

Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών



Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Π.Μ.Σ. «Νομική και Διοικητική Επιστήμη»

Κατεύθυνση «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ»

**Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφραση της
αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Εκπονών Φοιτητής:
Επιβλέπων Καθηγητής:

Κομίλης Ευάγγελος, Α.Μ. 7119Μ032
Μπαμπαλιούτας Λάμπρος

Αθήνα, Μάρτιος 2021

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Αιμιλία Παπάζογλου, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ευάγγελος Μ. Κομίλης, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή Τμήματος αυτής για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση, και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν την χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει την αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Ν' αγαπάς την ευθύνη
να λες εγώ, εγώ μονάχος μου
θα σώσω τον κόσμο.
Αν χαθεί, εγώ θα φταίω.
(Ασκητική, Ν. Καζαντζάκης)*

Στους γονείς μου,

Συντομογραφίες

INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
A.E.	Ανώνυμη Εταιρεία
A.E.I.	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
A.Π.Θ.	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Αριθμ.	Αριθμός
Βλ.	Βλέπε
Γ.Δ.Δ.Ε.	Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
E.A.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
E.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
E.E.	Ευρωπαϊκή Ένωση
E.Π.Ε.	Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης
E.Σ.Π.Α.	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
Εδάφ.	Εδάφιο
Έκδ.	Έκδοση
ΕλΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
E.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
Κ.Ε.Σ.	Κώδικας Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΚτΠ	Κοινωνία της Πληροφορίας
N.	Νόμος
N.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
N.Δ.Λ.	Νόμος περί Δημοσίου Λογιστικού
N.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
N.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
O.T.A.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ.	Παράγραφος
Πρβλ.	Παράβαλε
Πρωτ.	Πρωτόκολλο
Σ	Σύνταγμα
Σ.Δ.Ι.Τ.	Σύμβαση Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
σ.	Σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
T.Π.Ε.	Τεχνολογία, Πληροφορική, Επικοινωνίες

Υπ' αριθμ.

Υποσημ.

Φ.Ε.Κ.

Φ.Π.Α.

Υπ' αριθμόν

Υποσημείωση

Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Πρόλογος

Η μεταπτυχιακή, αυτή, εργασία, με θέμα «Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», εκπονήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, της κατεύθυνσης Διοικητικής Επιστήμης και Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η εργασία εκπονήθηκε σε μία δύσκολη περίοδο για την χώρα μας, όπως και για όλο τον κόσμο, αυτήν της διασποράς του ιού Covid-19. Όπως ήταν φυσικό, η ύπαρξη του ιού κατέστησε την ανεύρεση βιβλιογραφικών πηγών και αναφορών δύσκολη έως ανέφικτη, καθώς οι βιβλιοθήκες ήταν για μεγάλο χρονικό διάστημα κλειστές, ενώ, αργότερα, η μετάβαση σε αυτές, λόγω των περιορισμένων μετακινήσεων, κατέστη δυσχερέστερη. Ωστόσο, με την πολύτιμη βοήθεια των παρακάτω, η εκπόνηση της εργασίας ήρθε εις πέρας.

Επιβλέπων καθηγητής της εργασίας είναι ο αξιότιμος κ. Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, τον οποίο είχα την τιμή να έχω και καθηγητή μου τόσο στο προπτυχιακό όσο και στο μεταπτυχιακό επίπεδο. Του οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ για την καθοδήγησή του, όχι μόνο κατά την διεξαγωγή της διπλωματικής μου αλλά και γενικότερα, τις γνώσεις, τις αναφορές του και την εν γένει αντιμετώπισή μου ως ισότιμου συναδέλφου.

Η εργασία θα ήταν ανέφικτο να ολοκληρωθεί χωρίς την αμέριστη συνεισφορά των, Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη (Ομότιμης Καθηγήτριας), Ευαγγελίας Μπάλτα (Επ. Καθηγήτριας) και Ιωάννη Κίτσου (τέως μέλους της ΑΕΠΠ), τα συγγράμματα, οι αναφορές και η καθοδήγηση των οποίων υπήρξαν καίριες, ουσιώδεις αποτελεσματικές και ανεκτίμητες. Θερμές ευχαριστίες και στην εταιρεία Vodafone, για την οποία έχω την χαρά να εργάζομαι, στα πλαίσια του προγράμματος «Σύζευξις II», η διοίκηση της οποίας, αν και με γνωρίζει ελάχιστο χρονικό διάστημα αναγνώρισε το σκοπό και ενέκρινε άμεσα και ασμένως το αίτημα μου για χρήση επαγγελματικών εγγράφων του έργου στα πλαίσια της μεταπτυχιακής μου εργασίας και του case study.

Όπως η χρονική περίοδος και η συνείδησή μου το επιτάσσει, οφείλω, και νομίζω όλοι μας, ένα μεγάλο ευχαριστώ στο νοσηλευτικό προσωπικό της χώρας μας αλλά και όλων των χωρών, που μέσα από μία τόσο δύσκολη, πιεστική και επίπονη

περίοδο έθεσαν εαυτόν υπέρ της προστασίας όλων των ανθρώπων, παραμερίζοντας ακόμα και την δική τους ατομική και οικογενειακή υγεία.

Σας ευχαριστώ,
Ευάγγελος Κομίλης.

Πίνακας Περιεχομένων

Συντομογραφίες	5
Πρόλογος	7
Πίνακας Περιεχομένων	9
Εισαγωγή.....	11
Κεφάλαιο 1: Το νομικό πλαίσιο της αρχής της οικονομικότητας.....	14
1. Το συνταγματικό έρεισμα της αρχής	14
2. Το ενωσιακό έρεισμα της αρχής	17
3. Το νομοθετικό έρεισμα της αρχής.....	20
Κεφάλαιο 2: Το περιεχόμενο της αρχής της οικονομικότητας	25
1. Η έννοια της οικονομικότητας	25
2. Οι έννοιες της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας	31
3. Συσχετισμός της οικονομικότητας με την ποιότητα	34
4. Ανάλυση Κόστους Οφέλους	37
Κεφάλαιο 3: Ο έλεγχος της οικονομικότητας.....	39
1. Ο διοικητικός (εσωτερικός) έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας	40
1.1 Σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία	40
1.2 Σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία	45
2. Ο δικαστικός (εξωτερικός) έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας.....	52
2.1 Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο	53
2.1.1 Σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία.....	53
2.1.2. Σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία – Η έννοια του προσυμβατικού ελέγχου.....	56
2.2 Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών.....	61

2.3 Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετική με την αρχή της οικονομικότητας	73
3. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας	81
Κεφάλαιο 4: Μελέτη Περίπτωσης – Case Study: ΣΥΖΕΥΞΙΣ II	85
1. Εισαγωγή.....	85
2. Η «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. - ΚτΠ»	87
3. Το Έργο «Σύζευξις Ι»	89
4. Το Έργο «Σύζευξις ΙΙ»	90
Συμπεράσματα.....	95
Βιβλιογραφία – Πηγές	100
I. Ελληνική Βιβλιογραφία	100
II. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	104
III. Ιστοσελίδες.....	104
IV. Νομοθεσία.....	105

Εισαγωγή

Από τον «Οικονομικό» και τους «Πόρους» του Ξενοφώντα, από την «Οικονομία και Κοινωνία» του Βέμπερ, έως και σήμερα, η έννοια της οικονομίας βρίσκεται στο επίκεντρο οποιασδήποτε δημόσιας πολιτικής, ανεξαρτήτως έθνους. Κι αυτό, διότι η οικονομία είναι αυτή που καθορίζει όλες τις δραστηριότητες ενός κράτους, είτε αυτές είναι αναπτυξιακές, είτε κοινωνικές, είτε ακόμα και αμυντικές. Τα δημοσιονομικά μεγέθη της οικονομίας δεν μπορούν να αγνοηθούν από καμία κυβέρνηση, ανεξαρτήτως του τύπου της ηγεσίας, καθώς όπως ορίζεται κι από τον ίδιο τον Ξενοφώντα, τα υγιή δημοσιονομικά κάνουν την υγιή πολιτική, εννοώντας πως η αγνόηση της οικονομίας εκδικείται τους κυβερνώντες, και δυστυχώς και τους κυβερνώμενους.¹

Η δημοσιονομική και οικονομική κρίση που ανέκυψε κατέδειξε τρία στοιχεία: πως οι οικονομίες των χωρών της Ε.Ε. είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, πως υπήρχαν ουσιαστικά προβλήματα χωρίς καίριες λύσεις και υπήρχε άμεση ανάγκη για μία πλέον δυναμική οικονομική διακυβέρνηση και καλύτερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών.²

Τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, και ειδικότερα μετά το 2010, η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με την πληθώρα νομοθετικών μέτρων που συνεπάγεται, έφερε στην επιφάνεια μία λησμονημένη αλήθεια, πως για να λειτουργήσει ο κρατικός μηχανισμός ουσιαστικό στοιχείο είναι η διαθεσιμότητα οικονομικών πόρων, και όχι απλά η διαθεσιμότητα, αλλά και επάρκεια ως προς τις δραστηριότητες που του έχουν ανατεθεί.

Η ευθύνη για την απόκρυψη αυτής της αλήθειας δεν βαρύνει μόνο τους πολίτες, ούτε καν αποκλειστικά τους σχετιζόμενους με την έννοια της οικονομίας μας, αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο δεν καθορίζει αληθώς, ευθέως και σαφώς την ανάγκη αυτή, παρά μόνο περιστασιακά, ως προϋπόθεση για την λειτουργία και την πραγματοποίηση των αποστολών του κράτους. Η αναγνώριση της πραγματικότητας αυτής, σε συνδυασμό με την άσχημη οικονομική κατάσταση της

¹ Βλ. *Θωμοπούλου Ευγενία*, Πασχάκης Χρήστος, «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Εργασία, 2018, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 2.

