

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ
ΕΤΟΥΣ 2022**

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

Αθήνα 2023

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΕ ΠΛΗΡΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε, στις 31 Ιανουαρίου 2024, με την εξής σύνθεση: Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρος, Μαρία Βλαχάκη, Αγγελική Μαυρουδή, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου και Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Αγγελική Μυλωνά, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Βασιλική Πέππα, Γρηγόριος Βαλληνδράς, Κωνσταντίνα Σταμούλη, Δημήτριος Κοκοτσής, Ευφροσύνη Παπαδημητρίου, Χριστίνα Κούνα, Γεώργιος Παπαϊσιδώρου, Ιωάννα Ρούλια, Ιωάννης Καλακίκος, Ιωάννης Βασιλόπουλος, Άννα Παπαπαναγιώτου, Νικόλαος Βόγκας και Ευαγγελία Πασπάτη, Σύμβουλοι. Οι Αντιπρόεδροι Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού και Βασιλική Ανδρεοπούλου και οι Σύμβουλοι Ελένη Λυκεσά, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αικατερίνη Μποκόρου, Αντιγόνη Στίνη και Ελένη Σκορδά απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ: Σταμάτιος Πουλής.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ: Σταυρούλα Τσάλα, Επίτροπος στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφού έλαβε υπόψη

1. Τις διατάξεις των άρθρων 12, 27 παρ. 1 περ. α' και 51 του ν. 4820/2021, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 1 περ. β' του Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΦΓ8/38299/25.10.2023, Β' 6144).
2. Τα πρακτικά της 10^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 29^{ης} Μαρτίου 2023, με τα οποία -και με τη σύμφωνη γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας- εγκρίθηκε ομόφωνα το περιεχόμενο της Ετησίας Έκθεσης Ευρημάτων, Πορισμάτων και Συστάσεων έτους 2022 που είχε υποβληθεί με τη 2/2023 πράξη του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, και αποφασίστηκε η γνωστοποίησή της στον Υπουργό Οικονομικών, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 51 του ίδιου νόμου.
3. Το 46689/3.8.2023 έγγραφο της Προεδρεύουσας Αντιπροέδρου Ευαγγελίας-Ελισάβετ Κουλουμπίνη περί γνωστοποίησης της Έκθεσης στον Υπουργό Οικονομικών και το 61796/8.11.2023 έγγραφο της Προεδρεύουσας Αντιπροέδρου Σωτηρίας Ντούνη περί της, κατ' αποδοχή σχετικού αιτήματος του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών, χορήγησης παράτασης της προθεσμίας υποβολής των απαντήσεων των Διατακτών-Υπουργών επί των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που περιέχονται στην Έκθεση.
4. Τα: α) οικ. 190907 ΕΞ 2023/27.12.2023 έγγραφο του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών, διαβιβαστικό των απαντήσεων Υπουργών-Διατακτών, β) ΔΠΠΑ Φ5/3/28.12.2023 απαντητικό έγγραφο της Υπηρεσιακής Γραμματέως του Υπουργείου Εσωτερικών και γ) 12675/28.12.2023 απαντητικό έγγραφο της Υπηρεσιακής Γραμματέως του Υπουργείου Ανάπτυξης, τα οποία ομού μετά των επιμέρους

απαντήσεων περιλαμβάνονται στο ιδιαίτερο τεύχος που προσαρτάται στην Ετήσια Έκθεση 2022.

5. Την ενημέρωση της πλήρους Ολομέλειας από τη Σύμβουλο Άννα Παπαπαναγιώτου αναφορικά με τις κατά κεφάλαιο της Έκθεσης απαντήσεις Διατακτών-Υπουργών, που αποτυπώθηκε στα πρακτικά της 1^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της 31^{ης} Ιανουαρίου 2024 (Θέμα Β').
6. Τη σύμφωνη γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας.

Εγκρίνει το οριστικό περιεχόμενο της Ετήσιας Έκθεσης Ευρημάτων, Πορισμάτων και Συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου έτους 2022, όπως διαμορφώθηκε μετά την προσάρτηση του ιδιαίτερου τεύχους των απαντήσεων Διατακτών-Υπουργών, και κατ' άρθρο 51 παρ. 2 και 3 του ν. 4820/2020 αποφασίζει την έκδοσή της, προκειμένου να διαβιβασθεί, διά της Προέδρου του Δικαστηρίου, στον Πρόεδρο της Βουλής και να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΤΣΑΛΑ**

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

Σταυρούλα Τσάλα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ

Ο αναγνώστης της πέμπτης πλέον ετήσιας έκθεσης ευρημάτων πορισμάτων και συστάσεων, που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο, μπορεί να αντιληφθεί την "αλλαγή παραδείγματος" που συντελέστηκε στον Θεσμό κατά τα τελευταία έτη. Ο αρχαίος αυτός θεσμός του ελληνικού κράτους, που άρχισε να λειτουργεί ουσιαστικά από το 1829, καθώς ο Καποδίστριας και όχι ο Όθωνας ήταν ο πραγματικός του ιδρυτής, έπαψε να είναι το όργανο "θεώρησης" των ενταλμάτων πληρωμής και του τυπικού "ορθώς έχειν" των λογαριασμών των υπολόγων, στο οποίο η ιστορία είχε, από καιρού εις καιρόν, αναθέσει και κάποιες χωρίς ιδιαίτερη συνοχή δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, για να μετεξελιχθεί σε έναν από τους πιο σύγχρονους ελεγκτικούς θεσμούς στην ευρωπαϊκή ήπειρο και, μαζί μ' αυτό, και σε ένα πρωτοποριακό ανώτατο δικαστήριο, που θεραπεύει και οικοδομεί με συνοχή τη νομολογία του υπό το πρίσμα των αρχών του κράτους δικαίου και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο, οι ελεγκτικές και δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες, έτσι όπως ασκούνται ήδη υπό το νέο νομοθετικό πλαίσιο, δένουν αρμονικά μεταξύ τους σε ένα συνεκτικό σύνολο, με την κάθε μια κατηγορία αρμοδιοτήτων να συμπληρώνει και επικουρεί την άλλη. Ο έλεγχος θωρακίζεται από την ιδιότητα του θεσμού ως ανωτάτου δικαστηρίου, ό,τι πιο ανεξάρτητο και αμερόληπτο σε μια δημοκρατία. Και πολλές φορές, το αντικείμενο των ελέγχων είναι εμπνευσμένο από δικαστικές υποθέσεις που δίκασε το Συνέδριο, ή ακόμη στηρίζονται σε ελεγκτικά πρότυπα και κριτήρια που διατυπώθηκαν σε δικαστικές του αποφάσεις. Η ελεγκτική αρμοδιότητα, που πλέον θεσμοθετείται ρητά αναφορικά με τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης, εμπλουτίζει τις γνώσεις των δικαστών του σε αυτόν τον τομέα, ώστε, όταν δικάζουν συνταξιοδοτικές υποθέσεις, να αντιλαμβάνονται σε όλη του την έκταση το διακύβευμα όχι μόνο για τον συγκεκριμένο προσφεύγοντα συνταξιούχο αλλά για το σύνολο του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Να μην ξεχάσουμε σε αυτήν την αλληλουχία και τον προσυμβατικό έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος γεννά προσυμβατικές διαφορές, οιονεί δικαστικές, μέσω των οποίων, οι αρμόδιοι δικαστικοί σχηματισμοί του Δικαστηρίου, θέτουν τις γενικές αρχές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, όλες σχεδόν στηριγμένες στο ενωσιακό δίκαιο και ειδικότερα στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με τις Ειδικές Εκθέσεις που δημοσιεύει το Δικαστήριο σε ζητήματα υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος αποτυπώνονται πλέον σαφώς οι γενικές αρχές της ακεραιότητας και της αποτελεσματικότητας στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης, και το Συνέδριο αναλαμβάνει επιτέλους τον θεσμικό ρόλο που μόνο αυτό μπορεί να έχει στη δημοκρατία μας: να είναι η δημοσιονομική ηθική συνείδηση του κράτους, να εντοπίζει τα αίτια των δημοσιονομικών παθογενειών για να τις θεραπεύει στοχεύοντας τη βελτίωση των συστημάτων, και όχι τόσο την κύρωση σε ατομικούς υπευθύνους, κάτι που τόσες άλλες διοικητικές ελεγκτικές αρχές μπορεί και πρέπει εγκαίρως να πράττουν.

Στον δικαιοδοτικό τομέα, το Δικαστήριο, αφού μέσω της πρόσφατης νομοθεσίας του αποτυπώθηκαν με τρόπο βατό οι τρεις κατηγορίες των δικαιοδοτικών του αρμοδιοτήτων, που αντικατοπτρίζουν τις τρεις κατηγορίες διαφορών που δικάζουν οι σχηματισμοί του (καταλογιστικές, συνταξιοδοτικές και προσυμβατικές), έχει πλέον

επιδοθεί, όπως ήδη αναφέρθηκε, στην οικοδόμηση μιας συνεκτικής, ανά κατηγορία διαφορών νομολογίας, που ερμηνεύει τις επί μέρους νομοθετικού επιπέδου ρυθμίσεις υπό το πρίσμα υπερνομοθετικών αρχών και κανόνων, ευθυγραμμιζόμενο ευλαβικά στα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη φετινή Έκθεση, όπως και στις τέσσερις προηγούμενες, ο αναγνώστης θα βρει πρώτα μια σειρά από σύντομες, κατατοπιστικές και περιεκτικές μελέτες για τα μεγάλα ζητήματα, ελεγκτικά και δικαιοδοτικά, που αντιμετωπίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Δεν απευθυνόμαστε μόνο σε ερευνητές ή σπουδαστές με τις μελέτες αυτές, αλλά και σε όλους τους φιλότιμους κρατικούς λειτουργούς και υπαλλήλους, που επιθυμούν να έχουν μια συνολικότερη εικόνα των εργασιών του Δικαστηρίου, πιστεύοντας, και ορθώς, ότι έτσι θα βοηθηθούν καλλίτερα στο έργο τους. Ανά πενταετία οι μελέτες αυτές θα συγκεντρώνονται και θα κατηγοριοποιούνται θεματικά, εκδιδόμενες σε ένα τόμο, πιθανόν μόνο ψηφιακά, ώστε έτσι να δίνεται μια πιο συστηματική θεώρηση του έργου που επιτελείται.

Στην Έκθεση ο αναγνώστης θα βρει ακόμη περιλήψεις από ελεγκτικές εκθέσεις (ευρήματα ελεγκτικών εκθέσεων) και αποσπάσματα από δικαστικές αποφάσεις (πορίσματα της νομολογίας), επιλεγμένα ώστε να είναι χρηστικά για κάθε κατηγορία αναγνώστη της Έκθεσης, και συγχρόνως αντιπροσωπευτικά των ειδικότερων ζητημάτων και θεμάτων με τα οποία ασχολήθηκε το Δικαστήριο.

Η Ετήσια Έκθεση ετοιμάστηκε από το Δέκατο Τμήμα του Δικαστηρίου, το λεγόμενο Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, το οποίο ήδη έχει αρχίσει να λειτουργεί έτσι όπως το οραματίστηκε ο ν. 4820/2021, δηλαδή ως ο ανεξάρτητος και αμερόληπτος οφθαλμός της δημοσιονομικής και κοινωνικοασφαλιστικής βιωσιμότητας. Η Ετήσια Έκθεση που ετοιμάζει θα αρχίσει σύντομα να περιλαμβάνει και αναπτύξεις προς ενημέρωση της Εθνικής Αντιπροσωπείας για τις σχετικές εξελίξεις.

Αποχωρώντας σε λίγες εβδομάδες από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τη συμπλήρωση της τετραετούς θητείας μου, εύχομαι στη νέα ηγεσία του και σε όλους τους συναδέλφους, δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους, να συνεχίσουν με αυτοπεποίθηση να υπηρετούν τον μεγάλο θεσμό της δημοκρατίας μας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, επενδύοντας με φιλοτιμία στο κύρος του, που τελικά αντανακλά σε όλους.

I. Δ. Σαρμάς
Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ	9
I. ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ	13
ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
1. Το τρίπτυχο της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Προϋπολογισμοί προγραμμάτων, εσωτερικός έλεγχος, δημοσιονομική λογοδοσία.	15
2. Μπορεί ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση να αντικαταστήσει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών;.....	17
3. Η σημασία των προϋπολογισμών προγραμμάτων ή επιδόσεων, το πιλοτικό στάδιο εφαρμογής τους και η σύνδεσή τους με τους σύγχρονους δημοσιονομικούς ελέγχους επιδόσεων.	19
Καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Τα αίτια μίας συστημικής παθογένειας.	24
4. Πού οφείλονται οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση και εγκατάσταση αποτελεσματικών συστημάτων ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων;	28
5. Ο προσυμβατικός έλεγχος μετά την ισχύ του ν. 4700/2020. Το δυαδικό σύστημα.	32
7. Η ψηφιοποίηση του προσυμβατικού ελέγχου, διαδικασία και αποδέκτες (η κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας).....	36
8. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου	38
9. Ζητήματα συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών υποθέσεων.....	41
II. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΩΝ.....	49
1. ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ	51
ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
10. Τα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια αποτελούν αξιόπιστο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων; Εξυπηρέτησαν τους στόχους της εισαγωγής τους; (Εκθεση Ελέγχου 1/2022)	51
11. Δημόσιες προμήθειες μεγάλων αντικειμένων: Για ποιο λόγο ορισμένες παραμένουν επί μακρόν σε αχρησία ή δεν αξιοποιούνται επαρκώς; (Εκθεση ελέγχου 2/2022)	52
12. Υγειονομικό υλικό και ιατρικός εξοπλισμός των δημοσίων νοσοκομείων: Είναι ικανοποιητική η διαχείρισή τους; (Εκθεση Ελέγχου 3/2022).....	53
13. Η απόκριση δέκα νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας, την πρώτη περίοδο μετά την εκδήλωση της πανδημίας. (Εκθεση Ελέγχου 4/2022).....	54
14. Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί: Προβλήματα που εντόπισε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην οργάνωση και λειτουργία τους. (Εκθεση Ελέγχου 5/2022).....	55
15. Ανακύκλωση: Είναι οι δήμοι αποτελεσματικοί στη διαχείριση της ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων; (Εκθεση ελέγχου 6/2022)	56
16. Πόσο αποτελεσματική είναι η λειτουργία του Τρίτου Προγράμματος της Ραδιοφωνίας της ΕΡΤ ΑΕ ως προς την εκπλήρωση των πολιτιστικών σκοπών που αυτό οφείλει να υπηρετεί; (Εκθεση Ελέγχου 10/2022).....	57
17. Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση; (Εκθεση Ελέγχου 11/2022).	58
18. Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων; (Εκθεση Ελέγχου 12/2022).....	59

2. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	60
19. Ο έλεγχος του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους για το οικονομικό έτος 2021	60
3. Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	64
ΚΕΦΑΛΑΙΑ.....	64
20. Ο ενεργός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην υλοποίηση των στόχων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 200 του Οργανικού του Νόμου (ν. 4820/2021, Α΄ 130)	64
21. Αναφορές στα πορίσματα των ελέγχων	67
22. Πρότυπα ερωτηματολόγια προσυμβατικού ελέγχου	83
III. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ	87
ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
23. Δημοσιονομική διόρθωση λόγω παραβίασης της υποχρέωσης επιχείρησης να μη μεταβιβάσει τα πάγια περιουσιακά της στοιχεία.-Προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	89
24. Δημοσιονομική διόρθωση λόγω υποκατάστασης του δικαιούχου της κοινοτικής χρηματοδότησης μέσω της εκμίσθωσης του αντικειμένου της επένδυσης	91
25. Η παραγραφή της αξίωσης για ανάκτηση με δημοσιονομική διόρθωση αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού στο πλαίσιο συγχρηματοδοτού- μενης πράξης	93
26. Η προστασία των τεχνών και η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση του καλλιτεχνικού προσωπικού των κρατικών ορχηστρών	94
27. Το δικαίωμα κατά μεταβίβαση σύνταξης επιζώντος συζύγου μετά από ανασύσταση λυθέντος γάμου.....	96
28. Το δικαίωμα κατά μεταβίβαση σύνταξης διαζευγμένου υιού στρατιωτικού συνταξιούχου	97
29. Η «παύση της διαδικασίας καταλογισμού» αιρετών και υπαλλήλων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης βάσει νεοπαγών ευνοϊκών διατάξεων	98
30. Το κριτήριο οριοθέτησης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών. Η επικουρικότητα του κριτηρίου της υποκειμένης σχέσης.	100
31. Εξαίρεση από την εφαρμογή κανόνων του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων για λόγους εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών. Ο έλεγχος κυρωθέντος με νόμο σχεδίου σύμβασης.....	101
32. Η δυνατότητα κατ' εξαίρεση προσβολής αναβλητικής πράξης Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου	104
33. Αντίθετη στο Σύνταγμα η έμμεση πρόσληψη προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δυνάμει προγραμματικών συμβάσεων με Αναπτυξιακούς Οργανισμούς	105
34. Η μη δυνατότητα συνδυαστικής εφαρμογής κριτηρίων για την-ανάθεση ενιαίας δημόσιας σύμβασης.....	106
35. Το επιτρεπτό του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίων συμβάσεων μετά την υπογραφή και την εκτέλεσή τους	107
36. Το εφαρμοστέο στις συμπληρωματικές συμβάσεις νομοθετικό καθεστώς	109
37. Ο προσδιορισμός του κύριου αντικειμένου μεικτών συμβάσεων	111
IV. ΓΝΩΜΟΛΟΤΗΣΕΙΣ.....	113
ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
38. Προϋποθέσεις επεξεργασίας και εκφοράς γνώμης επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που δεν υπάρχουν εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική εκ του Συντάγματος γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.	115

39. Γνωμοδότηση επί των συνταξιοδοτικών διατάξεων του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων με τίτλο «Εξορθολογισμός ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και άλλες διατάξεις»...	116
40. Γνωμοδότηση επί σχεδίου τροπολογίας με αντικείμενο αφορώσες στο Ελεγκτικό Συνέδριο αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την αξιοποίηση μετοχών από το ΤΑΠΠΕΔ.	120
V. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	123
Κλειστά ελληνικά νοσήλια.....	125
Δημόσιες προμήθειες	125
Υγειονομικό υλικό και ιατρικός εξοπλισμός.....	126
Μονάδες εντατικής θεραπείας Covid-19.....	126
Ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί.....	127
Ανακύκλωση	127
Τρίτο Πρόγραμμα της Ραδιοφωνίας της ΕΡΤ Α.Ε.	128
Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι».....	129
Καθυστερήσεις στα δημόσια έργα	129
ΕΠΙΜΕΤΡΟ.....	131
1. ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ.....	134
2. ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΙ.....	136
3. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	137
ΙΔΙΑΙΤΕΡΟ ΤΕΥΧΟΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΙΑΤΑΚΤΩΝ - ΥΠΟΥΡΓΩΝ.....	143

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως το ανώτατο δημοσιονομικό Δικαστήριο και συγχρόνως ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη Χώρα, ασκεί δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Τα σημαντικότερα ευρήματα, πορίσματα και συστάσεις που απέρρευσαν από την άσκηση του συνόλου των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το έτος 2022 παρατίθενται στην παρούσα έκθεση, που προορίζεται να αποτελέσει ένα ευσύνοπτο μέσο ενημέρωσης των πολιτών και των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων τους για την ετήσια πραγμάτωση της θεσμικής αποστολής του.

2. Ακολουθώντας το πρότυπο των ετησίων εκθέσεων 2018-2021 σε συνδυασμό με τις επιταγές των νεοπαγών άρθρων 12 και 51 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021, Α' 130), η έκθεση αφίσταται από την απλή απολογιστική αναφορά πεπραγμένων και περιλαμβάνει, στο **πρώτο μέρος** της, μια πολυπρισματική επιστημονική παρουσίαση **επίκαιρων ζητημάτων**, γενικών και ειδικών, που απασχόλησαν το Δικαστήριο κατά το κρίσιμο έτος και άπτονται των ελεγκτικών και δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του. Ο εκσυγχρονισμός των δημοσιονομικών ελέγχων, ο οποίος επιχειρείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ώστε αυτός να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του μέλλοντος, είναι το προαπαιτούμενο για όλες τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν στη δημόσια διοίκηση. Η σύγχρονη δημοσιονομική διοίκηση πρέπει να διασφαλίζει την αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής, τη διαφάνεια μέσω του κρατικού προϋπολογισμού και των καινοτομιών που αυτός εισάγει και την αποτελεσματικότητα της κρατικής δράσης, ενώ όλοι οι ανωτέρω στόχοι πρέπει να κατατείνουν στην ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης. Μέσω των ελέγχων αυτών το Δικαστήριο τείνει να μεταβάλλει την εστίαση της λογοδοσίας για τη δημοσιονομική διαχείριση από τη συμμόρφωση στους νομικούς κανόνες (compliance) και στις δημοσιονομικές εισροές (inputs) και να την κατευθύνει στις εκροές (outputs) και στα αποτελέσματα (results) της δράσης των ελεγχόμενων φορέων.

3. Η παρουσίαση των **ευρημάτων** που απορρέουν από την άσκηση της **ελεγκτικής αρμοδιότητας** καταλαμβάνει το **δεύτερο μέρος** της έκθεσης. Επισημαίνεται ότι στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων (ΕΠΕ) 2022, το οποίο καταρτίστηκε υπό την εποπτεία του Τμήματος Ελέγχων Ι, εγκρίθηκε με τα πρακτικά Ολ. ΕλΣυν 24ης Γεν.Συν./8.12.2021, Θέμα Δ' και οριστικοποιήθηκε, μετά την κατ' άρθρο 50 του ν. 4820/2021 παρουσίασή του από τον Πρόεδρο του ΕλΣυν στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με τα πρακτικά Ολ. ΕλΣυν της 4^{ης} Γεν.Συν./23.3.2022, περιλαμβάνονται: α) οι εκ του νόμου υποχρεωτικοί έλεγχοι, ήτοι ο έλεγχος επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους, οι προσυμβατικοί έλεγχοι, οι έλεγχοι επί του απολογισμού και του ισολογισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των φορέων, που διεξάγεται συγχρόνως και ως θεματικός έλεγχος και β) οι ειδικοί θεματικοί έλεγχοι που κατατάσσονται σε τέσσερις μεγάλες θεματικές ενότητες (δημοσιονομική βιωσιμότητα, κοινωνικό κράτος, κράτος δικαίου και βιώσιμη ανάπτυξη) και, ανάλογα με τα ελεγκτικά κριτήρια και την ελεγκτική προσέγγιση, δύνανται να συνιστούν ελέγχους αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, συμμόρφωσης, επιδόσεων και εντοπισμού συστημικών παθολογειών.

4. Από τους συνολικά δώδεκα (12) θεματικούς ελέγχους που ολοκληρώθηκαν εντός του έτους 2022, παρατίθενται αναλυτικά τα πορίσματα των ελέγχων -προεχόντως- επιδόσεων που αφορούν: α) στη **δημοσιονομική βιωσιμότητα** και ειδικότερα στην αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα των Κλειστών Ελληνικών Νοσηλίων (**Εκθεση 1/2022**) και στα αποτελέσματα της δράσης των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (**Εκθεση 5/2022**), β) στο **κοινωνικό κράτος** με αντικείμενα τη διαχείριση του υγειονομικού υλικού και ιατρικού εξοπλισμού των δημόσιων νοσοκομείων (έλεγχος αποτελεσματικότητας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου) (**Εκθεση 3/2022**), τον βαθμό ετοιμότητας και την αποτελεσματικότητα της απόκρισης δέκα (10) Νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας την πρώτη περίοδο μετά την εκδήλωση της πανδημίας COVID-19 (**Εκθεση 4/2022**), την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του Τρίτου Προγράμματος της Ραδιοφωνίας της ΕΡΤ ΑΕ ως προς την εκπλήρωση των πολιτιστικών σκοπών που αυτό οφείλει να υπηρετεί (**Εκθεση 10/2022**) και τον βαθμό αξιοποίησης των πόρων του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε άτομα με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση (**Εκθεση 11/2022**) και γ) στη **βιώσιμη ανάπτυξη** και ειδικότερα στον επαρκή σχεδιασμό και τεκμηρίωση των δημόσιων προμηθειών μεγάλων αντικειμένων (έλεγχος αποτελεσματικότητας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου) (**Εκθεση 2/2022**), την αποτελεσματικότητα των δήμων στη διαχείριση της ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων (**Εκθεση 6/2022**) και στον εντοπισμό πιθανής συστημικής παθογένειας συνιστάμενης στη μη έγκαιρη εκτέλεση των δημοσίων έργων και στη διερεύνηση των αιτιών της (**Εκθεση 12/2022**). Ως απόρροια των πορισμάτων αυτών διατυπώθηκαν **συστάσεις** για τη βελτίωση, κατά περίπτωση, της δημόσιας διαχείρισης και τη θεραπεία των παθογενειών της, οι οποίες παρατίθενται στο **πέμπτο μέρος** της έκθεσης.

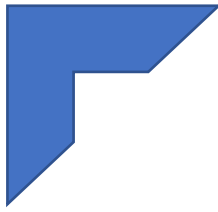
5. Περαιτέρω, στο αφιερωμένο στην ελεγκτική δραστηριότητα του Δικαστηρίου **δεύτερο μέρος** περιλαμβάνονται: α) η συνοπτική παρουσίαση του ελέγχου επί του **Απολογισμού** Εσόδων - Εξόδων του Κράτους του οικονομικού έτους 2021, καθώς και του **Ισολογισμού** του Κράτους (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2021, με τον οποίο ολοκληρώνεται ο δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης, που ανατίθεται από το Σύνταγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο και άπτεται όχι μόνον της ελεγκτικής αλλά και της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας και β) η ανάλυση του έργου του Δικαστηρίου στο πεδίο του **προσυμβατικού ελέγχου**, υπό τις ειδικότερες του εκφάνσεις της εξαιρετικής διαδικασίας ελέγχου επί μέρους φάσεων των διαδικασιών ανάθεσης, που προβλέφθηκε στο άρθρο 200 παρ. 2 του ν. 4820/2021 προς στήριξη της έγκαιρης υλοποίησης των στόχων Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, της εισαγωγής και αποτίμησης των Πρότυπων Ερωτηματολογίων ως μεθοδολογικών εργαλείων υποβοήθησης του ελέγχου των σχεδίων συμβάσεων και, τέλος, της παράθεσης περιλήψεων σημαντικών, από άποψη φυσικού και οικονομικού αντικειμένου, πράξεων/αποφάσεων του ελέγχου αυτού.

6. Η πολυσχιδής κατά το Σύνταγμα και τον ν. 4820/2021 δικαιοδοτική αρμοδιότητα του ΕλΣυν καταδεικνύεται εναργώς στα **πορίσματα της νομολογίας** της Ολομέλειάς του που περιλαμβάνονται στο **τρίτο μέρος** της έκθεσης. Από το πλήθος των σημαντικών αποφάσεων που δημοσιεύθηκαν το έτος 2022 επί αιτήσεων αναιρέσεως και προσφυγών αναθεώρησης κατά αποφάσεων Τμημάτων καθώς και προδικαστικών ερωτημάτων και αιτήσεων άρσης αμφιβολίας των δικαστικών του σχηματισμών, προτάσσονται και αναλύονται δεκαπέντε (15), που αφορούν σε ζητήματα α) **δημοσιονομικών**

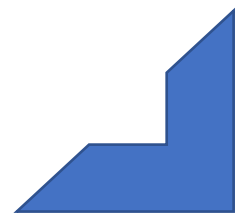
διορθώσεων, και ειδικότερα εκείνων της παραγραφής της αξίωσης για ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού, της υποκατάστασης του δικαιούχου κοινοτικής χρηματοδότησης μέσω εκμίσθωσης του αντικειμένου της επένδυσης καθώς και της παραβίασης της υποχρέωσης χρηματοδοτηθείσας επιχείρησης περί μη μεταβίβασης πάγιων περιουσιακών της στοιχείων, που αποτέλεσε αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης β) **κανονισμού πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων** και ιδία στο καλλιτεχνικό προσωπικό των Κρατικών Ορχηστρών, σε επιζώντα σύζυγο μετά από ανασύσταση λυθέντος γάμου και σε διαζευγμένο υιό, γ) **καταλογισμού**, υπό τις ειδικότερες εκφάνσεις της παύσης της διαδικασίας καταλογισμού αιρετών βάσει νεότερων ευνοϊκών διατάξεων και της επικουρικότητας του κριτηρίου της υποκειμένης σχέσης για τον χαρακτηρισμό μιας καταλογιστικής διαφοράς ως διοικητικής ή ιδιωτικής, καθώς και δ) σε ζητήματα που προέκυψαν από τον **προσυμβατικό έλεγχο** και άπτονται του κατ' εξαίρεση ελέγχου κυρωθέντος με νόμο σχεδίου σύμβασης καθώς και δημοσίων συμβάσεων μετά την υπογραφή και την εκτέλεσή τους, της εξαιρετικής δυνατότητας προσβολής αναβλητικής πράξης Κλιμακίου, της αντισυνταγματικότητας της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δυνάμει προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν με Αναπτυξιακούς Οργανισμούς, της μη επιτρεπτής συνδυαστικής εφαρμογής κριτηρίων για την ανάθεση ενιαίας δημόσιας σύμβασης, του εφαρμοστέου στις συμπληρωματικές συμβάσεις νεότερου νομοθετικού καθεστώτος και των κριτηρίων προσδιορισμού του κύριου αντικειμένου μεικτών συμβάσεων.

7. Αναφορικά με τις **γνωμοδοτικές αρμοδιότητες** του Δικαστηρίου, στο **τέταρτο** μέρος της έκθεσης αναπτύσσονται τρεις (3) σημαντικές γνωμοδοτήσεις της Ολομέλειας επί συνταξιοδοτικών και ελεγκτικών ζητημάτων. Ειδικότερα, αυτές αφορούν αντιστοίχως α) στις προϋποθέσεις επεξεργασίας και εκφοράς γνώμης επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που με βάση το περιεχόμενό τους δεν υπάγονται εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική, κατά τα άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος, γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) σε ζητήματα της ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας που αφορούν σε επιμέρους κατηγορίες ασφαλισμένων και συνταξιούχων του e-ΕΦΚΑ, για την άρση των ανισοτήτων μεταξύ διαφόρων κατηγοριών ασφαλισμένων και τη βελτίωση και τον εξορθολογισμό της ανωτέρω νομοθεσίας, που ρυθμίζονται με τις, υποχρεωτικώς υπαγόμενες στην πρότερη γνωμοδότηση του ΕλΣυν, συνταξιοδοτικές διατάξεις σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και γ) σε προταθείσες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την αξιοποίηση μετοχών από το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), οι οποίες είναι εισηγμένες ή εισάγονται για πρώτη φορά σε ρυθμιζόμενη αγορά, κατά το μέρος που οι οικείες αλλαγές αφορούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

8. Τέλος, στο **έκτο μέρος** της έκθεσης, ως επίμετρο, προβάλλονται με επεξηγηματικά διαγράμματα και πίνακες απολογιστικά στοιχεία του ετήσιου συνολικού έργου του ΕλΣυν και του δημοσιονομικού τους αποτυπώματος.



I. ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ



Κεφάλαιο 1

Το τρίπτυχο της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Προϋπολογισμοί προγραμμάτων, εσωτερικός έλεγχος, δημοσιονομική λογοδοσία.

1. Το νέο «Δημόσιο Management» είναι μία μεταρρυθμιστική σύλληψη, που εδράζεται στον συνδυασμό της διοικητικής και της οικονομικής επιστήμης, με την οποία δίνεται έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομία των διοικητικών δράσεων. Οι δράσεις που το συνθέτουν είναι, μεταξύ άλλων, οι ακόλουθες: 1) Ο στρατηγικός σχεδιασμός, κατά τον οποίο οι δημόσιες οργανώσεις είναι θεσμοί ανάπτυξης στοχευμένων πολιτικών και όχι μόνο θεσμοί παροχής υπηρεσιών. 2) Η διοίκηση αποτελεσμάτων, μέσω δεικτών και στόχων, η οποία υλοποιείται μέσω προγραμμάτων παροχής υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες και στοχεύει στην αποτελεσματικότητα. 3) Η καθιέρωση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που αξιοποιεί τη σύγχρονη τεχνολογία επικοινωνιών και πληροφοριών σε αντικατάσταση των χρονοβόρων και γραφειοκρατικών διαδικασιών με απλούστερες και ταχύτερες μέσω του διαδικτύου. 4) Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking), που αφορά στον έλεγχο επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων μέσω της διαδικασίας συγκεκριμενοποίησης στόχων, μέτρησης και ποσοτικοποίησης αποτελεσμάτων, κριτικής ανάλυσης οικονομικών πόρων και ελέγχου του κόστους λειτουργίας. 5) Η σύνδεση του προϋπολογισμού με τους στόχους των υπηρεσιών (προϋπολογισμός απόδοσης) και η μισθοδοσία των υπαλλήλων με δείκτες απόδοσης και 6) Ο έλεγχος της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών.¹

2. Είναι μη αμφισβητήσιμη η παραδοχή ότι το **New Public Management** επιδρά και μάλιστα με εμφατικό τρόπο στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και δημιουργεί τη νέα τάση του **New Public Financial Management**, που αποκλίνει από την κλασσική αντίληψη των δημόσιων οικονομικών, τα οποία μελετώνται μόνο σε σχέση με τα έσοδα, τις δαπάνες και τους λογαριασμούς των ελεγχόμενων φορέων, και στηρίζεται στην αποδοχή ότι τα δημόσια οικονομικά πρέπει να συμπορεύονται με τις αρχές της καλής (χρηστής) διακυβέρνησης (good governance) και της δημοκρατίας, με σκοπό την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής νομιμοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και επισύρουν δημοσιονομικές συνέπειες.²

3. Τα βασικά στοιχεία της καλής (χρηστής) διακυβέρνησης είναι τα ακόλουθα:

α) Ο Προϋπολογισμός προγραμμάτων / επιδόσεων (Performance budgeting), που αποβλέπει στην κατανομή των οικονομικών πόρων επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία αποτυπώνονται στα επιμέρους Ετήσια Σχέδια Δράσης (ΕΣΔ) του κάθε Υπουργείου, τα οποία περιλαμβάνουν τους στόχους (objectives), τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις (outcomes), τις κύριες εκροές και τα προϊόντα (outputs), την επισκόπηση των δαπανών και τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις. Με τον τρόπο αυτό εκτελείται μία διεργασία από την κεντρική εξουσία προς τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης στο στάδιο χάραξης της στρατηγικής και αντίστροφα από τους ως άνω φορείς προς την

¹ Βλ. Β. Κουγέα, Η αποδοτικότητα και η οικονομικότητα ως περιεχόμενο του δικαστικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών στη Γερμανία. Η δυνατότητα εφαρμογής και στην Ελλάδα, Διοικητική Ενημέρωση 1995, σελ.13 επόμε..

² Βλ. Ευαγγελία Γ. Μπάλλα, Από το New Public Management στο New Public Financial Management, Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, σελ. 205 επόμε..

κεντρική εξουσία στο στάδιο της τεκμηρίωσης και εξεύρεσης τρόπων υλοποίησης της αξιολόγησής της. Τα χαρακτηριστικά τέτοιων προϋπολογισμών επιτρέπουν μία πιο δυναμική και πιο συμμετοχική δημοσιονομική διαχείριση, διότι οι στόχοι και οι προτεραιοποιήσεις καθορίζονται από κοινού, ενώ αυτό που αναμένεται από τους διαχειριστές είναι η επίτευξη επιδόσεων και όχι απλά η συμμόρφωση σε δημοσιονομικούς κανόνες.

Η επιμέτρηση της αποτελεσματικότητας αποτελεί μία καινοτομία του προϋπολογισμού προγραμμάτων, η οποία συνεπάγεται και την αλλαγή στο τρόπο κατανομής ευθύνων και αρμοδιοτήτων. Η ανάθεση ευθύνης στον κάθε υπεύθυνο του προγράμματος είναι θεμελιώδης, διότι με τον τρόπο αυτό δημιουργείται μία θέση μικτής ευθύνης προς κάλυψη τόσο διαχειριστικών όσο και επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων. Εξάλλου, με τον τρόπο αυτό κατάρτισης του προϋπολογισμού αυξάνεται η σημασία που δίνεται στην ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημόσιων δαπανών. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων /επιδόσεων με την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των χρησιμοποιούμενων πόρων συμβάλλει στην οικονομικότερη αξιοποίηση κεφαλαίων και ανθρώπων με προορισμό τη βελτίωση των υπηρεσιών του κράτους με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Με τον τρόπο αυτό της διάρθρωσης του προϋπολογισμού εγκαθίσταται ένα αξιόπιστο ανοικτό σύστημα αξιολόγησης της κρατικής δράσης, ενώ διαμορφώνεται περιβάλλον διαφάνειας και αξιοπιστίας, στο οποίο κάθε πολίτης μπορεί να γνωρίζει τι κόστισε κάθε λειτουργία του κράτους και πόσο επιτυχημένη ήταν η δημόσια διαχείριση.

β) Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου.

Προκειμένου ο διατάκτης να είναι σε θέση να ασκήσει τις εξουσίες που του έχουν ανατεθεί και για τις οποίες πρόκειται να λογοδοτήσει είναι απαραίτητο να έχει οργανώσει τον εσωτερικό του έλεγχο. Ο σύγχρονος ορισμός του συστήματος εσωτερικού ελέγχου υπερβαίνει την παραδοσιακή εστίαση στον οικονομικό έλεγχο και παρέχει στη διοίκηση των ελεγχόμενων φορέων τη δυνατότητα να επιβλέπει όλες τις παραμέτρους που επηρεάζουν την αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών. Οι δραστηριότητες ελέγχου που περιλαμβάνονται σε ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποτελούν ένα σύνολο δικλίδων ελέγχου (internal controls) που είναι πλήρως ενσωματωμένες στο σύνολο των λειτουργιών και δραστηριοτήτων ενός ελεγχόμενου φορέα. Οι δικλίδες ελέγχου και η λειτουργία της διαχείρισης των κινδύνων ως βασικά δομικά στοιχεία ενός τέτοιου συστήματος υποστηρίζουν τις αρχές της καλής και χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης.

γ) Η λογοδοσία (accountability) σύμφωνα με την οποία ο επικεφαλής κάθε δημόσιου φορέα αναλαμβάνει την ευθύνη για τις αποφάσεις και τις ενέργειές του. Η έννοια της λογοδοσίας σε δημοσιονομικό επίπεδο, ώστε να διασφαλίζεται ότι ο δημόσιο χρήμα δαπανάται με νόμιμο τρόπο, υπεύθυνο και αποτελεσματικό, είναι άμεσα συνυφασμένη με τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η λογοδοσία διακρίνεται σε δύο μορφές: στην λογοδοσία συμμόρφωσης (compliance accountability) στους δημοσιονομικούς κανόνες και στη λογοδοσία αποτελεσμάτων (performance accountability), η οποία αφορά στην αξιολόγηση μίας δημόσιας πολιτικής ή μίας δημόσιας δράσης όταν τα αποτελέσματα αυτής είναι μετρήσιμα. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι αρχές της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας διακηρύσσονται και στην Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ως αρχές της χρηστής διακυβέρνησης που προάγουν τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

4. Το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης εστιάζει στην καταγραφή της αποτελεσματικότητας υπό την έννοια της αναζήτησης μετρήσιμων αποτελεσμάτων κατά την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Αυτή η αλλαγή οφείλεται στο γεγονός ότι από όλες τις κυβερνήσεις των Ευρωπαϊκών Κρατών έγινε αντιληπτό ότι η ριζική αλλαγή του δημοσιονομικού συστήματος ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών τους και την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς. Άλλωστε μέσω των σύγχρονων δημοσιονομικών ελέγχων, που ασκούνται στις δράσεις των δημόσιων φορέων και στις διαδικασίες που αυτοί εμπλέκονται, δύναται να μετασχηματιστεί ο δημόσιος τομέας και να καταστεί πιο παραγωγικός,³ ώστε να αξιοποιηθούν κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο οι πόροι και τα μέσα που διατέθηκαν για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.

5. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση στηρίζεται σε μία θεμελιώδη ιδέα, η οποία διατρέχει όλες τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει να ακολουθήσουν. Η ιδέα αυτή είναι απλή και συνάμα θεμελιώδης. Η δημόσια δαπάνη πρέπει να εξυπηρετεί συγκεκριμένους στόχους δημοσίου συμφέροντος μετρήσιμης αποτελεσματικότητας, για την αξιολόγηση δε αυτής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα κοινωνικά κόστη και οφέλη. Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται στην ικανότητα του διοικητικού συστήματος να στοχεύει στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, ως εκ τούτου, η στοχοθεσία πρέπει να αποτελεί συστατικό στοιχείο της δράσης της δημόσιας διοίκησης αλλά και της δημοσιονομικής διαχείρισης.

6. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικός ελεγκτής ελέγχει μέσω της κατάλληλης μεθοδολογίας την ορθή οικονομική διαχείριση, την αποφυγή της σπατάλης, την αποδοτική χρησιμοποίηση των διατιθέμενων μέσων, την επιτυχία στις πολιτικές που ακολουθούνται και αποτελεί τον βασικό παράγοντα στην εγκαθίδρυση του συστήματος λογοδοσίας, ενώ εναρμονίζει το ελληνικό σύστημα της δημοσιονομικής διακυβέρνησης με εκείνα που ισχύουν παγκοσμίως, μεταβαίνοντας από το σύστημα της προσωπικής ευθύνης των διαχειριστών στην ευθύνη της δημόσιας υπηρεσίας.

Κεφάλαιο 2

Μπορεί ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση να αντικαταστήσει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών;

1. Το σύγχρονο περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι δημόσιοι οργανισμοί και φορείς εμπεριέχει κινδύνους κάθε μορφής, ικανούς να αποτρέψουν την επίτευξη των στόχων τους, που είναι η διασφάλιση της παροχής υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στον πολίτη με τη λιγότερη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού και την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της αποτελεσματικής διοίκησης. Για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών, το κλασικό σχήμα δημοσιονομικής οργάνωσης, που ίσχυε μέχρι την ισχύ του ν. 4270/2014 και περιλάμβανε εκτός από τον διατάκτη, τον εκκαθαριστή, τον υπόλογο και έναν δημοσιονομικό ελεγκτή, επικρίθηκε στη βάση ότι ο διατάκτης μιας δημόσιας δαπάνης και τα λοιπά διαχειριστικά με δημοσιονομική ευθύνη όργανα (π.χ. εκκαθαριστής, εκδότης της πράξης ανάληψης υποχρέωσης και της εντολής πληρωμής) είναι δυνατόν, παρά τη

³ M. Bouvier “La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l’ Etat” AJDA, 2008, σελ. 329.

διατύπωση επιφυλάξεων για τη νομιμότητα και κανονικότητά της, να προβαίνουν στην εκκαθάριση και ενταλματοποίησή της, επαφιέμενοι στο γεγονός ότι η δαπάνη αυτή θα ελεγχθεί πριν την πληρωμή της από εξωτερικό συνήθως δημοσιονομικό ελεγκτή, ο οποίος και θα σταματήσει την πληρωμή της σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι η δαπάνη είναι μη νόμιμη ή δεν υπάρχουν τα αναγκαία για την εκκαθάριση και την πληρωμή της δικαιολογητικά. Με τον τρόπο αυτό, η ευθύνη για την άρνηση έγκρισης και εξόφλησης των δαπανών επαφίεται κατά βάση στο ελεγκτικό όργανο, το οποίο καλείται να λαμβάνει δύσκολες αποφάσεις, ιδίως σε ζητήματα στα οποία είναι δυνατόν να διατυπωθούν περισσότερες απόψεις λόγω εφαρμογής νομοθετικών διατάξεων με αμφίσημο ή επιδεχόμενο πολλαπλών ερμηνειών περιεχόμενο.

2. Με τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση όμως, που εισήχθη σταδιακά με διατάξεις των ν. 3492/2006, 4270/2014, 4622/2019 και 4795/2021, θεωρήθηκε ορθώς ότι ο διατάκτης και τα λοιπά όργανα που εμπλέκονται σε διαδικασίες δημόσιας διαχείρισης πρέπει να καταστούν απολύτως υπεύθυνα για τις πράξεις τους και να μην επαναπαύονται σε ελέγχους που θα επακολουθήσουν. Στο πλαίσιο αυτό, αφενός προβλέφθηκε η πλήρης, από 1.1.2019⁴, διακοπή της άσκησης από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου, που επί δεκαετίες διασφάλιζε τη νομιμότητα των δημοσίων δαπανών και παράλληλα υποστήριζε και διαπαιδαγωγούσε τις αρμόδιες υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων, και αφετέρου θεσπίστηκε η υποχρέωση άμεσης εγκαθίδρυσης από όλους τους φορείς αξιόπιστων συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, σημαντικό μέρος των οποίων καταλαμβάνει ο ενδογενής έλεγχος (internal control), βάσει του οποίου ο οικείος διατάκτης (υπουργός, περιφερειάρχης, δήμαρχος, διοικητής οργανισμού κ.λπ.) οφείλει, με τις υπηρεσίες του: α) να απαριθμήσει τις διαδικασίες παραγωγής πράξεων, στην αρχή, με δημοσιονομικές συνέπειες, οι οποίες αφορούν τα έσοδα και τις δαπάνες, και στη συνέχεια όλες τις δραστηριότητες του φορέα του, β) να καταγράψει αναλυτικά τα διάφορα στάδια που διέρχονται οι διαδικασίες αυτές, τις ενέργειες που απαιτούνται προς τούτο και οι οποίες αναφέρονται στις επιμέρους φάσεις που διαδέχονται την ολοκλήρωση της δημοσιονομικής δραστηριότητας (ανάληψη υποχρέωσης, εκκαθάριση δαπάνης, εντολή πληρωμής, ταμειακή διαχείριση, λογιστική αποτύπωση, απογραφή παγίων, καταγραφή και είσπραξη εσόδων), γ) να εντοπίσει τους πιθανολογούμενους κινδύνους-παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα και κανονικότητα για την οικεία ενέργεια και δ) να προτείνει και να καταγράψει διαδικασίες πρόληψης και αποτροπής των κινδύνων, με περιγραφή των εσωτερικών δικλίδων που πρέπει να θεσπιστούν καθώς και τον ορισμό του υπεύθυνων για την τήρησή τους προσώπων. Κομβικό, επίσης, ρόλο στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου, που οι διατάκτες υποχρεούνται με βάση τα προεκτεθέντα να εγκαταστήσουν εντός των φορέων τους, έχει αναμφίβολα και ο εσωτερικός ελεγκτής (internal auditor) ή η μονάδα εσωτερικού ελέγχου⁵, καθόσον αξιολογούν την αποτελεσματικότητα του λειτουργούντος εντός του φορέα ενδογενούς ελέγχου, προτείνοντας μέτρα για τη βελτίωσή του.

3. Ενόψει των ανωτέρω ο εσωτερικός έλεγχος, αν και βασίζεται κατά βάση στην πρόληψη, καθόσον παραπέμπει, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, κυρίως στη θέσπιση από τον διατάκτη

⁴ Ειδικά για τα νπδδ, τους οτα και τα νομικά τους πρόσωπα ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικός έλεγχος των δαπανών τους παρατάθηκε μέχρι 21.7.2019, σύμφωνα με το άρθρο 31 περ. α', υποπερ. αα' του ν. 4129/2013, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 10 του άρθρου 10 του ν. 4337/2015 και το άρθρο 125 του ν. 4611/2019.

⁵ Η σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο προβλέφθηκε ρητώς με το άρθρο 12 του ν. 3492/2006, ενώ η υποχρέωση σύστασης και λειτουργίας των μονάδων αυτών σε όλους του φορείς της γενικής κυβέρνησης επεκτάθηκε με το άρθρο 168 του ν. 4270/2014.

σειράς μέτρων, πολιτικών, διαδικασιών, βημάτων, μηχανισμών, τρόπου οργάνωσης, κανόνων λειτουργίας κ.λπ. που αναπτύσσονται και λειτουργούν προληπτικά (ex-ante) και διατρέχουν το σύνολο των δραστηριοτήτων του δημόσιου φορέα, εντούτοις έχει έναντι του καταργηθέντος προληπτικού ελέγχου ευρύτερη σημασία και αποστολή, καθώς με αυτόν δεν επιδιώκεται απλά να αποφευχθούν, δια της μη θεωρήσεως του οικείου χρηματικού εντάλματος, οι δημοσιονομικές συνέπειες που προκαλούν συγκεκριμένες μη νόμιμες και αντικανονικές πράξεις της διαδικασίας που προηγήθηκαν της πληρωμής μιας δημόσιας δαπάνης αλλά να εντοπιστούν οι γενικότερες αδυναμίες που προκαλούν τη λήψη τους, ώστε να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα που διασφαλίζουν τη μη επανάληψή τους, μετατοπίζοντας έτσι την προσέγγιση του ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης από το μερικό και συμπτωματικό στο γενικότερο, συνθετότερο και συνολικότερο.

4. Επομένως, ο ενδογενής έλεγχος ως προληπτικός μηχανισμός αντιμετώπισης μεταξύ άλλων και του κινδύνου μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος, στο μέτρο που εγκαθίσταται και λειτουργεί με αξιόπιστο τρόπο και ακολούθως παρακολουθείται και αξιολογείται τακτικά τόσο από τα όργανα εσωτερικού ελέγχου του φορέα που παρέχουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας και επαγγελματικής επάρκειας όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶, είναι σε θέση να παρέχει στον διατάκτη και τα λοιπά δημοσιονομικώς υπεύθυνα όργανα επαρκή διασφάλιση περί της νομιμότητας και κανονικότητας των πληρωμών αντίστοιχη με αυτή που παρείχε έως την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών η πράξη θεώρησης του οικείου τίτλου πληρωμής από την ΥΔΕ του Υπ. Οικονομικών και τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κεφάλαιο 3

Η σημασία των προϋπολογισμών προγραμμάτων ή επιδόσεων, το πιλοτικό στάδιο εφαρμογής τους και η σύνδεσή τους με τους σύγχρονους δημοσιονομικούς ελέγχους επιδόσεων.

1. Η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών διέπεται από συγκεκριμένους δημοσιονομικούς κανόνες. Μεταξύ αυτών εντάσσεται και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η αρχή αυτή εξειδικεύεται στις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας⁷. Ειδικότερα, η επίτευξη της αρχής της αποτελεσματικότητας ελέγχεται μέσα από την υλοποίηση συγκεκριμένων αντικειμενικών

⁶ Βλ. άρθρο 341 παρ. 2 ν. 4700/2020 και συναφώς άρθρο 86 ν. 4820/2021, σε συνδυασμό με τη ΦΓ8/55081/9.11.2020 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Διαδικασία ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του αρμοδιότητα» (Β' 4938).

⁷ Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 33 του ν. 4270/2014 η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξειδικεύεται:

- α. στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων,
- β. στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και
- γ. στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

στόχων, με την επίτευξη των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί, στο πλαίσιο δε αυτό προβλέφθηκε από τον ισχύοντα νόμο για το Δημόσιο Λογιστικό, η δυνατότητα κατάρτισης προϋπολογισμού προγραμμάτων.

2. Κατά το άρθρο 56 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143) «ο Κρατικός Προϋπολογισμός δύναται να διαρθρωθεί κατά προγράμματα που περιλαμβάνουν στοιχεία δαπανών τα οποία αντιστοιχούν σε σύνολο μέτρων που συμβάλλουν, με διαρθρωμένο και συμπληρωματικό τρόπο, στην επίτευξη ενός ή περισσοτέρων συγκεκριμένων στόχων και αφορούν μία ή περισσότερες δημόσιες πολιτικές. Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα (...) βασίζεται κυρίως στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων του κράτους και προϋποθέτει ένα αξιόπιστο και λειτουργικό σύστημα μέτρησης της αποτελεσματικότητας».

3. Στο πλαίσιο του π.δ/τος 54/2018, με το οποίο καθορίζεται το λογιστικό πλαίσιο που διέπει τις οντότητες της Γενικής Κυβέρνησης, με σκοπό την παροχή στοιχείων βασισμένων στα πρότυπα του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ESA), προβλέπονται τρία είδη ταξινόμησης των λογαριασμών: α) **η οικονομική ταξινόμηση**, σύμφωνα με την οποία οι λογαριασμοί ταξινομούνται σε οκτώ ομάδες (έσοδα, δαπάνες, ενσώματα πάγια, άυλα πάγια και αποθέματα, χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία, χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις, προβλέψεις, λοιπές οικονομικές ροές και λογαριασμοί καθαρής θέσης), β) **η διοικητική ταξινόμηση**, η οποία αναπαράγει την οργανωτική και ιεραρχική δομή των υπόχρεων οντοτήτων και καθορίζει τις διοικητικές θέσεις που είναι νομικά υπεύθυνες για τη διαχείριση των εξόδων, των εσόδων, των περιουσιακών στοιχείων και των υποχρεώσεων των οντοτήτων και γ) **η λειτουργική ταξινόμηση**, η οποία καθορίζει τους τομείς ανάλωσης των δαπανών και αναπτύσσεται βάσει των αρχών που τίθενται από τα Διεθνή Πρότυπα COFOG (Classification of the Functions of Government – Ταξινόμηση των Λειτουργιών των Κυβερνήσεων) που εκδίδονται από τα Ηνωμένα Έθνη. Βάσει των ανωτέρω, καθίσταται εμφανές ότι **η κατάρτιση Προϋπολογισμού Προγραμμάτων/Επιδόσεων υλοποιεί τη λειτουργική ταξινόμηση των λογαριασμών των κρατικών οντοτήτων**, αφού καταδεικνύει το πού, δηλαδή σε ποιους τομείς (προγράμματα/μέτρα) αναλώνονται οι κρατικοί πόροι.

Η διαδικασία κατάρτισης και παρακολούθησης Προϋπολογισμού Επιδόσεων

4. Τον Μάρτιο του 2019 αναρτήθηκε στον ιστότοπο του Υπουργείου Οικονομικών «Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων». Το εγχειρίδιο αυτό απευθύνεται στα στελέχη των φορέων που έχουν την ευθύνη του σχεδιασμού, της ανάπτυξης και της εφαρμογής του Προϋπολογισμού Επιδόσεων (κυρίως Υπουργεία και Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) και επιχειρεί «αφενός να παρουσιάσει το μεθοδολογικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό επιδόσεων και αφετέρου να αποτελέσει ένα πρακτικό εργαλείο για τη βέλτιστη υποστήριξη του πιλοτικού σχεδιασμού του συστήματος».

5. Σύμφωνα με το οικείο εγχειρίδιο, ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων είναι ένας νέος τρόπος διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού, με κύριο γνώμονα την επίδοση, με την οποία μετατοπίζεται το επίκεντρο της προσοχής από τις εισροές (πόρους) στις εκροές (αποτελέσματα), ώστε πρωταρχικό μέλημα όσων χαράσσουν πολιτικές να είναι η σύνδεση των αποτελεσμάτων με τους διατιθέμενους πόρους, δεδομένου ότι αυτό που έχει σημασία

είναι η ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημοσίων δαπανών και όχι το πόσο δημόσιο χρήμα δαπανάται.

Η έννοια του Προγράμματος

6. Η κατάρτιση Προϋπολογισμού Επιδόσεων συνδέεται με τις ταξινομήσεις του προϋπολογισμού και δη τη λειτουργική ταξινόμηση και δίνει έμφαση στην κατανομή πιστώσεων καταρχήν ανά πρόγραμμα. Η έννοια του Προγράμματος είναι κομβικής σημασίας για την ανάπτυξη Προϋπολογισμού Επιδόσεων, σύμφωνα δε με την προσέγγιση που υιοθετήθηκε για την εφαρμογή του στην Ελλάδα **«το Πρόγραμμα αποτελείται από ένα σύνολο πόρων (πιστώσεων, ανθρώπινου δυναμικού κ.λπ.) που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων ενός μείζονος τομέα πολιτικής και για το οποίο ορίζεται υπεύθυνος υλοποίησης»**. Περαιτέρω, αποφασίστηκε ότι τα Προγράμματα δεν θα επεκτείνονται σε περισσότερα από ένα Υπουργεία, ενώ ορίστηκε ότι μείζονες πολιτικές είναι όσες «θεωρούνται μεγάλες ως προς το μέγεθός τους και σημαντικές ως προς τον ρόλο τους. Επί της αρχής ένα πρόγραμμα θα πρέπει να ανέρχεται σε ποσοστό τουλάχιστον 10% του προϋπολογισμού του Υπουργείου (...), τα δε «προγράμματα» θα πρέπει να αντανakλούν μακροχρόνιες και διαρθρωτικές πολιτικές».

7. Το κάθε πρόγραμμα καλύπτει και τους φορείς υπό την εποπτεία του Υπουργείου, δεδομένου ότι η συμβολή των εποπτευόμενων φορέων στην πολιτική, η οποία καλύπτεται από το πρόγραμμα, θα πρέπει, επίσης, να αποτυπώνεται σε αυτό, ανεξάρτητα από τη νομική τους μορφή, είτε είναι ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ανεξάρτητες αρχές ή άλλου τύπου οντότητες. Πλην για το πρώτο έτος πιλοτικού σχεδιασμού τέθηκε η προϋπόθεση να ανήκουν οι εποπτευόμενοι φορείς στην «κεντρική κυβέρνηση», δηλαδή να τους κατατάσσει ως τέτοιους η ΕΛΣΤΑΤ. Αυτό σημαίνει ότι, για το 2019, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης δε θα εντάσσονταν σε «προγράμματα».

8. Ένα πρόγραμμα περιλαμβάνει ως απαραίτητα δομικά του στοιχεία, σύμφωνα με το εγχειρίδιο, α) τους συγκεκριμένους, ειδικούς επιχειρησιακούς στόχους που τίθενται στο πρόγραμμα (π.χ. προσδοκώμενες εκροές ή αναμενόμενες επιπτώσεις στο κοινωνικό σύνολο), β) τα αποτελέσματα⁸ που επιτυγχάνονται τελικά από το πρόγραμμα και στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντική η διαμόρφωση κατάλληλων δεικτών αποτελεσμάτων, οι οποίοι να χαρακτηρίζουν ή να μετρούν τον βαθμό επίτευξης των συγκεκριμένων, ειδικών επιχειρησιακών στόχων του προγράμματος, γ) τους πόρους που κατανέμονται στο πρόγραμμα και αναλώνονται από αυτό (π.χ. δαπάνες μισθοδοσίας, καταναλωτικές, επενδυτικές, αριθμός προσωπικού που διατίθεται σε αυτό κ.ά.) και δ) τα στοιχεία σύνδεσης πόρων – αποτελεσμάτων.

Το Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος

9. Κάθε Υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη των επιμέρους Ετήσιων Σχεδίων Προγραμμάτων. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι για κάθε πρόγραμμα Υπουργείου θα καταρτίζεται ένα Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος (ΕΣΠ) σε ετήσια βάση, το οποίο είναι ένα

⁸ Σύμφωνα με το οικείο εγχειρίδιο «τα αποτελέσματα ενός προγράμματος είναι είτε συγκεκριμένες εκροές/προϊόντα (outputs) είτε επιπτώσεις στο κοινωνικό σύνολο (outcomes). Εκροές είναι τα άμεσα αποτελέσματα της δράσης της δημόσιας υπηρεσίας, με άλλα λόγια τα προϊόντα ή οι υπηρεσίες που παραδίδει ένας δημόσιος φορέας σε κάποιον εξωτερικό ωφελούμενο. Επιπτώσεις είναι ο τελικός αντίκτυπος ή επίδραση μίας δημόσιας πολιτικής».

σύντομο έγγραφο μίας – δύο σελίδων, που θα αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έως τα τέλη Ιουλίου κάθε έτους, θα δημοσιεύεται μαζί με την εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού, θα υποβάλλεται στη Βουλή και θα συζητείται από τις επιτροπές της.

10. Το Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος περιέχει α) το ανώτατο επίπεδο της ιεραρχικής δομής που έχει την ευθύνη του Προγράμματος, β) τη στρατηγική του προγράμματος, τις προκλήσεις και τις σχεδιαζόμενες εξελίξεις, γ) τους στόχους ή τα αναμενόμενα αποτελέσματα και επιπτώσεις (outcomes), δ) τις κύριες εκροές / προϊόντα (outputs), ε) τις κύριες δραστηριότητες, στ) τον αριθμό του προσωπικού που διατίθεται για το πρόγραμμα, ζ) τους εποπτευόμενους φορείς που συνεισφέρουν στο πρόγραμμα, η) επισκόπηση δαπανών και θ) τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις. Επίσης, ορίζονται δείκτες αποτελεσμάτων, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται πιθανοί ποσοτικοί στόχοι σε μεσοπρόθεσμη προοπτική, ενώ, οι πόροι διακρίνονται σε πόρους από τον τακτικό προϋπολογισμό, πόρους από τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων ή σε ίδιους πόρους φορέων που διατίθενται στο πρόγραμμα.

11. Μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους θα δημοσιεύεται ο «Ετήσιος Απολογισμός Προγράμματος» (ΕτΑΠ) για κάθε πρόγραμμα, ο οποίος θα συνοδεύει τις λοιπές οικονομικές καταστάσεις και θα παρέχει, σύμφωνα με το οικείο εγχειρίδιο, «τον εκ των υστέρων απολογισμό για τα πραγματικά επιτεύγματα και τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού», προβλέφθηκε δε ότι υπόδειγμα εγγράφου «Ετήσιου Απολογισμού Προγράμματος», που θα εστιάζει στα εκ των υστέρων αποτελέσματα και θα αντικατοπτρίζει τη δομή του Ετήσιου Σχεδίου Προγράμματος, θα διαμορφωθεί το 2020. Συναφώς και η εγκύκλιος εκτέλεσης του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2022 προβλέπει ότι όσον αφορά στον Προϋπολογισμό Επιδόσεων, οι φορείς θα παρακολουθήσουν κατά το 2022 την πορεία επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί, μέσω των δεικτών που συμφωνήθηκαν για κάθε Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος⁹.

Η πιλοτική εφαρμογή Προϋπολογισμού Προγραμμάτων/επιδόσεων.

12. Σύμφωνα με το ανωτέρω Εγχειρίδιο η αλλαγή του συστήματος κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού σχεδιάστηκε να υλοποιηθεί σε δύο στάδια, σε περίοδο πενταετίας, ως εξής:

- α' στάδιο: παρουσίαση, από το έτος 2022, του συνόλου του προϋπολογισμού και με δομή προγραμμάτων παράλληλα με την υφιστάμενη μορφή κατάρτισης του προϋπολογισμού.
- β' στάδιο: κατάρτιση (το 2023) και εκτέλεση προϋπολογισμού επιδόσεων για το έτος 2024, στη βάση και της επιτυχούς υλοποίησης της λογιστικής μεταρρύθμισης.

⁹ Βλ. εγκύκλιο 2/124835/23.12.2021 της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών για την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2022, η οποία ορίζει ότι οι σχετικές αναφορές θα αποστέλλονται στη Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους α) ως το τέλος του μήνα που έπεται της περιόδου αναφοράς για τις περιπτώσεις των δεικτών, η παρακολούθηση των οποίων προβλέπεται να πραγματοποιείται σε χρονικά διαστήματα μικρότερα του έτους (τριμηνιαία, εξαμηνιαία βάση κ.λπ.) και β) με μια ενδιάμεση ενημέρωση κατά τον Ιούλιο του έτους αναφοράς, για τις περιπτώσεις εκείνες που η παρακολούθηση προβλέπεται να πραγματοποιείται σε ετήσια βάση. Τα ετήσια στοιχεία για τις περιπτώσεις αυτές θα αποστέλλονται στη Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων της Γενικής Κυβέρνησης (ΔΑΔΓΚ) στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έως το τέλος Ιανουαρίου του έτους που έπεται του έτους αναφοράς.

13. Ειδικότερα, το 2019, έξι (6) Υπουργεία εργάστηκαν πιλοτικά για τη παρουσίαση του σχεδίου Προϋπολογισμού 2020, με δομή προγραμμάτων και στοιχείων επίδοσης. Τον Δεκέμβριο του 2020 δημοσιεύτηκε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ο «Πιλοτικός Σχεδιασμός Προϋπολογισμού Επιδόσεων 2021» για 13 Υπουργεία, ολοκληρώνοντας έτσι την πρώτη φάση. Για το ίδιο έτος, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού στην Προεδρία της Κυβέρνησης παρουσίασε συνοπτικά το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2021 καθώς και τα Ετήσια Σχέδια Δράσης 2021 (επιτελική σύνοψη) για τα Υπουργεία. Στα τελευταία αποτυπώνεται η διασύνδεση των στόχων κάθε Υπουργείου με τις Στρατηγικές Επιλογές του Κυβερνητικού Προγραμματισμού, τα κύρια προσδοκώμενα αποτελέσματα, οι σχετικές δράσεις και τα βασικά έργα ανά δράση. Ήδη, Προϋπολογισμός Επιδόσεων για την Προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή των Ελλήνων, την Προεδρία της Κυβέρνησης, 19 Υπουργεία και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις δημοσιεύτηκε για τα έτη 2022 και 2023.

Η σημασία του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων/επιδόσεων και η σύνδεση με τους σύγχρονους δημοσιονομικούς ελέγχους.

14. Ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων/επιδόσεων αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο της σύγχρονης δημοσιονομικής διακυβέρνησης, η οποία θέτει στο επίκεντρο την επίτευξη των αποτελεσμάτων στα οποία στοχεύουν οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις αρχές καλής διακυβέρνησης¹⁰.

15. Η κατάρτισή του προϋποθέτει τη χάραξη στρατηγικών επιδιώξεων και στόχων, τον καθορισμό αξιόπιστων μέτρων για την επίτευξη των προβλεπόμενων στόχων, καθώς και την εξεύρεση κατάλληλων δεικτών για τη μέτρηση των επιδόσεων, διασφαλίζοντας παράλληλα τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων στρατηγικών επιλογών. Με την εφαρμογή του, πέρα από την κατανομή των δημοσιονομικών πόρων στα Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής, επιχειρείται η διασύνδεση της απόδοσης των εφαρμοζόμενων πολιτικών με τους δαπανώμενους πόρους (αρχή αποδοτικότητας), αλλά και με τους σκοπούς που οι πολιτικές αυτές καλούνται να υπηρετήσουν (αρχή αποτελεσματικότητας). Τέλος, για την παρακολούθησή του αναγκαία είναι η ύπαρξη ενός λειτουργικού συστήματος εποπτείας και ελέγχου της υλοποίησής του στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται η ύπαρξη κατάλληλης και αξιόπιστης πληροφόρησης σχετικά με την

¹⁰ Βλ. αναλυτικότερα άρθρο 19 του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133) σύμφωνα με το οποίο «(...) 2. Η αρχή της νομιμότητας έχει την έννοια ότι η δράση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να ερείδεται στο Σύνταγμα, τον νόμο, το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο. 3. Η αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. 4. Η αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κατατείνει στην εκπλήρωση της αποστολής της, με τη χρήση των λιγότερων, κατά το δυνατόν, πόρων. 5. Οι αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας έχουν την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις απολύτως αναγκαίες προς την εκπλήρωση της αποστολής της δράσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αναληφθούν από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης. 6. Οι αρχές της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού έχουν την έννοια ότι η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σε υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της τόσο σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία της, όσο και σε σχέση με την αλληλεπίδραση με την κοινωνία και να στοχεύει στη συνεχή αναβάθμιση του επιπέδου των εργαζομένων της μέσω της διά βίου επιμόρφωσης, της αξιολόγησης και της επιβράβευσης της αριστείας».

πορεία υλοποίησης των δεικτών επίδοσης ανά στόχο/πρόγραμμα ή δράση, καθώς και ενός συστήματος έγκαιρης λήψης διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση αποκλίσεων.

16. Η κατάρτιση από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης Προϋπολογισμού Προγραμμάτων/επιδόσεων επιτρέπει την υλοποίηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο ενός σύγχρονου είδους ελέγχου με το οποίο έχει εμπλουτιστεί το νομικό του οπλοστάσιο και, ειδικότερα, επιτρέπει τη διενέργεια ελέγχου επιδόσεων (performance audit)¹¹. Το είδος αυτό, που διακρίνεται κατά τη θεωρία της ελεγκτικής από τους κλασικούς δημοσιονομικούς ελέγχους ή τους ελέγχους συμμόρφωσης¹², αποτελεί μορφή λειτουργικού ελέγχου, στοχεύοντας στη διαπίστωση του αν τα συστήματα διαχείρισης, οι λειτουργίες και, ιδίως, τα προγράμματα υλοποιούνται από τους δημόσιους φορείς σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

17. Η κατάσχεση του Προϋπολογισμού με τη μορφή Προγραμμάτων και ιδίως με τη σύνδεση των πόρων με συγκεκριμένους στόχους της δημόσιας πολιτικής και με τον καθορισμό από τη διοίκηση συγκεκριμένων δεικτών ανά πρόγραμμα, οι οποίοι (δείκτες) επιτρέπουν τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας στην επίτευξη των στόχων του κάθε προγράμματος, αναμένεται να διευκολύνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο στην άσκηση της συναφούς αρμοδιότητάς του. Και τούτο διότι έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα δύναται ευχερέστερα και χωρίς να διατρέχει τον κίνδυνο ελέγχου της σκοπιμότητας των ενεργειών του ελεγχόμενου δημόσιου φορέα, να ανιχνεύει, κατά τη διενέργεια ελέγχων επιδόσεων, τον βαθμό επίτευξης των στόχων δημοσιονομικής διαχείρισης που οι ίδιοι οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς θα έχουν αναδείξει μέσω των Προγραμμάτων τους, τα οποία περιλαμβάνονται στα ετήσια σχέδια των Υπουργείων και στον προϋπολογισμό και ιδίως μέσω των δεικτών που οι ίδιοι αυτοί φορείς θα έχουν επιλέξει και η παρακολούθηση των οποίων προβλέπεται να περιλαμβάνεται στους ετήσιους απολογισμούς των Υπουργείων.

Κεφάλαιο 4

Καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Τα αίτια μίας συστημικής παθογένειας.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η σημασία της έγκαιρης εκτέλεσης του δημοσίου έργου δεν είναι δεδομένη. Το φυσικό του αντικείμενο είναι συγκεκριμένο, προορίζεται δε να καλύψει τις σχετικές ανάγκες των χρηστών κατά κανόνα κατά τρόπο διαρκή. Υπό τη θεώρηση αυτή, η απλή μετάθεση της ημερομηνίας ολοκλήρωσης του έργου δεν δυσχεραίνει σημαντικά την παραγωγή των ωφελειών που επιδιώκονται με την εκτέλεσή του.

¹¹ Το είδος αυτό ελέγχου προβλεπόταν ήδη υπό την ισχύ των άρθρων 79 και 80 του ν. 4055/2012 και πλέον κατοχυρώνεται ιδίως στις διατάξεις των άρθρων 9 και 84 του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», Α' 130.

¹² Δημοσιονομικούς που καταλήγουν στη διαμόρφωση γνώμης σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών και συμμόρφωσης που αφορούν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων.

Όμως, η αντίληψη αυτή δεν είναι ορθή. Πέραν των όποιων επιπλέον οικονομικών επιβαρύνσεων που προκύπτουν από την καθυστέρηση της ολοκλήρωσης του δημοσίου έργου, η τήρηση του χρονικού προγραμματισμού του έχει αυτή καθ' εαυτή μεγάλη σημασία αφού εξυπηρετεί πλήθος σκοπών που αφορούν όλους τους παράγοντες που συμμετέχουν στην παραγωγή και στη χρήση του.

Κατ' αρχήν οι πολίτες στερούνται την απόλαυση του έργου για όσο χρόνο καθυστερεί η ολοκλήρωσή του, ενώ η όποια αδικαιολόγητη καθυστέρηση εμπεδώνει τη διάχυτη αίσθηση ότι η δράση των δημοσίων φορέων είναι αναποτελεσματική, δημιουργώντας κλίμα αμφισβήτησης και καχυποψίας στη σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διοικουμένων.

Επίσης, οι φορείς κατασκευής των έργων έχουν κατά κανόνα, ήδη από τη δημοπράτηση, προγραμματίσει τα έργα που θα εκτελέσουν, έχουν εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση, η οποία κατά κανόνα συναρτάται στενά με τον χρόνο εκτέλεσης του έργου, ενδεχομένως έχουν προγραμματίσει τη διάθεση των ανθρωπίνων πόρων τους για την παρακολούθηση του συνόλου των έργων τους και αναμένουν την απόδοση σημαντικών ωφελειών που κατά κανόνα συνδέονται με την προαγωγή σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως με την ασφάλεια και την υγεία των πολιτών, την ανάπτυξη της οικονομίας, την προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ.. Η ανατροπή του προγραμματισμού αυτού συνεπάγεται αναστάτωση, επιπλέον καθυστερήσεις, καθώς και ενδεχόμενη απένταξη των έργων από το καθεστώς χρηματοδότησης στο οποίο έχουν ενταχθεί.

Από την άλλη πλευρά, οι ιδιωτικοί φορείς στους οποίους ανατίθεται η εκτέλεση των δημοσίων έργων «εκπαιδεύονται» από την πρακτική που ακολουθείται ως προς την τήρηση των προθεσμιών για την ολοκλήρωση των έργων. Μία διοικητική πρακτική που δεν δίνει σημασία στην τήρηση του χρονικού προγραμματισμού των έργων προκαλεί κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού κατά τη διενέργεια των σχετικών διαγωνισμών, αφού άλλο χρονικό πλαίσιο ολοκλήρωσης τίθεται υπόψη των διαγωνιζομένων κατά τη δημοπράτηση και σε άλλο χρονικό πλαίσιο τελικώς εκτελούνται. Επίσης εκπαιδεύει τους φορείς να είναι ασυνεπείς, στον βαθμό που διαμορφώνεται η πεποίθηση ότι η τήρηση των προθεσμιών εκτέλεσης του έργου δεν είναι απόλυτη υποχρέωσή τους και ότι οι προθεσμίες δεν είναι προϊόν ορθολογικού σχεδιασμού, αλλά διαμορφώνονται χωρίς ιδιαίτερη επιμέλεια.

Στο πλαίσιο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενήργησε έλεγχο προκειμένου να διαπιστώσει αν υφίσταται συστηματική παθογένεια συνιστάμενη στην καθυστέρηση της ολοκλήρωσης των δημοσίων έργων. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ως άνω ελεγκτικό ερώτημα, ελέγχθηκαν 24 φορείς, μεταξύ των οποίων ένα υπουργείο, ανώνυμες εταιρείες του δημοσίου, περιφέρειες και δήμοι. Ο έλεγχος που διενεργήθηκε αφορούσε σε πρώτη φάση το σύνολο των έργων των φορέων αυτών που ολοκληρώθηκαν εντός χρονικού διαστήματος μεγαλύτερου των 4 ετών, δηλαδή από 1.1.2017 έως 31.3.2021. Συναφώς, αναζητήθηκαν στοιχεία για 1.162 έργα προκειμένου να διαπιστωθεί αν αυτά εκτελέστηκαν σύμφωνα με τον χρονικό προγραμματισμό τους.

Από τις ελεγκτικές εργασίες που διενεργήθηκαν προέκυψε ότι μόνο το 1/3 του συνόλου των έργων ολοκληρώνεται εντός του αρχικώς καθορισθέντος χρονικού πλαισίου. Επιπλέον προέκυψε ότι για την ολοκλήρωση των λοιπών 2/3 των έργων, η εκτέλεση των οποίων δεν ολοκληρώνεται εμπροθέσμως, απαιτείται κατά μέσο όρο 2,5 φορές περισσότερος χρόνος από αυτόν που είχε αρχικά καθορισθεί. Τα δεδομένα αυτά καταδεικνύουν αναμφισβήτητα την ύπαρξη σχετικής συστηματικής αδυναμίας, η οποία συνίσταται στη μη τήρηση του χρονικού προγραμματισμού των έργων.

Εντοπίστηκαν πάντως και λίγοι φορείς ή επιμέρους υπηρεσίες, οι οποίοι εμφάνισαν πολύ μικρότερα ποσοστά καθυστερήσεων. Ο έλεγχος αναζήτησε τις αιτίες αυτής της εντοπισμένης διαφοροποίησης. Διαπιστώθηκε ότι τα καλύτερα αποτελέσματα των φορέων αυτών οφείλονταν στην πολιτική που εφάρμοσαν. Ειδικότερα, προέκυψε ότι οι εν λόγω φορείς ήταν πολύ πιο προσεκτικοί κατά τον χρονικό προγραμματισμό των έργων και ότι άσκησαν έγκαιρη και επιμελή επίβλεψη. Η εκπλήρωση αυτών των δύο υποχρεώσεων παρείχε τελικά τη δυνατότητα αλλά και την αυτοπεποίθηση στα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών να απαιτήσουν από τους αναδόχους την τήρηση των προθεσμιών του έργου, χωρίς να αποδέχονται προφάσεις και δικαιολογίες.

Αφού διαπίστωσε την ύπαρξη της παθογένειας, το Ελεγκτικό Συνέδριο προέβη ακολούθως στη διερεύνηση των αιτιών της. Για τον λόγο αυτό ελέγχθηκε, σε δεύτερη φάση, δείγμα 140 έργων, στα οποία παρουσιάστηκαν μεγάλες καθυστερήσεις. Κατά τον έλεγχο αυτόν εντοπίστηκαν σημαντικά ευρήματα.

Διαπιστώθηκε ότι οι φορείς κατασκευής των έργων δεν διερευνούν σε βάθος την ευθύνη των αναδόχων για τις επερχόμενες καθυστερήσεις. Οι λόγοι που οι ανάδοχοι επικαλούνται για τη χορήγηση παρατάσεων γίνονται συνήθως δεκτοί χωρίς ιδιαίτερη έρευνα, ακόμα και όταν είναι πρόδηλο ότι εκείνοι δεν είναι άμοιροι ευθυνών για τις καθυστερήσεις. Το ανωτέρω συμπέρασμα πρέπει να ιδωθεί σε συνάρτηση με τις διαπιστωθείσες ελλείψεις στην επίβλεψη των έργων. Κατά κανόνα η καθυστέρηση εμφανίζεται σε χρόνο πολύ προγενέστερο της παρέλευσης των συμβατικών προθεσμιών. Επομένως, όταν η επίβλεψη ασκείται επιμελώς, οι επιβλέποντες είναι σε θέση να εντοπίσουν την καθυστέρηση μόλις αυτή εκδηλωθεί, πολύ πριν παρέλθει η συμβατική προθεσμία. Ο έγκαιρος εντοπισμός του προβλήματος επιτρέπει στους επιβλέποντες να επισημάνουν νωρίς στον ανάδοχο τον μειωμένο ρυθμό του έργου και να απαιτήσουν την επίσπευση των εργασιών και την άρση των εμποδίων. Η χορήγηση παράτασης, λίγο πριν από την παρέλευση της συμβατικής προθεσμίας, είναι το *ultimum refugium*, ιδίως όταν συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις και αφού προηγουμένως ο φορέας έχει εξαντλήσει τις δυνατότητές του να απαιτήσει την εμπρόθεσμη ολοκλήρωση του έργου. Πλην, διαπιστώθηκε ότι η επίβλεψη κατά κανόνα δεν διενεργήθηκε με την ενδεδειγμένη επιμέλεια, αφού οι παρατάσεις χορηγήθηκαν, χωρίς να προκύπτει ότι είχε προηγουμένως ζητηθεί από τους αναδόχους να επισπεύσουν τις εργασίες τους.

Διαπιστώθηκε επίσης ανεπαρκής αιτιολόγηση των παρατάσεων, με συνέπεια να καθίστανται αδιαφανή τα κριτήρια που ελήφθησαν υπόψη για τη χορήγησή τους. Κατά κανόνα στις αποφάσεις παρατάσεων αναφέρονταν με γενικότητα οι λόγοι των καθυστερήσεων, χωρίς να αναλύεται πότε συνέτρεξαν αυτοί ούτε πόση καθυστέρηση προκάλεσαν, με αποτέλεσμα τελικά να μην μπορεί ευχερώς να επαληθευθεί αν η παράταση που δόθηκε αντιστοιχούσε σε ίσου μεγέθους καθυστέρηση. Ειδικά, στην περίπτωση που συντρέχουν περισσότερες αιτίες καθυστέρησης, η μη αναφορά του μεγέθους της καθυστέρησης ανά αιτία δεν επιτρέπει την αντιστοίχιση του χρόνου της παράτασης προς την προκληθείσα καθυστέρηση και καθιστά στην ουσία ανέφικτο οποιοδήποτε σχετικό έλεγχο. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι ο χρόνος των παρατάσεων δεν αντιστοιχούσε προς τον χρόνο των καθυστερήσεων για τις οποίες χορηγήθηκαν.

Ένα από τα σημαντικότερα ευρήματα του ελέγχου ήταν ότι οι καθυστερήσεις οφείλονταν σε σφάλματα κατά την προετοιμασία και τον προγραμματισμό των έργων. Η επίλυση των σφαλμάτων αυτών κατά την εκτέλεση, μετά την εγκατάσταση του αναδόχου στο έργο, προκαλεί πολλαπλάσια προβλήματα σε σχέση με εκείνα που θα ανέκυπταν αν εξ αρχής

είχαν λάβει χώρα οι απαιτούμενες ενέργειες ή είχαν αντιμετωπισθεί τα ζητήματα. Ο χρόνος που αφιερώνεται και η προσπάθεια που καταβάλλεται κατά τον προγραμματισμό των έργων αποτελεί, επομένως, επένδυση που αποδίδει κατά την εκτέλεση αυτών, αποτρέποντας καθυστερήσεις και δυσχέρειες.

Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώθηκε ότι η μη εκπόνηση ή η μη επικαιροποίηση ορισμένων μελετών ή ορισμένες αστοχίες των μελετών κατά το στάδιο που προηγείται της δημοπράτησης προκάλεσαν τελικά μεγάλες καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των έργων. Σε άλλες περιπτώσεις τα έργα ανατέθηκαν χωρίς να είναι ώριμα, χωρίς δηλαδή να έχουν λάβει χώρα όλες οι πρόδρομες εργασίες και λοιπές ενέργειες που απαιτούνταν για να είναι δυνατή η εκτέλεσή τους, όπως η οριστικοποίηση του φυσικού αντικείμενου, η λήψη των απαιτούμενων αδειών, η μετεγκατάσταση χρηστών. Σημαντικές καθυστερήσεις προκλήθηκαν και κατά την τήρηση της διαδικασίας κήρυξης και συντέλεσης των απαλλοτριώσεων και επιτάξεων των έργων, καθυστερήσεις οι οποίες οφείλονται σε μεγάλο βαθμό και στο χρονοβόρο των σχετικών διαδικασιών, όπως αυτές προδιαγράφονται από το Σύνταγμα και τον νόμο.

Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι οι φορείς δεν τήρησαν την υποχρέωσή τους να προβαίνουν σε ορθολογικό χρονικό προγραμματισμό των έργων, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις περιστάσεις που αναμενόταν να εμφανισθούν κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής τους. Η συχνή επίκληση απλώς αντίξοων και όχι έκτακτων καιρικών συνθηκών ως λόγου χορήγησης παρατάσεων καταδεικνύει αυτήν ακριβώς την αδυναμία προγραμματισμού. Επίσης, οι φορείς επικαλέστηκαν για τη χορήγηση παρατάσεων και πολλές άλλες περιστάσεις που όφειλαν να είχαν λάβει υπόψη τους κατά τον προγραμματισμό, όπως η ανάγκη έκδοσης αδειών, η αυξημένη τουριστική κίνηση κλπ. Πολλές δε φορές διαπιστώθηκε ότι οι φορείς επιδίωξαν καθυστερημένα την ένταξή τους σε πρόγραμμα χρηματοδότησης, με αποτέλεσμα στη συνέχεια να θέτουν ασφυκτικά, μη ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα, προκειμένου να μην απωλέσουν τη χρηματοδότηση.

Τέλος, πολλές από τις παρατάσεις οφείλονταν σε διοικητικές καθυστερήσεις που παρουσιάστηκαν και κατά τον χρόνο εκτέλεσης των έργων. Οι χρόνοι που απαιτούνται για τη λήψη διοικητικών αποφάσεων, τη σύνταξη και διακίνηση εγγράφων, τη λήψη αδειών και εγκρίσεων καθώς και για την επικοινωνία με τη χρηματοδοτούσα αρχή καθυστερούν σημαντικά την εκτέλεση των έργων. Διαπιστώθηκε δε ότι οι φορείς κατασκευής δεν επέδειξαν την απαιτούμενη επιμέλεια για την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών που συνδέονταν με την εκτέλεση των έργων.

Οι προαναφερόμενες ελλείψεις που επιφέρουν ανατροπή του χρονικού προγραμματισμού των έργων κινητοποίησαν τον νομοθέτη προς την κατεύθυνση της λήψης μέτρων για την επιτάχυνση του ρυθμού εκτέλεσης των δημοσίων έργων, με τη θέσπιση του ν. 4782/2021. Ενδεικτικά αναφέρονται η θέσπιση ανώτατων ορίων διάρκειας των συμβάσεων, η καταβολή πριμ ταχείας ολοκλήρωσης του έργου για έργα αξίας 1.000.000 ευρώ και άνω, η υποχρεωτική τήρηση διαδικασίας αναστολής των προθεσμιών για γεγονότα ανωτέρας βίας μόλις αυτά λάβουν χώρα, η πρόβλεψη της δυνατότητας ανάθεσης της επίβλεψης σε πιστοποιημένους φορείς ή σε επιβλέποντα ελεγκτή μηχανικό, η αυστηροποίηση της διαδικασίας τροποποίησης της μελέτης, η τήρηση ηλεκτρονικού ημερολογίου. Οι ρυθμίσεις αυτές στοχεύουν στην αντιμετώπιση αυτών ακριβώς των προβλημάτων που εντοπίστηκαν από τον έλεγχο. Η εφαρμογή των νεοεισαχθέντων μέτρων αναμένεται να έχει θετικό αντίκτυπο στην εκτέλεση των έργων, αν συνδυασθεί μάλιστα και με την τήρηση των συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σχετικά με τον εξορθολογισμό του

προγραμματισμού των έργων, την έγκαιρη και επιμελή διενέργεια της επίβλεψης και την επίσπευση όλων των διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με την εκτέλεση των έργων. Συνοψίζοντας, η επίτευξη της τήρησης του χρονικού προγραμματισμού των έργων αποτελεί το αποτέλεσμα μίας πολλαπλώς επιτυχημένης δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνιστάμενης στον ορθό προγραμματισμό, στην επίκαιρη και συντονισμένη δράση των οργάνων της και στην άσκηση των αρμοδιοτήτων που συνδέονται με τον έλεγχο και την εποπτεία των αναδόχων. Γι' αυτό και η επίλυση του εν λόγω προβλήματος απαιτεί την κινητοποίηση όλων των αρμόδιων φορέων προς τις ανωτέρω κατευθύνσεις.

Κεφάλαιο 5

Πού οφείλονται οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση και εγκατάσταση αποτελεσματικών συστημάτων ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων;

- I. Η Ελλάδα καταλαμβάνει τη 10η θέση μεταξύ των 27 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη μεγαλύτερη παραγωγή αποβλήτων, ενώ ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής για το διάστημα 2013-2018 διαμορφώθηκε στο 1,33%. Ειδικότερα ως προς τα αστικά απόβλητα, η παραγωγή τους στη χώρα μας αυξήθηκε σημαντικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, από 303 κιλά/κάτοικο το 1995 σε 525 κιλά/κάτοικο το 2019, σημειώνοντας αύξηση 73,1%. Στο πλαίσιο της κυκλικής οικονομίας, κεντρική έννοια στα συστήματα διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ) αποτελεί η πρόληψη.
- II. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων, που ενσωματώθηκε στο εθνικό πλαίσιο για τα απόβλητα, θέσπισε την υποχρεωτική ιεράρχηση των επιλογών διαχείρισης βάσει της «**Πυραμίδας Ιεράρχησης των Αποβλήτων**» υιοθετώντας ως ύψιστη προτεραιότητα τη μείωση ή ελαχιστοποίηση της παραγωγής αποβλήτων μέσω της πρόληψης παραγωγής, της επαναχρησιμοποίησης και ανακύκλωσης των ανακυκλώσιμων υλικών και των βιοαποβλήτων στη δημιουργία νέων προϊόντων, με σκοπό τη μείωση των ποσοτήτων που τελικώς οδηγούνται σε ταφή, συμβάλλοντας έτσι ουσιαστικά στην επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης, διαφυλάσσοντας τους πόρους και προστατεύοντας το περιβάλλον και τους πολίτες. Πολιτικές, όπως η επεξεργασία και η αγορά προϊόντων που προέρχονται από ανακυκλώσιμα υλικά, ενθαρρύνονται και ενισχύονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση εδώ και δεκαετίες.
- III. Ο ρόλος των δήμων στη διαδικασία της ανακύκλωσης είναι καθοριστικός. Οι δήμοι καλούνται να διαχειριστούν τα απόβλητα που παράγουν με τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό, είτε μόνοι τους είτε σε συνεργασία με Συλλογικά Συστήματα Διαχείρισης Ανακυκλώσιμων Υλικών (ΣΕΔ), τα οποία εποπτεύονται από τον Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ). Υποχρεούνται να συλλέγουν χωριστά τα υλικά συσκευασίας σε 4 ρεύματα (χαρτί, γυαλί, μέταλλα, πλαστικά) αναπτύσσοντας δίκτυα διαλογής στην Πηγή (ΔσΠ), καθώς και τα βιοαπόβλητα (υπολείμματα τροφίμων).
- IV. Αξιολογήθηκαν οι επιδόσεις πέντε Δήμων (Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης,

Γρεβενών, Κορινθίων, Λαρισαίων και Παύλου Μελά) ως προς τη μείωση της παραγωγής αποβλήτων και την ενθάρρυνση της επαναχρησιμοποίησης, καθώς και ως προς τα αποτελέσματα που πέτυχαν τα προγράμματα ανακύκλωσης που εφαρμόστηκαν. Ο έλεγχος ανέδειξε κενά και παραλείψεις του συστήματος διαχείρισης της ανακύκλωσης από τους δήμους, που δεν επέτρεψαν την επίτευξη υψηλών επιδόσεων σε κανένα επιμέρους στόχο για την ανακύκλωση, με τα περισσότερα προγράμματα να υλοποιούνται πιλοτικά με μικρή συμμετοχή των δημοτών. Οι κυριότερες αιτίες δημιουργίας αυτών των ελλείψεων συνοψίζονται στις εξής:

1. Διαπιστώθηκαν σοβαρές ελλείψεις σε επίπεδο σχεδιασμού των προγραμμάτων πρόληψης, προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση, οργάνωσης και στελέχωσης, ενώ απουσίαζαν κατάλληλοι μηχανισμοί παρακολούθησης, αξιολόγησης και λογοδοσίας. Συγκεκριμένα:
 - Στο πλαίσιο του τοπικού σχεδιασμού, οι στόχοι και τα προγράμματα ανακύκλωσης καταγράφονται στα 5ετή Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων ενώ παράλληλα οι Κανονισμοί Καθαριότητας των δήμων αποτυπώνουν την οργάνωση και την επίβλεψη των συστημάτων συλλογής των ανακυκλώσιμων αποβλήτων. Από τις ελεγκτικές εργασίες αναδείχθηκαν σοβαρές αδυναμίες αναφορικά με το περιεχόμενο των επιχειρησιακών σχεδίων δράσης (απουσία δεικτών μέτρησης των επιδόσεων και διαδικασιών παρακολούθησης, μη ύπαρξη προβλέψεων βέλτιστης χρήσης των πόρων) και των Κανονισμών Καθαριότητας (παρωχημένοι και μη ευθυγραμμισμένοι με τις κατευθύνσεις του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο). Επιπρόσθετα διαπιστώθηκαν κενά στην επικοινωνία και τον συντονισμό μεταξύ των επιχειρησιακών μονάδων που έχουν νευραλγικό ρόλο στην υλοποίηση των πολιτικών ανακύκλωσης.
 - Απουσία οργανωτικής και στελεχιακής επάρκειας, καθώς οι κανονισμοί εσωτερικής λειτουργίας των υπηρεσιών (ΟΕΥ) δεν έχουν προσαρμοστεί στις ανάγκες υλοποίησης του τοπικού σχεδιασμού διαχείρισης της ανακύκλωσης. Παρατηρήθηκε υποστελέχωση των αρμόδιων για την ανακύκλωση υπηρεσιών, με έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, κατάλληλης εκπαίδευσης (υπεύθυνοι περιβαλλοντικής πολιτικής κ.ά.), ενώ απουσίαζαν μηχανισμοί στοχοθεσίας και διαδικασίες μέτρησης και αξιολόγησης στη βάση συγκεκριμένων προτύπων και δεσμεύσεων. Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας δεν αξιοποιήθηκε από τους δήμους, αν και αυτοί κατέταξαν τα απαιτούμενα Ψηφιακά Οργανογράμματα και ενέκριναν τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας.
 - Τα όργανα διοίκησης των δήμων (Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, Δημοτικά Συμβούλια) δεν παρακολουθούν την πορεία επίτευξης των τιθέμενων με τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων για την ανακύκλωση ενώ η όποια δραστηριοποίηση περιορίζεται σε ζητήματα χωροθέτησης κάδων.
2. Διαπιστώθηκαν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, αναποτελεσματικοί εσωτερικοί μηχανισμοί συντονισμού και ανάληψης πρωτοβουλίας από τα όργανα διοίκησης με αποτέλεσμα την αποτυχία δημιουργίας κατάλληλων δομών υποδοχής των ειδικών ρευμάτων ανακυκλώσιμων υλικών και τη διαχρονική αύξηση του κόστους διαχείρισης των παραγόμενων αστικών αποβλήτων. Συγκεκριμένα:

- Αναδείχθηκαν σοβαρές ελλείψεις σε υποδομές ανακύκλωσης (όπως Πράσινα Σημεία, Γωνιές Ανακύκλωσης, Μονάδες Κομποστοποίησης βιοαποβλήτων) είτε λόγω απουσίας Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και συνακόλουθα ακύρωσης άδειας δόμησης (Δήμος Κορινθίων-Μονάδα Κομποστοποίησης), είτε λόγω αδυναμίας αξιοποίησης οικονομικών εργαλείων με τον χαρακτηρισμό ως μη επιλέξιμες δαπάνες (Δήμος Λαρισαίων – Πράσινο Σημείο και Κέντρο Ανακύκλωσης-Εκπαίδευσης Διαλογής στην Πηγή), είτε λόγω του ότι οι περιοχές χωροθέτησης έχουν χαρακτηριστεί δασική έκταση (Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης-Πράσινο Σημείο)
 - Η χρηματοδότηση της εναλλακτικής διαχείρισης δεν συνδέεται με την επίτευξη του ετήσιου ή του πολυετούς στόχου της ανακύκλωσης αλλά με τη διευθέτηση τρεχουσών αναγκών με αποτέλεσμα να αδυνατούν οι δήμοι να προγραμματίζουν με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο τις μελλοντικές δράσεις τους,
 - Οι δήμοι δεν είναι σε θέση να αποτιμήσουν το κόστος και να αναλύσουν την οικονομική λειτουργία από τη χρήση των υπηρεσιών ανακύκλωσης, καθώς δεν καταχωρούν λογιστικά σε ξεχωριστή εγγραφή τα προϋπολογισθέντα και βεβαιωθέντα έξοδα συντήρησης του πάγιου εξοπλισμού διαχείρισης της ανακύκλωσης. Οι αποθήκες ανταλλακτικών δεν είναι μηχανογραφημένες ενώ οι χώροι στάθμευσης και επισκευής των οχημάτων ανακύκλωσης δεν είναι κατάλληλοι για την ασφαλή φύλαξή τους, παράλληλα δε λόγω της παλαιότητας του στόλου οι δήμοι επιβαρύνονται με την υψηλή δαπάνη συντήρησης και επισκευής τους.
 - Το δίκτυο διανομής των μπλε κάδων χρήζει βελτιώσεων και επανασχεδιασμού, με τον αριθμό των μπλε κάδων/οικοδομικό τετράγωνο και την απόσταση μεταξύ των σημείων ανακύκλωσης να μην έχουν αλλάξει σημαντικά την τελευταία τριετία. Οι δήμοι δεν κατάφεραν να αξιοποιήσουν νέες τεχνολογίες στα συστήματα συλλογής της ανακύκλωσης (χρήση GPS, αισθητήρες βάρους κ.ά.), γεγονός που επηρεάζει την ικανότητά τους να συμμετέχουν στοχευμένα στις νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις της πρόσφατης νομοθεσίας (ν. 4819/2021 και 4736/2020) για την ενίσχυση των ποσοστών ανακύκλωσης.
- 3. Διαπιστώθηκε μικρή πρόοδος στην επίτευξη των ποσοτικών στόχων που είχαν τεθεί από τους δήμους για την πρόληψη παραγωγής αποβλήτων, την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και τελικά τη δραστική μείωση των αποβλήτων που παράγουν. Ειδικότερα:**
- Παρατηρήθηκε αύξηση στην παραγωγή αποβλήτων σε δύο από τους πέντε Δήμους (Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης και Λαρισαίων) ενώ στους λοιπούς τρεις (Δήμοι Γρεβενών, Κορινθίων και Παύλου Μελά) η καταγραφείσα μείωση δεν αντιστοιχούσε στους τιθέμενους από τον τοπικό σχεδιασμό στόχους. Επιπρόσθετα, η παραγωγή σύμμεικτων αυξάνεται διαχρονικά σε σχέση με τα ανακυκλώσιμα υλικά συσκευασίας.
 - Αν και η επαναχρησιμοποίηση χαρακτηρίζεται ως «κλασική» μορφή πρόληψης δημιουργίας αποβλήτων και στο Εθνικό Σχέδιο Πρόληψης Παραγωγής Αποβλήτων προβλέπεται σειρά δράσεων με τη συμμετοχή των δήμων, όπως οι Πράσινες Συμβάσεις και η ενίσχυση της ψηφιακής λειτουργίας των δήμων, δεν ανελήφθησαν αντίστοιχες πρωτοβουλίες από τους δήμους (σύνταξη πράσινων

προδιαγραφών, επιμόρφωση προσωπικού, ψηφιακή αναβάθμιση υπηρεσιών για την εξοικονόμηση χάρτου).

- Το ποσοστό χωριστής συλλογής ανακυκλώσιμων υλικών παραμένει σε πολύ χαμηλά επίπεδα, με τιμές από 3,35% (Δήμος Κορινθίων) έως 11,2% (Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης), όταν ο αρχικός σχεδιασμός προέβλεπε ποσοστά χωριστής συλλογής άνω του 60% - τιμή στόχος για το έτος 2020), καθόσον το ρυθμιστικό πλαίσιο για την εναλλακτική διαχείριση θεσπίστηκε μόλις το 2017, ενώ δεν έχουν αναπτυχθεί τα Πράσινα Σημεία και οι Γωνιές Ανακύκλωσης.
 - Δεν έχουν εφαρμοστεί προγράμματα χωριστής συλλογής βιοαποβλήτων και κλαδεμάτων (Δήμοι Λαρισαίων και Κορινθίων) ενώ τυχόν πιλοτικά προγράμματα οικιακής κομποστοποίησης (Δήμοι Παύλου Μελά και Γρεβενών) δεν έχουν ευρύτητα. Ελλείπει κατάλληλων υποδομών, το σύνολο των βιοαποβλήτων και πράσινων αποβλήτων καταλήγει σε ταφή (ή σε ορυχεία προς αποκατάσταση αυτών στην περίπτωση του Δήμου Γρεβενών).
 - Το ποσοστό εκτροπής από την ταφή, αν και αυξάνεται, παραμένει σε πολύ χαμηλά επίπεδα και η υγειονομική ταφή αποτελεί σταθερά την κυρίαρχη επιλογή διαχείρισης, σε ορισμένους Δήμους με ποσοστό που ξεπερνά το 90% (Δήμοι Κορινθίων -98%, Παύλου Μελά – 95%, Λαρισαίων 90%), όταν ο αρχικός σχεδιασμός προέβλεπε 30% έως το τέλος του 2020.
4. Διαπιστώθηκε πολύ χαμηλός βαθμός υλοποίησης των συνοδευτικών υποστηρικτικών μέτρων για την ανακύκλωση (δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης πολιτών) και απουσία οικονομικών εργαλείων επιβράβευσης ή συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα:
- Πλην του Δήμου Παύλου Μελά, στους λοιπούς τέσσερις δήμους, οι δράσεις ενημέρωσης είτε δεν εφαρμόζονταν είτε ήταν αποσπασματικές με περιορισμένο εύρος εφαρμογής, κυρίως απευθυνόμενες στη σχολική κοινότητα
 - Οι δήμοι δεν έχουν ευαισθητοποιήσει τους δημότες τους σχετικά με την πρόληψη παραγωγής αποβλήτων και οι ενημερωτικές πολιτικές, που υιοθετούνται και εφαρμόζονται, επικεντρώνονται περισσότερο στις διαδικασίες διαχωρισμού των αποβλήτων στην πηγή παραγωγής τους, ως τον πλέον δόκιμο τρόπο συλλογής, και λιγότερο στην πρόληψη δημιουργίας τους.
 - Το ειδικό τέλος ταφής, που αντικαταστάθηκε με την ειδική εισφορά και θα αποδιδόταν στο Πράσινο Ταμείο για χρηματοδότηση αποκλειστικά δράσεων πρόληψης, επαναχρησιμοποίησης και ανακύκλωσης, ουδέποτε εφαρμόστηκε και καταργήθηκε με τον ν. 4819/2021, με αποτέλεσμα οι δήμοι να μην διαθέτουν οικονομικά εργαλεία βασισμένα στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Επιπλέον τα τέλη διαχείρισης αποβλήτων που χρεώνουν οι δήμοι στα νοικοκυριά και τους λοιπούς παραγωγούς αποβλήτων είναι ενιαία, ενώ στα όποια πιλοτικά προγράμματα «πληρώνω όσο πετάω» εφαρμόστηκαν, δεν επιβραβεύονται οι συμμετέχοντες με χαμηλότερες χρεώσεις δημοτικών τελών, ώστε να αποτρέπεται ή να περιορίζεται η παραγωγή αποβλήτων.
5. Η συνεργασία των δήμων με τους εμπλεκόμενους στην ανακύκλωση φορείς είναι προβληματική και περιορισμένη και το σύστημα διαχείρισης των αστικών αποβλήτων και ειδικότερα των ανακυκλώσιμων χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό αρμοδιοτήτων, συστημάτων και εποπτικών μηχανισμών. Η

πληροφορία όσον αφορά την παραγωγή και ανακύκλωση των αστικών αποβλήτων σε επίπεδο δήμων δεν είναι πάντα ακριβής, ενώ η απουσία τακτικών μηχανισμών ελέγχων της ακρίβειας των στοιχείων από την Πολιτεία και τα αρμόδια όργανα ενέχει κινδύνους ως προς την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων. Επιπρόσθετα τα στοιχεία υπολογίζονται με τεκμαρτό τρόπο και δεν λαμβάνουν υπόψη τις πραγματικές επιδόσεις του κάθε δήμου, γεγονός που αποθαρρύνει τις όποιες καλές πρακτικές τυχόν υλοποιούνται. Συγκεκριμένα:

- Οι δήμοι δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν τις επιδόσεις τους στην ανακύκλωση, καθόσον δεν υπάρχει κοινή ηλεκτρονική πλατφόρμα των Κέντρων Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών, της Ελληνικής Εταιρίας Αξιοποίησης Ανακύκλωσης, του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης, του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των ΦοΔΣΑ στην οποία να καταγράφονται στοιχεία ανάκτησης καθώς και στοιχεία για τις υπολειμματικές ποσότητες που τελικά θάβονται.
- Διαπιστώθηκαν αποκλίσεις και εσφαλμένα στοιχεία λόγω κατακερματισμού των συστημάτων συλλογής δεδομένων και παροχής πληροφορίας και αναδείχθηκε η αναγκαιότητα διασταύρωσης των στοιχείων τόσο του Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων όσο και των στοιχείων που διαθέτει ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης.
- Τα ποσοστά ανάκτησης, με βάση τα στοιχεία που διαθέτει ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης από τα Κέντρα Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών, δεν αντανακλούν την πραγματική εικόνα κάθε δήμου ανά ρεύμα αποβλήτων, καθώς η επιστροφή του υπολείμματος γίνεται με οριζόντια μέθοδο (ίδιο ποσοστό) σε όλους τους δήμους, βάση μελέτης ποιοτικής σύστασης (2014, μη επικαιροποιημένη), ανεξάρτητα από την καθαρότητα του μπλε κάδου που καταλήγει στο Κέντρο Διαλογής.
- Δεν υπάρχει ξεχωριστή καταγραφή στα έσοδα των δήμων των συναλλαγών με τα Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης ούτε πληροφόρηση για τα ποσά από την πώληση των ανακυκλώσιμων υλικών που έχουν ανακτηθεί. Επιπρόσθετα το περιβαλλοντικό τέλος χρήσης πλαστικής σακούλας, ως ανταποδοτικό δημόσιο έσοδο, δεν έχει επιστρέψει προς όφελος των δημοτών, παρόλο που ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης έχει εισπράξει το καθαρό πόσο των 19.714.512,27 ευρώ από τον Απρίλιο του 2018 έως τον Φεβρουάριο του 2020.

Κεφάλαιο 6

Ο προσυμβατικός έλεγχος μετά την ισχύ του ν. 4700/2020. Το δυαδικό σύστημα.

1. Τον Ιούνιο του 2020 τέθηκε σε ισχύ ο ν. 4700/2020, με τον οποίο θεσπίστηκε αναλυτικό και ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελ.Συν) με ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος. Με το ως άνω νομοθέτημα ρυθμίζεται αναλυτικά η διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου και οι «διαφορές» που τυχόν θα προκύψουν από τη διενέργεια αυτού. Στις οικείες διατάξεις περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για την άσκηση του

προσυμβατικού ελέγχου (άρθρα 324-327) και ρυθμίσεις για τις διαφορές από τον προσυμβατικό έλεγχο (άρθρα 328 έως 337). Ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το ΕΛΣυν πριν από τη σύναξη τους δεν θίγει το δικαίωμα των ενδιαφερομένων για την παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 1 Συντ. και 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Η διαδικασία προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας αφορά προεχόντως στην αναθέτουσα αρχή και αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και όχι στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων των ιδιωτών διαγωνιζομένων. Κατά την άσκηση του ελέγχου αυτού, ο αρμόδιος σχηματισμός του ΕΛΣυν δεν επιλύει διαφορές, υποκαθιστώντας τα αρμόδια δικαστήρια στον δικαστικό έλεγχο που ασκούν επί της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας που απολήγει στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, οι συμμετέχοντες στη διαγωνιστική διαδικασία υποψήφιοι ή οι ανακηρυχθέντες ανάδοχοι δύνανται αυτοτελώς να προσφύγουν στις αρμόδιες δικαστικές αρχές και να ζητήσουν την ικανοποίηση των εννόμων συμφερόντων τους, είτε κατά τη διαγωνιστική διαδικασία είτε κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης.

2. Τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα της προσφυγής ανάκλησης και προσφυγής αναθεώρησης αποτελούν διαπλαστικά ένδικα βοηθήματα με τα οποία εξετάζεται όχι μόνο η νομιμότητα των προσβαλλόμενων πράξεων αλλά υφίσταται και η δυνατότητα επανεξέτασης της υπόθεσης μέσα στα όρια των προβαλλόμενων μ' αυτά λόγων. Περαιτέρω, επειδή τα πληττόμενα από την ελεγχθείσα διαδικασία μέρη πρέπει να τυγχάνουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και κρίσης, το σύστημα απονομής αυτής οργανώνεται με τον ως άνω νόμο κατά τέτοιο τρόπο ώστε το ΕΛΣυν να μπορεί να μιλήσει για ένα «οιονεί δικαιοδοτικό» σύστημα εκδίκασης διαφορών, το οποίο ερείδεται σε αποτελεσματικούς δικονομικούς μηχανισμούς, όπου, τόσο η αναθέτουσα αρχή όσο και οι ενδιαφερόμενοι φορείς να μπορούν λυσιτελώς να αναπτύξουν τις απόψεις τους, αναδεικνύοντας το ουσιώδες γι' αυτούς διακύβευμα από το αποτέλεσμα του προσυμβατικού ελέγχου.

3. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι το ΕΛΣυν κατά την εκδίκαση των προσφυγών ανάκλησης και αναθεώρησης δεν δικαιοδοτεί και οι αποφάσεις του δεν δημιουργούν δεδικασμένο, η οργάνωση του νέου συστήματος εκδίκασης των διαφορών που προκύπτουν από την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου αποσκοπεί στο να παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές και στους οικονομικούς φορείς που πλήττονται από την αρνητική κρίση του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου να ζητήσουν να ερευνηθεί η ορθότητα της αρνητικής κρίσης υπό τις εγγυήσεις της δικαστικής κρίσης και προστασίας. Για τον λόγο αυτό, καθιερώνεται ειδική αποδεικτική διαδικασία με το σύστημα της προαπόδειξης, προβλέπεται ρητά ο τρόπος οργάνωσης της προδικασίας της δημόσιας συζήτησης, ο τρόπος διεξαγωγής της δημόσιας συζήτησης με την παράσταση των μερών, πλην του Δημοσίου ή των εξομοιούμενων μ' αυτό προσώπων, μετά ή δια πληρεξουσίου δικηγόρου, καθώς και η μη συμμετοχή στη δημόσια συζήτηση των δικαστών που μετείχαν στην έκδοση της πράξης του προσυμβατικού ελέγχου ή της απόφασης του Τμήματος. Επίσης προβλέπεται η καταβολή ειδικού παραβόλου για τα δύο ένδικα βοηθήματα ενώπιον του Τμήματος και της Ολομέλειας. Στη δημόσια συζήτηση ενώπιον του Τμήματος και της Ολομέλειας, αντίστοιχα, μεταγγίζονται θεμελιώδεις δικονομικές αρχές για την πληρέστερη οργάνωση του νέου συστήματος, όπως η αρχή της αυτεπάγγελτης εξουσίας του Δικαστηρίου να μεριμνά για την πρόοδο της διαδικασίας, η αρχή του αυτεπάγγελτου ελέγχου από το Δικαστήριο των διαδικαστικών προϋποθέσεων αυτής, η αρχή του δημόσιου χαρακτήρα της διαδικασίας, καθώς και η αρχή της υποχρεωτικής έγγραφης προδικασίας στην οποία θα στηριχθεί η κύρια διαδικασία για την παροχή της δικαστικής προστασίας. Επίσης

εφαρμόζονται αναλογικά όσες διατάξεις της νέας Δικονομίας του ΕλΣυν συναρμόζονται με τη φύση και την ταχύτητα που απαιτείται στη διαδικασία ενώπιον του Τμήματος και της Ολομέλειας.

4. Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπεται περιοριστικά ο τρόπος ανατροπής των κρίσεων για τη νομιμότητα της υποβληθείσας προς έλεγχο δημόσιας σύμβασης. Σύμφωνα με το άρθρο 328 ν. 4700/2020 προβλέπεται η δυνατότητα προσβολής των πράξεων προσυμβατικού ελέγχου με προσφυγή ανάκλησης. Η εξέταση της υπόθεσης γίνεται από το αρμόδιο Έβδομο Τμήμα. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η ενότητα της νομολογίας αλλά και ενισχύεται η εμπιστοσύνη και η ασφάλεια στις δημόσιες συναλλαγές, παράλληλα, δε, αποτρέπεται η έκδοση αντιφατικών πράξεων και έτσι διασφαλίζεται η πληρέστερη προστασία ακόμα και ιδιωτών που έλκουν δικαιώματα από την ανάκληση των εκάστοτε πράξεων του ΕλΣυν. Η προσφυγή ανάκλησης ασκείται κατά αρνητικών πράξεων του ΕλΣυν (είτε του Κλιμακίου είτε του Επιτρόπου), ήτοι κατά πράξεων που αποφαινόμενοι ότι υφίσταται κώλυμα ως προς την υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης, υποβάλλεται, δε, στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος. Ο προσφεύγων οφείλει να κοινοποιήσει την προσφυγή ανάκλησης, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, σε οιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, το ίδιο, δε, δύναται να πράξει και ο Πρόεδρος του Τμήματος, με διαταγή του οποίου γνωστοποιείται με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο η προσφυγή ανάκλησης και σε τρίτα πρόσωπα, που κατά την κρίση του έχουν έννομο συμφέρον. Σημειωτέον ότι δεν επιτρέπεται επανάληψη άσκησης της προσφυγής ανάκλησης από τον ίδιο προσφεύγοντα για δεύτερη φορά. Οιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον δύναται να παρέμβει, εγγράφως ή προφορικώς, μέχρι και τη συζήτηση επ' ακροατηρίω της προσφυγής ανάκλησης. Εάν περαιτέρω η κρίση του Εβδόμου Τμήματος είναι επίσης αρνητική ως προς την υπογραφή της σύμβασης προβλέπεται και δεύτερος βαθμός ενώπιον της Ολομέλειας, που εισάγεται δια της προσφυγής αναθεώρησης. Καθ' όσον η προσφυγή αναθεώρησης αποτελεί και αυτή ένα διαδικαστικό, οιονεί ένδικο μέσο, πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις του παραδεκτού.

5. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4700/2020, η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται από όποιον συμμετείχε στην εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης και εφόσον έχει έννομο συμφέρον προς τούτο, ήτοι από το Δημόσιο εν γένει, την αναθέτουσα αρχή ή φορέα, τον τρίτο που άσκησε παρέμβαση στη συζήτηση της προσφυγής ανάκλησης αλλά και από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας. Ειδικά το έννομο συμφέρον νομικού προσώπου (σωματείου) κρίνεται προεχόντως από τον σκοπό που επιδιώκει σύμφωνα με το καταστατικό του. Για τη θεμελίωση δε εννόμου συμφέροντος του σωματείου δεν αρκεί η γενική επίκληση των καταστατικών σκοπών του, αλλά πρέπει από τα επικαλούμενα και προσκομιζόμενα έγγραφα να προκύπτει ότι το ίδιο (το σύνολο ή μέρος των μελών του) αντλεί βάσει ενός ειδικού δεσμού άμεση ωφέλεια από τη διατήρηση της αρνητικής πράξης του προσυμβατικού ελέγχου υπέρ του κύρους της οποίας παρεμβαίνει. Σε υπόθεση ελέγχου προγραμματικής σύμβασης μεταξύ Αναπτυξιακού Οργανισμού και Δήμου για την παροχή υποστήριξης στον τελευταίο, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης των Οικονομικών του Υπηρεσιών, κρίθηκε ότι ελλείπει το έννομο συμφέρον για την άσκηση παρέμβασης της Πανελληνίας Ομοσπονδίας Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διότι δεν προκύπτει, συνεπεία της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης, ούτε απώλεια θέσεων εργασίας, ούτε άλλη άμεση βλαπτική μεταβολή στο εργασιακό καθεστώς που διέπει τα μέλη της συνδικαλιστικής οργάνωσης, ώστε ενδεχόμενη υπογραφή της να επηρεάσει ευθέως τη νομική και πραγματική κατάσταση αυτών.

6. Σημαντική προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της προσφυγής αναθεώρησης αποτελεί και η προθεσμία εντός της οποίας αυτή ασκείται. Η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης στον προσφεύγοντα. Η τόσο σύντομη προθεσμία εξυπηρετεί τον γενικότερο σκοπό της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου, ήτοι την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την ταχύτερη διεκπεραίωση του ελέγχου.

7. Το ως άνω διττό σύστημα αντανακλά και τη διαφορετική λειτουργία των δικαστικών σχηματισμών, ήτοι το μεν εκείνη των Κλιμακίων ή των Επιτρόπων που ασκούν τον πρωτογενή έλεγχο που είναι αυτεπάγγελτος και καθολικός, το δε εκείνη του Τμήματος και της Ελάσσονος Ολομέλειας, δια των οποίων -επί προσφυγών ανάκλησης και αναθεώρησης- το ΕλΣυν ασκεί τη δικαστικής φύσεως εξουσία του να ερευνήσει τη βασιμότητα των λόγων που προβλήθηκαν ενώπιον των σχηματισμών του. Από την οιονεί δικαιοδοτική δομή που ο νομοθέτης προσέδωσε στην εκδίκαση των διαφορών από τον προσυμβατικό έλεγχο προκύπτει ότι το ΕλΣυν εξαντλεί την ελεγκτική του λειτουργία με την πράξη που εκδίδεται κατά τον προσυμβατικό έλεγχο από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο αυτού. Περαιτέρω, με τις προσφυγές ανάκλησης και αναθεώρησης επιφυλάσσεται στο Συνέδριο η δικαστικής φύσης εξουσία να ερευνήσει τη βασιμότητα των λόγων που προβάλλονται ενώπιον των δικαιοδοτικών αυτού σχηματισμών, ήτοι του Τμήματος και της Ολομέλειας. Συνεπώς, το Τμήμα, αποφαινόμενο επί προσφυγής ανάκλησης, οφείλει, ως κάθε δικαιοδοτικό όργανο, να περιορισθεί κατ' αρχήν στην εξέταση των προβαλλόμενων ενώπιον αυτού λόγων ανάκλησης, μόνον δε κατ' εξαίρεση, κατά τα γενικώς κρατούντα επί δικών, δύναται το ίδιο οίκοθεν να εγείρει, συντρέχοντος λόγου δημόσιας τάξης, λόγο αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο.

8. Αντίθετη εκδοχή, πέραν του ότι θα ανέτρεπε το σύστημα κατανομής της ελεγκτικής και της δικαιοδοτικής λειτουργίας που εγκατέστησε ο ν. 4700/2020, θα είχε ως αποτέλεσμα οι ενώπιον του Τμήματος, ή και της Ολομέλειας ακόμη, διάδικοι να καταλαμβάνονται από αιφνιδιασμό αν, χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα άμυνας, διαπίστωναν από την ανάγνωση της απόφασης που εκδόθηκε στη διεξαχθείσα με δική τους πρωτοβουλία δίκη, ότι τελικώς ο διακωλυτικός λόγος της υπογραφής της σύμβασης δεν ήταν εκείνος ή εκείνοι επί των οποίων επιχειρηματολόγησαν στο ακροατήριο αλλά άλλος ή άλλοι τους οποίους αγνοούσαν. Επομένως, το Τμήμα, στις διαφορές του προσυμβατικού ελέγχου, δεν δικαιούται, υπερβαίνοντας την οιονεί δικαιοδοτική του αρμοδιότητα, να ασκήσει και πρωτογενή ελεγκτική λειτουργία.

9. Η Μείζονα Ολομέλεια του ΕλΣυν, σε υπόθεση που ήχθη ενώπιόν της και αφορούσε παροχή υπηρεσιών σίτισης σε φοιτητές Πανεπιστημίου, έκρινε ότι το Τμήμα (Εβδομο) δεχόμενο ως μη νόμιμο όρο της διακήρυξης σχετικά με την πρόσθετη απαίτηση από τους οικονομικούς φορείς να προσκομίσουν για την απόδειξη της τεχνικής τους ικανότητας συμβατικά κείμενα παροχής όμοιων υπηρεσιών, υπερέβη την εξουσία του, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 328 παρ. 1 του ν. 4700/2020, κατά την εξέταση της προσφυγής ανάκλησης, διότι με αυτεπάγγελη έρευνα του πραγματικού ανέδειξε το πρώτον και καθ' υποκατάσταση της αιτιολογίας του Κλιμακίου νέο διακωλυτικό λόγο σύναψης της κρινόμενης σύμβασης, ο οποίος δεν αναφερόταν στην προσβαλλόμενη πράξη. Τούτο διότι εν προκειμένω, ο πρόσθετος αυτός λόγος δεν δύναται, ενόψει του συνόλου των περιστάσεων της κρινόμενης περίπτωσης, να χαρακτηριστεί τέτοιας σοβαρότητας ώστε να αναχθεί σε λόγο δημόσιας τάξης, επιτρέποντας στο Δικαστήριο να υπερβεί τις δικαστικές του εξουσίες και να τον εξετάσει οίκοθεν. Στην περίπτωση που το Τμήμα προσθέσει νέα διακωλυτική πλημμέλεια στο πλαίσιο της εξέτασης προσφυγής ανάκλησης, υποπίπτει σε

εσφαλμένη κρίση καθ' υπέρβαση των εξουσιών του, όπως αυτές προσδιορίζονται από τους σχετικούς λόγους ανάκλησης, με συνέπεια, να στερείται ο διάδικος σταδίου δικαστικής προστασίας.

Κεφάλαιο 7

Η ψηφιοποίηση του προσυμβατικού ελέγχου, διαδικασία και αποδέκτες (η κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας)

1. Η έναρξη λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) από το 2014 επέφερε αναμφίβολα νέα δεδομένα στον τρόπο διενέργειας και αξιολόγησης των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, καλύπτοντας κενά και ανάγκες ετών στο φλέγον θέμα των διενεργούμενων από τις αναθέτουσες αρχές δημοσίων διαγωνισμών στην Ελλάδα. Με την εφαρμογή και χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις επιμέρους διαγωνιστικές διαδικασίες που υποστηρίζει, η λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ, ως εργαλείο υποβοήθησης των αναθετουσών αρχών, συνέβαλε θετικά στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των παθογενειών που προκαλούσαν οι έως τότε ατελέσφορες ή πολύχρονες διαγωνιστικές διαδικασίες, ενώ η τυποποίηση και αυτοματοποίηση των διαδικασιών που εισήχθη με το ως άνω σύστημα, συνέβαλαν αφενός στην εξοικονόμηση χρόνου και εξόδων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων από τη μείωση των διακινούμενων εγγράφων και την πρόσβαση στο ηλεκτρονικό περιβάλλον, αφετέρου στη διεύρυνση του ανταγωνισμού, στην αμεσότητα, ασφάλεια και διαφάνεια όλων των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και στην καλύτερη επικοινωνία μεταξύ αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων στο πλαίσιο των διενεργούμενων διαγωνισμών.

