

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ
ΕΤΟΥΣ 2018**

**Ευρήματα, πορίσματα, συστάσεις από την άσκηση
των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών
αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Αθήνα 2022

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα έκθεση αφορά το έτος 2018, εκδίδεται όμως το 2022 υπό το καθεστώς ισχύος του ν. 4820/2021. Βρισκόμαστε δηλαδή σε μια μεταβατική περίοδο. Ο ν. 4820/2021 μετέβαλε εκ βάθρων την αντίληψη για το τί μπορεί να είναι το περιεχόμενο της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Από μια έκθεση με προεχόντως απολογιστικό χαρακτήρα, όπου το Συνέδριο εξέθετε κατά βάση με τι μέσα παρήγαγε το έργο που εμφάνισε κατά το έτος αναφοράς της έκθεσης, ο ν. 4820/2021 προέβλεψε την παραγωγή μιας έκθεσης ευρημάτων, πορισμάτων και συστάσεων, ενός κειμένου δηλαδή που προορίζεται να διαφωτίσει τον αναγνώστη για τις πλημμέλειες που εντοπίστηκαν στη δημόσια διαχείριση ώστε να μην επαναληφθούν και για την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου ώστε να ενημερωθεί σχετικά η νομική κοινότητα.

Το σχεδιάσμα μιας τέτοιας έκθεσης προδιαγράφεται ήδη με την παρούσα. Επακολουθούν, κατά τη μεταβατική επίσης φάση και με την ίδια δομή, οι εκθέσεις των ετών 2019, 2020 και 2021. Η ετήσια έκθεση του έτους 2022 θα είναι πλέον αυτή που θα εκδοθεί με την τακτική διαδικασία και το πλήρες κατά τον νόμο περιεχόμενο.

ΣΥΝΟΨΗ

Το σημαντικότερο γεγονός του ελεγκτικού έτους - στο οποίο η παρούσα έκθεση δίδει την μεγαλύτερη βαρύτητα - ήταν η ολοκλήρωση από το Δικαστήριο του ελέγχου του για τα αίτια των τεράστιων ληξιπρόθεσμων οφειλών δημόσιων φορέων προς ιδιώτες.

Τα προβλήματα στην ταμειακή ρευστότητα των δημόσιων φορέων που ελέγχθηκαν οφείλονται:

Α) -σε μη ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ABEE, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ).

-σε ελλειμματικούς προϋπολογισμούς (ΕΦΚΑ, Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ), σε καθυστερήσεις εγκρίσεως προτάσεων κατάρτισης ΠΔΕ (εθνικό σκέλος).

-σε έλλειψη διαθέσιμων πιστώσεων, καθώς και σε αδυναμία σχηματισμού προβλέψεων για οφειλές που θα προκύψουν στο μέλλον από δικαστικές υποθέσεις (Δήμοι Αχαρνών, Μαραθώνα, Πεντέλης, Περιστερίου).

-σε καθυστερήσεις εφαρμογής των μηχανισμών rebate και claw back¹ που επηρεάζουν το ύψος των χρηματικών διαθεσίμων (ΕΟΠΥΥ),

-σε μετακύλιση απλήρωτων δαπανών παρελθόντων ετών στο τρέχον (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη),

-σε καθυστερημένη είσπραξη εσόδων (απαιτήσεων των νοσοκομείων από τον ΕΟΠΥΥ), επιχορηγήσεων (Νοσοκομεία, Δήμοι Αθηναίων, Πεντέλης, Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ), και χρηματοδοτήσεων (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ABEE, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ, Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης), ιδίων εσόδων (Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ), νοσηλίων (Νοσοκομεία), ασφαλιστικών εισφορών (ΕΦΚΑ).

-σε μείωση εσόδων, λόγω απάλειψης των σχετικών απαιτήσεων με νομοθετική διάταξη², από τις καθυστερήσεις στην απόδοση της αντισταθμιστικής καταβολής από τον ΟΑΣΑ στην παροχή συγκοινωνιακού έργου από την εταιρεία Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ σε πληθυσμιακές ομάδες με μειωμένο ή καθόλου κόμιστρο,³

¹ Άρθρο 100 ν. 4172/2013, όπως ισχύει.

² Με την ΥΑ Β2.α/Γ.Π.ΟΙΚ.47295 διαγράφηκαν οι απαιτήσεις του Νοσοκομείου ΓΝΑ ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ προς τον ΕΟΠΥΥ συνολικού ποσού 254.121.250,00 ευρώ, οι οποίες αφορούσαν τα έτη 2012, 2013, 2014.

³ Άρθρο 6 παρ. 4 και 5 του ν. 3920/2011.

Β) στη διενέργεια μη νομίμων διαδικασιών αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων (κυρίως συμβάσεων προμηθειών φαρμακευτικού και υγειονομικού υλικού) με αποτέλεσμα η πληρωμή των σχετικών υποχρεώσεων να εξαρτάται από την ψήφιση νομιμοποιητικών διατάξεων⁴, η οποία λαμβάνει χώρα καθυστερημένα προς το τέλος του οικ. έτους (Υπουργείο Εθνικής Άμυνας-Στρατιωτικά Νοσοκομεία, Νοσοκομεία, 1^η ΥΠΕ Αττικής),

Γ) σε καθυστερήσεις στην υποβολή από τους δικαιούχους των δικαιολογητικών πληρωμών τους (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Οικονομίας και Ανάπτυξης, ΕΦΚΑ), στη διαδικασία συλλογής και καταχώρησης των τιμολογίων και δικαιολογητικών εξόφλησης από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων (Δήμοι Αθηναίων, Μαραθώνα, Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, 1^η ΥΠΕ Αττικής, Νοσοκομεία),

Δ) στην πολυπλοκότητα και πολυνομία της φορολογικής νομοθεσίας και στο ευμετάβλητο φορολογικό σύστημα που αποτελούν τροχοπέδη για τις έγκαιρες επιστροφές φόρων (από την ΑΑΔΕ⁵),

Ε) στις οργανωτικές δυσλειτουργίες, που οφείλονται σε μη επαρκή στελέχωση των οικονομικών υπηρεσιών (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασία του Πολίτη, Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, Νοσοκομεία, ΕΦΚΑ, ΕΤΕΑΕΠ, ΑΑΔΕ), σε έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, σε έλλειψη εμπειρίας, κατάρτισης και συστηματικής εκπαίδευσης του προσωπικού αυτών, σε μη προσήκουσα κατανομή υπαλλήλων στις κρίσιμες υπηρεσίες των φορέων (ΕΦΚΑ, Νοσοκομεία), στη μη εξοικείωση των υπαλλήλων με τα μηχανογραφικά συστήματα (Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης).

ΣΤ) στις αδυναμίες στα πληροφοριακά συστήματα, οι οποίες οφείλονται στη μη αναβάθμισή τους (ΕΤΕΑΕΠ, Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης, Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών, Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ΑΒΕΕ), στη μη υποστήριξη της ροής των εργασιών που συνεχονται με την εκκαθάριση και πληρωμή δαπανών, σε αστοχίες και εσφαλμένες παραμετροποιήσεις των συστημάτων (Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας), στη μη παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το λογιστικό πληροφοριακό σύστημα (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ΑΒΕΕ, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ), σε ελλείψεις στην εσωτερική διαλειτουργικότητα των συστημάτων (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Νοσοκομεία, ΑΑΔΕ, ΕΟΠΥΥ), στην καθυστέρηση ενσωμάτωσης στα μηχανογραφικά συστήματα των μεταβολών του ν. 4387/2016 και του νέου τρόπου υπολογισμού των συντάξεων, ο οποίος οδήγησε στην

⁴ Άρθρα 96 παρ. 3 ν. 4486/2017, έκτο ν. 4432/2016, 52 παρ. 2 ν. 4410/2016, 51 ν. 4384/2016, 73 παρ. 2 ν. 4368/2016, 47 ν. 4272/2014, 37 ν. 4238/2014, 66 παρ. 28 ν. 3884/2011.

⁵ Άρθρο 42 του ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» (Α' 170), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 4281/2014 (Α' 160).

έκδοση μεγάλου αριθμού εγκυκλίων και οδηγιών (ΕΦΚΑ),

Ζ) στις ελλείψεις στη μηχανοργάνωση, η οποία οφείλεται στην απουσία καταγεγραμμένης ασφαλιστικής ιστορίας με αποτέλεσμα να καθυστερεί σοβαρά η διαδικασία της καταμέτρησης των ενσήμων, ενώ λαμβάνουν χώρα χρονοβόρες αλληλογραφίες μεταξύ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης για τη διαπίστωση χρόνου ασφάλισης, δεδομένης της αύξησης του ρυθμού συνταξιοδότησης κατά την τελευταία πενταετία (ΕΦΚΑ, ΕΤΕΑΕΠ),

Η) στις ελλείψεις στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου (ΑΑΔΕ στις διαδικασίες που ακολουθεί, αναφορικά με τη σύνδεση χειρόγραφου ΑΦΕΚ⁶ με την αντίστοιχη φορολογική δήλωση στο ΟΠΣ TAXIS, Οργανισμός Μεγάρου Μουσικής Αθηνών) με επιπτώσεις στην αξιοπιστία των παραγόμενων δημοσιονομικών αναφορών (Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών), καθώς και στη μη λειτουργία μονάδας εσωτερικού ελέγχου (Υπουργεία Εσωτερικών- Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας – Στρατιωτικά Νοσοκομεία, 1^η ΥΠΕ Αττικής, Δήμοι Αχαρνών, Παλλήνης, Πεντέλης, Μαραθώνος, Περιστερίου, ΕΟΠΥΥ).

Ως προς τα δικαιοδοτικά καθήκοντα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το έτος 2018 δημοσιεύθηκαν σημαντικές αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τις οποίες μεταξύ άλλων (α) κρίθηκε αμετάκλητα, στο πλαίσιο εκδίκασης πρότυπων δικών ή εξέτασης προδικαστικών ερωτημάτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981 (Α' 304), η συνταγματικότητα και η συμβατότητα με την ΕΣΔΑ διατάξεων νόμων που εκδόθηκαν σε εκτέλεση του πρώτου και δεύτερου μνημονίου για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με τους οποίους επιβλήθηκαν περικοπές στα ποσά των συντάξεων ή τέθηκαν περιορισμοί στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των ασφαλισμένων και συνταξιούχων του Δημοσίου, (β) ερμηνεύτηκαν διατάξεις εθνικού και κοινοτικού δικαίου και προσδιορίστηκαν η έννοια και οι προϋποθέσεις εφαρμογής γενικών αρχών που διέπουν τις ευθύνες και τις διαδικασίες ανάκτησης ή καταλογισμού υπολόγων λοιπών δημοσιονομικών υπευθύνων ή αχρεωστήτως λαβόντων εξαιτίας μη νόμιμης και ορθής διαχείρισης ή αχρεώστητης λήψης δημοσίου ή κοινοτικού χρήματος αντίστοιχα και (γ) οριοθετήθηκαν οι προϋποθέσεις, η έκταση και οι συνέπειες της παραγόμενης δέσμευσης από το δεδικασμένο των ποινικών αποφάσεων στις δημοσιολογιστικές δίκες και στις δίκες αστικής ευθύνης που διενεργούνται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁶ Ατομικό Φύλλο Έκπτωσης λειτουργεί ως τίτλος πληρωμής.

I.

Επίκαιρα ζητήματα

Κεφάλαιο 1

Η εκπόνηση Ενιαίου Κειμένου Δικονομίας

Το έτος αυτό συγκροτήθηκε με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης Ειδική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή⁷ για την εκπόνηση της νέας δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά την επιστολή του Προέδρου της κ. Ιωάννη Σαρμά προς τον Υπουργό Δικαιοσύνης «η Ειδική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή στήριξε τις εργασίες της στην αποδοχή ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει δικονομία, διάσπαρτη, όμως, σε διάφορα νομοθετήματα και νομολογιακές λύσεις, τα οποία έπρεπε να συγκεντρωθούν, να ενσωματωθούν σε ενιαίο κείμενο και να συμπληρωθούν ή τροποποιηθούν, όπου χρειάζεται, ώστε η υπάρχουσα αυτή δικονομία να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις της δίκαιης δίκης, ιδίως δε, κάτι που συνιστά επιτακτική ανάγκη την περίοδο αυτή, στην ειδικότερη απαίτηση της δίκαιης δίκης, για εκδίκαση των υποθέσεων σε εύλογο χρόνο.

Η Επιτροπή, όμως, αντιλήφθηκε από τις πρώτες εβδομάδες των εργασιών της ότι, αν και το έργο της συνίστατο, όπως ήδη αναφέρθηκε, σε μία απλή κωδικοποίηση, με τροποποιήσεις και συμπληρώσεις υφιστάμενων ρυθμίσεων, ήταν εντούτοις αδύνατον να προχωρήσει σε ουσιαστική επεξεργασία, αν δεν εμβάθυνε την προσέγγισή της. Αυτό που έγινε αμέσως αντιληπτό στα μέλη της ήταν ότι η πρώτη ύλη μιας δικονομίας είναι το πλέγμα των αρχών που διέπουν τη δίκαιη δίκη και ότι η κατάλληλη διαρρύθμιση των αρχών αυτών γεννά τους δικονομικούς θεσμούς στους οποίους σταθεροποιούνται σε κανόνες οι λύσεις δίκαιης ισορροπίας. Αυτή η προσέγγιση, έθεσε την Επιτροπή προ ενός καθοριστικού για τις εργασίες της διλήμματος. Σε ένα δικαστήριο όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπου παρατηρείται μία εξαιρετική υπερφόρτωση των

⁷ Με την 78535/25.11.2017 απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Β' 3812/30.10.2017), όπως τροποποιήθηκε με την 94373/5.1.2018 (Β' 121/24.1.2018) όμοια απόφαση του ανωτέρω Υπουργού, συγκροτήθηκε ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, αποτελούμενη από α) δικαστικούς λειτουργούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) δικαστικούς λειτουργούς του Συμβουλίου της Επικρατείας και γ) μέλη ΔΕΠ της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, με αντικείμενο την κατάρτιση σχεδίου νόμου για τη Δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τη σύνταξη της σχετικής αιτιολογικής έκθεσης καθώς και τη σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών των προτεινόμενων από την Επιτροπή δικονομικών ρυθμίσεων. Η ανωτέρω Επιτροπή, υπό την προεδρία του τότε Αντιπροέδρου και νυν Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ιωάννη Σαρμά, ολοκλήρωσε το έργο της, παραδίδοντας στον Υπουργό το σχέδιο νόμου για τη Δικονομία, τη σχετική αιτιολογική έκθεσή του και την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων στις 30 Ιουνίου 2018, τελευταία ημέρα της προθεσμίας που είχε οριστεί από τις προαναφερόμενες αποφάσεις του Υπουργού για την ολοκλήρωση των εργασιών της.

πινακίων, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το εύλογο του χρόνου εκδίκασης των υποθέσεων, πόση προτεραιότητα έπρεπε να δοθεί στη θεραπεία του ειδικότερου δικαιώματος σε ταχεία δίκη έναντι άλλων ειδικότερων αρχών της δίκαιης δίκης, όπως ιδίως είναι το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, η δημοσιότητα της δίκης και η πλήρης δικαιοδοσία.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι δεν έπρεπε να διευκολύνει την επιτάχυνση της δίκης με τον οποιοδήποτε περιορισμό στο δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου στη δικαιοσύνη που θα προέκυπτε από αυτοματοποιημένες απορρίψεις αιτήσεων δικαστικής προστασίας λόγω τυπικών ελλείψεων ή υπερβολικής αύξησης των εξόδων της δίκης. Η καθαρή τυπολατρία, ως φραγμός στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη, που κατηγορηματικά καταδικάζει στις αποφάσεις του το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ήταν ό,τι κυρίως η Επιτροπή θέλησε να αποφύγει στις ρυθμίσεις που θα υιοθετούσε για το σχέδιο. Αλλά και ως προς τη δημοσιότητα της δίκης, εγγύηση κατά της μυστικής δικαιοσύνης, η Επιτροπή δεν υιοθέτησε κανέναν αισθητό περιορισμό. Εισήχθη μεν ως γενικευμένος κανόνας η διαδικασία εκδίκασης των διαφορών σε συμβούλιο, όμως ο υπαχθείς στη διαδικασία αυτή διατηρεί το δικαίωμα να ζητήσει, χωρίς μάλιστα να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους το ζητεί, όπως η υπόθεσή του δικασθεί, αυτή τη φορά σε ακροατήριο.

Στις εργασίες της η Επιτροπή είχε επίσης ως κύριο μέλημά της τη θεραπεία του ουσιαστικού δικαιώματος που στοιχειοθετεί το διακύβευμα της κάθε δίκης, από τις δύο πλευρές των αντιδίκων μερών. Στη δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου το διακύβευμα της διαφοράς αναλύεται πάντα στην προστασία ενός θεμελιώδους δικαιώματος του ατόμου -όπως είναι η κοινωνική του προστασία στις συνταξιοδοτικές διαφορές, το περιουσιακό του δικαίωμα και η υπόληψή του στις διαφορές από καταλογιστικές πράξεις-, που βρίσκεται όμως αντιμέτωπο με ένα εξίσου σοβαρό συμφέρον, γενικού ενδιαφέροντος, της αντίδικης δημόσιας αρχής, να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα, σε τελική δε ανάλυση την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Η δέουσα διαδικασία για την εκδίκαση τέτοιου είδους διαφορών ήταν κατά την κρίση της Επιτροπής αυτή, που χωρίς προκατάληψη, δίνει όλες τις δυνατότητες αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στα συμφέροντα που διακυβεύονται στη δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η ίση μεταχείριση των διαδίκων που θεσπίζεται ως θεμελιώδης αρχή δεν φθάνει μέχρι του σημείου να αγνοεί τη δομική αδυναμία που τυχόν εμφανίζει ένα μέρος της διαφοράς. Γι' αυτό η ισότητα αυτή, στη συγκεκριμένη της έκφραση μέσα στη δικονομία, ταυτίζεται με την εξισορρόπηση των δικονομικών δυνατοτήτων των μερών ώστε κανένα μέρος να μην εμφανίζεται περισσότερο ισχυρό από το άλλο.

Με το σχέδιο υιοθετήθηκε μια δικονομία φιλική στο χρήστη της, με σεβασμό στο δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου στη δικαιοσύνη, σε ένα κείμενο όπου οι κανόνες που προβλέπονται ευθυγραμμίζονται με ό,τι ο μέσος δικηγόρος έχει συνηθίσει να χειρίζεται. Ναι μεν η Επιτροπή επιχείρησε να διεισδύσει και, μάλλον το επέτυχε, στο βάθος των καίριων ζητημάτων, όμως

αυτό δεν το έπραξε με φιλοσοφική διάθεση. Ο στόχος της ήταν οι ρυθμίσεις που θα προέκρινε, στηριγμένες ακριβώς στο πλήρες ξεκαθάρισμα των εννοιών, να είναι τόσο απλές ώστε να μπορέσουν να γίνουν προσιτές σε όλους”.

Συμπερασματικά, με το προτεινόμενο από την Επιτροπή σχέδιο της δικονομίας, το πλήρες κείμενο του οποίου παρατίθεται στο Παράρτημα της παρούσας έκθεσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας, το οποίο ήταν μέχρι τώρα, κυρίως λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών του, ένας ιδιαίτερος θεσμός, προσιτός μόνο σε όσους είχαν μπορέσει να ξεπεράσουν το τείχος της θεσμικής του ιδιαιτερότητας, αναδεικνύεται το μέγεθος των δυνατοτήτων του θεσμού σε προσφορά στο κοινωνικό σύνολο.

Κεφάλαιο 2

Η εγκατάλειψη του προληπτικού ελέγχου δαπανών

1. Με τα πρακτικά της 24^{ης} Γεν.Συν./26^{ης} Οκτωβρίου 2011 η Ολομέλεια του ΕλΣυν δέχθηκε ότι είναι συνταγματικώς επιτρεπτό με διάταξη νόμου εκδιδόμενη σύμφωνα με την παράγραφο 2 εδάφιο β’ του άρθρου 98 Σ να τίθενται κατώτατα όρια υπαγωγής στο προληπτικό έλεγχο ανά κατηγορίες δαπανών, όπου τούτο είναι εφικτό, με ταυτόχρονη διατήρηση του ελέγχου χωρίς κατώτατο όριο για άλλες κατηγορίες δαπανών, όταν τούτο επιτάσσεται από τη φύση των τελευταίων ή από λόγους υπέρτερους δημοσίου συμφέροντος. Η διάταξη που παρείχε εξουσιοδότηση προς την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να καθορίζει τα κατώτατα όρια υπαγωγής των δαπανών στον προληπτικό έλεγχο του Δικαστηρίου κρίθηκε συνταγματική με την προϋπόθεση ότι τα τιθέμενα με το υπό έκδοση προεδρικό διάταγμα όρια θα είναι τέτοιου ύψους που δεν θα αίρεται στην ουσία της η συνταγματική του αρμοδιότητα⁸

2. Με τα πρακτικά της 28^{ης} Γεν.Συν./7^{ης} Δεκεμβρίου 2011 η Ολομέλεια του ΕλΣυν έδωσε τη σύμφωνη γνώμη της επί του προταθέντος σχεδίου π.δ/τος για τη θέσπιση κατώτατων ορίων υπαγωγής των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στον προληπτικό έλεγχο και εκδόθηκε το π.δ. 136/2011 με τίτλο «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το

⁸ Βλ. άρθρο 27 του ν. 2362/1995 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010.

Ελεγκτικό Συνέδριο»⁹ (Α' 267), το οποίο άρχισε να ισχύει από την 1.2.2012.

3. Με τα πρακτικά της 10^{ης} Γεν.Συν./10^{ης} Μαΐου 2014 η Ολομέλεια του ΕλΣυν έδωσε τη σύμφωνη γνώμη της μόνο ως προς τον διπλασιασμό του κατώτατου ορίου των ελεγχόμενων δαπανών που προβλέπονταν στο άρθρο 1^α του π.δ/τος 136/2011 για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, ήτοι για το όριο των 30.000 ευρώ, ενώ δεν παρείχε τη σύμφωνη γνώμη της για την άνοδο του ορίου ελέγχου για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, διότι όπως διαπιστώθηκε από τα στοιχεία που συνόδευσαν τις ετήσιες εκθέσεις του έτους 2011 και 2012, η φύση και η έκταση της παθογένειας στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης σε σχέση με τις δαπάνες των λοιπών φορέων είναι περιορισμένη και τέτοιας έκτασης που δικαιολογεί την επικέντρωση του ελέγχου σε μεγαλύτερου οικονομικού μεγέθους συναλλαγές. Η άνοδος του ορίου του ελέγχου δικαιολογείτο στις δαπάνες των Υπουργείων εν όψει της επικείμενης σύστασης μονάδων εσωτερικού ελέγχου¹⁰ σ' αυτά, οι οποίες θα υποχρεούνται στο πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου να παρακολουθούν τις δημοσιονομικές αδυναμίες της Κεντρικής Διοίκησης καταλείποντας στο ΕλΣυν ως εξωτερικό ελεγκτή την εξουσία του τελικού ελέγχου με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας¹¹.

4. Ακολούθως υποβλήθηκε νέο σχέδιο π.δ/τος με το οποίο ζητήθηκε εκ νέου η σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας για την αύξηση του κατώτατου ορίου των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης από το ποσό των 45.000 ευρώ και άνω. Η Ολομέλεια του ΕλΣυν με τα πρακτικά της 26^{ης} Γεν.Συν./17.12.2014 δεν έδωσε τη σύμφωνη γνώμη της¹² με την αιτιολογία ότι δεν είναι νοητή μία εκ νέου αύξηση των ορίων του προληπτικού ελέγχου των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, διότι δεν έχει γίνει, ούτε από την πλευρά της Διοίκησης, ούτε και από το Δικαστήριο εκτίμηση και αξιολόγηση των προηγούμενων μεταβολών και των συνεπειών που αυτές επέφεραν στην δημόσια διαχείριση. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι εξέλιπε εν προκειμένω η μελέτη για την ανάλυση των κινδύνων που συνεπάγεται η επιχειρούμενη μεταβολή στην εξέταση των επιπτώσεων αυτής στην προστασία

⁹ Στο άρθρο 1 ορίστηκε ότι ο προληπτικός έλεγχος διενεργείται επί δαπανών που υπερβαίνουν κατά χρηματικό ένταλμα τα όρια των 15.000 ευρώ για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, τα όρια των 10.000 ευρώ για τις δαπάνες των νπδδ, τα όρια των 5.000 ευρώ για τις δαπάνες των νοσοκομείων των ΕΣΥ και των οτα α' βαθμού και τα όρια των 15.000 ευρώ για τις δαπάνες των οτα β' βαθμού. Ορίστηκε δε ότι οι συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών με προϋπολογισμό που υπερβαίνει τα ως άνω όρια θα ελέγχεται προληπτικά μόνο ο πρώτος λογαριασμός ανεξαρτήτως του ύψους αυτού ενώ περαιτέρω ορίστηκε ότι θα ελέγχονται προληπτικά ανεξαρτήτως ποσού οι δαπάνες μισθοδοσίας του πάσης φύσεως προσωπικού μόνο ως προς το πρώτο χρηματικό ένταλμα, οι πρόσθετες αμοιβές για κάθε αιτία και οι επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

¹⁰ Βλ. άρθρο 12 του ν. 3492/2006 όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4081/2012.

¹¹ Εκδόθηκε το π.δ. 87/2014 με το άρθρο 1 του οποίου αντικαταστάθηκε η παράγραφος 1(α) του π.δ. 136/2011 και οι δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης πλέον ελέγχονται από το ποσό των 30.000 ευρώ και άνω.

¹² Βλ. και ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά 22^{ης} Γεν.Συν./19.11.2014.

των δημόσιων κονδυλίων και η συμβατότητα της με τους κανόνες της ελεγκτικής επιστήμης καθώς και της πρακτικής αποτελεσματικότητας των τριών διακριτών κατά το Σύνταγμα ελεγκτικών συστημάτων, ήτοι, τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οτα και των νπδδ, τον προληπτικό έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και τον κατασταλτικό έλεγχο.

5. Από την 1.1.2017 καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους,¹³ ενώ από τις 31.7.2019 καταργήθηκε και ο προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των οτα και των λοιπών νομικών προσώπων.¹⁴ Το ΕλΣυν αναφορικά με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους με ευθύ συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. α' εξέφρασε την αντίθετη γνώμη της και έκρινε ότι μπορεί οι συνταγματικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου να «ρυθμίζονται και να ασκούνται όπως νόμος ορίζει», αυτό όμως δεν σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δικαιούται, χωρίς να παραβιάζει το Σύνταγμα και υπό το πρόσχημα της ρύθμισης αυτών, να τις καταργεί.¹⁵

6. Η προαναφερθείσα διαδικασία εξορθολογισμού του προληπτικού ελέγχου των δαπανών με βάση ποσοτικά κριτήρια ανά φορέα καθώς και ποιοτικά κριτήρια, ανά κατηγορία δαπάνης, με σκοπό, αφενός μία ορθολογική μετακύλιση του ελεγκτικού ενδιαφέροντος και των ανθρώπινων πόρων στους κατασταλτικούς ελέγχους και αφετέρου τη διευκόλυνση της εφαρμογής της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ για τη μη καθυστέρηση των πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, προετοίμασε το έδαφος για την ίδρυση μονάδων εσωτερικού ελέγχου σε όλους τους φορείς που υπάγονται στο δημόσιο τομέα.¹⁶ Ο έλεγχος της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕλΣυν ανήκει πλέον στους υποχρεωτικούς ελέγχους που αυτό διενεργεί και αποτελεί το λειτουργικό ισοδύναμο του προληπτικού ελέγχου.

7. Ο έλεγχος αυτός έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο. Στοχεύει να διαπιστώσει εάν στο ελεγχόμενο φορέα έχουν καταγραφεί οι διαδικασίες παραγωγής και διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, εάν έχουν εντοπισθεί οι κίνδυνοι που θέτουν υπό διακινδύνευση τις πράξεις αυτές και εάν έχουν προβλεφθεί οι δικλίδες για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών.

8. Το ΕλΣυν που αποτελεί τον εξωτερικό ελεγκτή για όλους τους φορείς που υπόκεινται στην ελεγκτική του αρμοδιότητα¹⁷ είναι υποχρεωμένο, βάσει ρητής

¹³ Βλ. άρθρο 10 παρ. 10 του ν. 4337/2015 που αντικατέστησε την υποπερίπτωση αα της περίπτωσης α' του άρθρου 31 του ν. 4270/2014.

¹⁴ Βλ. άρθρα 58 του ν. 4607/2019 και 125 του ν. 4611/2019.

¹⁵ Βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά 19^{ης} Γεν.Συν/14.10.2015.

¹⁶ Βλ. ν. 4795/2021 «Σύστημα εσωτερικού ελέγχου του Δημόσιου Τομέα (...)» (Α' 62).

¹⁷ Βλ. άρθρα 168 και 169 του ν. 4270/2014.

διάταξης του δημοσιονομικού νόμου,¹⁸ να παρακολουθεί, να ελέγχει και να αξιολογεί την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Αυτή η ρητή του υποχρέωση έχει ως συνέπεια σε κάθε ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου να περιλαμβάνεται υποχρεωτικά κατάλογος με ειδικά αντικείμενα προς έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των υπαγόμενων στη ελεγκτική του αρμοδιότητα φορέων, τέτοια που να καλύπτουν όλο το εύρος των δημοσιονομικών κινδύνων που μπορεί να προκύψουν σε μία διαχείριση.¹⁹ Επίσης οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται όπως ορίζεται στο αντίστοιχο εγχειρίδιο ελέγχου το οποίο έχει εγκριθεί από την Ολομέλεια του ΕλΣυν²⁰ με επιλογή της προσφορότερης ελεγκτικής προσέγγισης, ανά κίνδυνο ή δραστηριότητα. Με τον έλεγχο αυτό με τον οποίο σε επίπεδο διατάκτη γίνεται η σωστή στάθμιση της βαρύτητας του δημοσιονομικού κινδύνου, της θυσίας που απαιτείται για την αντιμετώπισή της και της επίπτωσης που έχει η επηρεαζόμενη δραστηριότητα στην επίτευξη των στόχων του ελεγχόμενου φορέα καλύπτεται το «έλασσον» του προληπτικού ελέγχου (πρόληψη νόμιμων και αντικανονικών πράξεων) με τις πρόσθετες παράλληλα δυνατότητες ανεύρεσης των συστημικών αδυναμιών της ελεγχόμενης διαχείρισης, οι οποίες δύνανται να αποτελέσουν εμπόδια στην επίτευξη των στόχων του ελεγχόμενου φορέα.

9. Άλλωστε, το Σύνταγμα αναφέρεται σε έλεγχο δαπανών και λογαριασμών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νπδδ χωρίς να εξειδικεύει το είδος του ελέγχου το οποίο εναπόκειται στη ρυθμιστική εξουσία του νομοθέτη. Ο νομοθέτης αναγνωρίζοντας το στοιχείο της πρόληψης ως εγγενές στοιχείο μιας υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης προέβλεψε ήδη ότι εάν κατά τον έλεγχο του συστήματος εσωτερικού ελέγχου διαγνωσθεί έντονος κίνδυνος παραγωγής παράνομων πράξεων ή εάν ο εσωτερικός έλεγχος βρίσκεται σε κατάσταση εμπλοκής, μη δυνάμενος να χαρακτηρίσει με βεβαιότητα πράξη ή ενέργεια ως νόμιμη και κανονική, επιτρέπεται εξαιρετικά ο απευθείας έλεγχος των πράξεων και ενεργειών από το ΕλΣυν πριν από την παραγωγή δημοσιονομικών συνεπειών.²¹

¹⁸ Βλ. άρθρο 169 παρ. 2 του ν. 4270/2014.

¹⁹ Βλ. αριθμ. ΦΓ8/55081/9.11.2020 κανονιστική απόφαση ΕλΣυν Ολ. (Β' 4938).

²⁰ Βλ. Πρακτικά ΕλΣυν Μείζ. Ολ. 24^η Γεν.Συν./13.10.2020.

²¹ Βλ. άρθρο 87 παρ. 3 του ν. 4820/2021.

Κεφάλαιο 3

Γιατί δεν αρκεί ο Ισολογισμός του Κράτους, αλλά απαιτείται να καταρτίζεται και ο Απολογισμός

Σύμφωνα με τον νομοθετικό του ορισμό, ο Κρατικός Προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίον προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους για κάθε οικονομικό έτος.²² Αν και, κατά τον τύπο του, επομένως, πρόκειται για νόμο, από τεχνικής πλευράς, ο Κρατικός Προϋπολογισμός θα μπορούσε αδρομερώς να γίνει κατανοητός ως «πίνακας» με δύο στήλες, στη μία πλευρά του οποίου αναγράφονται αναλυτικώς οι δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει το Κράτος κατά τη διάρκεια της ισχύος του, ενώ στην άλλη τα έσοδα που εκτιμάται ότι το Κράτος θα συγκεντρώσει από διάφορες πηγές και με τα οποία θα χρηματοδοτήσει τις δαπάνες αυτές.

Το Σύνταγμα δεν προνοεί για την ανάμιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Αντιθέτως, ρητώς προβλέπει²³ τον έλεγχο από το Δικαστήριο, πριν από την εισαγωγή του στη Βουλή προς κύρωση, του Απολογισμού του Κράτους, του νόμου, δηλαδή, στον οποίον εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού για το αντίστοιχο οικονομικό έτος²⁴. Όπως και του Ισολογισμού του Κράτους που περιβάλλεται επίσης την ισχύ τυπικού νόμου και απεικονίζει την χρηματοοικονομική κατάσταση του Κράτους κατά τη λήξη κάθε οικονομικού έτους²⁵.

²² Άρθρο 52 παρ. 1 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143) [«Ο ετήσιος Κρατικός Προϋπολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα που προβλέπεται να εισπραχθούν και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους, καθώς και οι πηγές χρηματοδότησης κάθε οικονομικού έτους. Στον νόμο περιλαμβάνονται συνοπτικοί πίνακες των εξόδων του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων ανά Υπουργείο, Αποκεντρωμένη Διοίκηση και Περιφερειακή Υπηρεσία Υπουργείου συγκεντρωτικά (...).»].

²³ Άρθρο 79 παρ. 7 [«Το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατατίθεται στη Βουλή ο απολογισμός, καθώς και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους, που συνοδεύονται υποχρεωτικά από την κατά το άρθρο 98 παράγραφος 1 περίπτωση ε' έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός»] και 98 παρ. 1 [«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: (...) ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7»] του Συντάγματος.

²⁴ Άρθρο 163 παρ. 1 του ν. 4270/2014 [«Απολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού κάθε οικονομικού έτους, καθώς και οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά το ίδιο έτος»].

²⁵ Άρθρο 165 παρ. 1 του ν. 4270/2014 [«Ισολογισμός (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζεται με διαφάνεια και αξιοπιστία μία σαφής εικόνα της χρηματοοικονομικής θέσης της Κεντρικής Διοίκησης»].

