



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΠΜΣ: Δημόσιο Δίκαιο

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2018-2019

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της **Μαρίας Δ. Καρβουντζή**
Α.Μ.: 7340011118012

Το δημοσιονομικό πλαίσιο των δημοσίων επιχειρήσεων

Επιβλέπουσα: Επίκουρη Καθηγήτρια κ. Αικατερίνη Ηλιάδου

Αθήνα, 30 Σεπτεμβρίου 2019

Copyright © [Καρβουντζή Μαρία] 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, η αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ θερμά την επιβλέπουσά μου, κ. Αικατερίνη Ηλιάδου, για την καθοδήγηση και την υποστήριξη της καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως σκοπό την περιγραφή του ισχύοντος δημοσιονομικού πλαισίου των δημοσίων επιχειρήσεων και την ειδική εξέταση του υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας και δημοσιονομικής ασφάλειας που απαιτεί η ιδιαίτερη φύση τους. Η ιδιαίτερη σημασία του θέματος έγκειται στο γεγονός ότι ο νόμος 4270/2014 (ΝΔΛ) ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία 85/2011/ΕΚ επέφερε σημαντικές μεταβολές στο ενιαίο δημοσιονομικό πλαίσιο των δημοσίων επιχειρήσεων, το οποίο είχε εισαχθεί υπό τον ν. 3429/2005.

Η εργασία διακρίνεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος εστιάζει στη μελέτη του μηχανισμού ένταξης ορισμένου φορέα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, όπως αποτυπώνεται στο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο και στη νομολογία του ΣΕ. Περιέχει ακόμη τις κριτικές παρατηρήσεις πάνω στο θέμα της δημοσιονομικής ασφάλειας εκ της λειτουργίας του. Το δεύτερο μέρος εστιάζει στη συγκριτική μελέτη του ΝΔΛ και του ν. 3429/2005 υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων (ιδίως του Κεφαλαίου Α').

ABSTRACT

The present paper aims to describe the fiscal framework of public undertakings and assess it in terms of its efficiency and fiscal security. Its contribution lies in the fact that L. 4270/2014 on public accounting, which incorporated Directive 85/2011/EC had a substantial impact on the general fiscal framework as laid down by L. 3429/2005.

The paper consists of two parts. The first focuses on the mechanism by which entities are classified as General Government Entities and added to the respective Registry. It also contains remarks on the issue of fiscal security that are tied to the way the Registry mechanism works. The second part focuses on the comparative study of the above mentioned law with axis that of the efficiency of public undertakings (especially those under Chapter A').

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη-Abstract	Σελ. 4
Περιεχόμενα	Σελ. 5-7
Πίνακας Συντομογραφιών	Σελ. 8-9
Πίνακας Νομολογίας και Πρακτικών Επεξεργασίας	Σελ. 10
Εισαγωγή	Σελ. 11-13
Μέρος Α	
I. Ορισμοί: Δημόσιες επιχειρήσεις και δημοσιονομικό πλαίσιο	Σελ. 13-14
A. Έννοια της δημόσιας επιχείρησης στο εθνικό δίκαιο	
1. Ο ορισμός της δημόσιας επιχείρησης στο εθνικό δίκαιο	Σελ. 14
2. Θεωρητικός ορισμός	Σελ. 14-15
3. Νομοθετικός ορισμός	Σελ. 15-16
a. Ο νόμος 2414/1996 (ΦΕΚ 135 Α')	Σελ. 16
b. Ο νόμος 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α')	Σελ. 17-20
B. Η έννοια του δημοσιονομικού πλαισίου των δημόσιων επιχειρήσεων	Σελ. 20-21
II. Σημείο τομής δημοσίων επιχειρήσεων και δημοσιονομικής διαχείρισης	Σελ. 21-23
III. Νομοθετικό Πλαίσιο	
A. Δίκαιο της ΕΕ	Σελ. 24
1. Πρωτογενές Δίκαιο	Σελ. 24-25
2. Δευτερογενές Δίκαιο	Σελ. 25-26
a. ΕΣΛ 1995 και ΕΣΛ 2010	Σελ. 26-27
i. ΕΣΛ 1995	Σελ. 27-29

ii. ΕΣΛ 2010	Σελ. 29-30
B. Εθνικό Δίκαιο	
1. Γενική Κυβέρνηση: Νομοθετικό πλαίσιο	Σελ. 30-33
a. Άρθρο 1 Β ΚΔΛ και άρθρο 14 ΔΛ	
IV. Νομολογία	
A. Νομολογία ΔΕΕ	Σελ. 33
B. Εθνική Νομολογία	
1. Ζητήματα ουσιαστικού διοικητικού δικαίου	Σελ. 33-34
a. ΕΛ.ΣΤΑΤ	Σελ. 34-36
b. Εφαρμογή κριτηρίων ΕΣΛ 1995	Σελ. 36-38
c. Έννομες συνέπειες υπαγωγής στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης	Σελ. 38-39
d. Δεσμευτικότητα Εγχειριδίου για το Κυβερνητικό Έλλειμμα και το Χρέος της Eurostat	Σελ. 39-40
2. Ζητήματα διοικητικού δικονομικού δικαίου	Σελ. 40
a. Δικαιοδοσία: η φύση της διαφοράς ως διοικητικής	Σελ. 40-41
b. Αρμοδιότητα ΣΕ	Σελ. 41
c. Φύση της προσβαλλόμενης πράξης	Σελ. 41-43
d. Έννομο συμφέρον	Σελ. 43-46
e. Παθητική νομιμοποίηση	Σελ. 46
f. Δημοσίευση και προθεσμία προσβολής πράξης κατάταξης	Σελ. 46-47
g. Προδικαστικό ερώτημα ΔΕΕ	Σελ. 47

IV. Κριτικές Παρατηρήσεις Μέρους Α'	Σελ. 47-48
Μέρος Β'	
I. Συνέπειες ένταξης στον ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143 Α')	Σελ. 48
Α. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' εντός Γενικής Κυβέρνησης	Σελ. 48-54
Β. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' εκτός Γενικής Κυβέρνησης	Σελ. 54-55
Γ. Ανώνυμες Εταιρείες Κεφαλαίου Β'	Σελ. 55
II. Σχέση ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143 Α') και ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α')	Σελ. 55-56
A. Νομικό πλαίσιο πριν την εισαγωγή του ν. 4270/2014	
1. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α')	Σελ. 56-58
2. Ανώνυμες Εταιρείες Κεφαλαίου Β' του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α')	Σελ. 58-59
III. Κριτικές παρατηρήσεις Μέρους Β' - Συμπεράσματα	Σελ. 59-60
Βιβλιογραφία	Σελ. 61-62

Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΔΑ	Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρία
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΓΔΟΥ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΚ	Γενική Κυβέρνηση
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΕΔΕΚΟ	Διπλουργική Επιτροπή Δημοσίων επιχειρήσεων και Οργανισμών
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΛ	Δημόσιο Λογιστικό
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΟΛ ή ΕΣΛ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας
ΚΔΔς	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΛ	Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΜΦΓΚ	Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης

ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΠΙΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΒΙ	Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠρΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΕΕ	Σύμβαση για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

Πίνακας Νομολογίας και Πρακτικών Επεξεργασίας ΣΕ

Νομολογία ΣΕ
ΣΕ 1511/2002
ΣΕ 2497/2013
ΣΕ 1586/2016
ΣΕ 1880/2017
ΣΕ 2966/2017
ΣΕ 3374/2017
ΣΕ 674/2018
Πρακτικά Επεξεργασίας ΣΕ
ΠΕ ΣΕ 33/1998
ΠΕ ΣΕ 38/1998

Εισαγωγή

Το επίκαιρο ζήτημα των δημοσίων επιχειρήσεων και του δημοσιονομικού τους πλαισίου ανάγεται πρωταρχικά στη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών της ΕΕ. Η οικονομική και δημοσιονομική κρίση της ευρωζώνης οδήγησε σε προσπάθεια σύγκλισης των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών των κρατών και εισήχθησαν μέτρα ελέγχου και εποπτείας ως προς την τήρηση δημοσιονομικών κανόνων που αφορούν στο ύψος του δημοσίου χρέους και του δημοσίου ελλείμματος.¹ Για την επίτευξη του στόχου αυτού, εισήχθη ένας μηχανισμός στατιστικού ελέγχου και εποπτείας του δημοσιονομικού ελλείμματος σε κάθε κράτος βάσει του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου, ο οποίος εξειδικεύτηκε μέσω των εθνικών νομοθεσιών.²

Στο εθνικό μας δίκαιο κεντρική λειτουργία για τη λειτουργία του μηχανισμού αυτού έχει η τήρηση του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής “ΜΦΓΚ”) από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή περιχαράσσει τους δημοσιονομικούς οργανωτικούς τομείς και υποτομείς που προβλέπει ο νόμος (πλέον κρίσιμοι για το παρόν θέμα είναι ο Δημόσιος Τομέας και η Γενική Κυβέρνηση) και διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την ένταξη ορισμένης οργανωτικής μονάδας σε έναν τομέα ή υποτομέα και τελικώς για τη διαπίστωση περί μεγεθών που επηρεάζουν το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος.³

Η λειτουργία του συστήματος αυτού δύναται να επηρεάσει, ασφαλώς, και τις δημόσιες επιχειρήσεις, όπως περιγράφονται στον ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α’). Πρωτίστως,

¹ Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Στ’ έκδοση, 2016, σελ. 354 επ

² Βλ.ενδεικτικά: Α. Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, ΝΒ, Αθήνα, 2016, σελ. 145 επ, Θ. Ξηρός, Η ένταξη νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Η δημοσιονομική πειθαρχία στις αποφάσεις ΣτΕ 1587/2016 και 2966/2017 (Δ’ Τμ-7μ) Δικ. Δίκη, 8/2016, σελ. 883 επ, Ι. Μαθιουδάκης, Η “ασαφής” δημόσια διοίκηση- Αλλοιώσεις στην οριοθέτηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου από τη “Γενική Κυβέρνηση”, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4 (2018), σελ. 485 επ

³ Α. Ηλιάδου, όπ.π σελ. 145 επ, Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 884, Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 485 επ.

διότι η ένταξη μιας δημόσιας επιχείρησης στο ΜΦΓΚ άγει σε συμπερίληψη του ελλείμματος του σχετικού φορέα στο δημόσιο έλλειμμα και χρέος. Πρόκειται για μια απόκλιση από την παραδοσιακή θέση ότι το έλλειμμα των δημοσίων επιχειρήσεων δεν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του δημοσίου χρέους, καθώς πρόκειται για αυτοτελή νομικά πρόσωπα με το δικό τους προϋπολογισμό και με αυτοτελή κέρδη ή ελλείμματα.⁴ Η δυνατότητα της συμπερίληψης αυτής ωστόσο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ανιχνεύει τη βαθύτερη σύνδεση μεταξύ των δημοσίων επιχειρήσεων και του κράτους. Οι πρώτες επηρεάζουν στην πραγματικότητα το δημόσιο ταμείο, όπως άλλωστε έχει φανεί από τις δημοσιονομικές επιπτώσεις ελλειμματικών δημοσίων επιχειρήσεων στην εθνική οικονομία κυρίως εν μέσω οικονομικής κρίσης.⁵ Η σύνδεση είναι, άλλωστε, πολλαπλή. Το κράτος αποκομίζει κέρδη από μερίσματα που λαμβάνει λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων αυτών, αλλά και προικοδοτεί τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά τη σύστασή τους, παρέχει επιχορηγήσεις προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους και κατά το παρελθόν εγγυήσεις κατά τη λήψη δανείων από αυτές αδρανώντας ως προς την άσκηση αναγωγικών δικαιωμάτων ως πρωτοφειλέτης και συμμετέχοντας εν πολλοίς στον επιχειρηματικό κίνδυνο αυτών.⁶

Κατά δεύτερο λόγο, η τυχόν κατάταξη μιας δημόσιας επιχείρησης στο εν λόγω Μητρώο επιφέρει μια σειρά άμεσων και παράγωγων συνεπειών, όπου οι άμεσες συνέπειες αφορούν στο εφαρμοστέο σε αυτή οικονομικό δίκαιο⁷ και οι παράγωγες σε εφαρμογή κανόνων του διοικητικού δικαίου επέκεινα του δημοσιονομικού δικαίου⁸. Η δυνατότητα πρόσδεσης των δημοσίων επιχειρήσεων στο άρμα του ελέγχου των οικονομικών, του ελλείμματος και του χρέους του κράτους ενδέχεται να παρίσταται εύλογη ενόψει της επιταγής για δημοσιονομικό έλεγχο και εποπτεία στο πλαίσιο της ONE, της ανάγκης

⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 15η Έκδοση, ΝΒ, Αθήνα, 2017, σελ. 317

⁵ βλ. ενδεικτικά: εφαρμογή στη Φορολογία Εισοδήματος, Ι. Μαθιουδάκης, Η “ασαφής” δημόσια διοίκηση- Αλλοιώσεις στην οριοθέτηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου από τη “Γενική Κυβέρνηση”, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4 (2018), σελ. 497 επ και

⁶ Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Στ’ έκδοση, 2016, σελ. 313 επ

⁷ Βλ. μεταξύ άλλων: ΣΕ 2497/2013, Α. Ηλιάδου, όπ.π σελ. 145 επ, Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 881 επ, Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 502

⁸ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., σελ. 502, με αναφορά σε διατάξεις του φορολογικού και του δημοσιούπαλληλικού δικαίου

λογοδοσίας και περιφρούρησης του δημοσίου χρήματος και αντιμετώπισης του χρονίζοντος προβλήματος της αναποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων αυτών. Ωστόσο, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν ΝΠΙΔ, τα οποία έχουν οικονομικό σκοπό και δραστηριοποιούνται στο χώρο παροχής υπηρεσιών και αγαθών στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς (άρα υπό συνθήκες ανταγωνισμού) και έχουν ως πρώτιστο σημείο αναφοράς της επιτυχούς λειτουργίας τους την επίτευξη της αποτελεσματικότητας, η οποία γενικώς απάδει προς βραδείες και ανελαστικές διαδικασίες που συνδέονται με την εφαρμογή του δημοσίου λογιστικού.⁹

Με βάση τη θεσμική δυνατότητα επέκτασης δημοσιονομικών διαδικασιών που προσιδιάζουν σε κρατικούς φορείς στις δημόσιες επιχειρήσεις,¹⁰ αλλά και τη διαπίστωση ότι το γεγονός αυτό δεν φαίνεται κατ'αρχήν να συμπλέει με την ιδιαίτερη αποστολή των δημοσίων επιχειρήσεων ως φορέων επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ανταγωνιστικό οικονομικό περιβάλλον που υπαγορεύει ταχύτητα και ευελιξία αναπτύσσεται κατωτέρω η θεματική περί δημοσίων επιχειρήσεων και του δημοσιονομικού τους πλαισίου εν μέσω οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης.¹¹

Μέρος Α

I. Ορισμοί: Δημόσιες επιχειρήσεις και δημοσιονομικό πλαίσιο

A. Έννοια της δημόσιας επιχείρησης στο εθνικό δίκαιο

Σε ένα πρώτο επίπεδο προσέγγισης του φαινομένου της δημόσιας επιχείρησης, θα μπορούσε να προταθεί ο ακόλουθος περιγραφικός ορισμός: δημόσια επιχείρηση είναι ένας φορέας με ίδια νομική προσωπικότητα μέσω του οποίου το κράτος και οι επιμέρους φορείς του οργανώνουν και ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, δηλαδή παρέχουν υπηρεσίες και αγαθά προς τρίτους έναντι ανταλλάγματος με την ανάληψη του επιχειρηματικού κινδύνου¹² έχοντας ως αναφορά την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος που είναι η κοινωνική

⁹ Ν. Μηλιώνης, Ο έλεγχος των δημοσίων επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διοικητική Δίκη, (5) 1993, σελ. 1320 επ, Α. Ηλιάδου, όπ.π, σελ. 84

¹⁰ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 497 επ.

¹¹ Ν. Μηλιώνης, όπ.π., σελ. 84 επ

¹² Ε. Σπηλιωτόπουλος, Η δημόσια επιχείρηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 40 επ Α. Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, ΝΒ, Αθήνα, 2016, σελ. 17 επ, 51, βλ. μεταξύ πολλών: ΣΕ 1906/2014 Ολ

ευημερία.¹³ Αυτή λαμβάνει τη μορφή τόσο της άμεσης παροχής υπηρεσιών και αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο, όσο της ευημερίας που δημιουργεί η γενικότερη οικονομική άνοδος από τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα λειτουργίας της επιχείρησης, αλλά και του ελέγχου των τιμών μέσω του ανταγωνισμού προς ιδιώτες που παρέχουν τα αντίστοιχα αγαθά και υπηρεσίες¹⁴.

1. Ο ορισμός της δημόσιας επιχείρησης στο εθνικό δίκαιο

Για τις ανάγκες του παρόντος θα επιχειρήσουμε να ορίσουμε την έννοια της δημόσιας επιχείρησης κατ' ελάχιστον. Από το φάσμα των εννοιών της δημόσιας επιχείρησης¹⁵ που απαντώνται στο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, για πλήθος επιμέρους σκοπών, διακρίνουμε, επομένως, δύο απαραίτητα επίπεδα ορισμού ειδικώς στο εθνικό δίκαιο: τον θεωρητικό και το νομοθετικό.

2. Θεωρητικός ορισμός

Ο θεωρητικός ορισμός που προκρίνεται είναι αυτός που έχει επικρατήσει στη θεωρία, δηλαδή ο ορισμός της δημόσιας επιχείρησης εν στενή έννοια¹⁶. Πρόκειται για έναν περιγραφικό ορισμό, ο οποίος γύρω από την πυρηνική έννοια της άσκησης βιομηχανικής ή εμπορικής επιχειρηματικής δραστηριότητας συγκεντρώνει ορισμένα τυπικά νομικά χαρακτηριστικά. Θεωρείται ότι αντιστοιχεί στην “οργανική” έννοια της δημόσιας επιχείρησης, διότι αποδίδει έμφαση στον φορέα της ασκούμενης δραστηριότητας ως δημοσίου νομικού προσώπου¹⁷. Αν και δεν καλύπτει όλες τις μορφές φορέων της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας,¹⁸ σύμφωνα με τη θεωρία, κρατεί καθώς “έχει νομοθετικό

¹³ Στ. Κτιστάκη, Δημόσια Επιχείρηση και Δημόσιο Συμφέρον, Το Σύνταγμα (ΤοΣ), 1991, σ. 303 επ.

¹⁴ Ι. Κούλης, Δημόσια Οικονομική, (3η έκδ. αναθεωρηθείσα και συμπληρωθείσα.). Αθήνα, 1975, σελ. 15 επ

¹⁵ Α. Ηλιάδου, ό.π., σελ. 9 επ

¹⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 40 επ, Ι. Αναστόπουλος, Σημειώσεις Δημόσιου Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1986, σελ. 34

¹⁷ Στο αντίποδα βρίσκεται η εν ευρεία έννοια δημόσια υπηρεσία, η οποία έχει πρωτίστως οικονομική έννοια και στην οποία η έμφαση βρίσκεται στο χαρακτήρα της επιχείρησης ως οργανωτικής μονάδας που αποτελείται από παραγωγικά μέσα. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 35

¹⁸ Ι. Αναστόπουλος, ό.π., σελ. 34

έρεισμα και συνάμα ταιριάζει στον τρόπο που το ΑΕΔ έχει ερμηνεύσει την έννοια της δημόσιας επιχείρησης κατά το Σύνταγμα”.¹⁹

Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, η δημόσια επιχείρηση ως “ιδιαίτερη και αυτοτελής κατηγορία νομικού υποκειμένου με την οποία ασκείται επιχειρηματική δραστηριότητα από το Κράτος” είναι εκείνη η οποία συγκεντρώνει τα εξής χαρακτηριστικά: “ 1) συστήνεται από το Κράτος δυνάμει νόμου, 2) διαθέτει νομική προσωπικότητα σε συνδυασμό με ευρεία διοικητική αυτοτέλεια, 3) ασκεί βιομηχανική ή εμπορική επιχείρηση για χάρη δημοσίου συμφέροντος, 4) εφαρμόζονται σε αυτή οι κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, 5) ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία της από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και τέλος, 6) ασκείται σε αυτή δημόσιος έλεγχος.”²⁰

3. Νομοθετικός ορισμός

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσαν αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης από τον Β΄ ΠΠ και εφεξής, καθώς η ίδρυση και η λειτουργία τους γνώρισε σημαντική ανάπτυξη στη μεταπολεμική εποχή ως μέσο οικονομικής ανασυγκρότησης της χώρας²¹. Χαρακτηριστικό της νομοθετικής πρακτικής που επικράτησε υπήρξε, ωστόσο, η αποσπασματική δημιουργία των φορέων, η πολλαπλότητα των οργανωτικών μορφών και του νομικού καθεστώτος

¹⁹ Α.Ηλιάδου, σελ. 42-43. Με την 21/2000 ΑΕΔ ερμηνεύθηκε η διάταξη του άρθρου 56§3 Συντ και ειδικότερα ο συνταγματικός όρος της δημόσιας επιχείρησης. Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση Ως "δημόσια επιχείρηση" ορίζεται “εκείνη για την οποία ο νόμος, ιδρυτικός ή άλλος ή άλλη κανονιστική πράξη, βάσει νόμου, προβλέπει ότι λειτουργεί χάριν του δημόσιου συμφέροντος, περαιτέρω δε οργανωμένη σε νομικό πρόσωπο, στο οποίο το Δημόσιο ασκεί αποφασιστική επιρροή, λειτουργεί με κριτήρια επιδίωξης οικονομικού αποτελέσματος, με την έννοια όχι της κερδοσκοπίας, η οποία δεν αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη δραστηριότητά της, αλλά της δημιουργίας οικονομικών δυνατοτήτων (όπως με τη μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών) για την επίτευξη των βασικών σκοπών της (πρβλ. ΑΕΔ 32, 61, 71, 86, 87 και 91/97, 29, 30 και 31/95, 40 και 42/91, 46/90, 32/82).” Ο ορισμός αυτός, είναι ωστόσο, μερικός, διότι η συγκεκριμένη διάταξη ρυθμίζει ειδικώς σχετικά με τα εκλογικά κωλύματα των βουλευτών και δεν μπορεί να αναχθεί σε καθολικό ορισμό. Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση, σελ. 373, Ηλιάδου, όπ.π, σελ.32

²⁰ Ε. Σπηλιωτόπουλος, όπ.π, σελ. 40 επ.

