

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

*«Πτυχές ελέγχου των δημοσίων δαπανών και των δημοσίων
συμβάσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης».*

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: Σοφία Θ. Κουτή

(Α.Μ. 7114Μ051)

Επιβλέπων: Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

Αθήνα 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	σελ. 9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
1. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ.	
1.1 Ο ν. ΣΙΒ του 1852.....	σελ. 11
1.2 Ο ν. ΑΥΟΖ' του 1887.....	σελ. 11
1.3 Ο ν. 1937/1920.....	σελ. 13
1.4 Ο ν. 4796/1933.....	σελ. 13
1.5 Το χρονικό διάστημα 1984 έως 1989.....	σελ. 14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001.	
2.1 Τα κείμενα του Συντάγματος της δικτατορίας και του Συντάγματος του έτους 1975, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το έτος 1986.....	σελ. 17
2.2 Η Συνταγματική αναθεώρηση του 2001.....	σελ. 18
2.2.1 Η περίπτωση α' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001.....	σελ. 19
2.2.2 Η περίπτωση β' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001.....	σελ. 21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	
3. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ.	
3.1 Γενικές αρχές διαχείρισης των οικονομικών του Δημοσίου.....	σελ. 25
3.2 Έννοια και περιεχόμενο προληπτικού ελέγχου.....	σελ. 26
3.2.1 Διάκριση διοικητικού και δικαστικού ελέγχου.....	σελ. 28
3.2.2 Το περιεχόμενο και η έκταση του προληπτικού ελέγχου.....	σελ. 29
3.3 Ο Διοικητικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών.....	σελ. 30
3.3.1 Η διαδικασία ελέγχου.....	σελ. 30
3.3.2 Τροποποίηση αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου – Μετονομασία αυτών.....	σελ. 32
3.4 Ο Δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών.....	σελ. 33
3.4.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	σελ. 33
3.4.2 Τα όργανα και το αντικείμενο του ελέγχου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	σελ. 36
α) Όργανα του ελέγχου.....	σελ. 37

β) Αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου.....σελ.	37
3.4.3 Η διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....σελ.	40
α) Τακτικός έλεγχος.....σελ.	43
β) Η έρευνα των παρεμπιπτόντως αναφερόμενων ζητημάτων.....σελ.	44
γ) Ειδικές διαδικασίες.....σελ.	46
δ) Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του Τμήματος.....σελ.	50
3.4.4 Κρίσιμη νομολογία.....σελ.	51
A. Δικαστική – διοικητική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου σελ.	51
α) ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 597/2014.....σελ.	51
β) ΣτΕ 1340/2011.....σελ.	52
γ) Ολ ΕΣ 3/2005.....σελ.	53
δ) ΕΣ Τμήμα VI πράξη 6/1999.....σελ.	54
B. ΣτΕ 207/2006.....σελ.	54
Γ. ΕΣ Τμήμα I Πράξη 141/2012: Προσωρινό δεδικασμένο.....σελ.	54
Δ. ΕΣ Τμήμα VII πράξεις 276/2013 και 188/2013: Εκτελεστός τίτλος και διαταγή πληρωμής.....σελ.	55

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

4. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.

4.1 Το αντικείμενο εφαρμογής του προσυμβατικού ελέγχου.....σελ.	57
α) Οι συμβάσεις του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, επιδοτούμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό.....σελ.	57
β) Οι συμβάσεις των Ο.Τ.Α και των νομικών προσώπων αυτών.....σελ.	60
4.2 Περιεχόμενο του προσυμβατικού ελέγχου.....σελ.	61
4.3 Η διαδικασία άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου.....σελ.	63
4.3.1 Η αίτηση ανάκλησης κατά της πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου.....σελ.	65
4.3.2 Η αίτηση αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του Τμήματος.....σελ.	66
4.3.3 Η αίτηση άρσης της αμφισβήτησης και της αμφιβολίας κατά την έκδοση αντίθετων πράξεων – αποφάσεων Κλιμακίων ή για την έννοια διατάξεων σε εκκρεμείς υποθέσεις αντίστοιχα.....σελ.	67
4.3.4.....σελ.	68
4.4 Νομολογιακή αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων.....σελ.	69

A. Νομική φύση πράξεων του Κλιμακίου κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου.....σελ.	69
α) ΑΕΔ 32/2001.....σελ.	69
β) Ολ ΣτΕ 3/2005.....σελ.	69
γ) Ολ ΣτΕ 2472/2008.....σελ.	70
δ) Ολ ΕΣ 2822/2011.....σελ.	71
ε) Συμπέρασμα.....σελ.	72
B. Έννομο συμφέρον για αίτηση ανάκλησης.....σελ.	74
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 75/2004.....σελ.	74
Γ. Έλλειψη αναγραφής της προυπολογιζόμενης δαπάνης στη διακήρυξη.....σελ.	74
ΕΣ Κλιμάκιο VI πράξη 69/2005 και ΕΣ Τμήμα VI πράξη 133/2008.....σελ.	74
Δ. Συγχρηματοδοτούμενη σύμβαση παροχής υπηρεσιών προς Δημόσιο σελ	75
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 25/2008.....σελ.	75
E. Περίπτωση επαναληπτικού διαγωνισμού ή απευθείας ανάθεση.....σελ.	76
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 280/2008.....σελ.	76
Στ. Προγραμματικές συμβάσεις.....σελ.	77
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 36/2005.....σελ.	78
Z. Οι τροποποιήσεις όρων σύμβασης μετά τη σύναψη και κατά το στάδιο εκτέλεσης της τροποποιούμενης σύμβασης.....σελ.	78
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 79/2009.....σελ.	78
H. Συμπληρωματικές συμβάσεις.....σελ.	79
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 19/2009.....σελ.	79
Θ. Έλεγχος νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της διαδικασίας.....σελ.	80
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 53/2005.....σελ.	80
I. Συγγνωστή πλάνη.....σελ.	81
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 30/2009.....σελ.	81
ΙΑ. Αντικείμενο ελέγχου: όρος της διακήρυξης.....σελ.	82
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 2654/2014.....σελ.	82

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

5. Ο ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ ΤΩΝ ΥΠΟΛΟΓΩΝ.

5.1 Κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών και είδη αυτού.....σελ.	83
5.2 Δημόσιος υπόλογος.....σελ.	84

5.3 Ο Διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος.....σελ.	86
5.4 Ο δικαστικός κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων.....σελ.	88
5.4.1 Όργανα του ελέγχου.....σελ.	88
5.4.2 Μεθοδολογία του ελέγχου.....σελ.	89
5.4.3 Η διαδικασία του ελέγχου.....σελ.	92
5.4.4 Η διαδικασία καταλογισμού του ελλείμματος.....σελ.	93
5.4.5 Η έφεση.....σελ.	96
5.4.6 Η αίτηση αναθεώρησης.....σελ.	97
5.4.7 Νομολογία – Περιπτωσιολογία.....σελ.	98
Α. ΕΣ Τμήμα IV απόφαση 1983/1996.....σελ.	98
Β. Ολ. ΕΣ 564/2000 και Τμήμα V απόφαση 3805/2013.....σελ.	99
Γ. ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 2635/2014.....σελ.	99
Δ. ΕΣ Τμήμα II απόφαση 236/2014.....σελ.	99
Ε. Ολ ΕΣ 2325/2012: Καταλογισμός υπαλλήλου ως συνευθυνομένου – Έννοια συνευθυνομένου.....σελ.	100
ΣΤ. Ολ. ΕΣ 439/2012: Άσκηση κατασταλτικού ελέγχου στα ν.π.ι.δ. Θεμελίωση δικαιοδοσίας Ελεγκτικού Συνεδρίου.....σελ.	101
5.4.8 Έλεγχος απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους..σελ.	102

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

6. ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ – ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΠΟ 1-1-2017.....σελ.	103
7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....σελ.	108
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ.	112
ΑΡΘΡΑ.....σελ.	116
ΝΟΜΟΙ.....σελ.	117
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....σελ.	119
INTERNET.....σελ.	121

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρία
Α.Κ.	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ.	Αρμενόπουλος
Β.δ.	Βασιλικό Διάταγμα
Βλ.	Βλέπε
ΔΔ	Διοικητική Δίκη
ΔΕΔΔΗΕ	Διαχειριστής Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΠΑ	Δημόσια Επιχείρηση Αερίου
ΔΕΠΑΝΟΜ	Δημόσια Επιχείρηση Ανέγερσης Νοσηλευτικών Μονάδων
Δ.Σ.Α.	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΔΥΕΕ	Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου
εδ.	Εδάφιο
Ε.Θ.Ε.Λ.	Εταιρία Θερμικών Λεωφορείων
Επ.Δ.Δ.Δ.	Επιθεώρηση Δημοσίου Διοικητικού Δικαίου
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
κ.α.	Και άλλα
κ.λ.π.	Και τα λοιπά
ΚΝΒ	Κώδικας Νομικού Βήματος
Κ.Πολ.Δ.	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ν.π.δ.δ.	Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
ν.π.ι.δ.	Νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου
Ολ.	Ολομέλεια
ό.π.	Όπου παραπάνω
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ο.Σ.Ε.	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα
σελ.	Σελίδα
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
Υ.Δ.Ε.	Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
υποσημ.	Υποσημείωση
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Κατ' αρχάς, ευχαριστώ πολύ τους γονείς μου.

Επιπροσθέτως, ευχαριστώ θερμά την κα Λιγωμένου, Αντιπρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η συμβολή της οποίας στην επιλογή και ανάπτυξη της συγκεκριμένης μελέτης υπήρξε καθοριστικής σημασίας.

Ευχαριστώ, επίσης, θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την εμπιστοσύνη και την ενδελεχή προσοχή, που μου επέδειξε, καθώς και την άριστη συνεργασία, που είχαμε καθ' όλη τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά τους εξαιρετους καθηγητές του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, οι οποίοι μου έδωσαν τη δυνατότητα να εντρυφήσω σε τόσο ενδιαφέροντα γνωστικά αντικείμενα, καθώς και να έρθω για πρώτη φορά σε επαφή με άγνωστα, για μένα, μέχρι τότε αντικείμενα.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εργασία αυτή αποτελεί τη διπλωματική εργασία, η οποία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού προγράμματος «Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Μάνατζμεντ» κατά τη διάρκεια του ακαδημαϊκού έτους 2015-2016.

Αντικείμενο της εν λόγω εργασίας αποτέλεσαν «οι πτυχές ελέγχου των δημοσίων δαπανών και των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης».

Ειδικότερα, η παρούσα μελέτη πραγματεύεται αφ' ενός τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ο οποίος διενεργείται στο πλαίσιο της διοίκησης από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και δικαστικώς από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο και αφ' ετέρου τη νομολογιακή αντιμετώπιση αυτών μέσα από την αναφορά ενδεικτικής, αλλά ουσιώδους νομολογίας.

Πιο αναλυτικά, η εργασία άρχεται με την ιστορική (χρονολογικά) καταγραφή του νομοθετικού πλαισίου, το οποίο θέσπισε, καθιέρωσε και διεύρυνε τον έλεγχο – προληπτικό και κατασταλτικό- των δημοσίων δαπανών και των δημοσίων συμβάσεων, προσέγγιση απολύτως επιβεβλημένη πριν από την ανάπτυξη και αξιολόγηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, καθώς και τη γενικότερη ανάλυση και επεξεργασία του θέματος, αφού ο θεσμός του δημοσιονομικού ελέγχου δεν είναι δημιούργημα της εποχής.

Εν συνεχεία, μελετάται η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού και ειδικά η Συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, με την οποία εισήχθησαν δύο σημαντικές καινοτομίες σε αυτόν.

Κατόπιν, επιχειρείται η ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Πιο ειδικά, το παρόν κεφάλαιο διαρθρώνεται σε τρία υποκεφάλαια. Στο πρώτο περιγράφεται και εξειδικεύεται η έννοια του προληπτικού ελέγχου, η διάκριση αυτού σε διοικητικό και δικαστικό, καθώς και το περιεχόμενο αυτού.

Στο δεύτερο υποκεφάλαιο, και αφού πλέον έχουν διασαφηνισθεί η έννοια του προληπτικού ελέγχου, το περιεχόμενό του και η διάκρισή του σε διοικητικό και δικαστικό, επιχειρείται η εξέταση του διοικητικού προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους. Με λίγα λόγια, αναλύεται η διαδικασία του εν λόγω είδους ελέγχου και τα όργανα άσκησης αυτού μέσα από τη μελέτη και ερμηνεία των διατάξεων του

Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, όπως αυτός διαμορφώθηκε μετά τη θέσπιση του νόμου 4270/2014.

Ακολουθούν, το τρίτο υποκεφάλαιο, το οποίο πραγματεύεται το δικαστικό προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ο οποίος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε αυτό η παρουσίαση επικεντρώνεται στην ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου του αντικειμένου του ελέγχου και της όλης διαδικασίας, η οποία λαμβάνει χώρα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και στην επεξεργασία και κριτική θεώρηση της νομολογιακής αντιμετώπισης του υπ' όψη δημοσιονομικού ελέγχου, ενώ παράλληλα μνημονεύεται και αναλύεται κρίσιμη νομολογία.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και το τέταρτο κεφάλαιο, όπου αναλύονται τα ανωτέρω αναφερθέντα στο τρίτο υποκεφάλαιο, από τη σκοπιά, όμως, των δημοσίων συμβάσεων.

Μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, και στο πέμπτο κεφάλαιο, το οποίο τιτλοφορείται «ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των υπολόγων» γίνεται αναφορά στη διαδικασία, που διέπει αυτό το είδος του ελέγχου και στα αποτελέσματα – συνέπειες αυτού μέσα πάλι από ενδεικτική καταγραφή νομολογιακών περιπτώσεων.

Το έκτο κεφάλαιο προστέθηκε μετά την έναρξη της συγγραφής της παρούσας μελέτης και συγκεκριμένα μετά τη ψήφιση και δημοσίευση του ν. 4337/16-10-2015, ο οποίος τιτλοφορείται «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων». Ο εν λόγω νόμος στη διάταξη του άρθρου 10 στην παρ. 10 προβλέπει την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την 1-1-2017 και των δαπανών των Ο.Τ.Α. και άλλων ν.π.δ.δ. από την 1-1-2019. Κρίνεται, λοιπόν, επιβεβλημένη η μνεία αυτού και η κριτική θεώρηση της σκοπιμότητας ψήφισης αυτού, ειδικά μέσα στη σημερινή εποχή της αυστηρούς λιτότητας και των υπέρμετρων φορολογικών βαρών.

Τέλος, για την ολοκλήρωση της προσέγγισης του υπ' όψη θέματος κρίνεται αναγκαία η καταγραφή συμπερασματικών παρατηρήσεων και προτάσεων.

1. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ.

1.1 Ο ν. ΣΙΒ του 1852.

Η πρώτη σκέψη για δημιουργία του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών αποτυπώνεται στο διάταγμα της 3^{ης} Απριλίου 1833 «περί συστάσεως Γραμματειών της Επικρατείας», σύμφωνα με το οποίο η διαχείριση του δημοσίου χρήματος και η συνολική επιτήρηση των συνολικών δαπανών της Επικρατείας ανατίθεται στη Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών¹.

Εν συνεχεία, ψηφίσθηκε ο νόμος ΣΙΒ' της 1^{ης} Οκτωβρίου 1852, ο οποίος τιτλοφορείται «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί Δημοσίου Λογιστικού του Κράτους» και ο οποίος ουσιαστικά έθεσε τις βάσεις και αποτέλεσε την αφετηρία για την πραγματοποίηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους. Ο εν λόγω νόμος παρείχε αρμοδιότητα στο Διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους να θεωρεί τα εκδιδόμενα χρηματικά εντάλματα από διάφορους υπουργούς, αλλά δεν είχε το δικαίωμα να παρεμποδίζει τη διάθεση σε περίπτωση υπέρβασης των πιστώσεων², γεγονός, που συμβαίνει σήμερα από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου³.

1.2 Ο ν. ΑΥΟΖ' του 1887.

Κατόπιν, με το νόμο ΑΥΟΖ' του 1887⁴ ανατέθηκε για πρώτη φορά ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους στη δικαστική εξουσία και συγκεκριμένα στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικότερα, με τον υπ' όψη νόμο «Περί της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου» διαχωρίζεται για πρώτη φορά ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από την εκτελεστική εξουσία, αφού πλέον αυτός ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Συνάγεται, λοιπόν, ανενδοιάστως εκ των ανωτέρω το γεγονός της προσπάθειας περιορισμού της διαφθοράς και της ενίσχυσης της διαφάνειας στη διοικητική δράση.

¹ Βλ. Διάταγμα της 3^{ης} Απριλίου 1833.

² Βλ. ν. ΣΙΒ' της 1^{ης} Οκτωβρίου 1855 και Ε. Μπάλα «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», 2009, σελ. 10.

³ Βλ. κατωτέρω, κεφ. 3.4.3. «Η διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σελ. 40.

⁴ Βλ. ν. ΑΥΟΖ' του 1877.

Βέβαια, από την άλλη πλευρά δέον να σημειωθούν και τα «κακώς κείμενα» του εν λόγω νόμου. Αυτά συνίστανται πρώτον στη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου μετά την ανάληψη της δαπάνης, η οποία ουσιαστικά οδηγούσε στη συνεχή χρησιμοποίηση των αναπληρωματικών πιστώσεων στα πλαίσια μίας οικονομικής χρήσης και δεύτερον στην υποχρέωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα στην περίπτωση επιμονής του Υπουργού⁵.

Όσον αφορά στη διαδικασία διενέργειας του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αυτή καθορίζεται στο άρθρο 3 του εν λόγω νόμου. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται το γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει πριν από την έγκριση κάθε δαπάνης το κατά πόσο υπάρχει πίστωση αναγεγραμμένη στον προϋπολογισμό και εάν η δαπάνη είναι σύννομη⁶. Ουσιαστικά, δηλαδή, πρόκειται για τον έλεγχο νομιμότητας της δαπάνης. Εάν οι εν λόγω δύο προϋποθέσεις δεν πληρούνται, το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αρνείται να προβεί στη θεώρηση του εντάλματος και μνημονεύει το λόγο της άρνησής του. Εντούτοις, ο Υπουργός – διατάκτης έχει τη δυνατότητα να ζητήσει εγγράφως τη θεώρηση του εντάλματος υπ' ευθύνη του, ακόμη και εάν δε συντρέχουν οι ανωτέρω αναλυόμενες προϋποθέσεις⁷. Βέβαια, το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να υποβάλει στη Βουλή κατάλογο με τα χρηματικά εντάλματα, τα οποία είχαν θεωρηθεί υπ' ευθύνη των Υπουργών.

Επιπλέον, με το νόμο αυτό ανατέθηκαν νέες αρμοδιότητες στο Ελεγκτικό Συνέδριο⁸, ενώ παράλληλα ενισχύθηκε το προσωπικό του Σώματος.

Τέλος, να σημειωθεί ότι η επιλογή του νομοθέτη να απεξαρτήσει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών από την εκτελεστική εξουσία και να τον αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί μεγάλο βήμα για τη διαφάνεια στη διοικητική δράση, καθώς και την πρώτη μεγάλη επιλογή αντιδιαφθοράς, ενώ παράλληλα αυτή θεωρήθηκε σημαντική καινοτομία, ικανή να προλάβει κάθε κατάχρηση εξουσίας αναφορικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού⁹.

⁵ Βλ. Π. Δερτιλή, «Ο προληπτικός έλεγχος της ανάληψης των δημοσίων δαπανών», σελ. 77.

⁶ Βλ. άρθρο 3 του ν. ΑΥΟΖ' του 1887.

⁷ Βλ. σχετικά με την εν λόγω αρμοδιότητα των Υπουργών τους ν. ΓΤΟΔ/1909 και ΓΧΟΑ/1910, οι οποίοι αντίστοιχα την κατήγγησαν και την επανέφεραν και Ι. Κάρκαλη, «Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική Ι», σελ. 36-37.

⁸ λ.χ. ο έλεγχος των λογαριασμών των δευτερευόντων διατακτών

⁹ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 33-35.

1.3 Ο ν. 1937/1920.

Σημαντικό βήμα στην ιστορική διαδρομή του προληπτικού ελέγχου των δαπανών σημειώθηκε με το ν. 1937/1920¹⁰. Στον υπ' όψη νόμο ορίζεται ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των υπουργείων θα γίνεται από πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος μάλιστα εδρεύει στο υπουργείο, που θα ελέγχει. Με τον εν λόγω νόμο ο πάρεδρος έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει και το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, όχι, όμως, και τη σκοπιμότητα διενέργειάς της. Και εδώ διατηρείται το δικαίωμα των υπουργών να θεωρούν χρηματικά εντάλματα υπ' ευθύνη τους, καθώς και του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλει στη Βουλή κατάλογο με αυτά. Εάν η Βουλή δεν εγκρίνει κάποιο από αυτά τα εντάλματα, αυτά καταλογίζονται στο διατάκτη – Υπουργό με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹¹.

Με το ν.δ. της 31 Ιουλίου 1926 επανήλθαν οι πάρεδροι στο υπουργείο με στόχο την κοινή αντιμετώπιση των αναφευομένων κατά τον προληπτικό έλεγχο ζητημάτων.

Με το π.δ. της 3 Ιουλίου 1933, όπου κωδικοποιήθηκαν οι σχετικοί νόμοι για την αναδιοργάνωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προβλέφθηκε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο «ενασκεύει έλεγχο επί των εξόδων του κράτους επί τω τέλει της βεβαιώσεως ότι υπάρχει δια ταύτα νομίμως κεχορηγημένη πίστωση και ότι κατά την αναγνώρισην τούτων ετηρήθησαν οι διατάξεις του νόμου περί του Δημοσίου Λογιστικού και παντός άλλου νόμου ή διατάγματος».

1.4 Ο ν. 4796/1933.

Με το ν. 4796/1933 ρυθμίστηκε συστηματικότερα ο έλεγχος της ανάληψης των δημοσίων δαπανών. Με τον εν λόγω νόμο σε κάθε υπουργείο ιδρύθηκε ειδική υπηρεσία, η ονομαζόμενη «Υπηρεσία εγκρίσεως και εκκαθαρίσεως δαπανών», η οποία εξαρτιόταν από τον Υπουργό των Οικονομικών και υπαγόταν στην αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίου Λογιστικού. Οι υπηρεσίες αυτές, οι οποίες ουσιαστικά αντιστοιχούν στις σύγχρονες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού

¹⁰ Βλ. ν. 1937/1920 «Περί του τρόπου διενέργειας του προληπτικού ελέγχου επί των εξόδων του κράτους», ο οποίος τροποποίησε το ν. ΑΥΟΖ'/1887.

¹¹ Βλ. άρθρο 4 του ν. 1937/1920.

Ελέγχου, ασκούν τον προληπτικό έλεγχο από μέρους του Υπουργού των Οικονομικών στις δαπάνες των άλλων υπουργείων.

Εν συνεχεία, εκδόθηκε το β.δ. της 29/31 Δεκεμβρίου 1954, με το οποίο η αρμοδιότητα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών παρέμενε στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Σημαντικό εξίσου είναι το ν.δ. 321/1969, με το οποίο θεσπίστηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα του Υπουργού των Οικονομικών να προσδιορίζει τα όρια των πιστώσεων, που θα μπορούσε να διαθέσει κάθε Υπουργός¹². Παράλληλα, με το διάταγμα αυτό δημιουργούνται οι Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων, στις οποίες αργότερα ανατίθεται ο συνολικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους με αντίστοιχη αφαίρεση της σχετικής αρμοδιότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, και μετά το ν.δ. 321/1969 ο προληπτικός έλεγχος παρέμεινε στα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και συγκεκριμένα στους παρόδρους ο έλεγχος των δαπανών των κυρίων διατακτών και στους επιτρόπους ο έλεγχος των δαπανών των δευτερευόντων διατακτών. Το κρισιμότερο σημείο του υπ' όψη νομοθετικού διατάγματος κρίνεται η πρόβλεψη ότι δεν ήταν δυνατή η ανάθεση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους σε άλλα όργανα, πλην του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³.

Κατόπιν, με το ν.δ. 1265/1972, το οποίο τιτλοφορείται «περί ελέγχου των δαπανών του κράτους, των Ο.Τ.Α. και των άλλων ν.π.δ.δ. ως και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και παρακολούθησης των εσόδων των» επιτρέπεται η άσκηση του προληπτικού ελέγχου για το σύνολο των δαπανών ορισμένων ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α.¹⁴.

1.5 Το χρονικό διάστημα 1984 έως 1989.

Με το άρθρο 34 παρ. 1 του ν. 1489/1984 «ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πλέον από τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών», ήτοι καταργείται ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Μάλιστα, οι αρμοδιότητες, που δίνονται στις συγκεκριμένες Υπηρεσίες

¹² Βλ. άρθρα 2 και 15 του ν.δ. 321/1969.

¹³ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 42.

¹⁴ Οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. ελέγχονταν μέχρι τότε από το Νομόρχη.

είναι ίδιες με αυτές των παρέδρων και επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Βέβαια, διατηρείται ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁵. Η παράγραφος 1, με την οποία καταργήθηκε ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος, κρίθηκε αντισυνταγματική και με το ν. 1869/1989 επανήλθε ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Πιο αναλυτικά, οι δικαιολογητικοί λόγοι της προτεινόμενης κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία και έλαβε χώρα με τον προαναφερθέντα νόμο 1489/1984, ήταν α) η αποφυγή αλληλοεπικάλυψης των ελέγχων (έλεγχος από την οικονομική υπηρεσία του διατάκτη, έλεγχος από τις Υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων και έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο), η οποία οδηγούσε σε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, ενώ με την κατάργησή του εξασφαλιζόταν η ταχύτερη ικανοποίηση των αξιώσεων των πιστωτών του Δημοσίου, β) η ανάγκη προσαρμογής του ελέγχου στα συστήματα ελέγχου, τα οποία εφαρμόζοντουσαν στις περισσότερες χώρες της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και γ) η ανακούφιση του προϋπολογισμού στο μέτρο, που θα μπορούσε να εξοικονομηθεί προσωπικό¹⁶.

Εντούτοις, το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε¹⁷ ότι *«η προτεινόμενη υπό της εν λόγω ομάδας εργασίας κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους προσκρούει εις τας διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος, όπερ καθ' ά προκύπτει εκ των πρακτικών συζητήσεως της Βουλής σαφώς καθιερώνει τον προληπτικόν έλεγχον των δαπανών και τον κατασταλτικόν έλεγχον των λογαριασμών των υπολόγων»*, ακολούθως ότι *«αντενδείκνυται η κατάργησης του επί εννενητακονταετίαν εφαρμοσθέντος επιτυχώς προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους»*. Επίσης, στην εν λόγω απόφαση σημειώνεται *«...δεν ενδείκνυται η προτεινόμενη κατάργησης.....διότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.....απέδωσε άριστα αποτελέσματα ..α) Η περιφρούρησης των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, διότι.....προλαμβάνεται εγκαίρως η ενέργεια μη νόμιμων δαπανών. Η εκ των υστέρων, κατά τον κατασταλτικόν έλεγχο, ...αναζήτησις..καθίσταται προβληματική β) Η ασφάλεια των συναλλαγών.....γ) Η προστασία των διατακτών από καταλογισμούς εις βάρος των.....»*.

¹⁵ Βλ. άρθρο 34 παρ. 2 του ν.δ. 1265/1972.

¹⁶ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 48-49.

¹⁷ Βλ. αναλυτικά Ολ. ΕΣ 20/1979.

Τελικά, ο ν. 1489/1984 ψηφίσθηκε¹⁸, εντούτοις το 1989 με το ν. 1868/1989 καταργήθηκαν οι διατάξεις του ν. 1489/1984 περί κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο και από 1 Ιανουαρίου 1990 επανήλθε ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

¹⁸ Βλ. και Ολ. ΕΣ 34/1984, η οποία δημοσιεύθηκε ένα μήνα πριν από τη ψήφιση του νόμου και η οποία έκρινε ότι η τροπολογία για κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών είναι αντισυνταγματική.

2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001.

2.1 Τα κείμενα του Συντάγματος της δικτατορίας και του Συντάγματος του έτους 1975, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το έτος 1986.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών προβλέφθηκε συνταγματικά για πρώτη φορά στο Συνταγματικά κείμενα της δικτατορίας των ετών 1968 και 1973.

Πιο αναλυτικά, στο άρθρο 108 καταγράφηκαν για πρώτη φορά ενδεικτικά οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο 1 οριζόταν *«Εις την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται ιδίως:γ) ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ως νόμος ορίζει. δ) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. ε) Η εκδίκασις των εκ του ελέγχου λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων αμφισβητήσεων».*

Εν συνεχεία, με το Σύνταγμα του 1975 και την αναθεώρηση αυτού το έτος 1986 οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες διακρίνονται σε ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαστικές, καταγράφονται στη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1.

Πιο ειδικά, στην εν λόγω διάταξη ορίζεται *«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α) Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, ως και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχό του με ειδικούς δια κάθε περίπτωση νόμους...δ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο».*

Συνάγεται, λοιπόν, εκ των ανωτέρω ότι ο έλεγχος – προληπτικός και κατασταλτικός- των δαπανών του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι γενικός και καθολικός, χωρίς ουδεμία εξαίρεση, ενώ όσον αφορά στους Ο.Τ.Α. και τα ν.π.δ.δ. αφήνεται η ευχέρεια στο νομοθέτη να προσδιορίσει αυτά, που υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με την περίπτωση α' του άρθρου 98, καθώς και αντίστοιχα αυτά, που υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2.2 Η Συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001 επέκτεινε σημαντικά τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κυρίως το ελεγκτικό έργο αυτού.

Πιο αναλυτικά, με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 το άρθρο 98 και ειδικά η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον έλεγχο των δαπανών του κράτους, των Ο.Τ.Α. και των ν.π.δ.δ., τροποποιείται ως εξής:

«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο».

Παρατηρούνται, λοιπόν, οι κάτωθι αλλαγές – τροποποιήσεις στη συγκεκριμένη διάταξη με την εν λόγω αναθεώρηση. Πιο συγκεκριμένα, από την περίπτωση α', όπου ορίζεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους, των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων, απαλείφεται η φράση «δημοσίου δικαίου», που συνόδευε και χαρακτήριζε τα νομικά πρόσωπα στο Σύνταγμα των ετών 1975 και 1986. Με λίγα λόγια, αυτό σημαίνει πως πλέον στον προληπτικό έλεγχο (και κατ' επέκταση και στον κατασταλτικό, αφού η περίπτωση γ' παραπέμπει στην περίπτωση α') υπάγονται και οι δαπάνες νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αρκεί βέβαια να υπάρξει η σχετική διάταξη νόμου, που θα το ορίζει.

Έτι περαιτέρω, προστίθενται πλέον (περίπτωση β) και οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας με αντισυμβαλλόμενο το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο, που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, στον προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Στο σημείο αυτό δέον να σημειωθεί η δήλωση του εισηγητή των ως άνω τροποποιήσεων της πλειοψηφίας στην Ολομέλεια της Βουλής, Ε. Βενιζέλου, σύμφωνα με την οποία *«Εισάγουμε δύο σημαντικές καινοτομίες, επιτρέπουμε την επέκταση του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομικών προσώπων γενικά και όχι επί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, άρα και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Και κατοχυρώνουμε συνταγματικά τον προληπτικό*

έλεγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο επί των σχεδίων των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, που έχει εισαχθεί νομοθετικά με δική μου πρωτοβουλία, όταν ήμουν Υπουργός Ανάπτυξης¹⁹».

2.2.1 Η περίπτωση α' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001.

Εδώ παρατηρείται διεύρυνση των υποκειμένων στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δη πλέον υπόκεινται στον προληπτικό – και κατασταλτικό - έλεγχο οι δαπάνες γενικά των νομικών προσώπων και όχι μόνο των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Ειδικότερα, τα τελευταία έτη προωθήθηκε αλματωδώς η ιδέα ορισμένες κρατικές δραστηριότητες, γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, να ανατεθούν σε οργανισμούς, που ανήκουν μεν στο δημόσιο τομέα, αλλά δρουν σύμφωνα με τις αρχές της ιδιωτικής οικονομίας, με σκοπό την επιτάχυνση του ρυθμού ανασυγκρότησης του κράτους. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια οικονομική πρωτοβουλία εκδηλώθηκε μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων, με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της οικονομικής αυτονομίας και την παροχή κοινωνικής προστασίας²⁰.

Και' αυτόν τον τρόπο, καθιερώθηκε η εξής πρακτική: πολλά κρατικά στην πραγματικότητα νομικά πρόσωπα να ενδύονται το μανδύα ανωνύμων εταιριών, χωρίς να έχουν καμία νομική συγγένεια με τις ανώνυμες εταιρίες του εμπορικού δικαίου, με αποτέλεσμα να επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό με υπέρογκα ποσά και να κινούνται εκτός δημοσιονομικών κανόνων και ελέγχου των δραστηριοτήτων τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι και πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001²¹. Τα νομικά αυτά πρόσωπα ασκούν δραστηριότητες κυρίως

¹⁹ Βλ. πρακτικά της Βουλής για την αναθεώρηση του Συντάγματος της Ολομέλειας της Βουλής, σελ. 230.

²⁰ Βλ. Ε. Μπάλτα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 34-35.

²¹ Βλ. άρθρο 5 παρ. 6, 11, 14 του ν. 2229/1994 σύμφωνα με τις οποίες «6. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ιδρύονται νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χωριστά για κάθε μεγάλο έργο ύψους άνω των 25.000.000.000 δρχ με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας. Τα νομικά αυτά πρόσωπα εφεξής θα διέπονται από τις διατάξεις του κωδικοποιημένου νόμου 2190/1920, όπως κάθε φορά ισχύει», «11. Οι εταιρίες λειτουργούν για χάρη του δημοσίου συμφέροντος, είναι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας..», «14. Ο έλεγχος της διαχείρισης των οικονομικών των

κρατικές και λαμβάνουν τη μορφή των ανωνύμων εταιριών για λόγους κυρίως δημοσίου συμφέροντος. Πριν από την αναθεώρηση του 2001, ο έλεγχος των δαπανών αυτών των δημοσίων επιχειρήσεων ή ανωνύμων εταιριών περιορίζονταν σε διοικητικό από ορκωτούς λογιστές ή ελεγκτές²².

Διατυπώθηκαν διάφορες απόψεις επί του συγκεκριμένου θέματος. Η άποψη, που επιδοκίμαζε τη μορφή αυτή των δημοσίων επιχειρήσεων με έλεγχο των δαπανών τους μόνο από διοικητικό όργανο συνίστατο στην προσπάθεια να μην εγκλωβιστούν αυτές οι επιχειρήσεις στις χρονοβόρες διαδικασίες του δικαστικού ελέγχου με απώτερο σκοπό την ικανοποίηση αναγκών της σύγχρονης παραγωγικής διαδικασίας.

