

ΥΠΟΙΚ 11/11/2022
Α.Π.:165472 ΕΞ 2022ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Αθήνα 11 - 11 - 2022

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΘΗΣΑΥΡΟΦΥΛΑΚΙΟΥ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ
Δ/ΝΣΗ : ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ & ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝΤαχ. Δ/νση : Κηφισίας 124 και Ιατρίδου 2
Ταχ. Κώδικας : 115 26 ΑΘΗΝΑ
Τηλέφωνο : 210 6987749,705,731,732,796
email : dd26@glk.grΠΡΟΣ: Υπουργείο Εσωτερικών
Γενική Δ/νση Οικονομικών Τ.Α. &
Αναπτυξιακής Πολιτικής
Σταδίου 27
10183 Αθήνα

ΘΕΜΑ: Οδηγίες για την τήρηση των ασυμβιβάστων στους λοιπούς (πλην Κεντρικής Διοίκησης) φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Σε συνέχεια ερωτημάτων που έχουν τεθεί στην Υπηρεσία μας σε σχέση με την τήρηση των ασυμβιβάστων στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, και προκειμένου να παρασχεθούν οδηγίες για το θέμα αυτό, έχει συνταχθεί από την Δ/νσή μας το κείμενο-οδηγία που βρίσκεται στο παράρτημα του παρόντος. Καθώς στο πεδίο εφαρμογής του περιλαμβάνονται οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, παρακαλούμε να το κοινοποιήσετε στους εν λόγω φορείς.

Με εντολή Αναπληρωτή Υπουργού
Ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης
ΛΑΜΠΡΟΣ ΛΙΟΣΗΣ

Εσωτερική Διανομή:

1. Γραφ. κ. Γεν. Δ/ντριας Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων
2. Δ/νση Κατάρτισης και Συντονισμού Εφαρμογής Δημοσιονομικών Κανόνων

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΟΔΗΓΙΑ

Σκοπός

1. Σκοπός της παρούσας είναι να αποσαφηνίσει το πλαίσιο που ρυθμίζει τα ασυμβίβαστα κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την πληρωμή των δαπανών των λοιπών (πλην Κεντρικής Διοίκησης) φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (λφΓΚ), καθώς και τις ευθύνες και υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτά, διευκολύνοντας έτσι την κατανόηση και εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων.
2. Με την συγκεκριμένη παρέχονται ειδικότερα κατευθυντήριες οδηγίες για την ομοιόμορφη εφαρμογή και συμμόρφωση στις επιταγές του υφιστάμενου πλαισίου οικονομικής διαχείρισης. Η έννοια της συμμόρφωσης **δεν περιορίζεται στην τυπική εφαρμογή, αλλά έχει την σημασία της κατανόησης και εφαρμογής της ουσίας** των γενικών αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης και των σκοπών στους οποίους αποβλέπουν όπως διαλαμβάνονται στις σχετικές διατάξεις (άρθρο 33 Ν. 4270/2014).

Πεδίο εφαρμογής

3. Η παρούσα εφαρμόζεται από τους λφΓΚ. Έχει προηγηθεί ανάλογη όμοια με την οποία παρασχέθηκαν αναλυτικές οδηγίες στην Κεντρική Διοίκηση και τις Περιφέρειες (ΑΔΑ: 65ΟΦΗ-36Κ). Η συγκεκριμένη, **με εξαίρεση τα οριζόμενα στην τελευταία παράγραφο αυτής**, δεν αντιτίθεται προς τις οδηγίες αυτές, αλλά σκοπεύει στην παροχή περαιτέρω καθοδήγησης για την ομοιογενή αντιμετώπιση κοινών θεμάτων.

Με την ευκαιρία αυτή υπενθυμίζεται ότι σε κάθε περίπτωση η ταξινόμηση ενός φορέα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης γίνεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή και με ευθύνη της.

4. Επισημαίνεται ότι για τα ΝΠΔΔ που ανήκουν στους λφΓΚ **αλλά εξαιρούνται με διάταξη νόμου** από την εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 4270/2014, **εξακολουθούν να ισχύουν τα ασυμβίβαστα** που απορρέουν από τις διατάξεις που αναφέρονται στην παρ. 6.ι. της παρούσας.