² Βλ. *Μαυρίδης Στυλιανός*, «Οι δεσμεύσεις διαχείρισης του δημοσίου χρήματος υπό το πρίσμα των κανόνων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης», Επιμορφωτικό Σεμινάριο Δικαστικών Λειτουργών με θέμα «Ορθή Διαχείριση του Δημοσίου Χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες», Θεσσαλονίκη, 2019, <http://www.esdi.gr>, σελ. 5.

χώρας, έφερε στο εθνικό, ενωσιακό και διεθνές προσκήνιο μία αυτονόητη αλλά μάλλον παραμελημένη αρχή, αυτήν της οικονομικότητας, με την έννοια μίας συνετής χρήσης των διαθέσιμων πόρων για την πραγματοποίηση των κρατικών αποστολών, χωρίς αντίστοιχη έκπτωση της ποιότητας, προκειμένου την ορθολογική επίλυση του προβλήματος που τίθεται λόγω της στενότητας των υφιστάμενων δημόσιων πόρων και της πολλαπλότητας των κρατικών στόχων.

Η αρχή της οικονομικότητας συμπίπτει εν μέρει με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, την οποία η νεότερη δημοσιονομική νομοθεσία καθιερώνει ως αρχή που θα πρέπει να διέπει τη διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων του Κράτους. Έχει, όμως, ευρύτερο περιεχόμενο από αυτήν, καθώς, αφενός μεν, διεκδικεί ισχύ, όχι μόνο απέναντι στη Διοίκηση, αλλά και απέναντι στον νομοθέτη και στα δικαστήρια, όταν αυτά δεν ασκούν δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, αφετέρου δε, σε ό,τι αφορά τη Διοίκηση, δεν ισχύει μόνο για την, δημοσιονομικού χαρακτήρα, αρμοδιότητα της διαχείρισης, από την ίδια, της δημόσιας περιουσίας, αλλά για κάθε δραστηριότητά της, είτε αυτή αναπτύσσεται στο εσωτερικό της, είτε εκδηλώνεται σε σχέση προς τους διοικουμένους.³ Αξιολογώντας τα παραπάνω, τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα, η αρχή της οικονομικότητας πρέπει να κατοχυρωθεί συνταγματικά;

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι μία ενδελεχής ανάλυση της αρχής της οικονομικότητας, ως έκφανση αυτής στα πλαίσια της αρχής περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ακολουθεί αρχικά μία αναφορά στις πηγές της αρχής της οικονομικότητας και στο πως αυτή θεμελιώνεται νομικά. Στην συνέχεια θα χρειαστεί να αποσαφηνιστεί η έννοια της οικονομικότητας, πρώτα ανεξάρτητα, κατόπιν στα πλαίσια των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τέλος σε σχέση με την ποιότητα, με την οποία η αρχή της οικονομικότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη.

Συνεχίζοντας, θα πρέπει να εξεταστεί η πρακτική εφαρμογή της αρχής εντός των κρατικών διαδικασιών, μέσω του ελέγχου αυτών υπό το πρίσμα της οικονομικότητας, είτε διοικητικά, είτε δικαστικά, είτε ακόμα και κοινοβουλευτικά, και κατά πόσον ο έλεγχος αυτός μετεβλήθη κατά το πέρασμα των χρόνων και την μεταβολή των κρατικών αναγκών. Θα δοθούν και ορισμένα παραδείγματα από την

³ Βλ. Μουζουράκη Παρασκευή, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 105-107.

νομολογία επ' αυτής. Τέλος, θα αναλυθεί ένα πρόσφατο παράδειγμα, ένα case study, στα πλαίσια της αρχής της οικονομικότητας και της χρήσης των νέων τεχνολογιών υπέρ αυτής, και συγκεκριμένα σχετικά με το νεοφυές έργο «Σύζευξις II».

Κεφάλαιο 1: Το νομικό πλαίσιο της αρχής της οικονομικότητας

1. Το συνταγματικό έρεισμα της αρχής

Η αρχή της οικονομικότητας έχει πολλαπλά άμεσα και έμμεσα ερείσματα, τόσο νομοθετικά, όσο και υπερνομοθετικά. Αρχικά, η υπό εξέταση αρχή στηρίζεται σε συνταγματικά άρθρα, και συγκεκριμένα γίνεται έμμεση μνεία αυτής στα άρθρα 4, 24 και 25 του Συντάγματος.

Το άρθρο 4 του Συντάγματος κάνει λόγο για την αρχή για της ισότητας. Συγκεκριμένα στην πέμπτη παράγραφο αυτού αναφέρει πως *«Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους»*. Αν υποτεθεί, λοιπόν, πως η ισότητα αυτή δεν διακρίνει μόνο τους ήδη υπάρχοντες, σε μία δεδομένη χρονική στιγμή, πολίτες και πως κάθε υποχρέωση συνεπάγεται και κάποιο δικαίωμα, μπορεί να γίνει αντιληπτό πως κάθε γενεά πολιτών έχει το δικαίωμα να απολαύσει ένα τμήμα των δημοσίων αγαθών.

Τα δικαιώματα όμως αυτά προήλθαν από την προηγούμενη γενεά και μέρη των πολιτών πρέπει να είναι και η χορήγηση αυτών στις επόμενες γενιές. Συνεπώς κάθε πολίτης οφείλει να κάνει οικονομική και εύλογη διαχείριση των δημοσίων αγαθών που δικαιούται, καθώς αυτά παρέλαβε από προκατόχους των και έχει την υποχρέωση να παραδώσει σε επόμενους πολίτες, καθώς όλοι έχουν μερίδιο πάνω σε αυτά.⁴

Το άρθρο 24 του Συντάγματος αναφέρεται στην προστασία του περιβάλλοντος. Αναφέρεται συγκεκριμένα στην «προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος» και στην έννοια της «αιιφορίας». Προκειμένου να γίνει αντιληπτός ο συσχετισμός των εννοιών περί οικονομικότητας και αιιφορίας, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί πως το άρθρο του συντάγματος δεν αναφέρεται μόνο στα περιβαλλοντικά αγαθά αλλά και σε κάθε ουσιώδες δημόσιο αγαθό, ύψιστο παράδειγμα του οποίου αποτελεί και το δημόσιο χρήμα.

Η σκέψη αυτή, το γεγονός πως η αιιφορία μπορεί να συσχετιστεί με την οικονομία, έχει νομική βάση. Σύμφωνα με τον Νόμο 3871/2010, ο νομοθέτης χρησιμοποίησε την έννοια της βιωσιμότητας προκειμένου να καθορίσει τις βλέψεις από την διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Ο Νόμος αναφέρει και τις τρεις αρχές

⁴ Βλ. Μουζουράκη Παρασκευή, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 110.

της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως μέθοδοι που πρέπει να διέπουν την διαχείριση των δημοσίων οικονομικών από την κυβέρνηση, ωστόσο, το σχετικό με το αντικείμενο μας τμήμα αναφέρει πως «η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις ακόλουθες γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: (α) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, 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 σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται: (αα) 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 και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων...».

Επιπλέον, σύμφωνα με την «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», το άρθρο 3, στην παράγραφο 3 ορίζει πως «Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας...». Ο συσχετισμός, συνεπώς, της αειφορίας με την οικονομία είναι υπαρκτός και η έμμεση συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της οικονομικότητας στο παρόν άρθρο εύλογη.⁵

Στο άρθρο 25 του Συντάγματος γίνεται αναφορά, μεταξύ άλλων, στις έννοιες του κράτους δικαίου, του κοινωνικού κράτους και της αρχής της αναλογικότητας. Αυτονόητη θα μπορούσε να θεωρηθεί η έμμεση συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της οικονομικότητας στα πλαίσια της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου. Ο συσχετισμός αυτός είναι απολύτως δικαιολογημένος, καθώς επιβάλλεται μία συνετή και εύλογη οικονομική διαχείριση, ειδικότερα σε περιόδους άσχημων δημοσιονομικών καταστάσεων, προκειμένου το κράτος να μπορεί να φέρει εις πέρας τους στόχους και τους σκοπούς του.

Η λογική αυτή τεκμηριώνεται χαρακτηριστικά έχοντας στο νου ως παράδειγμα την ελληνική οικονομία, όπου η ασύνετη και αλόγιστη σπατάλη των

⁵ Βλ. Μουζουράκη Παρασκευή, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 107-108.

οικονομικών πόρων επέφεραν πολιτικές αυστηρής λιτότητας, προκειμένου το κράτος να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του, πολιτικές που συνεπάγονται συνέπειες σε όλους τους τομείς, και ειδικότερα στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του ίδιου του κράτους.

Πέραν της έμμεσης θεμελίωσης και της προστασίας της αρχής της οικονομικότητας στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους δικαίου, αυτή έχει κατοχυρωθεί πλήρως και από αποφάσεις του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας, του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το τελευταίο, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 3578/2010 απόφαση της Ολομέλειάς του, σχετικά με την «Αντίθεση στις συνταγματικές αρχές του Κράτους Δικαίου και της ισότητας διατάξεων, βάσει των οποίων θεωρούνται νομίμως λειτουργούντες τηλεοπτικοί σταθμοί χωρίς άδεια ίδρύσεως και λειτουργίας», αναφέρει πως «...θεμελιώδη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου, από την οποία απορρέει η υποχρέωση του Κράτους να εγγυάται υπέρ των πολιτών των πιστή εφαρμογή του Νόμου και να προασπίζει τα δημόσια αγαθά...», συνεπώς το κοινωνικό κράτος δικαίου υποχρεούται να κάνει συνετή και εύλογη χρήση των οικονομικών πόρων.

