

Εθνικός Προϋπολογισμός και Όρια Δικαστικού Ελέγχου: Η Δημοσιονομική Ανάγνωση της από 15.11.2023 Απόφασης του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας

Νικόλαος Γαρδελάκης, Υπ. Δόκ. Εισηγητής Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΜΔΕ, LL.M

1. Εισαγωγή

Ήδη από τις αρχές του 2020, για την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας Covid-19 η γερμανική κυβέρνηση ήρθε αντιμέτωπη με την τήρηση του «χρυσού» δημοσιονομικού κανόνα, όπως αυτός κατοχυρώνεται στα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 του Θεμελιώδους Νόμου, ότι ο κρατικός προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος, ως προς τα έσοδα και έξοδα αυτού, χωρίς προσφυγή σε καθαρό δανεισμό. Ο κανόνας θεωρείται ότι τηρείται, όταν τα έσοδα από (νέο) τακτικό δανεισμό δεν υπερβαίνουν το ποσοστό 0,35% του ονομαστικού ΑΕΠ, όπως αυτό διαμορφώθηκε κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος από το έτος αναφοράς του προϋπολογισμού.¹ Το ως άνω τιθέμενο όριο για τα έσοδα από δανεισμό δύναται, εξάλλου, να μεταβληθεί, εφόσον, για την περίοδο αναφοράς του προϋπολογισμού, εκτιμάται ότι η οικονομία θα παρουσιάσει αποκλίνουσα εξέλιξη, και να διαμορφωθεί στο όριο που περιλαμβάνει τα έσοδα από δάνεια που κρίνονται απαραίτητα για την αντιμετώπιση της αναμενόμενης επίδρασης της κατάστασης της οικονομίας (συνήθως ύφεση) επί του προϋπολογισμού.² Σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή ασυνήθιστων καταστάσεων ανάγκης, οι οποίες εκφεύγουν του κρατικού ελέγχου και επηρεάζουν σημαντικά τη δημοσιονομική του κατάσταση, είναι δυνατή, κατ' εξαίρεση, η υπέρβαση του ως άνω μεταβαλλόμενου ορίου δανεισμού, με απόφαση που λαμβάνεται από την πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου, η οποία συνοδεύεται υποχρεωτικά από πλάνο απόσβεσης των δανείων.

Εφόσον ο πραγματικός δανεισμός του κράτους, μετά το πέρας της περιόδου αναφοράς, αποκλίνει από το ποσό που προκύπτει ως ανώτατο όριο, αφού ληφθεί υπόψη η πραγματική επίδραση της οικονομικής εξέλιξης επί του προϋπολογισμού, η απόκλιση

¹ Κρίσιμη, επομένως, είναι η σχέση των εσόδων, που θα προκύψουν από νέο τακτικό δανεισμό κατά την περίοδο αναφοράς του προϋπολογισμού, προς το ΑΕΠ και όχι η σχέση του δημοσίου χρέους, όπως αυτό έχει σωρευθεί διαχρονικά, προς το ΑΕΠ. Το γερμανικό «χρεόφρενο» λειτουργεί σε ετήσια βάση, όση είναι και η περίοδος αναφοράς του εκάστοτε κρατικού προϋπολογισμού.

² Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του, εξουσιοδοτικού του άρθρου 115 του Συντάγματος, νόμου, απόκλιση της πορείας της οικονομίας από την κανονικότητα υπάρχει στην περίπτωση του θετικού ή του αρνητικού παραγωγικού κενού. Πρόκειται για τη διαφορά μεταξύ αυτών που πραγματικά παράγει μία οικονομία (πραγματικό προϊόν που αντιστοιχεί στο ΑΕΠ της) και αυτών που η οικονομία έχει την ικανότητα να παράγει, όταν οι πόροι της χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά και με βιώσιμο τρόπο σε βάθος χρόνου (δυνητικό προϊόν). Όταν η διαφορά είναι θετική (θετικό παραγωγικό κενό), η ζήτηση είναι πολύ υψηλή και η οικονομία λειτουργεί με ρυθμό υψηλότερο από αυτόν που μπορεί να διατηρήσει με βιώσιμο τρόπο, ενώ, όταν η διαφορά είναι αρνητική (αρνητικό παραγωγικό κενό), η ζήτηση είναι ανεπαρκής, με αποτέλεσμα να υπάρχει υποαπασχόληση των πόρων στην οικονομία (αναξιοποίητο παραγωγικό δυναμικό). Οι οικονομικοί δείκτες, που λαμβάνονται υπόψη για τη διακύμανση των ορίων δανεισμού, αποτελούνται από το παραγωγικό κενό και την ελαστικότητα του προϋπολογισμού, η οποία υποδεικνύει πώς μεταβάλλονται τα έσοδα και έξοδα του κράτους σε περίπτωση μεταβολής της συνολικής του οικονομικής δραστηριότητας. Η διαδικασία εξεύρεσης των οικονομικών αυτών δεικτών ορίζεται με ΚΥΑ των Υπ. Οικονομικών και Ανάπτυξης, σε συμφωνία με τις διαδικασίες δημοσιονομικής προσαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ. Βλ., όμως, και πρόταση κατάργησης μίας σειράς πολύπλοκων και αδιαφανών δεικτών για τη μείωση του χρέους, μεταξύ των οποίων και το παραγωγικό κενό, στην από 9.11.2022 Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αναθεώρηση του ΣΣΑ [COM(2022)583].

αυτή καταχωρίζεται σε ένα συμψηφιστικό λογαριασμό. Κατά το μέρος που έχει γίνει χρήση της εξαιρετικής δυνατότητας υπέρβασης του ορίου δανεισμού, για τους ως άνω αναφερόμενους λόγους, το προς καταχώρηση ποσό συμψηφίζεται, μειούμενο κατά το ποσό του αυξημένου καθαρού δανεισμού, όπως αυτός προσδιορίστηκε με την απόφαση του Κοινοβουλίου. Η απόκλιση συγκεκριμενοποιείται 1 Μαρτίου του επόμενου έτους από το έτος αναφοράς του προϋπολογισμού και αναθεωρείται μέχρι 1 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους. Σε περίπτωση αρνητικού υπολοίπου του λογαριασμού, θα πρέπει αυτό να μην υπερβαίνει ποσοστό 1,5% του ονομαστικού ΑΕΠ του προηγούμενου έτους από αυτό, στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός. Εάν το υπερβαίνει, μειώνεται ανάλογα, κατά το ποσό της υπέρβασης, η εξουσιοδότηση για προσφυγή σε νέο τακτικό δανεισμό κατά το επόμενο έτος, όχι, όμως, περισσότερο από ποσοστό 0,35% του ονομαστικού ΑΕΠ. Σε κάθε περίπτωση, η μείωση τίθεται σε ισχύ για έτη, στα οποία παρουσιάζεται θετική μεταβολή του παραγωγικού κενού. Εξάλλου, σε ό,τι αφορά συμπληρωματικούς προϋπολογισμούς, δύναται να γίνει υπέρβαση του ορίου τακτικού δανεισμού (0,35% του ΑΕΠ, όπως αυτό αναθεωρείται μετά την εκτίμηση της επίδρασης του παραγωγικού κενού, κατά το χρόνο ψήφισης του συμπληρωματικού προϋπολογισμού) μέχρι ποσού που αντιστοιχεί στο 3% των εκτιμώμενων εσόδων από φόρους, χωρίς να επιτρέπεται η ταυτόχρονη αναθεώρηση του ύψους των ήδη προσδιορισθέντων εσόδων και εξόδων.

Μέχρι τον κρατικό προϋπολογισμό του 2020, που εκδόθηκε στις 21.12.2019, δεν υπήρχε εξουσιοδότηση για προσφυγή της Γερμανίας σε νέο καθαρό δανεισμό. Στις 25.3.2020, ως αντίδραση στο ξέσπασμα της πανδημίας, το γερμανικό Κοινοβούλιο για πρώτη φορά διαπίστωσε ασυνήθιστη κατάσταση ανάγκης, ως συνθήκη που επέτρεπε την υπέρβαση του ορίου δανεισμού, σύμφωνα με τα άρθρα 115 παρ. 2 εδ. 6 και 7 του Συντάγματος και 6 του, εξουσιοδοτικού του άρθρου 115 του Συντάγματος, νόμου. Η διαπίστωση ασυνήθιστης έκτακτης ανάγκης επιβεβαιώθηκε και ανανεώθηκε με τις από 2.7.2020 και 8.12.2020 αποφάσεις του γερμανικού Κοινοβουλίου. Ο προϋπολογισμός του 2021, που εκδόθηκε στις 21.12.2020, προέβλεπε εξουσιοδοτήσεις για δανεισμό ύψους 180 δις. Ευρώ. Με τον (πρώτο) συμπληρωματικό προϋπολογισμό του 2021, που εκδόθηκε στις 3.6.2021, οι εξουσιοδοτήσεις αυτές αυξήθηκαν κατά 60 δις. Ευρώ και ανήλθαν συνολικά περίπου στα 240 δις. Ευρώ. Η αύξηση αυτή κατέστη δυνατή, αφού είχε μεσολαβήσει άλλη μία απόφαση του Κοινοβουλίου, στις 23.4.2021, αναφορικά με την εξακολούθηση των συνθηκών που δικαιολογούσαν υπέρβαση του ορίου δανεισμού κατά το άρθρο 115 παρ. 2 εδ. 6 και 7 του Συντάγματος. Κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους διαπιστώθηκε ότι η προβλεφθείσα αύξηση των 60 δις. Ευρώ δεν ήταν, τελικώς, απαραίτητη και αποφασίσθηκε να μεταφερθεί στο πράσινο ταμείο για την ενέργεια και το κλίμα, το οποίο αποτελούσε μη γνήσιο ειδικό λογαριασμό του κράτους.³ Έτσι, με το δεύτερο συμπληρωματικό προϋπολογισμό του 2021 (εφεξής δ.σ.π.), που εισήχθη προς ψήφιση στις 13.12.2021, εκδόθηκε στις 18.2.2022 και είχε αναδρομική ισχύ από 1.1.2021, αυτή η μεταφορά κατέστη δυνατή με τρόπο, ώστε να γίνει χρήση του συνόλου του, για το έτος 2021 προϋπολογισθέντος, καθαρού δανεισμού ύψους 240 δις. Ευρώ.

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου η γερμανική κυβέρνηση αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα για αυτή τη διοχέτευση των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού ύψους 60 δις. Ευρώ προς το πράσινο ταμείο, «προκειμένου να επιτευχθεί σταθερή χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, καθώς και για το μετασχηματισμό της γερμανικής οικονομίας στο πλαίσιο αντιμετώπισης της πανδημίας». Εξάλλου, αντίθετα

³ Οι μη γνήσιοι ειδικοί λογαριασμοί χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού και δεν διαθέτουν ούτε ίδια περιουσία ούτε ίδια χρέη. Δεν μπορούν να προβλεφθούν στον κρατικό προϋπολογισμό εξουσιοδοτήσεις εσόδων από προσφυγή σε δανεισμό που να προορίζονται αποκλειστικά για την κάλυψη των τυχόν εξόδων τους.

με όσα προβλέπονταν στον κύριο προϋπολογισμό και στον πρώτο συμπληρωματικό, η χρήση των εξουσιοδοτήσεων, με τη λήψη των δανείων, θα γινόταν τμηματικά από το ταμείο το πρώτον κατά τα επόμενα χρόνια. Η υπέρβαση του ορίου δανεισμού, μετά και τη λήψη υπόψη του αναθεωρημένου παραγωγικού κενού, σύμφωνα με το άρθρο 8 του, εξουσιοδοτικού του άρθρου 115 του Συντάγματος, νόμου, ανήλθε συνολικά σε 209 δις. Ευρώ.