5. Οι φορείς του Δημόσιου Τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 14 του Ν. 4270/2014, οι οποίοι ταξινομούνται **εκτός** της Γενικής Κυβέρνησης, δεν έχουν κατ' αρχήν υποχρέωση εφαρμογής της παρούσας. Παρέχεται πάντως η δυνατότητα, για την διασφάλιση της ακεραιότητας της διαχείρισης, είτε οι διοικήσεις των εν λόγω φορέων **να αποφασίσουν την εφαρμογή της, είτε ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ)** του εποπτευόμενου φορέα **να υποδείξει την εφαρμογή της στους εποπτευόμενους φορείς**, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται με τα άρθρα 24 § 4 και 25 § 4 του Ν. 4270/2014.

Διατάξεις για την Οικονομική Διαχείριση

6. **Πέραν των διατάξεων του Ν. 4270/2014** και των κατ' εξουσιοδότησή τους εκδοθεισών κανονιστικών πράξεων, που ισχύουν για τους λφΓΚ, ως προς την δημοσιονομική διαχείριση εφαρμόζονται παράλληλα επί των φορέων αυτών τα εξής συναφή και συστηματικά νομοθετήματα:

- i. Για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (πλην ΟΤΑ): Ν.Δ.496/74, Π.Δ.470/75, Π.Δ.471/75, Π.Δ.584/75, Π.Δ.656/75, άρθρο 59 του Π.Δ. 715/79.
- ii. Για τους ΟΤΑ (και τα νομικά πρόσωπα αυτών): Β.Δ. 15.6.1959, Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010. Ν. 4555/2018.

Ιεραρχική θέση του ΠΟΥ-Δομή Οικονομικών Υπηρεσιών

7. Στο άρθρο 25 του Ν. 4270/2014 προβλέπονται οι αρμοδιότητες των ΠΟΥ των λφΓΚ. Ο ρόλος του ΠΟΥ των εν λόγω φορέων ασκείται από τον **ανώτερο ιεραρχικά** της δομής των Οικονομικών Υπηρεσιών, ή της μικτής δομής στην οποία περιλαμβάνονται αυτές. Για παράδειγμα, στην περίπτωση Γενικής Διεύθυνσης που διαρθρώνεται από Διευθύνσεις Οικονομικής Διαχείρισης, Προϋπολογισμού και Διοικητικού, ΠΟΥ είναι ο Γενικός Διευθυντής της. Από τη διάταξη συνάγεται ότι **δεν μπορεί να υφίσταται οικονομικού ενδιαφέροντος Υπηρεσία εκτός της δομής στην οποία προΐσταται ο ΠΟΥ.**

Με βάση την κείμενη νομοθεσία, όπως έχει ερμηνευθεί από τη συναφή νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ισχύει, και με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, **δεν επιτρέπεται η ανάθεση καθηκόντων** των υπαλλήλων σε ιδιώτες.

Ασυμβίβαστα κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την πληρωμή των δαπανών

8. Τα ασυμβίβαστα που πραγματεύεται η παρούσα θεμελιώνονται και προβλέπονται άμεσα στις διατάξεις του Ν. 4270/2014, τις διατάξεις περί ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, **προκύπτουν δε από τις βασικές αρχές εσωτερικού ελέγχου** και θέτουν δικλείδες ασφαλείας ώστε να τηρείται η διάκριση των βασικών λειτουργιών ενός φορέα, ήτοι της **συναλλακτικής, της διαχειριστικής και της λογιστικής** (βλ. και “διαχείριση κινδύνων και εσωτερικός έλεγχος”, Β. Λουμιώτης 2019). Με την εφαρμογή αυτών των δικλείδων ασφαλείας **ελαχιστοποιείται, κατά τεκμήριο, ο κίνδυνος λάθους ή απάτης.**

9. Τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται από το ισχύον δημοσιονομικό πλαίσιο διαχείρισης είναι τα εξής:

- i. Τα καθήκοντα του **διατάκτη** είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα
 - του ΠΟΥ
 - του δημόσιου υπόλογου (περιλαμβάνεται η διαχείριση χρημάτων, αξιών και υλικού).