Το ζήτημα κρίθηκε και από το Ελεγκτικό Συνέδριο²³, το οποίο κλήθηκε να απαντήσει εάν το δημόσιο χρήμα, που προέρχεται από το δημόσιο ταμείο και δίδεται στα εν λόγω νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία εξυπηρετούν κρατικούς σκοπούς, θεωρείται δημόσιο ή ιδιωτικό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο απεφάνθη ότι ο όρος «δημόσιο χρήμα» δε σημαίνει μόνο τους πόρους, που διαχειρίζονται οι δημόσιες αρχές και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και τους πόρους, που διαχειρίζονται και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως έχει οριστεί από το κράτος, και που προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό για να εξυπηρετηθεί ένας δημόσιος σκοπός. Επιπλέον, κρίθηκε ότι ως δημόσιοι υπόλογοι νοούνται όλα τα άτομα, που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα, ασχέτως εάν είναι υπάλληλοι νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, οπότε κατά το Ελεγκτικό Συνέδριο οι λογαριασμοί τους υπόκεινται στον έλεγχό του²⁴.

Σαφώς το μείζον αυτό θέμα λύθηκε οριστικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος και την απόσυρση της φράσης «δημοσίου δικαίου»²⁵. Βέβαια, δέον να επισημανθεί το γεγονός ότι δε διευρύνεται στην κυριολεξία η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, αλλά απλώς ενδέχεται να διευρυνθεί, εφόσον το θελήσει ο νομοθέτης, ως μόνος αρμόδιος να υπαγάγει στον

εταιριών ενεργείται από ορκωτούς ελεγκτές που υποβάλλουν αντίγραφο της έκθεσής τους στους εποπτεύοντες υπουργούς».

²² Βλ. άρθρο 5 παρ. 14 του ν. 2229/1994, ό.π. υποσημ. 21.

²³ Βλ. Ολ. ΕΣ 1039/1995.

²⁴ Βλ. και Δ. Σκιαδά, «Οι νέες Συνταγματικές διατάξεις σχετικά με το Δημοσιονομικό Έλεγχο των Δημοσίων Δαπανών», www.ekome.gr, (πρόσβαση 1-1-2016).

²⁵ Τώρα στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και δημόσιες επιχειρήσεις, σωματεία, ιδρύματα, κ.λ.π.

έλεγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπά νομικά πρόσωπα²⁶. Το ίδιο ακριβώς, φυσικά, ισχύει και στην περίπτωση του κατασταλτικού ελέγχου των δαπανών των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων²⁷.

2.2.2 Η περίπτωση β' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001.

Η προσθήκη αυτής της περίπτωσης έχει ως αποτέλεσμα την ανάληψη της αρμοδιότητας του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ουσιαστικά, όμως, αφορά στη συνταγματική κατοχύρωση της αρμοδιότητας, που ασκούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο από το έτος 1993²⁸.

Κατ' αρχάς, οι διοικητικές συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας είναι ο κινητήριος άξονας οικονομικής ανάπτυξης του σύγχρονου κράτους, δεδομένου ότι αποτελούν την αιχμή του δόρατος στην πορεία προς το μέλλον. Μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, η άσκηση από μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ελέγχου της νομιμότητας αυτών υπαγορεύθηκε, αφ' ενός από την ανάγκη να υπάρχει αποτελεσματική προστασία του δημοσίου χρήματος με την πρόληψη της σύναψης άκυρων συμβάσεων και παρανόμων εκταμιεύσεων και αφ' ετέρου την εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στους συναλλασσόμενους πολίτες και τις αναθέτουσες αρχές.

Πιο αναλυτικά, στη δεκαετία του 1990 με το ν. 2145/1993²⁹ προβλέφθηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατόπιν πρότασης του αρμόδιου υπουργού, και συγκεκριμένα μόνο των συμβάσεων προμηθειών ή έργων με δαπάνη άνω του ενός δις δρχ. Η αρχική αυτή ρύθμιση ήταν άτολμη, διότι η κίνηση της διαδικασίας ελέγχου εξαρτιόταν αποκλειστικά από τη διάθεση του αρμόδιου υπουργού, στην πρωτοβουλία του οποίου ανήκε η σχετική πρόταση ελέγχου.

²⁶ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 47.

²⁷ Η υπαγωγή των νομικών προσώπων και Ο.Τ.Α. στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξαρτάται από την προηγούμενη υπαγωγή αυτών στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

²⁸ Πρόκειται για διεύρυνση των διατάξεων του άρθρου 8 του ν. 2741/1999.

²⁹ Βλ. άρθρο 15 αυτού.

Εν συνεχεία, με το ν. 2702/1999³⁰ ο έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνεδριο επεκτάθηκε σε κάθε είδους σύμβαση. Επίσης, με το ν. 2741/1999 θεσπίστηκε η υποχρεωτικότητα του προσυμβατικού ελέγχου³¹ και η κατάργηση της ευχέρειας του αρμόδιου υπουργού να προτείνει τον προληπτικό έλεγχο της σύμβασης. Επιπλέον, με τον υπ' όψη νόμο ο έλεγχος νομιμότητας της οικείας συμβάσεως, πριν από τη σύναψή της, διενεργείται υποχρεωτικά, όταν το προυπολογιζόμενο οικονομικό αντικείμενο υπερβαίνει το ποσό των 500.000 δρχ στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και προμήθειας αγαθών και το ποσό του ενός δις δρχ στις συμβάσεις έργου.

Κατόπιν των ανωτέρω και προς αποφυγή τροποποίησης ή κατάργησης της εν λόγω αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αυτή η αρμοδιότητα περιβλήθηκε του Συνταγματικού μανδύα με την αναθεώρηση του έτους 2001.

Η σχετική Συνταγματική διάταξη ενισχύθηκε από μία σειρά διατάξεων νόμων, όπως ο ν. 2947/2001, 3060/2002, 3193/2003, 3433/2006 και 3014/2007, με τις οποίες ρυθμίζεται η όλη αρμοδιότητα και διαδικασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Οι όροι «συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας» και «νομικό πρόσωπο εξομοιούμενο με το Δημόσιο», που καταγράφονται στην εν λόγω διάταξη του Συντάγματος, είναι αναμφισβήτητα αόριστες νομικές έννοιες και η εξειδίκευσή τους εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη.

Οι «συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας» σχετίζονται αναμφισβήτητα με το οικονομικό αντικείμενο αυτών, ήτοι η βούληση του νομοθέτη είναι να υπαχθούν στον προληπτικό έλεγχο οι σημαντικές με οικονομικά κριτήρια συμβάσεις³².

Περαιτέρω, επειδή ο όρος «νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή» αποτελεί επίσης αόριστη νομική έννοια, η εν λόγω διάταξη περιέχει ένα πυρήνα θετικής ρύθμισης, στον οποίο πρέπει να γίνει δεκτό ότι εμπίπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα λοιπά ν.π.δ.δ., βάσει του κριτηρίου της εγγύτητας προς το νομικό πρόσωπο του κράτους και του κριτηρίου άσκησης δημόσιας εξουσίας και ότι περιλαμβάνονται στην έννοια αυτή και οι δημόσιες επιχειρήσεις, που έχουν ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου ή έχουν ως κύριο σκοπό

³⁰ Βλ. άρθρο 14 παρ. 2 αυτού.

³¹ Βλ. άρθρο 8 παρ. 1 αυτού, σύμφωνα με την οποία «εάν δε διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη». το αποτέλεσμα του ελέγχου είναι αρνητικό, η σύμβαση δε συνάπτεται.

³² Βλ. αναλυτικά κατωτέρω, κεφ. 4.1 «Το αντικείμενο εφαρμογής του προσυμβατικού ελέγχου», σελ. 52.

την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του, όπως η ύδρευση, η ενέργεια κ.λ.π., αφού αυτές παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας ασχέτως του νομικού τους ενδύματος, τελούν πάντα υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους, από τα οποία δεν είναι δυνατόν να εξέλθουν, ενώ περαιτέρω, στην ευχέρεια του νομοθέτη καταλείπεται και ο χαρακτηρισμός και των επιχειρήσεων μικτής οικονομίας ή ακόμη και συγκεκριμένων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, που ανήκουν εξ ολοκλήρου σε ιδιώτες, αν συντρέχουν ειδικοί προς τούτο λόγοι, όπως δράση του νομικού προσώπου συνδεδεμένη με σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και ανάλογη κρατική επιχορήγηση³³. Ο κοινός νομοθέτης, λοιπόν, μπορεί να υπαγάγει στον έλεγχο αυτό και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αν και η εν λόγω υπαγωγή θα επαφίεται στην απόλυτη διακριτική του ευχέρεια³⁴.

Δέον να σημειωθεί ότι η φράση «από την άποψη αυτή» γεννά το ερώτημα από ποια άποψη. Το εν λόγω ερώτημα θα μπορούσε να δημιουργήσει σοβαρό προβληματισμό, καθ' όσον αιωρείται συντακτικά και λογικά αστήρικτο, εάν δεν υπήρχαν τα σχετικά πρακτικά των συζητήσεων στη Βουλή, που λύνουν το ζήτημα, πληροφορώντας τον ερμηνευτή ότι ο Αναθεωρητικός Νομοθέτης εννοούσε από την άποψη «της μεγάλης οικονομικής αξίας, σημαντικές»³⁵.

Με λίγα λόγια, κριτήριο για την εξομίωση άλλου δημόσιου φορέα με το Δημόσιο αποτελεί το γεγονός εάν ο υπό εξέταση δημόσιος φορέας κατά τη σύναψη της σύμβασης λειτουργεί ως διαχειριστής δημοσίου χρήματος ή δημοσίου περιουσιακού στοιχείου σε αντιστοιχία προς τις κρατικές αρχές και όχι εάν ασκεί δημόσια εξουσία.

Στο σημείο αυτό δέον να επισημανθεί το γεγονός ότι ο κοινός νομοθέτης, παρά την προαναφερθείσα και αναλυθείσα συνταγματική επιταγή, απέκλινε από αυτή αρκετές φορές. Πιο ειδικά, βάσει των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 2789/2000, ενός νόμου, του οποίου το κύριο αντικείμενο είναι άσχετο με τα θέματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξαιρούνται από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που

³³ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, «Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», 2010, σελ. 26-27.

³⁴ Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 45-46.

³⁵ Βλ. πρακτικά των συνεδριάσεων και έκθεση της επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος της Ζ' αναθεωρητικής Βουλής, άρθρο 98, σελ. 513.

συνάπτονται κατά το άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 2000/1991 -αναπτυξιακός νόμος-, οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται κατά το άρθρο 1 παρ. 3, άρθρο 3 παρ. 1 και άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 2526/1997 – ο νόμος για τη Δημόσια Επιχείρηση κινητών αξιών- και οι συμβάσεις του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 2628/1998 – αφορά στον οργανισμό διαχείρισης δημοσίου χρέους-³⁶.

Αναμφισβήτητα, πάντως, το νομικό πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί πράγματι ένα σημαντικό βήμα στον τομέα της διαφάνειας, την προστασία του ανταγωνισμού, την ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων, την αμεροληψία της διοίκησης.

³⁶ Βλ. Δ. Σκιαδά, ό.π. υποσημ. 24, (πρόσβαση 3-1-2016).

3. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ.

3.1 Γενικές αρχές διαχείρισης των οικονομικών του Δημοσίου.

Η διαχείριση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις εξής αρχές³⁷: α) την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, β) την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, γ) την αρχή της διαφάνειας και δ) την αρχή της ειλικρίνειας.

Με βάση την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η εν λόγω αρχή εξειδικεύεται στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα, που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών, πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων, στην αρχή της αποδοτικότητας, όπου πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των μέσων και των επιτυγχανομένων αποτελεσμάτων και στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Με την αρχή της διαφάνειας³⁸, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς, που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, εκτός και εάν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.

³⁷ Βλ. άρθρο 33 του ν. 4270/2014.

³⁸ Βλ. Σ. Κτιστάκη, «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», 2014, σελ. 49-52.

Τέλος, σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό, που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία, σε αποφάσεις που έχει ήδη ανακοινώσει η Κυβέρνηση.

3.2 Έννοια και περιεχόμενο προληπτικού ελέγχου.

Κατ' αρχάς, κρίνεται αναγκαία η διασαφήνιση του όρου «δαπάνη», ώστε να γίνει κατανοητή και η σκοπιμότητα και η αναγκαιότητα του ελέγχου –και δη του προληπτικού εν προκειμένω- αυτής.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁹ «η δημοσιονομική έννοια της δαπάνης περιλαμβάνει όλη τη διοικητική διαδικασία εκτελέσεως του προϋπολογισμού εξόδων που ενεργείται από το διατάκτη, μέχρι και της εκδόσεως του τίτλου πληρωμής» και περιλαμβάνει⁴⁰ «όχι μόνο τη διάθεση χρήματος ανήκοντος στο υπό οργανική έννοια κράτος ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και η δαπάνη που προέρχεται μεν από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, πλην προέρχεται εκ του κρατικού προϋπολογισμού και τείνει, με βάση το σκοπό της επιχορηγήσεως προς το άνω νομικό πρόσωπο, στη θεραπεία σκοπού δημοσίου συμφέροντος».

Με λίγα λόγια, με τον προαναφερθέντα ορισμό η έννοια της δημόσιας δαπάνης συμπεριλαμβάνει και τις δαπάνες των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό και θεραπεύουν δημόσιο σκοπό, ενώ παράλληλα στην εν λόγω έννοια περιλαμβάνεται ολόκληρη η διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων μέχρι την έκδοση του χρηματικού εντάλματος.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού⁴¹ δημόσια δαπάνη είναι «η χρησιμοποίηση πίστωσης για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή της αποστολής της Κεντρικής Διοίκησης. Οι επιστροφές δημοσίων εσόδων, που έχουν εισπραχθεί αχρεώστητα, δεν αποτελούν δημόσια δαπάνη».

Όσον αφορά στην έννοια του προληπτικού ελέγχου της δαπάνης, θα μπορούσαμε να πούμε ότι αυτός αποτελεί μορφή δημοσιονομικού ελέγχου, που έχει

³⁹ Βλ. Ολ. ΕΣ 5/2006 και 8/1984.

⁴⁰ Βλ. ΕΣ 2/1997

⁴¹ Βλ. άρθρο 77 παρ. 1 του ν. 4270/2014. Ο ν. 4270/2014 κατήργησε το ν. 2362/1992 περί Δημοσίου Λογιστικού και εφαρμόζεται από 1-1-2015.

ως σκοπό τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τόσο από τους επίδοξους καταχραστές του, όσο και από την ενδεχόμενη απειρία και αμέλεια των διαχειριστών του⁴² και ο οποίος προηγείται της υλικής πράξης, με την οποία εκταμιεύονται οι δημόσιες δαπάνες και συνδέεται στενά με τους τίτλους πληρωμής –κυρίως τα εντάλματα πληρωμής-, τα οποία πληρώνονται μετά τη διενέργεια αυτού.

Υποκείμενα του ελέγχου αυτού είναι οι διατάκτες, κύριοι και δευτερεύοντες, οι οποίοι αποφασίζουν και εκδίδουν τις πράξεις για τη διενέργεια των δημοσίων δαπανών⁴³. Διατάκτης⁴⁴ είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις⁴⁵ σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Κύριος διατάκτης είναι ο διατάκτης, που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του. Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης, που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη με επιτροπικό ένταλμα.

Η σπουδαιότητα της διενέργειας του προληπτικού ελέγχου είναι τεράστια, αφού συνδέεται άρρηκτα με τη χρονική στιγμή, που αυτός λαμβάνει χώρα, ήτοι πριν από την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και άρα προλαμβάνεται η διενέργεια μη νόμιμων δαπανών, ενώ ταυτόχρονα επιτυγχάνεται η ασφάλεια των συναλλαγών, δεδομένου ότι οι πιστωτές του Δημοσίου είναι σίγουροι ότι δεν πρόκειται να οχληθούν στο μέλλον να επιστρέψουν ποσά ως αχρεωστήτως καταβληθέντα, καθώς και η προστασία των διατακτών από τυχόν καταλογισμούς σε βάρος τους για δαπάνες, οι οποίες κρίνονται μη νόμιμες κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, που έπεται.

⁴² Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 52.

⁴³ Βλ. Σ. Ντούνη, «Ο έλεγχος των Υπουργών – διατακτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδος, που οργανώθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τον Τομέα Επιστήμης του Πανεπιστημίου Πειραιώς στις 10-10-1997», 2000, σελ. 36-37.

⁴⁴ Βλ. άρθρο 65 παρ. 1 του ν. 4270/2014.

⁴⁵ «Ανάληψη υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη, με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων», βλ. αναλυτικά άρθρο 66 παρ. 1 του ν. 4270/2014.

Συνάγεται, λοιπόν, αδιαστίκτως το συμπέρασμα ότι ο προληπτικός έλεγχος είναι επίκαιρος, διότι συντελείται πριν από την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, αποτελεσματικός, διότι δύναται να καταστήσει ανενεργό το χρηματικό ένταλμα και επιεικής, διότι είτε με το θεσμό της συγγνωστής πλάνης του διατάκτη, είτε με την άσκηση αγωγής περί αδικαιολόγητου πλουτισμού κατά του Δημοσίου από το δικαιούχο ιδιώτη, είτε με την πολιτική απόφαση του Υπουργού, που κυρώνεται από τη Βουλή, η δαπάνη μπορεί να πραγματοποιηθεί.

Η συγγνωστή πλάνη συνίσταται στην κατάφαση της άποψης ότι η ελεγχόμενη υπηρεσία πλανήθηκε περί της εφαρμογής του δικαίου κατά τη διαδικασία, συγγνωστώς, λόγω της ύπαρξης αντιφατικών ή δυσσερμήνευτων διατάξεων ή εγκυκλίων με εσφαλμένο περιεχόμενο κ.λ.π.

3.2.1 Διάκριση διοικητικού και δικαστικού ελέγχου.

Όπως αναπτύχθηκε και στο σχετικό κεφάλαιο⁴⁶ περί του ιστορικού πλαισίου του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου των δαπανών, η διάκριση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών σε διοικητικό και δικαστικό έχει τις ρίζες της πολύ παλιά.

Η υπ' όψη διάκριση ερείδεται στο όργανο, που ασκεί τον έλεγχο. Γεννήθηκε, λοιπόν, από παλιά το ερώτημα ποιο όργανο είναι το πλέον αρμόδιο να διενεργεί τον προληπτικό έλεγχο, η νομοθετική, η δικαστική ή η εκτελεστική εξουσία.

Αναμφισβήτητα, η νομοθετική εξουσία δε δύναται να έχει αυτή την αρμοδιότητα, καθ' ότι μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο η εκτελεστική εξουσία θα γινόταν υποχέριο της νομοθετικής εξουσίας.

Αναφορικά τώρα με τα άλλα δύο συστήματα ελέγχου, το ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα είναι μικτό, αφού ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από δύο όργανα, τις ονομαζόμενες σήμερα Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι οποίες αποτελούν υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και ανήκουν οργανικά στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανεξάρτητο δικαστικό σώμα. Ο έλεγχος, που διενεργείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, είναι διοικητικός - εσωτερικός και αυτός του Ελεγκτικού Συνεδρίου

⁴⁶ Βλ. ανωτέρω, κεφ. 1 «Η ιστορική διάσταση του ελέγχου των δημοσίων δαπανών», σελ. 11 επ.

δικαστικός και εξωτερικός, αφού πραγματοποιείται από ανεξάρτητο της εκτελεστικής εξουσίας όργανο.

Η διαφοροποίηση των δαπανών και τα κριτήρια αυτών για την υπαγωγή τους στη μία ή και στην άλλη μορφή ελέγχου αναλύονται κατωτέρω, στα σχετικά υποκεφάλαια.

3.2.2 Το περιεχόμενο και η έκταση του προληπτικού ελέγχου.

Ο έλεγχος των δαπανών περιλαμβάνει τον έλεγχο νομιμότητας και τον έλεγχο κανονικότητας⁴⁷.

Ειδικότερα, ο έλεγχος νομιμότητας της δαπάνης συνίσταται στην ύπαρξη επαρκούς πίστωσης στον προϋπολογισμό, καθώς και σχετικής πρόβλεψης σε διάταξη νόμου.

Ο έλεγχος κανονικότητας έγκειται στο εάν η δαπάνη έχει νόμιμα αναληφθεί, εάν έχουν επισυναφθεί τα νόμιμα δικαιολογητικά και τέλος εάν δεν έχει παραγραφεί η απαίτηση.

Η νομιμότητα, λοιπόν, και η κανονικότητα της δαπάνης είναι κατ' αρχάς οι δύο αναγκαίοι όροι, που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να θεωρηθεί το χρηματικό ένταλμα, ώστε στη συνέχεια ο ελεγχόμενος φορέας, ο οποίος το εξέδωσε, να προχωρήσει στην πληρωμή της δαπάνης. Είναι, όμως, ενδεχόμενο η σχετική δαπάνη να πληρωθεί, παρά το γεγονός ότι αυτή δεν προβλέπεται από διάταξη νόμου και συνεπώς δε συντρέχει σε αυτή η ουσιώδης προϋπόθεση της νομιμότητάς της. Αυτό δύναται να συμβεί, εάν κριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι, είτε λειτουργική, είτε εντός των σκοπών του φορέα, δηλαδή είτε εξυπηρετεί λειτουργικές του ανάγκες, είτε αποσκοπεί στην επίτευξη ενός στόχου του ελεγχόμενου φορέα, ο οποίος προβλέπεται από τις καταστατικές του ανάγκες⁴⁸.

Όσον αφορά στον έλεγχο σκοπιμότητας⁴⁹ της δαπάνης, αυτός δεν περιλαμβάνεται στον υπ' όψη έλεγχο, που διενεργείται από τις Υπηρεσίες

⁴⁷ Βλ. Α. Τάχο, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 2008, σελ. 66 επ.

⁴⁸ Βλ. Α. Κοκκίδου, «Οι αρμοδιότητες του Ε.Σ. κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος», 2004, σελ. 12-13.

⁴⁹ Βλ. ΕΣ Τμήμα VII πράξη 322/2013, σύμφωνα με την οποία αλυσιτελώς προβάλλεται από το διαφωνούντα Επίτροπο ότι δεν προκύπτει η τεχνογνωσία της αναδόχου εταιρίας, δεδομένου ότι η

Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά ανάγεται στην πολιτική βούληση του λαμβάνοντος την απόφαση διατάκτη. Ο έλεγχος σκοπιμότητας αφορά στην αναγκαιότητα διενέργειάς της για την εξυπηρέτηση ενός σκοπού, τον οποίο ο διατάκτης θεωρεί περισσότερο ή λιγότερο σημαντικό.

3.3 Ο Διοικητικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών.

3.3.1 Η διαδικασία ελέγχου.

Ο προληπτικός διοικητικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών διενεργείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου. Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου αποτελούν υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και ειδικότερα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και υποκατέστησαν τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων, που λειτουργούσαν υπό το καθεστώς του προηγούμενου νόμου του δημοσίου λογιστικού. Πρόκειται για υπηρεσίες ανεξάρτητες σε σχέση με τις υπηρεσίες, τα Υπουργεία, τους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα, των οποίων τις δαπάνες ελέγχουν.

Οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δε θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι και ευθύνονται μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια, κατά τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα⁵⁰.

Στις αρμοδιότητές τους ανήκουν, μεταξύ άλλων, ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δημοσίων δαπανών, καθώς και κάθε άλλης δαπάνης, ο έλεγχος της οποίας ανατίθεται σε αυτές με νόμο⁵¹. Νόμιμη είναι η δαπάνη, εφόσον α) προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστική διοικητική πράξη ή εξυπηρετεί την «αποστολή» του φορέα και β) υπάρχει εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό σχετική πίστωση. Κανονική είναι η δαπάνη, που έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή. Κατά τον ασκούμενο από τις εν

παραδοχή αυτή ανάγεται σε έλεγχο σκοπιμότητας, ο οποίος εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁵⁰ Βλ. άρθρο 89 παρ. 2 του ν. 4270/2014.

⁵¹ Βλ. άρθρο 89 παρ. 3 περ. β' του ν. 4270/2014, από αυτές εξαιρούνται οι δαπάνες του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και ορισμένες δαπάνες του Υπουργείου Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης, άρθρο 91 παρ. 4 του ν. 4270/2014.

λόγω Υπηρεσίες έλεγχο εξετάζονται και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα⁵². Τον έλεγχο ακολουθεί η πράξη εκκαθάρισης, με την οποία προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του Δημοσίου και εκδίδεται τίτλος πληρωμής. Η εκκαθάριση και εντολή πληρωμής των δαπανών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας ενεργείται σύμφωνα με τη νομοθεσία, που τη διέπει.

Πιο συγκεκριμένα⁵³, προκειμένου να αναληφθεί εγκύτως οποιαδήποτε δέσμευση ή να εκτελεσθεί οποιαδήποτε δαπάνη, εκδίδεται απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, η οποία περιέχει βεβαίωση του αρμόδιου οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αντίστοιχης πίστωσης. Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης υπογράφεται από το διατάκτη και περιέχει βεβαίωση του αρμόδιου προϊστάμενου οικονομικών υπηρεσιών του φορέα ότι το ποσό της δαπάνης, που αφορά, βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα. Το ποσό παραμένει δεσμευμένο μέχρι την καταβολή του ή μέχρι την ανάκληση της δέσμευσης της πίστωσης.

Οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών φορέων, των οποίων η οικονομική διαχείριση εποπτεύεται από αντίστοιχη Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, αποστέλλουν τη σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης στην αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, η οποία δεσμεύει την πίστωση του προϋπολογισμού του φορέα και εκδίδει την προαναφερθείσα βεβαίωση.

Κάθε απόφαση ανάληψης υποχρέωσης καθ' υπέρβαση των εγγεγραμμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα είναι αυτοδίκαια και απόλυτα άκυρη και ο διατάκτης και ο προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών του φορέα ευθύνονται ατομικά, αλληλέγγυα και εις ολόκληρον για τη ζημία του φορέα.

Οι αρμόδιες Υπηρεσίες για την εκκαθάριση και την ενταλματοποίηση των δαπανών οφείλουν να ελέγχουν την τήρηση της ανωτέρω διαδικασίας και να μην προβαίνουν σε εκκαθάριση και ενταλματοποίηση αυτών, εφόσον αυτές δεν πληρούν τις τιθέμενες προϋποθέσεις. Καμία ατομική διοικητική πράξη, που προκαλεί δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, δεν ισχύει, εάν δεν αναγράφεται στο προοίμιο αυτής ο αριθμός της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης⁵⁴. Ήτοι, η έλλειψη σύνταξης της απόφασης ανάληψης δαπάνης καθιστά

⁵² Βλ. άρθρο 91 παρ. 2 του ν. 4270/2014.

⁵³ Βλ. αναλυτικά άρθρο 66 του ν. 4270/2014.

⁵⁴ Βλ. άρθρο 66 παρ. 11 του ν. 4270/2014.

τη διενέργεια της δαπάνης μη νόμιμη, καθώς συνεπάγεται τη δέσμευση των πιστώσεων του προϋπολογισμού χωρίς να υπάρχει νόμιμα γεννημένη υποχρέωση⁵⁵.

Εάν, κατά την άσκηση του ελέγχου, γεννηθούν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, η Υπηρεσία αναφέρει την περίπτωση στον Υπουργό των Οικονομικών και το διατάκτη. Επί όλων των δαπανών του Δημοσίου και επί των δαπανών των λοιπών φορέων, που ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, δύναται να ασκείται και επιτόπιος έλεγχος, ο οποίος διατάσσεται από τον Υπουργό Οικονομικών ή εξουσιοδοτημένο όργανό του και ο οποίος δεν αναστέλλει την πληρωμή των συγκεκριμένων δαπανών. Τα αρμόδια για τον επί τόπου έλεγχο όργανα δύνανται για ζητήματα τεχνικής φύσης να ζητούν τη συνδρομή και τη γνώμη υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα της οικείας ειδικότητας ή εμπειρίας, οι οποίοι δεν έχουν λάβει μέρος με οποιονδήποτε τρόπο στη διαδικασία πραγματοποίησης της δαπάνης. Εφόσον κατά το διενεργηθέντα έλεγχο διαπιστωθούν αξιόποινες πράξεις ή παραλείψεις, η σχετική έκθεση αποστέλλεται στον Εισαγγελέα και εφ' όσον διαπιστωθεί έλλειμμα, η σχετική έκθεση διαβιβάζεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο⁵⁶.

3.3.2 Τροποποίηση αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου – Μετονομασία αυτών.

Μέχρι την 1 Ιανουαρίου 2017 οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καθίστανται αποκλειστικά υπεύθυνοι για τις αρμοδιότητες, που αφορούν στη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα τους και ασκούνται σήμερα από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και τα Ειδικά Λογιστήρια⁵⁷.

Πιο συγκεκριμένα, μέχρι την 1 Ιανουαρίου 2017 οι αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου μεταβιβάζονται στις γενικές διευθύνσεις οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων, μεταξύ των οποίων και ο έλεγχος και η εκκαθάριση των δημοσίων δαπανών με βάση τα απαραίτητα δικαιολογητικά στοιχεία. Μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, μετά την πραγματοποιούμενη μεταφορά

⁵⁵ Βλ. ΕΣ Τμήμα VI πράξη 34/2014.

⁵⁶ Βλ. άρθρο 91 παρ. 5 του ν. 4270/2014.

⁵⁷ Βλ. αναλυτικά άρθρο 69Γ του ν. 4270/2014, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 10 παρ. 24 του ν. 4337/2015.

αρμοδιοτήτων⁵⁸, όπου μέσα στη νομοθεσία αναφέρονται οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και τα Ειδικά Λογιστήρια, νοούνται οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων και οι οικονομικές υπηρεσίες των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Κατ' ακολουθίαν, μέχρι την 1-1-2017 οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και τα Ειδικά Λογιστήρια μετονομάζονται σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) και αναλαμβάνουν μία σειρά από αρμοδιότητες⁵⁹, μεταξύ των οποίων και η παροχή τεχνικής υποστήριξης στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, που εποπτεύει τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης αρμοδιότητάς τους αναφορικά με την κατάρτιση του συνοπτικού και αναλυτικού τους προϋπολογισμού⁶⁰.

3.4 Ο Δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών.

3.4.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», το οποίο διάταγμα ήταν μια σχετικά ελεύθερη αντιγραφή του νόμου, με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός το έτος 1807 από το Μ. Ναπολέοντα.

Η ιστορική τοποθέτηση της ιδρύσεώς του δεν είναι τυχαία. Σχετίζεται με την ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης διενέργειας ελέγχου στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος κατά τα πρώτα χρόνια, που επακολούθησαν την απελευθέρωση της Ελλάδας από τον τουρκικό ζυγό.

⁵⁸ Με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, η οποία δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα, δύναται να εξειδικεύονται περαιτέρω οι ως άνω αρμοδιότητες, να ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα, που προκύπτει από την ανακατανομή τους και να καθορίζονται τυχόν μεταβατικά στάδια και οι μεταφερόμενες σε κάθε στάδιο αρμοδιότητες, βλ. άρθρο 69Γ του ν. 4270/2014.

⁵⁹ Βλ. αναλυτικά άρθρο 69Δ παρ. 1 του ν. 4270/2014, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 10 παρ. 24 του ν. 4337/2015 και κατωτέρω κεφ. 6. «Κατάρτιση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών – το νέο καθεστώς από 1-1-2017», σελ. 92.

⁶⁰ Κ εδώ αναμένεται η έκδοση απόφασης του Υπουργού των Οικονομικών για την εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων, των μεταβατικών σταδίων κ.λ.π.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκαθιδρύθηκε ως «*ανωτάτη προς το διοικητικόν ελεγκτική Αρχή*» με καταστατικό σκοπό «*να πληροφορήται δια επεξεργασίας των λογαριασμών ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος οικονομικού του Κράτους συστήματος, ότι πάσα εντός του Κράτους διαχείρισις γίνεται κατ' αυτό το σύστημα, ότι αι επιτετραμμένοι οποιαδήποτε ειδικήν διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά καθήκοντα των ευσυνειδότως κατά τους υπάρχοντας νόμους, διατάγματα, οδηγίας και καταστάσεις, ότι τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικάς Αρχάς δοθέντα χρήματα διετέθησαν δι' ας ανάγκας εδόθησαν*». 'Ετι περαιτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο επιφορτίστηκε με το «*να κρίνη εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχειρίσεως, αν και οποία μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικό σκοπόν*»⁶¹.

Με λίγα λόγια, ο θεσμός αποσκοπούσε στη διαφύλαξη της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού με τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών, αφού επιφορτίστηκε να «*επαγρυπνεί, ώστε να μην υπερβαίνονται αι δεδομένα εις το Υπουργείον...γενικαί και ειδικαί πιστώσεις*»⁶².

Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω ιδρυτικό διάταγμα καθόρισε ως πρώτο πόλο την έννοια του ελέγχου της κανονικότητας της δημόσιας δαπάνης, ότι δηλαδή για την ευταξία αυτής απαιτούνται τα νόμιμα δικαιολογητικά⁶³.

Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την ίδρυσή του, η οποία σχετιζόταν με τον έλεγχο των δαπανών του κράτους, ήταν αυτή του κατασταλτικού ελέγχου των δημοσίων υπολόγων, οι οποίοι είχαν την υποχρέωση, αφού καταστρώσουν τους λογαριασμούς τους, να τους παραπέμπουν σε αυτό εντός τακτής προθεσμίας.

Με το ν. ΑΥΟΖ'/1887, όπως προαναφέρθηκε⁶⁴, ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο και ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, αρμοδιότητα, η οποία διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση του θεσμού, τη στελέχωσή του, αλλά και την ανάδειξή του δια μέσου της χρονικής αμεσότητας του ελέγχου των δημοσίων δαπανών.

Το έτος 1953 το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγορεύθηκε πλέον επίσημα σε Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, εφ' όσον με σχετικό νομοθετικό διάταγμα

⁶¹ Βλ. άρθρο 2 του διατάγματος της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833.

⁶² Βλ. άρθρο 30 του ανωτέρω διατάγματος.

⁶³ Βλ. Ν. Μηλιώνη, «Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2002, σελ. 50-51.

⁶⁴ Βλ. ανωτέρω, 1.2 «Ο νόμος ΑΥΟΖ' του 1887», σελ. 11.

προβλέφθηκε η δυνατότητα ασκήσεως του ενδίκου μέσου της αναιρέσεως ενώπιον της Ολομελείας του κατά των αποφάσεων των τμημάτων του⁶⁵.