2. Η γνώμη του γερμανικού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Με την από 6.1.2022 έκθεσή του, σύμφωνα με το άρθρο 99 του νόμου περί προϋπολογισμού (Bundshaushaltsordnung, εφεξής BHO), το Ελεγκτικό Συνέδριο διατύπωσε αμφιβολίες ως προς τη συνταγματικότητα του νομοσχεδίου του δ.σ.π. Οι διαπιστώσεις του εστίαζαν: Α) στη μη προσήκουσα τεκμηρίωση της ύπαρξης άμεσης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της μεταφοράς των 60 δις. Ευρώ στο πράσινο ταμείο και του σκοπού αντιμετώπισης της πανδημίας, ο οποίος, ως αναγνωρισμένη συνθήκη που επέτρεπε την υπέρβαση των ορίων χρέους, αναγόταν στο χρόνο ψήφισης του πρώτου συμπληρωματικού προϋπολογισμού, με τον οποίο είχε αποφασισθεί η αύξηση των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού κατά το ποσό που, κατόπιν, μεταφέρθηκε στο ταμείο, Β) στην παραβίαση της αρχής του ενιαυσίου, καθώς και της απαγόρευσης χρήσης εξουσιοδοτήσεων δανεισμού για τη χρηματοδότηση των ειδικών λογαριασμών, Γ) στην αλλαγή του συστήματος λογιστικής παρακολούθησης των ειδικών λογαριασμών για την εξεύρεση των επιτρεπτών ορίων δανεισμού, καθώς και Δ) στη μη έγκαιρη ψήφισή του εντός του έτους αναφοράς του (2021).

Με τη μεταφορά των 60 δις. στο πράσινο ταμείο σκοπεύτο, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η χρηματοδότηση μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και της πανδημίας δια του μετασχηματισμού της εθνικής οικονομίας. Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής συνιστά, όμως, ένα κεντρικό πολιτικό στόχο, επιτεύξιμο σε βάθος χρόνων και, συνεπώς, όχι μία ασυνήθιστη κατάσταση ανάγκης, κατά την έννοια των άρθρων 109 παρ. 3 εδ. 2 και 115 παρ. 2 εδ. 6 του Συντάγματος. Μία τέτοια συνθήκη συντρέχει επί ξαφνικής εμφάνισης μίας οξείας κρίσης, για την αντιμετώπιση της οποίας απαιτείται η λήψη γρήγορων και χρονικά περιορισμένων μέτρων χρηματοδότησης. Η εξαιρετική δυνατότητα υπέρβασης του ορίου δανεισμού, όπως αυτή προβλέπεται στα ως άνω άρθρα, απαιτεί μία στενή συνάφεια μεταξύ της κατάστασης ανάγκης και των χρηματοδοτικών μέσων που λαμβάνονται για την αντιμετώπισή της, η κλιματική όμως αλλαγή συνιστά μία διαρκή πρόκληση, στη διάθεση της οποίας τίθενται και διαρκή χρηματοδοτικά εργαλεία. Περαιτέρω, η εμφάνιση της πανδημίας είχε μεν αναγνωριστεί ως τέτοια συνθήκη, η χρηματοδότηση όμως ενός πράσινου ταμείου, συσταθέντος ήδη από το 2010, δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποφασίστηκε ενόψει και μόνο της άμεσης αντιμετώπισης των βραχυπρόθεσμων συνεπειών της και όχι για τη στήριξη τομέων, οι οποίοι συμβάλλουν μακροπρόθεσμα στο μετασχηματισμό της οικονομίας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπιστώνει, εξάλλου, ότι ο δ.σ.π. παραβιάζει την αρχή του ενιαυσίου, στην οποία υπόκεινται όλες οι εξουσιοδοτήσεις που προβλέπονται στον προϋπολογισμό για έσοδα, περιλαμβανομένων αυτών που αντλούνται από προσφυγή σε δανεισμό, και έξοδα. Εξουσιοδοτήσεις δανείων, τα οποία προορίζονται για κάλυψη εξόδων επόμενων ετών, είναι διαμετρικά αντίθετες με την αρχή αυτή. Αυτό δεν αλλάζει ούτε στην περίπτωση των μη γνήσιων ειδικών λογαριασμών, των οποίων τα οικονομικά βάρη, πάντως, φέρει ο κρατικός προϋπολογισμός. Διαφορετικά, θα πλήττονταν εξίσου και οι συνταγματικές αρχές της ειλικρίνειας και ακρίβειας των εγγραφών του, αλλά και

η αρχή της κάλυψης μόνο των αναγκών που αφορούν στο έτος εκτέλεσής του.⁴ Στην πραγματικότητα δημιουργείται για το πράσινο ταμείο ένα μη γνήσιο απόθεμα ύψους 60 δις. Ευρώ, του οποίου η χρήση θα καλυφθεί με τη λήψη των ισόποσων δανείων και, συνεπώς, αφορά σε εξουσιοδοτήσεις δανεισμού επόμενων του 2021 προϋπολογισμών. Ήδη, όμως, από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2009 απαγορεύεται η δημιουργία ειδικών λογαριασμών, οι οποίοι να απολαμβάνουν ίδιων εξουσιοδοτήσεων δανεισμού.

Αξιοσημείωτη είναι η παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι με το νέο σύστημα λογιστικής παρακολούθησης των ειδικών λογαριασμών, όπως αυτό εκτίθεται στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου του δ.σ.π., αποδυναμώνεται η ισχύς και πρακτική αποτελεσματικότητα του «χρεόφρενου». Η έως τότε ακολουθούμενη πρακτική ήταν να λαμβάνεται υπόψη, για τον υπολογισμό των επιτρεπτών ορίων καθαρού δανεισμού, το υπόλοιπο των λογαριασμών αυτών στο τέλος κάθε οικονομικού έτους, το οποίο δείχνει αφενός μεν τι ποσό των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό αναλώθηκε για την κάλυψη των εξόδων τους κατά τη διάρκεια του έτους, αφετέρου δε ποιες είναι οι πραγματικές χρηματοδοτικές τους ανάγκες για το επόμενο έτος. Με την αλλαγή που υιοθετείται, κρίσιμα, για τον υπολογισμό του ορίου χρέους, θα είναι πλέον αυτά τα ίδια τα ποσά των επιχορηγήσεων προς τους λογαριασμούς, ανεξαρτήτως του αν έχουν, κατά το διάστημα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, πράγματι αναλωθεί προς κάλυψη των χρηματοδοτικών τους αναγκών ή, διαφορετικά, αυξάνουν απλώς το αποθεματικό τους. Έτσι, όμως, υπάρχει ο κίνδυνος να γίνεται άσκοπη και επαναλαμβανόμενη χρήση του άρθρου 115 παρ. 2 εδ. 6 του Συντάγματος, ώστε να εγγράφονται στον προϋπολογισμό εξουσιοδοτήσεις δανείων, ισόποσες των επιχορηγήσεων που κατευθύνονται σε αυτούς, οι οποίες, στο τέλος του οικονομικού έτους, να καταλήγουν σε δημιουργία ή διόγκωση των αποθεματικών τους.

Πέραν των ανωτέρω, η αναδρομική ανατροπή του προϋπολογισμού μετά την εκπνοή τους έτους εκτέλεσής του, μολονότι το σχέδιο του δ.σ.π. εισήχθη προς ψήφιση πριν τη λήξη του έτους αυτού (στις 13.12.2021), αντιβαίνει στην ίδια τη λειτουργία του προϋπολογισμού ως εργαλείου προγραμματισμού. Ναι μεν προβλέπει η διάταξη του άρθρου 33 εδ. 2 ΒΗΟ ότι τα σχέδια συμπληρωματικών προϋπολογισμών θα πρέπει να εισάγονται προς ψήφιση πριν τη λήξη του έτους αναφοράς τους, εντούτοις η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της διάταξης επιβάλλει και να ψηφίζονται από τη Βουλή κατά το ίδιο έτος. Άλλως, θα καταστρατηγούνταν οι συνταγματικές αρχές του ενιαυσίου, κατά την έννοια των χρονικά περιορισμένων εξουσιοδοτήσεων του προϋπολογισμού, και της περιοδικότητας αυτού, στη λογική της οποίας κινείται και η επίκληση και χρήση της εξαιρετικής ρήτρας του άρθρου 115 παρ. 2 εδ. 6 του Συντάγματος, που επιβάλλει ο προσδιορισμός των ποσοτικών ορίων καθαρού δανεισμού να ανανεώνεται σε ετήσια βάση. Κατά τούτο, ο κατάλληλος τόπος για την εγγραφή επιχορηγήσεων, με τη μορφή εξουσιοδοτήσεων δανεισμού, στο πράσινο ταμείο θα ήταν, δεδομένων των συνθηκών, ο προϋπολογισμός του 2022.⁵

3. Η κρίση του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου

Με την από 15.11.2023 απόφασή του (2 BvF 1/22) το Δεύτερο Τμήμα του ΟΣΔ της Γερμανίας κήρυξε ανίσχυρο, ως αντίθετο στα άρθρα 109 παρ. 3, 110 παρ. 1 εδ. 1 και παρ. 2 εδ. 1, και 115 παρ. 2 του Συντάγματος, το νόμο με τον οποίο ψηφίστηκε ο δ.σ.π.

⁴ Βλ. άρθρα 110 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και 6, 11 και 17 ΒΗΟ. Για τις αρχές της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού βλ. την από 9.7.2007 (2 BvF 1/04) απόφαση του ΓΟΣΔ, αναφερόμενη στην προ της συνταγματικής αναθεώρησης του 2009 ισχύουσα διάταξη για το όριο χρέους.

⁵ Και πάλι, όμως, δεν εξαλείφεται το ζήτημα της αντίθεσης στο άρθρο 115 παρ. 2 εδ. 6 Σ. Βλ. σχετικά την από 22.11.2022 απόφαση του ΓΟΣΔ επί της αιτήσεως αναστολής (2 BvF 1/22), σκέψη 221.

του 2021. Η διαφορά ήχθη ενώπιον του με συλλογική αίτηση 197 βουλευτών του Κοινοβουλίου για αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας, σύμφωνα με τα άρθρα 93 παρ. 1 περ. 2 του Συντάγματος, καθώς και 13 περ. 6 και 76 παρ. 1 του νόμου περί του ΟΣΔ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, εφεξής BVerfGG), στο πλαίσιο του οποίου, σε αντίθεση με την εξέταση μίας συνταγματικής προσφυγής, αρκεί το γενικό ενδιαφέρον του συνταγματικού οργάνου που την ασκεί (εν προκειμένω, των μελών, άνω του ¼ του συνόλου, της Βουλής) για την αποσαφήνιση της συνταγματικότητας μίας διάταξης νόμου. Είχε προηγηθεί αίτηση αναστολής εκτέλεσης από τους βουλευτές, η οποία, με την από 22.11.2022 απόφαση του ίδιου Τμήματος, απορρίφθηκε, καθώς κρίθηκε ότι δεν συντρέχαν οι αυστηρές προϋποθέσεις του άρθρου 32 παρ. 1 BVerfGG (αποτροπή ανεπανόρθωτης/δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης, άλλος λόγος εξαιρετικού δημοσίου συμφέροντος). Δοθέντος ότι η ψήφιση του προϋπολογισμού συνιστά κορυφαία πράξη κυριαρχίας του νομοθετικού οργάνου, οι προϋποθέσεις για την αναστολή εκτέλεσης ενός τέτοιου νόμου γίνονται ακόμη πιο αυστηρές. Έκρινε, εντούτοις, το Τμήμα, στο πλαίσιο της αίτησης αναστολής, ότι η προβολή παραβίασης των άρθρων 109 παρ. 3, 110 παρ. 1 εδ. 1 και παρ. 2 εδ. 1, και 115 παρ. 2 του Συντάγματος, δεν ήταν προδήλως αβάσιμη. Η δέσμευση, όμως, που καταλείπει ένας αντισυνταγματικός προϋπολογισμός ανάγεται, δεδομένης της περιοδικότητάς του, στη σχέση μεταξύ του προηγούμενου και επόμενου νομοθέτη του, η οποία (σχέση) είναι εγγενής στη λειτουργία του, σε καμία δε περίπτωση δεν υποδεικνύει, μόνη αυτή, ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 32 παρ. 1 BVerfGG.⁶