Τέλος, ως προς την αναλογικότητα, το άρθρο του Συντάγματος ορίζει πως οι περιορισμοί που ενδέχεται να προκύψουν προς τα εκάστοτε δικαιώματα πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. Υπό το πρίσμα αυτό, από την πλευρά του κράτους, η αρχή της οικονομικότητας μπορεί να αναλυθεί ως η ανάληψη όσο το δυνατόν λιγότερων πόρων για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Αντίστροφα, από την πλευρά των πολιτών, οι οποίοι παρέχουν ένα πολύ μεγάλο, εάν όχι το μεγαλύτερο, τμήμα των δημοσίων εσόδων μέσω της φορολογίας, η αρχή της οικονομικότητας υπό το πρίσμα της αναλογικότητας έχει την έννοια του νόμιμου και θεμιτού περιορισμού της οικονομικής ελευθερίας ενός ατόμου, προκειμένου το κράτος να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του.⁶ Απλούστερα, τα οικονομικά βάρη βαραίνουν ανάλογα και με την οικονομική κατάσταση του εκάστοτε πολίτη. Συνεπώς και η αναλογικότητα επιβεβαιώνει εμμέσως πλην σαφώς την θεσμοθέτηση της αρχής της οικονομικότητας, ως έκφανση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

⁶ Βλ. Μουζουράκη Παρασκευή, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 108-109.

2. Το ενωσιακό έρεισμα της αρχής

Η παράμετρος της οικονομικότητας εισήχθη, αρχικά, ως ιδέα σε κοινοτικό επίπεδο στα πλαίσια του «International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI» ή άλλως Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων. Πρόκειται για έναν αυτόνομο, ανεξάρτητο και μη-κυβερνητικό διεθνή διακυβερνητικό οργανισμό, μέλη του οποίου είναι ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα. Αφορά, ουσιαστικά, έναν παράπλευρο οργανισμό εξωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών. Κατέχει ιδιαίτερο σημαντικό αλλά συμβουλευτικό χαρακτήρα στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα ελεγκτικά πρότυπα του οργανισμού κατανέμονται σε ελέγχους κανονικότητας και διαχειριστικούς ελέγχους. Επίμαχος επί του θέματος είναι ο διαχειριστικός έλεγχος που θεσπίζει ο διεθνής οργανισμός, ο οποίος αναφέρεται στην εξέταση ενός προγράμματος, μίας λειτουργίας, μίας διαδικασίας ή και ολικά επί των διαχειριστικών συστημάτων και διαδικασιών μίας κυβερνητικής ή ακόμα και μη-κερδοσκοπικής οντότητας προκειμένου να εκτιμηθεί το εάν η οντότητα, κατά την χρήση των διαθέσιμων πόρων, έχει επιτύχει τις αρχές της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.⁷ Κινούμενα στο ίδιο πλαίσιο, τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρότειναν να συμπεριληφθούν τα ανωτέρα ελεγκτικά πρότυπα, προκειμένου να καταστεί εφικτός ο ουσιαστικός έλεγχος μίας δημοσιονομικής διαχείρισης, πέραν του τυπικού ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας.⁸

Πέραν τούτων, η αρχή της οικονομικότητας θεμελιώνεται σε υπερεθνικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, μπορεί να γίνει λόγος περί της αρχής στα άρθρα 4 και 126 στην «Συνθήκη Λειτουργίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Σύμφωνα με την τρίτη παράγραφο του άρθρου 4 της ΣΛΕΕ «...η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να έχει ως αποτέλεσμα να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών...». Συνεπώς η παράγραφος αυτή δημιουργεί μία βάση συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, προκειμένου να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που ανακύπτουν από τις εκάστοτε Συνθήκες της Ένωσης, πάντα με

⁷ Βλ. INTOSAI, «International Organization of Supreme Audit Institutions», <https://www.intosai.org/>.

⁸ Βλ. Κολυμπάνου Βασιλική, «Ο εσωτερικός έλεγχος των ΟΤΑ Α' βαθμού ως μέτρο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Διπλωματική Εργασία, 2019, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, σ. 42.

γνώμονα τον σεβασμό την αμοιβαία συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών. Καθώς όμως, τα προγράμματα στα οποία αναφέρεται η εν λόγω παράγραφος έχουν να κάνουν με έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, απαραίτητη είναι και η χρήση δημοσίου χρήματος και άλλων δημοσίων αγαθών, επομένως η έννοια της οικονομικότητας υποβόσκει εντός της παραγράφου.⁹

Νομική θεμελίωση της αρχής της οικονομικότητας μπορεί να εξαχθεί και από το άρθρο 126 της ίδιας Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο καθιερώνεται υποχρέωση των κρατών-μελών για αποφυγή δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Συνεπώς, είναι απαραίτητη μία εύλογη και θεμιτή οικονομική διαχείριση των δημοσίων πόρων, προκειμένου η ανάλωσή τους να μην έχει αρνητικό πρόσημο κατά τον απολογισμό του εκάστοτε έργου. Παρατηρείται, βέβαια, το γεγονός πως κατά την κρίση μίας απόφασης δεν λαμβάνεται μόνο υπόψιν η αρχή της οικονομικότητας, αλλά και πολιτικά κριτήρια. Εν προκειμένω, ωστόσο, η αρχή της οικονομικότητας θεμελιώνεται σε υπερεθνικό επίπεδο και από το συγκεκριμένο άρθρο της ΣΛΕΕ.¹⁰

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει ένα έγγραφο σχετικά με την αύξηση της ποιότητας στην Δημόσια Διοίκησης, το λεγόμενο και ως «Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners». Το εγχειρίδιο αυτό στόχο έχει την υποστήριξη, καθοδήγηση και ενδυνάμωση όσων επιθυμούν τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών με στόχο ευημερούσες, δίκαιες και ανθεκτικές κοινωνίες. Προορίζεται ως αναφορά και πόρος, επισημαίνοντας τους αναγνώστες στις υπάρχουσες πολιτικές της ΕΕ και στις διεθνείς πρακτικές, όπως φαίνεται από σχεδόν 170 εμπνευσμένες μελέτες περιπτώσεων.

Ένα εκ των θεμάτων που αναπτύσσεται είναι η δημόσια χρηματοδότηση, συμβάσεις και διαχείριση κεφαλαίων της Ευρωπαϊκής ένωσης. Στο έγγραφο αυτό αναπτύσσεται η άποψη πως οι δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών έχουν ευθύνη έναντι των πολιτών τους, να είναι προσεκτικοί κατά την χρήση δημοσίων οικονομικών πόρων, ανεξαρτήτως της πηγής προέλευσής τους, είτε πρόκειται για φόρους, πρόστιμα ή άλλη πηγή εσόδου. Το θεσμικό αυτό καθήκον γίνεται εντονότερο σε περιόδους περιορισμένων δημοσιονομικών κονδυλίων, καθώς οι κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν όλο και μεγαλύτερη πίεση προκειμένου την δικαιολόγησι κάθε

⁹ Βλ. *Θωμοπούλου Ευγενία, Πασχάκης Χρήστος*, «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Εργασία, 2018, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σ. 18.

¹⁰ Βλ. *Μουζουράκη Παρασκευή*, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 110.

δαπάνης, προκειμένου την μείωση τυχόν ελλείματος και του αντίστοιχου δημοσίου χρέους.

Στο πλαίσιο αυτό, κάθε δαπάνη, είτε πρόκειται σε εθνικό, είτε σε περιφερειακό, είτε σε τοπικό επίπεδο, πρέπει να είναι εξίσου αποτελεσματική και αποδοτική. Με στόχο την διαβεβαίωση πως τα δημόσια οικονομικά διαχειρίζονται συνετά, κάθε αστική και δικαστική διοίκησης εντός της Ε.Ε. έχει τους δικούς της κανόνες σχετικά με τον δημοσιονομικό σχεδιασμό, την εκτέλεση, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτών. Και παρόλο που οι διαδικασίες αυτές διαφέρουν ανά κράτος-μέλος, πρέπει πάντοτε να υποστηρίζονται από τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Οι αρχές αυτές πρέπει να είναι κοινώς εφαρμόσιμες, ανεξάρτητα από το πεδίο πολιτικής ή το θεσμικό όργανο αυτής και το πλέον σημαντικό, να διασφαλίσουν την ακεραιότητα και αποτελεσματικότητα ολόκληρου του δημοσιονομικού συστήματος.¹¹

¹¹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, «Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners, Theme 8: Public finance, procurement and EU funds management», Shaping Europe's digital future, 2015, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/>, σ. 6.

3. Το νομοθετικό έρεισμα της αρχής

Όπως έχει αποτυπωθεί στα προηγούμενα νομικά ερείσματα, η αρχή της οικονομικότητας είναι μία αρχή έμμεση, δεν έχει θεμελιωθεί μέχρι στιγμής στην χώρα μας ανεξάρτητη από άλλες αρχές. Η αρχή εφαρμόζεται πάντοτε παράλληλα με τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, ενώ και οι τρεις μαζί αποτελούν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Με την σκέψη αυτή θα πρέπει να αναζητηθεί και το νομοθετικό έρεισμα της υπό εξέταση αρχής.