Στο σημείο αυτό δέον να σημειωθεί η διχογνωμία, που έχει εκδηλωθεί στην επιστήμη του δημοσίου δικαίου, αναφορικά με τη νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η πρώτη άποψη δέχεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει μικτό –διφυή– χαρακτήρα, με την έννοια ότι αποτελεί συγχρόνως Ανώτατη Διοικητική Αρχή και Ανώτατη Δικαστική Αρχή⁶⁶. Η άλλη άποψη δέχεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα και συγκεκριμένα ότι αποτελεί Ανώτατο Τακτικό Δημοσιονομικό Δικαστήριο⁶⁷, το οποίο υπάρχει και λειτουργεί παράλληλα με τα άλλα δύο ανώτατα δικαστήρια της χώρας μας, δηλαδή το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο.

Σύμφωνα με την ορθότερη άποψη, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί αμιγώς δικαστικό όργανο⁶⁸. Πιο ειδικά, ο δικαιοδοτικός χαρακτήρας και η πλήρης οργανική αυτοτέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έναντι της Διοικήσεως απορρέουν κατ' αρχάς από την αναιρετική αρμοδιότητα αυτού, που του έχει απονεμίσει η διάταξη του άρθρου 98 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, δηλαδή τον αναιρετικό έλεγχο των τμημάτων του ασκεί το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Προς την κατεύθυνση αυτή, συνηγορεί και το οργανικό κριτήριο, δεδομένου ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται από επαγγελματίες δικαστές, οι οποίοι απολαμβάνουν, όπως και οι λοιποί δικαστές, τις εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας έναντι των δύο άλλων λειτουργιών, της νομοθετικής και της εκτελεστικής. Εξάλλου, η δικαστική εξουσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκείται δια της Ολομελείας, των Τμημάτων και των Κλιμακίων αυτού⁶⁹.

⁶⁵ Βλ. ν.δ. 2712/1953 και άρθρο 31 του ν. 4270/2014.

⁶⁶ Βλ. αναλυτικά Ν. Μπάρμπα, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 2014, σελ. 147-151.

⁶⁷ Βλ. άρθρο 31 του ν. 4270/2014, σύμφωνα με το οποίο «Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας».

⁶⁸ Βλ. υπ' αρ. 2909/1986 Ολ. Σ.τ.Ε. και Κ. Ζώη, «Συλλογή νομολογίας Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δικονομικών ζητημάτων, ετών 1989-2001», 2002, (ΕΣ Τμήμα VI πράξη 784/1997), σελ. 14.

⁶⁹ Σημειωτέον ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαστικό χαρακτήρα, αλλά αποτελεί ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης, αρμόδιο για τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ε.Ε.

Σημειωτέον ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο δικαστήριο έχει από το Σύνταγμα αποστολή να διαμορφώνει τις γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου, καθοδηγώντας τη δημοσιονομική Διοίκηση κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να προστατεύεται πιο αποτελεσματικά το δημόσιο χρήμα.

Αναφορικά δε με τη νομική φύση των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε⁷⁰ ότι κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ενεργεί ως δικαστήριο, δεδομένου ότι ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών δεν καταλήγει στην έκδοση απόφασης δικαιοδοτικού χαρακτήρα, που να έχει ισχύ δεδικασμένου, καθώς και ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει την ιδιότητα τρίτου όταν αποφαινεται επί της εκθέσεως διαφωνίας, που συντάσσει ο Επίτροπος, και άρα δεν έχει την απαιτούμενη αμεροληψία έναντι του δικαιούχου της επίμαχης δαπάνης.

Έτι περαιτέρω, όσον αφορά στη νομική φύση των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν αυτό ενεργεί προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων των φορέων του δημόσιου τομέα μεγάλης οικονομικής αξίας, κρίθηκε⁷¹ ότι ο υπ' όψη έλεγχος δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και οι εκδιδόμενες αποφάσεις δεν αποτελούν δικαστικές αποφάσεις.

3.4.2 Τα όργανα και το αντικείμενο του ελέγχου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σύμφωνα με το ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»⁷², το Ελεγκτικό Συνέδριο «*ασκεί τον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 παρ. 1 περίπτωση α' του Συντάγματος έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 33 του παρόντος νόμου και των άλλων νομικών προσώπων, που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν*»⁷³.

⁷⁰ Βλ. απόφαση της 19-12-2012, υπόθεση C-363/011, καθώς και σχετικά κατωτέρω κεφ. 3.4.4 «Κρίσιμη νομολογία», σελ. 51.

⁷¹ Βλ. ΣτΕ 1633/2002, Ολ. ΕΣ 2822/2011 και σχετικά κατωτέρω κεφ. 4.4 «Νομολογιακή αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων», σελ. 69 επ.

⁷² Με το ν. 4129/2013 κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις για το Ελεγκτικό Συνέδριο και αυτός αντικατέστησε το π.δ. 774/1980.

⁷³ Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 περ. α' του ν. 4129/2013, καθώς και ομοίως άρθρο 31 περ. αα του ν. 4270/2014.

α) Όργανα του ελέγχου.

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών ασκείται από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁴, οι οποίοι αντικατέστησαν τους παρέδρους. Ειδικότερα, ο προληπτικός έλεγχος των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής των δαπανών των υπουργείων και των υπηρεσιών των λοιπών κύριων διατακτών, των δαπανών των Ο.Τ.Α., καθώς και των επιτροπικών ενταλμάτων, με τα οποία μεταβιβάζονται πιστώσεις στους δευτερεύοντες διατάκτες, ασκείται από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εδρεύουν στα καταστήματα των υπουργείων και των υπηρεσιών των λοιπών κύριων διατακτών⁷⁵.

Ζήτημα γεννήθηκε ως προς τη νομική φύση του λειτουργήματος του Επιτρόπου. Με νομολογιακό δεδομένο ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών δεν ενεργεί ως Δικαστήριο⁷⁶, ο Επίτροπος δε θεωρείται δικαστικός λειτουργός⁷⁷.

β) Αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου.

Όπως έχει καταγραφεί πολλάκις, στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι δαπάνες του Κράτους, των Ο.Τ.Α., καθώς και άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

Πιο ειδικά, στον υπ' όψη έλεγχο υπάγονται οι δαπάνες εκείνες, που εντέλλονται με τακτικά εντάλματα πληρωμής και χρηματικά εντάλματα προπληρωμής, εφ' όσον η δημόσια δαπάνη κατά ελεγχόμενο φορέα υπερβαίνει κάποιο ποσό⁷⁸. Η θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής αποτελεί πράξη αυτοτελή και ανεξάρτητη της έκδοσης και εξόφλησης αυτών και δεν υπόκειται σε κανένα χρονικό περιορισμό, έτι περαιτέρω δεν ανακαλείται⁷⁹, προσδίδει τεκμήριο νομιμότητας της δαπάνης και εκτελεστότητα.

⁷⁴ Βλ. άρθρο 22 παρ. 1 περ. α' του ν. 4129/2013.

⁷⁵ Βλ. άρθρο 31 παρ. 1 και 2 του ν. 4129/2013.

⁷⁶ Βλ. ανωτέρω, 3.4.1 «Το Ελεγκτικό Συνέδριο», σελ. 33 επ. και υποσημ. 62 και 63.

⁷⁷ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 164.

⁷⁸ Το κατώτατο ύψος προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. άρθρο 30 παρ. 1 του ν. 4129/2013.

⁷⁹ Βλ. Ν. Μηλιώνη, «Ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2006, σελ. 281.

Χρηματικό ένταλμα είναι η έγγραφη εντολή του αρμόδιου διατάκτη για την πληρωμή εξόδων του Δημοσίου. Τακτικό χρηματικό ένταλμα είναι ο βασικός τίτλος πληρωμής και εκδίδεται στο όνομα του δικαιούχου για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων κατά του Δημοσίου.

Τα χρηματικά εντάλματα προπληρωμής εκδίδονται κατ' εξαίρεση, είτε λόγω επείγουσας υπηρεσιακής ανάγκης, που δεν επιτρέπει να συντελεσθούν οι διατυπώσεις κατά νόμο για τη δικαιολόγηση των εξόδων, είτε λόγω της φύσης της δαπάνης.

Αναλυτικότερα, ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικός έλεγχος α) για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης αφορά εντάλματα άνω των 15.000,00 ευρώ και για πληρωμές, που διενεργούνται στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών εντάλματα άνω των 30.000,00 ευρώ, β) για τις δαπάνες των ν.π.δ.δ. άνω των 10.000,00 ευρώ, γ) για τις δαπάνες των νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) άνω των 5.000,00 ευρώ, δ) για τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (δήμων) άνω των 5.000,00 ευρώ και ε) για τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. β' βαθμού (περιφέρειες) άνω των 15.000,00 ευρώ⁸⁰. Στα εν λόγω ποσά συμπεριλαμβάνεται και ο Φ.Π.Α.

Επιπρόσθετα, υποκείμενες στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι, ανεξαρτήτως ποσού, : α) οι χρηματικές ενισχύσεις που παρέχονται από το κράτος και τα ν.π.δ.δ. σε διάφορα σωματεία, συνεταιρισμούς ή ανώνυμες εταιρίες και επιδιώκουν την εκτέλεση κοινωφελούς σκοπού και β) αυτές που παρέχονται σε ν.π.ι.δ. και επιδιώκουν την εκτέλεση κοινωφελούς σκοπού⁸¹. Ακόμη, ελέγχονται προληπτικά ανεξαρτήτως ποσού οι δαπάνες για μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού και μόνον όσον αφορά στο πρώτο χρηματικό ένταλμα και οι πρόσθετες αμοιβές –υπερωρίες και αποζημιώσεις για κάθε αιτία-⁸².

Επιπροσθέτως, οι δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης, αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιριών, ανεξαρτήτως πληθυσμού, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφ' όσον, βέβαια, τα χρηματικά εντάλματα υπερβαίνουν τα ανωτέρω οριζόμενα ποσά. Στο σημείο αυτό, δέον να αναφερθεί ότι κατά τον προληπτικό

⁸⁰ Βλ. άρθρο 1 παρ. 1α του π.δ. 136/2011. Τα εν λόγω ποσά ισχύουν από 1-1-2012.

⁸¹ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 166-167.

⁸² Βλ. άρθρο 1 παρ. 2β του π.δ. 136/2011.

έλεγχου των δαπανών των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, θεωρείται ένταλμα για πληρωμή, όταν αυτό αφορά σε δαπάνη, που δεν προβλέπεται μεν από το νόμο, αλλά είναι λειτουργική για τον οικείο Ο.Τ.Α., σχετίζεται δε με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του Ο.Τ.Α., οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλει στην ενεργό συμμετοχή τούτων για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του Ο.Τ.Α., εφόσον ανταποκρίνεται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνει τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, εν όψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους⁸³.

Από την άλλη πλευρά, οι πάγιες και διαρκείς δημόσιες δαπάνες, όπως κατ' αποκοπή χορηγήματα για γραφική ύλη, φωτισμό, καθαριότητα, θέρμανση κ.λ.π., καθώς και μισθώματα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και ακολούθως πληρώνονται αποκλειστικά και μόνο με χρηματικά εντάλματα, που εκδίδονται από τις κατά τόπο αρμόδιες Υ.Δ.Ε. και δεν υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁸⁴.

Τέλος, εξαιρούνται⁸⁵ από τον εν λόγω έλεγχο του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι δαπάνες, που επαναλαμβάνονται και έχουν περιοδικότητα, προκειμένου κατ' αυτόν τον τρόπο να διευκολύνεται η πραγματοποίησή τους και να επέρχεται η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Αυτές είναι:

- α) Δαπάνες για μισθούς.
- β) Δαπάνες για συντάξεις.
- γ) Πάγιες και σταθερές δαπάνες, όπως μισθώματα δημοσίων υπηρεσιών
- δ) Δαπάνες δημοσίων επενδύσεων.
- ε) Δαπάνες για επιδόματα⁸⁶.
- στ) Δαπάνες υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ζ) Δαπάνες που πληρώνονται με προκαταβολή.
- η) Δαπάνες για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους.

Ο έλεγχος των προαναφερθεισών δαπανών ενεργείται από τους προϊσταμένους των αρμοδίων υπηρεσιών, που τις εκκαθαρίζουν. Το τμήμα των

⁸³ Βλ. άρθρο 33 παρ. 2α και 2β, όπου δίνεται ο ορισμός των λειτουργικών δαπανών, του ν. 4129/2013.

⁸⁴ Βλ. άρθρο 30 παρ. 2 του ν. 4129/2013.

⁸⁵ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 166.

⁸⁶ Μόνο αυτές, που καταβάλλονται απευθείας στους ασφαλισμένους των ασφαλιστικών οργανισμών.

κρατικών δαπανών, που εξαιρείται από τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, υπερβαίνει το μισό σχεδόν από αυτό, που πραγματοποιείται κάθε χρόνο. Σαφώς, αυτό δεν αναιρεί τη σπουδαιότητα του υπ' όψη ελέγχου, ο οποίος περιλαμβάνει μεγάλες δαπάνες, όπως τα δημόσια έργα και προμήθειες.

3.4.3 Η διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όπως μνημονεύεται και ανωτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στον έλεγχό του, με σκοπό τη βεβαίωση ότι υπάρχει για αυτές πίστωση, η οποία έχει χορηγηθεί νόμιμα και ότι κατά την πραγματοποίησή τους τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου για το δημόσιο λογιστικό ή κάθε άλλη διάταξη νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης.

Με λίγα λόγια, ασκεί έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επισημαίνεται ότι υφίσταται διαφορά μεταξύ ελέγχου σκοπιμότητας της διοικητικής πράξης και ελέγχου της αιτιολογίας αυτής. Στοιχεία της αιτιολογίας αποτελούν το νομικό έρεισμα της δαπάνης, δηλαδή, η αναφορά των κανόνων δικαίου, που εφαρμόζονται, η –αναγκαία ή μη- ερμηνεία τους, η διαπίστωση των νομίμων προϋποθέσεων και η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών καταστάσεων από το διοικητικό όργανο, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας λαμβάνει χώρα σε ένα προηγούμενο στάδιο και αποτελείται από τα στοιχεία εκείνα, που συλλειτουργούν στη δημιουργία ενδιάθετης αποφασιστικής βούλησης του οργάνου, που θα κρίνει σκόπιμη τη διενέργεια μιας δαπάνης, την οποία ο κανόνας δικαίου επιτρέπει⁸⁷.

Πιο αναλυτικά, η γενικότερη νομιμότητα της δαπάνης θεμελιώνεται σε δύο βάσεις, οι οποίες τυγχάνουν σωρευτικά εξεταστές από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πριν από τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος. Η δαπάνη θα πρέπει να ερείδεται σε διάταξη νόμου και να έχει εγγραφεί σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό. Η ύπαρξη της πίστωσης ερευνάται από τον Επίτροπο, ο οποίος ερευνά επίσης αν αυτή υφίσταται ακόμη ή μήπως ενδεχομένως έχει εξαντληθεί, καθώς και εάν η εντελλόμενη δαπάνη βρίσκεται εντός των ορίων της. Ακόμη, ερευνά εάν υπάρχει ταυτότητα της αιτιολογίας της εγγεγραμμένης στον προϋπολογισμό

⁸⁷ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 97-98.

πίστωσης προς αυτήν της εντελλόμενης δαπάνης, σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων⁸⁸.

Το επόμενο στάδιο του ελέγχου αφορά στην έρευνα της κανονικότητας της δαπάνης⁸⁹. Η έννοια της κανονικότητας της δαπάνης προσδιορίζεται με τη σωρευτική συνδρομή τριών προϋποθέσεων, της νόμιμης ανάληψης της δαπάνης, της επισύναψης των νομίμων δικαιολογητικών και της μη παραγραφής της αξίωσης. Η ανάληψη της δαπάνης γίνεται με διοικητική πράξη, με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του Δημοσίου έναντι τρίτων, και η οποία εκδίδεται από τον αρμόδιο διατάκτη ή το κατά νόμο εξουσιοδοτημένο από αυτόν όργανο.

Ο έλεγχος της επισύναψης των νόμιμων δικαιολογητικών διενεργείται σε δύο στάδια, ένα τυπικό (εξωτερικό) και ένα ουσιαστικό (εσωτερικό).

Στο πρώτο στάδιο (τυπικό έλεγχο) λαμβάνει χώρα ο έλεγχος της ύπαρξης των δικαιολογητικών, που ο νομοθέτης θεωρεί αναγκαία για την υποστήριξη της δαπάνης, τα οποία δέον να βρίσκονται στο φάκελο και να έχουν συνταχθεί κατά νόμιμο τρόπο, δηλαδή, να φέρουν τα χαρακτηριστικά γνώρισμα γνήσιου και έγκυρου διοικητικού εγγράφου.

Στο δεύτερο στάδιο (ουσιαστικό έλεγχο) η κανονικότητα αφορά στην ύπαρξη εσωτερικής ακολουθίας των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας, που εκκινεί από τη γένεση της δαπάνης ως την εκτέλεσή της, με την ενέργεια της πληρωμής και την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος. Ελεγκτέο, εδώ, είναι κατά πόσο αποδεικνύονται εγγράφως ως ενεργηθείσες οι διοικητικές πράξεις, που ο νομοθέτης έχει καθορίσει ότι πρέπει να έχουν ενεργηθεί.

Σημειωτέον ότι η τυπική κανονικότητα (εξωτερική) δεν υφίσταται, όταν η ελεγχόμενη δαπάνη είναι λειτουργική ή εντός σκοπού και όχι προβλεπόμενη από διάταξη νόμου, οπότε αυτονόητα ο νομοθέτης, ο οποίος δεν έχει προβλέψει τη δαπάνη, δεν έχει προβλέψει συνακόλουθα και τα σχετικά υποστηρικτικά δικαιολογητικά της. Αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι δεν πρέπει και στην περίπτωση αυτή να συντρέχει η ουσιαστική (εσωτερική) κανονικότητα, η οποία στις περιπτώσεις αυτές δεν ταυτίζεται με την ανύπαρκτη κατ' αρχάς τυπική κανονικότητα, αλλά

⁸⁸ Βλ. Α. Γέροντα, «Δημοσιονομικό Δίκαιο», 2005, σελ. 364-367 και Β. Κουγέα, «Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους», 2008, σελ. 187-197 και «Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού», 1998, σελ. 68-69.

⁸⁹ Βλ. αναλυτικά Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 85-96.

αναζητείται αυτοτελώς στη βάση δικαιολογητικών, που ο Επίτροπος δύναται να ζητήσει για να την πιστοποιήσει⁹⁰. Η προϋπόθεση της μη παραγραφής της αξίωσης κατά του Δημοσίου είναι απολύτως σαφής, ήτοι δε χρήζει περαιτέρω διευκρίνισης.

Επιπροσθέτως, κατά τον έλεγχο, που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επιτρέπεται και η εξέταση των ζητημάτων, που αναφέρονται παρεμπιπτόντως με την επιφύλαξη των διατάξεων για το δεδικασμένο⁹¹. Επίσης, ο εν λόγω έλεγχος διενεργείται δειγματοληπτικά και μόνο εφ' όσον από αυτόν προκύψουν υπόνοιες για την ύπαρξη διαχειριστικών ανωμαλιών, ο έλεγχος αυτός επεκτείνεται στο σύνολο της διαχείρισης⁹².

Ακόμη, σε περίπτωση που ο Επίτροπος έχει αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης⁹³, θεωρεί μεν το ένταλμα, με ευθύνη του Υπουργού, αναφέρει, όμως, την περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο ύστερα από αξιολόγηση την ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό⁹⁴ και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας υποβάλλει στη Βουλή πίνακα, στον οποίο αναγράφεται η αιτιολόγηση της βούλησης της μη θεώρησης⁹⁵.

Ουσιαστικό μέρος της δαπάνης νοείται κάθε ζήτημα, που δεν ανάγεται σε ζήτημα ελέγχου νομιμότητας ή κανονικότητας της δαπάνης, δηλαδή αφορά στην εξακρίβωση της αλήθειας των στα δικαιολογητικά αναφερομένων γεγονότων ή στοιχείων και περαιτέρω στη διαπίστωση, εάν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμοδίων γεγονότων έγιναν με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, δηλαδή, μετά από περίσκεψη και ορθή εκτίμηση των αναγκών ανάλογα με τον τόπο και το χρόνο,

⁹⁰ Παράδειγμα τέτοιας δαπάνης αποτελεί η τοποθέτηση αλεξίσφαιρου παραθύρου στο γραφείο του υφυπουργού μετά από τρομοκρατική ενέργεια, η οποία κρίθηκε ως λειτουργική από το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Επίτροπος δε για να διακριβώσει την κανονικότητά της, οφείλει να ζητήσει την ύπαρξη εκείνων των δικαιολογητικών, τα οποία πιστοποιούν ότι τηρήθηκε η διαδικασία, βλ. ΕΣ IV Τμήμα, πράξη 133/1993.

⁹¹ Βλ. άρθρο 28 παρ. 3 του ν. 4270/2014.

⁹² Βλ. άρθρο 28 παρ. 4 του ν. 4270/2014.

⁹³ Πρόκειται για ουσιαστικό έλεγχο, ήτοι εξακριβώνεται η αλήθεια των γεγονότων, που αναφέρονται στα δικαιολογητικά έγγραφα και διαπιστώνεται αν οι διαχειριστικές πράξεις ενεργήθηκαν βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, βλ. και «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», 1998, σελ. 91 επ.

⁹⁴ Βλ. άρθρο 28 παρ. 6 του ν. 4270/2014.

⁹⁵ Βλ. Ν. Μπάμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 168.

ώστε να επιτυγχάνεται το μεγαλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με τη διάθεση των λιγότερων οικονομικών μέσων⁹⁶. Ως παράδειγμα θα μπορούσε να ειπωθεί η περίπτωση, κατά την οποία το αν πράγματι έχει χρησιμοποιηθεί η απαιτούμενη ποσότητα υλικού σε μία κατασκευή ή εάν όντως έχουν πραγματοποιηθεί οι υπηρεσίες, των οποίων ζητείται η πληρωμή, αυτό θα αφορά στο ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, το οποίο δε δύναται να ελεγχθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Αρμόδια να το ελέγξουν είναι όργανα, τα οποία έχουν τις πραγματικές γνώσεις και ικανότητες. Πρόκειται, δηλαδή, για τεχνική κρίση της διοίκησης ή πραγματική κατάσταση ανέλεγκτη κατά τον προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Εάν, ωστόσο, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η απαιτούμενη ποσότητα του αναγκαίου κατά νόμο υλικού δεν έχει χρησιμοποιηθεί ή ότι οι εργασίες δεν έχουν πραγματοποιηθεί, αν με λίγα λόγια αυτό πιστοποιείται από τα αρμόδια όργανα, τότε δεν υφίσταται πλέον ζήτημα ουσιαστικού μέρους της δαπάνης, αλλά τίθεται ευθέως ζήτημα νομιμότητας και ενδεχομένως κανονικότητας της δαπάνης⁹⁷.

Η διαδικασία ασκήσεως του προληπτικού δικαστικού ελέγχου ρυθμίζεται από το ν. 4129/2013⁹⁸ και διακρίνεται στην τακτική και στην ειδική.

α) Τακτικός έλεγχος.

Ο Επίτροπος θεωρεί το χρηματικό ένταλμα, εάν κατά τον έλεγχο, που διενεργεί, διαπιστώσει ότι η δαπάνη είναι νόμιμη. Αντιθέτως, εάν από τον έλεγχο διαπιστώσει ότι δε συντρέχουν εν όλω ή εν μέρει οι προϋποθέσεις νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, αρνείται με αιτιολογημένη πράξη τη θεώρηση του εντάλματος πληρωμής, το οποίο επιστρέφει μαζί με αντίγραφο της πράξης του στην υπηρεσία, που το υπέβαλε.

Με λίγα λόγια, στην περίπτωση, που κατά την κρίση του Επιτρόπου, το σύνολο της δαπάνης είναι παράνομο, το σχετικό ένταλμα ακυρώνεται και ματαιώνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης. Εάν, πάλι, κριθεί ότι μόνο ένα μέρος της δαπάνης πάσχει από παρανομία, εκδίδεται νέο ένταλμα, που εντέλλεται το

⁹⁶ Βλ. Γ. Μαραγκού, «Ελεγκτικό Συνέδριο», 2016, σελ. 7.

⁹⁷ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 100-102.

⁹⁸ Βλ. άρθρο 32 αυτού.

μικρότερο ποσό της δαπάνης. Από την άλλη, όμως, στην περίπτωση, που κριθεί από τον Επίτροπο ότι ο δικαιούχος της δαπάνης δικαιούται να λάβει ποσό μεγαλύτερο από το εντελλόμενο, ο Επίτροπος δεν έχει δικαίωμα να αρνηθεί τη θεώρηση του σχετικού εντάλματος, με σκοπό να εκδοθεί νέο ένταλμα με το μεγαλύτερο ποσό, διότι μία τέτοια ενέργεια θα ισοδυναμούσε με άσκηση δικαιοδοσίας από τον Επίτροπο για καταψήφιση χρηματικού ποσού, δικαιοδοσία, που ανήκει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, στα οποία δύναται να προσφύγει ο ενδιαφερόμενος για την αναζήτηση του επιπλέον δικαιούμενου ποσού⁹⁹.

Σημειωτέον ότι για κατά τη διενέργεια του ως άνω ελέγχου, ο Επίτροπος δικαιούται να ζητήσει από την υπηρεσία, που έχει εκδώσει το ένταλμα, κάθε στοιχείο, που είναι χρήσιμο και αναγκαίο, προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα της νομιμότητας ή μη της δαπάνης.

β) Η έρευνα των παρεμπιπτόντως αναφόμενων ζητημάτων¹⁰⁰.

Όσον αφορά στην εξέταση των ζητημάτων, που αναφέρονται παρεμπιπτόντως, υποστηρίζεται ότι το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να εξετάζει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των δημιουργικών της δαπάνης διοικητικών πράξεων, που κανονικά υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων, με την προϋπόθεση, βέβαια, ότι δεν υπάρχει τελεσίδικη κρίση από τα διοικητικά δικαστήρια¹⁰¹. Επίσης, τη νομιμότητα αυτής ερευνά παρεμπιπτόντως και το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που επιλαμβάνεται την επίλυση διαφωνίας ή την άρση αμφιβολίας σχετικά με τη θεώρηση ή μη του χρηματικού εντάλματος¹⁰².

Αναμφισβήτητα, το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχεται την ισχύ του τεκμηρίου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων για την εξασφάλιση της σταθερότητας των διοικητικών έννομων σχέσεων και την προστασία των διοικουμένων. Τούτο, όμως, δεν εμποδίζει το εντεταλμένο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, να αρνηθεί τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος, που δε φέρει τα οριζόμενα με το νόμο στοιχεία νομιμότητας, όπως λ.χ. η έλλειψη υπογραφής από το αρμόδιο όργανο ή η υπογραφή αυτού από αναρμόδιο όργανο, κατά την επιτρεπόμενη από το νόμο παρεμπίπτουσα έρευνα και κρίση του Ελεγκτικού

⁹⁹ Βλ. Ν. Μπάρμπα, *ό.π.* υποσημ. 66, σελ. 171.

¹⁰⁰ Βλ. Ι. Σαρμά, «Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 1997, σελ. 253 επ.

¹⁰¹ Βλ. άρθρο 28 παρ. 3 του ν. 4129/2013, όπως προαναφέρθηκε και ΕΣ Κλιμάκιο VII πράξη 69/2014.

¹⁰² Βλ. Ν. Μηλιώνη, «Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις», 2012, σελ. 124-125.

Συνεδρίου¹⁰³. Με λίγα λόγια, σε περίπτωση, κατά την οποία οι πράξεις δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί και άρα καλύπτονται από το τεκμήριο νομιμότητας, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν προβαίνει στην ακύρωσή τους, αλλά στην αποδυνάμωσή τους από τις δημοσιονομικές συνέπειες που μπορούν να επιφέρουν.

Επιπροσθέτως, η τελεσίδικη δεσμευτική κρίση, που ενσωματώνει μια δικαστική απόφαση, δεν είναι δυνατόν να αγνοείται και να παρακάμπτεται. Η με ισχύ δεδικασμένου, δικαστική επίλυση μιας διαφοράς, λαμβάνεται υπ' όψη στο πλαίσιο του δικαστικού προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ακριβώς διότι με αυτήν διαμορφώνεται υποχρεωτικά στο εξής η κριθείσα σχέση κατά συγκεκριμένο τρόπο, ο οποίος κρίθηκε κυριαρχικά από το δικαστήριο, που έκρινε έχοντας την υλική προς τούτο αρμοδιότητα.

Πιο ειδικά, ο προληπτικός έλεγχος θα ήταν μη ουσιώδης, εάν δεν κάλυπτε και την κρίση για τη νομιμότητα της βασικής έννομης σχέσης, απ' όπου απορρέει η υποχρέωση για τη δαπάνη και θα ήταν θεωρητικός, εάν δεχόταν ως διατάκτη όποιον εμφανιζόταν ως τέτοιος, χωρίς να ελέγχει και τη νομιμότητα του ορισμού του¹⁰⁴. Με την αφαίρεση, εξάλλου, του βασικού σκέλους του παρεμπόπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων ο διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχος θα απέβαινε αμιγώς λογιστικός και θα ήταν μακράν της εμβέλειας, που του έχει προσδώσει ο συνταγματικός νομοθέτης.

Ακόμη, να σημειωθεί ότι ο παρεμπόπτον έλεγχος σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστά τον έλεγχο των αρμοδίων τακτικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά είναι μία κρίση εκ των ενόντων, που αρκείται στα εξωτερικά γνωρίσματα της παρεμπιπτόντως εξεταζόμενης πράξης και δε διεισδύει στον πυρήνα της, έτσι ώστε να μην κινδυνεύει να εξελιχθεί σε επίδειξη πολυπραγμοσύνης και αφετηρία αντιφατικών κρίσεων. Προς επίρρωση αυτού, το δεδικασμένο των τελεσίδικων αποφάσεων δικαστηρίων όλων των δικαιοδοσιών είναι αυτό, που δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο άμεσα, ήτοι η διαπίστωση ότι το ελεγχόμενο παρεμπιπτόντως ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο δίκης και ότι η σχετική δίκη έχει καταστεί τελεσίδικη δεν επιτρέπει τη συνέχιση του ελέγχου επί του ζητήματος αυτού.

¹⁰³ Βλ. Ν. Μηλιώνη, ό.π. υποσημ. 102, σελ. 125.

¹⁰⁴ Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 107-109.

Τέλος, η διενέργεια του ανωτέρω παρεμπόδιτος ελέγχου δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. α' βαθμού απολαύουν αυτοτέλειας¹⁰⁵ ή από το ότι οι ελεγχόμενες πράξεις τους έχουν υποστεί ήδη έλεγχο νομιμότητας από άλλο διοικητικό όργανο¹⁰⁶, αφού σε αντίθετη περίπτωση θα κατέληγε κενός περιεχομένου ο επιβαλλόμενος από το Σύνταγμα, δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των δαπανών τους¹⁰⁷.

γ) Ειδικές διαδικασίες.

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, σε περίπτωση, όπου για κάποια δαπάνη δε συντρέχουν οι προϋποθέσεις νομιμότητας, το σχετικό χρηματικό ένταλμα δε θεωρείται από τον Επίτροπο και επιστρέφεται στην υπηρεσία με αιτιολογημένη πράξη.

Εν συνεχεία τώρα, εάν υποβληθεί εκ νέου το ένταλμα για θεώρηση, ο Επίτροπος προβαίνει στη θεώρηση αυτού, εφ' όσον έχουν αρθεί οι λόγοι της μη θεώρησής του ή υποβάλλει αυτό με έκθεσή του στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αποφαινεται με πράξη του, είτε για τη θεώρηση του εντάλματος, οπότε το ένταλμα θεωρείται υποχρεωτικά από τον Επίτροπο, είτε για τη μη θεώρησή του¹⁰⁸.

Στο σημείο αυτό δέον να σημειωθεί ότι κατά την επανυποβολή του εντάλματος για θεώρηση, αυτό συνοδεύεται υποχρεωτικά από αποδεικτικό κοινοποίησης στο φερόμενο ως δικαιούχο της εντελλόμενης δαπάνης της πράξης επιστροφής του αρμόδιου Επιτρόπου από την αρμόδια οικονομική υπηρεσία του διατάκτη.

Το Κλιμάκιο αποτελεί σχηματισμό, που συγκροτείται από δικαστικούς λειτουργούς του Σώματος. Στα έγγραφα του φακέλου της υπόθεσης περιλαμβάνεται και η απάντηση της ελεγχόμενης υπηρεσίας στο λόγο διαφωνίας του Επιτρόπου και άρα εκπροσωπούνται και οι δύο πλευρές ενώπιον του Δικαστηρίου. Η αναγκαιότητα της προϋπόθεσης αυτής συνιστά τη δυνατότητα άσκησης υπέρ της διοίκησης, που

¹⁰⁵ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», 2013, σελ. 9.

¹⁰⁶ Βλ. άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος και Α. Μπαμπαλιούτα, ό.π. υποσημ. 105, σελ. 195 επ.

¹⁰⁷ Βλ. Γ. Μαραγκού, ό.π. υποσημ. 96, σελ. 8.

¹⁰⁸ Με το προηγούμενο νόμο, αρμόδιο για την επίλυση της διαφωνίας μεταξύ του Επιτρόπου και της ελεγχόμενης υπηρεσίας ήταν το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ελέγχεται, ενός *sui generis* δικαιώματος ακρόασης, αντίστοιχο με αυτό, που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στο άρθρο 20 παρ. 2 στο διοικούμενο. Η αναγνώριση του δικαιώματος αυτού υπέρ της ελεγχόμενης υπηρεσίας αποτελεί κατοχύρωση για τον ελεγχόμενο φορέα, όσο και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης για το διοικούμενο, καθώς αποτρέπει την αυθαίρετη επιβολή της ανάσχεσης της δημοσιονομικής εκροής, η οποία ενεργεί κυρωτικά, καθώς άγει στη διοικητική αδράνεια του ελεγχόμενου φορέα¹⁰⁹.

Μέσα, λοιπόν, στο πλαίσιο αυτό συνεδριάζει το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε Συμβούλιο, ακούγεται πρώτα η γνώμη του Εισηγητή Δικαστή και ακολούθως λαμβάνεται η απόφαση. Το προϊόν της διάσκεψης καλείται «πράξη». Η πράξη του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει όλα τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά της δικαστικής απόφασης, με δεδομένο ότι παράγει και την αναγκαία δεσμευτικότητα για τα διάδικα μέρη, τα οποία δεν μπορούν να αποστούν από το διατακτικό της. Γίνεται, λοιπόν, δεκτό¹¹⁰ το γεγονός ότι η πράξη του Κλιμακίου κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών είναι πράξη δικαστική κατά το τυπικό και κατά το ουσιαστικό, λειτουργικό κριτήριο¹¹¹, ενώ έχει υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη.