Στο πλαίσιο εξέτασης της κύριας υπόθεσης, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει, ως επί το πλείστον, τις διαπιστώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι ο δ.σ.π. 2021 δεν πληροί τις συνταγματικές προϋποθέσεις προσφυγής σε έκτακτη δανειοδότηση, σύμφωνα με όσα ορίζουν τα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ., καθώς δεν τεκμηριώνεται επαρκώς η σχέση μεταξύ της κατάστασης ανάγκης και των δανείων που λαμβάνονται για την αντιμετώπισή της. Και τούτο, διότι δεν αιτιολογείται γιατί, εν όψει της έντασης της πανδημικής κρίσης, η χρήση των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού δεν είναι άμεση, αλλά προγραμματίζεται να εκτείνεται σε βάθος χρόνου υπερβαίνοντας την περίοδο αναφοράς ενός προϋπολογισμού. Αυτή δε η μεταφορά τους για δημιουργία αποθεματικών ειδικού λογαριασμού αντίκειται στη συνταγματική αρχή του ενιαυσίου, καθώς δεν περιορίζονται στην κάλυψη εξόδων αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων κατά τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους. Εξάλλου, η ψήφιση του δ.σ.π. μετά τη λήξη του έτους εκτέλεσής του (2021) αντιβαίνει στην αρχή του προηγούμενου, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 2 Σ., η οποία ορίζει ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να καταρτίζεται πριν την έναρξη του έτους αναφοράς του, για να διασφαλίζεται η προγραμματική του λειτουργία.

Η, κατ' αρχήν, απαγόρευση νέου καθαρού δανεισμού προς κάλυψη των εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού προβλέπεται στο άρθρο 109 παρ. 3 Σ. και εξειδικεύεται στο άρθρο 115 παρ. 2 Σ. Το ανώτατο όριο τακτικού δανεισμού (0,35% του ονομαστικού ΑΕΠ, όπως το ποσοστό αυτό μεταβάλλεται συμμετρως,⁷ αν ληφθεί υπόψη ο εκάστοτε οικονομικός παράγοντας, αποτελούμενος από το παραγωγικό κενό και την ευαισθησία

⁶ Βλ., όμως, και σκέψη 233, κατά την οποία η εφαρμογή αντισυνταγματικών εξουσιοδοτήσεων δανεισμού στερεί από τις μελλοντικές Βουλές, αντίθετα προς το σκοπό των άρθρων 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ., το αναγκαίο περιθώριο ενεργειών για τη διαχείριση του ισόποσου ελλείμματος.

⁷ Συμμέτρως σημαίνει ότι όσο αυξάνεται σε περιόδους ύφεσης το επιτρεπτό όριο δανεισμού, άλλο τόσο μειώνεται αυτό σε περιόδους ανάκαμψης. Η τακτική λήψη υπόψη του οικονομικού παράγοντα για την τελική διαμόρφωση του ανώτατου ορίου δανεισμού ανήκει στην ίδια τη δομή του τελευταίου και σε καμία περίπτωση δεν εμπίπτει στην εξαιρετική διαδικασία υπέρβασής του, η οποία έπεται του τελικού υπολογισμού, και της οποίας γίνεται χρήση μόνο σε περιόδους φυσικών καταστροφών ή απρόβλεπτων καταστάσεων ανάγκης που εκφεύγουν του κρατικού προγραμματισμού. Βλ. και σκέψεις 153 και 205.

ή ελαστικότητα του προϋπολογισμού) συνδέεται με μία στενά ερμηνευτέα, λόγω του εξαιρετικού της χαρακτήρα, ρήτρα διαφυγής – υπέρβασης, όταν συντρέχουν φυσικές καταστροφές ή ασυνήθιστες καταστάσεις ανάγκης, οι οποίες εκφεύγουν του κρατικού προγραμματισμού και οι συνέπειες επηρεάζουν σοβαρά τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους. Εξάλλου, η συρροή των συνθηκών, που δικαιολογούν την υπέρβαση του «χρεόφρενου», και αυτή η ίδια η υπέρβαση των ορίων δανεισμού τελούν μεταξύ τους σε αιτιώδη συνάφεια, η ύπαρξη της οποίας εμπίπτει ανεπιφύλακτα στην ένταση του διενεργούμενου δικαστικού ελέγχου.⁸ Ως φυσική καταστροφή νοείται η κατάσταση άμεσου κινδύνου, που προκαλείται από φυσικά φαινόμενα, όπως σεισμούς, πλημμύρες, ξηρασίες, κακοκαιρίες, και πανδημικά. Ασυνήθιστη δε κατάσταση ανάγκης είναι κάθε ζημιογόνο γεγονός μεγάλης έκτασης και σημασίας για αόριστο κύκλο προσώπων, που μπορεί να αποδοθεί σε ανθρώπινο λάθος ή τεχνική αστοχία, όπως είναι αεροπορικά ή σιδηροδρομικά δυστυχήματα, ατυχήματα σε πυρηνικές εγκαταστάσεις και διακοπές ρεύματος με επιπτώσεις σε ζωτικούς τομείς της κοινωνικής πρόνοιας. Το αν συντρέχουν οι συνθήκες αυτές υπόκειται κανονικά στην έκταση του διενεργούμενου ελέγχου συνταγματικότητας, δοθέντος ότι αφορά στην ερμηνεία και εφαρμογή νομικών εννοιών, αδιαφόρως του αν αυτές σχετίζονται με την κατάρτιση ενός ιδιότυπου τυπικού νόμου, όπως είναι ο κρατικός προϋπολογισμός.⁹

Απεναντίας, η συρροή της προϋπόθεσης του, δια των άνω συνθηκών, σοβαρού επηρεασμού της δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Και τούτο, διότι είναι μεν αντικείμενο ελέγχου, αν μία κατάσταση ανάγκης έχει αυξήσει σε εξαιρετικό βαθμό τις χρηματοδοτικές ανάγκες του κράτους, ώστε, κατ' αρχήν, να θεωρείται ικανή να επηρεάσει σημαντικά τη δημοσιονομική του κατάσταση. Πάνω, όμως, από ποιο συγκεκριμένο ποσό χρηματοδοτικών αναγκών συντρέχει αυτός ο σοβαρός επηρεασμός, ανήκει στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης του δημοσιονομικού νομοθέτη. Στο ίδιο περιθώριο εκτίμησης ανήκει ο ορισμός του χρονικού διαστήματος αποπληρωμής των έκτακτων δανείων. Το αν το διάστημα αυτό είναι κατάλληλο ή όχι, κρίνεται αποκλειστικά από τη Βουλή, κατόπιν εκτίμησης του μεγέθους του δανείου και του κατατεθέντος πλάνου αποπληρωμής. Αρκεί ότι από τις εργασίες προπαρασκευής του νομοθέτη τεκμηριώνονται η διαπίστωση των εξαιρετικών συνθηκών και των αιτιών τους (φυσική καταστροφή ή άλλη απρόβλεπτη κατάσταση ανάγκης), η πρόθεση αυτές να αντιμετωπιστούν μέσω προσφυγής σε έκτακτο δανεισμό, καθώς και η πρόγνωση ότι ο αυξημένος δανεισμός είναι πρόσφορος για την επίτευξη του στόχου αυτού. Το αν ανταποκρίνεται ο νομοθέτης στην υποχρέωση τεκμηρίωσης κρίνεται *in concreto* κάθε φορά, ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες, ιδίως τη φύση της έκτακτης κατάστασης και την πολυπλοκότητα των λύσεων για την αντιμετώπισή της. Εξάλλου, οι απαιτήσεις τεκμηρίωσης αυξάνονται, όταν ο νομοθέτης καταφεύγει σε επανειλημμένη χρήση της ρήτρας υπέρβασης του «χρεόφρενου» κατά τη διάρκεια του ίδιου οικονομικού έτους ή περισσότερων διαδοχικών. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να αποδείξει ότι η κρίση εξακολουθεί υφιστάμενη και ότι το ύψος των νέων εξουσιοδοτήσεων δανεισμού είναι, πλέον, κατάλληλο για την οριστική αντιμετώπισή της.

⁸ Το αν όμως η απόφαση της Βουλής, που διαπιστώνει τη συρροή των συνθηκών αυτών, θα έχει τη μορφή νόμου ή απλής απόφασης του οργάνου, ανήκει στα *interna corporis* και παραμένει ανέλεγκτο.

⁹ Μέχρι τη συνταγματική αναθεώρηση του 2009, η εξαιρετική ρήτρα υπέρβασης των τακτικών ορίων δανεισμού ενεργοποιούνταν, όταν συνέτρεχε, γενικά και αφηρημένα, διατάραξη της ισορροπίας της εθνικής οικονομίας, η οποία προϋπόθεση, λόγω της εγγενούς αοριστίας της υπόκειτο μόνο σε χαλαρό δικαστικό έλεγχο, περιοριζόμενο στον έλεγχο μη πρόδηλης αντιφατικότητας των επικαλούμενων από το νομοθέτη στοιχείων.

Περαιτέρω, ο, συνταγματικά κατοχυρωμένος, μηχανισμός του «χρεόφρενου», συμπεριλαμβανομένης της, κατ' αρχήν, απαγόρευσης δημιουργίας νέων χρεών, καθώς και της εξαιρετικής ρήτρας υπέρβασης επί εκτάκτων καταστάσεων, υπόκειται στην αρχή της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού, παρέκκλιση από την οποία δεν είναι νοητή ούτε στην περίπτωση της χρήσης εξουσιοδοτήσεων από ειδικούς λογαριασμούς. Κατά τούτο, ο σεβασμός της αρχής του ενιαυσίου επιβάλλει η όποια χρηματοδότηση ειδικού λογαριασμού, μέσω προσφυγής σε έκτακτο δανεισμό, να αναλώνεται από το ταμείο αυτό εντός του ίδιου οικονομικού έτους, για το οποίο κρίθηκε, με την απόφαση της Βουλής, ότι συντρέχει η έκτακτη συνθήκη. Η μεταφορά εξουσιοδοτήσεων δανείων, καθ' υπέρβαση του «χρεόφρενου», απλώς για τη δημιουργία ή αύξηση αποθεματικών και η χρήση αυτών σε χρονικό σημείο μετά την περίοδο αναφοράς του προϋπολογισμού δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή.

