσει δημοσιονομικό εκτροχιασμό ή να επιτρέψει μια δημοσιονομική ελευθεριότητα που τα αποτελέσματα δείχνουν ότι ήταν επιζήμια για τον τόπο.

Με αυτή την έννοια η οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ αποτελεί σημείο τριβής για την ορθολογική δημοσιονομική λειτουργία του Κράτους. Έτσι απαντιέται και θετικά το πρώτο ερευνητικό ερώτημα: ναι, η οικονομική αυτοτέλεια, ακόμα και ως εννοιολογική προσέγγιση, διασπά τον δημοσιονομικό κανόνα. Το αν ή πότε έγινε αυτό στην ελληνική

¹⁸ Όσες έχουν νομική προσωπικότητα ταξινομούνται οργανικά στην Κεντρική Κυβέρνηση, αλλά όχι στην υποομάδα της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ οι ΑΔΑ που δεν έχουν νομική προσωπικότητα ταξινομούνται στη Κεντρική Διοίκηση. Βλ. (Ν.4270, 2014) «Άρθρο 14 Ορισμοί. γ. [Υ]ποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση και δεν ανήκουν στους υποτομείς των ΟΤΑ και των ΟΚΑ [...] στ. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα».

δημοσιονομική πραγματικότητα θα είναι δευτερεύον ζήτημα¹⁹, και θα αναδειχθεί στο τρίτο μέρος της εργασίας όπου παρουσιάζονται εμπειρικά δεδομένα.

B ΜΕΡΟΣ: Η εφαρμογή κατά τη θέληση του νομοθέτη.

B1. Το νομοθετικό πλαίσιο πριν την οικονομική κρίση και τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής

B1.1. Η Συνταγματική πρόβλεψη

Οι ΑΔΑ είναι άμεσα όργανα του Κράτους που μετατράπηκαν σε συνταγματικά όργανα μέσω μιας αναθεωρητικής διαδικασίας που «δεν μπορεί να αποκλίνει από τις γενικές αρχές του Συντάγματος και από το πλαίσιο των μη υποκείμενων σε αναθεώρηση διατάξεων, μία από τις οποίες είναι η ρητά αναφερόμενη στο άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της διάκρισης των εξουσιών κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος» (BENIZEΛΟΣ, 2002). Αφού το άρθρο 26 μας εγκοιτώνει υποχρεωτικά στη προσέγγιση της διάκρισης των εξουσιών τότε μπορούμε να πούμε πως το Σύνταγμα τοποθετούσε τα άκρα όρια της δημοσιονομικής ανεξαρτησίας των ΑΔΑ στο πλαίσιο του άρθρου 79 για το ρόλο της Βουλής κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού, αλλά και 98 για τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου .

Αν και το ζήτημα του δημοσιονομικού ελέγχου απουσιάζει από την αρθρογραφία για τις ΑΔΑ και η απουσία ειδικής σχετικής μνείας στον εκτελεστικό Ν.3051/02 δημιουργεί πιθανώς την εντύπωση της ανυπαρξίας αντίστοιχού ελέγχου, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η γραμματική ερμηνεία της διάταξης του άρθ. 98 παρ.1 του Σ περί αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ελέγχου των δαπανών του Κράτους, μέρος του οποίου είναι οι δαπάνες των ΑΔΑ, οδηγεί στο «μη αποκλεισμό άσκησης προληπτικού ελέγχου επί όλων των ΑΔΑ» (ΤΖΩΝΗΣ, 2010). Η προκειμένη περίπτωση της ανάθεση ελέγχου των δαπανών ενός οργάνου του Κράτους δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου, σε αντίθεση με την περίπτωση των ΟΤΑ που απαιτείται ειδική διάταξη του νόμου.

B1.2. Το ιδρυτικό θεσμικό πλαίσιο των Α.Δ.Α

Με βάση αυτά τα συνταγματικά δεδομένα πραγματοποιήθηκαν οι σχετικές επιλογές του Κανονισμού της Βουλής και του εκτελεστικού νόμου που αφορά συνολικά το

¹⁹ Για την ιστορία κατά τη διάρκεια όλων των ελληνικών Δημοκρατιών υπήρξαν περίοδοι τόσο ύφεσης όσο και έξαρσης της δημοσιονομικής ελευθεριότητας που συνδέονταν μεταξύ άλλων θετικά και με τους κεντρικούς πολιτικούς στόχους της συναινούνσας διαμορφωμένης πλειοψηφίας. Βλ., χαρακτηριστικά (ΙΟΡΔΑΝΟΓΛΟΥ, 2013).

καθεστώς των ανεξαρτήτων αρχών. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, οι ανεξάρτητες αρχές έχουν, εκτός από πλήρη διοικητική ανεξαρτησία και ευρύτατη, εντός των ορίων του αρ43Σ²⁰, κανονιστική αρμοδιότητα, ευρύτατη δημοσιονομική ανεξαρτησία στο πλαίσιο που ρυθμίζουν τα άρθρα 79 και 98 του Συντάγματος. Υπάρχει πλήρης αποκοπή από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και μερική σύνδεση με τον υπουργό Οικονομικών για λόγους που αφορούν τη δημοσιονομική νομιμότητα²¹. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το λέει καθαρά: «Το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές απολαμβάνουν λειτουργικές ανεξαρτησίες και δεν υπόκεινται ούτε σε εποπτεία ούτε σε έλεγχο σημαίνει ότι όχι απλώς δεν υπάρχει προληπτικός έλεγχος, αλλά δεν είναι δυνατή ούτε η παροχή οδηγιών, ούτε ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας. Και φυσικά δεν γίνεται καν λόγος για έλεγχο σκοπιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι έχουμε τον υψηλότερο δυνατό βαθμό διοικητικής, κανονιστικής και δημοσιονομικής ανεξαρτησίας που επιτρέπει η ελληνική έννομη τάξη» (BENIZEΛΟΣ, 2002).

Αλλά και οι ιδρυτικοί νόμοι των νομοθετικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ ακολουθούν πιστά τις παραπάνω κατευθύνσεις. Χαρακτηριστικά:

- Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με έσοδα που προέρχονται κατά βάση από επιχορηγήσεις και δωρεές. Όσον αφορά τα οικονομικά στοιχεία της διέπεται από οικονομική αυτοτέλεια²². Ο έλεγχος των οικονομικών στοιχείων και των ετήσιων λογαριασμών γίνεται από δύο ορκωτούς λογιστές και τα στοιχεία δημοσιεύονται σε δύο εφημερίδες ημερήσιας ευρείας κυκλοφορίας, καθώς και στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Ο προϋπολογισμός της ΕΑ προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης.
- Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ως διοικητική αρχή απολαμβάνει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια²³. Σε ότι αφορά την οικονομική της αυτοτέλεια, έχει έσοδα κυρίως από διοικητικά τέλη-κυρώσεις, καθώς και τέλη δικαιωμάτων χρήσης αριθμοδοτικών και ραδιοφασματικών πόρων²⁴. Εκτελείται ανεξάρτητος οικονομικός έλεγχος των οικονομικών

²⁰ Άρα επιτρέπεται να ρυθμίζουν μόνο ειδικότερα θέματα, όπως είναι τα θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο γενικής ή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης μετά από πρόταση του αρμοδίου υπουργού.

²¹ (Ν.3051, 2002) άρθρο 2 παρ. 2, 3 και 5.

²² Ν.703/77

²³ Παρ.2 άρθ. 3, Ν.2867/2000.

²⁴ Παρ.6 άρθ. 61, Ν.3431/2006.

στοιχείων της ΕΕΤΤ²⁵. Ο οικονομικός έλεγχος εκτελείται από ορκωτούς ελεγκτές και τα αποτελέσματα του ελέγχου δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες καθώς και στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΤ. ενώ τα μέλη της Αρχής υποχρεούνται σε ετήσια δήλωση περιουσιακής κατάστασης άρθ. 8, Ν.3431/06

- Αντίστοιχα ρητά αναφέρεται ότι η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια²⁶. Η οικονομική αυτοτέλεια της ΡΑΕ διασφαλίζεται με την πρόβλεψη εσόδων κυρίως από ανταποδοτικά τέλη και τέλη αδειών έναρξης και λειτουργίας εταιριών από τις επιμέρους αγορές ενέργειας. Η ατομική οικονομική θέση των μελών της ελέγχεται με την υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης²⁷ ενώ η οικονομική διαχείριση της Αρχής υπόκειται ετησίως σε ανεξάρτητο οικονομικό έλεγχο.

B1.3. Το Δημόσιο Λογιστικό

Το προαναφερθέν πλαίσιο οριοθετεί τους βαθμούς ανεξαρτησίας των ΑΔΑ. Η ελευθερία τους μέχρι και το 2010 δοκιμάζονταν μόνο από τους υιοθετημένους κεντρικούς δημοσιονομικούς κανόνες, που σαφώς δεν αντιστοιχούσαν, όπως θα δειχθεί, ούτε στις επιταγές της ΕΕ ούτε και στους παραδεδεγμένους κανόνες συνετής διαχείρισης, πρακτική που άρδην αναθεωρήθηκε μετά το 2010 και «την επαφή πια του κόμπου με το χτένι...».

B1.3.1. Η έννοια του Δημοσίου στο «ενωσιακό» δίκαιο

Πιο συγκεκριμένα, στην ενοποιημένη απόδοση των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁸ (ΕΕ, 2010) προβλέπεται, στο άρθρο 126²⁹, ότι τα Κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, την εξέλιξη των οποίων, και της εν γένει δημοσιονομικής κατάστασης, παρακολουθεί η Επιτροπή προκειμένου να εντοπίζει αποκλίσεις και να επιβάλλει την πειθαρχία σύμφωνα με τα σχετικά πρωτόκολλα. Στα πλαίσια αυτά οι όροι «δημόσιος» και «δημοσιονομικός», με τους

²⁵ Παρ.7, άρθ. 61, Ν.3431/2006.

²⁶ Παρ.8, άρθ. 4, Ν.2773/1999 καθώς και Οδηγίες 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ για τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

²⁷ Παρ. 10, άρθ. 4, Ν.2773/1999.

²⁸ Η ενοποιημένη απόδοση ουσιαστικά είναι η Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 για τη Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως τροποποιήθηκε από τότε ισχύει σήμερα, και δεύτερον, η ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που ουσιαστικά είναι η Συνθήκη της Ρώμης του 1957, περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε από τότε ισχύει σήμερα. Οι δύο αυτές Συνθήκες τροποποιήθηκαν για τελευταία φορά από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1η Δεκεμβρίου του 2009.