Η αρχή της οικονομικότητας θεμελιώνεται εμμέσως πλην σαφώς σε τρεις Νόμους. Ο πρώτος είναι ο Νόμος 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις». Απώτερος στόχος του Νόμου είναι ο έλεγχος τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ήτοι των αρχών αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας. Η ανάγκη για έλεγχο προέκυψε λόγω των κενών που υπήρχαν στον ελεγκτικό μηχανισμό όσον αφορά τα δημόσια έξοδα και έσοδα. Προκειμένου να γίνει όμως ο έλεγχος, πρέπει πρώτα να γίνει και η εναρμόνιση των φορέων με αυτές τις αρχές. Τίθενται, έτσι, οι βάσεις για την δημοσιονομική διαχείριση στην Ελλάδα, με την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων μηχανισμών ελέγχων, σύμφωνα πάντοτε με διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.¹²

Ο Νόμος αυτός, λοιπόν, είναι ο βασικός εισαγωγικός Νόμος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και των αρχών που συμπεριλαμβάνονται σε αυτήν. Φυσικά, οι αρχές, και ειδικότερα η αρχή της οικονομικότητας, βρίσκονται ακόμα σε πρώιμο στάδιο, αλλά ο εν λόγω Νόμος κάνει την αρχή, θέτει τις βάσεις για την κατοχύρωσή τους, εισάγοντας στην σκέψη των δημόσιων φορέων, εκτός από την έννοια του «politics» μία νέα, καινοτόμα και ανατρεπτική για τα δεδομένα έννοια, αυτή του «policy».¹³

¹² Βλ. Ν.3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις», άρθρο 1, παρ. 1-2: «Συνιστάται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής. 2. Αποστολή της Γ.Δ.Δ.Ε. είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των φορέων που καθορίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 3» και άρθρο 4 παρ. 6: «Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η δημοσιονομική διαχείριση σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας».

¹³ Βλ. Θωμοπούλου Ευγενία, Πασχάκης Χρήστος, «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Εργασία, 2018, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 9-10.

Η θεσμοθέτηση της αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συνεπώς και της αρχής της οικονομικότητας συνεχίζεται με τον δεύτερο κατά σειρά Νόμο, 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη». Στόχος του Νόμου αυτού αποτελεί και πάλι ο έλεγχος των δημοσίων εξόδων, ωστόσο αυτήν την φορά σε συνδυασμό με την εξυγίανση, τον ορθολογισμό και την ανακατανομή τους. Ο Νόμος αυτός θα μπορούσε να θεωρηθεί και ως συνέχεια του προηγούμενου, καθώς, για τις υπό εξέτασιν πάντοτε αρχές, αποτελεί και μία διευκρίνισή τους.

Καθορίζεται, πλέον, επακριβώς το περιεχόμενο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της οικονομικότητας και των υπολοίπων αρχών που την διέπουν¹⁴, καθώς και επιπλέον αρχών, όπως της αρχής της διαφάνειας, της ειλικρίνειας, της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η δράση των οποίων θα μπορούσε να θεωρηθεί αυτονόητη, ωστόσο ο νομοθέτης έκρινε σκόπιμο την πλήρη επεξήγηση αυτών για αποφυγή παρερμηνειών και της βέλτιστης λειτουργίας του κράτους, από άποψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας. Η κατοχύρωση, αυτή, των αρχών μπορεί να θεωρηθεί και εύλογη, καθώς δεν υπήρχε δυνατότητα για σφάλματα, λάθη και διορθώσεις, υπό την επικείμενη απειλή της έναρξης μίας οικονομικής κρίσης, λόγω των δημοσιονομικού χρέους.¹⁵

Ο τρίτος (κατά χρονολογική σειρά) Νόμος, στον οποίο θεμελιώνεται η αρχή χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και η αρχή της οικονομικότητας είναι ο 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».¹⁶ Φυσικά, και οι Νόμοι που προαναφέρθηκαν εισήγαγαν στην ελληνική έννομη τάξη διαδικασίες,

¹⁴ Βλ. Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», άρθρο 1: «Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις ακόλουθες γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: (α) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, 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. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται: (αα) 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 και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων, (ββ) στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και (γγ) στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί».

¹⁵ Βλ. *Θεοδωρίδου Σοφία*, «Η Μεθοδολογία του Δημοσιονομικού Ελέγχου και Σύγκριση με χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, σελ. 18-20.

¹⁶ Βλ. *Θωμοπούλου Ευγενία, Πασχάκης Χρήστος*, «Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Εργασία, 2018, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 13.

νομικά πρότυπα και καινοτομίες από τα διεθνή ελεγκτικά και λογιστικά πρότυπα. Ωστόσο, ο παρόν Νόμος αποτελεί μία ξεκάθαρη ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2011/85/ΕΕ «σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών» στο εθνικό δίκαιο.

Όσον αφορά την αρχή της οικονομικότητας, το περιεχόμενο της αρχής παραμένει αναλλοίωτο σε σύγκριση με τον Ν. 3871/2010. Δεν προστίθεται κάποια νέα έννοια στο περιεχόμενο της αρχής. Αποκτά, παρόλα αυτά, διαφορετική νομοθετική βάση, καθώς η αρχή αποτελεί τμήμα της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας και όχι απλά εθνική πρόβλεψη. Η επανάληψη της αρχής στον νέο Νόμο αποτελεί σαφή ένδειξη της χώρας πως πλέει παράλληλα με τις κοινοτικές αρχές και τις θεμελιώνει νομοθετικά. Ο Νόμος αυτός, ο οποίος αναφέρεται συχνά και ως Νόμος περί δημοσίου λογιστικού, στόχο είχε την εγκαθίδρυση ενός καινοτόμου θεσμικού πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης, προκειμένου την μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.¹⁷

Όπως ήταν, φυσικά, αναπόφευκτο, προκειμένου οι Νόμοι να παραμείνουν επίκαιροι, επιδέχθηκαν τις ανάλογες αλλαγές, μέσω των αντίστοιχων νεότερων νόμων που είτε επεξεργάζονταν είτε αναδομούσαν το περιεχόμενο του πρωτότυπου κειμένου. Συγκεκριμένα, ο Νόμος 3492/2006 αναθεωρήθηκε με τον Νόμο 4583/2018 «Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων, ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας 2016/97/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιανουαρίου 2016 σχετικά με τη διανομή ασφαλιστικών προϊόντων και άλλες διατάξεις», ο Νόμος 3871/2010 με τον 3965/2011 «Αναμόρφωση πλαισίου λειτουργίας Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Σύσταση Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας και άλλες διατάξεις» και τέλος ο 4270/2014 με τον πρόσφατο Νόμο 4764/2020 «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής

¹⁷ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό», Γενικό Μέρος, Αθήνα, Ιούνιος 2014, , σ. 3.

Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις», για τον οποίο θα γίνει λόγος στην συνέχεια.

Συνοπτικά, η όλη εθνική νομοθεσία περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα περί οικονομικότητας μπορεί να εξάγει και ποικιλία συμπερασμάτων για την εθνική στάση απέναντι στις καινοτομίες που προσφέρουν οι υπό εξέταση αρχές. Η ύπαρξη εθνικής νομοθεσίας, πέραν της γενικής συνταγματικής και της κοινοτικής, ενισχύει την αίσθηση πως η χώρα θέλει, ανεξαρτήτως της πράξης, να πλέει παράλληλα με τα καινοτόμα ευρωπαϊκά και διεθνή συστήματα διοίκησης, προκειμένου την αποτελεσματικότερη λειτουργία της.

Με τον τρόπο αυτό, η χώρα αυξάνει το πολιτικοοικονομικό της επίπεδο, τόσο στα μάτια άλλων ευρωπαϊκών και τρίτων χωρών, όσο και ως προς τα μάτια τυχόν επενδυτών, ειδικότερα σε περιόδους μίας έντονης δημοσιοοικονομικής κρίσης. Μέσω της εθνικής νομοθεσίας και όχι μόνο με μεμονωμένες πρακτικές, ανακύπτει ένα κράτος δεκτικό σε καινοτόμους τρόπους σκέψης, πέραν των παραδοσιακών αρχών της νομιμότητας και την ορθότητας των πράξεων, με βλέψεις προς την σκοπιμότητα και την αποδοτικότητα των εκάστοτε αποφάσεων. Φυσικά, η θεωρία πάντα ποικίλει, έστω και ελάχιστα, από την πράξη.

Η νομοθεσία αυτή καθαυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αν παρατηρηθεί και με χρονολογική σειρά. Γίνεται αντιληπτό πως η εκάστοτε κυβέρνηση θέλει να συμπεριλάβει ως τμήμα της εσωτερικής της πολιτικής κάτι καινούργιο, μία καινοτομία, ως προς τον τρόπο διοίκησης και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση έχει πάντα να προσφέρει κάτι ως προς τον τρόπο οργάνωσης, λειτουργίας και ελέγχου του κράτους. Φυσικά, η εκάστοτε κυβέρνηση δεν αποσκοπεί μόνο στην διοικητική αναβάθμιση του κράτους αλλά και στο θετικό πολιτικό αντίκτυπο που μπορεί να έχει μία ριζική διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, η οποία ταλανίζεται επί σειρά ετών από μία χρόνια και αρνητική γραφειοκρατία.