Το Κλιμάκιο, που επιλαμβάνεται της υποθέσεως, έχει τη δυνατότητα να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφ' όσον ανακύπτουν ζητήματα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας, με πρακτικό, που επέχει θέση εισήγησης, την οποία αναπτύσσει ενώπιον της Ολομέλειας ο δικαστής, που ορίζεται εισηγητής με το ίδιο πρακτικό. Η Ολομέλεια, αφού εκφέρει γνώμη για την υπόθεση, που παραπέμφθηκε σε αυτήν, την αναπέμπει στο Κλιμάκιο για περαιτέρω εξέταση. Η γνώμη της Ολομέλειας είναι υποχρεωτική για το Κλιμάκιο¹¹².

Έτι περαιτέρω, σε περίπτωση μη θεώρησης του εντάλματος, ο αρμόδιος Υπουργός δύναται να ζητήσει από το Ελεγκτικό Συνέδριο τη θεώρηση αυτού με δική του ευθύνη. Η υπ' όψη δυνατότητα παρέχεται στον Υπουργό, εφ' όσον συντρέχουν δύο προϋποθέσεις, ήτοι ο Επίτροπος να έχει αρνηθεί τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος για συγκεκριμένη αιτία και το αρμόδιο Κλιμάκιο να έχει αποφανθεί με πράξη του περί της μη θεωρήσεως του χρηματικού εντάλματος, Το Ελεγκτικό

¹⁰⁹ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 112-113.

¹¹⁰ Βλ. Ολ. ΕΣ 3/2005 και Ν. Μηλιώνη, ό.π. υποσημ. 79, σελ. 291, αντίθετη η υπ' αρ. 1340/2011 ΣτΕ.

¹¹¹ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 123-124 και Ν. Μηλιώνη, ό.π. υποσημ. 79, σελ. 311-312.

¹¹² Βλ. άρθρο 32 παρ. 1 του ν. 4129/2013.

Συνέδριο αποδέχεται το αίτημα και εντέλλεται τη θεώρηση αυτού από τον αρμόδιο Επίτροπό του. Μετά τη θεώρηση του εντάλματος με ευθύνη του Υπουργού υποβάλλεται την ίδια ημέρα από το Γενικό Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου πίνακας των χρηματικών ενταλμάτων, που θεωρούνται με τη διαδικασία αυτή, στον Υπουργό Οικονομικών, στο Υπουργικό Συμβούλιο και στη Βουλή, και στον οποίο αναγράφεται η αιτιολογία της μη θεώρησής τους. Στην περίπτωση, κατά την οποία η Βουλή, κατά την πρώτη σύνοδό της από την υποβολή του πίνακα, δεν εγκρίνει το πιο πάνω θεωρημένο ένταλμα με την ευθύνη του Υπουργού, το Ελεγκτικό Συνέδριο με πράξη της Ολομέλειας καταλογίζει το ποσό του εντάλματος σε βάρος του Υπεύθυνου Υπουργού¹¹³. Η διαδικασία αυτή είναι η μοναδική, με την οποία καταλογίζεται ποσό σε βάρος του διατάκτη.

Όσον αφορά στη θεώρηση του εντάλματος με ευθύνη του Υπουργού, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι αυτή η δυνατότητα παρέχεται μόνο στον αρμόδιο Υπουργό. Πιο ειδικά, ο Περιφερειάρχης ως κύριος διατάκτης δεν έχει τη δυνατότητα να ζητήσει με δική του ευθύνη τη θεώρηση εντάλματος πληρωμής. Ο Υπουργός, όμως, δύναται να ζητήσει με δική του ευθύνη τη θεώρηση εντάλματος, είτε αυτό εκδόθηκε από τον ίδιο, ως κύριο διατάκτη, είτε από τον Περιφερειάρχη¹¹⁴.

Η εν λόγω ευχέρεια παρέχεται στον αρμόδιο Υπουργό μόνο για τα εντάλματα πληρωμής του κρατικού προϋπολογισμού, όχι δε και για τα εντάλματα, που εκδίδονται από τα ν.π.δ.δ. σε βάρος του δικού τους προϋπολογισμού, διότι ο Υπουργός έχει πολιτική ευθύνη και λογοδοτεί στη Βουλή μόνο για εντάλματα δημόσιας διαχείρισης. Συνάγεται, λοιπόν, ανενδοιάστως εκ των ανωτέρω το γεγονός ότι ο Υφυπουργός δεν είναι αρμόδιος να ζητήσει τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος με δική του ευθύνη, εκτός, βέβαια, εάν του μεταβιβασθεί η σχετική αρμοδιότητα. Μέσα στο ίδιο πλαίσιο, και οι Περιφερειάρχες, ως κύριοι διατάκτες δεν έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν τη θεώρηση του εντάλματος με δική τους ευθύνη, εφ' όσον το δικαίωμα αυτό μπορεί να το ασκήσει ο αρμόδιος Υπουργός ως εκτελεστής του προϋπολογισμού του Υπουργείου, του οποίου προΐσταται.

Ακόμη, να υπογραμμισθεί ότι αυτή η εξουσία του Υπουργού – διατάκτη για τη θεώρηση του εντάλματος αποτελεί παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού και συνεπώς φαλκιδεύει σε σημαντικό

¹¹³ Βλ. παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4129/2013.

¹¹⁴ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 174-175.

βαθμό την ουσία του προληπτικού ελέγχου, λαμβανομένου υπ' όψη και του γεγονότος της έγκρισης του εν λόγω εντάλματος από τη Βουλή στο πλαίσιο και της κομματικής πειθαρχίας. Θετικό, βέβαια, είναι το γεγονός ότι οι Υπουργοί – διατάκτες σπάνια έχουν κάνει χρήση αυτής της ευχέρειας και άρα η υπ' όψη διαδικασία τείνει να αποκτήσει θεωρητικό χαρακτήρα¹¹⁵.

Τέλος, ορίζεται¹¹⁶ ότι στις περιπτώσεις, που υπάρχουν αμφιβολίες για τη θεώρηση ή μη του εντάλματος πληρωμής, είναι δυνατόν να προκληθεί εκ των προτέρων, με έκθεση του αρμόδιου Επιτρόπου, η γνώμη του αρμοδίου Κλιμακίου. Μάλιστα, σε αυτές τις περιπτώσεις ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται, εάν το κρίνει αναγκαίο λόγω της σοβαρότητας ή της γενικότητας του θέματος, να προκαλεί ο ίδιος τη γνώμη της Ολομέλειας, η οποία είναι υποχρεωτική για τους Επιτρόπους, τα Κλιμάκια και τα Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την έκδοση των σχετικών πράξεων και αποφάσεών τους. Η συμβολή της εν λόγω διαδικασίας στην απλοποίηση και επιτάχυνση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών κρίνεται ουσιώδης.

δ) Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του Τμήματος¹¹⁷.

Οι πράξεις ή τα πρακτικά¹¹⁸ των Κλιμακίων υπόκεινται στην αίτηση ανάκλησης. Πιο συγκεκριμένα, κατά της πράξης του Κλιμακίου δύναται να ασκηθεί το ένδικο βοήθημα της αίτησης ανάκλησης ενώπιον του αρμόδιου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αποφαινεται σε Συμβούλιο και το οποίο ουσιαστικά επιλύει τη διαφορά μεταξύ Επιτρόπου και ελεγχόμενης υπηρεσίας. Η αίτηση ανάκλησης υποβάλλεται στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος από τον έχοντα έννομο συμφέρον μέσα σε προθεσμία 30 ημερών από την κοινοποίηση της πράξης ή του πρακτικού στον οικείο φορέα. Κατά της ίδιας πράξης δεν επιτρέπεται δεύτερη

¹¹⁵ Βλ. Ν. Μπάμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 176.

¹¹⁶ Βλ. άρθρο 32 παρ. 5 του ν. 4129/2013 και Α. Εμπέογλου, «Δικονομία Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατ' άρθρον νομολογία», 2009, σελ. 152.

¹¹⁷ Βλ. άρθρο 32 παρ. 6 του ν. 4129/2013 και Τ. Προυσανίδη, «Το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά το ν. 4055/2012», ΘΠΔΔ 2012, σελ. 818 επ. Με το ν. 4055/2012 προβλέφθηκε για πρώτη φορά σε διάταξη η αίτηση ανάκλησης, η οποία μέχρι τότε ήταν ένα νομολογιακής προέλευσης ένδικο βοήθημα.

¹¹⁸ Τα πρακτικά, με τα οποία το Κλιμάκιο εκφέρει γνώμη επί των αμφιβολιών του Επιτρόπου.

αίτηση ανάκλησης. Η αίτηση ανάκλησης εξετάζεται σε δύο στάδια: α) το παραδεκτό και το β) βάσιμο.

Στο πρώτο στάδιο εξετάζεται η νομιμοποίηση του αιτούντος να αιτηθεί την εκ νέου κρίση του σχετικού ζητήματος. Η αίτηση ανάκλησης ασκείται¹¹⁹ παραδεκτά από τον πρόεδρο του αρμόδιου Τμήματος αυτεπαγγέλτως, από το διατάκτη και τέλος από τρίτο πρόσωπο, έχοντα έννομο συμφέρον. Κρίθηκε από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας¹²⁰ ότι ο Γενικός Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δε νομιμοποιείται να ασκήσει αίτηση ανάκλησης. Επίσης, ασκείται και από τον Επίτροπο, σε περίπτωση, που κρίθηκε ότι η δαπάνη είναι νόμιμη, εφ' όσον συντρέχει λόγος, που να δικαιολογεί την υποβολή της αίτησης. Τρίτος δύναται να θεωρηθεί ο οιοσδήποτε, που δεν είναι διάδικο μέρος στη δημοσιονομική δίκη, ήτοι όχι ο Επίτροπος και η ελεγχόμενη υπηρεσία, αρκεί βέβαια να πλήττεται υλικά ή ηθικά από την πράξη του Κλιμακίου και συγκεκριμένα ο δικαιούχος του χρηματικού εντάλματος¹²¹.

Μετά την εξέταση του παραδεκτού, εξετάζεται η βασιμότητα της αίτησης ανάκλησης. Η αίτηση ανάκλησης ασκείται για συγκεκριμένους λόγους, όπως προβλέπεται εκ του νόμου¹²², και δη για πλάνη περί τα πράγματα, για πλάνη περί το νόμο, για λογιστικό λάθος και εάν γίνεται επίκληση νέων στοιχείων. Η πλάνη περί τα πράγματα αφορά στο κρινόμενο πραγματικό της υπόθεσης και δη σε ενδεχόμενη εσφαλμένη εκτίμηση του αποδεικτικού υλικού, επί της οποίας εξήχθη το συμπέρασμα. Η πλάνη, δε, περί το νόμο αφορά στη μείζονα σκέψη και δη ότι εφαρμόσθηκε εσφαλμένο νομικό πλαίσιο. Η πλάνη περί το δίκαιο δύναται να αφορά και σε ζήτημα κανονικότητας και όχι απαραίτητα σε ζήτημα νομιμότητας αυτής.

ε) Η αίτηση αναθεώρησης.

Τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, που θεωρήθηκαν από τον Επίτροπο, καθώς και οι πράξεις του αρμοδίου Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τις οποίες επιλύθηκε διαφωνία υπέρ της θεώρησης χρηματικού εντάλματος

¹¹⁹ Βλ. Αίτηση ανάκλησης κατά των πράξεων Κλιμακίου προληπτικού ελέγχου δαπανών – έννομο συμφέρον, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 1022 επ.

¹²⁰ Βλ. Πρακτικά Ολ. ΕΣ 4/20-2-2013, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 1022.

¹²¹ Βλ. ΕΣ Τμήμα VII πράξη 138/2012.

¹²² Βλ. παρ. 6 του άρθρου 32 του ν. 4129/2013.

υπόκεινται σε αίτηση αναθεώρησης¹²³, κατόπιν αιτήσεως του Υπουργού Οικονομικών ή των κατά νόμο εξουσιοδοτημένων από αυτόν οργάνων.

Οι λόγοι αναθεώρησης, που δύνανται να προβληθούν, είναι οι εξής:

- 1) Πλάνη περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους.
- 2) Νέα κρίσιμα έγγραφα.
- 3) Σε περίπτωση, που η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων, που καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή απαλλάχθηκαν, αλλά η ψευδορκία αναγνωρίστηκε δικαστικά.
- 4) Αν η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα, εφ' όσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικά, έστω και στο σκεπτικό της δικαστικής απόφασης ή του βουλεύματος.
- 5) Πλάνη περί το νόμο και
- 6) Εντοπισμός, κατά τη διενέργεια επιγενόμενων διοικητικών ελέγχων νέων κρίσιμων εγγράφων (στοιχείων), που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της θεωρηθείσας δαπάνης.

Επί των αιτήσεων αναθεώρησης το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται με πράξη.

3.4.4 Κρίσιμη νομολογία.

Α. Δικαστική – διοικητική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

α) ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 597/2014¹²⁴.

Με την εν λόγω απόφαση, δαπάνες Ο.Τ.Α. α' βαθμού, που πληρώθηκαν με χρηματικά εντάλματα πληρωμής, που θεωρήθηκαν από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι σχετικές πράξεις θεώρησής τους δεν έχουν αναθεωρηθεί, είναι κατά τεκμήριο νόμιμες και δε συνιστούν έλλειμμα στη διαχείριση του ως άνω Ο.Τ.Α. Η πράξη θεώρησεως του χρηματικού εντάλματος είναι πράξη δικαστική.

¹²³ Βλ. άρθρο 48 παρ. 12 του ν. 4129/2013.

¹²⁴ Βλ. Επ.Δ.Δ.Δ. 2014/1253.

«Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί προληπτικό έλεγχο των δαπανών του κράτους, των ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. που έγκειται σε έλεγχο νομιμότητάς τους, ότι δηλαδή η δαπάνη προβλέπεται από ουσιαστική διάταξη νόμου και αν υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό και σε έλεγχο κανονικότητάς τους, που συνίσταται στο αν η δαπάνη έχει αναληφθεί νόμιμα, εάν επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά, καθώς και εάν η σχετική απαίτηση έχει υποπέσει σε παραγραφή. Σε περίπτωση, δε, που ο έλεγχος αποβεί θετικός, καταλήγει στην πράξη θεώρησης του υποβαλλόμενου προς έλεγχο χρηματικού εντάλματος πληρωμής, η οποία και μόνο προσδίδει τεκμήριο νομιμότητας στην οικεία δαπάνη και περαιτέρω εκτελεστότητα στο οικείο χρηματικό ένταλμα πληρωμής. Η πράξη αυτή θεωρήσεως του χρηματικού εντάλματος πληρωμής ως πράξη δικαστική, δε μπορεί να ανακληθεί ή αμφισβητηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο ή από τη Διοίκηση, εφ' όσον έχει εκτελεσθεί (εξοφληθεί) το σχετικό χρηματικό ένταλμα, παρά μόνο εάν αναθεωρηθεί από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τέτοια δε αναθεώρηση χωρεί μόνο για τους περιοριστικώς αναφερόμενους στο άρθρο 48 του ν. 4129/2013 λόγους».

β) ΣτΕ 1340/2011¹²⁵.

Ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο της νομιμότητας των δαπανών του κράτους, των Ο.Τ.Α. και άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό, δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ούτε ενεργεί ως Δικαστήριο, ούτε διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διαφορές, υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων και η πράξη, την οποία εκδίδει κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητάς του, δεν είναι απόφαση δικαιοδοτούντος οργάνου, δηλαδή δικαστική απόφαση. Ο εν λόγω προληπτικός έλεγχος δεν υποκαθιστά το δικαστικό έλεγχο, τον οποίο ασκούν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας επί της νομιμότητας των πράξεων που εκδίδονται, μεταξύ άλλων, κατά το στάδιο εκτελέσεως των διοικητικών συμβάσεων.

¹²⁵ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

γ) Ολ.ΕΣ 3/2005¹²⁶.

Από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 94 παρ. 1 και 98 παρ. 1 περ. β' Συντάγματος συνάγεται ότι στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει ο υποχρεωτικός και προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο, που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, όπως νόμος ορίζει. Επομένως, από το 2001, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέστη ο φυσικός δικαστής ελέγχου νομιμότητας των ανωτέρω συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους και όλων των πράξεων της σχετικής διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της σύναψής τους και συνεπώς κανένα άλλο δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα αυτή, ούτε μπορεί να υποκαταστήσει αμέσως ή εμμέσως το Ελεγκτικό Συνέδριο στην άσκηση της ως άνω αρμοδιότητάς του.

Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής επιταγής, όσον αφορά τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων, θεσπίστηκε, με το άρθρο 2 του ν. 3060/2002 πλήρες σύστημα δικαστικής προστασίας αυτών που έχουν έννομο συμφέρον από τον εν λόγω έλεγχο, πραγματοποιούμενο σε δύο βαθμούς: α) σε πρώτο βαθμό από το Κλιμάκιο, το οποίο ασκεί δικαιοδοτική εξουσία και τέμνει δημοσιολογιστική διαφορά αίροντας τις υπάρχουσες αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα ή μη της υπό κατάρτιση σύμβασης, κατά τα προεκτεθέντα, εκφέροντας εν προκειμένω αναγνωριστική δικαστική κρίση, τόσο κατά το τυπικό, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο.....και σε β) δεύτερο βαθμό από το Τμήμα με την εκδίκαση του προβλεπόμενου ενδίκου μέσου της αίτησης ανάκλησης της πράξης – απόφασης του Κλιμακίου....., η οποία επιλύει οριστικά τη διαφορά και δημιουργεί δεδικασμένο νομιμότητας ή μη της υποβληθείσας για έλεγχο υπό κατάρτιση σύμβασης.

Με τον τρόπο αυτόν οργανώνεται πλήρες και αποτελεσματικό σύστημα δικαστικής προστασίας, παρεχόμενης από το Ελεγκτικό Συνέδριο και δεν υφίσταται έλλειμμα δικαστικής προστασίας, αντίθετο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, ώστε να μπορεί να υποκατασταθεί η κρίση του Συνεδρίου στον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής σημασίας από κρίση άλλου δικαιοδοτούντος οργάνου, διότι θα κατελύετο η ανήκουσα, κατά το Σύνταγμα, στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σχετική αρμοδιότητα.

¹²⁶ Βλ. Αρμ. 2005/2044.

δ) ΕΣ Τμήμα ΙV πράξη 6/1999¹²⁷.

«Οι πράξεις που εκδίδονται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες αφορούν σε υποθέσεις διαφωνιών Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τη θεώρηση ή μη χρηματικών ενταλμάτων, μπορούν να ανακληθούν μερικών ή ολικώς, από το Τμήμα, που τις εξέδωσε με μεταγενέστερη πράξη του κατά την ίδια διαδικασία της εκδόσεώς τους, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται από το νόμο κατ' αυτών άσκηση ενδίκου μέσου, δεν έχουν χαρακτήρα αμετάκλητης απόφασης και δεν αποτελούν δεδικασμένο».

Β. ΣτΕ 207/2006¹²⁸.

Οι Πάρεδροι και οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δε δύνανται να ελέγξουν παρεμπιπτόντως, με την ευκαιρία του ανωτέρω ελέγχου, τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, που αποτελούν το έρεισμα των δαπανών. Οι ατομικές αυτές διοικητικές πράξεις, ακόμη και εάν δεν είναι νόμιμες, παράγουν όλες τις έννομες συνέπειές τους και θεωρούνται ως έγκυρες, εφ' όσον δεν ανακλήθηκαν από τη Διοίκηση ή δεν ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση.

Γ. ΕΣ Τμήμα Ι Πράξη 141/2012¹²⁹: Προσωρινό δεδικασμένο.

Όταν η αξίωση του φερόμενου ως δικαιούχου της δαπάνης στηρίζεται σε προσωρινή διαταγή, που εκδόθηκε σε διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων με δεσμευτικό περιεχόμενο που κωλύει την παραγωγή εννόμων συνεπειών σε πράξεις που αντίκεινται σε αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το γενόμενο προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων δαπανών, υποχρεούται σε θεώρηση του οικείου χρηματικού εντάλματος, αφού και αυτό είναι υποχρεωμένο να συμμορφωθεί σε αυτή. Τούτο δεν αποτελεί παρεμπιπτόντως αναφερόμενο ζήτημα κατά τον ασκούμενο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ήτοι ο έλεγχος της ορθότητας ή μη της προσωρινής διαταγής, δηλαδή η νομιμότητα και η βασιμότητα των λόγων και των όρων που τη

¹²⁷ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

¹²⁸ Βλ. Αρμ. 2007/769.

¹²⁹ Βλ. ΘΠΔΔ 2012, σελ. 842 επ.

δικαιολογούν, αλλά η προσωρινή διαταγή αποτελεί νόμιμο δικαιολογητικό, με το οποίο αποδεικνύεται νόμιμη η απαίτηση.

Με λίγα λόγια, το προσωρινό δεδουλευμένο των ασφαλιστικών μέτρων (άρα και η απόφαση επί της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων και όχι μόνον η προσωρινή διαταγή) δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο για όσο χρόνο ισχύει η «προσωρινή δεσμευτικότητα» της σχετικής δικαστικής απόφασης. Στο παρελθόν η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν αντίθετη, ήτοι αρνητική στην δεσμευτικότητα του προσωρινού δεδουλευμένου¹³⁰.

Επιπλέον, να σημειωθεί ότι αρνητική είναι η θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς τη δέσμευση του παρ' αυτού ασκούμενου προληπτικού ελέγχου από τα πρακτικά του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τα οποία εκδίδονται κατόπιν αιτήσεως τρίτου προς αναγνώριση απαιτήσεώς του κατά του Δημοσίου ή προς συμβιβασμό σε διαφορές με αυτό¹³¹.

Δ. ΕΣ Τμήμα VII πράξεις 276/2013 και 188/2013: Εκτελεστός τίτλος και διαταγή πληρωμής.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεούται να συμμορφωθεί με τον υπάρχοντα νόμιμο εκτελεστό τίτλο, αφού δεν αποτελεί, κατά την έννοια της παραγράφου 3 του π.δ. 774/1980, παρεμπιπτόντως αναφερόμενο ζήτημα, κατά τον ασκούμενο υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου έλεγχο, ο έλεγχος της ορθότητας ή μη του εκτελεστού τίτλου, δηλαδή η νομιμότητα ή μη της περιεχόμενης σ' αυτόν ουσιαστικής αξίωσης του υπέρ ου εκδόθηκε, αλλά ο εκτελεστός αυτός τίτλος αποτελεί για το Ελεγκτικό Συνέδριο νόμιμο και πλήρες δικαιολογητικό. Το ίδιο ισχύει και για τη διαταγή πληρωμής, που εκδίδεται από το πολιτικό δικαστήριο, εφ' όσον αυτή έχει καταστεί τελεσίδικη υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 633 παρ. 1 και 2 Κ.Πολ.Δ., και άρα παράγει δεδουλευμένο.

¹³⁰ Βλ. Κ. Ρίζο, «Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», 2015, σελ. 67.

¹³¹ Βλ. Κ. Ρίζο, ό.π. υποσημ. 130, σελ. 68 επ.

4. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένας βασικός συντελεστής της εγχώριας και διεθνούς αγοράς. Ο σημαντικός αυτός τομέας, όπου διασταυρώνονται δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα, οικονομικής και άλλης φύσης, είναι επιρρεπής στην άνθιση της διαφθοράς.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών¹³², που συνάπτει το Δημόσιο και κάθε «νομικό πρόσωπο, που εξομοιώνεται με αυτό, όπως νόμος ορίζει».

Το νομικό πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στον τομέα της διαφάνειας, την προστασία του ανταγωνισμού, την ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων και την αμεροληψία της διοίκησης.

Τα στατιστικά στοιχεία δείχνουν¹³³ ολοένα και αυξανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών στον έλεγχο αυτό, αφού από το έτος 1999 μέχρι σήμερα, εισήχθησαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο για έλεγχο 10.000 και πλέον σχέδια συμβάσεων, από τα οποία απορρίφθηκαν περίπου 1.000.

Κατ' αυτό τον τρόπο, επιβεβαιώνεται ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τόσο ως δικαιοδοτικός, όσο και ως γνωμοδοτικός, αλλά και διαπλαστικός της διοικητικής λειτουργίας, αφού με τη σωστή και νομότυπη εφαρμογή των κανόνων από τη διοίκηση στο νευραλγικό αυτό τομέα των δημοσίων συμβάσεων, εκτός της εξοικονόμησης δημοσίου χρήματος, παρέχεται αποτελεσματική προστασία στα συμφέροντα των πολιτών, που συμμετέχουν στη σχετική διαδικασία και δημιουργούνται έτσι συνθήκες αμοιβαίας εμπιστοσύνης κράτους και πολίτη.

Μέχρι το έτος 1999 η σημαντική αυτή αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκε μόνο στην αρμοδιότητα - ευχέρεια του Υπουργού και δεν ενέπιπταν στον εν λόγω έλεγχο οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών¹³⁴.

Καθίσταται, λοιπόν, αναγκαίο να διερευνηθούν κατ' αρχάς ποια είδη συμβάσεων και ποιας οικονομικής αξίας συμβάσεις υπόκεινται στον έλεγχο του

¹³² Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 περ. θ' του ν. 4129/2013.

¹³³ Βλ. www.elsyn.gr, «Πρακτικός οδηγός για τον έλεγχο από το ΕΣ των δημοσίων συμβάσεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων», (πρόσβαση 19-2-2016).

¹³⁴ Βλ. ιστορικά αναλυτικά ανωτέρω, κεφ. 2.2.2 «Η περίπτωση β' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001», σελ. 21 και ΚΝοΒ 1999/2006.

Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε εν συνεχεία να εξετασθεί και αναλυθεί η διαδικασία ελέγχου αυτών ενώπιον του αρμόδιου Επιτρόπου ή Κλιμακίου.

4.1 Το αντικείμενο εφαρμογής του προσυμβατικού ελέγχου.

α) Οι συμβάσεις του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, επιδοτούμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου από μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι οι συμβάσεις εκτέλεσης έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών άνω ορισμένου χρηματικού ορίου, όπως ορίζεται και ρητά στη διάταξη του άρθρου 1 περ. θ' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013).

Με κανονιστική απόφαση¹³⁵ της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου συστάθηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο τα Ε', ΣΤ και Ζ' Κλιμάκια και ορίστηκαν οι αρμοδιότητές τους. Πιο ειδικά, το Ε' Κλιμάκιο είναι αρμόδιο για τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων για την εκτέλεση έργων, το ΣΤ' Κλιμάκιο για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών και το Ζ' Κλιμάκιο για τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών. Τα Κλιμάκια (τριμελή) συγκροτούνται αποκλειστικά και μόνο από δικαστικούς λειτουργούς.

Αναλυτικότερα, οι συμβάσεις εκτέλεσης έργων, προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ., τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, καθώς και από τα ν.π.ι.δ., που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και υπάγονται με νόμο στο καθεστώς αυτό, η προυπολογιζόμενη δαπάνη, των οποίων υπερβαίνει το ποσό του 1.000.000,00 ευρώ υπόκεινται υποχρεωτικά, πριν από τη σύναψή τους, στον έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος διενεργείται από το αρμόδιο Κλιμάκιο αυτού¹³⁶.

Στις προαναφερθείσες συμβάσεις, η προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ και μέχρι το όριο του 1.000.000,00 ευρώ, διενεργείται επίσης υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας από τον Επίτροπο και όχι από

¹³⁵ Βλ. ΦΓ8/16805/1999.

¹³⁶ Βλ. άρθρο 35 παρ. 1 του 4129/2013.

το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων αυτών.

Πιο ειδικά, στον προσυμβατικό έλεγχο¹³⁷ υπάγονται οι συμβάσεις με το ως άνω προσδιορισθέν οικονομικό αντικείμενο των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως είναι η ΕΘΕΛ ΑΕ, η ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΑΕ, η Κοινωνία της Πληροφορίας, η ΔΕΠΑ ΑΕ, ο ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, η ΔΕΠΑΝΟΜ ΑΕ, η ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ, ο ΟΣΕ ΑΕ, τα ΕΛΤΑ ΑΕ, ο ΗΛΠΑΠ ΑΕ, ήτοι και επιχειρήσεις με τη μορφή ανωνύμων εταιριών, αφού κρίσιμο στοιχείο για την υπαγωγή ή μη στο συγκεκριμένο έλεγχο είναι, πέραν του φορέα εκτέλεσης του έργου ιδίως εάν κύριος αυτού είναι το Δημόσιο, η χρηματοδότησή του, που γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και εάν αυτό συμβάλει ή μη στην εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου¹³⁸.

Εκτός από τη γενική αυτή κατηγορία δημοσίων συμβάσεων λόγω ποσού, προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας προβλέπεται και στις εξής περιπτώσεις. Στις συμβάσεις, που συνάπτει το ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο» όταν η προυπολογιζόμενη δαπάνη χωρίς Φ.Π.Α. είναι ίση ή μεγαλύτερη του ποσού των 300.000,00 ευρώ¹³⁹.

Επιπλέον, στον εν λόγω έλεγχο υπόκεινται και οι συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, εφ' όσον η προυπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 10.000.000,00 ευρώ¹⁴⁰.

Οι προγραμματικές συμβάσεις, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ δύο αναθετουσών αρχών, όπως αυτές ορίζονται στην παρ. 9 του άρθρου 1 του ν. 3316/2005, και αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα, εμπίπτουν στον προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφ' όσον το ύψος του προϋπολογισμού των έργων, τα οποία αφορά η προγραμματική σύμβαση, είναι ανώτερο των 10.000.000,00 ευρώ. Οι συμβάσεις ανάθεσης έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και των μελετών, που συνάπτονται στο

¹³⁷ Βλ. Ι. Καραβοκύρη, «Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1149 επ.

¹³⁸ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημ. 33, σελ. 39-41 και Ε. Καραθανασόπουλο, «Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, 2010, σελ. 26-27.

¹³⁹ Βλ. άρθρο 35 παρ. 6 του ν. 4129/2013.

¹⁴⁰ Βλ. άρθρο 73 παρ. 1 του ν. 4270/2014, με το οποίο αυξήθηκε το ποσό, το οποίο με το άρθρο 35 παρ. 3 του ν. 4129/2013 ήταν 5.000.000,00 ευρώ.

πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων, υπόκεινται στο έλεγχο νομιμότητας, εφ' όσον η προυπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 10.000.000,00 ευρώ¹⁴¹.

Στον έλεγχο νομιμότητας του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι τροποποιητικές συμβάσεις, προυπολογιζόμενης δαπάνης άνω του 1.000.000,00 ευρώ, ανεξαρτήτως εάν η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁴². Επίσης, στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και οι συμπληρωματικές συμβάσεις ανεξαρτήτως ποσού, εφ' όσον η αρχική σύμβαση είχε υπαχθεί στον έλεγχο και μάλιστα θα ελεγχθούν από τον ελεγκτή της αρχικής σύμβασης (Επίτροπο ή Κλιμάκιο) ανεξαρτήτως του ύψους της προυπολογιζόμενης δαπάνης της συμπληρωματικής σύμβασης.

Επιπλέον, στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) και των εταιριών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο εν λόγω Ταμείο, εφ' όσον το τίμημα ή το χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ και αφού προηγουμένως υπάρχει γνωμοδότηση του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων¹⁴³.

Για τον προσδιορισμό του ποσού της προυπολογιζόμενης δαπάνης δε λαμβάνεται υπ' όψη το ποσό, που αναλογεί στο φόρο προστιθέμενης αξίας.

Από την άλλη πλευρά, στις συμβάσεις, που εξαιρούνται από τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανήκουν:

α) οι συμβάσεις προμηθειών μεγάλης οικονομικής αξίας αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας¹⁴⁴.

β) οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας για αγορά, πώληση ή μίσθωση ακινήτων από το Δημόσιο ή νομικά πρόσωπα, που εξομοιώνονται με αυτό¹⁴⁵.

γ) οι συμβάσεις, που συνάπτει ο αρμόδιος Υπουργός και ο Υπουργός Οικονομικών για λογαριασμό του Δημοσίου για τη χρηματοδότηση της εκτέλεσης παραγωγικών έργων ή των κάλυψη των δαπανών άμυνας της χώρας με ξένες

¹⁴¹ Βλ. άρθρο 35 παρ. 4 του ν. 4129/2013.

¹⁴² Βλ. άρθρο 35 παρ. 10 του ν. 4129/2013.

¹⁴³ Βλ. Κ. Ρίζο, ό.π. υποσημ. 130, σελ. 101 και άρθρο 35 παρ. 7 του ν. 4129/2013.

¹⁴⁴ Βλ. και ν. 3433/2006.

¹⁴⁵ Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 167 και www.fekyou.info.gr «οι συμβάσεις που εξαιρούνται του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου» 26-10-2015, (πρόσβαση 20-2-2016).

κυβερνήσεις ή με αλλοδαπά φυσικά ή νομικά πρόσωπα για την παροχή πιστώσεων ή πιστωτικών διευκολύνσεων σε ένα ή περισσότερα ξένα νομίσματα.

δ) οι συμβάσεις εξωτερικού και εσωτερικού δανεισμού της χώρας, που συνάπτει το ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου χρέους» για λογαριασμό του Δημοσίου.

β) Οι συμβάσεις των Ο.Τ.Α και των νομικών προσώπων αυτών.

Με τη διάταξη του άρθρου 278 παρ. 1 του ν. 3852/2010¹⁴⁶ προβλέφθηκε για πρώτη φορά ο έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων προυπολογιζόμενης δαπάνης (χωρίς Φ.Π.Α.) από 100.000,00 έως 500.000,00 ευρώ από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των αντίστοιχων συμβάσεων προυπολογιζόμενης δαπάνης (χωρίς Φ.Π.Α.) άνω των 500.000,00 ευρώ από τα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁴⁷. Σημειωτέον ότι στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται και οι δανειακές συμβάσεις των Ο.Τ.Α. με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα¹⁴⁸.

Με το ν. 4129/2013 το όριο αυξήθηκε και έτσι στον έλεγχο του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι ανωτέρω συμβάσεις, η προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει τις 200.000,00 ευρώ έως και του ποσού των 500.000,00 ευρώ¹⁴⁹. Για τις συμβάσεις τις προαναφερθείσες, η προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ, αρμόδιο είναι το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως ίσχυε, δηλαδή, και με το ν. 3852/2010.

Και στους Ο.Τ.Α. δεν υπολογίζεται το ποσό, που αντιστοιχεί στο Φ.Π.Α.

Η αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 αποδίδει την ανάθεση του προσυμβατικού ελέγχου των συμβάσεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού στο Ελεγκτικό Συνέδριο στην αναποτελεσματική και συνδεδεμένη με την πολιτική εξουσία εποπτεία μέχρι τότε των Δήμων, αφού αρμόδιος μέχρι τότε για τον έλεγχο των συμβάσεων των

¹⁴⁶ Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

¹⁴⁷ Πριν από τη ψήφιση του εν λόγω νόμου το χρηματικό όριο της υπαγωγής των συμβάσεων αυτών στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας ήταν από 1.000.000,00 ευρώ και άνω.