2. Ωστόσο, παρά τον εκσυγχρονισμό που επέφερε η λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ στις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, αντίστοιχη εφαρμογή και χρήση ΤΠΕ δεν προβλέφθηκε από τις διατάξεις των άρθρων 324 επ. του ν. 4700/2020 κατά τον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στα σχέδια των δημοσίων συμβάσεων έργων προμηθειών και υπηρεσιών, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ευρώ. Και τούτο διότι, αν και το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ¹³ επιτρέπει τη δυνατότητα εγγραφής και πρόσβασης σε αυτό και των ελεγκτικών – εποπτικών αρχών (όπως είναι μεταξύ άλλων και τα όργανα προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου), μόνο η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) ασκεί τις αρμοδιότητές της μέσω του συστήματος αυτού. Επιπλέον, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ν. 4700/2020, οι αναθέτουσες αρχές, αιτούνται εγγράφως τη διενέργεια του ελέγχου από την κατά νόμο αρμόδια οργανική μονάδα (Κλιμάκιο ή Υπηρεσία Επιτρόπου) του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υπέχουν την υποχρέωση να αποστείλουν ταχυδρομικά σε έντυπη μορφή τον φάκελο με όλα τα σχετικά έγγραφα και δικαιολογητικά της προς έλεγχο διαγωνιστικής διαδικασίας, παρά το γεγονός ότι το σύνολο των εγγράφων αυτών έχουν καταχωρηθεί ηλεκτρονικά στα διάφορα υποσυστήματα του ΕΣΗΔΗΣ, ενώ η συμπλήρωση του διοικητικού φακέλου της σύμβασης με τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για την ολοκλήρωση του ελέγχου γίνεται με τη σύνταξη και κοινοποίηση μη οριστικής (αναβλητικής) πράξης πριν από την παρέλευση της νόμιμης προθεσμίας ελέγχου, η οποία στην περίπτωση αυτή διακόπτεται. Εξάλλου, χωρίς να υπάρχει πρόβλεψη στον νόμο αλλά

¹³ ΥΑ 56902/215/2017 (Β' 1924/2.6.2017), ΚΥΑ 117384/2017 (Β' 3821/31.10.2017).

σε επίπεδο καθαρά διοικητικής πρακτικής οι αναθέτουσες αρχές ενημερώνουν - ερήμην του Ελεγκτικού Συνεδρίου - το ΕΣΗΔΗΣ για το αποτέλεσμα του ελέγχου, αναρτώντας συνήθως στο σύστημα ένα ηλεκτρονικό αντίγραφο της πράξης ελέγχου, η οποία έχει αποσταλεί προηγουμένως σύμφωνα με το άρθρο 326 παρ. 2 του ν. 4700/2020 μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από την οικεία οργανική μονάδα που διενήργησε τον έλεγχο.

3. Αντιλαμβανόμενος την ανάγκη εκσυγχρονισμού και επιτάχυνσης του ελέγχου αυτού και προς αποφυγή του άσκοπου διοικητικού φόρτου από τη διαχείριση των ογκωδών φακέλων και του πλήθους των δικαιολογητικών και εγγράφων που υποβάλλονται εντύπως στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο νομοθέτης θέσπισε ρητώς, με τη διάταξη του άρθρου 169 παρ. 1 του ν. 4820/2021, τη δυνατότητα διενέργειας του προσυμβατικού ελέγχου με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το ΕΣΗΔΗΣ, παρέχοντας εξουσιοδότηση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ρυθμίσει με απόφασή της τις ειδικότερες λεπτομέρειες και διαδικασίες που είναι αναγκαίες για τον σκοπό αυτό.

4. Με βάση την ως άνω εξουσιοδότηση, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου ενέκρινε στις 20 Ιουνίου 2022 κανονιστική απόφαση¹⁴, που επεξεργάστηκε ειδική ομάδα δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων θα ασκείται πλέον μέσω του ΕΣΗΔΗΣ καλύπτοντας όλα τα επιμέρους στάδια, δηλαδή τόσο την υποβολή του σχετικού αιτήματος ελέγχου από τον αρμόδιο φορέα, όσο και τον έλεγχο των πράξεων και των εγγράφων της διαδικασίας και των δικαιολογητικών των οικονομικών φορέων που συμμετείχαν σε αυτόν, την κοινοποίηση της τυχόν αναβλητικής αλλά και της οριστικής πράξης προσυμβατικού ελέγχου στην αναθέτουσα αρχή, καθώς και την παρακολούθηση της τύχης των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων που ασκούνται επί αυτών.

5. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ως άνω απόφαση, για την έναρξη και ολοκλήρωση της ελεγκτικής διαδικασίας, ο ηλεκτρονικός φάκελος της σύμβασης, για την οποία θα αποστέλλεται ηλεκτρονικά στο πρωτόκολλο της υπηρεσίας αίτημα διενέργειας ελέγχου, περιλαμβάνει υποχρεωτικά τα δικαιολογητικά που παρατίθενται στο Παράρτημα Ι (Πίνακας απαιτούμενων δικαιολογητικών) της απόφασης με την αναφερόμενη σε αυτό ονοματολογία, ενώ η ενεργοποίηση της πρόσβασης στον ηλεκτρονικό φάκελο της σύμβασης επιτυγχάνεται με την εγγραφή-προσθήκη του αρμόδιου για τον έλεγχο οργάνου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον πίνακα χρηστών και τη χορήγηση ειδικού κωδικού πρόσβασης στον εν λόγω ηλεκτρονικό διαγωνισμό. Για τη συμπλήρωση των ελλείψεων του φακέλου της υποβληθείσας προς έλεγχο σύμβασης υποβάλλεται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ από το αρμόδιο όργανο ελέγχου σχετικό αίτημα ή αναρτάται σε αυτό ηλεκτρονικό αρχείο της οικείας αναβλητικής πράξης. Ακολούθως, η αναθέτουσα αρχή επισυνάπτει στον ηλεκτρονικό φάκελο της σύμβασης τα συμπληρωματικά έγγραφα που με τον ανωτέρω τρόπο ζητήθηκαν και στη συνέχεια αποστέλλει μέσω ΕΣΗΔΗΣ σχετική περί τούτου ειδοποίηση στο αρμόδιο όργανο ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Για λόγους επιτάχυνσης του ελέγχου, τα συμπληρωματικά του φακέλου έγγραφα δύνανται εξαιρετικώς να υποβάλλονται σε ηλεκτρονική μορφή απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, συνοδευόμενα από σχετικό διαβιβαστικό έγγραφο, πλαισιωμένο με αριθμό πρωτοκόλλου της αναθέτουσας Αρχής. Με την ολοκλήρωση του ελέγχου νομιμότητας της σύμβασης, η αρμόδια για τον έλεγχο οργανική μονάδα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού κοινοποιήσει μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στην αναθέτουσα αρχή την οριστική πράξη ελέγχου ενημερώνει το ΕΣΗΔΗΣ για το αποτέλεσμα του ελέγχου της και τροφοδοτεί τον ηλεκτρονικό φάκελο της σύμβασης στο ΕΣΗΔΗΣ με

¹⁴ Βλ. πρακτικά 14^{ης} Γεν.Συν./20.6.2022 πλήρους Ολομέλειας ΕλΣυν, Θέμα Β΄.

την πράξη αυτή καθώς και με κάθε άλλο δημόσιο έγγραφο που παράχθηκε με αφορμή τον έλεγχο νομιμότητας που διενήργησε.

6. Επιπλέον, προβλέπεται ότι, σε περίπτωση άσκησης ενδίκου βοηθήματος ή μέσου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά της εκδοθείσας πράξης προσυμβατικού ελέγχου του αρμόδιου Κλιμακίου ή της οικείας Υπηρεσίας Επιτρόπου, τόσο τα δικόγραφα που κατατίθενται στη γραμματεία του Δικαστηρίου με φυσικό τρόπο ή ηλεκτρονικά μέσω του ΟΠΣ του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσο και οι αποφάσεις που εκδίδονται επ' αυτών από τους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρα 328 και 329 του ν. 4700/2020), εισάγονται, μετά την κοινοποίησή τους στους κατά νόμο αποδέκτες τους, στο ΕΣΗΔΗΣ από τον εξουσιοδοτημένο προς τούτο χρήστη της αναθέτουσας αρχής, χωρίς να μεταβάλλεται από την ενέργεια αυτή ο χρόνος έναρξης των προβλεπόμενων στα οικεία άρθρα του ν. 4700/2020 προθεσμιών.

7. Τέλος, ενόψει του ότι ως ημερομηνία έναρξης ισχύος της ανωτέρω κανονιστικής απόφασης ορίστηκε η 1^η Νοεμβρίου 2022 και προκειμένου να παρασχεθεί επαρκής χρόνος για την εξοικείωση των δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις οριζόμενες με αυτή ψηφιοποιημένες διαδικασίες ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, το μεν ορίστηκε ρητώς ότι η διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου αποκλειστικά μέσω ΕΣΗΔΗΣ θα ξεκινήσει από το δικαστικό έτος 2023-2024, το δε προβλέφθηκε στις μεταβατικές διατάξεις της απόφασης να διατηρηθεί μέχρι το πέρας του δικαστικού έτους 2022-2023 η δυνατότητα των αρμόδιων οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ζητούν, παράλληλα με την παρεχόμενη από το ΕΣΗΔΗΣ πρόσβαση στον ηλεκτρονικό φάκελο της σύμβασης, την υποβολή από τις αναθέτουσες αρχές του έντυπου φακέλου της προς έλεγχο σύμβασης με τα απολύτως βασικά έγγραφα στοιχεία του διαγωνισμού (συμβατικά τεύχη, πρακτικά Επιτροπών, αποφάσεις αναθέτουσας Αρχής και σχέδιο σύμβασης). Ο έντυπος δε φάκελος θα λαμβάνει ορισμένο αριθμό πρωτοκόλλου και ημερομηνία κατάθεσης, χωρίς όμως αυτή να μεταθέτει την ημερομηνία ηλεκτρονικής υποβολής του αιτήματος ελέγχου (εφόσον έχει προηγηθεί) μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ, η οποία θα λογίζεται ως αφετηρία έναρξης της νόμιμης προθεσμίας για τη διενέργεια του ελέγχου.

Κεφάλαιο 8

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Η αρχή της αναλογικότητας έχει δύο όψεις, την ουσιαστική και τη μεθοδολογική.¹⁵ Η ουσιαστική όψη αυτής χαρακτηρίζεται από τη φιλοσοφικής έμπνευσης προσπάθεια αναγωγής της σε υπέρτατη δικαϊκή αρχή ή και αρχή της πρακτικής ορθολογικότητας που της προσδίδει διαχρονική ισχύ και θεωρεί ότι εκπορεύεται από την αριστοτελική ιδέα περί της μεσότητας. Η ουσιαστική της όψη ενσαρκώνει θεμελιώδεις αξίες του δικαϊκού συστήματος όπως η διανεμητική δικαιοσύνη και παραπέμπει στη ιδέα του προσήκοντος μέτρου ή της εύλογης σχέσης. Κατά τη μεθοδολογική της όψη αυτή εκλαμβάνεται ως μεθοδολογικό εργαλείο και ως αυτόνομη ερμηνευτική αρχή, αφού μέσω αυτής η

¹⁵ Βλ. Α. Μανιτάκη, Κράτος δικαίου και έλεγχος της συνταγματικότητας, 1994, σελ. 210, Α. Χάνος, Η αρχή της αναλογικότητας στο έργο της Δήμητρας Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, 2020, σελ. 253-255.

παραδεδομένη τυποκρατική μεθοδολογία υποχωρεί χάριν της ουσιαστικής αξιολογικής προσέγγισης του υπό κρίση νομικού ζητήματος, ώστε κριτήριο της εγκυρότητας της δικανικής κρίσης να μην είναι πλέον η τυπική συμφωνία με το θετικό δίκαιο και μόνο, αλλά να απαιτείται από τον δικαστή, πέραν της ερμηνείας, η διάπλαση του δικαίου, όποτε αυτή παραστεί αναγκαία.¹⁶ Συναφής είναι και η άποψη ότι η αρχή της αναλογικότητας νοούμενη ως αρχή ερμηνευτική «πρωτοστατεί στη δημιουργική – τελλογική ερμηνεία του δικαίου».¹⁷

2. Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έθεσε το πρώτον το έτος 2013¹⁸ με μία σημαντική απόφασή της τα θεμέλια για τον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης με βάση την αρχή της αναλογικότητας. Στην υπόθεση αυτή, στην οποία αιτία του καταλογισμού ήταν ένα τυπικό έλλειμμα, με την κρίση της κυρωτικής διάστασης του καταλογισμού τέθηκε το ζήτημα της εύλογης αναλογίας του μέτρου του καταλογισμού με τον εξυπηρετούμενο σκοπό του δημοσίου συμφέροντος για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής νομιμότητας. Με τη μεθοδολογική αυτή προσέγγιση κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων με εργαλείο τη διαπλασθείσα νομολογιακά αόριστη νομική έννοια του **τυπικού ελλείμματος** και τη διαπίστωση, λόγω της έννοιας αυτής, του νομοθετικού κενού, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε στη συναγωγή κριτηρίων κατά την ερμηνευτική διαδικασία, τα οποία επέτρεπαν σταθμίσεις και αξιολογήσεις σε έναν χώρο ιδιαίτερα ευαίσθητο με σχέσεις «εξουσιαστικής υφής». Τα κριτήρια τα οποία ήταν πρόσφορα και κατευθυντήρια της άσκησης της αρμοδιότητας του δικαστή, αφορούσαν στην έκταση της απόκλισης από τη δημοσιονομική νομιμότητα, στη βαρύτητα αυτής, στο ύψος του καταλογισμού και στον βαθμό της υπαιτιότητας του υπολόγου αλλά και σε στοιχεία με υποκειμενικό χαρακτήρα, που σχετίζονταν με τις ιδιαίτερες συνθήκες τέλεσης της δημοσιονομικής παράβασης και πρόκλησης του ελλείμματος, την απειρία του υπολόγου, το μορφωτικό του επίπεδο καθώς και την προσωπική και οικονομική του κατάσταση.

3. Το αποτέλεσμα ήταν οι δικαστές, στο πλαίσιο της άσκησης των δικαιοδοτικών τους αρμοδιοτήτων, να κρίνουν πρωτογενώς τη νομιμότητα της καταλογιστικής πράξης, ως πράξης δεσμίας αρμοδιότητας του καταλογίζοντος οργάνου, αφού στο τελευταίο ο νομοθέτης δεν κατέλειπε διακριτική ευχέρεια για την αξιολόγηση της διαχειριστικής συμπεριφοράς των εμπλεκόμενων στη δημιουργία των ελλειμμάτων προσώπων και απέκλειε τη δυνατότά τους για επιμέτρηση του ύψους του καταλογισμού.

4. Ο βασικός νομολογιακός κανόνας που παγιώθηκε στη δημοσιονομική δίκη ήταν ότι η αρχή της αναλογικότητας λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία και εφαρμογή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου και εφαρμόζεται στους κάθε είδους περιορισμούς που μπορεί να επιβληθούν στα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Ως εκ τούτου, ο καταλογισμός σε βάρος των δημοσιονομικά υπεύθυνων προσώπων για την αναπλήρωση ελλείμματος συμπεριλαμβανομένου και του ποσού των οικείων προσανξήσεων, ως μέτρο που πλήττει το δικαίωμα στην περιουσία του καταλογιζόμενου, δεν συνδέεται αναγκαίως και αρρήκτως με το ύψος του διαπιστωθέντος

¹⁶ Β. Β. Βουτσάκη, Η αρχή της αναλογικότητας: από την ερμηνεία στη διάπλαση του δικαίου, σε: Σταμάτης Κ. (επιμέλεια) Όψεις του Κράτους Δικαίου, 1990, σελ.207 επόμεν., Κ. Τσάτσος, Το πρόβλημα της ερμηνείας του δικαίου, 1978, σελ. 139.

¹⁷ Βλ. Δ. Κοντόγωργα – Θεοχαροπούλου σε Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, 2005, σελ. 189.

¹⁸ ΕλΣυν Ολ. 4314/2013.

ελλείμματος,¹⁹ και τον διαδραμόντα μέχρι τον καταλογισμό του χρόνου αλλά υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας, ώστε για την επιβολή του να απαιτείται να τηρηθεί μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ αφενός του σκοπού του δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου της προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων του καταλογιζόμενου για να μην υποστεί ο καταλογισθείς μία δυσανάλογη και υπερβολική επιβάρυνση.

5. Περαιτέρω, υπό την οπτική της αναζήτησης δίκαιων ισορροπιών, ώστε με την μονομερή επέμβαση των αρμοδίων οργάνων στην περίπτωση διαπίστωσης του ελλείμματος τα δικαιώματα των καταλογισθέντων να μην υφίστανται ένα δυσανάλογο βάρος, χάριν της προστασίας του δημοσίου χρήματος, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ότι τα Τμήματα, στο πλαίσιο της έρευνας των προβαλλόμενων λόγων έφεσης αναφορικά με τη νομιμότητα των καταλογιστικών πράξεων, πρέπει να προβαίνουν ειδικώς σε έλεγχο με βάση την αρχή της αναλογικότητας, ήτοι εάν ο επιβληθείς καταλογισμός, τόσο κατά το ποσό του ελλείμματος, όσο και κατά το ποσό των προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής, τελεί σε εύλογη σχέση αναλογίας με το δικαίωμα στην περιουσία του καταλογισθέντος προσώπου, άλλως, η απόφαση του Τμήματος πλήττεται με τον λόγο της εσφαλμένης ερμηνείας και εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.²⁰

6. Το πρόβλημα των υπέρογκων καταλογισμών φαίνεται να αμβλύνεται με την εφαρμογή της αναλογικότητας από τους δικαστές, οι οποίοι έφεραν πρωτογενώς το βάρος της εφαρμογής της, όμως τελικά το καίριο ζήτημα για την θεραπεία των ανισορροπιών στη δημοσιονομική διαδικασία και στην δημοσιονομική δίκη εντοπίστηκε στην παράλειψη του σταδίου της εκτίμησης και εν γένει της αξιολόγησης της διαχειριστικής συμπεριφοράς και των επιπτώσεων αυτής στους προϋπολογισμούς των φορέων από τα καταλογίζοντα όργανα. Η εισαχθείσα στη νομολογία του Δικαστηρίου διάκριση μεταξύ του τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η συναφής δυνατότητα μείωσης του καταλογιστέου ποσού στην πρώτη περίπτωση δεν προβλεπόταν από το Σύνταγμα, ούτε από το νόμο, αλλά ήταν μία νομολογιακή κατασκευή εμπνεόμενη από την αρχή της αναλογικότητας, η οποία όμως δεν ήταν δυνατόν, παρά την αναγκαιότητά της, να αναπληρώσει με τη δέουσα σαφήνεια και προβλεψιμότητα μία νομοθετική ρύθμιση, με την οποία θα θεσπίζονταν με πληρότητα οι όροι και οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της μίας ή της άλλης κατηγορίας ελλείμματος,²¹ το μέτρο της ευθύνης των υποκειμένων των δημοσιονομικής διαδικασίας ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων τους και η ουσιαστική τελικά εμπλοκή αυτών στη δημιουργία του ελλείμματος.²² Με την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών των οργάνων που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαδικασία ο νομοθέτης εφαρμόζει το πρώτον την αρχή της αναλογικότητας, αφού εγκαταλείπεται πλέον το παλιό νομοθετικό καθεστώς με βάση το οποίο αποδιδόταν ευθύνη δημοσίου υπολόγου σε όλα σχεδόν τα όργανα της δημοσιονομικής διαδικασίας ανεξαρτήτως του είδους της ευθύνης τους και της ουσιαστικής εμπλοκής τους στο διαπιστωθέν έλλειμμα.

7. Μία σημαντική καινοτομία του νέου Οργανικού Νόμου για το ΕΛΣυν²³ είναι η δυνατότητα που προβλέπεται το πρώτον σε επίπεδο καταλογισμού σταθμίσεων και αξιολογήσεων από το ίδιο το καταλογίζον όργανο, το οποίο με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, που απαριθμούνται ενδεικτικά στο νόμο,²⁴ προβαίνει σε μειώσεις των ποσών των

¹⁹ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1824/2019, 1929/2018, 2121/2021 σκ. 44.

²⁰ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 2121/2021 σκ. 45.

²¹ Βλ. ΕλΣυν Ολ. πρακτικά 4^{ης} Γεν.Συν./5.2.2020, Θέμα Β', σκ. 8, 9.

²² Βλ. άρθρα 142, 143, 144, 145, 150 του ν. 4820/2021.

²³ Ν. 4820/2021.

²⁴ Βλ. άρθρο 150 παρ. 1 του ν. 4820/2021.

καταλογισμών. Στην περίπτωση αυτή προβλέπεται η δυνατότητα έκδοσης κανονιστικής απόφασης από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία θα αποτυπώνεται η «μέθοδος στάθμισης» στους καταλογισμούς.

8. Ειδικότερα με έναν ορθολογικό, κατ' ουσία μαθηματικό, συνδυασμό κριτηρίων που προβλέπονται στον νόμο και των συντελεστών βαρύτητας με αντίστοιχες ποσοστάσεις, γίνεται μία πρωτογενής εκτίμηση σε επίπεδο καταλογίζοντος οργάνου με στόχο την ποσοτικοποίηση κόστους – οφέλους στις σταθμίσεις επί των καταλογισμών.²⁵ Πρόκειται για το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας *stricto sensu* από τα ελεγκτικά όργανα που έχουν αρμοδιότητα καταλογισμού σε πρώτο βαθμό, η οποία θα ελέγχεται ως προς την ορθή εφαρμογή της στο στάδιο της δικαστικής προστασίας. Η έκδοση της απόφασης αυτής θα εμπεριέχει το «γιατί» της στάθμισης σε επίπεδο καταλογίζοντος οργάνου, το οποίο θα ελέγχεται και θα επαναπροσδιορίζεται από τους δικαστές στο στάδιο της δικαστικής προστασίας.

9. Με τον τρόπο αυτό τυποποιείται και αντικειμενικοποιείται η διαδικασία του καταλογισμού και καθίσταται ουδέτερη προς κάθε προσωπική αντίληψη ή ηθικό συλλογισμό. Με την έκδοση της απόφασης αυτής αναμένεται να καθιερωθεί ένας πρόσφορος μηχανισμός ελέγχου των περιορισμών που επιβάλλονται στα περιουσιακά και λοιπά δικαιώματα των καταλογισθέντων προσώπων, ώστε αυτοί να παρίστανται «αναλογικοί» και θα ικανοποιηθεί από το αρχικό στάδιο του καταλογισμού η ανάγκη προσαρμογής του στο ανάλογο ύψος, το οποίο επιτάσσουν οι συνθήκες εκάστης περίπτωσης.

Κεφάλαιο 9

Ζητήματα συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών υποθέσεων.

1. Η συνταγματική κατοχύρωση στο άρθρο 20 του Συντάγματος του δικαιώματος στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια επιτάσσει όπως η προστασία αυτή παρέχεται κατά τρόπο αποτελεσματικό. Όπως έχει κριθεί²⁶, αντικείμενο του δικαιώματος αυτού δεν αποτελεί μόνον η προστασία του με τη μορφή της δεσμευτικής διάγνωσης της ένδικης διαφοράς, αλλά και με εκείνη της αναγκαστικής εκτέλεσης της απόφασης, δηλαδή της υποχρέωσης της διοίκησης να εκτελεί τη δικαστική απόφαση²⁷.

2. Περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), ήδη από το 1997, έκρινε ότι το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο, το οποίο εγγυάται το άρθρο 6 § 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ), θα ήταν ουτοπικό αν η εσωτερική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου Κράτους επέτρεπε μια οριστική και υποχρεωτική δικαστική απόφαση να

²⁵ Βλ. άρθρο 150 παρ. 6 του ν. 4820/2021.

²⁶ Βλ. ΕλΣυν Ολ. πρακτικά 7^{ης} Συν./19.3.2003, Θέμα Α'.

²⁷ Συναφώς, στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζεται ότι : «Η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παραβίαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της», ενώ στο άρθρο 94 παρ. 4 ότι «Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει».

μένει ανενεργή εις βάρος ενός μέρους. Η εκτέλεση μιας απόφασης, οποιασδήποτε δικαιοδοσίας, πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της «δίκης», υπό την έννοια του άρθρου 6 της ανωτέρω σύμβασης. Το ΕΔΔΑ αναγνώρισε ότι η πραγματική προστασία του πολίτη και η αποκατάσταση της νομιμότητας συνεπάγονται την υποχρέωση για τη διοίκηση να συμμορφώνεται σε μια απόφαση που έχει εκδοθεί από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο του κράτους²⁸. Εξάλλου, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι δεν είναι σκόπιμο να ζητείται από ένα άτομο, που έχει πετύχει μια αξίωση κατά του Κράτους μετά από δίκη, να πρέπει στη συνέχεια να κινήσει διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης για να ικανοποιηθεί²⁹.

3. Στις 14 Νοεμβρίου 2002, τέθηκε σε ισχύ ο ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 274), όπως αυτός τροποποιήθηκε και ισχύει. Ο νόμος αυτός προβλέπει μεταξύ άλλων ότι η διοίκηση (Δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο) υποχρεούται να συμμορφώνεται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα για την εκτέλεσή τους μέτρα (άρθρο 1). Ο νόμος προβλέπει τη σύσταση τριμελών συμβουλίων στα δικαστήρια (Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, Άρειος Πάγος, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο, τακτικά διοικητικά δικαστήρια και λοιπά ειδικά δικαστήρια), με αρμοδιότητα τον έλεγχο της καλής εκτέλεσης των αποφάσεών τους από τη διοίκηση. Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, ο νόμος 3068/2002 δεν αρκεί προκειμένου να θεραπεύσει μία κατάσταση μη-εκτέλεσης, αφού ο μηχανισμός που θέτει δεν είναι ικανός να επιφέρει με βεβαιότητα την εκτέλεση της δικαστικής απόφασης μετά από άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί³⁰.

4. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται, κατά την περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, η εκδίκαση των ένδικων βοηθημάτων και μέσων που αφορούν διαφορές από την απονομή σύνταξης (κανονισμός, εκτέλεση, πληρωμή ή αχρεώστητη καταβολή σύνταξης) στα άμεσα όργανα του Κράτους, σε δημόσιους εν γένει λειτουργούς και υπαλλήλους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι στρατιωτικοί, καθώς και σε κάθε άλλο πρόσωπο, εφόσον η σύνταξή του βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό. Περαιτέρω, στο άρθρο 304 του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 127), ορίζεται: «1. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, με θετικές ενέργειες ή με αποχή από κάθε αντίθετη ενέργεια, να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 2. Η αρμοδιότητα για τη λήψη των μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται στο τριμελές συμβούλιο, που συγκροτείται σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3068/2002».

5. Τα Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου με δικαιοδοτικές αρμοδιότητες ορίζονται στο άρθρο 24 του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 130). Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι: α) Το Τρίτο Τμήμα είναι αρμόδιο για την εκδίκαση εφέσεων και εφέσεων-αγωγών σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις πολιτικών συνταξιούχων, β) Το Τέταρτο Τμήμα είναι αρμόδιο για την εκδίκαση αγωγών σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις πολιτικών συνταξιούχων, γ) Το Πέμπτο Τμήμα είναι αρμόδιο για την εκδίκαση εφέσεων και εφέσεων-αγωγών σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις

²⁸ Βλ. απόφαση Hornsby κατά Ελλάδας, της 19ης Μαρτίου 1997, § 40 και επ., Recueil des arrêts et décisions 1997-II).

²⁹ Βλ. Καραχάλιος κατά Ελλάδας, αρ. 62503/00, 26 Σεπτεμβρίου 2002, Μεταξάς κατά Ελλάδας, αρ. 8415/02, § 19, 27 Μαΐου 2004.

³⁰ Βλ. μεταξύ πολλών άλλων, Κανελλόπουλος κατά Ελλάδας, αρ. 11325/06, §§ 20-21, 21 Φεβρουαρίου 2008, Παναγιώτης Γκίκας και Γεώργιος Γκίκας κατά Ελλάδας, αρ. 26914/07, §§ 30-31, 2 Απριλίου 2009.

στρατιωτικών συνταξιούχων, και δ) το Έκτο Τμήμα είναι αρμόδιο για την εκδίκαση αγωγών σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις στρατιωτικών συνταξιούχων. Συναφώς, συγκροτούνται τα αντίστοιχα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης στα ανωτέρω Τμήματα τα οποία, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 3068/2022, αποτελούνται από τον Πρόεδρο του αρμόδιου καθ' ύλην Τμήματος, έναν σύμβουλο και τον εισηγητή. Ο Πρόεδρος ορίζει ως εισηγητή τον εισηγητή δικαστή της απόφασης, επί αδυναμίας δε αυτού, άλλον σύμβουλο ή πάρεδρο.

6. Η διαδικασία που ακολουθείται από το τριμελές συμβούλιο³¹ διακρίνεται στα κάτωθι τρία στάδια, με αντίστοιχες συνεδριάσεις αυτού. Στο πρώτο στάδιο, κατόπιν της αίτησης του ενδιαφερομένου και της διαπίστωσης άπρακτης παρόδου ευλόγου χρόνου³² από την κοινοποίηση στην αρμόδια διοικητική αρχή μίας **τελεσίδικης** απόφασης, η οποία είναι άμεσα εκτελεστή³³ ή μιας κηρυχθείσας ως **προσωρινά εκτελεστής** απόφασης³⁴, το συμβούλιο διαπιστώνει με σχετικό πρακτικό του³⁵ την παράλειψη συμμόρφωσης ή την πλημμελή συμμόρφωση της αρχής προς τα κριθέντα με την απόφαση και την καλεί να υποβάλει σε αυτό τις απόψεις της και τα συναφή στοιχεία μέσα σε ένα μήνα. Ακολούθως, αν μετά από έρευνα των στοιχείων που απεστάλησαν, το συμβούλιο διαπιστώσει αιτιολογημένα ότι η καθυστέρηση ή παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι αδικαιολόγητη, συντάσσει νέο πρακτικό, με το οποίο καλεί την υπόχρεη αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. Η προθεσμία αυτή επιτρέπεται να παραταθεί με νέο πρακτικό μία μόνο φορά, αν κατά την κρίση του συμβουλίου συντρέχει σπουδαίος λόγος. Τέλος, αν η υπόχρεη αρχή δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση εντός της ως άνω προθεσμίας, το συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει το χρηματικό ποσό που θα καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο ως κύρωση κατά της διοίκησης για τη μη συμμόρφωση στη δικαστική απόφαση, ενώ διαβιβάζονται από τον Πρόεδρό του τα σχετικά στοιχεία στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο για την πρόκληση πειθαρχικής δίωξης κατά του ευθυνόμενου υπαλλήλου.

7. Κριτήρια για τον καθορισμό του εν λόγω ποσού αποτελούν η φύση και η σημασία της διαφοράς, για την οποία εκδόθηκε η μη εκτελούμενη απόφαση, οι συνθήκες της μη

³¹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 και 3 του ν. 3068/2002 (Α' 274), ο οποίος εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, και των άρθρων 2 παρ. 2 και 3 του π.δ/τος 61/2004 «Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» (Α' 54), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω νόμου.

³² Ως εύλογος χρόνος έχει προσδιορισθεί με πληθώρα αποφάσεων των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης η πάροδος τριμήνου από την κοινοποίηση της δικαστικής απόφασης στη Διοίκηση.

³³ Βλ. άρθρο 79 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Α' 52) και ήδη άρθρο 302 του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 127). Σημειώνεται ότι πέραν των οριστικών αποφάσεων των Τμημάτων, στη διαδικασία συμμόρφωσης περιλαμβάνονται και οι αποφάσεις των Τμημάτων οι οποίες εκδίδονται, κατά το άρθρο 91 του ν. 4700/2020, **σε συμβούλιο**, αφού όμως παρέλθει προθεσμία τεσσάρων (4) μηνών από την κοινοποίησή τους στους διαδίκους για την υποβολή αίτησης στη γραμματεία του Δικαστηρίου, προκειμένου να συζητηθεί η υπόθεση αυτή στο ακροατήριο (βλ. άρθρο 91 παρ. 3 του ν. 4700/2020), ομοίως και οι εκδοθείσες σε συμβούλιο αποφάσεις κατά τη διαδικασία των προγενέστερων ισχυουσών διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981 «Περί εκτέλεσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α' 304), όπως αυτές είχαν προστεθεί με το άρθρο 69 του ν. 4055/2012 (Α' 51).

³⁴ Βλ. σχετ. πρακτικά Ολ. ΕλΣυν της 7ης Γενικής Συνεδρίασης της 19ης Μαρτίου 2003, πρακτικά Τριμ. Συμβ. Συμμόρφωσης Τρίτου Τμήματος 91¹⁵ Συν./24.3.2022.

³⁵ Για τη διαπίστωση της καθυστέρησης, παράλειψης ή άρνησης συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης της διοίκησης αρκεί απλή πιθανολόγηση, που στοιχειοθετείται αφενός μεν από την παρέλευση ικανού χρόνου από την κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή της φερομένης ως μη εκτελεσθείσας δικαστικής απόφασης, αφετέρου από τη βεβαίωση μη εκτέλεσης αυτής, στην οποία προβαίνει αναγκαίως ο αιτών με την αίτησή του προς το Συμβούλιο (βλ. ενδεικτικά πρακτικά Τριμ. Συμβ. Συμμόρφωσης Πέμπτου Τμήματος 4¹⁵ Συν./7.2.2022).

συμμόρφωσης και οι συνέπειές της για το πρόσωπο του θιγομένου, η χρονική της διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης. Το ποσό αυτό καταλογίζεται στο Υπουργείο, στον ΟΤΑ ή στο ΝΠΔΔ, στο οποίο υπάγεται η αρχή που δεν συμμορφώθηκε. Σύμφωνα δε με την αιτιολογική έκθεση επί του ανωτέρω άρθρου 3 του ν. 3068/2002, «ο σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι αποτρεπτικός και όχι η αποζημίωση του ενδιαφερόμενου, με την έννοια ότι η άρνηση ή η καθυστέρηση προς συμμόρφωση μπορεί να συνεπάγεται και μια ειδική δαπάνη για το δημόσιο νομικό πρόσωπο που έχει υποχρέωση προς συμμόρφωση».

8. Σημειώνεται δε ότι εάν μετά την επιβολή της χρηματικής κύρωσης η διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση ή να συμμορφώνεται πλημμελώς, μπορεί μετά από επανάληψη της ανωτέρω διαδικασίας να επιβληθεί από το τριμελές συμβούλιο και νέα χρηματική κύρωση. Όπως έχει δε κριθεί από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁶, η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου με την οποία επιβάλλεται κύρωση στη διοίκηση λόγω μη συμμόρφωσης, συνιστά απρόσβλητη δικαστική πράξη κυρωτικού χαρακτήρα, η οποία ερείδεται σε τελεσίδικη δικαστική απόφαση και αποσκοπεί, κατ' εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 95 παρ. 5, στην εκτέλεσή της, ενώ οι ως άνω αποφάσεις αποτελούν πλήρες και νόμιμο δικαιολογητικό για τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος με το οποίο εντέλλεται η πληρωμή του ποσού που έχει καθοριστεί από το ως άνω Συμβούλιο.

9. Το έτος 2022 τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης του Τρίτου, Τετάρτου, Πέμπτου και Έκτου Τμήματος εξέδωσαν τα ακόλουθα πρακτικά και αποφάσεις:

	Πρακτικά 1 ^{ου} και 2 ^{ου} σταδίου (αρχικά καλείται η διοίκηση για παροχή εξηγήσεων και, κατόπιν, τάσσεται προθεσμία για συμμόρφωση)	Αποφάσεις (για την καταβολή χρηματικού ποσού στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση κατά της διοίκησης για μη συμμόρφωση)
Τριμ. Συμβ. Τρίτου Τμήματος (Εφέσεις/Εφέσεις-αγωγές Πολιτικών Συνταξιούχων)	90	13
Τριμ. Συμβ. Τετάρτου Τμήματος (Αγωγές Πολιτικών Συνταξιούχων)	10	1
Τριμ. Συμβ. Πέμπτου Τμήματος (Εφέσεις/Εφέσεις-αγωγές στρατιωτικών συνταξιούχων)	199	23
Τριμ. Συμβ. Έκτου Τμήματος (Αγωγές Στρατιωτικών Συνταξιούχων)	49	5

³⁶ Βλ. σχετ. πρακτικό ΕλΣυν Ολ. της 3^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της 17^{ης} Φεβρουαρίου 2010.

10. Από την επισκόπηση των ανωτέρω πρακτικών/αποφάσεων προκύπτει ότι οι υποθέσεις που ήχθησαν ενώπιον του τριμελούς συμβουλίου του **Τρίτου** Τμήματος αφορούσαν στην πλειονότητά τους αδικαιολόγητη παράλειψη της διοίκησης (κυρίως ΕΦΚΑ) να συμμορφωθεί με αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

- για την αναπροσαρμογή συντάξεων τέως βουλευτών ή κληρονόμων τους για το χρονικό διάστημα από 1.1.2008 και εφεξής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 57 του ν. 3691/2008, σε πολλές δε περιπτώσεις είχε ήδη επιβληθεί χρηματική ποινή στη διοίκηση υπέρ του ενδιαφερόμενου συνταξιούχου, πλην συνέτρεξε νόμιμος λόγος επανάληψης της διαδικασίας διαπίστωσης μη συμμόρφωσης, λόγω του ότι η διοίκηση εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση³⁷. Σημειώνεται ότι το 2022 υπήρξε περίπτωση έναρξης δεύτερης επανάληψης της διαδικασίας, δηλαδή περίπτωση υπόθεσης που έχει αχθεί έως τώρα επτά (7) φορές ενώπιον του τριμελούς συμβουλίου και έχουν επιβληθεί ήδη δύο φορές χρηματικές κυρώσεις καθώς και περίπτωση τρίτης επανάληψης της διαδικασίας, δηλαδή περίπτωση υπόθεσης που έχει αχθεί ήδη έντεκα (11) φορές ενώπιον του τριμελούς συμβουλίου και έχουν ήδη επιβληθεί τρεις φορές οι αντίστοιχες χρηματικές κυρώσεις.

- για ακύρωση πράξεων κανονισμού συντάξεων πρώην καθηγητών ΑΕΙ ή ΤΕΙ, με τις οποίες είχε επιβληθεί μειωτική αναπροσαρμογή συντάξιμων αποδοχών τους, λόγω των διατάξεων του άρθρου Πρώτου, παρ. Γ, υποπαρ. Γ1 περ. 17 ή περ. 21 του ν. 4093/2012, οι οποίες κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές³⁸.

- για ακύρωση πράξεων κανονισμού συντάξεων πρώην ιατρών ΕΣΥ, με τις οποίες είχε επιβληθεί μειωτική αναπροσαρμογή συντάξιμων αποδοχών τους, λόγω των διατάξεων του άρθρου Πρώτου, παρ. Γ, υποπαρ. Γ1 περ. 27 του ν. 4093/2012, οι οποίες κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές³⁹.

- για ακύρωση πράξεων παρακράτησης σύνταξης λόγω μείωσης, βάσει των διατάξεων της παρ. Β υποπαρ. Β3 του ν. 4093/2012, των κύριων συντάξεων του Δημοσίου που υπερβαίνουν τα 1.000 ευρώ, διότι κρίθηκε ότι οι διατάξεις αυτές αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ.5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας⁴⁰.

11. Περαιτέρω το τριμελές συμβούλιο συμμόρφωσης του Τρίτου Τμήματος με σειρά πρακτικών⁴¹ και αποφάσεων⁴² του έκρινε ότι οι πράξεις του Α΄ Κλιμακίου δεν συνιστούν δικαστικές αποφάσεις, κατά την έννοια του άρθρου 1 του ν. 3068/2002, απορρίπτοντας συναφώς τις σχετικές αιτήσεις που υπεβλήθησαν ενώπιόν του, υπογραμμίζοντας πάντως ότι η παράλειψη συμμόρφωσης δεν δημιουργεί έλλειμμα δικαστικής προστασίας, αφού δημιουργούνται οι προϋποθέσεις θεμελίωσης αγωγής αποζημίωσης κατ' άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ.

³⁷ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 40^{ης} Συν./10.11.2022, 51^{ης} και 52^{ης} Συν./24.3.2022, 67^{ης} Συν./5.5.2022, 28^{ης} Συν./2.6.2022, 34^{ης} Συν./23.6.2022, 67^{ης} Συν./5.5.2022, 33^{ης} Συν./23.6.2022, 54^{ης} Συν./10.3.2022 κ.ά. και αποφάσεις 1, 2, 12 και 13/2022.

³⁸ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 7^{ης} Συν. 3.3.2022, 53^{ης} Συν./1.12.2022, 13^{ης} Συν./23.6.2022, 12^{ης} Συν./2.6.2022 και 4^{ης} Συν./3.3.2022.

³⁹ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 11^{ης} Συν./23.6.2022, 87^{ης} Συν./1.12.2022 και 11^{ης} Συν./12.5.2022.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 5^{ης} Συν./3.3.2022, 8^{ης} Συν./3.3.2022, 27^{ης} Συν./2.6.2022, 15^{ης} και 29^{ης} Συν./23.6.2022.

⁴¹ Βλ. πρακτικά 27^{ης} Συν./23.6.2022 και 46^{ης} Συν./26.6.2022.

⁴² Βλ. αποφάσεις 3 έως και 11/2022.

12. Όσον αφορά τις υποθέσεις που απασχόλησαν το τριμελές συμβούλιο συμμόρφωσης του **Τετάρτου** Τμήματος, αυτές αφορούσαν αδικαιολόγητη παράλειψη της διοίκησης να εκτελέσει αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τις οποίες έγιναν δεκτές εν όλω ή εν μέρει αγωγές συνταξιούχων δικαστικών λειτουργών, που αφορούσαν ποσά που αντιστοιχούσαν σε περικοπές (άρθρου Πρώτου ν. 4093/2012 και 13 του ν. 4387/2016) ή σε παρακρατήσεις (Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων) που κρίθηκαν αντισυνταγματικές ή αντίθετες με διατάξεις της ΕΣΔΑ⁴³.

13. Η πλειονότητα των υποθέσεων που απασχόλησαν το τριμελές συμβούλιο συμμόρφωσης του **Πέμπτου** Τμήματος, αφορούσαν, κυρίως, αδικαιολόγητη παράλειψη της διοίκησης να συμμορφωθεί με αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για:

- την κατ' αναπροσαρμογή αύξηση της σύνταξης στρατιωτικών συνταξιούχων σύμφωνα με τις περί μισθολογικών προαγωγών διατάξεις των νόμων 2838/2000 και 3016/2002⁴⁴.
- αναπροσαρμογή σύνταξης αναδρομικά από τριετίας από την πρώτη του αντίστοιχου μήνα συντέλεσης της ακυρωθείσας με την έφεση τεκμαιρόμενης απόρριψης ή της έκδοσης της ακυρωθείσας /μεταρρυθμισθείσας πράξης⁴⁵.
- κανονισμό σύνταξης με βάση τον βασικό μισθό του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας⁴⁶.
- μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικών πράξεων, ώστε τα οικονομικά αποτελέσματα της ανάκλησης του βαθμού συνταξιοδότησης να επέρχονται από τον χρόνο έκδοσής της⁴⁷.

14. Όσον αφορά τις υποθέσεις που απασχόλησαν το τριμελές συμβούλιο συμμόρφωσης του **Έκτου** Τμήματος, αυτές αφορούσαν κυρίως αδικαιολόγητη παράλειψη της διοίκησης να εκτελέσει αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τις οποίες έγιναν δεκτές εν όλω ή εν μέρει δεκτές αγωγές αποζημίωσης στρατιωτικών συνταξιούχων, λόγω μη αναπροσαρμογής των συντάξεών τους με βάση τους νόμους 2838/2000 και 3016/2002⁴⁸.

15. Τέλος, το έτος 2022, το τριμελές συμβούλιο συμμόρφωσης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέδωσε δύο πρακτικά λόγω μη συμμόρφωσης της διοίκησης σε αποφάσεις της Ολομέλειας σε σχέση με: α) αγωγή συνταξιούχου για καταβολή ποσών οικογενειακής παροχής λόγω γάμου και β) κανονισμό σύνταξης πρώην υπαλλήλου της Βουλής.

⁴³ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 1^{ης} Συν./20.1.2022, 2^{ης} και 3^{ης} Συν./3.3.2022, 5^{ης} Συν./2.6.2022 και 6^{ης} Συν./6.10.2022.

⁴⁴ Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις 1, 2, 4, 6, 8, 9, 15 και 17/2022, πρακτικά 4^{ης} και 5^{ης} Συν. 7.2.2022, 6^{ης}, 7^{ης} και 12^{ης} Συν./1.3.2022, 18^{ης} έως και 32^{ης} Συν. 22.3.2022, 34^{ης} έως και 39^{ης} Συν./22.3.2022, 40^{ης} έως και 43^{ης} Συν./15.4.2022, 45^{ης} έως και 49^{ης} Συν./15.4.2022, 52^{ης} έως και 58^{ης} Συν./15.4.2022, 60^{ης} Συν./15.4.2022, 62^{ης} Συν./3.5.2022, 63^{ης} έως και 67^{ης} Συν./13.5.2022, 69^{ης} Συν. έως και 71^{ης} Συν./13.5.2022, 74^{ης} Συν./13.5.2022, 79^{ης} έως και 85^{ης} Συν./13.5.2022, 87^{ης} έως και 89^{ης} Συν./13.5.2022, 93^{ης} έως και 95^{ης} Συν./13.5.2022, 97^{ης} Συν./14.6.2022, 99^{ης} έως και 101 Συν./14.6.2022, 103^{ης} έως και 107^{ης} Συν./14.6.2022, 109^{ης}, 111^{ης}, 114^{ης}, 115^{ης}, 117^{ης} – 122^{ης}, 125^{ης} Συν./22.6.2022, 126^{ης} και 128^{ης} Συν./28.6.2022, 131^{ης} – 133^{ης}, 134^{ης}, 136^{ης} – 140^{ης}, 145^{ης} – 152^{ης}, 161^{ης} – 167^{ης}, 169^{ης} – 177^{ης} Συν./14.10.2022, 178^{ης}, 181^{ης}, 183^{ης}, 184^{ης}, 186^{ης}, 188^{ης} – 191^{ης} και 193^{ης} Συν./25.10.2022, 194^{ης}, 195^{ης}, 199^{ης} Συν./11.11.2022, 212^{ης} και 213^{ης} Συν./16.12.2022, 221^{ης} Συν./22.12.2022.

⁴⁵ Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις 10, 11 και 14/2022 και πρακτικά 75^{ης}, 76^{ης} και 86^{ης} Συν./13.5.2022.

⁴⁶ Βλ. ενδεικτικά απόφαση 3/2022 και πρακτικά 1^{ης}, 2^{ης} Συν./14.1.2022, 10^{ης} και 11^{ης} Συν./1.3.2022, 59^{ης} Συν./15.4.2022, 77^{ης} και 78^{ης} Συν./13.5.2022, 92^{ης} Συν./30.5.2022, 98^{ης} Συν./14.6.2022, 108^{ης} Συν./14.6.2022, 124^{ης} Συν./22.6.2022, 179^{ης} Συν./25.10.2022, 196^{ης} Συν./11.11.2022 και 220^{ης} Συν./22.12.2022.

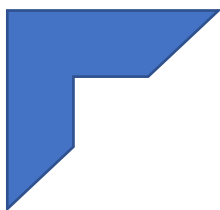
⁴⁷ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 13^{ης} έως και 15^{ης} Συν./1.3.2022.

⁴⁸ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά 3^{ης} έως και 6^{ης} Συν./14.1.2022, 7^{ης} έως 9^{ης}, 11^{ης}, 12^{ης}, 14^{ης}, 16^{ης} και 21^{ης} Συν./30.5.2022, 24^{ης}, 26^{ης} και 30^{ης} Συν./16.9.2022, 34^{ης} έως 37^{ης}, 43^{ης} και 45^{ης} Συν./14.10.2022.

16. Η υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις βρίσκεται στην καρδιά της αρχής του κράτους δικαίου. Οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν από την Ελλάδα (ιδίως ν. 3068/2002 και π.δ. 61/2004) αποτελούν σημαντική πρόοδο, δεν κατόρθωσαν όμως να δώσουν οριστική λύση στο πρόβλημα⁴⁹, όπως φαίνεται και από τον αριθμό των υποθέσεων που άγονται κατ' επανάληψη ενώπιον των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης. Όπως έχει τονισθεί⁵⁰, «ο νόμος και η δικαιοσύνη αποτελούν κοινά όρια δράσης τόσο για τους ιδιώτες, όσο και για την κρατική εξουσία. Εάν το διοικητικό όργανο δεν σεβαστεί την απόφαση του δικαστηρίου, εξαιρεί στην ουσία τον εαυτό του από το προδιαγεγραμμένο πεδίο νόμιμης δράσης με αποτέλεσμα η κρατική εξουσία να ασκείται αυθαίρετα (...) η πραγματική προστασία του πολίτη και η αποκατάσταση της νομιμότητας που έχει διαταραχθεί εμπεριέχουν την υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφωθεί στη δικαστική απόφαση που τον αφορά».

⁴⁹ Βλ. Μαρία Ελένη Κόρσου – Παναγοπούλου, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με το άρθρο 95 του Συντάγματος και η αντιμετώπιση του ζητήματος από το ΕΔΔΑ, σε Τιμητικό Τόμο για τον καθηγητή Παναγιώτη Ι. Κανελλόπουλο, Εκδόσεις Σάκκουλα 2015, σελ. 279 επ..

⁵⁰ Βλ. Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη «Η απροθυμία συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι συνέπειές της στην αποτελεσματική δικαστική προστασία των διαδίκων», σε Σύμμεικτα προς τιμήν Κώστα Γ. Μαυριά, Τόμος II, σελ. 869 επ.



II. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΩΝ



1. ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Κεφάλαιο 10

Τα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια αποτελούν αξιόπιστο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων; Εξυπηρέτησαν τους στόχους της εισαγωγής τους; (Εκθεση Ελέγχου 1/2022)

Ο έλεγχος επιδίωξε να δώσει απαντήσεις στο μείζον ζήτημα του εξορθολογισμού των αποζημιώσεων της νοσηλευτικής φροντίδας. Το ζητούμενο είναι η εφαρμογή μίας αξιόπιστης μεθόδου κοστολόγησης - αποζημίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, ώστε να μειωθούν οι δαπάνες και να αυξηθεί η ποιότητα των υπηρεσιών.

Από τις ελεγκτικές εργασίες που διενεργήθηκαν, προέκυψαν τα κάτωθι πορίσματα:

- 1.** Ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η εφαρμογή των Κλειστών Ελληνικών Νοσηλίων (ΚΕΝ) δεν πληρούν τις ελάχιστες απαιτούμενες προϋποθέσεις για την αξιόπιστη και αποτελεσματική τους λειτουργία.
- 2.** Κατά την εισαγωγή τους δεν είχαν τεθεί συγκεκριμένοι, ποσοτικοποιημένοι και χρονικά οριοθετημένοι στόχοι.
- 3.** Η εκπαίδευση του προσωπικού των νοσοκομείων δεν ήταν η δέουσα, οι δε οδηγίες για την ορθή εφαρμογή τους ήταν ελλιπείς και σε ορισμένες περιπτώσεις αντιφατικές.
- 4.** Στα πληροφοριακά και κοστολογικά συστήματα των νοσοκομείων δεν έγιναν οι απαιτούμενες προσαρμογές, με συνέπεια να υφίσταται αδυναμία παρακολούθησης του πραγματικού κόστους νοσηλείας σε επίπεδο ασθενούς.
- 5.** Για τον συντονισμό, εποπτεία και διαχρονική παρακολούθηση των δεδομένων του συστήματος των ΚΕΝ, δεν είχε καθοριστεί στο Υπουργείο Υγείας υπηρεσία με συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Δεν έγιναν οι απαιτούμενες τροποποιήσεις, ώστε να αποφεύγονται λανθασμένες τιμολογήσεις και πληρωμές νοσηλίων.
- 6.** Μετά την εφαρμογή των ΚΕΝ, σημαντικός αριθμός ασθενών και ημερών νοσηλείας, εξακολουθεί να τιμολογείται με το προηγούμενο σύστημα (Ημερήσιο Νοσήλιο).
- 7.** Για την επιτυχή εφαρμογή του νέου συστήματος (DRGs), δεν έχουν ολοκληρωθεί οι προβλεπόμενες ενέργειες και διαδικασίες και εξακολουθούν να υφίστανται οι δυσλειτουργίες και παθογένειες του Συστήματος Υγείας που συνέτειναν στην αποτυχία των ΚΕΝ.
- 8.** Δεν υπήρξε αξιολόγηση - αποτίμηση της συνολικής μεταρρύθμισης που επιχειρείται στο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων από το έτος 2011 μέχρι και σήμερα, ούτε υπάρχουν στοιχεία για το συνολικό κόστος αυτής.

Κεφάλαιο 11

Δημόσιες προμήθειες μεγάλων αντικειμένων: Για ποιο λόγο ορισμένες παραμένουν επί μακρόν σε αχρησία ή δεν αξιοποιούνται επαρκώς; (Εκθεση ελέγχου 2/2022)

Όταν οι δημόσιοι φορείς προμηθεύονται αντικείμενα πρέπει να είναι σε θέση να τα χρησιμοποιήσουν άλλως καθλώνουν ή σπαταλούν δημόσιο χρήμα χωρίς αποτέλεσμα. Αν τα αντικείμενα δεν αξιοποιηθούν, τότε είτε η ανάγκη δεν υπήρχε και ήταν εσφαλμένη η διαπίστωσή της είτε τα αντικείμενα δεν ήταν κατάλληλα για την κάλυψή της. Αυτά ως κύριοι λόγοι, γιατί και άλλοι λόγοι, όπως τα ελαττώματα των αντικειμένων, οι τεχνικές ή υπηρεσιακές αδυναμίες χρήσης τους μπορεί επίσης να συντελέσουν στη μη αξιοποίησή τους.

Στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2021 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντάχθηκε ο έλεγχος συστήματος εσωτερικού ελέγχου με τον τίτλο: «Δημόσιες προμήθειες μεγάλων αντικειμένων: Για ποιον λόγο παραμένουν επί μακρόν σε αχρησία ή δεν αξιοποιούνται επαρκώς;».

Εκκινώντας από προμήθειες δημοσίων φορέων, οι οποίες δεν αξιοποιήθηκαν εν όλω ή εν μέρει, ο έλεγχος επιχείρησε να εντοπίσει τους λόγους για τους οποίους αυτό συνέβη.

Τα πορίσματα του ελέγχου ως προς τους λόγους που οδήγησαν στη μη αξιοποίηση ή τη μερική αξιοποίηση των ελεγχθεισών προμηθειών είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Οι προμήθειες δε διενεργούνται βάσει μιας οργανωμένης διαδικασίας εκτίμησης και προτεραιοποίησης των αναγκών των φορέων αλλά με βάση τις διαθέσιμες πιστώσεις του προϋπολογισμού τους ή για την απορρόφηση κονδυλίων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα χωρίς σχεδιασμό για την αξιοποίησή τους.
- 2.** Ελλείψεις στον αρχικό σχεδιασμό της προμήθειας σχετικά με τις τεχνικές προδιαγραφές του αντικειμένου ή με τον συνοδευτικό εξοπλισμό αυτής καθιστούν την προμήθεια μη πρόσφορη για τον σκοπό που προορίζεται.
- 3.** Δεν εξετάζεται εκ των προτέρων αν όντως υφίσταται η δυνατότητα να αξιοποιηθεί αμέσως η προμήθεια ενόψει των πόρων και της υποδομής του φορέα, όπως του κατάλληλου προσωπικού ή των κατάλληλων χώρων εγκατάστασης.
- 4.** Παραλαβή προμηθειών παρά τις ελλείψεις που διαπιστώνονται καθώς και παράλειψη των φορέων να προβούν μετά την παραλαβή τους σε περαιτέρω αναγκαίες για τη λειτουργία των αντικειμένων ενέργειες έχουν ως αποτέλεσμα την εν μέρει αξιοποίηση των προμηθειών.

Κεφάλαιο 12

Υγειονομικό υλικό και ιατρικός εξοπλισμός των δημόσιων νοσοκομείων: Είναι ικανοποιητική η διαχείρισή τους; (Εκθεση Ελέγχου 3/2022)

Τα αναλώσιμα υγειονομικά υλικά και ο ιατρικός εξοπλισμός είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών υγείας στους ασθενείς. Πρέπει να υπόκεινται σε ένα σύστημα διαχείρισης που θα εξασφαλίζει την προστασία τους, την επάρκειά τους και την ισότιμη πρόσβαση των ασθενών σε αυτά.

Στο πλαίσιο του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων 2021 του Ελεγκτικού Συνεδρίου τριάντα μία (31) Υπηρεσίες Επιτρόπων ήλεγξαν δεκαέξι (16) νοσοκομεία ως προς το σύστημα διαχείρισης του αναλώσιμου υγειονομικού υλικού και είκοσι εννέα (29) νοσοκομεία ως προς το σύστημα διαχείρισης και πρόσβασης σε διαγνωστικά ή θεραπευτικά μηχανήματα (αξονικούς και μαγνητικούς τομογράφους, Pet scan και γραμμικούς επιταχυντές).

Τα πορίσματα του ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Οι συνθήκες αποθήκευσης και φύλαξης των αναλώσιμων υγειονομικών υλικών δεν διασφαλίζουν την προστασία τους από απώλειες και καταστροφές.
- 2.** Η πραγματική διακίνηση του υλικού δεν αποτυπώνεται με ακρίβεια στο πληροφοριακό σύστημα. Ιδίως στα επιμέρους τμήματα των νοσοκομείων δεν παρακολουθείται η κίνηση και διάθεση του αναλώσιμου υγειονομικού υλικού.
- 3.** Τα νοσοκομεία δεν γνωρίζουν τα πραγματικά αποθέματα υλικών που διαθέτουν ούτε έχουν ενεργοποιήσει μηχανισμό ειδοποίησης ότι ένα είδος εξαντλείται, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα ελλείψεων υλικών ή υπερεπάρκειας αυτών.
- 4.** Τα διαγνωστικά και θεραπευτικά μηχανήματα, προστατεύονται επαρκώς και συντηρούνται τακτικά, αν και υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης.
- 5.** Η προτεραιοποίηση της πρόσβασης των ασθενών στα ιατρικά μηχανήματα γίνεται βάσει άτυπων πρακτικών. Δεν υφίσταται σύστημα επαλήθευσης ότι τα κριτήρια που εφαρμόζονται διασφαλίζουν την ισότιμη πρόσβαση των ασθενών στα ιατρικά μηχανήματα.

Κεφάλαιο 13

Η απόκριση δέκα νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας, την πρώτη περίοδο μετά την εκδήλωση της πανδημίας. (Εκθεση Ελέγχου 4/2022)

Ο έλεγχος διερεύνησε τον βαθμό ετοιμότητας και την αποτελεσματικότητα της απόκρισης των νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας για τη νοσηλεία περιστατικών της COVID-19, κατά την πρώτη περίοδο εμφάνισης της πανδημίας και έως το τέλος του έτους 2020.