²¹ Α. Ηλιάδου, όπ.π, Σελ 32

αυτών.²² Πρακτική του νομοθέτη ήταν η ρύθμιση του ιδιαίτερου καθεστώτος που διήπε ξεχωριστά κάθε δημόσια επιχείρηση έναντι της εισαγωγής ενός ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου.²³ Ελλείπει κοινού πλαισίου για το σύνολο των δημοσίων επιχειρήσεων, η εξειδίκευση της έννοιας της δημόσιας επιχείρησης απουσίασε ομοίως.²⁴

a. Ο νόμος 2414/1996 (ΦΕΚ 135 Α')

Η έλλειψη ορισμού απαντάται, ωστόσο, και στον νόμο 2414/1996 με τίτλο “Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις”, ο οποίος αποτελεί τον πρώτο νόμο με τον οποίο εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη ενιαία συστηματική ρύθμιση στο πεδίο των δημοσίων επιχειρήσεων (και ο οποίος προέβλεψε, τη δυνατότητα τυπικής ιδιωτικοποίησης τους υπό τη μορφή ΑΕ)²⁵. Με το άρθρο 1 παρ. 1 ο εθνικός νομοθέτης ενέταξε στο πεδίο εφαρμογής του νόμου με ονομαστική αναφορά τριανταέξι “Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς”²⁶, τις οποίες ονόμασε συλλήβδην “δημόσιες επιχειρήσεις” για τους σκοπούς του νόμου. Με το άρθρο 1 παρ. 2 προέβλεψε τη δυνατότητα να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου και άλλες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί με προεδρικά διατάγματα κατόπιν πρότασης των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και του εποπτεύοντος Υπουργού.²⁷ Σημειώνεται ότι η νομολογία του ΣΕ με την οποία εφαρμόστηκαν τα σχετικά άρθρα του νόμου ακολούθησε στο ζήτημα του ορισμού την βάση

²² Ν. Μηλιώνης, Ο έλεγχος των δημοσίων επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διοικητική Δίκη, (5) 1993, σελ. 1320 επ

²³ Ν. Μηλιώνης, όπ.π. σελ. 1320 επ.

²⁴ Α. Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 32-33, Σπηλιωτόπουλος, σελ. 47

²⁵ Α. Η λ ι ά δ ο υ, Δ η μ ό σ ι ε ς Ε π ι χ ε ι ρ ή σ ε ι ς, Ν ο μ ι κ ή Β ι β λ ι ο θ ή κ η, σ ε λ. 33, Δελλής Γεώργιος, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά. Τόμος Α'. Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008, σελ. 195-196

²⁶ (όπως για παράδειγμα τις ΑΕ ΔΕΗ ΑΕ, ΕΛΤΑ ΑΕ, ΕΥΔΑΠ ΑΕ ή τους Οργανισμούς ΕΛΟΤ, ΕΟΜΜΕΧ, ΟΠΑΠ κ.α.)

²⁷ Ούτε από τη μελέτη της εισηγητικής έκθεσης του νόμου προκύπτουν περισσότερα στοιχεία για τον τρόπο που ο νομοθέτης συνελάμβανε την υπό εξέταση έννοια, καθώς περιορίζεται στην αδρή περιγραφή των ρυθμίσεων του νόμου και σε συνοπτική αναφορά του σκοπού του νόμου : αποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων στο νέο -και ανταγωνιστικό- περιβάλλον της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

“καταλόγου” των δημοσίων επιχειρήσεων προσέγγιση του νόμου, χωρίς πρόσθετες σκέψεις επί του ζητήματος της έννοιας.²⁸

b. Ο νόμος 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α')

Μερική θεραπεία της προαναφερόμενης έλλειψης επήλθε με τον νόμο 3429/2005 με τίτλο Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.), ο οποίος, όπως και ο ν. 2414/1996 (ΦΕΚ 135 Α') είχε εξυγιαντικό προσανατολισμό και έθεσε ένα νέο κοινό πλαίσιο για τις δημόσιες επιχειρήσεις.²⁹ Σημαντικό για την ταξινόμηση των νομικών προσώπων που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό του πεδίο είναι το εφαρμοστέο σε αυτά ουσιαστικό δίκαιο. Ο νόμος διακρίνει μεταξύ των “δημοσίων επιχειρήσεων” (1§1 ν. 3429/2005), των “οργανισμών” (6§1) και των “εταιριών εισηγμένων σε οργανωμένες αγορές (χρηματιστήρια)” (1§5). Στις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς ορίζει ως εφαρμοστέες τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α', ενώ στις εταιρίες ως άνω τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β'. Η πρώτη κατηγορία είναι η μόνη που φέρει την ρητή ονομασία της δημόσιας επιχείρησης. Στην τελευταία κατηγορία, η οποία συνδέεται με τη μερική μεταβίβαση του μετοχικού κεφαλαίου πολλών ΔΕΚΟ από το κράτος σε ιδιώτες, εφαρμόζονται σχεδόν αποκλειστικά οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου και ο νομοθέτης απέφυγε να τις ονομάσει ρητά ως δημόσιες επιχειρήσεις.³⁰

Ο νομοθετικός ορισμός της δημόσιας επιχείρησης περιλαμβάνεται, λεπτομερέστερα, στο πρώτο κεφάλαιο (Κεφάλαιο Α') του νόμου και φέρει τον τίτλο “Οργάνωση, Λειτουργία, Διοίκηση και Κρατική Εποπτεία των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών”. Εισάγεται (όπως προαναφέρθηκε) με το άρθρο 1 παρ. 1, το οποίο φέρει τον τίτλο “Ορισμοί και πεδίο εφαρμογής”. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, ορίζεται ως δημόσια επιχείρηση “κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν.”³¹ Με το άρθρο 1 παρ. 3 ο νόμος λογίζει ως

²⁸ Βλ. Μεταξύ άλλων ΣΕ 1511/2002, σκ. 6

²⁹ Α. Ηλιάδου, *όπ.π.*, σελ. 122 επ.

³⁰ Γ. Δελλής, *όπ.π.*, σελ. 199

³¹ Με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 6 ορίζεται και η έννοια των “Οργανισμών”. Πρόκειται για τα εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων του κεφαλαίου Α' νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου τα οποία

δημόσια επιχείρηση και κάθε ΑΕ που είναι συνδεδεμένη με άλλη δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 42 3 παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920 (ΦΕΚ 37 Α')³², δηλαδή κάθε ΑΕ θυγατρική άλλης δημόσιας επιχείρησης.

Από τον βασικό ορισμό του άρθρου 1 παρ. 1 και την προσθήκη του άρθρου 1 παρ. 3 προκύπτει πως ο νομοθέτης επιλέγει δύο βασικά κριτήρια ανίχνευσης της ύπαρξης δημόσιας επιχείρησης: το οργανωτικό και το λειτουργικό. Ως προς το πρώτο σημειώνεται ότι η δημόσια επιχείρηση έχει ως οργανωτικό πρότυπο την ΑΕ. Η ρύθμιση αυτή συνδέεται, φυσικά, εξελικτικά με την προγενέστερη υπό τον ν. 2414/1996 νομοθετική πρόβλεψη περί δυνατότητας μετασχηματισμού δημόσιας επιχείρησης σε ΑΕ. (Αφορούσε τις δημόσιες επιχειρήσεις που λειτούργησαν χωρίς συγκεκριμένο οργανωτικό πρότυπο ή ως ΝΠΔΔ και πρόκειται για την καλούμενη τυπική ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων)³³. Το δε λειτουργικό κριτήριο συνίσταται στην άσκηση αποφασιστικής επιρροής εκ μέρους του ελληνικού δημοσίου επί της δημόσιας επιχείρησης.

Για τη διάγνωση της συνδρομής άσκησης αποφασιστικής επιρροής ή μη εισάγεται στον νόμο αμάχητο τεκμήριο³⁴ με το άρθρο 1 παρ. 2 η οποία προβλέπει διαζευκτικά και περιοριστικά³⁵ τέσσερα σχετικά κριτήρια. Ορίζεται, λοιπόν, ότι: “ Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από το ελληνικό δημόσιο τεκμαίρεται όταν το ελληνικό δημόσιο ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα χρηματοδοτούμενα από το ελληνικό δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις υπό την έννοια του παρόντος νόμου: α) είναι κύριοι μετοχών που εκπροσωπούν την απόλυτη πλειοψηφία του καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου της ή β) ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική της συνέλευση ή γ) δύνανται να διορίζουν το ήμισυ πλέον ενός των μελών του διοικητικής της συμβουλίου ή δ) χρηματοδοτούν την ετήσια δραστηριότητά της σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό”. Πράγματι πρόκειται για περιπτώσεις στις οποίες σημειώνεται κάμψη είτε ως προς την οικονομική αυτοτέλεια (υπό δ), είτε ως προς τη διοικητική αυτοτέλεια (υπό β, γ) η οποία

χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο ή από άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό και τις δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν εξαιρεθεί του Κεφαλαίου Α'.

³²ν. 4548/2018 (ΦΕΚ 104 Α')

³³ Μεταξύ άλλων: ΠΕ ΣΕ 33/1998, ΠΕ ΣΕ 38/1998, Ε' Τμ, Γ. Δελλής, όπ.π, σελ. 197

³⁴ Ηλιάδου, όπ.π, σελ. 34 επ, Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 81 επ.

³⁵ Ηλιάδου, όπ.π., σελ 34

χαρακτηρίζει δομικά κάθε νομικό πρόσωπο³⁶, ώστε σημαίνων καθίσταται τελικώς ο ουσιαστικός έλεγχος της εκ μέρους του ελληνικού δημοσίου.

Ο συνδυασμός του οργανωτικού και λειτουργικού κριτηρίου αποτελεί ιδιαιτερότητα του ορισμού της δημόσιας επιχείρησης στο εθνικό δίκαιο, έναντι της επιλογής του αμιγώς λειτουργικού τεκμηρίου που χρησιμοποιείται στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.³⁷ Πράγματι, η έννοια της δημόσιας επιχείρησης που απαντάται στο άρθρο 106 ΣΛΕΕ³⁸ δεν γνωρίζει αυθεντικό ορισμό και ακολουθείται το κριτήριο της “άμεσης ή έμμεσης αποφασιστικής επιρροής” που συνδέεται είτε με την ιδιοκτησία της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου είτε με την πλειοψηφία αποφάσεων ψήφου είτε με τον ορισμό της πλειοψηφίας των μελών των οργάνων διοίκησης μιας επιχείρησης. Σε αντίθεση με το ελληνικό δίκαιο νομική αυτονομία, δηλαδή νομική προσωπικότητα, δεν προϋποτίθεται.³⁹ Η επιλογή παρίσταται εύλογη, καθώς η ρύθμιση του άρθρου έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει τον ανόθευτο ανταγωνισμό στο πλαίσιο της κοινής αγοράς από στρεβλωτικές κρατικές παρεμβάσεις που παρέχουν πλεονεκτήματα σε δημόσιες επιχειρήσεις.⁴⁰ Η μεμονωμένη πρόβλεψη του λειτουργικού κριτηρίου αυξάνει την πρακτική αποτελεσματικότητα της διάταξης και παρίσταται εύλογη. (Άλλως, στο ελληνικό δίκαιο, όπως προαναφέρθηκε, το οργανωτικό κριτήριο έρχεται ως παρακολούθημα της πρόβλεψης περί τυπικής ιδιωτικοποίησης του ν. 2414/1996.)

Οι δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' διαφοροποιούνται από τους οργανισμούς και από τις εταιρείες του Κεφαλαίου Β'. Οι οργανισμοί αποτελούν, επίσης, ΝΠΙΔ, όπως οι δημόσιες επιχειρήσεις, ωστόσο δεν οργανώνονται ως ανώνυμες εταιρίες, ενώ χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο ή άλλο ΝΠΙΔ σε ποσοστό άνω του 50%. Οργανισμοί θεωρούνται και οι δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του Κεφαλαίου Α'.

³⁶ Α. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Έκδοση 4η, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2019 στικό,σελ. 189-191

³⁷ Α. Ηλιάδου, όπ.π., σελ. 26 επ

³⁸ Το άρθρο εντάσσεται συστηματικά στον Τίτλο VII που τιτλοφορείται “Κοινοί Κανόνες για τον ανταγωνισμό, τη φορολογία και την προσέγγιση των νομοθεσιών” και, ειδικότερα, στο Κεφάλαιο 1 με τίτλο “Κανόνες Ανταγωνισμού” και στο Τμήμα 1 “Κανόνες εφαρμοστέοι επί των επιχειρήσεων”.

³⁹ Α. Ηλιάδου, ομοίως

⁴⁰ Χριστιανός Β., Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012 (ερμηνεία άρθρων 101-102 και 106-108)

Στις εταιρείες του Κεφαλαίου Β' ανήκουν, περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 5: α) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων μετοχές έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά (χρηματιστήριο), εφόσον το Δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα της παρ. 2 του παρόντος άρθρου εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής, β) οι ανώνυμες εταιρείες που είναι συνδεδεμένες με τις εισηγμένες εταιρείες της προηγούμενης περίπτωσης, κατά την έννοια του άρθρου 42ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920 (ΦΕΚ 37 Α'), γ) οι ανώνυμες εταιρείες ως προς τις οποίες έχει αποφασιστεί η έναρξη διαδικασιών αποκρατικοποίησης δια της εισαγωγής μετοχών τους σε οργανωμένη αγορά, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212 Α'). Το κριτήριο που ενοποιεί τις κατηγορίες αυτές είναι κατά βάση η εισαγωγή των μετοχών σε οργανωμένη αγορά. Η εξαίρεση των εταιριών από το Κεφάλαιο Α' οφείλεται στο γεγονός ότι, εφόσον λειτουργούν στο πλαίσιο οργανωμένης αγοράς, διέπονται ήδη από ειδικό πλέγμα διατάξεων ως προς την εταιρική τους διακυβέρνηση και την οικονομική τους εποπτεία που ανταποκρίνεται στην ειδική ευελιξία που απαιτείται. Η εφαρμογή των προβλέψεων περί οργάνωσης και εποπτείας του Κεφαλαίου Α' κατά συνέπεια παρέλκει.⁴¹

B. Η έννοια του δημοσιονομικού πλαισίου των δημόσιων επιχειρήσεων

Κρίσιμη για την οριοθέτηση του θέματος του παρόντος αποτελεί και η απόδοση της έννοιας του όρου του δημοσιονομικού πλαισίου ειδικώς ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις. Σχετικός γενικός ορισμός απαντάται στο άρθρο 2 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2011⁴². Χρησιμοποιώντας ως αφετηρία τον σχετικό ορισμό, ο οποίος

⁴¹ Α. Ηλιάδου, *όπ.π.*, σελ. 34 επ

⁴² Επιπλέον ισχύει ο ακόλουθος ορισμός: ως «δημοσιονομικό πλαίσιο» νοείται ένα σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής του δημοσίου, και ιδίως: α) συστήματα δημοσιονομικής λογιστικής και στατιστικής αναφοράς· β) κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προγνώσεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό· γ) αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες ανά χώρα, οι οποίοι συμβάλλουν ώστε η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών να είναι συνεπής με τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους βάσει της ΣΛΕΕ που εκφράζονται ως συνοπτικός δείκτης δημοσιονομικών επιδόσεων, όπως είναι το δημοσιονομικό έλλειμμα, ο δημόσιος δανεισμός, το δημόσιο χρέος ή μια σημαντική συνιστώσα τους· δ) δημοσιονομικές διαδικασίες οι οποίες περιλαμβάνουν διαδικαστικούς κανόνες που ρυθμίζουν όλα τα στάδια της διαδικασίας του

απαντάται και στη θεωρία,⁴³ μπορούμε να ορίσουμε ως δημοσιονομικό πλαίσιο των δημόσιων επιχειρήσεων ως το σύνολο των αρχών, ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής των εν λόγω φορέων.

Αφορά, ειδικότερα, σε κανόνες αναφορικά με συστήματα δημοσιονομικής λογιστικής και λογιστικής αναφοράς,⁴⁴ σε κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προβλέψεων για το δημοσιονομικό σχεδιασμό⁴⁵, σε αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες ανά χώρα, οι οποίοι συμβάλλουν, ώστε η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών να είναι συνεπής με τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους βάσει της ΣΛΕΕ που εκφράζονται ως συνοπτικός δείκτης δημοσιονομικών επιδόσεων, όπως είναι το δημοσιονομικό έλλειμμα, ο δημόσιος δανεισμός, το δημόσιο χρέος ή μια σημαντική συνιστώσα τους- στο βαθμό που οι δείκτες του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους καθορίζεται και με βάση δείκτες ελλείμματος των δημοσίων επιχειρήσεων Κεφαλαίου Α εντός Γενικής Κυβέρνησης,⁴⁶ σε δημοσιονομικές διαδικασίες οι οποίες περιλαμβάνουν διαδικαστικούς κανόνες που ρυθμίζουν όλα τα στάδια του προϋπολογισμού,⁴⁷ μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια, ως ειδικό σύνολο εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών που επεκτείνουν τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν του ετήσιου δημοσιονομικού κύκλου και συνεπάγονται επίσης τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων,⁴⁸ καθώς και σε ρυθμίσεις για την ανεξάρτητη παρακολούθηση και ανάλυση, ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια των στοιχείων

προϋπολογισμού· ε) μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια, ως ειδικό σύνολο εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών που επεκτείνουν τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν του ετήσιου δημοσιονομικού κύκλου και συνεπάγονται επίσης τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων· στ) ρυθμίσεις για την ανεξάρτητη παρακολούθηση και ανάλυση, ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια των στοιχείων της διαδικασίας του προϋπολογισμού· ζ) μηχανισμοί και κανόνες που ρυθμίζουν τις δημοσιονομικές σχέσεις μεταξύ των δημόσιων αρχών στους υποτομείς του δημοσίου.

⁴³ Βλ. και Α. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια, ΝΒ, 2017, σελ. 527 επ

⁴⁴ ΕΣΛ 1995, 2010

⁴⁵ βλ. άρθρο 2 ν. 4270/2014 περί του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου

⁴⁶ βλ. παρακάτω άρθρα 126 ΣΛΕΕ, Πρωτόκολλο 12 ΣΕΕ, άρθρα 35-36 ν. 4270/2014

⁴⁷ βλ. άρθρο 49 επ ν. 4270/2014

⁴⁸ Ενδεικτικά: άρθρο 43 ν. 4270/2014 “Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής”

της διαδικασίας του προϋπολογισμού⁴⁹.

II. Σημείο τομής δημοσίων επιχειρήσεων και δημοσιονομικής διαχείρισης

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ των δημοσίων επιχειρήσεων και της δημοσιονομικής διαχείρισής τους με άξονα τις διατάξεις του δημοσίου λογιστικού είναι διαχρονικό.⁵⁰ Σημείο τομής των δημοσίων επιχειρήσεων και της δημοσιονομικής τους διαχείρισης αποτελεί σήμερα ο εκσυγχρονισμός του πλαισίου είχε θέσει ο ν. 4329/2005, ο οποίος εφαρμόζεται στις δημόσιες επιχειρήσεις παράλληλα με το ιδιωτικό λογιστικό.⁵¹ Το νεωτερικό δημοσιονομικό πλαίσιο συνδέεται με το ισχύον δημόσιο λογιστικό, δηλαδή τον νόμο 4270/2014 με τίτλο “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”.