Για την οικονομική σημασία του Ισολογισμού, που επιβάλλει τον έλεγχο της ορθότητας και αξιοπιστίας του από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μάλλον δεν χρειάζεται πολλά να λεχθούν. Διότι, αφού εκεί αποτυπώνονται αυτό που το Κράτος κατέχει (ενεργητικό) και εκείνο που οφείλει (παθητικό) τη δεδομένη χρονική στιγμή στην οποία αναφέρεται, με βάση τον Ισολογισμό οι πολίτες θα αποτιμήσουν την ευρωστία των δημόσιων οικονομικών. Αλλά και οι επενδυτές στον Ισολογισμό θα ανατρέξουν, προκειμένου να εκτιμήσουν, όπως για κάθε οικονομική μονάδα θα έκαναν, τη δυνατότητα του Κράτους να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του, προτού το δανειοδοτήσουν²⁶.

Λιγότερο ευεξήγητο φαίνεται εκ πρώτης όψης το ενδιαφέρον του συνταγματικού νομοθέτη για τον Απολογισμό του Κράτους. Το αντικείμενό του και η κατάρτισή του σε ταμειακή λογιστική βάση²⁷ έχουν ως συνέπεια στον Απολογισμό να καταγράφονται απλώς οι χρηματικές δοσοληψίες - οι εισπράξεις και οι πληρωμές - του Κράτους κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αφορά. Και τούτο, η απομόνωση, δηλαδή, ενός στοιχείου από τα περισσότερα που συνθέτουν την οικονομική κατάσταση του Κράτους, πολύ λιγότερη, σε σχέση με τον Ισολογισμό, χρησιμότητα μπορεί να έχει.

Κάθε συζήτηση, ωστόσο, για τον Απολογισμό που θα αγνοούσε τη δικαιιοπολιτική διάσταση του ζητήματος θα ήταν εκ των πραγμάτων μερική, θα παρέβλεπε δε ότι ο Κρατικός Προϋπολογισμός, ως δημοσιονομικός θεσμός, αναπτύχθηκε παραλλήλως με τη μετάβαση των ευρωπαϊκών κοινωνιών από την απόλυτη μοναρχία στη σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία. Πράγματι, η ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του θεσμού καταδεικνύει ότι η εμφάνισή του συνέπεσε με την παρακμή της φεουδαρχίας, εξαιτίας της οποίας οι μονάρχες υποχρεώθηκαν στην εξεύρεση πόρων με την επιβολή φορολογίας, προκαλώντας την έντονη αντίδραση των υπηκόων τους, που απαιτήσαν να συναινούν οι ίδιοι προτού υποστούν οποιαδήποτε οικονομική επιβάρυνση²⁸. Και ενώ αρχικώς οι λαϊκές αντιπροσωπεΐες φάνηκαν να αρκούνται στο να περιορίζουν τα ποσά των δημοσίων εσόδων που μπορούσε ο ηγεμόνας να συλλέξει, αδιαφορώντας για τον τρόπο που θα τα δαπανούσε, νέες εντονότερες

²⁶ Την ευρύτητα του κοινού στο οποίο ο Ισολογισμός απευθύνεται και ο νομοθέτης έχει αναγνωρίσει, όπως προκύπτει από τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 165 του ν. 4270/2014 [«Ο Ισολογισμός (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) παρέχει πληροφορίες για τη σύνθεση του ενεργητικού και του παθητικού, καθώς και για το ύψος και την δομή του καθαρού ενεργητικού του Δημοσίου. Οι πληροφορίες αυτές, εκτός από τις ανάγκες της λογοδοσίας, βοηθούν τους χρήστες να εκτιμήσουν την ικανότητα του Δημοσίου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις του, αλλά και να προβλέψουν τόσο τις μελλοντικές δανειακές ανάγκες του Δημοσίου, όσο και την ικανότητα του Δημοσίου να αντλήσει τα απαραίτητα δανειακά κεφάλαια»].

²⁷ Στην ταμειακή λογιστική τα έσοδα αναγνωρίζονται στον χρόνο της είσπραξής τους και τα έξοδα στον χρόνο της πληρωμής.

²⁸ Ήδη από το 1215, ο Ιωάννης ο Ακτήμονας της Αγγλίας αναγκάστηκε να περιλάβει στον Μεγάλο Χάρτη των Ελευθεριών (Magna Charta Libertatum), που παραχώρησε, ειδική διάταξη [«No scutage or aid shall be imposed in our kingdom unless by common counsel of our kingdom, except for ransoming our person, for making our eldest son a knight, and for once marrying our eldest daughter, and for these only a reasonable aid shall be levied»], σύμφωνα με την οποία κανένας φόρος δεν μπορούσε να επιβληθεί χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεση των αντιπροσώπων του χώρας.

διαμάχες μεταξύ των μοναρχών και των κοινοβουλίων, που ξέσπασαν τους επόμενους αιώνες, κατέληξαν στην επέκταση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και στο σκέλος των δημοσίων δαπανών²⁹.

Όπως στη Δυτική Ευρώπη, όπου ως εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου εισήχθη, έτσι και στη ελληνική έννομη τάξη, από τον «υποθετικών λογαριασμόν των προσόδων και εξόδων» που προέβλεπε το πρώτο «Προσωρινόν Πολίτευμα» (Σύνταγμα)³⁰ της Εθνοσυνέλευσης της Επιδάουρου μέχρι σήμερα, ο Κρατικός Προϋπολογισμός διατηρεί ακέραιη τη νομική του σημασία ως πράξη προηγούμενης εξουσιοδότησης της Βουλής για την πραγματοποίηση από την Κυβέρνηση των εσόδων και εξόδων που προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος. Εφόσον δε τα αποτελέσματα εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού καταχωρούνται στον Απολογισμό, είναι μέσω αυτού που η νομοθετική ελέγχει την εκτελεστική λειτουργία, ως προς το αν και κατά πόσον έκανε ορθή χρήση της εξουσιοδότησης που της είχε παρασχεθεί.

Ούτε, πάντως, οικονομικής σημασίας θα μπορούσε να υποτεθεί ότι στερείται ο Κρατικός Προϋπολογισμός. Σε τελευταία ανάλυση, πρόκειται για πρόβλεψη εσόδων και δαπανών και, όπως είναι αυτονόητο, όταν τα μεν υπολείπονται των δε, η διαφορά (το έλλειμμα) καλύπτεται συνήθως με την προσφυγή σε δανεισμό, ο οποίος, με τη σειρά του, επιβαρύνει το δημόσιο χρέος. Το επιτυχές δε ή μη της πρόβλεψης αυτής, υπό την έννοια της επίτευξης του στόχου των εσόδων και της συγκράτησης των δαπανών εντός των ορίων που έχουν προϋπολογισθεί, ούτως ώστε να μην διακυβεύεται η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, εκ των υστέρων προφανώς θα αποτιμηθεί με την εμφάνιση στον Απολογισμό του τι εισπράχθηκε και τι δαπανήθηκε κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.

²⁹ Στην Αγγλία, αυτό συνέβη μετά την Ένδοξη Επανάσταση (Glorious Revolution) του 1688, που οδήγησε στην ανατροπή του Ιακώβου Β' και στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων (Bill of Rights) του 1689. Το αμέσως επόμενο έτος (1690), συνεστήθη στη Βουλή των Κοινοτήτων (House of Commons) η Επιτροπή των Δημοσίων Λογαριασμών (Commission of Public Accounts), με αρμοδιότητα την επιτήρηση του Στέμματος κατά τη διενέργεια των δημοσίων δαπανών.

³⁰ Άρθρο μα' [«Το Βουλευτικόν Σώμα επεξεργαζόμενον, εγκρίνει εις την αρχήν εκάστου έτους τον υποθετικόν λογαριασμόν των προσόδων και εξόδων, ο οποίος καθυποβάλλεται εις την επίκρισίν του από το Εκτελεστικόν Σώμα· εις δε το τέλος του έτους επιθεωρεί τον καθολικόν λογαριασμόν των προσόδων και εξόδων»].

Κεφάλαιο 4

Ζητήματα συνταγματικότητας που τίθενται από τον καταλογισμό των προώρως αποχωρούντων στρατιωτικών

1. Οι αξιωματικοί που αποφοιτούν από τα Ανώτατα Στρατιωτικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΣΕΙ), αναλαμβάνουν από την ονομασία τους ως Ανθυπολοχαγών, Σημαιοφόρων ή Ανθυποσηναγών υποχρέωση παραμονής στις Ένοπλες Δυνάμεις για χρόνο διπλάσιο του χρόνου φοίτησής τους στις οικείες Σχολές. Ο χρόνος φοίτησης στα ΑΣΕΙ, ο οποίος δεν συνιστά χρόνο πραγματικής υπηρεσίας, αλλά εκπαίδευσης, δεν συνυπολογίζεται για τη συμπλήρωση του χρόνου της αναλαμβανόμενης υποχρέωσης.

2. Ο προβλεπόμενος κατά τον νόμο χρόνος φοίτησης στην οικεία Σχολή συνιστά το απώτατο χρονικό όριο της αναλαμβανόμενης σχετικής υποχρέωσης, ενώ συγχρόνως αποτελεί ένα εύλογο και αντικειμενικό κριτήριο για τον υπολογισμό αυτής³¹.

3. Η υποχρέωση παραμονής στο στράτευμα κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος, διότι η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να επεμβαίνει, θέτοντας, για την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος, περιοριστικούς όρους, υπαγορευόμενους από λόγους δημοσίου συμφέροντος συναφείς προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης επαγγελματικής δραστηριότητας. Ειδικότερα: (α) Η υποχρέωση παραμονής στο στράτευμα συνιστά εύλογο περιορισμό του δικαιώματος ελεύθερης επιλογής και άσκησης επαγγέλματος, που δικαιολογείται από την ανάγκη εξασφάλισης στελεχών ορισμένων ειδικοτήτων για τις προασπίζουσες την άμυνα της χώρας Ένοπλες Δυνάμεις. (β) Ειδικά για τους αξιωματικούς Υγειονομικού, ο ως άνω περιορισμός συνιστά μέτρο για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των στρατιωτικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων και των μονάδων παροχής υπηρεσιών υγείας, προαπαιτούμενος όρος της οποίας είναι ο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αποτροπή της αποδυνάμωσης αυτών διά της αποχώρησης του απαιτούμενου εξειδικευμένου προσωπικού. (γ) Η προβλεπόμενη στην παράγραφο 16 του άρθρου 64 του ν.δ/τος 1400/1973 υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης συνιστά αντιστάθμισμα για την αποκατάσταση της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπάγεται για το Δημόσιο η απώλεια εξειδικευμένου προσωπικού το οποίο προετοιμάστηκε με δαπάνες του Δημοσίου, προκειμένου να καλύψει ανάγκες του Κράτους συναφείς με την εθνική άμυνα. (δ) Το ποσό της αποζημίωσης που οφείλεται δεν είναι το ίδιο σε κάθε περίπτωση, αλλά υπολογίζεται με βάση

³¹ Ολ. 895/2018.

αντικειμενικά κριτήρια (υπολειπόμενα έτη, αποδοχές) που τελούν σε συνάρτηση με το αντικείμενο της ρυθμίσεως και οδηγούν, κατά την εφαρμογή τους, σε αναλογική μείωση του οφειλόμενου ποσού (ΕλΣυν Ολ. 1139/2017, 7408/2015, 4710/2015, 2340/2013 κ.ά.).³²

4. Οι ως άνω αναφερόμενοι και τιθέμενοι με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια περιορισμοί είναι πρόσφοροι, εύλογοι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την επιβολή τους υπέρτερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ήτοι της δια της αδιάλειπτης στελέχωσης των Ενόπλων Δυνάμεων με ειδικευμένους αξιωματικούς ιατρούς εύρυθμης λειτουργίας των στρατιωτικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων και των μονάδων παροχής υπηρεσιών υγείας, προαπαιτούμενος όρος της οποίας είναι ο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αποτροπή της αιφνιδιαστικής αποδυνάμωσης αυτών μέσω της έλλειψης του απαιτούμενου εξειδικευμένου προσωπικού. Ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με άλλο λιγότερο επαχθή τρόπο, καθόσον, σε περίπτωση πρόβλεψης μικρότερου χρόνου υποχρεωτικής παραμονής, σε συνδυασμό με την πιθανότητα μαζικών πρόωρων αποχωρήσεων, δεν θα ήταν εφικτός ο ως άνω μακροπρόθεσμος προγραμματισμός των Ενόπλων Δυνάμεων και η αποτροπή της αιφνιδιαστικής αποδυνάμωσης του προσωπικού τους, καθώς δεν θα ήταν δυνατή η έγκαιρη αντικατάσταση των εξειδικευμένων αξιωματικών με άλλους εξίσου εκπαιδευμένους, ώστε να διασφαλίζεται η άμυνα της χώρας.

5. Ειδικότερα, η μέριμνα του Κράτους να αποδώσει η επένδυσή του για την εκπαίδευση των αξιωματικών ιατρών και να διασφαλισθεί η επαρκής στελέχωση για μια περίοδο ανάλογη με τις ανάγκες του, δικαιολογεί την απαγόρευση της αποχώρησης από το στράτευμα για ορισμένο χρονικό διάστημα και την επιβολή, σε περίπτωση πρόωρης αποχώρησης, της υποχρέωσης καταβολής αποζημίωσης, η οποία θα καλύπτει και τα έξοδα διατροφής/διαμονής και φοίτησης που είχε αναλάβει το Δημόσιο κατά τα χρόνια της φοίτησης, ενώ συγχρόνως χορηγούσε σε αυτούς μισθό και προνόμια κοινωνικής ασφάλισης (ΕΔΔΑ Χίτος κατά Ελλάδα, απόφ. της 12.5.2015, σκ. 94). Η υποχρέωση αυτή τελεί σε σχέση αναλογίας με τα προνόμια που συνδέονται με το επάγγελμα του αξιωματικού ιατρού ενώ μεταξύ των προνομίων αυτών περιλαμβάνεται και η επαγγελματική ασφάλεια. Εάν προστεθεί και το γεγονός ότι οι στρατιωτικοί ιατροί κατά τη διάρκεια της φοίτησής τους λαμβάνουν μισθό, η υποχρέωση όσων επιθυμούν να αποχωρήσουν από το στράτευμα πριν από την προβλεπόμενη υποχρεωτική περίοδο υπηρεσίας να επιστρέψουν στο Δημόσιο ορισμένα ποσά, πλην άλλων, για τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε για να τους εκπαιδεύσει παρίσταται πλήρως δικαιολογημένη (ΕΔΔΑ Χίτος κατά Ελλάδα, απόφ. της 12.5.2015, σκ. 100, ΕλΣυν Ολ. 7408/2015, V Τμ 1061/2017, 251/2017 κ.ά.). Συναφώς, δεν υφίσταται ανισορροπία μεταξύ του σκοπού της επαγγελματικής κατάρτισης

³² Ολ. 1391/2018.

των αξιωματικών ιατρών και της υποχρέωσης που αναλαμβάνουν για παραμονή στο στράτευμα για περιορισμένο χρόνο, ανερχόμενο στο διπλάσιο του χρόνου εκπαίδευσης, δεδομένου ότι ο χρόνος αυτός δεν είναι υπερβολικός, αν συγκριθεί με τον χρόνο εκπαίδευσης και με τον συνολικό χρόνο ενεργού απασχόλησης ενός ιατρού, σε αντιστάθμισμα δε της υποχρέωσης που αναλαμβάνουν οι στρατιωτικοί ιατροί, έχουν τη δυνατότητα να ασκούν και ιδιωτικώς το ιατρικό επάγγελμα κατά τις εκτός υπηρεσίας τους ώρες (άρθρο 63 παρ. 4 του ν.δ/τος 1400/1073 – ΕλΣυν Ολ. 1139/2017, V Τμ 3292/2011).

6. Εξ άλλου, η ως άνω υποχρέωση παραμονής στο στράτευμα δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως μορφή καταναγκαστικής εργασίας. Τούτο δε, διότι η υποχρέωση αυτή, που προβλέπεται σαφώς από το νόμο και είναι, ως εκ τούτου, εκ των προτέρων γνωστή στους ενδιαφερόμενους να εκπαιδευτούν στα στρατιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και να αποκτήσουν ιατρική ειδικότητα, αναλαμβάνεται από αυτούς οικειοθελώς κατά την εισαγωγή τους στη Στρατιωτική Σχολή Αξιωματικών Σωμάτων, μετά στάθμιση των ωφελημάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από την υπαγωγή τους στο ειδικό εξουσιαστικό καθεστώς της στρατιωτικής υπηρεσίας και, συνεπώς, με πλήρη γνώση των συνεπειών που θα συνεπέφερε η αθέτησή της, ήτοι της καταβολής αποζημίωσης (ΕλΣυν Ολ. 1139/2017).

7. Η ως άνω υποχρέωση για την καταβολή της αποζημίωσης δεν συνιστά ποινή ή εν γένει κύρωση επιβαλλόμενη σε βάρος του παραιτούμενου στρατιωτικού, διότι, κατά την έννοια των οικείων διατάξεων, που παρατέθηκαν, η θέσπιση της υποχρέωσης αυτής δεν έχει σκοπό τιμωρητικό ή αποτρεπτικό ή σκοπό παραδειγματισμού, αλλά ο χαρακτήρας της είναι σαφώς αποκαταστατικός της οικονομικής επιβάρυνσης που προκύπτει για το Δημόσιο από τη μη τήρηση της υποχρέωσης που είχε αναλάβει έναντι αυτού ο παραιτούμενος, να παραμείνει στο στράτευμα παρέχων τις υπηρεσίες του, ως οικονομικό αντιστάθμισμα της επένδυσης του Δημοσίου στο πρόσωπό του, προς παραγωγή εξειδικευμένου στρατιωτικού που, αν εκλείψει, η αντικατάστασή του είναι δυσχερής. Και ναι μεν η εν λόγω υποχρέωση μπορεί να λειτουργεί και ως αντικίνητρο, αποτρέποντας την πρόωγη αποχώρηση των στρατιωτικών από το στράτευμα, τούτο όμως αποτελεί απώτερη συνέπεια της θεσπίσεώς της που δεν αλλοιώνει τον κατά τα ανωτέρω χαρακτήρα της.

8. Τέλος, ο καθορισμός του τρόπου υπολογισμού της αποζημίωσης ευθέως από τον νόμο χωρίς να καταλείπεται στη διοίκηση η ευχέρεια να λάβει υπόψη της το πραγματικό κόστος, καθ' έкаστον καταλογιζόμενο, δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας ή σε άλλη εν γένει υπερνομοθετικής ισχύος αρχή, δεδομένου ότι ο κοινός νομοθέτης, προς θεραπεία της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και αποφυγή αυθαιρεσιών ή υπερβολικών δικαστικών διενέξεων, δύναται, ύστερα από στάθμιση, στο δικό του επίπεδο, των θεμιτών συμφερόντων που πρέπει να τελούν σε δίκαιη ισορροπία, να θέσει προς ρύθμιση της βιοτικής σχέσεως που έχει ανάγκη της επεμβάσεώς του, γενικούς και αφηρημένους κανόνες άμεσης εφαρμογής, οι οποίοι, για τους λόγους που

μόλις εκτέθηκαν, δεν καταλείπουν έδαφος περαιτέρω σταθμίσεων εκ μέρους των οργάνων που καλούνται να τους εφαρμόσουν. Εφόσον δε, όπως έγινε δεκτό εν προκειμένω, η στάθμιση στο νομοθετικό επίπεδο κρίνεται εύλογη, δεν τίθεται ζήτημα συνταγματικότητας εκ της ευθείας εφαρμογής του κανόνα που προέκυψε από τη στάθμιση αυτή σε συγκεκριμένη, εξατομικευμένη περίπτωση (ΕλΣυν Ολ. 1139/2017).

9. Έτσι έχει κριθεί ότι οι προαναφερόμενες διατάξεις του ν.δ/τος 1400/1973, όπως ισχύουν, δεν τελούν σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1, 22 παρ. 1 και 4 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε με τις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις του άρθρου 4 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του άρθρου 1 παρ. 2 του κυρωθέντος με το πρώτο άρθρο του ν. 1426/1984 Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

Κεφάλαιο 5

Η σημασία της έννοιας της παρατυπίας στις συγχρηματοδοτούμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση δράσεις

1. Ως «παρατυπία» θεωρείται κάθε παραβίαση του Δικαίου της Ένωσης, αλλά και των διατάξεων του εθνικού δικαίου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και διέπουν το συγχρηματοδοτούμενο μέτρο, οι οποίες απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν ζημία στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης.³³

2. Κατά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων³⁴ κρίθηκε από την Ολομέλεια του ΕλΣυν³⁵ ότι καθιερώνεται αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής και ελέγχου των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων, με την ευθύνη για την υλοποίηση και τον έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων από κοινοτικούς πόρους έργων («πράξεων») να βαρύνει, κατά πρώτο λόγο, τα Κράτη μέλη. Τα τελευταία, προκειμένου να εκπληρώσουν την ως άνω υποχρέωσή τους, θεσπίζουν το αναγκαίο νομοθετικό πλαίσιο, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχής εκτέλεση των επιμέρους ενεργειών, η πρόληψη και δίωξη των παρατυπιών, καθώς και η ανάκτηση από τους φορείς που υλοποιούν τα έργα, ήτοι τους «τελικούς δικαιούχους» των μη ορθώς διατεθέντων, για την

³³ Ολ. 1791/2018, στο πλαίσιο του Κανονισμού 1260/1999, απόφ. ΔΕΕ της 3.9.2014, C-410/13 «Baltlanda UAB», σκ. 48 και 49).

³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1999 «περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία».

³⁵ ΕλΣυν Ολ. 716/2018.

επίτευξη των χρηματοδοτούμενων στόχων, κονδυλίων, με την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων.

3. Η χρηματοδότηση ενός έργου προϋποθέτει την εκπλήρωση από τον τελικό δικαιούχο σειράς υποχρεώσεων, που αναλαμβάνει με την απόφαση ένταξης του έργου στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα απόληψης της εγκεκριμένης χρηματοδοτικής συνδρομής. Στις υποχρεώσεις αυτές, πέραν της υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου του έργου, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση ένταξης και το εγκεκριμένο Τεχνικό Δελτίο Έργου και Υποέργου, συγκαταλέγεται και η τήρηση της κοινοτικής - ήδη ενωσιακής - και εθνικής νομοθεσίας που διέπει τη σύναψη των απαραίτητων για την εκτέλεση του έργου δημοσίων συμβάσεων.

4. Περαιτέρω, βασικές κατηγορίες παρατυπιών συνιστούν:

(α) Η χρήση των κονδυλίων της Ένωσης για την πληρωμή μη επιλέξιμων δαπανών, δηλαδή δαπανών που δεν συνδέονται ή δεν είναι συμβατές με τους συγκεκριμένους στόχους και όρους επιλεξιμότητας του προγράμματος, στο οποίο είναι ενταγμένη η συγχρηματοδοτούμενη Πράξη³⁶.

(β) Η μη εκπλήρωση από τον τελικό δικαιούχο των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει με την απόφαση ένταξης του έργου σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα απόληψης της εγκεκριμένης χρηματοδοτικής συνδρομής. Στις υποχρεώσεις αυτές, συγκαταλέγεται η υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου του έργου και η τήρηση της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας που διέπει τη σύναψη των απαραίτητων για την εκτέλεση του έργου δημοσίων συμβάσεων³⁷.

5. Ειδικότερα κρίθηκε ότι συνιστούν παρατυπίες: α) η μη τήρηση των εγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων για την ολοκλήρωση διδακτορικών διατριβών που αποτελούσαν τα παραδοτέα συγχρηματοδοτούμενων ερευνητικών υποέργων,³⁸ β) η πραγματοποίηση από τελικό δικαιούχο συγχρηματοδοτούμενου υποέργου δαπανών κατά παράβαση κανόνων του εθνικού δικαίου, η εφαρμογή των οποίων συνέχεια με την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος χρηματοδότησης,³⁹ γ) η παραβίαση των ρυθμίσεων για την απόδειξη των δαπανών υλοποίησης χρηματοδοτούμενης ξενοδοχειακής επένδυσης, υπό την ειδικότερη μορφή της έλλειψης των απαιτούμενων δικαιολογητικών ή της εμφάνισης σε αυτά ανακολουθιών και αποκλίσεων, που προκαλούν ασάφεια ως προς την πραγματοποίηση των κρίσιμων δαπανών και διαταράσσουν κατά τούτο τη διαδρομή ελέγχου, η οποία αποσκοπεί στο να

³⁶ Ολ. 1790/2018.

³⁷ Ολ. 716/2018.

³⁸ Ολ. 1794/2018.

³⁹ Ι Τμ. 645/2018, όπου, με βάση τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά, κρίθηκε ότι δεν στοιχειοθετούνταν τέτοια παρατυπία.

παρέχεται σε τρίτους η δυνατότητα να ελέγχουν την αντιστοιχία μεταξύ των αρχικών δεδομένων, με τα οποία εντάχθηκε σε συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα επενδυτικό σχέδιο, και του τελικού αποτελέσματος, στην προκειμένη δε περίπτωση αν και σε ποιο βαθμό ολοκληρώθηκε η κατασκευή ξενοδοχειακού συγκροτήματος⁴⁰ και δ) η πλαστικότητα ή εικονικότητα των προβλεπόμενων για την πιστοποίηση ορισμένης δαπάνης παραστατικών⁴¹ και ειδικότερα, η χρήση εικονικών τιμολογίων για την απόδειξη δαπανών προμήθειας εξοπλισμού και μηχανημάτων και η εντεύθεν μη επιβεβαίωση των οικείων συναλλαγών και της σύνδεσής τους με τη χρηματοδοτούμενη επένδυση⁴².

6. Η έννοια και η βαρύτητα της παρατυπίας είναι σημαντική για την κρίση επί των δημοσιονομικών διορθώσεων και των ανακτήσεων ενισχύσεων υπό το πρίσμα των αρχών του ενωσιακού και εθνικού δικαίου. Από την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του Δικαίου της Ένωσης συνάγεται ότι για την ανάκτηση της χρηματοδότησης, αρκεί η διαπίστωση ότι δεν έχουν τηρηθεί οι όροι από τους οποίους εξαρτήθηκε η χορήγησή της, δηλαδή οι όροι που τίθενται ως προς τη νομιμότητα, κανονικότητα και επιλεξιμότητα των δαπανών. Ως εκ τούτου, δεν καταλείπεται στις ελεγκτικές αρχές περιθώριο εκτίμησης ως προς την αναγκαιότητα ή μη της απαίτησης επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρατύπως χορηγηθέντων κεφαλαίων της Ένωσης⁴³.

7. Περαιτέρω όμως τα προβλεπόμενα στη νομοθεσία μέτρα της επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης των χρηματοδοτήσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση αθέτησης των όρων χορήγησής τους, πρέπει να είναι, ανάλογα της παράβασης που διαπιστώνεται. Και τούτο διότι, κατά τη λήψη των μέτρων ανάκτησης των αχρεωστήτως διατιθεμένων κονδυλίων, πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, μεταξύ των οποίων η αρχή της αναλογικότητας, που επιβάλλει στα αρμόδια διοικητικά όργανα, κατά την επιβολή του μέτρου της ανάκτησης της χρηματοδότησης, να μην βαίνουν πέραν των ορίων του πρόσφορου και αναγκαίου για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού της διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των ενωσιακών πόρων.

8. Εξ άλλου, δοθέντος ότι, σκοπός των επίμαχων ενωσιακών χρηματοδοτήσεων είναι η επίτευξη του δημόσιου – ενωσιακού σκοπού για τον οποίο δίδεται η χρηματοδότηση, η επιβολή και το ύψος της δημοσιονομικής διορθώσεως συναρτάται αναγκαίως από το εάν υλοποιήθηκε και σε ποιο μέτρο, ποιοτικώς και ποσοτικώς, το φυσικό αντικείμενο της επένδυσης ή εάν αυτή τυχόν ματαιώθηκε ή πραγματοποιήθηκε μεν εν μέρει, πλην λειτουργικώς δεν συνεισφέρει στο σκοπό για τον οποίο δόθηκε. Συνεπώς, μόνο συστηματικής

⁴⁰ Ι Τμ. 1450/2018.

⁴¹ Ι Τμ. 823/2018.

⁴² Ι Τμ. 1051/2018.

⁴³ Ολ. 1393/2018.

φύσεως παρατυπίες και παραβάσεις της κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης, που τελούν σε αιτιώδη συνάφεια με τη ματαίωση ή τη μη λειτουργικότητα της επιχορηγούμενης δράσης, σύμφωνα και με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, με την ανάγκη αποτελεσματικής διαχείρισεως των κοινοτικών κονδυλίων και αποτροπής δόλιων συμπεριφορών, δικαιολογούν τη λήψη του επαχθούς μέτρου της ολικής δημοσιονομικής διόρθωσης. Στην περίπτωση που η δημοσιονομική διόρθωση είναι καταφανώς δυσανάλογη, σύμφωνα με τα ανωτέρω κριτήρια, επιβάλλεται η εν όλω ή εν μέρει ακύρωσή της από το εθνικό δικαστήριο που κρίνει τη σχετική διαφορά⁴⁴.

9. Κατά την επιβολή του μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης, ελέγχεται η φύση και η σοβαρότητα της παρατυπίας, ο περιορισμένος ή συστηματικός της χαρακτήρας, ο βαθμός επίδρασης της παρατυπίας στο εν γένει έργο και τους στόχους του, καθώς και οι απώλειες των διατεθέντων πόρων. Τα ποσά της συνδρομής, των οποίων ζητείται η επιστροφή, δεν πρέπει να είναι δυσαναλόγως υψηλά σε σχέση με τις διαπραχθείσες παρατυπίες. Ενδέχεται όμως, σε περίπτωση σοβαρών παρατυπιών, να είναι δικαιολογημένη - και όχι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας - η επιστροφή του συνόλου της συνδρομής⁴⁵.

Κεφάλαιο 6

Λειτουργήσε αποτελεσματικά τα τελευταία χρόνια ο θεσμός της εκδίκασης υποθέσεων σε συμβούλιο στο Ελεγκτικό Συνέδριο;

1. Με την παράγραφο 3 του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α' 304), το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 69 του ν. 4055/2012 (Α' 52), καθιερώθηκε, προς το σκοπό της αποσυμφόρησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου από εκκρεμή ένδικα μέσα, ιδίως σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις, ταχεία διαδικασία περάτωσης των δικών επί εφέσεων, στις οποίες τίθενται ήδη επιλυθέντα από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου νομικά ζητήματα, χωρίς δημόσια συνεδρίαση του αρμόδιου για την εκδίκασή τους Τμήματος, χωρίς κλήτευση των διαδίκων και χωρίς απαγγελία της απόφασης σε δημόσια συνεδρίαση. Ειδικότερα, προβλέφθηκε η εισαγωγή των εφέσεων αυτών σε δικαστικό σχηματισμό, αποτελούμενο από τον Πρόεδρο του Τμήματος, τον αρχαιότερο Σύμβουλο και έναν ακόμη Σύμβουλο, ο οποίος και αποφαινεται επί των ως άνω ήσσονος πλέον, εφόσον

⁴⁴ Ολ. 1393/2018.

⁴⁵ Ολ. 18/2020.

έχει μεσολαβήσει κρίση της Ολομέλειας, νομικής σημασίας υποθέσεων με ομόφωνη απόφασή του, που λαμβάνεται σε συμβούλιο.

2. Προκειμένου δε να μην φαλκιδεύεται το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, το οποίο εγγυώνται τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, και οι σχετικές ρυθμίσεις να παρίστανται, ενόψει και του σκοπού δημοσίου συμφέροντος χάριν του οποίου έχουν τεθεί, συμβατές προς τις εν λόγω υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, ορίζεται, περαιτέρω, ότι ο θιγόμενος από την έκβαση της προαναφερόμενης διαδικασίας διάδικος νομιμοποιείται να ζητήσει, με αίτησή του, που κατατίθεται στη Γραμματεία του Τμήματος εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την κοινοποίηση της οικείας απόφασης, τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο, καταβάλλοντας, ωστόσο, αυξημένο παράβολο, αν πρόκειται για ιδιώτη εκκαλούντα, και αναλαμβάνοντας τον κίνδυνο καταδίκης του σε αυξημένη δικαστική δαπάνη, αν η εκδίκαση της έφεσης κατά την τακτική διαδικασία καταλήξει στο ίδιο αποτέλεσμα, όπως η ληφθείσα σε συμβούλιο απόφαση⁴⁶.

3. Η ανωτέρω διαδικασία εφαρμόστηκε αμέσως από το ΙΙΙ Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο οποίο εκκρεμούσαν δεκάδες χιλιάδες αιτήσεις δικαστικής προστασίας (εφέσεις και αγωγές) στρατιωτικών συνταξιούχων, στις περισσότερες από τις οποίες το τιθέμενο νομικό ζήτημα είχε επιλυθεί με απόφαση της Ολομέλειας ήδη από το έτος 2004. Εκδόθηκαν με την ανωτέρω «ταχεία διαδικασία» 639 αποφάσεις το έτος 2012 και 1.326 αποφάσεις το έτος 2013.

4. Η πραγματική όμως ώθηση στην εφαρμογή του νέου θεσμού δόθηκε από το έτος 2014 και μετά. Εκείνο τον χρόνο η εκκρεμότητα του ΙΙΙ Τμήματος ξεπερνούσε τις 30.000 υποθέσεις (30.872), από τις οποίες περίπου 7.000 εκκρεμούσαν από το έτος 2006 και περίπου 10.000 από το έτος 2007.

5. Το ΙΙΙ Τμήμα προκειμένου να ανταποκριθεί στην πρόκληση της ελαχιστοποίησης των εκκρεμών υποθέσεων προέβη στις ακόλουθες ενέργειες αξιοποιώντας τις ισχύουσες δικονομικές διατάξεις:

⁴⁶ Παρόμοιες διατάξεις για την εκδίκαση σε συμβούλιο αιτήσεων αναιρέσεως θεσπίστηκαν με το άρθρο 71 του ίδιου νόμου, με το οποίο προστέθηκε στο π.δ. 1225/1981 άρθρο 117^Α και με το οποίο ορίζεται: «Δικαστικός σχηματισμός που συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και απαρτίζεται από τον ίδιο ή το νόμιμο αναπληρωτή του, έναν Αντιπρόεδρο και έναν Σύμβουλο, ως εισηγητή, μπορεί με ομόφωνη απόφαση του που λαμβάνεται σε συμβούλιο να απορρίπτει αιτήσεις αναιρέσεως που είναι προδήλως απαράδεκτες ή αβάσιμες ή όταν με αυτές προβάλλονται λόγοι που κατά πάγια νομολογία της Ολομέλειας του Δικαστηρίου είναι αβάσιμοι. Με την απόφαση αυτή απορρίπτεται και η εκκρεμής αίτηση αναστολής».