¹⁴⁸ Βλ. Α. Μαυρομάτη, «Δανειακές συμβάσεις Ο.Τ.Α. και προσυμβατικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου», ΘΠΔΔ 2009, σελ. 1065 επ.

¹⁴⁹ Βλ. άρθρο 36 παρ. 1 του ν. 4129/2013.

Δήμων ήταν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ο οποίος διοριζόταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση.

4.2 Περιεχόμενο του προσυμβατικού ελέγχου.

Ο προσυμβατικός έλεγχος έχει ανατεθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο με απώτερο σκοπό την προστασία του δημοσίου χρήματος και γενικότερα του δημοσίου συμφέροντος. Πρόκειται για εξωτερικό έλεγχο, αφού δεν ασκείται από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Η μη διενέργεια του ελέγχου στις συμβάσεις, που αυτός απαιτείται, συνεπάγεται την ακυρότητα της συναφθείσας σύμβασης¹⁵⁰. Το γεγονός αυτό συνιστά μία αρκετά αποτελεσματική αντικειμενική εγγύηση, καθ' όσον η ρητή νομοθετική πρόβλεψη ότι η σύμβαση είναι άκυρη, αδρανοποιεί κάθε σύμβαση, ακόμη και αυτές, που, εάν ελεγχόντουσαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, θα κρινόντουσαν νόμιμες. Αποκλείει, δηλαδή, από τη σκέψη του οποιουδήποτε εμπλεκόμενου να επιχειρήσει και να πραγματοποιήσει τουλάχιστον τις μη νομότυπες συναλλαγές, καθώς η αποφυγή του ελέγχου επάγεται στην περίπτωση αυτή το ίδιο αποτέλεσμα με τη διαπίστωση κατά την ελεγκτική διαδικασία ότι η διαδικασία πάσχει ελαττώματος νομιμότητας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η εν λόγω αντικειμενική εγγύηση είναι σε μεγάλο βαθμό προληπτικά αποτρεπτική της διαφθοράς¹⁵¹.

Κατά την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν επιλύει ιδιωτικές ή διοικητικές διαφορές, υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, δεν έχει αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί για παρεπόμενα νομικά θέματα, ούτε ελέγχει την ορθότητα τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τη σκοπιμότητα των πράξεων αυτών. Ειδικότερα, οι κρίσεις σε τεχνικής φύσεως θέματα εκφεύγουν του ελέγχου του Κλιμακίου, διότι αυτό δε διαθέτει τεχνικές γνώσεις και λόγω της ταχύτητας της διαδικασίας δεν του παρέχεται η δυνατότητα διορισμού πραγματογνωμόνων. Για τα θέματα αυτά το Ελεγκτικό Συνέδριο αρκείται σε έλεγχο πληρότητας και επάρκειας της αιτιολογίας, ελέγχοντας παράλληλα τυχόν υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης¹⁵².

¹⁵⁰ Βλ. άρθρο 35 παρ. 1 εδ. δ. και άρθρο 36 παρ. 4 εδ. β του ν. 4129/2013.

¹⁵¹ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 149.

¹⁵² Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 168.

Χαρακτηρίζεται, δηλαδή, ο υπ' όψη έλεγχος ως έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, δεδομένου ότι ένας ενδεχόμενος έλεγχος σκοπιμότητας θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη ανάμιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε κυβερνητικές και διοικητικές επιλογές, αντίθετη προς τη διάταξη του άρθρου 26 του Συντάγματος περί διακρίσεων των λειτουργιών¹⁵³.

Έτι περαιτέρω, ο εν λόγω έλεγχος είναι καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης και η παράλειψή του συνεπάγεται την ακυρότητα της συναφθείσας σύμβασης¹⁵⁴. Στις περιπτώσεις δε συναφθεισών συμβάσεων, οι οποίες δεν έχουν υποβληθεί προηγουμένως για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, οι συναφθείσες συμβάσεις και ο φάκελος δύνανται να υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός προθεσμίας δεκαπέντε εργασίμων ημερών από την υπογραφή τους. Εάν δεν υποβληθούν εντός της ανωτέρω προθεσμίας ή εάν ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβεί αρνητικός, η σύμβαση θεωρείται ως μηδέποτε συναφθείσα.

Επιπροσθέτως, και ο υπ' όψη έλεγχος εκτείνεται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των διοικητικών πράξεων για την ανάδειξη αναδόχου του έργου ή των υπηρεσιών ή του προμηθευτή, καθώς και του σχεδίου της σύμβασης και μόνο ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης δύνανται να οδηγήσουν σε διατύπωση αρνητικής κρίσης, οπότε και η σύμβαση δεν υπογράφεται. Ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες είναι ιδίως εκείνες, με τις οποίες νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός ή πλήττεται η διαφάνεια της όλης διαδικασίας ή δε διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του περιβάλλοντος¹⁵⁵.

Ο έλεγχος αυτός καταλαμβάνει το σύνολο των πράξεων, που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου και καταλήγουν στην προς υπογραφή σύμβαση, αφού η διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών είναι μία σύνθετη διοικητική ενέργεια.

Πιο ειδικά, καταλαμβάνει την απόφαση της αναθέτουσας αρχής περί της έγκρισης διενέργειας του διαγωνισμού, τον έλεγχο της διακήρυξης ως κανονιστικής διοικητικής πράξης, την τήρηση της προθεσμίας υποβολής των προσφορών, του πρακτικού της Επιτροπής του Διαγωνισμού αναφορικά με την ύπαρξη των

¹⁵³ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 179.

¹⁵⁴ Βλ. άρθρο 35 παρ. 1 εδ. γ' του ν. 4129/2013.

¹⁵⁵ Βλ. www.elsyn.gr, ό.π. υποσημ. 121, σελ. 21 (πρόσβαση 21-2-2016).

απαιτούμενων στοιχείων για να γίνουν δεκτές οι προσφορές, τις οικονομικές προσφορές, την κατακυρωτική απόφαση αναθέτουσας αρχής και το σχέδιο της σύμβασης.

Αναμφισβήτητα, όμως, ο εν λόγω έλεγχος επικεντρώνεται στα ζητήματα εκείνα, που είτε τέθηκαν από τη Διοίκηση, είτε αποτέλεσαν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ μελών επιτροπών διαγωνισμού ή περιεχόμενο υποβληθεισών ενστάσεων ή προσφυγών.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποκλειστική από το Σύνταγμα δημοσιολογιστική αρμοδιότητα και δε δεσμεύεται, κατά τη διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου, από τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ ή τις αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων¹⁵⁶.

Τέλος, να υπογραμμισθεί το γεγονός ότι ο νομοθέτης θέλησε προληπτικό και όχι κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας και εξέφρασε ρητά τη βούλησή του αυτή, ορίζοντας ότι ο έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης διενεργείται πριν από τη σύναψή της και επομένως πριν αυτή υπογραφεί, αφού με την υπογραφή της οι συμβαλλόμενοι αποδέχονται το κείμενο αυτής ως συμβατική δεσμευτική ρύθμιση. Εν' όψει αυτού, σε περίπτωση, που υποβληθεί προς έλεγχο σύμβαση, η οποία έχει υπογραφεί, το Κλιμάκιο και αντίστοιχα ο Επίτροπος για τις συμβάσεις του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α. συγκεκριμένης οικονομικής αξίας στερούνται της χρονικής αρμοδιότητας να προβούν στον έλεγχο αυτής και οφείλουν να απέχουν, εκτός και εάν ο φάκελος και το σχέδιο της σύμβασης υποβληθούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός της προθεσμίας των 15 εργάσιμων ημερών από την υπογραφή της, όπως προαναφέρθηκε.

4.3 Η διαδικασία άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου¹⁵⁷.

Από τον αρμόδιο Υπουργό ή άλλο φορέα υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο ή στον Επίτροπο ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία και κυρίως αυτά, των οποίων η έλλειψη επιφέρει κατά την κείμενη νομοθεσία τον αποκλεισμό της συμμετέχουσας στο διαγωνισμό επιχείρησης.

Ο αρμόδιος Υπουργός ή άλλος φορέας δύναται να ζητήσει τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για τα επιμέρους στάδια της σχετικής διαδικασίας, που

¹⁵⁶ Βλ. Ολ.ΕΣ 3/2005, ό.π. κεφ. 3.4.4 γ), σελ. 53, υποσημ. 113.

¹⁵⁷ Βλ. άρθρο 35 παρ. 2 και 3 του ν. 4129/2013.

προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης. Η δυνατότητα αυτή απαγκυλώνει τη διοικητική δράση στο μέτρο, που επιτρέπει στον Υπουργό, όταν αμφιβάλλει για τη νομιμότητα ορισμένων διοικητικών ενεργειών, είτε λόγω δυσερμήνευτου νομικού πλαισίου, είτε λόγω πραγματικών περιστατικών, που εντάσσονται σε –εκούσιο ή ακούσιο- κενό νόμου, να προδιασφαλίζει το ελεγκτικό αποτέλεσμα, ώστε να μη χρειάζεται να προχωρήσει μέχρι το τέλος και κατόπιν να βρεθεί αντιμέτωπος με πλημμέλεια προηγούμενου σταδίου, αναγκαζόμενος να επανεκκινήσει τη διαδικασία από το σημείο εκείνο. Η θέσπιση του ελεγκτικού αυτού υποσυστήματος είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, όταν πρόκειται για χρονοβόρους διαγωνισμούς, οι οποίοι, εάν χρειαστεί να επαναδιεξαχθούν, συνεπάγονται τεράστιες απώλειες χρημάτων, εργατοωρών και αποτελεσματικότητας¹⁵⁸.

Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Η πράξη, που εκδίδεται, κοινοποιείται με τηλεμοιοτυπία στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούται, χωρίς καθυστέρηση, να την κοινοποιήσει με τον ίδιο τρόπο σε όλους τους συμμετέχοντες στην ελεγχόμενη σχετική διαδικασία ανάδειξης αναδόχου. Οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών ή άλλα όργανα, που ενεργούν κατά παράβαση της εν λόγω υποχρέωσης, διώκονται αυτεπαγγέλτως για παράβαση καθήκοντος κατά το άρθρο 259 ΠΚ και παραπέμπονται υποχρεωτικά στα αρμόδια πειθαρχικά συμβούλια.

Ο προσυμβατικός έλεγχος περατώνεται, λοιπόν, μέσα σε τριάντα ημέρες από την κατάθεση του σχετικού φακέλου στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε περίπτωση, δε, που από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα κατά τρόπο πλήρη και εξαντλητικό πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μετά την κατάθεση και των συμπληρωματικών στοιχείων, σε κάθε περίπτωση μέσα σε προθεσμία δέκα πέντε ημερών από την κατάθεση αυτών. Εάν παρέλθουν οι ανωτέρω προθεσμίες, χωρίς να έχει απορριφθεί το σχέδιο σύμβασης με αιτιολογημένη πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αυτό θεωρείται ότι έχει εγκριθεί.

Οι συμβάσεις των Ο.Τ.Α και των νομικών τους προσώπων, η προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων είναι μεταξύ 200.000,00 και 500.000,00 ευρώ, ελέγχονται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ άνω των 500.000,00

¹⁵⁸ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 150.

ευρώ από το αρμόδιο Κλιμάκιο¹⁵⁹. Κατά τα λοιπά και δη ως προς τη διαδικασία ισχύουν τα προαναφερθέντα τα σχετικά με τις συμβάσεις του Δημοσίου και των νομικών προσώπων αυτού¹⁶⁰.

4.3.1 Η αίτηση ανάκλησης κατά της πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου¹⁶¹.

Οι πράξεις των Κλιμακίων ή των Επιτρόπων –σε περίπτωση συμβάσεων Ο.Τ.Α. ή των νομικών προσώπων αυτών, η προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων είναι μεταξύ 200.000,00 και 500.000,00 ευρώ και συμβάσεων Δημοσίου και νομικών προσώπων αυτών, των οποίων η προυπολογιζόμενη δαπάνη είναι μεταξύ 500.000,00 και 1.000.000,00 ευρώ-, που αποφαινόμενοι ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης, υπόκεινται σε αίτηση ανάκλησης ενώπιον του αρμόδιου Τμήματος.

Οι αιτήσεις ανάκλησης υποβάλλονται στη γραμματεία του αρμοδίου Τμήματος μέσα σε 15 ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης στον οικείο φορέα και στο Γενικό Επίτροπο από τον έχοντα σπουδαίο έννομο συμφέρον ή από το Γενικό Επίτροπο. Έννομο συμφέρον έχει η αναθέτουσα αρχή και η ανάδοχος εταιρία, ενώ δεν έχει έννομο συμφέρον εταιρία, η οποία, κατά την ημερομηνία εκδίκασης της αίτησης ανάκλησης, έχει κριθεί από το αρμόδιο δικαστήριο εκδίκασης ασφαλιστικών μέτρων ότι νομίμως έχει αποβληθεί από το διαγωνισμό κατά το πρώτο στάδιο αυτού¹⁶².

Η αίτηση ανάκλησης κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του αιτούντος, σε καθένα, που έχει έννομο συμφέρον. Ο πρόεδρος του Τμήματος δύναται να διατάξει τη γνωστοποίηση της αίτησης ανάκλησης και σε άλλους, που κατά την κρίση του έχουν έννομο συμφέρον. Άλλη αίτηση ανάκλησης δεν επιτρέπεται.

Οι λόγοι ανάκλησης συνίστανται στην πλάνη περί τα πράγματα ή περί το νόμο. Ειδικότερα, η πλάνη περί τα πράγματα αφορά στα πραγματικά περιστατικά, για τα οποία είναι δυνατό να έχει σχηματισθεί εσφαλμένη πεποίθηση από τα στοιχεία του φακέλου, ενώ μπορεί να τεθεί σε δύο διαφορετικές βάσεις, στη μη ορθή εκτίμηση του

¹⁵⁹ Βλ. άρθρο 36 παρ. 1 έως 3 του ν. 4129/2013.

¹⁶⁰ Αρμόδιο είναι το VI Τμήμα.

¹⁶¹ Βλ. άρθρο 35 παρ. 5 και άρθρο 36 παρ. 5 του ν. 4129/2013.

¹⁶² Βλ. ΕΣ Τμήμα VI πράξεις 43, 44 και 54/2004.

υπάρχοντος αποδεικτικού υλικού από τη μία και στην ύπαρξη νεότερου, μεταγενέστερου της κρίσης, στοιχείου. Η πλάνη περί το νόμο αφορά στην εσφαλμένη από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο ερμηνεία ή την πλημμελή εφαρμογή διάταξης νόμου.

Η συζήτηση της αίτησης ανάκλησης γίνεται σε δημόσια συνεδρίαση, αναβολή δε αυτής επιτρέπεται μόνο μία φορά. Έγγραφο ή προφορική παρέμβαση μπορεί να ασκήσει όποιος έχει έννομο συμφέρον στο ακροατήριο μέχρι τη συζήτηση της αίτησης¹⁶³.

Η έκδοση προδικαστικής – αναβλητικής απόφασης λόγω έλλειψης στοιχείων επιτρέπεται μόνο μία φορά. Σε περίπτωση, λοιπόν, έκδοσης αυτής ορίζεται προθεσμία δεκαπέντε ημερών για προσκόμιση των στοιχείων, κατόπιν η υπόθεση εισάγεται για συζήτηση και η οριστική απόφαση εκδίδεται εντός τριάντα ημερών.

4.3.2 Η αίτηση αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του Τμήματος¹⁶⁴.

Οι αποφάσεις του Τμήματος επί των αιτήσεων ανάκλησης των πράξεων των Κλιμακίων ή των Επιτρόπων υπόκεινται σε αίτηση αναθεώρησης.

Η αίτηση αναθεώρησης κατατίθεται στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης, με επιμέλεια της γραμματείας του δικάσαντος την αίτηση ανάκλησης Τμήματος σε όλους τους διαδίκους, που συμμετείχαν στη συζήτηση ενώπιον αυτού του Τμήματος.

Η αίτηση αναθεώρησης δύναται να ασκηθεί ή από το Δημόσιο ή τον αναθέτοντα φορέα ή αυτόν που έχει παρέμβει κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης ή από το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας.

Οι λόγοι της αίτησης αναθεώρησης δύνανται να συνίστανται στην παραβίαση της διαδικασίας, η οποία προβλέπεται κατά τη σύναψη της σύμβασης, στην εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, στην περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά, καθώς και στην περίπτωση προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων¹⁶⁵.

¹⁶³ Βλ. παρ. 5 και 6 του άρθρου 37 του ν. 4129/2013 σε συνδυασμό με παρ. 7 αυτού.

¹⁶⁴ Βλ. άρθρο 37 του ν. 4129/2013.

¹⁶⁵ Βλ. παρ. 1 του άρθρου 37 του ν. 4129/2013.

Η αίτηση αναθεώρησης κοινοποιείται, με επιμέλεια του αιτούντος, στο Δημόσιο και σε όσους είχαν συμμετάσχει στην αίτηση ανάκλησης. Ο Πρόεδρος¹⁶⁶ του αρμόδιου Τμήματος δύναται να διατάξει τη γνωστοποίηση με οποιονδήποτε τρόπο της αίτησης αναθεώρησης και σε άλλους, που έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον. Δεύτερη αίτηση αναθεώρησης κατά της ίδιας απόφασης δεν επιτρέπεται.

Το Τμήμα¹⁶⁷ δικάζει την αίτηση αναθεώρησης σε δημόσια συνεδρίαση και επιτρέπεται μόνο μία αναβολή της συζήτησης. Έκαστος, ο οποίος έχει έννομο συμφέρον, δύναται να ασκήσει εγγράφως ή προφορικά παρέμβαση μέχρι τη συζήτηση της αίτησης αναθεώρησης στο ακροατήριο της αίτησης αναθεώρησης. Οι διάδικοι μπορούν να υποβάλουν υπόμνημα μέσα σε τρεις ημέρες από τη συζήτηση στο ακροατήριο της αίτησης αναθεώρησης.

Η έκδοση μη οριστικής απόφασης επιτρέπεται μόνο μία φορά. Σε περίπτωση, λοιπόν, έκδοσης αναβλητικής απόφασης λόγω έλλειψης στοιχείων, ορίζεται προθεσμία που δεν υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες, εντός της οποίας πρέπει να συμπληρωθούν τα στοιχεία του φακέλου. Μετά την πάροδο της προθεσμίας η υπόθεση εισάγεται για συζήτηση στην αμέσως επόμενη δικάσιμο και η απόφαση εκδίδεται εντός τριάντα ημερών. Εάν εντός της προθεσμίας των τριάντα ημερών δεν εκδοθεί απόφαση, η υπόθεση δύναται να εισάγεται για νέα συζήτηση με πράξη του Προέδρου στο Τμήμα επταμελούς σύνθεσης.

Σε περίπτωση, που η αίτηση αναθεώρησης γίνει δεκτή, το Τμήμα αποφασίζει οριστικά για την ελεγχόμενη σύμβαση. Κατά της απόφασης του Τμήματος δε χωρεί ένδικο μέσο.

4.3.3 Η αίτηση άρσης της αμφισβήτησης και της αμφιβολίας κατά την έκδοση αντίθετων πράξεων – αποφάσεων Κλιμακίων ή για την έννοια διατάξεων σε εκκρεμείς υποθέσεις αντίστοιχα¹⁶⁸.

Το νομικό πλαίσιο του άρθρου 37 στην παράγραφο 9 του ν. 4129/2013 προβλέπει και μία άλλη διαδικασία, διαφορετική ως προς το επιδιωκόμενο

¹⁶⁶ Πρόκειται για τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. παρ. 4 του άρθρου 37 του ν. 4129/2013.

¹⁶⁷ Τμήμα μείζονος - επταμελούς σύνθεσης, το οποίο συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έξι μέλη, μεταξύ των αρχαιότερων συμβούλων.

¹⁶⁸ Βλ. άρθρο 37 παρ. 9 του ν. 4129/2013.

αποτέλεσμα από την αίτηση ανάκλησης, την αίτηση άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας.

Η αμφισβήτηση δέον να αφορά διάταξη τυπικού νόμου και να έχουν εκδοθεί αναφορικά με αυτήν αντίθετες πράξεις ή πρακτικά Κλιμακίων ή αποφάσεις των Τμημάτων, που δικάζουν αιτήσεις ανάκλησης, ή να υπάρχει αμφιβολία για την αληθινή έννοια αυτών των διατάξεων σε εκκρεμείς υποθέσεις. Στην πρώτη περίπτωση οι πράξεις είναι δυνατόν να προέρχονται από το ίδιο ή διαφορετικά Κλιμάκια και πρέπει να είναι τουλάχιστον δύο, ώστε να θεμελιώνεται το περιεχόμενο της αντίθεσης.

Η αμφισβήτηση φέρεται προς εκδίκαση ενώπιον του Τμήματος επταμελούς σύνθεσης από τον Πρόεδρο του οικείου Κλιμακίου ή του Τμήματος ή από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας ή με πρωτοβουλία όποιου έχει έννομο συμφέρον.

Επιπλέον, σε περίπτωση αμφιβολίας η οικεία σύνθεση του Κλιμακίου ή του Τμήματος παραπέμπει αμέσως το ζήτημα στο Τμήμα επταμελούς σύνθεσης με πρακτικό της¹⁶⁹.

Το Τμήμα επταμελούς σύνθεσης οφείλει να εκδώσει απόφαση άρσης της αμφισβήτησης ή της αμφιβολίας μέσα σε τριάντα ημέρες από την κατάθεση αυτής στη Γραμματεία του.

Η διαδικασία, λοιπόν, αυτή στοχεύει ουσιαστικά στο ίδιο αποτέλεσμα με την έκθεση αμφιβολίας του Επιτρόπου κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 32 παρ. 5 του ν. 4129/2013 και αναλύθηκε ανωτέρω¹⁷⁰.

4.3.4 Συνάγεται, λοιπόν, εκ των ανωτέρω το γεγονός ότι ο προσυμβατικός έλεγχος είναι και αυτός προληπτικός έλεγχος, όμως, διαφέρει από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών όχι μόνο ως προς το όργανο, που τον διενεργεί, και τη διαδικασία, που ακολουθείται, αλλά και ως προς το ότι ο προσυμβατικός έλεγχος ελέγχει από την άποψη της νομιμότητας και της κανονικότητας της διαδικασίας ως και την τελευταία διαδικαστική πράξη (συνήθως κατακυρωτική πράξη) πριν από την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ των αντισυμβαλλομένων και δεν ελέγχει τη διαδικασία, που ακολουθεί επ' ευκαιρία των δαπανών, που απορρέουν από την

¹⁶⁹ Βλ. ΕΣ Τμήμα VI πράξη 56/2004.

¹⁷⁰ Βλ. 3.4.3 «Η διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γ) ειδικές διαδικασίες», σελ. 46.

εκτέλεση των συμβατικών υποχρεώσεων¹⁷¹. Ήτοι, ο προληπτικός έλεγχος ασκείται μετά την υπογραφή της σύμβασης κατά την έκδοση του πρώτου χρηματικού εντάλματος και πριν από την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, ενώ ο προσυμβατικός διενεργείται πριν από τη σύναψη της σύμβασης. Το χρονικό σημείο άσκησης του ελέγχου είναι το πλεονέκτημα και μειονέκτημα του καθενός ταυτόχρονα.

4.4 Νομολογιακή αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων.

A. Νομική φύση πράξεων του Κλιμακίου κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου.

Ένα σπουδαίο ζήτημα, το οποίο απασχόλησε τη θεωρία και τη νομολογία των δικαστηρίων, αποτέλεσε η νομική φύση των πράξεων του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τις οποίες διεξάγεται ο προληπτικός συμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.

α) ΑΕΔ 32/2001¹⁷²

Σύμφωνα με την απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου «*το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ενεργεί ως δικαστήριο, ούτε διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διαφορές υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, η δε εκδιδόμενη από αυτό «πράξη» δεν είναι απόφαση δικαιοδοτούντος οργάνου (δικαστική απόφαση). Είναι επίσης φανερό ότι η πράξη αυτή δεν είναι πράξη διοικητικής αρχής, ούτε συνιστά πράξη οργάνου διοίκησης*».

β) Ολ. ΕΣ 3/2005¹⁷³

«.....Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής επιταγής, όσον αφορά τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων, θεσπίστηκε, με το άρθρο 2 του ν. 3060/2002 πλήρες σύστημα δικαστικής προστασίας αυτών που έχουν έννομο συμφέρον από τον εν λόγω έλεγχο, πραγματοποιούμενο σε δύο βαθμούς: α) σε πρώτο βαθμό από το Κλιμάκιο, το οποίο ασκεί δικαιοδοτική εξουσία και τέμνει δημοσιολογιστική

¹⁷¹ Βλ. Ι. Κάρκαλη, ό.π. υποσημ. 7, σελ. 137.

¹⁷² Βλ. ΔΔ 2004/759

¹⁷³ Βλ. Αρμ. 2005/2044.

διαφορά αίροντας τις υπάρχουσες αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα ή μη της υπό κατάρτιση σύμβασης, κατά τα προεκτεθέντα, εκφέροντας εν προκειμένω αναγνωριστική δικαστική κρίση, τόσο κατά το τυπικό, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο.....και σε β) δεύτερο βαθμό από το Τμήμα με την εκδίκαση του προβλεπόμενου ενδίκου μέσου της αίτησης ανάκλησης της πράξης – απόφασης του Κλιμακίου....., η οποία επιλύει οριστικά τη διαφορά και δημιουργεί δεδικασμένο νομιμότητας ή μη της υποβληθείσας για έλεγχο υπό κατάρτιση σύμβασης.

Με τον τρόπο αυτόν οργανώνεται πλήρες και αποτελεσματικό σύστημα δικαστικής προστασίας, παρεχόμενης από το Ελεγκτικό Συνέδριο...Το προσωρινό δεδικασμένο της κρίσης των Επιτροπών Αναστολών, στο πλαίσιο του ν. 2522/1997, δεν μπορεί να καταλύσει το δεδικασμένο της κρίσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος. Συνεπώς, η περιέχουσα αρνητική κρίση για τη νομιμότητα της υπό κατάρτιση σύμβασης πράξη – δικαστική απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεσμεύει, σε κάθε περίπτωση, την αναθέτουσα αρχή να μην προβεί στην υπογραφή της, έστω και εάν υπάρχει αντίθετη κρίση της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ και αν αυτή ενεργήσει αντίθετα παραβιάζει το Σύνταγμα, με τις συνέπειες που αυτό συνεπάγεται».

Κι αυτό συμβαίνει, διότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εξακολουθεί να ενεργεί ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και όχι ως Διοίκηση, στην οποία και μόνο αφορά η προβλεπόμενη στο άρθρο 85 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις¹⁷⁴.

γ) Ολ. ΣτΕ 2472/2008¹⁷⁵

«Κατ' άρθρο 98 παρ. 3 του Συντάγματος είναι απαράδεκτη αίτηση ακυρώσεως που στρέφεται κατά της πράξεως Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος και του άρθρου 15 του ν. 2145/1993. Εξάλλου, ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο και των δημοσίων επιχειρήσεων δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο, τον οποίο ασκούν τα αρμόδια δικαστήρια.

Εξάλλου από τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ευθέως συνάγεται ότι, αντιθέτως προς τα προβαλλόμενα από την αιτούσα, ο εισαγόμενος με παράγραφο 3

¹⁷⁴ Βλ. Ε. Καραθανασόπουλο, ό.π. υποσημ. 138, σελ. 69.

¹⁷⁵ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

του άρθρου 98 του Συντάγματος κανόνας καταλαμβάνει όλες, ανεξαιρέτως, τις υποθέσεις της παραγράφου 1 του αυτού άρθρου 98, είναι δε κατά τούτο χαρακτηριστικό ότι δεν έγινε δεκτή τροπολογία, σύμφωνα με την οποία θα έπρεπε να εισαχθεί απόκλιση από τον ως άνω ανεξαιρέτο κανόνα, ώστε να υπόκεινται στο έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες εκδίδονται στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του».

δ) ΟΛ ΕΣ 2822/2011¹⁷⁶

«...ο καθιερούμενος με τις προπαρατεθείσες διατάξεις προληπτικός έλεγχος των μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεων δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και οι εκδιδόμενες σχετικές δικαστικές πράξεις δε συνιστούν δικαστικές αποφάσεις, μη απορρέοντες εξ αυτών δεδουλευμένου. Τούτο δε, διότι ο συνταγματικός νομοθέτης κατανέμει, με γνώμονα τη φύση των διαφορών, τις μεν διοικητικές διαφορές στα διοικητικά δικαστήρια, τις δε ιδιωτικές στα πολιτικά, μη καταλείποντας περιθώρια στον κοινό νομοθέτη να αναθέτει την εκδίκαση κατηγοριών εκ των ως άνω διαφορών στα ειδικής δικαιοδοσίας δικαστήρια. Η φύση αυτή των δικαστικών πράξεων, που εκδίδονται στο πλαίσιο του ανωτέρω προληπτικού ελέγχου, δε μεταβλήθηκε εκ του γεγονότος ότι ο έλεγχος αυτός, μετά τη δια νόμου θέσπισή του (άρθρο 15 του ν. 2145/1993) απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα από του έτους 2001, καθόσον ούτε ο σκοπός του ελέγχου μεταβλήθηκε, ούτε απονεμήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά παρέκκλιση των διατάξεων των άρθρων 93, 94 και 95 του Συντάγματος, σχετική δικαιοδοτική αρμοδιότητα...Συνεπώς, ο σκοπός του ελέγχου παραμένει –και μετά τη συνταγματική του κατοχύρωση- πρωτίστως και πρωταρχικώς η προστασία του δημοσίου χρήματος και η εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαστικό καθήκον εκτίμησης και εξακρίβωσης ως προς τη νομιμότητα των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας. Το γεγονός ότι ο κοινός νομοθέτης επιτρέπει την άσκηση και από τους ιδιώτες διαγωνιζόμενους αιτήσεως ανακλήσεως ενώπιον του αρμοδίου (VI) Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά των σχετικών πράξεων των πρωτοβάθμιων δικαστικών σχηματισμών (Κλιμακίων) και ότι οι δικαστικές αυτές πράξεις εξωτερικεύονται με τη μορφή της απόφασης, που απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση και φέρουν ειδική και

¹⁷⁶ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

εμπεριστατωμένη αιτιολογία δε μεταβάλλει, επίσης, τη φύση των πράξεων αυτών ως δικαιοδοτικών, εφόσον με τις πράξεις αυτές δεν σκοπείται η υποκατάσταση του δικαστικού ελέγχου και η παροχή δικαστικής προστασίας δια της δημιουργίας δεσμευτικής δυνάμεως επί των κριθέντων ζητημάτων.

Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η υπό κρίση αίτηση, με την οποία ζητείται η αναίρεση της.....αποφάσεως του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας των μεγάλης οικονομικής αξίας σχεδίων δημοσίων συμβάσεων είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη, προεχόντως, διότι εφόσον δεν είναι απόφαση εκδοθείσα κατά την άσκηση δικαιοδοτικής αρμοδιότητας, δεν τυγχάνει προσβλητέα δια αιτήσεως αναίρεσεως».

ε) Συμπέρασμα.

Καθίσταται, λοιπόν, φανερό εκ των ανωτέρω το γεγονός ότι η πρόσφατη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας ως προς τη νομική φύση των πράξεων, που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου, εμφανίζεται αρκετά συγκεχυμένη, αν και μονίμως επιφυλακτική, από τη στιγμή, που ενώ δεν αποδέχεται αυτές τις πράξεις ως δικαστικές αποφάσεις, διστάζει, όμως, και να τις χαρακτηρίσει τις περισσότερες φορές ευθέως ως διοικητικές.

Με λίγα λόγια, όπως παρατηρείται εκ των ανωτέρω ενδεικτικά παρατεθεισών αποφάσεων, και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο καταλήγουν στην κρίση ότι ο προληπτικός έλεγχος των μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεων προμηθειών, δημόσιων έργων και υπηρεσιών, που συνάπτουν το Δημόσιο και οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας.

Συνεπώς, ο έλεγχος αυτός δεν υποκαθιστά το δικαστικό έλεγχο, που ασκεί το Συμβούλιο της Επικρατείας επί της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας, που απολήγει στη σύναψη διοικητικών συμβάσεων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών, ενώ η φύση του προληπτικού ελέγχου δε μεταβλήθηκε εκ του γεγονότος ότι μετά τη δια νόμου θέσπισή του απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε περίπτωση, που εκκρεμεί ενώπιόν του αίτηση ακύρωσης κατά πράξης ανάθεσης προμήθειας, δημοσίου έργου ή υπηρεσίας, δεν κωλύεται να ασκήσει την κατά το άρθρο 95 παρ. 1 εδ' α του Συντάγματος ακυρωτική του αρμοδιότητα, εάν, πριν από τη συζήτηση της αιτήσεως,

το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατυπώνοντας το πόρισμά του, θεωρήσει ότι η εν λόγω πράξη εκδόθηκε κατά παράβαση νόμου ή πλάνης περί τα πράγματα. Έτσι, η απόφαση, που θα εκδοθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, θα έχει δύναμη δεδικασμένου για τα διοικητικής φύσης ζητήματα, που επιλύει. Διαφορετική εκδοχή θα δημιουργούσε έλλειμμα δικαστικής προστασίας και θα αντέβαινε στις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος σε αρμονία προς τις οποίες πρέπει να ερμηνεύεται η διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος¹⁷⁷. Αυτό σημαίνει πως το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από το δεδικασμένο αποφάσεων των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, που επιλύουν διαφορές κατά το στάδιο κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων.

Αναμφισβήτητα, ξεχώρισε η υπ' αρ. 3/2005 απόφαση της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία διαφοροποιήθηκε εκ της λοιπής νομολογίας, διατυπώνοντας την κρίση ότι με το σύστημα του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο θεσπίστηκε πλήρες σύστημα δικαστικής προστασίας αυτών, που έχουν έννομο συμφέρον από τον εν λόγω έλεγχο, το οποίο πραγματοποιείται σε δύο βαθμούς: α) σε πρώτο βαθμό από το Κλιμάκιο, το οποίο ασκεί δικαιοδοτική εξουσία και τέμνει δημοσιολογιστική διαφορά αίροντας τις υπάρχουσες αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα ή μη της υπό κατάρτιση σύμβασης, εκφέροντας αναγνωριστική δικαστική κρίση, και σε β) δεύτερο βαθμό από το Τμήμα με την εκδίκαση του προβλεπόμενου ενδίκου μέσου της αίτησης ανάκλησης της πράξης – απόφασης του Κλιμακίου, η οποία επιλύει οριστικά τη διαφορά και δημιουργεί δεδικασμένο νομιμότητας ή μη της υποβληθείσας για έλεγχο υπό κατάρτιση σύμβασης.

Σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι ο εν λόγω έλεγχος ως καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης, είναι ευρύτερος και ασφαλέστερος από το δικαιοδοτικό έλεγχο της ίδιας διαδικασίας. Κι αυτό, διότι ο δικαιοδοτικός έλεγχος θα διεξαχθεί μόνο στις περιπτώσεις, που θα ασκηθούν σχετικές προσφυγές από τους ενδιαφερομένους, η παράλειψη δε του προσυμβατικού ελέγχου συνεπάγεται την ακυρότητα της συναφθείσας σύμβασης, ενώ ο δικαιοδοτικός έλεγχος δεν είναι σε θέση να αναστρέψει τα αποτελέσματα, που προκύπτουν από την παράνομη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης¹⁷⁸. Τέλος, η ελεγκτική πράξη του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρ' όλο που δεν αναπτύσσει δεδικασμένο ή

¹⁷⁷ Βλ. Ε. Μπάλα, ό.π. υποσημ. 2, σελ. 185.

¹⁷⁸ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 66, σελ. 180-181.

τεκμήριο νομιμότητας (αφού δε θεωρείται ούτε δικαστική απόφαση, ούτε διοικητική πράξη), είναι απολύτως δεσμευτική, όσο ισχύει, ως προς τους συμβαλλομένους και όσους η σύμβαση μπορεί να αφορά¹⁷⁹.

Β. Έννομο συμφέρον για αίτηση ανάκλησης.

ΕΣ Τμήμα VI πράξη 75/2004¹⁸⁰

Κρίθηκε ότι σε περίπτωση, που ο έλεγχος της σύμβασης απέβη θετικός, ήτοι ότι αυτή είναι νόμιμη και δύναται να υπογραφεί, υπάρχει έννομο συμφέρον για άσκηση αίτησης ανάκλησης από αυτόν, που υποστηρίζει το αντίθετο και έχει εμπλακεί στη διαδικασία του διαγωνισμού.

Το έννομο συμφέρον δέον να είναι προσωπικό, άμεσο και ενεστώς. Δηλαδή, η παραδοχή των λόγων ανάκλησης να συνεπάγεται ευθέως ευμενή μεταβολή στη θιγείσα από την πληττόμενη πράξη νομική ή πραγματική κατάσταση του αιτούντος.

Κρίνεται σκόπιμο να μνημονεύσουμε και την απόφαση της μειοψηφίας, σύμφωνα με την οποία *«δεν είναι παραδεκτή αίτηση ανάκλησης στρεφόμενη κατά πράξεως του Κλιμακίου, με την οποία κρίθηκε ότι το σχέδιο συμβάσεως δύναται να υπογραφεί, πλην αν ο αιτών επικαλείται και αποδεικνύει ότι από την προσβαλλόμενη πράξη υφίσταται βλάβη δικαιολογούσα το σπουδαίο έννομο συμφέρον τούτου για ανάκληση»*.

Γ. Έλλειψη αναγραφής της προυπολογιζόμενης δαπάνης στη διακήρυξη.

ΕΣ Κλιμάκιο VI πράξη 69/2005¹⁸¹ και ΕΣ Τμήμα VI πράξη 133/2008¹⁸²

«Σύμφωνα με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της διαφάνειας κατά τη δράση των κρατικών οργάνων, τα όργανα της Διοίκησης πρέπει κατά την άσκηση της δραστηριότητάς τους να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης, προκειμένου να

¹⁷⁹ Βλ. Π. Λαζαράτο, «Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμοδότηση), ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1154 επ.

¹⁸⁰ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

¹⁸¹ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

¹⁸² Βλ. Ε. Καραθανασόπουλο, ό.π. υποσημ. 138, σελ. 23.

εξασφαλίζεται το ανεπηρέαστο των αποφάσεών τους και το αδιάβλητο των σχετικών διαδικασιών. Η εν λόγω γενική αρχή επιβάλλει στις διακηρύξεις των διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων να καθορίζεται σαφώς η προυπολογιζόμενη δαπάνη του διαγωνισμού, ούτως ώστε, μέσω του ακριβούς καθορισμού του οικονομικού αντικειμένου του διαγωνισμού, να προσκαλούνται σε συμμετοχή όλοι οι δυνατοί υποψήφιοι και έτσι να αναπτύσσεται ο μεγαλύτερος δυνατός συναγωνισμός και να επιτυγχάνεται το καλύτερο για το δημόσιο συμφέρον αποτέλεσμα. Περαιτέρω, η ίδια η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, για τον προσδιορισμό της δικαιοδοσίας του οποίου είναι απαραίτητος ο καθορισμός του ποσού της προυπολογιζόμενης δαπάνης του διαγωνισμού. Κατ' ακολουθία, ο μη καθορισμός προυπολογιζόμενης δαπάνης στη διακήρυξη δημόσιου διαγωνισμού αποτρέπει, αφενός μεν την ανάπτυξη ειλικρινούς συναγωνισμού και αφετέρου την υπαγωγή του συγκεκριμένου σχεδίου σύμβασης στον από το Σύνταγμα επιβαλλόμενο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και για το λόγο αυτό οδηγεί σε ακυρότητα του σχετικού διαγωνισμού».

Δ. Συγχρηματοδοτούμενη σύμβαση παροχής υπηρεσιών προς το Δημόσιο.

ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 25/2008¹⁸³ (η αναθέτουσα αρχή: Κτηματολόγιο ΑΕ).

«Ο έλεγχος αυτός στοχεύει στη διαπίστωση τυχόν νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας, που προηγείται της κατάρτισης της σχετικής σύμβασης και, κατά τη διενέργειά του, το Κλιμάκιο δεν υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων και δεν ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, ενώ σε περίπτωση που από τον έλεγχο αυτό διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, απαραίτητων για τη διαμόρφωση της κρίσης του Κλιμακίου επί της νομιμότητας της διαδικασίας, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα με πράξη του. Με δεδομένο ότι το ως άνω υποβληθέν σχέδιο σύμβασης είναι μία εκ των έξι συμβάσεων του διαγωνισμού για τις μελέτες οριοθέτησης δασών και δασικών εκτάσεων στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας, συνολικής προυπολογιζόμενης δαπάνης 5.726.142,19 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.,

¹⁸³ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

που θα καταβληθεί σε 50% από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και κατά 50% από εθνική συμμετοχή, παραδεκτός εισάγεται ενώπιον του Κλιμακίου για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας., καθ' όσον αφορά σε συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών προς το Δημόσιο, η συνολική προυπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000,00 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.».

Ε. Περίπτωση επαναληπτικού διαγωνισμού ή απευθείας ανάθεση.

ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 280/2008¹⁸⁴ (αναθέτουσα αρχή: Διεύθυνση Πολιτισμού και Νεότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ροδόπης – Έβρου)

«.....προκύπτει ότι ο έλεγχος νομιμότητας, που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επεκτείνεται και στην περίπτωση συμβάσεων, που συνάπτονται ύστερα από επαναληπτικό διαγωνισμό ή απευθείας ανάθεση ανεξαρτήτως ποσού, όταν ο αρχικός διαγωνισμός, ο οποίος υπαγόταν λόγω ποσού του προϋπολογισμού του στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιελάμβανε και το αντικείμενο του επαναληπτικού (διαγωνισμού) ή της απευθείας ανάθεσης. Τούτο, διότι σκοπός των προαναφερόμενων διατάξεων είναι η θεσμοθέτηση μίας αποτελεσματικής διαδικασίας για τον έλεγχο της νομιμότητας των συμβάσεων, ο οποίος θα ανατρεπόταν ή θα καθίστατο αλυσιτελής, ιδίως στην περίπτωση που βάσει ειδικών διατάξεων παρέχεται στη Διοίκηση η ευχέρεια να συνάπτει συμβάσεις με απευθείας ανάθεση σε περίπτωση κηρύξεως άγονου μέρους μόνο του αντικειμένου του διαγωνισμού (αρχικού ή επαναληπτικού). ..παραδεκτός φέρεται για έλεγχο η υπό κρίση σύμβαση παρά το ότι η προυπολογιζόμενη δαπάνη της χωρίς Φ.Π.Α. (939.000,00) υπολείπεται του ποσού του 1.000.000,00 ευρώ, πάνω από το οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης και των οικείων σχεδίων δημοσίων συμβάσεων. Και τούτο, διότι το αντικείμενο του κρινόμενου επαναληπτικού διαγωνισμού και των μετέπειτα διαπραγματεύσεων, στις οποίες προέβη η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ροδόπης – Έβρου, αποτελεί μέρος του ενιαίου αντικειμένου του αρχικού διαγωνισμού, για τον οποίο το Κλιμάκιο τούτο δυνάμει της.....πράξης του έκρινε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή των υποβληθέντων σχεδίων συμβάσεων, αφού.....τα δρομολόγια του κρινόμενου

¹⁸⁴ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

επαναληπτικού διαγωνισμού περιλαμβάνονταν στα δρομολόγια μεταφοράς μαθητών, που δημοπρατήθηκαν με τον αρχικό διαγωνισμό, πλην, όμως, γι' αυτά ο διαγωνισμός απέβη άγονος, καθ' όσον δεν κατατέθηκαν προσφορές».

Στ. Προγραμματικές συμβάσεις.

ΕΣ Τμήμα VI πράξη 36/2005¹⁸⁵

Έγινε δεκτό με την ανωτέρω πράξη ότι, εφ' όσον το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης δεν υποβλήθηκε πριν την υπογραφή του για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, η σύμβαση αυτή είναι άκυρη, ο δε διαγωνισμός, που διενεργήθηκε σε εκτέλεση της άκυρης προγραμματικής σύμβασης είναι, κατ' ορθή εκτίμηση του Κλιμακίου, μη νόμιμος.

Προγραμματικές συμβάσεις είναι οι συμφωνίες, οι οποίες θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της καθ' ύλην αποκεντρωμένης διοίκησης, με τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και την παροχή κάθε είδους υπηρεσιών, προσδιορίζουν τους πόρους, που θα διατεθούν, τα ποσά της χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων, προγραμμάτων ή υπηρεσιών, που αφορούν. Προβλέπουν, επίσης, προς συμπλήρωση του πλαισίου και επίτευξη του στόχου τους, την υποχρέωση σύναψης συγκεκριμένων επιμέρους – εκτελεστικών συμβάσεων από τους κατ' ιδίαν φορείς, μεταξύ τους ή με άλλους του ιδιωτικού τομέα, για την κατασκευή έργων, τη διενέργεια προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Καθορίζουν, ακόμη, όλες τις σημαντικές ρήτρες των εκτελεστικών αυτών συμβάσεων, όπως την επαχθή αιτία τους, την υποχρέωση σύναψής τους για την παραγωγή ορισμένου έργου ή προϊόντος, τις δραστηριότητες, που απαιτούνται για την προπαρασκευή και υλοποίησή τους, τους όρους, ιδίως όσον αφορά στις τιμές και τις ποσότητες, υπό τους οποίους θα συνομολογηθούν, και κάθε άλλο ζήτημα, που δύναται να προκύψει από την εκτέλεσή τους.

¹⁸⁵ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημ. 33, σελ. 32-33.

Z. Οι τροποποιήσεις όρων σύμβασης μετά τη σύναψη και κατά το στάδιο εκτέλεσης της τροποποιούμενης σύμβασης.

ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 79/2009¹⁸⁶

Η δυνατότητα τροποποίησης των όρων συναφθείσας, ιδίως μετά τη διενέργεια διαγωνισμού, δημόσιας σύμβασης υποβληθείσας στον προσυμβατικό έλεγχο πλέον, δεδομένου ότι οι τροποποιήσεις προκαλούν αύξηση του οικονομικού αντικειμένου, τέτοια που να υπερβαίνει το εκάστοτε θεσπιζόμενο χρηματικό όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, περιορίζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθ' όσον ο κεντρικός πυρήνας της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων συνίσταται στην τήρηση μιας αυστηρά τυπικής διαδικασίας ως προς τη διαμόρφωση των όρων της σύμβασης και την κατακύρωσή της, η οποία αποσκοπεί στη διασφάλιση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης των διακρίσεων, της προστασίας του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού και η οποία θα καθίστατο κενό γράμμα, εάν υπήρχε εκ των υστέρων δυνατότητα ουσιώδους μεταβολής και αλλοίωσης των όρων της σύμβασης, που συνήφθη κατ' εφαρμογή της διαδικασίας αυτής.

Κάθε τροποποίηση, η νομιμότητα της οποίας κρίνεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, πρέπει να είναι αναγκαία λόγω διαφοροποίησης των δημοσίων αναγκών, να αποβλέπει στη θεραπεία νόμιμου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να μην επέρχεται δι' αυτής ουσιώδης βλάβη των συμφερόντων της αναθέτουσας αρχής και οι τροποποιήσεις να μην απολήγουν σε ουσιώδη μεταβολή του συμβατικού αντικειμένου, όπως αυτό προκηρύχθηκε, ώστε να πρόκειται για νέα κατ' αντικείμενο σύμβαση, ούτε σε ανατροπή των οικονομικών δεδομένων, εν' όψει των οποίων αυτή καταρτίστηκε και στα οποία απέβλεψαν τα συμβαλλόμενα μέρη. Σε κάθε περίπτωση, τα γεγονότα ή οι καταστάσεις, που επιβάλλουν την τροποποίηση, δεν πρέπει να οφείλονται σε λόγους, που αφορούν στο πρόσωπο του αντισυμβαλλομένου και, πολύ περισσότερο σε αντισυμβατική συμπεριφορά του.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η εκτίμηση από ουσιαστική άποψη του περιεχομένου των όρων της τροποποιητικής σύμβασης και ειδικότερα, αν αυτοί είναι συμφέροντες για την αναθέτουσα αρχή ή εξυπηρετούν τους σκοπούς της σύμβασης, ιδίως όταν για την εκτίμηση αυτή απαιτούνται κρίσεις τεχνικές ή οικονομικές, ανήκει στην

¹⁸⁶ Βλ. X. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημ. 33, σελ. 34-35.

κυριαρχική εξουσία και αποκλειστική ευθύνη του αρμοδίου για την τροποποίηση οργάνου.

Η. Συμπληρωματικές συμβάσεις.

ΕΣ Τμήμα VI πράξη 19/2009¹⁸⁷ (αναθέτουσα αρχή: ο Δήμος Αγίων Αναργύρων).

«Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση¹⁸⁸, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης στις ακόλουθες περιπτώσεις: Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών: α) Όταν αφορούν συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες, που δεν περιλαμβάνονταν στην αρχικώς κατακυρωθείσα μελέτη, ούτε στην αρχική σύμβαση και τα οποία, λόγω μη προβλέψιμων περιστάσεων, κατέστησαν αναγκαία για την εκτέλεση των εργασιών ή της υπηρεσίας, όπως περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση γίνεται στον οικονομικό φορέα, που εκτελεί τις υπηρεσίες αυτές ή την υπηρεσία αυτή, εφόσον τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες, είτε δε μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση, χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες αρχές, είτε μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, πλην όμως είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωσή της.Η κατάρτιση συμπληρωματικών συμβάσεων με τον ανάδοχο ήδη εκτελούμενων υπηρεσιών αποτελεί εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης παροχής υπηρεσιών....

Ως συμπληρωματικές υπηρεσίες θεωρούνται εκείνες, που παρουσιάζουν αναγκαία συνάφεια με τις αρχικές υπηρεσίες και δε συμπεριλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση, κατέστησαν αναγκαίες κατά την εκτέλεση του έργου, λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων και δε μπορούν να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση ή παρά το διαχωρισμό είναι αναγκαίες για την τελειοποίηση των εργασιών.

.....Το Τμήμα άγει την κρίση ότι η προσφυγή στην ως άνω εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης των υπηρεσιών καθαριότητας (με απευθείας ανάθεση στον ήδη ανάδοχο της κύριας σύμβασης) δεν είναι νόμιμη, αφού αυτές δεν emπίπτουν στην έννοια

¹⁸⁷ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

¹⁸⁸ Είναι η διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει στους προμηθευτές της επιλογής της και διαπραγματεύεται τους όρους της σύμβασης με έναν ή περισσότερους από αυτούς, βλ. Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., «Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», 1995, σελ. 77.

των «συμπληρωματικών υπηρεσιών», καθ' όσον δεν κατέστησαν αναγκαίες κατά την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, δεδομένου ότι η αναθέτουσα αρχή γνώριζε από την έναρξη ισχύος του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα τις επικείμενες αλλαγές στον τομέα της καθαριότητας...Επομένως ορθά κρίθηκε με την προσβαλλόμενη πράξη του Κλιμακίου ότι τα αρμόδια δημοτικά όργανα όφειλαν και μπορούσαν να προβούν εγκαίρως σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες, προκειμένου να οργανωθεί πλήρως και εγκαίρως η υπηρεσία καθαριότητας του Δήμου με ανθρώπινο δυναμικό και μηχανήματα. Επιπλέον, δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και από τη φύση των ανωτέρω υπηρεσιών ότι, εάν αυτές διαχωρισθούν τεχνικά ή οικονομικά από την κύρια σύμβαση, μπορεί να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για την αναθέτουσα αρχή, ώστε να δικαιολογείται η σύναψη της επίδικης συμπληρωματικής σύμβασης.

Θ. Έλεγχος νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της διαδικασίας.

ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 53/2005¹⁸⁹

Ο αρμόδιος Υπουργός ή φορέας δύναται να ζητήσει τη διενέργεια νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της διαδικασίας, που προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης, όπως είναι η διακήρυξη, για τους όρους της οποίας εγείρονται σοβαρές αμφισβητήσεις, έτσι ώστε να εντοπίζεται το συντομότερο δυνατό κάθε νομική πλημμέλεια, που θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια την πλημμέλεια του διαγωνισμού.

Επιμέρους φάση της διαδικασίας αποτελεί και το στάδιο δημοσίευσης της διακήρυξης, τυχόν νομική πλημμέλεια της οποίας μπορεί να επιφέρει ακυρότητα του διαγωνισμού, καθώς και η έγκριση της σχετικής διακήρυξης από τα όργανα του φορέα και η παρέλευση της κατά νόμο προθεσμίας για την άσκηση σχετικών ενστάσεων κατά της διακήρυξης.

Δεν υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας του Κλιμακίου σχέδια υπουργικών αποφάσεων ή άλλων διοικητικών πράξεων, που η διοίκηση σκοπεύει να εκδώσει στα πλαίσια της διαδικασίας, που προηγείται της ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, ούτε άλλωστε το σχέδιο της πράξης κατακύρωσης.

¹⁸⁹ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημ. 33, σελ. 44-45.

I. Συγγνωστή πλάνη.

ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 30/2009¹⁹⁰

(αναθέτουσα αρχή: ο Υπουργός εμπορικής ναυτιλίας, Αιγαίου και νησιωτικής πολιτικής, ανάδοχοι: οι εταιρίες ΠΑΡΟΣ Ν.Ε., ΙΚΑΡΙΑ Ν.Ε. και ΝΑΥΤΙΛΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΛΕΣΒΟΥ ΑΕ).

Κρίθηκε ότι ορθά το Κλιμάκιο αποφάνθηκε ότι στερείται της κατά χρόνο ελεγκτικής αρμοδιότητας και απείχε του ελέγχου των τεσσάρων υποβληθέντων σχεδίων συμβάσεων, αφού, όταν του ζητήθηκε να προβεί σε έλεγχο, οι υπηρεσίες, που αποτελούν το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών, είχαν ήδη αρχίσει να παρέχονται. Στην προκειμένη, όμως, περίπτωση, η άμεση έναρξη παροχής των υπηρεσιών και η εξ αυτού του λόγου εκ των υστέρων αποστολή των συμβάσεων για έλεγχο ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκύπτει ότι δεν έγινε με πρόθεση καταστρατήγησης των διατάξεων, που προβλέπουν τον έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, αλλά γιατί συνέτρεχαν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, που επέβαλαν τη μη διακοπή, έστω και για ελάχιστο χρονικό διάστημα της πραγματοποίησης των σχετικών δρομολογίων, που αφορούν κατά μεγάλο μέρος νησιά της άγονης γραμμής και τα οποία αποτελούν το μοναδικό τρόπο σύνδεσης των νησιών αυτών μεταξύ τους και με την υπόλοιπη ηπειρωτική χώρα. Ως εκ τούτου, το Τμήμα έκρινε ότι δικαιολογείται, στη συγκεκριμένη περίπτωση η αναγνώριση συγγνωστής πλάνης υπέρ της αναθέτουσας αρχής και η εξ αυτού του λόγου ανάκληση της προσβαλλόμενης πράξης. Αναπομπή στο Κλιμάκιο για έλεγχο νομιμότητας των ένδικων συμβάσεων.

Η επίκληση και απόδειξη της συγγνωστής πλάνης συντρέχει μόνο στο πρόσωπο της αναθέτουσας αρχής και όχι και στο πρόσωπο του αναδόχου, ο οποίος, εάν την προβάλλει, αυτή θα απορριφθεί ως απαράδεκτη¹⁹¹.

Στο σημείο αυτό δέον να υπογραμμισθεί το γεγονός ότι η συγγνωστή πλάνη ουσιαστικά αποτελεί νομολογιακή κατασκευή, ώστε, παρ' όλο που κρίνεται μη νόμιμη η δαπάνη, το σχετικό ένταλμα να κρίνεται θεωρητέο. Η πλάνη είναι δυνατόν να αναφέρεται, είτε στην ισχύ ή την ερμηνεία διατάξεων, είτε στην ύπαρξη ή εκτίμηση πραγματικών περιστατικών και πρέπει να είναι δικαιολογημένη, ενώ η δαπάνη δέον να θεραπεύει το δημόσιο συμφέρον.

¹⁹⁰ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

¹⁹¹ Βλ. ΕΣ Τμήμα VI πράξη 64/2008 και Χ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημ. 33, σελ. 64.

ΙΑ. Αντικείμενο ελέγχου: όρος της διακήρυξης.

ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 2654/2014¹⁹²

Η προσβαλλόμενη πράξη του Κλιμακίου έκρινε ότι όρος της διακήρυξης, με βάση τον οποίο αξιολογείται η ικανότητα των υποψηφίων με βάση την εμπειρία τους σε υπηρεσίες μαζικής σίτισης μόνον σε δημόσιους φορείς, περιορίζει υπέρμετρα τον ελεύθερο ανταγωνισμό και αντίκειται στις προστατευόμενες από το Ενωσιακό Δίκαιο αρχές του ανόθευτου ανταγωνισμού, αφού αποκλείει εταιρίες, που παρέχουν ίσου μεγέθους υπηρεσίες σίτισης στον ιδιωτικό τομέα. Το Τμήμα κρίνει ομοίως ελλείπει αποχρώντος λόγου δημοσίου συμφέροντος, που να συνηγορεί υπέρ του αντιθέτου. Οι πάροχοι υπηρεσιών μαζικής σίτισης ιδιωτικών φορέων δεν υπολείπονται σε εμπειρία έναντι των παρόχων σίτισης των δημόσιων φορέων, ενώ ο έλεγχος της ποιότητας των υπηρεσιών μπορεί να διασφαλισθεί με τις λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης και τον αυστηρό έλεγχο της τήρησής τους κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Ο όρος αυτός εν τέλει λειτουργεί ως κριτήριο καταλληλότητας.

¹⁹² Βλ. Αρμ. 2014/1043.

5. Ο ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ ΤΩΝ ΥΠΟΛΟΓΩΝ.

5.1 Κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών και είδη αυτού.

Σύμφωνα με την περ. γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος *«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:*

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο».

Επιπλέον, στην παράγραφο 1 περ. β' του άρθρου 1 του ν. 4129/2013 ορίζεται *«Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και στον εκτός κρατικού προϋπολογισμού λογαριασμό με την ονομασία «Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων» του άρθρου 26 παρ. 1 του ν. 992/1979. Σε κατασταλτικό έλεγχο υπόκειται και κάθε φορέας που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό».*

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών συνίσταται στον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των υπολόγων των Ο.Τ.Α. και των λοιπών νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο της περ. α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος.

Επιπλέον, στην περίπτωση στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος αναφέρεται ότι στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανήκει και η εκδίκαση των διαφορών σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών της περίπτωσης γ'. Κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει γενική αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται όλων των ενδίκων μέσων και βοηθημάτων επί διαφορών, που ανακύπτουν κατά τον έλεγχο πάσης φύσεως λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, είτε ο έλεγχος αυτός διενεργείται από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είτε όχι, χωρίς να απαιτείται ειδική νομοθετική ρύθμιση για την εφαρμογή του γενικού αυτού κανόνα.

Ο κατασταλτικός έλεγχος με κριτήριο το είδος των οργάνων, από τα οποία ενεργείται, αλλά και τη φύση των πράξεων αυτού, διακρίνεται α) στο Διοικητικό, που ασκείται κατά κανόνα από μονομελή ή πολυμελή διοικητικά όργανα και κατ' εξαίρεση από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) στο Δικαστικό, που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και γ) στον Κοινοβουλευτικό, που ασκείται από το

Κοινοβούλιο στα πλαίσια της ψήφισης του δημοσιονομικού νόμου του απολογισμού του κράτους ή με ερωτήσεις.

5.2 Δημόσιος υπόλογος.

Δημόσιος υπόλογος¹⁹³ είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό, που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος. Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε α) υπολόγους ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών, β) διαχειριστές πάγιων προκαταβολών, γ) φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους, δ) ειδικούς ταμίες, ε) υπολόγους ν.π.δ.δ. και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και στ) διαχειριστές έργων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

Από το Ελεγκτικό Συνέδριο κρίθηκε¹⁹⁴ ότι «προσδιοριστικό στοιχείο της έννοιας του υπολόγου είναι η απονεμηθείσα σ' αυτόν υπό του νόμου ή η ασκούμενη υπ' αυτού οποιαδήποτε εξουσία προς διαχείριση χρημάτων που ανήκουν στο κράτος, σε ν.π.δ.δ. ή σε Ο.Τ.Α., πράξη δε διαχείρισεως αποτελεί η χρήση αυτών σύμφωνα με το νόμο και τον προορισμό τους και η προσήκουσα απόδοσή τους...η καθιδρυνόμενη δε με τις άνω διατάξεις ευθύνη του υπολόγου δεν θεμελιώνεται στη νομιμότητα της διαχειριστικής του εξουσίας, αλλά στο υλικό γεγονός της διεξαγωγής της διαχείρισεως...».

Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε κύριους υπολόγους και δευτερεύοντες, ανάλογα με το εάν λογοδοτούν άμεσα ή έμμεσα στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Κύριοι υπόλογοι είναι οι προϊστάμενοι των εσόδων και εξόδων των Δ.Ο.Υ., οι διαχειριστές των δημοσίων ταμείων των Δ.Ο.Υ., που αποδίδουν ετήσιο λογαριασμό, οι διαχειριστές ΧΕΠ, οι στρατιωτικοί ταμίες, που υποβάλλουν μηνιαίο και ετήσιο λογαριασμό και οι διαχειριστές υλικού, που υποβάλλουν ετήσιο λογαριασμό. Οι δευτερεύοντες υπόλογοι λογοδοτούν στους κυρίους υπολόγους και απαλλάσσονται προσωρινά, ενώ οριστικά απαλλάσσονται με την απαλλαγή του κυρίου δημοσίου υπολόγου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Δευτερεύοντες υπόλογοι είναι οι διαχειριστές δημοσίων ταμείων των Δ.Ο.Υ., οι περιοδεύοντες ταμειακοί διαχειριστές και εισπρακτικά όργανα των δημοσίων ταμείων των Δ.Ο.Υ. ή των ειδικών ταμείων κ.λ.π..

¹⁹³ Βλ. άρθρο 44 παρ. 2 του ν. 4129/2013 και 150 παρ. 2 του ν. 4270/2014.

¹⁹⁴ Βλ. Ολ. ΕΣ 1306/2001.

Λογαριασμό¹⁹⁵ αποτελεί η διαδοχή οικονομικών πράξεων, που ενεργεί ο υπόλογος κατά τη διαχείρισή του και εντός αυτής, η οποία κατατείνει στην επίτευξη ενός διαχειριστικού αποτελέσματος, του «ορθώς έχειν» της διαχείρισης αυτής και συνακόλουθα στην απαλλαγή του υπολόγου από την ευθύνη. Τέτοια απαλλαγή δε δύναται να υπάρξει αν, μετά από έλεγχο των λογαριασμών του, διαπιστωθεί έλλειμμα, συνδεδεμένο αιτιωδώς με αυτόν. Μία και μόνη διαχειριστική πράξη μπορεί να αποτελέσει λογαριασμό, μόνο στη θεωρητική εκείνη εκδοχή, κατά την οποία η πράξη αυτή είναι και η μοναδική της όλης διαχείρισης του υπολόγου. Σε κάθε άλλη περίπτωση, μια διαχειριστική πράξη, έστω και εάν από αυτή ενδεχομένως δημιουργείται έλλειμμα, το οποίο διαπιστώνεται μετά από καταγγελία και έλεγχο της πράξης αυτής, δε συνιστά έλεγχο λογαριασμών και δε θεμελιώνει δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Διαχείριση νοείται η διενέργεια εισπραξης εσόδων και η καταβολή δαπανών, η χρεοπίστωση υλικού, η ασφαλής φύλαξη δημοσίου χρήματος και η προσήκουσα απόδοσή του.

Ειδικότερα, ο έλεγχος της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων συνίσταται στον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος ή υλικού, με βάση τους δημοσιονομικούς νόμους και τους κανόνες της χρηστής διαχείρισης, στον καταλογισμό των ευθυνών και στην αποκατάσταση της ζημίας, που τυχόν προκλήθηκε στο Δημόσιο από υπαιτιότητα του υπολόγου. Ο έλεγχος αυτός θεωρείται κατασταλτικός, ακριβώς επειδή ενεργείται μετά την πληρωμή της δαπάνης.

Με λίγα λόγια, ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των υπολόγων, εφ' όσον οι κατ' ιδίαν διαχειριστικές πράξεις έχουν ελεγχθεί προληπτικώς, ήτοι υπάρχει πράξη θεώρησης στα χρηματικά εντάλματα, περιορίζεται στη νομιμότητα της πράξης εξόφλησης αυτών, καθώς και στη νόμιμη απόδοση των υπέρ τρίτων γενόμενων κρατήσεων¹⁹⁶, εκτός εάν περιέλθουν σε γνώση του ελεγκτικού οργάνου στοιχεία, τα οποία κλονίζουν τη νομιμότητα, την ακρίβεια και την πιστότητα των δικαιολογητικών, τα οποία υποβλήθηκαν για την εκκαθάριση της δαπάνης και την έκδοση του τίτλου και έλαβε υπόψη του το όργανο του προληπτικού ελέγχου για τη θεώρηση αυτού. Ειδικότερα, εφ' όσον αποδειχθεί ότι τα δικαιολογητικά, που

¹⁹⁵ Βλ. Α. Κοκκίδου, ό.π. υποσημ. 48, σελ. 109.

¹⁹⁶ Βλ. www.ekdd.gr «ο εξωτερικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: η άσκηση του προληπτικού και του κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2004», πρόσβαση 9-3-2016.

στηρίζουν το θεωρηθέν χρηματικό ένταλμα είναι ανύπαρκτα, ψευδή ή εικονικά ή πλαστά, τότε ο τίτλος πληρωμής καθίσταται μη νόμιμος και το όργανο του κατασταλτικού ελέγχου μπορεί να προβεί στον καταλογισμό των υπευθύνων για τη δημιουργία του ούτω δημιουργηθέντος ελλείμματος προσώπων.

5.3 Ο Διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος.

Ο διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος αποτελεί έκτακτο καθημερινό έλεγχο και ασκείται κάθε φορά, που τον υπαγορεύουν οι υπηρεσιακές ανάγκες. Σημειωτέον ότι ο διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών προβλέπεται, τόσο από τις διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού (ν. 4270/2014), όσο και από τις διατάξεις του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013).

Πιο αναλυτικά, τα διοικητικά όργανα, που ασκούν τον διοικητικό κατασταλτικό έλεγχο είναι:

α) Οι προϊστάμενοι των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών και των Ειδικών Ταμείων, που ενεργούν τον έλεγχο στους υφισταμένους υπολόγους και ειδικούς ταμίες για την καθημερινή εξακρίβωση του χρηματικού υπολοίπου της διαχείρισής τους.

β) Τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν ενεργούν ως διοικητικά όργανα. Οι περιπτώσεις, που ενεργούν ως διοικητικά όργανα, είναι:

- όταν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων ζητούν πληροφορίες ή ενεργούν επιτόπια έρευνα¹⁹⁷.

- όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει στην εξακρίβωση του υπολοίπου του υλικού, που υπάρχει στις αποθήκες¹⁹⁸.

- όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια της επιτήρησης των δημοσίων υπολόγων ενεργεί επιθεώρηση με δικούς του υπαλλήλους ή την προκαλεί μέσω των Οικονομικών Επιθεωρητών¹⁹⁹.

Επιπροσθέτως, οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία²⁰⁰:

α) Του Υπουργού Οικονομικών. Από τον έλεγχο αυτό εξαιρούνται οι υπόλογοι των διαχειρίσεων χρηματικού και υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων και του

¹⁹⁷ Βλ. άρθρο 38 παρ. 3 του ν. 4129/2013.

¹⁹⁸ Βλ. άρθρο 49 παρ. 2 του ν. 4129/2013.

¹⁹⁹ Βλ. άρθρο 61 παρ. 1 του ν. 4129/2013.

²⁰⁰ Βλ. άρθρο 150 παρ. 3 του ν. 4270/2014.

Υπουργείου Δημόσιας τάξης και Προστασίας του Πολίτη, για τους οποίους εφαρμόζονται ιδιαίτεροι κανονισμοί, που διέπουν τις διαχειρίσεις αυτές.

β) Του οικείου διατάκτη, που μπορεί να είναι Υπουργός, Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας κ.λ.π.

γ) Του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις, που ισχύουν γι' αυτό και αναλύεται κατωτέρω. Κατά τον έλεγχο και εποπτεία των υπολόγων των περιπτώσεων α' και β' εφαρμόζονται οι διατάξεις περί οικονομικής επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών.

Η εξουσία των ανωτέρω οργάνων είναι σημαντική, δεδομένου ότι οι αποφάσεις τους οι σχετικές με την ύπαρξη της ευθύνης και τον καταλογισμό των δημοσίων υπολόγων είναι άμεσα εκτελεστές κατά του υπεύθυνου ομολόγου, εφ' όσον αυτός δεν αναπληρώσει το έλλειμμα μέσα σε 48 ώρες από τη διαπίστωσή του²⁰¹. Μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, εάν αυτό δεν αναπληρωθεί, ο υπόλογος απομακρύνεται από τη διαχείριση αμέσως και καταλογίζεται με το ποσό των ελλείμματος, που βεβαιώνεται, χωρίς αναβολή, ως δημόσιο έσοδο, λαμβάνεται δε και κάθε άλλο απαραίτητο μέτρο για την εξασφάλιση της απαίτησης του Δημοσίου. Εφ' όσον συντρέχει περίπτωση δόλου ή βαρείας αμέλειας του υπολόγου (άπιστη διαχείριση), πέραν των προηγούμενων μέτρων, ο υπόλογος ευθύνεται και πειθαρχικά.