Ο έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων υπέρβασης του «χρεόφρενου», όπως αυτές προβλέπονται στα άρθρα 109 παρ. 3 εδ. 3 και 4, και 115 παρ. 2 εδ. 6 έως 8 Σ., είναι πλήρης, ως προς την ένταση και έκταση αυτού, ο έλεγχος, όμως, της εξαχθείσας έννομης συνέπειας (δηλαδή του γεγονότος της υπερχρέωσης) είναι μόνο οριακός. Από την ίδια τη γραμματική διατύπωση της ρήτρας υπέρβασης προκύπτει ότι θα πρέπει να τεκμηριώνεται η αιτιώδης συνάφεια (Veranlassungszusammenhang) ανάμεσα στην κατάσταση ανάγκης και τα μέσα αντιμετώπισης, τα οποία χρηματοδοτούνται δια της προσφυγής στον έκτακτο δανεισμό. Ο έλεγχος της τεκμηρίωσης αυτής είναι πλήρης. Από την άλλη πλευρά, ο νομοθέτης του προϋπολογισμού δεν υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας. Η επιλογή του νομοθέτη μεταξύ περισσότερων κατάλληλων λύσεων για την αντιμετώπιση της κατάστασης ανάγκης εκφεύγει του ελέγχου αναγκαιότητας και του εν στενή εννοία ελέγχου αναλογικότητας. Για την προσφυγή σε έκτακτο, κατά την έννοια των άρθρων 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ., δανεισμό δεν ελέγχεται δικαστικά αν έχουν εξαντληθεί άλλα περιθώρια εξοικονόμησης δαπανών, ώστε να παρίσταται αυτός ως η μόνη λύση προς εξεύρεση νέων εσόδων. Και τούτο, διότι ανήκει στη Βουλή και μόνο η αρμοδιότητα να συνεκτιμήσει την ύπαρξη εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων, όπως η αύξηση φόρων, η μείωση δαπανών ή η χρήση αποθεματικών. Κατά του κριτηρίου της αναγκαιότητας συνηγορεί και η υποχρέωση να συνοδεύεται η λήψη απόφασης προσφυγής σε έκτακτο δανεισμό από πλάνο εξόφλησης. Κατά τον τρόπο αυτό, το ίδιο το Σύνταγμα μεταθέτει την απαίτηση δημοσιονομικής προσαρμογής στο χρονικό διάστημα που απαιτείται για την απόσβεση του δανείου, δηλαδή σε περίοδο, κατά την οποία η έκτακτη συνθήκη (υποτίθεται ότι) έχει ξεπεραστεί. Η διεύρυνση του περιθωρίου εκτίμησης του δημοσιονομικού νομοθέτη για τη διαχείριση μίας κρίσης, κατά το οικονομικό έτος που αυτή ξεσπά, ακολουθείται από την αντίστοιχη συστολή του περιθωρίου αυτού κατά τα επόμενα οικονομικά έτη, κατά τα οποία τα αναληφθέντα δάνεια πρέπει να αρχίσουν να αποπληρώνονται. Εξάλλου, ούτε ο περιορισμός του έκτακτου δανεισμού στο προσήκον μέτρο δύναται να ελεγχθεί δικαστικά, αν και αυτό δεν σημαίνει ότι μπορεί το δημόσιο χρέος να αυξάνεται χωρίς κανένα έλεγχο, δοθέντος ότι οι ίδιες οι προϋποθέσεις υπέρβασης του «χρεόφρενου», συμπεριλαμβανομένης της ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας, των οποίων ο δικαστικός έλεγχος παραμένει πλήρης, εγγυώνται την προστασία από την άσκοπη προσφυγή στην εξαιρετική ρήτρα του ορίου χρέους.¹⁰

Η έλλειψη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της έκτακτης συνθήκης, που επιτρέπει την υπέρβαση του «χρεόφρενου», και των μέσων αντιμετώπισης, τα έξοδα των οποίων καλύπτει η προσφυγή στον αυξημένο δανεισμό, εντοπίζεται από το Δικαστήριο στην

¹⁰ Στις σκέψεις 144 έως 148 της απόφασης συμπυκνώνεται η τοποθέτηση του Δικαστηρίου για τα όρια του δικαστικού ελέγχου που ασκεί σε υποθέσεις, όπως αυτή, που άπτονται της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους.

πρόθεση της γερμανικής κυβέρνησης να ενισχύσει, με αυτόν, τομείς της οικονομίας, όπως η αποτελεσματική διαχείριση της κλιματικής αλλαγής, η ψηφιοποίηση, αλλά και ο συνολικός μετασχηματισμός της παραγωγικής διαδικασίας, που μακροπρόθεσμα και μόνο αίρουν το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας που προκάλεσε η πανδημία. Και τούτο, διότι κατά το χρόνο ψήφισης του δ.σ.π. 2021 (27.1.2022) αυτή είχε ήδη συμπληρώσει δύο χρόνια από την εμφάνισή της, κατά τη διάρκεια των οποίων ο δημοσιονομικός νομοθέτης είχε κάνει αρκετές φορές χρήση της ρήτρας υπέρβασης του «χρεόφρενου». Ως, όμως, ειπώθηκε και ανωτέρω, όσο πιο πίσω στο παρελθόν ανάγεται η κατάσταση ανάγκης και όσο πιο πολλές φορές έχει προβεί ο νομοθέτης σε έκτακτο δανεισμό, τόσο μεγαλύτερη είναι η απαίτηση τεκμηρίωσης των λόγων για τους οποίους η κρίση δεν έχει ξεπεραστεί ακόμα, καθώς και ότι τα μέσα που προτίθεται να λάβει τώρα είναι τα πλέον κατάλληλα για την οριστική, πλέον, αντιμετώπισή της. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να τεκμηριώσει, γιατί τα μέτρα που ελήφθησαν στο παρελθόν δεν απέδωσαν στον αναμενόμενο βαθμό, αλλά και γιατί τα μέτρα που προτίθεται να λάβει τώρα μπορούν να πετύχουν αυτό. Αυτό ισχύει, ιδίως, στις περιπτώσεις που κεφάλαια που αντλήθηκαν από έκτακτες πιστώσεις δεν χρειάστηκαν τελικά, είτε καθόλου, είτε καθ' όλο τους το ύψος, αντίθετα προς το σχεδιασμό των αποφάσεων της Βουλής, με τις οποίες γινόταν η υπέρβαση των ορίων δανεισμού. Εντούτοις, οι εξουσιοδοτήσεις δανεισμού ύψους 60 δις. Ευρώ, που κρίθηκαν αναγκαίες, όταν ενεγράφησαν στον πρώτο συμπληρωματικό προϋπολογισμό του 2021, δεν τεκμηριώνεται γιατί δεν χρησιμοποιήθηκαν μέχρι το τέλος του έτους αναφοράς, ενάντια στον αρχικό προγραμματισμό, αλλά αποφασίστηκε με το δ.σ.π. στις αρχές του 2022 να μεταφερθούν στο πράσινο ταμείο. Εξάλλου, το ταμείο αυτό, ως ειδικός λογαριασμός, είχε συσταθεί αρκετά χρόνια πριν την εμφάνιση της πανδημίας (το 2010), χωρίς να προκύπτει ότι οι δράσεις, στις οποίες εξακολουθεί να προβαίνει, έχουν μέχρι τώρα αποσοβήσει ή περιορίσει τις απορρέουσες από αυτήν συνέπειες.

Η μεταφορά των εξουσιοδοτήσεων έκτακτου δανεισμού ύψους 60 δις. Ευρώ στο πράσινο ταμείο αντιβαίνει, επιπρόσθετα, στη συνταγματική αρχή του ενιαυσίου, στην οποία υπόκειται ο μηχανισμός του «χρεόφρενου», σύμφωνα με τα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ., δοθέντος ότι άγει, κατ' αποτέλεσμα, στην ενίσχυση αποθεματικών που υπερβαίνει τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους. Η απόφαση της Βουλής, με την οποία διαπιστώνεται η συνδρομή κατάστασης ανάγκης που επιτρέπει την υπέρβαση των ορίων δανεισμού, αναφέρεται στο οικονομικό έτος, εντός του οποίου λαμβάνεται, και, για το λόγο αυτό, πρέπει να ανανεώνεται για κάθε επόμενο έτος προϋπολογισμού. Τυχόν διαχωρισμός μεταξύ της εγγραφής έκτακτων εξουσιοδοτήσεων δανεισμού σε ένα συγκεκριμένο οικονομικό έτος και της πραγματικής χρήσης τους, με την ανάληψη των δανείων, σε ένα επόμενο, αντίκειται στα ως άνω άρθρα, διότι οι εξουσιοδοτήσεις αυτές πρέπει να προορίζονται για την κάλυψη μόνο των εξόδων χρηματοδότησης των μέτρων αντιμετώπισης της έκτακτης συνθήκης που πρόκειται να ληφθούν εντός του ίδιου οικονομικού έτους, στον προϋπολογισμό του οποίου εγγράφονται. Τα μέτρα, όμως, που πρόκειται να ληφθούν από το πράσινο ταμείο, για τη χρηματοδότηση των οποίων προορίζονται τα 60 δις., προγραμματίζονται για τα επόμενα του 2021 οικονομικά έτη. Συνεπώς, το δημόσιο χρέος της Γερμανίας θα αυξηθεί πραγματικά όχι κατά το χρόνο εγγραφής των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού στον συμπληρωματικό προϋπολογισμό του 2021, αλλά το πρώτον στα επόμενα χρόνια, οπότε θα γίνουν οι αναλήψεις των δανείων αυτών για τη χρηματοδότηση των δράσεων του πράσινου ταμείου. Με τη μετάθεση η πραγματική επιβάρυνση του δημοσίου χρέους θα επισυμβεί σε έτη προϋπολογισμού, για τα οποία θα εφαρμόζονται διαφορετικά ανώτατα όρια δανεισμού, και, κατά ισχυρή πιθανολόγηση, θα εξέρχεται αυτών. Δοθέντος, όμως, ότι τα εκάστοτε ανώτατα όρια δανεισμού, που θα ισχύουν στα επόμενα οικονομικά έτη, δεν δύναται να προβλεφθούν

κατά τον ενεστώτα χρόνο που εγγράφονται οι εξουσιοδοτήσεις στον προϋπολογισμό, θα πρέπει τόσο η εγγραφή όσο και η σχετική επιβάρυνση, με την πραγματική λήψη των δανείων, να επισυμβαίνουν εντός του ίδιου οικονομικού έτους.¹¹

Στην απόφαση γίνεται αναφορά και στις αρχές της ενότητας και καθολικότητας του προϋπολογισμού, αν και περιορίζεται στη μείζονα σκέψη και δεν επαναλαμβάνεται στην ελάσσονα ή στην υπαγωγή.¹² Πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2009 το άρθρο 115 παρ. 2 Σ. όριζε τη δυνατότητα να εξαιρούνται με νόμο ειδικοί λογαριασμοί του κράτους από τις τότε ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις για τα όρια χρέους. Με την κατάργηση της δυνατότητας αυτής ο αναθεωρητικός νομοθέτης εκφράστηκε ρητά υπέρ της μη ύπαρξης εξαιρέσεων για αυτούς τους λογαριασμούς, οι οποίοι υπόκεινται πλέον στους ίδιους περιορισμούς δανεισμού που ισχύουν για το κεντρικό κράτος. Κατά τούτο, η επιχορήγηση ειδικού λογαριασμού δια της προσφυγής στην εξαιρετική ρήτρα υπέρβασης των ορίων χρέους επιβάλλει, σύμφωνα με την αρχή της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού, να γίνεται πραγματική χρήση της εξουσιοδότησης αποκλειστικά εντός του οικονομικού έτους, για το οποίο αποφασίστηκε η υπέρβαση από τη Βουλή. Για τον υπολογισμό, εξάλλου, των ποσοτικών ορίων επιτρεπτού δανεισμού πρέπει να λαμβάνονται ο κρατικός προϋπολογισμός και οι ειδικοί λογαριασμοί ως μία ενότητα. Σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσε το κράτος να εναποθέσει στους λογαριασμούς αυτούς εξουσιοδοτήσεις έκτακτου δανεισμού, που αποδείχθηκαν τελικώς αχρείαστες, απλώς για την αύξηση του αποθεματικού τους, και να κάνει πραγματική τους χρήση τα επόμενα οικονομικά έτη, κατά ελεύθερη βούληση, χωρίς πλέον η χρήση αυτή να μπορεί να συνυπολογιστεί στα νέα ποσοτικά όρια δανεισμού που θα ισχύουν για τα έτη αυτά.