Ο σχετικός νόμος εξειδίκευσε το ενωσιακό πλαίσιο του μηχανισμού εποπτείας του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, το οποίο υπάγεται στο Κεφάλαιο I “Οικονομική Πολιτική” του Τίτλου VII “Οικονομική και Νομισματική Πολιτική” και το οποίο εισάγει τον γενικό κανόνα απαγόρευσης των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων.⁵² Όπως αναφέρεται άλλωστε στον τίτλο του- αποτελεί ειδικώς μεταφορά της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ με τίτλο “Σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών”, η οποία εντάσσεται στο λεγόμενο “six pack”, ένα σύνολο πέντε Κανονισμών και μιας Οδηγίας, που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του Νέου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ως στρατηγική απάντηση έναντι της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης κρατών μελών της ΕΕ⁵³. Συνεπώς, με τον ν. 4270/2014 τίθεται το (εθνικό) πλαίσιο της δημοσιονομικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους προς εξυπηρέτηση του σκοπού τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και εποπτείας ως προς το έλλειμμα και το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης.⁵⁴

Ο νόμος αναπτύσσει ιδιαίτερη σημασία ως προς τη δημοσιονομική διαχείριση των

⁴⁹ βλ. άρθρο 65 επ. ν. 4270/2014

⁵⁰ Ν. Μηλιώνης, *όπ.π.* σελ. 1320 επ.

⁵¹ Ν. Μπάρμπας, *όπ.π.* σελ. 362

⁵² Α. Σαββαΐδου, *Δημοσιονομική διαφάνεια*, ΝΒ, 2017, σελ. 579 επ., Ν. Μπάρμπας, *όπ.π.* σελ. 361

⁵³ Kenneth Armstrong, *The new governance of the EU fiscal discipline*, *European Law Review*, 2013, σελ. 601 επ

⁵⁴ Ν. Μπάρμπας, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Ζ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 361

δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 με έμφαση στις εντός Γενικής Κυβέρνησης δημόσιες επιχειρήσεις και σε ορισμένο βαθμό και στις εκτός αυτής. Βασικότερο χαρακτηριστικό γνώρισμά του είναι η επέκταση ρυθμίσεων που προσιδιάζουν στους κρατικούς φορείς προκειμένου για τον υπολογισμό του κρατικού ελλείμματος όπως οι γενικές αρχές διαχείρισης των κρατικών οικονομικών, οι κανόνες δημοσιονομικής θέσης, χρέους και πορείας προσαρμογής και του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών. Ακόμα, η εισαγωγή νέων υποχρεώσεων και ενός ενισχυμένου και αυστηρότερου πλαισίου εποπτείας κατά την κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεση των προϋπολογισμών των φορέων που επεμβαίνει ριζικά στη δημοσιονομική αυτονομία των φορέων.

Από την εφαρμογή του νεωτερικού αυτού πλαισίου εγείρονται ορισμένοι προβληματισμοί. Πρώτον, ερωτάται εάν ο υφιστάμενος μηχανισμός ένταξης στο ΜΦΓΚ εγγυάται επαρκώς τη δημοσιονομική θεσμική ασφάλεια και σταθερότητα και κατ' επέκταση δημιουργεί συνθήκες κατάλληλες για την ενθάρρυνση επενδυτικής κίνησης. Το τελευταίο παρίσταται ιδιαίτερος σημαντικό ενόψει της σύγχρονης τάσης ιδιωτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων προς πορισμό δημοσίων εσόδων, αλλά και την απόσυρση του κράτους από τη διαχείριση υποδομών και την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων έναντι της υιοθέτησης ρυθμιστικού ρόλου των σχετικών δραστηριοτήτων.⁵⁵

Προκειμένου για τη διατύπωση του δεύτερου ερωτήματος διαπιστώνουμε τα εξής: Οι δημόσιες επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητα, η οποία δεν προσιδιάζει πάντοτε μόνο σε δημόσια υπηρεσία. Δραστηριοποιούνται στον βιομηχανικό και εμπορικό τομέα και ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα με την παροχή αγαθών και υπηρεσιών έναντι ανταλλάγματος στο πλαίσιο της ανοικτής αγοράς.⁵⁶ Συνεπώς, σύμφωνα με τη θεωρία η αποτελεσματικότητα αυτών υπηρετείται αρτιότερα μέσω της αμιγούς υιοθέτησης ενός αυτόνομου και ευέλικτου (επομένως λυσιτελούς) λογιστικού δημοσίων επιχειρήσεων.⁵⁷ Το δεύτερο ερώτημα συνίσταται, επομένως, στο εάν η αποτελεσματικότητα της δράσης των

⁵⁵ βλ. ενδεικτικά Θ. Φορτσάκης, Ν. Φαραντούρης, Δίκαιο της Ενέργειας, ΝΒ, 2016, σελ. 28 επ, Α. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, ΝΒ, Αθήνα, 2010, σελ. 103 επ.

⁵⁶ βλ. ανωτέρω, σελ. 7-8

⁵⁷ Ν. Μηλιώνης, Ο έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διοικητική Δίκη, 5 (1993), σελ. , όπου αναφορά σε: Μ.Δ. Στασινόπουλου, Μερικά προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων εν Ελλάδι, Διδάγματα εκ της μέχρι τούδε πείρας, Ε.Δ.Δ.Δ. 1968, σελ. 113 επ. και ιδίως σελ. 117

δημοσίων επιχειρήσεων που εντάσσονται στο ΜΦΓΚ υπηρετείται επαρκώς μέσω της εφαρμογής διατάξεων του δημοσίου λογιστικού, το οποίο ως σύστημα προσιδιάζει κατ' εξοχήν στους κρατικούς φορείς και ιδίως υπό την ισχύ του ν. 4270/2014, όπου βασικός άξονας του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης συνιστά ο έλεγχος των κρατικών ελλειμμάτων.

III. Νομοθετικό Πλαίσιο

A. Δίκαιο της ΕΕ

Ο όρος “Γενική Κυβέρνηση” ανάγεται κατ' αρχάς στο πρωτογενές και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.⁵⁸

1. Πρωτογενές Δίκαιο

Αφετηρία για την εξεύρεση της έννοιας του όρου της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Με το άρθρο 126 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το οποίο εντάσσεται στο πλέγμα των διατάξεων της Συνθήκης του Τίτλου VIII: Οικονομική και Νομισματική Πολιτική και, ειδικότερα στο κεφάλαιο 1: Οικονομική Πολιτική, ορίζεται ότι τα κράτη υποχρεούνται να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Με το άρθρο 1 παρ. 2 εισάγονται δύο επιμέρους αρνητικά δημοσιονομικά κριτήρια προκειμένου για τη διαπίστωση της μη τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας από τα κράτη μέλη (πρόκειται, ειδικότερα, για δημοσιονομικούς περιορισμούς)⁵⁹. Από τη συνδυαστική μελέτη της εν λόγω διάταξης και του Πρωτοκόλλου 12 της ΣΕΕ⁶⁰ που εξειδικεύει τα σχετικά κριτήρια προκύπτει ότι η μη τήρηση διαγιγνώσκεται εφόσον ο λόγος μεταξύ του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου

⁵⁸ Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 882 επ, Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 485 επ.

⁵⁹ Α. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια, ΝΒ, 2017, σελ. 538

⁶⁰ Πρόκειται για πράξη αυξημένης τυπικής ισχύος, ισότιμης του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ, βλ.: Ξηρός, όπ.π, σελ. 881 επ, επισημαίνεται, ωστόσο, ορθώς ότι με τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 14 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ εισάγεται απλοποιημένη και ευέλικτη διαδικασία αναθεώρησης των διατάξεων του Πρωτοκόλλου με διατάξεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου Ν. Μπάρμπας, όπ.π, σελ. 369

δημοσιονομικού ελλείμματος⁶¹ και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς υπερβαίνει το 3% και εάν ο λόγος του δημοσίου χρέους⁶² και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος υπερβαίνει το 60%.⁶³ Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ. 2 ΣΛΕΕ προβλέπεται η υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ελέγχει την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών μέσω της Επιτροπής.

Οι σχετικές διατάξεις είναι κρίσιμες για το πραγματευόμενο θέμα, διότι αποτυπώνουν τα μετρήσιμα μεγέθη (λόγος δημοσίου ελλείμματος προς ΑΕΠ και λόγος δημοσίου χρέους προς ΑΕΠ) για τα οποία τα κράτη αφ' ενός πρέπει να αποστέλλουν τακτικά και περιοδικά στατιστικά στοιχεία στην ΕΕ-και ειδικότερα στην Επιτροπή- μέσω της Eurostat. Ταυτόχρονα, διότι, προκειμένου να υπηρετείται αυτή η υποχρέωση, εισάγεται δευτερογενώς η υποχρέωση να προσδιορίζουν τους φορείς των οποίων τα ελλείμματα προσμετρώνται στο κρατικό έλλειμμα.

2. Δευτερογενές Δίκαιο

Οι εν λόγω πρωτογενείς διατάξεις του ενωσιακού δικαίου εξειδικεύθηκαν στη συνέχεια μέσω τριών Κανονισμών.⁶⁴ Πρόκειται για τον Κανονισμό (ΕΕ) 2223/1996 του Συμβουλίου της

⁶¹ Ως δημοσιονομικό έλλειμμα ορίζεται η καθαρή λήψη ή η όμοια χορήγηση δανείων του δημοσίου τομέα.

⁶² Ως δημόσιο χρέος ορίζεται η ονομαστική αξία όλων των ακαθάριστων τρεχουσών υποχρεώσεων του κράτους στο τέλος του έτους (εκτός από τα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού που βρίσκονται στην κατοχή του)

⁶³ Ν. Μπάρμπας, όπ.π, σελ. 363

⁶⁴ Μεταξύ των περισσότερων νομοθετικών εργαλείων του ενωσιακού δικαίου (Κανονισμών, Οδηγιών, Αποφάσεων), η κατ'εξοχήν επιλογή Κανονισμών παρίσταται εύλογη, διότι είναι το μόνο μέσο με το χαρακτηριστικό της άμεσου ισχύος, το οποίο αρμόζει κατά τη ρύθμιση δημοσιονομικών ζητημάτων, τα οποία συνδυάζουν τον επιτακτικό χαρακτήρα και την αυστηρότητα. Η επιτακτικότητα της ρύθμισης αυτό αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία από το 2010 και μετά, κατά την περίοδο της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης. Τη δεσμευτικότητα των Κανονισμών και την άμεση εφαρμογή στις δίκες που αφορούν την κατάταξη στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης τονίζει και η νομολογία του ΣΕ επανειλημμένως, βλ. ΣΕ 1586/2016, σκ. 5: "Εξ άλλου, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας (ESA 95, ΕΣΛ 95 ή ΕΣΟΛ 1995), στο οποίο παραπέμπουν οι προμνησθείσες διατάξεις του Κανονισμού 479/2009, θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2223/1996 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 (ΕΕ L 310,

25.6.1996, ο οποίος εισάγει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας (γνωστό και ως ΕΣΟΛ ή ΕΣΛ 95) (άρθρο 1), τον Κανονισμό (ΕΕ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.3.2009, ο οποίος θέτει το πλαίσιο σχετικά με την παραγωγή και διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών (άρθρο 1) και τον Κανονισμό (ΕΕ) 479/2009 του Συμβουλίου της 25.5.2009, ο οποίος είναι ο εφαρμοστικός του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος .⁶⁵

a. ΕΣΛ 1995 και ΕΣΛ 2010

Οι Κανονισμοί αυτοί γνώρισαν στη συνέχεια μεταβολές. Η πλέον σημαντική για το διερευνόμενο ζήτημα της ένταξης φορέα στο Μητρώο της Γενικής Κυβέρνησης είναι αυτή του Κανονισμού 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009, ο οποίος από 1.9.2014 αντικαταστάθηκε στη συνέχεια από τον Κανονισμό (ΕΕ) 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013. Ο τελευταίος εισήγαγε το νεότερο ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (γνωστό ως ΕΣΛ 2010) και εξειδίκευσε τους όρους του Πρωτοκόλλου 12 της ΣΕΕ ως άνω.

Οι σχετικές διατάξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου είναι κρίσιμες για το πραγματευόμενο θέμα, διότι εισήγαγαν τους ορισμούς των εννοιών του Δημοσίου Τομέα και της Γενικής Κυβέρνησης καθώς και τα κριτήρια βάσει των οποίων το εκάστοτε κράτος μέλος κρίνει, εάν ορισμένος φορέας υπάγεται στον υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης, ώστε τυχόν ελλείμματα αυτού να προσμετρηθούν στο κρατικό έλλειμμα. Επιπλέον, εξειδικεύουν το ζήτημα της υποχρέωσης των κρατών μελών να ενημερώνουν την Επιτροπή για τα μεγέθη του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους τους.

βλ. Παράρτημα Α'), οι διατάξεις του οποίου ισχύουν αμέσως και δεσμεύουν τις αρχές των κρατών μελών...”

⁶⁵ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., σελ. 497 επ., Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο: Έννοια και οριοθέτηση του δημόσιου τομέα (1-3 και 6-3-2017, 26/27-2-2018), <https://www.prevedourou.gr/%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF/> (τελευταία επίσκεψη, 29.9.2019)

Από το σύνολο των ενωσιακών διατάξεων αυτών ιδιαίτερα κρίσιμες είναι αυτές των Κανονισμών 2223/2009 (ΕΕ) και 549/2013 (ΕΕ), οι οποίοι εισήγαγαν τα συστήματα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ένωσης, ΕΣΛ 1995 και ΕΣΛ 2010 αντίστοιχα. Αμφότερα τα ΕΣΛ 1995 και ΕΣΛ 2010 αποτελούν ευρωπαϊκά λογιστικά πλαίσια, τα οποία επικουρούν το στόχο της ενημέρωσης της ΕΕ σχετικά με το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος⁶⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού 2223/2009 εισάγεται το ευρωπαϊκό σύστημα λογαριασμών που καθιερώνει τη μεθοδολογία κατάρτισης συγκρίσιμων λογαριασμών και πινάκων για τις ανάγκες της ΕΚ και το πρόγραμμα διαβίβασης των λογαριασμών και πινάκων στην ΕΚ⁶⁷. Το ΕΣΛ είναι το διεθνές συμβατό λογιστικό πλαίσιο για τη συστηματική και λεπτομερή περιγραφή μιας συνολικής οικονομίας (όπως η χώρα) των συνιστωσών της και των σχέσεών της με άλλες συνολικές οικονομίες. Αντίστοιχα, ο Κανονισμός 345/2013 εισάγει τον ΕΣΛ 2010, οποίος ορίζεται ως το συμβατό με διεθνείς προδιαγραφές λογιστικό πλαίσιο το οποίο έχει ως στόχο την εξυπηρέτηση της συστηματικής και λεπτομερούς καταγραφής συνολικών οικονομιών (όπως τα κράτη) προκειμένου για τη θεραπεία των αναγκών ενημέρωσης της ΕΕ, ενώ είναι μη δεσμευτικό τήρησης για τα κράτη επέκεινα της υποχρέωσης αυτής (1.01).

i. ΕΣΛ 1995

Ειδικότερα, με το ΕΣΛ 1995 επιχειρείται η καταγραφή της οικονομίας μιας χώρας, η οποία απαρτίζεται από τη δραστηριότητα των επιμέρους μονάδων της (2.01). Το ΕΣΛ 1995 καταγράφει και ομαδοποιεί τις στατιστικές μονάδες αυτές (1.26) σε τομείς (1.28). Η θεσμική

⁶⁶ Βλ. ενδεικτικά από το προίμιο του Κανονισμού 593/2013: Οι λόγοι υπέρ του λογιστικού συστήματος περιλαμβάνουν τα ακόλουθα: η χάραξη πολιτικής στην Ένωση και η παρακολούθηση των οικονομιών των χωρών της ΕΕ καθώς και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ) απαιτούν συγκρίσιμες, επικαιροποιημένες και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τη δομή της οικονομίας και την ανάπτυξη της οικονομικής κατάστασης της κάθε χώρας ή περιφέρειας της ΕΕ· η Επιτροπή παίζει ρόλο στην παρακολούθηση των οικονομιών των χωρών της ΕΕ και της ΟΝΕ, και υποβάλλει τακτικά εκθέσεις προς το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο που σημείωσαν οι χώρες της ΕΕ κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους σχετικά με την ΟΝΕ· ...η Επιτροπή μπορεί να χρησιμοποιήσει συγκεντρωτικά μεγέθη των εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών για διοικητικούς σκοπούς της ΕΕ και συγκεκριμένα για δημοσιονομικούς υπολογισμούς.

⁶⁷ Σημειώνεται ότι ο Κανονισμός εφαρμόζεται και σήμερα, αν και εισήχθη όσο ακόμη υπήρχαν οι ΕΚ.

μονάδα είναι μια οικονομική οντότητα που δύναται να κατέχει αγαθά και περιουσιακά στοιχεία, να αναλαμβάνει υποχρεώσεις και να επιδίδεται σε οικονομικές δραστηριότητες και συναλλαγές με άλλες μονάδες. Ένας από τους υποτομείς είναι ο δημόσιος τομέας (1.28) Ως θεσμική μονάδα οικονομικής δραστηριότητας (2.04) ή (απλώς) θεσμική μονάδα (2.04) ορίζεται ειδικότερα το στοιχειώδες οικονομικό κέντρο λήψης αποφάσεων με χαρακτηριστικά την ομοιομορφία συμπεριφοράς, την αυτονομία λήψης αποφάσεων ως προς την κύρια δραστηριότητά του και τη δυνατότητα ή την πραγματική τήρηση πλήρους σειράς λογαριασμών (λογιστικών βιβλίων και ισολογισμό) (2.12). Η αυτονομία αποφάσεων ως προς την κύρια δραστηριότητα θεωρείται ότι συντρέχει, εφόσον η μονάδα: α) δικαιούται να κατέχει δικά της αγαθά ή περιουσιακά στοιχεία, την ιδιοκτησία των οποίων δύναται να ανταλλάσσει στο πλαίσιο συναλλαγών με άλλες θεσμικές μονάδες (έχει δηλαδή περιουσιακή αυτοτέλεια), β) είναι σε θέση να λαμβάνει οικονομικές αποφάσεις και να επιδίδεται σε οικονομικές δραστηριότητες, για τις οποίες είναι άμεσα υπεύθυνη και υπόλογη από νομική άποψη, γ) είναι σε θέση να αναλαμβάνει για λογαριασμό της οικονομικές υποχρεώσεις, άλλες υποχρεώσεις ή δεσμεύσεις και να συνάπτει συμβόλαια⁶⁸.

(2.12) Για να θεωρηθεί ότι τηρεί πλήρη σειρά λογαριασμών η μονάδα πρέπει να τηρεί λογιστικά βιβλία που καλύπτουν όλες τις οικονομικές και χρηματοοικονομικές συναλλαγές που διεξάγει κατά τη λογιστική περίοδο και να καταρτίζει ισολογισμό των στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού. Τα δύο αυτά κριτήρια πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, διαφορετικά, εάν στερούνται ένα από αυτά τότε κατά περίπτωση είτε συγχωνεύονται με τις μονάδες που τους ελέγχουν (για έλλειψη αυτονομίας λήψης αποφάσεων ως άνω (2.13. γ), είτε (για μη τήρηση πλήρους σειράς λογαριασμών) συγχωνεύονται με τις θεσμικές μονάδες στους λογαριασμούς των οποίων ενσωματώνονται οι τμηματικοί τους λογαριασμοί (2.13. β) . Τέτοιες θεσμικές μονάδες είναι και οι ιδιωτικές ή δημόσιες μετοχικές εταιρίες (2.16). Θεσμικός Τομέας υπό τον οποίο εντάσσονται οι θεσμικές μονάδες με παρόμοιο τύπο οικονομικής συμπεριφοράς (2.18) είναι το Δημόσιο (Σ.13). Στον τομέα του Δημοσίου ταξινομούνται οι θεσμικές μονάδες που είναι ιδιωτικοί και δημόσιοι παραγωγοί λοιπού μη εμπορεύσιμου προϊόντος [2.19 και ιδίως 2.19 γ)], οι οποίοι ορίζονται ως θεσμικές μονάδες των οποίων το μεγαλύτερο μέρος του προϊόντος παρέχεται δωρεάν ή σε οικονομικά μη σημαντικές τιμές. 3.26. 3.1. Δημόσιοι είναι οι παραγωγοί που ελέγχονται από τον δημόσιο τομέα. Ο έλεγχος ορίζεται ως η ικανότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής ή

⁶⁸ Εδώ ο νόμος μάλλον εννοεί τις συμβάσεις.