(α) Κατηγοριοποιήθηκαν οι υποθέσεις ανά τιθέμενο νομικό ζήτημα και εντοπίστηκαν οι υποθέσεις στις οποίες το νομικό ζήτημα είχε ήδη επιλυθεί με απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου ώστε να είναι πλέον δυνατή η εκδίκαση αυτών με την ανωτέρω διαδικασία.

(β) Αξιοποιήθηκε η διάταξη του άρθρου 73 του ν. 4055/2012, η οποία προέβλεπε τη συνεκδίκαση περισσότερων ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων όταν τίθενται όμοια ζητήματα έστω και αν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ομοδικίας (παράγραφος 1 που τροποποιεί το άρθρο 13 παρ. 1 του π.δ/τος 1225/1981), με αποτέλεσμα να εγκαταλειφθεί η μέχρι τότε ακολουθούμενη πρακτική της έκδοσης ξεχωριστής απόφασης για κάθε ένδικο βοήθημα και η έκδοση μίας απόφασης για περισσότερα ένδικα βοηθήματα (βλ. κατωτέρω παρ. 8).

(γ) Σε υποθέσεις που το νομικό ζήτημα δεν είχε επιλυθεί με απόφαση της Ολομέλειας και εφόσον αυτό αφορούσε μεγάλο αριθμό συνταξιούχων υποβλήθηκαν στην Ολομέλεια προδικαστικά ερωτήματα⁴⁷ ώστε να είναι δυνατή η εισαγωγή των εκκρεμών υποθέσεων στην εν συμβουλίω διαδικασία⁴⁸.

6. Επιπλέον οι ισχύουσες δικονομικές διατάξεις ερμηνεύτηκαν με βάση τον σκοπό του νόμου που συνίστατο στην επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, έτσι ώστε να πραγματωθεί η απαίτηση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ για δίκη εντός εύλογης προθεσμίας. Ενδεικτικά αναφέρονται τα ακόλουθα:

(α) Κρίθηκε ότι η διάταξη με την οποία απαιτείται όπως η υποστήριξη υποθέσεως ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου συντελείται με δικηγόρο δεν είναι εφαρμοστέα στην εν λόγω διαδικασία με την αιτιολογία ότι « [η] σχετική διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί ως αποβλέπουσα στην εκδίκαση επαρκώς από νομικής επόψεως επεξεργασμένων ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων, έτσι ώστε, και με τον τρόπο αυτό, να καθίσταται ευχερέστερη και συνεπώς ταχύτερη η απονομή της δικαιοσύνης», επομένως, «[ό]ταν νομικό ζήτημα έχει κριθεί με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν εμποδίζεται η λήψη αποφάσεως από τον σχηματισμό που συνεδριάζει σε συμβούλιο, εκ του γεγονότος ότι το εκδικαζόμενο ένδικο βοήθημα υπογράφεται από μόνον τον αιτούντα δικαστική προστασία, δοθέντος ότι, στην περίπτωση αυτή, δεν συντρέχει η υποκειμένη αιτία που δικαιολογεί την εφαρμογή της διάταξης περί νομικής συνδρομής του διαδίκου από δικηγόρο».

⁴⁷ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 108Α παρ. 2 του π.δ. 1225/1981), το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 69 του ν. 4055/2012, όταν Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλαμβάνεται υπόθεσης στην οποία ανακύπτει ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων ή κρίνει ότι διάταξη τυπικού νόμου αντίκειται σε διάταξη υπέρτερης τυπικής ισχύος, χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορεί με απόφασή του, η οποία δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα, να υποβάλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁴⁸ ΕλΣυν Ολ. 486/2016, 487/2016, 887/2016.

(β) Λαμβάνοντας υπόψη ότι η απόφαση που εκδίδεται κατά την εν συμβουλίω διαδικασία δεν καθίσταται πράγματι δεσμευτική για τους διαδίκους, παρά μόνον εάν την αποδεχτούν, γεγονός που τεκμαίρεται με την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που τάσσεται από τον νόμο, εντός της οποίας μπορούν να ζητήσουν τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο, κρίθηκε ότι «[κ]ατά την εν συμβουλίω διαδικασία δεν απαιτείται πλήρης απόδειξη των ισχυρισμών που θεμελιώνουν την επίδικη απαίτηση, αλλά αρκεί, με βάση τα στοιχεία που υπάρχουν στο φάκελο, τα γνωστά στο δικαστήριο γεγονότα και την έλλειψη αντιφάσεων στους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος και στα στοιχεία που προσκομίζει, όπως το δικαστήριο σχηματίζει πεποίθηση περί του αληθούς των ισχυρισμών αυτών».

7. Η πλέον σημαντική ερμηνευτική προσέγγιση των νέων διατάξεων ήταν η εισαγωγή στη διαδικασία αυτή όχι μόνο των εφέσεων αλλά και των αγωγών αποζημίωσης⁴⁹ αν και τον εν λόγω βοήθημα δεν αναφερόταν ρητώς, σε αντίθεση με το ένδικο βοήθημα της έφεσης, στην παράγραφο 3 του άρθρ. 108 Α του π.δ/τος 1225/1981 (άρθρ. 69 ν. 4055/2012) ως υπαγόμενο στις ρυθμίσεις περί εκδίκησης σε συμβούλιο, με την αιτιολογία ότι «[δ]εν δύναται να συναχθεί ότι ο νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει τις αγωγές από την εν λόγω διαδικασία, όταν αυτές δεν θέτουν άλλο ζήτημα, εκτός από αυτό που έχει επιλυθεί με απόφαση Ολομελείας. Στην εκδοχή αυτή συγκλίνουν η τελολογική ερμηνεία του νόμου, η ταυτότητα του νομικού λόγου, αλλά και η γραμματική ερμηνεία της κρίσιμης διάταξης. Πράγματι, ο μεν λόγος της ταχείας εκδίκησης των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων ισχύει και για τις αγωγές, μεγάλος αριθμός των οποίων εκκρεμούσε στο Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ψηφίζονταν οι ανωτέρω ρυθμίσεις, οι δε ρυθμίσεις για την επίτευξη της ταχύτητας της εκδίκησης των υποθέσεων μέσω προδικαστικών ερωτημάτων στην Ολομέλεια (παρ. 1 του ως άνω άρθρου 108 Α) και απόρριψης προδήλως αβασίμων αιτήσεων αναίρεσης (άρθρο 117 Α π.δ. 1225/1981, άρθρο 71 ν. 4055/2012) αφορούν και υποθέσεις που έχουν εισαχθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω αγωγών, έτσι ώστε, αν αποκλείονταν της εκδίκησης σε συμβούλιο οι αγωγές, ο νομοθέτης θα εμφανιζόταν ότι αντιφάσκει, από τη μια απαγορεύοντας στην ως άνω περίπτωση την εξέταση των αγωγών, και από την άλλη επιτρέποντας στις λοιπές περιπτώσεις όπως οι αγωγές αποτελούν αντικείμενο διαδικασιών ταχείας εξέτασης».

8. Τα ανωτέρω είχαν ως αποτέλεσμα τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που εκδικάστηκαν με την ανωτέρω διαδικασία όπως εμφανίζεται στον κατωτέρω πίνακα μέχρι και το έτος 2018 που αφορά η παρούσα επισκόπηση:

⁴⁹ III Τμ. 194/2016, 90/2017.

Έτη	Αριθμός αποφάσεων
2012	639
2013	1.326
2014	1.450 (επί 9.170 υποθέσεων)
2015	388 (επί 5.234 υποθέσεων)
2016	214 (επί 2.247 υποθέσεων)
2017	307 (επί 2.740 υποθέσεων)
2018	271 (επί 1.894 υποθέσεων)
ΣΥΝΟΛΟ	4.595 (επί 23.250 υποθέσεων)

Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα (2014-2018) οι αποφάσεις που εκδόθηκαν με την ανωτέρω διαδικασία από το II Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήλθαν σε 387 το έτος 2014, 4.223 το έτος 2015, 32 το έτος 2016, 484 το έτος 2017 και 29 (επί 463 υποθέσεων) το έτος 2018.

9. Από τις ανωτέρω υποθέσεις σε τρεις μόνο περιπτώσεις οι διάδικοι ζήτησαν να εισαχθεί η υπόθεσή τους στο ακροατήριο. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον αριθμό των υποθέσεων που διεκπεραιώθηκαν αποδεικνύει ότι ο θεσμός της εκδίκασης υποθέσεων σε συμβούλιο λειτούργησε αποτελεσματικά για τον σκοπό που θεσπίστηκε, δηλαδή την επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης χωρίς να διακυβεύεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία των διαδίκων. Ήδη δε η προαναφερόμενη νομολογία έχει αποτυπωθεί στις διατάξεις των άρθρων 90 έως και 93 της νέας δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4700/2020, Α'127).

II.

Ευρήματα των ελέγχων

Κεφάλαιο 7

Ο έλεγχος του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους για το οικονομικό έτος 2017

Ο δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης, που ανατίθεται από το Σύνταγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρώνεται με τον έλεγχο του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους (άρθρο 98 παρ. 1 ε' του Συντάγματος). Η δε αρμοδιότητα αυτή του Δικαστηρίου, καθώς ασκείται προκειμένου να ενημερωθεί η Βουλή για την ορθότητα και την αξιοπιστία των εν λόγω λογαριασμών, άπτεται συγχρόνως τόσο της ελεγκτικής του αποστολής, όσο και των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του.

Η διαδικασία διεξαγωγής του ανωτέρω ελέγχου⁵⁰ εκκινεί με την αποστολή, μέχρι το τέλος του μηνός Ιουνίου κάθε έτους, του Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους, μαζί με τις λοιπές Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις, από το Υπουργείο Οικονομικών στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία, αφού ελέγξει την ορθότητα και την αξιοπιστία τους, τούς επιστρέφει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εντός δύο (2) μηνών από την αποστολή τους, μαζί με τις τυχόν παρατηρήσεις που περιλαμβάνονται στην αρχική έκθεσή της. Επί των παρατηρήσεων της Υπηρεσίας Επιτρόπου, ο Υπουργός Οικονομικών εκφράζει εγγράφως τις απόψεις και τα σχόλιά του και τα διαβιβάζει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εντός είκοσι (20) ημερών από την αποστολή τους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην αρχή σε Τμήμα και εν συνεχεία σε Ολομέλεια, συνεκτιμώντας την έκθεση της Υπηρεσίας Επιτρόπου και τις διατυπωθείσες απόψεις του Υπουργού Οικονομικών επ' αυτής, αποφαινεται επί της ορθότητας και της αξιοπιστίας του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του Κράτους με την τελική Έκθεσή του (Διαδήλωση), την οποία αποστέλλει στο Υπουργείο Οικονομικών μέχρι και το τέλος του μηνός Οκτωβρίου κάθε έτους. Το σύνολο δε των ως άνω λογαριασμών, μαζί με τη Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που υποχρεωτικώς τους συνοδεύει, εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών στη Βουλή προς κύρωση, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος.

Στη Διαδήλωση εκτίθενται, το μεν αναφορικά με τον Απολογισμό, τα αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων των αποκλίσεων, που προέκυψαν από την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2017, το δε αναφορικά με τον Ισολογισμό (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και

⁵⁰ Όπως προβλέπεται στα άρθρα 167 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143), 66 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (Α' 52) και 146 του π.δ/τος 1225/1981 (Α' 304).

τις λοιπές Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, Κατάσταση Ταμιακών Ροών, Κατάσταση Μεταβολών Καθαρής Θέσης Πολιτών), οι κυριότερες διαπιστώσεις που προκύπτουν από την απεικόνιση της χρηματοοικονομικής θέσης και την διάρθρωση της περιουσιακής κατάστασης του Δημοσίου.

ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ (1) Επί του Απολογισμού Εσόδων: Τα καθαρά εισπραχθέντα έσοδα του Προϋπολογισμού (Τακτικού και Δημοσίων Επενδύσεων), μετά τη μείωση των επιστροφών και εξαιρουμένων των πιστωτικών εσόδων (Τακτικού Προϋπολογισμού και Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων), ανήλθαν στο ποσό των 52,89 δις ευρώ, και υπολείπονταν του στόχου του Προϋπολογισμού κατά 2,28 δις ευρώ ή ποσοστό 4,1%. Τα ως άνω έσοδα αντιπροσωπεύουν το 29,77% του ΑΕΠ (177,7 δις ευρώ, σύμφωνα με την 1η σχετική εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ της 5^{ης}.3.2018) έναντι 31,10% του ΑΕΠ του προηγούμενου οικονομικού έτους 2016. Τα πιστωτικά έσοδα (δανεισμός) ανήλθαν σε 665,66 δις ευρώ και υπερέβησαν τα προϋπολογισθέντα κατά 100 δις ευρώ ή ποσοστό 17,68%. (2) **Επί του Απολογισμού Εξόδων:** Για το οικονομικό έτος 2017 οι προβλέψεις των εξόδων του Προϋπολογισμού του Κράτους ανήλθαν στο ποσό των 620,82 δις ευρώ, ενώ οι τελικές πληρωμές (Απολογισμός) διαμορφώθηκαν στο ποσό των 720,82 δις ευρώ, παρουσιάζοντας υπέρβαση σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις ποσού 100 δις ευρώ ή ποσοστού 16,1%, λόγω κυρίως των πληρωμών για την εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης. Αφαιρουμένων των τελευταίων πληρωμών, τα προϋπολογισθέντα έξοδα ανήλθαν σε 49,28 δις ευρώ και οι σχετικές πληρωμές σε 49,65 δις ευρώ. Κατά συνέπεια, η καθαρή υπέρβαση ανέρχεται στο ποσό των 370 εκατ. ευρώ ή ποσοστό μόλις 0,76%. (3) **Επί του Αποτελέσματος Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού:** Το Πρωτογενές Αποτέλεσμα της χρήσης 2017 ήταν θετικό και ανήλθε ειδικότερα σε πλεόνασμα 1,29 δις ευρώ, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό αναμενόταν πρωτογενές έλλειμμα ποσού 556 εκατ. ευρώ. Ωστόσο, το Αποτέλεσμα της Κεντρικής Διοίκησης, το οποίο προκύπτει από το Πρωτογενές Αποτέλεσμα, αφαιρουμένων των τόκων του Δημοσίου Χρέους σε καθαρή βάση, ήταν - όπως και το έτος 2016 - αρνητικό. Συγκεκριμένα, διαμορφώθηκε στο ποσό των 4,92 δις ευρώ, βελτιωμένο σε σχέση με το προβλεπόμενο στο Προϋπολογισμό κατά 1,19 δις ευρώ. (4) **Επί του Ισολογισμού (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης:** Κατά την περίοδο αναφοράς το σύνολο του Ενεργητικού ανήλθε σε 147,63 δις ευρώ και το σύνολο των Υποχρεώσεων σε 360,23 δις ευρώ, με αποτέλεσμα η Καθαρή Θέση των Πολιτών, η οποία εξευρίσκεται αν από το Ενεργητικό αφαιρέσουμε τις Υποχρεώσεις, να διαμορφώνεται - όπως και το έτος 2016 - σε αρνητική κατά το ποσό των 212,60 δις ευρώ. Το υπόλοιπο του Χρέους της Κεντρικής Διοίκησης κατά την 31^η.12.2017 ανήλθε στο ποσό των 328,70 δις ευρώ παρουσιάζοντας αύξηση έναντι του προηγούμενου οικονομικού έτους 2016 κατά 2,35 δις ευρώ ή ποσοστό 0,72%.

ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Επί του απολογισμού

1) Παρατηρήθηκε σταδιακή αύξηση του υπολοίπου των βεβαιωθέντων εσόδων που εκκρεμούσε προς είσπραξη. Ειδικότερα, στο οικονομικό έτος 2017 το υπόλοιπο αυτό ανήλθε σε 100,34 δις ευρώ ή ποσοστό 56,46% του ΑΕΠ και παρουσιάζεται αυξημένο έναντι του προηγούμενου οικονομικού έτους κατά 6,10 δις ευρώ ή ποσοστό 6,47%. Παρότι μεγάλο μέρος των ανωτέρω απαιτήσεων είναι αμφιβόλου εισπραξιμότητας, κατά πάγια τακτική, δεν έγινε σχετική πρόβλεψη απομείωσής τους.

2) Στο εισπρακτέο υπόλοιπο του Απολογισμού δεν συμπεριλήφθηκαν τα βεβαιωθέντα και μη εισπραχθέντα έσοδα των Τελωνείων της Χώρας. Κατά συνέπεια, το υπόλοιπο που εκκρεμούσε προς είσπραξη από τις αρμόδιες αρχές του Κράτους ήταν διαφορετικό από αυτό που εμφανιζόταν στον Απολογισμό. Τούτο αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 79 παρ. 2 του Συντάγματος, που ορίζει ότι όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό, τις καθιερούμενες με το άρθρο 49 του ν. 4270/2014 αρχές της ενότητας και της καθολικότητας, σύμφωνα με τις οποίες όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό, καθώς και τη γενική αρχή της ειλικρίνειας κατά τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου (βλ. άρθρο 33 του ίδιου νόμου), βάσει της οποίας κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη πρέπει να στηρίζεται σε πραγματικά στοιχεία.

3) Κατά την περίοδο αναφοράς από το Αποθεματικό του Κρατικού Προϋπολογισμού χορηγήθηκαν πιστώσεις ύψους 928,61 εκατ. ευρώ. Ωστόσο η χρήση των πιστώσεων αυτών δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις σύμφωνη με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 59 του ν. 4270/2014, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, που προβλέπει την κάλυψη από το Αποθεματικό μόνο άμεσων, σημαντικών, αναπόφευκτων και επειγουσών δαπανών, η πρόβλεψη των οποίων δεν ήταν εφικτή κατά το χρόνο ψήφισης του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού ή των συμπληρωματικών προϋπολογισμών αυτού.

Επί του Ισολογισμού (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης

1) Από την εξέταση του Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων διαπιστώθηκε για μια ακόμη φορά ότι δεν έχει δημιουργηθεί μητρώο παγίων περιουσιακών στοιχείων, όπως απαιτείται ρητώς από τις διατάξεις του π.δ/τος 15/2011. Η δημιουργία μητρώου παγίων αποτελεί ουσιώδη δημοσιονομική υποχρέωση, προκειμένου να προσδιοριστεί, μεταξύ άλλων, η ορθή χρηματοοικονομική θέση της Κεντρικής Διοίκησης στη δεδομένη χρονική στιγμή. Επίσης, από τα στοιχεία που προσκομίσθηκαν και ελέγχθηκαν, δεν επαληθεύθηκε ότι πριν από τη μεταβίβαση περιουσιακών

στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου στο ΤΑΠΠΕΔ, έγινε προσδιορισμός και εκτίμηση της αξίας αυτών από πιστοποιημένους εκτιμητές, κατά τα οριζόμενα στο π.δ. 15/2011 και στο άρθρο πρώτο του ν. 4152/2013. Ως εκ τούτου, δεν καθίσταται δυνατή η διαχειριστική και λογιστική παρακολούθησή τους (αξία κτήσεως, αποσβέσεων κ.ά.), με συνέπεια την αδυναμία προσδιορισμού του αποτελέσματος και εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων για τη θετική ή αρνητική επίπτωση της οικονομικής συναλλαγής από την πώληση ή τη μακροχρόνια μίσθωσή τους, με την αντίστοιχη ενημέρωση των λογαριασμών της λογιστικής. Τα ανωτέρω συνιστούν παραβάσεις βασικών λογιστικών αρχών και συγκεκριμένα της αρχής του ιστορικού κόστους, σύμφωνα με την οποία οι λογιστικές εγγραφές που απεικονίζουν, μεταξύ άλλων, την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων, καταχωρούνται στα βιβλία με αξίες κόστους κτήσης και οι αξίες αυτές διατηρούνται καθ' όλη τη διάρκεια της λογιστικής διαδικασίας, καθώς και της αρχής της πλήρους γνωστοποίησης, σύμφωνα με την οποία οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις πρέπει να καταρτίζονται κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρης και κατανοητή παρουσίαση όλων των σημαντικών πληροφοριών που αναφέρονται στις οικονομικές υποθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Κατ' αποτέλεσμα, οι προαναφερθείσες παραλείψεις είχαν ως περαιτέρω συνέπεια να εμφανίζεται υποτιμημένη η καταγεγραμμένη αξία του Ενεργητικού της Κατάστασης Χρηματοοικονομικής Θέσης (Ισολογισμός).

2) Στα πάγια και συγκεκριμένα στον λογαριασμό «Ακίνητοποιήσεις υπό εκτέλεση» του Ισολογισμού δεν καταγράφηκε το κόστος των υπό κατασκευή έργων. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο π.δ. 15/2011, το κόστος των υπό κατασκευή έργων, ως νέων ενσώματων παγίων στοιχείων του Ενεργητικού, τα οποία υλοποιούνται στο πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), επιβαρύνει τα αποτελέσματα χρήσης. Ωστόσο, από τον διενεργηθέντα έλεγχο δεν προέκυψε ποια από τα υπό κατασκευή έργα υλοποιούνταν με δαπάνες του ΠΔΕ και ποια από άλλες πηγές χρηματοδότησης, με συνέπεια η συγκεκριμένη λογιστική επιλογή να μειώνει τη συνολική εικόνα των παγίων και να επιβαρύνει δυσανάλογα τα αποτελέσματα χρήσης.

3) Από το σύνολο των 96 νομικών προσώπων, στα οποία συμμετείχε το Ελληνικό Δημόσιο, μόλις 5 αποτιμήθηκαν με βάση προσωρινά στοιχεία του έτους 2017, 62 αποτιμήθηκαν με βάση χρηματοοικονομικά στοιχεία του έτους 2016 και τα υπόλοιπα 29 αποτιμήθηκαν με βάση παλαιότερα στοιχεία ή και καθόλου. Ωστόσο, η αποτίμηση στον Ισολογισμό και ειδικότερα στον λογαριασμό «Συμμετοχές και μακροπρόθεσμες απαιτήσεις» των συμμετοχών του Ελληνικού Δημοσίου βάσει στοιχείων παλαιότερων χρήσεων αποτελεί ουσιώδη παράβαση των λογιστικών αρχών του ιστορικού κόστους και της πλήρους γνωστοποίησης, αλλά και της αρχής της αντικειμενικότητας, σύμφωνα με την οποία οι λογιστικές καταχωρήσεις και παρουσιάσεις πρέπει να βασίζονται σε γεγονότα αντικειμενικώς προσδιορισμένα και ευχερώς επαληθεύσιμα. Κατά συνέπεια, το πραγματικό αποτέλεσμα, όφελος ή ζημία,

από τη συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου στα εν λόγω νομικά πρόσωπα δεν ήταν δυνατό να εκτιμηθεί με ακρίβεια.

4) Δεν προσδιορίστηκε στο Ενεργητικό το ύψος των επισφαλών απαιτήσεων της Κεντρικής Διοίκησης, οι οποίες παρουσιάζουν υψηλή πιθανότητα να μην ικανοποιηθούν μερικά ή ολικά, και δεν διενεργήθηκαν οι ανάλογες λογιστικές εγγραφές, με αποτέλεσμα να μη διαμορφώνεται ορθή εκτίμηση και να μην καθορίζονται με σαφήνεια οι απαιτήσεις που τελικά θα εισπραχθούν. Τούτο έχει ως συνέπεια τη διόγκωση του Ενεργητικού του Ισολογισμού με μη ρευστοποιήσιμες απαιτήσεις, ενώ παραβιάζονται η αρχή της πλήρους γνωστοποίησης και η αρχή της συντηρητικότητας, σύμφωνα με την οποία η Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης και η Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης της Κεντρικής Διοίκησης πρέπει να εμφανίζονται με τους πιο συντηρητικούς υπολογισμούς, με την λιγότερο ευνοϊκή περιουσιακή κατάσταση και με το μικρότερο πλεόνασμα, με γνώμονα την ακριβή και αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους.

5) Σημαντικό μέρος του λογαριασμού Προκαταβολών του Ενεργητικού της Κατάστασης Χρηματοοικονομικής Θέσης (Ισολογισμός) αποτελούσαν εκκρεμείς αποδόσεις λογαριασμών (προκαταβολές για εξοπλιστικά προγράμματα και λογαριασμοί που αφορούν σε αντίτιμα και ανέκκλητες εντολές), χωρίς την έκδοση των προβλεπόμενων παραστατικών τακτοποίησης. Για τους ανωτέρω λογαριασμούς είναι απαραίτητη η χρονική ταξινόμησή τους καθώς και η διερεύνηση της πιθανότητας εκκαθάρισής τους, ενώ οι ανεπίδεκτες εκκαθάρισης προκαταβολές ουσιαστικά θα έπρεπε να διαγραφούν και να καταχωρηθούν σε βάρος των αποτελεσμάτων χρήσης. Ωστόσο, παρά τις επανειλημμένες ως προς το θέμα αυτό παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε προηγούμενες Διαδηλώσεις του, ουδεμία εξέλιξη υπήρξε.

6) Η διάρθρωση του Ενεργητικού της Κατάστασης Χρηματοοικονομικής Θέσης (Ισολογισμός) της Κεντρικής Διοίκησης χαρακτηρίζεται μη ορθολογική, καθόσον η Κεντρική Διοίκηση επιλέγει ως βασικό δομικό στοιχείο του την καταγραφή απαιτήσεων αμφιβόλου εισπραξιμότητας, ενώ δεν περιλαμβάνει σταθερές αξίες, όπως τα πάγια και το κόστος έργων που εκτελούνται. Τούτο αντίκειται σε βασικές λογιστικές αρχές, ήτοι τις αρχές της αντικειμενικότητας, της πλήρους γνωστοποίησης και της συντηρητικότητας.

7) Από το έτος 2010 και εντεύθεν δεν έγινε οποιαδήποτε ενέργεια αιτιολόγησης - τακτοποίησης, με αντίστοιχα παραστατικά, του ποσού των 8,80 δις ευρώ, που προέρχεται από τον λογαριασμό 404.0002 «Τακτοποιητέες εισπράξεις - Δανειακά Έσοδα», ο οποίος κινείται εκτός Προϋπολογισμού και πιστωνόταν αποκλειστικά από δανειακά έσοδα, με συνέπεια το ως άνω ποσό να μεταφέρεται από χρήση σε χρήση, παρά τις σχετικές επισημάνσεις στις Διαδηλώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου ετών 2010 (σελ. 13), 2011 (σελ. 70-71), 2015 (σελ. 75) και 2016 (σελ. 67).

8) Στις Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης δεν καταχωρήθηκαν οι υποχρεώσεις από επιστροφές φόρων ως στοιχείο του Παθητικού ή ως αρνητικό στοιχείο του Ενεργητικού. Καταχωρήθηκαν μόνο οι πραγματοποιηθείσες επιστροφές φόρων ως μειωτικό στοιχείο εσόδου στην Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης. Αποτέλεσμα αυτής της λογιστικής αντιμετώπισης ήταν να εμφανίζονται μειωμένες οι υποχρεώσεις της Κεντρικής Διοίκησης, κατά παράβαση των βασικών λογιστικών αρχών της πλήρους γνωστοποίησης και της συντηρητικότητας.

9) Η μη τήρηση των προαναφερόμενων λογιστικών υποχρεώσεων (μη αναγραφή των παγίων στοιχείων στο Ενεργητικό, μη υπολογισμός αποσβέσεων, μη διενέργεια προβλέψεων για τις ανεπίδεκτες είσπραξης απαιτήσεις, μη καταχώρηση των υποχρεώσεων από επιστροφές φόρων, αδυναμία προσδιορισμού της αξίας των συμμετοχών κ.λπ.) επηρέασε σημαντικά την ορθή απεικόνιση των Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης και επέδρασε άμεσα στον καθορισμό του ύψους της Καθαρής Θέσης Πολιτών, η οποία ήταν αρνητική κατά το ποσό των 212,60 δις ευρώ, δυνητικώς όμως θα μπορούσε να προσδιορισθεί σε ουσιωδώς διαφορετικό ύψος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Ολομέλεια, με τη σύμφωνη γνώμη του παρισταμένου Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφάνθηκε, με την επιφύλαξη των διαπιστώσεων - παρατηρήσεων που προαναφέρθηκαν, υπέρ της ορθότητας του Απολογισμού Εσόδων - Εξόδων του Κράτους του οικονομικού έτους 2017, καθώς και του Ισολογισμού του Κράτους (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2017.

Κεφάλαιο 8

Οι προσυμβατικοί έλεγχοι

Εντός του έτους 2018 από τους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχθηκαν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος και 35 του ν. 4129/2013, οι διαδικασίες ανάδειξης αναδόχου και οι όροι συμβάσεων με εξαιρετικά σημαντικό φυσικό και οικονομικό αντικείμενο, οι οποίες, μεταξύ άλλων, αφορούσαν:

Σύμβαση	«Β' φάση της Διασύνδεσης των Κυκλάδων με το Ελληνικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας: Μελέτη, προμήθεια και εγκατάσταση συστήματος υποβρυχίων και υπογείων καλωδίων 150kV XLPE για τις Διασυνδέσεις Πάρος – Νάξος και Νάξος - Μύκονος»
Φορέας ανάθεσης	ΑΔΜΗΕ ΑΕ
Προϋπολογισμός	42.000.000,00 ευρώ (πλέον ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Ο ΑΔΜΗΕ εξομοιώνεται με το Δημόσιο, ως προς την υποχρέωση υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, δεδομένου ότι και μετά τον πλήρη ιδιοκτησιακό διαχωρισμό της από τη δημόσια επιχείρηση «ΔΕΗ ΑΕ», διατηρείται υπό τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου. Η παράλειψη ανάρτησης της διακήρυξης του ελεγχόμενου διαγωνισμού στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) δεν παραβίασε εν τοις πράγμασι τις αρχές της διαφάνειας και της ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού, εν όψει ότι (α) η διακήρυξη και οι τροποποιήσεις της υπεβλήθησαν στις λοιπές διατυπώσεις δημοσιότητας (δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ημερήσια εφημερίδα πανελλαδικής κυκλοφορίας και ανάρτηση στην ηλεκτρονική διεύθυνση του ΑΔΜΗΕ), (β) ότι το χρονικό διάστημα, μεταξύ της ημερομηνίας δημοσίευσης της διακήρυξης και της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών (περίπου 7 μήνες) ήταν αρκετό για να προετοιμάσει κάθε ενδιαφερόμενος την προσφορά του και (γ) από τα στοιχεία του φακέλου της σύμβασης προέκυψε η γνώση της προκήρυξης και των ειδικότερων όρων του επίμαχου διαγωνισμού από περισσότερες (ελληνικές και μη) εταιρείες του χώρου.
Πράξη	359/2018 Ε' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Στερέωση, αποκατάσταση, αναστήλωση, ανάδειξη Γέφυρας Αράχθου στην Πλάκα»
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Μεταφορών και Υποδομών
Προϋπολογισμός	4.750.000,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ με δικαίωμα προαίρεσης ποσού 305.000,00 ευρώ με τον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Η προσφυγή για την ανάθεση του έργου στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης μεταξύ περιορισμένου αριθμού εργοληπτών δημοσίων έργων, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, είναι νόμιμη λόγω (α) της ιδιαιτερότητας του συγκεκριμένου έργου (πρόκειται για το μεγαλύτερο μονότοξο λιθόκτιστο γεφύρι των Βαλκανίων, ανοίγματος 40 μέτρων, κατασκευασθέν το έτος 1866) και (β) της τεχνικής ιδιομορφίας των εργασιών αποκατάστασης της γέφυρας που επέβαλε την επιλογή του αναδόχου μεταξύ συγκεκριμένων οικονομικών φορέων που διέθεταν εξειδικευμένη τεχνογνωσία και εμπειρία, και ικανή οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια.
Πράξη/Απόφαση	1335/2018 απόφαση VI Τμήματος, με την οποία ανακλήθηκε η 379/2018 πράξη του Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	«Κατασκευή τετραπλού σιδηροδρομικού διαδρόμου στο τμήμα έξοδος ΣΣ Αθηνών (ΣΣΑ) - τρεις γέφυρες με υπογειοποίηση στην περιοχή Σεπολίων»
Φορέας ανάθεσης	ΕΡΓΑ ΟΣΕ ΑΕ
Προϋπολογισμός	122.000.000,00 ευρώ (χωρίς αναθεώρηση και ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ/ Νόμιμη η διενεργηθείσα ανοικτή διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του έργου με την παρατήρηση ότι στο συμβατικό αντικείμενο νομίμως περιλαμβάνεται και η δαπάνη αναθεώρησης, έστω και αν αυτή δεν είχε ρητά δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθόσον προβλεπόταν ρητώς, ως επιμέρους κονδύλι, στη διακήρυξη του έργου, όπου μπορούσε να αναχθεί κάθε επιμελής ενδιαφερόμενος με βάση την ως άνω συντελεσθείσα δημοσίευση.
Πράξη	415/2018 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Τροποποίηση της από 30.9.2017 σύμβασης παράτασης από 30 σε 50 έτη του χρόνου ισχύος της Σύμβασης Ανάπτυξης του Αεροδρομίου Αθηνών “Ελ. Βενιζέλος”
---------	---

Φορέας ανάθεσης	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ)
Προϋπολογισμός	1.115.000.000 ευρώ (πλέον του ισχύοντος ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Στο πλαίσιο του ελέγχου της τροποποιητικής αυτής σύμβασης, ελέγχεται αφενός η νομιμότητα της διαδικασίας που προηγήθηκε της κατάρτισής της, αφετέρου κατά πόσον οι επιμέρους συμβατικοί όροι εξυπηρετούν πράγματι το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα, ο έλεγχος δεν εκτείνεται στους όρους της από 30.9.2017 σύμβασης παράτασης, ούτε στη διάταξη του άρθρου 4.2 της από 31.7.1995 αρχικής ΣΑΑ, δυνάμει της οποίας συννομολογήθηκε η παράταση της χρονικής διάρκειας από τριάντα (30) σε πενήντα (50) έτη.
Πράξη	700/2018 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	«Κατασκευή Μονάδας Επεξεργασίας Αστικών Αποβλήτων στην Αλεξανδρούπολη»
Φορέας ανάθεσης	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία “Διαχείριση Απορριμμάτων Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης”
Προϋπολογισμός	60.881.372,28 ευρώ, χωρίς ΦΠΑ (συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προαίρεσης, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 32.666.988,12 ευρώ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Η αναθέτουσα αρχή (α) νομίμως προέβη στη δημοπράτηση της ελεγχόμενης μικτού χαρακτήρα σύμβασης, αποβλέποντας, κατά κύριο λόγο, στην άρτια κατασκευή του προς εκτέλεση έργου, (β) νομίμως ανέθεσε στον οικονομικό φορέα κατασκευής του έργου και τη λειτουργία της μονάδας επεξεργασίας ως μέσο παροχής κινήτρου για την άρτια κατασκευή του.
Πράξη	831/2018 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού αναβάθμισης ψηφιακών υποδομών τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών σε επιλεγμένες σχολικές μονάδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων
Προϋπολογισμός	1.129.032,26 ευρώ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ/Νόμιμος ο αποκλεισμός διαφόρων συμμετεχόντων στον οικείο διαγωνισμό οικονομικών φορέων λόγω ουσιωδών ελλείψεων στα δικαιολογητικά συμμετοχής και τεχνικής τους προσφοράς και αποκλίσεων

