



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 36/2017
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΣΤ' ΤΜΗΜΑ
Συνεδρίαση της 15^{ης} Φεβρουαρίου 2017**

Σύνθεση

Πρόεδρος: Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Μέλη: Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Θεόδωρος Ψυχογιός, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

Εισηγητής: Διονύσιος Ζαχαρόπουλος, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος : Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. Φ.950/188/140544/Σ.3629/28-11-2016 του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας / Γενική Διεύθυνση Οικονομικού Σχεδιασμού και Υποστήριξης / Διεύθυνση Οικονομικού (ΥΠΕΘΑ/ΓΔΟΣΥ/ΔΟΙ)

Περίληψη Ερωτήματος: : Εάν με τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του άρθρου 47 του ν. 4387/2016 καταργήθηκε η κράτηση ύψους 4% υπέρ των Μετοχικών Ταμείων Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, η οποία διενεργείται στις πάσης φύσεως δαπάνες προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 7 του ν.δ. 3981/1959 και τις καταστατικές διατάξεις των Μετοχικών Ταμείων, ιδίως στις περιπτώσεις που η κράτηση βαρύνει το Δημόσιο και όχι τον προμηθευτή

Για το πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Από το έγγραφο με αριθμό πρωτ. Φ.950/188/140544/Σ.3629/28-11-2016 του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας / Γενική Διεύθυνση Οικονομικού Σχεδιασμού και Υποστήριξης / Διεύθυνση Οικονομικού (ΥΠΕΘΑ/ΓΔΟΣΥ/ΔΟΙ) τα συνημμένα σ' αυτό έγγραφα και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, προκύπτουν τα εξής:

2. Η αρμόδια υπηρεσία (Διεύθυνση Οικονομικού της ΓΔΟΣΥ-ΥΕΘΑ) προβληματίζεται ως προς την ερμηνεία διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας και συγκεκριμένα του άρθρου 47 του ν. 4387/2016, και ειδικότερα για το αν με την διάταξη αυτή καταργήθηκε η κράτηση ύψους 4% υπέρ των Μετοχικών Ταμείων Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, η οποία διενεργείται στις πάσης φύσεως δαπάνες προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

[3]. Στο άρθρο 7 παρ. 7 του ν.δ. 3981/1959 (Α 193) ορίζονται τα εξής: "Το άρθρον 2 του Α.Ν. 2141/1939 "περί καθορισμού ενιαίων κρατήσεων υπέρ Μ.Τ.Σ., Μ.Τ.Β.Ν. και Μ.Τ.Β.Α., καταργείται, της υπό τούτου καθορισθείσης κρατήσεως εκ 4% ενεργουμένης και περιερχομένης από της πρώτης του επομένου μηνός καθ' ον ο παρών Νόμος δημοσιευθήσεται διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, κατά τας προ της εφαρμογής του Α.Ν. 2141/1939 σχετικές διατάξεις της Νομοθεσίας των Μετοχικών Ταμείων, υπέρ του οικείου Ταμείου, ως ίδιος εκάστου πόρος, καταργουμένης ομοίως πάσης διατάξεως αντιθέτου προς τας επανερχομένας ως άνω εν ισχύϊ τοιαύτας των οικείων Μετοχικών Ταμείων."

[4]. Στο άρθρο πρώτο παραγρ. ΙΑ υποπαραγρ. 1Α.3 του ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις (Α' 85/2014) ορίζονται τα εξής:

«ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ ΙΑ.3: ΜΕΙΩΣΗ ΕΡΓΟΔΟΤΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

1. Α. Από 1.7.2014 καταργούνται: α. ...β...γ...δ....ε... Β.Γ. 2. Α. Από 1.1.2015 καταργούνται οι διατάξεις: α.....β.....ιστ. της περίπτωσης γ'



ΓΧ

της παραγράφου 1 και της προβλεπόμενης για τους μη μετόχους κράτησης 1% της παρ.2 του άρθρου 3 του ν.δ.1050/1942 (Α'36) σε συνδυασμό με τις διατάξεις της περίπτωσης γ' της παρ.1 του άρθρου 26 και του άρθρου 27 του π.δ.422/1981 (Α'114), καθώς και του άρθρου 5 του ν.δ.1050/1942 και της παρ. Α' του άρθρου 22 του π.δ. 422/1981 (Α'114) υπέρ του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων (ΜΤΠΥ), ιζ. των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 του ν. 2452/ 1996 (Α' 283) υπέρ του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων (ΜΤΠΥ), ιη.....ιθ.....κε. Β.....»