προγράμματος μιας θεσμικής μονάδας διορίζοντας τους κατάλληλους διευθυντές ή διαχειριστές, εάν χρειάζεται. Η κατοχή περισσότερου του 50% των μετοχών μιας εταιρίας είναι ικανή, αλλά όχι αναγκαία συνθήκη για έλεγχο. Ιδιωτικοί παραγωγοί είναι οι υπόλοιποι. (3.28). Ως εμπορικά σημαντικές τιμές ορίζονται οι τιμές, όταν περισσότερο από το 50% του κόστους παραγωγής καλύπτεται από τις πωλήσεις. (3.19) Οι παραγωγοί μη εμπορεύσιμοι προϊόντος διακρίνονται από τους παραγωγούς εμπορεύσιμου προϊόντος, οι οποίες κατατάσσονται στις μη χρηματοδοτικές εταιρείες (πίνακας 2.3). Πρόκειται για τις ιδιωτικές και δημόσιες μετοχικές εταιρείες που είναι παραγωγοί εμπορεύσιμου προϊόντος, των οποίων κύρια δραστηριότητα είναι η παραγωγή αγαθών και μη χρηματοδοτικών υπηρεσιών (2.23). Αυτές οι εμπορικές εταιρείες κατατάσσονται στον τομέα των μη χρηματοδοτικών εταιρειών (Σ.11) και εφόσον ελέγχονται από κρατικές μονάδες στον υποτομέα των δημοσίων μη χρηματοδοτικών εταιρειών.⁶⁹

ii. ΕΣΛ 2010

Η παραπάνω ταξινόμηση που εισήχθη με το ΕΣΛ 1995 διατηρήθηκε με το ΕΣΛ 2010, το οποίο εφαρμόζεται από 1.9.2014 (άρθρο 5 Κανονισμού 549/2013) .⁷⁰ Όπως υπό το ΕΣΛ 1995, έτσι και υπό το ΕΣΛ 2010 γίνεται αναφορά στο ότι το τελευταίο απεικονίζει τη συνολική εγχώρια οικονομία και δίδει ορισμό των θεσμικών μονάδων ως οικονομικές οντότητες που μπορούν να κατέχουν αγαθά και περιουσιακά στοιχεία, να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις και να επιδίδονται σε οικονομικές δραστηριότητες και συναλλαγές σε άλλες μονάδες (1.57). Στο ίδιο άρθρο αναφέρεται το πρώτον και η γενική κυβέρνηση ως θεσμικός τομέας (1.57). Σε αντίθεση με το ΕΣΛ 1995, η Γενική Κυβέρνηση αναβιβάζεται σε τομέα, αντί του υποτομέα της Δημόσιου Τομέα.⁷¹

Όπως υπό το ΕΣΛ 1995, όμοια υπό το ΕΣΛ 2010 η θεσμική μονάδα ορίζεται ως μια οικονομική οντότητα που χαρακτηρίζεται από την αυτονομία της σε θέματα λήψης αποφάσεων κατά την άσκηση της κύριας λειτουργίας της και θέτει τέσσερα κριτήρια προκειμένου για τη διαπίστωσή της: α) το δικαίωμα να έχει στην κυριότητά της με πλήρη αυτονομία αγαθά και περιουσιακά στοιχεία, την κυριότητα των οποίων να είναι σε θέση να

⁶⁹ Ηλιάδου, όπ.π, σελ. 146-147

⁷⁰ Ηλιάδου, όπ.π, σελ. 147

⁷¹ Στον ν. 4270/2014 πάντως διατηρείται η ταξινόμηση του ν. ΔΛ

τα ανταλλάσσει σε συναλλαγές με άλλες θεσμικές μονάδες, β) να είναι σε θέση να λαμβάνει οικονομικές αποφάσεις και να επιδίδεται σε οικονομικές δραστηριότητες για τις οποίες είναι άμεσα υπεύθυνη και υπόλογη από νομική άποψη, γ) να είναι σε θέση να αναλαμβάνει για δικό της λογαριασμό οικονομικές υποχρεώσεις, άλλες υποχρεώσεις ή περαιτέρω δεσμεύσεις και να συνάπτει συμβάσεις και δ) να είναι σε θέση να καταρτίζει πλήρη σειρά λογαριασμών, που περιλαμβάνουν λογιστικές εγγραφές που καλύπτουν το σύνολο των συναλλαγών που έχει πραγματοποιήσει κατά τη διάρκεια της λογιστικής περιόδου καθώς και ισολογισμό περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων. (2.1.2) Η θεσμική μονάδα πρέπει να συγκεντρώνει τα στοιχεία της οικονομικής, περιουσιακής και λογιστικής αυτοτέλειας. Εάν δεν συγκεντρώνουν αυτά τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά, τότε το ΕΣΛ 2010 προβλέπει τα εξής: Οι οντότητες που δεν τηρούν πλήρη σειρά λογαριασμών και δεν είναι σε θέση να καταρτίζουν πλήρη σειρά λογαριασμών όταν τους ζητηθεί, δεν είναι θεσμικές μονάδες (2.13 β) και οι οντότητες οι οποίες, ενώ τηρούν πλήρη σειρά λογαριασμών, δεν έχουν αυτονομία λήψης αποφάσεων, αποτελούν τμήμα των μονάδων που τις ελέγχουν (2.13 γ). Ο τομέας της γενικής κυβέρνησης (Σ.13) ορίζεται ως το σύνολο των θεσμικών μονάδων που είναι παραγωγοί λοιπού μη εμπορεύσιμου προϊόντος των οποίων η παραγωγή προορίζεται για ατομική και συλλογική κατανάλωση και που χρηματοδοτούνται κυρίως από υποχρεωτικές πληρωμές εκ μέρους μονάδων που ανήκουν σε άλλους τομείς, καθώς και τις θεσμικές μονάδες που ασχολούνται κυρίως με την αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος και πλούτου. (2.111) Οι θεσμικές μονάδες που περιλαμβάνονται στον τομέα S.13 είναι για παράδειγμα οι ακόλουθες: α) μονάδες της γενικής κυβέρνησης που έχουν συσταθεί μέσω νομικής διαδικασίας με σκοπό να έχουν δικαιοδοσία επί άλλων μονάδων στην οικονομική επικράτεια και να διαχειρίζονται και χρηματοδοτούν μια ομάδα δραστηριοτήτων, κυρίως παρέχοντας μη εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες υπέρ του κοινωνικού συνόλου· β) μια εταιρεία ή οιονεί εταιρεία που είναι μονάδα της γενικής κυβέρνησης, εάν η παραγωγή της είναι κατά κύριο λόγο μη εμπορεύσιμη και ελέγχει μια μονάδα της γενικής κυβέρνησης. (2.112) Ορισμός: Μη εμπορεύσιμη παραγωγή είναι η παραγωγή που παρέχεται σε άλλες μονάδες δωρεάν ή σε τιμές που δεν είναι οικονομικά σημαντικές. (3.23)

B. Εθνικό Δίκαιο

1. Γενική Κυβέρνηση: Νομοθετικό πλαίσιο

a. Άρθρο 1 Β ΚΔΛ και άρθρο 14 ΔΛ

Κατά μεταφορά του ως άνω νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη ο νόμος 3871/2010. Με το άρθρο 2 τροποποίησε τον τότε ισχύοντα Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 2362/1995, ΦΕΚ Α' 247) και εισήγαγε (μεταξύ άλλων) το άρθρο 1Β με τίτλο “Ορισμοί”. Ο ΚΔΛ αντικαταστάθηκε, στη συνέχεια, από 1.1.2014 από τον νόμο 4270/2014 με τίτλο “Αρχές Δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”, ο οποίος ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη τα άρθρα 2 και 6(2) της προαναφερόμενης Οδηγίας με το άρθρο του 14, το οποίο φέρει τον τίτλο “Ορισμοί”.

Υπό τον όμοιο τίτλο “Ορισμοί”, λοιπόν, τα άρθρα 1Β ΚΔΛ και 14 ΝΔΛ ταξινομούν μια σειρά από θεσμικούς τομείς και υποτομείς, οι οποίοι είναι οι εξής: ο “Δημόσιος Τομέας” (1Β§1 ΚΔΛ και 14§1 α ΝΔΛ), ο “Υποτομέας Γενική Κυβέρνηση” (1Β§2 ΚΔΛ και 14§1 β ΝΔΛ), ο “Υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης” (1Β§2 ΚΔΛ και 14§1 γ ΝΔΛ) και ο “Υποτομέας της Κεντρικής Διοίκησης (1Β§4 και 14§1 στ ΝΔΛ). Απολύτως υπερκείμενη είναι η έννοια (και θεσμικός τομέας) του Δημοσίου Τομέα, στον οποίο περιλαμβάνονται οι φορείς/θεσμικές μονάδες που με κάθε ευρύτητα μπορούν να ενταχθούν στον δημόσιο χώρο έναντι του ιδιωτικού. Υπό τον δημόσιο τομέα οργανώνονται τα τρία υποσύνολα της Γενικής Κυβέρνησης, της Κεντρικής Κυβέρνησης και της Κεντρικής Διοίκησης κατά τρόπο επάλληλο. (Κατά τον νόμο ονομάζονται “υποσύνολα ή υποτομείς”.⁷²) Κατά συνέπεια, η συνολική εικόνα που αποδίδεται από τις διατάξεις αυτές είναι, τελικώς, τριων στιβάδων που σχηματίζονται γύρω από τον πυρήνα της έννοιας της Κεντρικής Διοίκησης (αναλογικά στο οργανωτικό διοικητικό δίκαιο θα έλεγε κάποιος της έννοιας του Κράτους εν στενή έννοια) με εξωτερική εκείνη του Δημοσίου Τομέα (ο οποίος αναλογικά και στο οργανωτικό διοικητικό δίκαιο περικλείει με την ευρύτατη δυνατή έννοια δημόσιους οργανισμούς και ειδικότερα και οργανισμούς που θα εντάσσονται στη Διοίκηση με το λειτουργικό κριτήριο, όπως είναι οι δημόσιες επιχειρήσεις.)⁷³

Ωστόσο, βαίνοντας από τον γενικότερο προς τον ειδικότερο, οι υποτομείς οργανώνονται ταυτόχρονα έτσι ώστε κάθε υποτομέας εκτός από τους δημόσιους φορείς που εντάσσονται σε αυτόν να περιλαμβάνει και τον αμέσως επόμενο ειδικότερο υποτομέα. Για παράδειγμα, ο

⁷² Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 490

⁷³ Διαφοροποιείται, όμως, από τόσο από την ευρεία έννοια του Κράτους σύμφωνα με τις παραδοσιακές έννοιες οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, βλ. Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., υπό 4.2.

Υποτομέας της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει τον αμέσως επόμενο ειδικότερο υποτομέα της Κεντρική Διοίκησης και μια σειρά από δημόσιους οργανισμούς: τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ και τις ΑΔΑ με νομική προσωπικότητα, εφ' όσον περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, αλλά δεν ανήκουν στους υποτομείς των ΟΤΑ και ΟΚΑ.

Από τα σύνολα αυτά ειδικό ενδιαφέρον για τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' και τους Οργανισμούς παρουσιάζουν τόσο ο Δημόσιος Τομέας, όσο και ο Υποτομέας της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα, στον Δημόσιο Τομέα υπάγονται η Γενική Κυβέρνηση και τα ευρισκόμενα εκτός αυτής ΝΠΔΔ και δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005.

Στον Υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης υπάγονται τρία υποσύνολα ως εξής: η Κεντρική Κυβέρνηση ⁷⁴ και, ακόμη, τα υποσύνολα ΟΤΑ, ΟΚΑ, σύμφωνα με τα κριτήρια του ΕΣΟΛ. Ακόμη, στην Γενική Κυβέρνηση υπάγονται και οι λοιποί φορείς εκτός της Κεντρικής Κυβέρνησης, οι οποίοι προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με την ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ). Πρόκειται για ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ. Συνεπώς, μια δημόσια επιχείρηση ή ένας οργανισμός του Κεφαλαίου Α' για τις ανάγκες του νόμου 4270/2014 εντάσσεται είτε στο Δημόσιο Τομέα (14 α), είτε στη Γενική Κυβέρνηση μέσω της ένταξής της στο Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (14 β).

Σημειώνεται ως κριτική παρατήρηση ότι με τα άρθρα αυτά εισάγεται η ευρωπαϊκής προέλευσης κοινή δημοσιονομική οργανωτική δομή των κρατών μελών. Ο σκοπός εισαγωγής τους δεν είναι η επανοριοθέτηση της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους, η οποία, άλλωστε ανήκει στο πεδίο αρμοδιότητας των κρατών μελών και όχι της ΕΕ⁷⁵. Ο σκοπός του ανάγεται στην άσκηση ελέγχου στη δημοσιονομικής διαχείρισης των κρατών μελών και της άσκησης αντίστοιχης εποπτείας επ' αυτών, όπως προαναφέρθηκε. Αποτελούν, συνεπώς, νομοθεσία, η οποία έχει δημοσιονομικό προσανατολισμό και στόχευση. Η ένταξη,

⁷⁴ Πρόκειται για την Κεντρική Διοίκηση η οποία αποτελεί το Κράτος εν στενή εννοία κατά το οργανωτικό διοικητικό δίκαιο, δηλαδή την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις ΑΔΑ που στερούνται νομικής προσωπικότητας και εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Ακόμη, στον Υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης εντάσσονται τα νπδδ και δημόσια νπιδ και οι ΑΔΑ, οι οποίες δεν έχουν νομική προσωπικότητα. βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 15η Έκδοση, ΝΒ, Αθήνα, σελ. 11 επ

⁷⁵ Θ. Ξηρός, ό.π., σελ. 881 επ

ωστόσο, ειδικώς στους Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης σημειώνεται, όπου ο νομοθέτης μεταχειρίζεται τη σχετική κατηγορία ως διοικητική οργανωτική κατηγορία και όχι ως δημοσιονομική οργανωτική κατηγορία επιφέρει ως συνέπεια την εφαρμογή κανόνων που ανήκουν και στο διοικητικό δίκαιο, όπως αναπτύσσεται κατωτέρω.

Ακόμη, η δυνατότητα ένταξης των δημοσίων επιχειρήσεων στον Δημόσιο Τομέα και στην Γενική Κυβέρνηση φαίνεται να αποδίδει το γεγονός της οντολογικής συγγένειά τους με τα νομικά πρόσωπα που συναπαρτίζουν την υπό οργανική έννοια δημόσια διοίκηση -συγκεκριμένα το Κράτος εν στενή εννοία, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ- έναντι των απλών ιδιωτών.⁷⁶ Αυτό αποδίδει την ιδιαίτερη θέση των δημοσίων επιχειρήσεων ως φορέων του ιδιωτικού δικαίου για τους οποίους ισχύει κατά παρέκκλιση το δημόσιο δίκαιο. Κατ' επέκταση το στοιχείο της οντολογικής συγγένειας φαίνεται να δικαιολογεί ικανοποιητικά την εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου που ισχύει για τους κρατικούς φορείς και στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων.

IV. Νομολογία

A. Νομολογία ΔΕΕ

Ως σήμερα, σχετικές αποφάσεις ΔΕΕ περί εφαρμογής των παραπάνω κανόνων δεν υφίστανται.

B. Εθνική νομολογία

Ως προς το ζήτημα της ένταξης φορέων στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, υπάρχει μέχρι στιγμής νομολογία του ΣΕ κατ' εφαρμογή του άρθρου 1B ΚΔΛ⁷⁷ και των κριτηρίων ΕΣΟΛ 1995. Ακόμη, ωστόσο, δεν έχει κριθεί υπόθεση που να αφορά ειδικώς στην

⁷⁶ Πράγματι, όπως επισημαίνεται στη θεωρία, ένα δημόσιο νπιδ το οποίο έχει δημιουργηθεί κατά βάση με ουσιαστικό νόμο και από την περιουσία του κράτους προσιδιάζει σε αυτά τα πρόσωπα εν αντιθέσει προς ένα νπιδ το οποίο έχουν ιδρύσει ιδιώτες, Βλ. Ρ. Παρλάτζα, Η ανάθεση των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων-Δημοσιοποίηση του καθεστώτος των ΝΠΔΔ; Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 12/2018, Δεκέμβριος 2018, σελ. 1096. Ιδίως από την ένταξη μιας δημόσιας επιχείρησης στο δημόσιο τομέα ως διαφαίνεται το όριο μεταξύ ενός δημοσίου ΝΠΔΔ και ενός ΝΠΔΔ ιδιώτη.

⁷⁷ Το προΐσχύσαν του ν. 4270/2014 δημόσιο λογιστικό

ένταξη δημόσιας επιχείρησης σε αυτό και η υπάρχουσα νομολογία άπτεται μιας σειράς άλλων νομικών προσώπων, ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ.⁷⁸ Η νομολογία είναι, ακόμα, περιορισμένης έκτασης μάλλον, ωστόσο, έχει ήδη θέσει ένα συστηματικό πλαίσιο με τη βοήθεια του οποίου μπορούν να μελετηθούν τα ουσιαστικά και δικονομικά ζητήματα, τα οποία προκύπτουν από τη διαδικασία της ένταξης και της αμφισβήτησης της ένταξης ενός φορέα στο Μητρώο Φορέων.⁷⁹ Τα νομολογιακά πορίσματα που αφορούν σε ΝΠΙΔ έχουν αξία και για τις δημόσιες επιχειρήσεις.

1. Ζητήματα ουσιαστικού διοικητικού δικαίου:

a. ΕΛ.ΣΤΑΤ.

Κεντρικό ρόλο στο προπεριγραφόμενο σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου και εποπτείας στο εγχώριο δίκαιο έχει η ΕΛ.ΣΤΑΤ., η οποία αποτελεί την “εθνική στατιστική υπηρεσία” σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. α του ιδρυτικού της νόμου 3832/2010 (ΦΕΚ Α 22). Ως προς τη νομική της φύση η ΕΛ.ΣΤΑΤ. αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του προαναφερόμενου νόμου Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία απολαμβάνει σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 10 του νόμου⁸⁰ λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Ακόμη, η αρχή δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή από άλλη διοικητική αρχή και ελέγχεται μόνο ενώπιον της Βουλής βάσει του Κανονισμού της.⁸¹

Προκάτοχος της στο έργο της παραγωγής των εθνικών στατιστικών ήταν η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση⁸² του ν.

⁷⁸ Για παράδειγμα: ΣΕ 2497/2013, όπου: “Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών” (σκ.8: ΝΠΙΔ, “μη κερδοσκοπικό ίδρυμα”), ΣΕ 1586/2016 ΣΕ, όπου: “Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας” (σκ. 9: ΝΠΙΔ), αλλά και ΣΕ 2966/2017 ΣΕ (σκ. 9), ΣΕ 1880/2017, όπου: “Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων” (σκ. 6: ΝΠΔΔ)

⁷⁹ Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη σημασία έχει η ΣΕ 2497/2013, Δ’ Τμ, στη θεωρία επισημαίνεται ότι εν λόγω απόφαση έθεσε τις “κατευθυντήριες σκέψεις για την επίλυση των σχετικών διαφορών”, βλ: Ξηρός, όπ.π, 881 επ
⁸⁰ 321§5 ν. 4072/2012

⁸¹ Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 884 επ, Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 485 επ., Α. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια, ΝΒ, 2017, σελ.. 684-686

⁸² <http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=gywrGspQSe0%3D&tabid=132> (επίσκεψη τελευταία φορά: 29.9.2019)

3832/2010 λόγω απόσπασης της σχετικής αρμοδιότητας και συγκρότησης της Ανεξάρτητης Αρχής ειδικώς αποτέλεσε η αμφισβήτηση της αξιοπιστίας των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την “Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα στατιστικά στοιχεία δημοσίου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας” (Ιανουάριος 2010) και η ανάγκη για την διττή ικανοποίηση της επιστημονικής αμεροληψίας και πληρότητας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας επέκεινα της πολιτικής κηδεμονίας του Υπουργείου Οικονομικών.⁸³

Ως προς το διερευνώμενο ζήτημα σημειώνεται ότι η ΕΛ.ΣΤΑΤ., σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 4 του νόμου 3832/2010, έχει αρμοδιότητα να παράγει τα επίσημα στατιστικά στοιχεία και να διενεργεί επιστημονικές έρευνες για την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος σύμφωνα με τον Κανονισμό 479/2009.⁸⁴ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 4270/2014 το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Σχετικά προβλέπει και ο Οργανισμός ΕΛ.ΣΤΑΤ. (ΠρΔ 73/2019, ΦΕΚ Α 114) με τον οποίο ορίζεται υπό την παράγραφο β) του Β15 “Τμήμα Στατιστικών Δημοσίου Τομέα” ότι η ΕΛ.ΣΤΑΤ. έχει ως αρμοδιότητα την “οριοθέτηση της περιμέτρου της Γενικής Κυβέρνησης, με την κατάρτιση και επικαιροποίηση του στατιστικού μητρώου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης”. Συνεπώς, στο πλαίσιο παραγωγής επίσημων στατιστικών στοιχείων για το ελληνικό κράτος, η ΕΛ.ΣΤΑΤ. διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την κατάταξη ή την επαναταξινόμηση ή τη διαγραφή φορέων στο ομότιτλο Μητρώο⁸⁵ με την εξειδίκευση και εφαρμογή στο εκάστοτε νομικό πρόσωπο των καθοριζόμενων στο νόμο κριτηρίων επί τη βάση των υποβαλλόμενων στοιχείων.⁸⁶

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 3 και 5 του Κανονισμού 223/2009, η Αρχή υποχρεούται να αποστέλλει το επικαιροποιημένο Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στην Eurostat κατ’έτος δύο φορές, πριν από την 1η Απριλίου και πριν από την 1η Οκτωβρίου.⁸⁷ Όπως προαναφέρθηκε, η Eurostat ενεργεί ως σημείο επαφής⁸⁸ μεταξύ της

⁸³ Α. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια, ΝΒ, 2017, σελ 682

⁸⁴ *Εξακολουθεί να διέπει τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος*. Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 881 επ, Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 485 επ.

