

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Οριοθέτηση των ευθυνών των προσώπων που υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη

(Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020)

Β. Εκτελεστικότητα πράξης που εκδίδεται επί της αιτήσεως θεραπείας

(ΣτΕ 197/ 2020)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Για μια νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση

Μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόταση για μια Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Παναγιώτης Μαΐστρος

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Βιοφιλικές Πόλεις και Υγιείς Κοινωνίες

Timothy Beatly

Α. Διενέργεια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου τομέα για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019

(Εγκύκλιος υπ' αριθμ. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/8/οικ.19436/16.10.2020 (ΑΔΑ: Ω6ΟΛ46ΜΤΛ6-Ο7Σ) του Υπουργείου Εσωτερικών)

Β. Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020

(Εγκύκλιος υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /648/οικ. 19590/19.10.2020 (ΑΔΑ: 9Ξ2Μ46ΜΤΛ6-952) του Υπουργείου Εσωτερικών)

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

| | |
|---|---|
| ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ | ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ. |
| ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ | ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ Πολιτικός Επιστήμων, Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών |
| ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ | ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών |
| ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ | ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών |
| DTP | ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ |
| ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ | ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ |
| ΕΚΔΟΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ISSN | ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ www.diaplous-autodioikisi.gr ΑΘΗΝΑ info@diaplous-autodioikisi.gr 2459- 4172 |
| ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ | Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ... |

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|--|-----|
| ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ | iv |
| ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ | iv |
| ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ | 210 |
| Για μια νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόταση για μια Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, <i>Παναγιώτης Μαΐστρος</i> | 210 |
| Βιοφιλικές Πόλεις και Υγιείς Κοινωνίες, <i>Timothy Beatly</i> | 228 |
| ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ | 234 |
| A. Οριοθέτηση των ευθυνών των προσώπων που υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη, Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020..... | 234 |
| B. Εκτελεστικότητα πράξης που εκδίδεται επί της αιτήσεως θεραπείας, ΣτΕ 197/ 2020 | 258 |
| ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ | 262 |
| A. Διενέργεια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου τομέα για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019..... | 262 |
| B. Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020..... | 266 |

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»

δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»,

μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: info@diaplous-autodioikisi.gr.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με

δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι για αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι αναρτημένες στον ιστότοπο (www.diplous-autodioikisi.gr), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

info@diaplous-autodioikisi.gr

Για μια νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση

Μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόταση για μια Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ¹

Παναγιώτης Μαϊστρος

1. Εισαγωγή

Με το κείμενο αυτό επιχειρώ να αξιοποιήσω τη θεσμική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης και τον βαθμό της επιτυχίας ή αποτυχίας τους και της κοινωνικής αποδοχής τους, προκειμένου να διατυπώσω μια πρόταση για την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της επόμενης αναγκαίας μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας.

Το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης θα πρέπει να κινείται στο πλαίσιο των αντίστοιχων Συνταγματικών διατάξεων, προκειμένου να μη δημιουργηθούν αμφισβητήσεις επί του κανονιστικού πλαισίου της μεταρρύθμισης. Είναι όμως αναγκαίο, παράλληλα με τα νέα κανονιστικά κείμενα, να προσδιοριστεί και η δέσμη

Τόμος 5, Τεύχος 29, σελ. 210- 227

των αλλαγών που είναι απαραίτητο να προταθούν ενόψει της επόμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης.

2. Οι σημαντικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης²

Οι σημαντικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά τη διάρκεια

της Μεταπολίτευσης (από το 1980 μέχρι το 2010) είναι οι ακόλουθες :

Ο Παναγιώτης Μαϊστρος είναι Εμπειρογνώμονας δημόσιου μάλιστα και τοπικής αυτοδιοίκησης

Στη Δημόσια Διοίκηση :

- Η ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης – ΕΚΔΔ (το 1982).
- Η συγκρότηση των Κρατικών Περιφερειών και ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός (το 1986).
- Η συγκρότηση «καθ' ύλην» αυτοδιοικούμενων φορέων (ΕΓΝΑΤΙΑ, ΔΕΠΑ, ΟΡΣΑ, ΕΤΕΡΠΣ, ΟΑΣΠ, ΚΑΠΕ, ΟΑΣΑ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ, ΚΕΘΙ κ.ά.).
- Ένα αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα και η συγκρότηση του ΑΣΕΠ για την εφαρμογή του (το 1994).

¹ Το άρθρο δημοσιεύτηκε στις 11 Οκτωβρίου 2018 στον ιστότοπο: Όμιλος για την Μελέτη των Δημοσίων Πολιτικών : Κείμενα και σχόλια για την άσκηση (δημόσιας) πολιτικής στην Ελλάδα και την Ευρώπη, στην τοποθεσία <http://publicpolicies.blogspot.com/2018/10/blog-post.html>

² Το Κεφάλαιο 2 και το επόμενο Κεφάλαιο 3 πρωτοδημοσιεύτηκαν στο πρόσφατο βιβλίο μου (2016), ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ– Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–2018, σελ. 8–10, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

- Η νομοθετική πρωτοβουλία εκσυγχρονισμού των ΔΕΚΟ (το 1996).
- Η συγκρότηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (το 1997).
- Η οργάνωση των Κρατικών Περιφερειών (το 1997).
- Η σύσταση της ΜΟΔ (το 1996) και των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των Κ.Π.Σ. (το 2000).
- Η συγκρότηση των ΚΕΠ (που ξεκίνησαν το 1998 και νομοθετήθηκαν το 2002).
- Η καθιέρωση της «ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ» (το 2010).

Για την προώθηση της Αποκέντρωσης και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

- Ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας της Μεταπολίτευσης (το 1980).
- Η σύσταση της ΕΥΔΑΠ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης – ΔΕΥΑ (το 1980).
- Οι πρώτοι σημαντικοί θεσμοί Αποκέντρωσης και ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: τα Νομαρχιακά Συμβούλια, η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας και τα συνοικιακά συμβούλια (το 1982).
- Η «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης» (το 1983).
- Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, οι Δημοτικές Επιχειρήσεις και οι Προγραμματικές Συμβάσεις (το 1984).
- Η ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης – ΕΕΤΑΑ (το 1985), των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ και των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985–2002).
- Η νομοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων– ΚΑΠ (το 1989).
- Η κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (το 1989).
- Η νομοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας – ΤΑΠ (το 1993).
- Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (το 1994).
- Η μεταβίβαση στους Δήμους των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και των αθλητικών κέντρων (το 1994 και το 2001).
- Το Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ Ι και ΕΑΠΤΑ ΙΙ), που χρηματοδοτήθηκαν από το Α΄ Κ.Π.Σ. (1989–1993) και το Β΄ Κ.Π.Σ. (1994–1999).
- Η συνένωση των μικρών ΟΤΑ με το Πρόγραμμα μεταρρύθμισης «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (το 1997) και η διοικητική–τεχνική–χρηματοδοτική υποστήριξη της μεταρρύθμισης με το Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης– ΕΠΤΑ (1998–2004).
- Η νομοθέτηση των οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (το 1998).
- Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»: συνένωση ΟΤΑ, συγκρότηση των αιρετών Περιφερειών και μεταφορά στις Περιφέρειες της διαχείρισης των Π.Ε.Π. (το 2010).

Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση:

- Η ίδρυση των Ερευνητικών Ιδρυμάτων της Κρήτης και της Πάτρας (ΙΤΕ και ΙΤΥ αντίστοιχα) (το 1982).
- Η «Πρόταση για μια Εθνική Στρατηγική για την Ανάπτυξη της Πληροφορικής στην Ελλάδα» (το 1983).
- Η σύσταση της Υπηρεσίας Ανάπτυξης Πληροφορικής– ΥΑΠ (το 1985).
- Το ΜΟΠ Πληροφορικής (από το 1985).
- Το Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» του Β΄ ΚΠΣ (1994–1999).
- Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» που ξεκίνησε το 1996.
- Η συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (το 1997) και το «TAXIS» (1999).
- Το Στρατηγικό σχέδιο «Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις» (1999).
- Η ίδρυση της Κοινωνίας της Πληροφορίας (ΚτΠ) Α.Ε. (το 2001).
- Η Πύλη «ΕΡΜΗΣ» (από το 2007).³

3. Μία συνοπτική αξιολόγηση των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων

Αξιολογώντας τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης, συμπεραίνουμε ότι πράγματι εισέφεραν στη βελτίωση λειτουργιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, στην Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας και στην

αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ορισμένες μάλιστα από τις μεταρρυθμίσεις αυτές καταξιώθηκαν κοινωνικά, εξασφάλισαν εκ των υστέρων ευρύτερη πολιτική στήριξη, αποτελούν δε μέχρι και σήμερα κομβικά στοιχεία του πολιτικο–διοικητικού συστήματός μας : το ΕΚΔΔ, το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ, οι Προγραμματικές Συμβάσεις, οι ΚΑΠ, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ, το TAXIS και η «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».

Οι μεταρρυθμίσεις που πέτυχαν την κοινωνική αποδοχή και υποστήριξη είναι κυρίως το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ και η ΔΙΑΥΓΕΙΑ.

Πρέπει όμως να αναγνωρίσουμε ότι δεν διασφαλίστηκε ο συνεκτικός σχεδιασμός όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων, ο μεσοπρόθεσμος και ολοκληρωμένος χαρακτήρας της παρέμβασής τους και η συνέργεια στην εφαρμογή τους, ώστε να συγκροτήσουν την κρίσιμη μάζα που θα συνέθετε τις μεταρρυθμίσεις σε μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση, διαχρονικά αποτελεσματική και πολιτικά και κοινωνικά καταξιωμένη και επομένως «μη αντιστρεπτό θεσμό» της Ελληνικής Πολιτείας.

Συνέπεια των αδυναμιών αυτών ήταν, μεταξύ άλλων, να μη συνδέονται προγραμματικά και λειτουργικά οι μεταρρυθμίσεις της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης με τις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτε, πολλές φορές, οι δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης με τις δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σε αυτό συνέβαλε καθοριστικά η διάσπαση της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής, η οποία ενώ θα έπρεπε να είναι ενιαία,

³ Την περίοδο 2010–2014 έγιναν σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, που επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια (διαΝΕΟσις, Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό, 2016, σελ. 50–52), αλλά είχαν κυρίως δημοσιονομικούς στόχους και οι περισσότερες δεν εισέφεραν στη

βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς της. Ο πρόσφατος νόμος 4555/2018 (ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ) αφορά κυρίως την αλλαγή του εκλογικού συστήματος και δεν έχει εφαρμοστεί για να μπορούμε να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματά του.

καταμήθηκε σε επιμέρους πολιτικές διαφορετικών δομών και λειτουργιών (υπουργείων, οργανικών μονάδων, επιχειρησιακών προγραμμάτων).

Οι κυριότερες αιτίες των παραπάνω αδυναμιών είναι οι ακόλουθες :

⇒ Οι πολιτικές προτεραιότητες της περιόδου 1974–2015 και ιδιαίτερα των πρώτων χρόνων της Μεταπολίτευσης, ήταν συνδεδεμένες περισσότερο με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, τον εκδημοκρατισμό του κράτους και την ενίσχυση των πολιτικά και κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων του πληθυσμού και λιγότερο με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

⇒ Το πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας, οι παραδόσεις του πολιτικού συστήματος και η διαχρονική εξάρτηση του διοικητικού συστήματος από την πολιτική λειτουργία, ευνόησαν τις πελατειακές σχέσεις, τον νομικό πληθωρισμό, τη γραφειοκρατία, την ασυνέχεια της Διοίκησης και την απουσία μηχανισμών προγραμματισμού, συντονισμένης εφαρμογής και συστηματικής αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών.

⇒ Εξαιτίας της παραδοσιακής μεταρρυθμιστικής αντίληψης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις εξαντλούντο στην εκπόνηση του κανονιστικού πλαισίου, χωρίς τη διασφάλιση των όρων, της οργάνωσης και των αναγκαίων πόρων για την εφαρμογή τους, δηλαδή ενός προγράμματος υποστήριξης της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου με οδικό χάρτη και σύστημα διοίκησης–παρακολούθησης–αξιολόγησης της εφαρμογής του.

⇒ Η ανάγκη βίαιων προσαρμογών της τελευταίας πενταετίας, αρκετές φορές υπό τις εκβιαστικές απειλές των δανειστών της χώρας, οι οποίοι επέβαλαν μεταρρυθμίσεις κυρίως με δημοσιονομικούς στόχους, συνέδεσε όσες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν, με αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, με συνέπεια η έννοια της «μεταρρύθμισης» να δημιουργεί αρνητικούς συνειρμούς στην κοινωνική συνείδηση.

Επομένως, η επόμενη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι αναγκαίο :

⇒ να υπερβεί αυτές τις αντικειμενικές δυσκολίες και τις υποκειμενικές αδυναμίες του πολιτικού και διοικητικού συστήματός μας,

⇒ να μη συνδέεται με δημοσιονομικούς στόχους, αλλά με τον εθνικό στόχο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και αναβάθμισης των υπηρεσιών της προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις,

⇒ να διασφαλίσει συνεκτικό σχεδιασμό, μεσοπρόθεσμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα, πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής της, την ευρύτερη δυνατή πολιτική συμφωνία και κοινωνική συναίνεση και κατά συνέπεια την αναγκαία διαχρονική σταθερότητα στην εφαρμογή της,

⇒ να επιτύχει τη συνέργεια των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τις ταυτόχρονες και συνεκτικές αλλαγές και βελτιώσεις και στα τρία επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση–

Περιφέρειες–Δήμους), με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

4. Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης

Από τις ανωτέρω μεταρρυθμίσεις, οι σημαντικότερες που αφορούν άμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι ακόλουθες:

1^η η ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (1994),

2^η το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (1997) και

3^η το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (2010).

Το σημαντικότερο στοιχείο της 1^{ης} μεταρρύθμισης είναι ότι καθιέρωσε για πρώτη φορά στη Μεταπολίτευση τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, δημιουργώντας αιρετή διοίκηση στις κρατικές Νομαρχίες. Το γεγονός αυτό είχε το σοβαρό πλεονέκτημα ότι η μεταρρύθμιση αξιοποίησε έναν υπάρχοντα θεσμό και πραγματοποιήθηκε σε σύντομο χρόνο και σχετικά εύκολα, αλλά είχε το μειονέκτημα ότι με τη μεταφορά μιας έτοιμης δομής μεταφέρθηκε και η «κρατική» κουλτούρα της.

Το σημαντικότερο στοιχείο της 2^{ης} μεταρρύθμισης (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) είναι ότι αντιμετώπισε το πρόβλημα της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνενώνοντας 5.600 ΟΤΑ (Δήμους και Κοινότητες) σε 1.033. Παρότι αρκετοί από τους νέους ΟΤΑ δεν είχαν βιώσιμο μέγεθος, αναβαθμίστηκε συνολικά ο ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα και η συμβολή της στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής.

Το σοβαρότερο πλεονέκτημα της 2^{ης} μεταρρύθμισης, σε σχέση με όλες τις υπόλοιπες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης, είναι ότι το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» περιείχε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), το οποίο χρηματοδότησε

κτιριακές υποδομές, οχήματα και τεχνικό εξοπλισμό, πρότυπα οργάνωσης και μηχανοργάνωσης των υπηρεσιών, 2.440 νέους επιστήμονες που καταρτίστηκαν και στελέχωσαν τους ΟΤΑ και δομή διοίκησης της εφαρμογής του Προγράμματος.

Το σημαντικότερο στοιχείο της 3^{ης} μεταρρύθμισης (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) είναι ότι συγκρότησε τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στο επίπεδο των 13 Περιφερειών της χώρας και την προικοδότησε με τη διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) του ΕΣΠΑ. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης αυτής συνενώθηκαν οι 1.033 ΟΤΑ σε 325 Δήμους, γεγονός που διασφάλισε τη βιωσιμότητα των περισσότερων στην περίοδο της κρίσης, αλλά δημιουργήθηκαν και Δήμοι μεγαλύτεροι από το optimum ανθρωπο-γεωγραφικό μέγεθος (ιδίως στα μεγάλα νησιά).

Στη συνέχεια, συγκρίνουμε και αξιολογούμε αυτές τις τρεις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης χρησιμοποιώντας τα ακόλουθα δέκα (10) κριτήρια :

1. την εμβέλεια και τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων,
2. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στη διεύρυνση του ρόλου της Τ.Α. στις τομεακές δημόσιες πολιτικές και στον διατομεακό συντονισμό,
3. το δημοσιονομικό σκέλος των μεταρρυθμίσεων,
4. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης,
5. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων : α) στη δημοκρατική και αποτελεσματική Διακυβέρνηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, β) στην οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γ) στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις,

6. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών και των πολιτικών προσώπικου,
7. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
8. την απλότητα και την πληρότητα του κανονιστικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων,
9. το πρόγραμμα δημοσιότητας και τις δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών,
10. την υποστήριξη της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής».

Μαζί με τη σύγκριση και την αξιολόγηση των τριών μεταρρυθμίσεων, ως προς αυτά τα 10 κριτήρια, διατυπώνω και τις προτάσεις μου για τους αντίστοιχους προγραμματικούς στόχους της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης όσον αφορά την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Επίσης, στο τελευταίο Κεφάλαιο 6 παρουσιάζω συνοπτικά τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

1. Ως προς την εμβέλεια και τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων

1.α) Ως προς την εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων:

Η 1^η μεταρρύθμιση αφορούσε μόνο τη δευτεροβάθμια Τ.Α., η 2^η μόνο την πρωτοβάθμια Τ.Α. και η 3^η μόνο την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τ.Α.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να μην περιορίζεται στην Τ.Α., αλλά **να αφορά συνολικά τη**

Δημόσια Διοίκηση (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση– Περιφέρειες – Δήμους), **με στρατηγικό στόχο το Επιτελικό Κράτος.**

Με βάση αυτόν τον στρατηγικό στόχο, η βασική προγραμματική επιλογή είναι η επαναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, κατά τομέα δημόσιας πολιτικής, μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης– Περιφερειών– Δήμων, με κατεύθυνση:

- την ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών της Κεντρικής Διοίκησης και
- την αποκέντρωση, την επικουρικότητα και την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Σε όποιο τομέα δημόσιας πολιτικής η αναοριοθέτηση συνεπάγεται την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αυτή συνοδεύεται, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, από τους αντίστοιχους πόρους και από την αναδιοργάνωση (re-engineering) των υπηρεσιών των φορέων κάθε διοικητικού επιπέδου, οι οποίες επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση αυτή.

1.β) Ως προς τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων:

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις περιορίστηκαν στην αλλαγή δομών και αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας Τ.Α. Καμία δεν επαναπροσδιόρισε τις σχέσεις μεταξύ των 3 επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης.

Επομένως, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να αφορά όχι μόνο και τα 3 επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά **να αφορά και τις μεταξύ τους σχέσεις, με στρατηγικό στόχο την Πολυεπίπεδη**

Διακυβέρνηση και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία (Περιφερειών – Δήμων).⁴

Κατά συνέπεια, είναι αναγκαία η μεταρρύθμιση των σχέσεων Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ για τη διασφάλιση της κάθετης και της οριζόντιας **διαλειτουργικότητας**, προκειμένου να διαμορφωθεί η εταιρική σχέση και η συνεργασία τους ως τριών ισότιμων πυλώνων του ενιαίου πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Έτσι θα αποκτήσουμε **μια Ψηφιακή Διοίκηση «χωρίς εσωτερικά σύνορα»**.

2. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στη διεύρυνση του ρόλου της Τ.Α. στις τομεακές δημόσιες πολιτικές και στον διατομεακό συντονισμό

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις αποτελούσαν νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών και δεν διασφαλίστηκε η συνεργασία του με τα άλλα Υπουργεία δηλαδή Ανάπτυξης, Αγροτικής Ανάπτυξης, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής (με εξαίρεση το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» στην εκπόνηση του οποίου συμμετείχε το Υπουργείο Χωροταξίας). Το αποτέλεσμα ήταν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Δήμων που περιλήφθηκαν στα αντίστοιχα κανονιστικά κείμενα να αποτελούν αντιγραφή υπαρχόντων νομοθετικών κειμένων, χωρίς να διασφαλιστεί ότι οι Περιφέρειες και οι Δήμοι αποτελούν οργανικούς κρίκους του διοικητικού συστήματος σχεδιασμού και εφαρμογής των τομεακών δημόσιων πολιτικών των άλλων Υπουργείων. Στη

συνέχεια, κάθε Υπουργείο εκπονούσε το δικό του νόμο, αγνοώντας την Τ.Α. ή προσδιορίζοντας με δικά του κριτήρια έναν επικουρικό ρόλο της.

Επομένως η νέα μεταρρύθμιση πρέπει να προετοιμαστεί από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία, ώστε να διασφαλίσει **τη συντονισμένη διυπουργική υποστήριξή της** και να στοχεύει **στη διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και, γενικότερα, του ρόλου της **στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών** (με κατεύθυνση το Επιτελικό Κράτος και την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση) και **στον διατομεακό συντονισμό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο**.

3. Ως προς το δημοσιονομικό σκέλος των μεταρρυθμίσεων

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις δεν τροποποίησαν τη νομοθετική βάση των οικονομικών των ΟΤΑ που είναι ο Νόμος 1828/1989 για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Η οικονομική κρίση περιόρισε κατά 60% περίπου τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ από τους ΚΑΠ.

Με στόχο την ενίσχυση της **οικονομικής αυτοτέλειας** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η νέα μεταρρύθμιση θα πρέπει να διασφαλίσει τη σταδιακή αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων της, ανάλογη με την αύξηση των δημοσίων εσόδων και του ΑΕΠ της χώρας και να διαμορφώσει ένα μεσοπρόθεσμο οδικό χάρτη **δημοσιονομικής αποκέντρωσης** με βάση τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και πρακτικές των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, π.χ. με μεσοπρόθεσμη

⁴ Η μόνη προηγούμενη νομοθετική ρύθμιση που περιέχει τον ρητό προσδιορισμό των σχέσεων των 3 επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης είναι το κεφάλαιο Δ' του

N.1622/1986 για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, το οποίο όμως χρειάζεται επικαιροποίηση.

προοπτική τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά με τον μετασχηματισμό του σε Φόρο Ακίνητης Περιουσίας.

4. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης

Η 1^η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από πρόγραμμα πραγματοποίησης δημοσίων επενδύσεων σε νομαρχιακό επίπεδο. Η 2^η μεταρρύθμιση (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) συνοδευόταν από το ΕΠΤΑ, το οποίο χρηματοδότησε κτιριακές υποδομές, οχήματα και τεχνικό εξοπλισμό. Η 3^η μεταρρύθμιση προικοδότησε τις Περιφέρειες με τη διαχείριση των ΠΕΠ του ΕΣΠΑ, αλλά δεν συνοδεύτηκε από το εξαγγελθέν Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» και επομένως κατ' ευφημισμόν καλείται «Πρόγραμμα».

Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι στη νέα προγραμματική περίοδο (2021–2027) πρέπει να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στη βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας και στην ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή της, ώστε να αντιμετωπιστούν οι σημερινές διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες και οι αδυναμίες των περιοχών με γεωγραφικά μειονεκτήματα (νησιωτικές Περιφέρειες, μικροί ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι). Χρειάζεται να αποκτήσουν διοικητική ικανότητα και να δημιουργήσουν το κατάλληλο αναπτυξιακό πλαίσιο, ώστε να προσελκύσουν επιχειρήσεις και νοικοκυριά και να αντιμετωπίσουν τον διεθνή χωρικό ανταγωνισμό.

Στο πλαίσιο αυτό, καθοριστικός μπορεί να είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης και στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας.⁵

Επομένως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, είναι αναγκαίο να χρηματοδοτηθεί από τη ΣΑΤΑ (με σταδιακή αποκατάστασή της) και με συγκεκριμένες δράσεις του τρέχοντος ΕΣΠΑ 2014–2020 και του νέου ΕΣΠΑ, που να συνδέονται με το ρόλο των Περιφερειών στην προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και ιδίως στην υποστήριξη των επιχειρήσεων και με το ρόλο των Δήμων στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και ιδίως στην κατασκευή τοπικών τεχνικών υποδομών και στην ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου τους.

Επίσης, είναι αναγκαίο να χρηματοδοτηθεί και από εναλλακτικά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το «πακέτο Γιουνκέρ» και νέα χρηματοδοτικά προϊόντα της ΕΤΕπ και του ΤΠΔ και να αξιοποιήσει σύγχρονους θεσμούς οικονομικής συνεργασίας δημόσιου–ιδιωτικού τομέα, με παράλληλη ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του Κράτους, που είναι αναγκαίος για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικότερα για τις νησιωτικές Περιφέρειες και τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, προκειμένου να αποκτήσουν τις ίδιες δυνατότητες πρόσβασης στο ΕΣΠΑ και τα άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία, αλλά και γενικότερα για να αποκτήσουν ισότιμο ρόλο με τους άλλους ΟΤΑ, είναι απαραίτητες ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις και ειδικό πρόγραμμα επιστημονικής, διοικητικής και τεχνικής υποστήριξής τους, όπως είναι

⁵ Ο ένας από τους 5 στόχους πολιτικής της νέας προγραμματικής περιόδου (2021–2027) είναι «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, η οποία υποστηρίζει τις αναπτυξιακές

στρατηγικές υπό τοπική καθοδήγηση και τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη σε όλη την Ε.Ε.»

το «ειδικό πρόγραμμα τηλε-υποστήριξης των 85 μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών» (της Δράσης Β.1.1.5 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020).

5. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων : α) στη δημοκρατική και αποτελεσματική Διακυβέρνηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, β) στην οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γ) στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις

5.α) Το Σύστημα Διακυβέρνησης είναι:

1^ο) τα συλλογικά όργανα [το Περιφερειακό και το Δημοτικό Συμβούλιο και οι Επιτροπές] και 2^ο) τα μονομελή όργανα [ο Περιφερειάρχης και ο Δήμαρχος, οι Αντιπεριφερειάρχες και οι Αντιδήμαρχοι, ο Συμπαραστάτης του Πολίτη κλπ].

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις συγκρότησαν το ίδιο περίπου Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών). Το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» και το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» νομοθέτησαν όργανα εσωτερικής αποκέντρωσης (ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής).

⁶ Δυστυχώς, με νομικό βολонταρισμό εκπονούμε ρυθμίσεις, οι οποίες έχουμε την ψευδαίσθηση ότι θα επιβάλλουν τη συμμετοχή των πολιτών, ενώ στην πραγματικότητα επιχειρούμε να γεμίσουμε τον «πίθο των Δαναΐδων», εάν δεν συνοδεύουμε τις ρυθμίσεις αυτές με ένα πρόγραμμα υποστήριξής τους, που θα περιέχει υλικούς και άυλους πόρους, αλλά κυρίως πολιτική υποστήριξη, ανάδειξη των καλών πρακτικών και διασφάλιση της κοινωνικής συμμετοχής.

⁷ Οι ρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, εάν

Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» νομοθέτησε, επιπλέον των άλλων οργάνων, την Εκτελεστική Επιτροπή, που αποτελεί θετική συνεισφορά στο Σύστημα Διακυβέρνησης, αλλά και ορισμένα όργανα προώθησης της διαβούλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής (Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών) που δεν πέτυχαν το νομοθετημένο στόχο τους.⁶

Δεν πέτυχαν το στόχο τους και η αποκέντρωση των πολεοδομιών, των ΤΥΔΚ και ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους Δήμους–πρωτεύουσες των Νομών, καθώς και η ρύθμιση για τη διοικητική υποστήριξη των μεγαλύτερων Δήμων σε μικρούς Δήμους που δεν έχουν την αναγκαία υποδομή και προσωπικό.⁷

Επίσης, ο δημοτικός Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του νομοθέτη.⁸

Παράλληλα με τις ρυθμίσεις και τα όργανα αυτά, τα οποία νομοθετήθηκαν με το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», στο κανονιστικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπονται λειτουργίες λογοδοσίας

στηριζόταν στους θεσμούς της διαδημοτικής και της διαβαθμιακής συνεργασίας και συνοδευόταν από πρόγραμμα οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης της εφαρμογής τους.