	των προσφερόμενων ειδών από ουσιώδεις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης. Η τεχνική και οικονομική προσφορά και τα δικαιολογητικά κατακύρωσης της αναδειχθείσας προσωρινής αναδόχου πληρούσαν τους όρους της διακήρυξης.
Πράξη	107/2018 ΣΤ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Προγραμματική σύμβαση μεταξύ της Περιφέρειας Αττικής και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας με αντικείμενο την προμήθεια ιατροτεχνολογικού και μηχανολογικού εξοπλισμού για την κάλυψη αναγκών υγείας των πολιτών της Περιφέρειας Αττικής που παρέχονται σε αυτούς μέσω των στρατιωτικών νοσοκομείων της Αττικής
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας / Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	19.904.000 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ/ Από τους όρους της σύμβασης εγκαθιδρύεται οριζόντια συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων για την από κοινού εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος με αναπτυξιακό χαρακτήρα και ως τέτοια αποτελεί γνήσια προγραμματική σύμβαση. Το υποβληθέν προς έλεγχο σχέδιο προγραμματικής σύμβασης περιελάμβανε το ελάχιστο κατά νόμο περιεχόμενο.
Πράξη	138/2018 ΣΤ' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Μελέτη οδικού άξονα Εγνατία οδός – Βέροια – Νάουσα – Σκύδρα – ΕΟ Θεσσαλονίκης – Έδεσσας, Τμήμα Εγνατία Οδός - Πατρίδα»
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
Προϋπολογισμός	1.869.918,70 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ/Η βαθμολόγηση των τεχνικών προσφορών των οικονομικών φορέων που συμμετείχαν στη συγκεκριμένη φάση του ελεγχόμενου διαγωνισμού στερείται της απαιτούμενης από την αρχή της διαφάνειας και τους σχετικούς όρους της διακήρυξης ειδικής αιτιολογίας.Τούτο διότι στο οικείο πρακτικό επαναλαμβάνονται για κάθε υποψήφιο τα αναφερόμενα στη διακήρυξη κριτήρια αξιολόγησης συνοδευόμενα από λεκτικούς χαρακτηρισμούς χωρίς καμία μνεία των δεδομένων και στοιχείων της προσφοράς του που οδήγησαν στην ίδια ή διαφορετική βαθμολόγησή του σε σχέση με τους λοιπούς υποψηφίους

Πράξη	47/2018 Ζ' Κλιμακίου
-------	----------------------

Σύμβαση	Συμφωνία Πλαίσιο με αντικείμενο «Παροχή υπηρεσιών, τελικών ρυθμίσεων, δοκιμών και πιστοποίησης κινητήρων προώσεως τύπου «SIEMENS PERMASYN MOTOR 1FR6439-2NG32-Z» των υποβρυχίων ΠΙΠΙΝΟΣ, ΜΑΤΡΩΖΟΣ και ΚΑΤΣΩΝΗΣ διάρκειας 2 ετών.
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας/ΓΕΝ
Προϋπολογισμός	2.500.000 ευρώ (συμπεριλαμβανομένων των κρατήσεων υπέρ του Δημοσίου και απαλλασσομένης ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ / Από την οικονομική προσφορά του αναδόχου της ελεγχόμενης συμφωνίας πλαίσιο δεν προκύπτει με σαφήνεια η προσφερόμενη τιμή για κάθε μία χωριστά από τις προκηρυσσόμενες εργασίες-υπηρεσίες, κατά παρέκκλιση απαράβατου όρου της διακήρυξης. Επιπλέον οι όροι που περιέχονται στην οικονομική προσφορά του αναδόχου και αφορούν ειδικότερα (α) στην μη κάλυψη από το προσφερόμενο τίμημα του κόστους των εξειδικευμένων εργαλείων, του ειδικού εξοπλισμού και των παρεπόμενων υπηρεσιών και εργασιών που τυχόν παρασχεθούν από τον ανάδοχο στο πλαίσιο της υλοποίησης της συμφωνίας (β) στην υποχρέωση του Ελλ. Δημοσίου να αποζημιώσει τον ανάδοχο σε περίπτωση λύσης της συμφωνίας πλαίσιο λόγω ανωτέρας βίας, (γ) στην πληρωμή του αναδόχου εντός 30 ημερών από την έκδοση του σχετικού τιμολογίου παροχής υπηρεσιών και όχι από την οριστική παραλαβή των εργασιών και (δ) στην υποχρέωση άτοκης και όχι έντοκης προκαταβολής στον ανάδοχο σε ποσοστό 40% και όχι 30% του συμβατικού τιμήματος, αντιβαίνουν σε ουσιώδεις και απαράβατους όρους της διακήρυξης.
Πράξη	260/2018 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Τοποθέτηση – απομάκρυνση – γενικότερη διαχείριση κινητών συστημάτων υγιεινής στις λαϊκές αγορές της Περιφέρειας Αττικής για την κάλυψη των αναγκών των πωλητών που δραστηριοποιούνται σε αυτές για τρία έτη 2018-2020
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	4.963.825,15 ευρώ, συμπεριλαμβανομένου δικαιώματος προαίρεσης 20% και ΦΠΑ
Αποτέλεσμα	ΘΕΤΙΚΟΣ / Η προβλεπόμενη από το άρθρο 27 παρ. 4 του

ελέγχου/αιτιολογία	ν. 4412/2016 ελάχιστη προθεσμία που παρασχέθηκε από την αναθέτουσα αρχή στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς για την υποβολή προσφοράς στον διαγωνισμό είναι επαρκής. Το αντικείμενο του διαγωνισμού δεν είναι τέτοιας πολυπλοκότητας που δικαιολογεί για την προετοιμασία των υποψηφίων, την παροχή μεγαλύτερης προθεσμίας. Νομίμως δεν αιτιολογήθηκε ειδικώς η επιλογή της αναθέτουσας αρχής να μην επιτρέψει την υποβολή προσφορών ανά περισσότερα των δύο τμήματα, διότι τέτοια αιτιολόγηση απαιτείται μόνο στην περίπτωση που η σύμβαση δεν διαιρείται σε τμήματα, περίπτωση που δεν συντρέχει εν προκειμένω.
Πράξη/Απόφαση	11/2019 απόφαση VI Τμήματος, με την οποία ανακλήθηκε η 370/2018 πράξη του Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Αξιοποίηση τμήματος του ακινήτου "Castello Bibelli στην περιοχή Κάτω Κορακιάνα του Δήμου Κέρκυρας μετά από συνομολόγηση σύμβασης μεταβίβασης μετοχών,
Φορέας ανάθεσης	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου (ΤΑΠΙΕΔ)
Προϋπολογισμός	3.655.000,00 ευρώ (συμβατικό τίμημα)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νομίμως προκηρύχθηκε και διενεργήθηκε από την αναθέτουσα αρχή πλειοδοτικός διαγωνισμός με αντικείμενο (α) την αξιοποίηση τμήματος (εκτάσεως 77.019 τ.μ.) του ακινήτου, μέσω της σύστασης εταιρείας ειδικού σκοπού, στην οποία το ΤΑΠΙΕΔ εισφέρει τα εμπράγματα δικαιώματα κυριότητας και τη μετέπειτα πώληση και (β) την μεταβίβαση του συνόλου του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας αυτής στον αναδειχθέντα πλειοδότη.
Πράξη	379/2018 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης μεταξύ του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, του Δήμου Αργινίου και της Δημοτικής Θεατρικής Κοινωφελούς Επιχείρησης Αργινίου «Δημοτικό Περιφερειακό Θέατρο Αργινίου»
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού / Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας/ Δήμος Αργινίου/ Δημοτικό

	Περιφερειακό Θέατρο Αγρινίου
Προϋπολογισμός	
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού που κατά νόμο πρέπει μεταξύ άλλων να αναγράφεται στην συγκεκριμένη προγραμματική σύμβαση προκύπτει εμμέσως πλην σαφώς, καθώς αναγράφεται αναλυτικά το ποσό της ετήσιας και συνολικής επιχορήγησης κάθε συμβαλλόμενου μέρους για την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης, καθ' όλη τη διάρκεια αυτής και παρατίθενται λεπτομερώς ανά Κ.Α. τα ετήσια έξοδα για την υλοποίησή της, επιμεριζόμενα ανά φορέα. Περαιτέρω, η έλλειψη ειδικότερης αναφοράς των δράσεων που θα πραγματοποιηθούν κατά την καλλιτεχνική (θεατρική) περίοδο 2019-2020 καλύπτεται, από τον προβλεπόμενο στο άρθρο 7 της προγραμματικής σύμβασης, έστω και με γενική αναφορά, ετήσιο προγραμματισμό των δράσεων του ΔΗΠΕΘΕ Αγρινίου.
Πράξη/Απόφαση	13/2019 απόφαση VI Τμήματος, με την οποία ανακλήθηκε η 390/2018 πράξη του Ζ' Κλιμακίου

Κεφάλαιο 9

Έλεγχος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων δημόσιων φορέων έναντι ιδιωτών⁵¹

Έννοια ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων

Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις είναι οι οικονομικές υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί από τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ), οι πληρωμές των οποίων δεν πραγματοποιήθηκαν στον οριζόμενο από το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο χρόνο.

Ειδικότερα για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης⁵², ως ληξιπρόθεσμες ορίζονται οι απλήρωτες υποχρεώσεις προς τρίτους, φορείς εκτός Γενικής Κυβέρνησης, που αφορούν σε μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές, μετά από πάροδο ενενήντα (90) ημερών από την ημερομηνία υποχρέωσης εξόφλησης, όπως αυτή ορίζεται στην αρ. 2/18993/ΔΠΔΣΜ/28.2.2014 εγκύκλιο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), οι οποίες: α) Είτε έχουν καταχωρηθεί στο μητρώο δεσμεύσεων (του φορέα) και έχουν ενημερωθεί οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΓΛΚ, στο πλαίσιο της υποβολής μηνιαίων οικονομικών στοιχείων, μέσω της ειδικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας. β) Είτε αφορούν νόμιμες δαπάνες καθ' υπέρβαση πιστώσεων για τις οποίες δεν έχει πραγματοποιηθεί ανάληψη λόγω

⁵¹ Οι φορείς αυτοί ήταν:

α) Υποτομέας Κεντρικής Διοίκησης: Υπουργείο Εθνικής Άμυνας (τακτικός Π/Υ), Υπουργείο Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη (τακτικός Π/Υ), Υπουργείο Οικονομίας-Ανάπτυξης (Π.Δ.Ε.) Υπουργείο Υποδομών – Μεταφορών (ΠΔΕ).

β) Υποτομέας στα: Δήμοι Αθηναίων, Αχαρνών, Περιστερίου, Παλλήνης, Μαραθώνα, Πεντέλης. Περιφέρειες Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας.

γ) Υποτομέας Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων ΕΣΥ: Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών «Ο ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ – ΟΦΘΑΛΜΙΑΤΡΕΙΟ ΑΘΗΝΩΝ – ΠΟΛΥΚΛΙΝΙΚΗ», Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο «ΑΤΤΙΚΟΝ», Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών ΛΑΪΚΟ, Γενικό Νοσοκομείο Θεσσαλονίκης «Γ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ», Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο Πατρών «ΠΑΝΑΓΙΑ Η ΒΟΗΘΕΙΑ» Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο Λάρισας – Γενικό Νοσοκομείο Λάρισας ΚΟΥΤΛΙΜΠΑΝΕΙΟ – ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΕΙΟ.

δ) Υποτομέας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης: ΙΚΑ, ΟΑΕΕ και Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων ενταγμένο στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ).

ε) Υποτομέας: ΕΟΠΥΥ.

στ) Υποτομέας: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και ΔΟΥ Κηφισιάς, ΦΑΕ Αθηνών.

ζ) Υποτομέας : Λοιπά Νομικά Πρόσωπα: Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (ΕΑΒ) ΑΕ, Οργανισμός Μεγάρου Μουσικής Αθηνών ΑΕ, Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (ΕΑΣ) Σταθερές Συγκοινωνίες (ΣΤΑΣΥ) ΑΕ, 1^η Υγειονομική Περιφέρεια Αττικής και Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης (ΕΤΕΑΝ).

⁵² Βλ. άρθρο 8 του π.δ/τος 80/2016 (Α' 145), τη 2/57103/ΔΠΓΚ/23.6.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β' 1932), όπως τροποποιήθηκε με την 2/48342/ΔΠΓΚ/23.6.2017 (Β' 2195) όμοια, και τις αριθμ. 2/100018/0026/30.12.2016, 2/18993/ΔΠΔΣΜ/28.2.2014 και 2/57451/ΔΠΓΚ/24.7.2012 εγκυκλίους του ΓΛΚ.

μη επαρκούς πίστωσης, όπως ενδεικτικά δαπάνες από εκτελεστές δικαστικές αποφάσεις ή δαπάνες από αποφάσεις διαιτησίας, και για τις οποίες ωστόσο έχουν ενημερωθεί οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΓΛΚ στο πλαίσιο της υποβολής μηνιαίων οικονομικών στοιχείων και εκθέσεων.

Ως ληξιπρόθεσμη ορίζεται η υποχρέωση του Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), όταν έχουν παρέλθει 90 ημέρες από την ημερομηνία υποβολής του αιτήματος για απονομή σύνταξης και δεν έχει εκδοθεί οριστική απόφαση συνταξιοδότησης⁵³.

Για την περίπτωση της απονομής εφάπαξ αποζημίωσης η υποχρέωση ορίζεται ως ληξιπρόθεσμη όταν παρέλθουν 90 ημέρες από την υποβολή της απόφασης κανονισμού σύνταξης και η εν λόγω αποζημίωση δεν έχει καταβληθεί. Επισημαίνεται ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση εφάπαξ βοηθήματος-αποζημίωσης αποτελεί η χορήγηση κύριας σύνταξης, γήρατος ή οριστικής αναπηρίας⁵⁴.

Το χρονικό διάστημα μετά την πάροδο του οποίου καθίστανται ληξιπρόθεσμες οι υποχρεώσεις της ΑΑΔΕ από επιστροφές φόρων, ορίζεται⁵⁵ σε 90 ημέρες από την ημερομηνία της υποβολής εγγράφου αιτήματος του φορολογουμένου, εκτός εάν προβλέπεται από άλλη διάταξη μικρότερο χρονικό διάστημα. Υποβολή εγγράφου αιτήματος του φορολογουμένου απαιτείται, σύμφωνα με την ΠΟΛ.1073/2004⁵⁶, για την επιστροφή ΦΠΑ. Επίσης, κατά την ακολουθούμενη πρακτική, υποβολή έγγραφης αίτησης του φορολογουμένου απαιτείται και για την επιστροφή φόρου εισοδήματος σε νομικά πρόσωπα, η οποία προκύπτει από την υποβολή τροποποιητικής δήλωσης. Για τον προσδιορισμό ως ληξιπρόθεσμων των υποχρεώσεων αυτών, η ΑΑΔΕ εκτιμά⁵⁷ ότι οι υποχρεώσεις αυτές καθίστανται ληξιπρόθεσμες μετά την πάροδο 90 ημερών από την ημερομηνία εκκαθάρισης της αντίστοιχης φορολογικής δήλωσης.

Σημαντικότητα και επείγον του ελέγχου

Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΓΛΚ⁵⁸ το συνολικό ύψος των Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων των ΦΓΚ προς τρίτους ήταν:

⁵³ Άρθρο 6 ν. 4281/2014, Α' 160, όπως συμπληρώθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 57 του ν. 4438/2016, Α' 220.

⁵⁴ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 56 του ν. 2084/1992 (Α' 165).

⁵⁵ Στην παράγραφο 2 του άρθρου 42 του ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» (Α' 170), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 4281/2014 (Α' 160).

⁵⁶ Η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 34, του ν. 2859/2000 (Α' 248): Κύρωση Κώδικα ΦΠΑ.

⁵⁷ Από τις διατάξεις του άρθρου 53 του ν. 4174/2013, όπως τροποποιήθηκε με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 48 του ν. 4223/2013 (Α' 287).

⁵⁸ Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης, ΓΛΚ Σεπτ. 2017.

31.12.2016	31.8.2017
4.759 εκατ. ευρώ	6.026 εκατ. ευρώ

Η σόρευση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων μπορεί να έχει αρνητικές επιδράσεις στην εγχώρια οικονομία και αποτελεί μείζον πρόβλημα του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας.

Σκοπός του ελέγχου ήταν:

α) η εξέταση και ανάλυση της διαδικασίας καταγραφής των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των ΦΓΚ προς τρίτους,

β) η ανάλυση της εφαρμογής του προγράμματος απορρόφησης των κονδυλίων από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism-ESM) για την εκκαθάριση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων,

γ) ο έλεγχος αξιοπιστίας των δημοσιονομικών δεδομένων και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών,

δ) ο έλεγχος των συστημικών λόγων συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων και η επισκόπηση των πρακτικών της Δημοσιονομικής Διαχείρισης, καθώς και των διαδικασιών που προκαλούν την περαιτέρω συσσώρευση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων,

ε) υποβολή συστάσεων για τη βελτίωση των διαδικασιών εκκαθάρισης και συστήματος δημοσιονομικών αναφορών, προς επίλυση των υποκείμενων αδυναμιών σε επίπεδο Δημοσιονομικής Διαχείρισης.

Ποιες είναι οι αιτίες δημιουργίας ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων;

Οι δημόσιοι φορείς⁵⁹ δημιουργούν ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις, διότι:

α) παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα στην ταμειακή τους ρευστότητα, η οποία οφείλεται σε μη ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς (Ελληνικά Αμυντικά

⁵⁹ Ελέγχθηκαν τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών -Τομέας Προστασίας του Πολίτη (τακτικός Π/Υ), Οικονομίας - Ανάπτυξης, Υποδομών – Μεταφορών (ΠΔΕ), οι Δήμοι Αθηναίων, Αχαρνών, Περιστερίου, Παλλήνης, Μαραθώνα, Πεντέλης, οι Περιφέρειες Αττικής και Κ. Μακεδονίας, τα Νοσοκομεία Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών «Ο ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ – ΟΦΘΑΛΜΙΑΤΡΕΙΟ ΑΘΗΝΩΝ – ΠΟΛΥΚΛΙΝΙΚΗ», Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο «ΑΤΤΙΚΟΝ», Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών ΛΑΪΚΟ, Γενικό Νοσοκομείο Θεσσαλονίκης «Γ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ», Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο Πατρών «ΠΑΝΑΓΙΑ Η ΒΟΗΘΕΙΑ» Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο Λάρισας – Γενικό Νοσοκομείο Λάρισας ΚΟΥΤΛΙΜΠΑΝΕΙΟ – ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΕΙΟ, ο ΕΟΠΥΥ, η ΑΑΔΕ, το ΙΚΑ, ΟΑΕΕ και Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων ενταγμένο στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ), Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (ΕΑΒ) ΑΕ, Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών ΑΕ, Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (ΕΑΣ) ΑΒΕΕ, Σταθερές Συγκοινωνίες (ΣΤΑΣΥ) ΑΕ, 1^η Υγειονομική Περιφέρεια Αττικής και Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης (ΕΤΕΑΝ).

Συστήματα ABEE, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ), σε ελλειμματικούς προϋπολογισμούς (ΕΦΚΑ, Σταθερές Συγκοινωνίες Α.Ε.), σε καθυστερήσεις εγκρίσεως προτάσεων κατάρτισης ΠΔΕ (εθνικό σκέλος), σε έλλειψη διαθέσιμων πιστώσεων, καθώς και σε αδυναμία σχηματισμού προβλέψεων για οφειλές που θα προκύψουν στο μέλλον από δικαστικές υποθέσεις (Δήμοι Αχαρνών, Μαραθώνα, Πεντέλης, Περιστερίου), σε καθυστερήσεις εφαρμογής των μηχανισμών rebate και claw back⁶⁰ που επηρεάζουν το ύψος των χρηματικών διαθεσίμων (ΕΟΠΥΥ), σε μετακύλιση απλήρωτων δαπανών παρελθόντων ετών στο τρέχον (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη), σε καθυστερημένη είσπραξη εσόδων (απαιτήσεων των νοσοκομείων από τον ΕΟΠΥΥ), επιχορηγήσεων (Νοσοκομεία, Δήμοι Αθηναίων, Πεντέλης, Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ), και χρηματοδοτήσεων (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ABEE, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ, Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης), ιδίων εσόδων (Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ), νοσηλίων (Νοσοκομεία), ασφαλιστικών εισφορών (ΕΦΚΑ), σε μείωση εσόδων λόγω απάλειψης των σχετικών απαιτήσεων με νομοθετική διάταξη⁶¹, από τις καθυστερήσεις στην απόδοση της αντισταθμιστικής καταβολής από τον ΟΑΣΑ στην παροχή συγκοινωνιακού έργου από την εταιρεία Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ σε πληθυσμιακές ομάδες με μειωμένο ή καθόλου κόμιστρο⁶²,

β) προβαίνουν σε μη νόμιμες διαδικασίες αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων (κυρίως συμβάσεων προμηθειών φαρμακευτικού και υγειονομικού υλικού) με αποτέλεσμα η πληρωμή των σχετικών υποχρεώσεων να εξαρτάται από την ψήφιση νομιμοποιητικών διατάξεων⁶³, η οποία λαμβάνει χώρα καθυστερημένα προς το τέλος του οικ. έτους (Υπουργείο Εθνικής Άμυνας-Στρατιωτικά Νοσοκομεία, Νοσοκομεία, 1^η ΥΠΕ Αττικής),

γ) παρουσιάζονται καθυστερήσεις στην υποβολή από τους δικαιούχους των δικαιολογητικών πληρωμών τους (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Οικονομίας και Ανάπτυξης, ΕΦΚΑ), στη διαδικασία συλλογής και καταχώρησης των τιμολογίων και δικαιολογητικών εξόφλησης από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων (Δήμοι Αθηναίων, Μαραθώνα, Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, 1^η ΥΠΕ Αττικής, Νοσοκομεία),

⁶⁰ Άρθρο 100 ν. 4172/2013, όπως ισχύει.

⁶¹ Με την ΥΑ Β2.α/Γ.Π.ΟΙΚ.47295 διαγράφηκαν οι απαιτήσεις του Νοσοκομείου ΓΝΑ ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ προς τον ΕΟΠΥΥ συνολικού ποσού 254.121.250,00 ευρώ, οι οποίες αφορούσαν τα έτη 2012, 2013, 2014.

⁶² Άρθρο 6 παρ. 4 και 5 του ν. 3920/2011.

⁶³ Άρθρα 96 παρ. 3 ν. 4486/2017, έκτο ν. 4432/2016, 52 παρ. 2 ν. 4410/2016, 51 ν. 4384/2016, 73 παρ. 2 ν. 4368/2016, 47 ν. 4272/2014, 37 ν. 4238/2014, 66 παρ. 28 ν. 3884/2011.

δ) η πολυπλοκότητα και η πολυνομία που χαρακτηρίζουν τη φορολογική νομοθεσία και το ευμετάβλητο φορολογικό σύστημα αποτελούν τροχοπέδη για τις έγκαιρες επιστροφές φόρων (από την ΑΑΔΕ⁶⁴),

ε) παρουσιάζουν οργανωτικές δυσλειτουργίες, οι οποίες οφείλονται σε μη επαρκή στελέχωση των οικονομικών υπηρεσιών (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασία του Πολίτη, Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, Νοσοκομεία, ΕΦΚΑ, ΕΤΕΑΕΠ, ΑΑΔΕ), σε έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, σε έλλειψη εμπειρίας, κατάρτισης και συστηματικής εκπαίδευσης του προσωπικού αυτών, σε μη προσηκουσα κατανομή υπαλλήλων στις κρίσιμες υπηρεσίες των φορέων (ΕΦΚΑ, Νοσοκομεία), στη μη εξοικείωση των υπαλλήλων με τα μηχανογραφικά συστήματα (Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης).

στ) παρουσιάζουν αδυναμίες στα πληροφοριακά τους συστήματα, οι οποίες οφείλονται στη μη αναβάθμισή τους (απαρχαιωμένα) (ΕΤΕΑΕΠ, Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης, Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών, Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ΑΒΕΕ), στη μη υποστήριξη της ροής των εργασιών που συνέχονται με την εκκαθάριση και πληρωμή δαπανών, σε αστοχίες και εσφαλμένες παραμετροποιήσεις των συστημάτων (Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας), στη μη παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το λογιστικό πληροφοριακό σύστημα (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα ΑΒΕΕ, Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία ΑΕ), σε ελλείψεις στην εσωτερική διαλειτουργικότητα των συστημάτων (Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών-Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Νοσοκομεία, ΑΑΔΕ, ΕΟΠΥΥ), στην καθυστέρηση ενσωμάτωσης στα μηχανογραφικά συστήματα των μεταβολών του ν.4387/2016 και του νέου τρόπου υπολογισμού των συντάξεων, ο οποίος οδήγησε στην έκδοση μεγάλου αριθμού εγκυκλίων και οδηγιών (ΕΦΚΑ),

ζ) παρουσιάζουν ελλείψεις στη μηχανοργάνωση, η οποία οφείλεται στην απουσία καταγεγραμμένης ασφαλιστικής ιστορίας με αποτέλεσμα να καθυστερεί σοβαρά η διαδικασία της καταμέτρησης των ενσήμων, ενώ λαμβάνουν χώρα χρονοβόρες αλληλογραφίες μεταξύ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης για τη διαπίστωση χρόνου ασφάλισης, δεδομένης της αύξησης του ρυθμού συνταξιοδότησης κατά την τελευταία πενταετία (ΕΦΚΑ, ΕΤΕΑΕΠ),

η) παρουσιάζουν ελλείψεις στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου (ΑΑΔΕ στις διαδικασίες που ακολουθεί, αναφορικά με τη σύνδεση χειρόγραφου ΑΦΕΚ⁶⁵ με την αντίστοιχη φορολογική δήλωση στο ΟΠΣ TAXIS, Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών) με επιπτώσεις στην αξιοπιστία των παραγόμενων δημοσιονομικών αναφορών (Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας, Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών), καθώς και μη λειτουργία μονάδας εσωτερικού

⁶⁴ Άρθρο 42 του ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» (Α' 170), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 4281/2014 (Α' 160).

⁶⁵ Ατομικό Φύλλο Έκπτωσης λειτουργεί ως τίτλος πληρωμής.

ελέγχου (Υπουργεία Εσωτερικών- Τομέας Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας – Στρατιωτικά Νοσοκομεία, 1^η ΥΠΕ Αττικής, Δήμοι Αχαρνών, Παλλήνης, Πεντέλης, Μαραθώνος, Περιστερίου, ΕΟΠΥΥ).

Κεφάλαιο 10

Έλεγχος συμμόρφωσης στις διαδικασίες ανάθεσης συγχρηματοδοτούμενων έργων⁶⁶, καθώς και των διαδικασιών πληρωμής αυτών

Οι Περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας είναι οτα β' βαθμού. Τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης είναι νπιδ και ιδρύθηκαν με πρωταρχικό σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών πληρωμής συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση έργων. Βασικός σκοπός τους είναι η διαχείριση των πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), αλλά και άλλων χρηματοδοτήσεων, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της οικείας Περιφέρειας.

Από τον έλεγχο προέκυψαν:

για τα έργα της Περιφέρειας Αττικής:

- Σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του φυσικού αντικείμενου των έργων, λόγω ανεπαρκούς σχεδιασμού.
- Ορθή τήρηση των διαδικασιών πληρωμής των συγχρηματοδοτούμενων έργων από το οικείο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης.
- Μη εφικτός διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπαλλήλων του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης, λόγω του περιορισμένου αριθμού των υπηρετούντων.

⁶⁶ Πρόκειται για τα έργα της Περιφέρειας Αττικής: «Κατασκευή βασικών συλλεκτών και ολοκλήρωση συλλεκτών απορροής ομβρίων υδάτων της οδού Χρυσοστόμου Σμύρνης και πέριξ στον Δήμο Μοσχάτου», «Ανάπλαση των οδών Προύσσης, Μαρίνου Αντύπα και Αγ. Βαρβάρας στους Δήμους Αιγάλεω και Αγ. Βαρβάρας» και «Δίκτυο αποχέτευσης ομβρίων στις περιοχές Άγιας Άννας-Γεροβουνού Δήμου Αχαρνών», και τα έργα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας: α) «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας» και β) «Προσθήκη – Επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης Α+Β».

για τα έργα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας:

- οι Τεχνικές Υπηρεσίες της ΠΚΜ στελεχώνονται από ένα ιδιαίτερα έμπειρο και κατηρτισμένο προσωπικό, όσον αφορά τους επιβλέποντες μηχανικούς, ικανό να ανταπεξέλθει στη διεκπεραίωση τεχνικών έργων υψηλών απαιτήσεων.
- έλλειψη συντεταγμένων διαδικασιών διαχείρισης των καταγγελιών κακοδιοίκησης που προκύπτουν κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Δεν έχει οριστεί Περιφερειακός Συμπαραστάτης Πολίτη και Επιχείρησης.
- αδυναμίες στη λειτουργία του τμήματος εσωτερικού ελέγχου, όσον αφορά τη στελέχωση, απουσία διενέργειας ελέγχων στις υπηρεσίες που σχετίζονται με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων, και έλλειψη καταγεγραμμένων διαδικασιών και εγχειριδίων που θα μπορούσαν να υποβοηθήσουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του τμήματος.
- αδυναμίες στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους.
- Οι διαδικασίες πληρωμής των ελεγχθέντων συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων από το οικείο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης διενεργούνται προσηκόντως και χωρίς καθυστέρηση από το υφιστάμενο προσωπικό.
- η έλλειψη στελέχωσης του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης με τακτικό προσωπικό αποδυναμώνει τη διοικητική του αυτοτέλεια και θέτει σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας, σε περίπτωση λήξης ή μη ανανέωσης των αποσπάσεων των υπαλλήλων που υπηρετούν σε θέσεις-κλειδιά.

Κεφάλαιο 11

Έλεγχος των διαδικασιών πληρωμής μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής

Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) αποτελεί οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσίου Λογιστικού (και ήδη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων) της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του ΥπΟικ.

Η ΕΑΠ σκοπό έχει τη συγκέντρωση των κάθε είδους αποδοχών των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης στην ηλεκτρονική εφαρμογή της ΕΑΠ, προκειμένου να είναι εφικτός ο έλεγχος της μισθοδοσίας και η άσκηση ενιαίας εθνικής μισθολογικής πολιτικής.

Ο αριθμός των ενταγμένων υπαλλήλων που απασχολούνταν με οποιαδήποτε σχέση εργασίας σε ΦΓΚ⁶⁷ κατά το έτος 2017 ανήλθε περίπου στα 688.947 άτομα.

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε:

Στον εντοπισμό τυχόν συστημικών αδυναμιών στις διαδικασίες πληρωμής των πάσης φύσεως αποδοχών, πρόσθετων αμοιβών, αποζημιώσεων και λοιπών αμοιβών του προσωπικού που υπάγεται στην αρμοδιότητα της ΕΑΠ. Δεν αποτέλεσε αντικείμενο του ελέγχου η ορθότητα της εκκαθάρισης των αποδοχών που καταβάλλονται μέσω της ΕΑΠ.

Βασικό συμπέρασμα του ελέγχου: Δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς οι βασικοί διαχειριστικοί κίνδυνοι που απειλούν τις διαδικασίες της ΕΑΠ, καθόσον

- καθυστέρησε η έκδοση οδηγιών από τα αρμόδια Υπουργεία σχετικά με την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου για την επιβολή κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς ως προς την υποχρέωση ένταξής τους στο σύστημα πληρωμών μέσω ΕΑΠ με αποτέλεσμα την προβληματική υλοποίηση των στόχων της ΕΑΠ και την αποδυνάμωση των δικλίδων Διοίκησης για τη θωράκιση των αρμοδιοτήτων και του ρόλου της αναφορικά με την εξυγίανση της μισθολογικής πολικής,
- το υφιστάμενο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας της ΕΑΠ επιτρέπει την πραγματοποίηση πληρωμών, έως και τρεις διαδοχικούς μήνες, σε μη απογεγραμμένους στη βάση δεδομένων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου, τη μη ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων περί υποχρέωσης ένταξης των δημόσιων φορέων στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ και παράλειψη θέσπισης ειδικών κριτηρίων και προϋποθέσεων εξαίρεσης φορέων από το εν λόγω σύστημα πληρωμών, με αποτέλεσμα να μην είναι εφικτός ο στρατηγικός σχεδιασμός των δαπανών μισθοδοσίας και τη διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων του Δημοσίου.
- δεν είναι εγκαταστημένες εσωτερικές δικλίδες διασταύρωσης στοιχείων κατά την υποδοχή των αρχείων μισθοδοσίας που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατός ο εντοπισμός τυχόν σφαλμάτων εκκαθάρισης ή υπέρβασης του ανωτάτου ορίου αποδοχών και να μην διασφαλίζεται η ορθή και πλήρης συμπλήρωση κρίσιμων πεδίων (όπως π.χ. η περίοδος αναφοράς των αναδρομικών αποδοχών, ο ακριβής προσδιορισμός του είδους των αποδοχών κλπ).
- δεν είναι εγκαταστημένες δικλίδες για την αποφυγή της διπλής πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών από νομικά πρόσωπα που λαμβάνουν επιχορήγηση για την πληρωμή της μισθοδοσίας του ή υλοποιούν συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, στις περιπτώσεις που, λόγω

⁶⁷ Μητρώο ΕΛΣΤΑΤ Σεπτεμβρίου 2016.

καθυστερήσης λήψης της επιχορήγησης, έχουν καταβάλει τις απαιτητές ασφαλιστικές εισφορές από ίδιους πόρους.

➤ δεν είναι εγκαταστημένες εσωτερικές δικλίδες για τη διασφάλιση της ορθότητας και της έγκαιρης πραγματοποίησης της διαγραφής αρχείου μισθοδοσίας, καθώς τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας εκτελούνται κατά τρόπο μη προσωποποιημένο και εκτός του πληροφοριακού συστήματος, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η δυνατότητα παρακολούθησης και άντλησης πληροφοριών σχετικά με τη ροή των πληρωμών.

➤ ο έλεγχος και η παρακολούθηση της ορθότητας των διενεργηθεισών περικοπών των αποδοχών των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία διενεργείται μόνο με τη λήψη των βεβαιώσεων του οικείου εκκαθαριστή αποδοχών.

