

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

Της κ. **Βασιλικής ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ**
Διευθ. Γεν. Λογ. του Κράτους

Σε πολλά επίπεδα και με διάφορες αφορμές έχει επισημανθεί με έμφαση η ανάγκη συμμόρφωσης των διοικητικών φορέων προς τις εντολές και τις συνέπειες του προληπτικού ελέγχου που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεδομένου, ότι παρατηρούνται προκλητικές και επικίνδυνες αποκλίσεις της Διοικήσεως, που εκδηλώνονται με την μορφή οδηγιών Υπουργού προς τις υπαγόμενες σ' αυτόν Υπηρεσίες. Επομένως, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθούν οι Συνταγματικές και οι κοινές διατάξεις που αναφέρονται στον έλεγχο των Κρατικών δαπανών και των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, καθώς και στα αρμόδια όργανα, που ασκούν κατά νόμο τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο, αλλά και ειδικότερα στις αρμοδιότητες του Υπ. Οικονομικών στον τομέα αυτό.

1. Η Συνταγματική πρόβλεψη του Ελέγχου του Ε.Σ. και του δημοσιονομικού Ελέγχου στις Κρατικές δαπάνες

Ο έλεγχος των Κρατικών δαπανών προβλέπεται με το άρθρο 98 (1α) του Συντ/τος, με το οποίο ορίζεται, ότι στην αρμοδιότητα του Ε.Σ. ανήκουν ιδίως: «ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, ως και των δι' ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπογομένων εκάστοτε Ο.Τ.Α. ή άλλων Ν.Π.Δ.Δ.», χωρίς όμως να προσδιορίζεται το στάδιο του ελέγχου αυτού, εάν δηλ. θα ασκείται προληπτικά ή κατασταλτικά, ενώ με την περίπτωση δ' της αυτής παραγράφου, αναφέρεται επίσης στην αρμοδιότητά του για τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, καθώς και των Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ., ο οποίος επειδή, πάντα ασκείται μετά την πληρωμή των δαπανών από τον υπόλογο, είναι κατασταλτικός.

Από το Ε.Σ. υποστηρίζεται η άποψη, ότι, αφού ο έλεγχος των δαπανών της τελευταίας περίπτωσης είναι κατ' ανάγκη κατασταλτικός, ο έλεγχος των δαπανών της περίπτωσης (1α) που δεν προσδιορίζεται το είδος του από το Σύνταγμα, πρέπει να είναι προληπτικός.

Εάν βέβαια, ήταν αυτή η βούληση του Συνταγματικού νομοθέτη, δεν θα είχε νόημα η εξουσιοδοτική διάταξη της παραγράφου 2 του αυτού άρθρου, με την οποία ορίζεται, ότι οι αναφερόμενες στην παρ. 1 αρμοδιότητες, ρυθμίζονται και ασκούνται ως νόμος ορίζει. Ο Συντ/κός νομοθέτης δηλ. δεν προσδιορίζει το στάδιο και το είδος του ελέγχου των Κρατικών δαπανών αλλά το αφήνει να ρυθμισθεί από τον κοινό νομοθέτη.

2. Θεσμικό πλαίσιο ελέγχου δαπανών Ν.Α.

Ο κοινός νομοθέτης με το Ν.Δ. 1265/72 «περί του ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ., ως και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων...», με την παρ. 1 του άρθρου 17 ορίζει, ότι στις δαπάνες των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. ασκείται κατασταλτικός έλεγχος του Ε.Σ. ενώ με το άρθρο 18 που αναφέρεται στον προληπτικό (διοικητικό) έλεγχο ορίζεται, ότι επιτρέπεται η άσκηση και προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών ορισμένων Ν.Π.Δ.Δ. με Π.Δ/γμα που εκδίδεται μετά πρόταση των Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, του Υπ. Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού.

Οι διατάξεις αυτές εναρμονίζονται απόλυτα με την Συνταγματική διάταξη που προαναφέρθηκε, της οποίας η έννοια, όπως έγινε δεκτό και από την 20ή Γεν. Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ε. Συνεδρίου στις 30-5-1979 είναι, ότι ο Συνταγματικός Νομοθέτης ηθέλησε σαφώς την εξαίρεση των δαπανών των Ο.Τ.Α. (α' και β' βαθμού) και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. από τον προληπτικό έλεγχο του Ε.Σ.. Αυτό άλλωστε προκύπτει καθοριστικά και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες επί του Συντ/τος και έγινε αποδεκτό από την Αναθεωρητική Βουλή.

Με το άρθρο 16, επίσης, το Ν.Δ. 496/74 «Περί Λογιστικού των Ν.Π.Δ.Δ.» του οποίου οι διατάξεις εφαρμόζονται για τον έλεγχο των δαπανών των Ν. Α/σεων, σύμφωνα με την παρ. 11 του άρθρου 24 του Ν.2218/94, μέχρι να εκδοθεί το ειδικό Π.Δ. για το λογιστικό των Ν.Α., γίνεται αναφορά στις διατάξεις των άρθρων 17 και 18 του Ν.Δ.1265/72.