Χρονολογικά ξεκινώντας από το 2006, με την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας και πρωθυπουργό τον κ. Καραμανλή Κωνσταντίνο, συνεχίζοντας το 2010 με κυβέρνηση του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος (ΠΑΣΟΚ) και πρωθυπουργό τον κ. Παπανδρέου Γεώργιο και τέλος το 2014 με την συγκυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας, ΠΑΣΟΚ και Δημοκρατικής Αριστεράς (ΔΗΜΑΡ), με πρωθυπουργό τον κ. Σαμαρά Αντώνιο. Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο θα μπορούσε να ενταχθεί και ο νέος Νόμος περί επιτελικού κράτους, 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων

και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», υπό την τρέχουσα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας με πρωθυπουργό τον κ. Μητσοτάκη Κυριάκο, στα πλαίσια της θεσμοθέτησης της αρχής χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο νέος Νόμος κάνει λόγο για τις αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης και συγκεκριμένα αναφέρεται στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της διοίκησης, ωστόσο δεν κάνει μνεία στην έννοια της οικονομικότητας.¹⁸ Η τελευταία θα μπορούσε να θεωρηθεί αυτονόητη, καθώς δεν θα μπορούσε να υπάρξει αποτελεσματικότητα, πόσο μάλλον αποδοτικότητα της διοίκησης, χωρίς μία εύλογη και συνετή χρήση των δημοσίων οικονομικών.

Εν τέλει, ανεξαρτήτως του θετικού πολιτικού αντίκτυπου που σίγουρα ανακύπτει από την θεσμοθέτηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της αρχής της οικονομικότητας, είναι δεδομένο πως οι αρχές αυτές συμβάλλουν καθοριστικά στην όσο το δυνατόν βέλτιστη διοικητική ανασυγκρότηση και λειτουργία της χώρας, από την ώρα που εντάχθηκαν στο εθνικό δίκαιο.

¹⁸ Βλ. Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», άρθρο 19, παρ. 4: «Η αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κατατείνει στην εκπλήρωση της αποστολής της, με τη χρήση των λιγότερων, κατά το δυνατόν, πόρων».

Κεφάλαιο 2: Το περιεχόμενο της αρχής της οικονομικότητας

1. Η έννοια της οικονομικότητας

Η όρος οικονομικότητα θα μπορούσε αρχικά να αποτυπωθεί συνοπτικά με την έννοια πως «τα χρησιμοποιούμενα μέσα για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με την χρήση μόνο διοικητικών πόρων».¹⁹ Ο ορισμός αυτός, όντας καθόλα έγκυρος και ακριβής, περιλαμβάνει εντός του παράλληλες με την οικονομικότητα έννοιες, οι οποίες αποσαφηνίζονται εν συνεχεία. Άλλως, θα μπορούσε να αναφερθεί πως η οικονομικότητα θέτει το ερώτημα στο κατά πόσον η διενέργεια μίας δαπάνης είναι η πιο οικονομική, δηλαδή αν και σε ποιο βαθμό έγινε η στάθμιση μεταξύ των αναγκών ενός φορέα και των βέλτιστων λύσεων προς ικανοποίησή των, προκειμένου η τελική απόφαση να είναι και η οικονομικότερη.

Σύμφωνα με τον INTOSAI, η υπό εξέταση αρχή επικεντρώνεται στο κατά πόσον μία οντότητα, εν προκειμένω ο δημόσιος φορέας, επέτυχε την ελαχιστοποίηση του κόστους των απαραίτητων πόρων για την επίτευξη ενός στόχου, λαμβάνοντας υπόψιν την ποιότητα των πόρων αυτών, καθώς και την έγκαιρη διάθεσή τους, στην ανάλογη ποσότητα και καλύτερη τιμή.²⁰

Ακολουθώντας μία εναλλακτική προσέγγιση, η αρχή της οικονομικότητας μπορεί να ενταχθεί στους λεγόμενους «*lois du service public*», όπως διατυπώθηκαν από τον Louis Rolland τη δεκαετία του 1930. Οι κανόνες αυτοί συμπεριλαμβάνουν τις αρχές της ουδετερότητας, της ισότητας πρόσβασης, τη προσαρμοστικότητας και της συνέχειας. Ερμηνεύουν, δε, την αρχή της οικονομικότητας ως την αρχή «σύμφωνα με την οποία τα αγαθά και οι υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται με τη μικρότερη κατά το δυνατόν οικονομική θυσία των διοικουμένων, ενόψει του

¹⁹ Πρβλ. Μπάμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση, 2016, σ. 89.

²⁰ Βλ. GUID 3910, «Central Concepts for Performance Auditing», INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions, Professional Pronouncements, <https://www.issai.org>, σελ. 18: «Auditing economy focuses the audit on how the audited entity succeeded in minimizing the cost of resources (input) taking into account the appropriate quality of these resources. This type of audit focuses only on the input. The main question is: “Are the resources used available in due time, of appropriate quantity and quality, and at the best price? ».

επιδιωκόμενου δημόσιου ή γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος», στα πλαίσια της δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια.²¹

Σύμφωνα με σχετικό μνημόνιο του Ηνωμένου Βασιλείου, υπάρχουν πέντε προϋποθέσεις προκειμένου η διαχείριση του δημοσίου χρήματος να θεωρηθεί ορθή. Οι προϋποθέσεις αυτές συνοψίζονται στα εξής: πίστωση της σχετικής δαπάνης στον προϋπολογισμό του κράτους, κοινοβουλευτικής εξουσιοδότηση για την ετήσια ανάληψη κεφαλαίων βάσει εκτιμήσεων, σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Οικονομικών, διαβεβαίωση από τον φορέα άσκησης της δαπάνης πως αυτή είναι νόμιμη και κατάλληλη για την επίτευξη του αντίστοιχου στόχου και, τέλος, η ύπαρξη της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.²² Οι προϋποθέσεις αυτές, αν και δεν κλίνουν απόλυτα με την ελληνική νομοθεσία ή και πραγματικότητα, δίνουν ένα εύστοχο παράδειγμα της έννοιας και της αξίας της οικονομικότητας στο εξωτερικό.

Πέραν τούτων, θα πρέπει να αναζητηθεί και ένα βαθύτερο περιεχόμενο της αρχής της οικονομικότητας. Είναι απαραίτητο να αναφερθεί πως η ουσία της αρχής ποικίλει και ανάλογα το κρατικό όργανο στο οποίο αναφέρεται. Έτσι, η αρχή διαφέρει αναλόγως των τριών εξουσιών στις οποίες το κράτος έχει τα θεμέλιά του.

Από την πλευρά του νομοθέτη, η αρχή της οικονομικότητας τον περιορίζει, προκειμένου να καθορίσει την οργάνωση και την λειτουργία των λοιπών εξουσιών, καθώς και την δική του, όπως ορίζει το «*patere legem quam ipse fecisti*», σύμφωνα με το οποίο και ο ίδιος ο νομοθέτης πρέπει να υπακούσει στους Νόμους που έχει ο ίδιος θεσπίσει. Ως προς το νομοθετικό σώμα, ήτοι το Κοινοβούλιο, η αρχή της οικονομικότητας δεν έχει να επιδείξει εκτεταμένο έδαφος εφαρμογής σε αυτό καθαυτό. Φυσικά, τα τεχνολογικά επιτεύγματα προσδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην μείωση του λειτουργικού του κόστους, όπως η τήρηση εγγράφων και πρακτικών σε ηλεκτρονική μορφή και όχι έγγραφη, όπως προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής.

Ωστόσο, ενδιαφέρον επί της αρχής προκύπτει ως προς τις υπηρεσίες και το προσωπικό του Κοινοβουλίου. Επί παραδείγματι, προκειμένου να γίνει καλύτερα αντιληπτό το περιεχόμενο της αρχής της οικονομικότητας, ο κανονισμός της Βουλής μπορεί να προβλέψει την συγχώνευση ή και την κατάργηση ακόμα ορισμένων

²¹ Βλ. *Πρεβεδούρου Ευγενία*, «Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας (Γενικό διοικητικό δίκαιο. Διαδικτυακό μάθημα της 24-3-2020)», Μάρτιος 2020, <https://www.prevedourou.gr/η-έννοια-της-δημόσιας-υπηρεσίας-γενικ/>.

²² Βλ. *Her Majesty's Treasury*, «Managing public money», Crown Copyright, London, 2018, <https://assets.publishing.service.gov.uk/>, σ. 13.

υπηρεσιών, καθώς και τον καθορισμό μισθολογικών ορίων και κριτηρίων, χωρίς αυτά να επηρεάζουν την ποιότητα και την απόδοση των υπηρεσιών της Βουλής.

Με την ίδια λογική όπου ο νομοθέτης μπορεί να καθορίσει την οργάνωση και την λειτουργία της νομοθετικής, αντιστοίχως δύναται και της εκτελεστικής εξουσίας, βάσει της αρχής της οικονομικότητας. Όσον αφορά την οργάνωση, ο νομοθέτης μπορεί είτε να καταργήσει, είτε να συγχωνεύσει, είτε να μεταβάλλει την νομική μορφή μίας δημόσιας υπηρεσίας, υπό την επιφύλαξη πάντοτε του Συντάγματος για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα. Ιδιαίτερα σημαίνουσα από τα παραδείγματα αυτά είναι η έννοια της ιδιωτικοποίησης, ή άλλως αποκρατικοποίηση. Ουσιαστικά πρόκειται για εκποίηση ενός δημοσίου νομικού προσώπου σε ιδιώτη ή ιδιώτες, προκειμένου η άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων να επικαλύπτονται από τις αρχές της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και του ανταγωνισμού, πάντοτε υπό την σκέπη του Συντάγματος.