- ii. Τα καθήκοντα του ΠΟΥ, ως εκκαθαριστή δαπανών (και των υφιστάμενων οργάνων του που εμπλέκονται με την εκκαθάριση-ενταλματοποίηση), είναι, επιπλέον, ασυμβίβαστα με
- την διαχείριση χρημάτων, αξιών και υλικού, άρα και την αρμοδιότητα πληρωμής.
- iii. Ο ΠΟΥ και οι υφιστάμενοί του που εμπλέκονται με την διαδικασία εκκαθάρισης-ενταλματοποίησης, αλλά και αυτοί που ασχολούνται με την πληρωμή των δαπανών έχουν, σύμφωνα με το άρθρο 25 § 1 του Ν. 4270/2014, τα ασυμβίβαστα που είχαν οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ).
Έτσι:
- δεν επιτρέπεται η έκδοση ΧΕΠ (Χρηματικών Ενταλμάτων Προπληρωμής) στο όνομά τους,
 - δεν μπορούν να είναι διαχειριστές πάγιας προκαταβολής, και
- iv. Οι υπάλληλοι της προηγούμενης περίπτωσης (iii), επίσης:
- δεν συμμετέχουν σε καμία διαδικασία υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου της δαπάνης και παραλαβής αγαθών ή υπηρεσιών (βλ. § 13).

10. Προκειμένου να αποσαφηνιστεί η λειτουργία των ασυμβιβάστων, πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι διατάξεις περί ασυμβιβάστων σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 26 § 1 του Ν. 4270/2014 περί διαφωνίας του ΠΟΥ με τον διατάκτη, αλλά και η εξουσία και οι υποχρεώσεις του ΠΟΥ που προκύπτουν από το πλαίσιο του Ν. 4270/2014, **θεσπίζουν**, επί της ουσίας, την **ανεξαρτησία** του ΠΟΥ έναντι της διοίκησης του φορέα. Κατά την ίδια έννοια, **ανεξαρτησία έναντι του**, ιεραρχικά ανώτερου, **ΠΟΥ έχουν οι υπάλληλοι**, είτε ανήκουν σε ξεχωριστό τμήμα είτε όχι, που διενεργούν τις πληρωμές. Ως "ανεξαρτησία" εδώ νοείται η εξουσία για την άσκηση ουσιαστικής κρίσης, η οποία δεν ελέγχεται από άλλο όργανο του φορέα ως προς την ουσία της, και **υπόκειται μόνο στον έλεγχο των εξωτερικών**, κατά νόμο, **ελεγκτών**, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες ΠΟΥ προβλέπονται από το νόμο, η δε άσκησή τους **δεν τελεί υπό την αίρεση άλλου οργάνου**. Η εξουσία αυτή, λοιπόν, συνοδεύεται από την υποχρέωση **λογοδοσίας**, τις ευθύνες και τις **τυχόν συνέπειες** που συνεπάγεται η μη σύννομη άσκησή της.

11. Σε κάθε περίπτωση, η ως άνω ανεξαρτησία **δεν καταργεί** την διοικητική μέριμνα που πρέπει να λαμβάνει ο ΠΟΥ για την εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων στις οποίες προΐσταται (π.χ. δ/νση προμηθειών, τμήμα πληρωμών), ή την διοικητική μέριμνα που πρέπει να λαμβάνει η διοίκηση του φορέα για την εύρυθμη λειτουργία των Οικονομικών Υπηρεσιών.

12. Επομένως, το πρόσωπο που **δίνει την εντολή για την πραγματοποίηση της δαπάνης** (διατάκτης-δρά εκ μέρους και για λογαριασμό της διοίκησης), το πρόσωπο που **ελέγχει, εκκαθαρίζει και δίνει την εντολή πληρωμής** (ένταλμα) της δαπάνης (ΠΟΥ) και το πρόσωπο που **διενεργεί την πληρωμή** (προϊστάμενος ή υπάλληλος

πληρωμών) πρέπει να είναι διακριτά και **σε καμιά περίπτωση να μην συντρέχουν περισσότεροι από έναν**, από τους προαναφερθέντες, **ρόλοι στο ίδιο πρόσωπο**.