Από το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών συνάγεται σαφώς, ότι ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών των Ο.Τ.Α. κ.λ. Ν.Π.Δ.Δ. και των Νομ. Αυτοδιοικήσεων, από τον Συνταγματικό νομοθέτη, αλλά και τον κοινό, έχει ανατεθεί ρητά στο Ε.Σ., ενώ ο προληπτικός (διοικητικός) δύναται να του ανατεθεί με ορισμένες προϋποθέσεις.

Με το άρθρο 23 του Ν.2218/94, όπως τροποιήθηκε με το άρθρο 118 του Ν.2362/95, ορίζεται, ότι «την εκκαθάριση, τον έλεγχο νομιμότητας και την εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχ. Αυτοδιοικήσεων ενεργούν οι Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων οι οποίες υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών (Γ. Α. Κράτους) και λειτουργούν σε κάθε Νομό. Όλες οι δαπάνες των Ν. Αυτοδιοικήσεων υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις».

Από τις Υπηρεσίες αυτές, που είναι ανεξάρτητες από τους φορείς των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού και Ελέγχου των δαπανών του Κράτους, ασκείται με τη δέουσα σοβαρότητα και ευθύνη ο δημοσιονομικός έλεγχος του Υπ. Οικονομικών, ο οποίος συνίσταται:

α. σε έλεγχο της ορθής εκτέλεσης του Προϋπ/σμού της Ν.Α. όσον αφορά την νόμιμα εγγεγραμμένη πίστωση και την τήρηση των διαδικασιών ανάληψης και διάθεσης

αυτής, με τις ισχύουσες διατάξεις, και β. σε έλεγχο της πληρότητας και νομιμότητας των δικαιολογητικών που στηρίζουν την πραγματοποίηση κάθε δαπάνης της Ν.Α. καθώς και στην Κανονικότητα εκτέλεσης αυτής.

Στην περίπτωση που πληρούνται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις εκκαθαρίζεται η κάθε δαπάνη και εκδίδεται το σχετικό χρημ. ένταλμα, το οποίο εξοφλείται από την Ταμειακή της Υπηρεσία με την διαδικασία που προβλέπεται στο Ν.Δ. 496/74. Στη συνέχεια όλα τα δικαιολογητικά των δαπανών των Ν.Α. μετά τη λήξη του οικον. έτους υποβάλλονται μαζί με τον απολογισμό στο Ε.Σ. (άρθρο 23 ν.2218/95) για την άσκηση του προβλεπόμενου κατασταλτικού ελέγχου.

Από τον ιδρυτικό νόμο, συνεπώς, του θεσμού της Ν.Α. ανατίθεται προληπτικός (διοικητικός) έλεγχος των δαπανών στις Υ.Δ.Ε., που επιβάλλεται να ασκούν το Δημοσιονομικό έλεγχο κατά το μεταβατικό στάδιο, που οι Ν.Α. επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για το σύνολο των δαπανών τους και δεν προκύπτει βούληση του νομοθέτη για ανάθεση του ελέγχου αυτού στο Ε.Σ..

3. Το Ε.Σ. και ο έλεγχος των δαπανών των Ν.Α.

Το Ε.Σ. με την 133/95 πράξη του ΙV Τμήματος, κατά τη θεώρηση του 554/95 χρηματικού εντ/τος της Ν.Α. Αθηνών - Πειραιώς, του οποίου έκρινε τη νομιμότητα για άλλο λόγο, δεδομένου, ότι η συγκεκριμένη δαπάνη αφορούσε το Νομ. Ταμείο Αθηνών και γι' αυτό ίσχυαν ειδικές διατάξεις, με παρεμπίπτουσα αιτιολογία και χωρίς να απαιτείται να εφαρμόσει τη διάταξη του άρθρου 118 του Ν. 2362/95, έκρινε τη διάταξη αντισυνταγματική. Η πράξη αυτή εκδόθηκε με τη διαδικασία του άρθρου 21 παρ. 1 του Π.Δ. 774/80, στα πλαίσια των διοικητικών αρμοδιοτήτων του και εντασσόμενη στην κατηγορία των διοικητικών πράξεων που ελευθέρως ανακαλούνται (βλ. Πράξη Ι Τμ. Ε.Σ. 150/95, 258/95, 274/94) δεν συνιστά δικαστική απόφαση. Με τη μορφή αυτή κοινοποιήθηκε στη συνέχεια με έγγραφο του Προέδρου του Ε.Σ. σε όλα τα μονομελή Κλιμάκια, αλλά και τις εμπλεκόμενες με τον έλεγχο των δαπανών των Ν.Α. Υπηρεσίες, προκαλώντας έτσι σύγχυση και δυσλειτουργία δεδομένου, ότι θα έπρεπε, προσαρμοζόμενες με τις κατευθύνσεις και την ερμηνεία που αναπτύσσεται στην ως άνω πράξη, να μην εφαρμόσουν τις ειδικές διατάξεις που αναφέρονται στον έλεγχο των δαπανών των Ν.Α., όπως ψηφίσθηκαν από τη Βουλή, επειδή κατά την αιτιολογία της απόφασης οι δαπάνες των Ν.Α. εξακολουθούν να θεωρούνται στην ουσία Κρατικές, και θα πρέπει να ελέγχονται προληπτικά από το Ε.Σ. κατά τον ίδιο τρόπο.