²⁹ Πρώην άρθρο 104 της ΣΕΚ

οποίους αποδόθηκε στα ελληνικά ο όρος “general government”, ορίζονται με την ευρεία έννοια περιλαμβάνοντας την Κεντρική Κυβέρνηση, την Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), όπως οριοθετούνταν ήδη από τον ευρωπαϊκό κανονισμό (ΕΚ) 2223/301/96 που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (EUROSTAT, 1997), δηλαδή ένα διεθνώς συμβατό λογιστικό πλαίσιο για τη συστηματική και λεπτομερή περιγραφή μιας συνολικής οικονομίας, των θεσμικών συνιστωσών της και των σχέσεών της με άλλες συνολικές οικονομίες. Σύμφωνα με τους ορισμούς που δίνει το ΕΣΛ95 «[Τ]ο δημοσιονομικό έλλειμμα (πλεόνασμα) είναι η καθαρή λήψη (καθαρή χορήγηση) δανείων του δημόσιου τομέα, και το δημόσιο χρέος αποτελείται από την ονομαστική αξία όλων των ακαθάριστων τρεχουσών υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα στο τέλος του έτους, με εξαίρεση τις υποχρεώσεις των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του δημόσιου τομέα». Τα προϋπολογισθέντα και τα πραγματικά δημόσια ελλείμματα καθώς και το προϋπολογισθέν και το πραγματικό ύψος του δημόσιου χρέους κάθε χώρας γνωστοποιείται δύο φορές το χρόνο στην Επιτροπή από την ορισμένη Εθνική Στατιστική Αρχή. Σύμφωνα με το ΕΣΛ95 όλες οι διοικητικές υπηρεσίες του Κράτους και οι λοιποί κεντρικοί φορείς που η αρμοδιότητά τους εκτείνεται κατά κανόνα σε όλη την οικονομική επικράτεια υπάγονται στον υποτομέα της Κεντρικής Διοίκησης³⁰.

Από την παράθεση της παραπάνω νομοθεσίας γίνεται σαφές ότι ήδη από το 1996 τα δημοσιονομικά αποτελέσματα των ανεξάρτητων αρχών συνυπολογίζονται, ή θα έπρεπε να συνυπολογίζονται, κατά τον καθορισμό του προϋπολογισθέντος και του πραγματικού ελλείμματος και χρέους του ελληνικού Κράτους.

B1.3.2. Η μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη

Πριν το ξέσπασμα την ελληνικής οικονομικής κρίσης ο νόμος που καθόριζε τον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσης της δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας ήταν ο Ν.2362/95 περί Δημόσιου Λογιστικού. Οι ευρωπαϊκές οδηγίες ενσωματώθηκαν σε αυτό το νόμο μετά την έναρξη της κρίσης του 2010 και στα πλαίσια της διαχείρισης της. Μέχρι τότε προβλεπόταν απλά ο τρόπος λογιστικής αποτύπωσης, η διοίκηση δηλαδή, των δημόσιων εσόδων και τα όρια των εξόδων του Κράτους για κάθε έτος³¹. Στα πλαίσια αυτά απλά χαρακτηριζόταν ως φορέας «το σύνολο των υπηρεσιών που αποτελούν

³⁰ Παρ 2.71 (EUROSTAT, 1997)

³¹ Αρθ. 1 (Ν.2362, 1995)

ενιαία διοικητική μονάδα (υπουργείο, περιφέρεια), που έχει διοικητική αυτοτέλεια και ίδιο προϋπολογισμό εντεταγμένο στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους» ενώ ως ειδικός φορέας, διοικητική μορφή που έχει λάβει η πλειοψηφία των ΑΔΑ, οριζόταν «η συγκεκριμένη υπηρεσία της ευρύτερης ως άνω διοικητικής μονάδας»³². Τα έσοδα και τα έξοδα εγγράφονταν και ταξινομούσαν και ο προϋπολογισμός καταρτιζόταν ύστερα από προτάσεις των αρμόδιων φορέων και εισήγηση των οικείων Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) προς το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ). Άρα η χρηματοδότηση των ΑΔΑ εξασφαλιζόταν διαμέσου ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτεινόταν από τις ίδιες και ψηφίζονταν από το κοινοβούλιο μαζί με το προϋπολογισμό του Κράτους.

Τι ίσχυε λοιπόν μέχρι το 2010; Ο προϋπολογισμός ήταν Κρατικός, με την έννοια της συγκέντρωσης στοιχείων μόνο της Κεντρικής Διοίκησης κατά το ΕΣΛ95, και ετήσιος, τα στοιχεία ήταν αποσπασματικά και συγκεντρωτικά και στην περίπτωση αποκλίσεων προβλεπόταν ο διορθωτικός προϋπολογισμός³³. Τι διόρθωνε; Μα το ποσό δανεισμού³⁴ για να καλυφθεί το προϋπολογισθέν κρατικό έλλειμμα! Αυτό επιβεβαιώνεται από την απλή παρακολούθηση της πορείας του ελλείμματος και του ύψους του δημόσιου χρέους. Τα παραπάνω συμπληρώνονται με το ρόλο του απολογισμού³⁵ που είναι «ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτελέσεως του Προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους κάθε οικονομικού έτους και με τον οποίο εγκρίνονται οι σημειωθείσες κατά το ίδιο έτος υπερβάσεις πιστώσεων». Τελικά μέχρι το 2010 δεν υπήρχε κανένα όριο στην οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ γιατί ο ίδιος ο δημοσιονομικός κανόνας δεν λειτουργούσε ως όριο, ή αλλιώς η αυτοτέλεια δεν ήταν πρόβλημα γιατί ο κανόνας της ορθολογικής δημοσιονομικής λειτουργίας δεν ήταν κανόνας, αφού στην πράξη υπήρχαν τρόποι υπέρβασης του με ανάθεση του προβλήματος στο μέλλον.

B2. Η θεσμική πραγματικότητα μετά τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής

Το 2010, και κάτω από το συντριπτικό βάρος της οικονομικής κρίσης, ο Ν.2362/95 τροποποιείται, ως ένα μεταβατικό βήμα άμεσου «περιορισμού της ζημιάς»³⁶, με τον

³² Αρθ. 5 (Ν.2362, 1995)

³³ Αρθ. 8 (Ν.2362, 1995)

³⁴ Αρθ. 64 (Ν.2362, 1995)

³⁵ Αρθ. 72 (Ν.2362, 1995)

³⁶ Από την αιτιολογική έκθεση προκύπτει ότι επιδιώχθηκε στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού, της στοχευμένης ανακατανομής και του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, η υλοποίηση της κορυφαίας μεταρρύθμισης του Δημοσιονομικού Συστήματος. Οι λόγοι που την επέβαλλαν προέρχονταν κυρίως από την ανάγκη της συγκράτησης των δημόσιων δαπανών και της ορθολογικότερης κατανομής τους. Σημαντικός λόγος

N.3871/10 όπου για πρώτη φορά θεσπίζονται γενικές αρχές για την διαχείριση των δημοσιονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Οι κανόνες αυτοί αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και απευθύνονται προς τα αρμόδια όργανα της κατάρτισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου της εκτέλεση των προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης. Ταυτόχρονα δε αποτελούν και μέσα ελέγχου της Κυβέρνησης από τη Βουλή.

Με το άρθρο 2 του Ν.3871/10 προστέθηκε άρθρο 1B στο Ν.2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο ορίστηκαν τα εξής: «[Γ]ενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΛ) [...] 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές...», ενώ με επόμενο νόμο, Ν.3943/11, προστέθηκε στην παρ.2 του άρθρου 1B του Ν.2362/95 τελευταίο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο: «Αναλυτικά τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Ο.Κ.Α. προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής».

Τι αντανακλούν αυτές οι προσθήκες στην ελληνική έννομη τάξη; Ότι ο νομοθέτης αναγκάζεται, κάτω από τις διεθνείς συνθήκες και με τη σειρά του αναγκάζει τη Διοίκηση, πλέον να κινείται εντός των ασφυκτικών ορίων που θέτει ο «δημοσιονομικός

και αίτημα, αποτελούσε και η σύγκλιση της χώρας μας με τις «καλές πρακτικές» των ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, στη διαχείριση των δημόσιων πόρων και της ποιοτικής αναβάθμισης του δημοσίου. Στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και του ανταγωνισμού, αλλά και στις συνθήκες της οικονομικής κρίσης, το κέντρο βάρους βρισκόταν, και βρίσκεται, στον περιορισμό του ύψους των δαπανών, στη μείωση του κόστους των κρατικών υπηρεσιών, στην ορθολογικότερη αξιοποίηση των δημόσιων πόρων και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους. Χαρακτηριστικά αναφερόταν ότι: «Ο Κρατικός Προϋπολογισμός της χώρας μας, εντούτοις, διακρίνεται από: 1) τις συνεχείς υπερβάσεις δαπανών 2) την διασπορά της χρηματοδότησης σε πολλούς φορείς για τον ίδιο στόχο, 3) τον αποδυναμωμένο ελεγκτικό μηχανισμό που εξαντλείται στη γραφειοκρατία των πολλαπλών ελέγχων νομιμότητας που, ωστόσο, δεν διασφαλίζουν από την σπατάλη και τις ατασθαλίες, 4) την απουσία ελέγχου ιδιαίτερα μεγάλης μερίδας δαπανών που προέρχονται από τα ΝΠΔΔ παρά τις υψηλές δαπάνες τους και τα μεγάλα ελλείμματα (νοσοκομεία, δήμοι κλπ), 5) το γεγονός ότι δεν γίνεται αξιολόγηση των σημαντικότερων σε ύψος δαπανών, όπως στην υγεία και στην παιδεία καθώς και σύγκρισή τους με άλλες χώρες, 6) το ότι οι δαπάνες για μισθούς και συντάξεις, ενώ αποτελούν το 40% των συνολικών δαπανών, παραμένουν ανεξέλεγκτες, 7) το ότι ο προϋπολογισμός ασχολείται μόνο με τα έσοδα και τα έξοδα και όχι με τις υποχρεώσεις του κράτους, 8) την αδιαφάνεια και τη δημιουργία στεγανών στις διαδικασίες διαχείρισης και 9) την αόριστη κυβερνητική λογοδοσία και την μη εξατομικευμένη ευθύνη» (ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.3871, 2010).

κανόνας» και για να γίνει πιο αποτελεσματικός εκκινεί μια διερεύνηση του συνόλου των δαπανών του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης αντιστοιχώντας τις δαπάνες σε εξατομικευμένες οντότητες άρα και σε εξατομικευμένη προσέγγιση της αναγκαιότητας της κάθε δαπάνης³⁷. Χαρακτηριστικά νομοθετείται η δυνατότητα «προσωρινής αναστολής των δημοσιονομικών πρακτικών, σύμφωνα με την οποία κατά τη διάρκεια έκτακτων οικονομικών συνθηκών ή εθνικής κρίσης επιτρέπεται η προσωρινή αναστολή των δημοσιονομικών κανόνων και προβλέπονται διαδικασίες επαναφοράς της δημοσιονομικής πολιτικής στους στόχους της, μόλις οι συνθήκες σταθεροποιηθούν» (Ν.3871, 2010). Η ορθολογική δημοσιονομική λειτουργία της Γενικής Κυβέρνησης (πλέον) αποτελεί την πυξίδα χάραξης όλων των πολιτικών του νομοθέτη μετά το 2010. Σε αυτήν υποτάσσονται όλες οι εμπλεκόμενες λειτουργίες, με τις όποιες εννοιολογικές τους προκειμένες.