[5]. Στον ίδιο νόμο (4254/2014) στο άρθρο πρώτο παραγρ. ΙΑ υποπαραγρ. 1Α.2) ορίστηκαν τα εξής:

« ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ ΙΑ.2: ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΕΙΣΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

1...2...3...Α...Ε. Το Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων (ΜΤΠΥ) αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, καθώς και τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας υποβάλλουν υποχρεωτικά κάθε έτος στην Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ε.Α.Α.) αναλογιστική μελέτη και οικονομικές καταστάσεις για έλεγχο βιωσιμότητας. Οι αυξομειώσεις των παροχών διενεργούνται με απόφαση του οικείου Δ.Σ. μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.Α. ».

[6]. Στο άρθρο 220 παρ.2 του ν.4281/2014 (Α'160) ορίστηκαν τα εξής: «2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, η οποία εκδίδεται μέχρι την 31.10.2014, μετά από σύμφωνη γνώμη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, καθορίζονται οι τεχνικές παράμετροι από τις οποίες θα προκύπτει συντελεστής βιωσιμότητας ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ετησίων ελλειμμάτων σε ταμειακή και δεδουλευμένη βάση, για το Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων (ΜΤΠΥ), τους ειδικούς Κλάδους και Λογαριασμούς των Μετοχικών Ταμείων Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού (ΜΤΣ, ΜΤΑ, ΜΤΝ) και ρυθμίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή τους. Το αρμόδιο Διοικητικό Συμβούλιο εφαρμόζει την προσαρμογή των παροχών που απαιτούνται για να διασφαλιστεί ετησίως μηδενικό έλλειμμα στα ταμεία. Μέχρι την 30ή Νοεμβρίου κάθε έτους το αρμόδιο Δ.Σ. αποφασίζει την εφαρμογή της προσαρμογής για το επόμενο οικονομικό έτος σύμφωνα με την κοινή

υπουργική απόφαση του πρώτου εδαφίου της παρούσας παραγράφου και σε περίπτωση μη εφαρμογής το Διοικητικό Συμβούλιο παύεται αυτοδικαίως εντός προθεσμίας επτά (7) ημερών από την έναρξη εκάστου έτους εφαρμογής.»

[7]. Στο άρθρο 47 του ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος και άλλες διατάξεις (Α 85)» ορίζονται τα εξής:

«Μετοχικά Ταμεία

1. Η χορήγηση παροχών από το Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων (Μ.Τ.Π.Υ.), αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, καθώς και από τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού, αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τις καταθέσεις των μετόχων και από τα περιουσιακά στοιχεία των ταμείων. Αποκλείεται οποιαδήποτε μεταφορά πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, με εξαίρεση τους πόρους έκτακτης χρηματοδότησης των μερισμάτων των εν δυνάμει μερισματούχων, των οποίων οι αιτήσεις εκκρεμούν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου.

2. Η υποπερίπτωση Ε' της περίπτωσης 3 της υποπαραγράφου ΙΑ.2 της παραγράφου ΙΑ του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/2014 (Α' 85) και η παρ. 2 του άρθρου 220 του Ν. 4281/2014 (Α' 16θ) καταργούνται.»

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

[8]. Με το νόμο 4254/2014 (ανωτέρω παρ. 4) καταργήθηκε μια σειρά κοινωνικών πόρων υπέρ φορέων κοινωνικής ασφάλισης και μεταξύ άλλων και οι υπέρ του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων (ΜΤΠΥ). Στους καταργηθέντες πόρους υπέρ του ΜΤΠΥ, περιλαμβάνεται και η προβλεπόμενη κράτηση 3% επί των προμηθειών-εργολαβιών κλπ των «πολιτικών υπουργείων και υπηρεσιών» (άρθρο 22 του ΠΔ 422/1981), αντίστοιχη δηλαδή με την υπό κρίση κράτηση υπέρ των μετοχικών ταμείων των ενόπλων δυνάμεων. Η ανωτέρω κατάργηση έγινε σε εφαρμογή μνημονιακής δέσμευσης της Χώρας. Χαρακτηριστικά, στην εισηγητική έκθεση του ανωτέρω νόμου, επί της υποπαραγράφου ΙΑ.3 του άρθρου πρώτου, αναφέρονται τα εξής : «Στο επικαιροποιημένο Μνημόνιο Συνεννόησης (Ιούλιος 2013) προβλέπεται η υποχρέωση της χώρας μας να προβεί σε βαθμιαίο εξορθολογισμό/κατάργηση των ανταποδοτικών χρεώσεων με δημοσιονομικά