Σε περίπτωση πληρωμής μη νόμιμων δαπανών καταλογίζεται: α) στα υπηρεσιακά όργανα, που από δόλο ή βαρεία αμέλεια έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης και β) στους λαβόντες, εφ' όσον υπέχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών. Στους λαβόντες καταλογίζεται και κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής²⁰².

Οι καταλογιζόμενοι μπορούν να προσβάλουν την καταλογιστική πράξη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Ακόμη, μπορούν, μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της καταλογιστικής πράξης να ασκήσουν και αίτηση αναθεώρησης ενώπιον του οργάνου, που την έχει εκδώσει. Λόγοι αναθεώρησης είναι οι ίδιοι, για τους οποίους επιτρέπεται η αναθεώρηση πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις²⁰³.

²⁰¹ Βλ. άρθρο 152 παρ. 2 και 3 του ν. 4270/2014.

²⁰² Βλ. άρθρο 152 παρ. 4 του ν. 4270/2014.

²⁰³ Βλ. άρθρο 48 παρ. 3 του ν. 4129/2013.

5.4 Ο δικαστικός κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων.

Ο κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων αποτελεί τον βασικότερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο των δημοσίων υπολόγων. Κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περ. γ' του Συντάγματος και παράλληλα προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 96 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 4270/2014), καθώς και από τις διατάξεις των άρθρων 38-67 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (4129/2013).

Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις, ο υπ' όψη έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και αφορά στους λογαριασμούς, τόσο των υπολόγων του Δημοσίου, όσο και στους λογαριασμούς των υπολόγων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των ν.π.δ.δ. και γενικά των νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από την περ. α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος έλεγχο, όπως αυτά αναλύθηκαν ανωτέρω²⁰⁴. Επίσης, στον κατασταλτικό έλεγχο υπόκειται κάθε φορέας, που έλαβε χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

5.4.1 Όργανα του ελέγχου.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 38 του ν. 4129/2013 ο κατασταλτικός έλεγχος, που ασκούσαν προηγουμένως τα Κλιμάκια στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων, μεταβιβάζεται στους Επιτρόπους της Κεντρικής Υπηρεσίας Επιτρόπων, που έχουν την έδρα τους στο νομό Αττικής και στους Επιτρόπους των Περιφερειακών Υπηρεσιών, που έχουν την έδρα τους στους υπόλοιπους νομούς της χώρας.

Κατά την άσκηση του εν λόγω ελέγχου στον αρμόδιο Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου της Κεντρικής Υπηρεσίας περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες του αρμόδιου Κλιμακίου και στον αρμόδιο Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου όλες οι αρμοδιότητες των Υπηρεσιών της Κεντρικής Υπηρεσίας, καθώς και του αρμόδιου Κλιμακίου. Κατά των πράξεων των Επιτρόπων ασκούνται όλα τα ένδικα μέσα, τα οποία προβλέπονται στο ν. 4129/2013.

²⁰⁴ Βλ. ανωτέρω, 5.3 «Ο διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος», σελ. 86.

Επιπλέον, κατά τη διενέργεια του ελέγχου²⁰⁵ των λογαριασμών των υπολόγων δύναται να ζητείται από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, τους υπολόγους, καθώς και από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο κάθε αναγκαία πληροφορία ή στοιχείο, καθώς και να διενεργηθεί επιτόπια έρευνα, εάν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

Εάν κατά την επεξεργασία των λογαριασμών ανακύψουν αμφιβολίες για κάποιο ζήτημα, δύναται να προκληθεί εκ των προτέρων η γνώμη του αρμόδιου Κλιμακίου για το ζήτημα αυτό ύστερα από έκθεση του οικείου Επιτρόπου προς αυτό. Ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται, αν κρίνει τούτο αναγκαίο λόγω της σοβαρότητας ή της γενικότητας του θέματος, να προκαλεί τη γνώμη της Ολομέλειας, η οποία είναι υποχρεωτική για τους Επιτρόπους, τα Κλιμάκια και τα Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την έκδοση των σχετικών πράξεων και αποφάσεών τους²⁰⁶.

Σημειωτέον ότι, εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί πράξη ποινικώς κολάσιμη, ανακοινώνεται στον αρμόδιο Εισαγγελέα, στον Υπουργό ή άλλο αρμόδιο όργανο, στον οποίο υπάγεται ο υπόλογος, καθώς και στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

5.4.2 Μεθοδολογία του ελέγχου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος διεξάγεται ως ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός και διενεργείται μετά το τέλος της εκάστοτε οικονομικής χρήσης. Εάν, όμως, από το δειγματοληπτικό έλεγχο προκύψουν λόγοι, που επιβάλουν τη γενίκευσή του, αυτός μετατρέπεται σε γενικό. Ακόμη, αυτός διεξάγεται ως έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός. Ο εν λόγω έλεγχος συνίσταται σε έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δημόσιας διαχείρισης²⁰⁷. Η μη δυνατότητα διενέργειας ελέγχου της σκοπιμότητας της διαχειριστικής διοικητικής πράξης από το Ελεγκτικό Συνέδριο απορρέει από τη ρητή διάταξη του άρθρου 28 παρ. 5 του ν. 4129/2013.

Με λίγα λόγια, ο πραγματοποιούμενος έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρεται στο αριθμητικό και στο καθαρά διαχειριστικό μέρος της δαπάνης, στη νόμιμη εξόφληση των τίτλων πληρωμής, καθώς και στη νόμιμη απόδοση στους

²⁰⁵ Βλ. παρ. 3 του άρθρου 38 του ν. 4129/2013.

²⁰⁶ Βλ. παρ. 6 του άρθρου 38 του ν. 4129/2013.

²⁰⁷ Βλ. παρ. 1 του άρθρου 39 του ν. 4129/2013.

δικαιούχους των κρατήσεων, που έγιναν υπέρ τρίτων²⁰⁸. Ωστόσο, κατά την άσκηση του ελέγχου των λογαριασμών των υπολόγων είναι δυνατόν να εξετασθεί και το ουσιαστικό μέρος της διαχείρισης και μάλιστα, εάν προκύψουν αμφιβολίες, το Κλιμάκιο ανακοινώνει την περίπτωση αυτή στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο Υπουργό²⁰⁹.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως²¹⁰:

α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος,

γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών,

δ) η νόμιμη λήψη δανείων, παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων,

ε) η νόμιμη και σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας,

στ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων,

ζ) τα συστήματα λειτουργίας του φορέα και

η) η συμμόρφωση του ελεγχόμενου φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επιπρόσθετα, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί, κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στοχευμένους ελέγχους (προληπτικούς και κατασταλτικούς), καθώς και ελέγχους επιδόσεων σε τομείς, που παρουσιάζουν υψηλό ελεγκτικό

²⁰⁸ Βλ. Ν. Μπάρμπα, ό.π. υποσημ. 62, σελ. 191.

²⁰⁹ Βλ. άρθρο 28 παρ. 8 του ν. 4129/2013.

²¹⁰ Βλ. παρ. 2 του άρθρου 39 του ν. 4129/2013.

ενδιαφέρον, σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα, που εκπονεί η Ολομέλεια του. Αναφορικά με τους ελέγχους επιδόσεων²¹¹, αυτοί συνίστανται στην αξιολόγηση της επίδοσης του φορέα αναφορικά με τη διαχείριση της οικονομικής πολιτικής και στην παροχή συμβουλών για τη βελτίωση αυτής. Στην πράξη μέχρι σήμερα ουδέποτε εφαρμόστηκαν οι συγκεκριμένοι έλεγχοι.

Ακολουθως, κάθε έτος οι φορείς, που επιχορηγούνται ή και χρηματοδοτούνται από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, υποχρεούνται να υποβάλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με το πέρας διμήνου από τη λήξη του οικονομικού έτους, απολογισμό της συνολικής οικονομικής τους δραστηριότητας και ξεχωριστό απολογισμό της επιχορήγησης ή χρηματοδότησης, που έλαβαν. Μαζί με αυτά υποχρεούνται να συνυποβάλουν και τον προϋπολογισμό τους για το επόμενο έτος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, καθώς και έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα²¹²) για τα ποσά της επιχορήγησης και της χρηματοδότησης, που έλαβαν κάθε οικονομικό έτος οι φορείς και συντάσσει σχετική έκθεση ελέγχου²¹³.

Χωρίς την υποβολή του απολογισμού από τους επιχορηγούμενους ή χρηματοδοτούμενους φορείς, οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δεν επιτρέπεται να προβαίνουν σε καμία απολύτως επιχορήγηση ή και χρηματοδότηση των φορέων αυτών και, εάν τελικά προβούν, αυτή είναι μη νόμιμη και καταλογίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του λογαριασμού ή του απολογισμού ή του ισολογισμού ή άλλης κατά το νόμο απαιτούμενης οικονομικής κατάστασης του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα, το οποίο συνοδεύεται από τα στοιχεία, που ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου²¹⁴. Ο έλεγχος

²¹¹ Βλ. Α. Μαυρομάτη, «Ο έλεγχος απόδοσης και το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά το ν. 4055/2012», ΘΠΔΔ 2013, σελ. 588, Ν. Μηλιώνη, «Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους», ΘΠΔΔ 2012, σελ. 798 και άρθρο 40 παρ. 2 του ν. 4129/2013.

²¹² Βλ. Α. Μακροδημήτρη, «Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», 2012, σελ. 39 επ.

²¹³ Βλ. παρ. 4 του άρθρου 41 του ν. 4129/2013.

²¹⁴ Βλ. άρθρο 39 παρ. 3 του ν. 4129/2013.

διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4129/2013 και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων.

Παρόμοια είναι η διαδικασία ελέγχου και για τους Ο.Τ.Α.²¹⁵

5.4.3 Η διαδικασία του ελέγχου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος κατά κύριο λόγο διεξάγεται, όπως προαναφέρθηκε, ως τακτικός και κατ' εξαίρεση, όταν, δηλαδή, το επιβάλλουν οι περιστάσεις, ως έκτακτος.

α) Τακτικός είναι ο έλεγχος, που διεξάγεται στους μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων, που υποβάλλονται σε τακτές προθεσμίες στις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εδρεύουν στους κατά τόπο νομούς, μαζί με τα σχετικά λογιστικά στοιχεία. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο Επίτροπος αποφασίζει με πράξη του λαμβάνοντας κάθε αναγκαία πληροφορία ή στοιχείο σχετικά με την ορθότητα των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, οπότε, είτε δέχεται την ορθότητα των λογαριασμών και απαλλάσσει τον υπόλογο από κάθε ευθύνη για τη διαχείρισή του, είτε διαπιστώνει έλλειμμα, το οποίο καταλογίζει σε βάρος του υπαιτίου υπολόγου. Για την πραγματοποίηση του ελέγχου οι υπόλογοι υποβάλλουν προς το Ελεγκτικό Συνέδριο μηνιαίους λογαριασμούς διαχείρισης για κάθε μήνα, μέχρι την 20 ημέρα του επόμενου μήνα, προθεσμία, η οποία δύναται να παραταθεί κατά την κρίση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου, μετά από αίτηση του υπολόγου²¹⁶.

Ο ανωτέρω μηνιαίος έλεγχος συμπληρώνεται στη συνέχεια με τον ετήσιο έλεγχο των λογαριασμών, μετά τον οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται για το σύνολο της διαχείρισης του δημοσίου υπολόγου. Οι δημόσιοι υπόλογοι οφείλουν εντός δύο μηνών το αργότερο από τη λήξη κάθε οικονομικού έτους ή από την με οποιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχείρισής τους να αποδίδουν για αυτή λόγο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, υποβάλλοντας απευθείας σε αυτό τους λογαριασμούς τους, εφ' όσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.

Σημειωτέον ότι σε περίπτωση ελλείματος ή άλλων ανωμαλιών, οι οποίες προκαλούν υπόνοιες κατάχρησης ή κωλύουν τον έλεγχο των πράξεων του υπολόγου, ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να διατάξει την υποβολή

²¹⁵ Βλ. άρθρα 50-52 του ν. 4129/2013.

²¹⁶ Βλ. παρ. 3 του άρθρου 43 του ν. 4129/2013.

σε αυτό των λογαριασμών του μέσα σε τακτή προθεσμία και πριν από τη λήξη της διαχείρισης αυτού²¹⁷.

Στους τακτικούς ελέγχους συγκαταλέγεται και η ετήσια έκθεση, που καταρτίζει η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υποβάλλει στη Βουλή. Στην έκθεση το Ελεγκτικό Συνέδριο εκθέτει τις παρατηρήσεις, που διαπιστώνει κατά την άσκηση των καθηκόντων του από τη διενέργεια παραβολής μεταξύ εσόδων και εξόδων, καθώς και τις σκέψεις του για μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις. Η έκθεση υποβάλλεται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τον Πρόεδρο της Βουλής²¹⁸.

β) Έκτακτος είναι ο έλεγχος, που διεξάγεται από το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στις περιπτώσεις, που αυτό αποφάινεται επί των εφέσεων κατά των πράξεων των διοικητικών οργάνων, των Επιτρόπων, των διατακτών, με τις οποίες καταλογίζονται ελλείμματα σε βάρος των δημοσίων υπολόγων, στα πλαίσια της διεξαγωγής του διοικητικού ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης.

Πιο αναλυτικά, οι πράξεις καταλογισμού των ελλειμμάτων είναι δυνατό να προσβληθούν από τα πρόσωπα, κατά των οποίων εκδίδονται, ενώπιον των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, οι καταλογιζόμενοι δύνανται μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της καταλογιστικής πράξης να ασκήσουν αίτηση αναθεώρησης ενώπιον του οργάνου, που τις έχει εκδώσει.

Όπως προαναφέρθηκε, κατ' εξαίρεση και όταν το επιβάλλουν οι περιστάσεις, δύναται να διεξαχθεί έκτακτος και ειδικός έλεγχος. Με λίγα λόγια, έκτακτος έλεγχος μπορεί να γίνει σε περίπτωση, που διαπιστώνεται έλλειμμα ή άλλες διαχειριστικές ανωμαλίες, οι οποίες είναι ικανές να προκαλέσουν την υπόνοια καταχρήσεων ή που παρεμποδίζουν τον έλεγχο των πράξεων του υπολόγου.

5.4.4 Η διαδικασία καταλογισμού του ελλείμματος.

Διαχειριστικό έλλειμμα χρημάτων συνιστά²¹⁹ όχι μόνον «η επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά, που διαπιστώνεται μεταξύ της ποσότητας των χρημάτων που έπρεπε να υπάρχει σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, σύμφωνα με τα δεδομένα, που

²¹⁷ Βλ. άρθρο 44 παρ. 7 του ν. 4129/2013.

²¹⁸ Βλ. άρθρο 67 του ν. 4129/2013.

²¹⁹ Βλ. Ολ. ΕΣ 38/1979.

εξάγονται από τους τηρούμενους λογαριασμούς και βάσει των νόμιμων διαχειριστικών σχεδίων και εκείνης που υπάρχει στα χέρια του υπολόγου, αλλά και όταν η απόκτηση υλικών αγαθών από το Δημόσιο ή ν.π.δ.δ. ή οι παρεχόμενες προς αυτά υπηρεσίες ή εργασίες προς εκπλήρωση των σκοπών τους υπολείπονται κατά την αξία ή την ποσότητα των διατεθειμένων χρημάτων, δηλαδή, των χρημάτων, που δαπανήθηκαν για τους ανωτέρω σκοπούς».

Επιπροσθέτως, κρίθηκε ότι «στη δημοσιολογιστική έννοια του ελλείμματος περιλαμβάνεται και κάθε πληρωμή μη στηριζόμενη σε νόμιμο τίτλο και ως τέτοιος θεωρείται και εκδιδόμενος βάσει πλαστών παραστατικών εγγράφων²²⁰», ενώ «έλλειμμα δημιουργείται και από τη διάθεση ποσών χωρίς την ύπαρξη των αντίστοιχων δικαιολογητικών²²¹», καθώς και «από την εξόφληση δαπάνης δίχως να εκδοθεί ένταλμα πληρωμής ή χωρίς να θεωρηθεί τούτο από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε επειδή δεν προσκομίστηκε για θεώρηση είτε επειδή επιστράφηκε αθεώρητο²²²».

Διαφορετική από την έννοια του ελλείμματος είναι η έννοια της απώλειας, έλλειψης ή φθοράς χρημάτων ή υλικού. Η απώλεια αποτελεί το φυσικό αποτέλεσμα εξωγενών προς τη διαχείριση παραγόντων με ίδια υλική οντότητα. Αντιθέτως, το έλλειμμα δημιουργείται από διαχειριστικές ενέργειες του ίδιου του υπολόγου στο πλαίσιο της νόμιμης εξουσίας και αποστολής του, καθώς και της άμεσης επαφής του με το χρήμα ή υλικό, που περιέρχεται στην κατοχή του.

Ο υπόλογος ευθύνεται για κάθε διαπιστούμενο στη διαχείρισή του χρηματικό έλλειμμα, απαλλάσσεται δε μόνο εάν ο ίδιος επικαλεστεί και αποδείξει (νόθος αντικειμενική ευθύνη) ότι το έλλειμμα δημιουργήθηκε χωρίς να συντρέχει οποιασδήποτε μορφής υπαιτιότητά του. Για τον καταλογισμό, δηλαδή, του υπολόγου αρκεί η διαπίστωση ελλείμματος στη διαχείρισή του και δεν απαιτείται, επιπροσθέτως, η επισήμανση δόλου ή αμέλειάς του²²³.

Σε βάρος του υπαίτιου υπολόγου καταλογίζονται και οι προσαυξήσεις, που καθορίζονται από τις εκάστοτε διατάξεις για το δημόσιο λογιστικό, ο δε υπόλογος

²²⁰ Βλ. Ολ. ΕΣ 2325/2012 και 750/1991

²²¹ Βλ. Ολ. ΕΣ 1913/1992.

²²² Βλ. Ολ. ΕΣ 613/1991.

²²³ Βλ. Επιλεγμένη πρόσφατη νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ολ. ΕΣ 2325/2012, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 830 επ.

απαλλάσσεται από αυτές, εάν αποδείξει ότι η παράλειψη ή το έλλειμμα δεν οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια.

Ακόμη, οι υπόλογοι είναι υπεύθυνοι για την ασφάλεια των δημοσίων χρημάτων, ενσήμων, αξιών και υλικού γενικά, που κρατούν στη διαχείρισή τους, οφείλουν να τηρούν τους οικείους κανονισμούς ασφαλείας κατά την αποστολή και παραλαβή αυτών και ευθύνονται για κάθε ζημία, που υφίσταται το Δημόσιο από τη μη τήρηση των ανωτέρω κανονισμών.

Έτι περαιτέρω, σε περίπτωση πληρωμής μη νόμιμων δαπανών το έλλειμμα καταλογίζεται, όπως προαναφέρθηκε, και στα υπηρεσιακά όργανα, που από δόλο ή βαρεία αμέλεια έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης, και στους λαβόντες, εφ' όσον έχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των ανωτέρω διαδικασιών.

Έτσι, σε περίπτωση μη νόμιμης πληρωμής από τον υπόλογο καταλογίζεται εις ολόκληρον το έλλειμμα και στους λαβόντες και άρα διευρύνεται ο κύκλος των υποχρέων καταβολής του ελλείμματος και διευκολύνεται το Δημόσιο να εισπράξει το έλλειμμα.

Οι πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εκδίδονται από τον αρμόδιο Επίτροπο και κοινοποιούνται στον υπόλογο, είναι εκτελεστές. Πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις, δυσμενείς για το διοικούμενο, οι οποίες, ως τέτοιες, πρέπει να εμπεριέχουν ειδική αιτιολογία, ώστε από το σώμα τους να προκύπτει σαφώς η νομική θεμελίωση και η ιστορική αιτία του καταλογισμού και ιδίως το πρόσωπο του καταλογιζομένου, η υπαλληλική του ιδιότητα ή απασχόληση, από την οποία να προκύπτει ιδιότητα αυτού ως υπολόγου, ο χρόνος και το αντικείμενο της διαχείρισης αυτού, το έλλειμμα και ο τρόπος, που προέκυψε και διαπιστώθηκε τούτο, ο χρόνος δημιουργίας του και κάθε άλλο στοιχείο, από το οποίο να προκύπτει η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της διαχείρισης του υπολόγου και του ελλείμματος, το καταλογιζόμενο εις βάρος του καταλογιζομένου ποσό με τις ανάλογες τυχόν προσαυξήσεις.

Κατά των πράξεων αυτών δεν επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής στα άλλα δικαστήρια, τα ποσά δε, που καταλογίζονται με τις πράξεις αυτές, εισπράττονται με τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων. Αντίγραφα των πράξεων, που εκδίδονται από τους αρμόδιους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διαβιβάζονται μαζί με τους σχετικούς φακέλους από τη Γραμματεία τους στο Γενικό

Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τυχόν άσκηση ενδίκων μέσων από αυτόν²²⁴.

Το δικαίωμα του Δημοσίου προς καταλογισμό των υπευθύνων για έλλειμμα παραγράφεται μετά παρέλευση 20ετίας, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 249 ΑΚ ελλείψει ειδικής διάταξης.

5.4.5 Η έφεση²²⁵.

Η έφεση αποτελεί το σπουδαιότερο ένδικο βοήθημα, που ασκείται ενώπιον του Τμήματος για την εκδίκαση διαφορών από καταλογισμό, με την οποία επιδιώκεται η εξαφάνιση ή μεταρρύθμιση της προσβαλλόμενης καταλογιστικής πράξης. Η έφεση, παρά την ονομασία της από το νομοθέτη, στην ουσία αποτελεί προσφυγή, εφ' όσον μέσω αυτής άγεται η διαφορά σε δικαστική κρίση πρώτου βαθμού, δηλαδή, ελέγχεται μια διοικητική καταλογιστική πράξη και όχι μια δικαστική απόφαση.

Ειδικότερα, το ένδικο βοήθημα της έφεσης ασκείται κατά των καταλογιστικών πράξεων των Υπουργών, των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των μονοπρόσωπων ή συλλογικών διοικητικών οργάνων, των διοικητικών αρχών, Οικονομικών Επιθεωρητών ή άλλου φορέα επί διαχείρισης υλικού, αξιών ή χρηματικού του Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, που χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους.

Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι εφέσεις κατά καταλογιστικών πράξεων, που εκδίδονται σε βάρος προσώπων (φυσικών ή νομικών) που εισέπραξαν αχρεώστητα ή παράνομα ποσά από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο υλοποίησης κοινοτικών πολιτικών²²⁶. Οι τελικοί δικαιούχοι των κοινοτικών πόρων φέρουν την ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου, αφού εισπράττουν την εθνική και κοινοτική συμμετοχή για να τη διαθέσουν για την υλοποίηση του συγκεκριμένου προγράμματος, σύμφωνα με τις προβλέψεις της σχετικής πράξης ένταξης. Όμως, στην περίπτωση που η αχρεώστητη ή παράνομη καταβολή κοινοτικών πόρων διαπιστωθεί εκτός των πλαισίων δημοσιονομικού

²²⁴ Βλ. άρθρο 47 παρ. 1 και 2 του ν. 4129/2013.

²²⁵ Βλ. άρθρο 80 του ν. 4129/2013.

²²⁶ Βλ. Γ. Μαραγκού, ό.π. υποσημ. 96, σελ. 15.

ελέγχου, κατά τον έλεγχο των επιχορηγηθεισών με κοινοτικούς πόρους επιχειρήσεων, οι καταλογιστικές πράξεις, που εκδίδονται σε βάρος των ως άνω τελικών δικαιούχων, που αρνούνται να επιστρέψουν οικειοθελώς τα αχρεωστήτως ληφθέντα ποσά, συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, η αμφισβήτηση των οποίων γεννά ακυρωτικές διαφορές υπαγόμενες στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η έφεση ασκείται από όποιον έχει έννομο συμφέρον εντός 60 ημερών από την επίδοση ή την καθ' οιονδήποτε τρόπο περιέλευση ή την αποδεδειγμένα πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης. Η εν λόγω προθεσμία αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών.

Το Τμήμα εξετάζει κάθε νομική ή πραγματική πλημμέλεια της προσβαλλόμενης πράξης και με την έκδοση απόφασης αυτού εξαντλείται η αρμοδιότητα του οργάνου, που εξέδωσε την καταλογιστική πράξη και αυτή καθίσταται οριστική, υποκείμενη μόνο στα έκτακτα ένδικα μέσα της αίτησης αναθεώρησης και της αναίρεσης²²⁷.

Το Τμήμα δύναται με την απόφασή του να μειώσει το ποσό του καταλογισμού έως το ένα δέκατο του καταλογισθέντος ποσού, καθώς και να απαλλάξει τον υπαίτιο από τις προσαυξήσεις ή τόκους επί του καταλογισθέντος κεφαλαίου, αν υφίσταται ελαφρά αμέλεια αυτού. Επίσης, μπορεί να απαλλάξει τον καταλογισθέντα από το συνολικό ποσό του καταλογισμού, αν κρίνει ότι συνέτρεχε στο πρόσωπό του συγγνωστή πλάνη για το δημιουργηθέν έλλειμμα²²⁸.

5.4.6 Η αίτηση αναθεώρησης²²⁹.

Οι πράξεις των αρμοδίων Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αποφαίνονται για την ορθότητα ή μη των λογαριασμών και κηρύσσουν τους λογαριασμούς των ως άνω Δημοσίων Υπολόγων ως «ορθώς έχοντες» ή αντιστοίχως καταλογίζουν αυτούς με το έλλειμμα, που διαπιστώθηκε, ή εκείνο που προκύπτει από την παράλειψη είσπραξης ή βεβαίωσης, υπόκεινται σε αίτηση αναθεώρησης, η οποία δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης.

²²⁷ Βλ. άρθρα 86 και 89 του ν. 4129/2013.

²²⁸ Βλ. άρθρο 81 του ν. 4129/2013 και ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 1397/2014.

²²⁹ Βλ. άρθρο 48 του ν. 4129/2013.

Η αίτηση αναθεώρησης ασκείται από το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, τον υπόλογο ή τον εγγυητή του ή αυτεπαγγέλτως από το Ελεγκτικό Συνέδριο ενώπιον του εκδόσαντος την πράξη καταλογισμού οργάνου.

Η αίτηση αναθεώρησης ασκείται μέσα σε προθεσμία ενός έτους από την κοινοποίηση στον υπόλογο της προσβαλλόμενης πράξης για τους εξής λόγους:

- α) Λόγω πλάνης περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους,
- β) αν προσαχθούν νέα κρίσιμα έγγραφα,
- γ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή απαλλάχθηκαν, αλλά η ψευδορκία αναγνωρίστηκε δικαστικά,
- δ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα, εφ' όσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικά, έστω και στο σκεπτικό της δικαστικής απόφασης ή του βουλεύματος.

Δεύτερη αίτηση αναθεώρησης δεν επιτρέπεται. Επί των αιτήσεων αναθεώρησης το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται με πράξη. Όταν ασκηθεί αίτηση αναθεώρησης κατά των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η προθεσμία για την άσκηση έφεσης κατά των ίδιων πράξεων παρατείνεται για εξήντα ακόμη ημέρες.

Η εν λόγω αίτηση αναθεώρησης κατά των πράξεων καταλογισμού αποτελεί ένδικο βοήθημα και διαφέρει από το ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης, η οποία στρέφεται κατά των οριστικών αποφάσεων των Τμημάτων²³⁰.

5.4.7 Νομολογία – Περιπτωσιολογία.

A. ΕΣ Τμήμα IV απόφαση 1983/1996.

Καταλογιστική πράξη δεν αποτελεί το φύλλο μεταβολών και ελλείψεων, το οποίο εκδίδεται πριν την έκδοση της καταλογιστικής πράξης και αποστέλλεται στον υπόχρεο προς πληρωμή, προκειμένου αυτός να συμπληρώσει τις ελλείψεις, που διαπιστώθηκαν ή να παράσχει αναγκαίες πληροφορίες μέσα σε προθεσμία 15 ημερών, η οποία μπορεί να παραταθεί για εύλογο χρονικό διάστημα.

Το φύλλο μεταβολών και ελλείψεων δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά έγγραφο, το οποίο εκδίδεται για την άσκηση από το διοικούμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης για το ενδεχόμενο μελλοντικό δυσμενές

²³⁰ Βλ. για το ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης άρθρο 89 του ν. 4129/2013.

μέτρο κατ' αυτού, όπως είναι η καταλογιστική πράξη, η οποία είναι και η μόνη, που μπορεί να επιφέρει την οικονομική βλάβη σε βάρος του καθ' ου.

Άρα, απαραδέκτως προσβάλλεται το φύλλο μεταβολών και ελλείψεων με το ένδικο βοήθημα της έφεσης.

Β. Ολ. ΕΣ 564/2000 και Τμήμα V απόφαση 3805/2013.

Ο σύνδεσμος μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης του υπολόγου και του επελθόντος, διαπιστωθέντος και καταλογισθέντος ελλείμματος, διακόπτεται στην περίπτωση, που μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και του ελλείμματος μεσολαβήσουν γεγονότα, που οφείλονται σε ενέργειες τρίτων προσώπων και αποτελούν έκτακτα και ασυνήθη περιστατικά, άσχετα με την άνω πράξη ή παράλειψη, τα οποία είναι ικανά να επιφέρουν από μόνα τους το ζημιογόνο αποτέλεσμα. Αντίθετα, στην περίπτωση, κατά την οποία τα περιστατικά αυτά δεν είναι σε θέση να επιφέρουν μόνα τους το ζημιογόνο αποτέλεσμα, δεν διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος.

Γ. ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 2635/2014²³¹

Φύση καταλογιστικής πράξης. Καταλογισμός αχρεωστήτως λαβόντος και εκκαθαριστή αποδοχών. Αναρμοδιότητα δημάρχου να καταλογίσει υπάλληλο του Δήμου για αχρεωστήτως ληφθείσες αποδοχές.

«.....η καταλογιστική απόφαση συνιστά ατομική, δυσμενή για το διοικούμενο, εκτελεστή διοικητική πράξη, εκδιδόμενη από συλλογικό ή μονομελές όργανο της διοίκησης, στο οποίο ο νόμος έχει ειδικώς απονείμει τέτοια εξουσία, καθώς και ότι τυχόν καταλογισμός σε βάρος υπολόγου ή αχρεωστήτως λαβόντος γενόμενος από όργανο, το οποίο δεν έχει την εκ του νόμου εξουσία να καταλογίσει, δεν είναι νόμιμος».

Δ. ΕΣ Τμήμα II απόφαση 236/2014²³²

«Με την αίτηση ζητείται η αναστολή εκτέλεσης τηςαπόφασης των Οικονομικών Επιθεωρητών της Οικονομικής Επιθεώρησης Υπολοίπου Κεντρικής Μακεδονίας του Υπουργείου Οικονομικών, με την οποία καταλογίστηκε η αιτούσα, πρώην Προϊσταμένη της Δ.Ο.Υ. Ν. Μουδανιών με το συνολικό ποσό των 4.256.000,00

²³¹ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

²³² Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α.

ευρώ, το οποίο φέρεται ότι συνιστά έλλειμμα στη διαχείριση της ανωτέρω Δ.Ο.Υ. από παράνομη επιστροφή φόρου προστιθέμενης αξίας.

Το άρθρο 51 παρ. 1 του π.δ. 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» ορίζει ότι η ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου έφεση δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης ή της απόφασης, εκτός εάν άλλως ειδικώς ορίζεται από το νόμο. Με την αίτηση του εκκαλούντος ή του Γενικού Επιτρόπου μπορεί να διαταχθεί η αναστολή με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν τούτο αποφασίσει επί της έφεσης. Η αίτηση πρέπει να διαλαμβάνει τους στη συγκεκριμένη περίπτωση ειδικούς λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν την αναστολή. Η έννοια των διατάξεων αυτών είναι ότι χορηγείται αναστολή εκτέλεσης πράξης καταλογισμού κατά της οποίας ασκήθηκε έφεση, όταν από την εκτέλεσή της απειλείται άμεσος κίνδυνος οικονομικής ή άλλης βλάβης του αιτούντος, η οποία σε περίπτωση ευδοκίμησης της έφεσης, δεν θα μπορεί να επανορθωθεί ή θα είναι δυσχερώς επανορθώσιμη».

Δεκτή η αίτηση αναστολής εκτέλεσης της πράξης, διότι η επιστροφή του εν λόγω ποσού θα της προκαλέσει δυσχερώς επανορθώσιμη οικονομική βλάβη.

Ε. ΟΛ ΕΣ 2325/2012²³³: Καταλογισμός υπαλλήλου ως συνευθυνόμενου – Έννοια συνευθυνόμενου.

«Συνευθυνόμενος είναι αυτός ο οποίος, χωρίς να είναι ή να θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος ή αν άσκησε εν τοις πράγμασι (*de facto*) έργον υπολόγου, αναμειγνύεται με οποιονδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία, η ανάμειξη δε αυτή επενεργεί αποφασιστικά στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και επηρεάζει την ομαλή διεξαγωγή της διαχείρισης, με την έννοια ότι χωρίς αυτή (ανάμειξη) δεν μπορεί να αρχίσει και να περατωθεί η διαχειριστική διαδικασία και να προκληθεί το διαπιστούμενο στην οικεία διαχείριση έλλειμμα. Για το λόγο αυτό ο συνευθυνόμενος αφενός μεν ευθύνεται αλληλεγγύως με τον υπόλογο για την αποκατάσταση του ελλείμματος, το οποίο στην περίπτωση αυτή, καταλογίζεται σε βάρος όχι μόνο του υπολόγου, αλλά και του συνευθυνόμενου, αφετέρου δε η αλληλεγγύως αυτών ευθύνη (υπολόγου και συνευθυνόμενου) αφορά τόσο στο μέτρο της ευθύνης τους (νόθος αντικειμενική ευθύνη για το διαπιστούμενο έλλειμμα) όσο και στην έκταση των υποχρεώσεών τους».

²³³ Βλ. ΘΠΔΔ 2012, σελ. 830 επ.

Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Ι Τμήματος απορρίφθηκε ως αβάσιμη η έφεση του ήδη αναιρεσιόντος κατά της.....απόφασης του Οικονομικού Επιθεωρητή της Οικονομικής Επιθεώρησης Υπολοίπου Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία καταλογίσθηκε ο αναιρεσιών, πρώην υπάλληλος της Δ.Ο.Υ. Νεάπολης Θεσσαλονίκης ως συνευθυνόμενος, αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με τους Προϊσταμένους του Τμήματος Φ.Π.Α. της ίδιας Δ.Ο.Υ., υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου, με το συνολικό ποσό του 1.764.331,20 ευρώ, το οποίο αντιστοιχεί σε: α) έλλειμμα ύψους 989.681,38 ευρώ, που προκλήθηκε στη διαχείριση της ανωτέρω Δ.Ο.Υ. και οφείλεται σε παράνομη επιστροφή Φ.Π.Α. σε ιδιωτική επιχείρηση και β) σε προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής ύψους 774.649,00 ευρώ.