13. Στο ρόλο του διατάκτη αναφέρεται πλέγμα αρμοδιοτήτων που δύναται να ασκούνται από τον ίδιο ή υφιστάμενά του όργανα, αλλά τα ασυμβίβαστα αφορούν **και κάθε υπηρεσία, όργανο, ή υπάλληλο του φορέα που εμπλέκεται στη διαδικασία υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου της δαπάνης**. Για παράδειγμα, όταν πρόκειται για εμπορικές συναλλαγές, **οι υπάλληλοι** που ασχολούνται με τις διαδικασίες παραγγελίας των αγαθών ή υπηρεσιών (τυχόν διαγωνισμοί, συμβάσεις, κτλ.) **καταλαμβάνονται από τα ασυμβίβαστα του διατάκτη**. Αντίστοιχα, **οι υπό τον ΠΟΥ υπάλληλοι**, που ασχολούνται με τη δημοσιονομική δέσμευση, τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την ενταλματοποίηση, **καταλαμβάνονται από τα ασυμβίβαστα του ΠΟΥ**, καθώς ελέγχουν την **νομιμότητα και κανονικότητα** της δαπάνης **και δεν εμπλέκονται με τη σκοπιμότητά** της, η οποία ανήκει στην αρμοδιότητα του διατάκτη. Επιπλέον, **τόσο** οι υπάλληλοι των υπηρεσιών που ασχολούνται με την διαδικασία υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου της δαπάνης (π.χ. υπάλληλοι προμηθειών, τεχνικοί υπάλληλοι που εμπλέκονται στην παραγγελία, κτλ.), **όσο** και οι υπάλληλοι που ασχολούνται με τη δημοσιονομική δέσμευση, τον έλεγχο, την εκκαθάριση, την ενταλματοποίηση **και** την πληρωμή **δεν μπορούν να παραλαμβάνουν αγαθά ή υπηρεσίες**.

[Σημείωση: ως «**διαδικασία υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου της δαπάνης**» νοείται, για σκοπούς εφαρμογής της παρούσας, **κάθε ενέργεια που πραγματοποιείται από υπηρεσίες, όργανα, υπαλλήλους του φορέα και έχει ως σκοπό την απόκτηση αγαθού ή υπηρεσίας**. Παραδείγματα: **σχεδιασμός τεχνικών προδιαγραφών έργου, διενέργεια διαγωνισμών, λήψη οικονομικών προσφορών, κατάρτιση σύμβασης, κτλ. Δεν αποτελούν μέρος της διαδικασίας αυτής η δημοσιονομική δέσμευση, ο έλεγχος, η εκκαθάριση, η εντολή πληρωμής (ένταλμα) και η πληρωμή. Επίσης δεν αποτελεί μέρος της διαδικασίας αυτής η παραλαβή των αγαθών ή υπηρεσιών.**]

14. Μοναδική περίπτωση που, **εκ του νόμου**, ο ΠΟΥ δύναται να είναι διατάκτης, είναι για δαπάνες που αφορούν τη δομή (Γενική Διεύθυνση, ή Διεύθυνση, ή Τμήμα) **στην οποία προΐσταται**, οπότε και είναι υποχρεωμένος να εκχωρήσει την αρμοδιότητα δημοσιονομικής έγκρισης για δεσμεύσεις στο νόμιμο αντικαταστάτη του (άρθρο 65 § 2 του Ν. 4270/2014). Επομένως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην προαναφερθείσα διάταξη, **όταν ο ΠΟΥ λειτουργεί ως διατάκτης**, προκειμένου να τηρηθεί το ασυμβίβαστο, **εκχωρεί την αρμοδιότητα δέσμευσης της πίστωσης, ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής για τις εν λόγω δαπάνες** στον αντικαταστάτη του. Η παράβαση της υποχρέωσης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό αδίκημα.

ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ α΄ βαθμού, τα οποία δεν διαθέτουν Οικονομική Υπηρεσία

15. Από το συνδυασμό των άρθρων 204 § 1β του Ν. 4555/2018 και 166 § 6 του Ν. 3463/2006, συνάγεται ότι **όταν το ΝΠΔΔ δεν έχει δική του οικονομική υπηρεσία, το σύνολο των οικονομικών αρμοδιοτήτων που αφορούν την οικονομική διαχείριση του εν λόγω ΝΠΔΔ**, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η κατάρτιση και εκτέλεση του

