

## **"Δημοσιονομικοί καταλογισμοί και δημοσιονομικές διορθώσεις. Δρόμοι παράλληλοι ή τεμνόμενοι;"**

### **A. Δημοσιονομικοί καταλογισμοί**

Δημοσιονομικός καταλογισμός είναι ο καταλογισμός ποσών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ελλείψεων δηλαδή είτε δημοσίων χρημάτων είτε δημοσίων αξιών είτε δημοσίων υλικών. Αυτός επιβάλλεται, κατά κανόνα, μετά από σχετικό δημοσιονομικό έλεγχο, είτε από το Ελεγκτικό Συνέδριο είτε από αρμόδιους επιθεωρητές, που στο Υπουργείο Οικονομικών τους διαδέχονται οι αρμόδιοι υπάλληλοι της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, είτε από τους αρμόδιους διατάκτες. Υποκείμενα του καταλογισμού είναι ο οικείος υπόλογος, αυτός δηλαδή που είτε βάσει νόμου είτε βάσει σχετικής σύμβασης είτε εν τοις πράγμασι διαχειρίστηκε τα χρήματα ή τις αξίες ή τα υλικά στα οποία διαπιστώνεται το έλλειμμα, από κοινού ενδεχομένως με αυτούς που συνέβαλαν, ως συνευθυνόμενοι, στη δημιουργία του ελλείμματος. Είναι, επίσης, αυτός που απλώς έλαβε αχρεωστήτως το ποσό του ελλείμματος, χωρίς να έχει εμπλακεί στη διαχείριση των οικείων χρημάτων ή αξιών ή υλικών (ο οικείος αχρεωστήτως λαβών). Ο δημοσιονομικός καταλογισμός είναι ένα σύστημα ανάκτησης ποσών δημοσιονομικών ελλειμμάτων που διέπεται κυρίως από υποκειμενικά στοιχεία. Προκειμένου να καταλογιστεί κάποιο πρόσωπο που έχει εμπλακεί στη διαχείριση ελλειμματικών δημοσίων χρημάτων ή αξιών ή υλικών, δεν απαιτείται κατ' αρχήν η απόδειξη υπαιτιότητάς του ως προς τη δημιουργία του ελλείμματος, καθώς η ευθύνη του είναι νόθος αντικειμενική. Αυτός, δηλαδή, τεκμαίρεται, μαχητώς όμως, ότι ευθύνεται για τη δημιουργία του ελλείμματος. Δεδομένου όμως ότι αυτή του η αντικειμενική ευθύνη ερείδεται σε μαχητό τεκμήριο, κάμπτεται, από την υποκειμενική δυνατότητά του να προβάλλει την έλλειψη υπαιτιότητάς του σε οποιοδήποτε βαθμό, δηλαδή ούτε καν σε βαθμό ελαφράς αμέλειας, ως προς τη δημιουργία του ελλείμματος, ώστε να μην καταλογιστεί με το ποσό του ελλείμματος, ή έστω την έλλειψη υπαιτιότητάς του σε βαθμό τουλάχιστον βαρείας αμέλειας, ώστε να απαλλαγεί της επιβολής των σχετικών προσαυξήσεων. Η αντικειμενική ευθύνη των καταλογιζόμενων κάμπτεται επίσης από την απαίτηση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να αποδεικνύει το καταλογίζον όργανο την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ των