⁸⁵ Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 884 επ, ΣΕ 1586/2016, Δ’ Τμ, σκ. 8

⁸⁶ ΣΕ 3374/2017, Δ’ Τμ, σκ. 7

⁸⁷ Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 886,

ΕΛ.ΣΤΑΤ. και της Επιτροπής προκειμένου για την ικανοποίηση της απαίτησης ελέγχου των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.⁸⁹

b. Εφαρμογή κριτηρίων ΕΣΛ 1995

Ορισμένα από τα πορίσματα της νομολογίας που θα μπορούσαν να βρουν πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση που κρίνεται η ένταξη μιας δημόσιας επιχείρησης στο ΜΦΓΚ αφορούν στα ακόλουθα θέματα: 1) τη διαπίστωση περί ύπαρξης θεσμικής μονάδας ή μη [2.12 ΕΣΛ 1995 (ήδη 1.2.1. ΕΣΛ 2010)], και, ακόμη, στην περίπτωση που διαπιστώνεται η ύπαρξη θεσμικής μονάδας θετικά 2) τη διάγνωση της άσκησης ελέγχου επί της θεσμικής μονάδας από ορισμένη κρατική υπηρεσιακή μονάδα, με την οποία συγχωνεύεται τελικώς, ώστε εντάσσεται στο ΜΦΓΚ [3.28 ΕΣΛ 1995 (ήδη 2.112 ΕΣΛ 2010)] .

Ως προς το πρώτο ζήτημα αναφέρεται αρχικά, ότι για να θεωρηθεί πως υφίσταται θεσμική μονάδα, θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά τρία απαιτούμενα κριτήρια: η ύπαρξη αυτονομίας έναντι φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, (υπό την προϋπόθεση της λήψης οικονομικών αποφάσεων και την επίδοση σε οικονομικές δραστηριότητες για τις οποίες είναι άμεσα υπεύθυνος και υπόλογος και της ανάληψης για λογαριασμό του οικονομικές υποχρεώσεις, άλλες υποχρεώσεις ή δεσμεύσεις και της σύναψης συμβάσεων), η τήρηση πλήρους σειράς λογαριασμών και η παραγωγή μη εμπορεύσιμου προϊόντος (συνδυασμός 2.12 και 2.68 και 2.71 ΕΣΛ 1995), όπως αναφέρεται και στη νομολογία.⁹⁰ [Για την ανάγκη της ταυτόχρονης συνδρομής των κριτηρίων της αυτονομίας και της πλήρους σειράς λογαριασμών διαλαμβάνει και το 2.13 ΕΣΛ 1995 ρητώς (“...σαφώς και τα δύο χαρακτηριστικά”...)].

Ως προς το ζήτημα του ελέγχου, σύμφωνα με το 3.28 ΕΣΛ 1995, αυτός ορίζεται ως η ικανότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής ή προγράμματος μιας θεσμικής μονάδας διορίζοντας τους κατάλληλους διευθυντές ή διαχειριστές, εάν χρειάζεται. Περαιτέρω, η

⁸⁸ άρθρο 5 Κανονισμού 223/2009 ΕΚ και Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 (ΕΕ L 87), Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 881 επ

⁸⁹ Η σχέση μεταξύ ΕΛ.ΣΤΑΤ. και Eurostat ως προς τις γνώμες που διατυπώνει η τελευταία προς την ΕΛ.ΣΤΑΤ. δεν έχει κριθεί ακόμη από την ελληνική νομολογία. Στην 2966/2017 ΣΕ, Δ' Τμ το Δικαστήριο δεν έλαβε ευθέως θέση απέναντι στον σχετικό ισχυρισμό.

⁹⁰ ΣΕ 2497/2013

κατοχή περισσότερου του 50% των μετοχών μιας εταιρίας είναι ικανή, αλλά όχι αναγκαία συνθήκη για έλεγχο.

Με την ΣΕ 2966/2017 ερμηνεύτηκε ειδικώς το κριτήριο της ύπαρξης αυτονομίας στην περίπτωση του Οργανισμού Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας (ΟΒΙ) και κρίθηκε ότι αυτός δεν αποτελεί θεσμική μονάδα. Θεωρήθηκε, ειδικότερα, ότι η έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού και των τροποποιήσεών του από τον εποπτεύοντα Υπουργό (ως φορέα της Γενικής Κυβέρνησης) αποκλείει την προϋπόθεση λήψης οικονομικών αποφάσεων και την επίδοση σε οικονομικές δραστηριότητες για τις οποίες είναι άμεσα υπεύθυνος και υπόλογος, με την αιτιολογία ότι η έγκριση συνδέεται με τον ετήσιο και μακροπρόθεσμο προγραμματισμό του ΟΒΙ, ιδίως καθώς λαμβάνονται υπόψη τα εκτιμώμενα έσοδα και έξοδα σε βάθος πενταετίας, ώστε ασκεί άμεση επιρροή στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων (σκ.11, 12). Ταυτόχρονα, κρίθηκε ότι ο Οργανισμός δεν ήταν σε θέση να αναλαμβάνει για λογαριασμό του οικονομικές ή άλλες υποχρεώσεις ή δεσμεύσεις και να συνάπτει συμβόλαια, διότι σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 ν. 1733/1987 όφειλε να λαμβάνει έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού και των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών προκειμένου για τη συνομολόγηση δανείων. (σκ. 12).

Ως προς την άσκηση ελέγχου χρήσιμα είναι τα πορίσματα της ΣΕ 2966/2017 και της ΣΕ2497/2013. Με την πρώτη απόφαση το ΣΕ έκρινε ότι ο διορισμός του Προέδρου και Αντιπροέδρου και των πέντε από επτά μέλη του ΔΣ του ΟΒΙ από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 και 3 ν. 1733/1987 αποτελούσε άσκηση ελέγχου εκ μέρους του της σχετικής κρατικής μονάδας που δικαιολογούσε την ένταξη του ΟΒ στην Γενική Κυβέρνηση. (σκ. 11) Πρόκειται, πράγματι, για πρόσωπα, τα οποία ασκούν σημαντική επιρροή στην άσκηση της πολιτικής της μονάδας.⁹¹ Η προπεριγραφόμενη άσκηση εποπτείας με τη μορφή της έγκρισης του προϋπολογισμού συνιστά επίσης έλεγχο επί του ΟΒΙ. (σκ. 13)

Με τη δεύτερη απόφαση κρίθηκε, ομοίως, ότι έλεγχο μπορεί να συνιστά και η εποπτεία, εφόσον, προβλέπονται συγκεκριμένα άσκησης της και ειδικότερα η έγκριση πράξεων. Αντιθέτως, απλή υποχρέωση πληροφόρησης του Οργανισμού προς τον Υπουργό ως προς τη δράση του δεν συνιστά εποπτεία. Κατά συνέπεια, απλή μνεία ότι ο αιτών Οργανισμός τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Πολιτισμού δεν συνιστά άσκηση ελέγχου

⁹¹ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., σελ. 488

(σκ. 9), θέση η οποία επαληθεύει τα γενικώς κρατούντα στη γενική θεωρία του δικαίου περί της τεχνικής έννοιας άσκησης της εποπτείας.⁹² Ακόμη, κρίθηκε ότι στην περίπτωση του ΟΜΜΑ η επιλογή πέντε εκ των δέκα μελών του ΔΣ του Οργανισμού από τον Υπουργό δεν αποτελούσε κριτήριο άσκησης ελέγχου από το Δημόσιο, διότι ο Υπουργός εξέδιδε την πράξη διορισμού και διόριζε τα μισά, επομένως, όχι την πλειοψηφία που ήταν απαραίτητη για τον καθορισμό της γενικής πολιτικής, εφόσον, ο Πρόεδρος του ΔΣ δεν προερχόταν από αυτά τα μέλη [ν. 1198/1981 (238 Α΄)]. Ταυτόχρονα, ο Υπουργός δεν είχε τη δυνατότητα να αρνηθεί ή να αμφισβητήσει την επιλογή των έτερων πέντε μελών. (σκ. 9).

c. Έννομες συνέπειες υπαγωγής στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης

Η νομολογία συνάπτει ρητά το γεγονός της κατάταξης ορισμένης μονάδας στον υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης με την επαγωγή εννόμων συνεπειών για τη λειτουργία του. Άλλοτε εντοπίζει λακωνικά ως κύρια συνέπεια της κατάταξης τη μεταβολή της δημοσιολογιστικής του κατάστασης. Με τα λόγια της νομολογίας η κατάταξη “συνεπάγεται την εφαρμογή επί αυτού ενός ειδικού πλέγματος διατάξεων σχετικών με την οικονομική του διαχείριση, εν όψει του ότι, όπως προαναφέρθηκε, τα οικονομικά στοιχεία του εν λόγω φορέα λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους”.⁹³ Άλλοτε εντοπίζει τρεις κατηγορίες συνεπειών: την εφαρμογή του ειδικού καθεστώτος του Κεφαλαίου Α΄ του νόμου 4329/2005, την εφαρμογή ειδικών υποχρεώσεων που επάγεται η υπαγωγή στο δημόσιο λογιστικό και την υπαγωγή σε ειδικούς μισθολογικούς κανόνες. Η νομολογία διατυπώνει αυτές τις συνέπειες ως εξής: “Ειδικότερα τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που υπάγονται στην Γενική Κυβέρνηση κατά τα προβλεπόμενα στην προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 1B παρ. 2 του ν. 2362/1995, μεταξύ άλλων, α) διέπονται από το ειδικό καθεστώς του Κεφαλαίου Α΄ του ν. 3429/2005, περί δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (Α΄ 247), σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1α του ν. 3899/2010 (Α΄ 212), β) υπέχουν ειδικές υποχρεώσεις εν σχέσει με την κατάρτιση του προϋπολογισμού και των λοιπών οικονομικών στοιχείων τους (άρθρα 3Α και 3Β ν.

⁹² Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 593 επ, Α. Ηλιάδου, όπ.π, σελ. 68

⁹³ βλ. ενδεικτικά ΣΕ 1880/2017, Δ΄ Τμ, σκ. 5 και ΣΕ 2497/2013, σκ. 6

2362/1995, Α' 247, 3 ν. 4111/2013, Α' 18, και ήδη ν. 4270/2014, Α' 143), και γ) υπόκεινται σε περιορισμούς ως προς τον καθορισμό των αμοιβών του προσωπικού τους (άρθρα 2 ν. 3899/2010, 31 ν. 4024/2011, Α' 226, άρθρο πρώτο παράγραφος Γ, υποπαράγραφος Γ.1 περ. 12 ν. 4093/2012, Α' 222).”⁹⁴ Οι σχετικές συνέπειες θα αναπτυχθούν αναλυτικότερα στο οικείο μέρος (...).

a. Δεσμευτικότητα Εγχειριδίου για το Κυβερνητικό Έλλειμμα και το Χρέος της Eurostat

Από την εξεταζόμενη νομολογία αναδεικνύεται, ακόμη, το ζήτημα της δεσμευτικότητας των εφαρμοστέων ενωσιακών κανόνων υπό το ειδικότερο ερώτημα της δεσμευτικότητας του Εγχειριδίου για το Κυβερνητικό Έλλειμμα και Χρέος (Manual on Government Deficit and Debt, Έκδοση 2012). Το Εγχειρίδιο, το οποίο εξέδωσε η Eurostat περιέχει διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή του ΕΣΛ 1995. Μνεία ως προς το Εγχειρίδιο γίνεται σε δύο αποφάσεις του ΣΕ στην ΣΕ 2497/2013 και στην ΣΕ 2966/2017.

Αρχικά, στην απόφαση ΣΕ 2497/2013 δεν καταγράφεται ευθύς προβληματισμός σχετικά με τη δεσμευτικότητα ή μη του Εγχειριδίου. Το Δικαστήριο κατά το μέρος που εφαρμόζει τον ορισμό που προβλέπει σχετικά με την έννοια του ελέγχου ενός φορέα από τη Γενική Κυβέρνηση διαπιστώνει ότι τα κριτήρια δυνατότητας καθορισμού της γενικής πολιτικής ή του προγράμματος ενός φορέα υιοθετούνται πάντως στο Κεφάλαιο 2 παρ. 2.26 του ΕΣΛ 1995⁹⁵, ώστε δεν είναι ευκρινές εάν θεωρεί τελικώς ότι είναι δεσμευτικό το Εγχειρίδιο ή το ΕΣΛ 1995 ή ότι είναι από κοινού δεσμευτικά, ίσως. Εξελίσσοντας, περαιτέρω, τη σκέψη του διαγράφει την περίπτωση, όπου τα κριτήρια αυτά δεν συντρέχουν, ώστε σύμφωνα με το Εγχειρίδιο πρέπει να εφαρμοστεί ένα λειτουργικό κριτήριο, όπως είναι η άσκηση επιρροής στη διοίκηση συγκεκριμένου φορέα. Στο σημείο αυτό το ΣΕ φαίνεται να εφαρμόζει ευθέως το Εγχειρίδιο, χωρίς αναγωγή στο ΕΣΛ 1995.

Ο υπό συζήτηση προβληματισμός διατυπώνεται ευκρινέστερα στην ΣΕ 2966/2017, καθώς ο αιτών ακύρωσης Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας είχε προβάλλει με σχετικό ισχυρισμό την έλλειψη δεσμευτικότητας του Εγχειριδίου. Το Δικαστήριο, ωστόσο, για ακόμη μια φορά δεν έλαβε θέση ευθέως, αλλά απέρριψε τον σχετικό ισχυρισμό

⁹⁴ βλ. όμοια οι: ΣΕ 1586/2016, Δ' Τμ, σκ. 7, 2966/2017, Δ' Τμ, σκ. 8, 3374/2017, Δ' τμ, σκ. 7

⁹⁵ Σκ. 7: “...τα ανωτέρω κριτήρια, άλλωστε, υιοθετούνται στο Κεφάλαιο 2 παρ. 2.26 του Ε.Σ.Λ. 1995...”

αποφαινόμενο ότι η κατάταξη του Οργανισμό “ευρίσκει ...αυτοτελώς νομιμο και επαρκές έρεισμα στις... διατάξεις του ...(ΕΣΛ 1995)...”. Στο σημείο αυτό οι αποφάσεις ΣΕ 2966/2017 και ΣΕ 2497/2013 ταυτίζονται, ώστε το Δικαστήριο φαίνεται να υπονοεί ότι το Εγχειρίδιο δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Αυτή την εκδοχή φαίνεται να αποδέχεται και η θεωρία.⁹⁶ Η κρίση αυτή συνάδει, επίσης, και με το γεγονός ότι τα Εγχειρίδια δεν αποτελούν νομοθετικές πράξεις της ενωσιακής έννομης τάξης κατά την τυπολογία του άρθρου 288 ΣΛΕΕ.

1. Ζητήματα διοικητικού δικονομικού δικαίου

Από τη μελέτη της νομολογίας, λοιπόν, σταχυολογούνται κατωτέρω ορισμένα δικονομικά ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης. Πρόκειται για τα ακόλουθα: 1. τη δικαιοδοσία, 2. την αρμοδιότητα, 3. τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης, 4. το έννομο συμφέρον για τη συνέχιση δίκης [32§§2,3 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8)] και 5. την παθητική νομιμοποίηση της ΕΛ.ΣΤΑΤ., 6. την προθεσμία προσβολής της προσβαλλόμενης πράξης σε συνδυασμό με τη δημοσίευση αυτής, καθώς και ένα ειδικότερο ζήτημα που αφορά στο υποχρεωτικό χαρακτήρα ή μη της αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ.

a. Δικαιοδοσία: η φύση της διαφοράς ως διοικητικής

Η αμφισβήτηση της ένταξης φορέων στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης γεννά διοικητική διαφορά, καθώς πληρούνται τα απαραίτητα στοιχεία, όπως τίθενται από τη νομολογία του ΣΕ⁹⁷: 1. Το οργανικό κριτήριο: η ΕΛ.ΣΤΑΤ. αποτελεί Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 10 ν. 3832/2010 (Α' 38) και, επομένως, είναι διοικητικό όργανο, 2. Η μονομερής εισαγωγή ρύθμισης που συνίσταται στην ένταξη του φορέα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης και την υπαγωγή του σε ιδιαίτερο κανονιστικό πλαίσιο ως προς την οικονομική του διαχείριση. 3. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας και 4. Ο δημόσιος σκοπός που συνίσταται στην εξυπηρέτηση της

⁹⁶Θ. Ξηρός, *όπ.π.*, σελ. 881 επ, Ι. Μαθιουδάκης, *όπ.π.*, σελ. 489.

⁹⁷ ΣΕ Ολ 3776/2012, σκ. 6

συμβατικής υποχρέωσης του ελληνικού κράτους να αποστέλλει περιοδικά στατιστικά στοιχεία στη Eurostat στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.⁹⁸

b. Αρμοδιότητα ΣΕ

Οι σχετικές δίκες εισάγονται με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣΕ, σύμφωνα με το τεκμήριο της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του δικαστηρίου⁹⁹. Αρμόδιο είναι, ειδικότερα, το Δ' Τμήμα, το οποίο έχει το τεκμήριο της γενικής αρμοδιότητας.¹⁰⁰

c. Φύση της προσβαλλόμενης πράξης

Η προσβαλλόμενη πράξη είναι κατά βάση το Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, όπως εκάστοτε επικαιροποιείται από την ΕΛ.ΣΤΑΤ, κατά το μέρος που περιλαμβάνει το εκάστοτε αιτούν πρόσωπο¹⁰¹, άλλως η απόρριψη αιτήματος διαγραφής του φορέα από το Μητρώο, η οποία εκδίδεται από τον Πρόεδρο της ΕΛ.ΣΤΑΤ.¹⁰² Αμιγώς πληροφοριακά έγγραφα του ΓΛΚ με τα οποία γίνεται “προσωρινή” ένταξη φορέων στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης στερούνται σύμφωνα με την νομολογία εκτελεστότητας και προσβάλλονται απαραδέκτως.¹⁰³

Ως προς τη νομική φύση της πράξης η νομοθεσία και η νομολογία σιγεί, ενώ διατυπώνονται δισταμμένες απόψεις στη θεωρία. Υποστηρίζεται, αφ'ενός, η άποψη ότι πρόκειται για σωρευτική ατομική διοικητική πράξη, διότι τα νομικά πρόσωπα ή οι δομές προσδιορίζονται ονομαστικά στο Μητρώο και διότι αυτό έχει, άλλωστε, τη μορφή

⁹⁸ Θ. Ξηρός, όπ.π, σελ. 881 επ

⁹⁹ ΣΕ 2497/2013, σκ.: “...η εφαρμογή των σχετικών όρων του ΕΣΑ 1995 σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ανήκει στην αρμοδιότητα της εθνικής στατιστικής αρχής και, τελικώς, του Συμβουλίου της Επικρατείας”

¹⁰⁰ §4 Πδ 361/2001: “Στο Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας υπάγονται τα ένδικα μέσα που αφορούν διαφορές ...που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα των άλλων Τμημάτων..”

¹⁰¹ Μεταξύ άλλων: ΣΕ 2497/2013, σκ. 2

¹⁰² ΣΕ 1586/2016, σκ. 2

¹⁰³ ΣΕ 3374/2017, σκ. 2 και 13, όπου το ΓΛΚ γνωστοποιούσε προς το Υπουργείο Παιδείας περί ένταξης του αιτούντος ακύρωσης Πανεπιστημιακού Ερευνητικού Ινστιτούτου του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου

διοικητικού καταλόγου.¹⁰⁴ Αντιτιθέμενη προς αυτόν τον χαρακτηρισμό, εκφέρεται, αφ'ετέρου, η άποψη ότι πρόκειται για κανονιστική πράξη¹⁰⁵ με την αιτιολογία ότι το προέχον στοιχείο είναι η εισαγωγή γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων ανεξάρτητα από το γεγονός ότι αναφέρεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις φορέων.¹⁰⁶

Αμφότερες οι υποστηριζόμενες απόψεις φαίνεται να βρίσκουν έρεισμα στη νομολογία, η οποία στο παρόν στάδιο ωρίμανσής της δεν φαίνεται να παρέχει καθοριστική απάντηση στο εξεταζόμενο ερώτημα.¹⁰⁷ Σύμφωνα με την ΣΕ 2497/2013, σκ. 6, αναφέρεται χαρακτηριστικά: *“Η κατάταξη, συνεπώς, ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου στο καταρτιζόμενο από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης προϋποθέτει εξειδίκευση και εφαρμογή επί του συγκεκριμένου νομικού προσώπου των καθοριζομένων στο νόμο κριτηρίων, βάσει των υποβαλλομένων στοιχείων σχετικά με την διοίκηση και την χρηματοδότηση του εν λόγω νομικού προσώπου.”* Η εξειδίκευση και εφαρμογή νομοθετικής ρύθμισης σε συγκεκριμένη ατομική περίπτωση αποτελεί το χαρακτηριστικό γνώρισμα της ατομικής διοικητικής πράξης.¹⁰⁸ Ωστόσο, σύμφωνα με την ίδια απόφαση, σκ. 6, αναφέρεται, επίσης: *“Εξ άλλου, η κατάταξη ενός φορέα στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης έχει έννομες συνέπειες για την λειτουργία του, δεδομένου, κυρίως, ότι συνεπάγεται την εφαρμογή επί αυτού ενός ειδικού πλέγματος διατάξεων σχετικών με την οικονομική του διαχείριση, εν όψει του ότι, όπως προαναφέρθηκε, τα οικονομικά στοιχεία του εν λόγω φορέα λαμβάνονται υπ' όψιν για τον καθορισμό του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους.”*¹⁰⁹ Η υπαγωγή

¹⁰⁴ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., σελ. 500

¹⁰⁵ Α. Ηλιάδου, όπ.π., σελ. 145 επ. και Θ. Ξηρός, όπ.π., σελ. 881 επ, όπου με κάποια επιφύλαξη: *“...θα μπορούσε να θεωρηθεί κανονιστική”*

¹⁰⁶ Α. Ηλιάδου, όπ.π., σελ. 145 επ.