¹¹ Για τον τρόπο που αλληλοεπιδρούν η αρχή της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού και ο μηχανισμός του «χρεόφρενου» βλ. σκ. 155 έως 173 της απόφασης. Το άρθρο 110 παρ. 2 Σ., το οποίο ορίζει ότι η κατάρτιση του προϋπολογισμού μπορεί να αφορά 1 ή περισσότερα οικονομικά έτη, σημαίνει, μεταφερόμενο στο στάδιο εκτέλεσης των προϋπολογισμών αυτών, ότι η περίοδος ισχύος των σχετικών εξουσιοδοτήσεων, και των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού, διαρκεί και αυτή 1 ή περισσότερα έτη, μέχρι το τέλος των οποίων θα πρέπει να έχει γίνει χρήση τους. Έτσι, άλλωστε, ορίζεται και στο άρθρο 45 παρ. 1 ΒΗΟ. Αδιάθετες πιστώσεις στο τέλος του έτους χάνουν την ισχύ τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά, όπως στις περιπτώσεις των άρθρων 18 παρ. 3 και 45 παρ. 2 έως 4 ΒΗΟ. Αυτό τελεί σε συμφωνία με την αρχή της ταμειακής βάσης του προϋπολογισμού, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 11 παρ. 2 περ. 1 και 2 ΒΗΟ (Fälligkeitsprinzip), κατά την οποία στον προϋπολογισμό μπορούν να εγγράφονται μόνο έσοδα που προβλέπεται να εισπραχθούν και δαπάνες που προβλέπεται να καταβληθούν (ή εξουσιοδοτήσεις για δάνεια που προβλέπεται να αναληφθούν) κατά τη διάρκεια της περιόδου εκτέλεσής του. Η αρχή του ενιασίου, επομένου, μεταφερόμενη στο πεδίο του «χρεόφρενου», σημαίνει ότι το εκάστοτε επιτρεπτό ύψος δανεισμού ορίζεται για κάθε οικονομικό έτος ξεχωριστά, ότι μετά τη λήξη κάθε οικονομικού έτους χωρεί νέος υπολογισμός του ορίου αυτού, καθώς και ότι εξουσιοδοτήσεις καθαρού δανεισμού που έχουν εγγραφεί σε ένα ορισμένο προϋπολογισμό και έχουν λάβει υπόψη τους τα επιτρεπτά όρια δανεισμού του έτους αναφοράς του, θα πρέπει και να χρησιμοποιούνται εντός του ίδιου έτους, με τη λήψη των σχετικών δανείων. Υπό το πρίσμα δε της ταμειακής βάσης του προϋπολογισμού, για τη χρονική ταξινόμηση των εξουσιοδοτήσεων δανεισμού στα έτη αναφοράς, κρίσιμα είναι τα εκάστοτε ανώτατα όρια δανεισμού που ισχύουν κατά το χρόνο πραγματικής ανάληψης των δανείων. Περαιτέρω, οι αρχές της ετήσιας διάρκειας και της ταμειακής βάσης του προϋπολογισμού εφαρμόζονται ανεξάρτητα και για τη ρήτρα υπέρβασης του «χρεόφρενου». Κατά τούτο, η απόφαση της Βουλής να κάνει χρήση της ρήτρας αφορά μόνο στο συγκεκριμένο οικονομικό έτος, εντός του οποίου λαμβάνεται. Αυτό σημαίνει ότι σε περίπτωση που μία έκτακτη συνθήκη έχει διάρκεια ή καταλείπει συνέπειες που υπερβαίνουν τη διάρκεια ενός έτους, τότε θα πρέπει να λαμβάνονται σχετικές αποφάσεις ξεχωριστά για κάθε έτος αναφοράς. Μετά τη λήξη του εκάστοτε οικονομικού έτους αδιάθετες εξουσιοδοτήσεις έκτακτου δανεισμού χάνουν σε κάθε περίπτωση την ισχύ τους και δεν εφαρμόζονται επ' αυτών οι δυνατότητες μεταφοράς, που προβλέπονται στα άρθρα 110 παρ. 4 εδ. 2 Σ. και 18 παρ. 3 ΒΗΟ για τις εξουσιοδοτήσεις τακτικού δανεισμού. Σε διαφορετική περίπτωση θα διαχωρίζονταν ανεπίτρεπτα η απόφαση της Βουλής για προσφυγή σε έκτακτο δανεισμό και η πραγματική λήψη του δανείου, ενώ κατά περιεχόμενο συνδέονται στενά μεταξύ τους.

¹² Σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 Σ., όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους εμφανίζονται στον προϋπολογισμό, στην περίπτωση δε των κρατικών επιχειρήσεων και των ειδικών λογαριασμών αρκεί να εμφανίζονται στον κρατικό προϋπολογισμό μόνο οι επιχορηγήσεις και οι πάσης φύσεως αποδόσεις.

Στην απόφαση διαπιστώνεται, τέλος, η αντίθεση του δ.σ.π. στη συνταγματική αρχή του προηγούμενου (Vorherigkeitsgrundsatz), όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 110 παρ. 2 Σ. και διασφαλίζει την κυριαρχία του Κοινοβουλίου επί του προϋπολογισμού.¹³ Αν και τα σχέδια συμπληρωματικών προϋπολογισμών δεν καλύπτονται άμεσα από το γράμμα του άρθρου 110 παρ. 2 Σ., δοθέντος ότι, από τη φύση τους, εισάγονται προς ψήφιση το πρώτον κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και όχι πριν την έναρξή του, εντούτοις, ενόψει του σκοπού της αρχής του προηγούμενου, η οποία, σε συνδυασμό με τις αρχές της ενότητας και ειλικρίνειας του προϋπολογισμού, έχει τεθεί πρωτίστως για τη διασφάλιση της προγραμματικής του λειτουργίας, επιβάλλεται να εφαρμοστεί και για τα σχέδια αυτά αναλογικά. Σε επίπεδο τυπικού νόμου, προκύπτει από το άρθρο 33 εδ. 2 ΒΗΟ ότι σχέδια συμπληρωματικών προϋπολογισμών πρέπει να εισάγονται προς ψήφιση πριν το τέλος του έτους (εκτέλεσης). Κατά σύμφωνη, όμως, ερμηνεία με το Σύνταγμα, θα πρέπει και να έχουν ψηφιστεί πριν το τέλος το έτους αυτού. Και τούτο, διότι οι συμπληρωματικοί προϋπολογισμοί προσαρμολογούν την αρχική πρόβλεψη στις νέες δημοσιονομικές ανάγκες που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια του έτους αυτού και, κατά τούτο, έχουν προγραμματικό χαρακτήρα για το υπόλοιπο του οικονομικού έτους. Μετά τη λήξη του έτους αναφοράς η εκτέλεση του προϋπολογισμού έχει ολοκληρωθεί και δεν δύναται πλέον να επηρεαστεί δια της ψήφισης ενός σχεδίου συμπληρωματικού προϋπολογισμού. Δεν νοείται, επομένως, αναδρομική αλλαγή ενός ήδη εκτελεσθέντος προϋπολογισμού δια της ψήφισης ενός συμπληρωματικού μετά τη λήξη της περιόδου αναφοράς του. Εξάλλου, για την περίπτωση της καθυστερημένης ψήφισης ενός σχεδίου συμπληρωματικού προϋπολογισμού δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα μία αντίστοιχη του άρθρου 111 Σ. διάταξη, η οποία επιτρέπει στην κυβέρνηση, για το κενό διάστημα, την προσωρινή δημοσιονομική διαχείριση για την κάλυψη των αναγκαίων δαπανών για τη λειτουργία του κράτους.¹⁴

Ο δ.σ.π. του 2021, ψηφισθείς μετά τη λήξη του έτους αυτού (ψηφίσθηκε από το γερμανικό Κοινοβούλιο στις 27.1.2022, εκδόθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στις 18.2.2022 και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης στις 25.2.2022), παραβιάζει, για το λόγο αυτό, το άρθρο 110 παρ. 2 Σ. και την, σε αυτό κατοχυρωθείσα, αρχή του προηγούμενου. Η επέμβαση του δημοσιονομικού νομοθέτη για τη διενέργεια τυχόν αναγκαίων μεταγενέστερων αλλαγών, μετά τη λήξη του έτους εκτέλεσης, δεν μπορεί να γίνει με όχημα την ψήφιση ενός συμπληρωματικού προϋπολογισμού, αλλά μόνο μέσω της ψήφισης του προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους ή μέσω της ψήφισης ενός συμπληρωματικού, του ήδη ψηφισθέντος προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος.

Η απόφαση αποτελεί σταθμό στη δημοσιονομική νομολογία του Δικαστηρίου, τόσο λόγω του διακυβεύματος της υπόθεσης, όσο και του τρόπου προσέγγισης αυτής,

¹³ Αν και η εμπρόθεσμη εισαγωγή προς ψήφιση, καθώς και ψήφιση του προϋπολογισμού (πριν την έναρξη του έτους αναφοράς του) ή του συμπληρωματικού προϋπολογισμού (πριν την εκπνοή του έτους εκτέλεσής του) είναι διαδικαστικού χαρακτήρα, συναπτόμενη με τη λειτουργία του Κοινοβουλίου, η έννομη συνέπεια που απορρέει από την παραβίαση της, η οποία συνίσταται στο ότι καθίσταται πλέον αυτό κατά χρόνο αναμρόδιο για την ψήφισή του, άγει στο συμπέρασμα ότι κατισχύει ο ουσιαστικός της χαρακτήρας. Αυτό συνάγεται και από το ότι το ίδιο το Δικαστήριο τονίζει, στη σκ. 215 της απόφασης, ότι, αν και, κατά το γράμμα της, η αρχή του προηγούμενου απευθύνεται πρωτίστως στο Κοινοβούλιο, εντούτοις όλα τα συνταγματικά όργανα του κράτους, συμπεριλαμβανομένης της Κυβέρνησης, η οποία έχει την αποκλειστική νομοθετική πρωτοβουλία προς εισαγωγή σχεδίων προϋπολογισμού για ψήφιση από τη Βουλή, είναι υποχρεωμένα να συμπράττουν για την τήρησή της. Για αυτή την υποχρέωση πίστης μεταξύ των συνταγματικών οργάνων (Verfassungsorgantreue) που εμπλέκονται στη διαδικασία ψήφισης συμπληρωματικών προϋπολογισμών βλ. και την από 9.7.2007 απόφαση του Δικαστηρίου (2 BvF 1/04). Για την αρχή του προηγούμενου (άρθρο 110 παρ. 2 Σ.) βλ. και Wernsmann, NVwZ 2019, 1401.

¹⁴ Το άρθρο 111 του γερμανικού Συντάγματος ρυθμίζει, διαφορετικά πάντως, την αντίστοιχη περίπτωση του άρθρου 79 παρ. 5 του ελληνικού Συντάγματος.