B2.1. Το νέο Δημόσιο Λογιστικό, ν4270/2014

Η παρέμβαση αυτή στην πλήρη της μορφή ολοκληρώθηκε το 2014 με το Ν.4270/14, όταν από το 2011 μέχρι το 2013 τροποποιήθηκε εκ βάθρων το πλαίσιο άσκησης οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ και της Ευρωζώνης ειδικότερα. Η κρίση επέβαλλε την υιοθέτηση ενός πλέγματος πολιτικών ενίσχυσης του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης. Έτσι, με στόχο τη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών και τον αποτελεσματικότερο συντονισμό των εθνικών πολιτικών, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης εμπλουτίστηκε το Δεκέμβριο του 2011 με μια «εξάδα δράσεων» («Six-Pack») που περιλαμβάνει δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο (5 κανονισμούς και 1 οδηγία) για την ενίσχυση του δημοσιονομικού συντονισμού, την εξειδίκευση της θέσπισης και παρακολούθησης των μεσοπρόθεσμων στόχων εντός ενός νέου ετήσιου κοινού ευρωπαϊκού χρονοδιαγράμματος. Παράλληλα το Μάιο του 2013 υιοθετήθηκε μια δεύτερη δέσμη Κανονισμών («Two-Pack») που αφορά μονό τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και περιέχει προβλέψεις για όσα βρίσκονται στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος και για εκείνα που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα οικονομικής σταθερότητας ή λαμβάνουν οικονομική βοήθεια. Στην Ελλάδα με στόχο τη στήριξη της ευρύτερης προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση αναλήφθηκαν σημαντικές πρωτοβουλίες για τη θέσπιση κανόνων και εποπτικών πρακτικών. Το πρώτο βήμα έγινε με το νόμο Ν.4111/13 για την αλλαγή του πλαισίου ως προς τις

³⁷ Αυτή η προσπάθεια κατέληξε κάποια χρόνια μετά στην απόφαση για σύσταση επιτροπών επισκόπησης δαπανών των Υπουργείων (ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2016) και των φορέων που εποπτεύονται από τα Υπουργεία.

υποχρεώσεις και τις ευθύνες των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης³⁸ και η συνέχεια δόθηκε με τη ψήφιση του νέου Δημόσιου Λογιστικού (Ν.4270, 2014) που περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για τα όρια της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ.

Σκοπός του νέου νόμου υπήρξε η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου του 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 306/41), καθώς και η συστηματική ένταξη σε ενιαίο κείμενο και, κατά περίπτωση, η επικαιροποίηση των ισχυουσών αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας και των διατάξεων του Δημόσιου Λογιστικού. Ποίο ποιοτικό βήμα κάνει έτσι η ελληνική Πολιτεία; Αναγνωρίζει ότι ο προηγούμενος τρόπος δημοσιονομικής διαχείρισης υπήρξε ελλιπής σε όρους αποτελέσματος και πλέον επιλέγει να θέσει, εξατομικευμένα, και να ελέγξει τα όρια του κάθε ΦΓΚ. Διασφαλίζει έτσι ότι η κατάρτιση, η εκτέλεση και η εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής και του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης εναρμονίζονται με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

B2.1.1. Επικέντρωση στην κατάρτιση του Προϋπολογισμού

Φάρος στην κατάρτιση και εκτέλεση του Που του κάθε φορέα, άρα και των ΑΔΑ με ή χωρίς νομική προσωπικότητα καθίστανται πλέον οι εγκύκλιοι του ΓΛΚ που εκδίδονται μέχρι 31/5 οι οποίες (αρ54παρ2 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «ορίζουν τους κανόνες, τις παραδοχές, τις μεθοδολογίες και τις διαδικασίες για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού [άρα και των ΑΔΑ χωρίς νομική προσωπικότητα] και το περιεχόμενο του σχεδίου των συνοπτικών προϋπολογισμών των λοιπών φορέων [άρα και των ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα] της Γενικής Κυβέρνησης. Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού αναφορικά με τις δαπάνες κάθε Υπουργείου και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων πρέπει να είναι συνεπείς με τα δεσμευτικά ανώτατα όρια του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ.. Οι λοιπές δημοσιονομικές προβλέψεις του προϋπολογισμού των ανωτέρω και των λοιπών φορέων είναι συνεπείς με τους στόχους, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα ανώτατα όρια του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ.. Σε περίπτωση διαφορετικού ύψους προβλέψεων, αιτιολογείται επαρκώς η απόκλιση».

³⁸ Με τον εν λόγω νόμο ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με την παρακολούθηση και εκτέλεση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της ΓΚ, εντός των ορίων και των στόχων που αποφασίζονται και εγκρίνονται από τη Βουλή των Ελλήνων (Ν.4111, 2013).

Ανταποκρινόμενες πλέον (αρ54παρ4 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.) που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση υποβάλλουν το σχέδιο στον προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών του φορέα στον οποίο υπάγονται ως ειδικός φορέας, χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση της ανεξαρτησίας τους». Την ίδια ώρα (αρ54παρ5 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «κάθε εποπτευόμενος φορέας της Γενικής Κυβέρνησης [άρα και οι ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα] προετοιμάζει και υποβάλλει στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου, σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού του για το επόμενο έτος μέχρι την 31η Ιουλίου. Το περιεχόμενο του σχεδίου του συνοπτικού αλλά και του αναλυτικού προϋπολογισμού προσδιορίζεται με εγκυκλίους που εκδίδονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους». Καθιερώνεται έτσι ο πρώτος διάυλος επικοινωνίας και ανοίγει ο δρόμος της λογοδοσίας.

Δύο σημεία χρειάζεται να τονιστούν: αρχικά η επιλογή της λέξης «υποβάλλουν» το σχέδιο Π/Υ για τις ΑΔΑ που αποτελούν ειδικό φορέα γιατί φαίνεται ότι δεν προβλέπεται κάποια διαδικασία συμμόρφωσης τους. Όπως θα δούμε μετά τις επόμενες τροποποιήσεις αυτό αλλάζει και γίνεται «πρέπει το υποβληθέν να είναι σύμφωνο με τις εγκυκλίους», που σημαίνει ότι ο νομοθέτης αρχικά θεώρησε είτε θεώρησε δεδομένη τη συμμόρφωση είτε επέλεξε να προχωρήσει σταδιακά στον περιορισμό της αυτοτέλειας εκκινώντας πρώτα από τη συλλογή των ίδιων των στοιχείων! Στο δεύτερο σημείο, στα πλαίσια της διασφάλισης της ανεξαρτησίας τους αφήνονται περιθώρια στις ΑΔΑ που έχουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα να μην κρίνονται άμεσα από τον ΓΔΟΥ αφού (αρ54παρ6 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «όταν το σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού που υποβάλλεται, σύμφωνα με την παράγραφο 5³⁹, δεν είναι συμβατό με το δεσμευτικό στόχο, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ή το ανώτατο όριο του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. ή με εγκυκλίους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ή του αντίστοιχου εποπτεύοντος Υπουργείου που εκδόθηκαν, σύμφωνα με τις παραγράφους 2 ή 3, η ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου παρέχει οδηγίες για τη διόρθωση του σχεδίου του συνοπτικού προϋπολογισμού και το επιστρέφει στον εποπτευόμενο φορέα Γενικής Κυβέρνησης πλην Α.Δ.Α., μαζί με τις οδηγίες». Το ΓΛΚ μετά από διαπραγμάτευση με τις ΑΔΑ που είναι ξεχωριστά ΝΠ δέχεται αυτές να μην επικοινωνούν άμεσα με το ΓΔΟΥ αλλά ανοίγει το ίδιο μια απευθείας γραμμή επικοινωνίας μαζί τους αφού (αρ54παρ9 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «αν το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαπιστώσει ότι τα συνολικά μεγέθη ανά υποτομέα των

³⁹ Στο κείμενο του νόμου αναφέρεται η παράγραφος 4 που αφορά τους ειδικούς φορείς της Κεντρικής διοίκησης αλλά είναι λάθος που διορθώθηκε στην επόμενη τροποποίηση του νόμου.

εποπτευόμενων φορέων ενός Υπουργείου αποκλίνουν από τους στόχους και τα ανώτατα όρια που έχουν τεθεί, επιστρέφει τα σχέδια των συνοπτικών προϋπολογισμών των φορέων στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου, για την επανάληψη εντός δέκα (10) ημερών των διαδικασιών των παραγράφων 6, 7 και 8, ούτως ώστε να γίνουν οι απαραίτητες διορθώσεις. Στην περίπτωση των Α.Δ.Α. που αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επικοινωνεί με την Α.Δ.Α, για την πιθανή επανυποβολή του σχεδίου συνοπτικού προϋπολογισμού», όπου (αρ54παρ5 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «το περιεχόμενο του σχεδίου του συνοπτικού αλλά και του αναλυτικού προϋπολογισμού προσδιορίζεται με εγκυκλίους που εκδίδονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους». Άρα σε αυτή την περίπτωση μπαίνει ένα όριο απλά αλλάζει το κανάλι επικοινωνίας και συμμόρφωσης.

Επιπλέον νέο στοιχείο για τις ΑΔΑ, και για όλους του ΦΓΚ, στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι ότι (αρ54παρ12 Διαδικασίες κατάρτισης ΠΥ) «όλα τα σχέδια προϋπολογισμού των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και τα συνοπτικά σχέδια προϋπολογισμού των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης συνοδεύονται από έκθεση του οικείου προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών με αιτιολόγηση κάθε ετήσιας απόκλισης άνω του 5% από τα πραγματοποιηθέντα, κατά την τελευταία χρήση, έσοδα ή έξοδα του φορέα για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα ετήσια οικονομικά στοιχεία.»

Πως αξιολογούνται οι παραπάνω διατάξεις; Από εκεί που δεν είχες τίποτα τώρα έχεις κάτι: ένα ανώτατο όριο να επικαλεστείς, την υποχρέωση αιτιολογίας να επιβάλλεις, την απευθείας επικοινωνία να κατακτήσεις.

Αξίζει να γίνει αναφορά σε μια εξαίρεση θέτει ο νόμος από τα πρώτα άρθρα του στη λειτουργία μιας νεοσύστατης ΑΔΑ, του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Με έντονα χαρακτηριστικά ελλείμματος νομιμοποίησης αποτελεί θεσμό που επιβλήθηκε για να διασφαλίσει την ομαλή ροή. Οι εταίροι επέμεναν στη διασφάλιση της πλήρους ανεξαρτησίας του που εκφράζεται και στο οικονομικό επίπεδο ως εξής: (Άρθρο 13 Πόροι, προϋπολογισμός, έλεγχος και ετήσιες εκθέσεις) «Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο βάσει του εκτιμώμενου κόστους λειτουργίας του και σύμφωνα με τις αρχές των άρθρων 49 και 62 και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και αναρτάται στην ιστοσελίδα του». Τα όρια εδώ τίθενται στη βάση αρχών και όχι χειροπιαστών μέτρων για ευνόητους πολιτικούς λόγους.