Το Δικαστήριο απέρριψε την αναίρεση του αιτούντος, με την οποία επικαλείτο α) εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή των διεπουσών το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης διατάξεων, δικαίωμα το οποίο του χορηγήθηκε με την επίδοση σε αυτόν από μέρους του επιθεωρητή ειδικής πρόσκλησης, προκειμένου να αποκαταστήσει το διαπιστούμενο έλλειμμα, β) έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας της προσβαλλόμενης απόφασης και γ) έλλειψη της ιδιότητας του συνευθυνομένου, ιδιότητα, την οποία κατέχει βάσει και της ανωτέρω ανάλυσης.

ΣΤ. Ολ. ΕΣ 439/2012²³⁴ : Άσκηση κατασταλτικού ελέγχου στα ν.π.ι.δ. Θεμελίωση δικαιοδοσίας Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η θεμελίωση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών, που ανακύπτουν από τον κατασταλτικό έλεγχο στα ν.π.ι.δ. που λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, προϋποθέτει την ύπαρξη ειδικής διάταξης νόμου, κατά τη ρητή επιταγή του άρθρου 98 παρ. 1 περ. γ' του Συντάγματος. Οι διαφορές, που αναφύονται από καταλογιστικές πράξεις των οικονομικών επιθεωρητών, που εκδίδονται ύστερα από έλεγχο ν.π.ι.δ., που διαχειρίζονται χρήματα, που προέρχονται τόσο από επιχορηγήσεις προερχόμενες από τον κρατικό προϋπολογισμό, όσο και από αντίτιμο παροχής υπηρεσιών, υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση διαπιστωθέντος ελλείμματος σε ν.π.ι.δ. εκδίδεται πράξη καταλογισμού σε βάρος των διαχειριστών τους και των τυχόν αλληλεγγύως μετ' αυτών συνευθυνομένων.

²³⁴ Βλ. ΘΠΔΔ 2012, σελ. 839 επ.

5.4.8 Έλεγχος απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους.

Ο έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης ολοκληρώνεται με τον έλεγχο του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους. Απολογισμός είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους κάθε οικονομικού έτους, καθώς και οι υπερβάσεις, που σημειώθηκαν κατά το ίδιο οικονομικό έτος. Ισολογισμός είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζεται με διαφάνεια και αξιοπιστία μια σαφής εικόνα της Χρηματοοικονομικής Θέσης της Κεντρικής Διοίκησης. Αποτελούν διοικητικές πράξεις και καταρτίζονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους με βάση το νόμο, η δε εξέταση γίνεται με την παραβολή αυτών προς τον προϋπολογισμό και τα στοιχεία, που έχει ελέγξει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, μέχρι τέλος Ιουνίου εκάστου έτους ο απολογισμός και ο ισολογισμός αποστέλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία μετά τη διαπίστωση της ορθότητας και της αξιοπιστίας τους, τους επιστρέφει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέσα σε 2 μήνες από την ημέρα της αποστολής μαζί με τις τυχόν παρατηρήσεις, που περιλαμβάνονται στην έκθεσή της. Επί των παρατηρήσεων ο Υπουργός Οικονομικών εκφράζει εγγράφως τις απόψεις και τα σχόλιά του και τα διαβιβάζει στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο λαμβάνοντας υπ' όψη την έκθεση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου και τις επ' αυτής απόψεις του Υπουργού Οικονομικών αποφαινεται επί της ορθότητας και της αξιοπιστίας του Ισολογισμού και του Απολογισμού με έκθεσή του (Διαδήλωση), την οποία αποστέλλει στον Υπουργό Οικονομικών μέχρι και το τέλος Οκτωβρίου κάθε έτος. Ο Απολογισμός και ο Ισολογισμός εισάγονται στη Βουλή για κύρωση και συνοδεύονται από την διαδήλωση και τις απόψεις επ' αυτής του Υπουργού Οικονομικών.

6. ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ – ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΠΟ 1-1-2017.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 31 περ. α' υποπερίπτωση αα' του ν. 4270/2014, η οποία αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 10 του ν. 4337/17-10-2015 «*Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας, ασκεί:*

αα. Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν. Από 1-1-2017 κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του κράτους.

Από 1-1-2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των Ο.Τ.Α. και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατόπιν γνώμης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζεται κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας υποπερίπτωσης».

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η εν λόγω τροποποίηση στοχεύει στην απλοποίηση και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των δημοσίων δαπανών «*με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφ' ενός να μη δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφ' ετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων, που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών*».

Σημειωτέον ότι η συγκεκριμένη διάταξη, σύμφωνα με πληροφορίες, συμπεριελήφθη ύστερα από αίτημα των δανειστών, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι οι προληπτικοί έλεγχοι από το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργούν ως τροχοπέδη στην προσέλκυση επενδύσεων²³⁵.

Καθίσταται, λοιπόν, σαφές το γεγονός ότι από 1-1-2017 και από 1-1-2019 καταργείται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους και των δαπανών των Ο.Τ.Α. και των λοιπών νομικών προσώπων αντίστοιχα από το Ελεγκτικό Συνέδριο

²³⁵ Βλ. www.kathimerini.gr «Αντιδράσεις δικαστών Ελεγκτικού Συνεδρίου», 16-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016) και www.iefimerida.gr «Καταργούν τον προληπτικό έλεγχο κρατικών δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», 13-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

και απομένει η έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης.

Στην εν λόγω κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α., των ν.π.δ.δ. κ.λ.π. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέφρασαν, πριν την ψήφιση του σχετικού πολυνομοσχεδίου, την έντονη αντίθεσή τους με ψήφισμα στον Υπουργό και στον αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης και ενημέρωσαν την ηγεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης για τους οικονομικούς και όχι μόνο κινδύνους, που διατρέχει το Ελληνικό Δημόσιο από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, ενώ παράλληλα εξέθεσαν και τον αντισυνταγματικό χαρακτήρα της σχετικής ρύθμισης²³⁶.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να γίνει προσπάθεια ερμηνείας και διερεύνησης του νέου καθεστώτος, που θα εφαρμοστεί από 1-1-2017 και από 1-1-2019 αντίστοιχα²³⁷.

Σύμφωνα με αυτό καταργείται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους και των Ο.Τ.Α. και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κ.λ.π. από το Ελεγκτικό Συνέδριο και παραμένει σε αυτό ο κατασταλτικός έλεγχος αυτών. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε²³⁸, η έγκριση των δαπανών και η έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων, ως αρμοδιότητα των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου, περνάει σταδιακά μέχρι την 1-1-2017 στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου τους επιφορτίζονται με τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητάς τους. Μεταφέρεται έτσι η πλήρης ανάληψη της ευθύνης για τη διενέργεια των δαπανών στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων, ενώ σε περίπτωση εξακρίβωσης περιπτώσεων μη νομιμότητας και κανονικότητας δαπανών από τους δειγματοληπτικούς ελέγχους των δημοσιονομικών ελεγκτών θα πραγματοποιείται μείωση στον προϋπολογισμό των φορέων.

²³⁶ Βλ. www.protothema.gr, «Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαμαρτύρεται για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στις κρατικές δαπάνες», 15-10-2015 (πρόσβαση 20-3-2016).

²³⁷ Βλ. www.koinignomi.gr, «6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων», 20-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

²³⁸ Βλ. ανωτέρω, κεφ. 3.3.2 «Τροποποίηση αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου – Μετονομασία αυτών», σελ. 32.

Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου με τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων αναλαμβάνουν πλέον από την 1-1-2017 τον εξωτερικό δημοσιονομικό έλεγχο. Με λίγα λόγια, στο μικροσκόπιο των ελέγχων τους μπαίνει η επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, το φυσικό αντικείμενο των δαπανών, αλλά και ο έλεγχος επίδοσης, με σκοπό τη διαπίστωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων και ενεργειών τους.

Σύμφωνα με το σχεδιασμό, οι έλεγχοι θα στηρίζονται σε ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων, όπου η επιλογή του δείγματος θα προκύπτει βάσει στατιστικού μοντέλου ανάλυσης κινδύνου. Στην ελεγκτική αρμοδιότητα των Δημοσιονομικών Ελεγκτών θα εμπίπτουν και οι έκτακτοι έλεγχοι κατόπιν καταγγελιών ή εισαγγελικής παραγγελίας.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο στηρίχθηκε στο γαλλικό μοντέλο δημοσιονομικής διαχείρισης, όπου η μεταρρύθμιση συσχέτισε το τρίπτυχο: προϋπολογισμός, δείκτες αποδοτικότητας και ανάπτυξη συστημάτων ελέγχου. Ο ρόλος των δημοσιονομικών ελεγκτών στη Γαλλία είναι ισχυρός, δεδομένου ότι γνωμοδοτούν για τους επιμέρους προϋπολογισμούς της αρμοδιότητάς τους και οι πιστώσεις είναι διαθέσιμες μόνο μετά τη γνωμοδότηση αυτή. Η σύμφωνη γνώμη τους (δικαίωμα να θέτουν βέτο) είναι απαραίτητη για οποιαδήποτε μεταβολή πιστώσεων έχει ως συνέπεια τη μείωση του αποθεματικού, όπως επίσης και στα αιτήματα των δευτερευόντων διατακτών για συμπληρωματικές πιστώσεις. Η παρακολούθηση της πορείας του προϋπολογισμού προς τη σωστή κατεύθυνση για την επίτευξη των δεικτών και των στόχων, που έχουν τεθεί, είναι επίσης από τις σημαντικές αρμοδιότητές τους.

Η ανάδειξη της έννοιας της αποδοτικότητας σε πρωταρχικό στόχο της δημοσιονομικής διαχείρισης τονίζεται και στο ν. 4336/2015 «Κύρωση του σχεδίου σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της συμφωνίας χρηματοδότησης», όπου η εφαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων βασίζεται σε τέσσερις πυλώνες, εκ των οποίων ο ένας αφορά την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Σε γενικές γραμμές θεσπίζονται, σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες με σαφώς διατυπωμένους στόχους, καθώς και όρους προσαρμογής σε αυτούς, αλλά και διορθωτικοί μηχανισμοί σε περιπτώσεις απόκλισης.

Πρακτικά για τους δικαιούχους δημοσίου χρήματος αυτό σημαίνει ταχύτερη πληρωμή τους λόγω της κατάργησης της ελεγκτικής διαδικασίας νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σε κάθε περίπτωση, όλα τα ανωτέρω αναλύονται σε εντελώς θεωρητικό επίπεδο, η δε αξιολόγησή τους και δη του νέου καθεστώτος δε δύναται να λάβει χώρα πριν την πρακτική εφαρμογή του και τα αποτελέσματα, που αυτή θα παρουσιάσει.

Αναμφισβήτητα, όμως, δέον να επισημανθούν τα κάτωθι αναφορικά με το νέο καθεστώς:

- Περιορίζονται οι αρμοδιότητες του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, που ασκεί σήμερα ο Υπουργός Οικονομικών, μέσω των αρμόδιων Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου.
- Οι οικονομικές υπηρεσίες των οικείων φορέων δεν τελούν σε ανεξαρτησία από τους Διατάκτες, αφού διοικητικά υπάγονται σ' αυτούς και στον ιεραρχικό έλεγχό τους. Άρα, υφίσταται παραβίαση της βασικής ελεγκτικής αρχής για τη μη ταύτιση του ελέγχοντος με τον ελεγχόμενο.
- Ο κατασταλτικός έλεγχος από μόνος του δε διασφαλίζει τις συναλλαγές, αλλά ούτε και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθ' όσον είναι δυνατός ο καταλογισμός των δικαιούχων, αλλά και όλων των εμπλεκομένων στην πληρωμή της δαπάνης μετά από μακρό χρόνο και δεν πρόκειται περί καθολικού ελέγχου των δαπανών, αλλά περί δειγματοληπτικού με ορατό τον κίνδυνο μη τιμώρησης και καταστολής της απάτης στις περιπτώσεις, που δεν εμπίπτουν στον ελεγχόμενο δείγμα.

Παράλληλα, δε χωρεί αμφιβολία ότι θα τεθεί ζήτημα αντίθεσης των εν λόγω διατάξεων στη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος, ενώ ταυτόχρονα γεννώνται ήδη πολλά ερωτήματα εάν το νέο καθεστώς δύναται να συμβάλει στη διακινδύνευση της πάταξης της διαφθοράς και της αποτροπής της διασπάθισης δημοσίου χρήματος ή στην απλοποίηση και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των δημοσίων δαπανών.

Κρίνεται, σκόπιμο, στο σημείο αυτό να υπογραμμισθεί το γεγονός²³⁹ ότι το έτος 2011 ο προληπτικός έλεγχος ματαίωσε την εκτέλεση παράνομων ή παράτυπων πληρωμών ύψους 134,6 εκατομμυρίων ευρώ, που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, αποζημιώσεις προέδρων δημοτικών συμβουλίων, παράλληλες καταβολές μισθών και συντάξεων αναπηρίας, αναθέσεις μελετών χωρίς διενέργεια διαγωνισμού, εκτελέσεις

²³⁹ Βλ. εφημερίδα *realmoney* 8-11-2015, «Καταργούν τον έλεγχο δαπανών, ανοίγουν το δρόμο για αυθαιρεσίες», άρθρο του Κ. Χρυσόγονου.

έργων χωρίς οικονομικές άδειες κ.λ.π., ενώ το έτος 2012 αποτράπηκαν παράνομες πληρωμές ύψους 174 εκατομμυρίων ευρώ²⁴⁰.

²⁴⁰ Βλ. www.newsbeast.gr «Αποτράπηκαν παράνομες πληρωμές 174 εκατομμυρίων ευρώ – Τι αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 6-12-2015, (πρόσβαση 3-4-2016).

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών αποτελεί μέχρι και σήμερα αρμοδιότητα των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διοικητικά και δικαστικά αντίστοιχα, αρμοδιότητα, η οποία καταργείται από την 1^η Ιανουαρίου του έτους 2017.

Ειδικά στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο συνέβαλαν και οι αντιρρήσεις, που διατυπώνονταν για την κατάλληλότητά του ως μέσου εμπέδωσης της νομιμότητας στη δημόσια διαχείριση, καθώς και η αμφισβήτηση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς του ως μηχανισμού αποτροπής των παράνομων εκταμιεύσεων και ως πρόσκομμα για την προσέλκυση επενδύσεων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον προληπτικό έλεγχο κατά τη χρονική στιγμή της εντολής πληρωμής της δαπάνης, δηλαδή, σε φάση, που χρονικά είναι μάλλον αλυσιτελής ως προς την επέλευση του αποτελέσματος του ελέγχου, αφού η διαδικασία εκταμίευσης έχει σχεδόν ολοκληρωθεί με την αναγνώριση και την εκκαθάριση της δημόσιας δαπάνης.

Από την άλλη πλευρά, είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί αντίμετρο στη δραστικότητα του κατασταλτικού ελέγχου, διότι λειτουργεί ως θεσμός προστασίας όχι μόνο των διατακτών, αλλά και των υπολόγων, εφ' όσον αυτοί, όταν πρόκειται για δαπάνες, που θεωρήθηκαν ως νόμιμες από το Ελεγκτικό Συνέδριο, έχουν εξασφαλιστεί ότι δεν πρόκειται στο μέλλον να καταλογισθούν.

Επιπροσθέτως, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είναι δραστικότερος και πιο αποτελεσματικός από τον κατασταλτικό, δεδομένου ότι δύναται να μειώσει ή και να ματαιώσει την πληρωμή.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, και η διεύρυνση των νομικών προσώπων, με την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001, των οποίων οι δαπάνες υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την ένταξη και των νομικών προσώπων, που έχουν χαρακτήρα ιδιωτικού δικαίου ή τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, αλλά διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και έχουν ως σκοπό την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, συνέβαλε στη χρηστή και νόμιμη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και στην αποφυγή φαινομένων διαφθοράς και κατασπατάλησης του δημοσίου χρήματος και καταδεικνύει τη σπουδαιότητα, την οποία αποδίδει ο συντακτικός νομοθέτης στον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών.

Η κατάργηση, λοιπόν, αυτού από την 1^η Ιανουαρίου 2017 από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου διοικητικά και από το Ελεγκτικό Συνέδριο δικαστικά και η υποκατάσταση διενέργειάς του από τις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης συνεπάγεται ότι πλέον οι δημόσιες δαπάνες θα ελέγχονται προληπτικά αποκλειστικά και μόνο από τους ίδιους του διατάκτες αυτών και τις οικονομικές υπηρεσίες τους και όχι, όπως μέχρι σήμερα, τόσο από ανεξάρτητα όργανα της Διοίκησης (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου), όσο και από τον εξωτερικό ελεγκτή, ήτοι το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Στην υπ' όψη τροποποίηση – κατάργηση του σημερινού καθεστώτος συνέβαλαν η σημερινή μορφή του δημοσιονομικού ελέγχου, η οποία, όπως αναλύθηκε στην παρούσα εισήγηση, συνίσταται στην παρεμπόδιση μιας παράνομης δαπάνης ή τον καταλογισμό ενός υπολόγου με το χρηματικό ποσό του ελλείμματος, που διαπιστώθηκε κατά τη διαχείρισή του, καθεστώ, που θεωρήθηκε παρωχημένο, καθώς και οι αδυναμίες του μηχανισμού και δη η καθυστέρηση στην πληρωμή των πιστωτών του Δημοσίου.

Το ζήτημα είναι εάν η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και από τις ανεξάρτητες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και η διενέργειά του από το έτος 2017 από τις ίδιες τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί την προσφορότερη λύση για την αντιμετώπιση των αδυναμιών του εν λόγω συστήματος ελέγχου ή το θέμα χρήζει άλλης πρότασης – λύσης.

Κατ' αρχάς, με το νέο καθεστώς καταργείται ο υφιστάμενος μηχανισμός ελέγχου και πληρωμής των δαπανών, χωρίς να αντικαθίσταται από άλλον με εγγύα αξιοπιστίας, δεδομένου ότι με το νέο καθεστώς συμπίπτουν στο αυτό πρόσωπο οι αντίθετες ιδιότητες του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου. Έτι περαιτέρω, αποδομούνται οι επίμονες προσπάθειες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για την επιβολή δημοσιονομικής τάξης και πειθαρχίας στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, γεγονός αδιανόητο υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες. Ακόμη, χαλαρώνει ο ασκούμενος καθολικός δημοσιονομικός έλεγχος, γεγονός που υπονομεύει το βασικό στόχο της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής για τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών και του ελλείμματος. Επίσης, καταργείται η ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του διατάκτη με βέβαιο τον κίνδυνο πληρωμής μη σύννομων δαπανών, ενώ παράλληλα χάνεται η πλούσια τεχνογνωσία του ελεγκτικού έργου, που διαθέτει σήμερα το εξειδικευμένο προσωπικό των Υπηρεσιών

Δημοσιονομικού Ελέγχου. Επιπροσθέτως, ο κατασταλτικός έλεγχος από μόνος του δε διασφαλίζει τις συναλλαγές, αλλά ούτε και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθ' όσον πρόκειται περί δειγματοληπτικού και όχι καθολικού ελέγχου των δαπανών, με ορατό τον κίνδυνο μη τιμώρησης και καταστολής της απάτης στις περιπτώσεις, που δεν εμπίπτουν στο ελεγχόμενο δείγμα, ενώ παράλληλα ο καταλογισμός των δικαιούχων, αλλά και όλων των εμπλεκομένων στην πληρωμή της δαπάνης λαμβάνει χώρα μετά από μακρό χρόνο. Τέλος, η όλη νέα διαδικασία πληρωμής των δημοσίων δαπανών είναι αντίθετη με την επιδιωκόμενη διαφάνεια στην πληρωμή των δημοσίων δαπανών, καθώς με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος.

Πέρα, όμως, από τα μειονεκτήματα του νέου καθεστώτος, η διατήρηση του υφιστάμενου δε δύναται να αποτελέσει την προσφορότερη λύση, αφού, όπως προαναφέρθηκε, ο παραδοσιακός εφαρμοζόμενος δημοσιονομικός έλεγχος έχει περιορισμένους ορίζοντες, οι οποίοι θέτουν σε αμφισβήτηση και τη σκοπιμότητα – αναγκαιότητα της ανάθεσης της αρμοδιότητας του προληπτικού ελέγχου στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Αντίθετα, ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος χρησιμοποιεί την έννοια της απόδοσης και της αξιολόγησης ως βασικό στοιχείο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, προτείνοντας τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών. Έτσι, ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος όχι μόνο παραμένει πολιτικά ουδέτερος, όταν διεξάγεται από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά πρότυπα επαγγελματικής ποιότητας, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά και συνιστά το εργαλείο για ένα καλύτερο κράτος.

Καθίσταται, λοιπόν, επιτακτική η εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και στο Ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, αρχή, η οποία αναφέρεται και στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁴¹, χωρίς να εξειδικεύεται. Η εν λόγω αρχή δεσπόζει στο χώρο των ελεγκτικών συστημάτων αγγλοσαξονικού τύπου.

Πιο αναλυτικά, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση εξειδικεύεται με τη θεωρία των τριών E, economy, efficiency και effectiveness. Ειδικότερα, η διαχείριση είναι οικονομική, εάν για μία δεδομένη εκροή ή στόχο ή πολιτική χρησιμοποιήθηκαν τα λιγότερο δαπανηρά μέσα μετά την εξέταση εναλλακτικών λύσεων. Η διαχείριση είναι αποδοτική, αν τα μέσα που επιλέγησαν για την άσκηση της συγκεκριμένης

²⁴¹ Βλ. άρθρο 248 παρ. 2

πολιτικής, χρησιμοποιήθηκαν με τον πλέον βέλτιστο τρόπο. Και αποτελεσματική, εάν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι, που τέθηκαν.

Με λίγα λόγια, η εν λόγω προσέγγιση αντικαθιστά τη λογική των δημοσιονομικών μέσων με αυτή των στόχων και των αποτελεσμάτων, ενώ προσβλέπει στην εφαρμογή ενός συστήματος διαφάνειας, αποδοτικότητας και ευθύνης, καθώς και στην ορθή χρήση των δημοσίων πόρων. Η κυβέρνηση παραχωρεί μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων στους διαχειριστές ως προς τη χρήση των δημοσιονομικών μέσων και επιζητά ενισχυμένη εκ μέρους τους ευθύνη αποτελέσματος.

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης περιλαμβάνει την αναπροσαρμογή της δημοσιονομικής διαδικασίας στο σύνολό της και δη τη δημιουργία μίας εύκαμπτης δημόσιας διαχείρισης και ενός πιο ευέλικτου ελέγχου, που θα έχει ως απόλυτη προτεραιότητα τη βέλτιστη χρήση όλων των διαθέσιμων μέσων για την επιτυχία κάθε δράσης και πολιτικής του κράτους.

Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτρέπει στο Ελεγκτικό Συνέδριο να υπερβεί το καθαρά νομικό και τεχνικό πλαίσιο του δημοσιολογιστικού ελέγχου και να διαμορφώσει ίδια άποψη για το βάσιμο της δαπάνης και την επιλογή των μέσων, που εφαρμόζονται, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι, που καθορίζονται από τον προϋπολογισμό. Κρίνεται, λοιπόν, αναγκαία η υιοθέτηση νέων μεθόδων διαχείρισης και αναθεώρησης του δημοσιονομικού πλαισίου προς την κατεύθυνση κυρίως *a posteriori* ελέγχων.

Εν όψει των ανωτέρω, προτείνεται η αναδιαμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος και η επαναφορά της άσκησης του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου μέσα από την υιοθέτηση και εφαρμογή στην πράξη της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δεδομένου ότι η εφαρμογή αυτής οδηγεί στον έλεγχο και του βασίμου της δαπάνης και όχι μόνο του νομικού και τεχνικού πλαισίου αυτής. Γι' αυτό και θεωρείται ότι ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης πλησιάζει τον έλεγχο σκοπιμότητας, τον έλεγχο, δηλαδή, των πολιτικών επιλογών και της σκοπιμότητας της δαπάνης.

Απαιτείται βελτίωση της στοχοθεσίας του ελέγχου, οι τιθέμενοι, δηλαδή, στόχοι πρέπει να καθορίζονται με σαφήνεια, ενώ η όλη διαδικασία ελέγχου να στρέφεται στην αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής διαδικασίας και την καταπολέμηση της σπατάλης και της διαφθοράς.

Αυτό δύναται να λάβει χώρα με τον έλεγχο να επεκτείνεται στο σύνολο της διαχείρισης και όχι μόνο σε μεμονωμένες περιπτώσεις τίτλων πληρωμής και λογαριασμών, ενώ παράλληλα κρίνεται σκόπιμη μαζί με την εφαρμογή των επιμέρους αρχών της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, και η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων της διαχείρισης στην κοινή γνώμη. Η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων, τα οποία θα αποτυπώνονται στην ετήσια έκθεση, μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης, καθώς και η συζήτηση αυτών στη Βουλή θα έχει ως αποτέλεσμα την εγκατάλειψη μίας δαπανηρής πολιτικής, η οποία δε θα είναι και αποτελεσματική, και την αντικατάστασή της από άλλη οικονομικότερη και επωφελέστερη για τον Έλληνα φορολογούμενο, με συνέπεια την επίτευξη μεγαλύτερου κέρδους από έναν καταλογισμό κάποιου φερομένου ως υπολόγου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γέροντα Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005.

Δερτιλή Π., Ο προληπτικός έλεγχος της ανάληψης των δημοσίων δαπανών, εκδόσεις Ελευθερουδάκη, Αθήνα 1929.

Εμπέογλου Α., Δικονομία Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατ' άρθρον νομολογία, εκδόσεις Άνιον, Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 152.

Ζώη Κ., Συλλογή νομολογίας Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δικονομικών ζητημάτων, ετών 1989-2001, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002.

Καραθανασόπουλου Ε., Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010.

Κάρκαλη Ι., Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική, τόμος Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.

Κοκκίδου Α., Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.

Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.

Κουγέα Β., Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2008.

Κουτούπα – Ρεγκάκου Εν., Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1995.

Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, εκδόσεις Παπαζήση 2014.

Μακροδημήτρη Α., Διοικητική επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012.

Μαραγκού Γ., Ελεγκτικό Συνέδριο, Προληπτικός έλεγχος, Κατασταλτικός έλεγχος, Προσυμβατικός έλεγχος, Δικονομία, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016.

Μηλιώνη Ν., Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Πρακτικά επιστημονικής ημερίδας που οργανώθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τον Τομέα Νομικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Πειραιώς στις 12 Δεκεμβρίου 1996, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1998.

Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002.

Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' έκδοση βελτιωμένη και επαυξημένη, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006.

Μηλιώνη Ν., Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

Μπάλα Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009.

Μπαμπαλιούτα Α., Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμος Β' , εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2013.

Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Κρατικός προϋπολογισμός, Ελεγκτικό Συνέδριο, Δημόσια Οικονομικά της Ε.Ε., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014.

Ντούνη Σ., Ο έλεγχος των Υπουργών – διατακτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδος, που οργανώθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τον Τομέα Επιστήμης του Πανεπιστημίου Πειραιώς στις 10-10-1997, Αθήνα 2000.

Ρίζου Κ., Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015.

Σαρμά Ι., Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα – Κομοτηνή 1997.

Τάχου Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008.

Χρυσανθάκη Χ., Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

ΑΡΘΡΑ

Καραβοκύρη Ι., «Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1149.

Λαζαράτου Π., Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμοδότηση), ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1154.

Μαυρομμάτη Α., Ο έλεγχος απόδοσης και το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά το ν. 4055/2012, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 588.

Μαυρομμάτη Α., Δανειακές συμβάσεις Ο.Τ.Α. και προσυμβατικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ 2009, σελ. 1065.

Μηλιώνη Ν., Προς μία νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση (με αφορμή τους ν. 3871/2010 και 4055/2012), ΘΠΔΔ 2012, σελ. 798.

Προυσανίδη Τ., Το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά το ν. 4055/2012, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 818.

Χρυσόγονου Κ., Καταργούν τον έλεγχο δαπανών, ανοίγουν το δρόμο για αυθαιρεσίες», εφημερίδα realmoney 8-11-2015.

«Κρατικές προμήθειες», ΚΝοΒ 1999/2000.

NOMOI

- Δ. 3/4/1833 «Περί συστάσεως Γραμματειών της Επικρατείας»
- Δ. 27/9/1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου»
- Ν. ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί Δημοσίου Λογιστικού του Κράτους»
- Ν. ΑΥΟΖ/1887 «Περί της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου»
- Ν. ΓΤΟΔ/1909
- Ν. ΓΧΟΔ/1910
- Ν. 1937/1920
- Ν.Δ. 31/7/1926
- Π.Δ. 3/7/1933
- Ν. 4796/1933
- Ν.Δ. 2712/1953
- Β.Δ. 29/1954
- Ν.Δ. 321/1969 «Κώδιξ Δημοσίου Λογιστικού»
- Ν.Δ. 1265/1972 «Έλεγχος δαπανών κράτους, ν.π.δ.δ., Ο.Τ.Α.»
- Ν. 1489/1984 «Αποκατάσταση αξιωματικών – κατάργηση προληπτικού ελέγχου Ελεγκτικού Συνεδρίου»
- Ν. 1869/1989 «Τροποποίηση Οργανισμού Δικαστηρίων»
- Ν. 2000/1991 «Αποκρατικοποίηση – Ανταγωνισμός – Προμήθειες κ.λ.π.»
- Ν. 2145/1993 «Μεταβολές ΠΚ, Κ.Π.Δ., Κ.Πολ.Δ., ΕΣ, Σχέδια, ΣτΕ»
- Ν. 2229/1994 «Τροποποίηση ν. 1418/1984 περί δημοσίων έργων»
- Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλων διατάξεων»
- Ν. 2522/1997 «Περί δικαστικής προστασίας κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 Ε.Ο.Κ.»
- Ν. 2526/1997 «Σύσταση Δ.Ε.Κ./Φορολογικοί έλεγχοι/ΤΠΔΑ/Δίδακτρα
- Ν. 2628/1998 «Σύσταση Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου χρέους κ.λ.π. διατάξεις»
- Ν. 2702/1999 «Λατομεία, Μισθολογικά, ΔΕΗ, συντάξεις ΝΑΤ»
- Ν. 2741/1999 «ΕΦΕΤ, Μισθώσεις, ΑΕ, Ανταγωνισμός, Τουρισμός κ.λ.π.»

- N. 2789/2000 «Τράπεζες – διακανονισμού πληρωμών κλπ.- Λιμένες – σεισμοί – ασφαλιστικό – φορολογικό»
- N. 3060/2002 «Έλεγχος ν.π.δ.δ., συμβάσεων Δημοσίου από ΕΣ, θέματα ΕΣ, ΣτΕ, Υποθηκοφυλακεία»
- N. 3433/2006 «Προμήθειες αμυντικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων»
- N. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη»
- Π.Δ. 136/2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»
- N. 4055/2012 «Δίκαιη δίκη: Τροποποιήσεις ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ, ΣτΕ, ΕΣ»
- N. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»
- N. 4146/2013 «Επενδύσεις, δημόσια έργα, συμβάσεις, απαλλοτριώσεις»
- N. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης – Δημόσιο Λογιστικό»

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ολ. ΕΣ 20/1979
Ολ. ΕΣ 38/1979
Ολ. ΕΣ 34/1983
Ολ ΕΣ 8/1984
Ολ ΣτΕ 2909/1986
Ολ. ΕΣ 613/1991
Ολ. ΕΣ 750/1991
Ολ. ΕΣ 1913/1992
ΕΣ Τμήμα IV πράξη 133/1993
Ολ. ΕΣ 1039/1995
ΕΣ Τμήμα IV απόφαση 1983/1996
ΕΣ Τμήμα 2/1997
ΕΣ Τμήμα IV πράξη 6/1999
Ολ. ΕΣ 564/2000
Ολ. ΕΣ 1306/2001
ΑΕΔ 32/2001
ΣτΕ 1633/2002
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 43/2004
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 44/2004
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 56/2004
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 54/2004
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 75/2004
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 36/2005
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 53/2005
ΕΣ Κλιμάκιο VI πράξη 69/2005
Ολ. ΕΣ 3/2005
Ολ ΕΣ 5/2006
ΣτΕ 207/2006
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 25/2008
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 64/2008
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 280/2008
Ολ. ΣτΕ 2472/2008

ΕΣ Τμήμα VI πράξη 19/2009
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 30/2009
ΕΣ Κλιμάκιο VII Πράξη 79/2009
Ολ. ΕΣ 2822/2011
ΣτΕ 1340/2011
Απόφαση της 19-12-2012 στην υπόθεση C-363/011 του Δ.Ε.Ε.
ΕΣ Τμήμα VII πράξη 138/2012
ΕΣ Τμήμα I Πράξη 141/2012
Ολ. ΕΣ 439/2012
Ολ. ΕΣ 2325/2012
ΕΣ Τμήμα V απόφαση 3805/2013
ΕΣ Τμήμα VII πράξη 276/2013
ΕΣ Τμήμα VII πράξη 322/2013
ΕΣ Τμήμα VII πράξη 188/2013
ΕΣ Τμήμα VI πράξη 34/2014
ΕΣ Κλιμάκιο VII πράξη 69/2014
ΕΣ Τμήμα II απόφαση 236/2014
ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 597/2014
ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 1397/2014
ΕΣ Τμήμα VII απόφαση 2635/2014
ΕΣ Τμήμα VI Πράξη 2654/2014

INTERNET

www.ekome.gr, Δ. Σκιαδάς, «Οι νέες Συνταγματικές Διατάξεις σχετικά με το Δημοσιονομικό Έλεγχο των Δημοσίων Δαπανών», (πρόσβαση 1-1-2016).

www.elsyn.gr, «Πρακτικός οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των δήμων, περιφερειών, και των νομικών τους προσώπων», πρόσβαση, (19-2-2016).

www.fekyou.info, «Οι συμβάσεις που εξαιρούνται του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 26-10-2015, (πρόσβαση 20-2-2016).

www.ekdd.gr «ο εξωτερικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: η άσκηση του προληπτικού και του κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2004», (πρόσβαση 9-3-2016).

www.protothema.gr, «Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαμαρτύρεται για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στις κρατικές δαπάνες», 15-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

www.koinignomi.gr, «6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων», 20-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

www.kathimerini.gr «Αντιδράσεις δικαστών Ελεγκτικού Συνεδρίου», 16-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

www.iefimerida.gr «Καταργούν τον προληπτικό έλεγχο κρατικών δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 13-10-2015, (πρόσβαση 20-3-2016).

www.newsbeast.gr «Αποτράπηκαν παράνομες πληρωμές 174 εκατομμυρίων ευρώ – Τι αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 6-12-2015, (πρόσβαση 3-4-2016).