ΓΧ



ουδέτερο τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό με την περίπτωση 2 καταργούνται κοινωνικοί πόροι που προβλέπονται υπέρ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, προκειμένου να εξαλειφθούν επιβαρύνσεις σε τιμές προϊόντων και παρεχόμενων υπηρεσιών. Δεδομένου ότι από τους πόρους που έχουν νομοθετηθεί υπέρ των ανωτέρω Φορέων επωφελούνται μόνο συγκεκριμένες ομάδες ασφαλισμένων με το κόστος των πόρων αυτών να μετακυλίσταται στο κοινωνικό σύνολο, η κατάργησή τους στόχο έχει αφενός τη μείωση των στρεβλώσεων στην οικονομική δραστηριότητα, αφετέρου την ενίσχυση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότερης διαχείρισης των πόρων αυτών, αλλά και τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων»

[9]. Επισημαίνεται ότι και στα τρία μνημόνια, η χώρα δεσμεύθηκε να αντιμετωπίσει το ζήτημα του εξορθολογισμού των κοινωνικών πόρων. [ίδτε ενδεικτικά: α) ν.3845/2010 (πρώτο μνημόνιο) ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ - 3 Μαΐου 2010, υπό τον τίτλο Δημοσιονομικές Πολιτικές στην παράγραφο 13, β) ν. 4046/2012 (2^ο Μνημόνιο) ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V.2 παρ 2.7 υπό τον τίτλο ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ και τον ειδικότερο τίτλο Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V.2 παρ. 4.2 υπό τον τίτλο ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ και υπό τον ειδικότερο τίτλο Λοιπά μέτρα για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και γ) ν. 4336/2015 (τρίτο μνημόνιο) άρθρο 3 παράγραφος Γ υπό τον τίτλο: ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ και ειδικότερα στην παράγραφο 2.5.1 υπό τον τίτλο Συντάξεις]. Χαρακτηριστική είναι η πρόβλεψη του τρίτου των ανωτέρω νόμων στον οποίο η χώρα δεσμεύεται ότι «όλα τα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία θα χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιες εισφορές από την 1η Ιανουαρίου 2015.»

[10]. Στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης των οποίων με την αρχική διάταξη (υποπαράγραφος 1Α.3 του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014) καταργήθηκαν οι κοινωνικοί πόροι δεν περιλαμβάνονται τα Μετοχικά Ταμεία των Ενόπλων Δυνάμεων. Ωστόσο με τον ίδιο νόμο (υποπαραγρ. ΙΑ.2 περ. 3

Ε του άρθρου πρώτου) τέθηκαν υπό τον έλεγχο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής οι ισολογισμοί και οι παροχές των εν λόγω ταμείων. Ειδικότερα προβλέφθηκε ότι τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού υποβάλλουν υποχρεωτικά κάθε έτος στην Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ε.Α.Α.) αναλογιστική μελέτη και οικονομικές καταστάσεις για έλεγχο βιωσιμότητας. Η υποχρέωση αυτή προβλέφθηκε και για το ΜΤΠΥ, για το οποίο, όπως προελέχθη, καταργήθηκαν με τον ίδιο νόμο οι υπέρ αυτού κοινωνικοί πόροι, ενώ με το άρθρο 220 παρ. 2 του ν. 4281/2014 (Α'160/2014) προβλέφθηκε η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό παραμέτρων προς αποφυγή ετήσιων ελλειμμάτων των εν λόγω ταμείων (περιλαμβανομένου και του ΜΤΠΥ) και σε περίπτωση μη τήρησης των υποχρεώσεων, προβλέπονταν αυστηρές κυρώσεις (παύση του Διοικητικού Συμβουλίου εντός 7 ημερών). Στην εισηγητική έκθεση του εν λόγω άρθρου, αναφέρεται ότι σκοπός της ρύθμισης είναι «να αποφεύγεται η δημιουργία στο μέλλον νέων ελλειμμάτων και η μεταφορά πόρων στο Μ.Τ.Π.Υ. και τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού (ΜΤΣ, ΜΤΑ, ΜΤΝ) από τον Κρατικό Προϋπολογισμό»