Από τον έλεγχο που διενεργήθηκε από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνολικά δέκα (10) νοσοκομεία, στα μεγάλα αστικά κέντρα, αλλά και σε ιδιαίτερες πληγείσες από την πανδημία περιοχές της Χώρας, διαπιστώθηκε η αύξηση, εντός του έτους 2020, των κλινών εντατικής θεραπείας, στα εν λόγω νοσοκομεία, από εκατόν ογδόντα μία (181) σε τριακόσιες είκοσι πέντε (325). Κατά τα λοιπά, προέκυψαν τα ακόλουθα:

1. Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός των δέκα νοσοκομείων, που ελέγχθηκαν ως προς την απόκρισή τους στην πανδημία, ολοκληρώθηκε εγκαίρως σε ορισμένα από αυτά. Δεν περιλάμβανε πρόγραμμα για την αντιμετώπιση της αυξημένης ζήτησης κλινών εντατικής θεραπείας.
2. Η διαχρονική έλλειψη επαρκούς αριθμού κλινών εντατικής θεραπείας στα δέκα νοσοκομεία που ελέγχθηκαν κατέστη εν μέρει δυνατόν να καλυφθεί.
3. Κατάλληλο και με τις απαραίτητες δεξιότητες υγειονομικό προσωπικό πολύ δύσκολα, υπό τις συνθήκες πίεσης της πανδημίας, θα μπορούσε να ανευρεθεί, με συνέπεια οι κλίνες εντατικής θεραπείας που διατέθηκαν για τα περιστατικά της νόσου στα Νοσοκομεία που ελέγχθηκαν να μην καταστεί εφικτό να στελεχωθούν στο σύνολό τους, όπως προβλέπεται από τις ισχύουσες προδιαγραφές για την οργανική σύνθεσή τους.
4. Παρά την ενίσχυσή τους για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης, η πίεση, την περίοδο κορύφωσης της πανδημίας, προσέγγισε τα όρια των δυνατοτήτων των νοσοκομείων της περιφέρειας που ελέγχθηκαν, όσον αφορά τη νοσηλεία περιστατικών της νόσου σε κλίνες εντατικής θεραπείας.

Κεφάλαιο 14

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί: Προβλήματα που εντόπισε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην οργάνωση και λειτουργία τους. (Έκθεση Ελέγχου 5/2022)

Ο έλεγχος αξιολόγησε κατά πόσον το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι αποτελεσματικοί ως θεσμοί για την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, τη διασφάλιση μεγαλύτερης δημοσιονομικής διαφάνειας και λογοδοσίας και τη βελτίωση της ποιότητας του δημόσιου διαλόγου για τη δημοσιονομική πολιτική. Η έκθεση ανέδειξε τον σημαίνοντα ρόλο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή στο δημοσιονομικό σύστημα της χώρας.

Από τις ελεγκτικές εργασίες που διενεργήθηκαν, προέκυψαν τα κάτωθι συμπεράσματα:

- 1.** Δεν προβλέπεται στη νομοθεσία που διέπει το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή η μη πολιτική διασύνδεση της ηγεσίας του. Στην επιτροπή επιλογής υποψηφίων για το Ανώτατο Δημοσιονομικό Συμβούλιο δεν επιβάλλεται η συμμετοχή και του άλλου φύλου. Η σύντομη προθεσμία που τάσσεται από τις προκηρύξεις για την επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου δεν δικαιολογείται επαρκώς.
- 2.** Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι υποστελεχωμένο. Οι απολαβές του επιστημονικού προσωπικού δεν είναι ανάλογες του ιδιαίτερα απαιτητικού έργου τους, ώστε να προσελκύεται προσωπικό με υψηλά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Το προσωπικό του δεν επιλέγεται από την ηγεσία του Συμβουλίου αλλά από όργανο εκτός του Συμβουλίου.
- 3.** Στις αρμοδιότητες των δύο Θεσμών υφίστανται επικαλύψεις που δεν προκύπτει ότι είναι ηθελημένες και ότι στηρίζονται στη διαφορετική φύση των Θεσμών και στην ένταξή τους σε διαφορετικούς βραχίονες της κρατικής εξουσίας. Διαπιστώθηκαν όμως και κενά στις αρμοδιότητες και των δύο Θεσμών.
- 4.** Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο δεν έχει αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με τη Βουλή, ενώ η χρήση των εργαλείων του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους από τους βουλευτές είναι περιορισμένη. Και οι δύο Θεσμοί έχουν στενές σχέσεις με ομόλογους ξένους θεσμούς.
- 5.** Η επικοινωνιακή πολιτική του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου είναι σε πρώιμο στάδιο με περιορισμένη προβολή του έργου του. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή έχει αντίληψη της επικοινωνιακής πολιτικής που μπορεί να ασκεί.
- 6.** Δεν παρέχεται έγκαιρα και δεν είναι πλήρης η απαιτούμενη πληροφόρηση για την επιτέλεση της αποστολής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.
- 7.** Δεν έχει διενεργηθεί εξωτερική αξιολόγηση του έργου του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.

Κεφάλαιο 15

Ανακύκλωση: Είναι οι δήμοι αποτελεσματικοί στη διαχείριση της ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων; (Εκθεση ελέγχου 6/2022)

Ο έλεγχος αξιολόγησε την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των Δήμων Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Γρεβενών, Κορινθίων, Λαρισαίων και Παύλου Μελά στην υλοποίηση των προγραμμάτων ανακύκλωσης στο ρεύμα των Αστικών Στερεών Αποβλήτων.

Από τις ελεγκτικές εργασίες που διενεργήθηκαν, προέκυψαν τα κάτωθι συμπεράσματα:

- 1.** Οι δήμοι παρουσιάζουν αδυναμίες στην εκπόνηση προγραμμάτων πρόληψης παραγωγής αποβλήτων και προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση.
- 2.** Η επιχειρησιακή επάρκεια των δήμων και η διαθεσιμότητα των αναγκαίων υποδομών για την εξασφάλιση της εφαρμογής των προγραμμάτων ανακύκλωσης παρουσιάζει σοβαρές ελλείψεις. Παράλληλα το κόστος διαχείρισης της ανακύκλωσης αυξάνεται διαχρονικά.
- 3.** Μικρή πρόοδος σημειώθηκε στην επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί από τους δήμους στα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων για τη πρόληψη παραγωγής αποβλήτων, την επαναχρησιμοποίηση, τη διαχείριση της ανακύκλωσης και τελικά τη δραστική μείωση των παραγόμενων αποβλήτων.
- 4.** Ο βαθμός υλοποίησης των συνοδευτικών υποστηρικτικών μέτρων για την ανακύκλωση (δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης πολιτών) παραμένει πολύ χαμηλός, ενώ παράλληλα δεν εφαρμόζονται οικονομικά εργαλεία επιβράβευσης ή συμμόρφωσης.
- 5.** Η συνεργασία των δήμων με τους φορείς που εμπλέκονται στην ανακύκλωση όπως ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης, η Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης της Ανακύκλωσης και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, είναι προβληματική και περιορισμένη.

Κεφάλαιο 16

Πόσο αποτελεσματική είναι η λειτουργία του Τρίτου Προγράμματος της Ραδιοφωνίας της ΕΡΤ ΑΕ ως προς την εκπλήρωση των πολιτιστικών σκοπών που αυτό οφείλει να υπηρετεί; (Εκθεση Ελέγχου 10/2022)

1. Στην ελληνική δημόσια ραδιοφωνία λειτουργεί ένας μόνος ραδιοφωνικός σταθμός πολιτισμικού περιεχομένου, το Τρίτο Πρόγραμμα, όπου συμπιέζονται η κλασική κυρίως μουσική με τις εκπομπές λόγου και τέχνης, ενώ στις δημόσιες ραδιοφωνίες αναφοράς (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Γερμανία κλπ.) καθιερωμένη πρακτική είναι να λειτουργούν δύο ραδιοφωνικοί σταθμοί, ο ένας για τη μετάδοση κλασικής - κυρίως ή αποκλειστικώς - μουσικής και ο άλλος λόγου.
2. Οι τεχνικές δυνατότητες πρόσβασης στο δημόσιο αγαθό που διατίθεται οιονεί μονοπωλιακά από το Τρίτο Πρόγραμμα στους ακροατές του είναι πολλαπλώς ελλιπείς. Πέραν του ότι δεν καλύπτεται το μεγαλύτερο μέρος της επικράτειας από το παραδοσιακό μέσο αναμετάδοσης (συχνότητες FM), η ενημέρωση που παρέχεται για το περιεχόμενο των εκπομπών του Τρίτου Προγράμματος μέσω του διαδικτύου και των ψηφιακών αναμεταδοτών δεν αξιοποιεί τα σύγχρονα μέσα που χρησιμοποιούν άλλες ραδιοφωνίες αναφοράς, με αποτέλεσμα η ουσιαστική πρόσβαση του ακροατή στο εκπεμπόμενο περιεχόμενο να είναι προβληματική.
3. Το ευρύτερο περιβάλλον εντός του οποίου τοποθετείται το Τρίτο Πρόγραμμα έχει υποστεί δραματικές αλλαγές κατά τις τελευταίες δεκαετίες (ψηφιακή τεχνολογία, διαδίκτυο), ώστε είναι αναγκαίο να επανατοποθετηθεί ο σταθμός ως προς τους στόχους και τη στρατηγική του για την επίτευξή τους. Ο ρόλος του Τρίτου Προγράμματος σε αυτό το περιβάλλον χρήζει μελέτης, ώστε τα διατιθέμενα για τη λειτουργία του κονδύλια να αποδώσουν όσο αποτελεσματικότερα γίνεται.
4. Η μουσική ταυτότητα του Τρίτου Προγράμματος δεν έχει διευκρινιστεί ενόψει του βασικού του αντικειμένου ως σταθμού μετάδοσης έργων κλασικής μουσικής. Οι εκπομπές μετάδοσης άλλων μουσικών ειδών δεν είναι ευκρινές με τι κριτήρια καθορίζονται ούτε γιατί έχει επιλεγεί το συγκεκριμένο είδος μουσικής που μεταδίδεται σε αυτές.
5. Υφίστανται εκπομπές μετάδοσης συμφωνικών έργων που εμφανίζονται ως απλές αναγγελίες των έργων που μεταδίδονται χωρίς προσθετικότητα. Δεν αξιοποιείται ο σταθμός για τη δημιουργία "εξωτερικότητων" που θα ενίσχυαν την αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών λόγου και τέχνης.

Κεφάλαιο 17

Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση; (Έκθεση Ελέγχου 11/2022).

Αντικείμενο της έκθεσης αποτελούν τα πορίσματα γενικότερου ενδιαφέροντος που προέκυψαν από τον έλεγχο που διεξήγαγε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην υλοποίηση του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» από δειγματοληπτικά επιλεγέντες φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού. Στα πορίσματα αυτά περιλαμβάνονται και τα συμπεράσματα που προέκυψαν από έρευνα ικανοποίησης που διεξήχθη μέσω ερωτηματολογίων κλειστού τύπου σε αντιπροσωπευτικό δείγμα εξυπηρετούμενων του προγράμματος στις περιφέρειες αρμοδιότητας των ελεγχθέντων φορέων. Τα πορίσματα είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Δεν πραγματοποιείται συστηματική διερεύνηση και καταγραφή των αναγκών κατ' οίκον κοινωνικής φροντίδας τις οποίες προορίζεται να στηρίξει το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι».
- 2.** Οι άνθρωποι και υλικόι πόροι του προγράμματος έχουν σταδιακά απομειωθεί.
- 3.** Οι φορείς δεν εφαρμόζουν τυπικές διαδικασίες για τη λειτουργία του προγράμματος, ούτε αποτελεί αντικείμενο παρακολούθησης η παροχή και η ποιότητα των υπηρεσιών.
- 4.** Το πρόγραμμα δεν έχει τα μέσα να ανταποκριθεί σε περιπτώσεις ατόμων με μεγάλη αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης και πλήρη έλλειψη υποστηρικτικού περιβάλλοντος.
- 5.** Το πρόγραμμα παρέχει περιορισμένο εύρος υπηρεσιών από τις δυνητικά προσφερόμενες με βάση το οικείο καθηκοντολόγιο ειδικοτήτων και με σχετικά χαμηλή συχνότητα.
- 6.** Παρά τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν, οι ερωτηθέντες εξυπηρετούμενοι εξέφρασαν ικανοποίηση από τις υπηρεσίες που τους παρέχονται και θεωρούν ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο διαβίωσής τους.
- 7.** Στο πλαίσιο χρηματοδότησης του προγράμματος προβλεπόταν αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του, η οποία δεν έχει μέχρι σήμερα διενεργηθεί.

Κεφάλαιο 18

Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων; (Εκθεση Ελέγχου 12/2022).

Οι μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των δημοσίων έργων συνεπάγονται ανατροπή του προγραμματισμού των φορέων και ελλιπή εξυπηρέτηση των αναγκών που προορίζονται να εξυπηρετήσουν.

Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου διενεργήθηκε επί 24 φορέων. Έτυχαν επεξεργασίας 1.162 δημόσια έργα, η εκτέλεση των οποίων ολοκληρώθηκε από 1.1.2017 έως 31.3.2021, προκειμένου να διαπιστωθεί αν και σε ποιο βαθμό καθυστέρησε η εκτέλεσή τους. Στη συνέχεια, ελέγχθηκαν δειγματοληπτικά 140 έργα, προκειμένου να διαπιστωθούν οι αιτίες των καθυστερήσεων.

Τα πορίσματα του ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Διαπιστώθηκαν πολύ μεγάλες καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Χορηγήθηκαν παρατάσεις στα 2/3 του συνόλου των έργων, ενώ η εκτέλεση των έργων αυτών διήρκησε κατά μέσο όρο 2,5 φορές περισσότερο από όσο είχε αρχικά εκτιμηθεί. Ελάχιστοι φορείς δεν εμφάνισαν τη συστημική αυτή παθογένεια, συνεπεία των πρακτικών που εφάρμοσαν.
- 2.** Οι φορείς κατά κανόνα αποδέχονται τα αιτήματα παράτασης των αναδόχων και δεν αναζητούν την τυχόν ευθύνη τους για την επέλευση των καθυστερήσεων. Δεν προκύπτει ότι η επίβλεψη των έργων ασκείται με την ενδεδειγμένη επιμέλεια.
- 3.** Η χορήγηση παρατάσεων δεν αιτιολογείται με επάρκεια αλλά στερεοτυπικά. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν επαληθεύθηκε από τον έλεγχο ότι οι καθυστερήσεις οφείλονται στις περιστάσεις που αναφέρονται στις αποφάσεις χορήγησης παρατάσεων.
- 4.** Σε πολλές περιπτώσεις οι καθυστερήσεις οφείλονται σε σφάλματα του φορέα κατά την κατάρτιση της μελέτης και των τευχών δημοπράτησης. Κατά τον καθορισμό των προθεσμιών ολοκλήρωσης των έργων δεν λαμβάνονται υπόψη ουσιώδεις παράγοντες που αναμένεται να επηρεάσουν την εκτέλεσή τους.
- 5.** Διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις κατά την τήρηση των διαδικασιών ή την εκτέλεση ενεργειών που συνδέονται με την εκτέλεση των έργων, οι οποίες εμπίπτουν στη σφαίρα ευθύνης των φορέων κατασκευής ή τρίτων φορέων.
- 6.** Η εφαρμογή των σχετικών με την εκτέλεση των δημοσίων έργων διατάξεων του ν. 4782/2021 εκτιμάται ότι θα συμβάλλει στην ταχύτερη ολοκλήρωσή τους.

2. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κεφάλαιο 19

Ο έλεγχος του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους για το οικονομικό έτος 2021

1. 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 εδάφιο ε' του Συντάγματος). Η 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 ελέγχου⁵¹ εκκινεί με την αποστολή, μέχρι το τέλος 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 Συντάγματος⁵².

2. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι, ως προς τον Απολογισμό, έλεγχος αξιοπιστίας του λογαριασμού και νομιμότητας και κανονικότητας των υποκειμένων στον λογαριασμό πράξεων, συμπεριλαμβανομένων και των αποκλίσεων που προέκυψαν από την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του ίδιου οικονομικού έτους και, ως προς τον Ισολογισμό και τις λοιπές Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης, έλεγχος αξιοπιστίας των λογαριασμών, με αναφορά των κυριότερων διαπιστώσεων που

⁵¹ Όπως προβλέπεται στο άρθρο 167 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143).

⁵² Με το άρθρο 64 του ν. 4949/2022 (Α' 126) παρατάθηκαν, ειδικά για το οικονομικό έτος 2021, οι αναφερόμενες στο άρθρο 167 του ν. 4270/2014 προθεσμίες: α) για την αποστολή από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του οικονομικού έτους 2021 στο Ελεγκτικό Συνέδριο, β) για την αποστολή από το Δικαστήριο της Διαδήλωσης στο Υπουργείο Οικονομικών και γ) για την εισαγωγή από τον Υπουργό Οικονομικών του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του οικονομικού έτους 2021, μαζί με τη Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη Βουλή για κύρωση.

προκύπτουν από την απεικόνιση της χρηματοοικονομικής θέσης και τη διάρθρωση της περιουσιακής κατάστασης του Δημοσίου.

Ο Απολογισμός του οικονομικού έτους 2021 καταρτίστηκε σε ταμειακή βάση, περιέχει δηλαδή τις εισπράξεις (έσοδα) και πληρωμές που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς.

Όσον αφορά τις Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης, αυτές καταρτίστηκαν με βάση τη Λογιστική Πολιτική για την Πρώτη Εφαρμογή (ΛΠΠΕ) του νέου Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης⁵³, το οποίο προβλέπεται να εφαρμοσθεί πλήρως από 1.1.2025⁵⁴ (από 1.1.2023 που ήταν ο αρχικός στόχος).

3. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ (1) Επί του Απολογισμού Εσόδων: Τα καθαρά εισπραχθέντα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, εξαιρουμένων των εσόδων χρηματοοικονομικών συναλλαγών, ανήλθαν στο ποσό των 54,92 δις ευρώ και υπερέβησαν τον στόχο του Προϋπολογισμού, που προέβλεπε αντίστοιχα έσοδα ύψους 52,97 δις ευρώ, κατά 1,95 δις ευρώ ή ποσοστό 3,69%. Τα ως άνω έσοδα αντιπροσωπεύουν το 30,23% του ΑΕΠ (181,68 δις ευρώ, σύμφωνα με τη 2η σχετική εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ της 18^{ης}.10.2022) έναντι 28,6% του ΑΕΠ που ήταν η επίδοση του προηγούμενου οικονομικού έτους (2020). Τα έσοδα χρηματοοικονομικών συναλλαγών ανήλθαν σε 1.137,40 δις ευρώ και υπερέβησαν τα προϋπολογισθέντα κατά 397,20 δις ευρώ ή ποσοστό 53,66%. Το ποσό των εν λόγω εσόδων εμφανίζεται ιδιαίτερα υψηλό, οφείλεται, ωστόσο, στον επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα του βραχυπρόθεσμου δανεισμού μέσω τίτλων με σύμφωνο επαναγοράς (repos). Το εισπρακτέο υπόλοιπο εσόδων του Απολογισμού, χωρίς τα ανείσπρακτα των Τελωνείων, ανήλθε σε 112,84 δις ευρώ ή ποσοστό 62,11% του ΑΕΠ. Το υπόλοιπο αυτό είναι μειωμένο έναντι του προηγούμενου οικονομικού έτους 2020 κατά 1,96 δις ευρώ. **(2) Επί του Απολογισμού Εξόδων:** Τα έξοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, εξαιρουμένων των εξόδων χρηματοοικονομικών συναλλαγών, ανήλθαν σε 69,42 δις ευρώ και υπερέβησαν τον στόχο του αρχικού Προϋπολογισμού, ο οποίος προέβλεπε έξοδα ύψους 67,81 δις ευρώ, κατά 1,61 δις ευρώ ή ποσοστό 2,38%. Προκειμένου να καταστεί εφικτή η διενέργεια των επιπλέον δαπανών, τις οποίες υπαγόρευσε κυρίως η ανάγκη αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της πανδημίας covid-19, ψηφίστηκαν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 2021 τέσσερις (4) συμπληρωματικοί προϋπολογισμοί (τακτικοί και δημοσίων επενδύσεων), συνολικού ποσού 4,75 δις ευρώ. Τα έξοδα χρηματοοικονομικών συναλλαγών ανήλθαν σε 1.121 δις ευρώ και υπερέβησαν τον στόχο του Προϋπολογισμού κατά το ποσό των 386,43 δις ευρώ ή ποσοστό 52,62%. Το ποσό των δαπανών αυτών εμφανίζεται ιδιαίτερα υψηλό, οφείλεται, ωστόσο, στον επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα του βραχυπρόθεσμου δανεισμού μέσω τίτλων με σύμφωνο επαναγοράς (repos). **(3) Επί του Αποτελέσματος Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού:** Το Αποτέλεσμα του Κρατικού Προϋπολογισμού από δραστηριότητες πλην χρηματοοικονομικών συναλλαγών διαμορφώθηκε σε έλλειμμα ποσού 14,50 δις ευρώ, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό αναμενόταν έλλειμμα ποσού 14,84 δις ευρώ. Το έλλειμμα αυτό είναι κατά 8,26 δις ευρώ μικρότερο του ελλείμματος που πραγματοποιήθηκε κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος (22,76 δις ευρώ). Το Αποτέλεσμα του Κρατικού Προϋπολογισμού από χρηματοοικονομικές συναλλαγές διαμορφώθηκε σε πλεόνασμα ποσού 16,58 δις ευρώ, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό αναμενόταν πλεόνασμα ποσού 5,80 δις ευρώ. **(4) Επί του Ισολογισμού (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης:** Κατά την περίοδο

⁵³ Βλ. την κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 4 του άρθρου 156 του ν. 4270/2014, 2/30886/ΔΛΓΚ/23.7.2020 εκδοθείσα απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών (Β' 3136).

⁵⁴ Βλ. άρθρο 123 του ν. 4964/2022 (Α' 150).

αναφοράς (2021) το σύνολο των Περιουσιακών Στοιχείων του Κράτους ανήλθε σε 65,78 δις ευρώ και το σύνολο των Υποχρεώσεων σε 417,96 δις ευρώ, με αποτέλεσμα η Καθαρή Θέση των Πολιτών, η οποία εξευρίσκεται δια της αφαίρεσης των Υποχρεώσεων από τα Περιουσιακά Στοιχεία, να διαμορφώνεται - όπως και το έτος 2020 - σε αρνητική, ίση με το ποσό των 352,18 δις ευρώ. Το υπόλοιπο του Χρέους της Κεντρικής Διοίκησης κατά την 31^η.12.2021 ανήλθε στο ποσό των 388,46 δις ευρώ και είναι αυξημένο σε σχέση με εκείνο των 374,11 δις ευρώ του προηγούμενου οικονομικού έτους (2020) κατά 14,35 δις ευρώ ή ποσοστό 3,84%. Ωστόσο, η σχέση του Χρέους προς το ΑΕΠ βελτιώθηκε ουσιαστικά (από 226,17% σε 213,82%), λόγω κυρίως της μεγάλης αύξησης του ΑΕΠ κατά την περίοδο αναφοράς (από 165,41 δις ευρώ που είναι η αναθεωρημένη εκτίμηση για το 2020 σε 181,68 δις ευρώ).

4. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Επί του Απολογισμού

(α) Παράβαση των αρχών της καθολικότητας και της ειλικρίνειας και ακρίβειας, που διέπουν την κατάρτιση του Προϋπολογισμού, λόγω μη συμπερίληψης ορισμένων εσόδων και εξόδων σε αυτόν, σε συνδυασμό με την επανειλημμένη υποεκτίμηση των προβλέψεων του Προϋπολογισμού ως προς το ύψος επιμέρους εξόδων, που έχουν πάγιο και επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα.

(β) Πλημμελής χρήση των πιστώσεων του Τακτικού Αποθεματικού για τη χρηματοδότηση δαπανών φορέων της Κεντρικής Διοίκησης που δεν είναι συμβατές με τον κατά νόμο προορισμό του, καθώς και υψηλά αδιάθετα υπόλοιπα σε ορισμένους από τους φορείς που ενισχύθηκαν κατά τη λήξη της χρήσης.

(γ) Αύξηση των απλήρωτων και ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Κεντρικής Διοίκησης σε σχέση με το προηγούμενο έτος (2020), καθώς και πλημμελής τήρηση από ορισμένους φορείς του Μητρώου Δεσμεύσεων, στο οποίο δεν καταγράφονται ορθά τα πραγματικά υπόλοιπα των απλήρωτων και ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, με συνέπεια οι αποσταλείσες στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δημοσιονομικές αναφορές να μην είναι ακριβείς.

(δ) Ύπαρξη αδρανών ή με ελάχιστες κινήσεις λογαριασμών διαχείρισης ενσήμων και υλικού ορισμένων ΔΟΥ, πρακτική που εγκυμονεί κινδύνους απώλειας, φθοράς κ.λπ. των αντικειμένων των διαχειρίσεων αυτών.

(ε) Η οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, η οποία εκτιμάται ότι θα συμβάλλει ουσιαστικά στην εγκαθίδρυση της δημοσιονομικής νομιμότητας και την αποτροπή σοβαρών δημοσιονομικών κινδύνων, δεν είναι επί του παρόντος επαρκής σε τέτοιο βαθμό ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποτελεσματική.

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

(α) Καθυστέρηση υλοποίησης της Λογιστικής Μεταρρύθμισης της Κεντρικής Διοίκησης, μέσω της οποίας εκτιμάται ότι θα επιτευχθεί ουσιαστική αναβάθμιση της ποιότητας της παρεχόμενης χρηματοοικονομικής πληροφόρησης (για τα έσοδα, τα έξοδα, τα περιουσιακά στοιχεία, τις υποχρεώσεις της κ.λπ.).

(β) Τα πάγια στοιχεία (ακίνητα, υποδομές, εξοπλισμός κ.λπ.) εξακολουθούν να μην καταγράφονται στον Ισολογισμό, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά το ύψος των περιουσιακών στοιχείων της Κεντρικής Διοίκησης και, κατ' αποτέλεσμα, το ύψος στο οποίο διαμορφώνεται η Καθαρή Θέση των Πολιτών.

(γ) Η επιμέτρηση ορισμένων περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων δε διενεργείται κατ' εφαρμογή της 2/30886/ΔΛΓΚ/23.7.2020 απόφασης του Υφυπουργού Οικονομικών, που συνιστά τη Λογιστική Πολιτική για την Πρώτη Εφαρμογή (ΛΠΠΕ) του νέου Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά με βάση τη λογιστική πολιτική που ίσχυε μέχρι την 31^η.12.2018. Με τον τρόπο αυτό, ούτε το ενδιάμεσο (μεταβατικό) λογιστικό πλαίσιο (ΛΠΠΕ) εφαρμόστηκε πλήρως κατά την περίοδο αναφοράς.

(δ) Δεν αναγνωρίζονται στον Ισολογισμό προβλέψεις για τους σημαντικότερους χρηματοοικονομικούς κινδύνους (π.χ. καταπτώσεις εγγυήσεων), καθώς η Κεντρική Διοίκηση δεν έχει αναπτύξει το λογιστικό της σύστημα ώστε να καταρτίσει αντίστοιχα μητρώα παρακολούθησης ζημιών και υποχρεώσεων, όπως επιτάσσει η ΛΠΠΕ.

(ε) Στην Κατάσταση Ταμειακών Ροών εντοπίστηκαν λάθη και παραλείψεις, βάσει των οποίων το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προέβη στην οίκοθεν τροποποίηση και επανυποβολή της. Επίσης, στην ίδια Κατάσταση εντοπίστηκαν επιμέρους κονδύλια που δεν κατέστη δυνατόν να επιβεβαιωθούν.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Ολομέλεια, με το από 5.12.2022 πρακτικό της, αφού έλαβε υπόψη τη σύμφωνη γνώμη του παρισταμένου Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφάνθηκε, με την επιφύλαξη των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν στα επιμέρους Κεφάλαια της Έκθεσης αυτής, υπέρ της ορθότητας και αξιοπιστίας του Απολογισμού Εσόδων - Εξόδων του Κράτους του οικονομικού έτους 2021, καθώς και του Ισολογισμού του Κράτους (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2021, διατυπώνοντας παράλληλα σύσταση για ανάληψη των κατάλληλων δράσεων επίστευσης της Λογιστικής Μεταρρύθμισης, ώστε να διασφαλισθεί η τήρηση της 1^{ης}.1.2025 ως ημερομηνίας κατά την οποία η Κεντρική Διοίκηση θα έχει υιοθετήσει και θα εφαρμόζει πλήρως το νέο λογιστικό πλαίσιο (π.δ. 54/2018, Α' 103).

3. Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Κεφάλαιο 20

Ο ενεργός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην υλοποίηση των στόχων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 200 του Οργανικού του Νόμου (ν. 4820/2021, Α' 130)

1. Η υλοποίηση των έργων που έχουν ενταχθεί στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας απαιτεί ένα αυστηρό πλαίσιο για την επίτευξη των στόχων και οροσήμων εντός των προθεσμιών που προβλέπονται στο εθνικό σχέδιο «Ελλάδα 2.0» προς διασφάλιση της πλήρους απορρόφησης των προϋπολογισθέντων επενδυτικών κονδυλίων. Ειδικώς για τις επενδύσεις που υλοποιούνται δια δημοσίων συμβάσεων, λόγω της πολυπλοκότητας, της σημασίας και του μεγέθους τους, κρίθηκε απολύτως αναγκαίο να θεσπιστεί μία εξαιρετική διαδικασία ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ώστε να μειωθούν, στο μέτρο του δυνατού, τυχόν καθυστερήσεις που θα είχαν άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στην υλοποίηση των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η Χώρα. Με τη νομοθετικά προβλεφθείσα επιτάχυνση του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των σχεδίων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου και διασφαλίζεται ότι ο προσυμβατικός έλεγχος του συνόλου της διαγωνιστικής διαδικασίας που θα επακολουθήσει καθώς και η εκκίνηση εκτέλεσης των συμβάσεων θα λαμβάνουν χώρα εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων που έχουν τεθεί για την υλοποίηση των τεθέντων στόχων και οροσήμων.⁵⁵

2. Συγκεκριμένα, με τις ρυθμίσεις που περιλήφθηκαν στο άρθρο 200 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁵⁶, οι οποίες υπαγορεύθηκαν στο σύνολό τους από την έντονη ανάγκη της ταχείας διεξαγωγής του ελέγχου,⁵⁷ προβλέφθηκε η δυνατότητα παρακολούθησης της διαδικασίας προετοιμασίας και κατάρτισης των συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και, ως εκ της υπερβαίνουσας το ποσό των 5.000.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) προϋπολογισθείσας δαπάνης τους, υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο, κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 1 και 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020,⁵⁸ όπως η τελευταία παράγραφος τροποποιήθηκε με το άρθρο 135 παρ. 1 του ν. 4926/2022 (Α' 82/20.4.2022)⁵⁹.

Ειδικότερα, με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να αιτούνται τη συνδρομή των αρμοδίων Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε φάση προγενέστερη της αποστολής του φακέλου της υπόθεσης στο Δικαστήριο για την άσκηση του ελέγχου του, μέχρι τρεις φορές, όταν ολοκληρώνεται ορισμένη μόνο φάση της προδικασίας, όπως υπογραφή της διακήρυξης, δημοσιεύσεις, προκαταρκτική εξέταση προσφορών, τεχνικές και οικονομικές αξιολογήσεις προσφορών, χωρίς η προσφυγή στη συνδρομή αυτή να εξαρτάται από την ύπαρξη ή μη εκτελεστής

⁵⁵ Αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας, με την οποία εισήχθησαν οι σχετικές διατάξεις στο σχέδιο του ν. 4820/2021.

⁵⁶ ν. 4820/2021 (Α' 130) «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις».

⁵⁷ ΕλΣυν Ολ. 380/2022, σκέψη 11.

⁵⁸ Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Α' 127.

⁵⁹ ΕλΣυν Ε' Κλ. 472, 535, Ζ' Κλ. 726, 727, 736, 748/2022.

διοικητικής πράξης, ώστε να διασφαλιστεί η νομιμότητα και εγκυρότητα των οικείων πράξεων που συνθέτουν την κάθε φάση.⁶⁰

3. Κατά το έτος 2022, τα Κλιμάκια Προσυμβατικού Ελέγχου, ίδια των έργων και υπηρεσιών, επιλήφθηκαν αιτημάτων αναθετουσών αρχών για έλεγχο νομιμότητας επιμέρους φάσεων της διαδικασίας ανάθεσης κατ' άρθρο 200 παρ. 2 του ν. 4820/2021 που αφορούσαν προεχόντως σχέδια διακήρυξης και λοιπά τεύχη δημοπράτησης. Επί συνόλου σαράντα τριών (43) πράξεων που εκδόθηκαν στο πλαίσιο της εν λόγω εξαιρετικής διαδικασίας, αρνητική κρίση εκφέρθηκε σε δύο (2) περιπτώσεις⁶¹ - και εν τέλει σε μία κατόπιν συμμόρφωσης του φορέα⁶²- και θετική σε εννέα (9).⁶³ Περαιτέρω, σε εννέα (9) περιπτώσεις⁶⁴ οι ανωτέρω σχηματισμοί απείχαν του ελέγχου λόγω απαραδέκτου υποβολής των κατά περίπτωση επιμέρους φάσεων της διαγωνιστικής διαδικασίας, προεχόντως λόγω της κατώτερης του ορίου υπαγωγής στον έλεγχο προϋπολογισθείσας δαπάνης των προς ανάθεση έργων και υπηρεσιών, στις δε λοιπές περιπτώσεις αναβλήθηκε η έκδοση οριστικής πράξης προς συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου.

4. Από την επισκόπηση των πράξεων που εκδόθηκαν διαπιστώνεται η πάγια ερμηνεία των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 200 του ν. 4820/2021 ως αφορώσα σε παρακολούθηση της διαδικασίας προετοιμασίας συμβάσεων χρηματοδοτούμενων αποκλειστικά από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που υπάγονται, όμως, στον έλεγχο του Δικαστηρίου, κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 1 και 3 του άρθρου 324 του Κεφαλαίου 53 του Δεύτερου Τμήματος του ν. 4700/2020 (Α' 127), όπως η παράγραφος 3 αυτού ισχύει μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 135 του ν. 4926/2022 (Α' 82/20.4.2022), δηλαδή, μόνον εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους, χωρίς ΦΠΑ, υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ.⁶⁵

5. Συναφώς, κρίθηκε ότι στις διατάξεις αυτές γίνεται ρητή αναφορά σε συμβάσεις αποκλειστικά χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο Ανάκαμψης και όχι συγχρηματοδοτούμενες, ώστε να καταλείπεται πεδίο εφαρμογής τους και για συμβάσεις χρηματοδοτούμενες εν μέρει από το Ταμείο Ανάκαμψης και εν μέρει από έτερο μηχανισμό χρηματοδότησης.⁶⁶

6. Περαιτέρω κρίθηκε ότι δυνάμει της ρύθμισης του άρθρου 200 του ν. 4820/2021 και υπό το φως του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. β του Συντάγματος, κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας από το αρμόδιο Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου ελέγχεται ιδίως, πέραν της ένταξης του Έργου με τα οικονομικά του στοιχεία στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ως προαπαιτούμενου εφαρμογής της διάταξης, η υπογραφή της διακήρυξης, υπό την έννοια της έγκρισης αυτής ως κανονιστικής διοικητικής πράξης και, συνακόλουθα, των όρων διενέργειας του διαγωνισμού εκ μέρους του αρμοδίου οργάνου, ώστε να διαγνωσθεί η σχετική βούληση της Διοίκησης στο προπαρασκευαστικό στάδιο της σύνταξης των Τευχών Δημοπράτησης, η πρόδηλη αντίθεση όρων του διαγωνισμού με ρητές νομοθετικές διατάξεις και γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, οι

⁶⁰ Αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας, με την οποία εισήχθησαν οι σχετικές διατάξεις στο σχέδιο του ν. 4820/2021 (Α' 130).

⁶¹ ΕλΣυν Ζ' Κλ. 758/2022, Ε' Κλ 1009/2022.

⁶² Ζ' Κλ. 821/2022.

⁶³ ΕλΣυν Ε' Κλ. 850/2022, ΣΤ' Κλ.640/2022, Ζ' Κλ. 821, 794, 583, 432, 407, 400, 397/2022.

⁶⁴ ΕλΣυν Ε' Κλ. 841, 535, 534, 472/2022, Ζ' Κλ. 748, 736, 727, 726, 80/2022.

⁶⁵ ΕλΣυν Ε' Κλ, 472, 535, Ζ' Κλ 726, 727, 736, 748/2022.

⁶⁶ ΕλΣυν Ε' Κλ, 478, 489, 495, 535/2022.

οποίοι πλήττουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας, η ασυμβατότητα των ίδιων όρων με σχετικά πορίσματα της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, η αιτιολόγηση της αναγκαιότητας και σκοπιμότητας διενέργειας του διαγωνισμού και η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού της σύμβασης. Αντιθέτως, δεν είναι δυνατόν, κατά το στάδιο αυτό, να ελεγχθούν ζητήματα δυσερμήνευτου ή αοριστίας όρων της διακήρυξης, η οποία όμως δεν είναι πρόδηλη, εν όψει της δυνατότητας παροχής διευκρινίσεων από την αναθέτουσα Αρχή προς τους δυνητικά ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς μετά την τήρηση των προβλεπόμενων διατυπώσεων δημοσιότητας, τα τεχνικά χαρακτηριστικά των προδιαγραφών και λοιπά θέματα ερμηνείας του περιεχομένου των ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων συμμετοχής των υποψηφίων, που τυχόν θα προκύψουν κατόπιν ασκήσεως προδικαστικών προσφυγών ενώπιον των αρμοδίων οργάνων ή επηρεάζουν εν τοις πράγμασι τις συνθήκες ανταγωνισμού, όπως αυτός ενδεχομένως θα αναπτυχθεί κατά την εξέλιξη της συγκεκριμένης διαδικασίας κ.ο.κ.⁶⁷

7. Τέλος, έχει διατυπωθεί επιφύλαξη Κλιμακίου όπως, μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου επιμέρους φάσης της προδικασίας (σχεδίου της διακήρυξης), ο οποίος απέβη θετικός, επανέλθει σε κρίση επί της διαδικασίας, σε περίπτωση περάτωσης των λοιπών φάσεων του διαγωνισμού με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και εφόσον υποβληθεί σχετικός φάκελος ενώπιόν του. Τούτο, προκειμένου να διαπιστώσει, βάσει της εκ του Συντάγματος αρμοδιότητας του Δικαστηρίου για άσκηση προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας επί της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, την ουσιαστική συμφωνία τόσο των προσφορών που θα έχουν τελικώς υποβληθεί, όσο και της αιτιολόγησης των οικείων κρίσεων της αναθέτουσας αρχής με τους όρους της διακήρυξης, και να διαγνωσθεί έτσι η τήρηση των αρχών της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες διεξαγωγής του διαγωνισμού, μη συντρεχόντων λόγων που θα μπορούσαν υπό οποιαδήποτε εκδοχή να επηρεάσουν την έκβασή του σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.⁶⁸

⁶⁷ ΕλΣυν Ε΄ Κλ. 850/2022, ΕλΣυν Ζ΄ Κλ. 397, 400, 407, 432, 491, 583/2022.

⁶⁸ ΕλΣυν Ε΄ Κλ. 850/2022.

Κεφάλαιο 21

Αναφορές στα πορίσματα των ελέγχων

A. Εισαγωγικές επισημάνσεις

1. Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τη νομιμότητα των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που συνάπτουν το Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οι δημόσιες επιχειρήσεις, με σκοπό την εμπέδωση της διαφάνειας και την τήρηση των ενωσιακών και εθνικών αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Το αντικείμενο και ο τρόπος διενέργειας του ελέγχου περιγράφονται στον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021) καθώς και στα άρθρα 324 επ. της Δικονομίας του (ν. 4700/2020).

2. Ο προσυμβατικός έλεγχος έχει καθολικό, αυτεπάγγελτο και διάχυτο χαρακτήρα, εκτεινόμενο επί του συνόλου της διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης, ήτοι από το στάδιο της προετοιμασίας της έως την κατακύρωσή της, με μόνο όριο το δεδουλευμένο. Προσέτι, ο έλεγχος αυτός είναι προληπτικός, ως εκ του ότι διενεργείται στο στάδιο πριν από την υπογραφή της σύμβασης, ταχύς, δεδομένου ότι η ελεγκτική διαδικασία ολοκληρώνεται εντός ενδεικτικής προθεσμίας τριάντα ημερών, και αναδεικνύει τις πλημμέλειες εκείνες που, υπό τις περιστάσεις κάθε περίπτωσης, εκτιμώνται ως ουσιώδεις και ικανές να αποτελέσουν διακαλυπτικό λόγο σύναψης της σύμβασης. Του ανωτέρω ελέγχου εκφεύγουν, λόγω της δικαστικής του φύσης, οι ουσιαστικές τεχνικές ή επιστημονικές κρίσεις καθώς και οι κρίσεις σκοπιμότητας των αρμόδιων οργάνων των ελεγχόμενων αρχών, για τις οποίες, άλλωστε, φέρουν την πολιτική ευθύνη.

B. Ουσιώδεις πλημμέλειες

3. Από τη διαχρονική επισκόπηση των πορισμάτων του προσυμβατικού ελέγχου⁶⁹ αναδεικνύονται συνήθεις ως προς όλες τις κατηγορίες συμβάσεων ουσιώδεις πλημμέλειες, συνιστάμενες προεχόντως σε: α) προσφυγή σε εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων, β) μη νόμιμες συμπληρωματικές/τροποποιητικές συμβάσεις, γ) μη νόμιμα κριτήρια συμμετοχής και επιλογής αναδόχων (ιδία οικονομικής επάρκειας και τεχνικής ικανότητας), δ) ελλιπή έλεγχο προσφορών, ε) μη επαρκώς αιτιολογημένη βαθμολόγηση τεχνικών προσφορών, στ) ελλείψεις στο στάδιο προετοιμασίας του διαγωνισμού αναγόμενες στην ωριμότητα της ανάθεσης (μη έκδοση αδειοδοτήσεων, μη δέσμευση αναγκαίων πιστώσεων, πλημμελής κατάρτιση προϋπολογισμού) ή σ' αυτό καθ' εαυτό το συμβατικό αντικείμενο (μη ομαδοποιήσεις εργασιών, ανατιολόγητη μη υποδιαίρεση σε τμήματα) και ζ) προγραμματικές συμβάσεις στερούμενες το ελάχιστο κατά νόμο αναγκαίο περιεχόμενο.

⁶⁹ Βλ. ίδια Εκθέσεις ελέγχου: 7/2022 «Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων δημοσίων έργων: Ουσιώδεις πλημμέλειες και λοιπά πορίσματα έτους 2021», 8/2022 «Προσυμβατικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων προμηθειών: Ουσιώδεις πλημμέλειες και λοιπά πορίσματα έτους 2021» και 9/2022 «Προσυμβατικός έλεγχος δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών: Ουσιώδεις πλημμέλειες και λοιπά πορίσματα έτους 2021».

Γ. Περιπτώσιολογία

4. Εντός του έτους 2022 ελέγχθηκαν από τους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Κλιμάκια Ε΄, ΣΤ΄ και Ζ΄, Έβδομο Τμήμα, Ολομέλεια), κατά την καθ' ύλην αρμοδιότητά τους, διαδικασίες ανάδειξης αναδόχων και όροι συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω του 1.000.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, στην περίπτωση χρηματοδότησης αμιγώς από εθνικούς πόρους, και άνω των 5.000.000 ευρώ, στις περιπτώσεις συγχρηματοδότησης από ενωσιακούς πόρους ή πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή σύναψής τους στο πλαίσιο του Ταμείου Ανθεκτικότητας και Ανάπτυξης. που μεταξύ άλλων αφορούσαν:

3. 1. ΕΡΓΑ

Σύμβαση	Οδικός άξονας Καλλονής – Πέτρας (α΄ φάση)
Φορέας Ανάθεσης	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου
Προϋπολογισμός	16.794.871,79 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης λόγω τροποποίησης της εγκεκριμένης οριστικής μελέτης επί τη βάση της οποίας δημοπρατήθηκε το έργο οδοποιίας συνεπεία διαπίστωσης μερικής ασυμβατότητάς της με άλλο υπό μελέτη έργο κατασκευής φράγματος στην ίδια περιοχή μετά την έναρξη του διαγωνισμού. Τούτο διότι η αναγκαία επαναχάραξη δύο μικρών τμημάτων του δεν επηρεάζει τον αναπτυχθέντα ανταγωνισμό και το αποτέλεσμα της δημοπρασίας, πλην άλλων, ως μη μεταβάλλουσα τα κριτήρια τεχνικής και οικονομικής επάρκειας συμμετοχής, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, την κατανομή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ της αναθέτουσας Αρχής και του επιλεγέντος μειοδότη και εν γένει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης. Κατά ταύτα η επίμαχη τροποποίηση είναι επουσιώδης και συνεπώς δυνατή χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας δημοπράτησης, εναρμονίζεται δε και με τις προϋποθέσεις των επιτρεπών τροποποιήσεων της σύμβασης κατά το μεταγενέστερο στάδιο της εκτέλεσής της που αποτυπώνονται στο άρθρο 132 του ν. 4412/2016. Δοθέντος, όμως, ότι πρέπει να διασφαλιστεί η πλήρης ωριμότητα του επαναχαραχθέντος στα συγκεκριμένα τμήματα έργου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 49 του ν. 4412/2016, ώστε να αρθεί κάθε πραγματικό και νομικό εμπόδιο για την ταχεία και απρόσκοπτη εκτέλεσή του, η αναθέτουσα Αρχή υποχρεούται πριν από την υπογραφή της σύμβασης: α) να ενσωματώσει στην κατακυρωτική απόφαση και στο σχέδιο σύμβασης την τροποποιημένη προϋπολογιζόμενη δαπάνη του έργου, όπως προκύπτει από την εγκεκριμένη οριστική μελέτη αυτού με τη νέα χάραξη, και να εφαρμόσει επ' αυτής το ποσοστό έκπτωσης της αναδόχου, β) να μεριμνήσει για τη συμπερίληψη και του τμήματος της επαναχάραξης στην περιβαλλοντική αδειοδότηση και γ) να μεριμνήσει για τις τυχόν απαιτούμενες απαλλοτριώσεις στην περιοχή της επαναχάραξης.
Πράξη	592/2022 7 ^{ου} Τμήματος, 85/2022 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Κατασκευή Πολυκατοικιών Κ1, Κ2, Κ3 και κτηρίου Κ4 με Υποσταθμό στο ΟΤ 2060 του Δήμου Καλαμαριάς.
Φορέας Ανάθεσης	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας - Γ΄ Κλάδος του ΓΕΣ ⁷⁰ .
Προϋπολογισμός	4.717.741,93 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στην κλειστή διαδικασία του άρθρου 28 του ν. 4412/2016 καθώς και η προσθήκη στην προκήρυξη των ειδικότερων όρων περί της οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας των υποψήφιων οικονομικών φορέων, καθόσον, ως απότοκες του ασφυκτικού χρονικού περιθωρίου έναρξης κατασκευής του έργου λόγω της άμεσα επικείμενης λήξης της άδειας δόμησης του οικοδομικού συγκροτήματος και της χρονικά και οικονομικά περιορισμένης δυνατότητας χρηματοδότησεως του έργου από τον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιωματικών, συνολικά ορώμενες δεν επηρέασαν τη διαγωνιστική διαδικασία εις τρόπον ώστε να πλήττουν τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.
Πράξη	772/2022 Ε΄ Κλιμακίου.

Σύμβαση	Επισκευή σιδηρού φέροντος οργανισμού και αναβάθμιση εγκαταστάσεων του Θεάτρου Λυκαβηττού.
Φορέας Ανάθεσης	Δήμος Αθηναίων
Προϋπολογισμός	3.261.193,55 ευρώ, πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η ανάθεση του έργου με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης (με απευθείας πρόσκληση εργοληπτικών επιχειρήσεων), καθόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της διάταξης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ΄ του ν. 4412/2016, ήτοι λόγω κατεπείγουσας ανάγκης, οφειλόμενης σε απρόβλεπτες περιστάσεις που δεν απορρέουν από ευθύνη της αναθέτουσας αρχής, η οποία καθιστά αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών της τακτικής διαγωνιστικής διαδικασίας. Εν προκειμένω, τα έντονα καιρικά φαινόμενα (ισχυρές χιονοπτώσεις) επιβάρυναν τον φέροντα οργανισμό του Θεάτρου και κατέστησαν αναγκαίες τις άμεσες επεμβάσεις αποκατάστασης, επισκευής και ενίσχυσης, προς αποτροπή του κινδύνου επέλευσης μη αναστρέψιμων βλαβών σε ιστορικό διατηρητέο νεότερο μνημείο.
Πράξη	729/2022 Ε΄ Κλιμακίου

⁷⁰ Κατόπιν προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο την άσκηση της αρμοδιότητας υλοποίησης του έργου από τον Φορέα Υλοποίησης (Γ΄ Κλάδο του ΓΕΣ) για λογαριασμό του Κυρίου του έργου Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιωματικών (ΑΟΟΑ), λόγω τεχνικής και διαχειριστικής ανεπάρκειας του τελευταίου.

Σύμβαση	Μελέτη και εκτέλεση (κατασκευή) του έργου «Παράκαμψη Χαλκίδας και Παράκαμψη Ψαχνών»
Φορέας Ανάθεσης	Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών
Προϋπολογισμός	125.000.000,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης με αντικείμενο την, κατ' άρθρο 50 παρ. 1 του ν. 4412/2016, πλήρη μελέτη και κατασκευή του έργου, σύστημα υποβολής οικονομικών προσφορών εκείνο της κατ' αποκοπή προσφοράς για ολόκληρο το έργο και ειδικές απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας, καθώς και τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 7β του άρθρου 53 και την παρ. 3 του άρθρου 76 του ίδιου νόμου. Στον φάκελο του έργου περιλαμβάνονται τα στοιχεία που απαιτούνται από τα άρθρα 50 παρ. 1 α' και β' και 45 παρ. 7 του ν. 4412/2016, όπως, ενδεικτικά, η τεκμηρίωση σκοπιμότητας του έργου, η τεχνική περιγραφή του, οι απαιτήσεις επιτελεστικότητας (performance requirements), η καταγραφή των κινδύνων και η κατανομή των προκυπτουσών διακινδυνεύσεων.
Πράξη	878/2022 Ε' Κλιμακίου

Σύμβαση	Σύμβαση οριζόντιας συνεργασίας για τη δημοπράτηση, παρακολούθηση - επίβλεψη και παραλαβή από την εταιρεία «Ανάπλαση Αθήνας Ανώνυμη Εταιρεία» - για λογαριασμό του νπιδ «Κέντρο Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων» - επτά (7) υποέργων, που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό του ΚΕΘΕΑ.
Συμβαλλόμενα μέρη	«Ανάπλαση Αθήνας Ανώνυμη Εταιρεία» «Κέντρο Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων»
Προϋπολογισμός	8.596.852,4 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης καθότι, ως εκ του γεγονότος ότι αμφότεροι οι συμβαλλόμενοι είναι «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» και «αναθέτουσες αρχές», κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1 περιπτώσεις 1α και 4 του ν. 4412/2016, αποτελεί γνήσια σύμβαση οριζόντιας συνεργασίας, η οποία εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016, αφού συνάπτεται μεταξύ αναθετουσών αρχών που αποβλέπουν στη μεταξύ τους συνεργασία – εντός του πλαισίου άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και εκπλήρωσης της αποστολής τους – προς την επίτευξη του κοινού σκοπού δημοσίου συμφέροντος της κοινωνικής ένταξης των εξαρτημένων ατόμων. Εξάλλου, ο Φορέας Υλοποίησης της σύμβασης «Ανάπλαση Αθήνας Ανώνυμη Εταιρεία» εκτελεί στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων, στις οποίες αφορά η συνεργασία για την ελεγχόμενη σύμβαση, το δε ποσό που αντιστοιχεί σε ποσοστό 4% επί του συμβατικού προϋπολογισμού κάθε έργου δεν αποτελεί αμοιβή του Φορέα Υλοποίησης αλλά καλύπτει αποκλειστικά και μόνο τα έξοδα διαχείρισης και επίβλεψης του έργου.
Πράξη	978/2022 Ε' Κλιμακίου

Σύμβαση	Κατεπείγουσες παρεμβάσεις αντιπλημμυρικής προστασίας Δήμου Καρύστου.
Φορέας Ανάθεσης	Δήμος Καρύστου
Προϋπολογισμός	11.500.000,00 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η ανάθεση του έργου μέσω της διαδικασίας διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση διακήρυξης, σύμφωνα με την παρ. 2γ του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, προκειμένου να αντιμετωπιστούν το ταχύτερο δυνατόν οι κατεπείγουσες ανάγκες αποκατάστασης των εκτεταμένων ζημιών σε ιδιοκτησίες και υποδομές στις κοινότητες που επλήγησαν τόσο από τις πρωτοφανείς καταστροφικές πυρκαγιές που έλαβαν χώρα τον Αύγουστο του 2021, όσο και από διαδοχικά έντονα καιρικά φαινόμενα με στόχο την αποφυγή αντίστοιχων φαινομένων πλημμυρισμού, κατολισθήσεων και καταστροφών από υπερχειλίσσεις ρεμάτων και από διαβρωτικά φαινόμενα σε σημεία διέλευσης της πλημμυρικής απορροής με υψηλές ταχύτητες. Το έργο απαλλάσσεται από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης και με αυτό γίνεται ανάθεση εκείνων των εργασιών που είναι απολύτως αναγκαίες και συνδέονται αιτιωδώς με τα προαναφερόμενα απρόβλεπτα γεγονότα.
Πράξη	911/2022 Ε΄ Κλιμακίου.