⁸ Κατά την εφαρμογή τους οι θεσμοί αυτοί δεν πέτυχαν γιατί δεν συγκροτήθηκε λειτουργικό δίκτυό τους και δεν διασφαλίστηκε η συστηματική υποστήριξή τους. Η βελτίωσή τους θα μπορούσε να επιχειρηθεί με τη μετατροπή τους σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη ή με τη δικτύωση, υποστήριξη και εποπτεία τους.

(δημοσίευση απολογισμού, απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής κλπ.) που χρειάζονται αξιολόγηση και αναβάθμιση (όχι μόνο με την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου).

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαίο να επιδιώξει την υποστήριξη της εφαρμογής των θεσμών διαδημοτικής και διαβαθμιδικής σενεργασίας, τη βελτίωση του Συστήματος Διακυβέρνησης και των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και την ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας των οργάνων και της συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων. Φυσικά η ενίσχυση των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης δεν θα πρέπει να οδηγεί ουσιαστικά στην επανασύσταση των συνενωθέντων ΟΤΑ και στην οινωεί «ομοσπονδιακή» λειτουργία των Δήμων και των Περιφερειών.

Επίσης, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνω να επιδιώξει την αναβάθμιση των θεσμών της διαβούλευσης, της λογοδοσίας και της κοινωνικής συμμετοχής. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα προώθησης νέων θεσμών που αξιοποιούν και τη σύγχρονη τεχνολογία (π.χ. ένα σταθερό «βαρόμετρο» της κοινής γνώμης, ηλεκτρονική διαβούλευση πριν τη λήψη κανονιστικών αποφάσεων, τοπικά δημοψηφίσματα επί σημαντικών για την ανάπτυξη ενός τόπου αποφάσεων).

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι δεν αρκεί η νομοθέτηση οργάνων και λειτουργιών κοινωνικής συμμετοχής. Δεν υπάρχει κάποιος «αυτόματος πιλότος» που οδηγεί στη «θεσμοποίησή» της. Δεν είναι εύκολη

η αλλαγή της κουλτούρας. Χρειάζεται ένα παράλληλο πρόγραμμα ευαισθητοποίησης και πολιτικής και τεχνικής υποστήριξης, ανάδειξης των καλών πρακτικών και συστηματικής επιδίωξης της κοινωνικής συναίνεσης και της ενεργοποίησης των πολιτών.⁹

Όσον αφορά τους θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας προτείνω τη συγκρότηση Περιφερειακού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων κάθε περιφέρειας.

- 5.β) Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνήθως αφορούν μόνο την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, δηλαδή είναι «νομικές μεταρρυθμίσεις». Κατ' εξαίρεση αυτού του κανόνα, η ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνοδεύεται από έναν πρότυπο Οργανισμό Ν.Α., το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» εμπεριείχε το ΕΠΤΑ, που χρηματοδότησε και την εκπόνηση προτύπων οργάνωσης και μηχανοργάνωσης των υπηρεσιών και το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» συνοδεύεται από ένα πρόγραμμα εκπόνησης προτύπων Οργανισμών και συνένωσης των πληροφοριακών συστημάτων των Δήμων και των Νομαρχιών.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να βελτιώσει το back office και επομένως να διασφαλίσει **την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό** των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους : οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών, αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμό, απλοποίηση και προτυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και της οικονομικής διαχείρισης,

⁹ Χωρίς την υποστήριξη αυτή και την αλλαγή της κουλτούρας οι θεσμοί συμμετοχής και ελέγχου εργαλειοποιούνται.

βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Στο πλαίσιο αυτό, κατοχυρώνεται η λειτουργία των ΟΤΑ με όρους στρατηγικής διοίκησης, επιχειρησιακό προγραμματισμό, στοχοθεσία– λογοδοσία – αξιολόγηση.

Υπενθυμίζω εν προκειμένω το **«Στρατηγικό Σχέδιο για την Προτυποποίηση και Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας με την αξιοποίηση ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού– Απρίλιος 2014»** και το ήδη εγκεκριμένο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» που χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.¹⁰

- 5.γ) Δεν υπάρχουν ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία για τον βαθμό βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις από την εφαρμογή των τριών μεταρρυθμίσεων. Επίσης, δεν υπάρχουν στοιχεία για το βαθμό εφαρμογής του θεσμού των «δημοτικών ανταποκριτών».¹¹

Εκτιμώ όμως ότι η λειτουργία των ΚΕΠ σε δημοτικό επίπεδο και η ηλεκτρονικοποίηση ορισμένων διαδικασιών στις Περιφέρειες και τους Δήμους βελτίωσαν τις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαίο να βελτιώσει το front office, επιδιώκοντας την περαιτέρω βελτίωση των παρεχόμενων

υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, με την αξιοποίηση του ανωτέρω «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων», καθώς και ορισμένων οριζόντιων δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση (όπως το CRMS).

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία η αναβάθμιση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), ώστε να μετατραπούν σε «Πολυδύναμα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών και Επιχειρήσεων» και να διαμεσολαβούν όλο και περισσότερο στις σχέσεις της Διοίκησης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

6. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών και των πολιτικών προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Και οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις επιδίωξαν την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, αλλά οι σχετικές βελτιώσεις περιορίστηκαν ή καταργήθηκαν την τελευταία πενταετία εξαιτίας των Μνημονίων.

Καμία από τις τρεις μεταρρυθμίσεις δεν περιείχε βελτίωση των πολιτικών προσωπικού, δεδομένου ότι αυτές καθορίζονται από ειδικά νομοθετήματα (Κώδικας δημοσίων υπαλλήλων, Κώδικας

Προγραμματική Συμφωνία μεταξύ ΥΠΕΣ–ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ και ορίστηκε ως φορέας υλοποίησης η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).

- ¹¹ Οι «δημοτικοί ανταποκριτές» προβλέπονται στο άρθρο 98 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης»).

¹⁰ Το Πρόγραμμα αυτό προϋπολογισμού 30 εκατ. €, χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο οποίο εντάχθηκε κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, με τη μορφή τριών Δράσεων (Α.2.1.4, Β.1.1.5, Γ.2.1.3), έχει υπογραφεί για την εφαρμογή του

Δημοτικών υπαλλήλων, Ενιαίο μισθολόγιο κλπ).

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνει να επιδιώξει τον εκσυγχρονισμό της καταστατικής θέσης των αιρετών και την αναβάθμιση των πολιτικών προσωπικού.

Η αναβάθμιση της καταστατικής θέσης θα έχει κυρίως θεσμικό χαρακτήρα και όσο οι δημοσιονομικές συνθήκες το επιτρέψουν και οικονομικό χαρακτήρα.

Η αναβάθμιση των πολιτικών προσωπικού θα επιδιωχθεί με την εξειδίκευση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση των ρυθμίσεων που θα εκπονηθούν συνολικά για τη Δημόσια Διοίκηση και με την εκπόνηση νέου Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων.

Επίσης, πρέπει να επιδιωχθεί η βελτίωση της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού, αξιοποιώντας το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων», καθώς και ορισμένες οριζόντιες δράσεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση (όπως το HRMS).

7. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η μόνη σημαντική αλλαγή των ελεγκτικών θεσμών περιλαμβάνεται στο Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» και είναι οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, που δεν έχουν όμως μέχρι σήμερα συγκροτηθεί.¹²

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνει να επιδιώξει την

απλοποίηση, τον συντονισμό και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ, τη συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού σε κάθε ΟΤΑ και την ενίσχυση των λειτουργιών διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου.

Με την προτεινόμενη συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού στις Περιφέρειες και τους Δήμους και ενός κεντρικού μηχανισμού υποστήριξής τους, όχι μόνον αποκτά κάθε Περιφερειάρχης και κάθε Δήμαρχος ένα αποτελεσματικό εργαλείο προστασίας, αλλά μειώνεται και το διοικητικό βάρος των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να πετύχει μια νέα ισορροπία εξωτερικού ελέγχου – εσωτερικού ελέγχου – κοινωνικού ελέγχου, με την οποία θα ενισχυθεί η «υπευθυνολογία» (accountability) των ΟΤΑ και ο ρόλος των πολιτών.

8. Ως προς την απλότητα και την πληρότητα του κανονιστικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων

Και οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις κωδικοποίησαν και συμπλήρωσαν την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, η οποία ήταν ήδη δοκιμασμένη στην πράξη και κατά καιρούς βελτιούμενη. Για το λόγο αυτό το κανονιστικό πλαίσιο κάθε μεταρρύθμισης είχε σχετική απλότητα και οι διατάξεις του είχαν τη νομολογιακή «ωριμότητα» που επέτρεπε την άμεση εφαρμογή τους.

Δυσκολίες αντιμετώπισαν στην εφαρμογή τους οι εκάστοτε νέες ρυθμίσεις που περιείχαν εξουσιοδοτικές διατάξεις, όταν δεν είχαν προσχεδιαστεί τα σχετικά

προβλέπεται η σύσταση επτά (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ.

¹² Με το Ν.4555/2018 («Κλεισθένης») τροποποιήθηκαν οι σχετικές διατάξεις του Ν.3852/2010 («Καλλικράτης») και

προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.

Επίσης, αντιμετώπισαν προβλήματα εφαρμογής οι ρυθμίσεις που δημιουργούσαν νέες δομές ή λειτουργίες, χωρίς να υπάρχει προηγούμενη ανάλογη εμπειρία (και νομολογία) και χωρίς να συνοδεύονται από μεσοχρόνιο πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους.

Για παράδειγμα τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης της 1^{ης} μεταρρύθμισης είχαν ως ανάλογο προηγούμενο τις Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκπονήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών ορισμένα πρότυπα (οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας και κανονισμοί), αλλά δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο πρόγραμμα υποστήριξης της συγκρότησης και της αρχικής λειτουργίας τους.

Ανάλογα παραδείγματα έχουμε και στην 3^η μεταρρύθμιση, όπως οι «Συμπαραστάτες» και ορισμένα όργανα προώθησης της διαβούλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο 3.5.γ.

Το κανονιστικό πλαίσιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να κωδικοποιεί και να συμπληρώνει το υπάρχον και να ενσωματώνει τις ρυθμίσεις που απαιτούν οι ανωτέρω επτά (7) προγραμματικοί στόχοι μεταρρύθμισης με τελικό παραδοτέο ένα ενιαίο νομοθετικό κείμενο, το νέο ενιαίο **Κώδικα Δήμων και Περιφερειών**.

Ο νέος ενιαίος Κώδικας Δήμων και Περιφερειών πρέπει να έχει διακριτά κεφάλαια α) για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις

νησιωτικές Περιφέρειες, β) για τους μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες. Η πρώτη σχετική διάκριση έγινε με την 3^η μεταρρύθμιση και πρέπει να διευρυνθεί και να ολοκληρωθεί.¹³

Όπως αναφέρω και σε σχετικό βιβλίο μου,¹⁴ το νέο κανονιστικό πλαίσιο πρέπει να χρησιμοποιήσει «έννοιες που εκφράζουν καταξιωμένες προηγούμενες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις ή επιτυχημένες δομές και λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, αποδεκτό αξιολογικό σύστημα και θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας» και «την αναλογική εφαρμογή ή επέκταση υπαρχουσών επιτυχημένων θεσμών, προγραμματικών επιλογών, νομοθετικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών», δεδομένου ότι «το μεγαλύτερο τμήμα της όδευσης μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, για να μπορεί αυτή να ανοίξει καινούριους δρόμους στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα, διευκολύνεται εάν χρησιμοποιεί ανοιχτά κανάλια της κοινωνικής αντίληψης».

Επίσης, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να διασφαλίσει την αναγκαία **πληρότητα** μέσω της συνεργασίας του Υπουργείου Εσωτερικών με τα συναρμόδια Υπουργεία (βλέπε παράγρ. 3.2) και συστηματική υποστήριξη της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και ιδιαίτερα των νέων ρυθμίσεων, με Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής της μεταρρύθμισης (βλέπε παράγρ. 3.10).

Το Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής είναι αναγκαίο να περιλαμβάνει την προετοιμασία και δεσμευτικό οδικό χάρτη έκδοσης των

¹³ Η κατηγοριοποίηση των Δήμων του Ν.4555/2018 αποτελεί μόνο μια νομική αναγνώριση της, χωρίς να συνοδεύεται από διοικητικά ή επιχειρησιακά αποτελέσματα.

¹⁴ Μαΐστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, σελ. 240, Παπαζήσης, Αθήνα.

κατ' εξουσιοδότηση του Νόμου, Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

9. Το πρόγραμμα δημοσιότητας και δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών

Η 1^η μεταρρύθμιση συνοδεύτηκε από σχετικά μικρή δημοσιότητα, ενώ η 2^η και η 3^η μεταρρύθμιση «επωνυμοποιήθηκαν» και συνοδεύτηκαν από σημαντική δημοσιότητα, αλλά χωρίς συστηματική ενημέρωση των πολιτών και διαβούλευση με τους κοινωνικούς φορείς.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι σκόπιμο να συνοδεύεται από ένα σημαντικό πρόγραμμα δημοσιότητας και ενημέρωσης των πολιτών και συστηματική διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους (stakeholders) και ιδίως με τους συλλογικούς φορείς των ΟΤΑ και των εργαζομένων σε αυτούς.

10. Ως προς την υποστήριξη της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής» (reform engineering)

Εκτός από τη 2^η μεταρρύθμιση (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) που συνοδευόταν από το ΕΠΤΑ, οι άλλες 2 μεταρρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής τους.

Η νέα μεταρρύθμιση δεν πρέπει να εξικνείται στην εκπόνηση ενός νόμου, δηλαδή να είναι μια «νομική μεταρρύθμιση» ή κατ' άλλους μια «χάρτινη μεταρρύθμιση». Πρέπει να περιλαμβάνει ένα **Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής της**, με τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη και ένα σύστημα

διοίκησης– παρακολούθησης– αξιολόγησης.

Ως προς την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής» (reform engineering), η σειρά κατάταξης των 3 μεταρρυθμίσεων κατά αύξουσα σπουδαιότητα, είναι η ακόλουθη :

Συγκρότηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».

Το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» εξασφάλισε κατά τη γνώμη μου σε ικανοποιητικό βαθμό τους ακόλουθους 14 συντελεστές–κλειδιά:¹⁵

- ιδεολογικό πλαίσιο, όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση,
- διαγνωστική μελέτη που κατέληξε σε συγκεκριμένους στόχους,
- νομικές ρυθμίσεις (Ν. 2539/1997 κλπ.),
- οικονομικούς πόρους (το ΕΠΤΑ),
- χωροταξική προσαρμογή των γενικών κριτηρίων,
- πρότυπους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας των νέων δήμων,
- πρότυπα και προδιαγραφές μηχανοργάνωσής τους,
- 2440 νέους επιστήμονες για τη στελέχωση των ΟΤΑ, που καταρτίστηκαν από την ΕΕΤΑΑ και
- τεχνική – επιστημονική υποστήριξη των ΟΤΑ από την ίδια,
- επικοινωνιακό πρόγραμμα που βασίστηκε κυρίως στην «επωνυμοποίηση» του Προγράμματος (το όνομά του χρησιμοποιήθηκε αργότερα δημοσιογραφικά ως επιθετικός

¹⁵ Βλέπε όπ.π. τους «14 συντελεστές–κλειδιά» στις σελίδες 214–218 και στις σελίδες 274–311

προσδιορισμός για τη συνένωση δομών και υπηρεσιών),

- επταετή χρονική διάρκεια του ΕΠΤΑ,
- δομή διοίκησης (που δεν εξασφάλισε όμως διαχρονική σταθερότητα και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης),
- συναίνεση στο κοινωνικό επίπεδο και
- σωστή εκτίμηση της ωριμότητας των συνθηκών.

Για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης προτείνω να αξιοποιηθεί, επικαιροποιούμενη, η ανωτέρω μεταρρυθμιστική τεχνική.

Ειδικές ρυθμίσεις

Ο ανωτέρω «δεκάλογος» προγραμματικών στόχων χρειάζεται εξειδίκευση:

- α) στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες,
- β) στους μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες.

Άλλωστε το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» περιλαμβάνει σχετικές ειδικές δράσεις και, όπως ήδη ανέφερα, «ειδικό πρόγραμμα τηλε-υποστήριξης των 85 μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών».

5. Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προώθησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης- τριετές πρόγραμμα αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση θα πρέπει να προωθεί την Πολυεπίπεδη

Διακυβέρνηση και όσον αφορά το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, προτείνω να αφορά το ρόλο, τις αρμοδιότητες, τους πόρους, την οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχέσεις της με τα άλλα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης, μετά από αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη» και γενικότερα του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ.

Η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση Προώθησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δεν μπορεί να γίνει μόνο με ένα νόμο. Κατά το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, χρειάζεται ένα **Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** για την εφαρμογή της, το οποίο θα εκπονηθεί με βάση στην Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Ελληνικής Διοίκησης (άρθρο 3.Γ.5.1. του Ν. 4336/2015).

Ως στρατηγικούς στόχους της Νέας Διοικητικής Μεταρρύθμισης προτείνω τη δημιουργία του Επιτελικού Κράτους, την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και την αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής σχέσης, της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών και της διαλειτουργικότητας όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προτείνω να έχει τους ακόλουθους 10 προγραμματικούς στόχους, οι οποίοι αντιστοιχούν στα 10 κριτήρια με τα οποία αξιολόγησα τις

προηγούμενες τρεις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :

1.α) Ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Κράτους με ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με κατεύθυνση την αποκέντρωση, την επικουρικότητα και την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Σε όποιο τομέα δημόσιας πολιτικής η ανα-οριοθέτηση συνεπάγεται την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αυτή συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους και από την αναδιοργάνωση (re-engineering) των υπηρεσιών των φορέων κάθε διοικητικού επιπέδου, οι οποίες επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση αυτή.

β) Μεταρρύθμιση των σχέσεων Κεντρικής Διοίκησης– Περιφερειών– Δήμων, με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, το Δημοκρατικό Προγραμματισμό και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ για τη διασφάλιση της κάθετης και της οριζόντιας διαλειτουργικότητας και προκειμένου να διαμορφωθεί η εταιρική σχέση και η συνεργασία τους, ως τριών ισότιμων πυλώνων του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.

2. Διασφάλιση της διυπουργικής υποστήριξης της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης και διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και γενικότερα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών. Ενίσχυση του διατομεακού

συντονισμού σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

3. Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών), με σταδιακή αποκατάσταση των κεντρικών αυτοτελών πόρων τους, ανάλογη με την αύξηση των δημοσίων εσόδων και του ΑΕΠ της χώρας και διαμόρφωση ενός μεσοπρόθεσμου οδικού χάρτη δημοσιονομικής αποκέντρωσης, με βάση τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και πρακτικές των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών.

4. Διασφάλιση πόρων για την προώθηση της βιώσιμης περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας, με έμφαση στην κατασκευή των τεχνικών υποδομών, τη στήριξη της επιχειρηματικότητας και τη στήριξη των κοινωνικών δομών και προγραμμάτων, με τη σταδιακή αποκατάσταση της ΣΑΤΑ και την αξιοποίηση του ΕΣΠΑ 2014–2020 και εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων (όπως το «πακέτο Γιουνκέρ» και νέα χρηματοδοτικά προϊόντα της ΕΤΕπ και του ΤΠΔ).

5.α) Βελτίωση των θεσμών διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, του Συστήματος Διακυβέρνησης και των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και ενίσχυση της δημοκρατικής και αποτελεσματικής λειτουργίας των οργάνων, της διαβούλευσης, της λογοδοσίας και της κοινωνικής συμμετοχής.

β) Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους : οργάνωση των

επιτελικών λειτουργιών, αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμός, απλοποίηση και προτυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και της οικονομικής διαχείρισης, βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ηλεκτρονική διακυβέρνηση (back office).

γ) Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις (front office).

6. Αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, των πολιτικών προσωπικού και της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού.

7. Απλοποίηση, συντονισμός και αύξηση της αποτελεσματικότητας του εξωτερικού ελέγχου νομιμότητας και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ, συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού σε κάθε ΟΤΑ και ενίσχυση των λειτουργιών διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου.

8. Εκπόνηση ενός ενιαίου, απλού και πλήρους κανονιστικού πλαισίου της νέας μεταρρύθμισης που κωδικοποιεί και συμπληρώνει το υπάρχον, ενσωματώνει τις ρυθμίσεις που απαιτούν οι ανωτέρω επτά (7) προγραμματικοί στόχοι, για δε τις νέες ρυθμίσεις χρησιμοποιεί έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας και συστηματική υποστήριξη της εφαρμογής τους. Τελικό παραδοτέο ο νέος ενιαίος Κώδικας Δήμων και Περιφερειών με διακριτά κεφάλαια α) για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες, β) για τους

μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες.

9. Δημοσιότητα της νέας μεταρρύθμισης και δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών.

10. «Πρόγραμμα υποστήριξης εφαρμογής» της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης και μια σύγχρονη μεταρρυθμιστική τεχνική για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της.

6. Οι οριζόντιες αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης

Η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση Προώθησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, εκτός από το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να περιλαμβάνει και τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Καθένας από αυτούς τους προγραμματικούς στόχους δεν μπορεί να υλοποιηθεί μόνο με την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, αλλά χρειάζεται και πρόγραμμα εφαρμογής του. Επομένως, η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση, εκτός από το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χρειάζεται και Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αντίστοιχο προς τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους.

Τους προγραμματικούς στόχους αυτούς τους έχω κωδικοποιήσει στα ακόλουθα 17 βήματα:¹⁶

- 1^ο Εκπόνηση Τριετούς Επιχειρησιακού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- 2^ο Συγκρότηση Ανεξάρτητης Δομής της Δημόσιας Διοίκησης
- 3^ο Ανασυγκρότηση του ενιαίου διοικητικού συστήματος και προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης
- 4^ο Αναδιάρθρωση του Κυβερνητικού σχήματος
- 5^ο Επιλογή των Γενικών Διευθυντών και συγκρότησή τους σε σώμα
- 6^ο Κάθε Νόμος συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής
- 7^ο Ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών και του συντονισμού του Κυβερνητικού έργου
- 8^ο Αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών
- 9^ο Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων
- 10^ο Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο τομέα
- 11^ο Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού
- 12^ο Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
- 13^ο Εξορθολογισμός των διαδικασιών
- 14^ο Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
- 15^ο Ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης

16^ο Βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης

17^ο Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων

Αντί Επιλόγου

Κλείνοντας, θα ήθελα να τονίσω ότι για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της προτεινόμενης Νέας Διοικητικής Μεταρρύθμισης Μεταρρύθμισης δεν αρκεί το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το Τριετές Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η νομοθέτηση και το πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής της δεν οδηγούν αυτομάτως σε «θεσμοποίηση».

Χρειάζεται η πολιτική βούληση για την αλλαγή της κουλτούρας που διέπει το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας και η βήμα-με-βήμα κατοχύρωση της αλλαγής, ώστε να διασφαλιστεί η κοινωνική καταξίωση της μεταρρύθμισης και η μετατροπή των νομοθετικών ρυθμίσεων σε πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτούς «θεσμούς».

¹⁶ Μαΐστρος Π. (2016), *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ – Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–*

2018, σελ. 114–124, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

Βιοφιλικές Πόλεις και Υγιείς Κοινωνίες¹

Timothy Beatley

Περίληψη

Η Βιοφιλία υποστηρίζει ότι ως είδος οι άνθρωποι είναι μέρος της φύσης και των έμβιων μελών της. Όλο και περισσότερες έρευνες επιβεβαιώνουν τα πολλά θετικά οφέλη για την υγεία από την επαφή μας με τη φύση και την ανάγκη για καθημερινή (ακόμα και ωριαία) επαφή με το φυσικό περιβάλλον με σκοπό να ζήσουμε ευτυχισμένοι, υγιείς και μεστές νοήματος ζωές. Ένα νέο όραμα για τις Βιοφιλικές Πόλεις παρουσιάζεται εδώ: για τις πόλεις που είναι πλούσιες σε φυσικό περιβάλλον, που επιδιώκουν να προστατεύσουν και να αναπτύξουν το φυσικό τους περιβάλλον, και που ενισχύουν τις βαθιές σχέσεις τους με τον φυσικό κόσμο. Αυτό το άρθρο περιγράφει την εμφάνιση αυτού του παγκόσμιου κινήματος, τους νέους και δημιουργικούς τρόπους με τους οποίους οι πόλεις αναπτύσσονται και συνδέονται με τη φύση, καθώς και την τρέχουσα κατάσταση και παρουσία ενός νέου παγκόσμιου Δικτύου Βιοφιλικών Πόλεων, που ξεκίνησε το 2013. Παραμένουν ανοιχτά ζητήματα, και σημαντικές προκλήσεις, για την προώθηση του οράματος των Βιοφιλικών Πόλεων, αλλά παρουσιάζονται επίσης ασυνήθιστες ευκαιρίες για τη δημιουργία πιο υγιών, βιώσιμων πόλεων και κοινωνιών.

Λέξεις-Κλειδιά:

Βιοφιλία, Βιοφιλικός, αστικό περιβάλλον, ανθεκτικότητα

¹ Το κείμενο αποτελεί το εισαγωγικό σημείωμα στο ειδικό τεύχος του περιοδικού Urban Planning που ήταν αφιερωμένο στην: «Κοινωνική Οικολογία και στη Βιωσιμότητα»

Τόμος 5, Τεύχος 28, σελ. 228- 233

Η έννοια των Βιοφιλικών Πόλεων, ή της Βιοφιλικής Αστικής Πολεοδομίας, έχει αναδειχθεί ως ένα συναρπαστικό όραμα για τον τρόπο σχεδιασμού και οργάνωσης των πόλεων του μέλλοντος. Βασίζεται στη βασική εικόνα της «βιοφιλίας»: ότι είμαστε προσκολλημένοι στη φύση και ότι έχουμε έμφυτη σύνδεση ή σχέση με το φυσικό κόσμο (π.χ. Beatley, 2011, 2017; Kellert & Wilson, 1995; Wilson, 1984).

Η έρευνα αναδεικνύει τους αξιοσημείωτους τρόπους με τους οποίους η σχέση μας με τη φύση μπορεί να μας κάνει πιο ευτυχισμένους και πιο υγιείς, καθώς και να συμβάλλει σε μια ουσιαστική αστική ζωή για όλους. Τα ευρήματα από την εργασία γύρω από το Ιαπωνικό μοντέλο της «κολύμβησης στα δάση» δείχνουν ότι μια βόλτα («κολύμβηση») μέσα σε ένα δάσος ή έναν πράσινο χώρο έχει ευδιάκριτα οφέλη για την ψυχική υγεία, για παράδειγμα τη μείωση των επιπέδων των ορμονών του στρες και την ενίσχυση του ανοσοποιητικού συστήματος (π.χ. Wang, Tsunetsugu, & Africa, 2016). Η φύση ενισχύει επίσης τη γνωστική απόδοση και τη διάθεση (π.χ. Berman, Jonides, &

(Social Ecology and Sustainability). Πρώτη δημοσίευση: Urban Planning (ISSN: 2183-7635) 2017, Volume 2, Issue 4, Pages 1-4, DOI: 10.17645/up.v2i4.1054

Ο Timothy Beatley είναι Καθηγητής στο Department of Urban and Environmental Planning, School of Architecture, University of Virginia, Charlottesville, VA 22904, e-mail: beatley@virginia.edu

Karlan, 2012; Bratman, Hamilton, Hahn, Daily, & Gross, 2015) και είναι ένα σημαντικό αντίδοτο στο μακροχρόνιο άγχος που βιώνουν πολλοί κάτοικοι των πόλεων (π.χ. Roe et al., 2013). Μελέτες δείχνουν ότι με την παρουσία της φύσης, οι άνθρωποι είναι πιο πιθανό να είναι γενναιόδωροι και συνεργάσιμοι, καθώς και να σκέφτονται πιο μακροπρόθεσμα (Weinstein, Pryzybylski, & Ryan, 2009; Zelenski, Dorpo & Capaldi, 2015). Η γνώση της φύσης βοηθά τους ανθρώπους να ζουν με τρόπους που ανέχονται τις απόψεις των άλλων και του ευρύτερου κόσμου. Εν ολίγοις, η φύση μας βοηθά να γίνουμε καλύτεροι άνθρωποι και καλλιεργεί τις ιδιότητες που θα είναι απαραίτητες για την ανθεκτικότητα, τη βιωσιμότητα και τις υγιείς κοινωνικές οικολογίες.