¹⁰⁷ Σημειώνεται, ότι ο χαρακτηρισμός της πράξης ένταξης δεν στερείται συνεπειών για τον αιτούντα ακύρωσης φορέα. Εάν τυχόν η πράξη χαρακτηριστεί ως κανονιστική τότε συνέπεια του χαρακτηρισμού αυτού είναι η δυνατότητα παρεμπόδισης ελέγχου και ακύρωσης της πράξης ένταξης του φορέα στο διηνεκές, κατόπιν άπρακτης παράδου της προθεσμίας ευθείας προσβολής της κανονιστικής, γεγονός που συνάδει με διαρκέστερη προστασία των αιτούντων προσώπων. Άλλως, ο χαρακτηρισμός της ως ατομικής, εξοπλίζει αυτή με το τεκμήριο της νομιμότητας και την καθιστά απρόσβλητη κατόπιν της απράκτου παράδου της ευθείας προσβολής της.

¹⁰⁸ Α. Γέροντας-Σ. Λύτρας-Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, Β' Εκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 170 επ, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 15η Εκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 94 επ

¹⁰⁹ Βλ. και ΣΕ 1586/2016

ενός φορέα σε ορισμένο κανονιστικό πλαίσιο αποτελεί έννομη συνέπεια με γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, η οποία είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα της κανονιστικής πράξης.¹¹⁰

Ορθότερη θα πρέπει να θεωρηθεί η άποψη σύμφωνα με την οποία η πράξη ένταξης ή απένταξης είναι ατομική σωρευτική. Κρίνεται ως ατομική διότι η έκδοσή της προϋποθέτει την υπαγωγή εκάστοτε ονομαστικώς κατανομαζόμενο φορέα στο ήδη υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, ενώ ως σωρευτική λόγω της σώρευσης των επιμέρους ατομικών και κοινό κατάλογο. Άλλωστε, ο χαρακτήρας πράξεων ως ατομικών σωρευτικών δεν αποκλείει την υπαγωγή των αποδεκτών των πράξεων σε ορισμένο κανονιστικό πλαίσιο, όπως συντρέχει επί σωρευτικών ατομικών πράξεων διορισμού δημοσίων υπαλλήλων.

Από τη μελέτη τη νομολογίας προκύπτει, περαιτέρω, ότι για τακτικούς λόγους -με άξονα πάντοτε την ένταξη ενός φορέα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης- μπορεί να προσβάλλονται και άλλες πράξεις πλην της πράξης ένταξης, όπως η ΥΑ του Υπουργείου Οικονομικών η οποία ρυθμίζει περί της υποβολής οικονομικών στοιχείων των φορέων Γενικής Κυβέρνησης στο Υπουργείο Οικονομικών.¹¹¹ Η σχετική δυνατότητα δεν έχει τον καθοριστικό χαρακτήρα της ακύρωσης της πράξης εγγραφής, η οποία άγει σε διαγραφή του φορέα από το Μητρώο Φορέων και συνακόλουθα σε ανατροπή της υπαγωγής του στο ειδικό κανονιστικό πλαίσιο οικονομικής διαχείρισής του. Ωστόσο, μέχρι την επάνοδο της Διοίκησης με την έκδοση της σχετικής ΥΑ εκ νέου είναι δυνατόν να εμποδίσει προσωρινά την πρόοδο της δεσμευτικής διαδικασίας υποβολής των οικονομικών στοιχείων εκ μέρους του φορέα. Πρόκειται, επομένως, για ένα προσωρινό μέσο ανάσχεσης εφαρμογής του πλέγματος διατάξεων οικονομικής διαχείρισης που συνοδεύουν την ένταξη στο Μητρώο Φορέων.

d. Έννομο συμφέρον

Ως προς την προϋπόθεση παραδεκτού του εννόμου συμφέροντος σημειώνεται πως αυτό δεν αναπτύσσει κάποια ιδιαιτερότητα σε σχέση με τα γενικώς ισχύοντα στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο. Εφ' όσον, ειδικότερα, ο αιτών ακύρωσης είναι ο κατονομαζόμενος στο Μητρώο φορέας και επομένως, ο αποδέκτης της πράξης, τεκμαίρεται άμεσο, προσωπικό και

¹¹⁰ βλ. ενδεικτικά: Ε. Σπηλιωτόπουλος, *όπ.π.*, σελ. 95 επ, Α. Γέροντας-Σ.Λύτρας-Πρ.Παυλόπουλος, Γλ.Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, *όπ.π.*, , σελ. 169, Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 68

¹¹¹ ΣΕ 3374/2017, σκ. 2

ενεστώσ έννομο συμφέρον προς άσκηση της αίτησης ακύρωσης (άρθρο 47 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8)).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει, ωστόσο, η εξέταση της πτυχής του ενεστώτος του εννόμου συμφέροντος στο τρίτο, ειδικώς, κατά σειρά απαραίτητο χρονικό στάδιο διάγνωσης της ύπαρξής του, δηλαδή κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο. Λόγω της περιορισμένης χρονικής ισχύος της πράξης ένταξης στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης γεννώνται ζητήματα έκλειψης του εννόμου συμφέροντος,¹¹² επομένως θέματα ερμηνείας και εφαρμογής του άρθρου 32 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8).

Ειδικότερα, στο πλαίσιο καλής πρακτικής που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της ΕΕ,¹¹³ η ΕΛ.ΣΤΑΤ επικαιροποιεί το ΜΦ κάθε 3 μήνες¹¹⁴, εξετάζοντας ειδικώς ως προς τους εγγεγραμμένους φορείς, εάν έχουν επέλθει ουσιώδεις μεταβολές ως προς τα οικονομικά δεδομένα από την προηγούμενη εγγραφή¹¹⁵. Συνεπώς, κάθε πράξη απαλοιφής ή διατήρησης στο ΜΦ τυγχάνει εκτελεστή διοικητική πράξη, καθώς εκδίδεται κατόπιν νέας ουσιαστικής έρευνας της ΕΛ.ΣΤΑΤ. Σύμφωνα με το νόμο και τη νομολογία, η διάρκεια κάθε πράξης εκτείνεται έως τη δημοσίευση των νεότερων Μητρώων Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που πραγματοποιείται μέσω ανάρτησης¹¹⁶ στην επίσημη ιστοσελίδα της υπηρεσίας.¹¹⁷

Όταν η προσβαλλόμενη πράξη είναι ειδικώς η πράξη κατάταξης στο Μητρώο, η περιορισμένη χρονική ισχύς σε συνδυασμό με το γεγονός της έκδοσης νεότερης όμοιας πράξης στο πλαίσιο της διαρκούς επικαιροποίησης του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης άγει κατ'αρχήν στην εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 32 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8).^{118 119} Σύμφωνα με τα γενικώς ισχύοντα στη νομολογία, τα οποία

¹¹² Γ. Σιούτη, Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακύρωσης, Σάκκουλας Αντ. Ν., 1998, Αθήνα, σελ. 189 επ

¹¹³ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π., σελ. 485 επ.

¹¹⁴ <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL08/>- όπου οι τελευταίες ενημερώσεις Μάρτιος, Ιούνιος, Σεπτέμβριος 2018, τελευταία επίσκεψη 21.9.2019

¹¹⁵ ΣΕ 1586/2016, Δ' Τμ, σκ. 8

¹¹⁶ ΣΕ 1880/2017, Δ Τμ, σκ. 6, ΣΕ 1586/2016, Δ' Τμ, σκ. 12

¹¹⁷ <http://www.statistics.gr/register-general-government-entities>, τελευταία επίσκεψη 17.9.2019

¹¹⁸ Σύμφωνα με το οποίο η έκλειψη του εννόμου συμφέροντος δεν άγει στην κατάργηση της δίκης, όπως θα όφειλε, αλλά υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις του άρθρου η δίκη δύναται να συνεχιστεί κατόπιν αιτήματος του αιτούντος. Ο αιτών, στο πλαίσιο συνέχισης της δίκης δύναται να προβάλλει λόγους ακύρωσης κατά της νεότερης πράξης.

¹¹⁹ Μαθιουδάκης, όπ.π., ..σελ. 500

βρίσκουν εφαρμογή και στο εξεταζόμενο θέμα, για να δικαιολογείται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον προκειμένου για τη συνέχιση της δίκης υπό τους όρους της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 32 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8), τίθεται ως αρνητική προϋπόθεση η μη άσκησης νέας αυτοτελούς αίτησης ακύρωσης κατά της νεότερης πράξης κατάταξης στο Μητρώο από τον φορέα. Στην περίπτωση αυτή, η αίτηση ακύρωσης απορρίπτεται ως απαράδεκτη¹²⁰ και ερευνητέα καθίσταται η εφαρμογή του άρθρου 32§2 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8) που προβλέπει επίσης περί πράξης περιορισμένης χρονικής ισχύος.

Στην απόφαση ΣΕ 1586/2016,¹²¹ οι αιτούντες προς υποστήριξη του ιδιαίτερου εννόμου συμφέροντος τους για τη συνέχιση της δίκης επικαλέστηκαν ως (διαρκούσες και δυσμενείς) “άμεσες ή παράγωγες συνέπειες της πράξης”¹²² την υπαγωγή στο μισθολογικό καθεστώς των υπαλλήλων των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης¹²³, την υπαγωγή σε έλεγχο από το ΓΛΚ¹²⁴, την υποχρέωση κατάρτισης και παρουσίασης σχεδίου ετήσιου προϋπολογισμού σύμφωνα με στόχους του Μακροπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής¹²⁵ και την επικαιροποίηση αυτού, γεγονόςτος “καταλυτικού της ουσιαστικής οικονομικής αυτοτέλειας του φορέα”, μια σειρά υποχρεώσεων πληροφόρησης προς το Υπουργείο Οικονομικών, τη Βουλή και την κοινή γνώμη σχετικά με την τήρηση ανώτατων ορίων του προϋπολογισμού του Οργανισμού¹²⁶. Σύμφωνα με την κρατήσασα άποψη, οι σχετικοί λόγοι δεν στοιχειοθετούν ιδιαίτερο έννομο συμφέρον προς συνέχιση της δίκης, αλλά μόνο αρχικό έννομο συμφέρον προς άσκηση της αίτησης ακύρωσης. Το επιχείρημα που εισφέρει προς υποστήριξη της άνω κρίσης η πλειοψηφία δεν αφορά σε άρνηση του δυσμενούς χαρακτήρα των ως άνω συνεπειών καθ’ εαυτών, ωστόσο, αλλά στην κρίση ότι οι σχετικές συνέπειες μετά τη λήξη ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης συνάπτονται πλέον με την εγγραφή του στο ισχύον, νεότερο και ενημερωμένο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Η σχετική απόφαση γνωρίζει και μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία από την αρχή της οικονομίας της

¹²⁰ ΣΕ 1586/2016, Δ' Τμ, σκ. , 3374/2017, Δ' Τμ, σκ.

¹²¹ Δεν πρόκειται για μεμονωμένη απόφαση στην οποία σημειώνεται επίκληση του 32§2 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8), ωστόσο, είναι η μόνη μέχρι στιγμής στην οποία οι αιτούντες -αν και ανεπιτυχώς- εντούτοις με σαφήνεια παρέθεσαν σε τι συνίστανται οι διαρκείς δυσμενείς έννομες συνέπειες από την ένταξη στο Μητρώο.

¹²² ΣΕ 1586/2016 ΣΕ

¹²³ άρθρο 2 ν. 3899/2010 (ΦΕΚ 212 Α')

¹²⁴ 3§14 ν. 2362/1995 (ΦΕΚ 247 Α')

¹²⁵ 3α§2 ν. 2362/1995 (ΦΕΚ 247 Α')

¹²⁶ 3β§2 ν. 2362/1995 (ΦΕΚ 247 Α')

δίκης η οποία πρέπει να υπηρετείται υπό τις ειδικές συνθήκες της διαρκούς και τακτικής επικαιροποίησης του Μητρώου και λόγω της ειδικής επιρροής της προηγούμενης εγγραφής στην επόμενη η προγενέστερη πράξη θα πρέπει να θεωρηθεί ότι διατηρεί την εκτελεστότητά της παρά την έκδοση νεότερου επικαιροποιημένου Μητρώου.¹²⁷ Η λύση που προκρίνει η μειοψηφία διασώζει την ανοιγείσα δίκη άνευ συνδρομής στις διατάξεις του άρθρου 32 ΠρΔ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8), εντούτοις δογματικά η σύναψη μιας πράξης περιορισμένης ισχύος με απεριόριστη εκτελεστότητα γεννά ερωτηματικά.

e. Παθητική νομιμοποίηση

Ως προς το ζήτημα της παθητικής νομιμοποίησης επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 10§1 του ιδρυτικού της νόμου 3832/2010 (ΦΕΚ 38 Α') η ΕΛ.ΣΤΑΤ. διαθέτει ικανότητα αυτοτελούς παράστασης σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο την προσβολή πράξεων και παραλείψεων της.¹²⁸ Κατά συνέπεια, νομιμοποιείται παθητικά στις ανωτέρω δίκες, όπου προσβάλλεται είτε το Μητρώο Φορέων, το οποίο εκδίδει, είτε η πράξη του Προέδρου της περί διαγραφής εγγραφής φορέα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Η ανωτέρω διάταξη είναι ειδική και χωρεί κατ' αποκλεισμό της διάταξης του άρθρου 21 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8).

f. Δημοσίευση και προθεσμία προσβολής πράξης ένταξης

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της πράξης ένταξης αποτελεί το γεγονός ότι η σχετική πράξη δημοσιεύεται μέσω ανάρτησης της στον ειδικό χώρο της επίσημης ιστοσελίδας της ΕΛΣΤΑΤ. Η διαπίστωση αυτή φαίνεται να εναρμονίζεται με την σύγχρονη πρακτική της ανάρτησης ορισμένης ειδικής διοικητικής πράξης σε ειδικό ιστότοπο φορέων της Διοίκησης.¹²⁹ Η ημερομηνία ανάρτησης της πράξης ως άνω αποτελεί σύμφωνα με τη νομολογία γεγονός εναρκτήριο της εξηκονθήμερης προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακύρωσης

¹²⁷ Όμοια υπό υποσημείωση 13

¹²⁸ ΣΕ 2497/2013 ΣΕ, Δ' Τμ, σκ. 3

¹²⁹ για παράδειγμα άρθρο 11 ν. 4281/2014 περί πράξης καθορισμού οριογραμμής αιγιαλού, βλ και ΣΕ 674/2018 ΣΕ, 7μ για προσβολή τέτοιας πράξης (ΑΕΠΟ) από τρίτους ως προς τους οποίους παράχθηκε τεκμήριο πλήρους γνώσης.

ενώπιον του ΣΕ, σύμφωνα με το άρθρο 45 πδ 18/89 (ΦΕΚ Α' 8). Η θέση αυτή δημιουργεί προβληματισμό καθώς η πρόβλεψη του άρθρου 19 ΚΔΔς (ελλείπει ειδικότερης διάταξης) περί κοινοποίησης της ατομικής διοικητικής πράξης δεν φαίνεται να εφαρμόζεται. Τα παραπάνω αποδίδουν έναν ιδιόρρυθμο χαρακτήρα στην πράξη.

g. Προδικαστικό ερώτημα ΔΕΕ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της απόφασης ΣΕ 2947/2013 έχει, ακόμη, αντιμετωπίσει το ζήτημα της αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Με αφορμή την ερμηνεία των όρων του ΕΣΛ 1995, το οποίο ενσωματώθηκε στον Κανονισμό 2223/1996 (L 310 της 30/11/1996), το δικαστήριο βρέθηκε ενώπιον της δυνατότητας αποστολής σχετικού ερωτήματος, καθώς όπως επισημάνθηκε από τη μειοψηφούσα άποψη, δεν υπήρχε νομολογία του ΔΕΕ επί του κρινόμενου ζητήματος. Πράγματι, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου β) του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, είναι δυνατόν να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα μεταξύ άλλων και για ερμηνεία πράξης θεσμικού οργάνου. Εν προκειμένω, επρόκειτο για τον προλεχθέντα Κανονισμό.

Η κρατήσασα άποψη επιχειρηματολόγησε αρνητικά χρησιμοποιώντας τρεις επιμέρους σκέψεις. Αρχικά υπογράμμισε το γεγονός ότι η ερμηνεία των όρων που εξετάζονταν στο πλαίσιο της κρινόμενης υπόθεσης ήταν σύμφωνη με τους ορισμούς του ΕΣΛ και πρόδηλη (επομένως δεν καταλειπόταν έδαφος ερμηνείας λόγω ασάφειας ή αοριστίας). Ακολούθως, επεσήμανε ότι η εφαρμογή των όρων του ΕΣΛ 1995 ανήκει στην αρμοδιότητα της εθνικής στατιστικής αρχής και, τελικώς, του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τέλος, εξέφερε την κρίση, ότι η αποστολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος θα επέφερε παρέλκυση της δίκης χωρίς αποχρώντα λόγο. Τα παραπάνω δεν παρουσιάζουν ιδιαιτερότητα σε σχέση με τα γενικώς ισχύοντα σχετικά με την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ, επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι όροι του ΕΣΛ ως τεχνικοί οικονομικοί όροι διαθέτουν πράγματι έναν υψηλό βαθμό σαφήνειας, ώστε η αιτιολόγηση της απόρριψης παρίσταται δικαιολογημένη.

IV. Κριτικές παρατηρήσεις Μέρους Α'

Από την ανάλυση του Μέρους Α' το πρώτο ερώτημα που τίθεται συνίσταται στο εάν

ο τρόπος λειτουργίας του υφιστάμενου μηχανισμού ένταξης φορέων στο ΜΦΓΚ εγγυάται τη δημοσιονομική θεσμική ασφάλεια και σταθερότητα σε ότι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις. Το ερώτημα αυτό είναι κρίσιμο διότι η θεσμική ασφάλεια και η σταθερότητα αποτελούν προϋπόθεση για την ενθάρρυνση της επενδυτικής κίνησης ενόψει της σύγχρονης τάσης ιδιωτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων προς άντληση δημοσίων εσόδων.

Στο ερώτημα αυτό χρήζει αρνητική απάντηση. Ένα από τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας του μηχανισμού ένταξης στο ΜΦΓΚ είναι η ανά τρίμηνο κρίση περί ένταξης ή απένταξης φορέα σε αυτό. Κατά λογική ακολουθία, η εκάστοτε υπαγωγή ή μη ενός φορέα στις διατάξεις του δημοσίου λογιστικού διαρκεί ένα τρίμηνο αντιστοίχως. Η εξαιρετικά αυτή βραχεία περίοδος δημιουργεί συνθήκες ικανής θεσμικής και επενδυτικής ανασφάλειας. Το γεγονός αυτό επιτείνεται και από το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν εξασφαλίζεται επαρκώς ο δικαστικός έλεγχος αυτών των πράξεων περιορισμένης ισχύος λόγω της μη συνδρομής του ιδιαίτερου εννόμου συμφέροντος το οποίο συνιστά προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 32 πδ 18/89 και συνέχισης της δίκης. Το ΣΕ κρίνει, δηλαδή, ως απαραδέκτως προσβαλλόμενες τις προγενέστερες πράξεις ένταξης, όταν η συζήτηση ενώπιον του ακροατηρίου χωρεί υπό την ισχύ νεότερης όμοιας περί ένταξης πράξης, συνάπτοντας τις δυσμενείς συνέπειες με τη νεότερη όμοια και όχι την προγενέστερη λήξασα πράξη.

Μέρος Β

Ι. Συνέπειες ένταξης στον ν. 4270/2014

Ως προς τις συνέπειες ένταξης στον ν. 4270/2014 διακρίνουμε αρχικά ανάλογα με το εάν αφορούν στις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α ή τις εταιρείες του Κεφαλαίου Β του ν. 4329/2005. Περαιτέρω, για τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α, διακρίνουμε, εάν βρίσκονται εντός ή εκτός ΓΚ (δηλαδή απλώς εντός Δημοσίου Τομέα).