πράξεων ή παραλείψεων του καταλογιζόμενου διαχειριστή ή συνευθυνόμενου και της δημιουργίας του ελλείμματος, η οποία (συνάφεια), όταν δεν αποδειχθεί, οδηγεί σε απαλλαγή από τον καταλογισμό. Ακόμη, ο καταλογιζόμενος ως ευθυνόμενος για τη δημιουργία τυπικών ελλειμμάτων, ελλειμμάτων δηλαδή που δεν οφείλονται σε πραγματικές ελλείψεις χρημάτων ή αξιών ή υλικών αλλά σε πληρωμή μη νόμιμων ή μη κανονικών δαπανών, δύναται, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της καταλογιστικής σε βάρος του πράξης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να επικαλεστεί παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας από τον σε βάρος του καταλογισμό του ποσού του ελλείμματος, προκειμένου να απαλλαγεί από τον καταλογισμό είτε στο σύνολό του είτε εν μέρει. Κριτήρια δε εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτά περιγράφονται στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι, εκτός της σοβαρότητας της σχετιζόμενης με το έλλειμμα παράβασης, της έκτασης της απόκλισής της από τη δημοσιονομική νομιμότητα, των εκάστοτε συνθηκών τέλεσης της παράβασης και του εκάστοτε αποτελέσματος της παράβασης, και η διαχειριστική συμπεριφορά αλλά και ο βαθμός υπαιτιότητας του καταλογιζόμενου διαχειριστή ή συνευθυνόμενου. Επίσης, ακόμα και στις περιπτώσεις καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων, ο καταλογισμός των οποίων δεν εξαρτάται καταρχήν από οποιαδήποτε υπαιτιότητά τους, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφαρμόζει, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου των σχετικών καταλογιστικών πράξεων, την αρχή της χρηστής διοίκησης, ως υποκειμενικό λόγο πλήρους ή εν μέρει απαλλαγής του καταλογισθέντος αχρεωστήτως λαβόντος από τον καταλογισμό. Προϋποθέσεις δε εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης προς απαλλαγή του αχρεωστήτως λαβόντος από τον καταλογισμό του, είναι τα υποκειμενικά κριτήρια της αχρεώστητης λήψης του σχετικού ποσού με καλή πίστη του λαβόντος και πριν από μεγάλο χρονικό διάστημα, τα όρια του οποίου προσδιορίζονται κατά περίπτωση, αλλά και της τρέχουσας υποκειμενικής οικονομικής του αδυναμίας να επιστρέψει το ποσό. Τόσο δε ο καταλογιζόμενος ως ευθυνόμενος για τη δημιουργία τυπικού ελλείμματος όσο και ο καταλογιζόμενος ως αχρεωστήτως λαβών ποσό τυπικού ελλείμματος, δύνανται να προβάλλουν, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της καταλογιστικής σε βάρος τους πράξης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού

προσώπου από το ποσό του ελλείμματος. Σε περίπτωση δε που αποδείξουν ότι το οικείο νομικό πρόσωπο πράγματι πλουτίζει αδικαιολόγητα, δηλαδή χωρίς νόμιμη αιτία, από το καταλογισθέν ποσό είτε κατά το σύνολό του είτε εν μέρει, δύνανται να απαλλαγούν είτε εν συνόλω είτε εν μέρει από τον καταλογισμό.