Σύμβαση	Αποκατάσταση Προβλημάτων Διαδρόμου Προσγείωσης (Δ/Π) και Τροχοδρόμου (Τ/Δ) στο Α/Δ Λήμνου (ΑΕΕ: 04/20)
Φορέας Ανάθεσης	Ελληνικό Δημόσιο, διά της Διοίκησης Αεροπορικής Υποστήριξης Πολεμικής Αεροπορίας
Προϋπολογισμός	14.301.819,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης με τον δεύτερο κατά σειρά μειοδότη κατόπιν απόρριψης της προσφοράς του πρώτου μειοδότη, ως ζημιολογίου κατά την κρίση της προς τούτο συσταθείσας Επιτροπής Αξιολόγησης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, αφού δεν αιτιολογήθηκε επαρκώς η μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων απόκλιση της από τον μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν στον διαγωνισμό (άρθρο 88 παρ. 5α ν. 4412/2016).
Πράξη	915/2022 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Μελέτη, Προμήθεια και Εγκατάσταση Υπογείων και Υποβρυχίων Καλωδίων XLPE 150kV για τις καλωδιακές Γ.Μ. 150kV: Τμήμα Α: Λαύριο - Σέριφος και Σέριφος - Μήλος και ΤΜΗΜΑ Β: Μήλος - Φολέγανδρος και Φολέγανδρος - Θήρα στα πλαίσια της Δ΄ Φάσης της Διασύνδεσης των Κυκλάδων με το Ηπειρωτικό Σύστημα.
Φορέας Ανάθεσης	Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ) ΑΕ
Προϋπολογισμός	345.000.000,00 ευρώ (πλέον απροβλέπτων σε ποσοστό 9% και ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή των δύο (2) σχεδίων συμβάσεων του έργου για το οποίο έχουν εγκριθεί οι περιβαλλοντικοί όροι, υπό τον όρο ότι θα εκδοθούν και οι εκκρεμείς, προβλεπόμενες από το άρθρο 14 παρ. 2 περ. ι΄ του ν. 2971/2001 (Α΄ 285), άδειες παραχώρησης χρήσης αιγιαλού, παραλίας και παρακείμενου θαλάσσιου χώρου. Το έργο συγχρηματοδοτείται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης - NextGeneration EU, μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, και στο αντικείμενο του συμπεριλαμβάνεται η παροχή υπηρεσιών δεκαετούς συντήρησης ορισμένων εκ των συστημάτων λειτουργίας του μετά από τη λήξη της περιόδου εγγύησης που προβλέπεται στην κύρια σύμβαση.
Πράξη	1003/2022 Ε΄ Κλιμακίου

3.2. ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ

Σύμβαση	Προμήθεια Πιλοτικού συστήματος πρόγνωσης υγείας ευπαθών ομάδων λόγω της πανδημίας covid-19
Φορέας Ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	1.202.800 ευρώ συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ / Μη νόμιμη η προμήθεια του πιλοτικού προγράμματος ενίσχυσης υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης, ως χρήσιμου εργαλείου για τη βέλτιστη διαχείριση παρακολούθησης της υγείας ευπαθών ομάδων και αντιμετώπισης των προκλήσεων διαχείρισης υγειονομικών κρίσεων, όπως επιδημιών και πανδημιών, που σχεδιάστηκε να εφαρμοστεί πιλοτικά σε 30 Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, με αρχική συμμετοχή 200 ωφελούμενων από κάθε Δήμο, ήτοι συνολικά 6.000 ωφελούμενων. Τούτο διότι η υλοποίησή του παρουσιάζει έκδηλα ουσιώδεις ασάφειες όσον αφορά α) στον τρόπο επίτευξης των αντικειμενικών στόχων που έχουν τεθεί (προστασία της υγείας ευάλωτων ομάδων ιδίως σε περιόδους επιδημιών/πανδημιών) και β) των μέσων επίτευξης των στόχων και της διαθεσιμότητας αυτών (διοικητικό και κυρίως ιατρικό/υγειονομικό προσωπικό των Δήμων), με συνέπεια να παραβιάζεται η αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία εν προκειμένω, επιτρεπτός εξετάζεται κατά το προσυμβατικό στάδιο, ως προληπτικό μέσο προστασίας των διατιθέμενων δημόσιων πόρων.
Πράξη/Απόφαση	1312/2022 Μείζονος Ολομέλειας, 939/2022 7 ^{ου} Τμήματος, 60/2021 πράξη της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ Ι Περιφέρειας Αττικής

Σύμβαση	Προμήθεια και εγκατάσταση ενός ψηφιακού αγγειογραφικού συγκροτήματος διπλού επιπέδου για το Γενικό Νοσοκομείο Παιδών «Η ΑΓΙΑ ΣΟΦΙΑ».
Φορέας Ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	1.100.000,00 ευρώ (πλέον ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η κατακύρωση του αποτελέσματος του διενεργηθέντος ηλεκτρονικού ανοιχτού διαγωνισμού για την ενιαία προμήθεια δύο μηχανημάτων (στεφανιογράφου και αναισθησιολογικού συγκροτήματος) στη μοναδική συμμετέχουσα εταιρεία. Η αναθέτουσα αρχή κινήθηκε εντός των ορίων της παρεχόμενης με το άρθρο 59 του ν. 4412/2016 διακριτικής ευχέρειας και αιτιολόγησε επαρκώς την επιλογή της να μην υποδιαρέσει τη σύμβαση σε τμήματα ως προς τις ιδιαιτερότητες χρήσης από μικρούς, έως 16 ετών, ασθενείς και ως προς τη διαλειτουργικότητα των δύο μηχανημάτων εξ επόμεως συντήρησης και αποκατάστασης βλαβών.
Πράξη	568/2022 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Προμήθεια συνθετικών μονωτήρων ανάρτησης και στήριξης
Φορέας Ανάθεσης	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΔΙΑΝΟΜΗΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ Α.Ε. ή «ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ»
Προϋπολογισμός	3.338.400,00 ευρώ πλέον δικαιώματος προαίρεσης ποσού 1.669.200 ευρώ, ήτοι συνολικού ποσού 5.007.600,00 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης για τους εξής λόγους: 1) Η νομιμότητα της απαλλαγής των διαγωνιζόμενων, βάσει όρων της διακήρυξης, από την υποχρέωση υποβολής πιστοποιητικών σχεδιασμού και τύπου, λόγω της κατά το παρελθόν προμήθειας εκ μέρους τους και εγκατάστασης στο δίκτυο του αναθέτοντος φορέα μονωτήρων όμοιων με τους νυν προσφερόμενους, οι οποίοι παρουσιάζουν ικανοποιητική λειτουργία, καλύπτεται από το δεδικασμένο που απορρέει από την απορριπτική αιτήσεως ακυρώσεως κατά της αναδόχου 1419/2021 απόφαση του ΣτΕ, 2) Το γεγονός ότι τα προβλεπόμενα από τους όρους της διακήρυξης δικαιολογητικά δοκιμών έχουν εκδοθεί από το Κέντρο Δοκιμών, Ερευνών και Προτύπων (ΚΔΕΠ) της ΔΕΗ ΑΕ, το οποίο δεν αποδεικνύεται ότι είναι διαπιστευμένο από το Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ ΑΕ) του άρθρου 2 του ν. 4468/2017, δεν πλήττει τη νομιμότητα της διαδικασίας για τους κάτωθι τρεις λόγους: α) διότι η διακήρυξη, κινούμενη εντός του πλαισίου της δυνατής ερμηνείας των διατάξεων που τη διέπουν, δεν απαιτεί διαπιστευμένο ειδικά προς τούτο εργαστήριο, αλλά εργαστήριο με πιστοποιημένο από το ανωτέρω ν.π.ι.δ. μη κερδοσκοπικού σκοπού «ΕΣΥΔ ΑΕ» σύστημα διαχείρισης της ποιότητας, το οποίο του επιτρέπει να εκτελεί αξιόπιστες δοκιμές κατά τα απαιτούμενα εναρμονισμένα πρότυπα, β) λόγω της σπουδαιότητας που προσλαμβάνει η τεχνογνωσία και η ιδιαίτερη εμπειρία που έχει αποκτήσει το ΚΔΕΠ, το οποίο είναι διαπιστευμένο από την ΕΣΥΔ ΑΕ για το σύστημα διαχείρισης ποιότητας που εφαρμόζει, εκτελώντας από πολλών ετών δοκιμές, βάσει εθνικών και διεθνών προδιαγραφών, στα υλικά που προμηθεύεται η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, με πρότυπα υψηλής ακριβείας για την πραγματοποίηση των διακριβώσεων, ανεξαρτήτως του ότι οι μονωτήρες δεν αναφέρονται στο στενό πεδίο διαπίστευσής του και γ) λόγω της πρακτικής δυσκολίας διαπίστευσης ενός εργαστηρίου για όλες τις κατηγορίες των μονωτήρων.
Πράξη	1346/2022 7 ^ο Τμήματος, 212 /2022 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Αναβάθμιση συρμών της Γραμμής 1
Φορέας ανάθεσης	Σταθερές Συγκοινωνίες Μονοπρόσωπη ΑΕ», με διακριτικό τίτλο «ΣΤΑΣΥ ΑΕ»
Προϋπολογισμός	70.000.000,00 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η κατακύρωση του αποτελέσματος του ανοιχτού ηλεκτρονικού διεθνούς διαγωνισμού στην εταιρεία που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής. Πρόκειται για μεικτή σύμβαση προμηθειών και υπηρεσιών με κύριο αντικείμενο εκείνο της προμήθειας, του οποίου η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει την αντίστοιχη των υπηρεσιών. Ωστόσο, για λόγους επίτευξης καλύτερου λειτουργικού αποτελέσματος, δημοπρατείται ως ενιαία σύμβαση «με το κλειδί στο χέρι» (turn – key- project), υπό την έννοια ότι ο ανάδοχος αναλαμβάνει να παραδώσει τους συρμούς πλήρως αναβαθμισμένους και ικανούς για παραγωγική λειτουργία για τα επόμενα 25 χρόνια από την ολοκλήρωση της σύμβασης. Στο πλαίσιο του άρθρου 277 παρ. 3 του ν. 4412/2016 τεκμηριώνονται η σκοπιμότητα – αναγκαιότητα διενέργειας της υπό έλεγχο προμήθειας καθώς και η προϋπολογισθείσα δαπάνη της.
Πράξη	445/2022 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Προμήθεια Τροχαίου Υλικού για το Μετρό Θεσσαλονίκης και την επέκτασή του προς Καλαμαριά (RFP - 406/21)
Φορέας ανάθεσης	ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΑΕ
Προϋπολογισμός	142.000.000,00 ευρώ, πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η διαγωνιστική διαδικασία ανάδειξης αναδόχου και η σύναψη σύμβασης με κοινοπραξία, μέλος της οποίας στο παρελθόν είχε συνάψει συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη στρέβλωση του ανταγωνισμού, πλην όμως προσκόμισε δικαιολογητικά αναφορικά με τα επανορθωτικά μέτρα αυτοκάθαρσης που έλαβε, τα οποία κρίθηκαν επαρκή για την απόδειξη της αξιοπιστίας του από την αρμόδια γνωμοδοτική επιτροπή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Το αντικείμενο της σύμβασης συνίσταται στη μελέτη, κατασκευή, προμήθεια και θέση σε λειτουργία δεκαπέντε (15) νέων συρμών, εκ των οποίων έξι (6) για τις ανάγκες του βασικού έργου του μετρό Θεσσαλονίκης και εννέα (9) για τις ανάγκες της επέκτασής του προς Καλαμαριά. Οι συρμοί θα λειτουργούν αυτόματα, χωρίς οδηγό (Grade-of-Automation 4 GoA4), σύμφωνα με το IEC 62290-1 και θα είναι φυσικά και λειτουργικά συμβατοί με το υφιστάμενο σύστημα του Μετρό Θεσσαλονίκης.
Πράξη	453/2022 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Τροποποιητική της αρχικής σύμβασης προμήθειας άρτου για την κάλυψη των αναγκών σίτισης των φιλοξενούμενων παιδιών στους Παιδικούς Σταθμούς του ΔΒΑ και του προσωπικού αυτών
Φορέας ανάθεσης	Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών
Δαπάνη	106.857,88 ευρώ με ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η τροποποιητική σύμβαση καθότι: α) η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης προέκυψε από την αυξητική αναπροσαρμογή της τιμής αγοράς της πρώτης ύλης, καθώς και από την αύξηση των τιμών στην αγορά ενέργειας σε παγκόσμια κλίμακα λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, οι οποίες οφείλονται στις συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην εν λόγω αγορά κυρίως λόγω της κρίσης στην Ουκρανία και των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας covid 19 και β) με την τροποποίηση δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της σύμβασης και η συνολική ποσότητα της προμήθειας. Επισημαίνεται δε, ότι σε περίπτωση που, κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, σημειωθεί επί το έλαττον μεταβολή του κόστους του υπό προμήθεια προϊόντος, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί αντίστοιχη επί το έλαττον αναπροσαρμογή της τιμής μονάδας αυτού, με την τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 132 του ν. 4412/2016.
Πράξη	433 /2022/ ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Προμήθεια με τίτλο «Αναβάθμιση του Συστήματος Φωτισμού με την Προμήθεια και εγκατάσταση φωτιστικών σωμάτων τύπου LED στο δίκτυο Οδοφωτισμού των Νήσων Καρπάθου – Καλύμνου – Πάτμου – Λέρου – Σύμης – Ρόδου – Σύρου – Νάξου – Πάρου – Σαντορίνης – Μυκόνου – Τήνου – Μήλου
Φορέας Ανάθεσης	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου
Προϋπολογισμός	5.185.490,00 ευρώ (πλέον ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η ανάθεση της ενιαίας μικτής σύμβασης προμήθειας και υπηρεσιών, με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, όπως αυτή προσδιορίζεται βάσει του κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους - αποτελεσματικότητας με κοστολόγηση του κύκλου ζωής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 87 του ν. 4412/2016, και μέλημα τη μείωση των εκπομπών ρύπων, τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας στις εγκαταστάσεις οδοφωτισμού και την αναβάθμιση του φωτισμού σε υποφωτισμένες οδούς της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.
Πράξη	599/2022 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Τροποποιητική της σύμβασης «Προμήθεια αλατιού για τον αποχιονισμό εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου των επτά (7) Περιφερειακών Ενοτήτων Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για τα έτη 2020, 2021 και 2022 στο πλαίσιο του έργου ‘Αποχιονισμός εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου της ΠΚΜ συνεχιζόμενο έργο 2013ΕΠ00800026’».
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
Δαπάνη	323.900,00 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24%
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΑΠΕΧΕΙ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ / Η τροποποιητική σύμβαση δεν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, καθόσον η κρίσιμη τροποποίηση ανάγεται σε ζητήματα εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης που ρυθμίζονται από την τελευταία (δικαίωμα προαίρεσης) καθώς και τις διατάξεις του ν. 4412/2016 (παράταση) και δε μεταβάλλει ουσιώδεις όρους αυτής. Η έννοια της «ουσιώδους» τροποποίησης της παρ. 5 περ. α΄ του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 ερμηνεύεται αυτοτελώς και έχει οιονεί δικονομικό χαρακτήρα, καθώς οριοθετεί τις τροποποιητικές συμβάσεις που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο. Η έννοια δε αυτή φωτίζεται ερμηνευτικά από τις κατευθύνσεις των διατάξεων της παρ. 6 του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, κατά τρόπον ώστε στον προσυμβατικό έλεγχο να υπάγονται οι τροποποιήσεις συμβάσεων που είχαν αρχικά υπαχθεί σ’ εκείνον και έχουν οικονομικό αντικείμενο -με την εξαίρεση των τροποποιήσεων de minimis (βλ. άρθρο 132 παρ. 2 ν. 4412/2016) - ή συνεπάγονται τροποποίηση ουσιωδών όρων (essentialia negotii) της αρχικής σύμβασης. Συνεπώς δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο οι τροποποιητικές συμβάσεις που συνάπτονται κατ’ εφαρμογή σαφών και ρητών όρων της αρχικής σύμβασης, διατυπωμένων με ακρίβεια, όπως είναι οι προαιρέσεις (βλ. άρθρο 132 παρ. 1α΄ του ν. 4412/2016, ΣΤ΄ Κλ. 197, 154/2022), ούτε οι μεταβολές σε επιμέρους όρους της σύμβασης που δεν έχουν αντίκτυπο επί του οικονομικού αντικειμένου και γίνονται κατ’ εφαρμογή διατάξεων της σχετικής με την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων νομοθεσίας (βλ. ΕλΣυν ΣΤ΄ Κλ. 450, 134/2022).
Πράξη	563 /2022/ ΣΤ΄ Κλιμακίου

3.3. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Σύμβαση	«Υπηρεσίες διατήρησης παροχευτικής ικανότητας ρεμάτων ΠΕ Δυτικού και Βόρειου Τομέα Αθήνας (2021-2022)».
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Δαπάνη	2.440.067,60 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ / Μη νόμιμη η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης κατ' επίκληση του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 καθόσον: α) δεν συντρέχει η σωρευτικά απαιτούμενη για τη νόμιμη προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης προϋπόθεση της ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ των ανατεθεισών υπηρεσιών καθαρισμού των ρεμάτων και του επικαλούμενου απρόβλεπτου γεγονότος των πυρκαγιών και β) η αναθέτουσα δεν εξέτασε καν τη δυνατότητα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, ακόμη και με σύντμηση των προθεσμιών υποβολής προσφορών.
Πράξη/Απόφαση	1306/2022 Ελάσσονος Ολομέλειας, 733/2022 7 ^{ου} Τμήματος, 630/2021 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Παροχή υπηρεσιών Διερμηνείας, Τηλεδιερμηνείας, Μετάφρασης και συναφών Υπηρεσιών για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών: Α) της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Β) της Υπηρεσίας Ασύλου, Γ) της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας Ασυνοδευτων Ανηλίκων και Δ) της Αρχής Προσφυγών.
Φορέας Ανάθεσης	Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου
Προϋπολογισμός	106.912.293,41 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ) με δικαίωμα προαίρεσης την παροχή επιπλέον υπηρεσιών αξίας μέχρι του 20% του προϋπολογισμού της διακήρυξης.
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η κατακύρωση του αποτελέσματος της συμφωνίας-πλαίσιο και στους δύο συμμετέχοντες του διαγωνισμού, καθώς στη διακήρυξη νομίμως προβλέπεται ότι για καθεμία εκ των δύο ομάδων, στις οποίες υποδιαιρείται το αντικείμενο του διαγωνισμού, θα συναφθεί σύμβαση με δύο οικονομικούς φορείς που πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και υποβάλλουν παραδεκτές προσφορές ανταποκρινόμενες στους όρους, απαιτήσεις και προδιαγραφές της, είτε για το σύνολο του αντικειμένου είτε για μία ή περισσότερες ομάδες. Επίσης, η σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο δεν παράγει καμία υποχρέωση παροχής των σχετικών υπηρεσιών στην αναθέτουσα αρχή, εάν δεν υφίστανται οι αντίστοιχες ανάγκες, ενώ σε περίπτωση μη σύναψης οποιασδήποτε εκτελεστικής σύμβασης, οι συμβαλλόμενοι στη συμφωνία-πλαίσιο δε δικαιούνται αποζημίωσης.
Πράξη	789/2022 Ζ' Κλιμακίου

Φάση διαγωνιστικής διαδικασίας	Εκμίσθωση περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου μισθωμένα επί του παρόντος στην τελούσα σε καθεστώς ειδικής διαχείρισης εταιρεία με την επωνυμία «ΛΑΡΚΟ Γενική Μεταλλευτική και Μεταλλουργική ΑΕ» (δημόσια μεταλλεία Λάρυμνας και Λουτσίου Φθιώτιδος), εκτιμώμενης συνολικής αξίας 69,4 εκατ. Ευρώ.
Φορέας Ανάθεσης	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου ΑΕ (ΤΑΙΠΕΔ)
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	<p>ΠΑΡΑΔΕΚΤΩΣ υποβάλλεται σε προσυμβατικό έλεγχο επιμέρους φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας που αφορά στη σύναψη σύμβασης από το ΤΑΙΠΕΔ για την αξιοποίηση (μίσθωση) περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, η οποία δε διέπεται από τον ν. 4412/2016. Σημειώνεται, εντούτοις, ότι στη διαδικασία αυτή έχουν εφαρμογή οι βασικές αρχές της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) περί διαφάνειας, ανάπτυξης ανόθευτου ανταγωνισμού, δημοσιότητας, αναλογικότητας, αμοιβαίας αναγνώρισης, μη διάκρισης και ίσης μεταχείρισης.</p> <p>Ειδικότερα, η υποβληθείσα προς έλεγχο επιμέρους φάση έχει ολοκληρωθεί με την έκδοση των εκτελεστών διοικητικών πράξεων και γνωμοδοτήσεων των αρμοδίων εθνικών οργάνων, ενώ δεν προβλέπεται από το κανονιστικό πλαίσιο που τη διέπει, ως όρος νομιμότητάς της, η προηγούμενη έκδοση απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη συμβατότητα της προκηρυχθείσας συναλλαγής με την ενωσιακή νομοθεσία, εξ επόψεως της οικονομικής συνέχειας μεταξύ της ΛΑΡΚΟ και του πλειοδότη του διαγωνισμού.</p> <p>Περαιτέρω, από τα υποβληθέντα προς έλεγχο στοιχεία δεν προκύπτει ότι η γνωστοποίηση από τις ελληνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή του επικαιροποιημένου «σχεδίου πώλησης» -στο πλαίσιο του οποίου διενεργείται ο διαγωνισμός- σε συνέχεια αναγνωριστικών της κυριότητας του Δημοσίου -και ήδη μεταγραφεισών- αποφάσεων Διαιτητικού Δικαστηρίου είχε ως συνέπεια να τεθεί εκ νέου εν αμφιβόλω το ζήτημα εάν η κρίσιμη δημοπράτηση ενέχει στοιχεία κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ ζήτημα για το οποίο η Επιτροπή απεφάνθη οριστικά με προηγούμενη απόφασή της, στηριζόμενη σε δεδομένα τα οποία δεν έχουν μεταβληθεί. Ακόμη δε και στην περίπτωση που η Επιτροπή ήθελε κινήσει επίσημη διαδικασία έρευνας επί του ως άνω «σχεδίου», σύμφωνα με το άρθρο 108 της ΣΛΕΕ, τούτο πάλι δεν θα εκώλυε τη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας της κρίσιμης φάσης του διαγωνισμού.</p> <p>Τέλος, ούτε η αναμονή απάντησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο τακτικής ενημερωτικής αλληλογραφίας της με τη Χώρα ως προς την πρόοδο της εν εξελίξει διαγωνιστικής διαδικασίας συνιστά διακωλυτικό λόγο για τη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας επί της παρούσας φάσης της διαγωνιστικής διαδικασίας.</p>
Απόφαση	731/2022 7 ^{ου} Τμήματος, 93/2022 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Σύμβαση στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 155 παρ. 4 του ν. 4759/2020 (Α΄ 245) και του ν. 4872/2021 (Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση, ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων απολιγνιτοποίησης και άλλες επείγουσες διατάξεις»
Συμβαλλόμενα μέρη	ΔΕΗ ΑΕ, ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΕ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ
Δαπάνη	242.000.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ [χρηματοδότηση του Ανταλλάγματος σε είδος με πόρους από το πρόγραμμα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ)]
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	Δ ι τ τ ό αποτέλεσμα, καθόσον στο σχέδιο σύμβασης έχουν σωρευθεί δύο ανεξάρτητες και αυτοτελείς μεταξύ τους, οικονομικά και λειτουργικά, συμβάσεις: α) ΑΠΕΧΕΙ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ της μιας εξ αυτών, αφού σκοπεί στη ρύθμιση θεμάτων σχετικά με την αγορά από εταιρεία του Δημοσίου μετοχών και β) Κρίνεται ΜΗ ΝΟΜΙΜΗ η συμφωνία ανάθεσης πλήθους εργασιών εντός των πυρήνων ζωνών απολιγνιτοποίησης (ΖΑΠ), οι οποίες ουδόλως σχετίζονται με τις εργασίες αποκατάστασης των εκτάσεων αυτών, καθόσον η δεύτερη αυτή σύμβαση στερείται σαφώς οριοθετημένου αντικειμένου, ούτε προβλέπεται συγκεκριμένος προϋπολογισμός, σε κάθε δε περίπτωση αντισυμβαλλόμενοι του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων και της Εταιρείας ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΕ (Οργανισμός δημοσίου δικαίου) είναι η ΔΕΗ ΑΕ, ήτοι μια ιδιωτική επιχείρηση που δραστηριοποιείται με όρους ελεύθερης αγοράς και προς επίδιωξη ίδιων αυτής συμφερόντων. Κατά συνέπεια, η εν λόγω σύμβαση δεν αποτελεί νόμιμη περίπτωση προγραμματικής συμφωνίας, ήτοι σύμβασης οριζόντιας συνεργασίας που συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ αναθετουσών Αρχών προς επίδιωξη ενός από κοινού επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος.
Πράξη	383/2022 Ζ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Ανάθεση της υπηρεσίας «Πολυκαναλικό σύστημα ενημέρωσης και εξυπηρέτησης πολιτών 1555 του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικών Υποθέσεων».
Φορέας Ανάθεσης	Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων
Προϋπολογισμός	22.582.000,00 χωρίς ΦΠΑ, με δικαίωμα προαίρεσης ποσού 6.744.600 χωρίς ΦΠΑ
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Δεν κωλύεται η υπογραφή με τη μοναδική προσφέρουσα εταιρεία του σχεδίου σύμβασης, χρονικής διάρκειας τριάντα (30) μηνών με δικαίωμα δωδεκάμηνης παράτασης, με αντικείμενο την ανάπτυξη και λειτουργία Πολυκαναλικού συστήματος ενημέρωσης και εξυπηρέτησης πολιτών με τον σύντομο κωδικό 1555, το οποίο συνδυάζει τηλεφωνικό κέντρο, web & mobile εφαρμογές ενημέρωσης, εξυπηρέτησης και διεκπεραίωσης υποθέσεων του αναθέτοντος Υπουργείου και των εποπτευόμενων φορέων του, αναφορικά με θέματα ασφάλισης και σύνταξης, απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, παροχών κοινωνικής πρόνοιας, εργασίας και κοινωνικής αλληλεγγύης, ισότητας κ.λπ., προς επίτευξη της άμεσης, έγκυρης και φιλικής εξυπηρέτησης των πολιτών δια της αναπτυσσόμενης επικοινωνίας και διαχείρισης των αιτημάτων τους. Κριτήριο ανάθεσης αποτέλεσε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής.
Πράξη	522/2022 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Υπόεργο 1: Ανάπτυξη Υπηρεσιών Διαδικτύου (Web Services) για την επίτευξη της Διαλειτουργικότητας μεταξύ των Πληροφοριακών Συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης της Πράξης "Υπηρεσίες Προστιθέμενης Αξίας και Διαλειτουργικότητας Συστημάτων για την υποστήριξη της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης".
Φορέας ανάθεσης	Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ
Προϋπολογισμός	27.900.000,00 ευρώ (με ΦΠΑ) με ισόποσο δικαίωμα προαίρεσης για την επαύξηση του φυσικού αντικειμένου.
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα προσφορά, αποκλειστικά και μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων (σταθερή τιμή) σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 7 ν. 4412/2016, μεταξύ της ΚτΠ και δώδεκα οικονομικών φορέων κατά την φθίνουσα κατάταξή τους κατόπιν κλήρωσης που διενεργήθηκε λόγω ισοβαθμίας. Η αναθέτουσα αρχή πληροί τα χαρακτηριστικά του οργανισμού δημοσίου δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 4 ν. 4412/2016, η δε ενεργοποίηση του δικαιώματος προαίρεσης προϋποθέτει πρωτίστως την κάλυψη της σχετικής δαπάνης, η οποία υπερβαίνει το ύψος της σχετικής εγκεκριμένης χρηματοδότησης και δεν καλύπτεται ούτε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ούτε από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.
Πράξη	825/2022 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	Ανανέωση συμβάσεων υπηρεσιών απομακρυσμένης πρόσβασης σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων με εκδοτικούς οίκους.
Φορέας Ανάθεσης	Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (ΣΕΑΒ)
Προϋπολογισμός	12.418.056,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα Ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης δυνάμει του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, με σκοπό τη συνδρομή και απόκτηση δικαιωμάτων απομακρυσμένης πρόσβασης σε ηλεκτρονικές πηγές και υπηρεσίες πληροφόρησης, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών επιστημονικών περιοδικών και βιβλίων, για τα έτη 2022, 2023 και 2024. Η τεχνική ιδιομορφία των υπό σύναψη συμβάσεων καθιστούν αδύνατη την ανάπτυξη ανταγωνισμού, καθώς οι προσφέροντες τρεις εκδοτικοί οίκοι, σύμφωνα με έγγραφες δηλώσεις αποκλειστικότητας, βεβαίωσαν ότι έκαστος εξ αυτών είναι μοναδικός πάροχος και έχει αποκλειστικό δικαίωμα να προμηθεύει, μεταξύ άλλων, τα αναφερόμενα στη δήλωσή του επιστημονικά περιοδικά, βιβλία και πρακτικά σεμιναρίων, μέσω ηλεκτρονικής συνδρομής, η οποία διατίθεται αποκλειστικά από πλατφόρμα του σε αντίστοιχη ιστοσελίδα (πρόκειται για περιπτώσεις τεχνικής μοναδικότητας που αποκλείει, όχι σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά in concreto, την υποβολή άλλης ανταγωνιστικής προσφοράς). Ο ΣΕΑΒ, συσταθείς κατ' άρθρο 17 του ν. 3404/2005, με προγραμματική συμφωνία μεταξύ των ΑΕΙ και τότε ΤΕΙ της Χώρας, αποτελεί αναθέτουσα αρχή δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4412/2016, ως ένωση με κύρια και υποχρεωτικά (άρθρο 48 παρ. 2 ν. 4009/2011) επί συνδρομή μέλη αυτής οργανισμούς δημοσίου δικαίου, δηλαδή τα ΑΕΙ και ΤΕΙ της Χώρας, την Ακαδημία Αθηνών και την Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος, που αποβλέπει στην εξοικονόμηση πόρων και την παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών υποστήριξης του εκπαιδευτικού και ερευνητικού τους έργου (βλ. και ΕλΣυν Ζ' Κλ. 366/2022).
Πράξη	819/2022 Ζ' Κλιμακίου

Κεφάλαιο 22

Πρότυπα ερωτηματολόγια προσυμβατικού ελέγχου

Η αρμοδιότητα άσκησης προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο απέκτησε ευθύ συνταγματικό έρεισμα με την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 2001 (άρθρο 98 εδάφ. β' παρ. 1). Η αναγωγή της πρόβλεψης σε συνταγματικό επίπεδο του ελέγχου αυτού αποσκοπούσε στη διακήρυξη της σύνδεσής του με το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως δικαστικού οργάνου ελέγχου των πράξεων των Αναθετουσών Αρχών από τις οποίες πηγάζουν σημαντικές οικονομικές υποχρεώσεις σε βάρος του δημοσίου χρήματος. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν προσδιόρισε τη φύση και τον χαρακτήρα εν γένει του ελέγχου αυτού. Το καίριο αυτό ζήτημα το άφησε στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη. Ακολούθησαν πολυάριθμα νομοθετήματα, με πρώτο τον ν. 2947/2001 και τους πλέον πρόσφατους νόμους 4700/2020 «Ενιαίο Κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (Α' 127) και 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 130) με τους οποίους προσδιορίζεται το σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο για τη φύση, την έκταση και τον τρόπο άσκησης του ως άνω υποχρεωτικά προληπτικού ελέγχου συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό.

Ειδικότερα, στο άρθρο 169 του ν. 4820/2021, με τίτλο «Διαδικαστικές ρυθμίσεις για τον προσυμβατικό έλεγχο - Αντικατάσταση του άρθρου 339 του ν. 4700/2020» ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «(...) 2. Επιτρέπεται η διεξαγωγή του ελέγχου με βάση ειδικά ερωτηματολόγια ελέγχου, στα οποία καταγράφονται υποχρεωτικά όλες οι ουσιώδεις πλημμέλειες, τις οποίες οφείλει να ελέγξει το ελεγκτικό όργανο (...)». Συναφώς, στο άρθρο 20 της ΦΓ8/27876/1.6.2021 απόφασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β' 2340), με την οποία εγκρίθηκε ο Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και υπό τον τίτλο «Ελεγχος από την Υπηρεσία Επιτρόπου των Δημοσίων Συμβάσεων πριν από τη Σύνασή τους» ορίζεται ότι «1. Όταν διενεργείται προσυμβατικός έλεγχος, σύμφωνα με τα άρθρα 324 έως 326 του ν. 4700/2020, εφαρμόζεται το οικείο κάθε φορά, για το είδος της σύμβασης που ελέγχεται, ερωτηματολόγιο».

Με τα πρακτικά της 3^{ης} Γεν.Συν./18.3.2022 της πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου εγκρίθηκαν τα πρότυπα ερωτηματολόγια προσυμβατικού ελέγχου, τα οποία υποβλήθηκαν σ' αυτή με την 1/2022 πράξη του Δέκατου Τμήματος, στο πλαίσιο της λειτουργίας του οποίου εκπονήθηκαν από την ορισθείσα από την Πρόεδρο αυτού Ομάδα Εργασίας.

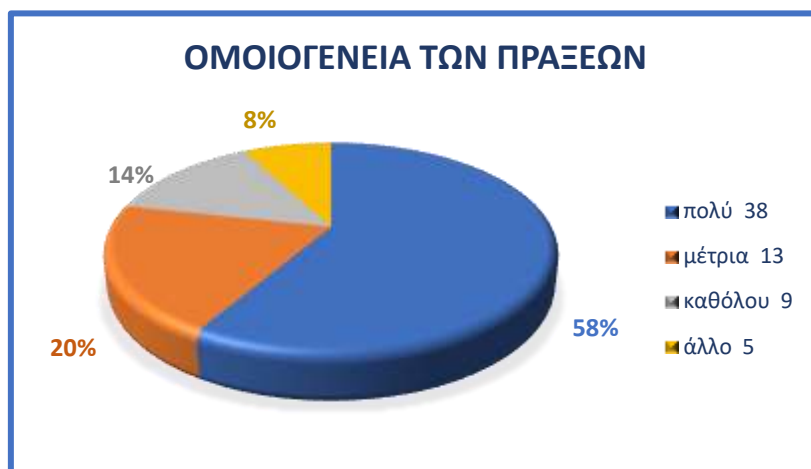
Από τα ως άνω συνολικά πέντε (5) πρότυπα ερωτηματολόγια, τα τρία (3) ακολουθούν την κλασική κατηγοριοποίηση των δημοσίων συμβάσεων σε έργα, προμήθειες και υπηρεσίες/μελέτες, τα δε λοιπά αφορούν ειδικά στις προγραμματικές συμβάσεις και τις συμφωνίες-πλαίσιο / εκτελεστικές συμβάσεις, αντίστοιχα.

Τα ως άνω ερωτηματολόγια, που εμπεριέχουν ένα ελάχιστο κατάλογο δυνητικά ουσιωδών πλημμελειών, διαλαμβάνουν κρίσιμα ελεγκτικά ερωτήματα που αντιστοιχούν σε κρίσιμα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης αναφορικά με τα κάτωθι ζητήματα:

1. Παραδεκτή υποβολή στον προσυμβατικό έλεγχο
2. Προετοιμασία πριν από τη διαδικασία ανάθεσης
3. Ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία
4. Κλειστή διαδικασία
5. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση
6. Ανταγωνιστικός διάλογος
7. Σύμπραξη Καινοτομίας
8. Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση
9. Τροποποιητικές Συμβάσεις

Σε ερωτηματολόγιο που απευθύνθηκε σε εξήντα πέντε (65) Υπηρεσίες Επιτρόπων (εκ των 97 που ασκούν προληπτικό έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στην Αττική και στην Περιφέρεια), για μία πρώτη αποτίμηση της συμβολής των πρότυπων ερωτηματολογίων στη διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου, προέκυψαν τα ακόλουθα:

1. *Πόσο έχουν συμβάλει τα ερωτηματολόγια στην ομοιογένεια των πράξεων που εκδίδει η Υπηρεσία σας στο πλαίσιο άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου;*



2. *Πόσο βοηθούν τα ερωτηματολόγια στη συστηματική διάκριση της επιμέρους νομοθεσίας για καθεμιά διαδικασία ανάθεσης; (π.χ. ανοικτή διαδικασία, ανταγωνιστικός διάλογος, σύμπραξη καινοτομίας κ.ο.κ.)*



3. Βοηθούν τα ερωτηματολόγια τα ελεγκτικά όργανα να εστιάζουν ευκολότερα στις ουσιώδεις πλημμέλειες, τις οποίες οφείλουν να ελέγξουν;



4. Πιστεύετε ότι τα ερωτηματολόγια διευκολύνουν τα ελεγκτικά όργανα στην ανάπτυξη της τεκμηρίωσης κατά τη σύνταξη της πράξης προσυμβατικού ελέγχου;



5. Έχουν συμβάλει τα ερωτηματολόγια στην επιτάχυνση της διεκπεραίωσης των προσυμβατικών ελέγχων από την Υπηρεσία σας; Και αν ναι, σε τι βαθμό;



6. Πώς αποτιμάτε την εισαγωγή των ερωτηματολογίων στην Υπηρεσία σας;



Οι Υπηρεσίες, σε ποσοστό 88%, αποτιμούν εν γένει θετικά τη συμβολή των ερωτηματολογίων στη διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου.

Σε δύο περιπτώσεις διατυπώθηκε επιφύλαξη ως προς το πρόωρο της διεξαγωγής της αξιολόγησης.

Περαιτέρω, ικανός αριθμός των ερωτηθέντων πρότεινε τη συμπερίληψη στα ερωτηματολόγια των περιπτώσεων της δανειακής σύμβασης και του Δυναμικού Συστήματος Αγορών, καθώς επίσης και την ενσωμάτωση των πρότυπων ερωτηματολογίων σε ηλεκτρονική πλατφόρμα.



III. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ



Κεφάλαιο 23

Δημοσιονομική διόρθωση λόγω παραβίασης της υποχρέωσης επιχείρησης να μη μεταβιβάσει τα πάγια περιουσιακά της στοιχεία. Προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με την **545/2022** απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα αίτησης αναίρεσης κατά της **444/2016** απόφασης του Ι Τμήματος αναφορικά με δημοσιονομική διόρθωση που επεβλήθη σε βάρος επιχείρησης λόγω μη τήρησης της υποχρέωσης περί μη μεταβίβασης των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της για χρονικό διάστημα πέντε ετών από την έκδοση απόφασης ολοκλήρωσης της επένδυσης, παρέπεμψε, ενόψει της αναγκαιότητας για την επίλυση της επίδικης διαφοράς ερμηνείας του παράγωγου ενωσιακού δικαίου υπό το πρίσμα διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τα ακόλουθα τρία προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: α) Αποτελεί άνευ ετέρου η πώληση της ενισχυθείσας επιχείρησης τόσο ουσιώδη τροποποίηση των όρων πραγματοποίησης της επένδυσης, ώστε να δικαιολογείται εθνική ρύθμιση με την οποία θεσπίζεται απόλυτη και για μακρό χρονικό διάστημα απαγόρευση μεταβίβασης των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επί ποινή ολικής ή μερικής ανάκλησης της απόφασης υπαγωγής στην ενίσχυση, και επιστροφής του συνόλου ή μέρους της καταβληθείσας δημόσιας επιχορήγησης; β) Έχουν οι εφαρμοζόμενες εν προκειμένω διατάξεις των Κανονισμών την έννοια ότι δεν αποτελεί παρατυπία η πώληση των πάγιων στοιχείων και της ίδιας της ενισχυόμενης επιχείρησης, που συντελείται στο πλαίσιο συμφωνίας των μετόχων της για τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς της, εφόσον δε μεταβάλλονται οι όροι υλοποίησης της επένδυσης και η μεταβίβαση χωρεί υπό νομικό καθεστώς, στο πλαίσιο του οποίου μεταβιβάζων και αποκτών ευθύνονται εις ολόκληρον για τα χρέη και τις υφιστάμενες κατά τον χρόνο της μεταβίβασης ενοχές; γ) Ο ΧΘΔΔ/ΕΕ και η ΕΣΔΑ επιβάλλουν όπως τα μέτρα της δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης της ενίσχυσης τελούν σε δίκαιη ισορροπία με το δικαίωμα προστασίας της «περιουσίας» του λήπτη της ενίσχυσης, άγοντας σε μερική ή και πλήρη απαλλαγή αυτού, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι επήλθε σημαντική τροποποίηση στην ενισχυθείσα δράση ή αδικαιολόγητο πλεονέκτημα κατά τη μεταβίβαση αυτής;

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«23. (...) το αναφερθέν στην προηγούμενη σκέψη νομοθετικό καθεστώς πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των άρθρων 16, 17, 52 και 53 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), που επιτρέπουν περιορισμούς στην επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία για την επίτευξη θεμιτών δημοσίων σκοπών, πάντοτε όμως με όριο τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. Εν όψει τούτων, η Ολομέλεια κρίνει ότι εγείρονται στο πλαίσιο του πρώτου λόγου αναίρεσης και επιβάλλεται να διευκρινισθούν τα ακόλουθα ζητήματα ενωσιακού δικαίου: Αν, κατά την έννοια των διατάξεων i) των άρθρων 30 παρ. 1, 3 και 4 του Κανονισμού 1260/1999 και του Κανόνα άρ. 1 περ. 1.9. του Κανονισμού 1685/2000, ii) του άρθρου 4 παρ. 3 του Κανονισμού

70/2001 και iii) των άρθρων 38 και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 4 του Κανονισμού 438/2001, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 1 παρ. 2 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999, η πώληση της ενισχυθείσας επιχείρησης, με τα πάγια στοιχεία της, αποτελεί άνευ ετέρου τόσο ουσιώδη τροποποίηση των όρων πραγματοποίησης της συγχρηματοδοτηθείσας επένδυσης στην επιχείρηση αυτή, ώστε να δικαιολογείται καθ' εαυτή μία εθνική ρύθμιση, όπως αυτή της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 5 της ΚΥΑ 192249/ΕΥΣ 4057/19.8.2002 (ΥΑ 9216/ΕΥΣ 916/12.2-18.2.2004), με την οποία θεσπίζεται απόλυτη για μακρό χρονικό διάστημα απαγόρευση μεταβίβασης των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης που έχει επιχορηγηθεί, επί ποινή ολικής ή μερικής ανάκλησης της απόφασης υπαγωγής της στην ενίσχυση, και επιστροφής του συνόλου ή μέρους της καταβληθείσας δημόσιας επιχορήγησης.

25. Η Ολομέλεια εκτιμά ότι την (...) επιχειρηματολογία της αναιρεσείουσας οφείλει να εξετάσει υπό το πρίσμα των άρθρων 16, 17, 52 και 53 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, κατά τα ανωτέρω (βλ. σκ. 23 της παρούσας). Εν όψει τούτων, κρίνει ότι εγείρονται στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου αναίρεσης και επιβάλλεται να διευκρινισθούν τα ακόλουθα ζητήματα ενωσιακού δικαίου: Αν έχουν οι διατάξεις i) του άρθρου 30 παρ. 4 του Κανονισμού 1260/1999, ii) του άρθρου 4 παρ. 3 του Κανονισμού 70/2001 και 4.12. των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα για την αρχή της διάρκειας των ενισχυόμενων μικρομεσαίων επιχειρήσεων, iii) των άρθρων 38 και 39 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 1 παρ. 2, 2 και 4 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999, την έννοια ότι δεν επιφέρει σημαντική τροποποίηση στην πράξη συγχρηματοδότησης ούτε αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε κάποιον εκ των συμβαλλομένων, και ως εκ τούτου δεν αποτελεί παρατυπία ούτε στοιχειοθετεί λόγο ανάκτησης της ενίσχυσης, η πώληση των πάγιων στοιχείων και της ίδιας της ενισχυόμενης επιχείρησης, που συντελείται στο πλαίσιο εσωτερικής εταιρικής συμφωνίας των μετόχων της για τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς της, εφόσον δεν μεταβάλλονται οι όροι υλοποίησης της επένδυσης και η μεταβίβαση χωρεί υπό νομικό καθεστώς, στο πλαίσιο του οποίου μεταβιβάζων και αποκτών ευθύνονται εις ολόκληρον για τα χρέη και τις υφιστάμενες κατά τον χρόνο της μεταβίβασης ενοχές.

27. Η Ολομέλεια εκτιμά ότι οι ειδικές περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την επίδικη υπόθεση, (...) καθώς και οι συναφείς με αυτές ρυθμίσεις του παράγωγου ενωσιακού και του εθνικού δικαίου πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα των άρθρων 17, 52 και 53 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, καθώς και υπό το φως της αρχής της ασφάλειας δικαίου (...). Εν όψει τούτων, κρίνει ότι εγείρονται στο πλαίσιο του τρίτου λόγου αναίρεσης και επιβάλλεται να διευκρινισθούν τα ακόλουθα ζητήματα ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου: Αν οι διατάξεις των άρθρων 17, 52 και 53 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αρχή της ασφάλειας δικαίου ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, επιβάλλουν όπως τα μέτρα της δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης της ενίσχυσης, κατά τα άρθρα 38 περ. η και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 4 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999, τελούν σε δίκαιη ισορροπία με το δικαίωμα προστασίας της «περιουσίας» του λήπτη της ενίσχυσης, άγοντας σε μερική ή και πλήρη απαλλαγή αυτού, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι επήλθε σημαντική τροποποίηση στην ενισχυθείσα δράση ή αδικαιολόγητο πλεονέκτημα κατά τη μεταβίβαση αυτής.»

Κεφάλαιο 24

Δημοσιονομική διόρθωση λόγω υποκατάστασης του δικαιούχου της κοινοτικής χρηματοδότησης μέσω της εκμίσθωσης του αντικειμένου της επένδυσης

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την **785/2022** απόφαση, αναιρετική της **1022/2018** απόφασης του Ι Τμήματος, έκρινε ότι οι αρχές της επιλεξιμότητας και της διάρκειας των χρηματοδοτούμενων από ενωσιακούς πόρους πράξεων αποσκοπούν στη χρήση του αντικειμένου της ενίσχυσης σύμφωνα με τους όρους της χρηματοδότησης για την επίτευξη των στόχων στους οποίους αυτή κατατείνει και δεν επιτάσσουν την αποκλειστική χρήση και κατοχή του αντικειμένου αυτού από τον αρχικό δικαιούχο. Επομένως η εκμίσθωση του αντικειμένου της επένδυσης καθ' υποκατάσταση του δικαιούχου της χρηματοδότησης δεν αποτελεί αμάχητο τεκμήριο σημαντικής τροποποίησης της επενδυτικής πράξης, που δημιουργεί υποχρέωση επιστροφής της χρηματοδότησης. Η δε πενταετία κατά την οποία ο δικαιούχος της χρηματοδότησης υποχρεούται στην τήρηση των προβλεπόμενων στην πράξη δεσμεύσεων εκκινεί από την ημερομηνία έγκρισης της χρηματοδότησης και όχι από την ημερομηνία που ολοκληρώθηκε η υλοποίηση της επένδυσης.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης

« **10.** [Με το άρθρο 30 του Κανονισμού 1260/1999 του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1999 «περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία»] (...)]θεσπίζονται δύο βασικές αρχές: **(i)** η αρχή της επιλεξιμότητας των πράξεων (άρθρο 30 παρ. 1, 2, 3), σύμφωνα με την οποία χρηματοδοτούνται πράξεις που κατατείνουν στην επίτευξη των στόχων οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που επιδιώκονται με τα οικεία χρηματοδοτικά εργαλεία (...) οι οποίες (...) αφορούν συγκεκριμένες (αναπτυξιακά υποβαθμισμένες) εδαφικές περιοχές και η αρχή της επιλεξιμότητας των δαπανών, βάσει της οποίας συγχρηματοδοτούνται μόνον οι δαπάνες που έχουν προηγουμένως πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο εκτέλεσης των ως άνω πράξεων, δικαιολογούνται από τους φορείς αυτών, έχουν ελεγχθεί από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της συνθήκης και των πράξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής καθώς και με τους εθνικούς κανόνες περί επιλεξιμότητας των δαπανών (αρχή συμβατότητας) και **(ii)** η αρχή της διάρκειας (άρθρο 30 παρ. 4), βάσει της οποίας η επιλεξιμότητα των πράξεων που εκτελεί ο δικαιούχος της χρηματοδότησης πρέπει να διατηρείται επί ορισμένο χρονικό διάστημα για να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα (εκπλήρωση των στόχων) και η μακροχρόνια επίπτωση της χρηματοδοτικής παρέμβασης των Ταμείων. Σκοπός του νομοθέτη της Ένωσης είναι να εξασφαλιστεί ότι, επί διάστημα πέντε ετών από την έκδοση της απόφασης για την έγκριση της χρηματοδότησης, κάθε πράξη και κάθε δαπάνη που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους συνεχίζουν να ανταποκρίνονται στις αρχές της υλικής και γεωγραφικής επιλεξιμότητας καθώς και στους σκοπούς οικονομικής και κοινωνικής συνοχής τους οποίους επιδιώκει η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση (...)

II. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα στην αρχή της διάρκειας: **(i)** Μία επενδυτική πράξη διατηρεί το δικαίωμα χρηματοδότησής της αν επί διάστημα πέντε ετών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης έγκρισης της χρηματοδότησης (...) δεν υποστεί σημαντική τροποποίηση, δηλαδή είτε αναθεώρηση του φυσικού της αντικειμένου είτε μεταβολή της λειτουργίας της, η οποία απορρέει, μεταξύ άλλων, από την αλλαγή του φορέα της επένδυσης (μεταβολή της

φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος) και επηρεάζει τη φύση ή τους όρους υλοποίησης του επενδυτικού σχεδίου ή παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε μία επιχείρηση (...). (ii) Η εκ μέρους του κυρίου της υποδομής παροχή με σύμβαση σε τρίτον, του δικαιώματος αποκλειστικής χρήσης αυτής για ορισμένο χρονικό διάστημα (μίσθωση) δεν συνεπάγεται αναγκαίως τροποποίηση της χρηματοδοτηθείσας επενδυτικής πράξης, αλλά πρέπει να εξετάζεται περαιτέρω αν η τοιαύτη μεταβολή επιδρά στη φύση ή στους όρους υλοποίησης της επενδυτικής πράξης ή παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε άλλη επιχείρηση (...). (iii) Για την κατάφαση της επίδρασης στη φύση ή τους όρους υλοποίησης της επενδυτικής πράξης απαιτείται να εξετάζεται η τήρηση των στόχων του μέτρου στο πλαίσιο του οποίου αυτή χρηματοδοτήθηκε (...). (iv) Για την κατάφαση της παροχής αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος υπέρ του ιδιοκτήτη της υποδομής εκτιμάται η ενδεχόμενη διαφορά μεταξύ των ωφελημάτων, χρηματικών ή άλλων που θα αντλούσε ο δικαιούχος από την επενδυτική πράξη, όπως είχε αρχικά σχεδιασθεί και αυτών που αντλεί μετά τη μίσθωση ενώ για την παροχή αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος υπέρ του μισθωτή εκτιμάται εάν αυτός χάρη στη χρήση του επιδοτηθέντος αγαθού έχει τη δυνατότητα να αντλήσει έσοδα, τα οποία δεν θα μπορούσε άλλως να αποκομίσει παρά μόνον με τη χρήση του εκμισθωθέντος αγαθού ή εάν το ποσό του μισθώματος δεν έχει καθορισθεί με βάση τους όρους της αγοράς, ήτοι εάν είναι ουσιωδώς διαφορετικό από το μίσθωμα που θα καλούνταν ο μισθωτής να καταβάλει για τη μίσθωση παρόμοιου αγαθού (...). (v) Οι αρμόδιες ελεγκτικές αρχές κάθε κράτους μέλους υποχρεούνται να προσδιορίζουν κατά τρόπο συγκεκριμένο σε τι συνίσταται το αδικαιολόγητο πλεονέκτημα παρέχοντας στον αρχικό δικαιούχο της ενίσχυσης τη δυνατότητα να αποδείξει ότι η μίσθωση του ενισχυθέντος αντικειμένου δεν έχει παράσχει κανένα πλεονέκτημα στον ίδιο ή στον πραγματικό χρήστη αυτού (...). (vi) Η τροποποίηση της χρηματοδοτηθείσας πράξης πρέπει να είναι σημαντική (ουσιαστική), δηλαδή τέτοιας φύσης που να περιορίζει ουσιωδώς την ικανότητά της να πετύχει τον δεδηλωμένο στόχο της (...) όπως αυτός προσδιορίζεται με την ένταξή της σε συγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. (vii) Οι προϋποθέσεις της αρχής της διάρκειας (...) καθορίζονται αποκλειστικά από την παρ.4 του άρθρου 30 του Κανονισμού 1260/1999 και όχι από το εθνικό δίκαιο (...).

12. Από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται περαιτέρω ότι η υποκατάσταση του δικαιούχου της χρηματοδότησης μέσω της εκμίσθωσης του αντικειμένου της επένδυσης (υποδομής ή παγίου) δεν συνιστά κατ' αμάχητο τεκμήριο σημαντική τροποποίηση της επενδυτικής πράξης. Αντιθέτως, στο μέτρο που η υποκατάσταση αυτή δεν επηρεάζει τη φύση ή τους όρους υλοποίησης της επενδυτικής πράξης και δεν παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα είτε στον αρχικό φορέα της είτε στον μισθωτή, τότε δεν υφίσταται τροποποίηση της πράξης κατ' άρθρο 30 παρ. 4 του Κανονισμού 1260/1999 και συνεπώς παράβαση της αρχής της διάρκειας της επενδυτικής πράξης. Τούτο, διότι η αρχή αυτή δεν επιτάσσει την κατοχή και την αποκλειστικώς προσωπική χρήση του ενισχυθέντος αντικειμένου από τον αρχικό δικαιούχο, αλλά σκοπεί κυρίως στην επί πενταετία από την έγκριση της ενίσχυσης, χρήση αυτού σύμφωνα με τους όρους της χρηματοδότησης για την επίτευξη των στόχων στους οποίους αυτή κατατείνει.»

Κεφάλαιο 25

Η παραγραφή της αξίωσης για ανάκτηση με δημοσιονομική διόρθωση αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενης πράξης

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με τη **1310/2022** απόφασή της, απορριπτική αίτησης αναίρεσης κατά της **1233/2016** απόφασης του Ι Τμήματος, έκρινε, ως προς τα ζητήματα έναρξης, διακοπής, αναστολής και ανώτατου χρονικού ορίου παραγραφής της αξίωσης για ανάκτηση με δημοσιονομική διόρθωση αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενης πράξης, τα εξής: Υφίσταται ευχέρεια των κρατών μελών να θεσπίζουν μεγαλύτερες προθεσμίες παραγραφής, υπό τον όρο το συνολικό χρονικό διάστημα που παρήλθε από τη διάπραξη της παρατυπίας έως την ολοκλήρωση της εκάστοτε προβλεπόμενης, μετά τη διαπίστωση αυτής, διοικητικής διαδικασίας για την αναζήτηση των αδικαιολογήτως καταβληθέντων ποσών να είναι εύλογο, ούτως ώστε η επιβολή εν τέλει του μέτρου της ανάκτησης να μην αντίκειται στις αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου, σε κάθε δε περίπτωση, να μην έχει υπερβεί την απόλυτη και μη επιδεχόμενη διακοπής οκταετή προθεσμία παραγραφής από τη διάπραξη, στην οποία υπόκειται η αξίωση επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων, σύμφωνα με τις ρητές προβλέψεις του Κανονισμού 2988/95 του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«5. (...) το άρθρο 3 παράγραφος 1 του Κανονισμού 2988/95 ορίζει προθεσμία παραγραφής της δίωξης η οποία είναι τετραετής από τη διάπραξη της παρατυπίας ή, σε περίπτωση διαρκούς ή επαναλαμβανόμενης παρατυπίας, από την ημέρα που έπαυσε η παρατυπία. Η ημερομηνία πάντως κατά την οποία οι εθνικές αρχές έλαβαν γνώση μίας παρατυπίας δεν ασκεί επιρροή στον χρόνο κίνησης της προθεσμίας παραγραφής. (...)

7. Περαιτέρω, (...) η τετραετής προθεσμία (...) εφαρμόζεται τόσο για τις παρατυπίες που οδηγούν στην επιβολή διοικητικής κυρώσεως, (...) όσο και για τις παρατυπίες, για τις οποίες έχει επιβληθεί διοικητικό μέτρο με αντικείμενο την αφαίρεση του αδικαιολογήτως αποκτηθέντος οφέλους (...). Το δε χρονικό σημείο έναρξης της προθεσμίας παραγραφής είναι είτε η ημερομηνία επέλευσης της ζημίας, όταν η ζημία επέρχεται μετά την πράξη ή την παράλειψη που συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, είτε η ημερομηνία της πράξης ή της παράλειψης αυτής, όταν το επίμαχο όφελος χορηγήθηκε -υπό την έννοια της λήψης της απόφασης οριστικής χορήγησης του συγκεκριμένου οφέλους- πριν από την εν λόγω πράξη ή παράλειψη (...).

8. Ο Κανονισμός 2988/95, όπως προκύπτει από το γράμμα όσο και από την οικονομία του τέταρτου εδαφίου του άρθρου 3 παράγραφος 1, θεσπίζει επίσης ένα απόλυτο όριο για την παραγραφή των διώξεων των παρατυπιών, η οποία επέρχεται το αργότερο την ημέρα κατά την οποία λήγει προθεσμία ίση με το διπλάσιο της προθεσμίας που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της ίδιας διατάξεως, εφόσον η αρμόδια αρχή δεν έχει επιβάλει κάποια κύρωση, εκτός από τις περιπτώσεις που η διοικητική διαδικασία ανεστάλη, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 του Κανονισμού αυτού (...). Εξάλλου, η παραγραφή διακόπτεται από κάθε

πράξη που φέρεται εις γνώσιν του ενδιαφερόμενου, προέρχεται από την αρμόδια αρχή και αποσκοπεί στη διερεύνηση ή τη δίωξη της παρατυπίας, η δε προθεσμία παραγραφής αρχίζει και πάλι να υπολογίζεται μετά από κάθε διακοπή της. (...).

9. Τέλος, με τις διατάξεις του ως άνω Κανονισμού 2988/95 αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τον καθορισμό μεγαλύτερων προθεσμιών παραγραφής (...). Η εφαρμογή όμως μεγαλύτερης εθνικής προθεσμίας παραγραφής, (...) δεν πρέπει να βαίνει προδήλως πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, θα ήταν δε σύμφωνη προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου μόνον εφόσον θα ήταν αρκούντως προβλέψιμη, (...). Ελλείπει δε τέτοιου εθνικού κανόνα, παρατυπίες του άρθρου 1 του Κανονισμού θεωρούνται παραγεγραμμένες εντός προθεσμίας τεσσάρων ετών από την ημερομηνία διαπράξεώς τους, λαμβανομένων υπόψη των προβλεπομένων στο άρθρο 3 παράγραφος 1 τρίτο εδάφιο του Κανονισμού 2988/1995 πράξεων που συνεπάγονται διακοπή της παραγραφής και τηρουμένου του ανώτατου ορίου που ορίζει το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 3 παράγραφος 1 (...).»

Κεφάλαιο 26

Η προστασία των τεχνών και η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση του καλλιτεχνικού προσωπικού των κρατικών ορχηστρών

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την 2035/2022 απόφασή της, που εκδόθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος με την 774/2021 απόφαση του II Τμήματος περί του αν οι διατάξεις του ν. 4093/2012, με τις οποίες μειώθηκαν οι αποδοχές του μόνιμου καλλιτεχνικού προσωπικού των κρατικών ορχηστρών αντίκεινται σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, έκρινε τα εξής: Το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρεώνει σε θετική λήψη μέτρων για τη διαφύλαξη, ανάπτυξη και προαγωγή της τέχνης, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνονται τα μουσικά συμφωνικά έργα, για τη δε εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής το Κράτος μπορεί να επιλέξει την ίδρυση και λειτουργία κρατικών συμφωνικών ορχηστρών. Στην περίπτωση που προβεί στην επιλογή αυτή, για την επίτευξη του απαιτούμενου υψηλής καλλιτεχνικής αξίας αποτελέσματος επιβάλλεται εκ του Συντάγματος η ιδιαίτερη νομοθετική διαρρύθμιση του καθεστώτος απασχόλησης και συναφώς των αποδοχών των μουσικών που στελεχώνουν τις ως άνω ορχήστρες. Επομένως οι διατάξεις της περίπτωσης 30 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, οι οποίες, εξομοιώνοντας τους μουσικούς αυτούς με τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς που αμείβονται με ειδικά μισθολόγια, παρέβλεψαν τη συνταγματικά κατοχυρωμένη ιδιαίτερη μισθολογική τους μεταχείριση, αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 16 παρ. 1, του Συντάγματος.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«**12.** (...) Με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη [άρθρο 16], το μεν κατοχυρώνονται οι ελευθερίες της παραγωγής και κυκλοφορίας έργων τέχνης, καθώς και η ελευθερία πρόσβασης του κοινού στα έργα τέχνης. Το δε, ως εκ της κοινωνικής διάστασης της τέχνης, που την

καθιστά αγαθό άξιο της κρατικής προστασίας, καθιερώνεται η θετική υποχρέωση λήψης από το Κράτος μέτρων για τη διαφύλαξη, ανάπτυξη και προαγωγή της τέχνης.

13. (...) η απορρέουσα από τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 1 υποχρέωση του Κράτους να διαθέτει ορισμένη πολιτική ανάπτυξης και προαγωγής της καλλιτεχνικής δημιουργίας απαγορεύεται να εξικνεύεται έως την κρατική ποδηγέτηση της τέχνης. Αντιθέτως, το Κράτος οφείλει, διατηρώντας την αισθητική του ουδετερότητα, να ενισχύει, με τον ίδιο, στο μέτρο του δυνατού, τρόπο, το σύνολο των προϊόντων της τέχνης και τις διάφορες μορφές της.

14. (...) το πεπερασμένο των διαθέσιμων δημοσίων πόρων επιβάλλει όπως, κατά τη διανομή τους, λαμβάνεται υπόψη η αρτιότητα του καλλιτεχνικού προϊόντος και η ανάγκη κρατικής υποστήριξης που αυτό έχει ή όχι. (...)

15. (...) στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 16 παρ. 1 εμπίπτουν, σε κάθε περίπτωση, οι αναγνωριζόμενες ως τέχνες μορφές καλλιτεχνικής δημιουργίας, μεταξύ των οποίων και η μουσική. (...) τα ορχηστρικά έργα της λόγιας δυτικής μουσικής παράδοσης, (...) συγκαταλέγονται στα έργα τέχνης για τα οποία το Σύνταγμα μεριμνά, ως προς την κρατική συνδρομή για την προώθησή τους.

16. (...) στην εκπλήρωση της υποχρέωσης από το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος κατατείνει και η ίδρυση και λειτουργία κρατικών συμφωνικών ορχηστρών.

17. Αν (...) επιλεγεί η τελευταία αυτή λύση [ίδρυση και λειτουργία συμφωνικών ορχηστρών], αυτονόητη, περαιτέρω, είναι η ιδιαίτερη διαρρύθμιση του καθεστώτος απασχόλησης των μουσικών των κρατικών συμφωνικών ορχηστρών κατά τρόπο που να εγγυάται, όσο αυτό είναι εφικτό, την πραγμάτωση υψηλής ποιοτικής στάθμης καλλιτεχνικού αποτελέσματος. (...) Τούτο, με τη σειρά του, σημαίνει ότι, αναλόγως προς τις ιδιαιτερότητες των καθηκόντων των μουσικών των κρατικών συμφωνικών ορχηστρών, σε ειδική διαρρύθμιση από τον νομοθέτη υπόκεινται και οι αποδοχές της ανωτέρω κατηγορίας προσωπικού του Δημοσίου, κατ' επέκταση δε, και η σύνταξή τους, ως συνέχεια, κατά τα γενόμενα προηγουμένως δεκτά, του μισθού τους, για τον χρόνο μετά την αποχώρησή τους από την ενέργεια.

37. (...) το προκριθέν, με τον ν. 4093/2012, αριθμητικό κριτήριο παρίστατο προδήλως απρόσφορο για τη νομοθέτηση νέων, μειωμένων, αποδοχών και συντάξεων, κατ' αρχάς ενόψει της απορρέουσας από το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωσης της Πολιτείας να υποστηρίζει την καλλιτεχνική δημιουργία, η οποία επιβάλλει, αν ο νομοθέτης επιλέξει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής διά της ίδρυσης και λειτουργίας κρατικών μουσικών συγκροτημάτων, τη διαρρύθμιση του υπηρεσιακού καθεστώτος και, συναφώς, των αμοιβών των εκεί υπηρετούντων μουσικών κατά τρόπον ώστε να προάγεται η παραγωγή καλλιτεχνικού αποτελέσματος που, από άποψη αρτιότητας, να ανταποκρίνεται στον δημόσιο σκοπό της προώθησης των έργων τέχνης. Αλλά και διότι το ευάριθμο του εν λόγω προσωπικού εκ των πραγμάτων καθιστά όλως περιορισμένη την εξοικονόμηση δαπανών που θα μπορούσε να αναμένεται από τη μείωση των αποδοχών και συντάξεών τους.

39. Εντούτοις, παρά την ανομοιομορφία των καταστάσεων, με τον ν. 4093/2012 επιφυλάχθηκε στους μουσικούς των κρατικών συμφωνικών ορχηστρών η αυτή, όπως για τους λοιπούς αμειβόμενους με βάση τα ειδικά μισθολόγια δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, μεταχείριση. (...).

41. (...) με την αδιαφοροποίητη μεταχείριση από τον νομοθέτη όλων συλλήβδην των εν λόγω μισθολογίων, παραβλέφθηκε, στην περίπτωση του καλλιτεχνικού προσωπικού των κρατικών συμφωνικών ορχηστρών, η αναγόμενη στο άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση της κατηγορίας αυτής δημοσίων υπαλλήλων. (...). Κατά συνέπεια, οι διατάξεις της περίπτωσης 30 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, ως προς τα συνταξιοδοτικά τους αποτελέσματα, αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 16 παρ. 1, του Συντάγματος.»

Κεφάλαιο 27

Το δικαίωμα κατά μεταβίβαση σύνταξης επιζώντος συζύγου μετά από ανασύσταση λυθέντος γάμου

Με τη **2036/2022** απόφασή της η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της **803/2021** απόφασης του II Τμήματος, έκρινε ότι η κατ' άρθρο 13 του νόμου 4387/2016 προϋπόθεση της διάρκειας τουλάχιστον έξι μηνών του εξ ανασυστάσεως γάμου, προκειμένου να προσμετρηθεί στον αρχικώς τελεσθέντα γάμο προς συμπλήρωση της απαιτούμενης πενταετούς έγγαμης συμβίωσης, ώστε να μεταβιβασθεί η σύνταξη του θανόντος στον επιζώντα σύζυγο, δεν είναι εφαρμοστέα διότι εισάγει αδικαιολόγητη – αντίθετη στην αρχή της ισότητας - δυσμενή διάκριση των εξ ανασυστάσεως γάμων που δεν έχουν συμπληρώσει διάρκεια έξι μηνών σε σχέση με εκείνους που έχουν διαρκέσει τουλάχιστον έξι μήνες.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«**9.** (...) ως προϋπόθεση για την κατά μεταβίβαση συνταξιοδότηση του επιζώντος συζύγου προβλέπεται η κατ' ελάχιστον συνεχής πενταετής (και ήδη κατά την παρ. 3 του άρθρου 19 του ν. 4611/2019, Α' 73, τριετής) διάρκεια του γάμου προ της επελεύσεως του θανάτου του αποβιώσαντος συζύγου. (...). Εξάλλου, για τη συμπλήρωση της ελάχιστης απαιτούμενης διάρκειας του αρχικού γάμου, προσμετράται και ο εξ ανασυστάσεως γάμος που διήρκεσε τουλάχιστον ένα εξάμηνο. Αναγκαία δηλαδή προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της ευνοϊκής ρύθμισης και την πλασματική προσμέτρηση στη διάρκειά του και εκείνης του αρχικού γάμου, συνιστά η εξάμηνη αυτοτελής διάρκειά του.