Α. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' εντός ΓΚ

Ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' εντός της ΓΚ καταγράφονται εισαγωγικά οι εφαρμοστέες διατάξεις του ν. 4270/2014 ως γενική περιγραφή του

δημοσιολογιστικού τους πλαισίου. Ακολουθεί η παράθεση ορισμένων διατάξεων που παρουσιάζουν ειδικότερο ενδιαφέρον. Από το Μέρος Β' ("Γενικές Διατάξεις Δημοσιονομικού Πλαισίου, Αρμοδιότητες, Κανόνες, Μεσοπρόθεσμη Στρατηγική") εφαρμοστέα είναι τα εξής: 1) Τα άρθρα 14-16 του Κεφαλαίου Α' ("Γενικές Διατάξεις"), 2) Τα άρθρα 17-32, εκτός του άρθρου 27, του Κεφαλαίου Β' ("Αρμοδιότητες Οργάνων"), 3) Τα άρθρα 33-41 του Κεφαλαίου Γ' ("Δημοσιονομικοί Κανόνες-Διορθωτικός Μηχανισμός"), 4) Τα άρθρα 42-48 του Κεφαλαίου Δ' ("Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Πολιτική". Από το Μέρος Γ' ("Ετήσιοι προϋπολογισμοί, κατάρτιση και έγκριση") εφαρμοστέα είναι τα άρθρα 49-50 του Κεφαλαίου Α ("Γενικές Ρυθμίσεις για όλους τους φορείς της ΓΚ"), το άρθρο 54 ("Διαδικασία Κατάρτισης ...των ενοποιημένων προϋπολογισμών των υποτομέων της ΓΚ"), το άρθρο 63 του Κεφαλαίου Γ' ("Προϋπολογισμοί λοιπών φορέων ΓΚ"). Από το Μέρος Δ' ("Γενικές Ρυθμίσεις για όλους τους φορείς της ΓΚ") εφαρμοστέα είναι τα άρθρα 65-68 του Υποκεφαλαίου 1 ("Έλεγχος Δεσμεύσεων") και το άρθρο 69 του Υποκεφαλαίου 2 ("Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών και εσόδων φορέων της ΓΚ από το ΕΣ"), τα άρθρα 146-147 του Υποκεφαλαίου 1 ("Γενικές Ρυθμίσεις") και το άρθρο 148 του Υποκεφαλαίου 2 ("ΝΠΙΔ και ΔΕΚΟ του ν. 3429/2005"). Από το Μέρος Ε' ("Λογιστική, Δημοσιονομικές Αναφορές") εφαρμοστέα είναι τα άρθρα 156-157 του Κεφαλαίου Α ("Γενικές Ρυθμίσεις για όλους τους φορείς της ΓΚ"). Από το Μέρος ΣΤ' ("Εσωτερικός, Λογιστικός, Εξωτερικός Έλεγχος) εφαρμοστέα είναι τα άρθρα 168-170. Από το Μέρος Ζ' ("Κυρώσεις") εφαρμοστέα είναι το άρθρο 171 του Κεφαλαίου Α ("Γενικές Ρυθμίσεις για όλους τους φορείς της ΓΚ") και 175 του Κεφαλαίου Γ' (Ρυθμίσεις για τους λοιπούς φορείς ΓΚ"). Τέλος, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του Μέρους Η' ("Καταργούμενες, Μεταβατικές και λοιπές Διατάξεις").

Η ενότητα των διατάξεων του Κεφαλαίου Γ' συνιστά έναν πρωταρχικό πυρήνα ρυθμίσεων, ο οποίος θέτει το γενικό πλαίσιο κανόνων τήρησης της εθνικής δημοσιονομικής πειθαρχίας. Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό αυτού ως προς τους φορείς του Κεφαλαίου Α εντός ΓΚ συνίσταται στο ότι εξομοιώνονται πλήρως με τους κρατικούς φορείς ως προς την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων (κατά λογική αναγκαιότητα ομοιόμορφης εφαρμογής του γενικού πλαισίου). Ειδικότερα, οι φορείς του Κεφαλαίου Α υπάγονται στο κοινό πλαίσιο των γενικών αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθρου 33 ("Γενικές Αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Κράτους") και του δημοσιονομικού σχεδιασμού του άρθρου 34 ("Γενικές Αρχές Δημοσιονομικού Σχεδιασμού"), στον "χρυσό κανόνα" περί

ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής θέσης της ΓΚ (άρθρο 35)¹³⁰ και στον κανόνα περί χρέους (άρθρο 36). Ακόμη, υπάγονται στη λειτουργία του εθνικού δημοσιονομικού διορθωτικού μηχανισμού που ενεργοποιείται προκειμένου για σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν (38-40).¹³¹

Η επόμενη ενότητα διατάξεων απαντάται στο Κεφάλαιο Α' του Μέρους Γ' και άπτεται του ζητήματος της κατάρτισης του προϋπολογισμού των δημοσίων επιχειρήσεων. Χαρακτηριστικό της κατηγορίας αυτής αποτελεί το γεγονός ότι συνδυάζει διατάξεις κοινής εφαρμογής για όλους τους φορείς της ΓΚ, διατάξεις που αφορούν σε ΝΠΔ ειδικά και στις δημόσιες επιχειρήσεις ειδικότερα. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για το άρθρο 49 ("Γενικές αρχές κατάρτισης των προϋπολογισμών") και το άρθρο 50 ("Κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει στόχων και συνολικών δαπανών Μ.Π.Δ.Σ."). Με το άρθρο 49 εισάγονται ειδικότερα οι αρχές της ετήσιας διάρκειας των προϋπολογισμών (και των λοιπών φορέων της ΓΚ (1.1 έως 31.12 του εκάστοτε οικονομικού έτους), της ενότητας και της καθολικότητας, σύμφωνα με τις οποίες όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε ενιαίο προϋπολογισμό, της ενότητας, σύμφωνα με την οποία πραγματοποιούνται προκειμένου για τις δημόσιες επιχειρήσεις ως ΝΠΔ, εφόσον αντιστοιχούν στον προϋπολογισμό τους και υπό τους λογαριασμούς λογιστικής τους (άλλως δεν επιτρέπεται ανάληψη ή πραγματοποίηση δαπάνης). Με το άρθρο 50 ορίζεται ότι οι στόχοι και τα ανώτατα όρια δαπανών του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. δεσμεύει τους λοιπούς φορείς της ΓΚ (επομένως και τις εντός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις) κατά την κατάρτιση των προϋπολογισμών τους.

Υπό το Μέρος Γ' και το Κεφάλαιο Β' εφαρμοστέο είναι, περαιτέρω, το άρθρο 54 ("Διαδικασία κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των ενοποιημένων προϋπολογισμών των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης"), όπως ισχύει μετά τον ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129). Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε όλους τους λοιπούς φορείς της ΓΚ, επομένως, και στις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α που εντάσσονται σε αυτή. Ως προς τη διαδικασία κατάρτισης του ενοποιημένου αυτού ετήσιου Προϋπολογισμού προβλέπονται τα εξής: 1) Κάθε φορέας καταρτίζει και υποβάλλει ένα σχέδιο συνοπτικού

¹³⁰ Κ. Σαββαΐδου, Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, Διοικητική Δίκη, 2 (2017), σελ. 199 επ

¹³¹ Κ. Σαββαΐδου, *όπ.π.*, όμοια

προϋπολογισμού στη ΓΔΟΥ του εποπτεύοντος Υπουργείου για το επόμενο έτος, όπως ορίζεται στη διάταξη 54§5 του νόμου. Το περιεχόμενο του σχεδίου προσδιορίζεται με εγκυκλίους που εκδίδει το ΓΛΚ σύμφωνα με το 54§2. Ιδιαίτερη σημασία έχει στο σημείο αυτό η συνέπεια των δημοσιονομικών προβλέψεων των προϋπολογισμών προς τους στόχους και τα αποτελέσματα του εκάστοτε ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ. 2) Το σχέδιο αποστέλλεται από τη ΓΔΟΥ στο ΓΛΚ έως την 1η Σεπτεμβρίου και ενημερώνει τον φορέα. Σε περίπτωση που δεν είναι συνεπές προς το Μ.Π.Δ.Σ. ή τις εγκυκλίους, όπως προαναφέρθηκε, τότε προηγείται διαδικασία διόρθωσής του πριν την αποστολής αυτού στο ΓΛΚ, ενώ σε περίπτωση που το ΓΛΚ διαπιστώσει απόκλιση από τα προβλεπόμενα όρια δαπανών τα σχέδια επιστρέφονται στην αρμόδια ΓΔΟΥ προς διόρθωση αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου, όπως ισχύει μετά τον ν. 4337/2015.

Ομοίως από το Μέρος Γ και υπό το Κεφάλαιο Γ' εφαρμοστέο είναι το άρθρο 63§1-4 (“Έγκριση του προϋπολογισμού των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης πλην ΟΤΑ”), όπως ισχύει μετά τον ν. 4484/2017 (ΦΕΚ Α 110).¹³² Σύμφωνα με αυτό αρμόδιο όργανο για την υιοθέτηση του προϋπολογισμού λοιπών φορέων της ΓΚ είναι το αρμόδιο όργανο διοίκησης του φορέα, ενώ αρμόδιο όργανο έγκρισης αυτού είναι ο εποπτεύων Υπουργός αυτού (63§1). Η έγκριση παρέχεται εφόσον ο προϋπολογισμός είναι συνεπής προς το σχέδιο του συνοπτικού προϋπολογισμού που έχει διαμορφωθεί, το εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ. και τις εγκυκλίους του ΓΛΚ. Το άρθρο ορίζει περαιτέρω και περί αναθεώρησης του προϋπολογισμού (63§4 α) και των συνεπειών της μη έγκρισης του (63§5).

Οι εφαρμοστέες διατάξεις του Μέρους Δ' διακρίνονται στις διατάξεις των Κεφαλαίων Α' και Β, που ισχύουν σε όλους τους φορείς της ΓΚ και στις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ, που εφαρμόζονται ειδικώς στους λοιπούς φορείς της ΓΚ (Υποκεφάλαιο 1) ή ειδικότερα στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (Υποκεφάλαιο 2). Από το σύνολο των άρθρων του Κεφαλαίου Α ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα Υποκεφάλαια 1 με τίτλο “Έλεγχος Δεσμεύσεων” και, ιδίως, το άρθρο 66 με τίτλο “Ανάληψη υποχρεώσεων” και το Υποκεφάλαιο 2 με τίτλο “Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών και Εσόδων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο”.

¹³²¹. Σημειώνεται ότι από τη συνδυαστική εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 1 α του ν. 3429/2005 και του άρθρου 63§5 ν. 4270/2014 η πρόβλεψη περί υποβολής σχεδίου ετήσιου αναλυτικού προϋπολογισμού και εισηγητικής έκθεσης τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών στο ΓΛΚ αφορά τις εκτός ΓΚ δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' του ν. 4329/2005.

Σύμφωνα με το άρθρο 66, όπως για το Δημόσιο, έτσι και για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, επομένως, και για τις υπό εξέταση δημόσιες επιχειρήσεις, για την ανάληψη υποχρεώσεων απαιτούνται δύο διακριτές ενέργειες. Η πρώτη κατά σειρά είναι, σύμφωνα με γενική αρχή του δημοσίου λογιστικού,¹³³ αυτή της δημοσιονομικής δέσμευσης. Πρόκειται για βεβαίωση του αρμοδίου οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης. Αυτής έπεται, η ενέργεια της νομικής δέσμευσης, η οποία είναι η δημιουργική της δαπάνης διοικητική πράξη. Πρόκειται για την πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων. Η πράξη της δημοσιονομικής δέσμευσης προηγείται της πράξης νομικής δέσμευσης προκειμένου να διασφαλίζεται ότι ο εκάστοτε φορέας δεν αναλαμβάνει υποχρεώσεις καθ' υπέρβαση των πιστώσεων που διατίθενται.¹³⁴

Εφαρμοστέα διάταξη τυγχάνει επίσης αυτή του άρθρου 69, η οποία φέρει τον τίτλο “Προληπτικός έλεγχος δαπανών και εσόδων από το Ελεγκτικό Συνέδριο”, η οποία εντάσσεται στο Υποκεφάλαιο 2 με τίτλο “Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών και Εσόδων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο”. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό εισάγεται ο προληπτικός έλεγχος δαπανών από το ΕΣ για τα “λοιπά (πέραν του Κράτους και των ΟΤΑ) νομικά πρόσωπα που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν..”¹³⁵ Τα “λοιπά νομικά πρόσωπα” είναι (πέρα από ΝΠΔΔ) τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (όπως οι δημόσιες επιχειρήσεις) υπό την προϋπόθεση ότι ο νόμος προβλέπει σχετικώς ρητά. Συνεπώς, το ζήτημα του προληπτικού ελέγχου δαπανών των δημοσίων επιχειρήσεων απαντάται για κάθε φορέα διακριτά. Η αξία της ρύθμισης αυτής σήμερα απομειώνεται καθώς ο προληπτικός έλεγχος Φορέων Γενικής Κυβέρνησης καταργήθηκε από 1/1/2019 σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 10 του άρθρου 10 του

¹³³ Ι. Μαθιουδάκης, όπ.π, σελ. 499

¹³⁴ Η πρόβλεψη του άρθρου 66 ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) συμπληρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 8 του π.δ. 80/2016, σύμφωνα με το οποίο οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 1§1 α π.δ. 80/2016) υποχρεούνται να τηρούν “Μητρώο Δεσμεύσεων”, το οποίο είναι το ιδιαίτερο βιβλίο στο οποίο καταχωρούνται οι διοικητικές πράξεις νομικής δέσμευσης του φορέα. περιλαμβάνει σχετικά με την ανάληψη υποχρεώσεων συμπληρώνονται

¹³⁵ Η ρύθμιση αυτή αποτελεί μεταφορά με την αναθεωρηθείσα συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 Συντάγματος του 2001 και ταυτίζεται με αυτή και έχει ως σκοπό την πλήρη διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης της εν ευρεία εννοία δημόσιας περιουσίας.

ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α 129),¹³⁶ ενώ με το άρθρο 169 του ν. 4270/2014 ορίστηκε το ΕΣ ορίστηκε ως εξωτερικός έλεγκτής των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης σε κατασταλατικό πλαίσιο ελέγχων, ωστόσο.

Ακόμη δύο ρυθμίσεις που αφορούν όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης είναι αυτές των διατάξεων 69Α και 69Β, οι οποίες εντάσσονται στο Υποκεφάλαιο 3 του ίδιου Κεφαλαίου με τίτλο “Τραπεζικοί λογαριασμοί και διαχείριση διαθέσιμων γενικής κυβέρνησης”. Οι διατάξεις προβλέπουν την ύπαρξη και τη διαχείριση ενός “Ενιαίου Λογαριασμού” για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, ο οποίος τηρείται υποχρεωτικώς στην Τράπεζα της Ελλάδας (69Α§1). Η ρύθμιση αυτή θεωρείται από τη θεωρία ως ιδιαίτερα δυσμενής, καθώς τα οικονομικά διαθέσιμα του εν λόγω λογαριασμού δύναται να καταστούν ανά πάσα στιγμή απαιτητά για τις ανάγκες κάλυψης των ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού.¹³⁷

Υπό το Μέρος Στ (Εσωτερικός, Λογιστικός και Εξωτερικός Έλεγχος) και το άρθρο 169, το οποίο εφαρμόζεται σε όλους τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης, προβλέπεται ο εξωτερικός έλεγχος οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών υπό τον έλεγχο του ΕΣ.

Ιδιαίτερη σημασία για τη χάραξη του δημοσιονομικού πλαισίου των δημοσίων επιχειρήσεων του Κεφαλαίου Α' εντός ΓΚ έχουν οι εφαρμοστέες διατάξεις του Μέρους Ζ (“Κυρώσεις”), καθώς διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή όλων των προπεριγραφόμενων υποχρεώσεων. Στοιχείο της ενισχυμένης αποτελεσματικότητάς του μπορεί να θεωρηθεί το γεγονός ότι στρέφονται όχι μόνο κατά του φορέα, αλλά υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις του νόμου και κατά των φυσικών προσώπων που κατέχουν διευθυντικές θέσεις ή συγκροτούν το ΔΣ του φορέα. Εφαρμοστέα είναι ειδικότερα τα άρθρα 171 (“Επιβολή πρόσθετων προϋποθέσεων σε όλους τους φορείς της ΓΚ”), όπως ισχύει μετά την εισαγωγή του 10§56 ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α 129) και 173 (“Κυρώσεις σε λοιπούς φορείς της ΓΚ”), όπως ισχύει μετά την εισαγωγή του 34§21 ν. 4484/2017 (ΦΕΚ Α 110). Σημειώνεται ότι η εξειδικευμένη διάταξη του άρθρου 175 (“Κυρώσεις σε ΝΠΙΔ και ΔΕΚΟ του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005”) καταργήθηκε με το άρθρο 51 ν. 4484/2017 (ΦΕΚ Α 110).

¹³⁶ βλ. σχετικά: Πρακτικό της 22ης ΓΣ της Ολ ΕΣ της 19ης Νοεμβρίου 2014, Πρακτικό της 26ης ΓΣ της Ολ ΕΣ της 17ης Δεκεμβρίου 2014

¹³⁷ Μαθιουδάκης, όπ.π., 470

Σύμφωνα με το άρθρο 171 προβλέπεται η έγκριση σχεδίου δράσεων του προϊστάμενου οικονομικών υπηρεσιών του εποπτευόντος Υπουργείου από τον Υπουργό Οικονομικών σε περίπτωση που διαπιστώνονται υπερβάσεις κατά την ανάληψη δεσμεύσεων (άρθρο 171 α) , παραβίαση του δημοσιονομικού κανονιστικού πλαισίου (άρθρο 171 β) και του ν. 4270/2014, παράβαση ή απόκλιση από τις υποχρεώσεις ενημέρωσης (άρθρο 171 γ). Μια κατηγορία κυρώσεων συνδέεται ειδικότερα με τη μη υποβολή της μηνιαίας έκθεσης εκτέλεσης του προϋπολογισμού του άρθρου 157 παρ. 2 και αφορά στην μη επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 173 παρ. 1). Η μη έγκαιρη υποβολή επισύρει διαφορετικού είδους κυρώσεις ανάλογα με τον χρόνο που πραγματοποιείται τελικώς η υποβολή. Για παρέλευση δεκαπενθημέρου από τη λήξη της προθεσμίας ο Υπουργός Οικονομικών δύναται να επιβάλλει πρόστιμο στον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών κατόπιν εισήγησης του ΓΛΚ. Για παρέλευση μηνός οι κυρώσεις στρέφονται κατά του ίδιου του φορέα και συνίστανται σε δέσμευση εσόδων του από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ή τον Τακτικό Προϋπολογισμό σε ποσοστό 50% έως υποβολής των στοιχείων. (άρθρο 171§1 α και β) Όμοια μεταχείριση επιφυλάσσει ο νόμος και περί μη έγκαιρης υποβολής προβλέψεων για το ΜΠΔΣ (άρθρο 171§2). Ως κύρωση προβλέπεται, ακόμη, η περικοπή επιχορήγησης ή απόδοσης πόρων ή οποιασδήποτε μορφή ενίσχυσης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ποσού ύψους με την αρνητική αρνητική απόκλιση άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους , εφόσον αυτή διαπιστωθεί από το ως άνω πρόγραμμα σύμφωνα με το άρθρο 171§4. Επιπρόσθετα, ειδικά για τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' εντός ΓΚ, οι ως άνω αποκλίσεις επιφέρουν μείωση στο ποσό του ακαθάριστου δανεισμού (άρθρο 173§1 α). Η αρνητική αυτή απόκλιση επισύρει και μείωση στην καταβολή αμοιβών μελών του ΔΣ (άρθρο 173§2).

B. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' εκτός Γενικής Κυβέρνησης

Από τη μελέτη του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α εκτός της ΓΚ προκύπτει ότι το φάσμα των εφαρμοστέων διατάξεων είναι σαφώς στενότερο απ' ότι επί αυτών εντός ΓΚ, το οποίο δικαιολογείται προφανώς από το γεγονός ότι εντάσσονται απλώς στον Δημόσιο Τομέα του άρθρου 1 του ν. 4270/2014. Πρόκειται για την πλέον απομακρυσμένη από την Κεντρική Διοίκηση ¹³⁸ δημοσιονομική

¹³⁸ ή Δημόσιο ή Κράτος κατά το άρθρο 1 του ν. 4270/2014

οργανωτική βαθμίδα, όπως προαναφέρθηκε, επομένως, η κατ'ελάχιστον εφαρμογή διατάξεων που προσιδιάζουν κατ'εξοχήν στο κράτος φαίνεται ευεξήγητη.

Ειδικώς εφαρμοστέο είναι από το Μέρος Γ' του νόμου (“Ετήσιοι Προϋπολογισμοί-Κατάρτιση και Έγκριση”) το Κεφάλαιο Δ' με τίτλο “Ρυθμίσεις για φορείς του Δημοσίου Τομέα εκτός ΓΚ”, όπως προστέθηκε με το άρθρο 10§19 του ν. 4337/2015. Σε αυτό εντάσσεται ως μοναδικό άρθρο το 64 Α' (“Προϋπολογισμοί των εκτός Γενικής Κυβέρνησης φορέων”) σύμφωνα με το οποίο είναι αναλογικώς εφαρμοστέα τα προβλεπόμενα στο άρθρο 63§1, 4 και 5, όπως αναλύεται παραπάνω.