## **B. Δημοσιονομικές διορθώσεις**

Δημοσιονομική διόρθωση είναι η ακύρωση και ανάκτηση δημόσιας χρηματοδότησης, λόγω παράβασης των όρων της. Επιβάλλεται, κατά κανόνα, ως αποτέλεσμα δημοσιονομικού ελέγχου στις χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημοσιονομική διόρθωση μπορεί να επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε βάρος κράτους μέλους της ΕΕ που διαχειρίστηκε χρηματοδοτήσεις της κατά παράβαση των σχετικών όρων. Για παράδειγμα, η Επιτροπή έχει επανειλημμένως επιβάλλει στο παρελθόν δημοσιονομικές διορθώσεις στην Ελλάδα για γεωργικές ενισχύσεις της ΕΕ που αυτή διαχειρίστηκε κατά παράβαση των σχετικών όρων. Μπορεί επίσης να επιβάλλει η Διαχειριστική Αρχή της χρηματοδότησης ή ο Ενδιάμεσος Φορέας της χρηματοδότησης ή η Αρχή Πιστοποίησης της χρηματοδότησης ή ο Διατάκτης της χρηματοδότησης, σε βάρος είτε του τελικού δικαιούχου της χρηματοδότησης, δηλαδή αυτού που έχει οριστεί ως διαχειριστής και πληρωτής της κατά παράβαση όρων χρηματοδότησης προς τον τελικό αποδέκτη της, είτε σε βάρος του τελικού αυτού αποδέκτη, ως αχρεωστήτως λαβόντος τη χρηματοδότηση. Δημοσιονομική διόρθωση μπορεί επίσης να επιβάλλει και ο τελικός δικαιούχος της κατά παράβαση όρων χρηματοδότησης σε βάρος του τελικού αποδέκτη της. Η ονοματολογία των πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης διαφέρει κατά περίπτωση, καθώς αυτές αποκαλούνται είτε αποφάσεις δημοσιονομικής διόρθωσης είτε πράξεις καταλογισμού είτε πράξεις ανάκτησης. Για παράδειγμα, όταν ο έλεγχος για την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης σε χρηματοδοτήσεις για την αγροτική ανάπτυξη στην ΕΕ στο πλαίσιο του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης γινόταν από υπηρεσίες του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και η δημοσιονομική διόρθωση επιβαλλόταν από τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, η πράξη δημοσιονομικής διόρθωσης αποκαλείτο πράξη καταλογισμού, ενώ όταν όμοιος έλεγχος διενεργείτο από την Επιτροπή

Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών η σχετική πράξη αποκαλείτο απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης. Ωστόσο, οι διαφοροποιήσεις αυτές είναι ονοματολογικές και μόνο και δεν σχετίζονται με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις έκδοσης των σχετικών πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης, που παραμένουν όμοιες. Μια μορφή, μάλιστα, δημοσιονομικής διόρθωσης έχει εμφανιστεί προσφάτως και στο δημοσιονομικό δίκαιο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αλλά και όσων δημόσιων φορέων δεν υπάγονται στη Γενική Κυβέρνηση. Σύμφωνα με τα άρθρα 172 έως 176 του ν. 4270/2014, σε περίπτωση που διαπιστώνεται αρνητική απόκλιση άνω του 10% από τους τεθέντες τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους του φορέα, επιβάλλεται σε βάρος του αντίστοιχη περικοπή των οικείων δαπανών του, καθώς και επιχορηγήσεων ή πόρων ή οποιασδήποτε μορφής ενισχύσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η δημοσιονομική διόρθωση είναι ένα σύστημα ακύρωσης και ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθεισών δημόσιων χρηματοδοτήσεων, που διέπεται κυρίως από αντικειμενικά στοιχεία. Συγκεκριμένα, δεν απαιτείται η οποιασδήποτε μορφής υπαιτιότητα του καταλογιζόμενου με δημοσιονομική διόρθωση προσώπου ως προς τη σχετική παράβαση όρων της χρηματοδότησης, προκειμένου το ποσό της να του καταλογιστεί. Κι αυτό, διότι η νομική βάση από την οποία αντλείται η δυνατότητα επιβολής της δημοσιονομικής διόρθωσης είναι σχετικός όρος της πράξης ένταξης ή της σύμβασης για τη χρηματοδότηση, που ο καταλογιζόμενος έχει αποδεχθεί κατά την ένταξή του στη χρηματοδότηση. Συνέπεια αυτού είναι ότι ο καταλογιζόμενος ευθύνεται αντικειμενικώς για την παράβαση του σχετικού όρου της απόφασης ένταξης ή της σύμβασης χρηματοδότησης, ακόμα και όταν αυτή η παράβαση δεν διαπράχθηκε από τον ίδιο αλλά από άλλον εμπλεκόμενο στη διαχείριση της χρηματοδότησης φορέα. Ακόμα και η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται, στο πλαίσιο επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων, επί τη βάσει αντικειμενικών και μόνο κριτηρίων, η εκπλήρωση των οποίων μπορεί να οδηγήσει στη συνολική ή μερική απαλλαγή του οικείου προσώπου από τη δημοσιονομική διόρθωση. Σύμφωνα με τη σχετική νομολογία των Δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κριτήρια εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας είναι η βαρύτητα της παράβασης και οι δημοσιονομικές επιπτώσεις της, και όχι