προϋπολογισμού, η εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των σχετικών δαπανών, **ασκείται από την οικονομική υπηρεσία του Δήμου**. Η άσκηση της οικονομικής διαχείρισης από το εποπτευόμενο ΝΠΔΔ προϋποθέτει τόσο την ύπαρξη διοικητικού προσωπικού όσο και την **ύπαρξη οικονομικής υπηρεσίας**. Αν, δηλαδή, το ΝΠΔΔ διαθέτει έναν διοικητικό υπάλληλο, **πρέπει να τυγχάνουν εφαρμογής** οι διατάξεις περί ανάθεσης της οικονομικής διαχείρισης στον εποπτεύοντα Δήμο, καθώς **οι αρμοδιότητες, ευθύνες και υποχρεώσεις** που επιβάλλει το πλαίσιο του Ν. 4270/2014 απαιτούν διακριτούς ρόλους για την τήρηση των ασυμβίβαστων και κατά συνέπεια **δεν μπορούν να ανατεθούν σε έναν μόνον υπάλληλο**. Σύμφωνα δε με τα οριζόμενα στην παράγραφο 7 της παρούσας, το σύνολο των αρμοδιοτήτων των οικονομικού ενδιαφέροντος υπηρεσιών βρίσκονται **εντός της δομής που προΐσταται ο ΠΟΥ**. Κατά συνέπεια, **δεν μπορεί ορισμένες οικονομικές αρμοδιότητες να ασκούνται από το ΝΠΔΔ και ορισμένες από το Δήμο**.

Εξουσιοδότηση υπογραφής

16. Όταν, σύμφωνα με το άρθρο 25 § 1 του Ν. 4270/2014, ο ΠΟΥ με απόφασή του εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενά του όργανα να υπογράφουν «με εντολή του» πράξεις, βεβαιώσεις και τίτλους πληρωμής, αυτές, σύμφωνα και με τη νομολογία, αν και φέρουν την υπογραφή του εξουσιοδοτημένου οργάνου, θεωρούνται πράξεις του οργάνου που έδωσε την εξουσιοδότηση **και το οποίο εξακολουθεί να έχει τη σχετική ευθύνη**. Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 9 του ν.2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί με κανονιστική πράξη του, **να εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενό του όργανο να υπογράφει**, με εντολή του, πράξεις ή άλλα έγγραφα αρμοδιότητάς του. Δεδομένου του **κανονιστικού χαρακτήρα της πράξης παροχής εξουσιοδότησης**, και προκειμένου αυτή να λάβει νόμιμη υπόσταση, πρέπει να τηρούνται οι προβλεπόμενοι κανόνες δημοσιότητας, ενώ σε διαφορετική περίπτωση ο εξουσιοδοτούμενος στερείται αρμοδιότητας να υπογράψει (ΣτΕ 3366/1999).

17. Από τα αναφερόμενα στις παραγράφους 10 και 13 της παρούσας προκύπτει ότι όταν εντός της δομής που προΐσταται ο ΠΟΥ, υφίσταται υπηρεσία αρμοδιοτήτων τελικής υπογραφής διατάκτη (π.χ. τμήμα ή διεύθυνση προμηθειών), **λόγω του ασυμβίβαστου**, ο ΠΟΥ **δεν έχει δικαίωμα υπογραφής των πράξεων της υπηρεσίας αυτής**. Το ίδιο βεβαίως συμβαίνει και με το τμήμα ή τους υπαλλήλους που ασχολούνται με τις πληρωμές. **Ακριβώς επειδή σε αυτές τις περιπτώσεις ο ΠΟΥ δεν έχει ευθύς εξαρχής δικαίωμα υπογραφής**, λόγω **ασυμβίβαστου**, **δεν νοείται εξουσιοδότηση υπογραφής** προς τον προϊστάμενο του τμήματος προμηθειών και τον προϊστάμενο του τμήματος πληρωμών ή τους υπαλλήλους που διενεργούν τις πληρωμές. Είναι αυτονόητο ότι όταν δεν υπάρχει τμήμα πληρωμών, **οπότε δεν προκύπτει απευθείας από τον οργανισμό η εν λόγω αρμοδιότητα**, ο ΠΟΥ ορίζει, με απόφασή του, τον υπάλληλο ή τους υπαλλήλους που ασκούν τη σχετική αρμοδιότητα, **προκειμένου να τηρείται το ασυμβίβαστο**.

Με την ανάρτηση της παρούσας, και σε σχέση με τα οριζόμενα σε αυτήν την παράγραφο, εγκύκλιοι και έγγραφα με τυχόν διαφορετικό περιεχόμενο **παύουν να ισχύουν**.