B2.2. 1^η τροποποίηση 2015

Το Δημόσιο Λογιστικό τροποποιήθηκε σε σχέση με την αντιμετώπιση των ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα το 2015 με το νόμο Ν.4337/15 με σκοπό την υιοθέτηση πρακτικών που ενισχύουν τη διαφάνεια και την αιτιολόγηση (ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4337, 2015).

Έτσι ο ορισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης τροποποιείται ώστε να αναφέρεται ρητά η συμπερίληψη σε αυτόν των ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα, και όχι απλά η συμμετοχή όλων των ΝΠ όπως αναφερόταν στο, αρχικό νόμο. Αυτό έγινε για να καμφθούν οι αντιστάσεις των ΑΔΑ που οχυρώνονταν πίσω από την ανεξαρτησία τους για να μην ανταποκριθούν στα καθήκοντα που τους έθετε ο νόμος.

Το ίδιο πράττει ο νομοθέτης για να κάμψει τις αντιστάσεις και στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού. Πλέον προβλέπεται και για τις ΑΔΑ που αποτελούν ειδικό φορέα ότι: «οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.) που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση υποβάλλουν το σχέδιο [προϋπολογισμού] στον προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών του φορέα στον οποίο υπάγονται ως ειδικός φορέας, κατά παρέκκλιση των ειδικών διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία τους, χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση της ανεξαρτησίας τους» ενώ για τις ΑΔΑ που έχουν νομική προσωπικότητα το σχετικό εδάφιο διαμορφώνεται ως εξής: «οι Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, υποβάλλουν το σχέδιο συνοπτικού προϋπολογισμού τους στο ΓΛΚ μέχρι την 31η Ιουλίου, κατά παρέκκλιση ειδικών διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία τους». Η επίκληση της παρέκκλισης αξιοποιείται για να τονιστεί ο πρωτεύοντας ρόλος του ενιαίου δημοσιονομικού σχεδιασμού έναντι ειδικότερων μεν διατάξεων που όμως νομοθετήθηκαν σε άλλες περιόδους και αφορούσαν άλλες πρακτικές που σύσσωμη η Δημόσια Διοίκηση καλείται να ξεπεράσει.

Το επόμενο βήμα του νομοθέτη όμως είναι το καθοριστικό διότι αποτελεί τομή, βάζει δηλαδή νέα ποιοτικά στοιχεία, στη σχέση ανάμεσα στην οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ (αρχικά αυτών που έχουν νομική προσωπικότητα) και στην ορθολογική δημοσιονομική λειτουργία του Δημοσίου. Ο νομοθέτης επιλέγει να επιβάλλει πλέον τον δημοσιονομικό κανόνα ακόμα και με την καταπάτηση του χώρου της οικονομικής αυτοτέλειας, χώρου που οριοθετήθηκε κάποτε προς εξυπηρέτηση ενός σκοπού που τότε είχε κριθεί σημαντικός. Σήμερα όμως οι προτεραιότητες αλλάζουν κάτω από το βάρος

της μεταστροφής των οικονομικών και πολιτικών δεδομένων. Χαρακτηριστικά, στην περίπτωση που προκύπτουν διαφορές ανάμεσα στα οριζόμενα από το ΓΛΚ και τις ΑΔΑ θα ισχύει: «Με την εξαίρεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου («Δημοσιονομικό Συμβούλιο»), όταν το σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού που υποβάλλεται από Α.Δ.Α. στο ΓΛΚ, σύμφωνα με την παράγραφο 5, δεν είναι συμβατό με το δεσμευτικό στόχο ή το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. ή με εγκυκλίους του ΓΛΚ που εκδόθηκαν σύμφωνα με την παράγραφο 2, κατ' αρχήν επιδιώκεται συμφωνία μεταξύ του ΓΛΚ και της Α.Δ.Α. και σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου, ο συνοπτικός προϋπολογισμός διαμορφώνεται από το ΓΛΚ και χρησιμοποιείται, σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο, για την κατάρτιση των ενοποιημένων προϋπολογισμών οι οποίοι υποβάλλονται στη Βουλή ως μέρος της εισηγητικής έκθεσης του άρθρου 53. Σε κάθε περίπτωση, για όλες τις Α.Δ.Α. της παραγράφου, δημοσιοποιούνται με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών: το επιχειρηματικό τους σχέδιο αν υφίσταται, η αρχική τους πρόταση για τον συνοπτικό προϋπολογισμό τους, σύνοψη των βασικών θέσεων των εμπλεκόμενων μερών κατά τη διάρκεια της προσπάθειας επίτευξης συμφωνίας μεταξύ του ΓΛΚ και της Α.Δ.Α., ο τελικά διαμορφωθείς συνοπτικός προϋπολογισμός, συνοδευόμενος από έκθεση αιτιολόγησης του ΓΛΚ σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας, καθώς και ο τελικά εγκριθείς προϋπολογισμός» (Ν.4337, 2015).

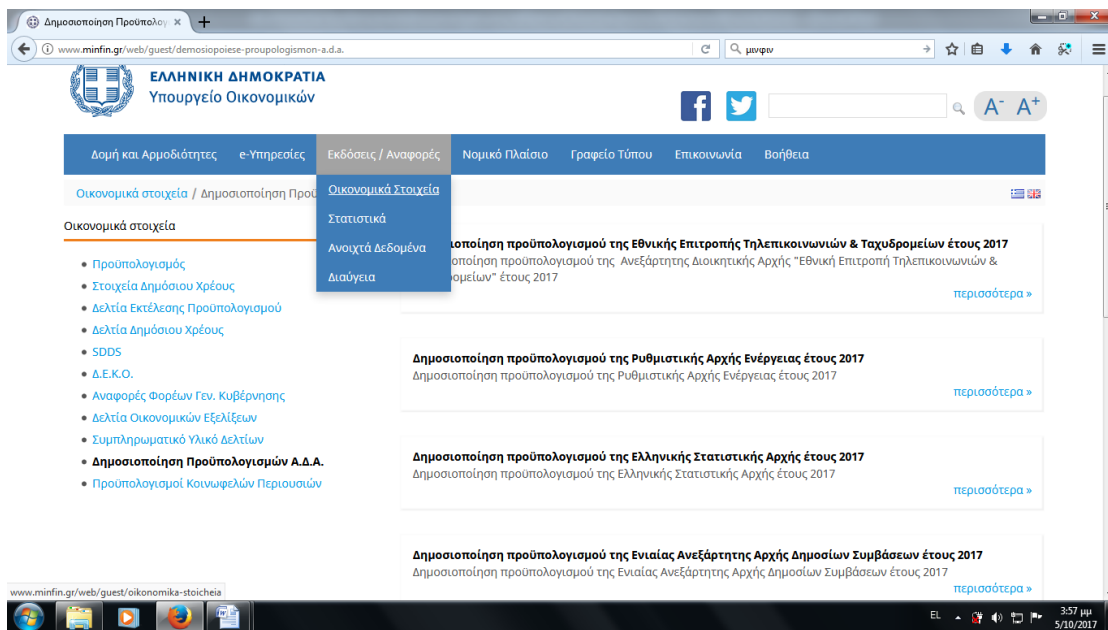
«Ο κύβος ερρίφθη» για την προσαρμογή στη νέα εποχή, και μάλιστα για την ενίσχυση της ο νομοθέτης, εναρμονιζόμενος με τη σχετική ευρωπαϊκή οδηγία⁴⁰, τονίζει ότι: «το αρμόδιο όργανο διοίκησης των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης δεν υιοθετεί και το εποπτεύον Υπουργείο δεν εγκρίνει τους προϋπολογισμούς των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, παρά μόνον αν είναι συνεπείς με τα σχέδια των συνοπτικών προϋπολογισμών που διαμορφώθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 54 και συμμορφώνονται με τους δεσμευτικούς στόχους, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα ανώτατα όρια δαπανών που ορίζονται από το εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ. και με τις εγκυκλίους που εκδίδονται σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 54. Σε περίπτωση που ο Υπουργός Οικονομικών διαπιστώσει την υιοθέτηση ή έγκριση προϋπολογισμού που δεν πληροί τις προϋποθέσεις του ανωτέρω εδαφίου, με απόφασή του εκδίδει εντολή μη εκτέλεσης του προϋπολογισμού» (Ν.4337, 2015). Τη φάση της προηγούμενης

⁴⁰ Άρθρο 13(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ

δημοσιονομικής ελευθεριότητας διαδέχεται πλέον μια φάση βικτωριανής δημοσιονομικής ηθικής.

Στα πλαίσια της εφαρμογής του νόμου, στη βάση των αρχών της διαφάνειας και της αιτιολογίας, υπάρχει στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών σχετικό τμήμα με τους προϋπολογισμούς, τις αρχικές θέσεις και τις διαφωνίες των ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα.

Εικόνα 1 Δημοσιοποίηση Προϋπολογισμών ΑΔΑ



Αξίζει να σημειωθεί ότι ανταποκρίθηκαν και οι επτά ΑΔΑ (με την εξαίρεση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου) στην αναθεωρημένη διαδικασία του άρθρου 54 περί κατάρτισης του προϋπολογισμού του Δημόσιου Λογιστικού και τρεις από αυτές (ΕΕΤΤ, ΕΑΑΔΣ, ΕΑ) μπήκαν στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης. Συμφωνία επετεύχθη με μια (ΕΑΑΔΣ) ενώ οι άλλες δύο αποδέχτηκαν την πρόταση του ΓΛΚ εκφράζοντας τις διοικητικές τους αντιρρήσεις (ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΑΔΑ, 2017).

B2.3. 2^η τροποποίηση 2017

Η παραπάνω ισορροπία ανάμεσα στη ενιαία δημοσιονομική λειτουργία και τις επιμέρους αυτοτέλειες των ΑΔΑ κράτησε σε αυτή της τη μορφή μόνο για δύο χρόνια και μετά ακολούθησε μια νέα τροποποίηση του Δημόσιου Λογιστικού με το Ν.4484/17. Με τις προτεινόμενες διατάξεις τροποποιούνται οι ρυθμίσεις των άρθρων 43, 44, 45 και 48 του Ν.4270/14 αναφορικά με το Μ.Π.Δ.Σ., ώστε οι Α.Δ.Α., που είτε ανήκουν στην

Κεντρική Διοίκηση είτε στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, να αντιμετωπίζονται και να εμφανίζονται ξεχωριστά στο πλαίσιο του Μ.Π.Δ.Σ και να αποστέλλουν τα απαραίτητα στοιχεία απ' ευθείας στο Γενικό Λογιστήριο Του Κράτους, με στόχο «την καλύτερη διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους και παράλληλα την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας» (ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4484, 2017).