➤ οι δικλίδες για την αποφυγή μη νόμιμων πληρωμών σε αμειβόμενους που δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Ανθρωπίνου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου είναι ανεπαρκείς, καθώς γίνεται χρήση της επιτρεπόμενης δυνατότητας πληρωμής έως τρεις φορές σε μη απογεγραμμένους, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ εκείνων που έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία και λαμβάνουν αναδρομικές αποδοχές από εκείνους που ουδέποτε απογράφησαν. Επιπλέον, δεν είναι εφικτός ο εντοπισμός των πληρωμών που έχουν πραγματοποιηθεί προγενέστερα της εγγραφής στο Μητρώο. Αποτέλεσμα των εν λόγω ελλείψεων-αδυναμιών είναι η αδυναμία εξαγωγής αξιόπιστων στοιχείων απαραίτητων για τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων του Δημοσίου, λόγω ελλιπούς ενημέρωσης του Μητρώου Ανθρωπίνου Δυναμικού, και ο κίνδυνος πληρωμής μη νομίμων αμοιβών.

➤ δεν μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με την υπέρβαση ή μη του ανωτάτου ορίου αποδοχών που ισχύει για τους αμειβόμενους του Δημοσίου, λόγω της ελλιπούς ή πλημμελούς συμπλήρωσης των αρχείων μισθοδοσίας από τους εκκαθαριστές (κυρίως ως προς την περίοδο αναφοράς των αναδρομικών αποδοχών) και την έλλειψη κρίσιμης πληροφόρησης σχετικά με το είδος των αποδοχών και την τυχόν εξαίρεσή τους από το πλαφόν.

➤ οι εσωτερικές δικλίδες διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος είναι ανεπαρκείς, καθόσον

α) είναι προβληματική η διαχείριση των ψηφιακών εφαρμογών επικοινωνίας και προώθησης πληροφοριών, καθώς και η μη χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από όλους τους υπαλλήλους του φορέα, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος καθυστέρησης και αύξησης γραφειοκρατικών φαινομένων,

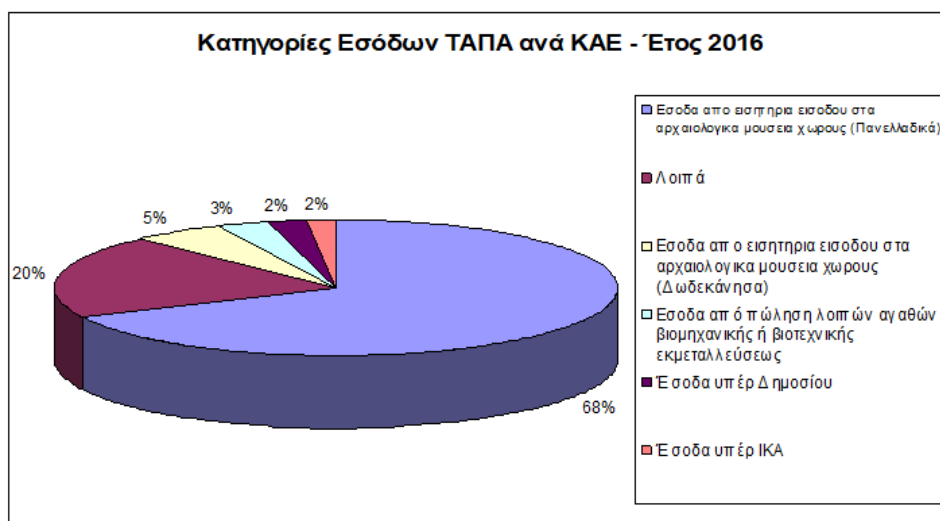
β) δεν υπάρχουν δικλίδες πιστοποίησης και προστασίας των δικαιωμάτων των τελικών χρηστών (end-users) λόγω της χρήσης μη εξατομικευμένων και ανίσχυρων κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης (credentials-username, password) στο πληροφοριακό σύστημα με αποτέλεσμα οι τελικοί χρήστες να μπορούν να καταχωρούν ή τροποποιούν δεδομένα χωρίς να διασφαλίζεται η αξιοπιστία και η ακρίβεια αυτών και να υπάρχει κίνδυνος αλλοίωσης, ακόμη και απώλειας δεδομένων ενός αρχείου, ενώ ουδόλως διασφαλίζεται η μη επέμβαση μη πιστοποιημένων χρηστών.

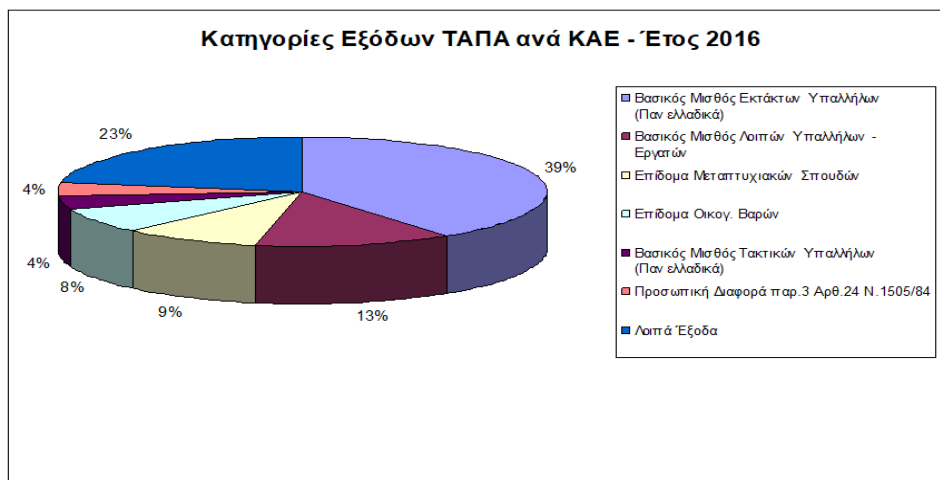
Κεφάλαιο 12

Κατασταλτικός έλεγχος στο Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων

Το Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων (ΤΑΠ) είναι νπδδ και εποπτεύεται από το Υπουργείο Πολιτισμού. Σκοποί του είναι: α) η ανάδειξη και προβολή μνημείων και αρχαιολογικών χώρων της Ελλάδας, β) η διαχείριση αρχαιολογικών πόρων από σταθερές πηγές εσόδων αλλά και από παραγωγικές δραστηριότητες που αξιοποιούν στοιχεία της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, γ) η διενέργεια των απαλλοτριώσεων ακινήτων για αρχαιολογικούς σκοπούς και δ) η γενικότερη στήριξη του έργου της αρχαιολογικής υπηρεσίας.

Ελέγχθηκαν τα έσοδα από εισιτήρια εισόδου στα αρχαιολογικά μουσεία και αρχαιολογικούς χώρους και από πώληση λοιπών αγαθών βιομηχανικής ή βιοτεχνικής εκμεταλλεύσεως, την απόδοση των Κρατήσεων, στην αμοιβή για Υπερωριακή Εργασία, την επιχορήγηση προς το Ταμείο Αλληλοβοήθειας Υπαλλήλων Υπουργείου Πολιτισμού και τα έξοδα από Μεταφορές Αγαθών και Φορτοεκφορτωτικά.





Βασικό συμπέρασμα του ελέγχου: δεν διασφαλίζεται η ακεραιότητα της διαχείρισης των εσόδων του Ταμείου Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων, καθόσον διαπιστώθηκε ότι:

- σε αρχαιολογικούς χώρους,⁶⁸ στους οποίους έχει γίνει αγορά voucher εισιτηρίων μέσω εγγυητικής επιστολής και τα χρήματα κατατίθενται μεταγενέστερα σε τραπεζικό λογαριασμό του φορέα, δεν επισυνάπτονται τα παραστατικά κατάθεσης των χρημάτων.
- υπήρχαν ελλείψεις στα παραστατικά πληρωμών μέσω πιστωτικών – χρεωστικών καρτών ή πληρωμών μέσω web banking.
- δεν μπορούσε να γίνει διασταύρωση ποσών συνολικού ύψους 2.306.508,04 €, καθώς δεν επισυνάπτονται τα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν την κατάθεση του ποσού στους τραπεζικούς λογαριασμούς του φορέα.
- έχει εκδοθεί σημαντικός αριθμός εισιτηρίων ελευθέρας εισόδου σε αρχαιολογικούς χώρους / μουσεία υψηλής επισκεψιμότητας, ενώ οι αρμόδιες Υπηρεσίες του φορέα αδυνατούν να ελέγξουν και να διασταυρώσουν την ορθή διάθεση των ως άνω εισιτηρίων.

⁶⁸ Σε δείγμα 72 συγκεντρωτικών καταστάσεων διαχείρισης εισιτηρίων συνολικού ποσού ύψους 31.105.367 € από διάφορους χώρους. Οι 72 συγκεντρωτικές καταστάσεις διαχείρισης εισιτηρίων για τα έτη 2014-2016 προέρχονται από αρχαιολογικούς χώρους με μεγάλη ή μεσαία επισκεψιμότητα (π.χ. Ακρόπολη, Κνωσού, Μυκηνών, Δελφών, Επιδαύρου, Σουνίου, Αρχ. Ολυμπίας, Εθνικό Αρχαιολογικό Μουσείο, Λίνδου, Βασιλικόί Τάφοι Βεργίνας κ.α.), καθώς και μικρή επισκεψιμότητα (π.χ. Σπιναλόγκα, Μουσείο Ισθμίας, κ.ά.).

Ποσοστό διάθεσης εισιτηρίων ελευθέρας εισόδου στο σύνολο των εισιτηρίων (Δείγμα ελέγχου επί ετών 2014, 2015, 2016)

	2014	2015	2016
Αρχαιολογικός Χώρος / Μουσείο	Εισιτήρια Ελευθέρας Εισόδου (%) επί του Συνόλου των Εισιτηρίων		
Ακρόπολη	34,91%	48,10%	34,66%
Αρχαία Αγορά	79,46%	75,06%	68,33%
Ε.Α.Μ.	46,48%	44,81%	45,07%
Κνωσός	10,60%	12,70%	15,91%
Ολυμπείο	68,09%	62,76%	55,44%

Πηγή: Στοιχεία ΤΑΠ

- μεταβλήθηκαν τα στοιχεία σε δελτία αποστολής⁶⁹ των πωλητέων ειδών από την Αποθήκη του φορέα στον Ρέντη προς διάφορους χώρους/μουσεία, με αποτέλεσμα ο φορέας να ζημιωθεί για τα ελεγχόμενα έτη με το συνολικό ποσό των 169.157,78 ευρώ⁷⁰.
- ο φορέας δεν τηρεί μητρώο Διαχείρισης Ακινήτων για την παρακολούθηση προσόδων από την εκμετάλλευση ακινήτων, ενώ η παρακολούθηση γίνεται από χειρόγραφες καταστάσεις ή μη τυποποιημένα αρχεία excel και δεν εφαρμόζει ολοκληρωμένες διαδικασίες παρακολούθησης της βεβαίωσης και είσπραξης των προσόδων από εκμετάλλευση ακινήτων. Ο φορέας αδυνατεί να παρακολουθήσει τα απαλλοτριωθέντα ακίνητα, με αποτέλεσμα ιδιώτες, αν και έχουν αποζημιωθεί για τα απαλλοτριωθέντα ακίνητά τους, να συνεχίζουν να τα εκμεταλλεύονται.

⁶⁹ Σε 244 ΔΑΧ 33 ΧΕ οικ. έτους 2014, β) σε 318 ΔΑΧ των 21 ΧΕ οικ. έτους 2015 και γ) σε 525 ΔΑΧ των 33 ΧΕ οικ. έτους 2016.

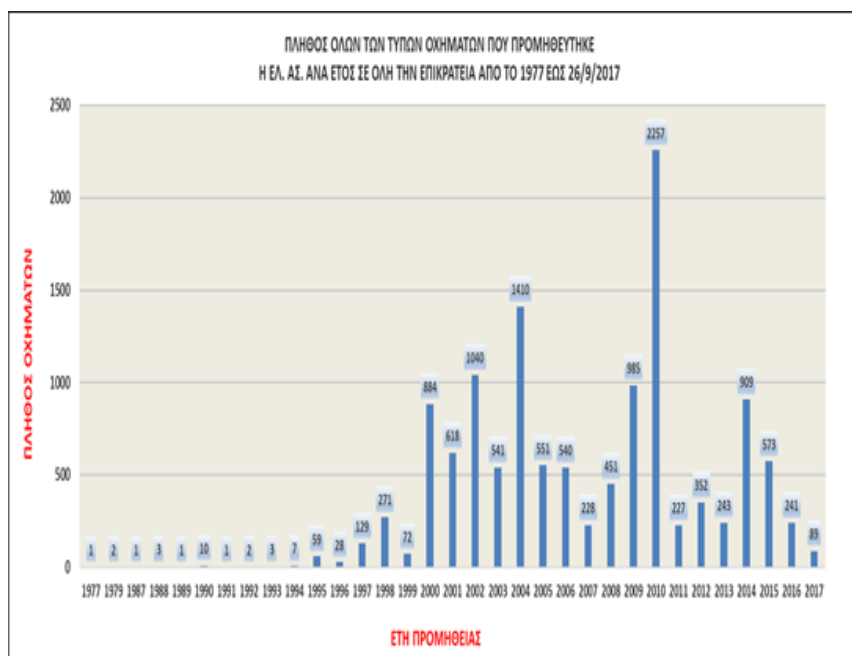
⁷⁰ Δελτία αποστολής Εμπορευμάτων που συνοδεύουν τα πωλητέα είδη δεν αναγράφουν ημερομηνία αποστολής, δεν είναι πρωτότυπα, δεν φέρουν υπογραφή παραλαβής από τον διαχειριστή, η τιμολόγηση των μεταφερόμενων προϊόντων δεν είναι σύμφωνη με τους συμβατικούς όρους (ενδεικτικά μεταφορά 10 κοσμημάτων χρεωνόταν ως 10 χαρτοκιβώτια) με αποτέλεσμα η χρέωση να είναι αυθαίρετη, εκ των υστέρων μεταβολή των στοιχείων (ποσοτήτων και ημερομηνίας παράδοσης και παραλαβής) των Δελτίων Αποστολής, χρησιμοποιήθηκαν πολλαπλά αντίγραφα ή φωτοτυπίες των ίδιων «Εντύπων Δελτίων Αποστολής Χρέωσης» σε περισσότερα του ενός ή και στο ίδιο χρηματικό ένταλμα ως δικαιολογητικά εξόφλησής τους.

Κεφάλαιο 13

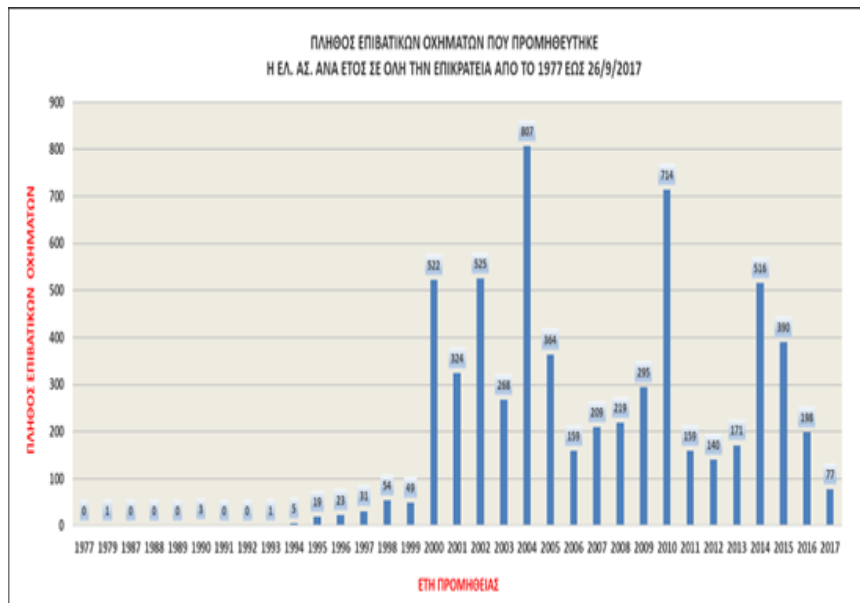
Έλεγχος στη διαχείριση υλικού της Ελληνικής Αστυνομίας

Ο έλεγχος αφορούσε στα συστήματα διαχείρισης υλικού και ειδικότερα στους τομείς της συντήρησης και επισκευής των οχημάτων και της προμήθειας και διακίνησης των καυσίμων κίνησης, για το έτος 2016.

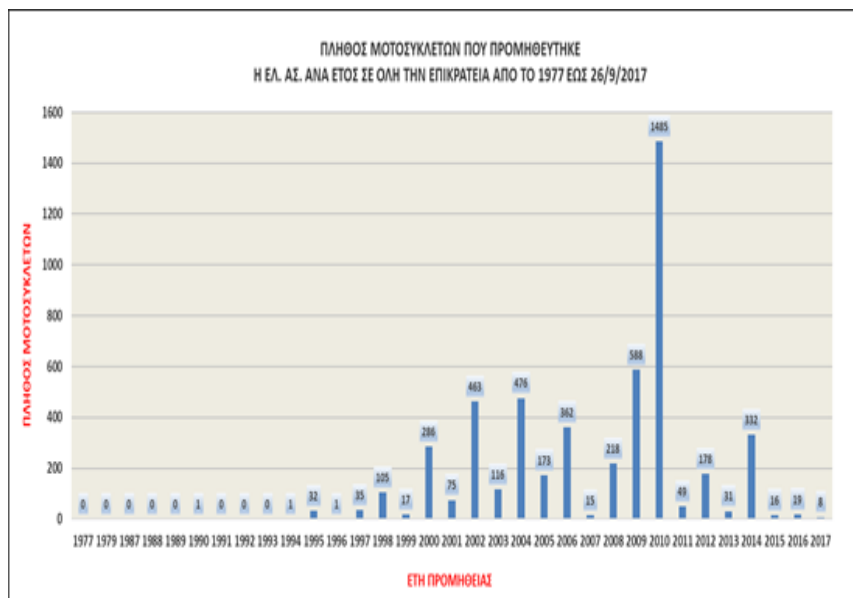
Το σύνολο των οχημάτων που προμηθεύτηκε η ΕΛΑΣ από το 1977 έως 26.9.2017 παρουσιάζονται στο γράφημα που ακολουθεί:



1. Στο Γράφημα 2 παρουσιάζεται η προμήθεια των επιβατικών οχημάτων σε όλη την επικράτεια ανά έτος, όπου φαίνεται ότι από τα 6.243 οχήματα που προμηθεύτηκε η ΕΛΑΣ από το 1977 έως και το 2017 τα 3.878 (62,12%) έχουν υπερβεί το τεθέν με την αριθ. πρωτ. 815/1/304-ιθ απόφαση του προϊσταμένου του Κλάδου Διοικητικής Υποστήριξης της ΕΛΑΣ, κριτήριο παλαιότητας των επτά ετών, καθώς έχουν αποκτηθεί πριν από το έτος 2011, τα δε 3.155 οχήματα (50,54%) έχουν ήδη υπερβεί τη 10ετία.



Στο Γράφημα 3 όπου παρουσιάζεται η προμήθεια των μοτοσυκλετών σε όλη την επικράτεια ανά έτος, φαίνεται ότι από τις 5.082 μοτοσυκλέτες που προμηθεύτηκε η ΕΛΑΣ από το 1977 έως και το 2017 οι 2.964 (58,32%) έχουν υπερβεί το τιθέμενο με την αριθ. πρωτ. 815/1/304-ιθ απόφαση του προϊσταμένου του Κλάδου Διοικητικής Υποστήριξης της ΕΛΑΣ, κριτήριο παλαιότητας των επτά ετών, καθώς έχουν αποκτηθεί πριν το έτος 2010, οι δε 2.143 (42,17%) έχουν ήδη υπερβεί τη 10ετία.

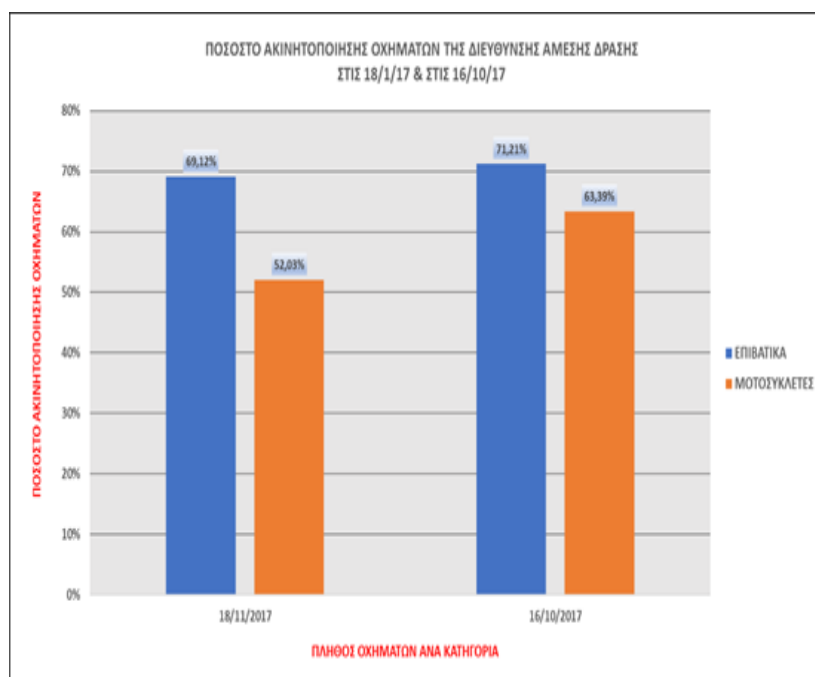


Ο στόλος των οχημάτων της ΕΛΑΣ ήταν πεπαλαιωμένος.

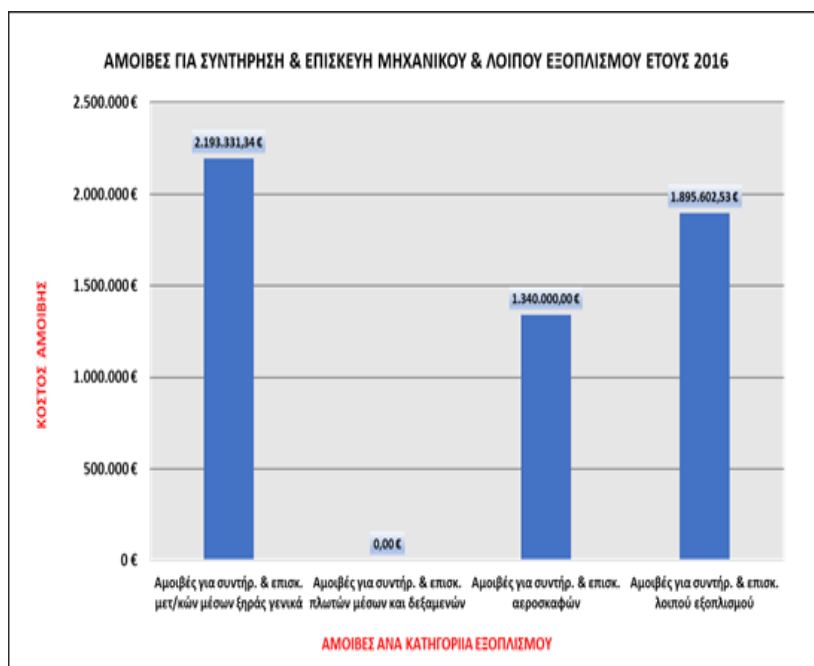
Ειδικότερα, το 61.6% των οχημάτων είχε υπερβεί το τιθέμενο κριτήριο παλαιότητας των επτά ετών και το 48.5% του συνόλου είχε υπερβεί τη δεκαετία.

2. Σημαντικό ποσοστό των οχημάτων της Διεύθυνσης Άμεσης Δράσης, η οποία επιτελεί νευραλγικής και υψίστης σημασίας έργο, ήταν ακινητοποιημένο, λόγω μηχανικών βλαβών και τροχαίων ατυχημάτων.

Συγκεκριμένα, στις 18.01.2017 ήταν ακινητοποιημένο το 69,12% του στόλου των περιπολικών και το 52,03% των μοτοσικλετών της ανωτέρω Διεύθυνσης.



3. Σχετικά με τη συντήρηση και επισκευή του μηχανικού και λοιπού εξοπλισμού για το έτος 2016, όπως φαίνεται και στο γράφημα 6, οι αμοιβές για συντήρηση και επισκευή μεταφορικών μέσων ξηράς καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο κομμάτι από όλες τις άλλες κατηγορίες εξοπλισμού της ΕΛΑΣ και ανέρχονται στο ποσό των 2.193.331,34 €.



Το κόστος επισκευής των οχημάτων της Διεύθυνσης Άμεσης Δράσης κατά την τριετία 2014-2016 και ιδιαίτερα αυτών που είχαν υπερβεί τη δεκαετία, προσέγγιζε σχεδόν το κόστος αγοράς αυτών, καθώς είχαν ιδιαίτερα μεγάλη συχνότητα επισκευής.

1. Δεν υπήρχε κεντρική ηλεκτρονική εφαρμογή για την παρακολούθηση της συντήρησης και επισκευής των οχημάτων, με συνέπεια την αδυναμία παρακολούθησης του κόστους της συντήρησης και της επισκευής για κάθε όχημα ξεχωριστά, καθώς και του είδους των επισκευών που πραγματοποιούνται κάθε φορά.

2. Το πληροφοριακό σύστημα Police On Line που χρησιμοποιούσε η ΕΛΑΣ για την παρακολούθηση των καυσίμων και των χιλιομέτρων των οχημάτων, παρήγαγε μη ορθές αναφορές σχετικά με τα διανυθέντα χιλιόμετρα αυτών και δεν υπήρχε η δυνατότητα να εξαχθούν αξιόπιστα στοιχεία για προηγούμενες χρονικές περιόδους, για σκοπούς συγκρισιμότητας και αναλύσεων.

III.

Νομολογιακά πορίσματα

Κεφάλαιο 14

Η τήρηση της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων ως λόγος διατήρησης ληφθείσας κοινοτικής χρηματοδότησης

Με την 716/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 3031/2014 απόφασης του Ι Τμήματος, αποφάνθηκε μεταξύ άλλων ότι: (α) Η διατήρηση της χρηματοδότησης ενός έργου από την ΕΕ προϋποθέτει την εκπλήρωση από τον τελικό δικαιούχο της ενίσχυσης σειράς υποχρεώσεων, που αναλαμβάνει με την απόφαση ένταξης του έργου στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Στις υποχρεώσεις αυτές, συγκαταλέγεται και η τήρηση της κοινοτικής - ήδη ενωσιακής - και εθνικής νομοθεσίας που διέπει τις διαδικασίες σύναψης των απαραίτητων για την εκτέλεση του έργου δημοσίων συμβάσεων. (β) Η ως άνω υποχρέωση τηρείται και στην περίπτωση που η ανάθεση της σύμβασης εκτέλεσης του έργου ανατίθεται κατόπιν προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχει περίπτωση ανωτέρας βίας ή κατεπείγουσας ανάγκης που ανέκυψε εξαιτίας απρόβλεπτων περιστάσεων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«11. (...) (α) Με τον Κανονισμό 1260/1999 καθιερώνεται αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής και ελέγχου των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων, με την ευθύνη για την υλοποίηση και τον έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων από κοινοτικούς πόρους έργων («πράξεων») να βαρύνει, κατά πρώτο λόγο, τα Κράτη μέλη. (β) Αυτά, προκειμένου να εκπληρώσουν την ως άνω υποχρέωσή τους, θεσπίζουν το αναγκαίο νομοθετικό πλαίσιο, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχής εκτέλεση των επιμέρους ενεργειών, η πρόληψη και δίωξη των παρατυπιών, καθώς και η ανάκτηση από τους φορείς που υλοποιούν τα έργα, ήτοι τους «τελικούς δικαιούχους» των μη ορθώς διατεθέντων, για την επίτευξη των χρηματοδοτούμενων στόχων, κονδυλίων, με την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων. (γ) Η χρηματοδότηση ενός έργου προϋποθέτει την εκπλήρωση από τον τελικό δικαιούχο σειράς υποχρεώσεων, που αναλαμβάνει με την απόφαση ένταξης του έργου στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα απόληψης της εγκεκριμένης χρηματοδοτικής συνδρομής. Στις υποχρεώσεις αυτές, πέραν της υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου του έργου, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση ένταξης και το εγκεκριμένο Τεχνικό Δελτίο Έργου και Υποέργου, συγκαταλέγεται και η τήρηση της κοινοτικής - ήδη ενωσιακής - και εθνικής νομοθεσίας που διέπει την σύναψη των απαραίτητων για την εκτέλεση του έργου δημοσίων συμβάσεων.

14. (...) (α) Οι ρυθμίσεις που διελήφθησαν στην προηγούμενη σκέψη έχουν τεθεί προς το σκοπό της απαραίτητης ευελιξίας ως προς τη διαχείριση των χρηματικών πόρων που τίθενται στη διάθεση των Ειδικών Λογαριασμών, ενόψει της ειδικής αποστολής τους, χάριν της οποίας και προβλέφθηκε η αναγωγή των Λογαριασμών αυτών σε αυτοτελείς, σε σχέση με τα Ιδρύματα στα οποία έχουν συσταθεί, δημόσιες διαχειρίσεις. (β) Υπό το φως του ως

άνω σκοπού τους ερμηνευόμενες, οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν έχουν την έννοια της απαγόρευσης στους υπαγόμενους σ' αυτές φορείς, να προσφύγουν στην εφαρμογή της έκτακτης διαδικασίας της απευθείας αναθέσεως συμβάσεως με διαπραγμάτευση όταν συντρέχει ανώτερη βία. (γ) Όμως, η προσφυγή στη διαδικασία αυτή τότε μόνον είναι επιτρεπτή, κατά το σχετικό γενικό κανόνα - που αποδίδει στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων την αντιμετώπιση περιπτώσεων ανώτερης βίας - όταν τούτο επιβάλλεται για την ικανοποίηση κατεπείγουσας ανάγκης που ανέκυψε εξαιτίας απρόβλεπτων περιστάσεων, ήτοι στην περίπτωση που η αιφνίδια και απρόβλεπτη ανάγκη, της οποίας γίνεται κάθε φορά επίκληση, παρίσταται τόσο άμεση και συγχρόνως αδήριτη, ώστε ακόμη και η ελάχιστα χρονοβόρα διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού να αποβαίνει απρόσφορη για την εξυπηρέτησή της.».

Κεφάλαιο 15

Η έννοια της παρατυπίας και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στις δημοσιονομικές διορθώσεις

Με τη 1791/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτηση αναιρέσεως κατά της 6420/2015 απόφασης του Ι Τμήματος, αποφάνθηκε μεταξύ άλλων, ότι: Η προβλεπόμενη στους Κανονισμούς 1260/1999 και 448/2001 διαδικασία ανάκτησης των ενωσιακών χρηματοδοτήσεων ενεργοποιείται σε κάθε περίπτωση αθέτησης των όρων χορήγησής τους, με μόνο το αντικειμενικό γεγονός της παρατυπίας, ενώ η υπαιτιότητα δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για τη στοιχειοθέτηση της σχετικής ευθύνης. Ο δικαιούχος της ενωσιακής χρηματοδότησης δύναται να αντικρούσει την αξίωση επιστροφής της με επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, εφόσον προκύπτει ότι δόθηκαν σε αυτόν από τα αρμόδια όργανα διαχείρισης και ελέγχου των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων συγκεκριμένες, σαφείς και ανεπιφύλακτες διαβεβαιώσεις, που αντικειμενικά του δημιούργησαν την πεποίθηση ότι χρησιμοποιεί νόμιμα τη ληφθείσα κοινοτική χρηματοδότηση και συγχρόνως δεν είναι υπαίτιος παράβασης των δεσμευτικών όρων υπό τους οποίους αυτή χορηγήθηκε.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«4. (...) Β. Ως «παρατυπία» ενόψει και της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ελέγχου των οικείων Κανονισμών, θεωρείται κάθε παραβίαση του Δικαίου της Ένωσης, αλλά και των διατάξεων του εθνικού δικαίου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και διέπουν το συγχρηματοδοτούμενο Μέτρο, οι οποίες απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν ζημία στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (βλ. επί της έννοιας της παρατυπίας, στο πλαίσιο του

Κανονισμού 1260/1999, απόφ. ΔΕΕ της 3.9.2014, C-410/13 «Baltlanda UAB», σκ. 48 και 49). (...)

Δ. Η συμβατότητα κάθε δαπάνης προς τους συγκεκριμένους στόχους και όρους νομιμότητας του προγράμματος, στο οποίο είναι ενταγμένη η συγχρηματοδοτούμενη Πράξη, συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση νομιμότητάς της και αναγκαίο όρο για τη διατήρηση της δημόσιας χρηματοδοτικής συνδρομής, χωρίς να καταλείπεται στις ελεγκτικές αρχές περιθώριο εκτίμησης ως προς την αναγκαιότητα ή μη της απαίτησης επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρανόμως χορηγηθέντων κοινοτικών κονδυλίων. Επομένως, τα προβλεπόμενα στους Κανονισμούς 1260/1999 και 448/2001 μέτρα της επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης των χρηματοδοτήσεων επιβάλλονται σε κάθε περίπτωση αθέτησης των όρων χορήγησής τους, με μόνο το αντικειμενικό γεγονός της παρατυπίας, ενώ η υπαιτιότητα δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για τη στοιχειοθέτηση της σχετικής ευθύνης, είναι, όμως, ανάλογα της παράβασης που διαπιστώνεται. Και τούτο διότι κατά τη λήψη των μέτρων ανάκτησης των αχρεωστήτως διατιθεμένων κονδυλίων, πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, μεταξύ των οποίων η αρχή της αναλογικότητας, που επιβάλλει στα αρμόδια διοικητικά όργανα, κατά την επιβολή του μέτρου της ανάκτησης της χρηματοδότησης, να μην βάνουν πέραν των ορίων του πρόσφορου και αναγκαίου για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού της διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των ενωσιακών πόρων. Κατά πάγια δε νομολογία είναι σύμφωνες με την εν λόγω αρχή οι μειώσεις ενωσιακών συνδρομών οι οποίες συνδέονται άμεσα με τις διαπιστωθείσες παρατυπίες και έχουν σκοπό να αποκλείσουν την απόδοση αποκλειστικά και μόνο των παράνομων ή περιττών δαπανών (βλ. ΔΕΕ απόφ. της 12.7.2012, C-59/11, «Association Kokopelli κατά Graines Baumaux SAS» κ.α.). (...)

7. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που αποτελεί, όπως και η αρχή της ασφάλειας δικαίου, μέρος και της κοινοτικής έννομης τάξης, εφαρμόζεται κατά τη διαδικασία ανάκτησης μη ορθώς διατεθέντων κεφαλαίων κατά την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους δράσεων και αφορά στην προστασία της εύλογης και δικαιολογημένης, ενόψει των συνθηκών, πεποίθησης του λήπτη της κοινοτικής συνδρομής, ως μέσου συνετού ανθρώπου του οικείου κλάδου δραστηριότητας, ότι η δημιουργηθείσα από δημόσια εξουσία νομική κατάσταση, ως απόρροια πράξης του αρμοδίου οργάνου, θα συνεχιστεί. Για τη συνδρομή της αρχής αυτής απαιτείται να έχουν δοθεί από τη διοίκηση στον δικαιούχο της ενίσχυσης συγκεκριμένες, σαφείς, ανεπιφύλακτες και συμπίπτουσες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές, τέτοιες που να μπορούν να δημιουργήσουν σ' αυτόν θεμιτή προσδοκία ότι η δημιουργηθείσα νομική κατάσταση θα συνεχιστεί, οι διαβεβαιώσεις δε αυτές πρέπει να είναι σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Αποκλείεται η επίκληση της ως άνω αρχής από τον υπέρ ου η κοινοτική συνδρομή, όταν είναι υπαίτιος παράβασης των δεσμευτικών όρων υπό τους οποίους αυτή χορηγήθηκε και οι οποίοι προϋπήρχαν της πράξης, που προκάλεσε τη διαφορετική αντίληψη και την εμπιστοσύνη. Εξάλλου, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει τη σαφήνεια και ακρίβεια της κανονιστικής ρύθμισης υπό τους όρους της οποίας χορηγείται η κοινοτική συνδρομή στον δικαιούχο, ώστε ο τελευταίος να έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει σαφώς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του καθώς και τις επιβαλλόμενες σ' αυτόν κυρώσεις σε περίπτωση αθέτησης των υποχρεώσεών του. Εφόσον υφίσταται τέτοια σαφής και ακριβής ρύθμιση για την οποία έχει καταστεί ενήμερος δεν νοείται επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προκειμένου να αποκλειστεί η αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθείσας κοινοτικής συνδρομής. Τέλος, μόνο αν ο δικαιούχος είναι καλόπιστος ως προς τη νομιμότητα χρησιμοποίησης της κοινοτικής χρηματοδότησης δύναται να αντικρούσει την αξίωση επιστροφής αυτής με επίκληση της εν λόγω αρχής (Ε.Σ. ΟΛ. 7413, 3384/2015, 1523/2017).».

Κεφάλαιο 16

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις ανακτήσεις αμοιβών ερευνητών του Προγράμματος Ενίσχυσης Ερευνητικού Δυναμικού (ΠΕΝΕΔ).

Με τη 1794/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 6192/2015 απόφασης του Ι Τμήματος, αποφάνθηκε ότι ο καταλογισμός του ποσού που αντιστοιχεί στο σύνολο της αμοιβής των υποψηφίων διδακτόρων, οι οποίοι δεν ολοκλήρωσαν εμπροθέσμως τις διδακτορικές τους διατριβές, είναι νόμιμος. Αναγκαία προϋπόθεση για την επιλεξιμότητα των αμοιβών τους κρίθηκε ότι ήταν η ολοκλήρωση από τους νέους ερευνητές των διδακτορικών τους διατριβών εντός του προβλεπόμενου χρόνου. Ο καταλογισμός αυτός δεν τυγχάνει δυσανάλογος, αφού αφορά στην ανάκτηση μόνο του ποσού που αντιστοιχεί στην αξία των μη επιλέξιμων δαπανών και όχι στο σύνολο του ποσού της χρηματοδότησης του οικείου Προγράμματος Ενίσχυσης Ερευνητικού Δυναμικού (ΠΕΝΕΔ).

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων απόφασης:

«7. (...) σύμφωνα με την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του Δικαίου της Ένωσης σε ό,τι αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της και την αρχή της αναλογικότητας που συγκαταλέγεται, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου, συνάγεται ότι για την ανάκτηση της χρηματοδότησης αρκεί η διαπίστωση ότι δεν έχουν τηρηθεί από τον τρίτο - τελικό αποδέκτη οι όροι από τους οποίους εξαρτήθηκε η χορήγησή της, ήτοι οι όροι που τίθενται ως προς τη νομιμότητα, κανονικότητα και επιλεξιμότητα των δαπανών. Και τούτο διότι η συμβατότητα κάθε δαπάνης προς τους συγκεκριμένους στόχους και όρους νομιμότητας του προγράμματος, στο οποίο είναι ενταγμένη η συγχρηματοδοτούμενη πράξη, από την οποία απορρέει η δαπάνη, συνιστά αναγκαία προϋπόθεση νομιμότητάς της και αναγκαίο όρο για τη διατήρηση της δημόσιας χρηματοδοτικής συνδρομής, χωρίς να καταλείπεται στις ελεγκτικές αρχές περιθώριο εκτίμησης ως προς την αναγκαιότητα ή μη της απαίτησης επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρατύπως χορηγηθέντων κεφαλαίων της Ένωσης. Επομένως, τα προβλεπόμενα στους Κανονισμούς 1260/1999 και 448/2001 μέτρα της επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης των χρηματοδοτήσεων επιβάλλονται σε κάθε περίπτωση αθέτησης των όρων χορήγησής τους, είναι, όμως ανάλογα της παράβασης που διαπιστώνεται. Και τούτο διότι κατά τη λήψη των μέτρων ανάκτησης των αχρεωστήτως διατιθεμένων κονδυλίων, πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, μεταξύ των οποίων η αρχή της αναλογικότητας, που επιβάλλει στα αρμόδια διοικητικά όργανα, κατά την επιβολή του μέτρου της ανάκτησης της χρηματοδότησης, να μην βαίνουν πέραν των ορίων του πρόσφορου και αναγκαίου για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού της διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των ενωσιακών πόρων. Κατά πάγια δε νομολογία είναι σύμφωνες με την εν λόγω αρχή οι μειώσεις ενωσιακών συνδρομών οι οποίες συνδέονται άμεσα με τις διαπιστωθείσες παρατυπίες και έχουν σκοπό να αποκλείσουν την

απόδοση αποκλειστικά και μόνο των παράνομων ή περιττών δαπανών (βλ. ΔΕΕ απόφ. της 12.7.2012, C- 59/11, της 15ης Σεπτεμβρίου 2005 C-199/03 κ.α.)

40. (...) το δικάσαν Τμήμα, ορθώς και με πλήρη αιτιολογία έκρινε ότι ο καταλογισμός του αναιρεσείοντος με το ποσό που αντιστοιχεί στο σύνολο της αμοιβής των υποψηφίων διδακτόρων, οι οποίοι δεν ολοκλήρωσαν εμπροθέσμως τις διδακτορικές τους διατριβές, είναι νόμιμος, δεδομένου ότι αναγκαία προϋπόθεση για την επιλεξιμότητα των αμοιβών τους ήταν η ολοκλήρωση από τους νέους ερευνητές των διδακτορικών διατριβών τους εντός του προβλεπόμενου χρόνου, ο όρος δε αυτός είχε περιγραφεί με σαφήνεια και ακρίβεια στον Κανονισμό Λειτουργίας του ΠΕΝΕΔ και ήταν γνωστός στο ήδη αναιρεσείον. Περαιτέρω, αφού συνεκτίμησε τα προσκομισθέντα ενώπιόν του στοιχεία που αφορούσαν στις ένδικες διδακτορικές διατριβές και έλαβε προσηκόντως υπόψη τις κρίσιμες παραμέτρους για την εκτίμηση του σύμφωνου χαρακτήρα του καταλογισμού προς την αρχή της αναλογικότητας, ορθά και αιτιολογημένα έκρινε ότι ο καταλογισμός δεν παρίσταται δυσανάλογος, αφού αφορά στην ανάκτηση μόνο του ποσού που αντιστοιχεί στην αξία των μη επιλέξιμων δαπανών και όχι στο σύνολο του ποσού της χρηματοδότησης. Άλλωστε, το αναιρεσείον δεν επικαλείται ότι βάσει ενός γενικά αναγνωρισμένου συστήματος αξιολόγησης τα παραδοθέντα ισοδυναμούν σε συγκεκριμένη κατηγορία αξιοποιήσιμης ερευνητικής εργασίας, στο πλαίσιο του ΠΕΝΕΔ 2001, ενώ τα επικαλούμενα, προς επίρρωση των ως άνω ισχυρισμών του, πραγματικά περιστατικά, अपαραδέκτως προβάλλονται κατ' αναίρεση. Επιπλέον, δεν παραβιάστηκε στην υπό κρίση περίπτωση η αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι κριτήριο για την παραγωγή ή μη επιστημονικού έργου αποτελούσε το τελικώς παραδοτέο, υπό την έννοια της αρμοδίως εγκριθείσας διδακτορικής διατριβής και της απονομής διδακτορικού τίτλου, το οποίο δεν πληρούται σε καμία από τις συγκρινόμενες ένδικες περιπτώσεις. Ομοίως, η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού δεν αντιβαίνει στο άρθρο 16 του Συντάγματος, από τις διατάξεις του οποίου δεν απαγορεύεται η θέσπιση από το νομοθέτη και τη διοίκηση οργανωτικής φύσεως περιορισμών και όρων χρηματοδότησης της διεξαγόμενης στο πλαίσιο ερευνητικών προγραμμάτων επιστημονικής έρευνας.».

Κεφάλαιο 17

Η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* στους καταλογισμούς δημοσίων υπολόγων

Με τις 740 και 741/2018 αποφάσεις της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αιτήσεων αναιρέσεως κατά των 883/2012 και 1677/2012 αποφάσεων, αντίστοιχα, του VII Τμήματος, έκρινε μεταξύ άλλων ότι: Τα μέλη του ΔΣ δημοτικής επιχείρησης, στην περίπτωση που κατά παρέκκλιση της προβλεπόμενης διαδικασίας ελέγχου από το ΑΣΕΠ, προβαίνουν σε παράνομες προσλήψεις προσωπικού με συνέπεια τη μεταγενέστερη έγκριση των αντίστοιχων δαπανών μισθοδοσίας, φέρουν την αυξημένη ευθύνη του δημοσίου υπολόγου. Μεταξύ του ποινικού αδικήματος της παράβασης καθήκοντος και της δημοσιονομικής παράβασης της πρόκλησης ελλείμματος στη διαχείριση του νομικού προσώπου, κατόπιν παράνομης πρόσληψης προσωπικού, δεν υφίσταται ταυτότητα παραβάσεων, με αποτέλεσμα να

αποκλείεται εξαρχής η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem*. Ο επίδικος δημοσιονομικός καταλογισμός δεν πληροί τα κριτήρια Engel (βλ Engel και Autres κατά Ολλανδίας, απόφ. της 8-6-1976, παρ.82, Σειρά Α no22), καθόσον με αυτόν: α) δεν επιδιώκεται η προστασία έννομων αγαθών που εμπίπτουν στη σφαίρα προστασίας του ποινικού δικαίου, ούτε η τιμωρία των παραβατών και η αποτροπή νέων παραβάσεων, β) περιορίζεται σε συγκεκριμένη μόνο κατηγορία προσώπων και γ) η βαρύτητα των συνεπειών που επέρχονται με αυτόν, δεν είναι τέτοιας μορφής και έντασης που να μπορούν αυτοτελώς να προσδώσουν ποινικό χαρακτήρα στον προβλεπόμενο καταλογισμό. (Βλ. ΕλΣυν Ολ. 390/2017)

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων των αποφάσεων:

«8. (...) τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου δημοτικής επιχείρησης, ανεξαρτήτως της ευθύνης που φέρουν ως όργανα διοίκησης και οικονομικής διαχείρισης των δημοτικών επιχειρήσεων, ειδικά στην περίπτωση που κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 21 του ν. 2190/1994 και δη κατά παρέκκλιση της προβλεπόμενης διαδικασίας ελέγχου από το Α.Σ.Ε.Π., προβαίνουν σε παράνομες προσλήψεις προσωπικού, με αυτόθροη συνέπεια την μεταγενέστερη έγκριση των αντίστοιχων δαπανών μισθοδοσίας (πρβλ. Πρακ. 8ης Γεν.Συν. Ολ.Ε.Σ./7.5.2008, Θέμα Α') φέρουν αυξημένη ευθύνη υπολόγου, κατά ρητή άλλωστε απαίτηση του νομοθέτη, ο οποίος, με την προσθήκη της παρ. 7 του άρθρου 5 του ν. 2527/1997, στην παρ. 15 του άρθρου 21 του ν. 2190/1990, προέβλεψε -για λόγους που προφανώς συναρτώνται με την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας κατά την πρόσβαση σε θέσεις απασχόλησης- την αντικειμενική ευθύνη και τον καταλογισμό (διακρίνοντας τον μάλιστα από τις κυρώσεις του προηγούμενου εδαφίου) του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού σε βάρος των υπευθύνων για την παράνομη πρόσληψη. Τούτο δε ανεξαρτήτως του βαθμού υπαιτιότητας τους, δηλαδή ακόμη και για ελαφρά αμέλεια, στοιχείο, που κατά τα ήδη γνωστά στο νομοθέτη, συναρτάται άμεσα με την έννοια του υπολόγου, διαφοροποιώντας μάλιστα την ευθύνη τους σε σχέση με τους αχρεωστήτως λαβόντες, οι οποίοι καταλογίζονται μόνο εφόσον διαπιστωθεί ότι από δόλο ή βαριά αμέλεια συνέπραξαν στη μη νόμιμη πρόσληψή τους.

9. Στο άρθρο 4 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α., ν.δ. 53/1974, 256 Α), το οποίο κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1705/1987 (89 Α) και έχει, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυξημένη ισχύ έναντι των κοινών νόμων, ορίζεται ότι «1. Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους, για μια παράβαση για την οποία ήδη αθώωθηκε ή καταδικάστηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού. 2. (...) 3. Καμία απόκλιση από αυτό το άρθρο δεν επιτρέπεται με βάση το άρθρο 15 της Σύμβασης». Με τις ως άνω διατάξεις κατοχυρώνεται, χωρίς να επιδέχεται παρέκκλιση σε καμία περίπτωση, η αρχή *ne bis in idem*, με την οποία απαγορεύεται η, σε βάρος του ίδιου ατόμου και για την ίδια παράβαση, επανάληψη ποινικής διαδικασίας που έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη απόφαση. Η απαγόρευση αυτή δεν κατοχυρώνει μόνο το δικαίωμα να μην τιμωρείται κάποιος δύο φορές, αλλά εκτείνεται και στο δικαίωμα να μη διώκεται ή να μη δικάζεται για δεύτερη φορά για την ίδια παράβαση (...) Προϋπόθεση εφαρμογής των διατάξεων αυτών είναι η ταυτότητα της παράβασης, πρέπει δηλαδή η παράβαση, την οποία αφορά η νέα δίωξη ή καταδίκη να είναι η «ίδια» (*idem*) με αυτή για την οποία προηγήθηκε αμετάκλητη αθώωση ή καταδίκη του ίδιου προσώπου. Κριτήριο για το χαρακτηρισμό των παραβάσεων ως ίδιων αποτελούν τα πραγματικά περιστατικά που τις συγκροτούν (*idem factum*) και όχι ο νομικός

χαρακτηρισμός τους κατά το εθνικό δίκαιο κάθε συμβαλλόμενου κράτους (*idem crimen*). Ταυτότητα παραβάσεων συντρέχει όταν είναι ίδια ή ουσιωδώς όμοια τα πραγματικά περιστατικά που συγκροτούν την καθεμιά απ' αυτές, ως τοιούτων νοουμένων των γεγονότων που τελούν σε άρρηκτη ενότητα τόπου, χρόνου, τρόπου τέλεσης και υλικού αντικειμένου και των οποίων η ύπαρξη απαιτείται (...) προκειμένου να τεκμηριωθεί η καταδίκη ή να ασκηθεί η ποινική δίωξη (...). Περαιτέρω, για την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, σωρευτικώς απαιτούμενη προϋπόθεση συνιστά η «ποινική» φύση των παραβάσεων, για τις οποίες κινήθηκαν οι δύο διαδικασίες (...) Προκειμένου να προσδιοριστεί εάν συντρέχει «κατηγορία ποινικής φύσης», λαμβάνονται υπόψη τρία κριτήρια, γνωστά ως «κριτήρια Engel» (βλ. Engel και Autres κατά Ολλανδίας, απόφαση της 8.6.1976, παρ. 82, Σειρά Α no 22) και δη ο νομικός χαρακτηρισμός του επίδικου μέτρου σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, η ίδια η φύση αυτού και η φύση και ο βαθμός σοβαρότητας της κύρωσης που ενδέχεται να επιβληθεί στον ενδιαφερόμενο (...) Ουσιώδες στοιχείο προς εξέταση για την κατάφαση της ποινικής φύσης της παράβασης αποτελεί το πεδίο εφαρμογής της διάταξης, δηλαδή εξετάζεται ο κύκλος των προσώπων τον οποίο αφορά και δη εάν απευθύνεται γενικά στα υποκείμενα δικαίου ή σε μία ορισμένη κατηγορία πολιτών που κατέχουν μια ιδιαίτερη ιδιότητα. Στην τελευταία περίπτωση, ελλείπει το στοιχείο της γενικής εφαρμογής της ποινής και επομένως πρόκειται για κυρώσεις που δεν έχουν ποινικό χαρακτήρα (...)

10. Ο Ποινικός Κώδικας ορίζει στο άρθρο 259, με τίτλο «Παράβαση καθήκοντος», ότι «Υπάλληλος που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με άλλη ποινική διάταξη.» Για τη στοιχειοθέτηση του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος απαιτείται, ως προς την αντικειμενική υπόσταση αυτού, ο υπαίτιος να έχει την ιδιότητα του υπαλλήλου κατά τους όρους του αρ. 13α ΠΚ σε συνδυασμό με το αρ. 263α ΠΚ και κατά τη λειτουργία του ως υπηρεσιακού οργάνου να παραβεί τα υπηρεσιακά του καθήκοντα. Ως προς την υποκειμενική υπόσταση απαιτείται δόλος, ο οποίος πρέπει να καλύπτει όλα τα στοιχεία της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος (...).

Ενόψει των ανωτέρω, η συντελούμενη από υπάλληλο πρόκληση ελλείμματος στη διαχείριση νομικού προσώπου, συνεπεία της μισθοδοσίας παρανόμως προσληφθέντος προσωπικού, που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του δημοσιονομικού δικαίου, κατά την διάταξη του άρθρου 21 παρ. 15 του ν. 2190/1994, συνιστά διαφορετική και όλως διακεκριμένη παράβαση σε σχέση με την προβλεπόμενη από τον Ποινικό Κώδικα παράβαση καθήκοντος. Και τούτο διότι, οι παραβάσεις αυτές διαφέρουν ουσιωδώς τόσο ως προς τα στοιχεία που συγκροτούν την αντικειμενική και υποκειμενική τους υπόσταση, όσο και ως προς τον τρόπο θεμελίωσης της ευθύνης του υπαιτίου, ενώ περαιτέρω εξυπηρετούν και διαφορετικά έννομα αγαθά.

Ειδικότερα, για τη στοιχειοθέτηση της οικείας δημοσιονομικής παράβασης απαιτείται, ως προς την αντικειμενική της υπόσταση, η συνδρομή του γεγονότος της πρόκλησης ελλείμματος στη διαχείριση του νομικού προσώπου συνεπεία της εκταμίευσης ποσών για τη μισθοδοσία του παρανόμως προσληφθέντος προσωπικού, στοιχείο το οποίο δεν εντάσσεται αναγκάως στην κατά τα ανωτέρω αντικειμενική υπόσταση της παράβασης καθήκοντος, για τη συγκρότηση της οποίας αρκεί η διενέργεια από τον υπαίτιο υπάλληλο της παράνομης πρόσληψης. Περαιτέρω, υφίσταται διαφοροποίηση από άποψη υποκειμενικής υπόστασης και δη ενώ για τη στοιχειοθέτηση του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος απαιτείται και πρέπει να αποδειχθεί δόλος του υπαλλήλου, που να καλύπτει όλα τα στοιχεία της αντικειμενικής του υπόστασης και επιπροσθέτως άμεσος δόλος ως προς την επιδίωξη προσπορισμού στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομου οφέλους ή βλάβης του κράτους ή κάποιου άλλου, για τη στοιχειοθέτηση της αντίστοιχης

δημοσιονομικής παράβασης πρόκλησης ελλείμματος στην οικεία διαχείριση, δεν απαιτείται δόλος, αλλά αρκεί ακόμα και η ελαφρά αμέλεια, η συνδρομή μάλιστα της οποίας τεκμαίρεται, εφόσον διαπιστώνεται το αντικειμενικό γεγονός της πρόκλησης ελλείμματος, φέρει δε ο ίδιος το βάρος της απόδειξης περί της μη συνδρομής υπαιτιότητάς του ούτε σε βαθμό ελαφράς αμέλειας (...)

Επομένως, μεταξύ του ποινικού αδικήματος της παράβασης καθήκοντος και της δημοσιονομικής παράβασης της πρόκλησης ελλείμματος στη διαχείριση του νομικού προσώπου, κατόπιν παράνομης πρόσληψης προσωπικού, δεν υφίσταται ταυτότητα παραβάσεων, με αποτέλεσμα να αποκλείεται εξ αρχής η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem*. Επιπροσθέτως όμως, και σε κάθε περίπτωση δεν συντρέχει ούτε η έτερη σωρευτικώς απαιτούμενη προϋπόθεση, που είναι η ποινική φύση των παραβάσεων, δοθέντος ότι τέτοια ποινική φύση δεν συντρέχει στην περίπτωση της ανωτέρω δημοσιονομικής παράβασης, με βάση την εξέταση των κριτηρίων «Engel», δηλαδή του νομικού χαρακτηρισμού του επίδικου μέτρου, της ίδιας της φύσης αυτού και της φύσης και του βαθμού σοβαρότητας της κύρωσης.

Ειδικότερα, με δεδομένο ότι αυτοτελώς η πρόκληση διαχειριστικού ελλείμματος, ανεξαρτήτως του βαθμού υπαιτιότητας, δεν χαρακτηρίζεται από την εθνική έννομη τάξη ως ποινικό αδίκημα, πρέπει να ερευνηθεί αν είναι από τη φύση της ποινικού χαρακτήρα. Η κατάφαση όμως της συνδρομής του συγκεκριμένου κριτηρίου αποκλείεται τόσο από τον κύκλο των προσώπων στα οποία απευθύνεται η σχετική διάταξη περί καταλογισμού όσο και ως προς τον επιδιωκόμενο στόχο της. Συγκεκριμένα, η διάταξη δεν απευθύνεται γενικώς σε όλους τους πολίτες, αλλά σε συγκεκριμένη μόνο κατηγορία που φέρει συγκεκριμένη ιδιότητα, αυτή του υπόλογου, υπευθύνου για τις παράνομες προσλήψεις, ενώ ο στόχος του προβλεπόμενου καταλογισμού δεν είναι η τιμωρία του υπαιτίου, αλλά η αποκατάσταση του προκληθέντος ελλείμματος σε βάρος της οικείας διαχείρισης. (...) Ειδικότερα, ο καταλογισμός των αποδοχών που έχουν εισπραχθεί από το παρανόμως προσληφθέν προσωπικό, ο οποίος προβλέπεται σε βάρος της συγκεκριμένης μόνο κατηγορίας υπολόγων, δεν συνιστά κύρωση και μάλιστα ποινικού χαρακτήρα, αφού ο στόχος δεν είναι κυρωτικός, δεν αποβλέπει δηλαδή στην τιμωρία του υπολόγου κατασταλτικά, αλλά αποκαταστατικός του προκληθέντος ελλείμματος, περιορίζεται δε στην ανάκτηση αυτών καθ'αυτών των παρανόμως καταβληθεισών αποδοχών. (...) Όσον δε αφορά τη βαρύτητα των συνεπειών σε βάρος του υπολόγου, δεν είναι τέτοιας μορφής και έντασης που να μπορούν αυτοτελώς, χωρίς δηλαδή να συντρέχει και η ποινική φύση αυτών, να προσδώσουν ποινικό χαρακτήρα στον προβλεπόμενο καταλογισμό. (...).

Κεφάλαιο 18

Οι ευθύνες των υπολόγων και λοιπών δημοσιονομικά υπευθύνων προσώπων για τη διαχείριση ίδιων πόρων Εκκλησιαστικών Νομικών Προσώπων και ο οριακός έλεγχος του ΕλΣυν

Με τις 2020/2018 και 2073/2018 αποφάσεις της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αιτήσεων αναιρέσεως κατά των 4414/2013 και 4415/2013 αποφάσεων, αντίστοιχα, του IV Τμήματος, αποφάνθηκε μεταξύ άλλων, ότι εφόσον το διαπιστωθέν έλλειμμα στη χρηματική διαχείριση Ιερού Ναού προέρχεται από πληρωμές σε βάρος αποκλειστικά ιδίων πόρων της ενορίας, η πραγματική διάθεση των οικείων ποσών για την εκπλήρωση θρησκευτικών σκοπών, παρά τις διαπιστωθείσες λογιστικές παρατυπίες, συνιστά λόγο απαλλαγής του ήδη αναιρεσείοντος από τον καταλογισμό. Για τη διασφάλιση του δικαιώματος της Εκκλησίας να χειρίζεται τα οικονομικά αυτής ζητήματα εντός του πλαισίου της περιορισμένης αυτονομίας που αναγνωρίζεται υπέρ αυτής με βάση την αρχή της αναλογικότητας, ο έλεγχος του ΕλΣυν, όσον αφορά τη νόμιμη και χρηστή διάθεση των χρηματικών πόρων της Εκκλησίας όταν αυτοί προέρχονται από αυτοχρηματοδότησή της, είναι οριακός και αποσκοπεί στον έλεγχο της εκπλήρωσης της εκκλησιαστικής αποστολής και της διάθεσης των πόρων για θρησκευτικούς σκοπούς και όχι στη διόρθωση των λογαριασμών.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων των αποφάσεων:

«8. (...) εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του δημόσιου λογιστικού, εφόσον πάντως έτσι εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, χωρίς να παραβιάζονται οι απορρέουσες από την αρχή της αναλογικότητας (σκέψεις 4 και 5) απαιτήσεις. Δεν υιοθετήθηκε η γενική παραπομπή στις περί δημόσιου λογιστικού διατάξεις ως προς τη ρύθμιση της ευθύνης των ασκούντων διαχειριστικές πράξεις μελών του Εκκλησιαστικού Συμβουλίου, καθόσον η διαχείριση της περιουσίας του ιερού ναού έχει ως κεντρικό γνώμονα την χρηστή διάθεση των πόρων του για την εκτέλεση της βασικής εκκλησιαστικής του αποστολής. Ο Πρόεδρος δε του Εκκλησιαστικού Συμβουλίου είναι πρωτίστως πνευματικός και θρησκευτικός λειτουργός (βλ. ΣτΕ 3120/2002, 4548/1995, 507/1983, 4078/1979) και όχι συνήθης δημόσιος υπόλογος, του οποίου το κύριο έργο είναι η τακτοποίηση των λογαριασμών. Κατά συνέπεια και κατά την κρατήσασα γνώμη, για την προστασία του χρήματος των πιστών που προσφέρεται στους ιερούς ναούς πρέπει να προκύπτει, προεχόντως, ότι αυτό διατέθηκε από το Εκκλησιαστικό Συμβούλιο για θρησκευτικούς σκοπούς, ενώ εναπόκειται στο Εκκλησιαστικό Συμβούλιο και γενικότερα στην Εκκλησία της Ελλάδος τηρώντας την αρχή της διαφάνειας, να καταστήσει επωφελή τη διαχείριση των οικονομικών της, όπως τούτο απαιτείται από το χαρακτήρα του ρόλου της. Συνακόλουθα, ο έλεγχος των πολιτειακών οργάνων, συμπεριλαμβανομένου και του Δικαστηρίου τούτου, επί της διάθεσης των χρηματικών πόρων της Εκκλησίας όταν αυτοί προέρχονται από αυτοχρηματοδότησή της, είναι οριακός, τούτο δε προς διασφάλιση του απορρέοντος από τη θρησκευτική ελευθερία δικαιώματος της Εκκλησίας να χειρίζεται τα οικονομικά αυτής

ζητήματα εντός του πλαισίου της περιορισμένης αυτονομίας που αναγνωρίζεται υπέρ αυτής με βάση την αρχή της αναλογικότητας.

13. Με τα δεδομένα αυτά, κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη, το Τμήμα κρίνοντας ότι οι προβληθέντες από τον ήδη αναιρεσείοντα λόγοι έφεσης περί πραγματοποίησης των παράτυπων δαπανών που καταλογίστηκαν σε βάρος του για την εκπλήρωση των αναγκών της εκκλησιαστικής κοινότητας και συνεπώς, κατ' ορθή ερμηνεία του οικείου λόγου περί παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, είναι αβάσιμοι, καθόσον κατά τις διατάξεις των άρθρων 9 του Κανονισμού 8/1979 και 56 παρ. 1 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού για την επιβολή του διοικητικού μέτρου του καταλογισμού αρκεί η διαπίστωση ότι οι δαπάνες δεν στηρίζονται στα εκάστοτε προβλεπόμενα δικαιολογητικά, εσφαλμένα ερμήνευσε και εφάρμοσε την προμνησθείσα διάταξη του Κανονισμού 8/1979, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των άρθρων 3, 13 παρ. 1 και 25 παρ. 1δ του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, εφόσον κατά τα γενόμενα δεκτά με την αναιρεσιβαλλομένη, οι επίδικες πληρωμές αφορούσαν σε διαχείριση αποκλειστικά ιδίων πόρων της ενορίας, η πραγματική διάθεση των οικείων ποσών για την εκπλήρωση θρησκευτικών σκοπών παρά τις διαπιστωθείσες λογιστικές παρατυπίες, συνιστά λόγο απαλλαγής του ήδη αναιρεσείοντος από τον καταλογισμό. Τούτο δε, διότι στο πλαίσιο του κατά το άρθρο 9 του προεκτεθέντος Κανονισμού δημοσίου ελέγχου της διαχείρισης της εκκλησιαστικής περιουσίας και της κατ' αναλογία εφαρμογής των οικείων διατάξεων περί δημοσίων υπολόγων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, ο προέχων σκοπός τόσο του διαχειριστικού ελέγχου, όσο και των καταλογιστικών διοικητικών μέτρων για την ανάκτηση των ποσών συνίσταται στον έλεγχο εκπλήρωσης της εκκλησιαστικής αποστολής και τη διάθεση των πόρων για θρησκευτικούς σκοπούς και όχι στη διόρθωση των λογαριασμών, ενόψει των αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που συνιστούν τη "ratio propositionum" της διευρυμένης ευθύνης των δημοσίων υπολόγων στα οικεία άρθρα του Κώδικα. Ως εκ τούτου, ο σχετικός λόγος αναίρεσης είναι βάσιμος (...)».

Κεφάλαιο 19

Η αστική ευθύνη από ιατρική αμέλεια δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών

Με τη 1390/2018 απόφασή της η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 1959/2013 απόφασης του IV Τμήματος, έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι το ΕλΣυν έχει αποκλειστικώς εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία να αποφανθεί αν στοιχειοθετούνται οι προϋποθέσεις αστικής ευθύνης του ζημιώσαντος το Δημόσιο υπαλλήλου ή λειτουργού. Η αστική αυτή ευθύνη, καλύπτουσα τη θετική μόνο ζημία, δεν ταυτίζεται προς την αποζημιωτική ευθύνη του φορέα κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ. Οι έννοιες της βαρείας και ελαφράς αμέλειας, κατά την οικεία αντίληψη του υπαλληλικού δικαίου, καθώς και τα όρια μεταξύ των δύο αυτών βαθμών υπαιτιότητας, κρίνονται σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση αστικής ευθύνης κυριαρχικώς από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«8. (...) η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου να δικάζει υποθέσεις σχετικές με την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων ή των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από ζημία που προκάλεσαν στους εν λόγω φορείς, είναι ως εκ της αυτοτελούς στο Σύνταγμα θεσπίσεως αυτής, ανεξάρτητη κάθε συναφούς δικαιοδοσίας άλλων δικαιοδοτικών κλάδων και, συνεπώς, η άσκηση αυτής από το Ελεγκτικό Συνέδριο ούτε επικουρική είναι ώστε να έπεται δικονομικά της διάγνωσης άλλου είδους ευθύνης από έτερο δικαιοδοτικό κλάδο, ούτε μπορεί να υποτάσσεται τόσο σε αντίστοιχες επί της υπαλληλικής ευθύνης διαπιστώσεις δικαστηρίων άλλου δικαιοδοτικού κλάδου ώστε να αναιρείται η εκ του Συντάγματος οικεία δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Εκ τούτων παρέπεται ότι το Δικαστήριο τούτο αφ' ενός μεν είναι κυρίαρχο να αποφασίσει, δικάζον υπόθεση εκ του άρθρου 98 παρ. 1 ζ' του Συντάγματος, αν λόγοι ορθής απονομής της δικαιοσύνης επιβάλλουν σ' αυτό να αναστείλει ή όχι την εκδίκαση υπόθεσης υπαλληλικής ευθύνης μέχρι περατώσεως της ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης ανοιγείσας δίκης επί της ευθύνης του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου λόγω ζημίας που προκάλεσε υπάλληλος αυτών σε τρίτο, αφ' ετέρου δε, υποχρεούται να αποφανθεί το ίδιο, ασκώντας κατά τούτο τη δικαιοδοσία που του εμπιστεύθηκε το Σύνταγμα, αν στοιχειοθετούνται, στην ενώπιον αυτού υπόθεση, οι προϋποθέσεις αστικής ευθύνης του δικαζόμενου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπαλλήλου. Συνακόλουθα, ναι μεν εκ της συνταγματικής αρχής της ασφαλείας του δικαίου το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται εκ του δεδicatedμένου από τις αποφάσεις δικαστηρίων άλλων δικαιοδοτικών κλάδων όταν αυτά αποφαινούνται επί ζητημάτων της δικαιοδοσίας των, όμως, η υποχρέωση αυτή του Δικαστηρίου τούτου δεν φθάνει μέχρι του σημείου πλήρους υποκατάστασης της κρίσης αυτού ως προς την ευθύνη υπαλλήλου, από αυτήν που εξέφεραν σε συναφείς υποθέσεις άλλα δικαστήρια.

11. (...) ο νομοθέτης αποσυνδέει την ευθύνη του δημόσιου φορέα λόγω παράνομης και βλαπτικής σε τρίτο πράξης οργάνου του, από την ευθύνη του υπαλλήλου, οργάνου του φορέα, που προκάλεσε τη ζημία. Η ευθύνη του φορέα, ως ορίζεται στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, στηρίζεται στον παράνομο χαρακτήρα της πράξης ή παράλειψης από όπου προέκυψε η ζημία αυτού και είναι ανεξάρτητη από τον καταλογισμό της ευθύνης αυτής σε συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο, όργανο του φορέα. Αντίθετα, η ευθύνη του υπαλλήλου που προκάλεσε τη ζημία για την οποία ευθύνεται ο φορέας, είναι ευθύνη προσωπική, στηρίζεται στην υπαίτια συμπεριφορά του υπαλλήλου, ο οποίος αιτιωδώς διά της συμπεριφοράς του προκάλεσε, ασκώντας τα καθήκοντά του, τη ζημία. Επισημαίνεται δε ότι, κατά τη ρητή διατύπωση του άρθρου 38 του υπαλληλικού Κώδικα (...), τότε μόνον ευθύνεται ο υπάλληλος έναντι του φορέα για την αποζημίωση που ο τελευταίος κατέβαλε σε τρίτο όταν, αφ' ενός μεν, πρόκειται για θετική ζημία και, αφ' ετέρου, για πράξεις ή παραλείψεις του υπαλλήλου που αποδίδονται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια αυτού.