10. Στο άρθρο 4 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος (...). Αν θεσπιστεί με νόμο δικαιολογημένη ειδική ρύθμιση για ορισμένη κατηγορία προσώπων και αποκλειστεί από τη ρύθμιση αυτή, κατ' αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση, άλλη κατηγορία προσώπων, ως προς την οποία συντρέχει ο ίδιος λόγος που δικαιολογεί την ειδική αυτή μεταχείριση ή αν δεν υφίστανται ουσιώδεις μεταξύ των δύο κατηγοριών διαφορές, που δικαιολογούν την ευμενή υπέρ της μίας εξ αυτών μεταχείριση, η διάταξη αυτή είναι, κατά το μέρος που εισάγει τη δυσμενή αυτή διάκριση, ανίσχυρη ως αντισυνταγματική. Προς αποκατάσταση δε της συνταγματικής αρχής της ισότητας, πρέπει να εφαρμοστεί και για εκείνους, σε βάρος των οποίων έγινε η δυσμενής διάκριση, η διάταξη που ισχύει για την κατηγορία υπέρ της οποίας θεσπίστηκε η ευνοϊκή ρύθμιση (...).

II (...) ούτε από τη γραμματική ούτε από την τελολογική ερμηνεία των διατάξεων που παρατέθηκαν προκύπτει αποχρών λόγος για την διακριτική και δυσμενή συνταξιοδοτική μεταχείριση των εξ ανασυστάσεως γάμων που δεν έχουν συμπληρώσει διάρκεια έξι μηνών σε σχέση με εκείνους που έχουν διαρκέσει τουλάχιστον έξι μήνες, ικανός να δικαιολογήσει την ουσιαστική διαφοροποίηση των κατηγοριών αυτών γάμων. Άλλωστε, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου δεν παρατίθενται στοιχεία που θα μπορούσαν να καταστήσουν εύλογο το κριτήριο της διαφοροποίησης που επέλεξε ο νομοθέτης, το οποίο μη σχετιζόμενο με οποιαδήποτε ουσιαστική διαφοροποίηση των δύο κατηγοριών εξ ανασυστάσεως γάμων δεν συνιστά πρόσφορο κριτήριο για την πλήρη αποστέρηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος του επιζώντος συζύγου.».

Κεφάλαιο 28

Το δικαίωμα κατά μεταβίβαση σύνταξης διαζευγμένου υιού στρατιωτικού συνταξιούχου

Με την **549/2022** απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, απορριπτική αίτησης αναίρεσης κατά της **306/2019** απόφασης του III Τμήματος, κρίθηκε ότι δεν συνιστούν αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση σε βάρος των διαζευγμένων υιών στρατιωτικών συνταξιούχων οι εξαιρετικές διατάξεις που επιτρέπουν τη μεταβίβαση της γονικής σύνταξης μόνο σε διαζευγμένες θυγατέρες αυτών, αφού αποτελούν επιτρεπτά κατά το Σύνταγμα θετικά μέτρα προς προστασία των γυναικών που κατά το παρελθόν είχαν μειωμένες ευκαιρίες πρόσβασης στην κοινωνική και επαγγελματική ζωή. Ως εκ τούτου οι ευνοϊκές αυτές διατάξεις δεν μπορούν να επεκταθούν και στους διαζευγμένους υιούς στρατιωτικών συνταξιούχων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«**3.** Από τις διατάξεις του άρθρου 31 παρ. 1 περ. β' και γ' (...) και 5 (...) του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (...), προκύπτει ότι αναγκαία προϋπόθεση για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος από άρρενα τέκνα θανόντος στρατιωτικού συνταξιούχου είναι, ανεξαρτήτως της ηλικίας στην οποία ευρίσκονται κατά τον χρόνο επαγωγής του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος, να είναι άγαμα... (...) [Ο]πως προκύπτει από το σύνολο των συναφών συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων, βασικός κανόνας αλλά και δικαιολογητικός λόγος για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης από τα τέκνα (άρρενα ή θήλεα) θανόντος συνταξιούχου είναι η μη αποκοπή του τέκνου από την πατρική οικογένεια και η προστασία που αυτή του παρέχει. Ο ίδιος δικαιολογητικός λόγος συντρέχει και στην περίπτωση που το τέκνο έχει διαζευχθεί ακόμη και πριν πεθάνει ο γονέας από τον οποίο έλκει το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα καθόσον το τέκνο αυτό, με τη σύναψη γάμου, αποκόπτεται από την πατρική οικογένεια, η μεταγενέστερη δε διάζευξή του δεν δύναται να αναβιώσει τον ήδη λυθέντα δεσμό του με αυτή, ώστε να ανακτήσει το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα».

4. Περαιτέρω, με την προβλεπόμενη στο άρθρο 31 παρ. 1 περ. γ' του ανωτέρω Κώδικα διαφορετική νομοθετική μεταχείριση των διαζευγμένων θυγατέρων έναντι των διαζευγμένων αρρένων τέκνων δεν εισάγεται αδικαιολόγητη ευνοϊκή διάκριση των θυγατέρων έναντι των

υιών, καθώς πρόκειται για εξαιρετική ρύθμιση που θεσπίστηκε για την προστασία των γυναικών, οι οποίες εξαιτίας των επικρατουσών στο παρελθόν κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών, είχαν μειωμένες δυνατότητες και ευκαιρίες για πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην επαγγελματική αποκατάσταση και σταδιοδρομία.(...) Επομένως, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής, κατ' επίκληση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των δύο φύλων, στα διαζευγμένα άρρενα τέκνα η διάταξη του άρθρου 31 παρ. 1 περ. γ' του Κώδικα περί συνταξιοδότησης των διαζευγμένων θυγατέρων, καθόσον πρόκειται για δικαιολογημένη εξαιρετική ρύθμιση, η οποία, αφορώσα έναν συγκεκριμένο φθίνοντα κύκλο προσώπων, δεν επιδέχεται επεκτατικής εφαρμογής(...). Η αντίθετη άποψη θα συνιστούσε πράξη νομοθέτησης και επομένως ανεπίτρεπτη εκ του Συντάγματος (άρθρο 26) επέμβαση του δικαστή στα έργα της νομοθετικής εξουσίας, δεδομένου ότι οι διατάξεις για τη συνταξιοδότηση των αρρένων τέκνων δεν συνιστούν αδικαιολόγητη εξαίρεση από γενικό κανόνα, αφού από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 2 και 116 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος συνάγεται ότι δεν επιτρέπονται παρεκκλίσεις με βάση το φύλο, παρά μόνο εάν πρόκειται για τη λήψη θετικών μέτρων τα οποία, όπως εν προκειμένω, κατατείνουν στην αποκατάσταση της ισότιμης συμμετοχής της γυναίκας στην κοινωνική και οικονομική ζωή. Εξάλλου, η ιδιαίτερη μεταχείριση των διαζευγμένων θυγατέρων δεν αντίκειται ούτε στην αρχή της ισότητας των αμοιβών μεταξύ ανδρών και γυναικών, που κατοχυρώνεται από τις διατάξεις των άρθρων 119 της Συνθήκης ΕΚ (...)της Οδηγίας 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (...) διότι οι διατάξεις αυτές επιτρέπουν με το ίδιο σκεπτικό τη διατήρηση ειδικών μέτρων που προβλέπουν πλεονεκτήματα για το υποεκπροσωπούμενο φύλο, με σκοπό την άμβλυνση των δυσμενών καταστάσεων και εμποδίων που αντιμετωπίζουν και συνεπάγονται δυσκολίες στην πρόσβασή του στην αγορά εργασίας ή στην έναρξη ή συνέχιση επαγγελματικής σταδιοδρομίας».

Κεφάλαιο 29

Η «παύση της διαδικασίας καταλογισμού» αιρετών και υπαλλήλων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης βάσει νεοπαγών ευνοϊκών διατάξεων

Με την **788/2022** απόφασή της η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα αίτησης αναίρεσης κατά της **564/2016** απόφασης του IV Τμήματος, έκρινε τα εξής αναφορικά με την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 67 του ν. 4735/2020 και 93 του ν. 4745/2020 που ρυθμίζουν την «παύση της διαδικασίας καταλογισμού» σε βάρος αιρετών και υπαλλήλων των ΟΤΑ για δαπάνες ενταλμάτων: α) Πρέπει η διαδικασία καταλογισμού να παραμένει εκκρεμής, δηλαδή να μην έχει ακόμα εκδοθεί καταλογιστική πράξη, β) οι εν λόγω διατάξεις αφορούν όλες τις διαχειριστικές πράξεις της διαδικασίας και όχι μόνο την πληρωμή του εντάλματος, γ) δεν μπορούν να επωφεληθούν από αυτές όσοι δολίως προκάλεσαν τη θεώρηση του εντάλματος και δ) δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειμμα μετά από κατασταλτικό έλεγχο από τα κατά νόμον αρμόδια όργανα εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«5. Στο άρθρο 67 του ν. 4735/2020 (...) ορίζονται τα εξής: «1. Αίρεται το αξιόποιο των πράξεων αιρετών και υπαλλήλων, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, οι οποίες αφορούν πληρωμές ενταλμάτων που έλαβαν χώρα μέχρι 31.7.2019 και οι οποίες διενεργήθηκαν επί τη βάση ελέγχων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) και του Ελεγκτικού Συνεδρίου και παύουν οριστικά οι ποινικές και πειθαρχικές διώξεις εναντίον των προσώπων αυτών, καθώς και κάθε διαδικασία καταλογισμού σε βάρος τους». Ακολούθως, στο άρθρο 93 του ν. 4745/2020 (...) με τίτλο «Ερμηνευτική διάταξη του άρθρου 67 του ν. 4735/2020», ορίζονται τα εξής: «Η αληθής έννοια του άρθρου 67 του ν. 4735/2020 (Α΄ 197) καταλαμβάνει αποκλειστικά και μόνο περιπτώσεις που έχουν ελεγχθεί από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο έως τη λήξη του προληπτικού ελέγχου και οι οποίες κρίθηκαν νόμιμες πριν την πληρωμή τους από τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, εκτός εάν τα πρόσωπα που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω άρθρου προκάλεσαν δολίως τη θεώρησή τους ή εάν διαπιστωθεί έλλειμμα ύστερα από κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή των ελεγκτικών υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

7. Από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 67 του ν. 4735/2020, η οποία μεταξύ άλλων αναφέρεται σε «παύση της διαδικασίας καταλογισμού», εις βάρος αιρετών και υπαλλήλων των οτα και των δύο βαθμών, συνάγεται ότι η διάταξη αυτή αφορά σε καταλογιστικές διαδικασίες οι οποίες παραμένουν εκκρεμείς, ήτοι που δεν έχουν ακόμη περατωθεί με την έκδοση καταλογιστικών πράξεων. Αν σκοπός του νομοθέτη ήταν να emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης και οι περατωθέντες καταλογισμοί, ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας μιας τέτοιας επιλογής, ιδίως σε υποθέσεις η εκδίκαση των οποίων εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου, τούτο θα διατυπώνονταν ρητώς στο νομοθετικό κείμενο (...). Επίσης, στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης emπίπτουν, κατά το γράμμα αυτής, όχι μόνον η πληρωμή του εντάματος αλλά και οι προηγηθείσες αυτής διαχειριστικές πράξεις, αντιστοίχως δε, τα αιρετά και υπαλληλικά όργανα που συμμετείχαν στην έκδοση των πράξεων αυτών.

9. Με τη διάταξη του άρθρου 93 του ν. 4745/2020 περιεστάλη, κατά το γράμμα αυτής, το πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης του άρθρου 67 του ν. 4735/2020 και μάλιστα διττώς: Αφενός, ως προς τα πρόσωπα που καταλαμβάνονται από τη ρύθμιση αυτή, καθώς ορίζεται ότι εξαιρούνται όσοι προκάλεσαν «δολίως» τη θεώρηση του εντάματος. Αφετέρου, ως προς τις «περιπτώσεις» που αφορά η εν λόγω ρύθμιση, καθώς ορίζεται ότι εξαιρούνται εκείνες για τις οποίες ήθελε διαπιστωθεί έλλειμμα και μάλιστα από τα νυν υφιστάμενα αρμόδια όργανα εξωτερικού και εσωτερικού κατασταλτικού ελέγχου, δηλαδή το Ελεγκτικό Συνέδριο και τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του υπουργείου Οικονομικών. Επομένως, με τη νέα διάταξη, με την οποία επιχειρείται, κατά τον τρόπο που επέλεξε η νομοθετική εξουσία, η «επάνοδος» στον κανόνα της δημοσιονομικής ευθύνης, υποχωρεί η προσωπική απαλλαγή των ως άνω οργάνων, όπως αρχικώς επιχειρήθηκε να ρυθμισθεί με το άρθρο 67 του ν. 4735/2020, αφού, σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος από τα όργανα ελέγχου, δεν παύουν, κατά το γράμμα της διάταξης, οι διαδικασίες καταλογισμού των δημοσιονομικώς υπευθύνων και μάλιστα ανεξάρτητα από την τυχόν ύπαρξη προσώπων που προκάλεσαν «δολίως» τη θεώρηση των επίμαχων κάθε φορά ενταλμάτων.

10. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι με την επιγενόμενη διάταξη του άρθρου 93 του ν. 4745/2020 δεν αναιρέθηκε η νομοθετική επιλογή να υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης μόνον

δημοσιονομικές διαδικασίες για τις οποίες δεν έχει εισέτι εκδοθεί καταλογιστική πράξη. Υπό πάσαν, πάντως, εκδοχήν, η αναφορά της εν λόγω διάταξης σε περιπτώσεις που αφορούν ελλείμματα διαπιστωθέντα από τις ελεγκτικές υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων καταλαμβάνει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου και κατά την αληθή και σύμφωνη με τα άρθρα 26 παρ. 3, 20 παρ. 1, 98 παρ. 1, 4 παρ. 5 και 102 παρ. 5 του Συντάγματος βούληση του νομοθέτη, εκείνες, στις οποίες διαπιστώθηκε έλλειμμα κατόπιν διενέργειας κατασταλτικού ελέγχου από το εκάστοτε κατά νόμον αρμόδιο όργανο της Διοίκησης για τον έλεγχο αυτόν.»

Κεφάλαιο 30

Το κριτήριο οριοθέτησης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών. Η επικουρικότητα του κριτηρίου της υποκείμενης σχέσης.

Με την **312/2022** απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα αίτησης αναίρεσης κατά της **7789/2015** απόφασης του VI Τμήματος, έκρινε ότι προέχον κριτήριο για τον καθορισμό του διοικητικού χαρακτήρα μιας διαφοράς είναι να συνέχεται με τη δραστηριότητα δημοσίου φορέα, ευρισκόμενου σε υπερέχουσα θέση έναντι των διοικουμένων, για την εκπλήρωση δημόσιου σκοπού. Το δε κριτήριο της υποκείμενης σχέσης προκειμένου να καθορισθεί ο ιδιωτικός ή διοικητικός χαρακτήρας μιας διαφοράς εφαρμόζεται επικουρικά, μόνο στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται διοικητική πράξη ή παράλειψη προς θεραπεία δημόσιου σκοπού, αλλά ειδική έννομη σχέση με το Δημόσιο. Η κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας έκδοση από όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας, καταλογιστικής πράξης που κατατείνει στον δημόσιο σκοπό της τακτοποίησης λογαριασμού δημόσιας διαχείρισης συγκεντρώνει όλες τις ανωτέρω προϋποθέσεις της διοικητικής διαφοράς, μη εφαρμοζομένου συνεπώς του κριτηρίου της υποκείμενης σχέσης για την αυτοτελή οριοθέτηση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου έναντι των πολιτικών δικαστηρίων.

Απόσπασμα οικείας σκέψης των αποφάσεων:

«5. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 94 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ως διοικητική διαφορά, υπαγόμενη στην κατά το άρθρο 93 παρ. 1 του Συντάγματος δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, νοείται κάθε διαφορά που προκύπτει από τη δραστηριότητα του Κράτους ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (οργανικό κριτήριο, βλ. ΑΕΔ 20/2011, 10/2019 σκέψη 8), εφόσον με τη δραστηριότητα αυτή επιδιώκεται δημόσιος σκοπός υπό καθεστώς υπερέχουσας για τον δημόσιο φορέα θέσης έναντι των διοικουμένων (λειτουργικό κριτήριο, βλ. ΑΕΔ 12/1992, 6/2007 σκέψη 5). (...). Και είναι μεν ακριβές ότι ο ιδιωτικός ή διοικητικός χαρακτήρας της υποκείμενης σχέσης χρησιμοποιείται από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο για τον χαρακτηρισμό μιας διαφοράς ως διοικητικής ή ιδιωτικής (ΑΕΔ 53/1995, 3/2004, 18/2009), όμως το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο αυτό μόνον στις περιπτώσεις όπου δεν υφίσταται εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη προς θεραπεία δημόσιου σκοπού, αλλά ειδική έννομη σχέση, όπως απαίτηση διοικουμένου λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού του Δημοσίου από ιδιωτική απαίτηση (ΑΕΔ 2/1993), κατάληψη ακινήτου που ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (ΑΕΔ 10/1993, 8/2002) ή αναγκαστική εκτέλεση για την ικανοποίηση ιδιωτικής απαίτησης του

Δημοσίου (ΑΕΔ 23/1999, σκέψη 3). Η εκ μέρους οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας έκδοση, κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας εκ του νόμου χορηγηθείσας σε αυτό, καταλογιστικής πράξης εις βάρος προσώπου με την οποία το τελευταίο υποχρεούται σε τακτοποίηση λογαριασμού δημόσιας διαχείρισης στοιχειοθετεί ενέργεια δυνάμενη να προκαλέσει διαφορά υπαγόμενη στον πυρήνα της κατά το Σύνταγμα έννοιας της διοικητικής διαφοράς, καθόσον στην ενέργεια αυτή εμπεριέχονται σύμφωνα με τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά όλες οι προϋποθέσεις της διοικητικής διαφοράς, ήτοι, ως προς μεν το οργανικό κριτήριο, η έκδοση της πράξης από φορέα δημόσιας εξουσίας, ως προς δε το λειτουργικό, η χάρη του δημοσίου σκοπού της αποκατάστασης ελλείμματος δημόσιας διαχείρισης άσκηση μονομερούς εξουσίας επέμβασης σε δικαιώματα διοικουμένου (πρβλ. ΑΕΔ 1/2015 σκέψη 13 in fine). (...). Επομένως, το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης, ως επικουρικό για την οριοθέτηση των διοικητικών έναντι των ιδιωτικών διαφορών, δεν είναι από μόνο του ικανό, εντός του πλαισίου του ισχύοντος Συντάγματος - που δίνει προτεραιότητα στη φύση της εξουσίας που ασκείται και όχι του δικαιώματος που προσβάλλεται - , να υποκαταστήσει, εκτοπίζοντάς το, το κριτήριο της υπερέχουσας θέσης χάρη δημοσίου σκοπού, ως βασικό κριτήριο της διοικητικής διαφοράς. Το γεγονός, τέλος, ότι με βάση το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, επιλύει, εντός του πλαισίου των διοικητικών διαφορών, το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοτικής ύλης μεταξύ Ελεγκτικού Συνεδρίου και λοιπών διοικητικών κατά την έννοια του Συντάγματος δικαστηρίων (ΑΕΔ 4/2001), δεν είναι ικανό να αναγάγει την υποκείμενη σχέση ως το κριτήριο δια του οποίου οριοθετείται αυτοτελώς η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έναντι των πολιτικών δικαστηρίων, θέτοντας εκποδόν τα κατά τα ανωτέρω γενικά κριτήρια οριοθέτησης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών.»

Κεφάλαιο 31

Εξαίρεση από την εφαρμογή κανόνων του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων για λόγους εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών. Ο έλεγχος κυρωθέντος με νόμο σχεδίου σύμβασης.

Με την **520/2022** απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα αίτησης άρσης αμφιβολίας του ΣΤ' Κλιμακίου ως προς το αν συνάδει με τη φύση του προσυμβατικού ελέγχου η θέση διαλυτικής αίρεσης επί θετικής κρίσης του Κλιμακίου περί την υπογραφή ελεγχόμενου σχεδίου σύμβασης (**πρακτικό 1/2022**), αποφάνθηκε ότι: α) κατά τον έλεγχο κυρωθέντος με νόμο σχεδίου σύμβασης λαμβάνονται υπόψη οι λόγοι που οδήγησαν εξαιρετικώς στη νομοθετική κύρωση, β) ουσιώδης πλημμέλεια διακωλυτική της υπογραφής σύμβασης στοιχειοθετείται επί παραβάσεων της προσβάσιμης και προβλέψιμης κείμενης νομοθεσίας την οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν τα ελεγχόμενα όργανα, όχι όμως επί αυτοτελούς παράβασης αρχών του δικαίου, ερήμην της κείμενης νομοθεσίας, γ) σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ένωση δεν αναλαμβάνει ευθύνες για την προάσπιση της εδαφικής ακεραιότητας των κρατών μελών της. Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο δεν μπορεί να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να εμποδίζει ένα κράτος μέλος, ευρισκόμενο προ της αδήριτης εθνικής ανάγκης να προστατεύσει τα σύνορά του, να υπογράψει σύμβαση επείγουσας προμήθειας αμυντικού υλικού, αναλαμβάνοντας την κυβερνητικής φύσης ευθύνη, στην οποία συμμετέσχε και ο εθνικός νομοθέτης κυρώνοντας τους όρους της σύμβασης, να παρεκκλίνει από ενωσιακό

κανόνα γενικής εφαρμογής ως προς την έγκαιρη προσκόμιση δικαιολογητικών, περί την τήρηση του οποίου και το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο επιτρέπει εξαιρέσεις για λόγους εθνικής ασφάλειας, και δ) βάσει της αρχής της ταχείας διεξαγωγής του ελέγχου και δεδομένου του ότι ο έλεγχος από το παραπέμπαν Κλιμάκιο έχει ολοκληρωθεί και ότι η αμφιβολία στερείται αντικειμένου, επιβάλλεται η διακράτηση της υπόθεσης και η έκδοση απόφασης από την Ολομέλεια.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης

«2. (...) Από τις ανωτέρω ρυθμίσεις [άρθρο 98 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος] (...) συνάγεται ότι επιτρέπεται η εύλογη διαρρύθμιση, με νομοθετικού επιπέδου κανόνες, του τρόπου διενέργειας των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό. (...) Δεν αποκλείεται επίσης και η κύρωση διά νόμου σχεδίου σύμβασης πριν από την υπογραφή της ή και υπογραφείσας ήδη σύμβασης, εφόσον οι λόγοι που υπαγόρευσαν την κύρωση μπορεί να κριθούν συμβατοί από το Δικαστήριο τούτο με τις επιταγές του κράτους δικαίου. Όταν δε, παρά την κύρωση με νόμο σχεδίου σύμβασης, αποστέλλεται τούτο προς έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Δικαστήριο, στην εξαιρετική αυτή περίπτωση, ασκεί τον έλεγχό του λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των περιστάσεων, και ιδίως, εντός του πλαισίου του κράτους δικαίου, τους λόγους που οδήγησαν τον νομοθέτη να επιλέξει την εξαιρετική διαδικασία της διά νόμου κύρωσης του σχεδίου.

3. (...) Η Ολομέλεια πρέπει να διευκρινίσει εδώ ότι, όταν αναφέρεται στις αποφάσεις της (...) στη διασφάλιση από τον (...) προσυμβατικό έλεγχο αρχών όπως η διαφάνεια, η ισότητα των μερών και ο υγιής ανταγωνισμός, δεν αναγνωρίζει στα ελεγκτικά όργανα του Δικαστηρίου την ελευθερία όπως, ερήμην της κείμενης νομοθεσίας, συνάγουν απαγογικά, ήτοι αναγόμενα ευθέως στις αρχές αυτές ή και σε άλλες, όπως λ.χ. τη δημοσιονομική βιωσιμότητα ή την αναλογικότητα, κανόνες επί των οποίων ασκείται αυτοτελώς ο προσυμβατικός έλεγχος. (...) για να στοιχειοθετηθεί η ουσιώδης πλημμέλεια, που μόνο αυτή οδηγεί, κατά τον προσυμβατικό έλεγχο, σε αρνητική για την υπογραφή της σύμβασης κρίση, πρέπει η παραβίαση του νόμου που διαπιστώνεται να πλήττει επιπλέον, κατά τρόπο που δεν δικαιολογείται, μία από τις ανωτέρω αρχές. Συνεπώς, τα ελεγκτικά όργανα του Δικαστηρίου οφείλουν να περιορίζουν την εμβέλεια των ελεγκτικών τους ενεργειών στον έλεγχο του σεβασμού από τους ελεγχόμενους των ρυθμίσεων της κείμενης νομοθεσίας, διότι άλλως, διενεργώντας έλεγχο με εργαλεία που προσήκουν στο φυσικό δίκαιο, υπερβαίνουν τη δικαιοδοσία τους, δημιουργώντας σύγχυση στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, αποστολή των οποίων είναι η εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας. Θεμελιώδης αρχή του ελέγχου νομιμότητας, που οδηγεί σε κύρωση όταν διαπιστώνεται παραβίαση της νομιμότητας, είναι να είναι προσβάσιμοι και προβλέψιμοι στον ελεγχόμενο οι κανόνες βάσει των οποίων κρίνεται η δράση του.

4. (...) Η αρχή (...) [της ταχείας διεξαγωγής του ελέγχου], ως θεμελιώδης, δεν αφορά μόνο τις ενέργειες των μερών της διαδικασίας αλλά κυρίως και του ίδιου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως οι δραστηριότητες αυτού εκδηλώνονται είτε κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου και τον χρόνο σύνταξης και έκδοσης των σχετικών πράξεων ή πρακτικών, είτε για τον προσδιορισμό, την εκδίκαση και τη δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων επί των οιοιεί δικαιοδοτικών υποθέσεων του ελέγχου αυτού, που δικάζονται από το Τμήμα και την Ολομέλεια. (...) Περαιτέρω, η ίδια ως άνω αρχή του προσυμβατικού ελέγχου επιβάλλει όπως η ταχύτητα της διεκπεραίωσής του, ιδίως στις περιπτώσεις ως εν προκειμένω όπου υφίσταται

επείγουσα ανάγκη αναγόμενη στην άμυνα της Χώρας, οδηγήσει σε ερμηνεία των σχετικών με τη διαδικασία ρυθμίσεων κατά τρόπο που, χωρίς να θίγεται καθόλου η ουσία του προσυμβατικού ελέγχου, ήτοι η θεραπεία της αντικειμενικής ακεραιότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών, διευκολύνεται πάντως η έκδοση τελειωτικής απόφασης από το Δικαστήριο χωρίς απώλεια κρίσιμου χρόνου.

6. (...) Από τις διατάξεις (...) [του άρθρου 4 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση] συνάγεται ότι η Ένωση δεν αναλαμβάνει την ευθύνη προστασίας της εδαφικής ακεραιότητας και της εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών της. Επομένως, κάθε κράτος μέλος της παραμένει υπεύθυνο να προστατεύσει τα σύνορά του με τα μέσα και τον τρόπο που διαθέτει. Αυτό σημαίνει ότι στα κράτη μέλη αναγνωρίζεται το δικαίωμα, χάριν της εξυπηρέτησης του σπουδαίου εθνικού συμφέροντος που είναι η προάσπιση των συνόρων τους, να προβούν σε κάθε ενέργεια συμβατή με το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης που αποβλέπει στον σκοπό αυτό.

9. (...) [Με το άρθρο 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το άρθρο 39 της Οδηγίας 2009/81 ΕΚ και το σημείο 16 του προοιμίου αυτής] παρέχεται η ευχέρεια στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να λαμβάνουν μέτρα παρεκκλίνοντα από την Οδηγία 2009/81 ΕΚ κατά τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, σε περιπτώσεις, πλην άλλων, εμπορίας όπλων και πολεμικού υλικού, υπό την προϋπόθεση τα μέτρα αυτά να είναι αναγκαία για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας του οικείου κράτους μέλους, ήτοι για λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειάς του στο πλαίσιο της – καταρχήν – ελευθερίας των κρατών μελών να καθορίζουν τα μέτρα αυτά κατά την οργάνωση των ενόπλων δυνάμεών τους (...). Ανάγκη προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους μέλους, που δικαιολογεί την εφαρμογή των παρεκκλίσεων, ανακύπτει σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (...), ενώ οι προβαλλόμενοι λόγοι δεν μπορούν να εκτραπούν από τον κύριο σκοπό τους, προκειμένου, στην πράξη, να εξυπηρετήσουν καθαρώς οικονομικούς σκοπούς του οικείου κράτους μέλους (...). Στο πλαίσιο αυτό, ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεψε ρητώς και ειδικώς υπέρ των κρατών μελών τη δυνατότητα παρεκκλίσεων όσον αφορά στους λόγους αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή του στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της άνω Οδηγίας, «για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος».

19. Η Ολομέλεια θεωρεί ότι, σε περιπτώσεις ως η κρινόμενη, όπου για λόγους προστασίας της εθνικής ασφάλειας, η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία έχουν αποφανθεί κατά επίσημο τρόπο υπέρ της σύναψης σύμβασης εξυπηρετούσας σπουδαίο εθνικό συμφέρον εντός χρονοδιαγράμματος, η μη τήρηση του οποίου θα θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα της σύμβασης, δεν επαφίεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκώντας την εκ του άρθρου 98 παρ. 1 β ελεγκτική του αρμοδιότητα (...), να καταλήξει σε αρνητική περί την υπογραφή της σύμβασης κρίση χωρίς να στηρίζεται σε αναντίρρητα νομικά επιχειρήματα, όπως αυτά λ.χ. που προκύπτουν όταν υφίσταται σαφής *ad hoc* νομολογία. Ήτοι, δεν δύναται το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκώντας ελεγκτική αρμοδιότητα, να καταλήξει, υπό τις ως άνω περιστάσεις, σε αρνητική κρίση επικαλούμενο υποστηρίξιμες απλώς ερμηνευτικές εκδοχές του παράγωγου ενωσιακού δικαίου ή αορίστως διατυπούμενες γενικές αρχές περί δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αναλογικότητας, χωρίς να βαρύνουν στην κρίση του βασικές συντεταγμένες του οικείου νομικού περιβάλλοντος, όπως αυτές της μη ανάληψης ευθύνης από την Ένωση για την εθνική ασφάλεια και την εδαφική ακεραιότητα των κρατών μελών της, με βάση τις οποίες εulόγως θα αναμενόταν να ερμηνεύεται τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (...).»

Κεφάλαιο 32

Η δυνατότητα κατ' εξαίρεση προσβολής αναβλητικής πράξης Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Με την **381/2022** απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, που εκδόθηκε μετά από προσφυγή αναθεώρησης κατά της **1815/2021** απόφασης του Εβδόμου Τμήματος, κρίθηκε ότι ενώ κατά κανόνα, στο πλαίσιο της διαδικασίας προσυμβατικού ελέγχου, δεν μπορεί να προσβληθεί ενώπιον ανώτερου σχηματισμού πράξη Κλιμακίου, με την οποία αναβάλλεται η λήψη οριστικής απόφασης προκειμένου να προσκομισθούν συμπληρωματικά στοιχεία ως προς τη νομιμότητα της ελεγχόμενης σύμβασης, στην περίπτωση που η αναβλητική αυτή πράξη πλήττει σε τέτοιο βαθμό τη θεμελιώδη αρχή της ταχείας διεκπεραίωσης της διαδικασίας του ελέγχου, ώστε να επιφέρει στην πράξη συνέπειες οριστικής απόφασης, μπορεί παραδεκτά να προσβληθεί με προσφυγή ανάκλησης.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«6. (...) αποτελεί θεμελιώδη αρχή της νομοθεσίας που διέπει εν γένει τον προσυμβατικό έλεγχο η αρχή της ταχύτητας διεκπεραίωσης αυτού, ήτοι διενέργειας του προσυμβατικού ελέγχου καθ' εαυτόν και εκδίκασης των εξ αυτού προκύπτουσών διαφορών.

8. (...) πράξη του Κλιμακίου, που αναβάλλει τη λήψη οριστικής απόφασης (...) και διατάσσει τη συμπλήρωση του φακέλου, χωρίς να διατυπώνει τελειωτική οριστική αρνητική κρίση επί της νομιμότητας ορισμένης διαγωνιστικής διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου και του οικείου σχεδίου σύμβασης, δεν δύναται κατ' αρχήν να προσβληθεί με προσφυγή ανάκλησης ενώπιον του Τμήματος. Τούτο, διότι τυχόν αποδοχή της δυνατότητας άσκησης προσφυγής ανάκλησης κατά αναβλητικής πράξης του Κλιμακίου θα αφαιρούσε πρόωρα από το Κλιμάκιο την αρμοδιότητα να ελέγξει οριστικώς τη διαδικασία ανάθεσης παρακαλώντας έτσι την ολοκλήρωση του ελέγχου, το δε Τμήμα, στην περίπτωση αυτή θα υποκαθιστούσε το Κλιμάκιο στην άσκηση πρωτογενούς ελέγχου κατά παράβαση του συστήματος κατανομής ελεγκτικής και οιονεί δικαιοδοτικής λειτουργίας μεταξύ του Κλιμακίου και του Τμήματος, αντίστοιχα, που καθορίζεται σαφώς και διακριτώς από τα άρθρα 324 έως 328 του ν. 4700/2020 (...). Στην περίπτωση, ωστόσο, που το Κλιμάκιο αναβάλλει την έκδοση οριστικής πράξης ζητώντας συμπληρωματικά στοιχεία, ενδέχεται η αναβλητική πράξη του να διαθέτει οριστικότητα και να ισοδυναμεί, όλως εξαιρετικά, με τελειωτική πράξη αποχής από τον έλεγχο, εάν η αναβολή, υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις, πλήττει τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου. Τέτοια θεμελιώδης αρχή είναι (...) και η αρχή της ταχύτητας διεκπεραίωσης του προσυμβατικού ελέγχου που επιβάλλει όπως θεωρείται ως οριστική και κάθε τυπικώς μεν αναβλητική πράξη του Κλιμακίου, η οποία όμως επιφέρει στην πράξη τις συνέπειες, από απόψεως ταχύτητας της διαδικασίας, οριστικής απόφασης.»

Κεφάλαιο 33

Αντίθετη στο Σύνταγμα η έμμεση πρόσληψη προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δυνάμει προγραμματικών συμβάσεων με Αναπτυξιακούς Οργανισμούς

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την **179/2022** απόφαση, εκδοθείσα μετά από προσφυγή αναθεώρησης κατά της **917/2021** απόφασης του Εβδόμου Τμήματος, έκρινε ότι στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης, ο ρόλος που δύναται νομίμως να ανατεθεί σε Αναπτυξιακό Οργανισμό είναι επικουρικός («υποστηρικτικός») της λειτουργίας του αντισυμβαλλόμενου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, προεχόντως δε συνίσταται στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης για την κάλυψη αναγκών παροδικών και ποσοτικά περιορισμένων, τις οποίες, σύμφωνα με ειδική αιτιολογία, αδυνατεί να καλύψει ο ίδιος ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως δεν είναι νόμιμη προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών του δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων, κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών του δήμου με μόνιμους υπαλλήλους και του, σε συμφωνία με αυτόν, θεσπισθέντος συστήματος πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«32. (...) μεταξύ των σκοπών των Αναπτυξιακών Οργανισμών είναι και «η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων» (άρθρο 2 παρ. 1 περ. στ του ν. 4674/2020 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4735/2020)(...).

33. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι ο όρος «υποστήριξη» που καθορίζει την εμβέλεια του συμβατικού αντικείμενου που δύνανται να αναλάβουν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί μέσω προγραμματικής σύμβασης, πρέπει να ερμηνευθεί, αφ' ενός σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος με το οποίο καθιερώνεται ο κανόνας της στελέχωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. με μόνιμους υπαλλήλους προκειμένου να καλυφθούν οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες τους και αφ' ετέρου σύμφωνα με το συνολικό πλέγμα των διατάξεων που ρυθμίζουν γενικά το αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων. Το αντικείμενο δε αυτό συνίσταται προεχόντως (...) στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής ή επιστημονικής συνδρομής για την επίτευξη σκοπών συνδεόμενων με την αναπτυξιακή πολιτική των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής, την υλοποίηση δράσεων και έργων που εντάσσονται στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης της Ατζέντας 2030 του ΟΗΕ, την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών ψηφιακής σύγκλισης, την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης. Και να μεν είναι πλέον δυνατή η μέσω προγραμματικής σύμβασης «υποστήριξη» των ΟΤΑ στην άσκηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, όμως τούτο τίθεται υπό την προϋπόθεση ότι η «υποστήριξη» διατηρεί τον επικουρικό χαρακτήρα της, αφορά κάλυψη αναγκών ποσοτικά και ποιοτικά περιορισμένων, τις οποίες αδυνατεί να καλύψει ο Δήμος και δεν εξικνείται μέχρι του σημείου, από όπου θα ηγείροντο κατά τα ανωτέρω ζητήματα συνταγματικότητας, της καθολικής συνδρομής και της κατ' ουσίαν υποκατάστασης τόσο του προσωπικού όσο και των

αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Δήμου από προσωπικό που διατίθεται από τον αντισυμβαλλόμενο Αναπτυξιακό Οργανισμό. (...)

34. (...) στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης, ο ρόλος που δύναται νομίμως να ανατεθεί σε Αναπτυξιακό Οργανισμό είναι επικουρικός της λειτουργίας του αντισυμβαλλόμενου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, προεχόντως δε συνίσταται στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης για την κάλυψη αναγκών παροδικών και ποσοτικά περιορισμένων τις οποίες, σύμφωνα με ειδική αιτιολογία, αδυνατεί να καλύψει ο ίδιος ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης (...). Επομένως δεν είναι νόμιμη προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών του δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών του δήμου με μόνιμους υπαλλήλους και του, σε συμφωνία με αυτόν, θεσπισθέντος συστήματος πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων.»

Κεφάλαιο 34

Η μη δυνατότητα συνδυαστικής εφαρμογής κριτηρίων για την ανάθεση ενιαίας δημόσιας σύμβασης

Με τη **1884/2022** απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, που εκδόθηκε μετά από προσφυγή αναθεώρησης κατά της **1421/2022** απόφασης του Εβδόμου Τμήματος, κρίθηκε ότι δεν υφίσταται υποδιαίρεση μιας σύμβασης σε τμήματα κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 59 του ν. 4412/2016 στην περίπτωση που μια αναθέτουσα αρχή υποχρεώνει τους υποψήφιους αναδόχους σε υποβολή προσφοράς για το σύνολο του συμβατικού αντικειμένου, χωρίς να δίνει τη δυνατότητα υποβολής προσφοράς για ένα ή περισσότερα ή και για όλα τα τμήματα του διαγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι νόμιμο ένα σύστημα ανάθεσης που συνδυάζει επιλεκτικά το κριτήριο της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής για ένα «τμήμα» της σύμβασης και το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής για έτερο, προκειμένου να αναδειχθεί τελικά η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά για το σύνολο της σύμβασης.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«6. (...) εάν στην οικεία προκήρυξη ορίζεται ότι οι υποψήφιοι υποχρεούνται όπως υποβάλουν προσφορά για όλα τα τμήματα του διαγωνισμού και η ανάθεση του συνόλου της σύμβασης γίνεται σε έναν μόνο ανάδοχο, τότε (...) δεν πρόκειται για υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα κατά την έννοια των προαναφερόμενων διατάξεων, αλλά για σύμβαση που εκλαμβάνεται ως ενιαία (...).

9. (...) τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης έχουν θεμελιώδη σημασία και για τον λόγο αυτό οι σχετικές διατάξεις πρέπει να διατυπώνονται με τον πλέον σαφή και κατανοητό τρόπο, έτσι ώστε η ανάθεση των συμβάσεων να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων,

με σκοπό να διασφαλίζεται η αντικειμενική σύγκριση της σχετικής αξίας των προσφορών, ώστε να προσδιορίζεται, σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, ποια προσφορά είναι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη. Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται ότι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά προσδιορίζεται κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, είτε βάσει τιμής ή κόστους, είτε βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής (...). Τα ανωτέρω συστήματα προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς προβλέπονται περιοριστικά, χωρίς να αναγνωρίζεται στην αναθέτουσα αρχή ευχέρεια απόκλισης από τις σχετικές ρυθμίσεις και επιλογής διαφορετικού συστήματος (...). Συνακόλουθα, η επιλογή από την αναθέτουσα αρχή ενός υβριδικού συστήματος ανάθεσης της σύμβασης, το οποίο προκύπτει εκ της συνδυαστικής εφαρμογής των δύο επιμέρους ως άνω συστημάτων ανάθεσης και την εξαγωγή σταθμισμένης βαθμολογίας βάσει μαθηματικού συντελεστή αναλόγως της σπουδαιότητας των επιμέρους "τιμημάτων" της σύμβασης, δεν βρίσκει έρεισμα στις σχετικές ρυθμίσεις, ούτε ικανοποιείται η απαίτηση του ενωσιακού νομοθέτη όπως τα κριτήρια ανάθεσης εκτίθενται κατά τρόπο σαφή και κατανοητό, διασφαλίζοντας την δυνατότητα αντικειμενικής σύγκρισης της αξίας των προσφορών. Αντιθέτως, με τη συνδυαστική εφαρμογή των ως άνω συστημάτων ανάθεσης σύμβασης γίνεται επιλεκτική χρήση αυτών, ενώ περαιτέρω ματαιώνεται ο σκοπός που εξυπηρετείται από καθένα από τα δύο συστήματα προσδιορισμού, καθώς δεν είναι δυνατή η επιλογή ούτε της πλέον χαμηλής οικονομικής προσφοράς, ούτε της προσφοράς που αποτυπώνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας - τιμής.»

Κεφάλαιο 35

Το επιτρεπτό του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίων συμβάσεων μετά την υπογραφή και την εκτέλεσή τους

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, με τις αποφάσεις **742/2022**, που εκδόθηκε επί αίτησης άρσης αμφιβολίας του Στ' Κλιμακίου (πρακτικό 2/2020), και **792/2022**, που εκδόθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος με την 325/2022 απόφαση του Εβδόμου Τμήματος, έκρινε ότι ο έλεγχος δημοσίων συμβάσεων μετά από την υπογραφή και την εκτέλεσή τους επιτρέπεται κατ' εξαίρεση υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) να συντρέχει λόγος υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος, β) η σχετική δυνατότητα να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, περιορισμένης χρονικής ισχύος, μη επιτρεπομένης της αναλογικής εφαρμογής τους, γ) να αφορά σε συγκεκριμένες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων και δ) να τίθεται προθεσμία για την υποβολή τους προς έλεγχο, σε περίπτωση μη τήρησης της οποίας θα θεωρούνται ως μηδέποτε συναφθείσες. Στο πλαίσιο αυτό, ειδικότερα, με την 742/2022 απόφαση της Ολομέλειας κρίθηκε ότι η ειδική νομοθετική διάταξη, που επέτρεπε την υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο προς έλεγχο συμβάσεων προμήθειας self-test του ιού COVID-19 εντός τεσσάρων μηνών μετά από την υπογραφή τους, πληροί τις ως άνω προϋποθέσεις, λαμβανομένου υπόψη και του υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος προστασίας της δημόσιας υγείας που συνίστατο στην ανάγκη για ταχεία αντιμετώπιση της διασποράς του ιού. Αντιθέτως, με την 792/2022 απόφαση κρίθηκε ότι οι διατάξεις που ρυθμίζουν εξαιρετικώς την πρόωπη ανάθεση εκτέλεσης υπηρεσιών δακοκτονίας στους προσωρινούς αναδόχους διαγωνισμού, παραταθείσες κατ' έτος από το 2015 έως το 2021, δεν δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος ούτε θέτουν περιορισμό ως προς τον χρόνο υποβολής των εκάστοτε μεταγενεστέρως συναφθησομένων συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο, και κατά τούτο είναι αντίθετες στις συνταγματικές διατάξεις (άρθρο

98 παρ. 1 β' Σ) που κατοχυρώνουν τον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης 742/2022:

«12. (...) Η (...) παράλειψη υποβολής της σύμβασης για προηγούμενο έλεγχο νομιμότητας, συνεπάγεται την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σύμβασης, θεραπεία της οποίας δεν χωρεί, ούτε με την εκ των υστέρων, ήτοι μετά την κατάρτιση της σύμβασης και την υπογραφή του συμβατικού κειμένου, υποβολή της σύμβασης στο Ελεγκτικό Συνέδριο (...)

13. (...) ο κοινός νομοθέτης είναι κατ' αρχήν ελεύθερος να επιλέγει το περιεχόμενο και τον τρόπο της νομοθέτησης, υπό την αναγκαία, όμως, προϋπόθεση ότι αυτή είναι σύμφωνη με τις επιταγές του Συντάγματος (...). Στο πλαίσιο αυτό (...) ο έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχουν προηγουμένως υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, επιτρέπεται μόνον εφ' όσον τούτο δικαιολογείται από λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος και προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, που πρέπει, μάλιστα, να είναι περιορισμένης χρονικής ισχύος, δύναται δε μία τέτοια εξαίρεση να αφορά σε συγκεκριμένες πάντοτε κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων και για την υποβολή τους προς έλεγχο να τίθεται προθεσμία, η οποία, αν δεν τηρηθεί, οι συμβάσεις να θεωρούνται ως μηδέποτε συναφθείσες.

15. Πρόδηλο, πάντως, είναι ότι, ως εκ του εξαιρετικού χαρακτήρα τους, οι προμνησθείσες διατάξεις είναι στενά ερμηνευτέες και, επομένως, η αναλογική εφαρμογή τους επί κατηγοριών δημοσίων συμβάσεων που δεν συγκαταλέγονται ρητώς από τον νομοθέτη στο ρυθμιστικό τους πεδίο δεν επιτρέπεται (...).

18. (...) η εξαίρεση αφορά απολύτως διακριτή κατηγορία δημοσίων συμβάσεων, ήτοι αυτές για την προμήθεια από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας αυτοδιαγνωστικών τεστ ταχείας ανίχνευσης αντιγόνου (self-test) του κορωνοϊού SARS-COVID-19 (...) επιπροσθέτως, (...) μεριμνά για τους όρους και τις προϋποθέσεις της εκ των υστέρων υποβολής των εν λόγω συμβάσεων προς έλεγχο και τα αποτελέσματα που επάγεται είτε η μη τήρηση της σχετικώς τασσόμενης προθεσμίας, είτε η αρνητική έκβαση του επιγενόμενου της σύναψής τους ελέγχου.

19. (...) οι διατάξεις (...) όχι μόνον είναι περιορισμένης χρονικής ισχύος, (...), αλλά και εξαρτούν την παρέκκλιση από τον κανόνα του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων (...) από τη συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων, τη διατήρηση, δηλαδή, ενεργού του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού και, κατ' επέκταση, την αδήριτη ανάγκη άμεσης προμήθειας όλως συγκεκριμένων και προσδιορισμένων αγαθών, των τεστ, δηλαδή, για την αποτροπή της διάδοσης της νόσου, την ικανοποίηση της οποίας θα διακύβευε κάθε, οσηδήποτε ελάχιστη, καθυστέρηση διεξαγωγής του προσυμβατικού ελέγχου.»

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης 792/2022

«16. Η επικαλούμενη στις οικείες αιτιολογικές εκθέσεις, παγίως και στερεοτυπικώς, επιτακτική ανάγκη για την έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος δακοκτονίας, η οποία παρακωλύεται λόγω της πιθανής καθυστέρησης ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας ή λόγω ενδεχόμενης αρνητικής έκβασης της διαδικασίας ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και το γεγονός ότι η εκκίνηση των διαγωνισμών γίνεται

μετά την έκδοση σχετικής υπουργικής απόφασης για την κατανομή της οικείας δαπάνης στις Περιφέρειες, δεν συνιστούν, κατά τα ανωτέρω, λόγους δημοσίου συμφέροντος ικανούς να δικαιολογήσουν τη θέσπιση της ανωτέρω εξαίρεσης. (...)

17. (...) η ελεγχόμενη ρύθμιση, δια της οποίας περιορίζεται ουσιωδώς η εγγύηση του κράτους δικαίου που κατοχυρώθηκε με τον προσυμβατικό έλεγχο, δεν στηρίζεται σε επαρκείς λόγους δημοσίου συμφέροντος που να την δικαιολογούν ως έκτακτη ρύθμιση επαναλαμβανόμενη κατ' έτος από το 2015 έως το 2021. Και τούτο διότι στο μέτρο που δεν θέτει κανέναν περιορισμό αναφορικά με το χρόνο υποβολής των σχετικών συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο, περιορίζει στο ελάχιστο, εάν δεν αναιρεί παντελώς, την ουσία αλλά και την πρακτική αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου, με ορατό κίνδυνο, αν γενικευθεί η ανωτέρω πρακτική της έκτακτης νομοθέτησης, να καταστεί η διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περιπτ. β' του Συντάγματος γράμμα κενό περιεχομένου.(...)

Κεφάλαιο 36

Το εφαρμοστέο στις συμπληρωματικές συμβάσεις νομοθετικό καθεστώς

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με τη **1854/2022** απόφασή της, που εκδόθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος, υποβληθέντος με τη **1604/2022** απόφαση του Εβδόμου Τμήματος, περί του αν στις συμπληρωματικές συμβάσεις εφαρμόζονται οι διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο υπογραφής της αρχικής σύμβασης ή αντιθέτως οι ισχύουσες κατά τον χρόνο λήξης της απόφασης σύναψης της συμπληρωματικής, έκρινε τα εξής: Η τροποποιητική σύμβαση αρχικής όμοιας, καίτοι συνδέεται με αυτή, παρουσιάζει αυτοτέλεια ως προς τις προϋποθέσεις σύναψής της και κατά τούτο εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν στο χρονικό σημείο κατά το οποίο ο αναθέτων φορέας επιλέγει το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει για την ολοκλήρωση της εκτέλεσης της σύμβασης που βρίσκεται σε εξέλιξη. Συγκεκριμένα, στις τροποποιητικές συμβάσεις δημοσίων έργων εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο που ο αναθέτων φορέας αποφασίζει να τροποποιήσει την εκτελούμενη σύμβαση με τη σύναψη της τροποποιητικής. Επομένως, στις τροποποιητικές συμβάσεις δημοσίων έργων που περιλαμβάνουν την ανάθεση εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών στον αρχικό ανάδοχο, που συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4782/2021 (1.9.2021), εφαρμόζεται το άρθρο 75 του νόμου αυτού, σύμφωνα με το οποίο για την εκτέλεση των εν λόγω συμπληρωματικών εργασιών δεν ελέγχεται η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων που κατέστησαν αναγκαία την υπογραφή της συμπληρωματικής σύμβασης.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«**8.** (...) (i) Η σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων με τον ανάδοχο ήδη εκτελούμενου δημοσίου έργου αποτελεί εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης εκτέλεσης εργασιών και για τον λόγο αυτόν εφαρμόζεται μόνον υπό τις καθοριζόμενες στον νόμο προϋποθέσεις(...) (ii) Με βάση την αρχική διατύπωση του άρθρου 156 του ν. 4412/2016, όπως αυτό ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με τη διάταξη του άρθρου 75 του ν. 4782/2021, μία εκ των σωρευτικά

τασσόμενων προϋποθέσεων για τη σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών ήταν η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων», (...) (iii) Ακολούθως, μετά την επελθούσα στο άρθρο αυτό τροποποίηση, από 1.9.2021, με τις διατάξεις του άρθρου 75 του ν. 4782/2021, προβλέπονται πλέον διακριτώς και «σε πλήρη εναρμόνιση με τους ορισμούς του άρθρου 72 της οδηγίας 20916/24/ΕΕ» (βλ. συνοδευτική έκθεση για την ανάλυση των συνεπειών του ν. 4782/2021), οι προϋποθέσεις για τη δυνατότητα σύναψης τροποποιητικών συμβάσεων αφενός μεν για την ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών, που δεν περιλαμβάνονται κατ' είδος ή/και ποσότητα, στο αρχικώς ανατεθέν έργο και στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση (περ. β της παρ. 1 του άρθρου 156 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021) για τις οποίες δεν απαιτείται πλέον η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων» κατά την προαναφερθείσα έννοια, αφετέρου δε για την τροποποίηση άλλων όρων της αρχικής σύμβασης, πλην της ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών (περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 156 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021) για τις οποίες η προϋπόθεση της συνδρομής απρόβλεπτων περιστάσεων διατηρήθηκε ρητώς.

10. (...) ο νομοθέτης θέλησε όσες τροποποιητικές συμβάσεις δημοσίων έργων που αφορούν εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4782/2021 να διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 156 παρ. 1 περίπτωση β' του ν. 4412/2016, όπως τούτο ισχύει μετά την από 1.9.2021 αντικατάστασή του με το άρθρο 75 του ν. 4782/2021, με το οποίο απαλείφθηκε ειδικώς η προϋπόθεση της συνδρομής απροβλέπτων περιστάσεων, σε εναρμόνιση με το νυν ισχύον ενωσιακό δίκαιο (και ειδικότερα με τους ορισμούς του άρθρου 72 της οδηγίας 20916/24/ΕΕ, αλλά και του άρθρου 138 - βλ. και οικεία αιτιολογική έκθεση). Και τούτο διότι με τη νεότερη ρύθμιση του άρθρου 75 του ν. 4782/2021 εξορθολογίστηκε και κατέστη πιο ευέλικτο το οικείο νομικό πλαίσιο, σε συμμόρφωση με την ισχύουσα Οδηγία και με σκοπό τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στο οποίο άλλωστε αποσκοπούν, εξελισσόμενες ως ανωτέρω, οι οικείες διατάξεις (...).

12. (...) η τροποποιητική σύμβαση αρχικής όμοιας, καίτοι συνδέεται με αυτή, παρουσιάζει αυτοτέλεια ως προς τις προϋποθέσεις σύναψής της, οι οποίες δεν καθορίζονται από τους όρους της αρχικής σύμβασης αλλά από τις ισχύουσες κάθε φορά νομοθετικές διατάξεις, χωρίς τούτο να μεταβάλλει αναδρομικά το νομικό πλαίσιο που διέπει την εκτέλεσή της, καθόσον δεν ανάγεται στους όρους εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης. Κατά τούτο, εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν κατά το χρονικό σημείο, κατά το οποίο ο αναθέτων φορέας επιλέγει με γνώμονα τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει για την ολοκλήρωση της εκτέλεσης της σύμβασης που βρίσκεται σε εξέλιξη και συγκεκριμένα εάν υποχρεούται να προβεί στην προκήρυξη διεξαγωγής νέας διαγωνιστικής διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης ολοκλήρωσης του έργου ή μη.

13. (...) στις τροποποιητικές συμβάσεις έργων, εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο που ο αναθέτων φορέας αποφασίζει να τροποποιήσει την εκτελούμενη σύμβαση με τη σύναψη της τροποποιητικής. Επομένως, στις συναπτόμενες από 1.9.2021, ήτοι μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4782/2021, τροποποιητικές συμβάσεις δημοσίων έργων που περιλαμβάνουν την ανάθεση εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών στον αρχικό ανάδοχο (τροποποιητικές – συμπληρωματικές συμβάσεις), εφαρμογής τυγχάνει το άρθρο 156 παρ. 1 εδάφιο β' του ν. 4412/2016, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του από το άρθρο 75 του ν. 4782/2021, σύμφωνα με το οποίο για την εκτέλεση αυτών των συμπληρωματικών εργασιών δεν ελέγχεται η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων που κατέστησαν αναγκαία την υπογραφή της συμπληρωματικής σύμβασης.»

Κεφάλαιο 37

Ο προσδιορισμός του κύριου αντικειμένου μεικτών συμβάσεων

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, με την **2095/2022** απόφασή της, ήρε την αμφισβήτηση ως προς την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1, περιπτώσεις 6, 7 και 8 του ν. 4412/2016 που γεννήθηκε από την έκδοση των **469/2022** και **952/2022** αντίθετων πράξεων του ΣΤ' και Ε' Κλιμακίου αντιστοίχως, κρίνοντας ότι σε περιπτώσεις μεικτών συμβάσεων ο εντοπισμός του κύριου – βάσει των ουσιωδών υποχρεώσεων της σύμβασης που υπερισχύουν και της οικονομικής αξίας τους που συνεκτιμάται - χαρακτηριστικού τους, που καθορίζει και τις εφαρμοστέες διατάξεις, γίνεται πάντοτε κατά περίπτωση, αφού προσδιορισθούν τα στοιχεία του κάθε συμβατικού τύπου που μετέχει στη μεικτή σύμβαση, η «ένταση», η έκταση και ο βαθμός συμβολής των στοιχείων αυτών στο λειτουργικό αποτέλεσμα της σύμβασης, ο κύριος ή παρεπόμενος χαρακτήρας αυτών σε σχέση με το σύνολο των συμβατικών υποχρεώσεων του αναδόχου καθώς και οι τιθέμενες με την προκήρυξη απαιτήσεις καταλληλότητας των υποψηφίων αναδόχων. Σε κάθε περίπτωση ο προσδιορισμός του είδους της μεικτής σύμβασης (έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας) πρέπει να λαμβάνει χώρα υπό το πρίσμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και δη της οικονομικότητας, που επιβάλλουν την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού της αναθέτουσας αρχής.

Αποσπάσματα οικείας σκέψης της απόφασης

«8. (...) ο ορισμός μιας δημόσιας σύμβασης ως σύμβασης έργου, προμηθειών και υπηρεσιών ανάγεται στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό αυτής με βάση την εθνική νομοθεσία (...). Ως σύμβαση έργου ορίζεται η σύμβαση με αντικείμενο μία από τις δραστηριότητες του Παραρτήματος II του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016, ή μία σύμβαση με αντικείμενο την εκτέλεση έργου, το οποίο αποσκοπεί στην επίτευξη ενός συνολικού αποτελέσματος οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού, ήτοι εργασιών που προϋποθέτουν την ύπαρξη εξειδικευμένων γνώσεων, και το οποίο επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. (...) Περαιτέρω, οι συμβάσεις προμηθειών έχουν ως αντικείμενο, μεταξύ άλλων, την αγορά αγαθών, τα οποία πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των καθορισμένων από την αναθέτουσα αρχή σκοπών, ενώ περιλαμβάνουν και τις παρεμπίπτουσες εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης των προμηθευόμενων υλικών (...). Εξάλλου, όταν η σύμβαση περιλαμβάνει τόσο στοιχεία σύμβασης έργου, όσο και στοιχεία άλλου τύπου δημόσιας σύμβασης (μεικτή σύμβαση), το στοιχείο, που καθορίζει ποιες είναι οι εφαρμοστέες διατάξεις της κοινής, και για τους τρεις τύπους συμβάσεων (έργα, υπηρεσίες ή προμήθειες), Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, είναι εκείνο το χαρακτηριστικό που είναι κύριο, αποτελεί δηλαδή τον κεντρικό άξονα γύρω από τον οποίο διαρθρώνεται όλη η σύμβαση και προσδιορίζεται στο πλαίσιο της αντικειμενικής εξέτασής της, με βάση τις ουσιώδεις υποχρεώσεις που υπερισχύουν, σε αντίθεση με αυτές που έχουν απλώς παρεπόμενο ή συμπληρωματικό χαρακτήρα, ενώ η οικονομική αξία αυτών, χωρίς να αποτελεί το αποκλειστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό, συνεκτιμάται με τα λοιπά χαρακτηριστικά (...). Ειδικότερα, ο εντοπισμός του κυρίου αντικειμένου μιας μεικτής σύμβασης γίνεται πάντοτε κατά περίπτωση με βάση τις συγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές και την ανάλυση των απαιτούμενων κάθε φορά εργασιών και εν γένει συμβατικών υποχρεώσεων του υποψήφιου αναδόχου που αποτυπώνονται στα τεύχη της οικείας

διακήρυξης, ενώ κρίσιμο στοιχείο για την επιλογή των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου είναι ο προσδιορισμός α) των στοιχείων του κάθε ρυθμισμένου συμβατικού τύπου που συμμετέχει στη μεικτή σύμβαση, β) του βαθμού «έντασης», με τον οποίο μετέχει στη σύμβαση καθένα από τα στοιχεία αυτά, γ) της έκτασης και του βαθμού συμβολής των στοιχείων αυτών στο τεχνικό ή λειτουργικό αποτέλεσμα που επιδιώκει η αναθέτουσα αρχή με την προκήρυξη της σύμβασης, δ) του κύριου ή παρεπόμενου χαρακτήρα που καταλαμβάνουν τα στοιχεία κάθε συμβατικού τύπου της μεικτής σύμβασης σε σχέση με το σύνολο των αναλαμβανόμενων συμβατικών υποχρεώσεων του αναδόχου, ε) των απαιτήσεων καταλληλότητας του υποψήφιου αναδόχου που τίθενται με την οικεία προκήρυξη από την αναθέτουσα αρχή και στ) της θέσης εν τέλει που κατέχει η μεικτή σύμβαση εγγύτερα ή μακρύτερα από τον έναν ή τον άλλο συμβατικό τύπο. Σε κάθε περίπτωση, ο προσδιορισμός του κύριου αντικείμενου της μεικτής σύμβασης που δίνεται από την αναθέτουσα αρχή στα έγγραφα της σύμβασης δεν είναι δεσμευτική για το Δικαστήριο, ενώ η όποια κρίση σχετικά με το κύριο αντικείμενο της εν λόγω σύμβασης και κατ' επέκταση του νομικού καθεστώτος που διέπει την εκτέλεσή της θα πρέπει, εκτός των προαναφερόμενων στοιχείων, να λαμβάνει υπόψη και την αρχή της χρηστής διοίκησης και ειδικότερα της οικονομικότητας που επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών της αναθέτουσα αρχής με την επιλογή εκείνου του είδους της σύμβασης (έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας) που επιφέρει την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού.».



IV. ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ



ΕΠΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ

Κεφάλαιο 38

Προϋποθέσεις επεξεργασίας και εκφοράς γνώμης επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που δεν υπάγονται εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική εκ του Συντάγματος γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με τα πρακτικά της 17ης Γενικής Συνεδρίασης της 19ης Σεπτεμβρίου 2022 (Θέμα Α'), η πλήρης Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέτασε τις προϋποθέσεις επεξεργασίας και εκφοράς γνώμης επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που με βάση το περιεχόμενό τους δεν υπάγονται εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική, κατά τα άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος, γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

Με τα ανωτέρω πρακτικά, έγιναν δεκτά τα ακόλουθα:

Η απονεμηθείσα εκ του άρθρου 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορά κυρίως σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών και με τα οποία είτε θεσπίζονται προϋποθέσεις απονομής σύνταξης ή αναγνώρισης υπηρεσίας για την απονομή σύνταξης, είτε επιβάλλονται περικοπές ή αυξήσεις στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις, είτε, χωρίς να ρυθμίζουν τα ανωτέρω, συνεπάγονται απλώς εξ αυτών συνταξιοδοτικές συνέπειες που καθιερώνουν την κατά το άρθρο 73 παρ. 2 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷¹. Η εν λόγω αρμοδιότητα δεν ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν οι υπό ψήφιση διατάξεις νομοσχεδίου, το οποίο φέρεται ως συνταξιοδοτικό, έχουν διοικητικό περιεχόμενο. Η γνωμοδότηση που παρέχεται κατά τα ανωτέρω από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι απαραίτητο στοιχείο της νομοθετικής παραγωγής σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια με το ως άνω περιεχόμενο, παρέχεται δηλαδή υποχρεωτικά, η Βουλή, όμως, δε δεσμεύεται από αυτή και δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό της.

Περαιτέρω, δοθέντος ότι η άσκηση των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επεκτείνεται, όπως ρητώς ορίζεται στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος, και σε κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021, που μεταξύ άλλων ρυθμίζει τις λεπτομέρειες άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών, μπορεί επίσης να επιληφθεί και επί σχεδίων συνταξιοδοτικών διατάξεων, που δεν αναφέρονται εν όλω ή εν μέρει στα θέματα που εγκαθιδρύουν την κατά τα ανωτέρω υποχρεωτική γνωμοδοτική του αρμοδιότητα. Η επικουρική, όμως, αυτή δυνατότητα εκκίνησης της διαδικασίας γνωμοδότησης ενώπιον του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου δεν ενεργοποιείται σε κάθε περίπτωση αλλά μόνο όταν τούτο ζητηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό ή τη Βουλή. Εξάλλου, η κατά το άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021 αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να γνωμοδοτεί για ρυθμίσεις για τις οποίες, ως εκ του μη συνταξιοδοτικού, κατά τη συνταγματική έννοια, χαρακτήρα τους, τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται, συνδέεται αφεύκτως με τη θεσπιζόμενη στα άρθρα 27 και 57 του ν. 4820/2021 αρμοδιότητα του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Δικαστηρίου να παρακολουθεί, μεταξύ άλλων, τη λειτουργία του

⁷¹ Βλ. Ελ.Συν.Ολ. πρακτικά της 1^{ης} Ειδ.Συν. της 20.2.2012, της 2^{ης} Ειδ.Συν. της 28.3.2012, 1^{ης} Ειδ.Συν. της 16.2.2022.

ενιαίου αυτού συστήματος δημόσιας ασφάλισης και να εντοπίζει τυχόν σοβαρούς κινδύνους που επιφέρουν στη βιωσιμότητά του μείζονος σπουδαιότητας νομοσχέδια.

Επομένως, η προβλεπόμενη στο άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργοποιείται εφόσον οι διατάξεις που εισάγονται προς γνωμοδότηση με βάση το άρθρο αυτό θίγουν προδήλως τη βιωσιμότητα του δημοσίου συστήματος κύριας ή επικουρικής ασφάλισης, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί μετά και την ισχύ των νόμων 4387/2016 και 4826/2021. Προκειμένου δε να διαπιστωθεί αν οι διατάξεις αυτές εισάγονται, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, παραδεκτώς για γνωμοδότηση, το αρμόδιο Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη σχετική τεκμηρίωση και ενημέρωση από το αρμόδιο συμβούλιο εμπειρογνομόνων και περαιτέρω συνεκτιμώντας τις απόψεις που τυχόν αναπτύσσονται στο οικείο διαβιβαστικό έγγραφο της Βουλής ή του αρμόδιου Υπουργού σχετικά με τις επιπτώσεις που προκαλούν οι διατάξεις του νομοσχεδίου αυτού στη βιωσιμότητα του δημοσίου ασφαλιστικού συστήματος, εξετάζει αν (α) το αντικείμενο των διατάξεων του νομοσχεδίου αφορά σε μεγάλο αριθμό συνταξιούχων ή ευρείες κατηγορίες κυρίως ή επικουρικής ασφαλισμένων, (β) με τις διατάξεις αυτές θεσπίζονται μεταρρυθμίσεις στη φύση, δομή και λειτουργία του δημοσίου ασφαλιστικού συστήματος και (γ) οι εν λόγω διατάξεις αναμένεται ευλόγως να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις, θετικές ή αρνητικές, στα μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού ή των προϋπολογισμών των συνταξιοδοτικών φορέων.

Κεφάλαιο 39

Γνωμοδότηση επί των συνταξιοδοτικών διατάξεων του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων με τίτλο «Εξορθολογισμός ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και άλλες διατάξεις»⁷².

Με τα πρακτικά της 4ης Ειδικής Συνεδρίασης της 3ης Νοεμβρίου 2022, η Μείζων Ολομέλεια του Δικαστηρίου γνωμοδότησε επί των διατάξεων του Κεφαλαίου Δ', υπό τον τίτλο «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις», του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων με τίτλο «Εξορθολογισμός ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και άλλες διατάξεις», που συνοδεύεται από την οικεία αιτιολογική έκθεση και την εισηγητική έκθεση του άρθρου 24 παρ. 5 του ν. 4270/2014, περί της οικονομικής επιβάρυνσης που προκαλείται από την εφαρμογή της διατάξεων αυτών.

Με τις εν λόγω διατάξεις, ως και των όσων διαλαμβάνονται στην αιτιολογική έκθεση που τις συνοδεύει, αντιμετωπίζονται ζητήματα της ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας που αφορούν σε επιμέρους κατηγορίες ασφαλισμένων και συνταξιούχων του e-ΕΦΚΑ, για την άρση των ανισοτήτων μεταξύ διαφόρων κατηγοριών ασφαλισμένων και τη βελτίωση και τον εξορθολογισμό της ανωτέρω νομοθεσίας.

⁷² Ήδη ν. 4997/2022, Α' 219.

Η Ολομέλεια, αφού διαπίστωσε ότι οι προς γνωμοδότηση διατάξεις συμμορφώνονται με τις απορρέουσες από το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφιο τελευταίο του Συντάγματος απαιτήσεις περί ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, προέβη σε επιμέρους, κατ' άρθρο, παρατηρήσεις ως ακολούθως:

Επί του άρθρου 16 με τίτλο «Ηλικιακές προϋποθέσεις για χορήγηση μειωμένης σύνταξης σε ασφαλισμένους του πρώην Δημοσίου που έχουν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι και τις 31.12.2012»

Η Ολομέλεια επεσήμανε ότι οι ως άνω διατάξεις καθίστανται δικαιολογημένες, καθόσον με αυτές επιλύεται με τρόπο σαφή και αδιαμφισβήτητο, κατ' εφαρμογή των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η ασάφεια που προκλήθηκε, ως και της ασταθούς και εν γένει αντιφατικής δράσης της διοίκησης, αναφορικά με το αν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 56 παρ. 2 περ. β του ισχύοντος Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (π.δ. 169/2007) όρια ηλικίας για την καταβολή μειωμένης σύνταξης λόγω γήρατος για όσους ασφαλισμένους του πρώην Δημοσίου θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα για το χρονικό διάστημα έως 31.12.2010 καθώς και για τα έτη 2011 και 2012 εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την 1.1.2022 ή αν για τα ηλικιακά αυτά όρια ισχύουν τα νέα σταδιακά αυξανόμενα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης που θεσπίστηκαν από 19.8.2015 με βάση τα οριζόμενα στην παράγραφο 16 του άρθρου 56 του ως άνω Κώδικα, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 4336/2015 (Α' 94) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4337/2015 (Α' 129).

Επί του άρθρου 18 με τίτλο «Προσδιορισμός ακαθάριστου συνολικού ποσού επικουρικής σύνταξης – Προσθήκη παρ. 4 στο άρθρο 120 ν. 4623/2019»

Η Ολομέλεια έκρινε ότι το ρυθμιζόμενο ζήτημα της θέσπισης ανώτατου ορίου στο ποσό των μηνιαίως καταβαλλόμενων από τον e-ΕΦΚΑ ακαθάριστων επικουρικών συντάξεων εκφεύγει της απονεμηθείσας εκ των διατάξεων των άρθρων 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος υποχρεωτικής γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διότι με τη διάταξη αυτή δεν θεσπίζονται προϋποθέσεις για την απονομή κύριας σύνταξης ή για την αναγνώριση συντάξιμης υπηρεσίας με σκοπό την απονομή κύριας σύνταξης, ούτε επιβάλλονται περικοπές ή αυξήσεις στις ήδη καταβαλλόμενες κύριες συντάξεις. Επιπλέον, έγινε δεκτό ότι δεν ενεργοποιείται εν προκειμένω επικουρικός η προβλεπόμενη στο άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δοθέντος ότι, ούτε από την οικεία αιτιολογική έκθεση, ούτε από την έκθεση οικονομικών επιπτώσεων της ρύθμισης, προκύπτει ότι (α) το αντικείμενό της αφορά ευρύτατο αριθμό επικουρικών ασφαλισμένων ή συνταξιούχων ή (β) θεσπίζονται με αυτήν ουσιώδεις μεταρρυθμίσεις στη φύση, δομή και λειτουργία του όλου συστήματος της επικουρικής ασφάλισης ή (γ) από την εφαρμογή της αναμένεται ευλόγως να προκληθούν σημαντικές επιπτώσεις, θετικές ή αρνητικές, στα μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού του e-ΕΦΚΑ (βλ. ΕλΣυν Ολ. πρακτικά 17ης Γεν. Συν. της 19.9.2022 σκ. 4).

Επί του άρθρου 19 με τίτλο «Υπολογισμός χρόνου υπηρεσίας ένστολου προσωπικού του δημοσίου στο διπλάσιο – Αντικατάσταση παρ. 5 άρθρου 40 π.δ. 169/2007 και παρ. 3 άρθρου 22 ν. 3865/2010»

Όσον αφορά στην παράγραφο 1 του άρθρου 19 της διάταξης, η Ολομέλεια επεσήμανε ότι, με την αναγνώριση στο σύνολο του ένστολου προσωπικού των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας του δικαιώματος προσμέτρησης ως συντάξιμου στο διπλάσιο, και μέχρι 5 έτη, χρόνου υπηρεσίας που διανύθηκε ή διανύεται στο σύνολο των στρατιωτικών μονάδων ή υπηρεσιών των ανωτέρω Δυνάμεων και Σωμάτων, θεραπεύεται η άνιση μεταχείριση μεταξύ στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας ομοίων ειδικοτήτων και κατηγοριών που ασφαλίζονται σε διαφορετικούς, πλην του Δημοσίου, πρώην φορείς, κλάδους ή τομείς ασφάλισης του e-ΕΦΚΑ. Επιπλέον, η προτεινόμενη ρύθμιση, ανεξαρτήτως της ορθότητας και πειστικότητας των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται στην αιτιολογική έκθεση, αν και αναιρεί με την καθολικότητα του μέτρου που θεσπίζει τον σκοπό της ισχύουσας διάταξης, που συνίσταται στην παροχή συνταξιοδοτικής φύσεως κινήτρων στο ένστολο προσωπικό για τη στελέχωση μάχιμων μονάδων και υπηρεσιών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας, παρίσταται δικαιολογημένη, ενόψει του χαρακτήρα της ως κινήτρου παραμονής τους στο στράτευμα και της ανάγκης για ορθολογικότερη στελέχωση και αποτελεσματικότερο σχεδιασμό και προγραμματισμό της δράσης των ανωτέρω Δυνάμεων και Σωμάτων.

Σημειωτέον ότι επί της ως άνω διάταξης διατυπώθηκε μειοψηφία 6 μελών της Ολομέλειας ως προς τη συμβατότητά της με τη συνταγματική αρχή της ισότητας.

Όσον αφορά στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, η Ολομέλεια επεσήμανε ότι η διατήρηση διαφορετικής βάσης υπολογισμού της εισφοράς για την αναγνώριση ως συντάξιμης στο διπλάσιο του χρόνου υπηρεσίας που διένυσαν ή διανύουν σε οποιαδήποτε μονάδα ή υπηρεσία τα στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας έναντι της βάσης υπολογισμού εισφοράς που προβλέπεται για τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων ενδέχεται να εγείρει ζητήματα άνισης μεταχείρισης μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών ενστόλων, ενόψει του σαφώς μικρότερου μεγέθους της αποζημίωσης του άρθρου 55 του ν. 1249/1982 σε σχέση με τις εκάστοτε συντάξιμες ή συνολικές αποδοχές που καταβάλλονται μηνιαίως στα μόνιμα ή επίθητα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων.

Επιπροσθέτως, η Ολομέλεια υπογράμμισε ότι πρέπει στο κείμενο της διάταξης ή στην αιτιολογική έκθεση που τη συνοδεύει να διευκρινισθεί ότι ο κρίσιμος χρόνος καθορισμού του ύψους της εκάστοτε αποζημίωσης για εργασία πέραν του πενθημέρου, βάσει της οποίας υπολογίζονται και εν συνεχεία παρακρατούνται οι οικείες εισφορές, είναι εκείνος της υποβολής της σχετικής αίτησης αναγνώρισης από τον ενδιαφερόμενο ένστολο.

Επί του άρθρου 20 με τίτλο «Συνταξιοδότηση των υποχρεωτικώς προώρως αποχωρούντων επικεφαλής ανωτάτων δικαστηρίων, δικαστικών αρχών της χώρας και του Νομικού Συμβουλίου του κράτους – Τροποποίηση παρ. 14 άρθρου 11 και περ. Γ' παρ. 16 άρθρου 56 π.δ. 169/2007 και περ. Ε' υποπαρ. 2 παρ. Β άρθρου πρώτου ν. 4093/2012»

Η Ολομέλεια επεσήμανε ότι οι ευνοϊκές ρυθμίσεις που θεσπίζονται με τις υπό γνωμοδότηση διατάξεις του άρθρου αυτού δε θέτουν ζήτημα άνισης μεταχείρισης των επικεφαλής έναντι των λοιπών δικαστικών λειτουργών των ανωτάτων δικαστηρίων, δικαστικών αρχών και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθόσον δικαιολογούνται από την υποχρεωτική αποχώρησή τους από την υπηρεσία, μετά τη λήξη της τετραετούς θητείας τους και στο μέτρο που η αποχώρηση αυτή πραγματοποιείται κατά περίπτωση πριν από τη συμπλήρωση του νόμιμου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησής τους ή του 67ου έτους της ηλικίας τους, για όσους εκ των ανωτέρω θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης μετά την 1.1.2013.

Επί του άρθρου 21 με τίτλο «Εθνική σύνταξη υπηρετούντων υπαλλήλων του Ελληνικού Δημοσίου στην αλλοδαπή – Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 7 ν. 4387/2016»

Η Ολομέλεια επεσήμανε ότι η ρύθμιση, η οποία αφορά κυρίως εκπαιδευτικούς ελληνικών σχολείων της αλλοδαπής, παρίσταται δικαιολογημένη, καθόσον διασφαλίζει την καταβολή ποσού της εθνικής σύνταξης σε δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, οι οποίοι, λόγω υπηρεσιακών αναγκών, υπηρετούν καθ' όλο ή κατά το μεγαλύτερο μέρος του εργασιακού τους βίου στην αλλοδαπή και δε δύνανται να διαμένουν στην Ελλάδα για τουλάχιστον 15 έτη μεταξύ του 15ου έτους της ηλικίας τους και του προβλεπόμενου κατά περίπτωση ορίου ηλικίας καταβολής της εν λόγω σύνταξης.

Επί του άρθρου 21Α με τίτλο «Ενιαίες προϋποθέσεις για χορήγηση σύνταξης λόγω αναπηρίας - Προσθήκη άρθρου 11Α στο ν. 4387/2016»

Η Ολομέλεια επεσήμανε, αρχικώς, ότι από την οικεία έκθεση οικονομικών επιπτώσεων δεν προκύπτει ο τρόπος, με τον οποίο η πρόσθετη συνταξιοδοτική δαπάνη, που θα προκληθεί από την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, θα καλυφθεί, ούτε γίνεται ειδική αναφορά για το αν η δαπάνη αυτή είναι εντός των ορίων του εγκεκριμένου με τον ν. 4813/2021 (Α' 111) Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022 - 2025, όπως αυτό ισχύει. Ακολούθως, εξετάζοντας τις επί μέρους ρυθμίσεις του ανωτέρω προς γνωμοδότηση άρθρου, έκρινε αυτές δικαιολογημένες και προέβη σε ορισμένες νομοτεχνικές παρατηρήσεις. Υπογράμμισε δε ότι για την αποφυγή ερμηνευτικών συγχύσεων και για λόγους σαφέστερης οριοθέτησης του καταργητικού εύρους της εξεταζόμενης διάταξης της παραγράφου 2 πρέπει, είτε στην αιτιολογική έκθεση αυτής, είτε εντός του κειμένου της, να διευκρινιστεί ότι οι εισαγόμενες με το άρθρο αυτό διατάξεις του άρθρου 11Α του ν. 4387/2016 δεν καταργούν ούτε θίγουν με οποιονδήποτε τρόπο την ισχύ των διατάξεων του π.δ/τος 169/2007, με τις οποίες καθορίζονται οι προϋποθέσεις απονομής σύνταξης γήρατος αφενός σε όσους δημοσίους υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς απολύονται ή αποστρατεύονται, αντιστοίχως, εξαιτίας σωματικής ή διανοητικής ανικανότητας μη οφειλόμενης στην υπηρεσία και αφετέρου, σε όσους από αυτούς απομακρύνονται ή αποστρατεύονται λόγω τραύματος ή νόσου οφειλόμενου στην υπηρεσία ή σε υπηρεσία που επάγεται αυξημένο κίνδυνο ή από απρόοπτο συμβάν κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους.

ΕΠΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ

Κεφάλαιο 40

Γνωμοδότηση επί σχεδίου τροπολογίας με αντικείμενο αφορώσες στο Ελεγκτικό Συνέδριο αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την αξιοποίηση μετοχών από το ΤΑΙΠΕΔ.

Με τα πρακτικά της 20ης Γενικής Συνεδρίασης της 17ης Οκτωβρίου 2022 (Θέμα Β'), η πλήρης Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωμοδότησε επί σχεδίου τροπολογίας που αναφέρεται σε προταθείσες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την αξιοποίηση μετοχών από το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), οι οποίες είναι εισηγμένες ή εισάγονται για πρώτη φορά σε ρυθμιζόμενη αγορά, κατά το μέρος που οι οικείες αλλαγές αφορούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Το σχέδιο τροπολογίας συνοδευόταν από τη σχετική αιτιολογική έκθεση.

Με τα ανωτέρω πρακτικά έγιναν δεκτά τα ακόλουθα:

Με τις προς γνωμοδότηση διατάξεις τροποποιούνται, μεταξύ άλλων, υφιστάμενες ρυθμίσεις που σχετίζονται με τον έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στις συμβάσεις αξιοποίησης μετοχών εκ μέρους του ΤΑΙΠΕΔ. Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές προτείνεται η αντικατάσταση του τελευταίου εδαφίου της παρ. 13 του άρθρου 5 του ν. 3986/2011, που αναφέρεται στη γνώμη του Συμβούλου ή Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της νομιμότητας των διαδικασιών πώλησης μετοχών μέσω διαδικασίας βιβλίου προσφορών ή αποδοχής δημόσιων προτάσεων που υποβάλλονται σύμφωνα με τον ν. 3461/2006, η οποία διατυπώνεται κατά τη συμμετοχή του στις συνεδριάσεις του συμβουλίου εμπειρογνομόνων και του διοικητικού συμβουλίου του Ταμείου και υποκαθιστά, σε σχέση με όλες τις σχετικές προβλέψεις, τον προσυμβατικό έλεγχο της παρ. 4 του άρθρου 9 του ίδιου νόμου. Συγκεκριμένα, προς διασφάλιση της διαδικασίας (βλ. αιτιολογική έκθεση), προβλέπεται ρητά ότι η γνώμη του Συμβούλου ή Παρέδρου, που κατά το ισχύον σύστημα διατυπώνεται προφορικά κατά τη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου και καταχωρίζεται αυτολεξεί στα πρακτικά, πρέπει πλέον και να υπογράφεται από τον συμμετέχοντα δικαστικό λειτουργό. Επίσης, μέσω της προτεινόμενης αντικατάστασης του τέταρτου και πέμπτου εδαφίου της παρ. 4 του άρθρου 9 του ν. 3986/2011, προβλέπεται πανηγυρικά η ισοδυναμία της γνώμης του Συμβούλου ή Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που διατυπώνεται σύμφωνα με την παρ. 13 του άρθρου 5 του ν. 3986/2011, με τη διαδικασία προσυμβατικού ελέγχου των λοιπών συμβάσεων αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου, όσον αφορά στο ζήτημα της αστικής ή ποινικής ευθύνης των μελών του διοικητικού συμβουλίου και του συμβουλίου εμπειρογνομόνων.

Κατ' αρχάς, η Ολομέλεια, αφού παρατήρησε αφενός μεν ότι επί των διατάξεων του ν. 3986/2011, όπως ισχύουν σήμερα, ουδέποτε έχει γνωμοδοτήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφετέρου δε ότι οι προωθούμενες νομοθετικές μεταβολές συνιστούν αδιάσπαστη ενότητα με τις ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις, έκρινε ότι η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου πρέπει να επεκταθεί στο σύνολο των ζητημάτων που άπτονται του ειδικού ελέγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στο ΤΑΙΠΕΔ, όταν ως μέθοδος αξιοποίησης των περιουσιακών του

στοιχείων προκρίνεται η πώληση μετοχών μέσω διαδικασίας βιβλίου προσφορών ή αποδοχής δημόσιων προτάσεων κατά τον ν. 3461/2006.

Ακολούθως, η Ολομέλεια διαπίστωσε ότι ο ειδικής μορφής έλεγχος των συμβάσεων αξιοποίησης μετοχών εκ μέρους του ΤΑΙΠΕΔ, είτε με τη μορφή πώλησής τους με τη διαδικασία βιβλίου προσφορών είτε με την αποδοχή δημόσιας πρότασης που υποβάλλεται σύμφωνα με τον ν. 3461/2006, μέσω της διατύπωσης σχετικής γνώμης από Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Δικαστηρίου, που κατά τα ρητώς οριζόμενα στον νόμο υποκαθιστά σε σχέση με όλες τις προβλέψεις τον διενεργούμενο με άλλη διαδικασία και από άλλα όργανα προσυμβατικό έλεγχο της παρ. 4 του άρθρου 9 του ν. 3986/2011, δεν εμφανίζεται συμβατός με τα άρθρα 98 παρ. 1 περ. β' και 87 παρ. 1 του Συντάγματος για τους εξής λόγους:

Κατά πρώτον, προβλέπεται η παροχή γνώμης (και όχι η έκδοση αιτιολογημένης πράξης ή απόφασης) από μονοπρόσωπο όργανο, χωρίς την πρόβλεψη «διορθωτικού» μηχανισμού σε περίπτωση που η γνώμη αυτή είναι εσφαλμένη. Τούτο έχει ως συνέπεια ο ορισθείς Σύμβουλος ή Πάρεδρος, λόγω των συνεπειών που επάγεται η γνώμη του, σε συνδυασμό με τις ιδιαίτερες απαιτήσεις του ελέγχου συνεπεία της πολύπλοκης και «τεχνικής» φύσης του, να μην δύναται εξ αντικειμένου να ασκήσει τα καθήκοντά του υπό όρους που άγουν σε έναν λυσιτελή και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Κατά δεύτερον, ο έλεγχος αυτός διενεργείται «επιτόπου», ήτοι κατά τη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου του ΤΑΙΠΕΔ, το οποίο απλώς αναμένει τη διατύπωση και καταχώρηση στα πρακτικά της γνώμης του Συμβούλου ή Παρέδρου, ώστε το ίδιο να μπορεί στη συνέχεια να εκδώσει τη δική του απόφαση. Οι συνθήκες αυτές, όμως, δεν διασφαλίζουν την ποιότητα του ελεγκτικού έργου ούτε παρέχουν εχέγγυα ορθής και αμερόληπτης κρίσης.

Κατά τρίτον, η κλήση του Συμβούλου ή Παρέδρου 24 ή 48 ώρες πριν από τη σχετική συνεδρίαση, αναλόγως με το συζητούμενο θέμα, είναι προδήλως ανεπαρκής για την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου, που προϋποθέτει όχι μόνο την ταχύτητα αλλά και την ποιότητα της απόφασης (και εν προκειμένω γνώμης), η οποία δεν διασφαλίζεται με τη θέσπιση τέτοιων προθεσμιών, ιδίως όταν δεν προβλέπεται ματαίωση της συζήτησης ή αναβολή λήψης απόφασης με πρωτοβουλία του δικαστικού λειτουργού. Μάλιστα, η παρεχόμενη βραχεία προθεσμία δεν αφορά σε κρίση που εκφέρεται κατά πιθανολόγηση, αλλά για οριστική ελεγκτική κρίση που (πρέπει να) διατυπώνεται με πλήρη δικανική πεποίθηση.

Κατά τέταρτον, η μη πρόβλεψη χορήγησης στον δικαστικό λειτουργό οποιουδήποτε στοιχείου, εφόσον πρόκειται για θέμα της παρ. 11 (πώληση μετοχών μέσω διαδικασίας βιβλίου προσφορών), ή μόνο του εγκεκριμένου πληροφοριακού δελτίου, εφόσον πρόκειται για θέμα της παρ. 12 (αποδοχή δημόσιας πρότασης), χωρίς ρητή πρόβλεψη δυνατότητάς του να ζητήσει πρόσθετα στοιχεία και αντίστοιχη προθεσμία προς αξιολόγησή τους, ομοίως οδηγεί σε εκφορά κρίσης που δεν συνάδει με την άσκηση του δικαστικού λειτουργήματος και τις εγγυήσεις που το διέπουν.

Περαιτέρω, η Ολομέλεια συμπέρανε ότι ο κατά τα προεκτεθέντα έλεγχος δεν είναι έλεγχος κατά την έννοια του άρθρου 98 παρ. 1β' του Συντάγματος, ήτοι έλεγχος διενεργούμενος υπό οργάνου εντασσόμενου στη δικαστική λειτουργία του Κράτους, με τις συναφείς εγγυήσεις και συνέπειες, αλλά έλεγχος, που ακόμη και αν διενεργείται υπό δικαστικού λειτουργού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντάσσεται πάντως στο πλαίσιο της εκτελεστικής

λειτουργίας του Κράτους, μη δυνάμενος ως εκ τούτου να υποκαταστήσει, ως προς τις εγγυήσεις και τις συνέπειες, τον από το άρθρο 98 του Συντάγματος προβλεπόμενο έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.

Ενόψει των ανωτέρω, η Ολομέλεια γνωμοδότησε ότι η ρύθμιση της παρ. 13 του άρθρου 5 του ν. 3986/2011, που κατοχυρώνει μια ειδική μορφή ελέγχου των συμβάσεων αξιοποίησης μετοχών εκ μέρους του ΤΑΙΠΕΔ, βάσει των παρ. 11 και 12 του ως άνω άρθρου, σε συνδυασμό και με την παρ. 4 του άρθρου 9 του ίδιου νόμου, δεν εναρμονίζεται, είτε πριν είτε μετά την επιχειρούμενη νομοθετική τροποποίηση (σχέδιο τροπολογίας), με τα άρθρα 98 παρ. 1 εδάφ. β' και 87 παρ. 1 του Συντάγματος, ως εκ του βαθμού απόκλισής της από το πάγιο σύστημα άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου που προβλέπεται στα Κεφάλαια 53 και 54 του ν. 4700/2020 και των εγγυήσεων που το διέπουν. Επομένως, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής, λαμβανομένου υπόψη και του γεγονότος ότι οι συμβάσεις που αφορούν σε χρηματοπιστωτικά μέσα (αξιοποίηση μετοχών) μπορούν -και δη θεμιτώς από συνταγματική άποψη- να εξαιρεθούν του προσυμβατικού ελέγχου.



V. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ



Η ορθή δημοσιονομική διαχείριση ελέγχεται πλέον μέσω «των τριών ε» -από τα αρχικά των κριτηρίων στα οποία ερείδεται-, τα οποία πρέπει να τηρούνται σωρευτικά για την επίτευξη αυτής: ήτοι την οικονομικότητα (economy), την αποδοτικότητα (efficiency) και την αποτελεσματικότητα (effectiveness).

Ο κυριότερες συστάσεις των ελέγχων, οι οποίοι πραγματοποιήθηκαν το έτος 2022 και προεκτέθηκαν στα κεφάλαια δέκα (10) έως δέκα οκτώ (18)⁷³ στοχεύουν στην εξέταση της επίτευξης των στόχων της διοίκησης μέσω της διερεύνησης της σχέσης κόστους – οφέλους της δημόσιας δράσης με δημοσιονομικές συνέπειες και της αναζήτησης από αυτή όχι μόνο της πλέον «παραγωγικής» αλλά και της πλέον «οικονομικής εναλλακτικής λύσης» για την ικανοποίηση των δημόσιων αναγκών. Επίσης μέσω των συστάσεων αυτών προτείνονται μεταρρυθμίσεις, που είναι αναγκαίες για τη θεραπεία χρόνιων παθογενειών και την εξάλειψη των δημοσιονομικών κινδύνων.

Οι κυριότερες συστάσεις που διατυπώθηκαν είναι οι ακόλουθες:

Κλειστά ελληνικά νοσήλια (Κεφάλαιο 10)

- Συνιστάται σε όλα τα νοσοκομεία του ΕΣΥ, η διασύνδεση σε κεντρικό επίπεδο όλων των πληροφοριακών συστημάτων τους, με σκοπό τη συγκέντρωση, ενοποίηση και διαχείριση του συνόλου της πληροφορίας στον χώρο της νοσοκομειακής φροντίδας στην Ελλάδα.
- Η ανάπτυξη και εφαρμογή στα νοσοκομεία, ενιαίου συστήματος κωδικοποίησης, φαρμάκων, υγειονομικών υλικών, ιατρικών πράξεων, κ.λπ. και η καθιέρωση συστημάτων αναλυτικής λογιστικής για όλα τα κέντρα κόστους, καθώς και συστημάτων ελέγχου της ποιότητας των κλινικών και κοστολογικών δεδομένων.
- Συνιστάται στο Υπουργείο Υγείας να αποστέλλει στα νοσοκομεία αναλυτικές οδηγίες για τις διαδικασίες τιμολόγησης όλων των περιστατικών νοσηλείας, ώστε να εφαρμόζονται ενιαίες διαδικασίες.
- Να εξεταστεί η δυνατότητα απλοποίησης των διαδικασιών αποστολής στον ΕΟΠΥΥ των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τους νοσηλευόμενους ασθενείς (αφορά πάνω από το 90% των περιπτώσεων νοσηλείας).

Δημόσιες προμήθειες (Κεφάλαιο 11)

- Οι δημόσιοι φορείς πρέπει να καθορίζουν τις προδιαγραφές του υπό προμήθεια αντικειμένου, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι είναι κατάλληλο να εξυπηρετήσει τον σκοπό για τον οποίο προορίζεται και να προσδιορίζουν εγκαίρως τον συνοδευτικό εξοπλισμό που είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την αξιοποίηση της προμήθειας, εντάσσοντας αυτόν στον αρχικό σχεδιασμό.

⁷³ Βλ. σελίδες 43 έως 51.

- Οι δημόσιοι φορείς πρέπει να συγκροτούν τις επιτροπές παραλαβής με άτομα τα οποία, ανάλογα και με το είδος της προμήθειας, έχουν τη γνώση να προβούν σε ουσιαστικό έλεγχο της καταλληλότητάς της.
- Οι δημόσιοι φορείς πρέπει εγκαίρως να μεριμνούν για την ύπαρξη του προσωπικού ή των υποδομών που απαιτούνται για την αξιοποίηση της προμήθειας και να προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες για την άμεση αξιοποίηση της προμήθειας.

Υγειονομικό υλικό και ιατρικός εξοπλισμός (Κεφάλαιο 12)

Συνιστάται στα νοσοκομεία:

- Να επεκταθεί το σύστημα καταγραφής και παρακολούθησης της κίνησης του αναλώσιμου υγειονομικού υλικού και στις υποαποθήκες των τμημάτων τους, με σκοπό την πλήρη καταγραφή των αναλώσεων και την ορθή αποτύπωση των πραγματικών αποθεμάτων του υγειονομικού υλικού των νοσοκομείων.
- Να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα φύλαξης και προστασίας του ιατρικού εξοπλισμού τους και να βελτιωθούν οι συνθήκες αποθήκευσης και φύλαξης των αναλωσίμων υγειονομικών υλικών.
- Να υιοθετηθεί κανονισμός σχετικά με την πρόσβαση των ασθενών στα ιατρικά μηχανήματα, ο οποίος να ορίζει τα υπεύθυνα πρόσωπα για τη διάθεση των μηχανημάτων, τις διαδικασίες και τα κριτήρια προτεραιοποίησης των ασθενών, περαιτέρω δε να υιοθετηθούν διαδικασίες παρακολούθησης της εφαρμογής του.

Μονάδες εντατικής θεραπείας Covid-19 (Κεφάλαιο 13)

- Η ανάπτυξη κλινών εντατικής θεραπείας, σε αριθμό επαρκή για τις ανάγκες ενός σύγχρονου δημόσιου συστήματος υγείας, θα πρέπει να αποτελέσει άμεση προτεραιότητα. Επιπλέον δε των κρατικών χρηματοδοτήσεων που ενδείκνυται να διατεθούν για τον σκοπό αυτόν, σκόπιμο θα ήταν, ενόψει και της ευαισθητοποίησης πλέον της κοινής γνώμης, να αναληφθούν πρωτοβουλίες και να εξαντληθεί κάθε περιθώριο για τη συγκέντρωση ιδιωτικών δωρεών που θα μπορούσαν και τα κενά, που οι πεπερασμένες δυνατότητες του Κρατικού Προϋπολογισμού καταλείπουν, να συμπληρώσουν και στην ταχύτερη επίτευξη του ζητούμενου αποτελέσματος να συμβάλουν.
- Ιδιαίτερη μέριμνα ενδείκνυται να ληφθεί, ούτως ώστε οι κλίνες και το προσωπικό εντατικής θεραπείας να κατανεμηθούν ισόρροπα στο κέντρο και στην περιφέρεια, προκειμένου όλα τα νοσοκομεία της Χώρας να είναι σε θέση να παρέχουν της αυτής, υψηλής, ποιότητας νοσηλεία στους πολίτες.
- Μολονότι η επιστημονική επάρκεια και η ηθική ακεραιότητα των ιατρικού προσωπικού του δημόσιου συστήματος υγείας να εκπληρώσει, εφ' όσον απαιτηθεί, το καθήκον της διαλογής των ασθενών που θα νοσηλευθούν σε κλίνες εντατικής θεραπείας δεν αμφισβητείται, το να επαφίενται τέτοιες αποφάσεις αποκλειστικώς στην κρίση των θεραπεύοντων ιατρών, πέραν του ότι μπορεί να εγείρει αμφιβολίες ως προς την ισότιμη και ανεξαρτήτως της κοινωνικής και οικονομικής τους κατάστασης πρόσβαση των ασθενών

στην κατάλληλη, αναλόγως της βαρύτητας της νόσησής τους, περίθαλψη, συνεπάγεται δυσανάλογη, για τους ίδιους τους ιατρούς, ευθύνη, την οποία κατά πολύ θα μπορούσε να αμβλύνει η εκπόνηση, σε εθνικό επίπεδο, σαφών οδηγιών για τη διεξαγωγή της διαλογής αυτής και η εισαγωγή διαδικασιών για τη διασφάλιση της οριζόντιας εφαρμογής τους.

Ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί (Κεφάλαιο 14)

- Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή θα πρέπει να προσθέσει διάταξη στον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας του, στην οποία να προβλέπεται ότι δεν μπορεί να οριστεί Συντονιστής ή μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής πρόσωπο που έχει διατελέσει μέλος της Βουλής των Ελλήνων, του Ευρωκοινοβουλίου, της Κυβέρνησης ή των εκτελεστικών οργάνων πολιτικού κόμματος, Περιφερειάρχης, ανώτατος αξιωματούχος, που διορίστηκε από πολιτικό κόμμα, καθώς και γενικός διευθυντής δημόσιων νομικών προσώπων, κρατικών ανώνυμων εταιρειών, δημοτικών επιχειρήσεων, δημόσιων ινστιτούτων και της Κεντρικής Τράπεζας. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο θα πρέπει να προσθέσουν διάταξη, στον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας του το πρώτο και στον ιδρυτικό του νόμο (ν. 4270/2014) το δεύτερο, στην οποία να προβλέπεται ότι τα μέλη της ηγεσίας τους (Συντονιστής και μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής, Πρόεδρος και μέλη του Δ.Σ. αντίστοιχα) δεν πρέπει να είναι του ίδιου φύλου.

- Πρέπει να συναφθούν (ή να επικαιροποιηθούν τα συναφθέντα) άμεσα Μνημόνια Συνεργασίας μεταξύ του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, την ΑΑΔΕ, την ΕΛΣΤΑΤ, τον e-ΕΦΚΑ, το Υπουργείο Εργασίας, την Τράπεζα της Ελλάδος, ώστε να διασφαλιστεί η έγκαιρη παροχή της απαιτούμενης πληροφόρησης για την επιτέλεση της αποστολής τους.

- Θα πρέπει να προστεθεί αρμοδιότητα κοστολόγησης των δημοσιονομικών πολιτικών με αντίστοιχη ενίσχυση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή με εξειδικευμένο προσωπικό.

- Πρέπει να ενεργοποιηθεί η προβλεπόμενη στις οικείες διατάξεις διαδικασία εξωτερικής αξιολόγησης του έργου του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, ώστε να διασφαλίζεται σε τακτά χρονικά διαστήματα η αξιολόγηση της ποιότητας των αναφορών τους.

Ανακύκλωση (Κεφάλαιο 15)

- Οι δήμοι θα πρέπει να επαναξιολογήσουν την διάρθρωση των οργανωτικών τους δομών και να ενδυναμώσουν τις εσωτερικές διαδικασίες επικοινωνίας των υπηρεσιών τους, προκειμένου να ευθυγραμμιστούν με τις σύγχρονες απαιτήσεις του νέου Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων. Στο πλαίσιο αυτό, η εκπόνηση νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης είναι αναγκαία. Η άμεση πρόσληψη εξειδικευμένου και υψηλών προσόντων προσωπικού καθώς και η ενθάρρυνση της συμμετοχής των υπηρετούντων υπαλλήλων σε επιμορφωτικά σεμινάρια για την

απόκτηση τεχνογνωσίας στη διαχείριση των προγραμμάτων ανακύκλωσης είναι απαραίτητη.

- Είναι εξαιρετικά σημαντικό να αναλάβουν οι δήμοι όλες τις απαραίτητες ενέργειες και πρωτοβουλίες για την άμεση επιτάχυνση της υλοποίησης της κατασκευής των αναγκαίων για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων και των αποβλήτων υλικών συσκευασίας εγκαταστάσεων (Μονάδων Επεξεργασίας Αποβλήτων, Μονάδες Επεξεργασίας Βιοαποβλήτων-Κομποστοποίησης, Κέντρα Διαχείρισης Ανακυκλώσιμων Υλικών) σε συνεργασία με τους οικείους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, επικοινωνώντας σε αυτούς το επείγον της κατασκευής των εν λόγω υποδομών.

- Οι δήμοι θα πρέπει να εφαρμόσουν άμεσα δίκτυο χωριστής συλλογής βιοαποβλήτων, με μέσα προσωρινής αποθήκευσης και ειδικά προγράμματα συλλογής (είτε πόρτα-πόρτα με καφέ κάδους μικρής χωρητικότητας είτε με κοινούς καφέ κάδους μεγαλύτερης χωρητικότητας ανά γειτονιά και τακτικά δρομολόγια αποκομιδής), με ιδιαίτερη έμφαση στους μεγαλύτερους οικισμούς και στα ιδιαίτερα σημεία παραγωγής (εστιατόρια, μανάβικα, supermarket, λαϊκές αγορές, μονάδες υγείας, στρατόπεδα κ.λπ.) για τη δημιουργία «οικονομίας κλίμακας» στην αποκομιδή.

- Οι δήμοι, σε συνεργασία με τα εμπλεκόμενα στη διαχείριση της ανακύκλωσης μέρη (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης) και τους αρμόδιους στη διαχείριση των συστημάτων πληροφόρησης φορείς, θα πρέπει να ενδυναμώσουν τη συμμετοχή τους στην επεξεργασία, διασταύρωση και αξιολόγηση των δεδομένων που παράγονται από τα Κέντρα Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών, τον Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης και το Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων και αφορούν τις επιδόσεις τους από την υλοποίηση των τοπικών σχεδίων διαχείρισης αποβλήτων.

Τρίτο Πρόγραμμα της Ραδιοφωνίας της EPT A.E. (Κεφάλαιο 16)

- Πρέπει να εξετασθεί η αποσυμφόρηση του Τρίτου Προγράμματος με τη λειτουργία μιας δεύτερης παράλληλης συχνότητας εκπομπών του, κατά το πρότυπο των δημόσιων ραδιοφωνιών αναφοράς, με σαφή διάκριση του περιεχομένου των εκπομπών που θα μεταδίδονται από κάθε συχνότητα, λχ μουσική στην πρώτη και εκπομπές λόγου στη δεύτερη.

- Πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια ώστε να διατεθούν στο Τρίτο πρόγραμμα από την Ελληνική Ραδιοφωνία και Τηλεόραση πομποί αναμετάδοσής του που να καθιστούν προσιτό το Πρόγραμμα του σταθμού σε όλους σχεδόν τους Έλληνες.

- Είναι αναγκαίο το Τρίτο Πρόγραμμα να διαμορφώσει μία συγκεκριμένη στρατηγική που να είναι πράγματι τέτοια και όχι απλώς αποτύπωση των παρεχόμενων από τον σταθμό υπηρεσιών στους ακροατές του. Για τη διατύπωση της στρατηγικής πρέπει προηγουμένως να έχει γίνει μία μελέτη του διεθνούς αλλά και του εθνικού περιβάλλοντος του σταθμού και πρέπει εντός αυτού του περιβάλλοντος να έχουν τεθεί στόχοι, έστω και αν αυτοί οι στόχοι μπορεί να περιορίζονται μόνο στη διατήρηση των ακροατών του Τρίτου Προγράμματος. Και πρέπει τα μέσα που επιλέγονται για την επίτευξη των στόχων, όποιοι

και αν είναι αυτοί, να βρίσκονται σε εύλογη συνάρτηση με αυτούς, να είναι δηλαδή πρόσφορα, κατάλληλα και επαρκή για την επίτευξή τους.

Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» (Κεφάλαιο 17)

- Οι αρμόδιοι φορείς πρέπει άμεσα να συμπεριλάβουν το πρόγραμμα στη χάραξη κοινωνικής πολιτικής, με γνώμονα την αποστολή που πρέπει αυτό να επιτελέσει στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία. Πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως θεσμοί όπως οι προβλεπόμενοι από τον ν. 4445/2016 (παρατηρητήρια κοινωνικής ένταξης των περιφερειών, Διευθύνσεις κοινωνικής μέριμνας περιφερειών, κοινωνικές υπηρεσίες δήμων κ.ά., ως προς όλο το εύρος των νομοθετημένων αρμοδιοτήτων τους).

- Είναι αναγκαία η απογραφή και η ενίσχυση των πόρων που έχουν σήμερα στη διάθεσή τους οι φορείς που το υλοποιούν. Ειδικώς, πρέπει να εξετασθεί το ζήτημα της επάρκειας των οχημάτων που διατίθενται στο πρόγραμμα και της επάρκειας των υπηρετούντων επαγγελματιών οδηγών. Το πλαίσιο χρήσης των οχημάτων αυτών πρέπει να αποσαφηνιστεί.

- Το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος χρήζει συμπληρώσεως, με την υπαγωγή του σε ένα πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών. Ζητήματα που άπτονται του περιεχομένου του και πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο διαλόγου μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των φορέων υλοποίησης είναι ενδεικτικά: συγκεκριμένα εργαλεία διερεύνησης και χαρτογράφησης των αναγκών, οι κανόνες λειτουργίας του προγράμματος (συγκεκριμένα κριτήρια ένταξης, συστήματα καταγραφής και διαχείρισης αιτημάτων κ.λπ.), τα μέσα δημοσιότητας του προγράμματος, οι κανόνες αξιολόγησης των αιτήσεων ένταξης και ο ενδεδειγμένος τρόπος κατάστρωσης του σχεδίου φροντίδας των εξυπηρετούμενων, η θέσπιση ελάχιστου αριθμού επισκέψεων και διάρκειας αυτών, η υποχρεωτική επαναξιολόγηση των περιστατικών ανά τακτά διαστήματα κ.ά..

Καθυστερήσεις στα δημόσια έργα (Κεφάλαιο 18)

Συνιστάται στους φορείς που εκτελούν δημόσια έργα:

- Να καταρτίζουν ρεαλιστικές προθεσμίες ολοκλήρωσης των έργων, λαμβάνοντας υπόψη και παραθέτοντας στα σχετικά έγγραφα τους ουσιώδεις παράγοντες που αναμένεται να ασκήσουν επιρροή στον χρόνο ολοκλήρωσής τους. Προς τον σκοπό αυτό, να επικοινωνούν και να συνεργάζονται με όλους τους φορείς, οι οποίοι πρόκειται να εκτελέσουν συνδεδεμένες με το έργο εργασίες ή πρόκειται να παράσχουν σχετικές άδειες και εγκρίσεις πριν από τη δημοπράτηση.

- Να ληφθεί μέριμνα ώστε να επισπευσθεί η διενέργεια των διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Όταν η εκτέλεση των έργων καθυστερεί λόγω πράξεων ή παραλείψεων τρίτων, οι φορείς να επιδιώκουν να ενημερώνονται τακτικά για τις αιτίες των καθυστερήσεων και να ζητούν την επίσπευση των σχετικών διαδικασιών.

- Στις αποφάσεις περί χορήγησης παράτασης να παραθέτουν τη χρονική διάρκεια των καθυστερήσεων, τις αιτίες τους και, σε περίπτωση που κρίνουν ότι οι καθυστερήσεις οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις, τους λόγους για τους οποίους οι περιστάσεις αυτές δεν μπορούσαν να προβλεφθούν κατά τη δημοπράτηση. Σε περίπτωση που συντρέχουν περισσότερες από μία αιτίες καθυστέρησης, να διευκρινίζεται το μέγεθος της καθυστέρησης που προκλήθηκε από κάθε αιτία χωριστά.

- Να διερευνούν σε κάθε περίπτωση την ύπαρξη υπαιτιότητας στο πρόσωπο του αναδόχου για τις καθυστερήσεις που ανακύπτουν, να περιλαμβάνουν ρητή κρίση για το ζήτημα αυτό στις σχετικές αποφάσεις τους και, σε περίπτωση που υφίσταται υπαιτιότητά του, να επιφέρουν σε βάρος του τις προβλεπόμενες κυρώσεις.



ΕΠΙΜΕΤΡΟ



Στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά το έτος 2022, υπηρέτησαν συνολικά 152 δικαστικοί λειτουργοί διαφόρων βαθμίδων (1 Πρόεδρος, 1 Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, 10 Αντιπρόεδροι, 1 Επίτροπος Επικρατείας, 40 Σύμβουλοι, 3 Αντεπίτροποι Επικρατείας, 53 Πάρεδροι, 27 Εισηγητές, 8 Δόκιμοι Εισηγητές, 4 Εισηγητές της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και 4 Δόκιμοι Εισηγητές της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου) και 632 δικαστικοί υπάλληλοι διαφόρων κατηγοριών, κλάδων και βαθμίδων (459 κατηγορίας ΠΕ, 10 κατηγορίας ΤΕ, 150 κατηγορίας ΔΕ και 13 κατηγορίας ΥΕ).

Το Δικαστήριο, στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών, γνωμοδοτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 98 του Συντάγματος και εξειδικεύονται με τις διατάξεις του Οργανικού του Νόμου (ν. 4820/2021, Α' 130), εξέδωσε το έτος 2022 συνολικά **10.312** αποφάσεις, πράξεις και πρακτικά, που επιμερίζονται σε:

4.561 δικαστικές αποφάσεις Τμημάτων και Ολομέλειας

393 πρακτικά και αποφάσεις συμμόρφωσης της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις

36 πρακτικά Ολομέλειας επί διοικητικής εν γένει φύσεως θεμάτων

11 γνωμοδοτήσεις Ολομέλειας επί συνταξιοδοτικών, ελεγκτικών και λοιπών ζητημάτων

2.467 πράξεις και αποφάσεις προσυμβατικού ελέγχου Κλιμακίων, Τμημάτων και Ολομέλειας

2.864 πράξεις προσυμβατικού ελέγχου Υπηρεσιών Επιτρόπων

99 πράξεις και πρακτικά περί διαγραφής ανεπίδεκτων εισπραξής ληξιπρόθεσμων χρεών (άρθρο 65 ν. 4129/2013)

101 πράξεις Επιτρόπων και Κλιμακίων περί καταλογισμού υπολόγων και λοιπών υπευθύνων για ελλείμματα που διαπιστώθηκαν κατά τη διενέργεια κατασταλτικών ελέγχων σε δημόσιες διαχειρίσεις υλικού και χρηματικού καθώς και σε παντός είδους διαχειρίσεις νπδδ και οτα.

21 πράξεις και πρακτικά Τμημάτων Ελέγχου Ι και ΙΙ και Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων (άρθρα 26 και 27 ν. 4820/2021)

Αναλυτικότερα, από το πλήθος των δικαστικών αποφάσεων που εξέδωσαν τα Τμήματα και η Ολομέλεια, οι **3.680** αφορούν σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις, οι **640** σε υποθέσεις καταλογισμών και οι **241** σε προσυμβατικό έλεγχο.



Γράφημα 1 Πλήθος αποφάσεων ανά κατηγορία

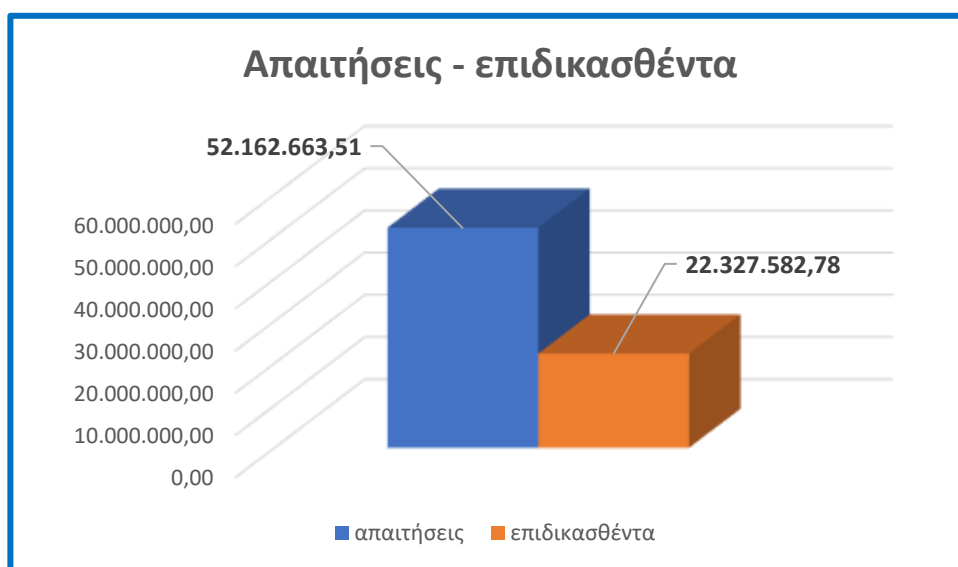
1. ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Με βάση τις αποφάσεις που εκδόθηκαν από την Ολομέλεια και τα Τμήματα, οι χρηματικές αξιώσεις κατά του Ελληνικού Δημοσίου που προβλήθηκαν με αγωγές ανήλθαν στο ποσό των **52.162.663,51**⁷⁴ ευρώ, το δε ποσό που τελικά επιδικάστηκε σε βάρος του Δημοσίου ανήλθε συνολικά σε εκείνο των **22.327.582,78** ευρώ.

Αναλυτικότερα:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Χρηματικές απαιτήσεις κατά του Δημοσίου	Επιδικασθέν ποσό	Αριθμός αποφάσεων	Αριθμός Α.Β.Α. αγωγών
Ολομέλεια	77.753,31	77.753,31 ⁷⁵	33 ⁷⁶	33
Τέταρτο Τμήμα	22.342.545,83	9.448.011,51	853 ⁷⁷	716
Έκτο Τμήμα	27.646.631,08	12.364.292,49	1.569	1.584
Έτος 2022	Χρηματικές απαιτήσεις κατά του Δημοσίου	Επιδικασθέν ποσό	Αριθμός αποφάσεων	Αριθμός Α.Β.Α. εφέσεων-αγωγών και εφέσεων
Τρίτο Τμήμα	255.124,18 ⁷⁸	33.905,64	565	3.775
Πέμπτο Τμήμα	1.840.609,11	403.619,83	803	2.592
Σύνολα	52.162.663,51	22.327.582,78	3.680	8.700



Γράφημα 2 Χρηματικές απαιτήσεις με αγωγές και επιδικασθέντα ποσά υπέρ των συνταξιούχων

⁷⁴ Τα αναγραφόμενα ποσά αφορούν στις αποφάσεις που έχουν κοινοποιηθεί στους διαδίκους.

⁷⁵ Το ποσό αφορά σε συγκεκριμένες αποφάσεις επί αιτήσεων αναίρεσης του Ελληνικού Δημοσίου κατά αποφάσεων Τμημάτων, με τις οποίες αναγνωρίστηκε δικαίωμα προς είσπραξη σε συνταξιούχους.

⁷⁶ Οι αποφάσεις 787/2022 & 789/2022 εκδόθηκαν επί προδικαστικών ερωτημάτων που είχε παραπέμψει το Τέταρτο Τμήμα.

⁷⁷ Από το σύνολο των 853 αποφάσεων, 143 αφορούν σε υποθέσεις που συζητήθηκαν στο τέως ΙΙ Τμήμα και η επεξεργασία τους ολοκληρώθηκε στο Τέταρτο Τμήμα, δημοσιεύθηκαν δε από το Τρίτο Τμήμα.

⁷⁸ Συμπεριλαμβάνονται δύο αιτήσεις δίκαιης ικανοποίησης για ηθική βλάβη και κάλυψη δικαστικών εξόδων συνολικού ποσού 20.629,24 ευρώ, οι οποίες απορρίφθηκαν στο σύνολό τους.

Πιο αναλυτικά:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Χρηματικές απαιτήσεις κατά του Δημοσίου	Επιδικασθέντα ποσά	Αριθμός αποφάσεων
Ολομέλεια	77.753,31	77.753,31	33
Τέταρτο Τμήμα			
Τακτική διαδικασία	16.264.675,02	5.160.955,61	434
Διαδικασία σε Συμβούλιο	6.077.870,81	4.287.055,90	276
Έκτο Τμήμα			
Τακτική διαδικασία	8.523.067,73	2.899.233,60	545
Διαδικασία σε Συμβούλιο	19.123.563,35	9.465.058,83	1.024
Πέμπτο Τμήμα			
Τακτική διαδικασία	369.558,10	65.507,91	230
Διαδικασία σε Συμβούλιο	1.471.051,01	338.111,92	573
Τρίτο Τμήμα			
Τακτική διαδικασία	255.124,18	33.905,64	382
Σε συμβούλιο	-	-	183

Στα ανωτέρω ποσά δε συμπεριλαμβάνονται εκείνα που αφορούν σε συνταξιοδοτικές εφέσεις (αναγνώριση δικαιώματος αναπροσαρμογής σύνταξης).

2. ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΙ

Οι απαιτήσεις του Δημοσίου και των λοιπών εξομοιούμενων προς αυτό φορέων, που αφορούν σε καταλογιστικές υποθέσεις που εκδικάστηκαν από το Δικαστήριο (Ολομέλεια και Τμήμα) το έτος 2022 ανέρχονται σε **173.334.602,29⁷⁹** ευρώ, το δε ποσό που επικυρώθηκε (για αναγκαστική είσπραξη) ανέρχεται σε **109.564.200,20** ευρώ.

Εκδόθηκαν συνολικά **640** αποφάσεις καταλογισμών από την Ολομέλεια και τα Τμήματα του Δικαστηρίου.

Αναλυτικότερα:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Χρηματικές απαιτήσεις του Δημοσίου	Επικυρωθείσες απαιτήσεις	Αριθμός αποφάσεων
Ολομέλεια	114.366.376,63	104.088.310,81	101 ⁸⁰
Πρώτο Τμήμα	29.551.177,29	2.032.065,40	232 ⁸¹
Δεύτερο Τμήμα	21.264.214,26	1.051.469,53	218 ⁸²
Έβδομο Τμήμα	8.152.834,51	2.392.354,46	89
Σύνολο	173.334.602,69	109.564.200,20	640



Γράφημα 3 Απαιτήσεις του Δημοσίου από καταλογιστικές υποθέσεις και επικυρωθέντα προς είσπραξη ποσά με αμετάκλητη κρίση

⁷⁹ Τα αναγραφόμενα ποσά αφορούν στις αποφάσεις που έχουν κοινοποιηθεί στους διαδίκους.

⁸⁰ 27 εκ των οποίων συνιστούν αποφάσεις που εκδόθηκαν σε συμβούλιο επί αιτήσεων αναστολής εκτελέσεως καταλογιστικών αποφάσεων ή πράξεων.

⁸¹ 115 εκ των οποίων συνιστούν αποφάσεις που εκδόθηκαν σε συμβούλιο επί αιτήσεων αναστολής εκτελέσεως καταλογιστικών αποφάσεων ή πράξεων.

⁸² 89 εκ των οποίων συνιστούν αποφάσεις που εκδόθηκαν σε συμβούλιο επί αιτήσεων αναστολής εκτελέσεως καταλογιστικών αποφάσεων ή πράξεων.

Επιπλέον, το συνολικό ύψος των απαιτήσεων του Δημοσίου που ενσωματώνονται στις 101, συνολικά εκδοθείσες, καταλογιστικές πράξεις του Α΄ και Β΄ Κλιμακίου καθώς και των Υπηρεσιών Επιτρόπων ανέρχεται σε **5.271.067,11** ευρώ.

Πιο αναλυτικά:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Αριθμός πράξεων	Συνολικό καταλογισθέν ποσό
Α΄ Κλιμάκιο	25	2.773.426,74
Β΄ Κλιμάκιο	7	1.623.746,32
Υπηρεσίες Επιτρόπων	69	873.894,05
Σύνολο	101	5.271.067,11

3. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Το έτος 2022 εκδόθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο **5.331** αποφάσεις και πράξεις προσυμβατικού ελέγχου. Το συνολικό οικονομικό αντικείμενο των συμβάσεων που ελέγχθηκαν κατά τη διάρκεια του έτους από την Ολομέλεια, τα Τμήματα, τα Κλιμάκια και τις Υπηρεσίες Επιτρόπων ήταν **17.649.015.030,85** ευρώ.