Με το νόμο αυτό ο νομοθέτης εστιάζει για άλλη μια φορά στη διαχείριση της σχέσης του Κράτους με τις ΑΔΑ και επιμένει σε μια «συσταλτική» ερμηνεία της αυτοτέλειας, με την έννοια ότι η ΑΔΑ έχει δικαίωμα να αποφασίζει πως θα αξιοποιήσει τους πόρους που της διατέθηκαν όμως το συνολικό μέγεθος αυτών των πόρων καθορίζεται πλέον όχι μόνο, και μάλιστα όχι πρωταρχικά, από το πλήθος των αρμοδιοτήτων που της έχουν αποδοθεί αλλά από τη συνολική δημοσιονομική δυνατότητα του Κράτους να παρέχει αυτούς τους πόρους. Είναι το μέγεθος του δημοσιονομικού χώρου αυτό που καθορίζει και τα περιθώρια παροχών στις επιμέρους υπηρεσίες και αφού πρώτα διασφαλίζεται ότι στο σύνολο δεν υπάρχουν υπερβάσεις διότι δεν υπάρχουν δυνατότητες κάλυψής τους.

Μάλιστα ο έλεγχος των δαπανών στις ΑΔΑ δεν εξαντλείται στο διαχειριστικό έτος αλλά ονομαστικά πλέον παρακολουθούνται εξαντλητικά και εξατομικευμένα εντός των ορίων που θέτει το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) που περιλαμβάνει «τα ανώτατα όρια για τις δαπάνες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (Α.Δ.Α.) που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση, για κυλιόμενη περίοδο των επομένων, από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ. τεσσάρων (4) ετών, κάθε φορά, εκ των οποίων τα δύο (2) πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά.» (Ν.4484, 2017). Αντίστοιχα το Μ.Π.Δ.Σ θα περιλαμβάνει ονομαστικά και «τους στόχους ισοζυγίου των Α.Δ.Α., των ενοποιημένων προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, για κυλιόμενη περίοδο των επομένων, από τη σύνταξη του Μ.Π.Δ.Σ. τεσσάρων (4) ετών, κάθε φορά, εκ των οποίων τα δύο (2) πρώτα χρόνια είναι δεσμευτικά, οι οποίοι τίθενται στα πλαίσια της επίτευξης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου και της πορείας προσαρμογής προς αυτόν». Επιπλέον για τις ΑΔΑ που είναι ειδικοί φορείς το ΜΠΔΣ θα περιλαμβάνει «εκτιμήσεις τακτικών και επενδυτικών δαπανών για κάθε φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και για τις Α.Δ.Α. που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση, για το έτος προϋπολογισμού και τα τρία (3) επόμενα έτη σε συμφωνία με τα ανώτατα όρια δαπανών ανά φορέα», ενώ για τις ΑΔΑ που έχουν νομική προσωπικότητα το ΜΠΔΣ θα περιλαμβάνει «τις εκτιμήσεις ακαθάριστων δαπανών, εσόδων και

ελλείμματος ή πλεονάσματος του προϋπολογισμού των Α.Δ.Α., φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς για το έτος προϋπολογισμού και κατά τα τρία (3) επόμενα έτη» (Ν.4484, 2017).

Με την τροποποίηση του αρ.45 του Ν.4270/14 ο νομοθέτης επιδιώκει να γενικεύσει την πρακτική της απευθείας επικοινωνίας των ΑΔΑ με το ΓΛΚ που μέχρι τότε ίσχυε μόνο για τις οκτώ (από τις 30) που έχουν νομική προσωπικότητα αποφασίζοντας την εφαρμογή της σε όλες τις ΑΔΑ. Φαίνεται ότι κρίνει ότι η άμεση επικοινωνία εξυπηρετεί τη δημοσιονομική εγκράτεια αλλά και υπηρετεί την ανεξαρτησία. Έτσι «για τους σκοπούς της κατάρτισης του Μ.Π.Δ.Σ. και της επεξηγηματικής του έκθεσης, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκδίδει οδηγίες σχετικά με τις διαδικασίες, τις μεθοδολογίες και τους κανόνες για την κατάρτιση προβλέψεων εσόδων, δαπανών και άλλων οικονομικών δεδομένων από τα Υπουργεία, τους λοιπούς εποπτευόμενους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και τις Α.Δ.Α.. Η συλλογή και αποστολή στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους των προβλέψεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης γίνεται μέσω των ΓΔΟΥ των εποπτευόντων Υπουργείων, κατά το πρότυπο της κατάρτισης των ετήσιων προϋπολογισμών και ολοκληρώνεται μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου κάθε έτους. [...] Οι Α.Δ.Α. αποστέλλουν τα στοιχεία για τις προβλέψεις των οικονομικών μεγεθών τους στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου κάθε έτους. Όταν οι προβλέψεις που υποβάλλονται από Α.Δ.Α. στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν είναι συμβατές με τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κατ' αρχήν επιδιώκεται συμφωνία μεταξύ του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της Α.Δ.Α. και σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας μέχρι 15 Μαρτίου, οι προβλέψεις διαμορφώνονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και χρησιμοποιούνται για την κατάρτιση του Μ.Π.Δ.Σ.. Σε κάθε περίπτωση, δημοσιοποιούνται, με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών: το επιχειρηματικό τους σχέδιο αν υφίσταται, η αρχική πρόταση των Α.Δ.Α., σύνοψη των βασικών θέσεων των εμπλεκόμενων μερών κατά τη διάρκεια της προσπάθειας επίτευξης συμφωνίας μεταξύ του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της Α.Δ.Α. και οι τελικά διαμορφωθείσες προβλέψεις, συνοδευόμενες από έκθεση αιτιολόγησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας». Τελικά, «οι δεσμευτικοί στόχοι και τα ανώτατα όρια που καθορίζονται από το εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ. τηρούνται κατά την κατάρτιση των ετήσιων και των συμπληρωματικών Κρατικών Προϋπολογισμών, περιλαμβανομένων των ετήσιων προϋπολογισμών των

Α.Δ.Α. και των ενοποιημένων ετήσιων προϋπολογισμών των υποτομέων που περιλαμβάνονται στην εισηγητική έκθεση των ετήσιων και των συμπληρωματικών Κρατικών Προϋπολογισμών, καθώς και κατά την κατάρτιση οποιωνδήποτε ετήσιων ή αναθεωρημένων προϋπολογισμών οποιουδήποτε φορέα που ανήκει στη Γενική Κυβέρνηση.» (Ν.4484, 2017).

Ποίο είναι το νέο στοιχείο στις παραπάνω αλλαγές; Ότι οι ΑΔΑ καλούνται να διαβουλευτούν με το ΓΛΚ για το ύψος των ανώτατων δαπανών την ώρα που αυτό καταρτίζεται στα πλαίσια του ΜΠΔΣ. Αυτό είναι και το διακριτό στοιχείο που επιβεβαιώνει ότι η ανεξαρτησία τους δεν έχει περιοριστεί σε βαθμό που να καθίσταται τυπική απλά πρόβλεψη αλλά αποτελεί ένα εχέγγυο αντιμετώπισης με σεβασμό στην ανεξάρτητη υπόστασή τους. Αυτό είναι που διαφοροποιεί τις ΑΔΑ και από τα άλλα ΝΠ ή ειδικούς φορείς που απλά συζητούν ή καλύτερα τους ανακοινώνεται από το ΓΔΟΥ το ανώτατο ύψος των δαπανών που επιτρέπεται να πραγματοποιήσουν. Διαπιστώνεται λοιπόν ότι η αυτοτέλεια συνεχίζει και υπάρχει προσαρμοσμένη στις δυνατότητες της εποχής.

Οι παραπάνω προβλέψεις επεκτείνονται και στο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού. Έτσι και τότε όλες πλέον οι ΑΔΑ επικοινωνούν με το ΓΛΚ και διαβουλεύονται με όρους δημοσιότητας και αιτιολόγησης, ενώ σε περίπτωση διαφωνίας, π.χ. επειδή κάποια δεδομένα άλλαξαν για την ΑΔΑ στο ενδιάμεσο διάστημα, παραμένει το δικαίωμα του ΓΛΚ να επιβάλλει και να διαμορφώσει αυτό τον συνοπτικό προϋπολογισμό.

Παράλληλα δίνονται και κάποιες ευχέρειες στις ΑΔΑ που είναι ΝΠ για να μπορούν να συνεχίσουν αν λειτουργούν στην εξαιρετική περίπτωση που δεν εγκριθεί από το αρμόδιο όργανο ο προϋπολογισμός τους: «Αν ο προϋπολογισμός φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, πλην Ο.Τ.Α., δεν εγκριθεί μέχρι την έναρξη του οικονομικού έτους, το εποπτεύον Υπουργείο, ή το αρμόδιο όργανο διοίκησης όταν πρόκειται για Α.Δ.Α. που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, γνωστοποιεί τους λόγους στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Μέχρι την έγκριση του προϋπολογισμού από το εποπτεύον Υπουργείο, ή από το αρμόδιο όργανο διοίκησης του φορέα όταν πρόκειται για Α.Δ.Α. που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, ο εν λόγω φορέας της Γενικής Κυβέρνησης μπορεί να προβεί σε δαπάνες που ανέρχονται στο 40% των, ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου (Κ.Α.Ε.) προκειμένου περί Ν.Π.Δ.Δ. ή ανά αναλυτικό λογαριασμό Γενικής Λογιστικής προκειμένου περί Ν.Π.Ι.Δ., πιστώσεων του

προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους και μόνο για περίοδο μέχρι τρεις (3) μήνες. Μετά την περίοδο των τριών (3) μηνών, όλες οι δαπάνες πλην των πληρωμών συντάξεων, αποδοχών προσωπικού και απόδοσης των επ' αυτών κρατήσεων, δεν θεωρούνται νόμιμες».

Αντίστοιχα στην περίπτωση της ανάληψης των υποχρεώσεων μπορεί να φανεί η ιδιαιτερότητα που ο νομοθέτης αντιμετωπίζει όλες τις ΑΔΑ σε σχέση με τα άλλα ΝΠ. Χαρακτηριστικά ισχύει πως: «Για την ανάληψη υποχρεώσεων από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων και των Α.Δ.Α. που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς του τακτικού Προϋπολογισμού, που προβλέπεται να βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξ ολοκλήρου έτη πέραν του τρέχοντος, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι συμβάσεις μίσθωσης ακινήτων, και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ σωρευτικά ανά Κ.Α.Ε. κάθε ειδικού φορέα του τακτικού Προϋπολογισμού, απαιτείται προηγούμενη απόφαση έγκρισης του Υπουργού Οικονομικών», ενώ «για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται απόφαση έγκρισης του εποπτεύοντος Υπουργού, εφόσον η αναλαμβανόμενη υποχρέωση υπερβαίνει το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ σωρευτικά ανά Κ.Α.Ε. προκειμένου περί Ν.Π.Δ.Δ. ή σωρευτικά ανά αναλυτικό λογαριασμό Γενικής Λογιστικής προκειμένου περί Ν.Π.Ι.Δ.». Φαίνεται και σε αυτό το σημείο η διαφορά στην αντιμετώπιση και το περιθώριο ελεύθερης δράσης που δίνεται στις ΑΔΑ σε σχέση με τους λοιπούς Φορείς της ΓΚ τα περιθώρια οικονομικής διαχείρισης των οποίων περιορίζονται στο 1/10 των περιθωρίων που δίνει ο νομοθέτης στις ΑΔΑ.