Από τα ανωτέρω παρέπεται, κατ' αρχάς μεν, ότι η ευθύνη προς αποζημίωση που φέρει ο υπάλληλος, καλύπτουσα τη θετική μόνο ζημία, δεν ταυτίζεται προς την αποζημιωτική ευθύνη του φορέα κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, όπου δεν υφίσταται διάκριση θετικής και μη ζημίας, και περαιτέρω, ότι ακόμη και για τη θετική ζημία, η ευθύνη του υπαλλήλου περιορίζεται μόνον στην περίπτωση που αυτή μπορεί να αποδοθεί σε δόλο ή βαρεία αυτού αμέλεια. Συνεπώς, ως εκ της διαφορετικής φύσης της ευθύνης και των προϋποθέσεων αυτής στις ως άνω δύο περιπτώσεις δεν υφίσταται ο αναγκαίος εκ του νόμου σύνδεσμος που θα καθιστούσε την απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δικάζοντος κατά το άρθρο 98 παρ. 1 ζ' του Συντάγματος, απολύτως εξηρημένη από την απόφαση του δικαστηρίου που αποφαίνεται επί της ευθύνης του φορέα, άλλο δε είναι το ζήτημα της απόδειξης της ζημίας

που ο υπάλληλος φέρεται να έχει προκαλέσει και του τυχόν δεδικασμένου από απόφαση διοικητικού δικαστηρίου σχετικής με την απόδειξη του ύψους της ζημίας αυτής.

29. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των κατ' άρθρον 98 παρ. 1 ζ' του Συντάγματος διαφορών είναι αυτοτελής έναντι της δικαιοδοσίας που για τις ίδιες επίδικες πράξεις ή παραλείψεις ασκούν δικαστήρια άλλων δικαιοδοτικών κλάδων. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει περαιτέρω ότι το δεδικασμένο που μπορεί να προκύψει από αποφάσεις άλλων δικαιοδοτικών κλάδων και του οποίου ο σεβασμός επιβάλλεται από τη συνταγματική αρχή της ασφάλειας του δικαίου δεν μπορεί να εξικνείται μέχρι της αναιρέσεως της δικαιοδοσίας που το Σύνταγμα του επιφύλαξε ως προς τη διάγνωση της αποζημιωτικής ευθύνης του υπαλλήλου. Τέλος, επισημαίνεται, το ήδη ανωτέρω γενόμενο δεκτό, ότι οι έννοιες της βαρείας και ελαφράς αμέλειας, κατά την οικεία αντίληψη του υπαλληλικού δικαίου, επηρεάζονται, για τον καθορισμό των μεταξύ τους ορίων, από τη μέριμνα του νομοθέτη να μη καταστούν τα όργανα της Πολιτείας όταν εκτελούν τα καθήκοντά τους «υπεράγαν διστακτικά» ή υποκείμενα «προπετών οχλήσεων» εκ μέρους των διοικουμένων. Ως προς αυτό, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι κατά την οικεία νομοθεσία οι διοικητικοί υπάλληλοι, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι ιατροί των δημόσιων νοσοκομείων, πρέπει να είναι απαλλαγμένοι του φόβου που θα συνεπήγετο γι' αυτούς η ευθύνη και για ελαφρά ακόμη αμέλεια, ώστε σταθμίζοντας κάθε φορά τα ενώπιον αυτών δεδομένα να λαμβάνουν την επωφελέστερη για το δημόσιο συμφέρον απόφαση και όχι εκείνη την απόφαση που θα τους εξασφαλίζει λιγότερο κίνδυνο ευθυνών. Τούτο δε ισχύει ιδιαιτέρως και αναφορικά με την ιατρική ευθύνη, όπου μια «υπεράγαν προσεκτική» αντιμετώπιση του ασθενούς από έναν ιατρό φοβούμενο «προπετείς οχλήσεις» θα οδηγούσε, όχι μόνο σε αυξημένη δημοσιονομική επιβάρυνση, αλλά κυρίως σε καθυστερήσεις στην αντιμετώπιση περιστατικών άλλων ασθενών. Το Δικαστήριο τονίζει ότι η κατά το Σύνταγμα δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις υποθέσεις αυτές παγορεύθηκε ακριβώς για το λόγο αυτό, ώστε δηλαδή το ανώτατο τούτο δικαστήριο να διαγνώσει, εν όψει των ειδικών ζητημάτων υπηρεσιακής ευθύνης που ανακύπτουν, τα όρια μεταξύ του υπηρεσιακού σφάλματος που συγχωρείται, και του σφάλματος που αποκλίνει τόσο από την αναμενόμενη υπηρεσιακή συμπεριφορά του υπαλλήλου, ώστε να μη είναι επιτρεπτό ο δημόσιος φορέας να φέρει αυτός το βάρος του σφάλματος τούτου.».

Κεφάλαιο 20

Η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων(ΕΑΣ): Έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο για την ελάφρυνση του προϋπολογισμού ή διαθρωτικού χαρακτήρα παρέμβαση στο πλαίσιο της επιχειρούμενης κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης; Η αντισυνταγματικότητα των διατάξεων της επιβολής της.

Με την 32/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, υιοθετώντας τις βασικές νομικές σκέψεις που διαλαμβάνονται και στην 244/2017 προηγούμενη απόφασή της, έκρινε, επιλαμβανόμενη αγωγής συνταξιούχου, που εισήχθη

ενώπιον της σύμφωνα με τον θεσμό της πρότυπης δίκης, ότι οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865/2010, 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, με τις οποίες επιβλήθηκε και αυξήθηκε η Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης (ΕΑΣ) σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και στις εξ αυτών απορρέουσες αρχές.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης

«Χ. (...) Α.1. (...) Ειδικότερα, με τις περί Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων διατάξεις του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, ο νομοθέτης, αναζητώντας νέες πηγές χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, πέραν των ήδη προβλεπόμενων, ήτοι εκείνης από τις ασφαλιστικές εισφορές ενέργειας, της προερχόμενης από τη δημόσια εν γένει χρηματοδότηση που καταβάλλεται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και των ειδικώς θεσμοθετηθέντων κοινωνικών πόρων, καθιέρωσε, υπό μορφή διαρκούς διαρθρωτικού μέτρου με δημοσιονομικό πρόσημο την επίδικη εισφορά, ως πάγιο πόρο υπέρ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Μέτρο που οργανώθηκε στη βάση της διαταμειακής – διαγενεακής αλληλεγγύης, αφού, κατά το επίδικο χρονικό διάστημα, συνταξιούχοι ετερόκλητων συνταξιοδοτικών και ασφαλιστικών σχημάτων κλήθηκαν να συνεισφέρουν αδιακρίτως για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης. Περαιτέρω, (...) συνάγεται ότι στους ΦΚΑ, στην κάλυψη των ελλειμμάτων και των ασφαλιστικών παροχών των οποίων συμβάλλει η ΕΑΣ κατά την πρώτη φάση λειτουργίας της έως 31.12.2015, αλλά και κατά την δεύτερη φάση αυτής, δεν περιλαμβάνεται το Δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, σύμφωνα με τον ισχύοντα κατά τον κρίσιμο χρόνο Συνταξιοδοτικό Κώδικα (π.δ. 169/2007). Και τούτο, ενόψει του ότι (...) το Δημόσιο ως συνταξιοδοτικός φορέας των υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών που υπηρετούν σ' αυτό, τοποθετείται εκτός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, σε κάθε δε περίπτωση δεν υφίσταται σχετική συνοδευτική τεκμηρίωση από την οποία να προκύπτει σαφώς ότι στους φορείς αυτούς συγκαταλέγεται και το Δημόσιο (...),

Α.2. Στο πλαίσιο, όμως, αυτό η ομοιόμορφη μεταχείριση, αφενός των συνταξιούχων του Δημοσίου, πρώην δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων, και στρατιωτικών και όσων λαμβάνουν σύνταξη με βάση το σύστημα αυτό συνταξιοδότησης και αφετέρου των κοινών ασφαλισμένων των ΦΚΑ, και η θεσμοθέτηση υποχρέωσης της πρώτης κατηγορίας να συμβάλει διά του επίμαχου διαταμειακού βάρους στην βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη κατά τα άρθρα 4 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως βασίμως ισχυρίζεται ο ενάγων. Και τούτο, διότι (...), οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι, και στρατιωτικοί, όταν συνταξιοδοτούνται, συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία που δεν μετέχει στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ευθέως ωφελουμένου από την ύπαρξή του, η οποία δε επιβάρυνσή τους με σκοπό την χρηματική ενίσχυση του συγκεκριμένου τομέα της κρατικής δράσης και την κάλυψη των ελλειμμάτων αυτού του σκέλους του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης ή για την καταβολή μελλοντικών συντάξεων στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, πρέπει να γίνεται, όπως για κάθε πολίτη, στο πλαίσιο της εθνικής – κοινωνικής αλληλεγγύης και με βάση την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος). Εφ' όσον, στην προκείμενη περίπτωση, ο Ειδικός Λογαριασμός της ΕΑΣ και ο ΑΚΑΓΕ, που συνιστούν, (...) Κεφάλαια Εθνικής Σύνταξης με σκοπό την χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και εν μέρει και της κοινωνικής πρόνοιας, λόγω της προσθήκης προνοιακών στοιχείων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (βασική σύνταξη),

δεν συνδέονται με το Δημόσιο, ως συνταξιοδοτικό φορέα, η θεσμοθετούμενη σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου εισφορά αλληλεγγύης έχει τουλάχιστον ως προς αυτούς χαρακτήρα κοινωνικού πόρου (...).

Συνεπώς, στον βαθμό που δεν έχει επιβληθεί ο πόρος στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με την επιβάρυνση όλων των πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους, ενόψει και της αρχής της καθολικότητας των δημοσίων βαρών (...) και στο μέτρο που οι συνταξιούχοι του Δημοσίου δεν αντλούν καμία άμεση ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα με την ιδιότητά τους ως συνταξιούχων, αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη η επιβολή του επίμαχου πόρου στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων και μάλιστα, επί της σύνταξής τους, που (...) συνιστά αμοιβή, καταβαλλόμενη στο πλαίσιο της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνδέει με το Κράτος, η οποία τελεί σε αναλογία προς τους μισθούς ενεργείας των μισθωτών του Δημοσίου και όχι ασφαλιστική παροχή, υποκείμενη στους δημοσιονομικούς κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού κεφαλαίου (...)

Β. Η ΕΑΣ θεωρούμενη και ως αμιγές μέτρο διαταμειακής – διαγενεακής αλληλεγγύης, ανεξάρτητο της νομοθετικής στόχευσης για εν ευρεία έννοια ανταποδοτικότητα, όπως αποτυπώθηκε στην αιτιολογική έκθεση της οικείας διάταξης, αντιβαίνει στην, κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και στην, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της αναλογικότητας. (...). Ειδικότερα, δοθέντος ότι αιτιολογική βάση για την θεσμοθέτηση αυτής της μορφής διαταμειακής/διαγενεακής αλληλεγγύης αποτέλεσε η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης των ελλειμμάτων του ασφαλιστικού συστήματος, του οποίου ύπατος εγγυητής είναι το Κράτος, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, με την εισφορά αυτή επιβάλλεται, κατά μερική υποκατάσταση της εγγυητικής ευθύνης του Κράτους, ένα πρόσθετο βάρος στην κατηγορία των συνταξιούχων σε σχέση με τους λοιπούς πολίτες και ασφαλισμένους, οι οποίοι μετέχουν στην χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης είτε μέσω της φορολογίας (εθνική – κοινωνική αλληλεγγύη), όπως και οι συνταξιούχοι, είτε μέσω των εισφορών ενεργείας. (...)

Περαιτέρω, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι οι βαρυνόμενοι με την ΕΑΣ συνταξιούχοι, δεν είναι η μόνη κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από την βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος ως συνόλου και ειδικότερα των κλάδων κυρίας σύνταξης, αφού άμεση ωφέλεια από το σύστημα αυτό αντλεί και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, η επιλογή του νομοθέτη να θεσμοθετήσει ένα τέτοιο διαταμειακό βάρος μόνον σε βάρος της κατηγορίας των συνταξιούχων και, μάλιστα, όσων οι συντάξεις υπερβαίνουν το ποσό των 1.400 ευρώ, έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικά, αφού συνιστά κατ' αρχήν απόκλιση από την κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της καθολικότητας των βαρών, καθόσον με τον επίμαχο γενικευμένο κοινωνικοασφαλιστικό πόρο επιφορτίζεται συγκεκριμένη κατηγορία

Και τούτο, διότι το χρέος της διαγενεακής αλληλεγγύης, που αποτελεί κατά την εισηγητική έκθεση των σχετικών νομοθετημάτων την δικαιολογητική βάση θεσμοθέτησης της ΕΑΣ απαιτείται να επιρρίπτεται ισομερώς σε όλες τις γενεές. Εφόσον, λοιπόν, ο νομοθέτης επέλεξε να οργανώσει το σύστημα της διαγενεακής αλληλεγγύης μέσω της εισφοράς αυτής, που διατίθεται για την τροφοδότηση Αποθεματικών Κεφαλαίων Εθνικής Σύνταξης, συνδεδεμένων με την κοινωνική ασφάλιση, σε βάση ευρύτερη εκείνης των κατ' ιδίαν συνταξιοδοτικών σχημάτων και των ασφαλιστικών κοινοτήτων, με συνέπεια η επίμαχη εισφορά να καταβάλλεται αδιακρίτως σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς, πλην Δημοσίου, επιτρέποντας σταυροειδείς χρηματοδοτήσεις και θυσίες συνταξιούχων υπέρ ασφαλιστικών φορέων με τους οποίους αυτοί δεν έχουν καμία σύνδεση, ωφέιλε στις προπαρασκευαστικές του νόμου πράξεις να αιτιολογεί τους λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επέλεξε αυτήν την κατηγορία των ασφαλισμένων (συνταξιούχους) και δεν κατένειμε το εν λόγω διαταμειακό βάρος και στους λοιπούς πολίτες - ενεργούς ασφαλισμένους, οι οποίοι μάλιστα φέρουν, καθ' ομολογία του ίδιου του νομοθέτη, μέρος

της κοινωνικής ευθύνης για την εμφάνιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης (εισφοροαποφυγή, εισφοροδιαφυγή). Οι λόγοι δε αυτοί έπρεπε να συνάπτονται είτε με την ιδιαίτερη εισφοροδοτική ικανότητα της επιλεγείσας ως αποκλειστικώς βαρυνόμενης κατηγορίας σε σχέση με τις εξαιρούμενες (βλ. πάντως και τους νόμους 3833/2010, 3845/3010, 3847/2010, με τους οποίους είχαν επιβληθεί περικοπές στις συντάξεις στο πλαίσιο των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, τα έκτακτα φορολογικά μέτρα που επιβάρυναν φυσικά πρόσωπα, μεταξύ των οποίων και τους συνταξιούχους, αλλά και όλες τις ύστερες νομοθετικές επεμβάσεις στο εισόδημα της κατηγορίας αυτής), είτε με λόγους ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους έπρεπε να απαλλαγούν οι ενεργοί ασφαλισμένοι πολίτες από την πρόσθετη αυτή επιβάρυνση, κατά τρόπον ώστε να καθίσταται δικαιολογημένη κατά το Σύνταγμα η εν λόγω διάκριση.(...)

Β.2. Εξ άλλου, ενόψει των αρχών της καθολικότητας και αναλογικότητας των βαρών κατά τα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, ως προς το μέτρο συμβολής των συνταξιούχων στην χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος σε σχέση με τους ενεργούς ασφαλισμένους και παρά την κατ' αρχήν μη συγκρισιμότητα των εισφορών έκαστης κατηγορίας, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, έπρεπε να αιτιολογηθεί από τον νομοθέτη εάν με την ΕΑΣ στο ύψος που αυτή επιβάλλεται, γίνεται, τηρουμένων των αναλογιών, σύμμετρη για την εξισορρόπηση του ασφαλιστικού συστήματος κατανομή του βάρους της διαγενεακής αλληλεγγύης στους συνταξιούχους. Τούτο δε, λαμβανομένων υπ' όψη του προεκτεθέντος βασικού κανόνα της ασφάλισης κατά τον οποίο η εκδήλωση της αλληλεγγύης γίνεται κατ' αρχήν από τους ενεργούς ασφαλισμένους στους συνταξιούχους, η ανατροπή δε του κανόνα αυτού πρέπει να είναι απολύτως αιτιολογημένη ως προς το μέτρο αυτής, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων της βαρυνόμενης κατηγορίας από την άποψη αφενός της αδυναμίας αναπλήρωσης του εισοδήματός της και αφετέρου του μικρού βαθμού ωφέλειας που αντλούν οι συνταξιούχοι από τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος λόγω της ηλικίας τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να διαγνωσθεί ο σεβασμός των ανωτέρω αρχών και ο μη ευκαιριακός και αυθαίρετος τρόπος προσδιορισμού της συμβολής των συνταξιούχων με την επίμαχη εισφορά.

Συγκεκριμένα, η ΕΑΣ, ως εκ του διαρκούς και διαρθρωτικού της χαρακτήρα, έπρεπε να ενταχθεί συνεκτικώς, με διαφάνεια και συνέπεια στην ασφαλιστική μεταρρύθμιση των νόμων 3863/2010 και 3865/2010, με σχετική αναλογιστική προβολή του προϊόντος της σε μεσομακροπρόθεσμη βάση σε συνάρτηση και με τις εισφορές των ενεργών ασφαλισμένων, την κρατική χρηματοδότηση και τους λοιπούς ειδικώς συνεστημένους κοινωνικούς πόρους, σχετική δε τεκμηρίωση δεν έγινε ούτε από τις αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων που θέσπισαν την εφαρμογή της (ν. 3863/2010, ν. 3865/2010), ούτε από εκείνες που θέσπισαν την αύξηση του ύψους της (ν. 3985/2011, 3986/2011, 4002/2011), αλλά ούτε και από το συνοδευτικό στον ν. 3863/2010 τεχνικό σημείωμα, στο οποίο η επίμαχη εισφορά, απλώς μνημονεύεται ως περικοπή του ύψους της σύνταξης, χωρίς να προκύπτει η καθ' οιονδήποτε τρόπο ενσωμάτωση και αξιοποίησή της στα παρατιθέμενα αναλογιστικά μοντέλα ως μέσου χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης μέσω του ΑΚΑΓΕ και του οικείου Ειδικού Λογαριασμού. Δεν είναι δε επαρκής για την κατά τα ανωτέρω πλήρη αιτιολόγηση του επίδικου μέτρου ούτε η απλή εκτίμηση της σχέσης των βαρυνόμενων συντάξεων με το κατώτατο όριο διαβίωσης, που γίνεται στο οικείο τεχνικό σημείωμα, η οποία συνιστά αιτιολόγηση του μέτρου, μόνον από την άποψη του σεβασμού της αξιοπρεπούς διαβίωσης κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος και όχι τεκμηρίωση της αναλογίας που τηρήθηκε κατά την συμβολή των συνταξιούχων στην διασφάλιση της ισορροπίας του συστήματος και στο πλαίσιο αυτό και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, όπως αυτή ισχύει αφενός για τους συνταξιούχους του Δημοσίου (βλ. σχετικώς την σκέψη VI. Α.3 της παρούσας) και αφετέρου για τους κοινούς ασφαλισμένους (...)

Γ. Στο μέτρο, τέλος, που η ΕΑΣ δεν αποτελεί έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο προς ελάφρυνση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά διαρθρωτικού χαρακτήρα παρέμβαση, υπό μορφή πάγιου μηχανισμού χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, εντασσόμενη στο πλαίσιο της επιχειρηθείσας με τους νόμους 3863 και 3865/2010 κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης, και μόνη η έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους της για την βιωσιμότητα του συστήματος, σύμφωνα και με όσα έγιναν δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, συνιστά παραβίαση της απορρέουσας από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σχετικής υποχρέωσης του νομοθέτη, (...), για την διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος αλλά και της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου (...) Η έλλειψη αυτή δεν δύναται εν προκειμένω να δικαιολογηθεί από το ραγδαίο της δημοσιονομικής κρίσης και τον επείγοντα χαρακτήρα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, δοθέντος ότι η ΕΑΣ, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, συνιστά διαρκές ασφαλιστικό βάρος διαρθρωτικού χαρακτήρα και όχι μονοσήμαντο μέτρο απλής δημοσιονομικής περιστολής δαπανών. Η δε κρίση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος είχε ήδη διαπιστωθεί και στο πλαίσιο όλων των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων (...), ενώ η σύσταση του ΑΚΑΓΕ ως Αποθεματικού Εθνικής Σύνταξης, συνδεδεμένου με την κοινωνική ασφάλιση, χρονολογείται ήδη από το έτος 2008, από το οποίο έπρεπε τουλάχιστον να έχουν μελετηθεί η μεθοδολογία και οι πόροι κάλυψης των αναγκών των κλάδων κύριας σύνταξης των ΦΚΑ. Εξ άλλου, η έλλειψη σχετικής μελέτης και η μη συνεκτική και συνεπής ένταξη της ΕΑΣ στην κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση κατά παράβαση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος περί της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και της αρχής της ασφάλειας δικαίου επιβεβαιώθηκε με την προσθήκη και άλλων προνοιακού χαρακτήρα σκοπών της ΕΑΣ και δη της κάλυψης των δαπανών του Προγράμματος της Κατ' Οίκον Φροντίδας Ηλικιωμένων (...)

Δ. Κατ' ακολουθία πάντων των προεκτεθέντων και δεκτών γενομένων, οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865/2010, καθ' ο μέρος επιβλήθηκε με αυτές εισφορά αλληλεγγύης στις συντάξεις του Δημοσίου, και συνακόλουθα και οι ρυθμίσεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011 καθ' ο μέρος αυξήθηκε με αυτές το ύψος της επίμαχης εισφοράς για του συνταξιούχους του Δημοσίου είναι αντίθετες προς τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ.1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές. Δοθέντος δε, ότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις παρέχουν μείζονα προστασία από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που επιβάλλει συγκεκριμένη στάθμιση ως προς την τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου με τα μέτρα επέμβασης στην περιουσία δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων περιουσιακών δικαιωμάτων (...), παρέλκει η εξέταση τυχόν παραβίασης της διάταξης αυτής, ενώ παρέλκει ως αλυσιτελής και η εξέταση των υπολοίπων ισχυρισμών του ενάγοντος επί επιμέρους ζητημάτων αντισυνταγματικότητας των εν λόγω ρυθμίσεων.».

Κεφάλαιο 21

Η αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του ν.4093/2012 με τις οποίες επιβλήθηκαν περικοπές στα ποσά των συντάξεων που καταβάλλονται στους συνταξιούχους του Δημοσίου

Με τη 1277/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αγωγής συνταξιούχου δικαστικού λειτουργού που εισήχθη ενώπιον της σύμφωνα με τον θεσμό της πρότυπης δίκης, έκρινε το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων της υποπαραγράφου Β.3 της παραγράφου Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες θεσπίστηκαν ποσοστιαίες περικοπές κυμαινόμενες ανάλογα με τα ποσά των συντάξεων που καταβάλλονται στους συνταξιούχους του Δημοσίου. Επί του ζητήματος αυτού η Ολομέλεια αποφάνθηκε, ότι οι διατάξεις αυτές αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και στις απορρέουσες εξ αυτών αρχές της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας, καθώς και προς την απορρέουσα από το Σύνταγμα αρχή της εύλογης αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας. Για το θεμιτό της επιβολής τους κρίθηκε ότι αυτές(περικοπές) έπρεπε να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συνεκτικό, συστηματικό και αποτελεσματικό στο συνολικό οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο κοινωνικοοικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«19. Με τις (...) διατάξεις [της υποπαρ. Β.3 της παρ. Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012] μειώθηκαν, για πέμπτη φορά, από 1.1.2013, οι κύριες συντάξεις του Δημοσίου που υπερβαίνουν τα 1.000 ευρώ, σε ποσοστά από 5% έως και 20% αναλόγως του ύψους της σύνταξης, με κατοχύρωση κατώτατου ορίου εναπομείναςας σύνταξης μετά την εφαρμογή κάθε ποσοστού μείωσης, ενώ καταργήθηκαν και τα επιδόματα εορτών και αδείας για όσους από τους συνταξιούχους εξακολουθούσαν να τα λαμβάνουν. Για τον υπολογισμό δε της μείωσης αυτής λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας σύνταξης όπως είχε διαμορφωθεί την 31.12.2012, δηλαδή μετά την παρακράτηση της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων και της επιπλέον εισφοράς της παρ. 13 του άρθρου 2 του ν.4002/2011, καθώς και των μειώσεων που επιβλήθηκαν με τις διατάξεις της παρ. 10 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 και του άρθρου 1 του ν.4051/2012 (ανάλογη ρύθμιση θεσπίστηκε με την υποπαρ. ΙΑ.5 περ. 1 της παρ. ΙΑ του ίδιου άρθρου και για τους συνταξιούχους των φορέων κοινωνικής ασφάλισης). Στην οικεία αιτιολογική έκθεση, κατά τα ήδη εκτεθέντα, δεν μνημονεύονται καθόλου οι προηγηθείσες περικοπές - από τις οποίες μάλιστα οι πιο πρόσφατες είχαν επέλθει με το δημοσιευθέντα λίγους μήνες νωρίτερα ν. 4051/2012 -, η δε λήψη των επίμαχων μέτρων αιτιολογείται με γενική αναφορά στην ανάγκη περιστολής της δημοσιονομικής δαπάνης των καταβαλλόμενων από το Δημόσιο συντάξεων, προκειμένου να διασφαλισθεί η πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής της Χώρας. Και ναι μεν η λήψη νέων μέτρων ήταν, κατ' αρχήν, αναγκαία για την αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης δημοσιονομικής κρίσης, ενόψει και της συνταγματικά κατοχυρωμένης

αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (Ελ.Συν. Ολομ. Πρακτ. 26ης Γεν.Συν/σης 17.12.2014), εξαιτίας, όμως, της νέας περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών της ίδιας κοινωνικοοικονομικής ομάδας (συνταξιούχοι Δημοσίου), ο νομοθέτης όφειλε, (...), να αιτιολογήσει ειδικά ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων ήταν συμβατή με τις προεκτεθείσες συνταγματικές αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας, υπό την προεκτεθείσα έννοια. (...) Το ύψος δε της σύνταξης δεν αποτελεί μέγεθος πρόσφορο για την αιτιολόγηση της επιβολής του βάρους στη συγκεκριμένη κατηγορία, αφού αυτό και μόνο δεν αποτελεί ικανό δείκτη για την ιδιαίτερη ικανότητα συνεισφοράς των συνταξιούχων έναντι άλλων κοινωνικοοικονομικών ομάδων που δεν βαρύνονται με αντίστοιχα βάρη, ενόψει της πολλαπλότητας των βαρών που έχουν επιβληθεί στην εν λόγω κατηγορία, ήτοι την πλήρη κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας και τις υπόλοιπες μειώσεις που, κατά τα προεκτεθέντα, έχουν επιβληθεί διαδοχικά στις συντάξεις του Δημοσίου, συνυπολογιζομένων και των γενικής φύσης οικονομικών και φορολογικών μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας, στα οποία υπεβλήθησαν και οι συνταξιούχοι του Δημοσίου, όπως ήταν, μεταξύ άλλων, η σταδιακή μείωση του αφορολογήτου ορίου, ο περιορισμός των κλιμακίων και φορολογικών εκπτώσεων και η αύξηση των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος, η επιβολή ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η διαδοχική αύξηση των συντελεστών φόρου προστιθέμενης αξίας, η υπαγωγή στους αυξημένους συντελεστές αγαθών και υπηρεσιών που υπάγονταν σε κατώτερη κλίμακα και η αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης, η εξίσωση του φόρου πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης, καθώς και αντίστοιχες επεμβάσεις στη φορολογία ακίνητης περιουσίας, με μείωση του αφορολόγητου ορίου και επιβολή του ειδικού φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων (...)δεν προκύπτει ότι εξετάστηκε αν θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ούτε και τεκμηριώνεται, με συγκεκριμένα στοιχεία, η ισόρροπη επίρριψη του βάρους σε όλες τις κοινωνικοοικονομικές ομάδες, ή η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος για την εκ νέου επιλογή της συγκεκριμένης κατηγορίας, όροι απαραίτητοι για την τεκμηρίωση τήρησης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων δικαιωμάτων. (...)

Τέλος, ούτε από την οικεία αιτιολογική έκθεση, ούτε από άλλα στοιχεία τεκμηριώνεται ότι με την επιβολή της επίμαχης περικοπής διασφαλίζεται η προεκτεθείσα συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογίας αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, όπως αυτή ισχύει για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, ενόψει αφενός των προηγηθεισών περικοπών που έχουν επιβληθεί στις συντάξεις του Δημοσίου και αφετέρου του καθαρώς αριθμητικού (ύψος σύνταξης) κριτηρίου με βάση το οποίο επιβλήθηκε, χωρίς να ληφθεί υπόψη το σύστημα κλιμακώσεων των συντάξεων αυτών ανάλογα με τη θέση που κατείχε ο συνταξιούχος κατά τον υπηρεσιακό του βίο και με τη διάρκεια της απασχόλησής του (...) Και τούτο, ανεξαρτήτως του αν με την επιβολή της επίμαχης περικοπής δεν τίθεται ζήτημα διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης των συνταξιούχων του Δημοσίου, αφού, όπως προεκτέθηκε, η αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας επιβάλλει να λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του ύψους της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, σε περίπτωση περικοπής της λόγω δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, οι αποδοχές ενεργείας και όχι το όριο της αξιοπρεπούς διαβίωσης (...).

Κεφάλαιο 22

Η κατάργηση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και επιδόματος αδείας σε συνταξιούχους με μηνιαία σύνταξη άνω των 2.500 ευρώ. Η ανάγκη για την αιτιολόγηση των νομοθετικών επιλογών.

Με τη 1388/2018 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, που επιλήφθηκε αγωγής συνταξιούχου που εισήχθη ενώπιον της σύμφωνα με τον θεσμό της πρότυπης δίκης, έκρινε το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου Μόνου του ν. 3847/2010, με τις οποίες καταργήθηκε η καταβολή των επιδομάτων εορτών και αδείας για τους συνταξιούχους του Δημοσίου που λαμβάνουν μηνιαίως ποσό σύνταξης άνω των 2.500 ευρώ. Επί του ζητήματος αυτού κρίθηκε ειδικότερα ότι, οι διατάξεις αυτές (α) δεν αντίκεινται στα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 17, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, καθώς και στο άρθρο 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ., (β) δεν παραβιάζουν τα δικαιώματα στην εργασία, την κοινωνική ασφάλιση και τη συνταξιοδότηση που κατοχυρώνονται στα άρθρα 15 παρ. 1, 17 και 31 παρ. 1 του ΧΘΔΔ της ΕΕ διότι οι διατάξεις του Χάρτη δεν αφορούν μέτρα αμιγώς εσωτερικής πολιτικής, (γ) αιτιολογούνται προσηκόντως από το ίδιο το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο και τις αιτιολογικές εκθέσεις των προγενεστέρων αλλά και των μεταγενεστέρων νόμων με τις οποίες διαπιστώνεται η κρισιμότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, η υπέρμετρη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με τη συνταξιοδοτική δαπάνη, η διακινδύνευση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και, συνακόλουθα η επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης

«8.2 [Ε]ν όψει των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου [...] του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, αναλογικότητας και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών [...] απαιτείται τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής [...] να αιτιολογούνται [...]». (ii) "Προκειμένου δε να καθίσταται εφικτός ο [...] ουσιαστικός και πλήρης έλεγχος της συμβατότητας των επιβαλλομένων μέτρων προς τις ανωτέρω συνταγματικές εγγυήσεις [...] απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης [...] που] μπορεί να προέρχεται από την ίδια την ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα [...].

8.5 Στο μέτρο που ο νομοθέτης δεν παραβιάζει τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας, επιλέγοντας ένα μέτρο που μπορεί να θεωρηθεί εύλογο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, τυχόν ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων δεν καθιστά από μόνη της μη αιτιολογημένη την επέμβαση στο δικαίωμα της περιουσίας, το δε Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να κρίνει αν αυτός επέλεξε τον καλύτερο τρόπο να χειρισθεί το πρόβλημα ή αν έπρεπε να έχει ασκήσει με διαφορετικό τρόπο την εξουσία του.

10.1 (...) Η επίμαχη ρύθμιση, δοθέντος ότι τα επιδόματα στα οποία αφορά, ως τμήμα των καταβαλλόμενων συντάξεων, βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, συνιστά προδήλως ένα δημοσιονομικό μέτρο «άμεσης απόδοσης» (ΣτΕ Ολομ. 2287/2015, 1285/2012), το οποίο στοχεύει στην άμεση εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών, τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, την άμεση αντιμετώπιση των οικονομικών αναγκών της Χώρας, μέσω της δανειοδότησής της και εν τέλει στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας του Κράτους, στην εξυπηρέτηση, δηλαδή, σκοπών δημοσίου συμφέροντος. και μάλιστα κοινού ενδιαφέροντος των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της καθιερωμένης από τις συνθήκες και τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της (...). Η διαφύλαξη, επομένως, της οικονομικής ευρωστίας του Κράτους, μέσω της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του, συνιστά λόγο δημόσιας ωφέλειας, που δικαιολογεί τον περιορισμό στην περιουσία των συνταξιούχων του Δημοσίου, τον οποίο επιφέρει η επίμαχη ρύθμιση (...), καθόσον με αυτή δεν εξυπηρετείται το στενώς εννοούμενο ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αλλά το ευρύτερο δημοσιονομικό συμφέρον αυτού (...).

Επομένως, η (...) κατάργηση της καταβολής των επιδομάτων εορτών και αδειάς στους συνταξιούχους του Δημοσίου που λαμβάνουν μηνιαίως ποσό σύνταξης μεγαλύτερο των 2.500 ευρώ συνιστά μέτρο που συνάδει με την επίτευξη του ανωτέρω υπέρτερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, η επίτευξη δε του σκοπού αυτού δεν στηρίχθηκε μόνο στη μείωση των δαπανών για τις συνταξιοδοτικές παροχές, αλλά και στη λήψη κατά την επόμενη τριετία διάφορων δημοσιονομικών, διαρθρωτικών και χρηματοπιστωτικών μέτρων, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμήθηκε από τον νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο που αναμενόταν να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, καταρχήν απέβλεπε το περιλαμβανόμενο στο Μνημόνιο πρόγραμμα. (...).

10.2. Επομένως, με τα δεδομένα που συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θέσπισής της, η επίμαχη περικοπή-κατάργηση συνταξιοδοτικών παροχών δεν παρίσταται απρόσφορη, και μάλιστα προδήλως, ούτε μπορεί να θεωρηθεί μη αναγκαία για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού, ήτοι την περιστολή της συνταξιοδοτικής δαπάνης, η οποία αντιπροσωπεύει υπέρμετρα υψηλό ποσοστό των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και, συνακόλουθα, τον περιορισμό του ελλείμματος και την απελευθέρωση πόρων προς άλλες κατευθύνσεις, αλλά και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του παθογενούς συνταξιοδοτικού συστήματος, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η ευρεία, σε κάθε περίπτωση, εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσας κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο (...).