Από λειτουργικής πλευράς, η αρχή της οικονομικότητας στα χέρια του νομοθέτη για την Διοίκηση μπορεί να γίνει εργαλείο απλοποίησης των διαδικασιών, είτε συγχωνεύοντας και καταργώντας ορισμένες κατηγορίες περιπτώσεων, είτε εκ νέου μέσω ιδιωτικοποιήσεων, αυτήν την φορά όμως όχι μόνο αναφορικά με την οργάνωση του φορέα αλλά και για λειτουργικές αρμοδιότητες, όπως παραδείγματος χάριν ελέγχους επί δικαιολογητικών. Μεγάλη είναι επίσης και η συνδρομή της τεχνολογίας στην απλούστευση των διαδικασιών, την απομάκρυνση από την τυπολατρία και φυσικά την άσκοπη απασχόληση διοικητικών οργάνων, η οποία οδηγεί σε κατασπατάληση δημοσίων πόρων, χωρίς καμία συμβολή στην βέλτιστη διοικητική διαδικασία.

Ολοκληρώνοντας από την πλευρά της νομοθετικής εξουσίας, η τελευταία δύναται να αξιοποιήσει την αρχή της οικονομικότητας και στην δικαιοσύνη, επιδιώκοντας τον εξορθολογισμό και την απλούστευση, χωρίς όμως να θίγεται σε καμία περίπτωση η δικαστική ανεξαρτησία. Η συμβολή της τεχνολογίας στα δικαστήρια θα έθετε νέες βάσεις εξέλιξης της δικαστικής εξουσίας, με ταχύτερη και οικονομικότερη επίλυση των δικαστικών διαφορών και την καλύτερη διάγνωσή τους, ενώ ταυτόχρονα δεν θα έθετε σε κίνδυνο δημόσια αγαθά μέσω κατασπατάλησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δυνατότητα ηλεκτρονικών κλήσεων προς διενέργεια διαδικαστικών πράξεων και ηλεκτρονικών επιδόσεων δικογράφων.

Από την πλευρά της, η Διοίκηση, η εκτελεστική εξουσία, δύναται ή και υποχρεούται να συσκέπτεται υπό το πρίσμα της οικονομικότητας τόσο για την

εξασφάλιση των κατάλληλων μέσων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της όσο και κατά την αυτή καθαυτή άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Αρχικά να αποσαφηνισθεί πως εν προκειμένω η αρχή της οικονομικότητας, για την απόκτηση των πρόσφορων υλικών και μέσων από την Διοίκηση, είναι υποχρεωτική καθώς θεμελιώνεται νομοθετικά από τους Νόμους 3492/2006, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του δεύτερου άρθρου²³ και 3871/2010, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του πρώτου άρθρου²⁴. Επομένως, η Διοίκηση έχει την υποχρέωση, πριν λάβει οποιαδήποτε σχετικά απόφαση, να συγκρίνει μεταξύ εναλλακτικών λύσεων και να καταλήξει σε αυτήν που συνδυάζει την χαμηλότερη τιμή με την ανάλογη προς το σκοπό ποιότητα.

Αξίζει να σημειωθεί η διαφορά μεταξύ της φθηνότερης τιμής και της οικονομικά συμφέρουσας προσφοράς, καθώς η πρώτη λύση έχει μοναδικό κριτήριο επιλογής την τιμή ενώ η δεύτερη περιλαμβάνει κριτήρια τιμής, ποιότητας, λειτουργικών χαρακτηριστικών και άλλων κριτηρίων πέραν των τιμολογιακών.²⁵ Σύμφωνα με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η υποχρέωση αυτή καλύπτει ολόκληρο το φάσμα της Διοίκησης, συνεπώς, πέραν της Κεντρικής Διοίκησης, καλύπτει και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όλα τα υπόλοιπα νομικά

²³ Βλ. Ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις», άρθρο 2, παρ.1: «Η Γ.Δ.Δ.Ε. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) Ασκήει έλεγχο: (1) στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων του άρθρου 3, προκειμένου να διαπιστωθεί ιδίως αν: αα) όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν, ββ) κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, καθώς και οι αρχές της δημοσιονομικής δέσμευσης, της νομικής δέσμευσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, γγ) λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων, δδ) όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, (2) στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους».

²⁴ Βλ. Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», άρθρο 1, παρ. 1: «Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις ακόλουθες γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: (α) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, 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. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται: (αα) 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 και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων(...)

²⁵ Βλ. Οδηγία 2004/17/ΕΚ, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών», σελ. 9: «Η σύμβαση πρέπει να ανατίθεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που εξασφαλίζουν την τήρηση της αρχής της διαφάνειας, της αρχής της αποφυγής διακρίσεων και της αρχής της ίσης μεταχείρισης και εγγυώνται την αξιολόγηση των προσφορών κάτω από όρους πραγματικού ανταγωνισμού. Συνεπώς, θα πρέπει να γίνεται αποδεκτή η εφαρμογή δύο κριτηρίων ανάθεσης, ήτοι της χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς».

πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τόσο για τις έκτακτες όσο και για τις λειτουργικές τους δαπάνες.²⁶

Επιπλέον, η αρχή της οικονομικότητας επηρεάζει όχι μόνο την σύγκριση της αξίας αλλά και της ποσότητας προμήθειας κάθε πρόσφορου μέσου. Η προμηθευόμενη ποσότητα θα πρέπει να είναι τέτοια που να καλύπτει μεν τις ανάγκες του φορέα, χωρίς όμως να τις υπερκαλύπτει, καθώς κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε κατασπατάληση. Στο αντίποδα βρίσκεται, φυσικά, και η αποφυγή διενέργειας μία δαπάνης, ακόμα και για λόγους οικονομικότητας, καθώς το να μην έχει η Διοίκηση τα απαραίτητα μέσα για να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις της την καθιστά μη λειτουργική και συνεπώς ανίκανη να φέρει εις πέρας τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί από το Νόμο, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό ακόμα και την αρχή της νομιμότητας.

Η Διοίκηση έχει φυσικά την δυνατότητα να δρα με βάση την αρχή της οικονομικότητας και κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Ειδικότερα, ωστόσο, η αρχή μπορεί να εφαρμοστεί μονάχα όταν η εκτελεστική εξουσία δρα, υπό την στέγη του Νόμου, με διακριτική ευχέρεια. Αυτό θεωρείται λογικό συμπέρασμα, καθώς αν η αρμοδιότητα της διοίκησης θεωρηθεί δέσμια, η τελευταία είναι εντεταλμένη από τον Νόμο προς συγκεκριμένες ενέργειες, επομένως δεν έχει την δυνατότητα επιλογής. Όπου, λοιπόν, ο Νόμος επιτρέπει στην Διοίκηση να προσδιορίσει το περιεχόμενο μίας αόριστης νομικής έννοιας και να δράσει αναλόγως της ερμηνείας της, η εκτελεστική εξουσία υποχρεούται να λάβει υπόψιν την αρχή της οικονομικότητας. Φυσικά, σε περίπτωση σύγκρουσης της αρχής της οικονομικότητας με άλλες αρχές, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας από την πλευρά της διοίκησης, γίνεται προσπάθεια από μεριά της προκειμένου η τελική απόφαση να σταθμίσει όσο το δυνατόν περισσότερο το έννομο συμφέρον.

Από την πλευρά της δικαστικής εξουσίας, η αρχή έχει ουσιαστικό περιεχόμενο μονάχα όταν η τελευταία ασκεί διοικητικές της αρμοδιότητες, όπως και η εκτελεστική εξουσία, κατά την προμήθεια των απαραίτητων υλικών για την άσκηση των καθηκόντων της. Αντίθετα, κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων, τα δικαστήρια δεν προβλέπεται να λαμβάνουν υπόψιν την σχετική αρχή,

²⁶ Βλ. Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου VI Τμήματος 800/2012, σελ. 3: «...ενόψει της αρχής της οικονομικότητας, ως μερικότερης εκδήλωσης του δημοσίου συμφέροντος, που πρέπει να διέπει τη δράση και λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α., η οποία επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών τους με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους...».

εκτός αν προβλέπεται ρητά από νομοθετική διάταξη. Η απαγόρευση αυτή, δηλαδή ο μη συνυπολογισμός της αρχής της οικονομικότητας κατά την άσκηση της δικαστικής εξουσίας, θεωρείται εύλογη, καθώς γίνεται παραδεχτό πως κάτι τέτοιο αντικρούει στο Σύνταγμα και θίγει στον υπερθετικό βαθμό το δικαίωμα υπέρ της δικαστικής προστασίας τους πολίτη.²⁷

Φυσικά, η απόκτηση δημοσίου χρήματος, ή ακόμα και η διατήρησή του, ανεξαρτήτως της εξουσίας που την τελεί, διαφέρει κατά πολύ από την ανάλωσή του. Το εάν και με ποιον τρόπο έχει αναλώσει τους οικονομικούς της πόρους μία εξουσία ή έστω και ένα τμήμα αυτής ασκεί ιδιαίτερη επιρροή σε μελλοντικές αποφάσεις περί δαπανών. Για τους διενεργούντες τις δαπάνες, οι οποίοι θα υπαινιχθούν σωστή διαχείριση και καλές επενδύσεις, έναντι μίας φειδωλής αναδιανομής των οικονομικών πόρων από το αρμόδιο υπουργείο, στόχο αποτελεί η διαβεβαίωση πως οι οικονομικοί πόροι διατέθηκαν εντός των χρονικών πλαισίων που τέθηκαν, στα πλαίσια της πολιτικής της κυβέρνησης και της κάλυψης των στόχων αυτής.