Για να επισημοποιηθεί το νέο σημείο ισορροπίας στη σχέση τους προβλέφθηκε ότι «μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και της Προεδρίας της Δημοκρατίας, των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, καθώς και των Α.Δ.Α. που ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς του τακτικού προϋπολογισμού και ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, συνάπτονται ξεχωριστά μηνόμνια συνεργασίας μέχρι την 15η Ιανουαρίου του έτους αναφοράς του προϋπολογισμού, με στόχο την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση».

Τι προκύπτει τελικά; Ότι μετά από ένα μεταβατικό στάδιο όπου δοκιμάστηκαν τα όρια της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ και ο τρόπος εμφάνισης της στο τεχνικό επίπεδο η σχέση Κράτους και ΑΔΑ ισορρόπησε σε σημείο όπου γίνεται αποδεκτό, γεγονός που αντανακλάται και στα πρώτα αποτελέσματα της περυσινής διαβούλευσης μεταξύ του

ΥΠΟΙΚ και των ΑΔΑ, ότι ο δημοσιονομικός κανόνας «επικαθορίζει» όλες τις κρατικές λειτουργίες αλλά και η αυτοτέλεια, ως διάσταση της ανεξαρτησίας, πραγματώνεται μέσα από μια διαρκή διαβούλευση σε όλα τα στάδια της θεσμοθετημένης δημοσιονομικής λειτουργίας ώστε να εξασφαλίζεται με τον καλύτερο τρόπο η διαφάνεια και η αιτιολόγηση, χαρακτηριστικά της χρηστής διαχείρισης, επίκληση της οποίας γίνεται και στα επίσημα μνημόνια συνεργασίας που συνάπτουν τα μέρη μεταξύ τους.

B3. Η επανεξέταση του ρόλου των ΑΔΑ

Ο πολλαπλασιασμός⁴¹ των ανεξάρτητων αρχών διατηρεί στην επικαιρότητα μία άλλη επιστημονική συζήτηση που αφορά ζητήματα ενίσχυσης της λογοδοσίας, του ελέγχου και των εγγυήσεων ανεξαρτησίας τους (μέσω ιδίως του εξορθολογισμού του νομικού καθεστώτος τους), τα οποία έχει αναδείξει η πλέον των είκοσι ετών λειτουργία τους στην Ελλάδα. Με εμπειρία από άλλες χώρες, όπως π.χ. στη Γαλλία όπου έχει ήδη γίνει αντικείμενο πρότασης η δρομολόγηση μίας σύγκλισης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας διά της νομοθετικής οδού υπό τη μορφή της διεύρυνσής τους σε όλες τις ανεξάρτητες αρχές αδιακρίτως κατηγορίας, η εναρμόνιση ορισμένων κανόνων λειτουργίας τους και η ενίσχυση των εγγυήσεων ανεξαρτησίας τους, καθώς και του κοινοβουλευτικού ελέγχου επ' αυτών (ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, 2013B), εκκίνησε και στη χώρα μας μια διαδικασία αξιολόγησης του συνολικού οικοδομήματος των ΑΔΑ.

Μάλιστα μετά από συμφωνία της κυβέρνησης με τους εκπροσώπους των δανειστών, αναφορικά με την κατεύθυνση των θεσμικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες έχουν καθοριστεί (ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ, 2017), ξεκίνησε τις εργασίες της⁴², υπό νέα σύνθεση, εννιά μήνες μετά τη σύστασή της⁴³, η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η οποία επανασυγκροτήθηκε και θα προτείνει, μέχρι τέλος του χρόνου, σχέδιο νόμου για το νέο νομοθετικό πλέγμα που θα διέπει τις Ανεξάρτητες Αρχές με στόχο τη δημιουργία «Ανεξάρτητων αλλά όχι ανεξέλεγκτων Αρχών» (ΤΟ ΒΗΜΑ, 2017).

⁴¹ Να σημειωθεί ότι αυτή η πρακτική κινήθηκε σε αντίθετη φορά με το πνεύμα της θεωρίας που κατεύθυνε τον κοινό νομοθέτη σε μία «φειδωλή» και «αελογισμένη σύσταση» ανεξάρτητων αρχών. Την ίδια ώρα, το ενδεχόμενο της εκδήλωσης ενός «νομοθετικού πληθωρισμού» ανεξάρτητων αρχών είχε οδηγήσει τον αναθεωρητικό νομοθέτη στο να περιορίσει σε πέντε μόνον τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές (ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, 2002).

⁴² Η υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης υπέγραψε απόφαση (αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.25732/28.7.2017) με την οποία επανασυγκροτήθηκε η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή

⁴³ Συστάθηκε για πρώτη φορά το Νοέμβριο του 2016

Βασικός κατευθυντήριος άξονας είναι η διαμόρφωση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου και εσωτερικούς κανονισμούς σε όλες τις ΑΔΑ. Αυτά μάλιστα αποτελούν και ένα από το εκατό προαπαιτούμενα για την αξιολόγηση της προόδου του ΠΟΠ. Η επιλογή των εταιρών είναι η αναβάθμιση εκείνων οι οποίες ρυθμίζουν λειτουργίες της αγοράς, επιλογή που σηματοδοτεί το στόχο της ενίσχυσης των αναπτυξιακών διαδικασιών, ενώ για τις λοιπές ΑΔΑ, είτε θα λάβουν την νομική μορφή ενός ΝΠΔΔ είτε θα ενταχθούν ως υπηρεσία στο οργανόγραμμα φορέων. Ανοικτό παραμένει το ενδεχόμενο της κατάργησης κάποιων με κριτήριο την άρση αλληλοεπικαλύψεων ως προς τις αρμοδιότητες.

Άξονας για τις αλλαγές είναι οι πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες, με την έμφαση που δίνουν στον τρόπο επιλογής μελών ενώ πρότυπο αναδεικνύεται η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) ενώ προβάλλονται ως σημαντικές μεταξύ άλλων η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), καθώς και Αρχές που συνδέονται με προβλέψεις της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων κ.ά.

B4. Η εξέλιξη της νομολογίας

Στην ευρωπαϊκή δημοκρατική παράδοση δεν είναι κάτι καινούργιο η συνταγματική θωράκιση κάποιων θεσμικών λειτουργιών της δημοκρατίας από την άμεση επιρροή των πλειοψηφικών θεσμών, χωρίς εκεί να εγείρεται ο φόβος της αυθαίρετης δράσης. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ακόμα και όταν λειτουργεί ως παίκτης στο πεδίο της πολιτικής. Ο Αλιβιζάτος⁴⁴ για να περιγράψει την εμπλοκή της δικαστικής εξουσίας στη παραγωγή πολιτικής χρησιμοποιεί τον όρο «Judicial Politicization», ενώ το ίδιο αποδέχεται ο Βενιζέλος όταν καλείται να ερμηνεύσει τη παρατηρούμενη διαρκή μετατόπιση θεμάτων από το πεδίο αρμοδιότητας των πολιτικών οργάνων στο πεδίο αρμοδιότητας των δικαστικών οργάνων. Καταλήγει να αποδέχεται ότι «η κατάσταση όμως αυτή είναι, όπως προκύπτει από την εξέλιξη των θεσμών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και του κράτους δικαίου αναπόφευκτα, εφόσον θέλουμε να διασφαλίσουμε την παράλληλη ισχύ και τη δημοκρατική αρχή, αλλά και το κράτος δικαίου» (BENIZEΛΟΣ, 2002)

Η απόφαση του ΣτΕ μετά από προσφυγή της ΡΑΕ ενάντια στις ΚΥΑ κατ' εφαρμογή των νόμων για το ενιαίο μισθολόγιο και βαθμολόγιο ήταν καθοριστική για τα όρια της

⁴⁴ Βλ. Alivizatos N. (1995), "Judges as Veto Players" in Doring, H. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, NY: Martins στο (ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ, 2009)

οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ. Το ΣτΕ δέχτηκε, στη βάση της ανάλυσης των ευρωπαϊκών συνθηκών, κανονισμών και οδηγιών και της ελληνικής έννομης τάξης ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της Αρχής λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, αλλά ότι εξαιτίας αυτού ουδόλως δε θίγεται, εξ αυτού και μόνον, η κατοχυρωμένη από το δίκαιο της Ε.Ε. και το εσωτερικό δίκαιο η ανεξαρτησία της ΡΑΕ (ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, 2014). Αυτό συμβαίνει «διότι η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή εξακολουθεί, πάντως, ως αυτοχρηματοδοτούμενο νομικό πρόσωπο με ίδιο προϋπολογισμό, να μπορεί να εκτελεί αυτόν με πλήρη ανεξαρτησία, κινούμενη, όμως, σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο Προοίμιο των ανωτέρω οδηγιών κατά τα ήδη εκτεθέντα, εντός των ορίων της καθοριζόμενης από την Κυβέρνηση δημοσιονομικής πολιτικής και υποκείμενη, καταρχήν, και σε δυσμενείς για το προσωπικό των δημόσιων φορέων μισθολογικές ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές επιβάλλονται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και δεν αντίκεινται, ενόψει των ασκούμενων καθηκόντων αλλά και της σημασίας της αποστολής της ίδιας της ΡΑΕ, στις αρχές της αναλογικότητας και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας» (ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ, 2014).

Γιατί η διαμόρφωση ενός ενιαίου συστήματος βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης θεωρείται σοβαρός λόγος; Αφενός διότι μέσα από αυτό έγινε προσπάθεια «άμεσης αντιμετώπισης της οξείας δημοσιονομικής κρίσης και της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και αφετέρου επειδή μέσω αυτού επιδιώχθηκε ο εξορθολογισμός του δημόσιου τομέα, η άρση των ανισοτήτων στις συνολικές αμοιβές των υπαλλήλων, η ανταμοιβή της εργασίας βάσει του παραγόμενου αποτελέσματος, η προσέλκυση ικανού στελεχιακού δυναμικού και η προώθηση των αναπτυξιακών και κοινωνικών προτεραιοτήτων της χώρας» (ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4024, 2011). Με τα δεδομένα αυτά, οι θεσπισθείσες με το Ν.4024/11 περικοπές αποδοχών και επιδομάτων των εργαζομένων στον εν γένει δημόσιο τομέα αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε σχέση με την οργάνωση του έμψυχου δυναμικού των δημόσιων φορέων, κατ' αυτόν δε τον τρόπο επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν καταρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, εντέλει, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, στα πλαίσια της καθιερωμένης από

τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ (ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ 3406, 2014).

Στην προκειμένη περίπτωση το ΣτΕ διάβασε τα όρια της σχέσης μεταξύ της ορθολογικής δημοσιονομικής λειτουργίας και της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ όπως και ο νομοθέτης, επιβεβαιώνοντας ότι δεν παραβιάστηκαν οι αρχές της αναλογικότητας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου. Σαφώς υπήρξαν και άλλες περιπτώσεις που το δικαστήριο μετέθεσε τα όρια που αρχικά είχε θέσει ο νομοθέτης στη σχέση του Κράτους με ομάδες πολιτών προκαλώντας επιπλοκές και στην ίδια την εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής.