Πιο αναλυτικά:

Έτος 2022	Ποσά σε ευρώ	Αριθμός αποφάσεων Δικαστικών Σχηματισμών/Υπηρεσιών Επιτρόπων
Συνολικό οικονομικό αντικείμενο συμβάσεων που ελέγχθηκαν από την Ολομέλεια και το Έβδομο Τμήμα.	619.591.608,70 ⁸³	241 ⁸⁴
Συνολικό οικονομικό αντικείμενο συμβάσεων που ελέγχθηκαν από τα Κλιμάκια και τις Υπηρεσίες Επιτρόπων.	17.029.423.422,15	5.090
Σύνολο	17.649.015.030,85	5.331

⁸³ Εκ του οποίου 68.955.933,13 ευρώ ελέγχθηκαν από την Ολομέλεια και 550.635.675,66 ευρώ από το Έβδομο Τμήμα. Τα ανωτέρω ποσά αντιστοιχούν σε 41 αποφάσεις της Ολομέλειας που έχουν κοινοποιηθεί στους διαδίκους και σε 200 κοινοποιηθείσες αποφάσεις του Εβδόμου Τμήματος επί προσφυγών ανάκλησης.

⁸⁴ 9 εκ των οποίων συνιστούν αποφάσεις Ολομέλειας προς άρση αμφιβολίας/αμφισβήτησης.

Ειδικότερα:

Α. Το συνολικό οικονομικό αντικείμενο των συμβάσεων που ελέγχθηκαν από τα **Κλιμάκια** ανήλθε σε **15.336.844.627,89 ευρώ**, οι δε πράξεις που εκδόθηκαν εντός του έτους 2022 σε **2.226**.

Το ανωτέρω ελεγχθέν ποσό κατανέμεται ανά κατηγορία συμβάσεων (έργα/υπηρεσίες/προμήθειες), ως ακολούθως:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Έργα	Υπηρεσίες	Προμήθειες
Κλιμάκια	5.757.966.085,02	5.386.651.719,22	4.192.226.823,65

Το συνολικό οικονομικό αντικείμενο, ύψους **532.587.687,12** ευρώ, των συμβάσεων που κρίθηκαν μη νόμιμες από τα Κλιμάκια, επιμερίζεται ανά κατηγορία συμβάσεων ως ακολούθως:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Έργα	Υπηρεσίες	Προμήθειες
Κλιμάκια	100.596.217,14	218.955.456,00	213.036.013,98

Β. Όσον αφορά στον προσυμβατικό έλεγχο που διενεργήθηκε από τις **Υπηρεσίες Επιτρόπων**, σημειώνεται ότι κατά το χρονικό διάστημα από 1.1.2022 μέχρι 31.12.2022 στις ΥΕ υποβλήθηκαν συνολικά **5.556 σχέδια συμβάσεων**, με καθαρό συμβατικό ποσό 1.414.081.667,70 ευρώ χωρίς ΦΠΑ (**1.692.578.794,26 ευρώ με ΦΠΑ**) και εκδόθηκαν συνολικά **2.864 πράξεις**. Το αποτέλεσμα του ελέγχου διαμορφώθηκε ως εξής:

(ποσά σε ευρώ)

Αποτέλεσμα	Ποσό (με ΦΠΑ)	Αριθμός πράξεων
Θετικό	1.501.436.404,84	2.520
Αρνητικό	59.807.827,73	130
Απέχει του ελέγχου	105.107.510,28	170
Αναβάλλει	24.777.077,71	44 ⁸⁵

⁸⁵ Αρχικώς εκδόθηκαν 147 αναβλητικές πράξεις, που όμως δεν εκτελέστηκαν στο σύνολό τους. Εκ των 103 συμβάσεων συνολικού συμβατικού ποσού 46.118.250,76 ευρώ (με ΦΠΑ) που ελέγχθηκαν μετά την εκτέλεση αναβλητικών πράξεων, μη νόμιμες κρίθηκαν, με 14 πράξεις, συμβάσεις ύψους 7.446.129,95 ευρώ (με ΦΠΑ). Αντιστοίχως, θετικός απέβη ο έλεγχος συμβάσεων ύψους 37.483.503,28 (με ΦΠΑ), οι δε σχετικές πράξεις ανήλθαν σε 88. Τέλος, ένα σχέδιο σύμβασης ποσού 1.188.617,53 (με ΦΠΑ), κρίθηκε ως απαράδεκτος υποβληθέν (μία πράξη).



Γράφημα 4 Αποτέλεσμα προσυμβατικού ελέγχου από Κλιμάκια και Υπηρεσίες Επιτρόπων

Το οικονομικό αντικείμενο των συμβάσεων που κρίθηκαν μη νόμιμες από τα Κλιμάκια και τις Υπηρεσίες Επιτρόπων ανέρχεται σε ποσοστό 4%. Το δε οικονομικό αντικείμενο εκείνων που κρίθηκαν αμετάκλητα μη νόμιμες επί του συνόλου των ελεγχθεισών στο έτος συμβάσεων ανέρχεται σε ποσοστό 1,1%.

Γ. Το δε οικονομικό αντικείμενο των συμβάσεων που κρίθηκαν **αμετάκλητα** μη νόμιμες από την Ολομέλεια και το Έβδομο Τμήμα εντός του έτους 2022 ανέρχεται συνολικά σε **181.327.688,60** ευρώ.

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Συνολικά ποσά (σε ευρώ)
Έργα	94.771.531,03
Προμήθειες	29.509.186,44
Υπηρεσίες	57.046.971,73
Σύνολο	181.327.688,60

Ειδικότερα το ανωτέρω συνολικό ποσό επιμερίζεται ως ακολούθως:

(ποσά σε ευρώ)

Έτος 2022	Έργα	Προμήθειες	Υπηρεσίες
Ολομέλεια	5.072.805,26	8.526.615,44	30.524.643,16
Έβδομο Τμήμα	89.698.725,77	20.982.571,00	26.522.328,57
Σύνολο	94.771.531,03	29.509.186,44	57.046.971,73



Γράφημα 5 Μη νόμιμες συμβάσεις ανά κατηγορία επί προσφυγών ανάκλησης και αναθεώρησης



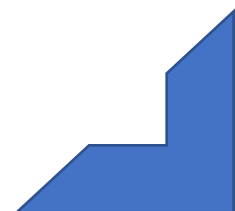
Γράφημα 6 Ποσοστά μη νόμιμων συμβάσεων επί προσφυγών ανάκλησης και αναθεώρησης ανά κατηγορία.

Τη σύνταξη της έκθεσης επιμελήθηκε το Δέκατο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποτελούμενο από την Πρόεδρό του Ευαγγελία-Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Αντιπρόεδρο, και τα μέλη του Δημήτριο Τσακανίκα, Κωνσταντίνο Κρέπη και Άννα Παπαπαναγιώτου, Συμβούλους, Ιουλία Παπαθεοδώρου, Αντώνιο Φρούντα και Ανδρέα Σώκο, Παρέδρους, και Κωνσταντίνο Κονόμη, Εισηγητή, με τη συμβολή των Γεωργίας Μαραγκού, Αντιπροέδρου, και Νικολάου Σπανάκη, Παρέδρου, συνεπικουρούμενο από την Υπηρεσία Επιτρόπου "Γενική Υποστήριξη του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων" αποτελούμενη από τις Μάρθα Δήμου, Επίτροπο, Ιωάννα Τετώρου και Σοφία Καλογεράκη, ελεγκτές.



ΙΔΙΑΙΤΕΡΟ ΤΕΥΧΟΣ

Συνοπτικών απαντήσεων των Διατακτών
(άρθρα 51 του ν. 4820/2021 και 170 του ν. 4270/2014)
στις παρατηρήσεις του ΕλΣυν επί της
οικονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού
κατά το οικονομικό έτος 2022





Δείκας Τ.4/02
28-12-23

ΥΠΟΙΚ 27/12/2023
Α. Π.: οικ. 190907 ΕΞ 2023



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
& ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΘΗΣΑΥΡΟΦΥΛΑΚΙΟΥ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ & ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ Β' ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ
Ταχ. Δ/ση : Κηφισίας 124 και Ιατρίδου 2
Ταχ. Κώδικας : 115 26 ΑΘΗΝΑ
Πληροφορίες : Π. Πετρακόπουλος
Τηλέφωνο : 210 6987762
E-mail : dd26@glk.gr

ΕΠΕΙΓΟΝ

✓ ΠΡΟΣ: Την κ. Πρόεδρο του
Ελεγκτικού Συνεδρίου
Βουρνάζου 4 και Τσόχα
101 68 - ΑΘΗΝΑ

ΘΕΜΑ: «Απαντήσεις Διατακτών στην Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ.Συν),
επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους του οικονομικού έτους 2022.
ΣΧΕΤ.: Έγγραφο με αριθ. πρωτ. 46689/03-08-2023 του Προέδρου του Ελ.Συν.

Σας αποστέλλονται, συνημμένα, οι απαντήσεις των Διατακτών στις παρατηρήσεις - συστάσεις, όπως αυτές περιλαμβάνονται στην Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους κατά το οικονομικό έτος 2022, προκειμένου να διαβιβαστούν στον Πρόεδρο της Βουλής και να δημοσιευτούν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 170 του ν. 4270/2014 (Α.143).

Σημειώνεται ότι, παρά την δοθείσα παράταση της προθεσμίας για τις απαντήσεις των Διατακτών καθώς και τις σχετικές τηλεφωνικές οχλήσεις της Υπηρεσίας μας, η πλειοψηφία αυτών δεν απάντησε, γεγονός που συνεπάγεται την από μέρους τους σιωπηρή αποδοχή των παρατηρήσεων που περιλαμβάνονται στην ανωτέρω ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Τέλος, από του δέκα οκτώ (18) Φορείς που απέστειλαν απαντήσεις – δέκα (10) που υπάγονται στην Κεντρική Διοίκηση και οκτώ (8) που υπάγονται στους λοιπούς φορείς

Γενικής Κυβέρνησης -, μόνο ένα Υπουργείο και τέσσερις Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης απάντησαν επί συγκεκριμένων παρατηρήσεων της εν λόγω Έκθεσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ:

I. ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΓΙΑ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

- Όλα τα Υπουργεία
α. Γραφεία κ.κ. Υπουργών
β. Γραφεία κ.κ. Γενικών Γραμματέων
γ. Γραφεία κ.κ. Υπηρεσιακών Γραμματέων
δ. Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών

II. ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ:

- 1) Γραφείο κ. Υφυπουργού (1)
2) Γραφείο κ. Γεν. Γραμματέως Δημοσιονομικής Πολιτικής (1)
3) Γραφείο κας. Γεν. Διευθύντριας Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων (1)
4) Δ/ση Κ.Σ.Ε.Δ.Κ. (3)

Ο Υφυπουργός Εθν. Οικονομίας & Οικονομικών
Αθανάσιος Πετραλιάς

Ακριβές Αντίγραφο
Ο Προϊσταμένος
Δ/σης Κ.Σ.Ε.Δ.Κ.
28/12/2022



ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

«Επί των αναφερομένων στην παρούσα ετήσια Έκθεση ορισμένοι φορείς προέβησαν στις παρακάτω γενικές παρατηρήσεις:

- **Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής:** «Σας γνωρίζουμε ότι επί των διαλαμβανομένων της εν θέματι έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υφίστανται παρατηρήσεις».
- **Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης:** «Βεβαιώνουμε την απουσία παρατηρήσεων εκ μέρους του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης».
- **Υπουργείου Τουρισμού:** «Τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Τουρισμού συμφωνούν με τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της εν θέματι Έκθεσης και μεριμνούν για την πιστή τήρηση και εφαρμογή τους».
- **Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού:** «Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου 2022 δεν αναφέρεται ειδικά και συγκεκριμένα σε δαπάνες της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου καθώς και σε δαπάνες των Ανεξάρτητων Αρχών και των Γενικών Αρχείων του Κράτους, δεν απαιτούνται παρατηρήσεις και περαιτέρω ενέργειες από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του ΥΠΑΙΘΑ.».
- **Υπουργείο Εσωτερικών - Τομέας Μακεδονίας και Θράκης:** «Στην Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου 2022 δεν διατυπώνονται ειδικές παρατηρήσεις για τον Τομέα Μακεδονίας και Θράκης, ωστόσο, η υπηρεσία μας έλαβε υπόψη της τις γενικές παρατηρήσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση του συστήματος οικονομικής διαχείρισης.».
- **Νομικό Συμβούλιο του Κράτους:** «Είμαστε σύμφωνοι με τις παρατηρήσεις σας επί της οικονομικής διαχείρισης, οικονομικού έτους 2022, που περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση.».
- **Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο:** «Σας ενημερώνουμε ότι δεν έχουμε πρόσθετες παρατηρήσεις.».
- **Εθνική Αρχή Διαφάνειας:** «Θα θέλαμε να σας βεβαιώσουμε ότι πέραν της μη ύπαρξης σημείων τής Έκθεσης στα οποία θα χρειαζόταν να απαντήσει η Ε.Α.Δ. λόγω διαφωνίας με αυτά, οι παρατηρήσεις της Έκθεσης συνολικά και όχι μόνο σε ό, τι αφορά την Ε.Α.Δ., λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τις Υπηρεσίες της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επιπρόσθετα, σε όσα ζητήματα επισημάνθηκαν για το φορέα μας, έχουμε ήδη

δρομολογήσει διαδικασίες διαχείρισής τους ήδη από το τρέχον έτος, που θα επιφέρουν αποτελέσματα στη διετία 2023-2024.».

- **Σύνδεσμος Δήμων Δυτικής Θεσσαλονίκης:** «Σας ενημερώνουμε ότι προτιθέμεθα να λάβουμε υπόψη μας τα ευρήματα, πορίσματα και συστάσεις της Ετήσιας Έκθεσης έτους 2022 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε να εφαρμοστούν και βελτιώσουν την λειτουργία του Συνδέσμου Δήμων Δυτικής Θεσσαλονίκης.».
- **Δήμος Δίου -Ολύμπου:** «Δεν συντρέχει λόγος υποβολής απόψεων».
- **Δήμος Πύδνας – Κολινδρού:** «Σας ενημερώνουμε ότι στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους έτους 2022, διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχει κάποια παρατήρηση η οποία αφορά το Δήμο Πύδνας – Κολινδρού και τα Νομικά Πρόσωπα που εποπτεύει.».
- **Δήμος Κατερίνης:** «Σχετικά με τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους έτους 2022, σας πληροφορούμε ότι δεν συντρέχει περίπτωση για τον Δήμο Κατερίνης.».

ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

I. ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Κεφάλαιο 5

Πού οφείλονται οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση και εγκατάσταση αποτελεσματικών συστημάτων ανακύκλωσης των αστικών στερεών αποβλήτων;

*Επί της επιστημονικής παρουσίασης του ως άνω επίκαιρου ζητήματος, το οποίο άπτεται ελέγχου που διενήργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο, προς αξιολόγηση των επιδόσεων πέντε Δήμων (Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Γρεβενών, Κορινθίων, Λαρισαίων και Παύλου Μελά) ως προς τη μείωση της παραγωγής αποβλήτων και την ενθάρρυνση της επαναχρησιμοποίησης, καθώς και ως προς τα αποτελέσματα που πέτυχαν τα προγράμματα ανακύκλωσης που εφαρμόστηκαν, **οι Δήμοι Εμμανουήλ Παππά και Βισαλτίας του Νομού Σερρών** ανέφεραν αντιστοίχως τα εξής:*

«Ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά, σήμερα έχει μία ενεργή προγραμματική σύμβαση με την Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης Α.Ε.. Έχει στην κατοχή του μπλε κάδους και ένα απορριματοφόρο για την μεταφορά του ανακυκλώσιμου υλικού και μπλε κώδωνες για την συλλογή γυαλιών. Κάνει συλλογή μπαταριών η οποία γίνεται σε στήλες της εταιρείας Ανακύκλωση φορητών Ηλεκτρικών στηλών (ΑΦΗΣ Α.Ε.). Επίσης υπάρχει ενεργή προγραμματική σύμβαση με τον ΦοΔΣΑ και έχει γίνει παραλάβει καφέ κάδων και ενός απορριματοφόρου για την μεταφορά του ανακυκλώσιμου υλικού των καφέ κάδων. Στο σημείο αυτό ο Δήμος είναι σε θέση να επαναξιολογήσει την διάρθρωση των οργανωτικών δομών του και να ενδυναμώσει τις εσωτερικές διαδικασίες επικοινωνίας των υπηρεσιών του, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί με τις σύγχρονες απαιτήσεις του νέου Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων σε βάθος χρόνου όπως ορίζεται στις συστάσεις της ετήσιας έκθεσης 2022.».

«Λαμβάνοντας υπόψη ειδικότερα τα ευρήματα πορίσματα και συστάσεις της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αφορούν γενικά τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Δήμος Βισαλτίας από το 2019 έως το 2022 είχε 1.800 πράσινους κάδους για ΑΣΑ, το 2022 προμηθεύτηκε άλλους 400 περίπου, που τοποθετήθηκαν σε άλλα σημεία που συνέβαλαν στην επέκταση του δικτύου διαχείρισης στερεών αποβλήτων. Επιπλέον αύξησε το δίκτυο ανακύκλωσης με την προμήθεια άλλων 100 μπλε κάδων. Υπάρχει ενεργή σύμβαση με την ΕΕΑΑ Α.Ε. για την ανακύκλωση αποβλήτων και ενεργή σύμβαση με ιδιώτη για την αποκομιδή ογκωδών αποβλήτων και είναι σε διαδικασία προμήθειας και τοποθέτηση κάδων ιματισμού Διαθέτει 381 κάδους καφέ και είναι στη διαδικασία υλοποίησης του προγράμματος (βιοαποβλήτων)».

II. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΩΝ

1. ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Κεφάλαιο 10

Τα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια αποτελούν αξιόπιστο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων; Εξυπηρέτησαν τους στόχους της εισαγωγής τους; (Εκθεση Ελέγχου 1/2022)

Επί της παρουσίασης των πορισμάτων του ανωτέρω ελέγχου, που αφορούσε στο μείζον ζήτημα του εξορθολογισμού των αποζημιώσεων της νοσηλευτικής φροντίδας, προς αναζήτηση της εφαρμογής μίας αξιόπιστης μεθόδου κοστολόγησης - αποζημίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, ώστε να μειωθούν οι δαπάνες και να αυξηθεί η ποιότητα των υπηρεσιών, το Υπουργείο Υγείας ανέφερε τα εξής:

«Σχετικά με το Κεφάλαιο 10 της έκθεσης του Ε.Σ. που αφορά το αν τα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια (ΚΕΝ) αποτελούν αξιόπιστο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων και αν έχουν εξυπηρετήσει τους στόχους εισαγωγής τους (Εκθεση Ελέγχου 1/2022), σας παραθέτουμε την παρακάτω σημαντική παρατήρηση:

Μετά από την έκδοση των:

- 1) ΚΥΑ ΦΕΚ Β΄ 7261/21.12.2023 με θέμα: «Τροποποίηση της υπό στοιχεία Γ2δ/21693/ 09.04.2021 κοινής υπουργικής απόφασης «Ορισμός νοσοκομείου όπου τίθεται σε πλήρη εφαρμογή το Σύστημα Κοστολόγησης Νοσοκομειακών Υπηρεσιών (Συ.Κ.Ν.Υ.)» (Β΄ 1435)».
- 2) ΚΥΑ ΦΕΚ Β΄ 7262/21.12.2023 «Ρύθμιση θεμάτων σχετικά με τη λειτουργία του Συστήματος Κοστολόγησης Νοσοκομειακών Υπηρεσιών» .

τα ΚΕΝ αντικαθίστανται, στη συντριπτική τους πλειοψηφία, από το νέο Σύστημα Κοστολόγησης Νοσοκομειακών Υπηρεσιών (Συ.ΚΝΥ), που είναι το γνωστό σύστημα DRG (άρα η έκθεση αναφέρεται σε ένα σύστημα αποζημίωσης που δεν υφίσταται πλέον).

Για καλύτερη αποτύπωση της έως τώρα κατάστασης, επισυνάπτουμε το έγγραφο με τις παρατηρήσεις του ΚΕΤΕΚΝΥ για το οικείο θέμα ένα περίπου χρόνο πριν».

Κεφάλαιο 11

Δημόσιες προμήθειες μεγάλων αντικειμένων: Για ποιο λόγο ορισμένες παραμένουν επί μακρόν σε αχρησία ή δεν αξιοποιούνται επαρκώς; (Εκθεση ελέγχου 2/2022)

Επί της παρουσίασης των πορισμάτων του ως άνω ελέγχου συστήματος εσωτερικού ελέγχου, προς εντοπισμό των λόγων για τους οποίους δεν αξιοποιήθηκαν, εν όλω ή εν μέρει,

προμήθειες δημοσίων φορέων, ο Δήμος Κιλκίς ανέφερε τα εξής:

«Κάθε φορά που ξεκινούν οι διαδικασίες για την προμήθεια οποιουδήποτε πάγιου εξοπλισμού ή αναλωσίμων, λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες του φορέα μας καθώς και ο υπάρχων εξοπλισμός προκειμένου να διασφαλίζεται από τη μια πως τα υπό προμήθεια είδη είναι τα πλέον κατάλληλα κι από την άλλη πως είναι συμβατά με τα ήδη υπάρχοντα. Ως προς τη σύσταση των επιτροπών παραλαβής, λαμβάνεται υπόψη το είδος της προμήθειας, και αυτές συγκροτούνται από υπαλλήλους της αντίστοιχης Διεύθυνσης ή όταν πρόκειται για δαπάνες που αφορούν το σύνολο του Δήμου, στις επιτροπές συμμετέχουν υπάλληλοι αντίστοιχης ειδικότητας, έτσι ώστε η επιτροπή παραλαβής να είναι σε θέση να κάνει ουσιαστικό έλεγχο ως προς την καταλληλότητα των ειδών και την συμφωνία τους με τις απαιτούμενες τεχνικές προδιαγραφές. Βέβαια κάποιες φορές, συμβαίνει να είναι οι ίδιοι υπάλληλοι σε διάφορες επιτροπές παραλαβής, αυτό όμως δε γίνεται σκόπιμα αλλά είναι αναγκαίο λόγω της έλλειψης προσωπικού.

Οι προμήθειες που κάθε φορά κάνει ο φορέας γίνονται με κριτήριο τις ανάγκες του, τις υπάρχουσες υποδομές του και το προσωπικό που τη δεδομένη χρονική στιγμή υπηρετεί σε αυτόν. Όμως, ως προς το προσωπικό, δεν είναι πάντα δυνατή η κάλυψη των κενών που δημιουργούνται κατά την αποχώρηση κάποιων υπαλλήλων (συνταξιοδότηση, μετάταξη, κλπ.). Γίνονται προσπάθειες κάλυψης αυτών των κενών με εσωτερικές μετακινήσεις αλλά κάποιες φορές δεν επαρκούν εξαιτίας της έλλειψης προσωπικού, εφόσον δεν γίνονται νέες προσλήψεις προσωπικού, πράγμα που έχει να κάνει με τις αποφάσεις που λαμβάνει η κεντρική κρατική διοίκηση και δεν έχει να κάνει με τις προθέσεις του φορέα μας».

Κεφάλαιο 12

Υγειονομικό υλικό και ιατρικός εξοπλισμός των δημόσιων νοσοκομείων: Είναι ικανοποιητική η διαχείρισή τους; (Εκθεση Ελέγχου 3/2022)

Επί της παρουσίας του ως άνω ελέγχου, στο πλαίσιο του οποίου ελέγχθηκαν δεκαέξι (16) νοσοκομεία ως προς το σύστημα διαχείρισης του αναλώσιμου υγειονομικού υλικού και είκοσι εννέα (29) νοσοκομεία ως προς το σύστημα διαχείρισης και πρόσβασης σε διαγνωστικά ή θεραπευτικά μηχανήματα (αζονικούς και μαγνητικούς τομογράφους, Pet scan και γραμμικούς επιταχυντές), και ειδικότερα επί των πορισμάτων του ως προς 1) την, εκ των συνθηκών αποθήκευσης και φύλαξής τους, μη διασφάλιση της προστασίας των αναλώσιμων υγειονομικών υλικών από απώλειες και καταστροφές, 2) τη μη ακριβή αποτύπωση της πραγματικής διακίνησης του υλικού στο πληροφοριακό σύστημα και ιδία τη μη παρακολούθηση της κίνησης και διάθεσης του αναλώσιμου υγειονομικού υλικού στα επιμέρους τμήματα των νοσοκομείων, 3) την άγνοια των νοσοκομείων ως προς τα πραγματικά αποθέματα υλικών που διαθέτουν και τη μη ενεργοποίηση μηχανισμού ειδοποίησης περί της εξαντλήσεως ενός είδους, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα ελλείψεων υλικών ή υπερεπάρκειας αυτών (πορίσματα 1-3) και 4) την προτεραιοποίηση της πρόσβασης των ασθενών στα ιατρικά μηχανήματα βάσει άτυπων πρακτικών και την έλλειψη συστήματος επαλήθευσης ότι τα κριτήρια που εφαρμόζονται διασφαλίζουν την ισότιμη πρόσβαση των ασθενών στα ιατρικά μηχανήματα (πόρισμα 5), το

Υπουργείο Υγείας ανέφερε τα εξής:

«Σχετικά με το Κεφάλαιο 12 της έκθεσης του Ε.Σ. που αφορά στο υγειονομικό υλικό και τον ιατρικό εξοπλισμό των νοσοκομείων και το κατά πόσον είναι ικανοποιητική η διαχείρισή τους (Έκθεση Ελέγχου 3/2022), σας παραθέτουμε τις παρακάτω παρατηρήσεις:

Για τα συμπεράσματα 1-3:

Η στρατηγική είναι τα νοσοκομεία να προμηθευτούν αυτοματοποιημένα συστήματα αποθήκευσης και διαχείρισης φαρμάκων και αναλωσίμων ώστε να υπάρχει πλήρης έλεγχος αποθέματος για κάθε είδος με απώτερο σκοπό την αποφυγή εξάντλησης αποθεμάτων, τον περιορισμό της σπατάλης και των ληγμένων προϊόντων και την ασφαλή φύλαξη και διαχείρισή τους. Με τον τρόπο αυτό θα καταργηθεί η χειροκίνητη καταμέτρηση, θα επιτευχθεί πλήρης διαφάνεια όσον αφορά το πραγματικό απόθεμα αλλά και των παραγγελιών με τους προμηθευτές - κοινή παρακολούθηση αποθεμάτων και θα εντοπίζονται έγκαιρα σφάλματα για την άμεση επίλυση των προβλημάτων.

Επιπλέον, αναμένεται να συμβάλλουν στην ασφάλεια των ασθενών και την αύξηση της ικανοποίησης των εργαζομένων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τρεις (3) διεθνείς διαγωνισμοί προμήθειας των ανωτέρω συστημάτων είναι αναρτημένοι για 3 νοσοκομεία της χώρας (ΠΓΝ Αττικών ΑΔΑ: 9ΝΣΟ465ΦΥΟ-7ΛΒ, ΠΓΝ Πατρών «Παναγία η Βοήθεια» ΑΔΑ: ΨΥΟΠ46906Γ-ΚΛ4, ΓΝΑ «Ο Ευαγγελισμός – Πολυκλινική» 23PROC013236670 2023-08-09).

Συμπληρωματικά, με τα ανωτέρω, μέσω της ΕΚΑΠΥ διενεργούνται διεθνείς διαγωνισμοί για την κεντρική προμήθεια φαρμάκων και ιατρικών υλικών για όλα τα νοσοκομεία της χώρας, και αποθήκευση των προϊόντων στην κεντρική αποθήκη του Υπουργείου Υγείας Για το συμπέρασμα 5:

Στο πλαίσιο της εξυγίανσης και της διαφάνειας των διαδικασιών και της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας για ισότιμη πρόσβαση και καθολική κάλυψη έχει ξεκινήσει η προτυποποίηση των διεργασιών για την πρόσβαση και προτεραιοποίηση των πολιτών για χειρουργική επέμβαση. Κατά το ίδιο πρότυπο υπάρχει πρόβλεψη για την πρόσβαση στα ιατρικά μηχανήματα».

Κεφάλαιο 13

Η απόκριση δέκα νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας, την πρώτη περίοδο μετά την εκδήλωση της πανδημίας. (Έκθεση Ελέγχου 4/2022)

Επί της παρουσίας των πορισμάτων του ως άνω ελέγχου αναφορικά με 1) τη μη συμπερίληψη στον επιχειρησιακό σχεδιασμό των νοσοκομείων προγράμματος για την αντιμετώπιση της αυξημένης ζήτησης κλινών εντατικής θεραπείας και 2) την υπό τις συνθήκες πίεσης της πανδημίας δυσχέρεια εξέυρεσης κατάλληλου και με τις απαραίτητες δεξιότητες προσωπικού, που είχε ως συνέπεια οι κλίνες εντατικής θεραπείας που διατέθηκαν για τα περιστατικά της νόσου στα Νοσοκομεία που ελέγχθηκαν να μην καταστεί εφικτό να στελεχωθούν στο σύνολό τους, όπως προβλέπεται από τις ισχύουσες προδιαγραφές για την οργανική σύνθεσή τους (πορίσματα 1 και 3), το Υπουργείο Υγείας

ανέφερε τα εξής:

«Σχετικά με το Κεφάλαιο 13 της έκθεσης του Ε.Σ. που αφορά στην απόκριση δέκα νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας την πρώτη περίοδο μετά την εκδήλωση της πανδημίας (Έκθεση Ελέγχου 4/2022).

Για τα συμπεράσματα 1 και 3:

Η διαχείριση της πανδημίας ανέδειξε την ανάγκη ανάπτυξης σχεδίου κάλυψης κλινών σε μονάδες εντατικής θεραπείας. Αντίστοιχα με την προτυποποίηση των διαδικασιών και προτεραιοποίησης των ασθενών σε άλλες διαδικασίες (π.χ. χειρουργική επέμβαση) προβλέπεται η δημιουργία επιχειρησιακού σχεδιασμού για τις ΜΕΘ.

Όσον αφορά τη στελέχωση των ΜΕΘ και συνολικά των δομών δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας περίθαλψης, αναμένεται η προκήρυξη έως 10.000 επαγγελματιών υγείας, η εκπαίδευση στις σύγχρονες προσεγγίσεις, ενώ έχει ήδη δοθεί οικονομικό κίνητρο σε ιατρούς με ειδικότητα εντατικολογία».

Κεφάλαιο 17

Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση; (Έκθεση Ελέγχου 11/2022).

Επί της παρουσίασης των πορισμάτων γενικότερου ενδιαφέροντος που προέκυψαν από τον έλεγχο που διεξήγαγε το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφορικά με την υλοποίηση του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» από δειγματοληπτικά επιλεγέντες φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, οι Δήμοι Κιλκίς και Εμμανουήλ Παππά ανέφεραν, αντιστοίχως, τα εξής:

«Για την καλύτερη εξυπηρέτηση του Προγράμματος "Βοήθεια στο σπίτι" απαιτείται η δημιουργία ενός Οδηγού Εφαρμογής του Προγράμματος σε εθνικό επίπεδο με γνώμονα τις γεωγραφικές και πληθυσμιακές ιδιαιτερότητες των περιοχών εφαρμογής.

Η δημιουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος δεδομένων και παροχών θα παρείχε την αναγκαία χαρτογράφηση.

Όλα όμως θα πρέπει να βρίσκονται κάτω από την ομπρέλα ενός εθνικού σχεδίου ενιαίας χρηματοδότησης, εμπλουτισμένη με προσλήψεις άλλων ειδικοτήτων (οδηγοί, φυσιοθεραπευτές)».

«Ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά, ως καθολικός διάδοχος του προγράμματος Βοήθεια στο σπίτι, έχει στην διάθεσή του εννέα (9) μόνιμους υπαλλήλους, τέσσερες υπαλλήλους ΙΔΑΧ και τρία α αυτοκίνητα χωρίς επαγγελματίες οδηγούς. Τα αυτοκίνητα αυτά χρησιμοποιούνται από τους παραπάνω υπαλλήλους για την μεταφορά τους στις δύο Δημοτικές Ενότητες του Δήμου, προς την εξυπηρέτηση των δημοτών και δεν επαρκούν καθότι η κάθε Δημοτική Ενότητα του Δήμου έχει από οκτώ Κοινότητες η κάθε μία. Η οικονομική ενίσχυση που λαμβάνει ο Δήμος για το πρόγραμμα, δεν επαρκεί ούτε για την μισθοδοσία των υπηρετούντων υπαλλήλων πολύ δε μάλλον για τις διάφορες προμήθειες που είναι απαραίτητες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους καθώς και για την συντήρηση των τριών αυτοκινήτων».

Κεφάλαιο 18

Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων; (Έκθεση Ελέγχου 12/2022)

Επί της παρουσίασης του ως άνω ελέγχου, ο οποίος διενεργήθηκε επί είκοσι τεσσάρων (24) φορέων, με επεξεργασία συνολικά 1.162 έργων, προκειμένου να διαπιστωθεί αν και σε ποιο βαθμό καθυστέρησε η εκτέλεσή τους, και ακολούθως, δειγματοληπτικά, 140 έργων, προκειμένου να διαπιστωθούν οι αιτίες των καθυστερήσεων, οι Δήμοι Κιλκίς και Εμμανουήλ Παππά ανέφεραν, αντιστοίχως, τα εξής:

«Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες προγραμματισμού, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, δηλαδή ο Ν. 4412/2016, έχει υποστεί 600 τροποποιήσεις, σύμφωνα με τα αναγραφόμενα στην ιστοσελίδα της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Αυτό το γεγονός προκαλεί άμεση καθυστέρηση, αμφιβολίες και δυσκολία στην προσαρμογή αμφοτέρων των πλευρών της Υπηρεσίας και του Αναδόχου του έργου.

Σημαντικός παράγοντας στις διαδικασίες καθυστέρησης είναι η απροθυμία των φορέων που εκτελούν πρόδρομα έργα, όπως αέριο, δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης και γενικότερα δικτύων, να προσαρμοσθούν με τα χρονοδιαγράμματα των υπερκείμενων έργων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο φορέας που εκτελεί έργα αερίου, καθώς δεν υπάρχει υποχρέωση για έκδοση άδειας από τον οικείο Δήμο και ουσιαστικά αποτελεί ένα εργοτάξιο χωρίς καμία χρονική πρόβλεψη.

Αυτό το γεγονός σε συνδυασμό με την εσκεμμένη παράληψη έκδοσης αδειας από ορισμένους φορείς, καθώς και με την νομοθετική πρόβλεψη του άρθρου 7 του Ν. 3481/2006, δημιουργούν συνθήκες διαμερισμού των ευθυνών και χρονική καθυστέρηση στην εκτέλεση των έργων.

Κλείνοντας, σας γνωρίζουμε ότι ο Δήμος Κιλκίς θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την απαρέγκλιτη τήρηση των συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που περιλαμβάνει στην έκθεσή του, έτους 2022 και μας αφορούν ως ΟΤΑ Α΄ βαθμού».

«Όσον αφορά τις καθυστερήσεις στα δημόσια έργα ο Δήμος θα συμμορφωθεί ως προς τις συστάσεις της έκθεσης σε βάθος χρόνου.».

3. Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Κεφάλαιο 21

Αναφορές στα πορίσματα των ελέγχων

Γ. Περιπτώσιολογία

3.2. ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ

*Επί της παρουσίασης της 563/2022 πράξης του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία αποφάνθηκε ότι απέχει του ελέγχου τροποποιητικής σύμβασης για την προμήθεια αλατιού για τον αποχιονισμό του εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου των επτά Περιφερειακών Ενοτήτων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, ως εκ του ότι ανάγεται σε ζητήματα εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης που ρυθμίζονται από εκείνη (δικαίωμα προαίρεσης) καθώς και τις διατάξεις του ν. 4412/2016 (παράταση) και δεν μεταβάλλει ουσιώδεις όρους της, η **Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας** ανέφερε τα εξής:*

(Η Περιφέρεια)

«Α) Εγκρίνει εμπρόθεσμα ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς όπως επίσης και προγράμματα έργων και προμηθειών. Έχει σε εφαρμογή τη διοίκηση μέσω στόχων όπως επίσης ως Περιφέρεια υλοποιεί εκτενές πρόγραμμα αξιοποίησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Είμαστε σε διαρκή διαδικασία δημόσιας λογοδοσίας τόσο συμμόρφωσης όσο και αποτελεσμάτων ενώ ταυτόχρονα ενισχύουμε το σύστημα εσωτερικού μας ελέγχου.

Β) Επιπρόσθετα και συγκεκριμένα στο εύρημα που αναφέρεται στην Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφορικά με την τροποποιητική σύμβαση στα πλαίσια του αποχιονισμού, ενημερώθηκαν οι Υπηρεσίες προκειμένου να μην υποβάλλουν για προσυμβατικό έλεγχο τροποποιητικές συμβάσεις οι οποίες, ακόμα και αν έχουν οικονομικό αντικείμενο, έχουν προβλεφθεί στη διακήρυξη σε ρητές ρήτρες (δικαίωμα προαίρεσης)».

V. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ανακύκλωση (Κεφάλαιο 15)

Επί της συστάσεως προς τους δήμους να επαναξιολογήσουν τη διάρθρωση των οργανωτικών τους δομών και να ενδυναμώσουν τις εσωτερικές διαδικασίες επικοινωνίας των υπηρεσιών τους, προκειμένου να ευθυγραμμιστούν με τις σύγχρονες απαιτήσεις του νέου Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων, η οποία διατυπώθηκε στην έκθεση ελέγχου 6/2022 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά Ν. Σερρών ανέφερε τα εξής:

«Ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά, σήμερα έχει μία ενεργή προγραμματική σύμβαση με την Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης Α.Ε.. Έχει στην κατοχή του μπλε κάδους και ένα απορριμματοφόρο για την μεταφορά του ανακυκλώσιμου υλικού και μπλε κάδων για την συλλογή γυαλιών. Κάνει συλλογή μπαταριών η οποία γίνεται σε στήλες της εταιρείας Ανακύκλωση φορητών Ηλεκτρικών στηλών (ΑΦΗΣ Α.Ε.). Επίσης υπάρχει ενεργή προγραμματική σύμβαση με τον ΦοΔΣΑ και έχει γίνει παραλαβή καφέ κάδων και ενός απορριμματοφόρου για την μεταφορά του ανακυκλώσιμου υλικού των καφέ κάδων. Στο σημείο αυτό ο Δήμος είναι σε θέση να επαναξιολογήσει την διάρθρωση των οργανωτικών δομών του και να ενδυναμώσει τις εσωτερικές διαδικασίες επικοινωνίας των υπηρεσιών του, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί με τις σύγχρονες απαιτήσεις του νέου Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων σε βάθος χρόνου όπως ορίζεται στις συστάσεις της ετήσιας έκθεσης 2022».

Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» (Κεφάλαιο 17)

Επί της παρουσίασης των κυριότερων συστάσεων που διατυπώθηκαν στην έκθεση ελέγχου 11/2022,, ο ως άνω Δήμος Εμμανουήλ Παππά ανέφερε τα εξής:

«Ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά, ως καθολικός διάδοχος του προγράμματος Βοήθεια στο σπίτι, έχει στην διάθεσή του εννέα (9) μόνιμους υπαλλήλους, τέσσερες υπαλλήλους ΙΔΑΧ και τρία αυτοκίνητα χωρίς επαγγελματίες οδηγούς. Τα αυτοκίνητα αυτά χρησιμοποιούνται από τους παραπάνω υπαλλήλους για την μεταφορά τους στις δύο Δημοτικές Ενότητες του Δήμου, προς την εξυπηρέτηση των δημοτών και δεν επαρκούν καθότι η κάθε Δημοτική Ενότητα του Δήμου έχει από οκτώ Κοινότητες η κάθε μία. Η οικονομική ενίσχυση που λαμβάνει ο Δήμος για το πρόγραμμα, δεν επαρκεί ούτε για την μισθοδοσία των υπηρετούντων υπαλλήλων πολύ δε μάλλον για τις διάφορες προμήθειες που είναι απαραίτητες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους καθώς και για την συντήρηση των τριών αυτοκινήτων.».

Καθυστερήσεις στα δημόσια έργα (Κεφάλαιο 18)

Επί της παρουσίασης των κυριότερων συστάσεων που διατυπώθηκαν στην έκθεση ελέγχου 12/2022, ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά ανέφερε τα εξής:

« Όσον αφορά τις καθυστερήσεις στα δημόσια έργα ο Δήμος θα συμμορφωθεί ως προς τις συστάσεις της έκθεσης σε βάθος χρόνου».



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΩΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ &
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Ταχ. Δ/νση : Βασ. Σοφίας 15, 106 74, Αθήνα
Πληροφορίες : Ι. Ντουντούμη,
Τηλέφωνο : Δ. Παπαβασιλείου
E-mail : 213 1313 354, 213 1313306
d.papavassiliou@ypes.gov.gr
doudoumi@ydmmed.gov.gr

Αθήνα, 28/12/23
Αρ. Πρωτ.: ΔΙΠΔΑ Φ5 /3/

Προς: Υπουργείο Οικονομικών
Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Δ.νση Κατάρτισης και Συντονισμού
Εφαρμογής δημοσιονομικών κανόνων
Κηφισίας 124 και Ιατρίδου
115 26 Αθήνα

Κοινοποίηση:

- 10^η Υπηρεσία Επιτρόπου
Ελεγκτικού Συνεδρίου

Θέμα: ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΤΗΣΙΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ 2022

Σε συνέχεια του υπ' αριθμ. πρωτοκόλλου 171465/21/11/2023 εγγράφου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών με θέμα «Παρατηρήσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους οικονομικού έτους 2022», σύμφωνα με το οποίο γνωστοποιήθηκε στην Υπουργό Εσωτερικών και στον αρμόδιο Διατάκτη του Υπουργείου μας η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου του προηγούμενου οικονομικού έτους 2022, με ευρήματα, πορίσματα και συστάσεις για αναγκαίες μεταρρυθμίσεις προκειμένου να βελτιωθούν οι επί σειρά ετών παθογένειες της δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα ως προς τα επίκαιρα ζητήματα «ΧΡΗΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ – ΣΗΜΑΣΙΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ» επισημαίνουμε τα κάτωθι:

- Η ετήσια έκθεση απευθύνεται οριζόντια σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και όχι συγκεκριμένα και διακριτά στο Φορέα μας. Στην εν λόγω έκθεση αναφέρεται διεξοδικά πως εφαρμόζεται η χρηστή δημοσιονομική διακυβέρνηση μέσω μιας μεταρρύθμισης που συνδυάζει την διοικητική και οικονομική επιστήμη για να δοθεί έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομία των διοικητικών δράσεων.
- Τα βασικά στοιχεία της χρηστής διακυβέρνησης είναι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων -επιδόσεων, μέσω των ετήσιων σχεδίων δράσης τα οποία περιλαμβάνουν στρατηγικούς στόχους με σκοπό την υψηλή ποιότητα υπηρεσιών, το σύστημα εσωτερικού - ενδογενούς ελέγχου με δικλίδες ελέγχου, που παρέχουν στο Διατάκτη και τα δημοσιονομικά υπεύθυνα όργανα επαρκή διασφάλιση περί της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών καθώς και η λογοδοσία σε δημοσιονομικό επίπεδο, δηλαδή, κατά πόσο το δημόσιο χρήμα δαπανάται με νόμιμο, υπεύθυνο και αποτελεσματικό τρόπο.

Το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης εστιάζει στην καταγραφή της αποτελεσματικότητας υπό την έννοια της αναζήτησης μετρήσιμων αποτελεσμάτων κατά την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

- Όσον αφορά στις δημόσιες προμήθειες (κεφάλαιο 11, σελίδα 52 και 53 της έκθεσης) έχουμε να παρατηρήσουμε ότι επιβάλλεται η αδιάλειπτη παρακολούθηση των πραγματικών αποθεμάτων υλικών που διαθέτει ο φορέας στην αποθήκη του έτσι ώστε να ξεκινούν αιτιολογημένα και έγκαιρα οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και ο λεπτομερής σχεδιασμός βάσει συγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών προκειμένου μια προμήθεια να είναι κατάλληλη για τον σκοπό για τον οποίο προορίζεται. Ταυτόχρονα όμως, επιβάλλεται και η τήρηση των προθεσμιών κατά τον προγραμματισμό μιας προμήθειας ή ενός έργου, γεγονός όμως που προϋποθέτει στελεχωμένες με ικανοποιητικό αριθμό προσωπικού Υπηρεσίες και σαφή καταμερισμό των αρμοδιοτήτων τους.
- Η Υπηρεσία μας λαμβάνοντας υπόψη τη σύσταση προς τα Νοσοκομεία του ΕΣΥ για διασύνδεση σε κεντρικό επίπεδο όλων των πληροφοριακών συστημάτων τους με σκοπό τη συγκέντρωση, ενοποίηση και διαχείριση του συνόλου της πληροφορίας στο χώρο της νοσοκομειακής φροντίδας στην Ελλάδα (κεφάλαιο 10, σελ. 123 της έκθεσης) υλοποιεί με ίδια μέσα πληροφοριακό σύστημα για τη συνολική καταγραφή, αποτίμηση και απογραφή των παγίων στοιχείων και τη διαχείριση της αποθήκης. Θεωρούμε ότι τα πάγια (γραφεία, καρέκλες, υπολογιστές, προγράμματα όπως πάπυρος, απογραφή, μισθοδοσία, ωροσήμευση) πρέπει να κωδικοποιηθούν αναλυτικά.
- Σχεδιάζει να συσταθεί μία επιτροπή με στελέχη από όλες τις οικονομικές υπηρεσίες, τα οποία θα καταγράψουν, σε πρώτη φάση, όλα τα πάγια που βρίσκονται εντός των κτιρίων της Υπηρεσίας και στη συνέχεια να γίνει επιλογή (από αυτά) των περισσότερο λειτουργικών και τα υπόλοιπα, τα πιο απαξιωμένα (έπιπλα χαλασμένα, υπολογιστές κλπ που δεν εξυπηρετούν αποδεδειγμένα τις ανάγκες της Υπηρεσίας) να καταγραφούν και να βρεθεί εταιρεία ανακύκλωσης και να τα πάρει.
- Ως προς τις συστάσεις που έγιναν στους δημόσιους φορείς σχετικά με τις Δημόσιες Προμήθειες (κεφάλαιο 11, σελ. 123 της έκθεσης) η Υπηρεσία μας σκοπεύει εφεξής να κάνει έναν όσο γίνεται αναλυτικό προγραμματισμό των προμηθειών της βάσει συγκεκριμένων προδιαγραφών και όχι βάσει της χαμηλότερης τιμής. Για το λόγο αυτό, ήδη, έχει συγκεντρώσει, τα πρωτογενή αιτήματα από όλες τις υπηρεσιακές μονάδες του Υπουργείου, προκειμένου να προβεί στην ομαδοποίηση και στη διενέργεια προμηθειών (αναλώσιμων και παγίων) βάσει μιας οργανωμένης διαδικασίας εκτίμησης και προτεραιοποίησης των αναγκών της και όχι βάσει των διαθέσιμων πιστώσεων της.

Οι σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις στις διαδικασίες του προϋπολογισμού με την υιοθέτηση σύγχρονων δημοσιονομικών εργαλείων με σκοπό τη βέλτιστη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της χρήσης των πόρων όπως η κατάρτιση του **προϋπολογισμού προγραμμάτων – επιδόσεων** συνεχίστηκαν ήδη από τα προηγούμενα έτη και εκτελέστηκαν καθ' όλο το έτος 2022 από το σύνολο των ειδικών φορέων του Υπουργείου Εσωτερικών, ήτοι τις Γενικές Γραμματείες, τα Γραφεία Υπουργών, Γραμματέων κτλ., το σύνολο των Αυτοτελών Γραφείων / Υπηρεσιών, τις Ανεξάρτητες Αρχές που υπάγονται ως ειδικοί φορείς του προϋπολογισμού σε αυτό και τους εποπτευόμενους φορείς Γενικής Κυβέρνησης αρμοδιότητας του, ώστε να αποτυπωθεί η συνολική χρηματοδότηση που διατίθεται ανά Πρόγραμμα από κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.

Κατά τη διάρκεια του περασμένου οικονομικού έτους 2022 αλλά και προπαρασκευαστικά από το έτος 2021, οι οικονομικές υπηρεσίες του Υπουργείου διαμέσου των μελών της αρμόδιας Διυπουργικής Επιτροπής συνεργάστηκαν στενά με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους / Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού/ Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης και υπό το συντονισμό και την παρακολούθηση της αρμόδιας υπηρεσίας του¹, υλοποιήθηκαν δράσεις για την περαιτέρω βελτίωση του νέου συστήματος αποτύπωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού όπως: α) οι επισκοπήσεις (spending reviews) τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και σε αυτό των εσόδων, στοχευμένες στην αποδοτικότερη δράση, ήτοι στην παροχή υπηρεσιών με το ίδιο ή βελτιωμένο αποτέλεσμα αλλά με μείωση του σχετικού κόστους και της δημιουργίας δημοσιονομικού χώρου και β) η κατάρτιση του προϋπολογισμού, παράλληλα με την υφιστάμενη μορφή κατάρτισης, σε δομή Προγραμμάτων (Ετήσια Σχέδια Προγράμματος – ΕΣΠ) συνοδευόμενα από αναλυτική πληροφορία για τους επιδιωκόμενους στόχους και με προσανατολισμό στα αποτελέσματα μέσω της κατάρτισης δεικτών επίδοσης και τιθέμενης στοχοθεσίας.

Για κάθε επιμέρους πρόγραμμα του προϋπολογισμού επιδόσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, παρέχεται πληροφόρηση για το σύνολο της χρηματοδότησης που διατέθηκε σε αυτό από τον τακτικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ), διακριτά και ως σύνολο, για τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και το ανθρώπινο δυναμικό που απασχολήθηκε τόσο από την κεντρική διοίκηση όσο και από εποπτευόμενους φορείς, για την υπεύθυνη ιεραρχική δομή, την επιδιωκόμενη στρατηγική, τους επιχειρησιακούς στόχους, τα αναμενόμενα παραγόμενα αποτελέσματα (outcomes) και τις συγκεκριμένες εκροές, καθώς και για τις ειδικότερες ενέργειες και δραστηριότητες των φορέων του Υπουργείου για την ανταπόκριση στους στόχους του κάθε Προγράμματός τους, με ειδική αναφορά σε δείκτες (ποιοτικούς και ποσοτικούς) αξιολόγησης του βαθμού επίτευξης.

Στο πλαίσιο του (πρώτου επιπέδου της νέας ταξινόμησης) Βασικού Τομέα Πολιτικής με τίτλο «Οριζόντιες/ Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους» και «Τοπική Διακυβέρνηση» και πέραν του οριζόντιου υποστηρικτικού κοινού προγράμματος σε όλα τα Υπουργεία με τίτλο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ»² προγράμματα του Υπουργείου αποτέλεσαν τα κάτωθι με τους τίτλους:

1. «ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ»

¹ Σχετικές αναφορές αποστέλλονταν στη Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε τριμηνιαία, εξαμηνιαία βάση κλπ. για τις περιπτώσεις των δεικτών, η παρακολούθηση των οποίων προβλεπόταν να πραγματοποιείται σε χρονικά διαστήματα μικρότερα του έτους όπως και απολογιστικά για τις περιπτώσεις εκείνες που η παρακολούθηση προβλεπόταν να πραγματοποιείται σε ετήσια βάση. Επισημαίνεται ωστόσο κι όσον αφορά την παρατήρηση του ΕΛΣυν για τον Ετήσιο Απολογισμό Προγράμματος» (ΕταΠ), έως σήμερα δεν μας έχει υποβληθεί για συμπλήρωση υπόδειγμα εγγράφου «Ετήσιου Απολογισμού Προγράμματος» που θα εστιάζει στα εκ των υστέρων αποτελέσματα και θα παρέχει, σύμφωνα με το οικείο εγχειρίδιο, τον εκ των υστέρων απολογισμό για τα πραγματικά επιτεύγματα και τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, πέραν της αποστολής εκ μέρους μας των απολογιστικών στοιχείων των επιμέρους δεικτών των προγραμμάτων.

² Με τους εξής οριζόντιους δείκτες που παρακολουθούνται από όλους τους φορείς: Προσωπικό οριζόντιων υπηρεσιών/Σύνολο προσωπικού: • m2 /εργαζόμενο •Κόστος/ χιλιόμετρο (για τα κρατικά οχήματα) •% κάλυψης των πληροφοριακών αναγκών από Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα •Μέσος χρόνος εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων οφειλών •Χρόνος ολοκλήρωσης προμήθειας/διαγωνιστική διαδικασία •Αριθμός υπηρεσιών του φορέα που ελέγχονται από εσωτερικό έλεγχο ετησίως •Μέσος χρόνος (ώρες) εκπαίδευσης / εργαζόμενο ετησίως

2. «ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ - ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΕΚΣΥΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ»
3. «ΕΠΙΛΟΓΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ»
4. «ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ»
5. «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ»
6. «ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ»
7. «ΕΚΛΟΓΕΣ-ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ»
8. «ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

Κατά το τρέχον και τα επόμενα οικονομικά έτη αναμένεται να προχωρήσει περαιτέρω η διαμόρφωση και προσαρμογή των δεικτών απόδοσης στις αυξανόμενες ανάγκες πληροφόρησης για την ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου με κρίσιμο ορόσημο να αποτελεί η ανάπτυξη και κατάλληλη παραμετροποίηση του νέου πληροφοριακού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης (**Gov-erp**) που θα υποστηρίζει το σύνολο των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων και η επικείμενη **λογιστική μεταρρύθμιση** με την εφαρμογή της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης στο σύνολο των κρατικών φορέων. Τέλος, καινοτομία της νέας προσέγγισης στη δημοσιονομική διαχείριση συνιστά η ενσωμάτωση της **περιβαλλοντικής διάστασης** στον προϋπολογισμό (Green Budgeting), ήτοι η συνεκτίμηση των κλιματικών και περιβαλλοντικών στόχων στο πλαίσιο και τις πρακτικές διαχείρισης του προϋπολογισμού και των δημόσιων οικονομικών. Η «πράσινη» διάσταση του προϋπολογισμού ήτοι του περιβαλλοντικού αποτυπώματος του προϋπολογισμού με τις επισκοπήσεις δαπανών και τον προϋπολογισμό επιδόσεων βρίσκεται σε εξέλιξη από τον Φεβρουάριο του 2020 και οι οικονομικές υπηρεσίες του Υπουργείου βρίσκονται υπό την καθοδήγηση και τις οδηγίες - κατευθύνσεις του ΓΛΚ (το οποίο άλλωστε συνεργάζεται με αρμόδια στελέχη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τη μεταφορά τεχνογνωσίας) συμμετέχοντας ενεργά στις σχετικές συναντήσεις, σε ημερίδες του ΟΟΣΑ και σεμινάρια εκπαιδευτικού τύπου για την επιτυχία του εγχειρήματος. Συγκεκριμένα, από τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους 2024 η αξιολόγηση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος των πολιτικών που αναμένεται να χρηματοδοτηθούν για κάθε Πρόγραμμα γίνεται στη βάση της ανάλυσης των ειδικότερων δράσεων, όπου οι δράσεις αυτές αξιολογούνται ως προς τη **θετική, αρνητική, ουδέτερη ή μεικτή** συμβολή τους σε κάθε έναν από τους έξι περιβαλλοντικούς στόχους βιώσιμων δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα ως προς την: α) μείωση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, β) προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, γ) βιώσιμη χρήση και προστασία των υδάτινων και των θαλάσσιων πόρων, δ) μετάβαση σε κυκλική οικονομία, ε) πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης και στ) προστασία και αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων.

Ο Προϋπολογισμός προγραμμάτων/επιδόσεων (Performance budgeting) ο οποίος αποβλέπει στην κατανομή των οικονομικών πόρων επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, συνδέεται άμεσα και με τα επιμέρους **Ετήσια Σχέδια Δράσης (ΕΣΔ)** του κάθε Υπουργείου, τα οποία ομοίως περιλαμβάνουν τους στόχους, τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις, τις κύριες εκροές και τα προϊόντα όπως οι δράσεις και τα έργα (outputs) καθώς και τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις, με αναφορά στα κόστη και στο ανθρώπινο δυναμικό που διατίθενται σε αυτό. Ειδικότερα, από τα περασμένα έτη 2021 και 2022 οι οικονομικές υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη της κατάρτισης και της παρακολούθησης του προϋπολογισμού όλων των ειδικών φορέων του Υπουργείου Εσωτερικών συνεργάστηκαν στενά τόσο με την Υπηρεσία Συντονισμού του Υπουργείου όσο και με τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού στην Προεδρία της Κυβέρνησης καταρτίζοντας και παρουσιάζοντας στο

πλαίσιο του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής 2022 το Ετήσιο Σχέδιο Δράσης του ΥΠΕΣ και της επιτελικής σύνοψής του. Στο τελευταίο, αποτυπώθηκε η διασύνδεση των στόχων του Υπουργείου με τις Στρατηγικές Επιλογές του Κυβερνητικού Προγραμματισμού με την σχετική οικονομική και διοικητική πληροφόρηση.

Εν κατακλείδι, η Υπηρεσία μας συμφωνεί ως προς τη σημασία και τα χαρακτηριστικά κατάρτισης και εκτέλεσης τέτοιων μορφών αποτύπωσης προϋπολογισμών διότι σαφώς επιτρέπουν μία πιο δυναμική και πιο συμμετοχική δημοσιονομική διαχείριση, καθώς οι στόχοι και οι προτεραιοποιήσεις καθορίζονται από κοινού, δημιουργείται μία θέση μικής ευθύνης προς κάλυψη τόσο διαχειριστικών όσο και ειδικών επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων και στόχων, ενώ αυτό που αναμένεται και ενδιαφέρει πρωτίστως είναι η επίτευξη επιδόσεων και η ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημόσιων δαπανών και όχι απλά η συμμόρφωση σε δημοσιονομικούς κανόνες και η ενημέρωση για το πόσο δημόσιο χρήμα δαπανάται.

Η Υπηρεσιακή Γραμματέας

Γεωργία Βαλατσού

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ

1. ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ypourgos@ypes.gov.gr
2. ΓΡΑΦΕΙΟ ΑΝΑΠΗΡΩΤΗ ΥΠΟΥΡΓΟΥ almminister@ypes.gr
3. ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΥ yfypourgos@ypes.gov.gr v (κ. Χαραλαμποιάννη)
4. ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΥ (κ. Κωνσταντιδίδη)
5. ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΩΣ ypiresiaki.grammateas@ypes.gr
6. ΓΡΑΦΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ & ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ genikos.esoterikon@ypes.gr
7. ΓΡΑΦΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ genikos@ypes.gr
8. ΓΡΑΦΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ggd@ypes.gov.gr
9. ΓΡΑΦΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Ταχ. Δ/ση : Νίκης 5-7 Σύνταγμα
Ταχ. Κώδικας : 10180
Τηλέφωνο : 210 333 2911/12
Email : gdoy@mnec.gr

ΠΡΟΣ :

Αθήνα, **28-12-2023**

Αριθ. Πρωτ. : **126275 - 28-12-2023**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΘΗΣΑΥΡΟΦΥΛΑΚΙΟΥ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ
Δ/ΝΣΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ & ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΝΟΝΩΝ

ΚΟΙΝ.:

-ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
κ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΣΚΡΕΚΑ
-ΓΡΑΦΕΙΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
κ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΗ
-ΓΡΑΦΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΗ ΕΙΔΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΔΙΚΑΙΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ
κ. ΠΕΛΟΠΙΔΑ ΚΑΛΛΙΡΗ

ΘΕΜΑ: «Παρατηρήσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους οικονομικού έτους 2022»

Σε απάντηση των με ΑΠ 115906 ΕΙ 2023 και 17465 ΕΞ2023 εγγράφων, σας γνωρίζουμε ότι, στην Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την οικονομική διαχείριση του Κράτους του οικονομικού έτους 2022, για τις οργανικές μονάδες του Υπουργείου Ανάπτυξης (πρώην Ανάπτυξης και Επενδύσεων) δεν συμπεριλαμβάνεται εύρημα, πόρισμα ή σύσταση. Σχετικά δε, με την Πράξη 383/2022 του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (κεφάλαιο 21, σελίδα 80 της έκθεσης), που αφορά στη «Σύμβαση στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 155 παρ. 4 του ν. 4759/2020 (Α' 245) και του ν. 4872/2021 (Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση, ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων απολιγνιτοποίησης και άλλες επείγουσες διατάξεις» επισημαίνουμε ότι δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του διατάκτη του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Επισυναπτόμενα : Έγγραφο με ΑΠ115906 ΕΙ 2023 Έκθεση Ελεγκτικού

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ

**Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Εξυπηρέτησης Κοινού και Πρωτοκόλλου**

Κ.Α.Α.

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΒΑΣΙΛΙΚΟΥ

Εσωτερική Διανομή:
Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
Γραφείο Υπηρεσιακής Γραμματέως