

## Εισήγηση στην υπόθεση του «Μνημονίου»

Εισήγηση της Συμβούλου Επικρατείας *Ειρήνης Σαρπ* ενώπιον της Ολομελείας του ΣτΕ στην υπόθεση του «Μνημονίου» (δικάσιμος: 23.11.2010)

Με το ν. 3833/2010 «Προστασία της Εθνικής Οικονομίας-Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (Α' 40/15.3.2010), και ειδικότερα με τις διατάξεις του κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-5) υπό τον τίτλο «Μέτρα για τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εισοδηματική πολιτική έτους 2010» μειώνονται οι αποδοχές των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης ή συμφωνίας (άρθρο 1) αναδρομικά από 1.1.2010 (άρθρο 20 παρ. 1), ορίζεται νέο όριο στις συνολικές αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές ή απολαβές όλων των εργαζομένων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθρο 2) αναδρομικά από 1.3.2010 (άρθρο 20 παρ. 2), και καθορίζεται η εισοδηματική πολιτική της Κυβέρνησης για το έτος 2010 (άρθρο 3). Με την πρώτη προσβαλλόμενη υπ' αριθ. 2/14924/0022/1.4.2010 πράξη του Υφυπουργού Οικονομικών, που φέρει τον τίτλο «Παροχή Οδηγιών για την υλοποίηση εισοδηματικής πολιτικής έτους 2010», κοινοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του ανωτέρω ν. 3833/2010, προκειμένου αυτές να ενημερωθούν και να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή τους.

Με το ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα Κράτη - Μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (Α' 65/6.5.2010), και ειδικότερα με τις διατάξεις του άρθρου τρίτου, αποδοχές και επιδόματα των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, που είχαν ήδη μειωθεί με τον προαναφερθέντα ν. 3833/2010, μειώνονται περαιτέρω, κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης ή συμφωνίας. Εξάλλου, ορίζεται, κατά ενιαίο τρόπο, το ύψος των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας, τόσο των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, όσο και των συνταξιούχων όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, και καθορίζονται οι προϋποθέσεις καταβολής τους. Με τη δεύτερη προσβαλλόμενη υπ' αριθ. 2/35981/0022/28.5.2010 πράξη του Υφυπουργού Οικονομικών γνωστοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που

περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του ανωτέρω ν. 3845/2010, προκειμένου αυτές να ενημερωθούν και να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή τους. Περαιτέρω, με την τρίτη προσβαλλόμενη υπ' αριθ. Φ8000/14254/1097/6.7.2010 κοινή απόφαση των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 1033/7.7.2010), η οποία εκδόθηκε με βάση την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, ρυθμίστηκαν οι προϋποθέσεις, ο τρόπος και χρόνος καταβολής από τους οργανισμούς κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, πλην του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων, των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων - Πάσχα και επιδόματος αδείας.

Τέλος, με την κρινόμενη αίτηση προσβάλλονται καταστάσεις μισθοδοσίας και βεβαιώσεις αποδοχών των περιλαμβανομένων στο δικόγραφο φυσικών προσώπων, από τις οποίες προκύπτει η περικοπή των αποδοχών τους, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των προαναφερθέντων νόμων 3833/2010 και 3845/2010.

Στο άρθρο 1 παρ. 1 και 2 περίπτ. θ' του ν. 1406/1983 (Α' 182), όπως η περίπτωση θ' της παρ. 2 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 29 παρ. 3 του ν. 2721/1999 (Α' 112), ορίζεται ότι: «1. Υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας που δεν έχουν μέχρι σήμερα υπαχθεί σε αυτή. 2. Στις διαφορές αυτές περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α) ... θ) Τις κάθε είδους αποδοχές (δεδουλευμένες ή μη) του προσωπικού γενικώς του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίες ρυθμίζονται από διατάξεις κανονιστικού περιεχομένου». Κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου 1 παρ. 2 περίπτ. θ' του ν. 1406/1983, όπως ισχύει, ως διοικητική διαφορά ουσίας που γεννάται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά τις κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού γενικώς του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, θεωρείται τόσοσ εκείνη η οποία αφορά δεδουλευμένες αποδοχές, δηλαδή αποδοχές αναφερόμενες σε ορισμένο παρελθόν χρονικό διάστημα, όσον και εκείνη που γεννάται από την αμφισβήτηση της νομιμότητας διοικητικής πράξεως ή παραλείψεως, η οποία αφορά την ενεστώσα μισθολογική κατάσταση των ανωτέρω υπαλλήλων (βλ. Σ.τ.Ε. 3502/2009 Ολομ., επίσης βλ. Σ.τ.Ε. 185, 597/2010, 213, 577, 2231/2009, 1482/2008, 518/2007, 1893, 1894/2006, 3621, 3622/2002). Η εκδίκαση δε των ανωτέρω διαφορών υπάγεται στο τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999 (Α' 217) Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, κατά το οποίο η σε

πρώτο βαθμό εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας ανήκει στο τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο. Εξάλλου, το άρθρο 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 (Α' 150) ορίζει ότι «Στις διοικητικές διαφορές ουσίας ή ακύρωσης, αν το διοικητικό δικαστήριο κρίνει ότι στερείται αρμοδιότητας, επειδή η υπόθεση υπάγεται στην αρμοδιότητα άλλου διοικητικού δικαστηρίου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας, παραπέμπει την υπόθεση στο δικαστήριο αυτό. ... Το ίδιο ισχύει, και για το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν κρίνει ότι το ενώπιόν του εισαγόμενο ένδικο μέσο ανήκει στην αρμοδιότητα άλλου διοικητικού δικαστηρίου. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι υποχρεωτική για το δικαστήριο στο οποίο γίνεται η παραπομπή. Στις ακυρωτικές υποθέσεις, για τις οποίες προβλέπει ειδικώς το άρθρο 1 του ν. 702/1977, το Συμβούλιο της Επικρατείας, εάν κρίνει ότι η υπόθεση είναι της αρμοδιότητας του διοικητικού εφετείου, μπορεί να παραπέμψει σε αυτό ή να κρατήσει την υπόθεση και να τη δικάσει κατ' ουσίαν».

Στην προκειμένη περίπτωση, από την αμφισβήτηση της νομιμότητας των προσβαλλομένων με την κρινόμενη αίτηση ατομικών πράξεων (βεβαιώσεις αποδοχών και μισθοδοτικών καταστάσεων) γεννάται διοικητική διαφορά ουσίας ως προς τις αποδοχές προσωπικού του Δημοσίου και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η εκδίκαση της οποίας υπάγεται, σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 1 παρ. 2 περ. θ' του ν. 1406/1983, όπως ισχύει, στην αρμοδιότητα του διοικητικού πρωτοδικείου. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση θα έπρεπε να παραπεμφθεί προς εκδίκαση, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 34 του ν. 1968/1991, ως προς το μέρος αυτό στο αρμόδιο κατά τόπο (ενόψει του άρθρου 7 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας σε συνδυασμό με το άρθρο μόνον κεφ. Α' περ. 1 του π.δ/τος 404/1978, Α' 83) Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, για να εκδικασθεί ως προσφυγή ουσίας. Τίθεται το ζήτημα αν δύναται το Δικαστήριο να διακρατήσει και να εκδικάσει την κρινόμενη αίτηση και κατά το ανωτέρω μέρος της. Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η δυνατότητα αυτή παρέχεται από το εδάφιο β' του προαναφερθέντος άρθρου 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 μόνο για τις ακυρωτικές διαφορές του άρθρου 1 του ν. 702/1977. Το Δικαστήριο, όμως, ερμήνευσε διασταλτικά την ανωτέρω διάταξη, κρίνοντας ότι η ευχέρεια αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας να κρατήσει και να εκδικάσει ακυρωτική διαφορά του ν. 702/1977, που εισήχθη αναρμοδίως απ' ευθείας στο Δικαστήριο αυτό, ισχύει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, για κάθε άλλη υπόθεση ακυρωτικής αρμοδιότητας που υπάγεται εκάστοτε από το νόμο σε πρώτο βαθμό στα διοικητικά δικαστήρια (βλ. Ολ. ΣτΕ 3193/2000), υπό την προϋπόθεση ότι ως προς την διακρατούμενη υπόθεση επιτρέπεται η άσκηση εφέσεως ενώπιόν του (βλ. Ολ. ΣτΕ 735, 736/2008). Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι και στην περίπτωση, που κατ' αρχήν η δικαστική αμφισβήτηση

συγκεκριμένης διοικητικής πράξεως δημιουργεί διαφορά ουσίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει την δυνατότητα να κρατήσει και να εκδικάσει τη διαφορά, εφόσον: α) η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί συνέπεια ή «παρακολούθημα» της εκδόσεως άλλης πράξεως, που ανήκει στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, η οποία επίσης προσβάλλεται με το ίδιο δικόγραφο, και β) εν τοις πράγμασι, ο δικαστής της ουσίας μόνο ακυρωτικώς θα μπορούσε να ελέγξει τη νομιμότητά της (βλ. Σ.τ.Ε. 796/2009). Εν προκειμένω, όμως, δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές. Και τούτο διότι οι προσβαλλόμενες ατομικές πράξεις (βεβαιώσεις αποδοχών, μισθοδοτικές καταστάσεις) δεν αποτελούν «παρακολούθημα» κάποιας εκ των προσβαλλομένων πράξεων, δεδομένου ότι οι συνέπειες, που επιφέρουν οι ατομικές αυτές πράξεις (περικοπή αποδοχών εκάστου των αιτούντων φυσικών προσώπων), επέρχονται ευθέως εκ του νόμου και όχι από τις προσβαλλόμενες πράξεις, εκ των οποίων οι δύο πρώτες, ως ερμηνευτικές εγκύκλιοι, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και η τρίτη αφορά σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών. Θα μπορούσε, πάντως, να υποστηριχθεί ότι, ενόψει των προβαλλόμενων με την κρινόμενη αίτηση λόγων, με τους οποίους δεν αμφισβητούνται πραγματικά περιστατικά, αλλά η συμφωνία ή μη με το Σύνταγμα των διατάξεων, με τις οποίες προβλέφθηκε η περικοπή των αποδοχών εν ενεργεία υπαλλήλων του Δημοσίου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα και κατ' εφαρμογή των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες ατομικές πράξεις, το Δικαστήριο μπορεί να κρατήσει την υπόθεση και κατά το μέρος που αφορά τις ατομικές αυτές πράξεις για λόγους οικονομίας της δίκης. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να διαταχθεί ο χωρισμός του δικογράφου ως προς τις πράξεις αυτές, οι οποίες δεν είναι συναφείς με την τρίτη προσβαλλόμενη πράξη.

Με τις δύο πρώτες προσβαλλόμενες πράξεις του Υφυπουργού Οικονομικών παρασχέθηκαν οδηγίες στις αρμόδιες υπηρεσίες για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3833/2010 και του ν. 3845/2010 αντίστοιχα. Συνεπώς, πρέπει να ερευνηθεί αν οι πράξεις αυτές έχουν εκτελεστό χαρακτήρα. Οι εγκύκλιοι, με τις οποίες αποδίδεται η έννοια ισχυουσών νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων και παρέχονται οδηγίες ή διευκρινίσεις για την εφαρμογή τους (ερμηνευτικές εγκύκλιοι), αποτελούν πράξεις εσωτερικής φύσεως, οι οποίες δεν παράγουν έννομες συνέπειες για τους διοικουμένους, αλλά εξαντλούν τη δεσμευτική τους ισχύ εντός του πλαισίου της Διοικήσεως, δεσμεύουν δηλαδή μόνον τα διοικητικά όργανα, στα οποία απευθύνονται, και, ως εκ τούτου, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα. Συνεπώς, αίτηση ακυρώσεως, που στρέφεται κατά ερμηνευτικής εγκυκλίου απορρίπτεται ως απαράδεκτη (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2576-7/1980, 3210/1984, 700/1986, 2152/1987, 1331-2, 1489, 3224/2000, 2961-2/2001, 513/2003, 965-8, 1183, 2173/2004, 1828,

1979, 2267/2005, 2817-9/2007, 28/2008, 614/2009). Αντιθέτως, οι εγκύκλιοι, με τις οποίες εισάγονται, κατά τρόπο δεσμευτικό για το όργανα της Διοικήσεως και τους διοικουμένους, ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα κατ' απόκλιση ή προς συμπλήρωση των διατάξεων για την εφαρμογή των οποίων εκδίδονται (κανονιστικές εγκύκλιοι), αποτελούν κανονιστικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες, ελλείψει δημοσιεύσεώς τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι ανυπόστατες (πρβλ. Σ.τ.Ε. 329/2009, 1446/2008, 1633/2002, 2110/2000, 271, 2627/1992, 1465/1984, 2072/1976). Οι στρεφόμενες κατά των πράξεων αυτών αιτήσεις ακυρώσεως απορρίπτονται, κατ' αρχήν, ως απαράδεκτες, εφόσον, όμως, η Διοίκηση έχει ήδη προβεί στην εφαρμογή των εν λόγω πράξεων, οι κατ' αυτών στρεφόμενες αιτήσεις γίνονται, κατ' εξαίρεση, δεκτές για λόγους ασφαλείας του δικαίου, προκειμένου να διαπιστωθεί έναντι πάντων το ανίσχυρο αυτών, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των προβαλλομένων κατ' αυτών λόγων ακυρώσεως (βλ. Σ.τ.Ε. 1204/2006, 2144/2002, 951/2000, 1055/1978). Εξάλλου, στην περίπτωση που προσβάλλεται ατομική πράξη, η οποία ερείδεται επί εγκυκλίου που φέρει κανονιστικό χαρακτήρα και είναι ανυπόστατη λόγω μη δημοσιεύσεως, η ατομική αυτή πράξη δεν έχει νόμιμο έρεισμα και είναι ακυρωτέα, λόγω της πλημμέλειας αυτής της κανονιστικής εγκυκλίου, το κύρος της οποίας ελέγχεται παρεμπιπτόντως (πρβλ. Σ.τ.Ε. 271/1992, 1446/2008).

Από το περιεχόμενο της πρώτης προσβαλλομένης πράξεως (υπ' αριθ. 2/14924/0022/1.4.2010 του Υφυπουργού Οικονομικών) προκύπτει ότι με αυτήν κοινοποιήθηκαν σε διάφορες διοικητικές αρχές οι διατάξεις του ν. 3833/2010 και παρασχέθηκαν οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των επί μέρους ρυθμίσεών του από τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες. Ειδικότερα, στην παρ. 2 περ. α' της ανωτέρω πράξεως, που αφορά την παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, αναφέρονται ενδεικτικώς επιδόματα, τα οποία καταλαμβάνουν οι μειώσεις, επισημαίνεται δε ότι μειώνονται στο ποσοστό που προβλέπει ο ανωτέρω νόμος όλα τα επιδόματα που δεν εξαιρούνται ρητά με την παρ. 3 του άρθρου 1 του εν λόγω νόμου. Η διευκρίνιση αυτή είναι αυτονόητη, δεδομένου ότι στην παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010 ορίζεται ότι μειώνονται «τα πάσης φύσεως» επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά. Περαιτέρω, με την ανωτέρω πράξη επαναλαμβάνονται οι περιπτώσεις επιδομάτων κ.λπ. που ειδικώς εξαιρούνται από τις μειώσεις, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010. Αβασίμως δε προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι η ανωτέρω προσβαλλόμενη πράξη έχει κανονιστικό χαρακτήρα, διότι με αυτήν ορίσθηκε (παρ. 2 περ. 3 σημείο ε') ότι οι προβλεπόμενες υπό του ν. 3833/2010 περικοπές των πάσης φύσεως επιδομάτων του προσωπικού του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εφαρμόζονται και επί των

επιδομάτων ειδικής απασχόλησης του εποπτικού προσωπικού καθαριότητας, του τεχνικού προσωπικού και του λοιπού διοικητικού προσωπικού των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τα οποία, κατά ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 3 του άρθρου 1 του νόμου αυτού, είχαν ρητώς εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Είναι δε αβάσιμος ο ισχυρισμός αυτός, διότι, όπως προκύπτει από την διατύπωση της διατάξεως της παραγράφου 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, από τις προβλεπόμενες περικοπές εξαιρούνται μόνον τα ρητώς μνημονευόμενα στην εν λόγω παράγραφο 3 επιδόματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται μεν (στην περίπτωση ε΄) το επίδομα ειδικής απασχόλησης της περιπτώσεως α΄ της παραγράφου Α6 του άρθρου 8 ν. 3205/2003, όχι, όμως, και τα αντίστοιχα επιδόματα των περιπτώσεων β΄ και γ΄ της ίδιας παραγράφου Α6. Υπό τα δεδομένα αυτά, με την προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία διευκρινίσθηκε προς αποφυγήν ερμηνευτικών δυσχερειών ότι η εξαίρεση της παραγράφου 3 αφορά μόνον τα επιδόματα της περιπτώσεως α΄ της παραγράφου Α6 του άρθρου 8 του ν. 3205/2003, όχι δε και τα επιδόματα των λοιπών περιπτώσεων της ίδιας παραγράφου, δεν εισήχθη νέα ρύθμιση κατ' απόκλιση των προβλέψεων της περιπτώσεως ε΄ της παραγράφου 3 του ν. 3833/2010, αλλά απλώς αποδόθηκε η αληθής έννοια της εν λόγω διατάξεως. Εξάλλου, ο, στην ίδια ως άνω διάταξη της προσβαλλομένης πράξεως, αριθμητικός προσδιορισμός των επιδομάτων των περιπτώσεων β΄ και γ΄ της παρ. Α6 του άρθρου 8 του ν. 3205/2003, όπως αυτά διαμορφώνονται μετά την θεσπισθείσα με τον ν. 3833/2010 περικοπή, είναι αποτέλεσμα απλής μαθηματικής πράξεως, και συγκεκριμένα της εφαρμογής της θεσπιζομένης με τον ν. 3833/2010 ποσοστιαίας μείωσης 12% επί του αρχικού ύψους των επιδομάτων αυτών.

Με τη δεύτερη προσβαλλόμενη υπ' αριθμό 2/35981/0022/28.5.2010 πράξη του Υφυπουργού Οικονομικών γνωστοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, προκειμένου αυτές να ενημερωθούν και να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή τους, παρασχέθηκαν δε διευκρινίσεις για το αντικείμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων συνοδευόμενες από παραδείγματα ορθού υπολογισμού περικοπών επιδομάτων (αδειας, εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα). Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 4 της δεύτερης προσβαλλομένης πράξεως, που αφορά τις παρεχόμενες εν σχέσει με το άρθρο τρίτο του ν. 3845/2010 διευκρινίσεις, αναφέρονται τα εξής: «Τα ανωτέρω επιδόματα [επίδομα αδειας, εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα], μέχρι την έκδοση της προβλεπόμενης από την παρ. 9 του άρθρου αυτού υπουργική απόφαση, θα εξακολουθήσουν να καταβάλλονται στις ίδιες ημερομηνίες, με αυτές που καταβάλλονται σήμερα και θα υπόκεινται στις ίδιες με τις σημερινές κρατήσεις. Υπάλληλοι οι οποίοι εργάζονται με καθεστώς

μερικής απασχόλησης, μειωμένο ωράριο ή διαλείπουσα εργασία, καθώς και οι ωρομίσθιοι δικαιούνται αναλογία των ανωτέρω επιδομάτων. Τα επιδόματα αυτά θα βαρύνουν, κατά περίπτωση, νέους κωδικούς αριθμούς εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, ως εξής: ΚΑΕ 0218, 0243, 0253, 0265, 0273, 0422 «Επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας». Για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ο αντίστοιχος ΚΑΕ είναι ο 0228. Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η ανωτέρω προσβαλλόμενη πράξη έχει κανονιστικό χαρακτήρα, κατά το μέρος που ορίζει νέους κωδικούς εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, και, συνεπώς, είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, αφού «συνιστά ουσιαστικά την προβλεπόμενη από το άρθρο 15 παρ. 9 του ν. 2362/1995 υπουργική απόφαση, η οποία επιφέρει μείωση των πιστώσεων που έχουν εγγραφεί στον κρατικό προϋπολογισμό για καταβολή μισθών, συντάξεων και εν γένει αποδοχών». Ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτός, διότι οι ως άνω κωδικοί ορίστηκαν, όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό, με την υπ' αριθ. πρωτ. 2/36339/0020/31.5.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με την υπ' αριθ. πρωτ. Οικ.2/36266/0094/1.6.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Η αναφορά των εν λόγω κωδικών στην ανωτέρω προσβαλλόμενη πράξη έχει, προφανώς, την έννοια γνωστοποιήσεως του περιεχομένου των σχετικών υπουργικών αποφάσεων, που βρίσκονταν στο στάδιο του σχεδίου. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, και υπό την εκδοχή δηλαδή ότι ορίζονταν το πρώτον οι ανωτέρω κωδικοί με την εν λόγω προσβαλλόμενη πράξη, τούτο δεν θα της προσέδιδε εκτελεστό χαρακτήρα, κατά το σχετικό με το ζήτημα αυτό μέρος της. Και τούτο διότι κατά το μέρος τούτο θα απευθυνόταν στα αρμόδια δημοσιονομικά όργανα και θα είχε αμιγώς δημοσιολογιστικό χαρακτήρα, με συνέπεια να μην απορρέουν εξ αυτής έννομες συνέπειες για τους διοικουμένους (βλ. Σ.τ.Ε. 2619/2007, πρβλ. Σ.τ.Ε. 2817-9/2007).

Συνεπώς, ενόψει των ανωτέρω, οι δύο προτασόμενες στο δικόγραφο προσβαλλόμενες πράξεις ουδεμία αυτοτελή έννομη συνέπεια επάγονται για τους διοικουμένους, αλλά αποτελούν απλές ερμηνευτικές εγκυκλίους, με τις οποίες παρέχονται σε διοικητικά όργανα οδηγίες και διευκρινίσεις για τον τρόπο εφαρμογής των ρυθμίσεων, που θεσπίστηκαν με τους νόμους 3833 και 3845/2010. Ως στερούμενες δε εκτελεστότητας απαραδέκτως προσβάλλονται με την κρινόμενη αίτηση.

Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται, περαιτέρω, ότι οι προσβαλλόμενες εγκυκλίαι, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα τους ως ερμηνευτικών ή κανονιστικών, πρέπει να θεωρηθεί ότι προσβάλλονται, εν πάση περιπτώσει, παραδεκτώς, διότι, σε διαφορετική περίπτωση, επέρχεται, εν προκειμένω, παραβίαση του δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται από τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής

Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κατά τους ειδικότερους ισχυρισμούς των αιτούντων, οι ερμηνευόμενες διά των προσβαλλομένων εγκυκλίων νομοθετικές διατάξεις, με τις οποίες δεν προβλέπεται η περαιτέρω έκδοση κανονιστικών πράξεων εκτελέσεώς τους, είναι «άμεσα εκτελεστές» και, ως εκ τούτου, εφόσον στην ελληνική έννομη τάξη δεν προβλέπεται ευθεία προσβολή νόμου, η αίτηση ακυρώσεως πρέπει κατ' ανάγκην να θεωρηθεί ότι στρέφεται κατά της εκ μέρους των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας σιωπηράς εγκρίσεως της εκτελέσεως των επίδικων νομοθετικών διατάξεων. Η έγκριση αυτή τεκμαίρεται, όπως ισχυρίζονται οι αιτούντες, από σχετικά μεταγενεστέρως εκδοθέντα έγγραφα της Διοικήσεως, μη συνιστώντα καθ' εαυτά εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως είναι, ιδίως, οι ερμηνευτικού χαρακτήρα εγκύκλιοι.

Όπως κρίθηκε προσφάτως (βλ. Σ.τ.Ε. Ολομέλεια 3982/2009, σκέψη 10), ο κατά τα άρθρα 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8) αποκλεισμός του ακυρωτικού ελέγχου των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας, ο οποίος ισχύει και στην περίπτωση του τυπικού απλώς νόμου, στην περίπτωση, δηλαδή, κατά την οποία ο νόμος δεν θεσπίζει γενικούς κανόνες δικαίου, αλλά εισάγει ατομικές ρυθμίσεις, ισχύει και στην περίπτωση που η εκ του νόμου ατομική ρύθμιση εννόμου σχέσεως ή καταστάσεως είναι εξαντλητική και δεν καταλείπεται στην εκτελεστική εξουσία αρμοδιότητα για την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ο ακυρωτικός δικαστής, ο οποίος, κατά τα ανωτέρω, αδυνατεί να ελέγξει ευθέως την υπό μορφή τυπικού νόμου ατομική ρύθμιση, δύναται, ενόψει και του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ειδικότερη εκδήλωση του οποίου αποτελεί ο κατ' άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος ακυρωτικός έλεγχος, να δέχεται ως προσβλητή ενώπιόν του κάθε πράξη οργάνου της Διοικήσεως, η οποία εκδίδεται προς εκτέλεση των οριζομένων στο νόμο, έστω και αν η έκδοσή της δεν προβλέπεται ρητώς σε αυτόν. Πάντως, στέρηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των θιγομένων από ατομικές ρυθμίσεις νόμου και μη δυναμένων να ζητήσουν ευθέως την ακύρωσή τους δεν υφίσταται, αν ο νόμος, πέραν των ατομικών αυτών ρυθμίσεων, προβλέπει την έκδοση συναφών προς τις ρυθμίσεις αυτές εκτελεστών διοικητικών πράξεων, των οποίων οι θιγόμενοι δύνανται παραδεκτώς να ζητήσουν την ακύρωση και μέσω της προσβολής των οποίων μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως η προς το Σύνταγμα και τους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου συμφωνία των ατομικών ρυθμίσεων του νόμου.

Ενόψει τούτων, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί είναι απορριπτέοι, προεχόντως για το λόγο ότι με τις διατάξεις των νόμων 3833/2010 και 3845/2010 ουδόλως επιχειρείται



πλήρης και εξαντλητική ρύθμιση συγκεκριμένης περιπτώσεως ατομικού χαρακτήρα, για την υλοποίηση της οποίας δεν απαιτείται η έκδοση άλλης πράξεως, προσβλητής δι' αιτήσεως ακυρώσεως, ώστε να γεννάται ζήτημα αποστερήσεως ή αποδυναμώσεως του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αποκλειστικώς και μόνον λόγω της νομικής μορφής που επιλέχθηκε για την άσκηση της συγκεκριμένης κρατικής δραστηριότητας. Αντιθέτως, με τις διατάξεις των ανωτέρω νόμων εισάγονται ρυθμίσεις, οι οποίες, ως εκ του αμιγώς κανονιστικού τους χαρακτήρα, προσιδιάζουν σε ουσιαστικό νόμο, για την δε εφαρμογή τους εκδίδονται ατομικές διοικητικές πράξεις (μισθοδοτικές καταστάσεις, βεβαιώσεις αποδοχών, πράξεις αναλύσεως συντάξεως και κρατήσεων κ.ά.), τις οποίες οι άμεσα θιγόμενοι έχουν τη δυνατότητα να προσβάλουν παραδεκτώς ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Άλλωστε, όπως έχει ήδη εκτεθεί, τέτοιες ατομικές πράξεις προσβάλλονται με την κρινόμενη αίτηση. Πέραν τούτων, με τις διατάξεις των παραγράφων 9 και 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 παρέχεται, ειδικώς, νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων για τον καθορισμό του χρόνου και της διαδικασίας καταβολής των επιδομάτων εορτών και αδειάς του εν ενεργεία προσωπικού του δημόσιου τομέα και των συνταξιούχων οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, ήδη δε με την κρινόμενη αίτηση οι αιτούντες στρέφονται ευθέως κατά εκδοθείσης κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 15 του ανωτέρω άρθρου κανονιστικής αποφάσεως. Εξάλλου, στην ελληνική συνταγματική τάξη δεν υφίσταται, σύστημα «εγκρίσεως» του περιεχομένου των κανόνων δικαίου που περιέχονται σε τυπικούς νόμους από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, ρητής ή και, σιωπηρής, περίπτωση δηλαδή, κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, η οποία συνάγεται εκ της πράγματι από τα διοικητικά όργανα διενέργειας των υλικών ενεργειών και της εκδόσεως των πράξεων που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του νόμου. Συνεπώς, αβασίμως προβάλλεται ότι η έκδοση των εν λόγω εγκυκλίων συνιστά «σιωπηρή έγκριση» της εκτέλεσης των σχετικών νομοθετικών διατάξεων, αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως.

Η τρίτη προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση εκδόθηκε, κατά τα ήδη εκτεθέντα, κατ' επίκληση της διατάξεως της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, η οποία, ορίζουσα ότι «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των παραγράφων 10 έως και 14 του άρθρου αυτού», παρέχει, επιτρεπτώς κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, εξουσιοδότηση σε άλλο όργανο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, για την ρύθμιση ζητημάτων λεπτομερειακού χαρακτήρα. Με την πράξη αυτή ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις, η διαδικασία και ο χρόνος καταβολής από τους οργανισμούς κύριας

ασφαλίσεως αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (πλην του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων) των επιδομάτων εορτών και του επιδόματος αδείας. Ειδικότερα, με την προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση επαναλαμβάνεται, κατ' αρχήν, η εισαχθείσα με την παράγραφο 10 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 ρύθμιση ότι το ύψος των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας, που χορηγούνται, βάσει οιασδήποτε γενικής ή ειδικής διατάξεως νόμου ή κανονιστικής πράξεως της Διοικήσεως, στους συνταξιούχους και βοηθηματούχους των φορέων κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, οι οποίοι έχουν υπερβεί το εξηκοστό έτος της ηλικίας τους, καθορίζεται στο ποσό των τετρακοσίων ευρώ για το επίδομα εορτών Χριστουγέννων και στο ποσό των διακοσίων ευρώ για τα επιδόματα εορτών Πάσχα και αδείας (παρ. 1 και 2). Εξάλλου, με την παράγραφο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η οποία στοιχεί, κατά περιεχόμενο, προς τα οριζόμενα στην παράγραφο 11 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, από τον, κατά τα ανωτέρω, ηλικιακό περιορισμό εξαιρούνται όσοι λαμβάνουν εξ ιδίου δικαιώματος σύνταξη λόγω αναπηρίας, όσοι συνταξιοδοτούνται βάσει των διατάξεων του ν. 612/1977 και των διατάξεων που παραπέμπουν σε αυτές (άρθρο 40 παρ. 8 ν. 1902/1990, Α' 138, 16 παρ. 3 ν. 2227/1994, Α' 129, άρθρο 2 παρ. 2 ν. 3075/2002, Α' 297, άρθρο 5 παρ. 3 ν. 3232/2004, Α' 48, άρθρο 61 παρ. 4 ν. 3518/2006, Α' 272), οι συνταξιοδοτούμενοι με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή οικοδομικών επαγγελμάτων, καθώς και οι δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως που μνημονεύονται στην παράγραφο 10 του άρθρου τρίτου του ίδιου νόμου. Περαιτέρω, στην παράγραφο 2 της προσβαλλομένης υπουργικής αποφάσεως ορίζεται, περαιτέρω, ότι τα προαναφερόμενα ποσά χορηγούνται στους συνταξιούχους, των οποίων η καταβαλλόμενη σύνταξη, στην οποία συνυπολογίζονται οι προσαυξήσεις λόγω οικογενειακών βαρών, το επίδομα απολύτου αναπηρίας και τα επιδόματα εορτών και αδείας, υπολογιζόμενη σε δωδεκάμηνη βάση, δεν υπερβαίνει μηνιαίως το ποσό των δύο χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ, ενώ, ειδικώς για την περίπτωση υπερβάσεως του ποσού αυτού, τα επιδόματα μειώνονται αναλόγως, ούτως ώστε το εξαγόμενο ποσό, στο οποίο συνυπολογίζονται και τα προαναφερόμενα επιδόματα να μην υπερβαίνει το ανωτέρω όριο (βλ. και παρ. 14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010). Με τις ίδιες διατάξεις, με τις οποίες επαναλαμβάνονται οι αντίστοιχες ρυθμίσεις της παραγράφου 13 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, ορίζεται ότι στις περιπτώσεις συνδικαιούχων σύνταξης λόγω θανάτου, τα ποσά των επιδομάτων επιμερίζονται κατά το ίδιο ποσοστό επιμερισμού της σύνταξης που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία, ότι τους συνταξιούχους που λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας ή σύνταξη λόγω θανάτου, το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των

τετρακοσίων ευρώ, τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς δεν μπορεί να είναι μικρότερα των ποσών που ελάμβαναν με βάση τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις, καθώς και ότι στην περίπτωση συνδικαιούχων σύνταξης λόγω θανάτου, για τον προσδιορισμό του ύψους των επίδικων επιδομάτων, λαμβάνεται υπόψη το άθροισμα των επί μέρους ποσών σύνταξης των συνδικαιούχων. Με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 της αυτής αποφάσεως ορίζεται, περαιτέρω, ότι στους συνταξιούχους, στους οποίους χορηγούνται από έναν φορέα κύριας ασφάλισης περισσότερες της μιας συντάξεις ή βοηθήματα συνταξιοδοτικού χαρακτήρα, όπως είναι, ιδίως, το εξωιδρυματικό επίδομα, καθώς και σε όσους λαμβάνουν περισσότερες της μιας κύριες συντάξεις από διαφορετικούς ασφαλιστικούς φορείς ή το Δημόσιο ή το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, τα αντίστοιχα επιδόματα καταβάλλονται μόνον για τη μεγαλύτερη εκ των καταβαλλομένων συντάξεων, ρύθμιση, η οποία στοιχεί απολύτως προς τις διατάξεις της παραγράφου 12 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010. Εξάλλου, με τις λοιπές διατάξεις της ίδιας παραγράφου καθιερώνεται το πρώτον υποχρέωση των συνταξιούχων, στους οποίους χορηγούνται από έναν φορέα κύριας ασφάλισης περισσότερες της μιας συντάξεις ή βοηθήματα συνταξιοδοτικού χαρακτήρα, να υποβάλουν ενώπιον του αρμόδιου φορέα υπεύθυνη δήλωση, με την οποία θα δηλώνουν τα ποσά της κύριας συντάξεως που λαμβάνουν και τους ασφαλιστικούς φορείς, από τους οποίους χορηγείται σύνταξη ή εξωιδρυματικό επίδομα. Με την ίδια δήλωση οι συνταξιούχοι πρέπει, επιπροσθέτως, να δηλώσουν ότι δεν έχουν εισπράξει μέχρι το χρόνο υποβολής της δηλώσεως και ότι δεν θα εισπράξουν στο μέλλον από άλλο ασφαλιστικό φορέα ή το Δημόσιο τα σχετικά επιδόματα. Κατά ρητή πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, στην περίπτωση που διαπιστώνεται διπλή ή πολλαπλή καταβολή επιδόματος, τα σχετικά ποσά καταλογίζονται σε βάρος των συνταξιούχων και αναζητούνται ως αχρεωστήτως καταβληθέντα, συμψηφιζόμενα με τα χορηγούμενα ποσά συντάξεως σε τρεις μηνιαίες δόσεις. Εξάλλου, με τις διατάξεις της παραγράφου 4 της ίδιας αποφάσεως εισάγονται ρυθμίσεις σχετικά με το χρόνο καταβολής των επιδομάτων. Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές καθορίζεται ως χρόνος πληρωμής των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα η 16η Δεκεμβρίου και η δέκατη ημέρα πριν το Πάσχα, αντιστοίχως, ορίζεται δε, περαιτέρω, ότι δικαιούχοι είναι όσοι συνταξιοδοτούνται ή η συνταξιοδότησή τους άρχεται από της 1ης Δεκεμβρίου ή την πρώτη του μηνός, κατά τον οποίο εορτάζεται το Πάσχα. Οι συνταξιούχοι, των οποίων το συνταξιοδοτικό δικαίωμα αρχίζει ή λήγει μετά τις προαναφερόμενες ημερομηνίες και εντός του μηνός Δεκεμβρίου ή του μηνός που εορτάζεται το Πάσχα, δικαιούνται αναλογία επιδόματος για τόσα τριακοστά των ποσών της παραγράφου 2, όσες είναι και οι ημέρες συνταξιοδότησης τους. Με τις

ίδιες διατάξεις, με τις οποίες καθορίζεται ως χρόνος πληρωμής του επιδόματος αδείας η ημερομηνία καταβολής της συντάξεως του μηνός Αυγούστου, ορίζεται, περαιτέρω, ότι οι συνταξιούχοι, των οποίων έληξε η συνταξιοδότηση ή ανεστάλη η καταβολή της συντάξεως προ του μηνός Αυγούστου, δικαιούνται μέρος του επιδόματος αδείας, ίσο με το 1/12 του ποσού αυτού για κάθε μήνα πραγματικής καταβολής της συντάξεως κατά το τελευταίο προ του μηνός Αυγούστου δωδεκάμηνο. Τέλος, με την παράγραφο 5 διευκρινίζεται ότι οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα ζητήματα που αφορούν τη χορήγηση των εν λόγω επιδομάτων στους επιδοτούμενους λόγω ασθένειας από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, καθώς και στους συνταξιούχους των φορέων επικουρικής ασφάλισης, αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων, εξακολουθούν να ισχύουν. Με το ανωτέρω παρατεθέν περιεχόμενο, η τρίτη προσβαλλόμενη πράξη, η οποία δεν περιορίζεται στην απλή επανάληψη των διατάξεων του ν. 3845/2010, αλλά περιέχει και νέες ρυθμίσεις, λεπτομερειακού χαρακτήρα, προς συμπλήρωση των περιεχομένων στον νόμο βασικών ουσιαστικών ρυθμίσεων (καθορισμός του τρόπου ενημέρωσης των ασφαλιστικών φορέων για την περίπτωση καταβολής στον ίδιο συνταξιούχο περισσότερων συντάξεων, καθορισμός του χρόνου καταβολής του ανωτέρω επιδόματος, κ.ά.), έχει εκτελεστό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, προσβάλλεται, από της απόψεως αυτής, παραδεκτώς.

Όσον αφορά την έκταση εφαρμογής της τρίτης προσβαλλόμενης πράξεως, επισημαίνεται, ότι αυτή, όπως άλλωστε προκύπτει και από τον τίτλο της, αφορά μόνο τους συνταξιούχους οργανισμών κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (όπως είναι το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ο Ο.Α.Ε.Ε.), και όχι τους συνταξιούχους του Δημοσίου, δοθέντος ότι, όπως προκύπτει και από την παρ. 10 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού αφορούν από τους συνταξιούχους και τους βοηθηματούχους μόνον εκείνους «όλων των φορέων κύριας ασφάλισης» (με εξαίρεση τους συνταξιούχους του Ο.Γ.Α.). Αντίστοιχες ρυθμίσεις, με αυτές των παρ. 10 έως 14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους του Δημοσίου θεσπίσθηκαν με το ν. 3847/2010 (Α' 67/11.5.2010), ο οποίος έχει τον τίτλο «Επανακαθορισμός των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους του Δημοσίου».

Προς το σκοπό της πληρέστερης κατανόησης του ιστορικού της υποθέσεως, επιχειρείται η συνοπτική παρουσίαση των υποχρεώσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του μηχανισμού παρακολούθησης της εξέλιξης των δημοσίων οικονομικών τους, καθώς και του συστήματος χρηματοδότησης των

μελών του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα.

Στο άρθρο 3 της Ενοποιημένης Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΣΕΕ, πρώην άρθρο 2 της ΣυνθΕΕ) ορίζεται ότι στους σκοπούς της περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και η εγκαθίδρυση μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (εφεξής: Ο.Ν.Ε.). Συναφώς, στις διατάξεις του άρθρου 119 του Τίτλου VIII (Οικονομική και Νομισματική Πολιτική) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 4 της ΣυνθΕΚ) ορίζεται ότι η δράση των κρατών - μελών περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, αφενός μεν τη χάραξη μιας κοινής οικονομικής πολιτικής, η οποία βασίζεται στο στενό συντονισμό και στον καθορισμό κοινών στόχων των εθνικών οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς (παρ. 1), αφετέρου δε την υιοθέτηση ενός ενιαίου κοινού νομίσματος (ευρώ) και την άσκηση ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, πρωταρχικός στόχος της οποίας είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, και, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως του στόχου αυτού, η υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών της Ενώσεως (παρ. 2). Με τις ίδιες διατάξεις ορίζεται, περαιτέρω, ότι οι οικονομικές, συναλλαγματικές και νομισματικές πολιτικές των κρατών - μελών και της Ένωσης πρέπει να εναρμονίζονται προς την αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, ενώ οι σχετικώς αναληφθείσες δράσεις τους προϋποθέτουν την τήρηση ορισμένων κατευθυντήριων αρχών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, η επίτευξη υγιών δημοσίων οικονομικών και υγιών νομισματικών συνθηκών και η διασφάλιση της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών (παρ. 3). Με τις ανωτέρω διατάξεις, οι οποίες προστέθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, προβλέπεται η εγκαθίδρυση Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Σε αντίθεση με τη Νομισματική Ένωση, στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη - μέλη έχουν αποξενωθεί πλήρως από την άσκηση της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής<sup>1</sup> διά της παραχωρήσεως των σχετικών αρμοδιοτήτων στο Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, στο πλαίσιο

---

<sup>1</sup> Η πρώτη από τις πολιτικές αυτές συνδέεται με τον προσδιορισμό του όγκου του χρήματος που κυκλοφορεί εντός της επικράτειας των κρατών - μελών που μετέχουν στο μηχανισμό αυτό, ενώ η συναλλαγματική πολιτική με τη διαμόρφωση των ισοτιμιών του ευρώ έναντι των νομισμάτων των τρίτων χωρών. Κεντρικός στόχος της κοινής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής είναι η σταθερότητα των τιμών, η επίτευξη, δηλαδή, χαμηλού πληθωρισμού. Πέραν του αντιπληθωριστικού αυτού στόχου, κάθε δράση της Ένωσης και των κρατών - μελών στον τομέα αυτό πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη υγιών νομισματικών συνθηκών και τη διατήρηση της σταθερότητας του ισοζυγίου πληρωμών, ήτοι την ομαλή κυκλοφορία του χρήματος στην αγορά και την εξασφάλιση της διαρκούς χρηματοδότησης των εξωτερικών πληρωμών, αντιστοίχως.

της Οικονομικής Ένωσης τα κράτη - μέλη διατηρούν κατ' αρχήν την αρμοδιότητα χάραξης και εφαρμογής της οικονομικής τους πολιτικής, υποχρεούνται, όμως, να συντονίζουν τη δράση τους προς το σκοπό της προαγωγής των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, τα κράτη - μέλη υποχρεούνται αφενός μεν να υιοθετήσουν μία κοινή οικονομική πολιτική, της οποίας προέχων είναι ο γενικός και κατευθυντήριο χαρακτήρας, αφετέρου δε να επιδιώξουν με την εφαρμογή των οικονομικών τους πολιτικών, οι οποίες διέπονται από τις αρχές της οικονομίας της ανοικτής αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού, ακρογωνιαίων λίθων του οικονομικού κοινοτικού δικαίου, τη διατήρηση υγιών δημοσίων οικονομικών, την αποφυγή, δηλαδή, της δημιουργίας υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 120 του πρώτου κεφαλαίου (Οικονομική Πολιτική) του τίτλου VIII της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 98 της Συνθήκης), οι οικονομικές πολιτικές των κρατών - μελών πρέπει να ασκούνται εντός του πλαισίου των γενικών προσανατολισμών του άρθρου 121 παρ. 1 και 2 της ίδιας Συνθήκης (πρώην άρθρο 99 της Συνθήκης). Σύμφωνα με τις τελευταίες αυτές διατάξεις, τα κράτη - μέλη πρέπει να αντιμετωπίζουν την άσκηση της οικονομικής τους πολιτικής ως ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και να προβαίνουν στο συντονισμό τους βάσει γενικών προσανατολισμών που καθορίζονται με συστάσεις του Συμβουλίου, με πράξεις, δηλαδή, στερούμενες άμεσης νομικής δεσμευτικότητας, οι οποίες εκδίδονται κατόπιν τηρήσεως της ειδικώς προς τούτο διαγραφόμενης διαδικασίας. Με τους γενικούς αυτούς προσανατολισμούς, αντικείμενο των οποίων δεν μπορούν να αποτελέσουν λεπτομερείς και ειδικές ρυθμίσεις της οικονομικής πολιτικής των κρατών - μελών, καθορίζεται ένα γενικό πλαίσιο στόχων, εντός του οποίου πρέπει να κινηθούν οι πολιτικές αυτές. Με το άρθρο 121 της ΣΛΕΕ εγκαθιδρύεται ένα σύστημα πολυμερούς εποπτείας, μέσω του οποίου επιδιώκεται η επαρκής παρακολούθηση και ο αποτελεσματικότερος συντονισμός της οικονομικής πολιτικής των κρατών - μελών. Στο πλαίσιο αυτού του συστήματος το Συμβούλιο παρακολουθεί, βάσει εκθέσεων της Επιτροπής, τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος και τη συμφωνία των ασκούμενων υπ' αυτών οικονομικών πολιτικών προς τους, κατά τα ανωτέρω, γενικούς προσανατολισμούς, προβαίνοντας, μάλιστα, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, στη συνολική αξιολόγησή τους (παρ. 3). Στην περίπτωση που διαπιστώνεται ότι η οικονομική πολιτική ενός κράτους - μέλους δεν εναρμονίζεται προς τους καθορισθέντες γενικούς προσανατολισμούς ή ότι ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της Ο.Ν.Ε., η μεν Επιτροπή απευθύνει προς το κράτος αυτό προειδοποίηση, το δε Συμβούλιο εκδίδει τις αναγκαίες για τη συμμόρφωσή του συστάσεις. Μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο έχει, περαιτέρω, τη

δυνατότητα να προβεί στη δημοσιοποίηση των συστάσεων που απηύθυνε στο κράτος - μέλος, ιδίως στην περίπτωση που το τελευταίο αρνείται να λάβει μέτρα εναρμόνισης της οικονομικής του πολιτικής προς τους στόχους της Ένωσης (παρ. 4). Περαιτέρω, με την παράγραφο 1 του άρθρου 126 (πρώην άρθρο 104 της Συνθήκης), το οποίο εντάσσεται, επίσης, στο κεφάλαιο περί οικονομικής πολιτικής του τίτλου VIII της ΣΛΕΕ, καθιερώνεται η αρχή ότι τα κράτη - μέλη πρέπει να αποφεύγουν τη δημιουργία υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Με την γενική αυτή απαγόρευση, η οποία άρχισε να ισχύει μετά την ολοκλήρωση και του τρίτου σταδίου της Ο.Ν.Ε., επιδιώκεται η εκ μέρους των κρατών - μελών αυστηρή τήρηση των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Στην, κατά τα ανωτέρω, έννοια του δημοσιονομικού ελλείμματος εμπίπτει το έλλειμμα καθαρού δανεισμού, δείκτης, δηλαδή, που αναφέρεται στην τρέχουσα δημοσιονομική κατάσταση του κράτους - μέλους, καθώς, επίσης, και το συνολικό δημόσιο χρέος. Εντός του πλαισίου αυτού, και προκειμένου να εντοπίζεται εγκαίρως ο κίνδυνος μεγάλων δημοσιονομικών αποκλίσεων, παρέχεται στην Επιτροπή η αρμοδιότητα παρακολούθησης της εξέλιξης του δημοσίου χρέους και της εν γένει δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών - μελών. Κατά την ενάσκηση της αρμοδιότητας αυτής, η Επιτροπή εξετάζει, ειδικότερα, εάν τηρείται ο κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας βάσει των ρητώς μνημονευομένων στις διατάξεις αυτές κριτηρίων. Συγκεκριμένα, εξετάζεται εάν ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μία τιμή αναφοράς, η οποία προσδιορίζεται με το υπ' αριθ. 12 Πρωτόκολλο για τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα τους. Κατά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου η μεν τιμή αναφοράς για το λόγο μεταξύ του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς καθορίζεται στο 3%, ενώ η αντίστοιχη τιμή αναφοράς για το λόγο μεταξύ του δημοσίου χρέους και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς καθορίζεται στο 60%<sup>2</sup>. Σύμφωνα με την παρ. 2 του προαναφερθέντος άρθρου 126 ΣΛΕΕ,

---

<sup>2</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου, οι όροι δημόσιος και δημοσιονομικός νοούνται με ευρεία έννοια, ήτοι καλύπτουν την κεντρική κυβέρνηση, την περιφερειακή ή τοπική διοίκηση και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, εξαιρουμένων των εμπορικών πράξεων, όπως ορίζονται στο ευρωπαϊκό σύστημα ολοκληρωμένων οικονομικών λογαριασμών, ενώ ως έλλειμμα νοείται ο καθαρός δανεισμός, όπως ορίζεται στο ευρωπαϊκό σύστημα ολοκληρωμένων οικονομικών λογαριασμών, και ως χρέος το συνολικό ακαθάριστο χρέος, στην ονομαστική του αξία, που εκκρεμεί στο τέλος του έτους, ενοποιημένο εντός και μεταξύ των τομέων του κατά εν ευρεία έννοια δημοσίου, όπως ορίζεται στην πρώτη περίπτωση. Κατά το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου, προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, οι κυβερνήσεις των κρατών

η υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται κατ' εξαίρεση δικαιολογημένη, εάν ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιώδη και συνεχή πτώση, κινούμενος σε επίπεδο παραπλήσιο με εκείνο της τιμής αναφοράς ή, ειδικώς για την περίπτωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, εφόσον η υπέρβαση της τιμής αναφοράς, η οποία, πάντως, παραμένει κοντά στο ανώτατο όριό της, έχει προσωρινό και έκτακτο χαρακτήρα. Κατά τη διαμόρφωση της σχετικής κρίσεώς της περί του δικαιολογημένου ή μη της υπερβάσεως, η Επιτροπή απολαμβάνει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας. Σε κάθε περίπτωση που ένα κράτος - μέλος δεν εκπληρώσει τους όρους ενός από τα προαναφερόμενα κριτήρια ή αμφοτέρων των κριτηρίων, η Επιτροπή συντάσσει υποχρεωτικώς έκθεση, στην οποία αναφέρεται ο βαθμός, κατά τον οποίο το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλα τα κρίσιμα, κατά την εκτίμηση των κοινοτικών αρχών, μεγέθη, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του ενδιαφερόμενου κράτους. Η σύνταξη εκθέσεως, επί της οποίας διατυπώνεται γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής του άρθρου 134 της ΣΛΕΕ (παρ. 4), προβλέπεται και για την περίπτωση που, αν και εκπληρώνονται οι όροι των προαναφερομένων κριτηρίων, υφίσταται δικαιολογημένος κίνδυνος για τη δημιουργία υπερβολικού ελλείμματος στο άμεσο μέλλον (παρ. 3). Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, η υπέρβαση των τιμών αναφοράς αποτελεί αφορμή για τη διενέργεια λεπτομερούς ελέγχου της δημοσιονομικής κατάστασης του οικείου κράτους - μέλους. Στην περίπτωση που η Επιτροπή κρίνει ότι έχει δημιουργηθεί ή είναι πιθανό να δημιουργηθεί κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος σε ένα κράτος - μέλος, του απευθύνει γνώμη και ενημερώνει σχετικώς το Συμβούλιο. Το τελευταίο, αφού λάβει υπόψη τυχόν παρατηρήσεις του ενδιαφερόμενου κράτους, αποφασίζει, μετά από συνολική εκτίμηση της δημοσιονομικής του καταστάσεως, εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη διαπίστωση υπερβολικού ελλείμματος. Η απόφαση του Συμβουλίου εκδίδεται κατ' ενάσκηση ευρύτατης διακριτικής εκτιμήσεως και έχει, ως εκ τούτου, πολιτικό χαρακτήρα (παρ. 5 και 6). Στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι υφίσταται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, υπερβολικό έλλειμμα, ότι, δηλαδή, δεν συντρέχει περίπτωση έκτακτης και προσωρινής υπερβάσεως της τιμής αναφοράς για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος, το Συμβούλιο απευθύνει, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και μετά από σύσταση της Επιτροπής, συστάσεις στο ενδιαφερόμενο κράτος, προκειμένου να τερματίσει την κατάσταση αυτή εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Με τις συστάσεις αυτές είναι δυνατόν

---

- μελών ευθύνονται, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, για τα ελλείμματα του δημοσίου υπό ευρεία έννοια.



να προτείνονται και συγκεκριμένα οικονομικά ή δημοσιονομικά μέτρα που, κατά την εκτίμηση του Συμβουλίου, μπορούν να διορθώσουν την κατάσταση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, στην οποία έχει περιέλθει το κράτος - μέλος (παρ. 7). Οι συστάσεις αυτές, οι οποίες δεν παράγουν, σύμφωνα με το άρθρο 288 εδ. 5 της Συνθήκης (πρώην άρθρο 245 της ΣυνθΕΚ), νομική δεσμευτικότητα για τα κράτη - μέλη, δεν δημοσιοποιούνται, κατ' αρχήν, εκτός εάν διαπιστωθεί ότι το κράτος - μέλος παραλείπει να προβεί στην ανάληψη αποτελεσματικής δράσεως για τη συμμόρφωσή του προς τις συστάσεις που του απευθύνθηκαν (παρ. 8). Στην περίπτωση που το κράτος - μέλος, στο οποίο απευθύνθηκε η σύσταση, εξακολουθεί να μην λαμβάνει μέτρα για τη συμμόρφωσή του προς αυτήν, ενεργοποιούνται οι διατάξεις των παραγράφων 9 - 11 του ίδιου άρθρου 126 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, το Συμβούλιο απευθύνει ειδοποίηση, με την οποία καλεί το κράτος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα, που, κατά την εκτίμηση του, είναι αναγκαία και πρόσφορα για τη μείωση του ελλείμματός του. Η ειδοποίηση αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή νομικώς δεσμευτικής αποφάσεως, με την οποία, επιπροσθέτως, μπορεί να ζητηθεί από το ενδιαφερόμενο κράτος να υποβάλει συστηματικά εκθέσεις, προκειμένου να παρακολουθείται η πρόοδος υλοποίησης των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που έχουν λάβει οι αρμόδιες αρχές του (παρ. 9). Εάν το ενδιαφερόμενο κράτος δεν συμμορφωθεί ούτε προς την, κατά τα ανωτέρω, ειδοποίηση, το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να επιβάλει σε βάρος του κυρώσεις, οι οποίες λαμβάνουν τη μορφή υποχρεώσεως δημοσίευσης πρόσθετων πληροφοριών οικονομικού χαρακτήρα προ της εκδόσεως ομολόγων και χρεογράφων, άτοκης καταθέσεως υπέρ της Ενώσεως χρηματικού ποσού, έως ότου διορθωθεί το υπερβολικό του έλλειμμα, καθώς και τη μορφή χρηματικού προστίμου. Εντός του πλαισίου αυτού, το Συμβούλιο μπορεί, περαιτέρω, να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού της έναντι του εν λόγω κράτους. Κατά ρητή πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, για το περιεχόμενο των αποφάσεων αυτών και για τους λόγους που κατέστησαν αναγκαία τη λήψη τους, ενημερώνεται και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (παρ. 11). Αντιθέτως, στην περίπτωση που έχει διορθωθεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, το Συμβούλιο καταργεί ορισμένες ή όλες τις αποφάσεις ή τις συστάσεις που είχε εκδώσει σε βάρος του κράτους - μέλους, το οποίο, κατ' αυτόν τον τρόπο, εξέρχεται από την, κατά τα ανωτέρω, διαδικασία δημοσιονομικής επιτήρησης (παρ. 12). Το Συμβούλιο εκδίδει τις, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεις και συστάσεις μετά από σύσταση της Επιτροπής και χωρίς να λαμβάνει υπόψη την ψήφο του αμέσως ενδιαφερόμενου κράτους. Για τη λήψη των αποφάσεων απαιτείται η συγκέντρωση της ειδικής πλειοψηφίας των δύο τρίτων των μελών του σύμφωνα με το άρθρο 238

παρ. 3 περ. α' της ΣΛΕΕ (παρ. 13). Στις Συνθήκες δεν περιέχονται, αντιθέτως, ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κρίσεων και της εξ αυτού του λόγου αδυναμίας προσβάσεως των κρατών - μελών στις αγορές χρήματος<sup>3</sup>. Περαιτέρω, με το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, το οποίο εφαρμόζεται μόνον στα κράτη - μέλη που έχουν υιοθετήσει ως κοινό νόμισμα το ευρώ, παρέχεται στο Συμβούλιο η δυνατότητα να θεσπίζει, προς το σκοπό της ενισχύσεως της αποτελεσματικής λειτουργίας της Ο.Ν.Ε., ειδικότερα μέτρα, πέραν εκείνων που λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν των άρθρων 121 και 126 της Συνθήκης. Με τα μέτρα αυτά, τα οποία πρέπει να είναι συμβατά με τις λοιπές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να επιδιώκεται ο αποτελεσματικότερος συντονισμός και η ενίσχυση του συστήματος εποπτείας της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών - μελών της ευρωζώνης. Με τα ίδια μέτρα μπορεί, επιπλέον, να χαράσσονται ειδικότεροι προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής για τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ, υπό την επιφύλαξη, πάντως, ότι οι προσανατολισμοί αυτοί είναι συμβατοί με εκείνους που έχουν τεθεί για τα λοιπά κράτη - μέλη της Ένωσης (παρ. 1). Κατά ρητή πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται με την ειδική πλειοψηφία του άρθρου 238, ενώ δικαίωμα ψήφου αναγνωρίζεται μόνον στα κράτη - μέλη που έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα (παρ. 2). Συναφώς, στο άρθρο 138 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 111 παρ. 4 της ΣυνθΕΚ) προβλέπεται ότι, για να διασφαλισθεί η θέση του ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα,

<sup>3</sup> Ήδη, κατά τη Σύνοδο Κορυφής της 28<sup>ης</sup> και 29<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2010, οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι ενέκριναν την υποβληθείσα έκθεση της Ειδικής Ομάδας για την Οικονομική Διακυβέρνηση, εξέφρασαν, με τα συμπεράσματά τους, την συμφωνία τους ότι η πρόσφατη δημοσιονομική κρίση της Ελλάδας ανέδειξε την ανάγκη να θεσπισθεί ένας μόνιμος μηχανισμός για την αντιμετώπιση κρίσεων, προκειμένου να διασφαλισθεί η χρηματοοικονομική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ συνολικά. Προς τούτο, εξουσιοδοτήθηκε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να προβεί σε διαβουλεύσεις με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για να προωθήσει στις αναγκαίες τροποποιήσεις της Συνθήκης, χωρίς, ωστόσο, να θίξει τις διατάξεις του άρθρου 125 της ΣΛΕΕ περί μη αναστολής του δικαιώματος ψήφου των κρατών - μελών (ρήτρα του «no bail-out»). Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για την πρόθεση της Επιτροπής να πραγματοποιήσει, σε στενή διαβούλευση με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, προπαρασκευαστικές εργασίες σχετικά με τα γενικά χαρακτηριστικά ενός νέου μηχανισμού, στον οποίο, μεταξύ άλλων, μπορεί να διαδραματίζει ρόλο ο ιδιωτικός τομέας και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εξουσιοδοτήθηκε, επίσης, να εξετάσει, μετά από διαβούλευση με τα κράτη - μέλη, το ζήτημα της αναστολής του δικαιώματος των μελών της ζώνης του ευρώ να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων σε διαδικασίες σχετικές με την Ο.Ν.Ε. σε περίπτωση μόνιμης απειλής της σταθερότητας της ευρωζώνης. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι θα επανέλθει στο ζήτημα αυτό κατά τη σύνοδο του Δεκεμβρίου, προκειμένου να λάβει την τελική του απόφαση τόσο για την εγκαθίδρυση του μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων, όσο και για τις αναγκαίες τροποποιήσεις της Συνθήκης, ούτως ώστε οιαδήποτε αλλαγή αποφασισθεί να μπορέσει να τεθεί σε εφαρμογή το αργότερο από τα μέσα του 2013.

υιοθετεί κοινές θέσεις επί των ζητημάτων που άπτονται της λειτουργίας της Ο.Ν.Ε. (παρ. 1), εγκρίνει δε τα μέτρα που είναι αναγκαία για την ενιαία εκπροσώπηση των κρατών - μελών και την παρουσίαση των θέσεων αυτών στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων (παρ. 2).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ προέβη στις 17 Ιουνίου 1997 στη διαμόρφωση ενός κανονιστικού πλαισίου για το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών που μετέχουν στην Ο.Ν.Ε. Το πλαίσιο αυτό έλαβε τη μορφή ενός Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (εφεξής: Σύμφωνο), στο οποίο περιελήφθησαν οι όροι δημοσιονομικής πειθαρχίας, τους οποίους πρέπει να τηρούν τα κράτη - μέλη κατά το διάστημα που έπεται της εισαγωγής του ενιαίου νομίσματος. Με το Σύμφωνο, το οποίο εντάσσεται στο τρίτο στάδιο ολοκλήρωσης της Ο.Ν.Ε., επιδιώκεται η διατήρηση υγιών των δημοσίων οικονομικών των κρατών - μελών και η επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση, ως μέσων για τη σταθερότητα των τιμών, την ενίσχυση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και την αύξηση της απασχόλησης. Το Σύμφωνο αποτελείται από τρία επιμέρους κείμενα, ήτοι το ψήφισμα της 17ης Ιουνίου 1997 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη (C 236), τον κανονισμό 1466/97 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (L 209) και τον κανονισμό 1467/97 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (L 209) [οι δύο αυτοί κανονισμοί τροποποιήθηκαν με τους νεότερους κανονισμούς 1055 και 1056/2005 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2005, L 174]. Ειδικότερα, με το ανωτέρω ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθορίστηκαν σταθεροί πολιτικοί προσανατολισμοί για την αυστηρή και ταχεία εφαρμογή του Συμφώνου και επιβεβαιώθηκε η δέσμευση των κρατών - μελών να εφαρμόσουν, κατά το διάστημα που έπεται της εντάξεώς τους στην τρίτη φάση της Ο.Ν.Ε., υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές χωρίς παρεκκλίσεις. Με το ίδιο ψήφισμα τα κράτη - μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση να προωθούν τις δημοσιονομικές δράσεις, που, κατά την εκτίμησή τους, είναι αναγκαίες για την επίτευξη των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης, να προβαίνουν σε διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές αμέσως μόλις διαπιστώσουν ότι υφίσταται κίνδυνος δημιουργίας υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και, σε περίπτωση που ο κίνδυνος αυτός εκδηλωθεί, να λαμβάνουν το ταχύτερο δυνατόν αποτελεσματικά μέτρα για τη διόρθωσή του. Με τον κανονισμό 1466/1997 επιδιώκεται η εποπτεία των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών - μελών και ο

συντονισμός των οικονομικών τους πολιτικών, προς το σκοπό της προληπτικής διασφάλισης της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας μετά την ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου της Ο.Ν.Ε. Ειδικότερα, με τον κανονισμό αυτό προβλέπεται, εν είδει συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, ενταταγμένου στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 121 παρ. 3 της Συνθήκης διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας, η υποχρέωση των κρατών - μελών, που έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως κοινό νόμισμα, να υποβάλουν στην Επιτροπή προγράμματα σταθερότητας και ανάπτυξης. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του κανονισμού καθορίζονται οι κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας του Συμβουλίου, προκειμένου να αποτρέπεται η δημιουργία υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών - μελών (άρθρο 1). Σύμφωνα με τον κανονισμό, κάθε κράτος μέλος έχει διαφοροποιημένο μεσοπρόθεσμο στόχο για τη δημοσιονομική του κατάσταση, ο οποίος μπορεί να αποκλίνει από την απαίτηση για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση, ενόψει, ιδίως, των αναγκών για πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων. Κατά ρητή πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος ενός κράτους - μέλους μπορεί να αναθεωρείται, όταν εφαρμόζονται μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και, οπωσδήποτε, ανά τετραετία (άρθρο 2). Περαιτέρω, προβλέπεται ότι τα κράτη - μέλη, που έχουν υιοθετήσει το ευρώ (εφεξής: συμμετέχοντα κράτη - μέλη), υποβάλλουν στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη συστηματική άσκηση πολυμερούς εποπτείας δυνάμει του άρθρου 121 της Συνθήκης. Τα στοιχεία αυτά υποβάλλονται υπό μορφή «προγράμματος σταθερότητας», στο οποίο παρέχεται μια ουσιαστική βάση για την εξασφάλιση σταθερότητας τιμών και για την επίτευξη ισχυρής βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία δημιουργεί απασχόληση (άρθρο 3 παρ. 1). Σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, τα προγράμματα σταθερότητας υποβάλλονται πριν από την 1η Μαρτίου 1999 και, μετά την ημερομηνία αυτή, αναπροσαρμόζονται κατ' έτος. Τα αρχικά και τα επικαιροποιημένα προγράμματα δημοσιεύονται επιμελεία των κρατών - μελών (άρθρο 4). Στις ίδιες διατάξεις προβλέπεται, περαιτέρω, ότι το πρόγραμμα σταθερότητας εξετάζεται από το Συμβούλιο εντός τριών μηνών από την υποβολή του, μετά δε από σύσταση της Επιτροπής και διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, το Συμβούλιο εκδίδει γνώμη για το πρόγραμμα. Στην περίπτωση δε που κρίνει ότι οι στόχοι και το περιεχόμενο του προγράμματος πρέπει να συμπληρωθούν, με την, κατά τα ανωτέρω, διατυπωθείσα γνώμη του καλεί το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος να προσαρμόσει το πρόγραμμα του (άρθρο 5 παρ. 2). Το Συμβούλιο, βάσει των εκτιμήσεων της

Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, εξετάζει, εντός του πλαισίου της εγκαθιδρυμένης από τις Συνθήκες πολυμερούς εποπτείας, το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο που έχει τεθεί στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, καθώς και εάν οι μεν οικονομικές παραδοχές, επί των οποίων βασίζεται το πρόγραμμα, είναι εύλογες, τα δε επιλεγέντα μέτρα προσαρμογής είναι κατάλληλα και επαρκή για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου στο σύνολο του κύκλου (άρθρο 5 παρ. 1). Στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας, το Συμβούλιο παρακολουθεί την εφαρμογή των προγραμμάτων σταθερότητας με βάση τα στοιχεία που γνωστοποιούν τα συμμετέχοντα κράτη - μέλη και τις εκτιμήσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, προκειμένου, ιδίως, να εντοπίσει τις πραγματικές ή αναμενόμενες σημαντικές αποκλίσεις της δημοσιονομικής κατάστασης από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του, όπως καθορίζονται στο υποβληθέν σχετικώς πρόγραμμα σταθερότητας (άρθρο 6 παρ. 1). Σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης της, το Συμβούλιο, για να προειδοποιήσει εγκαίρως το κράτος - μέλος, προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση υπερβολικού ελλείμματος, του απευθύνει σύσταση, σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ. 4, ώστε να λάβει τα αναγκαία μέτρα προσαρμογής (άρθρο 6 παρ. 2). Εάν η απόκλιση συνεχίζεται ή επιδεινώνεται, το Συμβούλιο απευθύνει σύσταση στο ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος να λάβει άμεσα διορθωτικά μέτρα και μπορεί, κατά περίπτωση, να δημοσιοποιήσει τη σύσταση του (άρθρο 6 παρ. 3). Εξάλλου, με τον κανονισμό 1467/1997 επιδιώκεται η αποτροπή του κινδύνου δημιουργίας υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και, σε περίπτωση που, τελικώς, ανακύψει τέτοια περίπτωση, η ταχεία διόρθωσή τους. Με τις διατάξεις του κανονισμού αποσαφηνίζεται η έννοια του έκτακτου και προσωρινού χαρακτήρα της υπέρβασης της τιμής αναφοράς για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος. Κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 2 του κανονισμού, έκτακτη θεωρείται η υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα, που οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση ή σε ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους - μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση, ενώ προσωρινή θεωρείται η υπέρβαση εάν, κατά τις προβλέψεις της Επιτροπής, το έλλειμμα αναμένεται να μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς ευθύς μόλις εκλείψουν οι ασυνήθεις περιστάσεις ή τερματισθεί η σοβαρή οικονομική ύφεση. Συναφώς ορίζεται ότι, κατά τη λήψη των κατ' άρθρο 104 της Συνθήκης αποφάσεων σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή και το Συμβούλιο έχουν την ευχέρεια να θεωρούν ως έκτακτη την υπέρβαση της τιμής αναφοράς, εφόσον οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση, η οποία είναι απόρροια των αρνητικών ετήσιων ρυθμών αύξησης του Α.Ε.Π. ή της σωρευτικής

μείωσης της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου πολύ χαμηλής ετήσιας μεγέθυνσης του Α.Ε.Π. σε σχέση με τις δυνατότητές του. Με τις ίδιες διατάξεις επιχειρείται, περαιτέρω, η εξειδίκευση των κυρώσεων που, σύμφωνα με τη Συνθήκη, μπορούν να επιβληθούν στο κράτος - μέλος, που δεν λαμβάνει τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, που είναι αναγκαία για την διόρθωση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος, στην οποία έχει περιέλθει. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του κανονισμού, αρχικώς επιβάλλεται, ως κύρωση, η υποχρέωση του κράτους - μέλους να καταβάλει προς όφελος της Ένωσης συγκεκριμένο χρηματικό ποσό χωρίς δικαίωμα απόληψης τόκων, εν συνεχεία δε, και μετά από εκτίμηση των μέτρων που ελήφθησαν κατά το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα, και πρόστιμο αμιγώς χρηματικού χαρακτήρα, εφόσον το υπερβολικό έλλειμμα δεν έχει διορθωθεί εντός των δύο επόμενων ετών (άρθρα 10 -16).

Εξάλλου, ως προς τον μηχανισμό χρηματοδότησεως του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου παρατηρούνται τα εξής :

Μεταξύ των σκοπών του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (International Monetary Fund, Fonds Monétaire International, εφεξής: Ταμείο) περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και η χρηματοδοτική στήριξη των μελών του, που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσχέρειες, οι οποίες καθιστούν δυσχερή την πρόσβασή τους στις αγορές κεφαλαίων και πιθανή την παύση των πληρωμών τους και δημιουργούν κινδύνους για τη σταθερότητα του διεθνούς χρηματοοικονομικού συστήματος, η προστασία του οποίου εμπίπτει, επίσης, στους καταστατικούς του σκοπούς. Από τις επιμέρους διατάξεις της Συμφωνίας (Articles of Agreement of the International Monetary Fund), από την οποία διέπεται η λειτουργία του Ταμείου, προκύπτει ότι ο μηχανισμός χρηματοδότησης των μελών του λειτουργεί ως εξής: Η διαδικασία ξεκινάει με την υποβολή αιτήματος χρηματοδότησης εκ μέρους του κράτους - μέλους που αντιμετωπίζει δυσχέρειες ρευστότητας ή πιθανότητα παύσης πληρωμών. Ακολουθεί η ενδελεχής εξέταση της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του αιτούντος κράτους, με την, κατά κανόνα, αποστολή εμπειρογνομόνων. Μετά την ολοκλήρωση της εξέτασης αυτής, το Ταμείο προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων για τις διαρθρωτικές μεταβολές και τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, που, κατά την εκτίμησή του, είναι αναγκαία για την έξοδο του κράτους από την κρίση και την εξάλειψη των γενεσιουργών της αιτίων. Κατόπιν τούτων, και εφόσον το αιτούν κράτος εκφράζει με επιστολή του (letter of intent) την πρόθεσή του να υιοθετήσει τις προτεινόμενες πολιτικές και να εφαρμόσει τα αναγκαία για την υλοποίησή τους μέτρα (τα οποία μπορούν να λάβουν τη μορφή συγκροτημένου οικονομικού προγράμματος), το εκτελεστικό συμβούλιο του Ταμείου (Executive Board) εγκρίνει το αίτημα χρηματοδοτικής στήριξης. Με την εγκριτική αυτή απόφαση,

καθορίζονται, περαιτέρω, οι όροι, υπό τους οποίους παρέχεται η χρηματοδοτική στήριξη (conditionality), οι οποίοι, κατά κανόνα, ταυτίζονται με τις πολιτικές και τα μέτρα που δεσμεύθηκε να υλοποιήσει το προσφεύγον στο μηχανισμό κράτος. Με την ίδια απόφαση εγκρίνεται ένας διακανονισμός χρηματοδότησης άμεσης ετοιμότητας (Stand - By Arrangement), μέσω του οποίου τίθενται στη διάθεση του αιτούντος κράτους επαρκή χρηματικά ποσά για την υλοποίηση του προγράμματός του, τα οποία προέρχονται από το κεφάλαιο του Ταμείου που σχηματίζεται από τις εισφορές των μελών του. Η εκταμίευση των κεφαλαίων αυτών γίνεται σταδιακά και, κατά κανόνα, ανά τρίμηνο, επί τη βάση εκ των προτέρων καθορισθέντων κριτηρίων απόδοσης, με τα οποία επιδιώκεται η παρακολούθηση της προόδου υλοποίησης του υπό χρηματοδότηση οικονομικού προγράμματος και η υποβολή συστάσεων για την πραγματοποίηση νέων διαρθρωτικών αλλαγών ή τη λήψη επιπρόσθετων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ο εγκριθείς διακανονισμός χρηματοδότησης άμεσης ετοιμότητας, ο οποίος μαζί με την υποβληθείσα επιστολή προθέσεων του αιτούντος κράτους συνιστούν τη «συμφωνία δανεισμού»<sup>4</sup>, αποτελεί μία ειδικότερη μορφή διακρατικής συμφωνίας, της οποίας η χρήση είναι συνήθης στο πεδίο της ρυθμίσεως των οικονομικών σχέσεων των κρατών και των διεθνών χρηματοπιστωτικών οργανισμών υπό την ονομασία «arrangement». Σε κάθε περίπτωση, ο διακανονισμός αυτός δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη, κατά την έννοια της Συμβάσεως της Βιέννης, δεδομένου ότι το ίδιο το Ταμείο δεν επιθυμεί να του προσδώσει νομική δεσμευτικότητα. Ο διακανονισμός αποτελεί ένα χρηματοδοτικό εργαλείο, που εντάσσεται στο πλαίσιο της εννόμου τάξεως του Ταμείου, που αφορά, δηλαδή, τις εσωτερικές σχέσεις του διεθνούς αυτού οργανισμού με τα μέλη του.

Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής:

Στις 10 Μαρτίου 2009, το Συμβούλιο εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 παρ. 3 του Κανονισμού 1466/97, γνώμη επί του επικαιροποιημένου προγράμματος σταθερότητας, που είχε υποβάλει η Ελλάδα για την περίοδο 2008 - 2011 (2009/C 64/02). Κατά την εκτίμηση του Συμβουλίου, υφίσταντο σοβαροί κίνδυνοι δυσμενούς εξελίξεως των δημοσιονομικών δεικτών λόγω των αποκλίσεων που θα μπορούσαν να παρουσιασθούν κατά την εφαρμογή του αναθεωρημένου δημοσιονομικού στόχου για το 2009. Οι κίνδυνοι αυτοί αποδίδονταν αφενός μεν στις κατ'

---

<sup>4</sup> Από νομικής απόψεως, δεν πρόκειται ούτε για δάνειο, διότι, σε αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία χορηγεί δάνεια για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων επενδυτικών ή αναπτυξιακών εν γένει προγραμμάτων, το Ταμείο πωλεί στα μέλη του, τα οποία, λόγω των οικονομικών προβλημάτων τους, αδυνατούν να προσφύγουν στις αγορές, συνάλλαγμα, το οποίο υποχρεούνται να επιστρέψουν εντός της προβλεπόμενης περιόδου αποπληρωμής.

επανάληψη υπερβάσεις των δημοσίων δαπανών και στη διαχρονική αδυναμία επιτεύξεως των στόχων για τα έσοδα, αφετέρου δε στο γεγονός ότι το μακροοικονομικό σενάριο, επί του οποίου βασιζόταν το πρόγραμμα σταθερότητας, στηριζόταν σε ευνοϊκές αναπτυξιακές παραδοχές. Κατά την κρίση του Συμβουλίου, με το πρόγραμμα επιδιωκόταν μεν η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος σε μεσοπρόθεσμη βάση, δεν αντιμετωπιζόταν, ωστόσο, ειδικώς το πρόβλημα της έγκαιρης και αποτελεσματικής διόρθωσης των διαρθρωτικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας, ούτε ανακοπτόταν η ανοδική πορεία του δημοσίου χρέους. Το πρόγραμμα εξυγίανσης στηριζόταν, κυρίως, στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, η οποία εν μέρει μόνον επιδιωκόταν με μεταρρυθμίσεις του φορολογικού μηχανισμού, ενώ οι προβλεπόμενες περικοπές των δαπανών αντισταθμιζόνταν από αυξήσεις του ύψους των μισθών και των κοινωνικών μεταβιβάσεων. Στη γνώμη αναφερόταν συναφώς ότι η ενίσχυση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, μέσω της λήψης μόνιμων μέτρων για τον έλεγχο των πρωτογενών δαπανών, περιλαμβανομένων των αποδοχών των υπαλλήλων του δημοσίου, είχε καθοριστική σημασία για την επίτευξη υγιών και βιώσιμων δημόσιων οικονομικών στην Ελλάδα, καθώς και ότι η προβλεπόμενη από το πρόγραμμα προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής εν μέρει μόνον στηριζόταν σε διαρθρωτικές πολιτικές για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων οικονομικών, γεγονός που είχε ως επίπτωση την απώλεια της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και τη διεύρυνση των εξωτερικών ανισορροπιών. Ενόψει των διαπιστώσεων αυτών, οι ελληνικές αρχές εκλήθησαν να ενισχύσουν σημαντικά την προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας με τη λήψη συγκεκριμένων μόνιμου χαρακτήρα μέτρων για τον περιορισμό των τρεχουσών δαπανών ήδη από το 2009 (περιλαμβανομένης και της εφαρμογής μιας συνετούς μισθολογικής πολιτικής στο δημόσιο τομέα). Παραλλήλως, η ελληνική κυβέρνηση εκλήθη να προβεί σε μεταρρυθμίσεις για την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών, την αποτελεσματικότερη λειτουργία του φορολογικού μηχανισμού και την αναμόρφωση του συνταξιοδοτικού συστήματος και του συστήματος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, τομέων κρίσιμων για τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της χώρας. Δεδομένου ότι το ανωτέρω πρόγραμμα σταθερότητας δεν προέβλεπε μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης σε ποσοστό κατώτερο της τιμής αναφοράς για την τριετία 2008 - 2010, η Επιτροπή απηύθυνε στις 24 Μαρτίου 2009 σύσταση προς το Συμβούλιο (SEC(2009 564 final) για την έκδοση αποφάσεως περί υπάρξεως υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα με βάση το άρθρο 104 παρ. 6 ΣυνθΕΚ. Βάσει της συστάσεως αυτής και κατ' εφαρμογήν του



άρθρου 104 παρ. 7 της Συνθήκης, το Συμβούλιο απηύθυνε, εν συνεχεία, στις 6 Απριλίου 2009 σύσταση προς την Ελλάδα (7900/09) για τον τερματισμό του υπερβολικού της ελλείμματος και την υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων μέχρι την 24/10/2009, προκειμένου να τερματισθεί το έλλειμμα. Στις 27 Απριλίου 2009, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 104 παρ. 6 της Συνθήκης, την 2009/415/EK απόφασή του, με την οποία διαπιστώθηκε ότι στην Ελλάδα υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, το έλλειμμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα αναμενόταν, βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής του Ιανουαρίου του 2009, να υπερβεί το 3,6% του Α.Ε.Π. για το 2008 και να διαμορφωθεί στο 4,4% του Α.Ε.Π. για το 2009 και σε 4,2% του Α.Ε.Π. για το 2010, γεγονός που θα είχε ως συνέπεια την επί τετραετία αποτυχία πληρώσεως των σχετικών κριτηρίων της Συνθήκης. Η απόκλιση αυτή, η οποία υπερέβαινε σημαντικά την τιμή αναφοράς του 3% του Α.Ε.Π., δεν είχε, κατά την έννοια των άρθρων 2 παρ. 4 του Κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 και 104 παρ. 6 της Συνθήκης, προσωρινό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη. Στις 2 Ιουλίου 2009, η Επιτροπή απέστειλε προς το Συμβούλιο Υπουργών Οικονομικών των κρατών - μελών της ευρωζώνης (Eurogroup) έγγραφη γνωστοποίηση για τα μέτρα που είχε ανακοινώσει η ελληνική κυβέρνηση την 25η Ιουνίου του ίδιου έτους για τη μείωση του ελλείματος και του δημοσίου χρέους της χώρας (ECFIN/FE//D(2009)/ARES/154115/2.7.2009). Η προελθούσα από τις βουλευτικές εκλογές της 4<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009 κυβέρνηση γνωστοποίησε στις 21 Οκτωβρίου του ίδιου έτους ότι για το έτος 2009 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα διαμορφωνόταν, τελικώς, στο 12,5% του Α.Ε.Π.. Κατά το διάστημα Οκτωβρίου - Δεκεμβρίου 2009, οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης προέβησαν σε συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας. Στις 23 Δεκεμβρίου 2009 κυρώθηκε από την Βουλή ο προϋπολογισμός του έτους 2010 με το ν. 3813/2009 (Α' 236). Στον προϋπολογισμό προβλεπόταν μείωση του Α.Ε.Π. κατά 0,3%, και μείωση του ελλείματος της γενικής κυβέρνησης από το 12,7% του Α.Ε.Π. στο 9,4%, στόχος, ο οποίος θα επιτυγχανόταν με την εξοικονόμηση 3,2 δισεκατομμυρίων ευρώ από τη μείωση των δημοσίων δαπανών και την εξεύρεση 4,5 δισεκατομμυρίων ευρώ από την αύξηση των κρατικών εσόδων. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του προϋπολογισμού, το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων εσόδων, ήτοι 3,7 δισεκατομμύρια ευρώ, θα προερχόταν από την αύξηση των φορολογικών εσόδων, ενώ περιστολή των δημοσίων δαπανών θα επιτυγχανόταν μέσω της μείωσης των καταναλωτικών δαπανών του Δημοσίου και των δαπανών των νοσοκομείων, του περιορισμού των εξοπλιστικών προγραμμάτων και των αμυντικών εν γένει δαπανών και της περικοπής των επιχορηγήσεων διαφόρων δημοσίων φορέων και οργανισμών. Στις

14 Ιανουαρίου 2010 η ελληνική κυβέρνηση παρουσίασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2009-2013. Στόχοι του προγράμματος είναι αφενός μεν η προσαρμογή των δημοσίων οικονομικών μέσω της εφαρμογής αποτελεσματικών δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών που θα συμβάλλουν στη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης και του δημοσίου χρέους, αφετέρου δε η διασφάλιση συνθηκών οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως μέσω της αντιμετώπισης των χρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας. Στο πρόγραμμα επισημαίνεται ότι οι επανειλημμένες αναθεωρήσεις του ελλείμματος, σε συνδυασμό με τις αποτυχημένες προσπάθειες δημοσιονομικής προσαρμογής των προηγούμενων ετών, κατέστησαν εξαιρετικά δυσχερή τη συνέχιση της χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους της Ελλάδας από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων. Σύμφωνα με το πρόγραμμα, η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης του προβλήματος δανειακής ρευστότητας της χώρας επιβάλλει την ταχεία προώθηση μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, μέσω των οποίων θα επιτευχθεί σημαντική περιστολή των δημοσίων δαπανών και αύξηση των δημοσίων εσόδων. Η επιχειρούμενη, ωστόσο, δημοσιονομική προσαρμογή καθίσταται, κατά την εκτίμηση των ελληνικών αρχών, ιδιαιτέρως δυσχερής λόγω αφενός μεν του υψηλού ελλείμματος του 2009, το οποίο, κατά το χρόνο αυτό, εκτιμάτο ότι θα διαμορφωνόταν τελικώς στο 12,7% του Α.Ε.Π., αφετέρου δε των αρνητικών ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Εξάλλου, οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης εκτιμάται ότι θα ανέλθουν το 2010 στο 50,6% του Α.Ε.Π., μειωμένες κατά 0,74% του Α.Ε.Π. σε σχέση με το 2009. Ειδικότερα, οι μεν δαπάνες για μισθούς και συντάξεις, μετά από μια αύξηση της τάξεως του 11,5% για το 2009, πρόκειται να αυξηθούν κατά 0,8% το 2010, στόχος, ο οποίος επιδιώκεται, κυρίως, με την αναστολή των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, τη μη ανανέωση του ενός τρίτου των συμβάσεων ορισμένου χρόνου του απασχολούμενου δυνάμει σχέσεως ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του δημοσίου, την εφαρμογή περιοριστικής εισοδηματικής πολιτικής και τη μείωση κατά 10% του κονδυλίου για επιδόματα. Εντός του ίδιου πλαισίου εντάσσεται και η κατάργηση της αυτοτελούς φορολόγησης διαφόρων επιδομάτων των υπαλλήλων και του εν γένει προσωπικού του δημοσίου τομέα. Συναφώς, οι δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες είχαν αυξηθεί κατά 28% το 2009, αναμένεται να μειωθούν κατά 9,7% το 2010, κυρίως, λόγω της σημαντικής μείωσης των δαπανών για παροχή υπηρεσιών υγείας. Πέραν τούτων, με το πρόγραμμα προβλέπεται ότι η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής δεν θα περιορισθεί εντός του 2010, αλλά θα έχει τριετή χρονικό ορίζοντα. Επί του προγράμματος αυτού, το Συμβούλιο εξέφρασε στις 16 Φεβρουαρίου 2010 γνώμη βάσει του άρθρου 5 παρ. 3 του

Κανονισμού 1466/97 (6560/10). Κατά την εκτίμηση του Συμβουλίου, το υποβληθέν από τις ελληνικές αρχές πρόγραμμα σταθερότητας είναι αρκούτως φιλόδοξο, δεδομένου του εύρους της προσπάθειας εξυγίανσης που έχει προγραμματισθεί κατά την καλυπτόμενη προγραμματική περίοδο. Σύμφωνα με τις ειδικότερες εκτιμήσεις του Συμβουλίου, οι αρνητικοί ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας κατά το 2009 προκάλεσαν σημαντική επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών, δεδομένου, μάλιστα, ότι η εξασθένηση της κατανάλωσης, σε συνδυασμό με τις αδυναμίες του φορολογικού μηχανισμού και το γεγονός ότι τα έσοδα του δημοσίου εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την έμμεση φορολογία, οδήγησαν ταχέως σε χαμηλότερες των προβλεπομένων φορολογικές εισπράξεις και, κατ' επέκταση, σε σημαντικές υστερήσεις εσόδων. Από την άλλη, σημαντικές υπήρξαν οι υπερβάσεις των δαπανών, ιδίως, στους τομείς της υγείας και της μισθοδοσίας του προσωπικού του δημοσίου. Τα γεγονότα αυτά, εν συνδυασμό προς τη συνεχή αύξηση του δημοσίου χρέους, επιβάλλουν την άμεση λήψη μέτρων μόνιμου χαρακτήρα για τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους, την επίσπευση των σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων του κοινωνικοασφαλιστικού και του φορολογικού συστήματος, τον επανασχεδιασμό της διαδικασίας εκπόνησης και παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και την αναδιοργάνωση του μηχανισμού συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών στοιχείων. Το Συμβούλιο επισημαίνει ότι ενδεχόμενες καθυστερήσεις στην αυστηρή εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων εξακολουθούν να αποτελούν πηγή κινδύνου και ότι τα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας διατρέχουν υψηλό κίνδυνο όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά τους, ενόψει της προβλεπόμενης αύξησης των δημόσιων δαπανών λόγω της γήρανσης του πληθυσμού. Προηγουμένως και, συγκεκριμένα, στις 19 Ιανουαρίου 2010, το Συμβούλιο είχε εκδώσει, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 126 παρ. 8 της ΣΛΕΕ, την 2010/291/ΕΕ απόφασή του, με την οποία διαπίστωσε ότι η Ελλάδα δεν είχε αναλάβει αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2009 εντός της ταχθείσης προς τούτο προθεσμίας. Στην απόφαση επισημαίνεται ότι κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2009 παρατηρήθηκαν αφενός μεν μεγάλες υπερβάσεις δαπανών, οι περισσότερες εκ των οποίων οφείλονταν στη χορήγηση μισθολογικών αυξήσεων μεγαλύτερων των προϋπολογισθέντων και στην αύξηση των δαπανών κεφαλαίου, αφετέρου δε στη μεγάλη υστέρηση των εσόδων, η οποία αποδίδεται στις εγγενείς αδυναμίες του μηχανισμού είσπραξης των φόρων και στην έλλειψη φορολογικής συνείδησης. Συναφώς παρατηρείται ότι τα πρόσθετα μέτρα, που οι ελληνικές αρχές είχαν ανακοινώσει στα τέλη Ιουνίου 2009 για τη μείωση του ελλείμματος είχαν προσωρινό, κατά κύριο λόγο, χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν ευρίσκονταν εντός των κατευθύνσεων του

Συμβουλίου περί ενισχύσεως της δημοσιονομικής προσαρμογής με την εφαρμογή μόνιμων και όχι έκτακτων μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών. Στις 11 Φεβρουαρίου 2010 το Συμβούλιο εξέτασε τη δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας και την κάλεσε να εφαρμόσει με αυστηρότητα και αποφασιστικότητα τα μέτρα που είχε ήδη λάβει για τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες του Α.Ε.Π. εντός του 2010. Ακολούθησε η από 16 Φεβρουαρίου 2010 σύσταση του Συμβουλίου (2010/190/ΕΕ), με την οποία η Ελλάδα εκλήθη να λάβει μέτρα για τον τερματισμό της ασυμφωνίας των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής των ελληνικών αρχών προς τους γενικούς στόχους της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την εξάλειψη των κινδύνων υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της. Την ίδια ημέρα το Συμβούλιο εξέδωσε και την 2010/182/ΕΕ απόφασή του, με την οποία απηύθυνε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 126 παρ. 9 της ΣυνθΕΕ, ειδοποίηση προς την Ελλάδα για τη λήψη μέτρων για τη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης. Σύμφωνα με την απόφαση, η Ελλάδα πρέπει να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το ταχύτερο δυνατόν και, πάντως, έως το τέλος του 2012, ενώ ως καταληκτική ημερομηνία για την ανάληψη της σχετικής δράσης ορίζεται η 15η Μαΐου 2010. Ενόψει, πάντως, και των εκτιμώμενων αρνητικών ρυθμών ανάπτυξης, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αυστηρή εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2010, η οποία κρίνεται επιβεβλημένη, προκειμένου να μειωθούν τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα έως το 2012 σε ποσοστό κατώτερο της τιμής αναφοράς του 3% του Α.Ε.Π. Με το άρθρο 2 της αποφάσεως προβλέπεται ότι, προκειμένου να επιτευχθεί η δημοσιονομική προσαρμογή και να τερματισθεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, οι ελληνικές αρχές πρέπει να εφαρμόσουν ορισμένα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, στα οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, μείωση του μισθολογικού κόστους, μέσω της διατήρησης σταθερών των ονομαστικών μισθών των υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των οργανισμών του δημοσίου και των λοιπών δημόσιων φορέων, μείωση του αριθμού του απασχολούμενου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα προσωπικού, περικοπή των ειδικών επιδομάτων που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους, ονομαστικές περικοπές των μεταβιβάσεων που καταβάλλονται στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων περιορισμού της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των επιδομάτων και των συναφών δικαιωμάτων, αύξηση των εσόδων μέσω της εφαρμογής ενιαίας κλίμακας προοδευτικής φορολόγησης για όλες τις πηγές εισοδήματος και οριζόντια ενοποιημένη μεταχείριση για τα εισοδήματα από την εργασία και το κεφάλαιο, κατάργηση όλων των απαλλαγών και των περιπτώσεων αυτοτελούς φορολόγησης, καθιέρωση φορολόγησης βάσει τεκμηρίων για τους

αυτοαπασχολούμενους, αύξηση ειδικών φόρων κατανάλωσης. Με το άρθρο 4 της ίδιας αποφάσεως, προβλέπεται ότι οι ελληνικές αρχές υποχρεούνται μέχρι τις 16 Μαρτίου 2010 να υποβάλουν στο Συμβούλιο και την Επιτροπή έκθεση, στην οποία να προσδιορίζεται το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των μέτρων που πρέπει να ληφθούν εντός του 2010. Αντίστοιχη υποχρέωση προβλέπεται και για τα λοιπά μέτρα πολιτικής που πρέπει να λάβουν οι ελληνικές αρχές, για τα οποία προβλέπεται η υποβολή εκθέσεως έως τις 15 Μαΐου 2010 και, εν συνεχεία, η τακτική ανά τρίμηνο υποβολή εκθέσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν τα ρητώς μνημονευόμενα στην απόφαση στοιχεία. Βάσει των εκθέσεων αυτών, η Επιτροπή και το Συμβούλιο θα αξιολογούν το βαθμό συμμορφώσεως της Ελλάδας προς την απόφαση, διατηρουμένης, παραλλήλως, της ευχέρειας της τελευταίας να υποδείξει συγκεκριμένα μέτρα, η λήψη των οποίων κρίνεται, κατά περίπτωση, απαραίτητη για την επίτευξη της προγραμματισμένης δημοσιονομικής προσαρμογής. Σύμφωνα με την απόφαση, μετά τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να λάβουν επιπρόσθετα μέτρα για της διασφάλιση της κατά το δυνατόν ταχύτερης επίτευξης του μεσοπρόθεσμου στόχου για διαρθρωτικώς ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Προς το σκοπό αυτό, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να εφαρμόσουν μόνιμα μέτρα για τον έλεγχο των τρεχουσών πρωτογενών δαπανών, συμπεριλαμβανομένης, ιδίως, της συγκρατήσεως του μισθολογικού κόστους, των κοινωνικών μεταβιβάσεων και των επιχορηγήσεων προς δημόσιους οργανισμούς. Λαμβανομένου υπόψη του αυξανόμενου επιπέδου του χρέους και της αναμενόμενης αύξησης των δαπανών λόγω γήρανσης του πληθυσμού, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει, τέλος, να εξακολουθήσουν να λαμβάνουν μέτρα για τη διατήρηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

Στις 15 Μαρτίου 2010 ψηφίσθηκε ο προαναφερθείς ν. 3833/2010. Με το νόμο αυτό ελήφθησαν μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης ύψους 4,8 δισεκατομμυρίων ευρώ ή 2% του Α.Ε.Π., τα οποία κατέστησαν αναγκαία εκ της δεινής θέσεως των δημοσίων οικονομικών της χώρας και, ιδίως, του υψηλού ελλείμματος και του υπέρογκου δημοσίου χρέους της και της εξ αυτών προκληθείσης χρηματοπιστωτικής κρίσεως, η οποία δυσχέρανε τη δυνατότητα προσφυγής της Ελλάδας στις διεθνείς αγορές χρήματος. Ειδικότερα, με τον ανωτέρω νόμο, εκτός των περικοπών στις αποδοχές των υπηρετούντων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, θεσπίσθηκε αύξηση του φόρου προστιθέμενης αξίας και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς φόρος πολυτελείας, και επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά σε φορολογούμενους με εισόδημα άνω των 100.000 ευρώ το 2009.

Με την από 25 Μαρτίου 2010 δήλωσή τους, οι Αρχηγοί των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, αφού επιβεβαίωσαν την προσήλωση

των κρατών τους στην εφαρμογή πολιτικών, που αποβλέπουν στην αποκατάσταση ισχυρής, βιώσιμης και σταθερής ανάπτυξης με στόχο την αύξηση των θέσεων εργασίας και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, καθώς και την προώθηση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στην Ευρώπη, επιβεβαίωσαν εκ νέου την πλήρη υποστήριξή τους στις προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης για τη μείωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας. Με την ίδια δήλωση αναγνωρίστηκε, περαιτέρω, ότι οι ελληνικές αρχές έλαβαν φιλόδοξα και αποφασιστικά μέτρα, τα οποία αναμένεται να επιτρέψουν στην Ελλάδα να ανακτήσει την πλήρη εμπιστοσύνη των αγορών. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στα συμπληρωματικά μέτρα, που είχαν ήδη θεσπισθεί με το ν. 3833/2010, και τα οποία, κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των κρατών - μελών της ευρωζώνης, αρκούν για να διασφαλίσουν τους δημοσιονομικούς στόχους του 2010. Με την ίδια δήλωση τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ επιβεβαίωσαν την ετοιμότητά τους να αναλάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση, εφόσον χρειασθεί, για να διασφαλίσουν τη δημοσιονομική σταθερότητα της ευρωζώνης στο σύνολό της και, ειδικότερα, να προβούν σε συντονισμένο διμερή δανεισμό, στο πλαίσιο ενός μηχανισμού, ο οποίος περιλαμβάνει ουσιαστική χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και πλειοψηφική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Επισημάνθηκε, όμως, ότι η ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού, ο οποίος συμπληρώνει τη χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, πρέπει να θεωρείται ως έσχατη λύση, η οποία χωρεί στην περίπτωση που δεν μπορεί να εξασφαλισθεί επαρκής χρηματοδότηση από τις αγορές. Εντός του πλαισίου αυτού, οι σχετικές εκταμιεύσεις θα αποφασίζονται μετά από ομόφωνη απόφαση των κρατών - μελών της ευρωζώνης, επί τη βάση αυστηρών προϋποθέσεων και μετά από προηγούμενη αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Οι αποφάσεις που θα λαμβάνονται δυνάμει του μηχανισμού αυτού θα πρέπει να εναρμονίζονται πλήρως με τις διατάξεις της Συνθήκης και των επιμέρους εθνικών νομοθεσιών. Κατά την εκτίμηση των κρατών - μελών, η ελληνική δημοσιονομική κρίση ανέδειξε την ανάγκη ενίσχυσης και συμπληρώσεως του υφιστάμενου πλαισίου για την εξασφάλιση της διατηρήσεως πειθαρχίας στην ευρωζώνη και για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων που αναλαμβάνονται σε εξαιρετικές και έκτακτες περιπτώσεις. Στην συνέχεια, οι Υπουργοί Οικονομικών των κρατών - μελών της ζώνης του ευρώ (Eurogroup) προέβησαν στις 11 Απριλίου 2010 σε νέα δήλωση, με την οποία επιχείρησαν να καθορίσουν τους όρους της χρηματοδοτικής στήριξης, η οποία θα παρεχόταν στην Ελλάδα, όποτε παρίστατο ανάγκη, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοοικονομική σταθερότητα της Ευρωζώνης, ως συνόλου. Σύμφωνα με τη δήλωση, τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ

είναι έτοιμα να παράσχουν χρηματοδότηση στην Ελλάδα μέσω διμερών δανείων με κεντρική οργάνωση από την Επιτροπή, εντεταγμένων στο πλαίσιο ενός πακέτου δανεισμού, που περιλαμβάνει και ουσιώδη χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού θα αποφασισθεί ομοφώνως από τα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης, οι επιμέρους, ωστόσο, εκταμιεύσεις θα λάβουν χώρα μετά από απόφαση ενός εκάστου των συμμετεχόντων κρατών, η οποία θα ληφθεί βάσει των εσωτερικών τους κανόνων. Παραλλήλως, η Επιτροπή, συνεπικουρούμενη από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, θα συνεργασθεί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τις ελληνικές αρχές για την εκπόνηση ενός κοινού προγράμματος βάσει των κατευθύνσεων που περιλαμβάνονται στις συστάσεις του Φεβρουαρίου του 2010. Κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στη δήλωση, τα ογδόντα από τα εκατόν δέκα δισεκατομμύρια ευρώ, που πρόκειται να διατεθούν στην Ελλάδα, προέρχονται από τα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης, τα οποία κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του μηχανισμού αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συνεισφέρουν τριάντα δισεκατομμύρια ευρώ, προκειμένου να καλυφθούν οι χρηματοδοτικές ανάγκες του προγράμματος, το οποίο, κατά τα ανωτέρω, θα σχεδιασθεί από κοινού από τις αρχές της Ενώσεως και ελληνικές αρχές και θα συγχρηματοδοτηθεί και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το πρόγραμμα αυτό θα καλύπτει μία προγραμματική περίοδο τριών ετών, η δε χρηματοδοτική στήριξη για τα επόμενα, πλην του πρώτου, έτη θα γίνεται βάσει των όρων της συναφθείσης για το κοινό πρόγραμμα συμφωνίας.

Τα μέτρα που ελήφθησαν από τις ελληνικές αρχές και η δημιουργία του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας δεν ανέστρεψαν το δυσμενές κλίμα που είχε διαμορφωθεί στις διεθνείς αγορές χρήματος σε βάρος της Ελλάδας. Τον Απρίλιο υποβαθμίστηκε περαιτέρω από διεθνείς επενδυτικούς οίκους η πιστοληπτική ικανότητα της χώρας. Της υποβαθμίσεως αυτής είχε προηγηθεί προσπάθεια δανεισμού με την έκδοση ομολόγων επταετούς διάρκειας, τα οποία διατέθηκαν, τελικώς, στις 5 Απριλίου με επιτόκιο 6% και καλύφθηκαν μόλις 1,2 φορές έναντι πενταπλάσιας κάλυψης τον Ιανουάριο και τριπλάσιας το Μάρτιο του ίδιου έτους, γεγονός που, κατά την εκτίμηση των ελληνικών αρχών, αντανάκλούσε την ανησυχία των αγορών για τη δυνατότητα της Ελλάδας να εκπληρώσει τις δανειακές της υποχρεώσεις. Στα τέλη Απριλίου, το κόστος δανεισμού της χώρας είχε εκτοξευθεί σε απαγορευτικά επίπεδα και, συγκεκριμένα, το επιτόκιο για μεν τα διετή ομόλογα είχε διαμορφωθεί στο 18%, για τα πενταετή στο 14,6% και για τα δεκαετή στο 12,5%. Αντίστοιχη ήταν και η πορεία των ασφαλιστρών πιστωτικού κινδύνου (CDS). Εξαιτίας των δυσμενών αυτών εξελίξεων, είχε καταστεί αδύνατη η υλοποίηση του δανειακού προγράμματος της Ελλάδας μέσω της συνήθους διαδικασίας εκδόσεως ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου

και διαθέσεώς τους στις διεθνείς αγορές ομολόγων, με αποτέλεσμα να καθίσταται επιτακτική η προσφυγή σε άλλες πηγές χρηματοδότησης προς το σκοπό της εξασφάλισης ευνοϊκότερων όρων δανεισμού για διάστημα μείζον των δύο ετών. Στις 22 Απριλίου 2010, η Eurostat ανακοίνωσε ότι το έλλειμμα του 2009 υπερέβη το 13,6% του Α.Ε.Π., ενώ το μεν χρέος της κεντρικής κυβέρνησης για το 2009 υπερέβη το 120% του Α.Ε.Π., ανερχόμενο σε 300, περίπου, δισεκατομμύρια ευρώ, το δε χρέος της γενικής κυβέρνησης διαμορφώθηκε στο 113% του Α.Ε.Π.. Ενόψει των εξελίξεων αυτών και της αδυναμίας αναχρηματοδότησης του χρέους από τις διεθνείς αγορές, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε στις 23 Απριλίου 2010 αίτηση για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης (βλ. την από 23.4.2010 επιστολή του Υπουργού Οικονομικών προς τον Πρόεδρο του Eurogroup). Με την επιστολή αυτή ζητήθηκε η παροχή οικονομικής βοήθειας από τα κράτη - μέλη της ευρωζώνης, συνολικού ύψους ογδόντα δισεκατομμυρίων ευρώ, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί το πολυετές οικονομικό πρόγραμμα της ελληνικής κυβερνήσεως, η πιστή τήρηση του οποίου θα παρακολουθείται στενά και θα αξιολογείται συστηματικά βάσει των κριτηρίων αναφοράς και των λοιπών κριτηρίων αξιολόγησης που προβλέπονται στα επισυναπτόμενα στην επιστολή μνημόνια. Με την επιστολή δηλώνεται, περαιτέρω, η δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης να τηρήσει απαρέγκλιτα τις περιλαμβανόμενες στο πρόγραμμα πολιτικές, καθώς και να εφαρμόσει πιστά τα μέτρα που της είχαν υποδειχθεί με την απόφαση και τη σύσταση του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 2010, προκειμένου να μειωθεί το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε ποσοστό κατώτερο του 3% του Α.Ε.Π. μέχρι το 2014, να αναστραφεί η πορεία αύξησης του δημοσίου χρέους από το 2013 και εφεξής, να εξασφαλισθεί η σταθερότητα του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος και να προωθηθούν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Αντιστοίχου περιεχομένου επιστολή απεστάλη και στον Πρόεδρο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Με την επιστολή αυτή, η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε, ειδικότερα, από το Ταμείο τη χρηματοδότηση του οικονομικού της προγράμματος στο πλαίσιο ενός «Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» (Stand - By Arrangement), συνολικού ύψους τριάντα δισεκατομμυρίων ευρώ. Στις 3 Μαΐου 2010 υπεγράφη μεταξύ της Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών - μελών της Ευρωζώνης, και της Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος, «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding), στο οποίο περιελήφθησαν τα μέτρα του τριετούς προγράμματος που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» απαρτίζεται από



τρία επιμέρους μνημόνια: α) το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Memorandum of Economic και Financial Policies), με το οποίο καθορίζονται οι στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι του προγράμματος και τα επιμέρους δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, β) το «Μνημόνιο στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), στο οποίο γίνεται εξειδίκευση και λεπτομερής περιγραφή των ανωτέρω μέτρων και του χρονοδιαγράμματος θεσπίσεως και υλοποιήσεώς τους μέχρι και το τέλος του 2011, και γ) το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης» (Technical Memorandum of Understanding), με το οποίο αποσαφηνίζεται η έννοια των χρησιμοποιούμενων όρων, καθορίζονται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης και τα λοιπά κριτήρια αναφοράς, οι μέθοδοι αξιολόγησης του προγράμματος, καθώς και άλλες τεχνικού χαρακτήρα λεπτομέρειες για την παρακολούθηση της πορείας των επιχειρούμενων διαρθρωτικών αλλαγών. Ειδικότερα, στο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» περιγράφονται κατ' αρχάς οι δυσμενείς εξελίξεις των δημοσιονομικών μεγεθών της Ελλάδας, οι οποίες κατέστησαν αδύνατη τη χρηματοδότησή της από τις διεθνείς αγορές και αναγκαία την προσφυγή της στο μηχανισμό στήριξης. Εν συνεχεία, παρουσιάζονται οι κύριοι στόχοι του περιληφθέντος στο μνημόνιο προγράμματος, οι οποίοι συνίστανται στη διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των αγορών. Η επίτευξη των στρατηγικής αυτής σημασίας στόχων, η οποία απαιτεί τον εκ βάθρων επαναπροσανατολισμό της ελληνικής οικονομίας, είναι, κατά την εκτίμηση της ελληνικής κυβερνήσεως, αναγκαία για τη συγκράτηση και την προοδευτική μείωση του κόστους χρηματοδότησης της εθνικής οικονομίας. Η διόρθωση της δημοσιονομικής κατάστασης απαιτεί μία εκτεταμένη περίοδο προσαρμογής, κατά τα πρώτα έτη της οποίας θα σημειωθεί σημαντική υποχώρηση των ρυθμών ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας (4% το 2010 και 2,5% το 2011), γεγονός, το οποίο εν μέρει, τουλάχιστον, οφείλεται στο γεγονός ότι η επιχειρούμενη δημοσιονομική εξυγίανση θα έχει κατ' αρχάς δυσμενείς συνέπειες για την οικονομική δραστηριότητα. Η αυστηρή, ωστόσο, τήρηση των «εμπροσθοβαρών» δημοσιονομικών μέτρων, το ισχυρό μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα, σε συνδυασμό με τις προγραμματισθείσες ευρείας εκτάσεως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, καθώς και η εφαρμογή της προβλεπόμενης χρηματοπιστωτικής πολιτικής για τη διατήρηση της ευρωστίας του τραπεζικού τομέα αναμένεται ότι θα συμβάλλουν μεσοπρόθεσμα στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των αγορών και θα δημιουργήσουν τις

συνθήκες για την επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης από το 2012 και εφεξής. Η επίτευξη των στόχων αυτών θα συμβάλλει, περαιτέρω, στην κατά μόνιμο τρόπο βελτίωση των δομών και των μηχανισμών λειτουργίας της ελληνικής οικονομίας. Δευτερεύουσας σημασίας στόχος του προγράμματος είναι η μείωση του πληθωρισμού κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης, προκειμένου η ελληνική οικονομία να ανακτήσει ταχέως ανταγωνιστικότητα τιμών, αποτέλεσμα, το οποίο αναμένεται να επέλθει και από τον περιορισμό της εγχώριας ζήτησης (περιορισμός, ο οποίος είναι απαραίτητος για την ουσιαστική κάμψη του πληθωρισμού και θα επιτευχθεί τόσο μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής, όσο και μέσω προσπαθειών για τη συγκράτηση των μισθών και των συντάξεων). Πρόσθετος στόχος του προγράμματος είναι η προοδευτική μείωση του εξωτερικού ελλείμματος, η οποία αναμένεται να επιτευχθεί, ιδίως, μέσω του περιορισμού της εγχώριας ζήτησης, της αποκλιμάκωσης του πληθωρισμού και της ταχείας εφαρμογής των σχεδιαζόμενων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες εκτιμάται ότι θα οδηγήσουν σε σταδιακή μείωση της εξάρτησης της χώρας από τις εξαγωγές. Κατά την εφαρμογή του προγράμματος αυτού, προέχουσα είναι η σημασία των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής. Ειδικότερα, η κυβέρνηση αναλαμβάνει την υποχρέωση να θέσει σε εφαρμογή πρόσθετα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, πέραν εκείνων που είχαν ανακοινωθεί το Μάρτιο του 2010, η συνολική επίπτωση των οποίων αναμένεται να υπερβεί το 11% του Α.Ε.Π. έως το 2013, καθώς και πρόσθετα διορθωτικά μέτρα μετά τη λήξη της προγραμματικής περιόδου για την κατά διατηρήσιμο τρόπο μείωση του ελλείμματος σε επίπεδα κατώτερα της τιμής αναφοράς του 3% του Α.Ε.Π. Η επιχειρούμενη δημοσιονομική προσαρμογή είναι επιβεβλημένη και για την αναστροφή της αυξητικής πορείας του δημοσίου χρέους από το 2013 και εφεξής. Σύμφωνα με το πρόγραμμα, η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας πρέπει να προσαρμοσθούν και να στηρίξουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Κατά ρητή πρόβλεψη του μνημονίου, η προσαρμογή των εισοδημάτων, τα οποία, πάντως, δεν μπορούν να διαμορφωθούν σε επίπεδο που δεν εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση των εργαζομένων, είναι αναγκαία για τη στήριξη της δημοσιονομικής προσαρμογής, τη μείωση του πληθωρισμού σε επίπεδα κατώτερα του μέσου όρου της Ευρωζώνης και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας σε μόνιμη βάση. Κατά το σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο δημόσιος τομέας, ο οποίος έχει καταστεί υπερβολικά μεγάλος και πολυδάπανος, πρέπει να περιορισθεί, να γίνει περισσότερο αποτελεσματικός και ευέλικτος και να προσανατολιστεί στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο μνημόνιο, κεντρικός άξονας της δημοσιονομικής στρατηγικής είναι η θέση του λόγου του δημόσιου χρέους προς το Α.Ε.Π. σε πτωτική τροχιά από το 2013 και εφεξής, καθώς και η μείωση του υπερβολικού ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης αισθητώς κάτω της τιμής αναφοράς του 3% του Α.Ε.Π. το αργότερο μέχρι το τέλος του 2014. Προκειμένου δε να αποφευχθεί το αίσθημα κόπωσης λόγω της διάρκειας και του μεγέθους των μεταρρυθμίσεων και να αποκατασταθεί άμεσα η εμπιστοσύνη των αγορών, η δημοσιονομική προσαρμογή πρέπει να είναι έντονα «εμπροσθοβαρής». Ήδη, το έλλειμμα του πρώτου τριμήνου του 2010 περιορίστηκε σημαντικά, ενώ για τους υπόλοιπους μήνες του αυτού έτους θα εφαρμοσθούν επιπρόσθετα μέτρα, πέραν εκείνων που μνημονεύονται στην απόφαση και τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2010, καθώς και εκείνων που ανακοινώθηκαν το Μάρτιο του ίδιου έτους. Εντός του πλαισίου αυτού, με το πρόγραμμα, το οποίο περιγράφεται λεπτομερώς στο «Μνημόνιο στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», έχουν προσδιορισθεί πλήρως τα δημοσιονομικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν τους υπόλοιπους μήνες του 2010 και έως το τέλος του 2012. Στο ίδιο πρόγραμμα έχουν προσδιορισθεί σε μεγάλο βαθμό και τα δημοσιονομικά μέτρα που πρόκειται να εφαρμοσθούν για το 2013. Τα τρία σημαντικότερα εξ αυτών για το 2010 είναι η μείωση του λογαριασμού μισθοδοσίας του δημοσίου τομέα, ο περιορισμός των δαπανών για πληρωμές συντάξεων και η περαιτέρω αύξηση του φόρου προστιθέμενης αξίας και συγκεκριμένων ειδικών φόρων κατανάλωσης. Τα μέτρα αυτά, συνδυασμένα με άλλα, εκτιμάται ότι θα έχουν θετική δημοσιονομική επίπτωση της τάξεως του 2,5% του Α.Ε.Π., ήτοι 5,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, ήδη από το 2010, γεγονός που θα εξασφαλίσει ότι, παρά την ύφεση, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα περιορισθεί από το 13,6% του Α.Ε.Π. το 2009 και στο 8,1% του Α.Ε.Π. το 2010. Τα μέτρα αυτά λαμβάνονται επιπλέον εκείνων που είχαν ήδη ληφθεί από τις αρχές του 2010 και τα οποία περιελάμβαναν την πρώτη δόση της μείωσης των μισθολογικών δαπανών της κυβέρνησης και των δαπανών επιλεγμένων παροχών κοινωνικής ασφάλισης (με παράλληλη διασφάλιση των ελαχίστων ορίων), τη σημαντική μείωση των λειτουργικών δαπανών σε όλα τα υπουργεία, την αύξηση του φόρου προστιθέμενης αξίας και των ειδικών φόρων κατανάλωσης και την επιβολή έκτακτων φόρων σε εξαιρετικά κερδοφόρες επιχειρήσεις, σε μεγάλης αξίας ακίνητη περιουσία και σε αγαθά πολυτελείας. Για το διάστημα από το 2011 και εφεξής, στο πρόγραμμα καθορίζονται επιπλέον μέτρα αύξησης των κρατικών εσόδων και μείωσης των δημοσίων δαπανών, πέραν εκείνων που πρόκειται, κατά τα ανωτέρω, να εφαρμοσθούν το 2010, προκειμένου να εξασφαλισθεί η επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων. Τα μέτρα αυτά, σε συνδυασμό με τα ήδη προβλεφθέντα μέτρα

προσαρμογής, ανέρχονται για το 2011 στο 4% του Α.Ε.Π., για το 2012 στο 2,5% και για το 2013 στο 2% του Α.Ε.Π.. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του προγράμματος, η μείωση των δαπανών αναμένεται να ανέλθει συνολικώς στο 7% του Α.Ε.Π. μέχρι το 2013. Προς τούτο, απαιτείται περιστολή των μισθολογικών δαπανών, περιορισμός των καταναλωτικών δαπανών του δημοσίου και μείωση των κοινωνικού χαρακτήρα μεταβιβαστικών πληρωμών, οι οποίες, μετά την υιοθέτηση του ευρώ, έχουν αυξηθεί κατά οκτώ, περίπου, εκατοστιαίες μονάδες του Α.Ε.Π. Ειδικώς, οι δαπάνες για μισθούς και επιδόματα πρέπει να μειωθούν, δεδομένου, μάλιστα, ότι αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των πρωτογενών δαπανών του προϋπολογισμού, ακολούθως δε, το ύψος των μισθών και των συντάξεων πρέπει να παραμείνει σταθερό κατά την υπόλοιπη διάρκεια του προγράμματος. Σύμφωνα με το μνημόνιο, τα κρατικά έσοδα αναμένεται να αυξηθούν συνολικώς κατά την προγραμματική περίοδο κατά 4% του Α.Ε.Π. Ιδιαίτερη σημασία, από της απόψεως αυτής, αποδίδεται στη φορολόγηση των πολιτών που ανήκουν σε υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια μέσω της εφαρμογής κριτηρίων διαβίωσης, της αύξησης της φορολογίας των ελευθέρων επαγγελματιών, της φορολογίας των ειδών πολυτελείας και της υψηλής αξίας ακίνητης περιουσίας, όπως, επίσης, και στη φορολόγηση των επιχειρήσεων που παρουσιάζουν ιδιαιτέρως υψηλή κερδοφορία, μέσω της επιβολής προσωρινών φορολογικών επιβαρύνσεων. Συναφώς, προβλέπεται διεύρυνση της βάσης επιβολής του φόρου προστιθέμενης αξίας, περαιτέρω αύξηση των συντελεστών του φόρου αυτού για κατηγορίες προϊόντων, οι οποίες φορολογούνται με χαμηλότερους από το μέσο όρο της ευρωζώνης συντελεστές, νέα αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς και εισαγωγή πράσινων φόρων και φόρων υπέρ της υγείας. Στο ίδιο πλαίσιο, εντάσσονται και τα μέτρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής που είχαν ήδη περιληφθεί στην προσφάτως εγκριθείσα φορολογική μεταρρύθμιση. Πέραν των αμιγώς δημοσιονομικών μέτρων, στο μνημόνιο προβλέπεται ότι η ελληνική κυβέρνηση πρέπει να δρομολογήσει μία σειρά σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα, οι οποίες θα ενισχύσουν τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και την αποτελεσματικότητα του διενεργούμενου επί των κρατικών εσόδων και των δημοσίων δαπανών ελέγχου. Μεταξύ των μέτρων αυτών περιλαμβάνεται η μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, το οποίο προβλέπεται ότι μεσοπρόθεσμα θα περιέλθει σε κατάσταση αδυναμίας πληρωμών, εάν δεν ληφθούν άμεσα μέτρα διάσωσής του. Κατά την εκτίμηση της ελληνικής κυβέρνησης, η ενίσχυση της βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας είναι αναγκαία για την αποκατάσταση των διαρθρωτικών ανισορροπιών, οι οποίες οφείλονται, κυρίως, στη γήρανση του πληθυσμού, εξέλιξη που έχει ως περαιτέρω

συνέπεια την αύξηση του ήδη υψηλού κόστους των ασφαλιστικών παροχών. Κατά ρητή πρόβλεψη του προγράμματος, θα εισαχθεί ένα νέο σύστημα υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών ανάλογα με τις καταβληθείσες καθ' όλη της διάρκειας του επαγγελματικού βίου εισφορές, η δε βασική ηλικία συνταξιοδότησης θα ορισθεί στα εξήντα πέντε έτη, με δυνατότητα περαιτέρω αυξήσεως της βάσει του προσδόκιμου ζωής. Περαιτέρω, η κυβέρνηση αναλαμβάνει την υποχρέωση να επανεξετάσει τις προβλεπόμενες περιπτώσεις πρόωρης συνταξιοδότησης, προς το σκοπό του δραστικού περιορισμού τους, ρύθμιση, η οποία θα καταλαμβάνει και τους προ του 1993 ασφαλισμένους, καθώς, επίσης, και σε επανεξέταση του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων. Εξάλλου, η κυβέρνηση δεσμεύεται ότι το κόστος προσαρμογής θα καταναλωθεί δίκαια. Ειδικότερα, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών προσαρμογής, θα λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για την προστασία των οικονομικά και κοινωνικά ευάλωτων από τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης. Συναφώς ορίζεται ότι μεγαλύτερη θα πρέπει να είναι η επιβάρυνση όσων κατά το παρελθόν δεν είχαν συνεισφέρει ανάλογα με τη φοροδοτική τους ικανότητα. Ειδική μνεία γίνεται στους χαμηλόμισθους του δημόσιου τομέα και τους χαμηλοσυνταξιούχους, για τους οποίους θεωρείται επαρκής προστασία η θέσπιση ενιαίου ετήσιου επιδόματος στη θέση των καταργηθέντων επιδομάτων εορτών και αδείας, όπως, επίσης, και η εξαίρεση των κατώτερων συντάξεων και των οικογενειακών επιδομάτων από τις προβλεπόμενες περικοπές. Σύμφωνα με το μνημόνιο, η πρόοδος υλοποίησης των πολιτικών του προγράμματος θα παρακολουθείται συστηματικά μέσω τριμηνιαίων ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης, καθώς και ενδεικτικών στόχων, διαρθρωτικών σημείων αναφοράς, αναθεωρήσεων του προγράμματος και ρητρών, τα οποία περιγράφονται λεπτομερώς στους συνημμένους στο μνημόνιο πίνακες.

Εξάλλου, με το «Μνημόνιο στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» επιχειρείται ο λεπτομερής καθορισμός των κριτηρίων αξιολόγησης της προόδου υλοποίησης του προγράμματος μέχρι το τέλος του 2011. Στο μνημόνιο αυτό ορίζεται, ειδικότερα, ότι οι ανά τρίμηνο εκταμιεύσεις της διμερούς οικονομικής βοήθειας από τα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης θα γίνεται βάσει των υποβληθέντων τριμηνιαίων απολογισμών και μόνον εφόσον διαπιστώνεται αφενός μεν ότι έχουν πληρωθεί τα ποσοτικά κριτήρια επιδόσεων, αφετέρου δε ότι έχει επιτευχθεί ικανοποιητική πρόοδος ως προς την τήρηση των κριτηρίων πολιτικής του μνημονίου. Στο μνημόνιο προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι οι ελληνικές αρχές πρέπει να έχουν λάβει μέχρι το τέλος του δευτέρου τριμήνου του 2010 τα εξής μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, μέσω των οποίων επιδιώκεται η εξοικονόμηση ποσού ίσου με το 2,5% του Α.Ε.Π.: (α) αύξηση των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης

αξίας, με απόδοση τουλάχιστον 1,8 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (800 εκατομμύρια ευρώ το 2010), (β) αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα καύσιμα, στον καπνό και στο αλκοόλ, με απόδοση τουλάχιστον 1,05 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (450 εκατομμύρια ευρώ το 2010), (γ) μείωση των δαπανών μισθολογίου του δημοσίου τομέα, μέσω της μειώσεως των δώρων εορτών, του επιδόματος αδείας και των λοιπών επιδομάτων που καταβάλλονται σε δημοσίους υπαλλήλους, με συνολική εξοικονόμηση 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (1,1 δισεκατομμύρια ευρώ το 2010), (δ) μείωση των δώρων εορτών και του επιδόματος αδείας των συνταξιούχων, με ταυτόχρονη προστασία όσων λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με συνολική εξοικονόμηση της τάξεως των 1,9 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (1,5 δισεκατομμύρια ευρώ το 2010), (ε) ακύρωση πιστώσεων του προϋπολογισμού για αποθεματικό απροβλέπτων, με στόχο την εξοικονόμηση 700 εκατομμυρίων ευρώ, (στ) μείωση των υψηλότερων συντάξεων, με εξοικονόμηση 500 εκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (350 εκατομμύρια ευρώ το 2010), (η) κατάργηση των περισσότερων από τις πιστώσεις του προϋπολογισμού για το επίδομα αλληλεγγύης (εκτός από ένα τμήμα του για την ανακούφιση της φτώχειας), με εξοικονόμηση ύψους 400 εκατομμυρίων ευρώ, (ζ) μείωση των δημοσίων επενδύσεων κατά 500 εκατομμύρια ευρώ σε σύγκριση με τον ισχύοντα σχεδιασμό. Μέχρι το τέλος Ιουνίου πρέπει, περαιτέρω, να έχει λάβει χώρα η προβλεπόμενη από το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας μεταρρύθμιση της φορολογικής νομοθεσίας.

Στις 6 Μαΐου 2010 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο προαναφερθείς ν. 3845/2010. Με τον νόμο αυτό, εκτός των περαιτέρω περικοπών στις αποδοχές των υπηρετούντων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα και της περικοπής ή καταργήσεως των επιδομάτων εορτών και αδείας τόσο των εν λόγω εργαζομένων όσο και των συνταξιούχων όλων των φορέων κυρίας ασφαλίσεως, θεσπίσθηκε περαιτέρω αύξηση του φόρου προστιθέμενης αξίας και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς φόρος πολυτελείας, και επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά στα κέρδη των νομικών προσώπων. Στον ανωτέρω νόμο προσαρτήθηκαν ως παραρτήματα η δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης της 25ης Μαρτίου 2010 (Παράρτημα I), η δήλωση για τη στήριξη της Ελλάδας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ της 11ης Απριλίου 2010 (Παράρτημα II), το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Παράρτημα III) και το «Μνημόνιο Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Παράρτημα IV). Η αιτιολογική έκθεση, που συνοδεύει τον ανωτέρω νόμο, αναφέρεται στους λόγους, που οδήγησαν την Κυβέρνηση στην υποβολή αιτήματος για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης, καθώς και στις συνέπειες που έχει η ενεργοποίηση

του μηχανισμού αυτού. Ειδικότερα αναφέρεται στην αιτιολογική αυτή έκθεση ότι «Το αίτημα της Κυβέρνησης για ενεργοποίηση αυτού του μηχανισμού αποτέλεσε πράξη ευθύνης και ιστορική υποχρέωση απέναντι στον κίνδυνο κατάρρευσης της οικονομίας λόγω αδυναμίας δανεισμού. Η προσφυγή στο μηχανισμό ήταν το τελευταίο καταφύγιο για να αποτραπεί η χρεοκοπία της χώρας. Ταυτόχρονα η ανάγκη προσφυγής στο μηχανισμό στήριξης μας οδηγεί στην ανάγκη να λάβουμε πρόσθετα μέτρα, για να εγγυηθούν οι εταίροι μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο τη χρηματοδότηση των αναγκών μας, αλλά και για να βγούμε ασφαλείς από την κρίση. ...».

Στις 8 Μαΐου 2010 υπεγράφη η «Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης» (Loan Facility Agreement) μεταξύ των κρατών - μελών της Ευρωζώνης και του KfW<sup>5</sup>, ως δανειστών, της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως δανειολήπτη, και της Τράπεζας της Ελλάδος, ως αντιπροσώπου του δανειολήπτη. Την ίδια ημέρα συνήφθη και δεύτερη σύμβαση μεταξύ των ανωτέρω πιστωτών και της Επιτροπής, με την οποία καθορίστηκαν οι εσωτερικές τους σχέσεις και, ιδίως, τα καθήκοντα της Επιτροπής ως προς το συντονισμό και την εν γένει διαχείριση των διμερών δανείων («Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών», Interc Creditor Agreement). Σύμφωνα με το προοίμιο της συμβάσεως δανειακής διευκόλυνσης, με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία θα εκδοθεί δυνάμει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της ΣΛΕΕ, θα προβλεφθούν μέτρα για την επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας της Ελλάδας και τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών της οικονομικής της πολιτικής, η παροχή δε χρηματοδοτικής στήριξης προς την Ελλάδα θα εξαρτηθεί από το βαθμό συμμορφώσεως της προς την απόφαση αυτή και την πρόοδο υλοποιήσεως των μέτρων που προβλέπονται στο ήδη καταρτισθέν «Μνημόνιο Συνεννόησης». Εξάλλου, στις 9 Μαΐου 2010 το Εκτελεστικό Συμβούλιο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου ενέκρινε, κατ' αποδοχήν της από 3 Μαΐου 2010 αιτήσεως της ελληνικής κυβερνήσεως για χρηματοδότηση του οικονομικού της προγράμματος, τη δανειακή συμφωνία με την Ελλάδα («Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας»), και την εκταμίευση της πρώτης δόσης του δανείου. Στις 8 Ιουνίου 2010 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 126 και 136 της ΣΛΕΕ, την 2010/320/ΕΕ απόφαση, με την οποία απηύθυνε στην Ελλάδα, προς το σκοπό της ενίσχυσης και της εμβάθυνσης της ασκούμενης επ' αυτής δημοσιονομικής εποπτείας, ειδοποίηση για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, τα οποία κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Κατά τις

---

<sup>5</sup> Η KfW Bankengruppe αποτελεί χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, το οποίο υπόκειται στις οδηγίες, τελεί υπό την εγγύηση και ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

ειδικότερες εκτιμήσεις του Συμβουλίου, στην Ελλάδα έλαβαν χώρα «απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά», με συνέπεια να καθίσταται δικαιολογημένη, κατά την έννοια των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της ΣΛΕΕ, η έκδοση αναθεωρημένων συστάσεων και αποφάσεων, η δε «άμεση απειλή χρεοκοπίας του κράτους απαιτεί την ανάληψη ακόμη δραστικότερων μέτρων εντός του τρέχοντος έτους» (αιτιολογική σκέψη 5 του προοιμίου της ανωτέρω απόφασης). Περαιτέρω, αναφέρεται στην ανωτέρω απόφαση (αιτιολογική σκέψη 8 του προοιμίου) ότι «Η ιδιαίτερα οξεία επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης της ελληνικής κυβέρνησης οδήγησε τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ να αποφασίσουν να παράσχουν στήριξη σταθερότητας προς την Ελλάδα, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ ως σύνολο, και σε συνδυασμό με πολυμερή συνδρομή που παρέχεται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η στήριξη από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ λαμβάνει τη μορφή συγκέντρωσης διμερών δανείων, που συντονίζεται από την Επιτροπή. Οι δανειστές αποφάσισαν να χορηγήσουν τη στήριξή τους με την προϋπόθεση της τήρησης της παρούσας απόφασης από την Ελλάδα. Ειδικότερα, η Ελλάδα αναμένεται να εφαρμόσει τα μέτρα που προσδιορίζονται στην παρούσα απόφαση σύμφωνα με το προβλεπόμενο σε αυτή χρονοδιάγραμμα». Ενόψει τούτων, με το άρθρο 1 της ανωτέρω απόφασης χορηγήθηκε παράταση της προθεσμίας διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδος μέχρι το 2014, ετέθησαν δε αναθεωρημένοι στόχοι για την πορεία του ελλείμματος και του δημοσίου χρέους για κάθε έτος έως το 2014. Συγκεκριμένα προβλέφθηκε ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης πρέπει να ακολουθήσει συνεχή πτωτική πορεία και, συγκεκριμένα, να διαμορφωθεί στο 8% του Α.Ε.Π. το 2010 (18,508 δισεκατομμύρια ευρώ), στο 7,6% του Α.Ε.Π. το 2011 (17,065 δισεκατομμύρια ευρώ), στο 6,5% του Α.Ε.Π. το 2012 (14,916 δισεκατομμύρια ευρώ), στο 4,9% του Α.Ε.Π. το 2013 (11,399 δισεκατομμύρια ευρώ) και στο 2,6% του Α.Ε.Π. το 2014 (6,385 δισεκατομμύρια ευρώ). Περαιτέρω, με το άρθρο 2 της ανωτέρω απόφασης ορίστηκε ένα αναλυτικό χρονοδιάγραμμα νομοθετικών μέτρων και λοιπών δράσεων ανά τρίμηνο, εκκινώντας από τα τέλη Ιουνίου του 2010 έως και τα τέλη Δεκεμβρίου του 2011. Οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν επανάληψη του περιεχομένου των Μνημονίων, που έχουν προσαρτηθεί ως Παραρτήματα στο ν. 3845/2010, στο οποίο, όμως, δεν γίνεται καμία αναφορά στην ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου. Ειδικότερα, στην εν λόγω απόφαση προβλέπεται ότι οι ελληνικές αρχές πρέπει να έχουν λάβει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα μέτρα πριν από το τέλος του Ιουνίου του 2010: (α) καθιέρωση προοδευτικής φορολογικής κλίμακας για όλες τις πηγές εισοδήματος και οριζόντιας ενιαίας φορολογικής αντιμετώπισης του εισοδήματος που προέρχεται από την



εργασία και την εκμετάλλευση της περιουσίας, (β) κατάργηση των απαλλαγών και της αυτοτελούς φορολόγησης ορισμένων εισοδημάτων, συμπεριλαμβανομένων και των ειδικών επιδομάτων που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους, (γ) μείωση των υψηλότερων συντάξεων, με στόχο την εξοικονόμηση πεντακοσίων εκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (350 εκατομμυρίων ευρώ για το 2010), (δ) μείωση των δώρων εορτών και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (1,1 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2010), (ε) κατάργηση των δώρων εορτών και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους συνταξιούχους, με ταυτόχρονη προστασία αυτών που λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με στόχο την εξοικονόμηση 1,9 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (1,5 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2010), (ζ) αύξηση των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας, με απόδοση τουλάχιστον 1,8 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (800 εκατομμύρια ευρώ για το 2010) και (η) αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα καύσιμα, στον καπνό και στο αλκοόλ, με απόδοση τουλάχιστον 1,050 δισεκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (450 εκατομμύρια ευρώ για το 2010). Εξάλλου, με την ανωτέρω απόφαση, όπως τροποποιήθηκε μεταγενεστέρως με την 2010/486/ΕΕ απόφαση Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου του 2010 (με την οποία υιοθετήθηκαν μέτρα, που περιέχονται στην κατατεθείσα από τις ελληνικές αρχές στις 6.8.2010 πρόταση για την επικαιροποίηση του «Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και του «Μνημονίου στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής»), προβλέπονται τα μέτρα που οι ελληνικές αρχές πρέπει να θεσπίσουν έως το τέλος του 2010 και το 2011. Περαιτέρω, στην ανωτέρω απόφαση προβλέπεται ότι οι ελληνικές αρχές υποβάλλουν στο Συμβούλιο και την Επιτροπή τριμηνιαίες εκθέσεις, στις οποίες περιγράφουν τα μέτρα πολιτικής που έχουν λάβει για τη συμμόρφωσή τους προς τις απαιτήσεις της εν λόγω αποφάσεως, και ότι, μετά από ανάλυση των υποβαλλομένων εκθέσεων, η Επιτροπή και το Συμβούλιο αξιολογούν τη βαθμό συμμορφώσεως της Ελλάδος προς την απόφαση και, εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο, υποδεικνύουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την τήρηση της πορείας προσαρμογής προς διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος.

Από τα εκτεθέντα ανωτέρω προκύπτει ότι το Μνημόνιο Συνεννόησης (του οποίου τα κυριότερα μέρη είναι το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής) αποτελεί ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους εντός της προβλεπομένης

τριετούς προγραμματικής περιόδου, με σκοπό την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν έχει έννομες συνέπειες. Τέτοιες συνέπειες προκύπτουν το πρώτον με την θέσπιση από την νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση ρυθμίσεων, με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εξαγγελλλόμενες στο Μνημόνιο δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές. Το Μνημόνιο, άλλωστε, δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη, κατά την έννοια της Συμβάσεως της Βιέννης περί του Δικαίου των Συνθηκών, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ/τος 402/1974 (Α' 141). Και τούτο διότι το Μνημόνιο έχει υπογραφεί από την Επιτροπή, ως εκπρόσωπο των κρατών - μελών της ευρωζώνης, και την Ελληνική Δημοκρατία, με αυτό δε δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που συνέπραξαν στην κατάρτισή του, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυγχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός, ούτε προκύπτει ότι τα υπογράφοντα αυτό μέρη θέλησαν να προσδώσουν, κατ' εξαίρεση, νομική δεσμευτικότητα στο υπογραφέν κείμενο. Άλλωστε, ότι και τα υπογράφοντα το Μνημόνιο μέρη δεν εξέλαβαν αυτό ως έχον, νομικά, δεσμευτικό χαρακτήρα ή τον χαρακτήρα διεθνούς συμβάσεως συνάγεται από το γεγονός ότι μετά την υπογραφή του Μνημονίου και την δημοσίευση του ν. 3845/2010, στον οποίο προσαρτώνται ως Παραρτήματα τα δύο κυριότερα μέρη του Μνημονίου, εκδόθηκε, κατ' εφαρμογή των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της ΣΛΕΕ, η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίστηκαν τα δημοσιονομικά και οικονομικά μέτρα, που υποχρεούται να λάβει το Ελληνικό Κράτος για να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα. Συνεπώς, υποχρέωση του Ελληνικού Κράτους να λάβει τα μέτρα αυτά απορρέει από την τελευταία αυτή απόφαση, δηλαδή από την ιδιότητά του ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της οργανωθείσης στα πλαίσια αυτής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση είναι ανίσχυρη, διότι εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση διατάξεων ανυπόστατου νόμου, ο οποίος δεν συγκέντρωσε την απαιτούμενη κατ' άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος αυξημένη πλειοψηφία. Ειδικότερα προβάλλεται ότι τόσο από το άρθρο πρώτο του ν. 3845/2010, το οποίο αναφέρεται στο μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας, όσο και από τα Μνημόνια, που αποτελούν αναπόσπαστο παράρτημά του, προκύπτει ότι ο νόμος αυτός περιλαμβάνει διατάξεις, οι οποίες θεσπίστηκαν σε εκτέλεση διεθνούς συμβάσεως, η οποία συνήφθη μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, των κρατών - μελών της Ευρωζώνης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και με την

οποία συμφωνήθηκε η παραχώρηση εξουσιών της κυβερνήσεως, του νομοθετικού σώματος και της εκτελεστικής εξουσίας. Ο λόγος αυτός, αν και δεν αφορά το κύρος συγκεκριμένων διατάξεων της (τρίτης) προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής αποφάσεως –στην οποία δεν προσάπτεται με την κρινόμενη αίτηση καμία συγκεκριμένη πλημμέλεια– αλλά τυπικού νόμου, προβάλλονται, κατ’ αρχήν, από την άποψη αυτή, παραδεκτώς. Και τούτο διότι τυχόν ανίσχυρο των θεσπιζομένων με τον νόμο ρυθμίσεων, τις οποίες εξειδικεύουν ή συμπληρώνουν κανονιστικώς οι διατάξεις της προσβαλλομένης υπουργικής αποφάσεως, θα είχε ως συνέπεια την ακύρωση της πράξεως αυτής, εφόσον δεν νοείται ρύθμιση λεπτομερειών εφαρμογής νόμου, που προσκρούει σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις (βλ. Σ.τ.Ε. 96/2009, 3266/2008, 372/2005, 1095/2001, 1792, 1793/1997, 2112/1984).

Ως προς τον ανωτέρω λόγο παρατηρούνται, περαιτέρω, τα εξής: Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει μέχρι σήμερα αντιμετωπίσει ειδικώς ζητήματα σχετικά με την τήρηση των συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες καθορίζεται η απαιτούμενη για την ψήφιση των νόμων πλειοψηφία. Κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη, οι σχετικές διατάξεις ανάγονται στη διαδικασία ψήφισης του νόμου και, ως εκ τούτου, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Η άποψη αυτή, κατά το μέρος που συνδέει τον αποκλεισμό του ελέγχου με την αδυναμία αμφισβητήσεως της ακρίβειας των πρακτικών των συνεδριάσεων του νομοθετικού σώματος από τα δικαστήρια είναι, κατ’ αρχήν, ορθή. Αντιθέτως, στην περίπτωση που από τα ίδια τα πρακτικά της Βουλής προκύπτει ότι ο νόμος δεν συγκέντρωσε, κατά την ψήφισή του, την απαιτούμενη πλειοψηφία, η διαβεβαίωση του Προέδρου της Βουλής ότι το σχετικό νομοσχέδιο ψηφίστηκε δεν αρκεί για να αποκλεισθεί κάθε είδους δικαστικός έλεγχος. Στην περίπτωση αυτή, η δυνατότητα ελέγχου της τηρήσεως των κανόνων για την απαρτία και την πλειοψηφία εντάσσεται στο πλαίσιο του ελέγχου, που τα δικαστήρια διεξάγουν αναφορικά με το αν το κείμενο του νόμου που δημοσιεύθηκε συμπίπτει με το κείμενο που ψηφίστηκε από τη Βουλή. Στην ελληνική έννομη τάξη δεν υφίσταται διάταξη με την οποία είτε να επιτρέπεται είτε να αποκλείεται ρητώς ο έλεγχος της τυπικής αντισυνταγματικότητας των νόμων. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εκ του ότι με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος καθιερώνεται ρητώς μόνον ο έλεγχος της ουσιαστικής συνταγματικότητας του νόμου δεν αποκλείεται ο δικαστικός έλεγχος ορισμένων τασσομένων από το Σύνταγμα τύπων για την κατάρτιση και την ψήφιση του νόμου, εφόσον οι τύποι αυτοί είναι ουσιώδεις. Ως τέτοιοι δε τύποι θα μπορούσαν να θεωρηθούν ορισμένοι διαδικαστικής φύσεως τύποι, μέσω της καθιερώσεως των οποίων επιδιώκεται η παροχή εγγυήσεων για την ορθή άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, για την άσκησή της, δηλαδή, κατά τρόπο που εξασφαλίζει τα δικαιώματα της

κοινοβουλευτικής μειοψηφίας. Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που οι διατυπώσεις αυτές τάσσονται προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης οργανώσεως και ασκήσεως του νομοθετικού έργου, σκοπού, δηλαδή, αμέσως συνδεδεμένου με την αυτονομία του νομοθετικού σώματος, η τήρηση αυτών εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου. Υπό την ανωτέρω ερμηνευτική εκδοχή, νόμος, ο οποίος δεν συγκέντρωσε την απαιτούμενη από το Σύνταγμα για την ψήφισή του πλειοψηφία, είναι άκυρος και δεν μπορεί να εφαρμοσθεί από τα δικαστήρια, δεδομένου ότι το στοιχείο αυτό περιλαμβάνεται μεταξύ των ουσιωδών στοιχείων της διαδικασίας καταρτίσεώς του και έχει άμεση επίδραση επί του κύρους του. Ενόψει των ανωτέρω, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα δικαστήρια δύνανται να ελέγξουν αν νόμος, εκδοθείς, δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, προς κύρωση συνθήκης ή συμφωνίας, με την οποία αναγνωρίζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που κατά το Σύνταγμα ασκούνται από τα όργανα της ελληνικής πολιτείας, συγκέντρωσε, κατά τη διαδικασία ψηφίσεώς του, την προβλεπόμενη από το εν λόγω άρθρο πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών (την πλειοψηφία, δηλαδή, που απαιτείται και για την αναθεώρηση των διατάξεων του Συντάγματος). Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι θα ήταν κατ' αρχήν παραδεκτός λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο θα αμφισβητείτο η ψήφιση νόμου, εμπύπτοντος στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως, με μικρότερη πλειοψηφία από την προβλεπόμενη στην εν λόγω διάταξη. Ο παρατεθείς, όμως, ανωτέρω λόγος ακυρώσεως, όπως προβάλλεται, είναι απορριπτέος, διότι ερείδεται στην εσφαλμένη, κατά τα προεκτεθέντα, προϋπόθεση ότι το Μνημόνιο Συνεννόησης αποτελεί διεθνή σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Πέραν τούτου, και ανεξαρτήτως της ειδικότερης φύσεώς του ως μη δεσμευτικού, νομικά, κειμένου πολιτικού χαρακτήρα, πάντως, με τις διατάξεις του ν. 3845/2010 δεν κυρώνεται το Μνημόνιο Συνεννόησης, ούτε, άλλωστε, παραχωρούνται με αυτό αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας και την εποπτεία της υλοποιήσεώς της στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Εξάλλου, ούτε με τις διατάξεις του ν. 3845/2010 αναγνωρίζονται εξουσίες σε όργανα διεθνών οργανισμών, περιορίζουσες καθ' οιονδήποτε τρόπο την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας έχουν παραχωρηθεί σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με τις διατάξεις το δικαίου της Ένωσης, στην οποία η Ελλάδα έχει προσχωρήσει με πράξεις κυρωθείσες μετά τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 28 του Συντάγματος. Περαιτέρω, δεν προσδίδει στις διατάξεις του ν. 3845/2010 χαρακτήρα νόμου εμπύπτοντος στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος η διάταξη της παρ. 4

του άρθρου πρώτου του εν λόγω ν. 3845/2010, η οποία, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010, ορίζει τα εξής: «Παρέχεται στον Υπουργό Οικονομικών η εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, ... με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ... Τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου, εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση και ενημέρωση. Ισχύουν και εκτελούνται από της υπογραφής τους». Άλλωστε, η διάταξη αυτή του ν. 3845/2010, αφορώσα μελλοντικές συμφωνίες, είναι άσχετη με την παραδεκτώσ (τρίτη) προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση πράξη, διότι η πράξη αυτή δεν έχει, πάντως, εκδοθεί κατ' εφαρμογή της ανωτέρω διατάξεως, ώστε να είναι δυνατόν να ελεγχθεί το κύρος της εν λόγω διατάξεως και η συμφωνία της προς το Σύνταγμα και ειδικότερα προς το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος [κατά το οποίο «οι συνθήκες για ... οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, ... ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει)], όπως ζητείται με την κρινόμενη αίτηση.

Όσον αφορά τη συμβατότητα των ρυθμίσεων των ν. 3833 και 3845/2010, που αφορούν τις περικοπές τόσο των αποδοχών όσο και των συντάξεων, προς το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, [αν και ενόψει του ότι, όπως ήδη εκτέθηκε, προσβάλλεται παραδεκτώσ μόνον η τρίτη πράξη, που αφορά τους συνταξιούχους, στην προκειμένη υπόθεση ενδιαφέρει η συμβατότητα προς την ανωτέρω υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη της περικοπής μόνον των συνταξίμων αποδοχών] παρατηρούνται τα εξής :

Από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [βλ. απόφαση *Stec κ.λπ v. United Kingdom*, απόφαση *Andrejeva v. Lettonie*, απόφαση της 23.11.1983 *Van der Musselle c. Belgique*, απόφαση *Slivenko c. Lettonie* n° 48321/99, απόφαση *Korecký c. Slovaquie* n° 44912/98, απόφαση της 1.6.1999 *Skorkewicz κατά Πολωνίας*, απόφαση της 15.6.1999 *Domalewski κατά Πολωνίας*, απόφαση της 2.3.2000 *Shwengel κατά Γερμανίας*, απόφαση της 12.10.2000 *Jankovic κατά Κροατίας*, απόφαση της 3.5.2001 *Rajcovic κατά Κροατίας*, απόφαση της 10.4.2001 *Kuna κατά Γερμανίας*, απόφαση της 27.9.2001 *Lenz κατά Γερμανίας*, απόφαση της 1.10.2002, *Gascon Moreno κατά Ισπανίας*, απόφαση της 14.1.2003 *Quiles Gonzales κατά Ισπανίας*, απόφαση της 18.6.2002 *Blanco Callejas κατά Ισπανίας*, απόφαση της 3.9.2002 *Contal κατά Γαλλίας*, απόφαση της 20.9.2001 *Κανάκης κατά Ελλάδας*, απόφαση της 20.6.2002 *Αζινάς κατά Κύπρου*, απόφαση της 22.6.2004 *Broniowski κατά Πολωνίας*, απόφαση της

2.10.2003 Ιακωβάκης κατά Ελλάδος, απόφαση της 28.1.2003 Saarinen κατά Φιλανδίας, απόφαση της 12.10.2004 Asmundsson κατά Ισλανδίας, απόφαση της 8.7.2004 Κλιάφας κατά Ελλάδας, απόφαση της 23.4.2002 Larioshina κατά Ρωσίας, απόφαση της 18.6.2009 Budina κατά Ρωσίας, απόφαση της 1.12.2009 Huc κατά Ρουμανίας και Γερμανίας] προκύπτουν τα εξής: Το Δικαστήριο αυτό αναγνωρίζει, κατ' αρχάς, υπέρ των αρμοδίων αρχών των συμβαλλομένων κρατών ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την διαμόρφωση της εισοδηματικής τους πολιτικής και την εν γένει οργάνωση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας. Εντός του πλαισίου αυτού, κατά τον έλεγχο της συμφωνίας των περιοριστικών του ύψους των μισθολογικών, κοινωνικοασφαλιστικών ή παρόμοιας φύσεως παροχών μέτρων προς τις προστατευτικές της περιουσίας διατάξεις της Συμβάσεως, εξετάζει, κατ' αρχήν, αν τα επίμαχα εθνικά μέτρα αποτελούν επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθά, που εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του ζητήματος αυτού, εξετάζεται αν η επέμβαση προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και αν δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους πρέπει, κατ' αρχήν, να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνονται και λόγοι, συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού δημοσιονομικού προβλήματος, όπως είναι, ιδίως, η μείωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών. Ακολουθώντας, το Δικαστήριο ελέγχει αν, προ της λήψεως των μέτρων, εξετάσθηκε επαρκώς η ανάγκη εξασφαλίσεως μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των επιδιωκόμενων δι' αυτών σκοπών δημοσίου συμφέροντος και των απαιτήσεων σεβασμού της περιουσίας, σε περίπτωση δε που η ισορροπία αυτή έχει διαταραχθεί, η επέμβαση θεωρείται ότι αποτελεί προσβολή της περιουσίας, η οποία εχώρησε κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου αυτού, το Δικαστήριο αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο γεγονός ότι οι εθνικές αρχές έχουν λάβει μέριμνα για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου των προσώπων που υφίστανται τις συνέπειες των κρατικών περιοριστικών μέτρων. Πάντως το Δικαστήριο δέχεται ότι με τις διατάξεις του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε σύνταξη ορισμένου ύψους, ούτε δικαίωμα για την απόκτηση περιουσίας.

Από τις διατάξεις των νόμων 3833 και 3845/2010 προκύπτει ότι με τους νόμους αυτούς ελήφθησαν μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής για την άμεση αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης, η οποία είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανό το ενδεχόμενο χρεοκοπίας

της. Πέραν της αποτροπής του κινδύνου πτωχεύσεως της χώρας, με τα μέτρα αυτά επιδιώκεται, περαιτέρω, η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον. Εξάλλου, η θέσπιση των προβλεπομένων στο ν. 3845/2010 μέτρων, η οποία κρίθηκε επιβεβλημένη για την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας, συνιστά πλέον, όπως ήδη εκτέθηκε, εκπλήρωση υποχρεώσεως της Ελλάδας, η οποία απορρέει όχι από το προσαρτηθέν στον ν. 3845/2010 Μνημόνιο, αλλά από την ιδιότητά της ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από τη συμμετοχή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, δοθέντος ότι τα μέτρα αυτά προβλέπονται ήδη από την προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2010 και αποβλέπουν στη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδος και, κατ' επέκταση, στην διασφάλιση της σταθερότητας της Ευρωζώνης και της συναλλαγματικής θέσης του κοινού νομίσματος. Με τα δεδομένα αυτά, τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αποτελούν τμήμα του ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, δικαιολογούνται κατ' επίκληση σοβαρών λόγων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών - μελών της Ένωσης για την τήρηση των υποχρεώσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας και τη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Αβασίμως, κατά συνέπεια, προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι οι λόγοι, κατ' επίκληση των οποίων επιχειρείται η περικοπή των αποδοχών και των επιδομάτων των εργαζομένων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των επιδομάτων εορτών και αδειάς των συνταξιούχων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, δεν επαρκούν για τη δικαιολόγηση, από της απόψεως αυτής, της αναγκαιότητας λήψεως των επίμαχων μέτρων, διότι δι' αυτών επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου. Εξάλλου, τα επίμαχα μέτρα παρίστανται πρόσφορα για την επίτευξη των επιδιωκομένων δι' αυτών σκοπών, δηλαδή της μείωσης του ελλείμματος κατά 2,5 περίπου εκατοστιαίες μονάδες του Α.Ε.Π.. Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι. Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει, προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθέτησης εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων, δηλαδή, μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής. Και τούτο, διότι, ανεξαρτήτως του ότι η μείωση του κόστους μισθοδοσίας του προσωπικού του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί, κατά τα ήδη εκτεθέντα, υποχρέωση ευθέως απορρέουσα από την ληφθείσα κατ' επίκληση διατάξεων της ΣΛΕΕ απόφαση του

Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2010, εν πάση περιπτώσει τα επίμαχα μέτρα εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης, τμήμα μόνον του οποίου αποτελούν. Ειδικότερα, η επιχειρούμενη δημοσιονομική προσαρμογή δεν επικεντρώνεται στα μέτρα περικοπής των αποδοχών και των επιδομάτων των μισθωτών του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα και των συνταξιούχων, αλλά περιλαμβάνει και διάφορα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα, η συντονισμένη εφαρμογή των οποίων κατά την επόμενη τριετία εκτιμάται ότι θα συμβάλει στην έξοδο της χώρας από την κρίση και στην βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο που αναμένεται να διατηρηθεί και μετά την πάροδο της τριετίας.<sup>6</sup> Το ότι δε η περικοπή αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών ήταν από τα πρώτα μέτρα που ελήφθησαν οφείλεται στο γεγονός ότι, ως εκ της φύσεώς του, το μέτρο αυτό ήταν πρόσφορο να αποφέρει αμέσως αποτελέσματα προς αντιμετώπιση του κατά τον χρόνο της θεσπίσεώς του αμέσου κινδύνου χρεοκοπίας της χώρας, ενώ πολλά από τα λοιπά μέτρα, τα οποία ελήφθησαν στη συνέχεια, δεν μπορούσαν να έχουν άμεσα αποτελέσματα, υπό την έννοια ότι δεν ήταν ικανά να εξασφαλίσουν αμέσως έσοδα για την αντιμετώπιση των οικονομικών αναγκών της χώρας. Για τους ίδιους, άλλωστε, λόγους απορριπτέοι τυγχάνουν και οι ισχυρισμοί ότι τα συγκεκριμένα μέτρα έχουν μικρή δημοσιονομική επίπτωση<sup>7</sup>, ανεξαρτήτως του ότι η επιλογή επιδιώξεως μεγαλύτερου δημοσιολογικού οφέλους από την περικοπή αποδοχών και συντάξεων θα απέβαινε εις

---

<sup>6</sup> Εντός του πλαισίου της προσπάθειας βελτιώσεως της οικονομικής καταστάσεως της χώρας έχουν ήδη ληφθεί και άλλα μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος και του δημοσίου χρέους. Ειδικότερα, πέραν των μέτρων μείσεως των δαπανών μισθοδοσίας του προσωπικού του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα και των δαπανών για την χορήγηση συνταξιοδοτικών παροχών από οργανισμούς κοινωνικής ασφαλίσεως και αυξήσεως των κρατικών εσόδων (αύξηση συντελεστών φόρου προστιθέμενης αξίας και ειδικών φόρων κατανάλωσης, επιβολή έκτακτων εισφορών), τα οποία ελήφθησαν με τις επιμέρους διατάξεις των νόμων 3833 και 3845/2010, ήδη έχουν ληφθεί μέτρα για την καθιέρωση ενός δικαιότερου και αποδοτικότερου φορολογικού συστήματος και για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης και την εμπέδωση φορολογικής συνειδήσεως (ν. 3842/2010, Α' 58), για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (ν. 3863/2010) και του συστήματος συνταξιοδοτήσεως των υπαλλήλων του Δημοσίου (ν. 3865/2010), την αναθεώρηση των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου της εξέλιξης των δημοσίων οικονομικών (ν. 3832/2010), την απελευθέρωση ορισμένων κλειστών επαγγελμάτων (ν. 3887/2010 για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές) και την εξυγίανση δημοσίων επιχειρήσεων (ν. 3891/2010, Α' 188, για την αναδιάρθρωση, την εξυγίανση και την ανάπτυξη του ομίλου ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ).

<sup>7</sup> Η μείωση του μισθολογικού κόστους μέσω της μείσεως των αποδοχών των ενεργείων υπαλλήλων θα ανέλθει σε 1100 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,5% του Α.Ε.Π., για το 2010 και σε 400 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,2% του Α.Ε.Π., για το 2011, η δε μείωση που θα επιτευχθεί μέσω της περικοπής της 13<sup>ης</sup> και της 14<sup>ης</sup> συντάξεως θα ανέλθει σε 1500 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,6% του Α.Ε.Π., για το 2010 και σε 500 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,2% του Α.Ε.Π., για το 2011.



βάρος των εργαζομένων και των συνταξιούχων. Επίσης απορριπτέοι είναι και οι ισχυρισμοί ότι, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στα ληφθέντα με τις ανωτέρω διατάξεις μέτρα. Και τούτο, διότι, ανεξαρτήτως του αν από την αρχή αυτή απορρέουν τέτοιου είδους απαιτήσεις, πάντως, με τα ληφθέντα μέτρα επιδιώκεται, όπως έχει ήδη εκτεθεί, όχι μόνον η αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης, αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον. Ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας η θέσπιση του επιδίκου μέτρου της περικοπής αποδοχών και συντάξεων εκ του ότι μεταγενεστέρως δημοσιεύθηκε ο ν. 3888/2010, με τον οποίο θεσπίστηκε, κατά παρέκκλιση των παγίων φορολογικών διατάξεων, ειδικός τρόπος επιλύσεως εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων (προς τον σκοπό, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου, της περατώσεως των ανελέγκτων υποθέσεων του παρελθόντος), εφόσον εν πάση περιπτώσει με τον προγενέστερο ν. 3842/2010 έχουν θεσπισθεί πάγιες διατάξεις για την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος, την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης και την εμπέδωση φορολογικής συνειδήσεως.

Εξάλλου, από το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, το οποίο προσαρτάται στον ν. 3845/2010 και στο οποίο, ως εκ τούτου, δύναται να ανατρέχει ο δικαστής για να αναζητήσει την αιτιολογία των θεσπιζομένων με τον νόμο ρυθμίσεων, προκύπτει ότι οι συντάκτες του είχαν πλήρη επίγνωση των συνεπειών από την μείωση των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων και των καταβαλλομένων στους συνταξιούχους παροχών, για το λόγο δε αυτό θεσπίζεται μεν η μείωση αυτή, λαμβάνεται, όμως, πρόνοια οι προκύπτουσες μετά την μείωση αυτή αποδοχές και συντάξεις να διατηρούνται σε βιώσιμα επίπεδα (βλ. σελ. 1337 ΦΕΚ 65/2010, στην οποία αναφέρεται ότι «Η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής προστασίας πρέπει να στηρίξουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και την επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Η προσαρμογή των εισοδημάτων σε βιώσιμα επίπεδα είναι αναγκαία για τη στήριξη της δημοσιονομικής διόρθωσης ...»). Από το γεγονός δε ότι στο Μνημόνιο καθορίζεται η δαπάνη, που πρέπει να εξοικονομηθεί από τις περικοπές σε αποδοχές και συντάξεις, συνάγεται ότι εμμέσως καθορίστηκε και το ύψος διαμορφώσεως των εφεξής καταβαλλομένων μισθών και συντάξεων μετά από στάθμιση μεταξύ του επιδιωκόμενου με τις περικοπές δημοσίου συμφέροντος σκοπού της αντιμετώπισεως της οξείας δημοσιονομικής κρίσεως και της ανάγκης της διατηρήσεως των εισοδημάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων σε βιώσιμα επίπεδα. Περαιτέρω, το μειονέκτημα της μερικής απώλειας αποδοχών ή συνταξιοδοτικών παροχών, ως μέρος των μέτρων που επέτρεψαν στην Ελλάδα να ενταχθεί στο μηχανισμό

στήριξης, αντισταθμίζεται από το πλεονέκτημα της αποφυγής της χρεοκοπίας της χώρας και της συνέχισης της καταβολής μισθών και συντάξεων. Άλλωστε, από την περικοπή των αποδοχών εξαιρούνται πολλές κατηγορίες ιδιαίτερος σημαντικών επιδομάτων, όπως είναι, ιδίως, τα επιδόματα οικογενειακών παροχών, χρόνου υπηρεσίας, επικίνδυνης εργασίας και κινήτρου απόδοσης, ενώ προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους, των οποίων, αντιστοίχως, οι αποδοχές ή η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό των 3.000 ή των 2.500 ευρώ, από το ηλικιακό δε κριτήριο των 60 ετών, μόνον πάνω από το οποίο συνταξιούχος δικαιούται τα νέα επιδόματα εορτών και αδείας, εξαιρούνται ευπαθείς ομάδες, όπως π.χ. όσοι λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελμάτων ή, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αν είναι δικαιούχοι συντάξεως εκ μεταβιβάσεως. Ενόψει των ανωτέρω, οι επίδικες ρυθμίσεις, με τις οποίες επέρχεται μεν, κατ' αρχήν, επέμβαση σε περιουσιακά δικαιώματα, εξασφαλίζουν ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Συνεπώς, δεν αντίκεινται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου και τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Εξάλλου, απορριπτέοι ως αβάσιμοι είναι και οι λόγοι ακυρώσεως περί παραβάσεως του προστατεύοντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος και των κατοχυρωμένων, αντιστοίχως, με το άρθρο 4 παρ. 1 και παρ. 5 αρχών της ισότητας και της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών και με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας.

Ενόψει δε του σκοπού που επιδιώκεται με τις επίδικες ρυθμίσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται σε καμία συνταγματική διάταξη το γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν παρέσχε την δυνατότητα να εξετάζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από την Διοίκηση κατ' αρχάς και στην συνέχεια από τα δικαστήρια αν τηρείται μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των σχετικών με το γενικό συμφέρον απαιτήσεων και των επιταγών που συνδέονται με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Συνεπώς, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα.

Τέλος, οι λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλεται παραβίαση των άρθρων του Συντάγματος 5 παρ. 1 (περί οικονομικής ελευθερίας), 22 (που προβλέπει τις συλλογικές συμβάσεις ως μέσο καθορισμού των αποδοχών των εργαζομένων) και 23 (που κατοχυρώνει την συνδικαλιστική ελευθερία), καθώς και διαφόρων διεθνών συμβάσεων εργασίας, που κατοχυρώνουν την συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγματεύσεως, αν θεωρηθεί ότι αφορούν και

την τρίτη προσβαλλόμενη πράξη, η οποία προσβάλλεται παραδεκτώως, [αν και, όπως προβάλλονται, φαίνεται να αφορούν μόνον τις δύο πρώτες προσβαλλόμενες, μη εκτελεστές, πράξεις] προβάλλονται απαραδέκτως, διότι αφορούν ρυθμίσεις των ν. 3833/2010 και 3845/2010, οι οποίες δεν έχουν εξειδικευθεί με την εν λόγω απόφαση, που αφορά συνταξιούχους, των οποίων περικόπτονται συντάξιμες αποδοχές χορηγούμενες από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (πρβλ. Σ.τ.Ε. 96/2009, 3266/2008, 372, 373/2005, 1095/2001, 1792, 1793/1997, 2112/1984).