Γ ΜΕΡΟΣ: Τα δημοσιονομικά δεδομένα

Η μέτρηση του εύρους και της βαρύτητας της οικονομικής αυτοτέλειας των ΑΔΑ σε σχέση με τον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης μπορεί να προσεγγιστεί με τη χρήση διάφορων δεικτών.

Γ1.Απολογιστικά στοιχεία των ΑΔΑ που αποτελούν ειδικούς φορείς του Κρατικού Προϋπολογισμού

Σε πρώτη φάση τίθενται προς σύγκριση, σύμφωνα με το πλαίσιο των ευρωπαϊκών και διεθνών στατιστικών προτύπων, οι δαπάνες των ΑΔΑ που δεν έχουν νομική προσωπικότητα και αποτελούν ειδικούς φορείς του Κρατικού Προϋπολογισμού με τις συνολικές δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης για το 2016, ώστε να εκτιμηθεί η βαρύτητα των προϋπολογισμών των ΑΔΑ στα πλαίσια της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων.

Μετά από συλλογή πρωτογενών δεδομένων από το ΓΛΚ για τις 15 από αυτές που υπήρχαν και εκτέλεσαν προϋπολογισμό το 2016 προκύπτει⁴⁵ (ΠΙΝΑΚΑΣ 2) ότι οι συνολικές δαπάνες αυτών των ΑΔΑ δεν ξεπερνούν το 0,74% των συνολικών δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2016 (441εκ€ από τα 59.583εκ€) πράγμα που δεν τις καθιστά από μόνες τους εξαιρετικά σημαντικές. Να σημειωθεί ότι από τα 441εκ€ σχεδόν τα 420εκ€ αφορούν την ΑΑΔΕ και τα λειτουργικά της κόστη που αγγίζουν τα 386εκ€ (εκ των οποίων 336εκ€ η μισθοδοσία). Σε αυτό το σημείο τίθεται

⁴⁵ Τα στοιχεία είναι προσωρινά και παρασχέθηκαν μετά από σχετική άδεια από το ΓΛΚ. Οι επεξεργασίες είναι του συγγραφέα και ακολουθούν την μεθοδολογία του ΓΛΚ για τον τρόπο ομαδοποίησης και ταξινόμησης των δημοσιονομικών δεδομένων σύμφωνα και με τις οδηγίες της EUROSTAT. Τυχόν λάθη ή παραλείψεις βαρύνουν αποκλειστικά τον ίδιο το συγγραφέα.

ένα ερώτημα για τον Προϋπολογισμό της ΑΑΔΕ αφού δεν υπάρχει άλλη ανεξάρτητη αρχή που να διαχειρίζεται ποσά αυτού του ύψους. Οι λοιπές ΑΔΑ φτάνουν όλες μαζί μόνο τα 22εκ€ σε δαπάνες ή αλλιώς το 0,04% των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης. Οι συνέπειες από την ίδρυση της ΑΑΔΕ θα μελετηθούν από μελλοντικές έρευνες και αφού δοθεί κατάλληλος χρόνος εφαρμογής του θεσμού. Η ιστορική πείρα δείχνει, σύμφωνα με μελέτη που επικαλείται το συνδικαλιστικό όργανο των υπαλλήλων του φοροεισπρακτικού μηχανισμού (ΠΟΕ-ΔΟΥ) ότι τα αποτελέσματα ήταν όπου εφαρμόστηκε (κατά βάση σε χώρες του Τρίτου Κόσμου) μάλλον απογοητευτικά ως προς τους διακηρυγμένους στόχους.

	ΤΡΟΚΡ & ΠΟΘΕΝ										
1 1	ΓΓΔΕ (ΑΑΔΕ ΑΠΟ ΤΟ 2017)	419.731.008	336.084.640	50.186.980	0	0	33.248.077	33.007.901	240.177	6.897	204.414
1 2	ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ	1.566.986	1.302.696	246.546	0	0	0	0	0	0	17.745
1 3	ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΙΕΡ. ΑΤΥΧ. & ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΠΤΗΣΕΩΝ	423.747	369.715	42.584	0	0	0	0	0	6.693	4.754
1 4	ΕΠΙΤΡ ΔΙΕΡ. ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ	62.859	62.690	169	0	0	0	0	0	0	0
1 5	ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ	552.393	419.510	129.756	0	0	0	0	0	2.037	1.090

Γ2.Απολογιστικά στοιχεία των ΑΔΑ της Κεντρικής Κυβέρνησης που έχουν νομική προσωπικότητα

Δεύτερο βήμα αποτελεί η σύγκριση των δαπανών των ΑΔΑ που έχουν νομική προσωπικότητα (εκτός του Δημοσιονομικού Συμβουλίου) με τις συνολικές δαπάνες των ΝΠ της Κεντρικής Κυβέρνησης για να εκτιμηθεί η βαρύτητα τους στο συνολικό προϋπολογισμό του υποτομέα. Προκύπτει (ΠΙΝΑΚΑΣ 3) πως οι δαπάνες των ΑΔΑ αυτού του υποτομέα δεν ξεπερνούν το 2% των δαπανών του συνόλου των ΝΠ της Κεντρικής Κυβέρνησης (χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ΔΕΚΟ σύμφωνα με τη μεθοδολογία της ΕΛΣΤΑΤ). Τις μεγαλύτερες δαπάνες καταγράφουν η ΕΕΤΤ και η ΕΛΣΤΑΤ ενώ σχεδόν το μισό όλων των δαπανών αφορά τη μισθοδοσία τους. Το μόνο συμπέρασμα που μπορεί να προκύψει είναι ότι βρίσκονται κάτω από το επίπεδο της στατιστικής σημαντικότητας αν τις εξετάσουμε ξεχωριστά αλλά παρόλα αυτά διαχειρίζονται μεγάλα ποσά αν λάβουμε υπόψη μας τις δημοσιονομικές πιέσεις που δέχεται ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης και της πίεσης να ελέγξει κυριολεκτικά την απόδοση και του τελευταίου €.

Πίνακας 3 ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΔΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΕΚΤΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ)

Σωρευτικά στοιχεία 2016		ΝΠ ΚΚ	ΝΠ ΑΔΑ	% των ΑΔΑ σε ΝΠΚΚ	ΝΠΙΔ ΑΔΑ	ΕΠΙΤΡΟΓΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	ΕΕΤΤ	ΡΑΕ	ΕΕΕΠ	ΝΠΔΔ ΑΔΑ	ΕΘΝΙΚΗ ΑΝΑΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ	ΕΛΣΤΑΤ	ΕΛΛΑΔΙΣΥ
		1	2 (3+8)	(2/1)	3 (4+5+6+7)	4	5	6	7	8 (9+10+11)	9	10	11
Δαάνες σε €													
A.0	Έσοδα	6.257.848.263	138.931.631	2,22%	96.179.089	3.150.898	73.427.288	7.775.022	11.825.881	42.752.542	1.264.097	35.599.884	5.888.560
A.1	Φόροι	2.010.550.651	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.2	Ασφαλιστικές εισφορές	110.692	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.3	Μεταβιβάσεις	2.935.802.968	27.656.269	0,94%	478.144	0	0	478.144	0	27.178.124	1.084.447	26.093.677	0
A.31	Τρέχουσες μεταβιβάσεις εισπραχθείσες	2.635.078.677	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.32	Κεφαλαιακές μεταβιβάσεις εισπραχθείσες	300.724.291	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.4	Πωλήσεις μη χρηματοοικονομικών παγίων	0	0		0	0	0	0	0	0			
A.5	Λοιπά έσοδα	1.311.383.952	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.51	Τόκοι εισπραχθέντες	539.190.835	3.590.375	0,67%	3.137.756	335.407	2.016.480	403.193	382.677	452.619	46.289	247.242	159.088
A.52	Μερίσματα	52.670.000	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
A.53	Πωλήσεις αγαθών και υπηρεσιών	524.146.624	57.769.456	11,02%	53.145.008	2.753.159	38.974.245	0	11.417.604	4.624.449	0	37.999	4.586.450
A.	Διάφορα και μη	195.376.493	49.915.531	25,55	39.418.181	62.332	32.436.564	6.893.684	25.600	10.497.350	133.361	9.220.967	1.143.022

54	προσδιορισθέντα έσοδα			%									
B.0	Δαπάνες	4.848.737.628	95.749.298	1,97%	52.563.654	6.746.701	34.860.151	4.986.868	5.969.933	43.185.645	514.141	37.515.683	5.155.821
B.1	Αμοιβές προσωπικού	1.532.043.461	41.492.091	2,71%	17.593.551	3.732.429	6.345.246	3.337.717	4.178.160	23.898.539	327.120	21.081.069	2.490.350
B.2	Αγορά αγαθών και υπηρεσιών	900.627.668	51.949.794	5,77%	32.662.689	709.838	28.512.730	1.649.151	1.790.970	19.287.105	187.021	16.434.614	2.665.470
B.3	Τόκοι καταβληθέντες	132.859.421	4.712	0,00%	4.712	1.733	2.176	0	804	0			
B.4	Επιδότησεις	1.138.830.000	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
B.5	Μεταβιβάσεις	888.423.006	2.302.701	0,26%	2.302.701	2.302.701	0	0	0	0			
B.6	Κοινωνικές παροχές	3.725.815	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
B.7	Αγορές μη χρημ/κών παγίων	252.228.257	0	0,00%	0	0	0	0	0	0			
B.8	Λοιπές δαπάνες	0	0		0	0	0	0	0	0			
B.9	Ισοζύγιο (πλεόνασμα (+) / έλλειμα (-))	1.409.110.635	43.182.332	3,06%	43.615.435	3.595.803	38.567.137	2.788.154	5.855.947	-433.103	749.956	-1.915.799	732.739

Ένα σχόλιο μπορεί να γίνει για την κατανομή των εσόδων των ΑΔΑ αυτού του υποτομέα. Μόνο τα 28εκ€ από τα 139εκ€ των συνολικών εσόδων τους προέρχονται από απευθείας επιχορηγήσεις του Κράτους ενώ τα 58ΕΚ€ από την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, πράγμα που μεταγλωττιζόμενο σε όρους χρηματοοικονομικών δεικτών (ΣΑΒΒΑΪΔΟΥ, 2009) σημαίνει ο δείκτης αυτονομίας,, που προσμετρά το ποσοστό συμμετοχής των ιδίων εσόδων στο σύνολο των εσόδων, ή αντίστροφα ο δείκτης εξάρτησης, που προσδιορίζει τη συμμετοχή των κρατικών χρηματοδοτήσεων στο σύνολο των εσόδων, δείχνει ότι διατηρούν ικανοποιητικές αναλογίες στο μίγμα των εσόδων τους.

Δ ΜΕΡΟΣ: Συμπεράσματα

Διαπιστώνεται ότι, μετά την εφαρμογή των ΠΟΠ και την συνακόλουθη προσαρμογή της νομοθεσίας στα νέα δεδομένα, οι ΑΔΑ μπορούν, εντός των ορίων της έννομης τάξης, με ανεξαρτησία να αποφασίζουν, να ρυθμίζουν και να παρεμβαίνουν ελεύθερα εντός των προκείμενων του πεδίου της αρμοδιότητας που τους έχει αποδώσει ο νομοθέτης αλλά με τη χρήση πόρων, το μέγιστο επίπεδο της χρηματικής έκφρασης των οποίων βρίσκεται σε συνάρτηση με τις δημοσιονομικές αντοχές της χώρας και τους περιορισμούς της δημοσιονομικά ορθολογικής λειτουργίας που επιβάλλουν οι νέοι εθνικοί και ευρωπαϊκοί κανόνες.