κριτήρια που σχετίζονται με την υποκειμενική ευθύνη του καταλογιζόμενου για την παράβαση. Το μέγιστο δε στοιχείο αντικειμενικότητας των δημοσιονομικών διορθώσεων είναι η δυνατότητα να υπολογίζεται το ποσό τους με βάση αναλογικούς ποσοστιαίους συντελεστές επί του συνόλου της χρηματοδότησης, σε περιπτώσεις που η έκταση και η δημοσιονομική επίπτωση των οικείων παραβάσεων, συνήθως συστηματικών, δεν είναι δυνατόν να υπολογιστούν με ακρίβεια, αλλά και κατά παρεκβολή, σε περιπτώσεις που οι σχετικές παραβάσεις παρατηρούνται σε πολύ μεγάλο αριθμό χρηματοδοτήσεων και μπορούν να αντιστοιχιστούν, κατόπιν σχετικών πολυπληθών ελέγχων, με συγκεκριμένα ποσά, κρίνεται όμως ως ασύμφορη η διενέργεια των πολυπληθών αυτών ελέγχων. Ιδιαιτερότητα των δημοσιονομικών διορθώσεων είναι και το ότι τα ποσά τους μπορούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να μην αναζητούνται αμέσως αλλά να αφαιρούνται από μελλοντικές αντίστοιχες χρηματοδοτήσεις. Στο σύστημα των δημοσιονομικών διορθώσεων παρατηρείται και ένα στοιχείο υποκειμενικότητας, που είναι η εφαρμογή, σύμφωνα με τη νομολογία των Δικαστηρίων της ΕΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του καταλογιζόμενου, του κράτους δικαίου και της επιείκειας, στο πλαίσιο εφαρμογής των οποίων εξετάζεται και η τυχόν καλή πίστη του καταλογιζόμενου ως προς τη σχετική παράβαση. Ωστόσο, ακόμα και κατ' εφαρμογή των αρχών αυτών, είναι εξαιρετικά δύσκολο ο καταλογιζόμενος να απαλλαγεί του καταλογισμού του με δημοσιονομική διόρθωση, καθώς προϋποθέσεις εφαρμογής τους είναι το να έχει λάβει αυτός αρμοδίως από την οικεία αρχή πληρωμή και μόνο έγγραφες σχετικές διαβεβαιώσεις αντίθετες με την αιτιολογία της επιβολής της δημοσιονομικής διόρθωσης, οι οποίες μάλιστα (διαβεβαιώσεις), σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να είναι αντίθετες με τις διέπουσες τη χρηματοδότηση διατάξεις. Οι προϋποθέσεις δε αυτές σπανίως συντρέχουν.

#### **Γ. Συγκριτική αξιολόγηση δημοσιονομικών καταλογισμών και δημοσιονομικών διορθώσεων**

Από τον κυρίαρχο υποκειμενικό και αντικειμενικό, αντίστοιχα, χαρακτήρα των δημοσιονομικών καταλογισμών και των δημοσιονομικών διορθώσεων, πηγάζουν και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματά τους. Οι