Περαιτέρω, η περικοπή αυτή δεν δύναται να θεωρηθεί *stricto sensu* δυσανάλογη, υπό την έννοια ότι επιβάλλει στη συγκεκριμένη κατηγορία συνταξιούχων ένα ιδιαίτερα επαχθές βάρος, που υπερακοντίζει τον επιδιωκόμενο ως άνω σκοπό. Και τούτο, ενόψει αφενός του σχετικά μικρού ύψους των πρόσθετων παροχών, στις οποίες αφορά η περικοπή, αφετέρου του γεγονότος ότι μέσω του μέτρου αυτού διασφαλίζεται τελικώς, έστω και εμμέσως, η εξακολούθηση καταβολής σε αυτούς κύριας σύνταξης. Επίσης, οι δυσμενείς συνέπειες του μέτρου αυτού δεν δύναται να θεωρηθούν υπέρμετρες, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι συνταξιούχοι, οι οποίοι λαμβάνουν μηνιαίως σύνταξη από το Δημόσιο που δεν υπερβαίνει το ποσό των 2.500 ευρώ, ανεξαρτήτως του συντάξιμου χρόνου που έχουν συμπληρώσει, θα λάβουν τις επίμαχες παροχές, έστω και μειωμένες, μετά τη συμπλήρωση του 60ού έτους της ηλικίας τους. με το επίμαχο μέτρο, το οποίο αναφέρεται σε κατάργηση, εφόσον πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις, συγκεκριμένων ειδικών επιδομάτων (εορτών και

αδείας), ήτοι σε τμήμα μόνο της καταβαλλόμενης σύνταξης, συνεπάγεται μείωση μεν των συνολικώς καταβαλλομένων συνταξιοδοτικών παροχών, όχι, όμως, και στέρηση αυτών, και ως εκ τούτου δεν διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των επιταγών του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και της απαίτησης προστασίας της περιουσίας των συνταξιούχων. Τούτο δε, ενόψει του περιορισμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, θεωρούμενο σε συνάρτηση και με τη χορήγηση της 13ης και 14ης σύνταξης, το οποίο αντιστοιχεί περίπου στο 15% των συνολικών ετήσιων συνταξιοδοτικών παροχών (...). Λαμβανομένων δε, περαιτέρω, υπόψη και των κρατουςών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, δεν τίθεται ζήτημα απώλειας των στοιχειωδών μέσων βιοπορισμού και διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης των προσώπων που πλήττονται με τις εν λόγω περικοπές, αφού αυτές δεν αφορούν στις συντάξεις αυτές καθαυτές, αλλά σε κάποιες πρόσθετες παροχές που συγκαταβάλλονται με τα ποσά των συντάξεων και αποτελούν οικονομικά παρακολουθήματα αυτών. (...)

10.3. Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, η επίμαχη ρύθμιση, (...) συνιστά μία δικαιολογημένη επέμβαση στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα των πληττόμενων από αυτή στρατιωτικών συνταξιούχων. Ως εκ τούτου, δεν αντίκειται στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας (...). Συναφώς, δεν αντίκειται ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, χωρίς η παραδοχή αυτή να δύναται να διαφοροποιηθεί εν προκειμένω μέσω της συγκεκριμένης στάθμισης ως προς την τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των υπηρετούμενων σκοπών δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων περιουσιακών δικαιωμάτων του ενάγοντος (βλ. σκέψη 8.5), δοθέντος ότι ο ενάγων στην υπό κρίση αγωγή δεν αναφέρει οτιδήποτε σχετικά με τα εισοδήματά του πριν και μετά από την επίμαχη ρύθμιση, ούτε άλλωστε επικαλείται και αποδεικνύει ότι ενόψει των βιοτικών του αναγκών, η επίμαχη μείωση των σύνταξής του θέτει αυτόν αντιμέτωπο με δυσκολίες διαβίωσης ασύμβατες προς το άρθρο 1 παρ. 1 του 1ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και ότι, ως εκ τούτου, αυτός επωμίζεται ένα υπερβολικό ειδικό βάρος.

10.4. Περαιτέρω, η επιβληθείσα, (...), κατάργηση των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και αδείας στους συνταξιούχους που λαμβάνουν μηνιαίως ποσό σύνταξης άνω των 2.500 ευρώ, δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας (άρθρ. 4 παρ. 1 του Συντ.), διότι το ύψος της μηνιαίας καταβαλλόμενης σύνταξης αποτελεί ένα αντικειμενικό κριτήριο διαφορετικής μεταχείρισης των συνταξιούχων. Ειδικώς δε το τιθέμενο στην ανωτέρω διάταξη όριο των 2.500 ευρώ δεν παρίσταται αυθαίρετο και συμπτωματικό σε σχέση προς το αντικείμενο της ρύθμισης, δοθέντος ότι (...) δικαιολογείται από τη μέριμνα του νομοθέτη για την προστασία των συνταξιούχων που λαμβάνουν χαμηλά και μεσαία ποσά συντάξεων, οι οποίοι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, έχουν μειωμένη αγοραστική δύναμη για την κάλυψη των αυξημένων, λόγω της ηλικίας τους και της υγείας τους, αναγκών τους. Το ως άνω τιθέμενο κριτήριο τελεί επίσης σε άμεση συνάφεια με τον σκοπό του νομοθέτη, ο οποίος, όπως συνάγεται από τις αιτιολογικές εκθέσεις (...), συνίσταται στη, μέσω της μείωσης των δημοσίων δαπανών, στις οποίες εμπίπτουν και οι συνταξιοδοτικές (...) δαπάνες του Δημοσίου που καταβάλλονται από τον κρατικό προϋπολογισμό, εξοικονόμηση κρατικών πόρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η δημοσιονομική βιωσιμότητα του Κράτους (...). Ακόμη, (...), ευθυγραμμίζεται με τις διαπιστώσεις που αφορούν στη βιωσιμότητα και του συνταξιοδοτικού συστήματος και την αναγκαιότητα λήψεως μέτρων, αφενός μεν για τη διόρθωση των ανισορροπιών που παρουσιάζει, αφετέρου δε για την εξοικονόμηση των αναγκαίων πόρων η οποία θα επιτρέψει την καταβολή συντάξεων που εξασφαλίζουν την κατά το δυνατόν αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων στην παρούσα, αλλά και στις μελλοντικές γενεές στο πλαίσιο της διαγενεακής αλληλεγγύης.

10.5. Περαιτέρω, η επίμαχη περικοπή-κατάργηση, (...) δεν αντίκειται ούτε στην αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, δοθέντος ότι, (...), το ύψος της εισπραττόμενης μηνιαίας σύνταξης αποτελεί πρόσφορο κριτήριο διαφοροποίησης των συνταξιούχων ως προς τη συγκεκριμένη ρύθμιση, με συνέπεια να δικαιολογείται η μετακύλιση του σχετικού βάρους σε αυτούς που λαμβάνουν υψηλότερα ποσά σύνταξης. (...). Επί πλέον, το οικείο μέτρο εντάσσεται σε ένα σύνολο οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μέτρων, που έχουν επωμιστεί γενικώς οι πολίτες, για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης που μαστιάζει τη χώρα, στο πλαίσιο της οποίας αναδείχθηκε ιδιαιτέρως η ανάγκη περιστολής της συνταξιοδοτικής δαπάνης του Κράτους, καθώς και η απειλή της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Επομένως, η εκλογίκευση των απονεμόμενων από το συνταξιοδοτικό σύστημα -που επιβαρύνει υπέρμετρα τον κρατικό προϋπολογισμό- παροχών, παρίσταται αυτονόητη προϋπόθεση για την αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων, με επιβάρυνση των ίδιων των επωφελούμενων από το σύστημα. Στο πλαίσιο αυτό, η θεσπιζόμενη με την επίμαχη διάταξη περιορισμένης έντασης επιβάρυνση μιας ομάδας συνταξιούχων που λαμβάνει μηνιαίως υψηλότερο ποσό σύνταξης, σε σχέση με άλλους πολιτικούς ή στρατιωτικούς συνταξιούχους κρίνεται εύλογη. Και τούτο, ενόψει της λήψης από την εν λόγω ομάδα αυξημένων ποσών σύνταξης που επιβαρύνει αντιστοίχως περισσότερο τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος. Επομένως, λαμβανομένου, επιπλέον, υπόψη ότι η απόφαση για μείωση της κρατικής δαπάνης για την καταβολή συντάξεων, καθώς και ο τρόπος επιμερισμού των θυσιών για την επίτευξη των υπέρτερων αναγκών δημοσίου συμφέροντος, αποτελούν "πολιτική επιλογή", ο σχετικός δε δικαστικός έλεγχος της απόφασης αυτής είναι έλεγχος ορίων, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης ούτε της αρχής της αναλογικής συνεισφοράς της συγκεκριμένης ομάδας συνταξιούχων στην κάλυψη της ανάγκης για μείωση των κρατικών δαπανών.

10.6. Τέλος, η επίμαχη ρύθμιση, (...) αιτιολογείται προσηκόντως από το ίδιο το ρυθμιστικό της περιεχόμενο και τον επιδιωκόμενο από αυτή σκοπό θεωρούμενο μέσω της ένταξής της στη συγκεκριμένη κρίσιμη ιστορική συγκυρία [...] καθώς και τις αιτιολογικές εκθέσεις των [...] προγενεστέρων αλλά και των μεταγενεστέρων νόμων με τις οποίες διαπιστώνονται [...] η κρισιμότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, η υπέρμετρη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με τη συνταξιοδοτική δαπάνη, η διακινδύνευση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και, συνακόλουθα η επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής" "Στο πλαίσιο αυτό η συγκεκριμένη περιορισμένης έντασης επιβάρυνση της ως άνω ομάδας των συνταξιούχων του Δημοσίου, παρίσταται από την ίδια της τη φύση, τα χαρακτηριστικά της, τον κύκλο των προσώπων στα οποία απευθύνεται και τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει, σε συνδυασμό με τις ως άνω δημοσιονομικές και νομικές συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίσθηκε, επαρκώς αιτιολογημένη".

13.2. (...) η επίμαχη ρύθμιση του άρθρου Μόνου του ν. 3847/2010, [δεν], προσβάλλει το κοινωνικό κεκτημένο και [δεν] παραβιάζει ευθέως τα δικαιώματα στην εργασία, την κοινωνική ασφάλιση και τη συνταξιοδότηση, που κατοχυρώνονται στα άρθρα 15 παρ. 1, 17 και 31 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (...) στην προκειμένη περίπτωση, δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες διέπουν τις δράσεις των κρατών-μελών μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης και δεν αφορούν, συνεπώς, τη λήψη από το κράτος-μέλος μέτρων αμιγώς εσωτερικής πολιτικής. Ούτε, επίσης, η συνεργασία της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στην κατάρτιση του οικονομικού προγράμματος της ελληνικής κυβέρνησης αρκεί για την εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη, καθόσον το επίμαχο μέτρο λήφθηκε από όργανα του ελληνικού Κράτους και με βάση τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας (...).».

IV.

Συστάσεις προς τη Διοίκηση

Κεφάλαιο 23

Συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την εξάλειψη των ληξιπρόθεσμων οφειλών των δημόσιων φορέων προς ιδιώτες

Λόγω των διαπιστωθεισών αδυναμιών (βλ. ανωτέρω Κεφάλαιο 8) αναδείχθηκε, μέσω των συστάσεων που διατυπώθηκαν ανά φορέα, η ανάγκη για:

- Αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων [(π.χ. στην 1η Υγειονομική Περιφέρεια (ΥΠΕ), στο Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης (ΕΤΕΑΝ), στον Οργανισμό Μεγάρου Μουσικής (ΟΜΜΑ), στην εταιρεία Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (ΕΑΣ), στο τέως Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης & Εφάπαξ (ΕΤΕΑΕΠ), στον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ)],
- Δημιουργία αυτοματοποιημένων διαδικασιών, ανάπτυξη εφαρμογών και διασύνδεση πληροφοριακών συστημάτων (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και Υπουργείο Εθνικής Άμυνας).
- Αυτόματη ενημέρωση του Μητρώου Δεσμεύσεων κατά την καταχώρηση παραστατικών δαπανών και αυτόματη εξαγωγή όλων των απαιτητών αναφορών από το Πληροφοριακό Σύστημα. (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ και Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας)..
- Αλλαγές και βελτιώσεις στο Μητρώο Δεσμεύσεων, όπως τήρηση αναλυτικού βιβλίου (Λοιπά Νομικά Πρόσωπα – εταιρεία Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα), εισαγωγή ημερομηνίας παραλαβής τιμολογίου από το λογιστήριο (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ,) και ημερομηνίας υποχρέωσης εξόφλησης υποχρέωσης (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ, ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ, και Δήμος ΑΘΗΝΑΙΩΝ), καταχώρηση των δελτίων αποστολής προμηθευτών και σύνδεσή τους με τα αντίστοιχα τιμολόγια/πιστωτικά τιμολόγια (Νοσοκομείο ΛΑΪΚΟ), υπολογισμός των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων τόσο βάσει ελληνικής όσο και βάσει ευρωπαϊκής νομοθεσίας (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ), υπολογισμός τόκων υπερημερίας (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ, ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ και Υπουργείο Εθνικής Άμυνας), απεικόνιση τιμολογίων που υπόκεινται πιθανόν σε παραγραφή και διαγραφή τους μετά τη διενέργεια της σχετικής διαδικασίας της παραγραφής (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ, ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ και Δήμος ΑΧΑΡΝΩΝ), δυνατότητα απόδοσης εικόνας για συγκεκριμένο μήνα αναφοράς (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ), ενημέρωση με στοιχεία κατασχέσεων από προμηθευτές (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ).
- Ικανοποίηση των συνταξιοδοτικών αιτημάτων με βάση την αρχική ημερομηνία υποβολής της αίτησης, αντί της ημερομηνίας καταχώρησης στο πληροφοριακό σύστημα του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης.
- Ορθή καταγραφή των υποχρεώσεων με βάση την ημερομηνία παραλαβής του

φορολογικού στοιχείου. (Υπουργείο Εθνικής Άμυνας).

- Τήρηση της μεθόδου FIFO⁷¹ κατά την εξόφληση των υποχρεώσεων (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ, στο Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης και στην εταιρεία Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ) και αυτόματος συσχετισμός μέσω του πληροφοριακού συστήματος των πληρωμών με τα παλαιότερα τιμολόγια (Νοσοκομεία ΛΑΪΚΟ και ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ).

- Παρακολούθηση της χρονολογικής ωρίμανσης αποπληρωμής υποχρεώσεων άνω των 90 ημερών στις οικονομικές αναφορές της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και δημιουργία αναλυτικών αναφορών παρακολούθησης υποχρεώσεων από επιστροφές φόρου Εισοδήματος και ΦΠΑ τόσο σε επίπεδο Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΔΟΥ) όσο και σε Κεντρικό. Επίσης, ορθή αποτύπωση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων στο μηνιαίο δελτίο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) ώστε να περιλαμβάνεται η πληροφόρηση για το ύψος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων άνω των 90 ημερών, και για τα Ατομικά Φύλλα Έκπτωσης (ΑΦΕΚ), τα Γραμμάτια Τρίτων και τις υποχρεώσεις για τις οποίες δεν έχουν εκδοθεί ΑΦΕΚ.

- Ξεχωριστή παρακολούθηση στη Γενική Λογιστική και στο Δημόσιο Λογιστικό των κινήσεων της χρηματοδότησης και να τακτοποιούνται εγκαίρως και ορθά οι λογιστικές εγγραφές σύμφωνα με τις πραγματικές εισροές-εκροές (Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης και Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης).

- Άμεση αναδρομική διόρθωση των δημοσιονομικών αναφορών αναφορικά με τις επίδικες και αμφισβητούμενες υποχρεώσεις που κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι περιλαμβάνονταν στις ληξιπρόθεσμες (Λοιπά Νομικά Πρόσωπα – εταιρεία Σταθερές Συγκοινωνίες).

- Ορθή απεικόνιση των αμφισβητούμενων ή/και επιδίκων υποχρεώσεων οι οποίες θα πρέπει να αναφέρονται στις σωστές στήλες των μηνιαίων αναφορών (στήλη: Υποχρεώσεις υπό Αμφισβήτηση) και να μην περιλαμβάνονται στις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις (Προϋπολογισμός Υπουργείου Οικονομίας & Ανάπτυξης).

Η σώρευση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων μπορεί να έχει αρνητικές επιδράσεις στην εγχώρια οικονομία, η βελτίωση των δημοσιονομικών δεδομένων και των σχετικών δημοσιονομικών αναφορών δύναται να βοηθήσει την Κυβέρνηση να διαμορφώσει στρατηγικές αντιμετώπισης του προβλήματος, οι οποίες περιλαμβάνουν την εκκαθάριση, απογραφή και την επιβεβαίωση-επαλήθευση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων⁷².

⁷¹ Λογιστική μέθοδος αποτίμησης των αποθεμάτων.

⁷² Βλ. Σύνοψη του Ελέγχου των Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων Φορέων Γενικής Κυβέρνησης προς τρίτους, Μάρτιος 2018.

Κεφάλαιο 24

Έλεγχος συμμόρφωσης των ελεγχθέντων φορέων προς τις συστάσεις που τους απηύθυνε το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το ΕλΣυν έχει καθιερώσει έναν μηχανισμό παρακολούθησης της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων επί των συστάσεων που τους απηύθυνε με τις εκθέσεις ελέγχου και αξιολόγησης των ληφθέντων από αυτούς μέτρων (follow up audits).⁷³ Πρωταρχικός στόχος της διαδικασίας αυτής είναι να προσδιοριστεί, εάν οι αναληφθείσες ενέργειες και δράσεις του ελεγχθέντος φορέα λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις του ΕλΣυν και θεραπεύουν τις αδυναμίες που έχουν διαπιστωθεί.

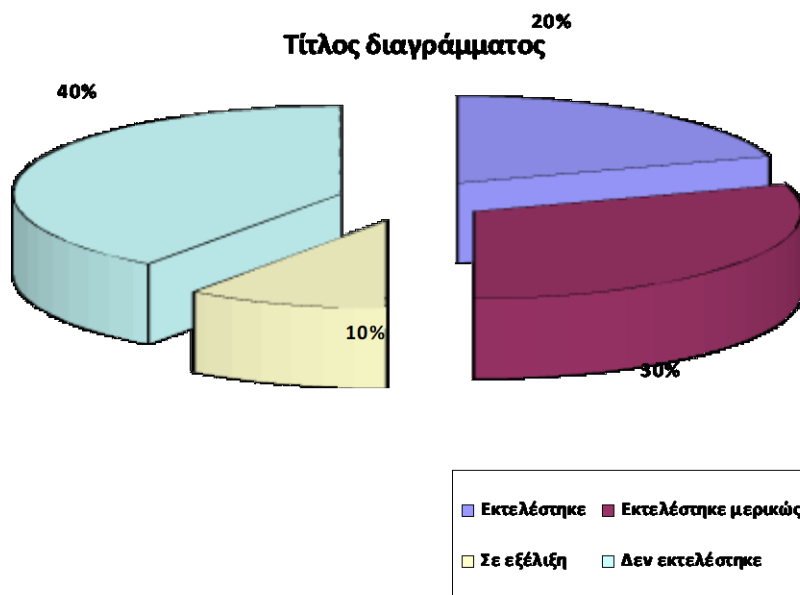
Το έτος 2018 παρακολουθήσαμε τη συμμόρφωση επί των συστάσεων που απευθύναμε στους παρακάτω ελεγχθέντες φορείς και διαπιστώσαμε τα ακόλουθα:

Α. Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (από Ιούνιο 2015 έκθεση ελέγχου).

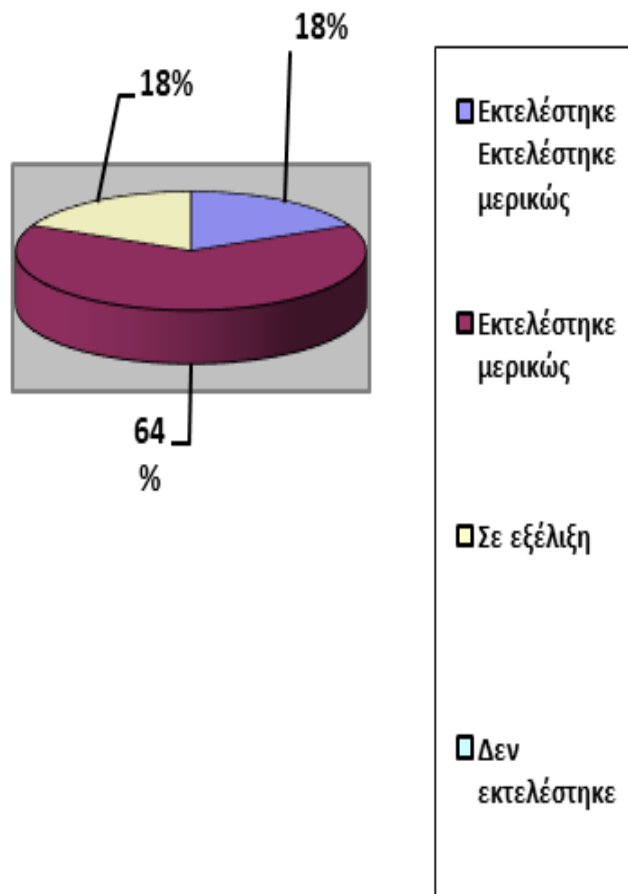
Στα παρακάτω γραφήματα απεικονίζεται η έκταση της συμμόρφωσης του φορέα στις συστάσεις μας

Γράφημα 1 Συμμόρφωση Ελεγχόμενου Φορέα Πεδίο: Ρυθμιστικό πλαίσιο

⁷³ Αρχή 7 του ΔΠΑΕΙ 10 «Διακήρυξη του Μεξικό για την ανεξαρτησία των Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών».



Γράφημα 2
Συμμόρφωση Ελεγχόμενου Φορέα
Πεδίο: Ελεγκτικές Δράσεις



Β. Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) -Επιδόματα ανεργίας (από Μάρτιο 2017 έκθεση ελέγχου)

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε: α) στα επιδόματα τακτικής ανεργίας (βλ. Πίνακα 1) ως μέσο παροχής οικονομικής στήριξης των ανέργων (παθητικές πολιτικές) και β) στις υπηρεσίες συμβουλευτικής και εξατομικευμένης προσέγγισης των ανέργων ως μέσον της επανένταξής τους στην αγορά εργασίας και της σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας (ενεργητικές πολιτικές).

Το έτος 2013 (ελεγχθέν έτος) οι άνεργοι ανήλθαν σε 1.069.341⁷⁴, σημειώνοντας αύξηση κατά 41% σε σχέση με το 2009⁷⁵ (πριν την οικονομική κρίση), ενώ το ύψος των καταβληθέντων επιδομάτων ανεργίας ανήλθε σε

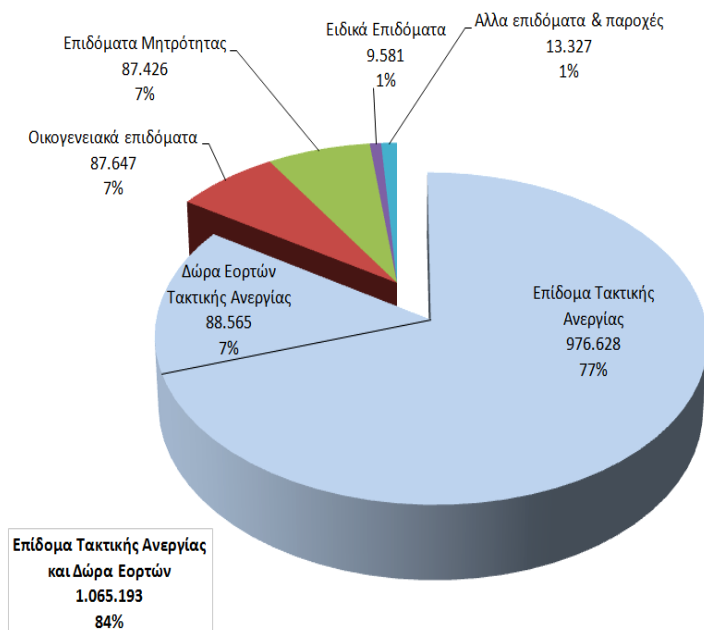
⁷⁴ Εγγεγραμμένοι στο μητρώο του ΟΑΕΔ (αναζητούντες και μη αναζητούντες εργασία).

⁷⁵ Το έτος 2009, καταβληθέντα επιδόματα: 1.464 εκατ. ευρώ, κρατική ενίσχυση: 122 εκατ. ευρώ, αριθ. ανέργων: 756.808 άτομα.

1.065 εκατ. ευρώ⁷⁶ και η ετήσια κρατική επιχορήγηση⁷⁷ για ενίσχυση των αποθεματικών του κλάδου ανεργίας-στράτευσης του ΟΑΕΔ σε 477 εκατ. ευρώ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Επιδόματα - Παροχές **(2013)**



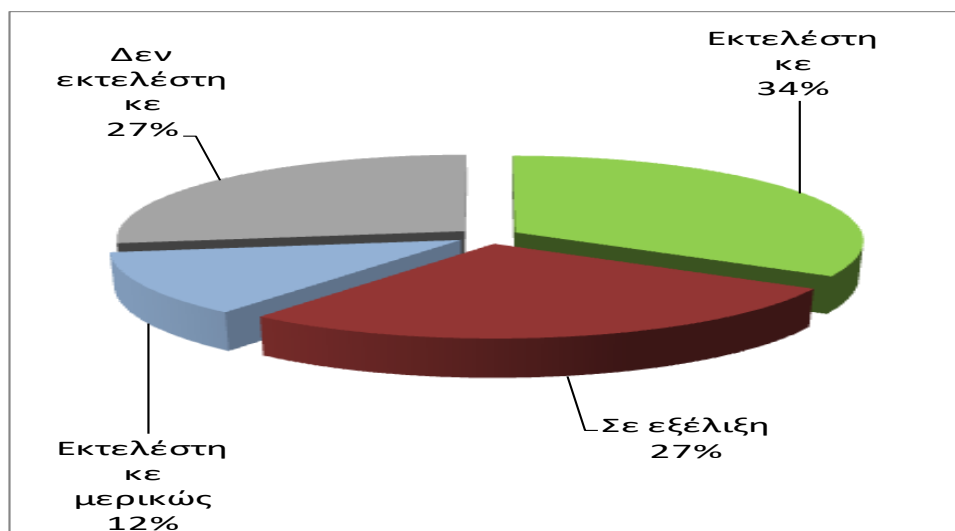
Ποσά σε χιλ. ευρώ

Ο έλεγχος ανέδειξε αδυναμίες και ελλείψεις στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων, που σε ορισμένες περιπτώσεις κρίθηκαν ως ιδιαίτερα σοβαρές λόγω του κινδύνου σπατάλης, παρατυπιών ή/και καταχρηστικών πράξεων που ενέχουν αφενός, και του κινδύνου μη επαρκούς επίτευξης του στόχου ανεύρεσης εργασίας στους ανέργους αφετέρου.

Στα παρακάτω γραφήματα απεικονίζεται η έκταση της συμμόρφωσης του φορέα στις συστάσεις μας.

⁷⁶ Απολογιστικά στοιχεία οικ. έτους 2013.

⁷⁷ Κατ' εφαρμογή του άρθ. 15 παρ. 3 του ν. 1545/85 (Α' 91).



Παρότι υπήρξε βελτίωση στο σύστημα δικλίδων διοίκησης εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις που απαιτούν περαιτέρω εξέλιξη, όπως η διασταύρωση των καταστάσεων δικαιούχων επιδότησης και τελικών πληρωμών από το ΟΠΣ, η εντατικοποίηση των ενεργειών διεπαφής του ΟΠΣ ΟΑΕΔ με τα Πληροφοριακά Συστήματα συναφών Υπηρεσιών, η ολοκλήρωση και εφαρμογή των ενεργειών που αφορούν στην παρακολούθηση και ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, η ενίσχυση των εσωτερικών δικλίδων του Πληροφοριακού Συστήματος του φορέα, ώστε να εντοπίζονται και διορθώνονται τυχόν καταχρηστικές πράξεις.

Γ. Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ) - Διαδικασίες Καταβολής αποζημιώσεων (από Δεκέμβριο 2014 έκθεση ελέγχου).

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε α) στα συστήματα και στις διαδικασίες καταβολής αποζημιώσεων στους αγρότες, β) στην είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών, καθώςον αυτές αποτελούν προαπαιτούμενο για την καταβολή των αποζημιώσεων και γ) στις οικονομικές καταστάσεις του Οργανισμού για το οικ. έτος 2012.

Κατάσταση σύστασης	Αριθμός Συστάσεων	Ποσοστό Συμμόρφωσης
Εκτελέστηκε	4	20%
Σε εξέλιξη	2	10%
Εκτελέστηκε μερικώς	7	35%
Δεν εκτελέστηκε	4	20%
Δε δύναται να εκτελεστεί	3	15%
Σύνολο	20	100%

Ο ΕΛΓΑ υλοποίησε ή/και βρίσκεται σε στάδιο ολοκλήρωσης ενεργειών συμμόρφωσης για το 65% των συστάσεων που διατυπώθηκαν στην έκθεση

ελέγχου. Ικανοποιητική πρόοδος σημειώθηκε στη διαχείριση του αριθμού των ανταποκριτών και τον εξορθολογισμό των αμοιβών τους, στον επανακαθορισμό των χρηστών ηλεκτρονικών προγραμμάτων και συστημάτων και των δικαιωμάτων πρόσβασης και χρήσης αυτών καθώς και στην προμήθεια ηλεκτρονικού εξοπλισμού και εξασφάλισης αποθηκευτικών χώρων.

Παρά την ανωτέρω πρόοδο εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις και ζητήματα που απαιτούν περαιτέρω ενέργειες από τον φορέα, όπως η ολοκλήρωση της μηχανογράφησης του αρχείου των εκτιμήσεων ζημιών, η διασύνδεση των ηλεκτρονικών εφαρμογών, η εναρμόνιση της πολιτικής ασφάλειας των ηλεκτρονικών συστημάτων με τα διεθνή πρότυπα, η καλύτερη δυνατή συνεργασία με τον Οργανισμό Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, η εκπόνηση σχεδίου έκτακτης ανάγκης.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

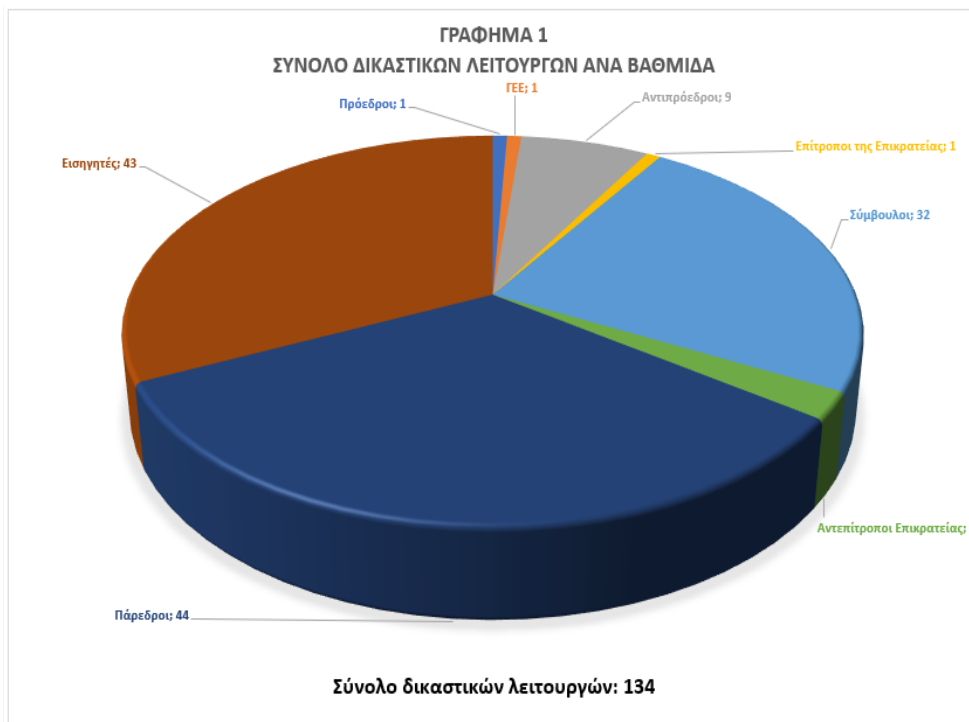
Απολογιστικά στοιχεία

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά το έτος 2018, υπηρέτησαν συνολικά 134 δικαστικοί λειτουργοί διαφόρων βαθμίδων (1 Πρόεδρος, 1 ΓΕΕ, 9 Αντιπρόεδροι, 1. Επίτροπος της Επικρατείας 32 Σύμβουλοι, 3 Αντεπίτροποι Επικρατείας, 44 Πάρεδροι, 43 Εισηγητές) και 648 δικαστικοί υπάλληλοι διαφόρων κατηγοριών, κλάδων και βαθμίδων (434 κατηγορίας ΠΕ, 8 κατηγορίας ΤΕ, 181 κατηγορίας ΔΕ και 25 κατηγορίας ΥΕ).

Στο πλαίσιο της άσκησης των προβλεπόμενων στο άρθρο 98 του Συντάγματος και στις διατάξεις του ν. 4129/2013 (Α' 52) δικαιοδοτικών, γνωμοδοτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, το Ελεγκτικό Συνέδριο, εξέδωσε το έτος 2018 συνολικά **11.117** αποφάσεις πράξεις και πρακτικά, που επιμερίζονται ειδικότερα σε:

- **2.489** δικαστικές αποφάσεις
- **182** πρακτικά
- **1888** πράξεις και αποφάσεις προσυμβατικού ελέγχου Κλιμακίων
- **1558** πράξεις προσυμβατικού ελέγχου Υπηρεσιών Επιτρόπου
- **979** πράξεις και πρακτικά προληπτικού ελέγχου δαπανών
- **3687** πράξεις επί ενστάσεων του άρθρου 90 του ν. 4129/2013
- **254** πράξεις και πρακτικά περί διαγραφής ανεπίδεκτων εισπραχης ληξιπρόθεσμων χρεών (άρθρο 65 ν. 4129/2013)
- **22** και **58** πράξεις Κλιμακίων και Υπηρεσιών Επιτρόπου, αντίστοιχα, καταλογισμού δημοσίων υπολόγων και λοιπών δημοσιονομικών υπευθύνων για διαπιστωθέντα ελλείμματα σε δημόσιες διαχειρίσεις υλικού και χρηματικού καθώς και σε παντός είδους διαχειρίσεις νπδδ και οτα.

(Τα παραπάνω απεικονίζονται και στα γραφήματα που ακολουθούν).



Γράφημα 1



Γράφημα 2



Γράφημα 3