ο οποίος αναδεικνύει την ισορροπία μεταξύ του αποτελεσματικού ελέγχου τήρησης του Συντάγματος και του σεβασμού του περιθωρίου εκτίμησης της εκτελεστικής εξουσίας, κατ' επέκταση δε και της νομοθετικής, στον τομέα της δημοσιονομικής διακυβέρνησης και διαχείρισης. Η βασική προβληματική περιστρέφεται γύρω από το κατά πόσο μπορεί να χωρέσει δικαστικός έλεγχος, και δη έλεγχος συνταγματικότητας, επί αριθμητικών εγγραφών και ποσοτικών ορίων. Η απάντηση δίδεται στην απόφαση προς κατεύθυνση διπλή: Αφενός η ίδια η συνταγματική κατοχύρωση ενός ορίου δανεισμού επιβάλλει τον αυστηρό έλεγχο τήρησής της, ιδίως της συνδρομής των προϋποθέσεων υπέρβασής του. Εξάλλου, η ίδια η συστημική του «χρεόφρενο» είναι τέτοια, ώστε να μην άγει σε μία άκαμπτη εφαρμογή του, αλλά να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, μέσω της τακτικής λήψης υπόψη του οικονομικού παράγοντα (Konjunkturkomponente), ήτοι των δεικτών του παραγωγικού κενού και της ελαστικότητας του προϋπολογισμού, ως αλλάζουν από οικονομικό έτος σε οικονομικό έτος. Αφετέρου, οι αρχές κατάρτισης του προϋπολογισμού, ιδίως οι αρχές του ενιαυσίου, του προηγούμενου, της ενότητας και καθολικότητας, ευρίσκουν ομοίως συνταγματική κατοχύρωση, ο δε προϋπολογισμός ρητά τονίζεται σε σημείο της απόφασης¹⁵ ότι δεν ανήκει ούτε στη σφαίρα του soft law, ούτε παράγει μειωμένη δέσμευση σε σχέση με τους λοιπούς τυπικούς νόμους. Ανοικτό παραμένει το ζήτημα, αν η φύση των διατάξεων για το «χρεόφρενο» είναι τέτοια που να επιτρέπει την «εξαγωγή» ενός συνταγματικού δικαιώματος με θετικό περιεχόμενο, που αντιστοιχεί σε μία δικαστικά επιδιώξιμη απαίτηση των πολιτών προς το νομοθέτη για την τήρησή του¹⁶ (στο πλαίσιο εξέτασης μίας συνταγματικής προσφυγής), ή μπορεί αυτή η απαίτηση να εγερθεί δικαστικά μόνο από συνταγματικά όργανα, στο πλαίσιο του αφηρημένου ελέγχου συνταγματικότητας. Πάντως, η συμβολή της απόφασης στην ερμηνεία του άρθρου 115 παρ. 2 Σ. έγκειται ιδίως στο ότι απαιτείται, για την υπέρβαση των επιτρεπτών ορίων δανεισμού, μία άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της έκτακτης συνθήκης, που διαπιστώνεται από τη Βουλή και δικαιολογεί αυτή την υπέρβαση, και των, δι' αυτής της υπέρβασης χρηματοδοτούμενων, μέσων που προτίθεται να λάβει η εκάστοτε κυβέρνηση για αντιμετώπισή της.¹⁷ Η προϋπόθεση να συντρέχει η αιτιώδης αυτή συνάφεια προκύπτει, εμμέσως πάντως, από το ίδιο το γράμμα της διάταξης και υπόκειται σε πλήρη και αυστηρό και όχι οριακό έλεγχο συνταγματικότητας, καθώς δεν εμπίπτει στο περιθώριο εκτίμησης των άλλων δύο εξουσιών. Αξιολογούνται δε τα μέσα αυτά από το Δικαστήριο όχι μεμονωμένα, αλλά εν συνόλω, για να διαπιστωθεί ότι είναι κατάλληλα για την άμεση και οριστική αντιμετώπιση της έκτακτης συνθήκης.¹⁸ Όμως, ο έλεγχος αυτός καταλληλότητας δεν μεταπίπτει και σε ένα γενικευμένο έλεγχο για την αναλογικότητα της δανειοληψίας.¹⁹

4. «Χρεόφρενο» και κρατικός προϋπολογισμός στη γερμανική έννομη τάξη

Η συζήτηση για το γερμανικό «χρεόφρενο», η οποία ανάγεται στην περίοδο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2009, με την οποία τα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ.

¹⁵ Βλ. σκέψη 117.

¹⁶ Μεμονωμένα υποστηρίζεται στη γερμανική θεωρία ότι ο υπερβολικός δανεισμός συνιστά επέμβαση στο θεμελιώδες δικαίωμα ψήφου, όπως αυτό προκύπτει συνδυαστικά από τα άρθρα 1 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 2 και 38 παρ. 1 Σ, καθώς και στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ. Βλ. Meyer, NVwZ 2023, 1698.

¹⁷ Ο γερμανικός όρος που χρησιμοποιείται στην απόφαση είναι ενδεικτικός για την ένταση της συνάφειας: Δεν απαιτείται να συντρέχει απλώς μία Kausal-, αλλά μία Veranlassungszusammenhang, υπό την έννοια ότι η φυσική καταστροφή ή η ασυνήθιστη κατάσταση ανάγκης θα πρέπει να είναι η αφορμή, η conditio sine qua non, για να παρθεί η απόφαση προσφυγής σε αυξημένο δανεισμό.

¹⁸ Βλ. σκέψη 133 επ.

¹⁹ Βλ. σκέψη 144 επ. Ανέλεγκτη, επομένως, η αναγκαιότητα και η stricto sensu αναλογικότητα.

2 Σ. έλαβαν τη σημερινή τους μορφή, αναζωπυρώθηκε τα τελευταία 4 έτη, με αφορμή την εμφάνιση της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης, λόγω του πολέμου στην Ουκρανία.²⁰ Από το 2009 και μετά, σύμφωνα με το άρθρο 109 παρ. 3 εδ. 1 Σ., οι προϋπολογισμοί τόσο του κράτους όσο και των ομόσπονδων κρατιδίων πρέπει να είναι ισοσκελισμένοι χωρίς προσφυγή σε καθαρό δανεισμό. Ενώ για τα ομόσπονδα κρατίδια η πρόβλεψη αυτή μεταφράζεται, από το οικονομικό έτος 2020, σε μία σκληρή απαγόρευση δανεισμού,²¹ για την Ομοσπονδία τηρείται, όταν, κατά κανόνα, τα έσοδα από τον ετήσιο τακτικό δανεισμό δεν υπερβαίνουν ποσοστό 0,35% του ονομαστικού ΑΕΠ του προηγούμενου οικονομικού έτους. Αυτό ήταν ένα σημαντικό βήμα σε σχέση με την παλαιά εκδοχή του άρθρου 115 παρ. 1 εδ. 2 Σ., η οποία προέβλεπε απλώς ότι τα έσοδα από προσφυγή σε δανεισμό δεν μπορούσαν να υπερβαίνουν το ανώτατο ποσό των επενδύσεων που εγγράφονταν στον προϋπολογισμό, ενώ ήταν δυνατές εξαιρέσεις για την αποτροπή, γενικά και αόριστα, διατάραξης της οικονομικής ισορροπίας. Αυτή η διατύπωση έδινε ένα ισχυρό περιθώριο εκτίμησης στο δημοσιονομικό νομοθέτη και συρρίκωνε παράλληλα το δικαστικό έλεγχο σε έναν έλεγχο πρόδηλης αντιφατικότητας των προθέσεων του νομοθέτη (Nachvollziehbarkeits- und Vertretbarkeitskontrolle). Με τη νέα διατύπωση του «χρεόφρενου» ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2009 κινήθηκε προς την κατεύθυνση της στενής και αυστηρής ερμηνείας των εξαιρέσεων υπέρβασης. Τόσο ο παράγοντας της φυσικής καταστροφής όσο και της ασυνήθιστης κατάστασης ανάγκης προϋποθέτουν ένα περιστατικό ιδιαίτερης βαρύτητας, με σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις, το οποίο εμφανίζεται ξαφνικά και απρόσμενα ή εξελίσσεται ραγδαία. Κατά τούτο, αποκλείεται η προσφυγή στη ρήτρα υπέρβασης, αν ο δημοσιονομικός νομοθέτης μπορεί να προσαρμοστεί σε μία κρίση αυξάνοντας φόρους, εξοικονομώντας δαπάνες ή αντλώντας ρευστότητα από αποθέματα. Προβλέψιμες, ως προς την προβολή τους στο μέλλον, εξελίξεις, όπως η κλιματική αλλαγή και το δημογραφικό, δεν δικαιολογούν προσφυγή σε έκτακτο δανεισμό. Ούτε, όμως, και αποκλίσεις, ακόμα και σοβαρές, της κυκλικής οικονομίας εμπίπτουν στις άνω εξαιρέσεις, αλλά λαμβάνονται υπόψη για την τακτική ετήσια αναπροσαρμογή των ορίων δανεισμού, υπό τη μορφή της επίδρασης του παραγωγικού κενού επί του προϋπολογισμού. Η γραμματική, η ιστορική και η τελεολογική ερμηνεία των άρθρων 109 παρ. 3 εδ. 2 και 115 παρ. 2 εδ. 6 Σ. συγκλίνουν στο ότι απαιτείται να συντρέχει μία λειτουργική και χρονική συνάφεια μεταξύ μίας έκτακτης συνθήκης και της προσφυγής σε νέο δανεισμό.²² Μόνη η ύπαρξη μίας τέτοιας συνθήκης δεν μπορεί να καταστεί η αφορμή για τη λήψη δανείων που χρηματοδοτούν γενικούς πολιτικούς σκοπούς, όπως η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η ψηφιοποίηση του κράτους.

²⁰ Βλ. εκτενώς Meickmann, NVwZ 2024, 20, Kirchhof, NJW 2023, 3757, Meyer, NVwZ 2023, 1698, Wernsmann, Geiß, NVwZ 2023, 1113, Heintzen, NVwZ 2022, 1505, Lenz, NVwZ 2022, 1108, Droege, NVwZ 2022, 770, Schmidt, NVwZ 2022, 756, Neumann, ZRP 2022, 249, Meickmann, NVwZ 2021, 97, Schwarz, JA 2021, 276, Schwarz, COVuR 2020, 74, Gröpl, NJW 2020, 2523, Oebbecke, NVwZ 2019, 1173, Zeising, NJ 2016, 189, Kramer, Hinrichsen, Lauterbach, JuS 2012, 896, Ekardt, Buscher, NJ 2012, 148, Westerhoff, ZRP 2010, 73, Christ, NVwZ 2009, 1333, Selmer, NVwZ 2009, 1255, Fassbender, NVwZ 2009, 737, Lenz, Burgbacher, NJW 2009, 2561, Schliemann, ZRP 2009, 193, Schwarz, Reimer, JuS 2007, 219.

²¹ Βλ. άρθρο 109 παρ. 3 εδ. 5 Σ., σε συνδυασμό με τη μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 143Δ παρ. 1 εδ. 3 Σ.

²² Για την ερμηνεία των άρθρων 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 του γερμανικού Συντάγματος βλ. Reimer σε Epping, Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Heun σε Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Kube σε Dürig, Herzog, Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Jarass σε Jarass, Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Siekmann σε Sachs, Grundgesetz, Kirchhof, Wendt σε von Mangoldt, Klein, Starck, Grundgesetz, Heintzen σε von Münch, Kunig, Grundgesetz-Kommentar.

Εξουσιοδοτήσεις δανεισμού, που ενδύονται τη μορφή τυπικού νόμου, όπως του προϋπολογισμού, αποτελούν αντικείμενο αφηρημένου ελέγχου συνταγματικότητας,²³ σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 1 περ. 2 του γερμανικού Συντάγματος, διαμέσου του οποίου μπορούν να ελεγχθούν ως προς τη συμβατότητά τους με τα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ. Εξάλλου, ο έλεγχος αν η εκάστοτε κυβέρνηση τηρεί τα εγγεγραμμένα στον προϋπολογισμό όρια των εξουσιοδοτήσεων αυτών, κατά τη διάρκεια εκτέλεσής του, μπορούν να εισάγουν διαφορά μεταξύ συνταγματικών οργάνων, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 1 περ. 1 Σ. (Organstreitverfahren). Κατά την πλειοψηφούσα άποψη στη γερμανική θεωρία, δεν νοείται ατομική αξίωση τήρησης των διατάξεων περί των ορίων δανεισμού, δικαστικά επιδιώξιμη δια της άσκησης συνταγματικής προσφυγής, κατά το άρθρο 93 παρ. 1 περ. 4^α Σ. Στην νομολογία του ΓΟΣΔ, πάντως, έχει καταδειχθεί ο σύνδεσμος μεταξύ του θεμελιώδους δικαιώματος ψήφου και του «χρεόφρενου».²⁴ Δια της συνταγματικής κατοχύρωσης του «χρεόφρενου» υλοποιείται η δημοκρατική αρχή και η απαγόρευση, ταυτόχρονα, να δεσμεύει ο εκάστοτε δημοσιονομικός νομοθέτης τα μελλοντικά κοινοβούλια, στενεύοντας, δια της διόγκωσης του δημοσίου χρέους, τα περιθώρια ενεργειών τους κατά τη διαχείριση των εξόδων για την άσκηση εκείνων των πολιτικών, για την οποία έχουν νομιμοποιηθεί από τους μελλοντικούς εκλογείς. Σε ό,τι αφορά τα ομόσπονδα κρατίδια, για τα οποία, όπως συνάγεται από το άρθρο 109 παρ. 3 εδ. 1 και 5 Σ., ισχύει πλήρης απαγόρευση εγγραφής εξουσιοδοτήσεων δανεισμού στον προϋπολογισμό τους, παραβιάσεις του «χρεόφρενου» μπορούν να ελεγχθούν τόσο στο πλαίσιο αφηρημένου ελέγχου συνταγματικότητας από το ΓΟΣΔ όσο και στο πλαίσιο αντίστοιχου ελέγχου από τα ομόσπονδα συνταγματικά δικαστήρια, εφόσον, βέβαια, η πρόβλεψη του γερμανικού Συντάγματος περί απολύτου απαγόρευσης δανεισμού των κρατιδίων έχει μεταφερθεί και στα συντάγματα των τελευταίων.