δημοσιονομικοί καταλογισμοί εξασφαλίζουν την αυξημένη λογοδοσία όσων διαχειρίζονται δημόσια χρήματα, αξίες και υλικά, καθώς αυτοί απειλούνται με την επιβολή καταλογισμών για οποιοδήποτε έλλειμμα στη διαχείρισή τους, που μάλιστα ανέρχονται κατά ποσό στο σύνολο του ελλείμματος, ακόμα κι όταν αυτοί ευθύνονται έστω και για ελαφρά τους αμέλεια για τη δημιουργία του ελλείμματος. Ωστόσο, δεν είναι και ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος ανάκτησης των ποσών των ελλειμμάτων, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις υποκειμένα τους είναι οι αρμόδιοι για τη διαχείριση χρημάτων μικροεισοδηματίες υπάλληλοι των δημόσιων νομικών προσώπων, που συνήθως αδυνατούν να καταβάλλουν τα πολλές φορές δυσανάλογα με την οικονομική τους δυνατότητα καταλογισθέντα ποσά. Επίσης, οι ίδιοι αυτοί υπάλληλοι διαχειριστές καταλογίζονται με ποσά μη νόμιμων δαπανών, για τη μη νομιμότητα των οποίων όμως δεν ευθύνονται κυρίως οι ίδιοι, που πολλές φορές λόγω της έλλειψης σχετικών νομικών και τεχνικών γνώσεων δεν δύνανται καν να διαπιστώσουν τη μη νομιμότητα, ακόμα και αν επιδείξουν τη μέγιστη δυνατή επιμέλεια κατά τη διαχείρισή τους, αλλά οι αρμόδιοι διατάκτες, που έχουν λάβει τις μη νόμιμες δημιουργικές των δαπανών αποφάσεις και δεν καταλογίζονται. Επίσης, στις περιπτώσεις τυπικών ελλειμμάτων, δηλαδή σε περιπτώσεις που το οικείο δημόσιο νομικό πρόσωπο δεν έχει υποστεί πραγματική ζημία, οι καταλογισμοί κινδυνεύουν να ανατραπούν, κατά τον δικαστικό τους έλεγχο, κατόπιν αποδοχής της ένστασης περί αδικαιολόγητου πλουτισμού ή έλλειψης υπαιτιότητας του καταλογιζόμενου ή κατόπιν εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Δεδομένου δε ότι στις περιπτώσεις αυτές (των τυπικών ελλειμμάτων) ο καταλογισμός είναι διοικητική κύρωση, μπορεί να ακυρωθεί δικαστικώς εξαιτίας αθώωσης του καταλογιζόμενου από ποινικό δικαστήριο για αδίκημα η αντικειμενική υπόσταση του οποίου ταυτίζεται με τη σχετική δημοσιονομική παράβαση, κατ' εφαρμογή της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ, στις υποθέσεις Σταυρόπουλος και Καπετάνιος κατά Ελλάδας κ.λπ.). Ακόμα, ο καταλογισμός πολύ μεγάλων ποσών τυπικών ελλειμμάτων προκαλεί συχνά την παρέμβαση του νομοθέτη υπέρ των καταλογισθέντων είτε με διατάξεις περί αναδρομικής νομιμοποίησης των οικείων αρχικώς μη νόμιμων δαπανών είτε ακόμα και περί περιορισμού των ποσών των καταλογισμών ή και πλήρους απαλλαγής των οικείων υπολόγων