Από την πλευρά του «προστάτη» του δημοσίου χρήματος, ήτοι του αρμοδίου Υπουργείου, το πόσο καλά έχουν διαχειριστεί στο παρελθόν οι οικονομικοί πόροι από έναν φορέα αποτελεί την σημαντικότερη ένδειξη για τον τρόπο που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί οικονομικά και στο μέλλον. Υπό το πρίσμα των φορέων που θέτουν σε προτεραιότητα και στους δύο προηγούμενους την διαμόρφωση και την προτεραιοποίηση επί προτάσεων δαπανών, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ποιες δαπάνες εν τέλει πραγματοποιήθηκαν και εάν η εκάστοτε κυβέρνηση τήρησε τις δεσμεύσεις της επί των δαπανών που έπρεπε να γίνουν.

Τέλος, για τους ελεγκτές της δημοσιονομικής διαδικασίας η ανάλωση των οικονομικών πόρων τους δίνει την δυνατότητα να ελέγξουν εάν τα υπό έλεγχο τμήματα και υπηρεσίες συμμορφώθηκαν με τις κυβερνητικές πολιτικές και να εκτιμήσουν την απόδοση των οικονομικών τους προγραμμάτων.²⁸ Γίνεται αντιληπτό πως παρόλο που ο στόχος του κάθε μέλους της δημοσιονομικής διαδικασίας είναι διαφορετικός και η έννοια της δαπάνης έχει διαφορετικό νόημα για το καθένα, όλα οφείλουν να τελούν πάντοτε υπό το πρίσμα της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και ειδικότερα υπό το πρίσμα της οικονομικότητας.

²⁷ Βλ. Μουζουράκη Παρασκευή, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ, Ιανουάριος 2013, σ. 111-122.

²⁸ Βλ. Good David, «The Politics of Public Money», Β' Έκδοση, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London, 2014, σ. 84.

2. Οι έννοιες της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Όπως έγινε αντιληπτό από την νομοθετική θεμελίωση της αρχής της οικονομικότητας, η τελευταία έχει τις βάσεις της από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συνοδεύεται, συνεπώς, και από τις άλλες δύο αρχές που την διέπουν, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Οι τρεις αυτές αρχές, μαζί, συνθέτουν την αρχή περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Αρχικά, προκειμένου να γίνει η σύνδεση των αρχών αυτών με την οικονομικότητα, θα πρέπει να ερμηνευθεί το νόημα της κάθε μίας από αυτές.

Η έννοια της αποδοτικότητας επιβάλλει σε μία οντότητα η χρήση των μέσων, η χρήση ουσιαστικά των δημοσίων πόρων προς έναν σκοπό, να είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το όσο το δυνατόν βέλτιστο επιτυχές αποτέλεσμα.²⁹ Εναλλακτικά, «με την όρο αποδοτικότητα νοείται η σχέση μεταξύ εισροών και εκροών, όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά».³⁰

Σύμφωνα με τον INTOSAI, η υπό εξέταση αρχή επικεντρώνεται στο κατά πόσον οι πόροι που χρησιμοποιηθήκαν προς την επίτευξη ενός στόχου τέθηκαν στην όσο το δυνατόν καλύτερη ή ικανοποιητικότερη χρήση, ή άλλως εάν τα ίδια ή παρεμφερή αποτελέσματα θα μπορούσαν να είχαν επιτευχθεί με λιγότερους πόρους, από άποψη ποσότητας, ποιότητας και εγκαιρότητας. Η αρχή θέτει τα ερωτήματα του εάν γίνεται λήψη των όσο το δυνατόν περισσότερων εκροών, υπό το πρίσμα της ποσότητας και της ποιότητας και του εάν θα μπορούσε να έχει επιτευχθεί ισόποση παραγωγή με λιγότερους πόρους.

Η αποδοτικότητα στοχεύει είτε στον τεχνικό κλάδο, προς βελτίωση των διαδικασιών, είτε στην ανακατανομή των πόρων, προς την όσο το δυνατόν περισσότερο αύξηση της παραγωγής, είτε σε αναδιάταξη της δομής μίας οντότητας, προκειμένου την ύπαρξη της ίδιας παραγωγής με λιγότερους πόρους. Παρόλα αυτά, παραμένει μία σχετική έννοια, καθώς μία διαδικασία, ένα εργαλείο, ένα πρόγραμμα μπορεί να αποβεί λιγότερο ή και περισσότερο αποδοτικό σε σχέση με κάποιο άλλο.

Συνεπώς, η αρχή προϋποθέτει κάποια μέθοδο σύγκρισης μεταξύ διαδικασιών και εργαλείων εντός μίας οντότητας ή και μεταξύ περισσότερων οντοτήτων,

²⁹ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση, 2016, σ. 89-90.

³⁰ Πρβλ. Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι., Βάγιας Ι. «κ.α.», «Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», 2019, σ. 228.

προκειμένου να ανακύψουν ελλείψεις κατά την εφαρμογή τους, έτσι ώστε να γίνει βαθύτερη κατανόηση του λόγου που κάποιες διαδικασίες είναι πλέον αποδοτικές σε σχέση με άλλες, χωρίς να γίνει μέτρηση της ίδιας της συνολικής αποδοτικότητας, αλλά των εκάστοτε διαδικασιών ξεχωριστά.³¹ Η αρχή της αποδοτικότητας θεμελιώνεται τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, μέσω της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Νόμου 4412/2016, αντίστοιχα.^{32 33}

Παράλληλα με τις δύο αρχές που ενυπάρχουν στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης υπάρχει και η αρχή της αποτελεσματικότητας. Η τελευταία είναι αρμόδια για τον έλεγχο του εάν και σε ποιο βαθμό έχουν επιτευχθεί τα εκ των προτέρων καθορισθέντα αποτελέσματα και στόχοι, ο λόγος των οποίων οδήγησε σε δαπάνη δημοσίων πόρων.³⁴ Άλλως, η αποτελεσματικότητα «αφορά στον βαθμό κατά τον οποίο έχουν επιτευχθεί συγκεκριμένα αποτελέσματα (στοχοθεσία), καθώς και στη σχέση μεταξύ της επιδιωκόμενης και της πραγματικής επίπτωσης της εν λόγω δραστηριότητας».³⁵

Ωστόσο, σύμφωνα με τον INTOSAI, η αποτελεσματικότητα έχει διττό περιεχόμενο. Σύμφωνα με αυτόν, η εν λόγω αρχή έχει να κάνει όχι μόνο με το κατά πόσον επετεύχθη ο στόχος που είχε τεθεί εξ αρχής, αλλά και με το κατά πόσον το τελικό αυτό αποτέλεσμα ανταποκρίνεται με τις πολιτικές ποιότητας της οντότητας. Πρόκειται για μία διπλή «συνάρτηση», στην οποία πρέπει να απεικονιστεί όχι μόνο

³¹ Βλ. *GUID 3910*, «Central Concepts for Performance Auditing», INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions, Professional Pronouncements, <https://www.issai.org>, (πρόσβαση 05/01/2020) σ. 18-19.

³² Βλ. *Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι., Βάγιας Ι.* «κ.α.», «Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», 2019, σ. 228-230.

³³ Βλ. Οδηγία 2014/24/ΕΕ, «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ», προοίμιο, παράγραφος 2: «Οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» (...) ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων».

Ν. 4412/2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», άρθρο 34, παρ. 3: «Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός αφορά σε ένα από τα ακόλουθα στοιχεία των προσφορών: α) μόνο στις τιμές, εφόσον η σύμβαση ανατίθεται αποκλειστικά βάσει της τιμής, β) στις τιμές και/ή τις νέες αξίες των χαρακτηριστικών των προσφορών που επισημαίνονται στα έγγραφα της σύμβασης, εφόσον η σύμβαση ανατίθεται βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής ή στην προσφορά με το χαμηλότερο κόστος, σύμφωνα με μια προσέγγιση βασιζόμενη στη σχέση αποδοτικότητας-κόστους».

³⁴ Βλ. *Μπάρμπας Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση (Αρχική Έκδοση 2002), 2016, σ. 90.

³⁵ Πρβλ. *Μπάλα Ευαγγελία*, «Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους», ΕφΔΔ, Ιανουάριος 2020, σ. 414.

το εάν ο τελικός στόχος επετεύχθη αλλά και το κατά πόσον συμπίπτει με την πολιτική παραγωγής που ακολουθεί ο φορέας.

Ο INTOSAI διαφοροποιεί, ουσιαστικά, την τυπική έννοια του αποτελέσματος, εάν δηλαδή ο στόχος επετεύχθη, από την ουσιαστική, το κατά πόσον δηλαδή η εισροή ήταν περισσότερη από την εκροή. Η διαφορά των δύο είναι πως υπό την τυπική έννοια δεν προκύπτει αιτιώδης σχέση μεταξύ του τελικού αποτελέσματος και της πρακτικής που ακολουθήθηκε για να επιτευχθεί ο στόχος, ούτε παρέχει πληροφορίες σχετικά με την απόδοση της πρακτικής αυτής. Εν αντιθέσει, η ουσιαστική έννοια της αποτελεσματικότητας αναδεικνύει την συμβολή της πρακτικής προς την επίτευξη του στόχου.³⁶

Έχοντας αναφερθεί στην θεωρία των εννοιών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, γίνεται αντιληπτό πως οι δύο αυτές αρχές οφείλουν να ενυπάρχουν, και εύλογα ενυπάρχουν, στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με την αρχή της οικονομικότητας. Είθισται, λόγω περιορισμού του χρόνου αλλά και κόστους, να ελέγχεται μία απόφαση μερικώς, είτε από άποψη οικονομικότητας, είτε από οποιαδήποτε άλλη πλευρά. Η συγκεκριμένη πρακτική, ωστόσο, αποφέρει περισσότερα μειονεκτήματα παρά οφέλη.