Η άποψη αυτή όμως έρχεται σε αντίθεση προς τις ρυθμίσεις του άρθρ. 101 και άρθρ. 102 παρ. 1,6 του Σ., με τις οποίες καθιερώνεται το αποκεντρωτικό Σύστημα της Διοίκησης, αλλά και η μέριμνα του κράτους, για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, όπως είναι οι Ν.Α.. Η ενίσχυση δηλαδή του προϋπολογισμού των ΟΤΑ και Ν.Α. γίνεται με τη βούληση του Συνταγματικού νομοθέτη και ορίζεται σαν υποχρέωση της Πολιτείας. Η αναζήτηση ερμηνείας που θα καθιερώνει την αρμοδιότητα του Ε.Σ. για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των Ν.Α. οι οποίες είναι ΝΠΔΔ (ΟΤΑ β' βαθμού) χωρίς τη βούληση του κοινού νομοθέτη, φρονούμε, ότι δεν συμπορεύεται με τη σαφή βούληση του συνταγματικού νομοθέτη.

Σημειώνεται εξάλλου, ότι και από το σύνολο των δαπανών του Κράτους, ένα μέ-

ρος μόνο, δηλαδή οι πληρωμές με χρηματικά εντάλματα, υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ε.Σ. και αυτό, βέβαια, επειδή προσδιορίζεται από τον κοινό νομοθέτη σύμφωνα και με το άρθρο 19 του Π.Δ. 774/80, ενώ στο μεγαλύτερο μέρος δαπανών που πληρώνονται με την Τραπεζική διαδικασία (Δ. Επενδύσεις) ή με άλλους τίτλους, όπως αποδοχές, μισθώματα κ.λ., ασκείται κατασταλτικός έλεγχος, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού.

Κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, εξ άλλου, προέχει η βούληση του νομοθέτη, με την έννοια, ότι ένας νόμος που ψηφίζεται σύμφωνα με το Σύνταγμα από την Βουλή, δεσμεύει ως νόμος όλα τα δικαστικά και διοικητικά όργανα, τυχόν δε μη συμφωνία του προς το Σύνταγμα πρέπει να διαγνωσθεί με δικαστική απόφαση, που παράγει πολύ συγκεκριμένες και περιορισμένες έννομες συνέπειες, οι

τελευταίες δε σαφώς προσδιορίζονται εν σχέσει με όλα τα δικαστήρια απλώς στη μη εφαρμογή, δηλ. τον παραμερισμό της διάταξης στη συγκεκριμένη υπόθεση. Κατά τα λοιπά ο νόμος εξακολουθεί να δεσμεύει και να εφαρμόζεται ως νόμος του Κράτους. Η ισχύς του δεν θίγεται παρά μόνο παρεμπιπτόντως και μάλιστα κατά την κρίση συγκεκριμένης υπόθεσης. Συνεπώς είναι σαφής ο παρεμπίπτων χαρακτήρας του ελέγχου και το τεκμήριο της κατ' αρχήν συνταγματικότητας των νόμων.

Συμπέρασμα

Κατόπιν των ανωτέρω, έχουμε τη γνώμη ότι η αιτιολογική παρεμπιπτούσα κρίση του IV Τμήματος κατά την έκδοση της 133/1995 πράξης, δεν εναρμονίζεται σαφώς με την ερμηνεία της κρίσιμης διάταξης του άρθρ. 98 παρ. 1α του Συντ/τος, όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω και ότι για την υπαγωγή των δαπανών των Ν.Α. στον προληπτικό έλεγχο του Ε.Σ. απαιτείται ειδική νομοθετική ρύθμιση.

Καθίσταται επομένως σαφές, ότι δεν παρέχεται η δυνατότητα στις Υ.Δ.Ε. να παρακάμψουν τα οριζόμενα από τις διατάξεις των άρθρων 23, 26 και 118 του ν.2362/95 κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους για τον έλεγχο των δαπανών των Ν.Α. ή να τις ασκήσουν κατ' άλλο τρόπο, επειδή αυτές ερμηνεύονται από το Ε.Σ. με διαφορετικά κριτήρια και μάλιστα κατά αντιφατικό τρόπο σε ορισμένες περιπτώσεις, ανάλογα με την υπό κρίση υπόθεση, όπως με τις Πράξεις 90/95, 105/95, 133/95, κ.λ., οι οποίες αποτελούν βέβαια νομολογιακό υλικό, αλλά ως διοικητικές αποφάσεις ανακαλούμενες ελεύθερα (Ελ. Συν. Τμ. Ι πράξ. 150/95, 258/95 κ.λ.) δεν μπορεί να καταργήσουν τις κρινόμενες διατάξεις.

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμ. Αστ. και
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

*Περιληπτικές σημειώσεις
εκ σειράς παραδόσεων*

Τεύχος Α'

Επιμελεία

Β. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

Δρος Π.Π.Κ.Π.Ε.

Αθήναι, 1996