από αυτούς (βλ. για παράδειγμα τα άρθρα 37 του ν. 3801/2009 και 105 του ν. 4129/2013). Σε ορισμένες δε περιπτώσεις έχει παρατηρηθεί ότι οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί παραλύουν τη μετέπειτα διαχειριστική δράση των καταλογιζόμενων. Για παράδειγμα, όταν κρίθηκε από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι η έγκριση απολογισμών Δήμου συνιστά διαχειριστική πράξη και μπορεί να καταλήξει στον καταλογισμό των μελών του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου που εγκρίνει απολογισμό, όταν σ' αυτόν περιλαμβάνονται και δαπάνες μη νόμιμες, παρατηρήθηκε το φαινόμενο άρνησης πολλών μελών Δημοτικών Συμβουλίων να εγκρίνουν απολογισμούς των Δήμων τους, να ασκήσουν δηλαδή τη σχετική τους αρμοδιότητα. Σε αντίθεση, οι δημοσιονομικές διορθώσεις, αυξάνουν, έστω και εμμέσως, τη λογοδοσία αυτών που πραγματικά λαμβάνουν αποφάσεις για τη διαχείριση των οικείων χρηματοδοτήσεων. Και αυτό γιατί επιβάλλονται μεν συνήθως όχι στους ίδιους προσωπικά αλλά στον φορέα που αυτοί διοικούν, καθιστούν όμως εξαιρετικά δυσχερή έως αδύνατη την σε συνέχεια της δημοσιονομικής διόρθωσης λήψη απ' αυτούς διαχειριστικών αποφάσεων για τη σχετική χρηματοδότηση. Ακόμη, δεδομένου ότι έχουν ως έρεισμα τη σχετική αντικειμενική, συμβατική συνήθως, ευθύνη του καταλογιζόμενου, δεν διατρέχουν τον κίνδυνο να ανατραπούν λόγω ενστάσεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, στο πλαίσιο του δικαστικού τους ελέγχου, καθώς το γεγονός ότι η δυνατότητα επιβολής της διόρθωσης ερείδεται σε σχετικό όρο της χρηματοδότησης, καθιστά την αιτία του τυχόν δι' αυτής πλουτισμού του υπέρ ου ο καταλογισμός νόμιμη. Δεν διατρέχουν επίσης τον κίνδυνο να ανατραπούν κατόπιν επίκλησης από τον καταλογιζόμενο λόγων έλλειψης υπαιτιότητας ή γνώσης του για την παράβαση των οικείων όρων της χρηματοδότησης, δεδομένου ότι αυτοί του καθίστανται γνωστοί με την ένταξή του στη χρηματοδότηση. Ακόμα και η ανατροπή δημοσιονομικής διόρθωσης στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας είναι εξαιρετικά δυσχερής, καθώς στηρίζεται στην εκπλήρωση αντικειμενικών και πολύ δύσκολα εκπληρώσιμων κριτηρίων. Το ίδιο δυσχερής είναι και η ανατροπή της, λόγω εφαρμογής των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του καταλογιζόμενου, του κράτους δικαίου και της επιείκειας. Κατά κανόνα δε, οι δημοσιονομικές διορθώσεις είναι αποτελεσματικές ως προς την πραγματική επιστροφή των σχετικών χρηματικών ποσών, καθώς οι καταλογιζόμενοι

φορείς είναι συνήθως δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς που έχουν την οικονομική δυνατότητα να επιστρέψουν, έστω και τμηματικά, τα καταλογισθέντα χρηματικά ποσά. Ωστόσο, μερικές φορές, το σύστημα των δημοσιονομικών διορθώσεων δημιουργεί «αδικίες», καθώς, δεδομένου του αντικειμενικού τους χαρακτήρα, δημοσιονομικές διορθώσεις μπορούν να επιβληθούν και σε βάρος των οικείων φορέων για παραβάσεις που δεν ανήκουν στη σφαίρα ευθύνης τους αλλά στη σφαίρα ευθύνης άλλου σχετιζόμενου με τη διαχείριση της οικείας χρηματοδότησης φορέα ή προσώπου. Για παράδειγμα, τελικός δικαιούχος χρηματοδότησης μπορεί να καταλογιστεί για παραβάσεις που ανήκουν στη σφαίρα ευθύνης του τελικού αποδέκτη της χρηματοδότησης.