Ομοίως από το Κεφάλαιο Δ' εφαρμοστέο είναι το άρθρο 147 παρ. 2, το οποίο αφορά στους “λοιπούς φορείς της ΓΚ” με ειδική μνεία περί των φορέων του Κεφαλαίου Α' του ν. 4329/2005 (“Μνημόνια Συνεργασίας, μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμών στους λοιπούς φορείς της ΓΚ πλην ΟΤΑ”). Με το άρθρο αυτό ορίζεται η υποχρέωση υποβολής μηνιαίου προγράμματος εκτέλεσης προϋπολογισμού στην αρμόδια οικονομική υπηρεσία του εποπτεύοντος Υπουργείου, το οποίο διαβιβάζεται περαιτέρω στο ΓΛΚ, όταν υπερβαίνει ένα ποσό.

Εφαρμοστέο είναι, τέλος, από το Μέρος Ζ ως άνω (“Κυρώσεις”) το άρθρο 175§1β και γ του Κεφαλαίου Γ' (“Ρυθμίσεις για τους λοιπούς φορείς της ΓΚ”). Παρά τον τίτλο του Κεφαλαίου οι διατάξεις αυτές προβλέπουν περί των φορέων του Κεφαλαίου Α' εκτός ΓΚ και διακρίνουν μεταξύ αυτών που λαμβάνουν επιχορήγηση ή ενίσχυση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Για τους φορείς που λαμβάνουν εφαρμόζεται το πλέγμα των άρθρων 171, 173 και 175 παρ. 1 όπως προεκτέθηκε. Για όσους δεν λαμβάνουν προβλέπεται ισόποση μείωση του εγκεκριμένου ποσού δανειοδότησής τους κατόπιν ενημέρωσης του ΓΛΚ.

Εφαρμοστέες ομοίως είναι οι διατάξεις του Μέρους Η ως άνω.

Γ. Ανώνυμες Εταιρείες Κεφαλαίου Β'

Ως προς τις Ανώνυμες Εταιρείες Κεφαλαίου Β' προκύπτει ότι ο νόμος δεν ρυθμίζει ειδικώς, συνεπώς οι συγκεκριμένες Εταιρείες εκφεύγουν εξ' ολοκλήρου από το πεδίο εφαρμογής του.

II. Σχέση ν. 4270/2014 και ν. 3429/2005

Ένα ακόμη κρίσιμο ζήτημα αφορά στην ειδικότερη σχέση μεταξύ των νόμων 3429/2005 και 4270/2014. Η εισαγωγή και εφαρμογή του ν. 4270/2014 υπήρξε αιτία μεταβολών στο Κεφάλαιο Α' του ν. 3429/2005 χωρίς το ζήτημα της μεταξύ τους σχέσης να ρυθμίζεται, ωστόσο, ειδικά με τις μεταβατικές και τελικές διατάξεις του πρώτου. Υπό το πρίσμα αυτό θα πρέπει αρχικά να διερευνηθεί το καθεστώς του ν. 3429/2005, όπως ίσχυε πριν την εισαγωγή του ν. 4270/2014 και στη συνέχεια να επισημανθούν οι μεταβολές που επήλθαν στον ν. 3429/2005 από τον ν. 4270/2014.

A. Νομικό πλαίσιο πριν την εισαγωγή του ν. 4270/2014

1. Δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005

Από τη μελέτη του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 προκύπτει ότι μέχρι την εισαγωγή του ν. 4270/2014 ίσχυσε ένα πλέγμα διατάξεων δημοσιονομικού ενδιαφέροντος, οι οποίες άπτονταν των εξής ζητημάτων: 1) των ίδιων οργάνων άσκησης οικονομικού ελέγχου των δημόσιων επιχειρήσεων, 2) ορισμένων διαδικαστικών διατάξεων δημοσιονομικού ενδιαφέροντος, 3) την άσκηση δημοσιονομικής εποπτείας και ελέγχου και 4) την τήρηση ορισμένων λογιστικών εγγράφων.

Ειδικώς ως προς τα όργανα δημοσιονομικού ελέγχου προβλέπει το άρθρο 4 του ν. 3429/2005 με τίτλο “Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας και εσωτερικός έλεγχος”. Σύμφωνα με το άρθρο 4§3 οργανώνεται η εσωτερική υπηρεσία ελέγχου της δημόσιας επιχείρησης, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 4§3 α του νόμου παρακολουθεί την εφαρμογή του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας, του καταστατικού και της εν γένει νομοθεσίας, στην οποία περιλαμβάνεται και η αφορώσα στο δημοσιονομικό πλαίσιο της. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 4§4 του νόμου στις δημόσιες επιχειρήσεις απασχολείται τουλάχιστον ένας εσωτερικός ελεγκτής του Μητρώου Εσωτερικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομικών. Στο έργο του εσωτερικού ελεγκτή εντάσσεται η σύνταξη ιδιαίτερης έκθεσης προς την Επιτροπή Ελέγχου με την οποία εξετάζεται το ζήτημα των αδυναμιών των διαδικασιών που αφορούν στη χρηματοοικονομική πληροφόρηση και τη σύνταξη των χρηματοοικονομικών καταστάσεων της δημόσιας επιχείρησης. Σύμφωνα με το άρθρο 4§5 του νόμου σε κάθε δημόσια επιχείρηση του Κεφαλαίου Α' συστήνεται επιτροπή ελέγχου, η οποία παρακολουθεί τη διαδικασία χρηματοοικονομικής πληροφόρησης (αα), την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος και της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου ως άνω

(ββ), την παρακολούθηση της πορείας του υποχρεωτικού ελέγχου των ατομικών και ενοποιημένων οικονομικών καταστάσεων.

Ως προς τις διατάξεις με διαδικαστικό χαρακτήρα που αφορούν το δημοσιονομικό πλαίσιο των δημοσίων επιχειρήσεων του Κεφαλαίου Α' αναφέρεται η κατάρτιση και υποβολή Στρατηγικού σχεδίου στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Σύμφωνα με το άρθρο 5§2 γ) του νόμου το σχέδιο κάθε επιχείρησης περιλαμβάνει τον προσδιορισμό του συνολικού κόστους και του τρόπου χρηματοδότησης των επιμέρους δράσεων. Επισημαίνεται, ότι τα περί Στρατηγικού Σχεδίου του άρθρου 5 του νόμου έχουν ήδη καταργηθεί σύμφωνα με το ν. 4262/2014.

Ως προς τη δημοσιονομική εποπτεία που ασκείται επί των δημοσίων επιχειρήσεων του Κεφαλαίου Α' σημαντικός είναι ο ρόλος της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΔΕΚΟ). Σύμφωνα με το άρθρο 10§3 α) του νόμου, η ΔΕΔΕΚΟ εγκρίνει για κάθε δημόσια επιχείρηση τα στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια, τους προϋπολογισμούς, τις επιχορηγήσεις και τα όρια δανεισμού αυτής, μεταξύ των οποίων και της παροχής εγγυήσεων του Δημοσίου. Σημειώνεται, πως σύμφωνα με το άρθρο 11 του νόμου οι διατάξεις του άρθρου 5 περί στρατηγικού σχεδίου του ν. 3429/2005 ήδη καταργήθηκαν με το άρθρο 1§§ Γ2 περ. 6 του ν. 4254/2014. Άξια αναφοράς είναι, επίσης, η διάταξη του άρθρου 11§3 δ) του νόμου, όπου προβλέπεται σύνταξη κεφαλαίου για τις δημόσιες επιχειρήσεις στην εισηγητική έκθεση του κρατικού προϋπολογισμού από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.

Ως προς τα τηρούμενα από τις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' λογιστικά έγγραφα, το άρθρο 12 με τίτλο "Ετήσιες Οικονομικές Καταστάσεις" προβλέπει πως οι δημόσιες επιχειρήσεις συντάσσουν ετήσιες οικονομικές καταστάσεις σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα χρηματοοικονομικής πληροφόρησης που υιοθετούνται από την ΕΕ, όπως ορίζει ο Κανονισμός (Ε.Κ.) αριθ. 1606/2002 ΕΚ και Συμβουλίου ΕΕ της 19ης Ιουλίου 2002 και τους Κανονισμούς της Επιτροπής που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του Κανονισμού. Ειδικώς για τις μητρικές εταιρείες προβλέπεται η σύνταξη Ετήσιων Ενοποιημένων Οικονομικών καταστάσεων.¹³⁹

Οι μεταβολές που επήλθαν στον ν. 3429/2005 με τον ν. 4270/2014 εντοπίζονται στο Κεφάλαιο Α' ειδικώς και διακρίνονται σε μεταβολές που αφορούν στις δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης. Οι μεταβολές αφορούν

¹³⁹ Σημειώνεται πως άλλωστε εφαρμογή έχουν τα ΕΛΠ.

στα ακόλουθα ζητήματα: 1) τη σύνταξη επιχειρησιακού σχεδίου, 2) την υποχρέωση υποβολής πληροφοριών στο ΓΛΚ και 3) στην άσκηση ελέγχου και εποπτείας επί των δημοσίων επιχειρήσεων.

Ειδικότερα, ως προς το Επιχειρησιακό σχέδιο προβλέπει το άρθρο 6 του ν. 3429/2005 με ομώνυμο τίτλο διακρίνοντας μεταξύ των εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης δημοσίων επιχειρήσεων. Τόσο η πρώτη, όσο η δεύτερη κατηγορία επιχειρήσεων υποχρεούνται σε κατάρτιση και υποβολή τετραετούς επιχειρησιακού σχεδίου το οποίο υποβάλλεται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του εποπτεύοντος Υπουργείου. Ο εποπτεύων Υπουργός εγκρίνει το επιχειρησιακό σχέδιο κατόπιν εισήγησης της οικείας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών και στη συνέχεια τα σχέδια κοινοποιούνται στο ΓΛΚ.

Στοιχείο που διαφοροποιεί την κατά τα λοιπά κοινής υποχρέωση είναι ότι ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις εντός Γενικής Κυβέρνησης το επιχειρησιακό σχέδιο πρέπει να είναι σύμφωνο με τους δημοσιονομικούς στόχους του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες του εποπτεύοντος Υπουργείου, ενώ ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις εκτός Γενικής Κυβέρνησης απλώς λαμβάνονται υπόψη οι κατευθύνσεις και οι πολιτικές των εποπτευόντων Υπουργείων σε συνδυασμό με τις βασικές αρχές και στόχους του ΓΛΚ.

Με τον ν. 4270/2014 επήλθε μεταβολή και ως προς το άρθρο 7 του νόμου 4329/2005 με τίτλο “Υποχρεώσεις των δημοσίων επιχειρήσεων”. Η υποχρέωση των δημοσίων επιχειρήσεων Κεφαλαίου Α’ εντός Γενικής Κυβέρνησης να υποβάλλουν σχέδιο του ετήσιου προϋπολογισμού και η σχετική διαδικασία αναφέρθηκε συνοπτικά ανωτέρω. Το άρθρο 7 §2 α) του νόμου περιλαμβάνει ρύθμιση και ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις εκτός του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει την υποβολή σχεδίου του ετήσιου προϋπολογισμού και της εισηγητικής έκθεσης τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών του στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Για τις ανάγκες εφαρμογής του άρθρου 7 προβλέπεται ειδικώς η άσκηση κρατικού ελέγχου και οικονομικής εποπτείας των δημοσίων επιχειρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 8 του οικείου νόμο, το οποίο φέρει τίτλο “Έλεγχος και εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων”. Ο έλεγχος και η εποπτεία ανατίθεται στον Υπουργό Οικονομικών, μέσω του Τμήματος ΔΕΚΟ και λοιπών Φορέων της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Γ Τμήματος της Διεύθυνσης Κίνησης Κεφαλαίων, Εγγυήσεων, Δανείων και Αξιών του Γ.Λ.Κ.

1. Ανώνυμες Εταιρείες Κεφαλαίου Β' του ν. 3429/2005

Ουδεμία μεταβολή χώρησε ως προς τις ΑΕ του Κεφαλαίου Β' του ν. 3429/2005.

III. Κριτικές Παρατηρήσεις Μέρους Β- Συμπεράσματα

Το δεύτερο ερώτημα, το οποίο αντλούμε από την ανάλυση του Μέρους Β', συνίσταται, στο εάν η αποτελεσματικότητα της δράσης των δημοσίων επιχειρήσεων που εντάσσονται στο ΜΦΓΚ υπηρετείται επαρκώς μέσω της εφαρμογής διατάξεων του δημοσίου λογιστικού, το οποίο ως σύστημα προσιδιάζει κατεξοχήν στους κρατικούς φορείς.

Διαπιστώνεται, καταρχάς, ότι η ένταξη των δημοσίων επιχειρήσεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 στο ΜΦΓΚ επιφέρει την υπαγωγή των φορέων σε ένα πλέγμα διατάξεων του ν. 4270/2014, το οποίο ισχύει από κοινού με διατάξεις του ν. 3429/2005. Χαρακτηριστικό του συστήματος των εφαρμοστέων διατάξεων του ν. 4270/2014 είναι το στοιχείο ότι συνδυάζει διατάξεις που εφαρμόζονται στους κρατικούς φορείς, διατάξεις που εφαρμόζονται στο "λοιπούς φορείς Γενικής Κυβέρνησης" και εξειδικευμένες διατάξεις που εφαρμόζονται στις δημόσιες επιχειρήσεις Κεφαλαίου Α' και τους οργανισμούς. Οι εξειδικευμένες αυτές διατάξεις ως εντελώς αριθμητικά περιορισμένες, δεν συγκροτούν ένα αυτόνομο και ειδικώς προσαρμοσμένο λογιστικό δημοσίων επιχειρήσεων. Παρ' όλα αυτά σε αυτές εκδηλώνεται εναργέστερα η τομή προσαρμοσμένης στις δημόσιες επιχειρήσεις ρύθμισης και συνολικής οικονομίας του συστήματος με κριτήριο την αποτελεσματικότητα.

Από την τελευταία αυτή εξειδικευμένη κατηγορία διατάξεων ιδιαίτερο ενδιαφέρον τα άρθρα 54 και 63 ν. 4270 περί κατάρτισης και έγκρισης των προϋπολογισμών των δημόσιων επιχειρήσεων Κεφαλαίου Α' εντός ΓΚ. Διαπιστώνουμε ότι το τιθέμενο πλαίσιο κινείται σε διεύθυνση λεπτομερέστερης και εντατικότερης αυστηροποίησης σε σχέση με τον ν. 3429/2005, με άξονα την εντατική κρατική εποπτεία προς αποφυγή των ελλειμμάτων των δημοσίων επιχειρήσεων. Χαρακτηριστικά της αυστηρότητας και της τυποποίησης του πλαισίου αυτού είναι στοιχεία όπως η διττή δέσμευση από τους δεσμευτικούς στόχους και τα ανώτατα όρια του Μ.Π.Δ.Σ. και τις εγκυκλίους του ΓΛΚ, η έλλειψη της οποίας κωλύει την κατάρτιση του προϋπολογισμού (άρθρο 54 και 63), η αυστηρή τεκμηρίωση των σχεδίων του προϋπολογισμού (άρθρο 54§12), η τυπικότητα στην πρόβλεψη διαδικασιών διόρθωσης σχεδίων και αναθεώρησης (άρθρο 54). Ακόμη, η τριττή δέσμευση από τους δεσμευτικούς στόχους και τα ανώτατα όρια του Μ.Π.Δ.Π., τις εγκυκλίους του ΓΛΚ και τους συνοπτικούς

προϋπολογισμούς του άρθρου 54, η έλλειψη της οποίας κωλύει την υιοθέτηση και έγκριση των υιοθετούμενων προϋπολογισμών.¹⁴⁰ Λόγω της εντατικής αυστηρότητας που διαφαίνεται εύλογα μπορεί να υποστηριχθεί ότι μέσω της ασκούμενης εποπτείας η εμβέλεια της αυτόνομης δημοσιονομικής δράσης συρρικνώνεται και η οικονομική αυτοτέλεια του νομικού προσώπου της δημόσιας επιχείρησης χάνεται.¹⁴¹ Στο σημείο αυτό εντοπίζεται ειδικώς το ζήτημα της αποτελεσματικότητας εκείνων των δημοσίων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται επιχειρηματικά και δεν αναλαμβάνουν δραστηριότητα που προσιδιάζει στην άσκηση δημόσιας υπηρεσίας.

Ως τελική παρατήρηση στο ζήτημα της αποτελεσματικότητας επισημαίνεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις συνδέονται πολλαπλώς με το δημόσιο ταμείο (ως παθητικό: την προικοδότηση των δημοσίων επιχειρήσεων κατά την ίδρυσή τους, τις επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, τις εγγυήσεις δανείων των φορέων και ως ενεργητικό: τη λήψη μερισμάτων από τη συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιό τους) γεγονός που δικαιολογεί την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου. Τον έλεγχο δικαιολογεί και η διαχείριση κατά το παρελθόν που συνδέθηκε άρρηκτα με υψηλά ελλείμματα. Ομοίως και η οντολογική συγγένεια των προσώπων αυτών προς τα υπό οργανική έννοια νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ωστόσο, στην ανάγκη ελεγχόμενης διαχείρισης αντιτάσσεται ο υπερβολικός έλεγχος με ανελαστικές μεθόδους ελέγχου που πλήττει την τελεολογία ύπαρξης των δημοσίων επιχειρήσεων. Το σημείο αυτό τομής, ελεγχόμενης διαχείρισης και εντάσεως ελέγχου διαχείρισης, βρίσκεται υπό το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο σε ανισορροπία.

Συνοψίζοντας τις παραπάνω θέσεις σημειώνουμε ότι το ισχύον δημοσιονομικό πλαίσιο των δημοσίων επιχειρήσεων του Α' Κεφαλαίου ν. 3429/2005 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εγγυάται επαρκώς δημοσιονομική θεσμική ασφάλεια και σταθερότητα σε ότι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, ούτε ότι τυγχάνει ειδικώς προσαρμοσμένο στην εξυπηρέτηση της αποτελεσματικότητάς τους.

¹⁴⁰ ΣΕ 2966/2017, Δ' Τμ, σκ. 12: Το τελευταίο στοιχείο παρίσταται ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς η έγκριση του προϋπολογισμού επηρεάζει αποφασιστικά τη λήψη αποφάσεων και την οικονομική δραστηριότητα των εποπτευόμενων φορέων ως προς τον ετήσιο και τετραετή προγραμματισμό τους, δηλαδή και μεσοπρόθεσμα.

¹⁴¹ βλ. ενδεικτικά: Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, ΝΒ, Αθήνα, 2016, σελ. 62, Α. Γέροντας-Σ.Λύτρας-Πρ.Παυλόπουλος, Γλ.Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 62

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. K. Armstrong, The new governance of the EU fiscal discipline, European Law Review, 2013
2. Ι. Αναστόπουλος, Σημειώσεις Δημόσιου Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1986
3. Α. Γέροντας-Σ.Λύτρας-Πρ.Παυλόπουλος, Γλ.Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010
4. Α. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Έκδοση 4η, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2019, σελ. 189-191
5. Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014
6. Δελλής Γεώργιος, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά. Τόμος Α'. Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008
7. Α. Ηλιάδου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, ΝΒ, Αθήνα, 2016
8. Α. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, ΝΒ, Αθήνα, 2010
9. Ι. Κούλης, Δημόσια Οικονομική, (3η έκδ. αναθεωρηθείσα και συμπληρωθείσα.). Αθήναι, 1975
10. Στ. Κτιστάκη, Δημόσια Επιχείρηση και Δημόσιο Συμφέρον, Το Σύνταγμα (ΤοΣ), 1991.
11. Ι. Μαθιουδάκης, Η “ασαφής” δημόσια διοίκηση- Αλλοιώσεις στην οριοθέτηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου από τη “Γενική Κυβέρνηση”, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4 (2018)
12. Ν. Μηλιώνης, Ο έλεγχος των δημοσίων επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διοικητική Δίκη, (5) 1993
13. Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Ζ' έκδοση, 2018
14. Ν. Μπάρμπας, Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, (ν. 4172/2013), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2η έκδ., 2018

15. Θ. Ξηρός, Η ένταξη νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Η δημοσιονομική πειθαρχία στις αποφάσεις ΣτΕ 1587/2016 και 2966/2017 (Δ' Τμ-7μ) Δικ. Δίκη, 8/2016
16. Ρ. Παρλάτζα, Η ανάθεση των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων-Δημοσιοποίηση του καθεστώτος των ΝΠΙΔ, Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 12/2018, Δεκέμβριος 2018
17. Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο: Έννοια και οριοθέτηση του δημόσιου τομέα (1-3 και 6-3-2017, 26/27-2-2018), <https://www.prevedourou.gr/%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF/> (τελευταία επίσκεψη, 29.9.2019)
18. Γ. Σιούτη, Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακύρωσης, Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα, 1998
19. Μ. Δ. Στασινόπουλου, Μερικά προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων εν Ελλάδι, Διδάγματα εκ της μέχρι τούδε πείρας, Ε.Δ.Δ. 1968, σελ. 113 επ. και ιδίως σελ. 117.
20. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 15η Έκδοση, ΝΒ, Αθήνα, 2017
21. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Η δημόσια επιχείρηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010
22. Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση, 2018
23. Θ. Φορτσάκης, Ν. Φαραντούρης, Δίκαιο της Ενέργειας, ΝΒ, 2016, σελ. 28 επ.
24. Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012 (ερμηνεία άρθρων 101-102 και 106-108)