Οι Βιοφιλικές Πόλεις είναι επίσης πολύ ανθεκτικές πόλεις. Σχεδόν κάθε βήμα ή δράση που αναλαμβάνεται για την αύξηση του φυσικού περιβάλλοντος στην πόλη οδηγεί στο να γίνει πιο ανθεκτική. Η αύξηση της θερμοκρασίας στην πόλη, για παράδειγμα, είναι ένα διωγούμενο πρόβλημα και πολλές από τις πιο αποτελεσματικές απαντήσεις στο σχεδιασμό της, από την αστική δασοκομία έως τις οικολογικές στέγες, θα εισάγουν ταυτόχρονα νέα φυσικά και δροσερά αστικά περιβάλλοντα. Επιπλέον, η πρόσφατη παγκόσμια ανάλυση του Φορέα Περιβαλλοντικής Προστασίας σχετικά με την φύτευση δέντρων στην πόλη δείχνει πόσο αποτελεσματικά είναι αυτά τα βήματα για την αντιμετώπιση σοβαρών προβλημάτων στην ποιότητα του αέρα που αντιμετωπίζουν οι πόλεις του Παγκόσμιου Νότου (The Nature Conservancy, 2016).

Το όραμα των Βιοφιλικών Πόλεων έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον πρόσφατα. Οι συνάδελφοι μου και εγώ ξεκινήσαμε το «Παγκόσμιο Δίκτυο Βιοφιλικών Πόλεων» το 2013, και τώρα συμμετέχουν δεκαπέντε πόλεις σε αυτό το δίκτυο. Πρόσωπα και οργανισμοί μπορούν να συμμετάσχουν στο Δίκτυο απλώς υπογράφοντας μέσω διαδικτύου μία δέσμευση², ενώ οι νέες πόλεις-εταίροι πρέπει, μεταξύ άλλων απαιτήσεων, να επιλέγουν και να παρακολουθούν με την πάροδο του χρόνου ένα σύνολο αριθμητικών παραμέτρων και να υιοθετούν μια ανάλυση ή προκήρυξη των Βιοφιλικών Πόλεων. Για την υποστήριξη αυτού του δικτύου οργανώνουμε διαδικτυακά σεμινάρια, παράγουμε ταινίες σχετικά με τις συμμετέχουσες πόλεις, συλλέγουμε και μοιράζουμε μοντέλα βιοφιλικών κωδίκων και εκδίδουμε μία νέα «Εφημερίδα των Βιοφιλικών Πόλεων»³.

Οι βιοφιλικές πόλεις υιοθετούν, προστατεύουν και αποκαθιστούν τη χλωρίδα, την πανίδα και τους μύκητες, ενώ εκμεταλλεύονται κάθε ευκαιρία για να ενσωματώσουν τη φύση στο δομημένο περιβάλλον. Το όραμα των Βιοφιλικών Πόλεων είναι η φύση με τα υπάρχοντα φυσικά είδη και οικοτόπους να αναμιγνύεται με τις μορφές της φύσης που έχουν σχεδιαστεί από τον άνθρωπο, όπως «ζωντανούς» τοίχους, πράσινες στέγες και πάρκα στους ουρανοξύστες (π.χ. Kellert, Heerwagen, & Mador, 2008). Κάθε πόλη πρέπει να διερευνήσει τους πιο αποτελεσματικούς και κατάλληλους τρόπους ενσωμάτωσης της φύσης, δεδομένου του δικού της μοναδικού φυσικού περιβάλλοντος και χαρακτηριστικών. Οι Βιοφιλικές Πόλεις

² See <http://www.BiophilicCities.org>

³ See <http://biophiliccities.org/biophilic-cities-journal-volume-1-issue1>

πρέπει επίσης να κατανοήσουν τη φύση ως μια ολοκληρωμένη έννοια γης-θάλασσας, συμπεριλαμβανομένης μιας «γαλάζιας αστικοποίησης» μαζί με άλλες μορφές πράσινου αστικού περιβάλλοντος (Beatley, 2014).

Πολλές αστικές περιοχές σε όλο τον κόσμο μας βοηθούν να φανταστούμε τα αστικά περιβάλλοντα ως μέρη με εντυπωσιακή φύση. Η Singapore άλλαξε πρόσφατα το επίσημο σύνθημά της από «Σιγκαπούρη, μια Πόλη Κήπος» ("Singapore, a Garden City") σε «Σιγκαπούρη, μία Πόλη ΜΕΣΑ σε έναν Κήπο» ("Singapore, a City IN a Garden"). Το κανονιστικό πλαίσιο για την Πολιτική Αντικατάσταση του Τοπίου της πόλης απαιτεί από τα νέα κτίρια να συμπεριλαμβάνουν τη φύση στον κατακόρυφο άξονα για να αντικαταστήσουν το φυσικό περιβάλλον που έχει χαθεί για να φτιαχτούν τα θεμέλια της. Αυτό το διάταγμα είχε ως αποτέλεσμα νέα κτίρια, όπως το ξενοδοχείο Park Royal, που συμβάλλουν πολύ στην αίσθηση της καταπράσινης πόλης. Το Milwaukee δημιουργεί νέες πράσινες τοποθεσίες ενοποιώντας κενά σημεία μέσω του Προγράμματος GR / OWN. Το San Francisco δημιούργησε μια νέα «Άδεια Πράσινου Πεζοδρομίου» που επιτρέπει στους κατοίκους να πάρουν μερικές τσιμεντένιες επιφάνειες και να φυτέψουν λουλούδια και θάμνους, και το πρωτοποριακό του πρόγραμμα για τη δημιουργία Parklets (από τις θέσεις στάθμευσης στο δρόμο) έχει γίνει παγκόσμιο. Το Portland έχει δώσει έμφαση στην εγκατάσταση «πράσινων δρόμων»: τμήματα οδών και πεζοδρομίων όπου γίνονται εγκαταστάσεις συλλογής ομβρίων υδάτων μέσω της δημιουργίας βιολογικών ρείθρων. Το Pittsburgh έχει επιδιώξει να καταστήσει την όχθη του ποταμού προσβάσιμη επενδύοντας σε

μονοπάτια πεζοπορίας και ποδηλασίας, ακόμη και σε ένα «υδάτινο μονοπάτι», καθώς και νέα πάρκα στην προκουαία, όπως το South Shore Riverfront Park. Ένας μεγάλος αριθμός άλλων πόλεων, συμπεριλαμβανομένων των Wellington, New Zealand, Rio de Janeiro και η Singapore έχουν επίσης επενδύσει σε αστικά μονοπάτια που προσθέτουν επιλογές κινητικότητας ενώ διευκολύνουν την πρόσβαση στη φύση (βλ. Beatley, 2017).

Μια Βιοφιλική Πόλη όχι μόνο θέτει τη φύση στο επίκεντρο της δημιουργίας και του σχεδιασμού της, δημιουργεί επίσης προγράμματα, πρωτοβουλίες και ευκαιρίες για τους κατοίκους ώστε να βιώσουν τη φύση άμεσα και να την ενσωματώσουν στις πολιτικές για τις πόλεις. Είτε μέσω της παρατήρησης των πουλιών, της συμμετοχής σε ένα πρόγραμμα καταγραφής των ζωντανών οργανισμών μίας περιοχής, είτε ως εθελοντής οδηγός για τη φύση, οι κάτοικοι εμβαθύνουν τη σύνδεσή τους με τον τόπο και τη φύση ενώ σφυρηλατούν φιλίες και κοινωνικές σχέσεις. Το Austin, Texas, για παράδειγμα, είναι διάσημο για τις προσπάθειές του στην προστασία και τον εορτασμό των 1,5 εκατομμυρίων μεξικάνικων χωρίς ουρές νυχτερίδων που καταλαμβάνουν την κάτω πλευρά του Congress Avenue Bridge στο κέντρο του Όστιν (πιστεύεται ότι είναι η μεγαλύτερη αστική αποικία νυχτερίδων στον κόσμο). Η φοβία στη φύση και ο γενικότερος φόβος χαρακτήρισαν την αρχική ανταπόκριση της πόλης στις νυχτερίδες, αλλά χάρη στο έργο ομάδων όπως το Bat Conservation International (BCI) οι νυχτερίδες σώθηκαν και γιορτάζεται η επιστροφή τους κάθε άνοιξη (και η νυχτερινή εμφάνιση τους από την πλευρά της Γέφυρας), η οποία γίνεται πηγή εκατομμυρίων εσόδων από το

τουρισμό. Όπως λέει ο ιδρυτής της BCI Merlin Tuttle, το Austin είναι τώρα «μια πόλη που αγαπά τις νυχτερίδες» (Tuttle, 2015). Το St Louis έχει παρουσιάσει παρόμοια ερωτική σχέση με τις πεταλούδες Monarch. Θέτοντας έναν αρχικό στόχο φύτευσης 250 κήπων με πεταλούδες, τελικά στην πόλη δημιουργήθηκαν περισσότεροι από 370 κήποι.

Η σύνδεση των κατοίκων με τη φύση αντιμετωπίζει πολλές προκλήσεις: έναν βιαστικό και αγχωτικό τρόπο ζωής, μια αυξανόμενη εξάρτηση από τα ηλεκτρονικά μέσα που συχνά μας αποσπά την προσοχή από τη φύση, το γεγονός ότι τα φυσικά στοιχεία είναι συχνά μικρά ή δύσκολα να τα δούμε και η ανάγκη για ενεργό καθοδήγηση και διαπαιδαγώγηση. Οι κάτοικοι έχουν συχνά την αίσθηση ότι η φύση βρίσκεται μόνο σε ορισμένα μέρη της πόλης. Απαιτούνται εκπαιδευτικές προσπάθειες για να μας βοηθήσουν να ξαναφανταστούμε μια πόλη ως κυριαρχούμενο- από- τη- φύση μέρος. Η φύση εννοείται ότι είναι επίσης μια πολιτισμικά καθορισμένη έννοια και οι πόλεις θα πρέπει να είναι ανοιχτές για να εξερευνήσουν τις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει. Οι Βιοφιλικές Πόλεις περιλαμβάνουν τόσο τη ζωντανή φύση (π.χ. τα πουλιά και την άγρια φύση) όσο και πολλά σχήματα, μορφές και εικόνες της φύσης που δημιουργούνται από τον άνθρωπο (για παράδειγμα, τοιχογραφίες). Όλο και περισσότερο βλέπουμε φυσικά «υβρίδια» που αμφισβητούν τις συμβατικές μας ιδέες για το τι είναι η φύση. Τα Super Trees της Σιγκαπούρης είναι ένα τέτοιο παράδειγμα: μεγάλες, οπτικά τεράστιες μεταλλικές κατασκευές που στην πραγματικότητα παρέχουν σκιά και δροσιά στους αστικούς χώρους, και ταυτόχρονα χρησιμεύουν ως σπίτι σε χιλιάδες ζωντανά φυτά. Η αστική φύση

στο μέλλον πιθανότατα θα συνεπάγεται τον δημιουργικό συνδυασμό πραγματικών και τεχνητών φυσικών συστημάτων, απαιτώντας μας να φανταστούμε και να σκεφτούμε πέρα από τις συμβατικές μας ιδέες για τη φύση.

Μία συνεχιζόμενη πρόκληση είναι η κοινωνική δικαιοσύνη και η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι η πρόσβαση σε φυσικούς χώρους και εμπειρίες σε μια βιοφιλική πόλη είναι ισότιμα κατανομημένα μεταξύ των κατοίκων της. Πράσινες, καταπράσινες γειτονιές τείνουν να έχουν υψηλότερο εισόδημα και απουσία των μειονοτήτων. Σε μια πρόσφατη συνέντευξή του στο περιοδικό *Biophilic Cities Journal*, η ιδρυτής και διευθύντρια του Oakland Re-leaf, Kemba Shakur, λέει πως υπήρχαν περισσότερα δέντρα και πρασινάδα στη φυλακή Soledad όπου εργάστηκε παρά στην κυρίως Αφρό-Αμερικάνικη γειτονιά στην οποία ζούσε. Προκειμένου να διαχειριστούν τέτοια ζητήματα ισότητας, πόλεις όπως το Los Angeles και η New York έχουν λάβει μέτρα για να επενδύσουν σε πάρκα και χώρους πρασίνου σε χαμηλής κοινωνικής προσφοράς γειτονιές (π.χ. City of New York, 2014).

Μια άλλη πρόκληση είναι ότι οι αγορές ανταποκρίνονται συχνά στην παρουσία της φύσης αυξάνοντας τις τιμές των κατοικιών και εκτοπίζοντας τους κατοίκους, ένα φαινόμενο που έχει περιγραφεί ως «οικολογικός εξευγενισμός» (π.χ. Dooling, 2009). Έργα προάγγελος όπως το High Line στη Νέα Υόρκη κρούουν πλέον τον κώδωνα του κινδύνου, καθώς ο εκτοπισμός και η μη δυνατότητα να ανταπεξέλθουν οι κάτοικοι στις αυξημένες οικονομικές υποχρεώσεις είναι αποτέλεσμα της επένδυσης σε αυτό που όλοι συμφωνούν ότι είναι ένα υπέροχο πάρκο. Πρέπει να αναπτύξουμε και να εφαρμόσουμε νέους μηχανισμούς

για τη δίκαιη διάδοση των συλλογικών πλεονεκτημάτων της αστικής φύσης και να περιορίσουμε τις απρόβλεπτες συνέπειές τους, για παράδειγμα μέσω νέων μηχανισμών που στοχεύουν στην ανάδειξη της αξίας και στα εργαλεία σχεδιασμού, όπως είναι οι συμφωνίες γειτονιάς για το συλλογικό κέρδος.

Το όραμα των Βιοφιλικών Πόλεων μπορεί και πρέπει να αξιοποιηθεί προς τους κοινούς στόχους της σύνδεσης-με-τη-φύση και της μείωσης της φτώχειας. Μπορούμε και πρέπει να αντιμετωπίσουμε το παράδοξο ότι πολλές από τις πιο φυσικές πόλεις μας στο βόρειο ημισφαίριο συντηρούνται από τις παγκόσμιες ροές πόρων που προέρχονται από μακρινές περιοχές και στις οποίες προκαλούνται σημαντικές ζημιές στη φύση. Οι αστικές περιοχές του μέλλοντος πρέπει να ενδιαφέρονται και να προστατεύουν τη φύση στις μακρινές αυτές περιοχές καθώς και τη φύση εντός των συνόρων τους. Πιθανές ενέργειες θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν υποστήριξη (οικονομική και άλλης φύσης) για βιοφιλικό σχεδιασμό πόλεων σε άλλα μέρη του κόσμου, καθώς και εμπορικές συμφωνίες και αποφάσεις στο πλαίσιο της αγοράς, που αντικατοπτρίζουν τη βιοφιλική ηθική (μια άλλη διάσταση αυτού που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε «απλά βιοφιλία»)

Υπάρχουν λίγα οράματα για τις μελλοντικές πόλεις τόσο συναρπαστικά και τόσο ελκυστικά όσο αυτά των Βιοφιλικών Πόλεων. Έννοιες όπως η βιωσιμότητα και η ανθεκτικότητα είναι σημαντικές, αλλά πρέπει επίσης να οραματιστούμε και να ονειρευτούμε (για να παραφράσω τον Thomas Berry, 1990) τα είδη τόπων στα οποία θέλουμε να ζούμε, να μεγαλώνουμε παιδιά και να γερνάμε. Η φύση σε όλες της τις μορφές θα γίνει το επίκεντρο μιας νέας

παγκόσμιας αστικοποίησης που θα οδηγήσει σε πιο υγιείς ανθρώπους και πιο υγιείς κοινωνίες.

Αμεροληψία συγγραφέα

Ο συγγραφέας δηλώνει ότι δεν έχει καμία σύγκρουση συμφερόντων.

Λήψη: 17 Μαΐου 2017

Αποδοχή: 26 Ιουνίου 2017

Δημοσιεύθηκε στο διαδίκτυο: 10 Οκτωβρίου 2017

Βιβλιογραφία

Beatley, T. (2011). *Biophilic cities: Integrating nature into urban design and planning*. Washington, DC: Island Press.

Beatley, T. (2014). *Blue urbanism: Exploring connections between cities and oceans*. Washington, DC: Island Press.

Beatley, T. (2017). *Handbook of biophilic city planning and design*. Washington, DC: Island Press.

Berman, M. G., Jonides, J., & Kaplan, S. (2008). The cognitive benefits of interacting with nature. *Psychological Science*, 19(12), 1207–1212.

Berry, T. (1990). *The dream of the Earth*. San Francisco, CA: Sierra Club Books.

Bratman, G. N., Hamilton, J. P., Hahn, K. S., Daily, G. C., & Gross, J. J. (2015). Nature experience reduces rumination and subgenual prefrontal cortex activation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(28), 8567-8572.

City of New York. (2014). De Blasio administration launches community parks initiative to build more inclusive and equitable park system. *The Official Website of the City of New York*. Retrieved from <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/468-14/de-blasio-administration-launches-community-parks-initiative-build-more-inclusive-equitable>

Dooling, S. (2009). Ecological gentrification: A research agenda exploring justice in the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 621-639.

Kellert, S., Heerwagen, J., & Mador, M. (Eds.). (2008). *Biophilic design: The theory, science, practice of bringing buildings to life*. Hoboken, NJ: John Wiley Press.

Kellert, S. & Wilson, E. O. (1995). *The biophilia hypothesis*. Washington, DC: Island Press.

Roe, J. J., Thompson, C. W., Aspinall, P. A., Brewer, M.J., Duff, E. L., Miller, D., . . . Clow, A. (2013). Green space and stress: Evidence from cortisol measures in deprived urban communities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 10(9), 4086-4103.

The Nature Conservancy. (2016). *Planting healthy air: A global analysis of the role of urban trees in addressing particulate matter pollution and extreme heat*. Arlington, VA: The Nature Conservancy. Retrieved from https://thought-leadership-production.s3.amazonaws.com/2016/10/28/17/17/50/0615788b-8eaf-4b4f-a0Za-8819c682786f/20160825_PHA_Report_FINAL.pdf

Tuttle, M. (2015). *The secret lives of bats: My adventures with the world's most misunderstood mammals*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Wang, H., Tsunetsugu, Y., & Africa, J. (2015). Seeing the forest for the trees. *Harvard Design Magazine*, 40. Retrieved from <http://www.harvarddesignmagazine.org/issues/40/seeing-the-forest-for-the-trees>

Weinstein, N., Przybylski, A. K., & Ryan, R. M. (2009). Can nature make us more caring? Effects of immersion in

nature on intrinsic aspirations and generosity. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 35(10), 1315-1329.

Wilson, E. O. (1984). *Biophilia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Zelenski, J. M., Dopko, R. L., & Capaldi, C. A. (2015). CO— operation is in our nature: Nature exposure may promote cooperative and environmentally sustainable behavior. *Journal of Environmental Psychology*, 42, 24-31.

Σχετικά με τον Συγγραφέα

Ο Timothy Beatley είναι ο καθηγητής Βιώσιμων Κοινοτήτων της Teresa Heinz, στο Τμήμα Πολεοδομίας και Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού, Σχολή Αρχιτεκτονικής του Πανεπιστημίου της Βιρτζίνια, όπου έχει διδάξει τα τελευταία είκοσι πέντε χρόνια. Μεγάλο μέρος της δουλειάς του Beatley επικεντρώνεται στο θέμα των βιώσιμων κοινοτήτων και των δημιουργικών στρατηγικών με τις οποίες πόλεις και κωμοπόλεις μπορούν να μειώσουν ριζικά το οικολογικό τους αποτύπωμα, ενώ ταυτόχρονα γίνονται πιο βιώσιμα και δίκαια μέρη. Ο Beatley πιστεύει ότι οι βιώσιμες και ανθεκτικές πόλεις αντιπροσωπεύουν την καλύτερη ελπίδα μας για την αντιμετώπιση των σημερινών περιβαλλοντικών προκλήσεων. Ο Beatley είναι ο συγγραφέας ή συν-συγγραφέας περισσότερων από δεκαπέντε βιβλίων για αυτά τα θέματα, συμπεριλαμβανομένων, “Green Urbanism: Learning from European Cities (πρόσφατα μεταφρασμένη στα κινέζικα)”, “Habitat Conservation Planning, Native to Nowhere: Sustaining Home and Community in a Global Age”, and “Planning for Coastal Resilience”.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Οριοθέτηση των ευθυνών των προσώπων που υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη

Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Διάκριση δημοσιονομικών ρόλων, ευθυνών και κυρώσεων. Οριοθέτηση του ρόλου και των ευθυνών των μελών των συλλογικών οργάνων (δημοτικών συμβουλίων, διοικητικών συμβουλίων ΝΠΔΔ). Οι συνευθυνόμενοι. Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης. Ο *stricto sensu* δημόσιος υπόλογος.

Πρόεδρος: Ι. Σαρμάς, Πρόεδρος ΕΛΣυν

Εισηγητές: Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Σύμβουλος ΕΛΣυν, Δ. Καββαδία - Κωνσταντάρα, Γ. Τζομάκα, Α. Πανουτσακοπούλου, Σύμβουλος ΕΛΣυν, Ε. Παπαθεοδώρου, Κ. Κρέπης, Σύμβουλοι ΕΛΣυν

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Ε. Καραθανασόπουλος, Αντεπίτροπος Επικρατείας

Ι. Εισαγωγή

(Εισηγήτρια η Σύμβουλος Ευαγγελία-Ελισάβετ Κουλουμπίνη)

1. Ενόψει της νομολογιακής διαμορφωθείσης εκτεταμένης συνταγματικής έννοιας του υπολόγου, και των μεταβολών που επέφερε στο κανονιστικό πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής ο Ν 4270/2014 (φ. 143 Α'), με τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου των δημοσιονομικά υπεύθυνων προσώπων, επιβάλλεται η οριοθέτηση των ευθυνών των προσώπων που υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη.

2. Η ανάγκη διάκρισης των ευθυνών των δημοσιονομικά υπεύθυνων απαιτείται για λόγους ασφάλειας δικαίου, λόγω της διάστασης που παρατηρείται μεταξύ των διατάξεων του δημοσιονομικού νόμου και των πάγιων νομολογιακών αρχών συνταγματικού κύρους που το Δικαστήριο σέβεται ως προς τα ως άνω κρίσιμα ζητήματα.

3. Η εν λόγω διάσταση έχει σοβαρές επιπτώσεις στην έκταση και την ένταση ικανοποίησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως στο δικαίωμα σεβασμού της περιουσίας, όταν τα ως άνω πρόσωπα καθίστανται υποκείμενα καταλογισμών.

4. Η διάκριση και σαφής οριοθέτηση των ευθυνών των υποκειμένων της δημοσιονομικής δίκης είναι ακόμη αναγκαίες, τόσο χάριν πραγματικής αποκατάστασης της πληγείσας διαχείρισης από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των υπολόγων, όσο και χάριν αποτροπής επανάληψης στο μέλλον όμοιων δημοσιονομικών παρατυπιών από

τα πρόσωπα που εμπλέκονται εν γένει σε χρηματικές διαχειρίσεις.

II. Διάκριση δημοσιονομικών ρόλων, ευθυνών και κυρώσεων

(Εισηγήτρια η Σύμβουλος Αγγελική Πανουτσακοπούλου)

1. Ο *stricto sensu* υπόλογος διαχειρίζεται, έχοντας στη φυσική του εξουσίαση, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση (*de facto* υπόλογος), χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, τηρεί σχετικώς διαχειριστικά και λογιστικά βιβλία και αποδίδει λογαριασμό στο Ελεγκτικό Συνέδριο, τα δε καθήκοντά του είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διατάκτη και του εκκαθαριστή [βλ. άρθρα 150-155 του Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (φ. 143 Α')]. Ο υπόλογος υπέχει, κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕλΣυν Ολ 34/2018, 1994/2016, 1161, 2926/2015, 4318/2013, 1584, 2293/2011, 1745/2010 κ.ά.), νόθο αντικειμενική ευθύνη για κάθε έλλειμμα που διαπιστώνεται στη διαχείρισή του, ευθυνόμενος κατά τεκμήριο για κάθε πταίσμα, απαλλάσσεται δε μόνο εάν ο ίδιος επικαλεστεί και αποδείξει ότι δεν τον βαρύνει κανενός βαθμού υπαιτιότητα ως προς την επέλευση του ελλείμματος ή ότι διακόπηκε ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των τυχόν υπαίτιων πράξεων ή παραλείψεων αυτού και του προκληθέντος ελλείμματος.

2. Ειδικά οι διαχειριστές πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, νπιδ, ιδιώτες) θεωρούνται *ex lege* δημόσιοι υπόλογοι και υπόκεινται στις ειδικές διατάξεις περί δημοσίων

υπολόγων, στον βαθμό που είναι συμβατές με τις οικείες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου (βλ. άρθρα 120-124 του Ν 4270/2014 που επανέλαβαν τις διατάξεις των άρθρων 101-105 του Ν 2362/1995, φ. 247 Α'). Η πρόσκτηση της ιδιότητας του δημοσίου υπολόγου των ανωτέρω είναι αυτόθροη συνέπεια της υποχρέωσης αυτών, ύστερα από έλεγχο των λογαριασμών τους, σε δημόσια λογοδοσία, η οποία αφορά, σύμφωνα με το εδάφιο α' του άρθρου 121 του Ν 4270/2014, «χρηματοδοτήσεις, ενισχύσεις ή επιδοτήσεις σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και φορείς που καταβάλλονται στα πλαίσια πολιτικών της Ένωσης από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (...)». Εξάλλου, αν διαπιστωθεί μετά από έλεγχο από τους αρμόδιους δημοσιονομικούς υπαλλήλους (άρθρο 120 του Ν 4270/2014) ότι οι σχετικές ενισχύσεις δεν διατέθηκαν για τους σκοπούς για τους οποίους προορίζονταν, τότε, ο ως άνω υπόλογος σε λογοδοσία υπόκειται προς τακτοποίηση των λογαριασμών του «στο μέτρο» της υποβολής του σε υποχρέωση επιστροφής του αδικαιολογήτως εισπραχθέντος από αυτόν ποσού, ήτοι σε δημοσιονομική διόρθωση (βλ. ΕλΣυν Ολ 273, 274/2019).

3. Ο διατάκτης αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Για την έγκυρη ανάληψη οποιασδήποτε δέσμευσης ή την εκτέλεση δαπάνης εκδίδεται απόφαση ανάληψης υποχρέωσης (νομική δέσμευση), η οποία υπογράφεται από τον διατάκτη και περιέχει βεβαίωση του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών του φορέα περί της ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης (δημοσιονομική δέσμευση). Τυχόν δε ανάληψη υποχρέωσης καθ'

υπέρβαση των εγγεγραμμένων πιστώσεων του φορέα ή των ποσοστών διάθεσης αυτών, ως προς την Κεντρική Διοίκηση και γενικώς κατά παράβαση των ειδικότερα οριζόμενων διαδικασιών, ιδρύει ατομική, αλληλέγγυα και εις ολόκληρον ευθύνη των εν λόγω προσώπων για τη ζημία του φορέα (άρθρα 66 παρ. 1, 2 και 5 του Ν 4270/2014, καθώς και 11 του ΠΔ 80/2016 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες», φ. 145 Α').

4. Τα καθήκοντα του διατάκτη, ορίζεται ότι είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα τόσο του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών όσο και του δημοσίου υπόλογου, ευθύνεται δε ως δημόσιος υπόλογος μόνο στην περίπτωση που αναμιχθεί στα καθήκοντα του τελευταίου (άρθρο 65 παρ. 1, 2 και 3 του Ν 4270/2014).

5. Περαιτέρω στα άρθρα 24 επ. και 69 Γ του Ν 4270/2014 [με το οποίο από 1.1.2017 οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών ανέλαβαν τις αρμοδιότητες που αφορούν στη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα τους και ασκούνταν έως τότε από τις πρώην ΥΔΕ (βλ. άρθρο 69 Δ) και το Ειδικό Λογιστήριο] ορίζονται τα ειδικότερα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείων και λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, πέραν τυχόν πειθαρχικών και υπηρεσιακών συνεπειών, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών υπέχει αστική ευθύνη για κάθε ζημία που προξένησε στον οικείο φορέα από δόλο ή βαριά αμέλεια (άρθρα 26 παρ. 6 του Ν 4270/2014 και 11 παρ. 3 του ΠΔ 80/2016). Κατ' εξαίρεση, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών ευθύνεται κατά τις διατάξεις περί δημοσίων υπολόγων στην περίπτωση που παρέχει την

προαναφερόμενη βεβαίωση καθ' υπέρβαση των ορίων του προϋπολογισμού και των ποσοστών διάθεσης ή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (άρθρο 11 παρ. 3 του ΠΔ 80/2016).