#### **Δ. Δυνατότητες βελτίωσης δημοσιονομικών καταλογισμών και παράλληλης εφαρμογής δημοσιονομικών διορθώσεων στο ελληνικό δημοσιονομικό δίκαιο**

Από όσα προαναφέρθηκαν προκύπτει ότι το επί πολλά έτη εφαρμοζόμενο σύστημα των δημοσιονομικών καταλογισμών παρουσιάζει μειονεκτήματα. Ωστόσο, όπως επίσης προαναφέρθηκε, είναι ένα σύστημα που αυξάνει τη λογοδοσία των διαχειριστών δημοσίων χρημάτων, αξιών και υλικών. Προκειμένου δε να αρθούν σε μεγάλο βαθμό τα προαναφερθέντα μειονεκτήματα των δημοσιονομικών καταλογισμών, να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους και να αρθούν οι υπερβολικές συνέπειες που συχνά προκαλούν, προτείνεται: α) Να θεσπιστεί νομοθετικώς η δυνατότητα του καταλογίζοντος οργάνου να προχωρά, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, σε επιμέτρηση του ποσού του καταλογισμού εντός ορίων που θα καθορίζονται από αντικειμενικούς συντελεστές, η εφαρμογή των οποίων θα εξαρτάται τόσο από τη σοβαρότητα των παρανομιών όσο και από τον βαθμό ευθύνης αλλά και την οικονομική δυνατότητα του καταλογιζόμενου. Για παράδειγμα, σε περίπτωση τυπικού ελλείμματος που οφείλεται σε ελαφρά αμέλεια του οικείου υπολόγου, θα μπορούσε αυτός να καταλογίζεται με ποσό που δεν θα υπερβαίνει το 25% του ελλείμματος, εξεταζόμενης και της οικονομικής δυνατότητάς του να καταβάλλει, έστω και τμηματικά, το ποσό του καταλογισμού. β) Να προβλεφθεί νομοθετικώς ότι σε περίπτωση τυπικών ελλειμμάτων ο καταλογισμός των οικείων διαχειριστών αποτελεί διοικητική



κύρωση, που ως νομική βάση έχει τις παραβιασθείσες σχετικές διατάξεις, έτσι ώστε να αποκλειστεί η δυνατότητα προβολής ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού τουλάχιστον από τους καταλογιζόμενους διαχειριστές, καθώς παραμένει εξαιρετικά δυσχερές να αποκλειστούν από την προβολή ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού οι αχρεωστήτως λαβόντες. γ) Ο δημοσιονομικός καταλογισμός να επιβάλλεται, τουλάχιστον στις περιπτώσεις που αυτός επιβάλλεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο σχετικής δημοσιονομικής δίκης που θα εκκινεί με σχετική αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το πρότυπο της αίτησης του Γενικού Επιτρόπου για τον καταλογισμό υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. με ποσά ζημιών που προκαλούν στα νομικά αυτά πρόσωπα από αστική τους ευθύνη. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η συντόμευση της διαδικασίας επιστροφής των καταλογιζόμενων χρηματικών ποσών, καθώς ο καταλογισμός θα επιβάλλεται από δικαστικό σχηματισμό σε πρώτο και τελευταίο βαθμό ουσίας, χωρίς να ακολουθεί το σημερινό μακροχρόνιο συνήθως στάδιο της δικαστικής προσβολής του καταλογισμού. Επίσης, εξασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στο στάδιο επιβολής του καταλογισμού, και όχι στο επόμενο στάδιο του δικαστικού του ελέγχου, όπως συμβαίνει σήμερα. Αποτρέπεται, ακόμη, ο κίνδυνος να προσφύγει ο καταλογιζόμενος διαχειριστής για τυπικό έλλειμμα, για έλλειμμα δηλαδή που δεν αντιστοιχεί σε πραγματική ζημία του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού προσώπου, οπότε και ο καταλογισμός συνιστά διοικητική κύρωση, στο ΕΔΔΑ, ζητώντας σχετική αποζημίωση, καθότι η επιβολή της διοικητικής κύρωσης του καταλογισμού, που προδήλως υπερβαίνει τη σχετική αποζημιωτική αξίωση του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού προσώπου, μπορεί να θεωρηθεί, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ περί διοικητικών κυρώσεων, ότι γεννά ποινικής φύσεως διαφορά που πρέπει να κρίνεται από δικαστήριο, με την τήρηση όλων των αρχών της ποινικής δίκης. Παράλληλα με το σύστημα των δημοσιονομικών καταλογισμών, θα μπορούσε να αναπτυχθεί στο ελληνικό δημοσιονομικό δίκαιο και σύστημα επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων. Πιο συγκεκριμένα, θα μπορούσε να προβλεφθεί νομοθετικώς ότι επιβάλλεται δημοσιονομική διόρθωση σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης σε περίπτωση διαπίστωσης μη νόμιμων και μη κανονικών δαπανών τους. Νομικές βάσεις