Η επίτευξη αυτού του σημείου ισορροπίας, σημείου όπου η δημοσιονομική λειτουργία υπερέχει χωρίς όμως να καθιστά «κενό γράμμα» την οικονομική αυτοτέλεια των αρχών πέρασε από διάφορα στάδια. Τα χρόνια πριν την κρίση και όσο ήταν δυνατή η εξωτερική τροφοδότηση, μέσω δανεισμού, των δημοσιονομικών υπερβάσεων η οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ, όπως και όλων των ΦΓΚ στο επίπεδο που τους αντιστοιχούσε, δεν περιοριζόταν από τη ουσιαστική δράση κάποιου δημοσιονομικού κανόνα. Η καταγραφή συνεχόμενων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και υπερβάσεων του προϋπολογισμού επικυρώνει την παραπάνω πρόταση. Όταν απαιτήθηκε η αυστηρή ενεργοποίηση των νέων δημοσιονομικών όρων η οικονομική αυτοτέλεια των ΑΔΑ, μέσα από διαδοχικές τροποποιήσεις του Νόμου, περιορίστηκε εντός των ορίων που θέτει ο νομοθέτης, μαζί με τους διεθνείς εταίρους, άρα κατ' απαίτηση «των καιρών», όμως παραμένει σε ισχύ αφού ο Νόμος επιφυλάσσει για τις ΑΔΑ το περιθώριο της προηγούμενης διαβούλευσης σε όλα τα στάδια της δημοσιονομικής λειτουργίας και επιτρέπει μεγάλες, σε σχέση με τα άλλα ΝΠ, ευχέρειες κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

Αυτό που χρειάζεται να συζητηθεί, και παραπέμπεται σε μελλοντική έρευνα, είναι η ενδυνάμωση του εποπτικού και ελεγκτικού ρόλου της Βουλής προς ενίσχυση του βαθμού λογοδοσίας των ΑΔΑ, και δη των ρυθμιστικών αρχών. Χρειάζεται να λειτουργήσουν στο πλαίσιο της Βουλής, αντίστοιχα με την διεθνή πρακτική, ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές εποπτείας. Οι επιτροπές, συνεπικουρούμενες από ειδικό επιστημονικό προσωπικό που πρέπει να προστεθεί στο επιστημονικό προσωπικό της Βουλής, θα συνεισφέρουν στην υπέρβαση του εγγενούς ελλείμματος εξειδικευμένης γνώσης και πληροφόρησης που δημιουργεί προς όφελος των Αρχών ο τεχνικός χαρακτήρας της ρύθμισης. Έτσι, η νομοθετική εξουσία θα μπορέσει να ασκήσει πραγματική εποπτεία στη δράση των Αρχών.

Σε τελική ανάλυση, ο έλεγχος αυτός δεν αποσκοπεί μόνο στη διαπίστωση της ορθής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, ακολουθώντας τη λογική της διαφάνειας που βρίσκεται στη βάση της θεσμοθέτησης και της ανάπτυξής τους, αλλά και στη διασφάλιση ότι η καθεμία διαθέτει τα κατάλληλα μέσα για την άσκηση της αποστολής της, άρα στην εξασφάλιση της αρχής της αποτελεσματικότητας που τόσο λείπει από την Δημόσια δράση.

Βιβλιογραφία

EUROSTAT. (1997). *ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ-ΕΣΛ 1995*. ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.

WIKIPEDIA. (2017, 9 9). *WIKIPEDIA, THE FREE ENCYCLOPEDIA*. Ανάκτηση 10 1, 2017, από GOVERNMENT SHUTDOWN IN THE USA:
https://en.wikipedia.org/wiki/Government_shutdown_in_the_United_States

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.3871. (2010). *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ Ν.3871/2010*. ΑΘΗΝΑ: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4024. (2011). *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ ΓΙΑ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ, ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΑ-ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΟ, ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΦΕΔΡΕΙΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2012-2015*. ΑΘΗΝΑ: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4337. (2015). *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ:ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ*. ΑΘΗΝΑ: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Ν.4484. (2017). *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ (ΕΕ) 2016/881 ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ*. ΑΘΗΝΑ: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ.

ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ, Α. (2009). *ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Ως ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΔΟΤΑ ΣΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ*. Στο Σ. Ε. ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ, *ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: "ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ", ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ & ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ*. ΑΘΗΝΑ: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, Μ. (1995). *ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ*. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ.

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Ε. (2002). *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1975/1986/2001. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ*. ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Ε. (2008). *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ*. Στο Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ*. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Ε. (2001). *ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΟΥ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑΤΟΣ*. Στο Σ. Ε. 1975/1986/2001, *ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ*. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΓΚΡΑΜΣΙ, Α. (2005). *ΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΦΥΛΑΚΗ*. ΗΡΙΔΑΝΟΣ.

ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΑΔΑ. (2017). *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ*. Ανάκτηση 10 1, 2017, από <http://www.minfin.gr/web/guest/demosiopoieseproupologismon-a.d.a>.

ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ. (2014, 8 5). *LAW AND TECH*. Ανάκτηση 9 22, 2017, από ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ.ΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ: <http://lawandtech.eu/2014/08/05/societe-anonyme-liability-greece/>

ΕΕ. (2010). *ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ*. ΕΠΙΣΗΜΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.

ΙΟΡΔΑΝΟΓΛΟΥ, Χ. (2013). *ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΟΜΑΔΕΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ*. ΑΘΗΝΑ: ΠΟΛΙΣ.

ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Ι. (1999). *Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ ΚΑΙ ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ*. ΤοΣ.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 549, Ε. Κ. (2013). *ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΙΑΚΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ ΤΗΣ ΕΕ. ESA 2010*. ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.

ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, Ν. (2001). ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ. Στο Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, & Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. ΑΘΗΝΑ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, Ν. (2007). ΜΗΝ ΧΑΪΔΕΥΕΤΑΙ ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΜΗΝ ΠΥΡΟΒΟΛΕΙΤΕ ΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ. *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* .

ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, Ν. (1993). ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ: ΤΑ ΑΛΛΟΔΑΠΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ ΤΑ ΗΜΕΔΑΠΑ ΚΑΚΕΚΤΥΠΑ. *ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΗ* , σσ. 1140-1183.

ΚΡΑΣΣΑΣ, Ν. (2012). *ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. ΗΡΑΚΛΕΙΟ: ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ, ΤΕΙ ΚΡΗΤΗΣ.

ΚΩΔΙΚΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ. (2017). *4 ΚΩΔΙΚΕΣ ΣΥΝ 37* . ΑΘΗΝΑ: ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, Α., & ΠΡΑΒΙΤΑ, Η. (2012). *ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ*. ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.

ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, Η. (2013). ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ. Η ΔΥΣΤΟΚΙΑ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 101Α ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ. Στο Σ. ΙΣΤΑΜΕ, *Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ*. ΑΘΗΝΑ: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, Η. (2012). ΟΙ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΜΟΡΦΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ. *ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ* , σσ. 236-249.

ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, Η. (2013B). *ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ*. ΑΘΗΝΑ: ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗΣ, Γ. (2012). *ΛΕΞΙΚΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΛΩΣΣΑΣ*. ΚΕΝΤΡΟ ΛΕΞΙΚΟΛΟΓΙΑΣ.

Ν.1850. (1989). *ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ αρ.4, παρ.3*. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989.

Ν.2362. (1995). *ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ, ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ*. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 247/27.11.1995.

Ν.3051. (2002). ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ, ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ. ΦΕΚ Α' 220/20.9.2002 (Κωδικοποιημένος).

Ν.3871. (2010). ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010.

Ν.4111. (2013). ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ, ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ Ν.4093/12, ΚΥΡΩΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 18/25.01.2013.

Ν.4270. (2014). ΑΡΧΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ-ΔΗΜΟΣΙΟ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 143 /28.06.2014.

Ν.4337. (2015). ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015.

Ν.4484. (2017). ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ (ΕΕ) 2016/881 ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ. ΑΘΗΝΑ: ΦΕΚ Α' 110/1.8.2017.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, Α. Υ. (2016). ΣΥΣΤΑΣΗ, ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΣ ΜΕΛΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ (SPENDING REVIEW) ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ. ΑΘΗΝΑ: ΓΛΚ ΑΡ.Π: 2/61561/0004/25-7-16.

ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ. (2008). ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ. Η ΑΡΓΟΣΥΡΤΗ ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΩΡΙΜΑΝΣΗ. Στο Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Μ. (2011). ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ. Στο Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, & Θ. ΞΗΡΟΣ, Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΜΕΓΑΛΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ. ΑΘΗΝΑ: ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ.

ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Μ. (2011B). ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ Ο ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΙΤΟΥΡΓΗΜΑΤΑ. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ Γ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΣτΕ. ΑΘΗΝΑ: ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ.

ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ. (2014). ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ.

ΡΗΓΑΣ, Κ. (2008). Η ΑΡΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

ΣΑΒΒΑΪΔΟΥ, Κ. (2009). ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ, ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ, ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΕΣΟΔΑ-ΔΑΠΑΝΕΣ, ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ. ΑΘΗΝΑ: ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.

ΣΗΜΙΤΗΣ, Σ. (2008). ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Στο Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Μ., ΧΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗΣ, Κ., & ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΤΟΣ, Γ. (2010). *Η ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΑΛΜΙΚΡΑΤΗ ΚΑΙ Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ "ΑΠΟΚΕΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ"*. ΤΥΧΣ.

ΣτΕ, 2599/2011, 652/2010, & 389/2009. *Με νόμο ανάθεση στους ΟΤΑ άσκηση αρμοδιοτήτων που αποτελούν αποστολή του Κράτους*. ΑΘΗΝΑ.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ 3406. (2014). *ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ 3406/2014*. ΑΘΗΝΑ: ΣτΕ.

ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Γ. (2013). *ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ "ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ*. Ανάκτηση 9 27, 2017, από ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ: <http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2013/09/%CE%B3%CE%BD%CF%89%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-8-%CE%B9%CE%BF%CF%85%CE%BB-2013.pdf>

ΤΖΩΝΗΣ, Θ. (2010). *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ*. ΑΘΗΝΑ: ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ.

ΤΟ ΒΗΜΑ. (2017). *ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΕΚΚΑΘΑΡΙΖΟΥΝ ΤΙΣ ΑΔΑ*. *ΤΟ ΒΗΜΑ*, .

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ. (2017). *ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2017-2019. ΔΗΜΟΣΙΟ 2020, Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΖΕΤΑΙ*. ΑΘΗΝΑ: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ.

ΧΑΧΗΣ, Π. (2014). *Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ: ΘΕΣΜΙΚΑ ΑΝΤΙΒΑΡΑ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ*. ΑΘΗΝΑ: ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, Χ. (2002). *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΟ ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1975/1986/2001*. Στο ε. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, & ΖΥΓΟΥΡΑ, *Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ*. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ. (2000). *ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ*. ΤοΣ.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr