Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Ανδρέας Τσουρουφλής

29.9.2026

Στοιχεία επικοινωνίας

- eClass: https://eclass.uoa.gr/courses/LAW845/
- E-mail: a.tsourouflis@law.uoa.gr

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Πρόγραμμα παραδόσεων

Ημερομηνία	*Αντικείμενο*
29 Σεπ 2026	Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο
6 Οκτ 2026	Θεσμικά όργανα, Προϋπολογισμός
13 Οκτ 2026	Ισολογισμός, Απολογισμός, ΜΠΔΣ
20 Οκτ 2026	Τα δημόσια έσοδα
27 Οκτ 2026	Οι δημόσιες δαπάνες
18 Νοε 2026	Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών
3 Νοε 2026	Το Ελεγκτικό Συνέδριο
10 Νοε 2026	Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό δίκαιο
24 Νοε 2026	Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης
1 Δεκ 2026	Η δημοσιονομική διαχείριση στην Ευρωπαϊκή Ένωση
8 Δεκ 2026	Παρουσιάσεις εργασιών
15 Δεκ 2026	Παρουσιάσεις εργασιών
22 Δεκ 2026	Παρουσιάσεις εργασιών

Βασική βιβλιογραφία

- Εγχειρίδια
  - Μπάρμπας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2024, Εκδ. Σάκκουλα
  - Γέροντας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, Εκδ. Σάκκουλα
  - Μηλιώνης, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, 2008, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα
  - Μπάρμπας/Φινοκαλιώτης, Δημόσια Οικονομικά, γ' έκδ., 2011, Εκδ. Σάκκουλα
- Μονογραφίες
  - Μηλιώνης, Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, 2024, Νομ. Βιβλιοθήκη
  - Μαυρίδης, Εθνικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2η έκδ., 2023, Εκδ. Σάκκουλα
  - Μηλιώνης, Δημοσιονομικά Μελετήματα, 2023, Εκδ. Σάκκουλα
  - Νικολαΐδου, Η δημιουργία δημοσιονομικής ένωσης και η ελληνική δημοσιονομική πολιτική, 2023
  - Κουλουμπίνη, Η αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του ΕΣ, 2022, Νομ. Βιβλιοθήκη
  - Μπάλτα, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, 2016, Εκδ. Σάκκουλα

Διαδίκτυο

- Περιοδικά
  - Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
  - Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
- Ιστοσελίδες
  - Ελεγκτικό Συνέδριο: www.elsyn.gr
  - Ευρ. Ελεγκτ. Συνέδριο: www.eca.europa.eu/el/Pages/ecadefault.aspx

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Έννοια

- Ορισμός: το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν την είσπραξη, διαχείριση και διάθεση των οικονομικών μέσων των Δημόσιων Νομικών Προσώπων
  - Οικονομικά μέσα
    - Πόροι
    - Περιουσία
      - Αγαθά
        - Ακίνητη περιουσία
        - Κινητή περιουσία
        - Άυλα περιουσιακά στοιχεία
      - Υπηρεσίες

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Έννοια

- Δημόσια Νομικά Πρόσωπα
  - Κράτος
  - ΝΠΔΔ
    - ΟΤΑ
    - ΟΚΑ
    - Ανεξάρτητες αρχές με νομική προσωπικότητα
  - Όχι ΝΠΙΔ

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Έννοια

- Δημοσιονομικό δίκαιο και κρατικός προϋπολογισμός
  - Δημοσιονομικό δίκαιο υπό στενή έννοια: το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού
  - Υπό ευρεία έννοια: Το δημοσιονομικό δίκαιο δεν πρέπει να ταυτίζεται με τον κρατικό προϋπολογισμό

Οριοθέτηση του δημοσιονομικού δικαίου

- Διάκριση του δημοσιονομικού δικαίου από:
  - Δημόσια οικονομική πολιτική
  - Δημόσια οικονομική επιστήμη
  - Μακροοικονομία – Μικροοικονομία
  - Δημόσιο οικονομικό δίκαιο / οικονομικό διοικητικό δίκαιο
  - Χρηματοπιστωτικό δίκαιο
  - Νομισματικό δίκαιο
  - Νομισματική πολιτική
    - Βασική επιλογή Δικαίου ΕΕ: Διαχωρισμός νομισματικής από οικονομική και δημοσιονομική πολιτική χάριν της σταθερότητας του νομίσματος
  - Δημόσια οικονομικά (Finances Publiques)
  - Λογιστικό δίκαιο

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Συστηματική ένταξη στην έννομη τάξη

- Εντάσσεται στο δημόσιο δίκαιο
- Αυτοτέλεια
  - Αυτοτελής κλάδος του δημοσίου δικαίου (κρατούσα άποψη)
    - Ίδιες αρχές
    - Μέθοδος – σύστημα
    - Ορολογία
    - Δυναμικά εξελισσόμενος κλάδος
  - Ειδικό μέρος του διοικητικού δικαίου
- Επιμέρους κλάδοι του δημοσιονομικού δικαίου
  - Φορολογικό δίκαιο
  - Δημόσιο λογιστικό

Διαστάσεις του δημοσιονομικού δικαίου

- Εθνικό Δίκαιο
  - Εθνικό Φορολογικό Δίκαιο
  - Δίκαιο που διέπει τον κρατικό προϋπολογισμό
  - Δημόσιο λογιστικό
- Ευρωπαϊκό Δίκαιο
  - Φορολογικό Δίκαιο ΕΕ
  - Κανόνες προϋπολογισμού ΕΕ
  - Κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας (κριτήρια Μάαστριχτ)
  - Περιορισμός δημοσιονομικού ελλείμματος
  - Περιορισμός δημοσίου χρέους
  - Κρατικές ενισχύσεις (παρεμβατικό κράτος, εγγυήσεις Δημοσίου)
  - Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact)
- Διεθνείς επιρροές
  - Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)
  - ΔΝΤ (International Monetary Fund, IMF)
  - Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank)

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Πηγές

- Σύνταγμα
- Δίκαιο ΕΕ
- Τυπικοί νόμοι
- Κανονισμός Βουλής
- Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης
- Εγκύκλιοι
- Κανονιστικές Αποφάσεις του ΕλΣυν
- *Νομολογία του ΕλΣυν*

Πηγές

- Σύνταγμα
  - Αρχές φορολογικού δικαίου
    - Αρχή φορολογικής ισότητας (άρθρο 4 παρ. 5 Σ)
    - Αρχή νομιμότητας του φόρου (άρθρο 78 παρ. 1, 4 Σ)
    - Αρχή περιορισμένης αναδρομικότητας (άρθρο 78 παρ. 2 Σ)
  - Μέρος τρίτο - Τμήμα Γ’ - Κεφάλαιο Έκτο – άρθρα 78-80 Σ «Φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση»
    - Άρθρο 79 Σ: Προϋπολογισμός
    - Άρθρο 80 Σ: Απαίτηση τυπικού νόμου για μισθούς/συντάξεις και κοπή νομίσματος

Πηγές

- Δίκαιο ΕΕ
  - Χαρακτηριστικά
    - Υπεροχή δικαίου ΕΕ
    - Αρχή δοτής αρμοδιότητας
    - Ιδιαίτερη σημασία στη δημοσιονομική πειθαρχία
  - Νομικό πλαίσιο
    - Πρωτογενές δίκαιο
      - ΣΕΕ
      - ΣΛΕΕ
    - Παράγωγο δίκαιο
      - Δημοσιονομικός Κανονισμός (2024/2509/ΕΕ)
      - Εκτελεστικός Κανονισμός από την Επιτροπή
      - Προγράμματα τομεακής χρηματοδότησης
    - Διοργανικές συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Πηγές

- Τυπικοί νόμοι
  - Ν. 4270/2014 (Νόμος περί Δημοσίου Λογιστικού, ΝΔΛ)
  - Προϋπολογισμός
  - Ν. 4820/2021 (Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου)
- Κανονισμός Βουλής

Πηγές

- Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης
  - Π.χ. κανονιστικές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση (άρθρο 20 περ. β' ΝΔΛ)
    - Παράδειγμα: Υ.Α. αριθ. Μ.Α.Δ.Κ.Α. 0004852 ΕΞ 2017 (ΦΕΚ Β 1108/30.3.2017) «Ορισμός Καθορισμένων Δανειακών Συμβάσεων»
  - Κανονιστικές πράξεις του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων (άρθρο 23 ΝΔΛ)
    - Παράδειγμα: Υ.Α. αριθ. 85335 (ΦΕΚ Β 1706/14.8.2015) «Επανακαθορισμός της λειτουργίας του λογαριασμού 23/200850 για την εθνική συγχρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχή»

Πηγές

- Εγκύκλιοι
  - Π.χ. εγκύκλιοι του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που ορίζουν τους κανόνες, τις παραδοχές, τις μεθοδολογίες και τις διαδικασίες για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και το περιεχόμενο του σχεδίου των συνοπτικών προϋπολογισμών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 54 παρ. 2 ΝΔΛ)
  - Εγκύκλιοι από τα εποπτεύοντα Υπουργεία που προσδιορίζουν τις λεπτομέρειες των κανόνων, παραδοχών, μεθοδολογιών και διαδικασιών σε σχέση με την κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 54 παρ. 3 ΝΔΛ).

Πηγές

- Κανονιστικές αποφάσεις της Πλήρους Ολομέλειας του ΕλΣυν
  - Απόφαση ΦΓ8/14823/2023 (ΦΕΚ 1963/Β/27-03-2023)

    «Καθορισμός συντελεστών βαρύτητας και ποσοστώσεων για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού κατά τις διατάξεις του άρθρου 150 του ν. 4820/2021 “Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις” (Α’ 130).»

Εισαγωγή στο δημοσιονομικό δίκαιο

Ιστορική εξέλιξη

- Η δημοσιονομική διαχείριση είναι συνώνυμη της εξουσίας
  - πολεμικές ανάγκες
  - έκτακτη φορολόγηση
  - κεφαλικοί φόροι
- Δημοκρατική νομιμοποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης
  - Παραχώρηση μονάρχη: Συμμετοχή λαού στον καθορισμό των εσόδων μέσω αντιπροσώπων – αργότερα και έξοδα
- Η εξέλιξη του δημοσιονομικού δικαίου παράλληλη με την εξέλιξη των κοινοβουλευτικών θεσμών

Ιστορική εξέλιξη

- Αγγλία:
  - Magna Carta Libertatum (1215): πρώτος καταστατικός χάρτης - μη επιβολή φορολογίας χωρίς συγκατάθεση κοινοβουλίου
  - 1625: Κάρολος ο Α’ – παραβλέπει τους περιορισμούς – επιβάλλει φόρους και δημεύσεις
  - Petition of Rights (1628): Αίτημα δύο Βουλών επικυρώνεται από μονάρχη – υπόσχεση να αυτοπεριορισθεί και να σέβεται το νομοθετικό σώμα
  - Bill of Rights (1689) – εξουσιοδότηση όχι μόνο για έσοδα, αλλά και για δαπάνες
- Γαλλία
  - Χωρίς ρητή πρόβλεψη σε κανόνα δικαίου συνταγματικού επιπέδου - de facto πρακτική έγκρισης δημοσίων εσόδων από τη Συνέλευση των Γενικών Τάξεων
  - Διακήρυξη Δικαιωμάτων 1789 – άρθρο 14

Ιστορική εξέλιξη

- Ελλάδα
  - Επαναστατικά Συντάγματα:
    - αρχή της νομιμότητας του φόρου
    - αρμοδιότητα νομοθετικού σώματος για λήψη απόφασης σχετικά με έσοδα/έξοδα και για επιθεώρηση απολογισμού
  - Νόμος Δημοσίου Λογιστικού: ΣΙΒ' του 1852 (μέχρι 1969)
  - Κώδικας περί Δημοσίου Λογιστικού (ΝΔ 321/1969)
  - ΝΔ 496/1974 Περί λογιστικού των ΝΠΔΔ
  - Σ 1975/1986/2001/2008/2019
  - Ν.2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού
  - Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»
  - Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και πειθαρχίας – Οδ. 2011/85/ΕΕ – Δημόσιο λογιστικό κ.ά.δ.» (ΝΔΛ)
  - Ν. 4820/2021 (Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου)

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

- Γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου
- Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου
- Γενικές αρχές δημοσιονομικού σχεδιασμού
- Γενικές αρχές κατάρτισης των Προϋπολογισμών
  - Γενικές αρχές κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού
  - Αρχές κατάρτισης προϋπολογισμών των Ν.Π.Δ.Δ.

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου

- Τεκμήριο νομιμότητας
- Αρχή της ισότητας
- Αρχή της νομιμότητας
- Αρχή της χρηστής διοίκησης
- Αρχή της αναλογικότητας
- Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης
- Αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης
- Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- Κατοχυρώνονται στο άρθρο 33 ΝΔΛ
- Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
  - Αρχή της οικονομικότητας
  - αρχή της αποδοτικότητας
  - αρχή της αποτελεσματικότητας
- Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας
- Αρχή της διαφάνειας
- Αρχή της ειλικρίνειας

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- **Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (principle of sound financial management)**

  «Η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους και τους δημοσιονομικούς κινδύνους της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.»

  - **Αρχή της οικονομικότητας (principle of economy)**
  - **Αρχή της αποδοτικότητας (principle of effectiveness)**
  - **Αρχή της αποτελεσματικότητας (principle of efficiency)**

  } **3 E's**

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- **Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**
  - **Αρχή της οικονομικότητας (principle of economy)**:
    «τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων»
  - **Αρχή της αποδοτικότητας (principle of effectiveness)**:
    «πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων»
  - **Αρχή της αποτελεσματικότητας (principle of efficiency)**:
    «ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.»

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Οικονομικότητα		Αποδοτικότητα		Αποτελεσματικότητα
INPUTS	→	**OUTPUTS**	→	**RESULTS**
Ελάχιστη δαπάνη		Στοχευμένη δαπάνη		Σωστή δαπάνη

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
  - 3 E's
    - Αρχή της οικονομικότητας (principle of economy)
    - Αρχή της αποδοτικότητας (principle of effectiveness)
    - Αρχή της αποτελεσματικότητας (principle of efficiency)
  - Τάση επέκτασης σε 6 E's
    - Equity
    - Environment
    - Ethics

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- **Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας**

  «Η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.»
- **Αρχή της διαφάνειας**

  «Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, εκτός και αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.»

Γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου

Γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου

- **Αρχή της ειλικρίνειας**

  «Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφα ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία, σε αποφάσεις που έχει ήδη ανακοινώσει η Κυβέρνηση, σε άλλες προβλέψεις ή εκτιμήσεις που θεωρούνται εύλογες, καθώς και να έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα ενδεχόμενα και οι κίνδυνοι που δύνανται να έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.»