επιβολής των δημοσιονομικών διορθώσεων θα μπορούσαν να είναι είτε η παράβαση των όρων των σχετικών επιχορηγήσεων ή χρηματοδοτήσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προς τον οικείο φορέα είτε μία γενική διάταξη που θα προβλέπει ότι σε οποιαδήποτε περίπτωση διαπίστωσης μη νόμιμων και μη κανονικών δαπανών του οικείου φορέα επιβάλλεται σε βάρος του δημοσιονομική διόρθωση. Στην περίπτωση δε αυτή θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι το ποσό της δημοσιονομικής διόρθωσης θα καταλήγει σε κάποιον ειδικό λογαριασμό είτε εξόφλησης του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης είτε χρηματοδότησης αναπτυξιακών σκοπών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, έτσι ώστε να αποτραπεί και η προβολή σχετικών ενστάσεων αδικαιολόγητου πλουτισμού, δεδομένου ότι τα ποσά των ειδικών αυτών λογαριασμών θα προορίζονται, μεταξύ άλλων, και για τον καταλογιζόμενο φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. Το ερώτημα που προκύπτει, βεβαίως, στην περίπτωση που προβλεφθεί σύστημα δημοσιονομικών διορθώσεων στο ελληνικό δημοσιονομικό δίκαιο, είναι αν θα περιττεύει πλέον ή όχι η εφαρμογή ενός παράλληλου συστήματος δημοσιονομικών καταλογισμών για τις ίδιες μη νόμιμες και μη κανονικές δαπάνες. Το ζήτημα δεν είναι μόνο θεωρητικό, καθώς ήδη βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις που αφορούν την καθιέρωση συστήματος επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων στο ελληνικό δημοσιονομικό δίκαιο τόσο από τη δημοσιονομική διοίκηση όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η απάντηση δε στο ερώτημα, είναι πως είναι εξαιρετικά χρήσιμη η παράλληλη εφαρμογή των δύο συστημάτων, τόσο δηλαδή των δημοσιονομικών διορθώσεων όσο και των δημοσιονομικών καταλογισμών, καθώς από τη μία πλευρά οι δημοσιονομικές διορθώσεις αυξάνουν τη λογοδοσία των διατακτών και από την άλλη οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί αυξάνουν τη λογοδοσία των υπολόγων. Στην περίπτωση δε που επιβληθεί δημοσιονομική διόρθωση σε βάρος φορέα της Γενικής Κυβέρνησης για μη νόμιμες ή μη κανονικές δαπάνες, ο καταλογισμός υπέρ του καταλογισθέντος φορέα των διαχειριστών και των αχρεωστήτως λαβόντων τα ποσά των σχετικών δαπανών εξασφαλίζει την αποκατάσταση του συνόλου ή μέρους της οικονομικής ζημίας που υφίσταται ο φορέας από την επιβολή της σε βάρος του δημοσιονομικής διόρθωσης. Απλώς, για λόγους ενότητας της σχετικής κρίσης, στις περιπτώσεις αυτές τόσο η δημοσιονομική διόρθωση όσο

και ο δημοσιονομικός καταλογισμός πρέπει να επιβάλλονται ταυτόχρονα και από το ίδιο καταλογίζον όργανο.

Αθανάσιος Καρακίδας

Πάρεδρος  
Ελεγκτικού Συνεδρίου