6. Με τις διατάξεις των άρθρων 75 επ. του Ν 4446/2016 «Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη (...) Τροποποιήσεις του Ν 4270/2014 και λοιπές διατάξεις» (φ. 240 Α'), ορίζονται οι διαδικασίες του ελέγχου για την εκκαθάριση και πληρωμή δαπανών του δημοσίου από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων. Στο δε άρθρο 85 παρ. 3 του νόμου αυτού ορίζεται ότι, πέραν της τυχόν ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης, τόσο ο προϊστάμενος της αρμόδιας οικονομικής υπηρεσίας και οι συνυπογράφωντες την εκκαθάριση και τα ΧΕ, όσο και ο προϊστάμενος του αρμόδιου για την εξόφληση των ΧΕ Τμήματος και οι συμπράττοντες στην όλη διαδικασία εξόφλησης του ΧΕ ευθύνονται εις ολόκληρον έναντι του Δημοσίου για κάθε θετική ζημία που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψή τους, εφόσον αυτή οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια αυτών, ενώ ομοίως ευθύνονται και τα αρμόδια όργανα των ΔΟΥ.

7. Συναφώς όσον αφορά τους ΟΤΑ, το άρθρο 121 του Ν 4604/2019 «Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας (...) Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Λοιπές διατάξεις» (φ. 50 Α') ορίζει ρητώς ότι οι υπάλληλοι των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ α' και β' βαθμού δεν θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι και ευθύνονται μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια κατά τις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα. Κατά το άρθρο δε 204 του Ν 4555/2018

«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (...) (...) και άλλες διατάξεις» (φ. 133 Α'), σε όσες περιπτώσεις είχαν απονεμηθεί στον δήμαρχο, με τις διατάξεις του ΒΔ της 17.5/15.6.1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων» (φ. 114 Α') ή του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν 3463/2006, φ. 114 Α'), αρμοδιότητες εκκαθαριστή και εντολέα πληρωμών, έχει πλέον υπεισεέλθει στις σχετικές αρμοδιότητες ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών.

8. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνεκτιμώντας τη διαχειριστική φύση των αρμοδιοτήτων των ως άνω οργάνων που εμπλέκονται στη διαχείριση των δημοσίων πόρων και την ουσιώδη συμμετοχή τους στη δημοσιολογιστική διαδικασία, αποδίδει διαχρονικά την ιδιότητα του υπόλογου με βάση το λειτουργικό κριτήριο, εάν δηλαδή οι πράξεις ή οι παραλείψεις του υπεύθυνου προσώπου εντάσσονται σε μια διαχειριστική λειτουργία, συνδεόμενες αιτιωδώς με την πρόκληση του εκάστοτε διαπιστούμενου διαχειριστικού ελλείμματος [βλ. μεταξύ άλλων πρακτικά 6ης Γεν. Συν./15.2.2006 (θέμα Γ'), 16ης Γεν. Συν./17.9.2008 (θέμα Β') και 19ης Γεν. Συν./14.10.2015 (θέμα Β') ΕλΣυν Ολ, με τα οποία έγινε δεκτό ότι η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δημοσίων δαπανών συνιστούν πράξεις διαχείρισης, οι οποίες προσδίδουν σε όσους τις διενεργούν την ιδιότητα του υπόλογου, όπως επισημάνθηκε και στα πρακτικά της 14ης Γεν.Συν./11.12.2019 (θέμα Β') ΕλΣυν Ολ].

9. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και προστασίας των εμπλεκόμενων στη δημοσιονομική διαχείριση προσώπων, σε συνδυασμό με την προάσπιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και την

προστασία του δημοσίου χρήματος, θα ήταν σκόπιμο να οριοθετηθεί νομοθετικά σαφώς η ευθύνη εκάστου και να διαβαθμιστεί αναλόγως των καθηκόντων του, χωρίς όμως να παραγνωρίζεται η κατά τα ανωτέρω διαχειριστική φύση των αρμοδιοτήτων των ως άνω προσώπων, που κατατείνει στην ανάγκη θέσπισης αυξημένης δημοσιονομικής ευθύνης αυτών και όχι απλώς αστικής.

10. Συγκεκριμένα, πέραν της ήδη προβλεπόμενης ευθύνης δημοσίου υπολόγου, που αφορά τον *stricto sensu* υπόλογο και όσους εξομοιώνονται με αυτόν, καθώς και τις ειδικά προβλεπόμενες περιπτώσεις πρόσδοσης ευθύνης δημοσίου υπολόγου, κρίνεται ότι θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η θέσπιση αυξημένης δημοσιονομικής ευθύνης για όλα τα όργανα που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαχείριση, η οποία όμως, λαμβάνοντας υπόψη τη διαφορετική θέση τους σε σχέση με τον δημόσιο υπόλογο, δεν θα έχει μεν την ίδια ένταση, αλλά δεν θα περιορίζεται και σε ευθύνη αστικής φύσης (λ.χ. καταλογισμός για κάθε έλλειμμα που προκαλούν υπαιτίως στον φορέα τους, ανάλογη παραγραφή με αυτήν που ισχύει για τον δημόσιο υπόλογο, αλλά περιορισμός της ευθύνης στον βαθμό της βαριάς αμέλειας και του δόλου, ανατροπή του τεκμηρίου ευθύνης κ.λπ.).

III. Οριοθέτηση του ρόλου και των ευθυνών των μελών των συλλογικών οργάνων (δημοτικών συμβουλίων, διοικητικών συμβουλίων ΝΠΔΔ)

(Εισηγήτρια η Σύμβουλος Ευαγγελία-Ελισάβετ Κουλουμπίνη)

1. Η κατεύθυνση που δόθηκε με τον Ν 3871/2010 (φ. 141 Α') και συνεχίστηκε με

τον Ν 4270/2014 (φ. 143 Α'), όπως ο τελευταίος τροποποιήθηκε με τις διατάξεις των Ν 4337/2015 (φ. 129 Α') και 4446/2016 (φ. 240 Α'), λαμβανομένου υπόψη και του κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 68 παρ. 1 και 2 του Ν 4270/2014 εκδοθέντος ΠΔ 80/2016 (φ. 145 Α') αφορά στη μετατόπιση των δημοσιονομικών ευθυνών εν γένει που άπτονται της οικονομικής διαχείρισης των ελεγχόμενων φορέων, εκ των προβλεπομένων στο άρθρο 14 του Ν 4270/2014 (φορείς του δημόσιου τομέα όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1 α' του Ν 4270/2014) από τα αιρετά ή διορισμένα όργανα της διοίκησης στους υπηρεσιακούς προϊσταμένους των οικονομικών υπηρεσιών.

2. Με το Ν 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (...)» (φ. 133 Α') ο νομοθέτης επεδίωξε να απαλείψει τις διαφορές που υπήρχαν μεταξύ του Λογιστικού των ΟΤΑ (Β.Δ. 17-5/59) και του Δημοσίου Λογιστικού και να προσαρμόσει αντίστοιχα τις διαδικασίες της οικονομικής λειτουργίας στις ευρύτερες ρυθμίσεις του Δημοσίου Λογιστικού (Ν 4270/2014 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Ειδικότερα, με τη διάταξη του άρθρου 203 του ως άνω νόμου ο δήμαρχος καθίσταται ο μοναδικός διατάκτης στο Δήμο, ήτοι το μονοπρόσωπο εκείνο όργανο στο οποίο απονέμεται η αρμοδιότητα να αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων.

3. Η έγκριση της δαπάνης και η διάθεση πίστωσης συντελείται με τη σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης που εκδίδει ο Δήμαρχος, η οποία αποτελεί συνέχεια της ήδη εκδοθείσας απόφασης του δημοτικού συμβουλίου με την οποία έχει ψηφιστεί ο προϋπολογισμός. Οι

πράξεις αυτές είναι διοικητικές πράξεις επί εσόδων και εξόδων του ελεγχόμενου φορέα, δηλαδή πράξεις με τις οποίες ασκείται δημόσια εξουσία και όχι πράξεις εκκαθάρισης ή εντολής πληρωμής ή πληρωμής δαπανών.

4. Ο δήμαρχος ως διατάκτης το μεν καταλογίζει με πράξη τις αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές των υπαλλήλων του δήμου σύμφωνα με τις διατάξεις άρθρου 24 παρ. 3 του Ν 4354/2015 (φ. 176 Α'), ενώ παράλληλα ασκεί τις αρμοδιότητες ελέγχου, εποπτείας και εν γένει καταλογισμού των υπολόγων στη διαχείριση του δήμου (άρθρο 204 παρ. 5 και 7 του Ν 4555/2018).

5. Στο άρθρο 204 του Ν 4555/2018 ορίζεται ρητώς ότι ο δήμαρχος παύει να έχει την ιδιότητα του εκκαθαριστή των δαπανών και του εντολέα πληρωμών. Ο ρόλος αυτός ανατίθεται στον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ), όπου δε ο δήμαρχος υπογράφει ή συνυπογράφει πράξεις εκκαθάρισης και χρηματικά εντάλματα νοείται στη θέση του ο ΠΟΥ ή τα ιεραρχικώς υφιστάμενα όργανα που εξουσιοδοτούνται από αυτόν (βλ. άρθρα 65 παρ. 1, 2 του Ν 4270/2014).

5. Ο νομοθέτης ορίζει ότι ο δήμαρχος δεν δύναται να αναμειγνύεται εν γένει σε διαχειριστικές πράξεις της ταμειακής υπηρεσίας, ήτοι να εκδίδει ή να συνυπογράφει ή να εξοφλεί επιταγές (άρθρο 204 παρ. 6 του Ν 4555/2018). Μόνο στην περίπτωση έγγραφης άρνησης του ΠΟΥ να εκτελέσει εντολή που αφορά την ανάληψη υποχρέωσης ή την εκτέλεση δαπάνης καθ' υπέρβαση των ορίων του προϋπολογισμού και των ποσοστών διάθεσης ή του ΜΠΔΣ ή πρόκειται για δαπάνη μη νόμιμη και κανονική ο Δήμαρχος υποκαθίσταται στη θέση του

ΠΟΥ και ευθύνεται κατά τις διατάξεις περί δημοσίων υπολόγων (βλ. άρθρο 26 παρ. 1 Ν 4270/2014 και 11 παρ. 3 του ΠΔ 80/2016).

6. Με το άρθρο 121 του Ν 4604/2019 «Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας (...) Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση-Λοιπές διατάξεις» (φ. 50 Α') ορίζεται: «Οι υπάλληλοι των Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων των Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών προσώπων αυτών καθώς και οι υπάλληλοι που ασκούν καθήκοντα σχετικά με τις αρμοδιότητες των οικονομικών υπηρεσιών, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι και ευθύνονται μόνο για δόλο και βαρεία αμέλεια κατά τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα».

7. Για τα υπηρεσιακά όργανα των ΟΤΑ (άρθρα 152 παρ. 4 και 96 παρ. 1 του Ν 4270/2014) τα οποία έχουν εκδώσει παράνομες πράξεις ή συνέπραξαν με πράξεις ή παραλείψεις τους στη μη τήρηση των νομίμων διαδικασιών, καθιερώνεται μία ειδική δημοσιονομική ευθύνη, που είναι διάφορη της ευθύνης του ταμειακού υπολόγου και συγκαταλογίζονται με τον αχρεωστήτως λαβόντα εφόσον συνετέλεσαν σε βαθμό δόλου και βαρείας αμελείας στην παράνομη πληρωμή. Στην περίπτωση αυτή πρόκειται για συνυπόχρεα με τους αχρεωστήτως λαβόντες πρόσωπα για την αποκατάσταση του ελλείμματος που δημιουργήθηκε από την παράνομη πληρωμή και υπόκεινται στην ίδια διαδικασία καταλογισμού με τους αχρεωστήτως λαβόντες. Το βάρος της απόδειξης το φέρει το αρμόδιο όργανο ελέγχου.

8. Με την προϋπόθεση ότι, όπως θα αποδεικνύει το ελεγκτικό όργανο, έχουν συμπράξει αιτιωδώς, σε βαθμό δόλου ή βαρείας αμελείας στη δημιουργία του ελλείμματος, δημοσιονομική ευθύνη, διάφορη της αστικής ευθύνης, θα μπορούσε να προβλεφθεί για την ταυτότητα του νομικού λόγου από το νομοθέτη και για όλα τα όργανα της διοίκησης τα οποία παρεμβάλλονται στη δημοσιονομική διαδικασία και ασκούν διοίκηση εσόδων και εξόδων (διατάκτες, εκκαθαριστές και εν γένει υπάλληλοι των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ α' και β' βαθμού).

9. Το βάρος της απόδειξης ότι υφίστανται εν προκειμένω περισσότερα «συνυπαίτια» πρόσωπα πέραν του υπολόγου το έχει το ελεγκτικό όργανο, το οποίο πρέπει να αποδείξει την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ των πράξεων ή παραλείψεών τους και του διαπιστωθέντος ελλείμματος. Τέλος υφίσταται εις ολόκληρον ενοχή των προσώπων αυτών σε περίπτωση καταλογισμού τους με τον υπόλογο ανεξαρτήτως της ειδικότερης μορφής της ευθύνης τους (υποκειμενική ή νόθος αντικειμενική) και του βαθμού της υπαιτιότητάς τους (πρβλ. ΕΛΣυν Ολ 108/1977).

10. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου (όργανα διοίκησης) νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου δεν αποκτούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους την ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου ούτε κατά το τυπικό, ούτε κατά το ουσιαστικό κριτήριο, δοθέντος ότι δεν διαχειρίζονται χρήματα αξίες ή υλικά που ανήκουν σε ΝΠΔΔ ή νπιδ που ελέγχονται, ούτε άλλωστε έχουν υποχρέωση σε απόδοση λογαριασμού με τη λήξη της διαχείρισής τους ενώπιον του

Ελεγκτικού Συνεδρίου ή άλλου οργάνου που έχει οριστεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι αρμοδιότητές τους, όταν εγκρίνουν δαπάνες σε εκτέλεση του προϋπολογισμού του ΝΠΔΔ, παραμένουν διοικητικής επιτελικής φύσεως.

11. Ανεξάρτητο είναι το ζήτημα όταν τα όργανα αυτά εξέρχονται αυτοβούλως των καθηκόντων τους και αναμειγνύονται στη διαχείριση του υπολόγου και στην εκτέλεση ταμειακού έργου οπότε καθίστανται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που μπορεί να καταστεί κάθε φυσικό πρόσωπο, εν τοις πράγμασι υπόλογοι.

IV. Οι συνευθυνόμενοι

(Εισηγήτρια η Σύμβουλος Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου)

1. Με το άρθρο 12 παρ. 1 του ΝΔ/τος 1264/1942 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί Οικονομικής επιθεωρήσεως» (φ. 100 Α'), που κυρώθηκε και διατηρήθηκε σε ισχύ με την ΠΥΣ 312/1946 (φ. 188 Α'), ορίζεται: «Ο Γενικός Οικονομικός Επιθεωρητής και οι Οικονομικοί Επιθεωρηταί Δημοσίων Υπολόγων και Νομικών Προσώπων και πας Οικονομικός υπάλληλος εκτελών χρέη Οικονομικού Επιθεωρητού Δημοσίων Υπολόγων και Νομικών Προσώπων εφ' όσον κατά την ενέργειαν επιθεωρήσεως οιασδήποτε δημοσίας ή μη διαχειρίσεως εκ των εν άρθρ. 1 παρ. 1 του παρόντος Νόμου διαλαμβανομένων διαπιστώσων την ύπαρξιν ελλείμματος προερχομένου εξ ελλείψεως χρημάτων ή υλικού ή αξιών εν γένει, προβαίνουν εις την έκδοσιν ητιολογημένης καταλογιστικής αποφάσεως κατά του υπολόγου και των τυχόν αλληλεγγύως μετ' αυτού συνευθυνομένων (...)».

2. Κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΛΣυν ΟΛ 859, 867/1990, 750/1991, 1039, 1435/1995, 976/2000, 1449, 2161/2006, 2443, 2444/2007, 1456, 1610/2008, 1034/2011, 2325, 2976/2012, 3283/2013, 1240, 1241/2014, 5234/2015, 1028/2017 κ.ά.), ως «συνευθυνόμενος» νοείται κάθε πρόσωπο, το οποίο, χωρίς να έχει την ιδιότητα του (de jure ή de facto) δημοσίου υπολόγου και χωρίς να θεωρείται από τον νόμο ως τέτοιος, αναμειγνύεται με οποιοδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία και η ανάμειξή του αυτή τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με τη δημιουργία του ελλείμματος, αποτελεί δηλαδή αναγκαίο και ικανό όρο για την επέλευσή του. Η ανάμειξη αυτή συντρέχει ιδίως στην περίπτωση που ο υπάλληλος, στο πλαίσιο άσκησης των υπηρεσιακών καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του ή και επ' ευκαιρία ή κατά κατάχρηση αυτών, επενεργεί αποφασιστικά στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και επηρεάζει την ομαλή διεξαγωγή της διαχείρισης, με την έννοια ότι χωρίς την ανάμειξη αυτή δεν μπορεί να αρχίσει και να περατωθεί η διαχειριστική διαδικασία και να προκληθεί το έλλειμμα.

3. Επειδή ο συνευθυνόμενος, κατά την προεκτεθείσα έννοια, με τη συμμετοχή του στη διαχειριστική διαδικασία και σε πράξεις διαχείρισης με την ευρεία έννοια, συμβάλλει άμεσα και ουσιωδώς στη δημιουργία του ελλείμματος, ευθύνεται για τον λόγο αυτό αλληλεγγύως με τον ασκούντα άμεσα τη διαχείριση εν στενή έννοια υπόλογο για την αποκατάστασή του, εάν δε δεν θεμελιώνεται προσωπική ευθύνη του υπολόγου για το διαπιστωθέν έλλειμμα, μπορεί να καταλογισθεί αυτοτελώς ο συνευθυνόμενος.

4. Περαιτέρω, με το άρθρο 56 του Ν 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247), ορίστηκε: «1. (...) 3. Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι (...). 4. Στις περιπτώσεις πληρωμής μη νόμιμων δαπανών καταλογίζεται: α) στα υπηρεσιακά όργανα που εκ δόλου ή βαρείας αμέλειας έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης και β) στους λαβόντες, εφόσον υπέχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των ανωτέρω διαδικασιών. Στους λαβόντες καταλογίζεται και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής». Εξάλλου, στην παρόμοια περιεχομένου διάταξη του άρθρου 33 του ίδιου νόμου ορίστηκε: «1. Μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής καταλογίζονται: α) στον υπάλληλο που από δόλο ή βαρεία αμέλεια προέβη σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή συνέπραξε στην έκδοση αυτών ή στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης και β) στον λαβόντα, εφόσον έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού». Τέλος, αμφότερες οι ανωτέρω διατάξεις των άρθρων 56 παρ. 4 και 33 παρ. 1 του Ν 2362/1995 επαναλήφθηκαν, αυτούσιες, στα άρθρα 152 παρ. 4 και 96 παρ. 1 του ήδη ισχύοντος Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (φ. 143 Α'), αντίστοιχα (βλ. και ΕλΣυν Ολ πρακτικά 14ης Γεν.Συν./11.12.2019, θέμα Β').

5. Εκ των ανωτέρω εκτεθέντων καθίσταται σαφής η σταθερή και διαχρονική βούληση του κοινού νομοθέτη για την καθιέρωση ειδικής δημοσιολογιστικής ευθύνης για τα υπηρεσιακά εκείνα όργανα, τα οποία, δεν έχουν μεν ασκήσει άμεσα διαχείριση χρημάτων, αξιών ή υλικού που ανήκουν στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, πλην όμως, έχουν οπωσδήποτε αναμιχθεί στην οικεία, υπό ευρεία έννοια, διαχειριστική διαδικασία, με πράξεις ή παραλείψεις τους, που συνδέονται άμεσα και ουσιωδώς με την πρόκληση ελλείμματος.

6. Η ευθύνη των εμπλεκόμενων στη διαχειριστική διαδικασία υπαλλήλων, οι οποίοι δεν είναι κατά τα ανωτέρω ειδικά επιφορτισμένοι από τον νόμο με δημοσιονομικές υπό στενή έννοια αρμοδιότητες (βλ. εισηγήσεις II παρ. 6 και III παρ. 6), ενόψει ακριβώς της αποφασιστικής συμβολής τους, με υπό ευρεία έννοια διαχειριστικές πράξεις ή παραλείψεις τους, στη δημιουργία ελλείμματος, διακρίνεται σαφώς, όπως παγίως γίνεται δεκτό και από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από τη γενική αστική ευθύνη αυτών για την αποκατάσταση κάθε θετικής ζημίας που προκάλεσαν, από δόλο ή βαρεία αμέλεια, στον φορέα στον οποίο υπηρετούν, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών, ήτοι εκτός του πλαισίου της οικείας διαχείρισης, καθηκόντων τους.

7. Ωστόσο, σύμφωνα με τη ρητή βούληση του νομοθέτη, όπως αυτή αποτυπώθηκε στους Ν 2362/1995 και 4270/2014, η ειδική και αυξημένη αυτή ευθύνη των υπηρεσιακών οργάνων που εξέδωσαν παράνομες διοικητικές πράξεις ή συνέπραξαν, με οποιοδήποτε άλλο τρόπο, στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών, δεν ταυτίζεται με την ευθύνη του *stricto sensu* υπολόγου. Η ευθύνη των προσώπων

αυτών δεν εντάσσεται στο σύστημα της νόθου αντικειμενικής ευθύνης που ισχύει για τον υπόλογο, για τον καταλογισμό του οποίου, αρκεί οποιουδήποτε βαθμού υπαιτιότητα, ήτοι και ελαφρά αμέλεια, η οποία, μάλιστα, τεκμαίρεται (ΕΛΣυν Ολ 1187/1998, 1783/2003, 1718/2009, 27/2010, 505/2011, 719/2012, 4689/2013, 2218/2014, 5241/2015, 1994/2016, 34/2018 κ.ά.). Απεναντίας, εν προκειμένω καθιερώνεται ρητά από τον νομοθέτη μία μορφή ενδιάμεσης, μεταξύ αστικής και νόθου αντικειμενικής, δημοσιολογιστικής ευθύνης με υποκειμενική φύση, η οποία περιορίζεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια του υπεύθυνου υπηρεσιακού οργάνου, ενώ το βάρος απόδειξης της συνδρομής του απαιτούμενου για τον καταλογισμό αυτού βαθμού υπαιτιότητας φέρει, σε κάθε περίπτωση, το αρμόδιο όργανο ελέγχου.

8. Όμως, σε εναρμόνιση και προς την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα ήταν σκόπιμο, προς εξυπηρέτηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί από τον νομοθέτη ότι στα ως άνω «συμπράττοντα» και, ως εκ τούτου, καθιστάμενα συνυπόχρεα για την αποκατάσταση του ελλείμματος υπηρεσιακά όργανα, συμπεριλαμβάνονται και οι προϊστάμενοι των υπεύθυνων κατά την ανωτέρω έννοια υπαλλήλων, οι οποίοι, με παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους, συνετέλεσαν ουσιωδώς στη δημιουργία του ελλείμματος, όπως ιδίως στην περίπτωση της μη αποτροπής επέλευσής του, λόγω υπαίτιας από δόλο ή βαρεία αμέλεια παράλειψης άσκησης της επιβαλλόμενης από τη θέση τους εποπτείας (πρβλ. άρθρο 16 του Ν 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των

εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις», φ. 210 Α').

9. Έτσι, θα καταστεί σαφές ότι η έννοια του δημοσιολογιστικά υπεύθυνου, κατά το άρθρο 152 παρ. 4 του Ν 4270/2014, «υπηρεσιακού οργάνου», δεν περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στα πρόσωπα εκείνα, η δράση των οποίων, υπό τη μορφή είτε της έκδοσης διοικητικών πράξεων, είτε της διενέργειας ειδικότερων ενεργειών ελέγχου, εντάσσεται θεσμικά στην οικεία, υπό ευρεία έννοια, διαχειριστική διαδικασία που στοχεύει στην εκταμίευση, αλλά, καταλαμβάνει, επιπλέον, και τα όργανα εκείνα, η δράση των οποίων, αν και μη εντασσόμενη από τον νόμο στην εν λόγω διαδικασία ως απαιτούμενο στάδιο αυτής, εντούτοις, ως αποφασιστική, αποτελεί αναγκαίο και πρόσφορο όρο για την επέλευση του ελλείμματος, έστω και αν φέρουν την ιδιότητα του διατάκτη.

V. Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης

(Εισηγητές οι Σύμβουλοι Δέσποινα Καββαδία-Κωνσταντάρα και Κωνσταντίνος Κρέπης)

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Σύνταγμα, άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ'), διενεργεί έλεγχο των λογαριασμών του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων νομικών προσώπων, όπως ειδικότερα ορίζεται στην κοινή νομοθεσία και, κυρίως, στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν 4129/2013 (βλ. ιδίως το άρθρο 1 παρ. 1 περ. β' του Κώδικα, όπου αναφέρεται ότι το Δικαστήριο διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλτικό

έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης). Ως εκ τούτου, ο «λογαριασμός» συνιστά το μέσο, δηλαδή την «οδό» που παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διακριβώσει, κατόπιν ελέγχου, το «ορθώς έχειν» ή μη μιας διαχείρισης. Όπου ο έλεγχος αποβαίνει αρνητικός, υπό την έννοια ότι δεν επιβεβαιώνεται η ορθότητα της οικείας διαχείρισης (ή μέρους αυτής), συντρέχει περίπτωση ελλείμματος και, συνακόλουθα, ανακύπτει ζήτημα δημοσιολογιστικών ευθυνών, καθώς το έλλειμμα, που συνιστά μια κατάσταση «διατάραξης» του λογαριασμού, πρέπει πάντοτε να αποκαθίσταται.

2. Η αποκατάσταση διαπιστωθέντος ελλείμματος λαμβάνει χώρα κατά βάση με την έκδοση καταλογιστικών πράξεων σε βάρος όλων όσοι συντέλεσαν, με παράνομες πράξεις ή παραλείψεις, στη δημιουργία του. Επομένως, υπόκεινται σε καταλογισμό όχι μόνο οι υπόλογοι κατά το ουσιαστικό ή τυπικό κριτήριο (ταμίες, διαχειριστές υλικού, πρόσωπα που λόγω της φύσης των καθηκόντων τους χαρακτηρίζονται ρητά από το νόμο ως υπόλογοι κ.λπ.), αλλά και άλλα πρόσωπα (φυσικά ή νομικά), υπό τον όρο ότι συνέβαλαν αιτιωδώς στη δημιουργία του ελλείμματος (π.χ. προέβησαν σε εσφαλμένη εκκαθάριση ή ενέκριναν την προμήθεια αγαθού με κατάτμηση ώστε να αποφευχθεί η διενέργεια διαγωνισμού). Σε κάθε περίπτωση υπόκεινται σε καταλογισμό και οι αχρεωστήτως λαβόντες, δηλαδή εκείνοι που έλαβαν μία παροχή χωρίς να τη δικαιούνται (π.χ. εσφαλμένη χορήγηση επιδόματος θέσης ευθύνης σε υπάλληλο που δεν κατέχει τέτοια θέση).