Κρίσιμη είναι και η απάντηση στο ερώτημα, αν δικαιολογείται, κατ' εξαίρεση από τις αρχές του ενιασίου και της ταμειακής βάσης, η μη σύμπτωση, στο ίδιο έτος αναφοράς, της εγγραφής εξουσιοδότησης έκτακτου δανεισμού και της πραγματικής ανάληψής αυτού. Το Δικαστήριο αφήνει ανοικτό, στην απόφαση για το δ.σ.π. του 2021, το ενδεχόμενο εφαρμογής του άρθρου 45 παρ. 2 ΒΗΟ, που προβλέπει τη μεταφορά αδιάθετων πιστώσεων στο επόμενο οικονομικό έτος, και επί εξουσιοδοτήσεων δανείων που έχουν μεν εγγραφεί στον προϋπολογισμό καθ' υπέρβαση του «χρεόφρενου» και αναληφθεί, αλλά όχι ξοδευτεί, εντός του έτους εκτέλεσής του, για την αντιμετώπιση της έκτακτης συνθήκης, ένεκα της οποίας δικαιολογήθηκε η υπέρβαση αυτή. Υπό την προϋπόθεση, βέβαια, ότι οι αδιάθετες αυτές πιστώσεις εξακολουθούν να προορίζονται για την κάλυψη δαπανών που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους και κατευθύνονται, από τη φύση και το σκοπό τους, στην αντιμετώπιση της συνθήκης αυτής.

Σε κάθε περίπτωση, το γερμανικό Σύνταγμα²⁵ ενσωματώνει τις τιμές αναφοράς για τα όρια ελλείμματος και χρέους προς ΑΕΠ, που πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και την απαίτηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή μέσω του πρωτογενούς²⁶ και δευτερογενούς²⁷ ενωσιακού δικαίου, καθώς και

²³ Από χρονική άποψη, η αίτηση για αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας είναι απαράδεκτη, αν έπεται απόφασης της Βουλής προς απαλλαγή της Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 114 παρ. 1 Σ.

²⁴ Βλ. την από 07.09.2011 απόφαση για τον ΕFSF και τα πακέτα διάσωσης προς την Ελλάδα (2 BvR 987, 1485, 1099/10), σκέψη 104, και την από 18.3.2014 απόφαση για τον ΕSM (2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12, 2 BvE 6/12), σκέψη 161.

²⁵ Μέσω του άρθρου 109 παρ. 2, το οποίο ορίζει κράτος και ομόσπονδα κρατίδια εκπληρώνουν από κοινού τις υποχρεώσεις που απορρέουν από πράξεις που εκδίδει η ΕΕ στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος του άρθρου 126 ΣΛΕΕ για την εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

²⁶ Ιδίως άρθρο 126 ΣΛΕΕ και Πρωτόκολλο υπ' αριθ. 12.

²⁷ Βλ. τη σχετική νομοθεσία στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

του από 2.3.2012 συναφθέντος Δημοσιονομικού Συμφώνου.²⁸ Παρατηρείται, βέβαια, ότι σε σχέση με το επιτρεπτό (ετήσιο) έλλειμμα, το γερμανικό «χρεόφρενο» είναι πιο αυστηρό από τις απαιτήσεις του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Το τελευταίο προβλέπει στο άρθρο 3 αυτού²⁹ ότι η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης θεωρείται ισοσκελισμένη, αν το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της είναι ελλειμματικό κατά 0,5% του ΑΕΠ (ή 1%, αν ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ είναι αισθητά χαμηλότερος της τιμής αναφοράς του 60%). Το δε άρθρο 115 παρ. 2 του γερμανικού Συντάγματος ορίζει ότι τα έσοδα πρέπει, κατά κανόνα, να ισοσκελίζονται με τα έξοδα, χωρίς να απαιτούνται για την ισοσκέλιση αυτή επιπλέον έσοδα από προσφυγή σε δανεισμό, κάτι που θεωρείται ότι τηρείται, όταν τα έσοδα από δανεισμό δεν υπερβαίνουν ποσοστό 0,35% του ΑΕΠ. Αυτό μεταφράζεται σε αντίστοιχο επιτρεπτό ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο έως μείον 0,35% του ΑΕΠ. Από την άλλη πλευρά, για το Δημοσιονομικό Σύμφωνο κρίσιμο είναι το ετήσιο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει φορείς που δεν δεσμεύονται από τις διατάξεις του «χρεόφρενου» των άρθρων 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 του γερμανικού Συντάγματος, όπως οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, γνήσιους ειδικούς λογαριασμούς,³⁰ κρατικές επιχειρήσεις, δήμους και ενώσεις αυτών. Εξάλλου, η ετήσια αναπροσαρμογή του γερμανικού «χρεόφρενου» με τη λήψη υπόψη του παραγωγικού κενού μπορεί, κατ' αποτέλεσμα, να οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός επιτρεπτού ανώτατου ορίου τακτικού δανεισμού που υπερβαίνει το ποσοστό 0,5% του ΑΕΠ, όπως ορίζεται στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

«Χρεόφρενο» και κρατικός προϋπολογισμός συνδέονται άρρηκτα, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τη συνταγματική οπτική, όπως αυτή αποτυπώνεται στα άρθρα 109 παρ. 3 και 115 παρ. 2 Σ., η τήρηση των ετήσιων ορίων τακτικού δανεισμού λογίζεται, κατά πλάσμα, ως παράλληλη τήρηση της υποχρέωσης ισοσκέλισης εσόδων και εξόδων στον κρατικό προϋπολογισμό. Κατά τούτο, οιαδήποτε δυνατή παραβίαση, είτε σχετικά με το μηχανισμό του «χρεόφρενου» καθ' αυτό, είτε σχετικά με τις αρχές που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού και, κατ' επέκταση, και τον ίδιο το μηχανισμό αυτό μπορεί να ελεγχθεί είτε προληπτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με έκτακτη γνώμη του πριν την ψήφιση του σχεδίου προϋπολογισμού, σύμφωνα με το άρθρο 99 ΒΗΟ, είτε κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τακτική ετήσια γνώμη του στο πλαίσιο απαλλαγής της κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 97 ΒΗΟ,³¹ καθώς και από το ΓΟΣΔ, κατά τους τρόπους που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Οι διατάξεις που διέπουν το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού συγκεντρώνονται, ιδίως, στα άρθρα 109 έως 115 Σ., 1 έως 69^A ΒΗΟ και 1 έως 31 ΗGrG.³² Οι αρχές που διέπουν την κατάρτισή του συνάγονται, ως επί το πλείστον, από τις διατάξεις του άρθρου 110 Σ. και εξειδικεύονται στη ΒΗΟ, που ισχύει ήδη από το έτος 1969. Σε αυτές που απολαύουν μίας τέτοιας συνταγματικής

²⁸ Βλ. σχετικά Fischer-Lescano, Oberndorfer, NJW 2013, 9, Weber, EuR 2013, 375, Ekardt, Buscher, NJ 2012, 148.

²⁹ Βλ. και άρθρο 51 του νόμου περί των αρχών που διέπουν τους προϋπολογισμούς του κράτους και των κρατιδίων (Haushaltsgrundsatzgesetz, εφεξής ΗGrG).

³⁰ Για την προβληματική των ειδικών λογαριασμών και τη συμβατότητά τους με τις αρχές της ενότητας και καθολικότητας του προϋπολογισμού βλ. Meickmann, NVwZ 2022, 106, Waldhoff, JuS 2022, 319. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 ΒΗΟ, σε ό,τι αφορά ειδικούς λογαριασμούς, εγγράφονται στον προϋπολογισμό μόνο οι προς αυτούς επιχορηγήσεις (στην πλευρά των εξόδων) και οι από αυτούς αποδόσεις (στην πλευρά των εσόδων). Σύντομη σύνοψη για τα έσοδα, έξοδα και λοιπές υποχρεώσεις των λογαριασμών αυτών επισυνάπτεται στον προϋπολογισμό, είτε σε παράρτημα είτε στις επεξηγήσεις αυτού.

³¹ Η γνώμη του γερμανικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά το άρθρο 97 ΒΗΟ, αντιστοιχεί στην έκθεση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του απολογισμού του κράτους (Διαδήλωση), κατά το άρθρο 53 παρ. 2 του ν. 4820/2021.

³² Βλ. διεξοδικά Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung, 2. Auflage 2019, Verlag Beck και Reus, Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Verlag Beck.

προστασίας καταλέγονται η αρχή της ενότητας³³ και της καθολικότητας,³⁴ η αρχή της ισοσκελίσης εσόδων – εξόδων,³⁵ η αρχή του ενιαυσίου και του προηγούμενου,³⁶ η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων,³⁷ η αρχή της δημοσιότητας³⁸ και η μη παρείσφρηση άσχετων, κατά χρόνο ή κατά περιεχόμενο, διατάξεων.³⁹ Οι λοιπές αρχές που διέπουν τον κρατικό προϋπολογισμό, όπως η αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων,⁴⁰ η αρχής της ευκρίνειας⁴¹ και ειλικρίνειας,⁴² η αρχή της οικονομικότητας,⁴³ η αρχή της ταμειακής βάσης,⁴⁴ καθώς και η αρχή της ειδικεύσης,⁴⁵ προβλέπονται ή εξάγονται από διατάξεις της ΒΗΟ, στο βαθμό δε που διέπουν, παράλληλα, και τους προϋπολογισμούς των ομόσπονδων κρατιδίων, προβλέπονται ή εξάγονται και από διατάξεις του ΗGrG, που ισχύει, ομοίως από το έτος 1969.

5. «Χρεόφρενο» και κρατικός προϋπολογισμός στην ελληνική έννομη τάξη

Το ελληνικό «χρεόφρενο» δεν είναι εθνικής εμπνεύσεως, όπως το γερμανικό. Προβλέπεται στα άρθρα 35 έως 41 του ν. 4270/2014, τα οποία μεταφέρουν τα άρθρα 5 έως 7 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών της Ένωσης. Επί της ουσίας υιοθετεί την υποχρέωση διατήρησης ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών και τους αριθμητικούς κανόνες του Δημοσιονομικού Συμφώνου,⁴⁶ οι οποίοι κατατείνουν στη συμμόρφωση με τις τιμές αναφοράς για το έλλειμμα και χρέος, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο υπ' αρ. 12 ΣΛΕΕ.⁴⁷ Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας πληροῦται, αν το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης δεν είναι ελλειμματικό περισσότερο από 0,5% του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς⁴⁸ ή από 1%, αν το ποσοστό διαχρονικού χρέους της Γενικής Κυβέρνησης είναι χαμηλότερο του 60% του ΑΕΠ. Εξάλλου, όταν το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, η απόκλιση (από το 60%) πρέπει να μειώνεται κατά 1/20 ετησίως κατά μέσο όρο. Σε περίπτωση απόκλισης του ετήσιου διαρθρωτικού ισοζυγίου από το στόχο του μείον 0,5% του ΑΕΠ (ή από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, εφόσον είναι

³³ Άρθρα 110 παρ. 1 εδ. 1 Σ., 11 παρ. 1 ΒΗΟ, 8 παρ. 1 ΗGrG.