[11]. Με την υπό κρίση διάταξη, (άρθρο 47 παρ. 1 του ν. 4387/2016) προβλέφθηκε ρητά ότι η χορήγηση παροχών από το Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων (Μ.Τ.Π.Υ.), καθώς και από τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού, χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τις καταθέσεις των μετόχων και από τα περιουσιακά στοιχεία των ταμείων. Με την δεύτερη παράγραφο του ιδίου άρθρου, καταργήθηκαν: α) η υποπαράγραφος ΙΑ.2 περ. 3 Ε του ν. 4254/14 και β) το άρθρο 220 παρ. 2 του ν. 4281/2014, ήτοι οι ρυθμίσεις που προέβλεπαν τον έλεγχο των οικονομικών των εν λόγω ταμείων από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ανωτέρω παρ. 10). Προφανώς κρίθηκε ότι, λόγω της κατάργησης του κοινωνικού πόρου, παρέλκει πλέον ο έλεγχος των οικονομικών των Μετοχικών Ταμείων από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή.

[12]. Επειδή τα Μετοχικά Ταμεία Στρατού, Αεροπορίας και Ναυτικού αποτελούν φορείς επικουρικής ασφάλισης (Γνωμ. ΝΣΚ 384/2012) και ουδείς λόγος διαφορετικής αντιμετώπισης αυτών συντρέχει σε σχέση με τους λοιπούς φορείς επικουρικής ασφάλισης των οποίων οι κοινωνικοί πόροι καταργήθηκαν.

[13]. Επειδή από την συγκριτική επισκόπηση των παραπάνω διατάξεων, δεν προκύπτει ρητή κατάργηση του εν λόγω κοινωνικού πόρου όπως έγινε με το ν. 4254/2014, με τον οποίο προβλέφθηκε ρητή και απερίφραστη κατάργηση αντίστοιχων κοινωνικών πόρων υπέρ άλλων ασφαλιστικών φορέων. Ωστόσο, το γεγονός ότι με την θεσμοθέτηση συγκεκριμένου και αποκλειστικού τρόπου χρηματοδότησης των μετοχικών ταμείων των ενόπλων δυνάμεων, ο οποίος εφεξής, κατά την διατύπωση της υπό κρίση διάταξης, είναι «οι καταθέσεις των μετόχων και τα περιουσιακά στοιχεία των ταμείων», εμμέσως καταργείται ο εν λόγω κοινωνικός πόρος, δεδομένου ότι υπό καμία ερμηνευτική εκδοχή δεν μπορεί να ενταχθεί ο συγκεκριμένος κοινωνικός πόρος στην έννοια της χρηματοδότησης, ούτε ως «περιουσιακό στοιχείο των ταμείων», ούτε ως «καταθέσεις των μετόχων». Άλλωστε, με δεδομένη την βούληση του νομοθέτη, όπως αυτή έχει εκφραστεί μέσω των διαδοχικών δεσμεύσεων της χώρας έναντι των δανειστών, για κατάργηση των κοινωνικών πόρων και χρηματοδότηση των επικουρικών ταμείων αποκλειστικά από τις εισφορές των μελών, δεν επιτρέπεται διαφορετική ερμηνεία. Ενόψει δε του ότι ο συγκεκριμένος πόρος, είχε θεσμοθετηθεί αποκλειστικά για λογαριασμό των Μετοχικών Ταμείων των ενόπλων δυνάμεων, με την υπό κρίση διάταξη επήλθε έμμεση και πλήρης κατάργησή του.

Απάντηση

14. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω στο τεθέν ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα ως εξής: Με το άρθρο 47 του ν. 4387/2016, καταργήθηκε η κράτηση, ύψους 4% υπέρ των Μετοχικών Ταμείων Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, η οποία διενεργείτο στις πάσης φύσεως δαπάνες προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων, και μάλιστα ανεξαρτήτως του προσώπου (Δημοσίου ή προμηθευτή) που επιβαρυνόταν με την κράτηση αυτή.



Ο Εισηγητής

Διονύσιος Ζαχαρόπουλος

Πάρεδρος ΝΣΚ