3. Το προαναφερθέν πλαίσιο δημοσιονομικών ευθυνών αποτυπώνεται παγίως στη δημοσιολογιστική νομοθεσία, που σταθερά και διαχρονικά ορίζει ότι το έλλειμμα καταλογίζεται - πλην των υπολόγων - και σε βάρος τυχόν «συνευθυνομένων», «λαβόντων», «αχρεωστήτως λαβόντων», «υπηρεσιακών οργάνων» κ.λπ. (βλ. ενδεικτικά άρθρα 76 ΝΔ 321/1969, 56 Ν 2362/1995, 152 Ν 4270/2014, 12 ΝΔ 1264/1942). Πράγματι, η ελεγκτική διαδικασία, παρότι έχει ως αφετηρία τον έλεγχο ενός λογαριασμού, που συνδέεται με ορισμένο υπόλογο, εντούτοις μπορεί, ανάλογα με τα ευρήματα, να επεκταθεί και σε ευθύνες τρίτων προσώπων (υπηρεσιακών οργάνων, αχρεωστήτως λαβόντων κ.λπ.), αναλόγως της συγκεκριμένης κάθε φορά ανάμειξης τους στη δημιουργία του ελλείμματος. Υπό την έννοια αυτή, υπόκεινται σε καταλογισμό ακόμη και ιδιώτες, εφόσον κρίνεται ότι η δική τους συμπεριφορά - ενδεχομένως από κοινού με άλλους - ήταν εκείνη που δημιούργησε το έλλειμμα (π.χ. στην περίπτωση που ιδιώτης εξοφλήθηκε με βάση παραστατικά που αποδείχθηκαν εικονικά).

4. Η λύση αυτή, την οποία έχει προκρίνει ο κοινός νομοθέτης, υπαγορεύεται τόσο από την ανάγκη διαφύλαξης της ενότητας της ελεγκτικής διαδικασίας και εντεύθεν της δημοσιονομικής δίκης, όσο και από την εύλογη αξίωση αποτελεσματικής και ουσιαστικής προστασίας του δημοσίου χρήματος, προς όφελος όλων, εφόσον αυτή θα ετίθετο εν αμφιβόλω εφόσον ως υποκείμενο καταλογισμού θεωρείτο μόνον ο υπόλογος. Και τούτο, διότι το έλλειμμα ανακύπτει μεν, πάντοτε, στη δική του διαχείριση, ωστόσο ουδόλως αποκλείεται ο υπόλογος είτε να μην υπέχει σχετική ευθύνη είτε η δική του ευθύνη να είναι ήσσονος σημασίας σε σχέση με τις

ευθύνες άλλων προσώπων (π.χ. διότι πλήρωσε τον ιδιώτη που ανέλαβε με απευθείας ανάθεση την εκτέλεση εργασιών, στηριζόμενος σε παράνομη απόφαση συλλογικού διοικητικού οργάνου - εδώ η ουσιαστική παρανομία αφορά στα μέλη του συλλογικού οργάνου και όχι στον υπόλογο). Σε περιπτώσεις όπως η τελευταία, ο καταλογισμός του υπολόγου, του οποίου η ευθύνη είναι νόθος αντικειμενική, πράγμα που σημαίνει ότι η υπαιτιότητά του τεκμαίρεται, με συνέπεια να μην αποτελεί καν αντικείμενο έρευνας εκ μέρους του ελεγκτικού οργάνου, αποτελεί την εύκολη πλην ανεπιεική λύση.

5. Ανεξαρτήτως του υποκειμενικού πεδίου στο οποίο μπορεί να επεκτείνεται κάθε φορά ο δημοσιονομικός έλεγχος, πάντως αφορά, κυρίως, τα όργανα της δημοσιονομικής διοίκησης. Τα τελευταία, είτε ασκούν καθήκοντα διαχειριστή - υπολόγου είτε άλλα συναφή με τη διοίκηση εσόδων - εξόδων καθήκοντα (π.χ. εκκαθαριστή, διατάκτη, προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών κ.λπ., ΕΛΣυν Ολ πρακτικά 19ης Γεν. Συν./14.10.2015, θέμα Β'), έχουν αυξημένες υποχρεώσεις - ευθύνες, καθώς υπέχουν δημοσιολογιστική ευθύνη, που είναι διάφορη της αστικής ευθύνης που κατά νόμο (βλ. ιδίως τα άρθρα 68 και 69 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο) έχουν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά και ειδική σε σχέση με την τελευταία.

6. Η νομοθετική αντιμετώπιση του δημοσιολογιστικής υπευθύνου είναι ιδιαίτερα αυστηρή σε σχέση με τον αστικώς υπεύθυνο σε σειρά θεμάτων (π.χ. παραγραφή, αξιούμενος βαθμός υπαιτιότητας ως προϋπόθεση του καταλογισμού, μη εξάρτηση του καταλογισμού από την ύπαρξη ζημίας

κ.λπ.) και, από αυτή την άποψη, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα εν γένει δημοσιονομικά καθήκοντα είναι αυξημένης διακινδύνευσης σε σχέση με καθήκοντα άλλης φύσεως (π.χ. διοικητικά). Κατά λογική ακολουθία, πρέπει να είναι σαφές και κατανοητό, όπως άλλωστε υπαγορεύει η αρχή της ασφάλειας δικαίου, τόσο το πλαίσιο των καθηκόντων όσο και το πλαίσιο των ευθυνών των οργάνων που ασκούν δημοσιονομική διοίκηση.

7. Ως έλλειμμα χαρακτηρίζεται, κατ' αρχήν, οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών ή υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείριση του υπολόγου (βλ. άρθρα 76 ΝΔ 321/1969, 35 ΝΔ 496/1974, 56 Ν 2362/1995 και 152 Ν 4270/2014). Κατά τη νομολογία (βλ. ενδεικτ. ΕΛΣυν Ολ 3237/2011, 4314/2013 κ.ά.), ως έλλειμμα διαχείρισης (χρημάτων, αξιών ή υλικού), που επισύρει καταρχήν τον καταλογισμό, νοείται κάθε επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ της ποσότητας (των χρημάτων, αξιών ή υλικού) που έπρεπε να υπάρχει σε μία δεδομένη στιγμή, σύμφωνα με τους τηρούμενους λογαριασμούς και με βάση νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία, και εκείνης που πράγματι υπάρχει.

8. Εφόσον διαπιστωθεί, κατά τον έλεγχο, ότι συντρέχει περίπτωση ελλείμματος, το ελεγκτικό όργανο, βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου (βλ. ενδεικτικά τα άρθρα 56 παρ. 3 Ν 2362/1995 και 152 παρ. 3 Ν 4270/2014), υποχρεούται να καταλογίσει σε βάρος των υπευθύνων το σύνολο αυτού, έστω και αν δεν υφίσταται αντίστοιχη ζημία στην περιουσία του Δημοσίου ή του οικείου δημόσιου νομικού προσώπου. Μάλιστα δεν υποχρεούται καν να διερευνήσει αν στην περίπτωση αυτή επήλθε ζημία ή έστω αν υπήρξε εξ

αντικειμένου κίνδυνος επέλευσης βλάβης στον οικείο προϋπολογισμό.

9. Δεν καθίσταται σαφές πώς αντιμετωπίζεται η περίπτωση που η λεγόμενη «επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά» ανακύπτει μεν στο λογαριασμό «ταμείο», διότι π.χ. πληρώθηκε ένα έξοδο κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας, όμως στη θέση του εξόδου που πληρώθηκε εισήλθε κάποιο άλλο αγαθό ή υπηρεσία που θεραπεύει μια δημόσια ανάγκη, όταν, δηλαδή, υφίσταται κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο σχέση παροχής - αντιπαροχής. Είναι πρόδηλο ότι αυτή η περίπτωση, από την άποψη της απόδοσης δημοσιονομικών ευθυνών, δεν πρέπει να εξομοιωθεί με το γνήσιο έλλειμμα (π.χ. απώλεια ή υπεξαίρεση χρημάτων από τον ίδιο τον υπόλογο), όπου η επέλευση ισόποσης ζημίας στον οικείο προϋπολογισμό είναι δεδομένη. Η ορθότητα της προσέγγισης αυτής επιρρωνύεται και από το ότι, εφόσον χωρήσει ή επίκειται ένας τέτοιος καταλογισμός και, καθ' υπόθεσιν, οι δημοσιονομικώς υπεύθυνοι επιστρέψουν εκουσίως το ποσό του ελλείμματος (π.χ. για να αποφύγουν την πληρωμή τόκων ή τυχόν πειθαρχικές ευθύνες), θα ανακύψει ζήτημα «πλουτισμού» του Δημοσίου ή του δημόσιου νομικού προσώπου, που θα έχει λάβει την «αντιπαροχή», χωρίς κατ' ουσίαν να έχει δώσει την δική του παροχή, αφού το τίμημα που κατέβαλε αρχικώς στον τρίτο έχει επιστραφεί από τον καταλογισθέντα.

10. Το Δικαστήριο, επ' ευκαιρία εκδίκασης καταλογιστικών υποθέσεων, προσπαθώντας και αυτό να αντιμετωπίσει τις συνέπειες του προβλήματος που αναφέρθηκε, υιοθέτησε τη διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος. Ειδικότερα, στην απόφαση 4314/2013 της

Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε δεκτό ότι η «επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά» στην οικεία διαχείριση άλλοτε μεν επάγεται ισόποση ζημία του νομικού προσώπου, οπότε ο επιβαλλόμενος σε βάρος του οικείου υπολόγου καταλογισμός έχει χαρακτήρα αμιγώς αποκαταστατικό της ζημίας αυτής (ουσιαστικό έλλειμμα), άλλοτε δε, δεν συνεπάγεται αντιστοίχως πραγματική ζημία αυτού, καθόσον οφείλεται σε τυπικές παραλείψεις κατά τη διενέργεια των δημόσιων δαπανών ή σε παραλείψεις σχετικά με την κανονική τήρηση των οικείων λογαριασμών (τυπικό έλλειμμα). Δέχθηκε, περαιτέρω, ότι σε περίπτωση τυπικού ελλείμματος, έστω και αν οι ισχύουσες δημοσιολογιστικές διατάξεις δεν παρέχουν στα ελεγκτικά όργανα τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τις ευθύνες του υπολόγου και να τον καταλογίσουν με μέρος μόνο του διαπιστωθέντος ελλείμματος, πάντως το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο της έφεσης κατά της οικείας καταλογιστικής πράξης, πρέπει, κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), να συνεκτιμά το ύψος του καταλογισθέντος ποσού, το βαθμό της υπαιτιότητας του καταλογισθέντος, την έκταση της απόκλισής του από τη δημοσιονομική νομιμότητα, καθώς και τη βαρύτητα και τις συνθήκες τέλεσης της συγκεκριμένης κάθε φορά παράβασης και, εφόσον διαπιστώνει ότι το ύψος του καταλογισμού βρίσκεται σε δυσαρμονία με τα λοιπά ως άνω στοιχεία, να το προσαρμόζει στο ανάλογο, κατά την κρίση του, ύψος.

11. Με τη νεότερη νομολογία αμβλύνεται μεν αλλά δεν αντιμετωπίζεται πλήρως το πρόβλημα των συχνά υπέρογκων καταλογισμών επί τυπικών ελλειμμάτων. Κυρίως διότι τα ελεγκτικά όργανα είναι

υποχρεωμένα, όταν διαπιστώνουν τυπικό έλλειμμα, να καταλογίζουν τους υπεύθυνους με το σύνολο αυτού. Και μόνον αν και όταν η υπόθεση αχθεί ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ενεργεί ως Δικαστήριο, δύναται το τελευταίο, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), ενεργώντας τις κατάλληλες σταθμίσεις, να προσαρμόζει το ποσό του καταλογισμού στο ενδεικνυόμενο από τις περιστάσεις ύψος. Πέραν αυτού, η παραπάνω νομολογιακή λύση αφαιρεί από τα ελεγκτικά όργανα του Δικαστηρίου και της Διοίκησης τη νομική δυνατότητα επιμέτρησης του ύψους του καταλογισμού, επιφυλάσσοντάς την μόνο στο κατ' έφεση δικάζον Δικαστήριο, αν και η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα και, επομένως, και εκείνα που διενεργούν έλεγχο λογαριασμών. Άλλωστε, ουδείς λόγος υπάρχει να διενεργούνται καταλογισμοί που είναι μάλλον βέβαιο ότι πάσχουν - σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας - και είναι θέμα χρόνου τούτο να αναγνωρισθεί δικαστικά. Σε ό,τι αναφέρθηκε, πρέπει να προστεθούν και οι δυσμενείς συνέπειες που υφίστανται οι εμπλεκόμενοι (δικαστικά έξοδα, κίνδυνοι κατασχέσεων, πολυετής αναμονή για την έκδοση της δικαστικής απόφασης κ.λπ.), ενώ βλάπτεται και το δημόσιο συμφέρον (επιβάρυνση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, αποφυγή ανάληψης δημοσιονομικών ευθυνών από πρόσωπα ικανά ώστε να αποφύγουν τον κίνδυνο καταλογισμού κ.λπ.).

12. Αποκλειστικό και μοναδικό κριτήριο της διάκρισης μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος είναι η ύπαρξη ή μη ζημίας στην περιουσία του Δημοσίου ή του δημόσιου νομικού προσώπου. Αυτό

σημαίνει ότι το ελεγκτικό όργανο του Δικαστηρίου ή της Διοίκησης έχει καθήκον να διενεργήσει έρευνα προς αυτή την κατεύθυνση με ρητή αναφορά στην σχετική έκθεση ελέγχου.

13. Το τυπικό έλλειμμα δημιουργείται κατά βάση συνεπεία της απόρριψης πληρωμών (εξόδων), όπου η διενεργηθείσα πληρωμή, που συνιστά την «παροχή» του δημόσιου νομικού προσώπου, έχει αντισταθμισθεί από αντίστοιχη «αντιπαροχή» του δικαιούχου (προμήθεια αγαθού, εκτέλεση εργασιών κ.λπ.). Αντίστοιχα, το ουσιαστικό έλλειμμα εμφανίζεται, κυρίως, στις περιπτώσεις που δεν επαληθεύεται από τον έλεγχο το καταμετρηθέν υπόλοιπο του λογαριασμού, βάσει των οικείων λογιστικών στοιχείων (γραμμάτια είσπραξης, χρηματικά εντάλματα πληρωμής κ.λπ.), διότι π.χ. απολέστηκαν ή υπεξαιρέθηκαν χρήματα ή δεν εισήχθησαν εισπράξεις στη διαχείριση.

14. Η ελεγκτική διαπίστωση ότι στη θέση του εξόδου που πληρώθηκε εισήλθε κάποιο άλλο αγαθό ή υπηρεσία δεν πρέπει να οδηγεί, άνευ ετέρου, στην υιοθέτηση της θέσης ότι πρόκειται για τυπικό έλλειμμα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση κατάτμησης μιας προμήθειας εις τρόπον ώστε να καταστρατηγούνται τα όρια διενέργειας τακτικού διαγωνισμού, ουδόλως μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη περιουσιακής ζημίας λόγω της έλλειψης ανταγωνισμού και δημοσιότητας ή - ακόμη χειρότερα - υπερτιμολόγησης των σχετικών ειδών, πράγμα που μπορεί - και πρέπει - να ερευνηθεί μέσω της συλλογής συγκριτικών στοιχείων από άλλους δημόσιους φορείς ή/και ιδιώτες που διενήργησαν αντίστοιχες προμήθειες. Με βάση τα παραπάνω, δεν μπορεί να αποκλειστεί η περίπτωση ένα έλλειμμα να

είναι εν μέρει τυπικό και εν μέρει ουσιαστικό.

15. Επί τυπικού ελλείμματος, το ύψος του καταλογισμού, που συνιστά διοικητικό μέτρο αποκατάστασης της δυνητικής βλάβης στον οικείο προϋπολογισμό, θα πρέπει να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του ελεγκτικού οργάνου, με τον κοινό νομοθέτη να καθορίζει κριτήρια για τον τρόπο άσκησης της σχετικής διακριτικής ευχέρειας (τέτοια κριτήρια μπορούν να αποτελέσουν π.χ. η φύση της παράβασης, η σοβαρότητά της, ο βαθμός υπαιτιότητας του υπευθύνου, η ποιότητα και σαφήνεια του νομικού πλαισίου, οι ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης) και, ενδεχομένως, άνω και κάτω όρια στο ύψος του καταλογισμού (π.χ. από 0,1% έως 30% του ελλείμματος).

16. Το ουσιαστικό έλλειμμα, ενόψει του ότι επιφέρει ισόποση ζημία στον οικείο προϋπολογισμό, πρέπει καταρχήν να καταλογίζεται υποχρεωτικά και στο σύνολό του, ήτοι κατά δέσμια αρμοδιότητα. Το βάρος απόδειξης της ύπαρξης του ελλείμματος και του χαρακτηρισμού του ως ουσιαστικού συνιστά υποχρέωση του ελεγκτικού οργάνου.

17. Εφόσον θεσπισθεί ένα νέο νομικό πλαίσιο, αυτό θα πρέπει να συνοδεύεται από την κατάργηση όλων των ειδικών διατάξεων που ρυθμίζουν διαφορετικά το επίμαχο ζήτημα των δημοσιονομικών ευθυνών (νομιμοποιητικές δαπανών κ.λπ.), οι οποίες άλλωστε συνιστούσαν εξαρχής, λόγω του αποσπασματικού και περιορισμένου χρονικά χαρακτήρα τους, απρόσφορο μέσο για την θεραπεία του προβλήματος. Η τυχόν εισαχθείσα πάγια ρύθμιση θα πρέπει να ισχύει «για όλους», ώστε να ικανοποιείται η αρχή της ίσης

μεταχείρισης όλων όσοι εμπλέκονται στη δημοσιονομική διοίκηση.

18. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο ενός ειδικού νομικού πλαισίου που διέπει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τις ευθύνες των οργάνων που ασκούν δημοσιονομική εξουσία, δεν τίθεται ζήτημα «αδικαιολόγητου πλουτισμού», κατά την έννοια των άρθρων 904 επόμενου του Αστικού Κώδικα. Και τούτο, διότι στις περιπτώσεις αυτές ο όποιος πλουτισμός (του Δημοσίου, ΝΠΔΔ κ.λπ.) θα έχει πάντοτε «νόμιμη αιτία», δηλαδή θα βρίσκει επαρκή δικαιολόγηση (έρεισμα) ακριβώς στις διατάξεις εκείνες που προβλέπουν την επιβολή καταλογισμών και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ασκείται η σχετική αρμοδιότητα.

VI. Ο *stricto sensu* δημόσιος υπόλογος

(Εισηγήτρια η Σύμβουλος Γεωργία Τζομάκα)

1. Σύμφωνα με διατάξεις της κοινής νομοθεσίας δημόσιοι υπόλογοι ή υπόλογοι ΝΠΔΔ είναι (α) οι εντεταλμένοι την είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) ή Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), (β) όσοι με οποιοδήποτε τρόπο, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στα νομικά πρόσωπα αυτά (εν τοις πράγματι ή *de facto* υπόλογοι), και (γ) κάθε άλλο πρόσωπο που, εξαιτίας της φύσεως των υπηρεσιακών του καθηκόντων, θεωρείται από ειδική διάταξη νόμου ως δημόσιος υπόλογος (άρθρα 72 του ΝΔ 321/1969, 32 του ΝΔ 496/1974 «Περί λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (φ. 204 Α'), 56 του Ν 2362/1995 ισχύσαντος μέχρι

31.12.1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» - φ. 247 Α΄, και 152 του ισχύοντος από 1.1.2015 Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – ενσωμάτωση οδηγίας 2011/85/ΕΕ - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», φ. 143 Α΄).

2. Ο *stricto sensu* υπόλογος, όχι δηλαδή ο «*de facto*» ή ο «εκ του νόμου» ήτοι αυτός στον οποίο έχουν ρητώς ανατεθεί διαχειριστικά καθήκοντα με σχετική απόφαση (π.χ. ο ταμίας ΔΟΥ ή ενός Νοσοκομείου, ο διαχειριστής στρατιωτικού υλικού, ο διαχειριστής εντύπων παραβόλων του Δημοσίου κ.λπ.), διέπεται από ειδικές διατάξεις που κείνται εκτός του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου.

3. Σύμφωνα με αυτές: (α) τα καθήκοντά του είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του διατάκτη και του εκκαθαριστή (βλ. άρθρα 73 ΝΔ 321/1969, 55 Ν 2362/1995 και 151 Ν 4270/2014), (β) υποχρεούται στην τήρηση λογιστικών και διαχειριστικών βιβλίων, τα οποία «κλείνει» στο τέλος εκάστου διαχειριστικού έτους (άρθρα 74 και 80 ΝΔ 321/1969, 57 και 58 Ν 2362/1995 και 153 και 154 Ν 4270/2014) και (γ) λογοδοτεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο ετησίως, σε κάθε περίπτωση, αλλά και μετά την καθ' οιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχειρίσεώς του.

4. Η εν λόγω υποχρέωση εκπληρώνεται με την υποβολή των «λογαριασμών» (μηνιαίων και ετήσιων), στους οποίους περιλαμβάνονται ο απολογιστικός πίνακας (εσόδων-εξόδων) και οι αναλυτικές καταστάσεις των λογαριασμών της διαχείρισης εσόδων και εξόδων και λοιπά δικαιολογητικά (βλ. άρθρο 98 του Συντ. και διατάξεις των άρθρων 15, 17, 22, 23, 24 και

25 του ΠΔ/τος 774/1980, άρθρα 81 ΝΔ 321/1969, 32 και 35 παρ. 1 του ΝΔ 496/1974, 54 και 59 του Ν 2362/1995 και 41 ΒΔ/τος 17.5./15.6.1959 – φ. 114 Α΄).

5. Ο υπόλογος αυτός ευθύνεται για την αποκατάσταση κάθε έλλειψης χρημάτων, αξιών, ενσήμων ή υλικού που διαπιστώνεται στη διαχείρισή του, καθώς και κάθε ανοίκειας πληρωμής, δηλαδή πληρωμής που είτε δεν ανάγεται στην αρμοδιότητά του, είτε δεν στηρίζεται σε νόμιμα δικαιολογητικά, είτε, τέλος, για την πραγματοποίηση της οποίας δεν τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία (βλ. αποφ. ΕλΣυν Ολ 169/2005, 1913/1992, και άρθρα 27 παρ. 4 του π.δ. 774/1980, 29 παρ. 2 Ν 2362/1995 και 2 παρ. 2 της 194902/1969 (φ. 777 Β΄) αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών).

6. Συνεπώς, έχει αρμοδιότητα ελέγχου μόνο της εξωτερικής (τυπικής) νομιμότητας της διενεργουμένης δαπάνης (υπογραφή του τίτλου πληρωμής από το αρμόδιο όργανο, ύπαρξη σχετικής πιστώσεως, ύπαρξη των νομίμων δικαιολογητικών της δαπάνης κ.λπ.) και όχι της εσωτερικής (ουσιαστικής) νομιμότητας αυτής, της οποίας ο έλεγχος και η συναφής ευθύνη ανήκει, καταρχήν, στον διατάκτη.

7. Συναφώς προς την υποχρέωση λογοδοσίας του, η υποχρέωσή του για απόδοση ή επιστροφή του ληφθέντος ή εισπραχθέντος, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο λόγο της υποχρέωσης συνιστά προσδιοριστικό στοιχείο της έννοιας του *stricto sensu* υπολόγου (βλ. απόφ. ΕλΣυν Ολ 1396/2000). Κατά το κρατούν σύστημα της νόθου αντικειμενικής ευθύνης, σε περίπτωση διαπιστώσεως ελλείμματος η ευθύνη του τεκμαίρεται μαχητώς και εκτείνεται σε κάθε πταίσμα, δηλαδή και για ελαφρά αμέλεια.

8. Απαλλάσσεται αν επικαλεσθεί και αποδείξει ότι το έλλειμμα δημιουργήθηκε χωρίς να συντρέχει οποιασδήποτε μορφής υπαιτιότητά του. Απαλλάσσεται δηλαδή στην περίπτωση που αποδείξει ότι κατέβαλε «την επιμέλεια που απαιτείται στις συναλλαγές», αντικειμενικά, σύμφωνα με τον θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 330 ΑΚ, το οποίο δεν περιέχει το υποκειμενικό στοιχείο της ατομικής επιμελούς συμπεριφοράς, που ο ίδιος επιδεικνύει κατά την διαχείριση των υποθέσεών του.

9. Το στοιχείο αυτό απαιτείται όταν το έλλειμμα δεν αποτελεί συνέπεια της διαχειριστικής δράσεώς του στο πλαίσιο της νόμιμης εξουσίας και αποστολής του, αλλά οφείλεται σε απώλεια που επέρχεται συνεπεία εξωγενών παραγόντων με ιδίαν υλική υπόσταση (ΕΛΣυν ΙV Τμ. 2003/1996 και 2355/1998, VII Τμήμα 1790/2011 όπου και μειοψηφία, 166/2013).

Επακολούθησε μακρά συζήτηση μεταξύ των μελών της Ολομέλειας στη βάση των εγερθέντων από τις ως άνω εισηγήσεις ζητημάτων.

Ο Αντεπίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Ευάγγελος Καραθανασόπουλος διατύπωσε την επιφύλαξη μήπως οι οποιοσδήποτε εισαγόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις περιορίσουν, εν όψει και των ανωτέρω Εισηγήσεων, την έννοια του υπολόγου κατά τρόπο αντίθετο με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 εδάφ. γ' του Συντάγματος που ορίζει ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων.

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωμοδότησε ως ακολούθως:

1. Το Σύνταγμα διά των διατάξεων των άρθρων 98 παρ. 3 και 100 παρ. 1 αυτού ανήγαγε το Ελεγκτικό Συνέδριο σε ανώτατο δικαστήριο, συγχρόνως όμως διά των διατάξεων αυτού του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α' έως ε' το καθιέρωσε ως τον ανώτατο ελεγκτικό θεσμό της Δημοκρατίας προσδίδοντας σ' αυτόν επιπλέον και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Η προέχουσα θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην αρχιτεκτονική των δημοσιονομικών θεσμών ως την προέβλεψε ο συνταγματικός νομοθέτης καταδεικνύεται ιδίως από τις δύο καίριες μη δικαιοδοτικού χαρακτήρα συνταγματικές του αρμοδιότητες, των οποίων η άσκηση συνιστά προϋπόθεση του κύρους της πολιτειακής διαδικασίας εντός της οποίας εντάσσονται, ήτοι τη συνεργασία αυτού με τη Βουλή για τον έλεγχο του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους (άρθρα 79 παρ. 7 και 98 παρ. 1 ε' του Συντάγματος) και τη γνωμοδότηση αυτού προς τη Βουλή επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 δ' του Συντάγματος). Η φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ανώτατου ελεγκτικού θεσμού, και η αποστολή του ως θεματοφύλακα της δημοσιονομικής νομιμότητας και δημοσιονομικού συμβούλου της Δημοκρατίας, δημιουργούν σ' αυτό την ιδιαίτερη υποχρέωση, που άλλωστε έχει θεσμοθετηθεί και ρητώς (Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, άρθρο 67 παρ. 1, και ΠΔ 1225/1981, άρθρο 147 παρ. 1), όταν διαπιστώνει ότι η δημοσιονομική νομοθεσία εμφανίζει, ιδίως στην εφαρμογή της, προβλήματα που αναιρούν τους σκοπούς τους οποίους υπηρετεί, να

ενημερώνει τα αρμόδια όργανα του Κράτους, μεταξύ των οποίων κυρίως και τον έχοντα τη νομοθετική πρωτοβουλία αρμόδιο Υπουργό, επί των προβλημάτων που έχει εντοπίσει, παρέχοντας συγχρόνως, με πλήρη σεβασμό στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, και τις κατευθύνσεις που θα μπορούσαν να ακολουθηθούν προς ανεύρεση των μέσων επίλυσης των προβλημάτων. Τέτοια περίπτωση συντρέχει ιδίως όταν λόγω δυσαρμονίας μεταξύ της συνταγματικής νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί κρίσιμου ζητήματος και των συναφών κανόνων κοινής νομοθεσίας, το ισχύον δίκαιο ως καλούνται να το εφαρμόσουν τα όργανα της δημοσιονομικής διοίκησης δεν διασφαλίζει την αναγκαία σε κράτος δικαίου ασφάλεια δικαίου, ήτοι δεν διέπεται από την επιβεβλημένη σαφήνεια και προβλεψιμότητα των ρυθμίσεων αυτού, τόσο ως προς τις αρμοδιότητες των οικείων οργάνων, όσον και ως προς τις ευθύνες αυτών και τις κυρώσεις που απειλούνται να επιβληθούν όταν στοιχειοθετηθούν ευθύνες.

2. Η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που αποτελεί απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου και που αποτυπώνεται υπό ειδικότερες εκφάνσεις σε πλήθος συνταγματικών ρυθμίσεων (Σύνταγμα, άρθρο 25 παρ. 4, καθώς και άρθρα 72, 73, 75, 78 έως 80, 98, 104, 106 και 107) επιβάλλει όπως ο κοινός νομοθέτης αφ' ενός μεν λαμβάνει πρόσφορα προληπτικά μέτρα για την περιφρούρηση του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας, αφ' ετέρου δε, όταν παραβιάζεται η δημοσιονομική νομιμότητα και πλήττεται έτσι το δημοσιονομικό συμφέρον, να εφαρμόζονται κατά των υπευθύνων πρόσφορα μέτρα αποκατάστασης, στα οποία να ενσωματώνεται και ο αναγκαίος

γενικός αποτρεπτικός αυτών χαρακτήρας. Τέτοιο δε μέτρο είναι κατ' εξοχήν ο καταλογισμός του υπευθύνου με το ποσό της προκληθείσας βλάβης, ήτοι η έκδοση μονομερώς από κρατική αρχή, χωρίς να προηγηθεί δίκη, εκτελεστικής πράξης με την οποία επιβάλλεται στον φερόμενο κατά τα ανωτέρω υπεύθυνο η υποχρέωση καταβολής στο Δημόσιο ή τον εξομοιούμενο προς αυτό από την εδώ συζητούμενη έποψη φορέα, ορισμένου χρηματικού ποσού.

3. Κατά τη σταθερή νομολογία του Δικαστηρίου, εμπνεόμενη από την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως δημόσιος υπόλογος κατά το άρθρο 98 παρ. 1 γ' δεν νοείται μόνον ο ταμίας ο οποίος κατά την τυπική διαδικασία διαχειρίζεται χρήματα, αξίες ή υλικό με δημόσιο χαρακτήρα, αλλά και κάθε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχοντας αναλάβει καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος με δημοσιονομικό χαρακτήρα ή συνέπειες υπόκειται σε δημόσια λογοδοσία. Η δε έννοια του λογαριασμού που χρησιμοποιείται στην ίδια συνταγματική διάταξη δεν περιορίζεται στην απλή έγγραφη ή ηλεκτρονική αποτύπωση αριθμητικών στοιχείων, αν ή όταν τέτοια αποτύπωση υφίσταται, αλλά περιλαμβάνει, ως επιβάλλεται από την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, το σύνολο των ενεργειών του υπόχρεου σε δημόσια λογοδοσία, ανεξαρτήτως αποτυπώσεως των ενεργειών αυτών σε ενιαίο λογαριασμό, έτσι που κάθε πράξη ή παράλειψη του ανωτέρω στοιχειοθετούσα παραβίαση των δημοσιονομικών του υποχρεώσεων, επιβλαβή στη δημόσια περιουσία, ήτοι έλλειμμα, να αναδεικνύεται, και συνακόλουθα να αναζητούνται οι σχετικές ευθύνες.

4. Εξ άλλου, ναι μεν κατά πάγια αρχή του δημοσιονομικού δικαίου τα καθήκοντα του διατάκτη είναι διακριτά από τα καθήκοντα του δημοσίου υπολόγου, πλην, όταν ο διατάκτης, παραβιάζοντας τα όρια των αρμοδιοτήτων αυτού, ασκεί de facto καθήκοντα υπολόγου ή όταν, καταχρώμενος της δημόσιας εξουσίας που ασκεί, εκδίδει υπαιτίως πράξεις καταδήλως εξερχόμενες του πλαισίου της νομιμότητας, η ευθύνη που γεννάται για τις πράξεις του αυτές δεν είναι πλέον ευθύνη διατάκτη αλλά εισέρχεται, λόγω της σοβαρότητας των παραβάσεων, στο πεδίο που καθορίζεται από τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 γ' περί την ευθύνη του υπολόγου, προκειμένου έτσι να διασφαλισθεί ο πλήρης σεβασμός στην απαίτηση λήψης αποτελεσματικών μέτρων που απορρέει, ως εκτέθηκε ήδη, από τη συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

5. Σε κράτος δικαίου ως η Ελλάδα η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας πρέπει όμως να συνδυάζεται και εναρμονίζεται με την τήρηση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (Σύνταγμα, άρθρο 25 παρ. 1 in fine) που επιβάλλει όπως κάθε επέμβαση της κρατικής εξουσίας στο πεδίο εφαρμογής θεμελιωδών δικαιωμάτων συντελείται σε πνεύμα δίκαιης ισορροπίας ώστε τα δικαιώματα του ατόμου να μην υφίστανται δυσανάλογο περιορισμό χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Υπό την οπτική αυτή, η αναζήτηση και η θεμελίωση της ευθύνης όσων ενέχονται σε παραβίαση της δημοσιονομικής νομιμότητας, καθώς και η διαδικασία επιβολής των αποκαταστατικών μέτρων αλλά και τα αποκαταστατικά μέτρα καθ' εαυτά πρέπει να σέβονται, σε πνεύμα ακριβώς δίκαιης ισορροπίας, τα δικαιώματα του ατόμου, ιδίως δε τα δικαιώματα άμυνας,

ακρόασης, δικαστικής προστασίας, σεβασμού της περιουσίας, ιδιωτικής ζωής, και μη επιβολής διπλής κύρωσης για την ίδια ενέργεια. Σε κάθε περίπτωση, η νομοθετική ρύθμιση με την οποία επιχειρείται επέμβαση στα ανωτέρω δικαιώματα, για να έχει την κατά το Σύνταγμα και τα συναφή υπερνομοθετικής ισχύος κείμενα ποιότητα του νόμου, πρέπει να είναι σαφής και προβλέψιμη. Όταν το όργανο που ασκεί δημοσιονομικά καθήκοντα δεν γνωρίζει σαφώς τις υποχρεώσεις του ούτε μπορεί να προβλέψει επαρκώς τις κυρώσεις με τις οποίες απειλείται αν τις παραβεί, η αβεβαιότητα που προκύπτει, μη συμβατή με την ασφάλεια του δικαίου, αναιρεί μερικώς ή ολικώς τον θεμιτό χαρακτήρα του μέτρου που λαμβάνεται εις βάρος του.

6. Σεβόμενος τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος, στο πλαίσιο της ευρείας ευχέρειας εκτίμησης που διαθέτει, να καθορίσει τα όργανα της δημοσιονομικής διοίκησης, τις αρμοδιότητές τους, τις ευθύνες τους καθώς και τη φύση και ένταση των μέτρων εις βάρος τους αν παραβιάσουν τις υποχρεώσεις τους. Υπό την έννοια αυτή δεν γεννάται ζήτημα συνταγματικότητας από τις ρυθμίσεις του ισχύοντος δημόσιου λογιστικού, όπως εφαρμόζεται και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διά των οποίων μεταξύ του διατάκτη και του εν στενή εννοία υπολόγου παρεμβάλλονται και άλλα όργανα όπως ο εκκαθαριστής της δαπάνης και ο δίδων προς τον υπόλογο τη σχετική εντολή πληρωμής. Έτσι, κατά το ισχύον δίκαιο, στον μεν διατάκτη ανατέθηκε από τον νόμο η έκδοση πράξεων δημόσιας εξουσίας, με εκτελεστό χαρακτήρα, ήτοι δημιουργούσες δικαιώματα και υποχρεώσεις σε τρίτους, στα δε λοιπά όργανα η εκτέλεση των ανωτέρω πράξεων

δημόσιας εξουσίας, ήτοι αφ' ενός μεν η προπαρασκευή της σχετικής πληρωμής και αφ' ετέρου η πραγματοποίηση εν συνεχεία αυτής. Είναι ζήτημα ελεύθερης επιλογής του κοινού νομοθέτη να αναθέσει την πρώτη κατηγορία ενεργειών σε αιρετά όργανα και τη δεύτερη σε υπηρεσιακά, ή να πραγματοποιήσει οποιαδήποτε άλλη κατανομή αρμοδιοτήτων. Με βάση όμως όσα αναφέρθηκαν στις σκέψεις 2 έως 5 της παρούσας, ο κοινός νομοθέτης δεν δύναται σεβόμενος το πλέγμα των συνταγματικών ρυθμίσεων που διέπουν τη δημοσιονομική διαδικασία, να προβλέψει τόσο επιεική δημοσιονομική ευθύνη που ουσιαστικώς αναιρεί τις απορρέουσες από την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας απαιτήσεις ή τόσο αυστηρή που να υπερακοντίζει τον επιβαλλόμενο από την αρχή της αναλογικότητας πρόσφορο και αναγκαίο χαρακτήρα του μέτρου.

7. Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι υπό το υφιστάμενο καθεστώς η δημοσιονομική ευθύνη που θεσπίζεται για ορισμένες κατηγορίες προσώπων τα οποία αναλαμβάνουν δημοσιονομικές ευθύνες και μπορεί από δόλο ή βαρεία αμέλεια να βλάψουν το δημοσιονομικό συμφέρον προκαλώντας δια των ενεργειών αυτών ελλείμματα καθιερώνεται ως απλή αστική ευθύνη χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η φύση και η ένταση της παραβίασεως που, κατά τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά, περιάγει αυτά σε νομικό καθεστώς υπόχρεου σε δημόσια λογοδοσία. Για τα πρόσωπα αυτά όμως, όταν τελούν όντως παραβιάσεις της εν λόγω σοβαρότητας, καθιστάμενα κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου υπόλογοι υποκείμενοι σε καταλογισμό, το μόνον ισχύον καθεστώς δημοσιονομικής ευθύνης τους, μη υφισταμένου ετέρου ηπιότερου, είναι αυτό του *stricto sensu* δημοσίου

υπολόγου, ήτοι καθεστώς νόθου αντικειμενικής ευθύνης με συνυφασμένη την υποχρέωση επιστροφής του συνόλου του διαπιστωθέντος ελλείμματος, ανεξαρτήτως ειδικότερων αντικειμενικών ή υποκειμενικών συνθηκών που θα οδηγούσαν ως προς τα ως άνω πρόσωπα σε περιορισμό του προς καταλογισμού ποσού ή και σε απαλλαγή τους.

8. Η Ολομέλεια παρατηρεί επίσης ότι δεν ρυθμίζονται σαφώς ή δεν ρυθμίζονται παντάπασι στον νόμο ειδικές περιπτώσεις ως αυτές των συνευθυνόμενων με υπόλογο προσώπων ή των μελών συλλογικών οργάνων διοίκησης νομικών προσώπων που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων με δημοσιονομικές συνέπειες. Στις περιπτώσεις αυτές, χωρίς ρητή εκ του νόμου οριοθέτηση ευθυνών και πρόβλεψη κυρώσεων, η εφαρμογή στα ως άνω πρόσωπα άνευ ετέρου του νομικού καθεστώτος του δημοσίου υπολόγου ενδέχεται, λόγω του τεκμηρίου ευθύνης που καθιερώνεται και της υποχρέωσης καταλογισμού ολοκλήρου του ποσού, να δημιουργεί καταστάσεις μη συμβατές προς την αρχή της αναλογικότητας. Και ναι μεν το Δικαστήριο δικαιούται, εφόσον καλείται προς τούτο, να εφαρμόσει αυτό την αρχή της αναλογικότητας, ακυρώνοντας ή μεταρρυθμίζοντας τις επίδικες πράξεις, ώστε να θεραπευθεί στον επίδικο καταλογισμό κάθε υπέρβαση του προσήκοντος μέτρου, όμως η μη θεσμοθέτηση της δυνατότητας εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας από το όργανο που πρωτογενώς επιβάλλει τον καταλογισμό παρακωλύει, με τις δυσμενείς συνέπειες που συνεπάγεται, την άμεση εφαρμογή της αρχής αυτής από του χρόνου κατά τον οποίο είναι εφαρμοστέα.

9. Η Ολομέλεια παρατηρεί τέλος ότι η εισαχθείσα στη νομολογία του Δικαστηρίου διάκριση μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η συναφής δυνατότητα μείωσης του καταλογιστέου ποσού στην πρώτη περίπτωση, ως νομολογιακή κατασκευή εμπνεόμενη από την αρχή της αναλογικότητας, δεν δύναται παρά την αναγκαιότητα αυτής να αναπληρώσει με τη δέουσα σαφήνεια και προβλεψιμότητα μια νομοθετικού χαρακτήρα ρύθμιση όπου θα θεσπίζονται με πληρότητα οι όροι και οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της μιας ή της άλλης κατηγορίας περιπτώσεων ελλείμματος.

10. Ένεκα των ανωτέρω αβεβαιοτήτων που παρατηρούνται σε σειρά ρυθμίσεων του δημοσιονομικού δικαίου δημιουργείται ανάγκη σοβαρών μεταβολών στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον έλεγχο των λογαριασμών και τις ευθύνες των εμπλεκόμενων προσώπων.

11. Η νομοθετική αυτή μεταβολή πρέπει να αντιμετωπίσει το ζήτημα της ευθύνης των οργάνων που ασκούν δημοσιονομική διοίκηση (δημοσιονομική ευθύνη) με τρόπο σαφή, ώστε να δημιουργείται κλίμα ασφάλειας δικαίου τόσο στους ασκούντες τα σχετικά καθήκοντα όσο και σε εκείνους που έχουν καθήκον ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό, η ευθύνη όλων όσοι έχουν την ιδιότητα του υπολόγου με βάση το τυπικό ή το ουσιαστικό κριτήριο θα μπορούσε να παραμείνει ως έχει σήμερα (νόθος αντικειμενική, ευθύνη για κάθε πταίσμα). Η ευθύνη των λοιπών προσώπων που εμπλέκονται στη διοίκηση των εσόδων και εξόδων (πρόσωπα που διαθέτουν τις πιστώσεις του προϋπολογισμού, υπάλληλοι οικονομικών υπηρεσιών, εκκαθαριστές κ.λπ.), είναι ευκαίιο να αποτελέσει αντικείμενο κατάλληλης ρύθμισης εκ μέρους του κοινού νομοθέτη,

αρμόζει δε να είναι διαφορετική, ανάλογα με τη φύση των αρμοδιοτήτων του εκάστοτε εμπλεκόμενου οργάνου (π.χ. θα μπορούσε η ευθύνη να τυποποιηθεί ως υποκειμενική ή να περιοριστεί μόνο σε δόλο και βαρεία αμέλεια κ.λπ.).

12. Η προβληματική που αναπτύχθηκε για το τυπικό έλλειμμα, το οποίο, ως όρος, δεν αναφέρεται ούτε στο Σύνταγμα ούτε στον νόμο και αποτελεί, υπ' αυτή την έννοια, ένα νομολογιακό δημιούργημα, καταδεικνύει την ανάγκη νομοθετικής παρέμβασης. Ενώ το ουσιαστικό έλλειμμα θα καταλογίζεται υποχρεωτικά και στο σύνολό του, κατά δέσμια αρμοδιότητα, η ευθύνη για τυπικό έλλειμμα θα μπορούσε να είναι υποκειμενική και να περιορίζεται μόνο σε δόλο και βαρεία αμέλεια. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, επί τυπικού ελλείμματος, το ελεγκτικό όργανο θα πρέπει να αποδεικνύει όχι μόνο τον παράνομο χαρακτήρα των πράξεων ή παραλείψεων των υπευθύνων, αλλά και την υπαιτιότητά τους, η οποία, σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το ουσιαστικό έλλειμμα, δεν τεκμαίρεται. Αναγκαίο συμπλήρωμα της πιο πάνω ρύθμισης θα ήταν το ύψος του καταλογισμού να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του ελεγκτικού οργάνου, με τον κοινό νομοθέτη να καθορίζει ανώτερα και κατώτερα όρια, εντός των οποίων θα πρέπει να κινείται (π.χ. σε ποσοστό από 0,1% έως 30% του ελλείμματος), καθώς και κριτήρια για τον τρόπο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας του ελεγκτικού οργάνου (φύση παράβασης, σοβαρότητα παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης).

13. Ετέρα λύση αντιμετώπισης του προβλήματος των τυπικών ελλειμμάτων, και μόνον αυτών, θα ήταν η νομοθετική εισαγωγή μιας νέας έννοιας, εκείνης της

δημοσιονομικής παρατυπίας, με ταυτόχρονη εγκατάλειψη του όρου «τυπικό έλλειμμα». Ως παρατυπία θα μπορούσε να νοηθεί κάθε παράβαση νόμου από όργανο της δημοσιονομικής διοικήσεως η οποία εμπεριέχει τον κίνδυνο αδικαιολόγητης δημόσιας πληρωμής, χωρίς να απαιτείται απόδειξη ότι όντως στην καθ' εκάστη περίπτωση ο κίνδυνος συγκεκριμενοποιήθηκε σε ορισμένο χρηματικό ποσό ζημίας. Η δε «θεραπεία» των λογαριασμών θα γίνεται με την επιβολή κατ' αποκοπή διορθώσεων, βάσει συντελεστών τεκμαιρόμενης ζημίας (π.χ. από 1% έως 30%, όπως ήδη εφαρμόζεται σε ειδικές περιπτώσεις από την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου), κατά τη διακριτική ευχέρεια του ελεγκτικού οργάνου, το οποίο οφείλει να συνεκτιμά τη φύση και τη σοβαρότητα της δημοσιονομικής παρατυπίας, καθώς και το πόσο υψηλός είναι ο κίνδυνος βλάβης για τον οικείο προϋπολογισμό. Βεβαίως, για να μη προκύψουν συγχύσεις, η ανωτέρω έννοια της παρατυπίας πρέπει να εναρμονισθεί, κατά το μέρος που η εναρμόνιση συμβιβάζεται με τα εκτεθέντα σε προηγούμενες σκέψεις, με την αντίστοιχη ενωσιακή έννοια της παρατυπίας (βλ. Κανονισμό ΕΚ ΕΚΑΕ 2988/1995, άρθρο 1 παρ. 1, ΕΕ φ. 312).

14. Εννοείται ότι το νέο νομικό πλαίσιο που θα διέπει την επιβολή καταλογισμών πρέπει να συνοδεύεται από κατάργηση όλων των ειδικών νομιμοποιητικών διατάξεων που ρυθμίζουν διαφορετικά το επίμαχο ζήτημα, οι οποίες, άλλωστε, συνιστούσαν εξαρχής, λόγω του αποσπασματικού και περιορισμένου χρονικά χαρακτήρα τους, απρόσφορο μέσο για την θεραπεία του προβλήματος. Η πάγια ρύθμιση θα ισχύει ομοίως «για όλους», και έτσι θα ικανοποιείται και η

αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων όσοι διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα.

15. Ιδιάζουσα προσοχή πρέπει σε κάθε περίπτωση να δοθεί στο όργανο που θα επιλεγεί για την έκδοση της καταλογιστικής απόφασης. Όταν ο καταλογισμός στηρίζεται σε παραβίαση των κανόνων νομιμότητας και όχι σε υλική αφαίρεση ή απώλεια χρημάτων ή υλικού, η αιτιολογία του καταλογισμού προϋποθέτει συνήθως πολύπλοκες νομικές σκέψεις και ισχυρή νομική υποστήριξη ώστε να διαφωτίζεται πλήρως η υπόθεση και να διασφαλίζονται τα δικαιώματα άμυνας του προσώπου που υπόκειται σε δημόσια λογοδοσία. Δεν αποκλείεται και στις περιπτώσεις υλικής αφαίρεσης ή απώλειας χρημάτων ή υλικού να απαιτείται έρευνα του πραγματικού μέρους της υποθέσεως με πολύπλοκο χαρακτήρα, οπότε και στις περιπτώσεις αυτές η διασφάλιση των δικαιωμάτων άμυνας του καταλογιζομένου προσώπου απαιτεί εμπειριστατωμένη αναζήτηση της αλήθειας.

16. Τέλος, είναι προφανές ότι στο πλαίσιο ενός ειδικού νομικού πλαισίου που διέπει τις ευθύνες των οργάνων που ασκούν δημοσιονομική εξουσία, δεν τίθεται ζήτημα «αδικαιολόγητου πλουτισμού», κατά την έννοια του άρθρου 904 ΑΚ. Και αυτό, διότι στις περιπτώσεις αυτές ο όποιος πλουτισμός θα έχει πάντοτε «νόμιμη αιτία», δηλαδή θα βρίσκεται επαρκή δικαιολόγηση ακριβώς στις διατάξεις εκείνες που προβλέπουν την επιβολή καταλογισμού.

17. Κατά την ειδικότερη άποψη της πρώτης Αντιπροέδρου Σωτηρίας Ντούνη, για την εμπέδωση του κράτους δικαίου και των λοιπών συνταγματικών αρχών παρίσταται ευκαταίη η νομολογία του

Ελεγκτικού Συνεδρίου να ενσωματωθεί στην έννομη τάξη και με ρητές νομοθετικές διατάξεις ώστε να μην καταλείπονται αμφιβολίες ως προς τις αρμοδιότητες των εμπλεκομένων με τη δημόσια διαχείριση και την έκταση και τη βαρύτητα των σχετικών δημοσιολογιστικών συνεπειών και λοιπών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασής τους. Τούτο βεβαίως αφορά τόσο τους διαχειριζόμενους «δημόσιο χρήμα» και τους εξομοιούμενους με αυτούς όσο και τις ελέγχουσες αυτούς Δημόσιες Διοικητικές Αρχές. Είναι, δε, διαφορετικό το ζήτημα του ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο και της επιβολής καταλογισμών ή άλλων δημοσιολογιστικών κυρώσεων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του για τα οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλει να προτείνει αρμοδίως σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις ώστε να ανταποκριθεί τα μέγιστα στα καθήκοντα θεματοφύλακα της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που του επιφυλάσσει ο συνταγματικός νομοθέτης.

18. Κατά τη γνώμη των Αντιπροέδρων Μαρίας Βλαχάκη και Μαρίας Αθανασοπούλου και των Συμβούλων Γεωργίου Βοΐλη και Δημητρίου Τσακανίκα που μειοψήφησαν, το Ελεγκτικό Συνέδριο όπως και τα λοιπά Δικαστήρια της χώρας, προβαίνει στην ερμηνεία και εφαρμογή του θετού δικαίου αποκλειστικά κατά την άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρμοδιοτήτων του, και μάλιστα των δικαιοδοτικών, στις οποίες περιλαμβάνεται η εκδίκαση των ενώπιον του αγομένων διαφορών, που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 εδάφ. στ' και ζ' του Συντάγματος, για τις οποίες είναι φυσικός δικαστής. Η ανάμιξη του Δικαστηρίου στη νομοθετική διαδικασία προβλέπεται ρητά στο Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. δ')

μόνον κατ' εξαίρεση με την έκδοση γνώμης για τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια και, κατά συνταγματική εξουσιοδότηση, για άλλα θέματα που ορίζει ο νόμος. Κατά τα λοιπά, και προκειμένου αφενός μεν να αποφευχθούν καταστάσεις, οι οποίες θα ηδύναντο να θέσουν υπό αμφισβήτηση την αμεροληψία των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. αντί πολλών ΕΔΔΑ Procola κατά Λουξεμβούργου, απόφαση της 28.9.1995, αρ. 14570/89) κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους αρμοδιοτήτων και αφετέρου για λόγους σεβασμού και τήρησης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών που αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, στοιχείο της αρχής του κράτους δικαίου, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου πρέπει να απέχει της έκφρασης γνώμης ή ακόμη και της απλής ανταλλαγής απόψεων επί προτάσεων που αφορούν σε θέσπιση κανόνων δικαίου, τους οποίους ενδεχομένως θα κληθούν να εφαρμόσουν στο μέλλον κατά την εκδίκαση υποθέσεων που αφορούν το δημόσιο χρήμα. Ο Σύμβουλος Δημήτριος Τσακανίκας διευκρίνισε ότι η μειοψηφία του αφορά μόνο στη συζήτηση του θέματος στην Ολομέλεια και όχι ως προς το ουσιαστικό μέρος της γνωμοδότησης με το οποίο συμφωνεί.

19. Κατά την ειδικότερη άποψη της Συμβούλου Βασιλικής Σοφιανού, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γνωμοδοτικές (άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος), ελεγκτικές (άρθρα 79 παρ. 7, 98 παρ. 1 περ. α', β', γ' και ε' του Συντάγματος) και δικαιοδοτικές (άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' και ζ' του Συντάγματος) είναι κατ' αρχήν διακριτές. Το σύστημα δε των διακριτών αυτών δικαστικών αρμοδιοτήτων κατατείνει αφενός στη διασφάλιση της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως αρχής - μέσου για τη

διαφύλαξη της ίδιας της υπόστασης του Κράτους και της εκτέλεσης της αποστολής του (παροχή δημόσιων αγαθών, επαρκείς υλικές συνθήκες για την πραγμάτωση θεμελιωδών δικαιοκρατικών εγγυήσεων, ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, βλ. αναλυτικά σκ. 2 του παρόντος και ΕΛΣυν Ολ πρακτ. 17.12.2014) και αφετέρου στην παροχή ενός ανεξάρτητου, αμερόληπτου, πλήρους και αποτελεσματικού συστήματος δικαστικής προστασίας στο πεδίο των εν ευρεία εννοία δημοσιονομικών διαφορών (διαφορές από δημόσια λογοδοσία, συνταξιοδοτικές διαφορές, αστική ευθύνη δημοσίων και στρατιωτικών υπαλλήλων), κατ' άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος, άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης και 6 της ΕΣΔΑ, και όσων άλλων του απονέμει ο νομοθέτης. Στο πλαίσιο αυτό, οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκούνται όπως ο νόμος ορίζει και προϋποθέτουν, ενόψει και των αρχών της διάκρισης των λειτουργιών και της αμεροληψίας (άρθρο 26 παρ. 1 και 3 και άρθρα 87 και επ. του Συντάγματος), την προηγούμενη ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας (βλ. άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος, αλλά και άρθρο 1 περ. κζ' και κη' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, στα οποία περιλαμβάνονται, μετά την συμπλήρωση του τελευταίου εδαφίου της περ. κη', από 1.1.2015, με το άρθρο 176 του Ν 4270/2014, φ. 143 Α', και νομοσχέδια που ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, τα οποία υποβάλλονται ενώπιόν του από τον Υπουργό Οικονομικών). Κατά τη διατύπωση της γνωμοδότησης αυτής, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει την κατ' αρχήν συμβατότητα των προτεινόμενων

ρυθμίσεων με τις ενωσιακές, συνταγματικές και τις λοιπές υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και στο βαθμό που πρόκειται για ρυθμίσεις μείζονος δημοσιονομικού ενδιαφέροντος, στα οποία προδήλως περιλαμβάνεται και η διαμόρφωση του συστήματος διόρθωσης των παρατυπιών, αποκατάστασης των δημόσιων πόρων και ανόρθωσης των οικονομικών συμφερόντων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και όσων εξομοιώνονται προς αυτούς [βλ. μεταξύ άλλων, Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», φ. 143 Α'], την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης (βλ. άρθρο 58 του Ν 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», φ. 133 Α'), προσαρμοσμένες κατά τρόπο αρμονικό και συνεκτικό με το ειδικότερο σύστημα των δημοσιονομικών και ελεγκτικών αρχών. Αντιθέτως, στο πλαίσιο των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων και του σε συμφωνία με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα κατεστημένου διαλόγου με το Κοινοβούλιο, ενόψει και του θεσμικού ρόλου του τελευταίου επί των δημόσιων οικονομικών (βλ. άρθρο 79 του Συντάγματος και άρθρα 17 και 18 του Ν 4270/2014), το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 131 του ΠΔ/τος 1225/1981, να συνθέτει τις διαπιστώσεις του από την άσκηση του ελεγκτικού έργου και, αξιολογώντας τα ευρήματα υπό το πρίσμα της διαμορφωθείσας νομολογίας του κατά την εκδίκαση δημοσιονομικών διαφορών, να εισηγείται, διά της Διοικητικής του Ολομέλειας, στα αρμόδια κυβερνητικά όργανα, τα σημεία νομοτεχνικών ή συστημικών βελτιωτικών παρεμβάσεων σε

ζητήματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος. Με βάση όσα προαναφέρθηκαν, δεν είναι νοητή η επισήμανση ζητημάτων ασυμβατότητας των ισχυουσών διατάξεων με κανόνες ή αρχές υπερνομοθετικής ισχύος, αφού αυτό αποτελεί έργο είτε γνωμοδοτικό, εφόσον όμως έχει προηγηθεί νομοθετική πρωτοβουλία, κατά τα ανωτέρω, ή *stricto sensu* ελεγκτικό στο πλαίσιο της διενέργειας συγκεκριμένου προληπτικού ή κατασταλτικού ελέγχου και εφόσον έχει παραπεμφθεί το σχετικό ζήτημα από το αρμόδιο όργανο στη Διοικητική Ολομέλεια (βλ. άρθρο 32 παρ. 6 εδ. δ', ε' και στ' και 38 παρ. 6 εδ. β' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο), ή τέλος δικαιοδοτικό (άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος), αλλά αποκλειστικά η μεία των διαρθρωτικών, οργανωτικών προβλημάτων του ελέγχου και η διατύπωση προτάσεων γενικών βελτιωτικών παρεμβάσεων, με σκοπό την ενεργοποίηση της προπαρασκευαστικής, νομοπαραγωγικής διαδικασίας από τα προς τούτο αρμόδια όργανα. Ενόψει αυτών, παρατηρείται ότι το ελληνικό σύστημα ελέγχου των λογαριασμών και απόδοσης δημοσιονομικών ευθυνών, το οποίο είναι κατ' αρχήν συνταγματικό σύμφωνα με πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι ρυθμιστικά προσανατολισμένο σε παλαιότερα δημοσιονομικά δεδομένα, οργανωτικής και διαρθρωτικής φύσης, πρέπει δε να παρακολουθήσει το σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον της Χώρας, τις διεθνείς δημοσιονομικές και ελεγκτικές εξελίξεις, να αξιολογηθούν επίκαιρα συγκριτικά δεδομένα των ελεγκτικών συστημάτων, σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, και να ενσωματώσει τις βασικές κατευθύνσεις από την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κυρίως ως προς την επίδραση των συνταγματικών αρχών

στην ερμηνεία και τον καθορισμό των δημοσιονομικών εννοιών (υπόλογος, συνευθυνόμενος, αχρεωστήτως λαβών, αστικός υπεύθυνος, ουσιώδης παρατυπία κ.λπ.). Στόχος αυτής της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης θα είναι εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ελέγχων για την ταχεία απόδοση ευθυνών στους υπευθύνους, όπως επιβάλλουν τα άρθρα 4 παρ. 5 του Συντάγματος για την επίρριψη του βάρους αποκατάστασης ή άρσης της διακινδύνευσης των δημόσιων πόρων στους πράγματι ευθυνόμενους με το ορθό μέτρο ευθύνης, ενόψει και της αρχής της αναλογικότητας κατ' άρθρο 25 παρ. 1 δ' του Συντάγματος και της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Κατόπιν αυτών, το παρόν Πρακτικό μπορεί να έχει μόνο την έννοια ότι με αυτό η Ολομέλεια προτείνει στους συναρμόδιους Υπουργούς την ανάληψη πρωτοβουλίας για τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του συστήματος ελέγχου των λογαριασμών και την ενεργοποίηση των κατάλληλων προπαρασκευαστικών ενεργειών (συγκρότηση Επιτροπών) για την επεξεργασία των προς νομοθέτηση μεταβολών. Τέλος, το παρόν πρακτικό πρέπει να διαβιβασθεί και στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής, προκειμένου να ενημερωθεί σχετικά με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης.

20. Η παρούσα γνωμοδότηση, με επιμέλεια του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να διαβιβασθεί στον έχοντα εν προκειμένω τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργό Οικονομικών, καθώς και στους τρεις κυρίως αρμόδιους επί νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου Υπουργούς Παιδείας και Θρησκευμάτων, Υγείας και Εσωτερικών.

Ακολούθως, για το ανωτέρω θέμα, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τη Γραμματέα.

Β. Εκτελεστότητα πράξης που εκδίδεται επί της αιτήσεως θεραπείας

ΣτΕ 197/ 2020

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αίτηση θεραπείας. Εκτελεστότητα πράξης που εκδίδεται επί της αιτήσεως θεραπείας. Μόνον αν αυτή εκδοθεί κατόπιν νέας έρευνας επί του πραγματικού της υπόθεσης, και όχι επί νομικών ζητημάτων, οπότε έχει βεβαιωτικό χαρακτήρα, δηλώνοντας εμμονή της διοίκησης στην προσβληθείσα με την αίτηση θεραπείας απόφαση. Αίτηση θεραπείας του αιτούντος κατόπιν εξέτασης της υπόθεσης μόνο από νομική άποψη, χωρίς νέα έρευνα του πραγματικού. Συνεπώς, το τελευταίο αυτό πρακτικό στερείται εκτελεστού χαρακτήρα. Ν 2552/1997 «Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο και άλλες διατάξεις.» Άρθρο 100 Α Συντ.: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο σώμα της διοίκησης με ιδιαίτερο θεσμικό ρόλο και αρμοδιότητες. Μέλη κυρίου προσωπικού ΝΣΚ. Απευθείας χαρακτηρισμός τους εκ του Συντάγματος ως δημόσιων λειτουργών. Ιδιαίτερη μεταχείριση. Η γενική, κατ' αρχήν, απαγόρευση που προβλέπεται από την προαναφερόμενη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 38 του Ν 3086/2002, στους λειτουργούς του ΝΣΚ να παρέχουν, παράλληλα με την άσκηση των καθηκόντων τους οποιαδήποτε άλλη μισθωτή υπηρεσία ή εργασία, καθώς

υπηρετεί τον πιο πάνω σκοπό δημοσίου συμφέροντος και συνιστά θεμιτό περιορισμό της επαγγελματικής τους ελευθερίας συμβατό με το άρθρο 5 παρ. 1, 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντ. και 8 της ΕΣΔΑ. Η κατ' εξαίρεση δυνατότητα των μελών του ΝΣΚ να παρέχουν διδακτικό έργο σε ΑΕΙ προβλέφθηκε περιοριστικά για τις ρητώς αναφερόμενες και μόνο θέσεις Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού, λόγω ακριβώς, των ιδιαίτερων προσόντων, κύρους και εγγυήσεων.

8. Επειδή, στο άρθρο 100 Α του Συντάγματος, που προστέθηκε με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 84), προβλέπεται ότι «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτό. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό. Στο κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έχουν ανάλογη εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 88 παράγραφοι 2 και 5 και 90 παράγραφος 5». Ο Ν 3086/2002 «Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και των Υπαλλήλων του» (Α' 324), που εκδόθηκε σε εκτέλεση του ανωτέρω άρθρου του Συντάγματος, προβλέπει στο άρθρο 1 ότι «Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) αποτελεί ενιαία, ανώτατη Αρχή του Κράτους και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.» στο άρθρο 2 [όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν 4110/2013, Α' 17] ότι «1. Στην

αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) ανήκει η νομική υποστήριξη του Κράτους. 2. ... 3. ...» στο άρθρο 27 παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 52 του Ν 4170/2013, ότι «Λειτουργοί του ΝΣΚ είναι: ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι, οι Νομικοί Σύμβουλοι, οι Πάρεδροι, οι Δικαστικοί Πληρεξούσιοι Α΄, οι Δικαστικοί Πληρεξούσιοι και οι Δόκιμοι Δικαστικοί Πληρεξούσιοι.» στο άρθρο 33 ότι «Τα μέλη του ΝΣΚ είναι μόνιμοι ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί...» και στο άρθρο 38 ότι «1. Απαγορεύεται στα μέλη του ΝΣΚ να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία, καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε άλλο επάγγελμα. 2. [όπως η παρ. αυτή αντικαταστάθηκε από το άρθρο 57 του Ν 4170/2013, Α΄ 163]. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται να εκλέγονται μέλη της Ακαδημίας ή μέλη ΔΕΠ Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, καθώς και να μετέχουν σε συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας. 3. Τα μέλη του ΝΣΚ, που συμμετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές ή ομάδες εργασίας ή σε διοικητικά συμβούλια, όταν επιτρέπεται, προτείνονται από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ, ύστερα από ερώτημα της αρμόδιας υπηρεσίας. Ο διορισμός γίνεται κατά τα λοιπά σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν τη συγκρότηση και τη λειτουργία του συμβουλίου, της επιτροπής ή της ομάδας εργασίας. 4... 5. Τα μέλη του ΝΣΚ, που μετέχουν, με βάση ειδικές διατάξεις, σε συμβούλια ή επιτροπές ή άλλα συλλογικά όργανα της διοίκησης, προηγούνται από τους λοιπούς υπηρεσιακούς παράγοντες, που συμμετέχουν σε αυτά, εκτός από τους Υπουργούς, Υφυπουργούς, Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων και Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας».

9. Επειδή, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 100 Α του Συντάγματος, το Νομικό

Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο σώμα της Διοίκησης με ιδιαίτερο θεσμικό ρόλο και αρμοδιότητες. (βλ. και ΣτΕ 411-413/2011 Ολ, 285/2019 παρ. σε 7μ, 3054/2013, 2243-2244/2011 7μ.). Τα μέλη του κυρίου προσωπικού του χαρακτηρίζονται απ' ευθείας από το Σύνταγμα ως δημόσιοι λειτουργοί και εφαρμόζονται σε αυτούς αναλόγως διατάξεις που αφορούν τους δικαστές. Η ιδιαίτερη αυτή μεταχείριση που επιφυλάσσεται από το Σύνταγμα στα κύρια μέλη του ΝΣΚ έχει ως σκοπό να υποστηρίζονται τα συμφέροντα του Δημοσίου από νομικούς απερίσπαστους στα καθήκοντά τους και με αίσθημα αυξημένης ευθύνης, ανάλογης του κύρους της θέσης τους και του θεσμού που υπηρετούν ώστε να εκπληρώνουν αποτελεσματικά τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αποστολή τους. Εν όψει αυτών, η γενική, κατ' αρχήν, απαγόρευση που προβλέπεται από την προαναφερόμενη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 38 του Ν 3086/2002, στους λειτουργούς του ΝΣΚ να παρέχουν, παράλληλα με την άσκηση των καθηκόντων τους οποιαδήποτε άλλη μισθωτή υπηρεσία ή εργασία, καθώς υπηρετεί τον πιο πάνω σκοπό δημοσίου συμφέροντος, συνιστά θεμιτό περιορισμό της επαγγελματικής τους ελευθερίας συμβατό με το άρθρο 5 παρ. 1, 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος και 8 της ΕΣΔΑ. Εν όψει δε του σκοπού αυτού πρέπει να ερμηνευθεί και η εξαιρετική -και γι αυτό, άλλωστε, ούτως ή άλλως στενά, ερμηνευτέα- διάταξη της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία τα μέλη του ΝΣΚ, κατ' εξαίρεση, εκτός από την εκλογή τους ως μελών της Ακαδημίας και της συμμετοχής τους (κατόπιν προτάσεως του Προέδρου του ΝΣΚ) σε επιτροπές κ.λπ., μπορούν "να εκλέγονται ... μέλη ΔΕΠ Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων".

Κατά την έννοια δηλαδή της διάταξης αυτής, η κατ' εξαίρεση δυνατότητα των μελών του ΝΣΚ να παρέχουν διδακτικό έργο σε ΑΕΙ προβλέφθηκε περιοριστικά για τις ρητώς αναφερόμενες και μόνο θέσεις Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού, λόγω ακριβώς, των ιδιαίτερων προσόντων, κύρους και εγγυήσεων που διαθέτει κατά το Σύνταγμα και το νόμο το προσωπικό αυτό (βλ. άρθρο 16 παρ. 6 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο στα μέλη ΔΕΠ αναγνωρίζεται η ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού, καθώς και τις διατάξεις για την εκλογή των μελών ΔΕΠ, άρθρ.16 παρ. 1 και 19 Ν 4009/2011, Α' 195, άρθρο τέταρτο παρ. 9,10 και 13 του Ν 4405/2016, Α' 129, άρθρο 9 παρ. 3 του Ν 4521/2018, Α' 38 και υ.α Φ.122.1/6/14241/Ζ2/2017, Β' 225, όπου προβλέπονται τα αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα εκλογής των μελών ΔΕΠ). Η εξαίρεση δε αυτή δεν μπορεί να επεκταθεί σε θέσεις άλλης κατηγορίας διδακτικού προσωπικού, όπως τα μέλη του ΣΕΠ του ΕΑΠ, τα οποία αν και επιλέγονται με ακαδημαϊκά κριτήρια και ασκούν διδακτικό έργο σε ΑΕΙ, αποτελούν διαφορετική κατηγορία έναντι των μελών ΔΕΠ (ΣτΕ 2897/2006), καθόσον για την επιλογή τους δεν απαιτούνται τα αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται για την εκλογή μέλους ΔΕΠ και δεν απολαμβάνουν όλων των συνταγματικών εγγυήσεων του άρθρου 16 παρ. 6 του Συντάγματος, όπως τα μέλη ΔΕΠ (βλ. ΣτΕ 3200-3205/2010). Εν όψει των ανωτέρω, άλλωστε, η πρόβλεψη από το άρθρο 38 παρ. 2 του Ν 3086/2002 εξαίρεσης από τη γενική απαγόρευση της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου μόνο για τα μέλη ΔΕΠ και όχι για τα μέλη ΣΕΠ του ΕΑΠ δεν αντίκειται στις κατ' άρθρ. 4 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος αρχές της ισότητας και της ίσης πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις, αφού οι δύο αυτές κατηγορίες

προσωπικού συνιστούν, ως προς τον συγκεκριμένο ως άνω σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ανόμοιες περιπτώσεις [πρβλ. τα ισχύοντα και για τους δικαστικούς λειτουργούς, για τους οποίους θεσπίζεται από το Σύνταγμα (89 παρ. 1) γενική απαγόρευση παροχής κάθε άλλης μισθωτής υπηρεσίας και άσκησης οποιουδήποτε επαγγέλματος, προβλέπεται,ως εξαίρεση (89 παρ. 2) μόνο η εκλογή τους ως μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ και όχι η επιλογή ως μελών άλλων κατηγοριών προσωπικού των ΑΕΙ, όπως μελών ΣΕΠ του ΕΑΠ (ΑΔΣΔΔ 8, 11, 12/1917 και ΣτΕ 4258/1987, 3019/2011)]. Εξάλλου, τα ασυμβίβαστα των μελών του ΝΣΚ και οι εξαιρέσεις από αυτά ρυθμίζονται από τις ανωτέρω, ειδικές διατάξεις του άρθρου 38 του Ν 3086/2002 και δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 31 του Υπαλληλικού Κώδικα, με τις οποίες επιτρέπεται, υπό προϋποθέσεις και όρους, η άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή στους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους (πρβλ. ΣτΕ 846/2013, 1517/2003).

10. Επειδή, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η παροχή εκ μέρους του αιτούντος διδακτικού έργου ως μέλους ΣΕΠ του Ε.Α.Π, μη εμπίπτουσα στις εξαιρέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 38 του Ν 3086/2002, απαγορεύεται βάσει της παραγράφου 1 της ίδιας διάταξης, η απαγόρευση δε αυτή, σύμφωνα με τα γενόμενα ερμηνευτικώς δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα και, συνεπώς, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση είναι αβάσιμα και απορριπτέα. Εξάλλου, από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή δεν υποχρεώνεται η Διοίκηση να προωθεί για τα μέλη του ΝΣΚ, πέραν της καλής εκτέλεσης των καθηκόντων της θέσης τους για την οποία έχουν προσληφθεί και η

οποία αποτελεί υπηρεσιακή τους υποχρέωση, και την εκ παραλλήλου επιδίωξη ακαδημαϊκής σταδιοδρομίας. Συνεπώς, τα υποστηριζόμενα από τον αιτούντα ότι με το να μην του παρέχεται η δυνατότητα υπηρεσίας σε θέση ΣΕΠ, παρεμποδίζεται στην απόκτηση προσόντων για την εξέλιξή του σε θέσεις ΔΕΠ είναι αβάσιμα και απορριπτέα.

11. Επειδή, τέλος, τα προβαλλόμενα από τον αιτούντα, ότι με την προσβαλλόμενη πράξη παραβιάσθηκε η αρχή της ισότητας διότι στο παρελθόν είχε επιτραπεί σε συναδέλφους του να παρέχουν διδακτικό έργο ως μέλη ΣΕΠ του ΕΑΠ, είναι απορριπτέα, διότι τυχόν εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου από τη Διοίκηση σε όμοιες περιπτώσεις δεν επιτρέπει την επανάληψη της παρανομίας, αφού δεν νοείται ισότητα στην παρανομία (πρβλ. ΣτΕ 1410, 1596-7/2018 κ.ά.). Εξάλλου, ενόψει των προβλέψεων του άρθρου 38 του Ν 3086/2002, δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί η προσδοκία του αιτούντος για διατήρηση και στο μέλλον της ως άνω πρακτικής της Διοίκησης και πρέπει, ως εκ τούτου, να απορριφθούν όσα προβάλλονται περί παραβάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

12. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Διενέργεια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου τομέα για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019

Θέμα: Διενέργεια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου τομέα για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019 - Συμπλήρωση Εκθέσεων Αξιολόγησης από τους Αξιολογητές Α' - Υποβολή Απόψεων-Αντιρρήσεων επί της Συμβουλευτικής Συνέντευξης από τους αξιολογούμενους - Δυνατότητα διορθώσεων από τις Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού— Προώθηση ανώνυμων ερωτηματολογίων

Εγκύκλιος υπ' αριθμ. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/8/οικ.19436/ 16.10.2020 (ΑΔΑ: Ω6ΟΛ46ΜΤΛ6-Ο7Σ) του Υπουργείου Εσωτερικών

Σε συνέχεια της με αριθμ. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/6/οικ.18100/ 25-9-2020 (ΑΔΑ: 9ΗΦΕ46ΜΤΛ6-ΑΧΟ) εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα «Διενέργεια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημοσίου τομέα για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019 - Συμπλήρωση Εκθέσεων Αξιολόγησης από τους αξιολογούμενους - Δυνατότητα διορθώσεων από τις Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού» και της παράτασης που δόθηκε στους αξιολογούμενους για την συμπλήρωση των εκθέσεων αξιολόγησης, σας ενημερώνουμε σχετικά με την **αναπροσαρμογή των επιμέρους χρονικών διαστημάτων** διενέργειας της ηλεκτρονικής αξιολόγησης, καθώς και για το επόμενο στάδιο διενέργειας της

ηλεκτρονικής αξιολόγησης για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019.

Ειδικότερα, σε συνέχεια της συμπλήρωσης των εκθέσεων αξιολόγησης από τους αξιολογούμενους, καλούνται οι **Αξιολογητές Α'** να διενεργήσουν τη Συμβουλευτική Συνέντευξη προκειμένου να προβούν στη **συμπλήρωση των εκθέσεων αξιολόγησης** των υφισταμένων τους και οι **Αξιολογούμενοι** να υποβάλλουν τη **σύμφωνη γνώμη** τους καθώς και **τυχόν απόψεις-αντιρρήσεις** τους επί της Συμβουλευτικής Συνέντευξης. Παράλληλα, παρέχεται και σε αυτό το στάδιο η **δυνατότητα διενέργειας διορθώσεων από τις Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού** στις φόρμες ορισμού αξιολόγησης, εφόσον συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις, και ορίζεται η προθεσμία προώθησης των ανώνυμων ερωτηματολογίων.

1. Αναπροσαρμογή των χρονικών διαστημάτων της αξιολόγησης προσωπικού

Τα επιμέρους χρονικά διαστήματα για τις αντίστοιχες ενέργειες Διευθύνσεων Διοικητικού, Αξιολογούμενων και Αξιολογητών στην ηλεκτρονική εφαρμογή της αξιολόγησης ορίζονται ως εξής:

- Από **15/7/2020 έως 25/9/2020** η οικεία Διεύθυνση Διοικητικού/ Προσωπικού εκτελεί τις απαραίτητες κατά λόγο αρμοδιότητας ενέργειες για την έναρξη της συμπλήρωσης των εκθέσεων αξιολόγησης.
- Από **28/9/2020 έως 16/10/2020** ο Αξιολογούμενος ολοκληρώνει τη συμπλήρωση της έκθεσης αξιολόγησης κατά το σκέλος που

τον αφορά και υποβάλει αυτή αρμοδίως.

- Από **19/10/2020 έως 30/11/2020** ο Αξιολογητής Α΄ ολοκληρώνει τη συμπλήρωση της έκθεσης αξιολόγησης κατά το σκέλος που τον αφορά και υποβάλει αυτή αρμοδίως. Ειδικότερα, κατά το ανωτέρω χρονικό διάστημα:
 - ✓ από **19/10/2020 έως 8/11/2020** ο Αξιολογητής Α΄ διενεργεί τη Συμβουλευτική Συνέντευξη και συμπληρώνει τα Βασικά Σημεία της Συνέντευξης στη φόρμα αξιολόγησης.
 - ✓ από **9/11/2020 έως 15/11/2020** ο Αξιολογούμενος υποβάλλει τυχόν Απόψεις-Αντιρρήσεις επί της Συμβουλευτικής Συνέντευξης.
 - ✓ από **16/11/2020 έως 30/11/2020** ο Αξιολογητής Α΄ συμπληρώνει τη βαθμολογία στη φόρμα αξιολόγησης και την υποβάλλει οριστικά.
- Από **1/12/2020 έως 31/12/2020** ο Αξιολογητής Β΄ ολοκληρώνει τη συμπλήρωση της έκθεσης αξιολόγησης κατά το σκέλος που τον αφορά και υποβάλει αυτή αρμοδίως.

2. Στάδιο Α΄ Αξιολογητή

Κατά τα χρονικά διαστήματα από 19 Οκτωβρίου έως 6 Νοεμβρίου 2020 και από 17 Νοεμβρίου έως 30 Νοεμβρίου 2020, κάθε χρήστης της εφαρμογής που έχει οριστεί ως Αξιολογητής Α΄, θα πρέπει να προβεί στην αξιολόγηση των υφισταμένων του, ως πρώτος ιεραρχικά προϊστάμενος, με βάση τα κριτήρια που ορίζονται στα άρθρα 17 και 18 του ν. 4369/2016, συμπληρώνοντας τα πεδία που τον αφορούν, όπως αυτά ορίζονται στην αριθμ.

ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/750/οικ.32768/22-12-2016 (ΑΔΑ: 6Π29465ΧΘΨ-61Λ) Υπουργική Απόφαση. Το εν λόγω στάδιο έχει εμπλουτιστεί με στόχο την ολοκληρωμένη ψηφιακή αποτύπωση της έκθεσης αξιολόγησης. Συγκεκριμένα, έχει πλέον ενσωματωθεί στην ηλεκτρονική εφαρμογή η πρόσβαση του αξιολογούμενου στα στοιχεία της συνέντευξης με τον Α΄ αξιολογητή και το δικαίωμα καταχώρισης απόψεων ή αντιρρήσεων επί αυτής. Ως εκ τούτου, στο Στάδιο Α΄ Αξιολογητή:

Ενέργειες Αξιολογητή Α΄

Α. ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ (ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ): Από 19/10/2020 έως 6/11/2020

- Ο Αξιολογητής Α΄ προγραμματίζει, καλεί επί αποδείξει και διενεργεί τη Συμβουλευτική Συνέντευξη με τους υφισταμένους που υποχρεούται να αξιολογήσει, κατά τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 4369/2016, με κάθε πρόσφορο τρόπο, παρά τις δυσχέρειες που προκαλούν οι έκτακτες συνθήκες του COVID-19.
- Οι Αξιολογητές των Προϊσταμένων οργανικών μονάδων, οφείλουν να λάβουν υπόψη κατά την αξιολόγηση και τα ανώνυμα ερωτηματολόγια αξιολόγησης προϊσταμένων. Συνεπώς, θα πρέπει να προγραμματίσουν τη διενέργεια της Συμβουλευτικής Συνέντευξης - για αυτές τις περιπτώσεις - αφού παραλάβουν τα εν λόγω ερωτηματολόγια.
- Σε περίπτωση που δεν πραγματοποιηθεί η συνέντευξη, ο Αξιολογητής Α΄ πρέπει να αιτιολογήσει ειδικά τη μη πραγματοποίηση αυτής.
- Κατόπιν της διενέργειας της Συμβουλευτικής Συνέντευξης, ο

Αξιολογητής συμπληρώνει στην Έκθεση Αξιολόγησης τα βασικά σημεία της συνέντευξης. Πιο συγκεκριμένα, ο Αξιολογητής Α' συμπληρώνει στην ενότητα «Συνέντευξη» της ηλεκτρονικής εφαρμογής της αξιολόγησης τα πεδία: α) *Ημερομηνία αποστολής πρόσκλησης σε συνέντευξη*, β) *Τρόπος αποστολής (Με e-mail/Με έγγραφο)*, γ) *Πραγματοποιήθηκε η συνέντευξη (Ναι→ Βασικά στοιχεία που διατυπώθηκαν κατά τη συνέντευξη / Όχι→ Αιτία μη πραγματοποίησης συνέντευξης)*, και στη συνέχεια επιλέγει την «Υποβολή Στοιχείων Συνέντευξης».

ΠΡΟΣΟΧΗ: Η υποβολή των στοιχείων της συνέντευξης δε συνιστά οριστική υποβολή της έκθεσης αξιολόγησης. Η βαθμολογία της έκθεσης πρέπει να υποβληθεί οριστικά από τον Αξιολογητή Α' **μετά** το στάδιο υποβολής απόψεων – αντιρρήσεων από τον Αξιολογούμενο. Σε κάθε περίπτωση, εάν ο Αξιολογητής Α' δεν υποβάλλει τα στοιχεία της συνέντευξης, δε θα έχει στη συνέχεια τη δυνατότητα να συμπληρώσει τη βαθμολογία αξιολογούμενου στην ενότητα «Κριτήρια Αξιολόγησης».

Β. ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ & ΟΡΙΣΤΙΚΗ ΥΠΟΒΟΛΗ ΕΚΘΕΣΗΣ (ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ): Από 16/11/2020 έως 30/11/2020

Ο Αξιολογητής Α' οφείλει, αφού λάβει υπόψη τις τυχόν απόψεις-αντιρρήσεις του αξιολογούμενου, οι οποίες καταχωρούνται

στην ενότητα «Συνέντευξη» της ηλεκτρονικής εφαρμογής της αξιολόγησης, να καταχωρίσει την οριστική βαθμολογία στα αντίστοιχα πεδία της ενότητας «Κριτήρια Αξιολόγησης» και να προχωρήσει στην οριστική υποβολή της Έκθεσης Αξιολόγησης επιλέγοντας το πεδίο «Υποβολή Οριστικής Βαθμολογίας» το αργότερο **μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 2020**.

Ενέργειες αξιολογούμενου

Α. ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΗ ΑΠΟΨΕΩΝ/ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΙΑΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΩΝ ΣΤΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ (ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ): Από 9 Νοεμβρίου έως 15 Νοεμβρίου 2020

- Ο αξιολογούμενος – υπάλληλος ή προϊστάμενος οργανικής μονάδας – έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει ηλεκτρονικά τη σύμφωνη γνώμη του ή τις τυχόν απόψεις – αντιρρήσεις επί της Συμβουλευτικής Συνέντευξης με τον Α' Αξιολογητή του, κάνοντας είσοδο στην εφαρμογή αξιολόγησης στο ανωτέρω χρονικό διάστημα των επτά (7) ημερολογιακών ημερών (πρώτο εδάφιο της παρ. 3 άρθρου 19 του ν. 4369/2016 όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4735/2020).
- Πιο συγκεκριμένα, ο αξιολογούμενος αφού λάβει γνώση των στοιχείων της συνέντευξης, συμπληρώνει αρχικά στην ενότητα «Συνέντευξη» το πεδίο «*Συμφωνώ με τα στοιχεία της συνέντευξης*» επιλέγοντας «Ναι» ή «Όχι». Στην περίπτωση που ο Αξιολογούμενος δηλώσει ότι δε συμφωνεί με τα σημεία της Συνέντευξης θα πρέπει υποχρεωτικά να συμπληρώσει τις

αντιρρήσεις του στο αντίστοιχο πεδίο «Απόψεις/Αντιρρήσεις επί της συνέντευξης». Σε αντίθετη περίπτωση το εν λόγω πεδίο συμπληρώνεται προαιρετικά.

- Στη συνέχεια, ο Αξιολογούμενος υποβάλει τα στοιχεία επιλέγοντας το πεδίο «Υποβολή Απόψεων-Αντιρρήσεων».
- Διευκρινίζεται ότι ο αξιολογούμενος δεν έχει δυνατότητα να συμπληρώσει τη σύμφωνη γνώμη ή τις επιφυλάξεις του στο στάδιο απόψεων - αντιρρήσεων επί της Συμβουλευτικής Συνέντευξης, στην περίπτωση που ο Αξιολογητής Α΄ δεν έχει υποβάλει κανένα στοιχείο σχετικό με τη συνέντευξη. Στην περίπτωση αυτή, εμφανίζεται στον αξιολογούμενο το μήνυμα «ο Α΄ αξιολογητής δεν συμμετείχε στην ηλεκτρονική διαδικασία σύνταξης της έκθεσης αξιολόγησής σας».