³⁴ Άρθρα 110 παρ. 1 εδ. 1 Σ., 11 παρ. 2 ΒΗΟ, 8 παρ. 2 ΗGrG. Από την αρχή της καθολικότητας απορρέει η αρχή του μη συμψηφισμού εσόδων-εξόδων (Bruttoprinzip). Βλ. άρθρα 15 παρ. 1 ΒΗΟ, 12 ΗGrG. Εξαιρέση συνιστά η υποχρέωση εγγραφής μόνο του καθαρού δανεισμού (μείον τις εξοφλήσεις).

³⁵ Άρθρο 110 παρ. 1 εδ. 2 Σ.

³⁶ Άρθρο 110 παρ. 2 εδ. 1 Σ. Την προσωρινή δημοσιονομική διαχείριση ρυθμίζει το άρθρο 111.

³⁷ Άρθρα 110 παρ. 2 εδ. 1 Σ., 19, 20, 45, 46 ΒΗΟ, 15, 27 ΗGrG. Βλ. και άρθρα 112 Σ., 37 ΒΗΟ.

³⁸ Άρθρο 110 παρ. 2 εδ. 1 Σ. Βλ. και άρθρο 42 παρ. 1 εδ. 1 Σ.

³⁹ Άρθρο 110 παρ. 4 εδ. 1 Σ. (Bepackungsverbot/ειδικότητα σχεδίων προϋπολογισμών).

⁴⁰ Άρθρα 8 ΒΗΟ, 7 ΗGrG.

⁴¹ Άρθρα 13, 14, 17 παρ. 1 ΒΗΟ, 10, 11, 12 παρ. 4 ΗGrG.

⁴² Άρθρα 11 παρ. 2 ΒΗΟ, 8 παρ. 2 ΗGrG.

⁴³ Άρθρα 7 ΒΗΟ, 6 ΗGrG. Βλ. και άρθρο 114 παρ. 2 Σ.

⁴⁴ Άρθρα 11 παρ. 2 ΒΗΟ, 8 παρ. 2 ΗGrG. Εξαιρέσεις από την αρχή της ταμειακής αναφοράς του προϋπολογισμού προβλέπονται στα άρθρα 6 και 38 παρ. 1 ΒΗΟ (εγγραφή υποχρεώσεων κάλυψης δαπανών μελλοντικών ετών), καθώς και στα άρθρα 19 και 45 ΒΗΟ (δυνατότητα μεταφοράς πιστώσεων σε επόμενο οικονομικό έτος).

⁴⁵ Άρθρα 13, 14 ΒΗΟ, 10, 11 ΗGrG.

⁴⁶ Βλ. άρθρο 3 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ. Βλ. και Κανονισμό (ΕΕ) 1175/2011, ο οποίος εντάσσεται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), αναφορικά με τη διαδικασία συμμόρφωσης με το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο.

⁴⁷ Βλ. και Κανονισμό (ΕΕ) 1177/2011, ο οποίος εντάσσεται στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ, αναφορικά με τη διαδικασία αποφυγής υπερβολικού ελλείμματος.

⁴⁸ Συνεπώς του ονομαστικού ΑΕΠ, που διαμορφώνεται κατόπιν συνεκτίμησης της επίδρασης του πληθωρισμού.

αυστηρότερος) δύναται να ενεργοποιηθεί ο διορθωτικός μηχανισμός που προβλέπεται στα άρθρα 38 έως 40 του ν. 4270/2014, παράλληλα δε εισάγεται ρήτρα διαφυγής, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 2 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, σε περίπτωση εξαιρετικών περιστάσεων, για τις οποίες δεν ορίζεται πότε συντρέχουν, ή σε περιόδους σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως ορίζονται στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014.⁴⁹

Σε αντίθεση με το γερμανικό, ο έλεγχος τήρησης του ελληνικού «χρεόφρενου» δεν δύναται να αχθεί προς δικαιοδοτική κρίση, δοθέντος ότι από τυχόν παραβίασή του δεν παράγεται, κατά δικονομική έννοια, διαφορά. Για τις αποκλίσεις στο έλλειμμα και στο χρέος διατυπώνεται ελεγκτική γνώμη από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επ' ευκαιρία της ετήσιας έκθεσης επί του απολογισμού εσόδων και εξόδων του κράτους (Διαδήλωση), σύμφωνα με τα άρθρα 53 και 99 παρ. 1 του ν. 4820/2021, στην οποία ενσωματώνεται, σύμφωνα με το άρθρο 54 του ίδιου νόμου, η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Μεταξύ των χαρτοφυλακίων που, μέσω αυτής της έκθεσης, παρακολουθούνται, ανήκουν η εξέλιξη των υποχρεώσεων αποπληρωμής του δημόσιου χρέους και η εν γένει τήρηση των δημοσιονομικών υποχρεώσεων της χώρας. Κατ' ακριβολογία, επομένως, αντικείμενο ελέγχου είναι η διαπίστωση παρεκκλίσεων από την τήρηση των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, σε στάδιο που έπεται της ολοκλήρωσης του έτους εκτέλεσης του εκάστοτε κρατικού προϋπολογισμού, χωρίς να επάγεται η διαπίστωση αυτή κάποιου είδους έννομη συνέπεια περί τη νομιμότητα και κανονικότητα των εγγραφών – εξουσιοδοτήσεων του εκτελεσθέντος προϋπολογισμού. Η Διαδήλωση για το οικονομικό έτος 2022, που εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις 10.11.2023, είναι η πρώτη που συνοδεύεται από έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Στην έκθεση αξιολογείται η πρόοδος για τη θεραπεία των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, κατά την έννοια του Κανονισμού (ΕΕ) 1176/2011, που κατέβαλε η χώρα, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για το έτος 2022. Στην έκθεση αποτυπώνεται η διαχρονική διακύμανση, από το 2010 έως το 2022, μίας σειράς μακροοικονομικών μεγεθών, όπως του δημοσιονομικού ισοζυγίου, το οποίο εξακολουθεί να βρίσκεται εκτός του στόχου του μείον 0,5% του ΑΕΠ,⁵⁰ του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, των συνιστωσών του ΑΕΠ και του πληθωρισμού, ενώ γίνεται ειδική μνεία σε παράγοντες που αναμένεται να επηρεάζουν δυσμενώς την εκτέλεση των μελλοντικών κρατικών προϋπολογισμών και τους μακροοικονομικούς δείκτες, όπως το επενδυτικό κενό, το δημογραφικό πρόβλημα και η κλιματική αλλαγή. Εξάλλου, αξιολογείται η (μακροπρόθεσμη) βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους, βάσει των ιδίων αυτού χαρακτηριστικών (δάνεια του επίσημου τομέα με ευνοϊκούς όρους για την αποπληρωμή) και της εκτιμώμενης εξέλιξης της εγχώριας και διεθνούς οικονομίας.

6. Συμπέρασμα

Η αποτελεσματική λειτουργία οιαδήποτε μηχανισμού περί «χρεόφρενου» δεν είναι θέμα ούτε επιπέδου κατοχύρωσης, ούτε επιπέδου δικαστικού ελέγχου, αλλά κατά βάση

⁴⁹ Η ρήτρα διαφυγής συγκεκριμενοποιείται στα άρθρα 5 παρ. 1 (για τα κράτη – μέλη εντός της ζώνης του ευρώ) και 9 παρ. 1 (για τα λοιπά κράτη – μέλη) του Κανονισμού 1175/2011, όπου ορίζεται ότι, σε περίπτωση ασυνήθων περιστάσεων που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους – μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση ή σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή την ΕΕ συνολικά, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να αποκλίνουν προσωρινά από την πορεία προσαρμογής προς επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα. Η ρήτρα διαφυγής ενεργοποιήθηκε, σε επίπεδο Ένωσης για πρώτη φορά από τη θέσπισή της το 2011, με αφορμή την πανδημία Covid-19. Για τη ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων βλ. και το από 13.1.2015 δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (MEMO/15/3221).

⁵⁰ Για το 2022 διαμορφώθηκε σε -2,37% του ΑΕΠ.

ανάγεται στο πρόβλημα της εφαρμογής του. Το μεν γερμανικό «χρεόφρενο», αν και κατοχυρώνεται συνταγματικά ήδη κατά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης⁵¹ και δημιουργεί διαφορές που άγονται προς κρίση ενώπιον του ΓΟΣΔ, δεν έχει αποτρέψει, εντούτοις, το γερμανικό κράτος από τη διόγκωση του δημοσίου χρέους του. Εξάλλου, το ίδιο το διακύβευμα της από 15.11.2023 απόφασης του Δικαστηρίου, με την οποία ακυρώθηκε η μεταφορά, διά του δ.σ.π. του 2021, εξουσιοδοτήσεων δανεισμού ύψους 60 δις. Ευρώ στο πράσινο ταμείο, αφορά στην «τύχη» δανείων, για τα οποία η ίδια η γερμανική κυβέρνηση είχε ήδη συνομολογήσει ότι δεν ήταν τελικά απαραίτητα για την καταπολέμηση της πανδημίας. Συνεπώς, αν το κράτος κρίνει ότι πρέπει να δανειστεί, θα δανειστεί. Ο μηχανισμός του «χρεόφρενου» δεν τίθεται σε εφαρμογή, προκειμένου να αποτρέπεται ο αναγκαίος δανεισμός για την κάλυψη των αυξημένων, σε σχέση με τα έσοδα, εξόδων του κράτους, αλλά μάλλον για να παρακολουθείται σε τακτική βάση ο ρυθμός και βαθμός απόκλισης από τα επιτρεπτά όρια, που συνεπάγεται ο δανεισμός αυτός. Το δε ελληνικό, επί της ουσίας, όμως, ενωσιακό, «χρεόφρενο» προσεγγίζει τη φιλοσοφία του γερμανικού, δοθέντος ότι λειτουργεί και αυτό σε ετήσια βάση αναφοράς αξιοποιώντας ως δείκτη μέτρησης τη σχέση του ετήσιου διαρθρωτικού ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης με το ονομαστικό ΑΕΠ. Και τούτο, διότι ελλειμματικό ισοζύγιο υποδεικνύει την ανάγκη κάλυψης της αρνητικής διαφοράς μεταξύ συνολικών εσόδων και συνολικών δαπανών του κράτους διά της προσφυγής σε ισόποσο καθαρό δανεισμό. Εντούτοις, ούτε το «χρεόφρενο» αυτό έχει αποτρέψει το δημοσιονομικό ισοζύγιο του ελληνικού κράτους από το να είναι συνεχώς ελλειμματικό. Και, φυσικά, δεν οφείλεται το πρόβλημα αυτό στην έλλειψη συνταγματικής κατοχύρωσης του «χρυσού» κανόνα περί ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Μόνη η πρόβλεψη ενός αριθμητικού κανόνα στο Σύνταγμα δεν αυξάνει ούτε τη δεσμευτικότητά του, ούτε την υποχρέωση τήρησής του. Εξάλλου, το πλαίσιο δημοσιονομικής προσαρμογής που εισάγεται με το Σύμφωνο Σταθερότητας και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι από μόνο του επαρκές, συνάμα δε και εντατικό, ώστε να επισημαίνει ή και να αναχαιτίζει εγκαίρως άκρατες αποκλίσεις.

⁵¹ Υιοθετήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2009, η προεργασία της οποίας ανάγεται στο 2006, και εφαρμόζεται από το έτος αναφοράς 2011, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 143Δ παρ. 1 εδ. 2 Σ. Μέχρι τη συνταγματική αναθεώρηση του 2009 το γερμανικό «χρεόφρενο» είχε τη μορφή απαγόρευσης ετήσιου κρατικού δανεισμού, ο οποίος υπερέβαινε το ύψος των, προβλεπόμενων στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων, εξόδων.