3. Δυνατότητα διορθώσεων των ορισμών αξιολόγησης από τις Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού- Προώθηση Εντύπων Αξιολόγησης Προϊσταμένων

Ενέργειες Δ/νσης
Διοικητικού/Προσωπικού

A. ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ: Από 19/10/2020 έως 30/11/2020

- Κατά τη διάρκεια του σταδίου του Α΄ Αξιολογητή, οι Διευθύνσεις Διοικητικού έχουν τη δυνατότητα να προβούν σε τυχόν διορθώσεις – στις κάτωθι περιπτώσεις:
 - ✓ Διόρθωση των γενικών στοιχείων αξιολόγησης

✓ Διόρθωση Β΄ αξιολογητή

- Υπενθυμίζεται ότι η υποβολή των αιτιολογημένων αιτημάτων διορθώσεων από τους ενδιαφερόμενους προς τις Διευθύνσεις Διοικητικού θα πραγματοποιείται εκτός του συστήματος της ηλεκτρονικής εφαρμογής.

B. ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΑΝΩΝΥΜΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ: Έως 20/10/2020

- Οι οικείες Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού, που έχουν κληθεί να οργανώσουν τη διαδικασία υποβολής του Εντύπου Αξιολόγησης Προϊσταμένων, αφού λάβουν υπόψη τις αλλαγές στον ορισμό αξιολογητών που ενδέχεται να προκύψουν κατά τη διαδικασία των διορθώσεων, πρέπει να τα προωθήσουν στους αρμόδιους αξιολογητές.
- Για τη διευκόλυνση των οικείων Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού αναφορικά με τη δυνατότητα διορθώσεων των στοιχείων στα διάφορα στάδια παρατίθενται αναλυτικές οδηγίες στο διαδικτυακό τόπο <http://apografi.gov.gr/> στην ενότητα «Αξιολόγηση→ Οδηγίες Χρήσης→ Οδηγός Ενεργειών Διαδικασίας Διορθώσεων».

Θα ακολουθήσει νεότερη εγκύκλιος της Υπηρεσίας μας, για λεπτομερή ενημέρωση αναφορικά με τα επόμενα στάδια διενέργειας της ηλεκτρονικής αξιολόγησης για την αξιολογική περίοδο του έτους 2019.

Για τη διευκόλυνση των οικείων Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού

κατά την ανωτέρω διαδικασία, παρατίθενται αναλυτικές οδηγίες στο διαδικτυακό τόπο <http://apografi.gov.gr/> στην ενότητα «Αξιολόγηση→ Οδηγίες Χρήσης». Υπενθυμίζεται επίσης ότι στο διαδικτυακό τόπο <http://apografi.gov.gr/> στη θεματική ενότητα «Αξιολόγηση» βρίσκεται αναρτημένο υλικό στα πεδία «Θεσμικό πλαίσιο», «Συχνές Ερωτήσεις» και «Οδηγίες Χρήσης». Επίσης, ερωτήματα Υπηρεσιών που χρήζουν άμεσης απάντησης αποστέλλονται στην ηλεκτρονική διεύθυνση axiologisi@ypes.gov.gr.

Οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού παρακαλούνται να κοινοποιήσουν, με κάθε πρόσφορο τρόπο, την παρούσα σε όλους τους υπαλλήλους αρμοδιότητάς τους καθώς και στους φορείς που εποπτεύουν. Η Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα παρακαλείται για την άμεση κοινοποίηση της παρούσας στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Η παρούσα εγκύκλιος βρίσκεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Υπουργείου μας (www.ypes.gr), στη διαδρομή: *Έργο & Δράσεις→ Ανθρώπινο Δυναμικό Δημοσίου Τομέα → Αξιολόγηση* (<https://www.ypes.gr/anthropino-dynamiko-dimosioy-tomea/category--axiologisi>).

Για την καλύτερη εξυπηρέτησή σας, λόγω των έκτακτων συνθηκών της πανδημίας COVID-19 και του μέτρου παροχής εξ αποστάσεως εργασίας, παρακαλούμε να προκρίνετε για τη διατύπωση ερωτημάτων επί της εγκυκλίου τη χρήση της διεύθυνσης ηλεκτρονικού ταχυδρομείου axiologisi@ypes.gov.gr

Ο Υπουργός
Παναγιώτης Θεοδωρικάκος

Β. Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020

Θέμα: Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας.

Εγκύκλιος υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/648/οικ. 19590/ 19.10.2020 (ΑΔΑ: 9Ξ2Μ46ΜΤΛ6-952) του Υπουργείου Εσωτερικών

Σχετ.: Η αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/521/οικ.10972/27-05-2020 εγκύκλιος, ΑΔΑ 67Γ646ΜΤΛ6-ΧΧ8

Σε συνέχεια της ως άνω (α) σχετικής εγκυκλίου, η οποία εκδόθηκε κατόπιν των τροποποιήσεων των σχετικών διατάξεων του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, εφεξής ΕΣΚ (ν. 4440/2016), με τις διατάξεις του ν. 4674/2020, δια της παρούσας καλούνται οι φορείς για την αποστολή αιτημάτων για την κάλυψη των υπηρεσιακών τους αναγκών μέσω του ΕΣΚ. Ειδικότερα:

Α' ΣΤΑΔΙΟ: ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΕΩΣ ΚΑΙ 2/11/2020 και ώρα 12.00 π.μ.:

1. Οι φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΕΣΚ (άρθρο 3 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει) καλούνται να υποβάλουν τα αιτήματά τους: α) για την κάλυψη κενών θέσεων του φορέα τους με μετάταξη και β) στην προσωρινή κάλυψη αναγκών με απόσπαση στη σχετική ειδική εφαρμογή, η οποία έχει ενταχθεί στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (<https://hr.apografi.gov.gr>). Αρμόδιοι για την υποβολή των αιτημάτων αυτών είναι κατά περίπτωση οι εξής:

- οι Υπουργοί για τις υπηρεσίες των Υπουργείων των οποίων προϊστανται,

καθώς και για τα εποπτευόμενα νομικά τους πρόσωπα,

- οι Συντονιστές Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για τις υπηρεσίες τους και για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού της χωρικής αρμοδιότητάς τους,
- οι επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών.

Ως εκ των ανωτέρω, παρακαλούνται οι εποπτευόμενοι φορείς των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για την κατά το δυνατόν συντομότερη αποστολή των αιτημάτων τους για κάλυψη κενών θέσεων με μετάταξη και κάλυψη αναγκών με απόσπαση στον εποπτεύοντα φορέα έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής χρόνος για την αξιολόγηση αυτών, καθώς αυτός είναι ο τελικός αρμόδιος για την έγκριση του σχετικού αιτήματος και για την υποβολή του. Στη λίστα των θέσεων για μετάταξη που θα αποστείλουν οι εποπτευόμενοι φορείς στον εποπτεύοντα φορέα χρειάζεται να συμπληρωθούν μόνο οι κωδικοί των κενών θέσεων που επιθυμούν να προκηρύξουν και στην λίστα των αναγκών (αποσπάσεις) θα πρέπει να συμπληρώσουν την κατηγορία, τον κλάδο και την μονάδα για κάθε αιτούμενη απόσπαση.

Επισημαίνεται ότι, το αίτημα μετάταξης του κάθε φορέα θα πρέπει να περιλαμβάνει μόνο θέσεις των οποίων η κατάσταση είναι χαρακτηρισμένη στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα ως «Κενή» και να έχει Ειδικό Περίγραμμα.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, καθώς η κινητικότητα τελεί πλέον σε άμεση συνάρτηση με τη διαδικασία προσλήψεων και προκειμένου να εξασφαλίζεται με λυσιτελή τρόπο η στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, θα πρέπει τόσο τα υπουργεία όσο και οι εποπτευόμενοι από αυτά φορείς, εν όψει της υποβολής αιτημάτων για την προκήρυξη κενών θέσεων στο πλαίσιο του εν λόγω κύκλου

κινητικότητας, να προβούν άμεσα, στην περίπτωση που δεν το έχουν ήδη πράξει, στη δέσμευση των εγκεκριμένων προς πλήρωση θέσεων, σύμφωνα με την αριθμ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/Φ.ΕΓΚΡ./104/13657/16-07-2020 απόφαση της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006, όπως ισχύει, η οποία αφορά στον προγραμματισμό προσλήψεων έτους 2020, ώστε να προκηρύξουν μόνο όσες κρίνουν απαραίτητες από τις κενές θέσεις που υπολείπονται.

Όσον αφορά στον προγραμματισμό προσλήψεων του έτους 2021 και τις εγκεκριμένες από το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο της 30ης Σεπτεμβρίου 2020 θέσεις, αυτές θα παραμείνουν δεσμευμένες, μέσω του συστήματος της απογραφής, χωρίς να απαιτείται να προβείτε σε εκ μέρους σας περαιτέρω ενέργειες. Η Υπηρεσία μας σας έχει ήδη αποστείλει σχετική ενημέρωση για τις εγκεκριμένες από το Υπουργικό Συμβούλιο θέσεις.

Σε ό,τι αφορά στα αιτήματα υπενθυμίζονται τα αναφερόμενα στην με ΑΔΑ: 67Γ646ΜΤΛ6-ΧΧ8 εγκύκλιο της Υπηρεσίας μας και ειδικότερα:

Τα αιτήματα που θα υποβάλουν οι φορείς θα πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση αναφορικά με:

- το υπηρετούν προσωπικό, τις εκτιμώμενες αποχωρήσεις λόγω συνταξιοδοτήσεων (αυτοδίκαιων αποχωρήσεων),
- τις τυχόν τρέχουσες διαδικασίες προσλήψεων,
- το σύνολο των προβλεπόμενων οργανικών θέσεων συμπεριλαμβανομένων των προσωποπαγών για τον κλάδο/ειδικότητα που αφορά το αίτημα, καθώς και το σύνολο των κενών οργανικών θέσεων στον αιτούμενο κλάδο/ειδικότητα κατά την ημερομηνία υποβολής του αιτήματος,
- το οικείο περίγραμμα θέσης εργασίας,

• τα απαιτούμενα τυχόν πρόσθετα τυπικά προσόντα πέραν των προβλεπομένων στις διατάξεις του Π.Δ. 50/2001, τα οποία καθορίζονται από τις οικείες οργανικές διατάξεις ή τα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται κατά περίπτωση.

Ειδικά για τα αιτήματα αποσπάσεων, για τα οποία δεν προβλέπεται και δεν απαιτείται η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης, τα αιτήματα θα πρέπει να είναι κατ' εξοχήν αιτιολογημένα, όσον αφορά τον σοβαρό και επείγοντα χαρακτήρα των υπηρεσιακών αναγκών και ιδίως την αναγκαιότητα προσωρινής κάλυψης της εν λόγω υπηρεσιακής ανάγκης.

Εξυπακούεται ότι για την έγκαιρη καταχώριση στην ηλεκτρονική πλατφόρμα των σχετικών αιτημάτων κινητικότητας θα πρέπει οι ενδιαφερόμενοι φορείς (εποπτευόμενα νπδδ και νπιδ) και οι ΟΤΑ να αποστείλουν εγκαίρως τα αιτήματά τους στο αρμόδιο για την υποβολή αιτήματος όργανο, οπότε και απαιτείται συντονισμός των υπηρεσιών, των οποίων προΐσταται ο οικείος Υπουργός ή ο οικείος Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Συναφώς σας γνωρίζουμε ότι προστέθηκαν νέα πεδία στην σχετική πλατφόρμα για την καταχώριση των αιτημάτων κάλυψης κενών οργανικών θέσεων με μετάταξη, καθώς και την αναγκαιότητα διενέργειας αποσπάσεων λόγω σοβαρών και επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Ειδικότερα, τα νέα πεδία που προστέθηκαν για την τεκμηρίωση των αναγκών είναι τα κάτωθι:

- Αρχικά η θέση για να μπορέσει να καταχωριστεί στο σύστημα θα πρέπει να είναι κενή οργανική, προκειμένου για μετάταξη, άλλως το σύστημα δεν επιτρέπει περαιτέρω ενέργεια (πχ. στην περίπτωση που η θέση είναι δεσμευμένη ή καλυμμένη).

- Για την αιτιολόγηση του αιτήματος έχουν προστεθεί προεπιλογές ως εξής:

- Αποχωρήσεις λόγω συνταξιοδότησης
- Άσκηση επιπλέον/νέων αρμοδιοτήτων
- Έλλειψη προσωπικού λόγω κινητικότητας
- Οργανωτική αναδιάρθρωση
- Συσσωρευμένες υπηρεσιακές εκκρεμότητες
- Ελεύθερο κείμενο - κενό (για αιτιολογίες που δεν καλύπτονται από τις προαναφερόμενες επιλογές)

- Σε περίπτωση που επιλεγεί η κενή εγγραφή (κενό), τότε και μόνο ενεργοποιείται το επόμενο πλαίσιο με την σήμανση «Αιτιολόγηση (Άλλο)», πεδίο στο οποίο καταχωρίζεται ελεύθερο κείμενο, αν δεν καλύπτεται η αιτιολόγηση με μία από τις προαναφερόμενες επιλογές. Διευκρινίζεται εν προκειμένω ότι είναι δυνατή η επιλογή μόνο μίας από τις ήδη καταχωρισθείσες προεπιλεγμένες αιτιολογίες. Σε περίπτωση που ο φορέας θέλει να αιτιολογήσει το αίτημά του με το σύνολο ή με παραπάνω από μια επιλογές, τότε θα επιλεγεί το ελεύθερο κείμενο-κενό, οπότε και θα καταχωριστεί η αιτιολογία του φορέα στο σχετικό προαναφερόμενο πλαίσιο με την σήμανση «Αιτιολόγηση (Άλλο)».

- Στο αμέσως επόμενο πεδίο καταχωρίζονται (με ελεύθερο κείμενο) όλα τα στοιχεία εκείνα που προβλέπονται από τη νομοθεσία και συγκεκριμένα «ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΛΑΔΟΥ (ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΚΗΡΥΣΣΟΜΕΝΩΝ ΘΕΣΕΩΝ, ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΩΝ, ΥΠΗΡΕΤΟΥΝΤΩΝ, ΚΕΝΩΝ, ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΩΝ/ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΗΣΕΩΝ, ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ)». Η συμπλήρωση του πεδίου αυτού είναι υποχρεωτική.

- Τέλος, για κάθε αιτούμενη θέση έχουν προστεθεί τα εξής πεδία:

- ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΣΘΕΤΑ ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ (εφόσον δεν καταγράφονται στο ΠΘΕ)

- ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΣΘΕΤΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ ΠΡΟΣΩΝΤΑ (εφόσον δεν καταγράφονται στο ΠΘΕ)

Η συμπλήρωση των ανωτέρω πεδίων είναι προαιρετική μόνο στην περίπτωση που τα προσόντα αυτά καταγράφονται και περιλαμβάνονται ήδη στο σχετικό ΠΘΕ.

Προς διευκόλυνση των φορέων για την αποστολή των αιτημάτων και την έγκαιρη καταχώριση αυτών από τους εποπτεύοντες φορείς, τα αιτήματα που θα αποστέλλονται θα πρέπει να περιλαμβάνουν στην τεκμηρίωση της αναγκαιότητας όλα τα παραπάνω πεδία με την ανωτέρω μορφή και ακολουθία. Διευκρινίζεται ότι η αιτιολογία αφορά το σύνολο των αιτούμενων θέσεων και θα πρέπει να είναι καίρια και ουσιαστική.

Η διαδικασία του Α' Σταδίου στο σύνολό της, δηλαδή από την αποστολή αιτημάτων των εποπτευόμενων φορέων στα Υπουργεία και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Ανεξάρτητες Αρχές μέχρι και την υποβολή συνολικά των αιτημάτων από τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Ανεξάρτητες Αρχές, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο έως την 2α Νοεμβρίου και ώρα 12.00 πμ. αποκλειστικά, οπότε και τα υποβληθέντα αιτήματα μέχρι και την αποκλειστική προθεσμία αυτή, θα τεθούν υπόψη της Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας.

Η ως άνω προθεσμία τίθεται ως αποκλειστική και θα πρέπει να τηρηθεί απαρεικλώς δεδομένης της προβλεπόμενης έναρξης του Α' κύκλου κινητικότητας στις αρχές του επόμενου έτους. Επιπλέον καθώς η κινητικότητα τελεί πλέον σε άμεση συνάρτηση με τον προγραμματισμό προσλήψεων, θα πρέπει όλοι οι αρμόδιοι φορείς να συνδράμουν προκειμένου να επιτευχθεί η ολοκλήρωση του κύκλου που ανακοινώνεται με την

παρούσα εντός των προβλεπόμενων από το νόμο προθεσμιών (έως 31 Ιανουαρίου 2021).

Β' ΣΤΑΔΙΟ: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΕΚ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΥΤΩΝ

Τα αρμοδίως υποβληθέντα αιτήματα αξιολογούνται από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας ως προς το παραδεκτό της υποβολής τους (συνδρομή τυπικών προϋποθέσεων) και τη σχετική αιτιολογημένη έκθεση ως προς την αναγκαιότητά τους.

Διευκρινίζεται εν προκειμένω και δεδομένου ότι οι κύκλοι κινητικότητας περιορίζονται κατ' έτος, ότι οι φορείς θα πρέπει να επιδεικνύουν ιδιαίτερη επιμέλεια κατά την υποβολή των αιτημάτων τους τόσο όσον αφορά το αρμόδιο όργανο που αποστέλλει το αίτημα όσο και για την πληρότητα της αιτιολογημένης έκθεσης και του σχετικού περιγράμματος θέσης εργασίας, τα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνουν κατ' ελάχιστον τα προαναφερόμενα στοιχεία με πληρότητα και σαφήνεια, καθώς και κάθε άλλο απαιτούμενο στοιχείο που κατά την κρίση του οργάνου που αποστέλλει αρμοδίως το αίτημα θα πρέπει να τεθεί υπόψη της ΚΕΚ για την αξιολόγηση και ικανοποίηση των σχετικών αιτημάτων. Είναι αυτονόητο ότι αιτήματα που δεν πληρούν τις εκ του νόμου απαιτούμενες προϋποθέσεις απορρίπτονται ως απαράδεκτα ενώ πλημμελής ή ελλιπής αιτιολογία των αιτημάτων συνιστά βάσιμο λόγο για την απόρριψη των σχετικών αιτημάτων.

Τα εγκεκριμένα αιτήματα για την κάλυψη θέσεων/αναγκών δημοσιοποιούνται από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας σε μια ενιαία βάση δεδομένων (Πίνακας) των προσφερόμενων - διαθέσιμων θέσεων και αναγκών στο

Δημόσιο, διαδικασία η οποία θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως στις 10/11/2020.

Γ. ΓΕΝΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ- ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΕΙΣ

1. Προϋπόθεση για τη συμμετοχή των φορέων ως υπηρεσιών υποδοχής στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας είναι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει, η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας καθώς και η καταχώριση των ως άνω στοιχείων μαζί με την κατανομή θέσεων ανά οργανική μονάδα εκ μέρους των φορέων στο ψηφιακό Οργανόγραμμα του άρθρου 16 του ίδιου νόμου.

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 41 του ν. 4674/2020 (Α'53) προβλέπονται τα εξής: «1. Από 1ης.1.2020, για την υποβολή και έγκριση οποιουδήποτε αιτήματος μετάταξης τακτικού προσωπικού από και προς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 16 του ν. 4440/2016 (Α' 224), απαιτείται η προηγούμενη ανάρτηση της οικείας κενής θέσης στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα του άρθρου αυτού. Για τις αποσπάσεις απαιτείται η ανάρτηση του Ψηφιακού Οργανογράμματος του φορέα. Για τις προσλήψεις εφαρμόζεται το άρθρο 51 του ν. 4622/2019 (Α' 133). 2. Κάθε αντίθετη γενική ή ειδική διάταξη καταργείται».

Βάσει των ως άνω διατάξεων, οι οποίες εφαρμόζονται για κάθε κύκλο κινητικότητας που θα προκηρυχθεί εφεξής, δεν θα εγκρίνεται κανένα αίτημα για μετάταξη ή απόσπαση εάν προηγουμένως δεν έχει αναρτηθεί η κενή οργανική θέση προκειμένου για μετάταξη ή το ψηφιακό οργανόγραμμα του φορέα, εφόσον πρόκειται για απόσπαση.

Από το συνδυασμό των διατάξεων προκύπτει ότι η προηγούμενη ανάρτηση της κενής οργανικής θέσης που πρόκειται να καλυφθεί μέσω ΕΣΚ με τη διαδικασία της μετάταξης ή η ανάρτηση του ψηφιακού οργανογράμματος για την απόσπαση μέσω ΕΣΚ, αφορά τόσο στις νέες οργανικές διατάξεις των φορέων που έχουν εκδοθεί κατόπιν αξιολόγησης των δομών τους είτε τις παλαιότερες ισχύουσες οργανικές διατάξεις, εφόσον με αιτιολογημένη έκθεση του οικείου φορέα, η οποία εγκρίνεται από τον αρμόδιο Υπουργό, βεβαιώνεται ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες για τη λειτουργία του καλύπτονται από τις υφιστάμενες οργανικές διατάξεις.

2. Επισημαίνεται ότι οι φορείς πρέπει να επιδείξουν ιδιαίτερη επιμέλεια ώστε τα περιγράμματα θέσεων εργασίας να καταρτιστούν με ορθό τρόπο σύμφωνα με τις σχετικές οδηγίες του Τμήματος Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού της Υπηρεσίας μας, ιδίως ως προς τη συμπλήρωση του πεδίου «Τυπικά Προσόντα». Σημειώνεται ότι μετά την υποβολή του αιτήματος για συγκεκριμένη θέση εργασίας δεν υφίσταται δυνατότητα τροποποίησης του συγκεκριμένου περιγράμματος μέχρι την ολοκλήρωση του κύκλου κινητικότητας. Για ενδεχόμενη τροποποίηση απαιτείται διαγραφή του αιτήματος και επανυποβολή του (σε κάθε περίπτωση έως την καταληκτική προθεσμία υποβολής αιτημάτων των φορέων).

3. Συναφώς, υπενθυμίζεται α) η αρ. ΔΙΔΔΑ/οικ.36239/22.10.2019, ΑΔΑ 6ΔΒΩ465ΧΘΨ-ΜΧ9, σχετική εγκύκλιος της Υπηρεσίας μας με θέμα «Επέκταση της εφαρμογής για το Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», με την οποία παρέχονται οδηγίες για την καταχώριση

του ψηφιακού οργανογράμματος και των θέσεων και β) η αρ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/335/οικ.15885/14.8.2020, ΑΔΑ Ψ9Υ346ΜΤΛ6-14Β εγκύκλιος με θέμα «Ολοκλήρωση εκκρεμοτήτων σύνταξης ειδικών περιγραμμάτων θέσεων εργασίας».

4. Υπενθυμίζεται επιπλέον η αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/334/οικ. 13157/27.3.2019, ΑΔΑ Ω4Ξ3465ΧΘΨ-ΨΝ7, εγκύκλιος, στην οποία παρέχονται οδηγίες για την καταχώριση των αιτημάτων στην σχετική εφαρμογή της Απογραφής.

5. Δεδομένων των προβλεπόμενων στις σχετικές διατάξεις του ν. 4440/2016, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4674/2020 προθεσμιών, παρακαλούνται οι αρμόδιοι φορείς για την αμελλητί διενέργεια κάθε διαδικασίας αρμοδιότητάς τους καθώς η κινητικότητα τελεί πλέον σε άμεση συνάρτηση με τις προσλήψεις προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθολογική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυνατοτήτων.

6. Για τον παρόντα κύκλο κινητικότητας, ο οποίος χρονικά συμπίπτει με τον προβλεπόμενο δεύτερο κύκλο κινητικότητας του αρ. 6 του ν. 4440/2016, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του αρ. 42 του ν. 4674/2020, σας γνωρίζουμε ότι, επειδή κατά το χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του ν. 4674/2020 και συγκεκριμένα στις 11-3-2020, χρονική στιγμή που συνέπεσε μεταξύ άλλων με την πανδημία του κορωνοϊού και των ιδιαίτερων συνθηκών λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης συνεπεία της πανδημίας αυτής, δεν ήταν δυνατόν να υλοποιηθεί ο πρώτος κύκλος, οπότε και δεν θα εφαρμοστούν εν προκειμένω οι διατάξεις της παρ. 10 του αρ. 6 του ν.

4440/2016, αλλά δικαίωμα συμμετοχής έχουν όλοι οι φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΕΣΚ, εφόσον πληρούνται οι λοιπές εκ του νόμου προϋποθέσεις (βλ. ανωτέρω περ. 1).

7. Τέλος, και σε συνέχεια της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/647/16030/15-10-2020, ΑΔΑ Ψ62Σ46ΜΤΛ6-Σ04 εγκυκλίου μας, υπενθυμίζονται οι κάτωθι διατάξεις, οι οποίες αφορούν στην διαδικασία κινητικότητας του κύκλου αυτού:

- Αρ. 66 του ν.4722/2020 (Α' 177), σύμφωνα με τις οποίες το πάσης φύσεως προσωπικό όλων ανεξαιρέτως των νοσηλευτικών ιδρυμάτων της ημεδαπής, συμπεριλαμβανομένων των νοσηλευτικών ιδρυμάτων εποπτείας του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, καθώς και των στρατιωτικών νοσοκομείων, της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Υγείας, καθώς και των λοιπών εποπτευόμενων φορέων του Υπουργείου Υγείας, εξαιρείται από τη συμμετοχή του στους κύκλους κινητικότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας του ν.4440/2016 (Α' 224) για όσο χρόνο διαρκεί η πανδημία του κορωνοϊού COVID-19 και για όσο χρόνο απαιτούνται τα έκτακτα μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας αυτής. Η ως άνω εξαίρεση αίρεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Υγείας.

- αρ. 35 του ν. 4735/2020 (Α' 197), στις οποίες προβλέπονται επίσης τα εξής: «1. Το πάσης φύσεως προσωπικό των Δήμων Μυτιλήνης, Δυτικής Λέσβου, Ανατολικής Σάμου, Δυτικής Σάμου, Βόρειας Κέρκυρας, Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων, Νότιας Κέρκυρας, Αργοστολίου, Ληξουρίου, Σάμης, Σερβίων και Βελβεντού εξαιρείται από τη

διαδικασία συμμετοχής του στους κύκλους κινητικότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας του ν. 4440/2016 (Α' 224) μέχρι την πλήρωση των προβλεπόμενων κενών οργανικών θέσεων των παγίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, όλων ανεξαιρέτως των κλάδων εκάστου των ως άνω Δήμων, σε ποσοστό 90%.

2. Εξαιρείται επίσης το πάσης φύσεως προσωπικό που ανήκει οργανικά στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας από τις διαδικασίες συμμετοχής του στον κύκλο κινητικότητας έτους 2020 που θα διενεργηθεί με τις διατάξεις του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ν. 4440/2016)».

Οι προαναφερόμενες εξαιρέσεις αφορούν το προσωπικό των εν λόγω φορέων, ενώ οι ίδιοι οι φορείς αυτοί, εφόσον εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ΕΣΚ, δύνανται να υποβάλουν αιτήματα για την κάλυψη των αναγκών τους με προσωπικό που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του ΕΣΚ.

Δ. ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΕΓΚΥΚΛΙΟΥ

Η Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών παρακαλείται να κοινοποιήσει αυθημερόν την παρούσα εγκύκλιο στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, τα Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ αυτών.

Τα Υπουργεία αρακαλούνται να κοινοποιήσουν αυθημερόν την παρούσα εγκύκλιο στα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. που εποπτεύουν και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. της εποπτείας τους.

Η παρούσα εκύκλιος βρίσκεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση της Υπηρεσίας μας: www.ypes.gr, στη διαδρομή Ανθρώπινο Δυναμικό Δημοσίου Τομέα- Ανθρώπινο Δυναμικό καθώς επίσης και στον http://apografi.gov.gr/thesmiko_plaisio_all/egkyklio.html.

Ο Υπουργός
Παναγιώτης Θεοδωρικάκος