Η εξέταση αποκλειστικά της οικονομικότητας χωρίς τον συνυπολογισμό, έστω και εν συντομία, του αποτελέσματος μίας ολόκληρης πρακτικής μπορεί να οδηγήσει σε φθηνές αλλά αναποτελεσματικές αποφάσεις. Αντιστρόφως, υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας, είναι εύλογο και θεμιτό να γίνεται έλεγχος επί της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας των αποφάσεων, προκειμένου να αναδειχθεί η πραγματική αξία του οριστικού αποτελέσματος.³⁷

³⁶ Βλ. *GUID 3910*, «Central Concepts for Performance Auditing», INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions, Professional Pronouncements, <https://www.issai.org>, (πρόσβαση 05/01/2020), σ. 19-20.

³⁷ Βλ. *GUID 3910*, «Central Concepts for Performance Auditing», INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions, Professional Pronouncements, <https://www.issai.org>, (πρόσβαση 05/01/2020), σ. 21.

3. Συσχετισμός της οικονομικότητας με την ποιότητα

Όπως έχει γίνει ήδη αντιληπτό, η αρχή της οικονομικότητας δεν μπορεί να σταθεί μόνη της έναντι της εκάστοτε διαδικασίας και απόφασης. Περιβάλλεται και από άλλες αρχές, και άλλες πολιτικές, μία εκ των οποίων, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω είναι η έννοια της ποιότητας, η οποία δεν πρέπει να παραγκωνίζεται, στα πλαίσια της φθηνότερης δυνατής λύσης. Το ζήτημα, ωστόσο, είναι η αιτιότητα.

Η ποιότητα, προερχόμενη από την αρχαιοελληνική λέξη «ποιότης», θεωρείται ως μία υποκειμενική έννοια, καθώς εξαρτάται ουσιαστικά από τον κριτή της. Λόγω της υποκειμενικότητας αυτής, ο σαφής ορισμός της καθίσταται ιδιαίτερος δύσκολος. Ο επικρατέστερος ορισμός της περιλαμβάνει τέσσερις παραμέτρους, καθιστώντας ένα προϊόν ή μία υπηρεσία χαμηλής ή αρίστης ποιότητας, ανάλογα με τον βαθμό ικανοποίησης αυτών των παραμέτρων. Οι παράμετροι αυτοί αναφέρονται στην ικανοποίηση των κείμενων διατάξεων για παραγωγή ή διάθεση ενός αγαθού ή μίας υπηρεσίας, στην ασφάλεια και την λειτουργικότητα αυτών, στην εξυπηρέτηση του σκοπού, αίτιο του οποίου ήταν η δημιουργία του και στην ικανοποίηση του κοινού που το απολαμβάνει. Εν τέλει, ποιότητα είναι η ικανοποίηση των πελατών ή και πολιτών.³⁸

Εναλλακτικά, ως ποιότητα ορίζεται η ιδιότητα ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας να ικανοποιεί ανάγκες του χρήστη. Είναι το σύνολο των χαρακτηριστικών ενός προϊόντος, το οποίο ικανοποιεί πλήρως δεδομένες προδιαγραφές, απαιτήσεις και προσδοκίες. Η ποιότητα διατρέχεται από το τρίπτυχο: Βελτίωση – Ικανοποίηση Πελάτη – Επιβίωση.³⁹

Η έννοια της ποιότητας συμπεριλαμβάνει εντός της συμπληρωματικές έννοιες, οι οποίες δίνουν σαφέστερη εικόνα για την αξία και τα οφέλη της ύπαρξής της. Η ποιότητα υπολογίζει την έννοια του πελάτη - πολίτη⁴⁰, προκειμένου να αντιλαμβάνεται και να ικανοποιεί τις ανάγκες του, και μάλιστα με το παραπάνω. Οφείλει να προωθεί την αρμονική συνεργασία και την αξία του ανθρώπινου δυναμικού, προς όφελος του φορέα. Προϋποθέτει ενιαίες και αλληλοσχετιζόμενες

³⁸ Βλ. *Κέφης Βασιλείος*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας» 2^η Έκδοση (1^η Έκδοση 2005), 2014, σ. 45-47.

³⁹ Βλ. *Κέφης Βασιλείος*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», 15/06/2020, παραδόσεις μαθημάτων στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, με κατεύθυνση Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθήνα, 2020.

⁴⁰ Αναλόγως την οντότητα στην οποία εφαρμόζονται οι αρχές της ποιότητας.

διεργασίες και δραστηριότητες, προκειμένου να επιτευχθεί εύκολα το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και να προωθηθεί η έννοια της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Προωθεί ακατάπαυστα την συνεχή βελτίωση αλλά και την αδιάλειπτη και αντικειμενική ανάλυση εκάστοτε δεδομένων και πληροφοριών, προκειμένου οι αποφάσεις που λαμβάνονται να στηρίζονται σε πραγματικά γεγονότα. Τέλος, μέσω της έννοιας της ποιότητας επικροτείται η ανεξαρτησία μεταξύ επιχείρησης και προμηθευτών της, πάντοτε τελώντας σε σχέση επ' αμοιβαίας ωφελείας. Στόχος των αρχών αυτών, που περικλείουν την έννοια της ποιότητας είναι η ικανοποίηση όχι μόνο των πελατών, αλλά και των εργαζομένων, των προμηθευτών, των μετόχων και επενδυτών, καθώς και του κοινωνικού συνόλου εν γένει.⁴¹

Φυσικά, η εναλλαγή της πολιτικής μίας οντότητας από την παραδοσιακή μορφή διακυβέρνησης στην καθιέρωση της έννοιας και των αρχών της ποιότητας προϋποθέτει πολύ χρόνο, υπομονή και επιμονή, από πλευράς εργαζομένων και εργοδοτών, και φυσικά διάθεση οικονομικών πόρων. Ωστόσο, η αρχή της οικονομικότητας, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, υποστηρίζει την έννοια πως η διάθεση των πόρων πρέπει να είναι εύλογη, να μην γίνεται κατασπατάληση των οικονομικών πόρων σε διαθέσεις που δεν επιφέρουν επιθυμητά αποτελέσματα.

Είναι λογικό να αναρωτηθεί κανείς, έχοντας κατανοήσει τις παραπάνω έννοιες, αν η διάθεση των οικονομικών πόρων μίας οντότητας προς την μεταβολή των πολιτικών και της διοικητικής διαδικασίας θεωρείται εύλογη, αν μπορεί να επικαλυφθεί από το γενικότερο πλαίσιο της αρχής περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η κατοχύρωση, ωστόσο, των αρχών της ποιότητας για μία οντότητα αξίζει, ακόμα και υποβαθμίζοντας την αξία της αρχής της οικονομικότητας.

Αρχικά, θα πρέπει να τονιστεί πως «το κόστος της βελτίωσης της ποιότητας είναι λιγότερο σε σύγκριση με τα οικονομικά οφέλη που προκύπτουν. Το αποτέλεσμα των ωφελειών (προκύπτει) λόγω λιγότερων επαναλήψεων, ζημιών και άλλων άμεσων εξόδων που σχετίζονται με ατέλειες. (Επιπλέον), το κόστος ποιότητας είναι αυτό που προκύπτει καθ' υπέρβαση αυτών που θα είχαν προκύψει εάν το προϊόν ή η υπηρεσία παρήχθησαν ακριβώς σωστά την πρώτη φορά, καθώς το κόστος περιλαμβάνει όχι μόνο τα άμεσες, αλλά και εκείνες τις ζημίες που προκύπτουν από την απώλεια

⁴¹ Βλ. *Κέφης Βασίλειος*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας» 2^η Έκδοση (1^η Έκδοση 2005), 2014, σ. 50-51.

πελατών, μεριδίου αγοράς, αλλά και πολλές κρυμμένες ζημιές και ανεκμετάλλευτες ευκαιρίες».⁴²

Η οικονομική επιβάρυνση μίας οντότητας στα πλαίσια της ποιότητας, ουσιαστικά το κόστος ποιότητας, μπορεί να είναι είτε προληπτικό είτε διορθωτικό. Ως προληπτικές νοούνται οι δραστηριότητες που αφαιρούν και προλαμβάνουν ελαττώματα από την παραγωγική διαδικασία, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι δεν παράγεται κακή ποιότητα. Στο πλαίσιο της πρόληψης συμπεριλαμβάνεται και το κόστος αξιολόγησης, το οποίο αναφέρεται σε δαπάνες για τον εντοπισμό προϊόντων κακής ποιότητας αφού συμβούν, αλλά πριν από την διάθεσή τους στους πελάτες.

Ως διορθωτικές νοούνται οι δαπάνες μετά την παραγωγή ή την διάθεση ενός αγαθού και κατηγοριοποιούνται σε εσωτερικές και εξωτερικές. Οι εσωτερικές πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας, παραδείγματος χάριν λόγω αστοχίας υλικών, ενώ οι εξωτερικές, αυτές που είθισται να απεύχονται όλα τα στελέχη, πραγματοποιούνται αφού το αγαθό έχει διατεθεί στον πολίτη ή τον εκάστοτε πελάτη. Τα κόστος αυτό περιλαμβάνει και έξοδα εγγύησης, και, φυσικά, το κόστος της δυσαρέσκειας των πελατών και της απώλειας μεριδίου της αγοράς.⁴³

Η ποιότητα πράγματι κοστίζει σε μία οντότητα. Το κόστος, ωστόσο είναι βραχυχρόνιο, ενώ μακροπρόθεσμα ο φορέας κερδίζει από αυτήν. Λαμβάνοντας υπόψιν το σκεπτικό αυτό, η ποιότητα ως αξία οφείλει να εντάσσεται στα πλαίσια της οικονομικότητας, καθώς δεν αποτελεί παράλογη κατασπατάληση οικονομικών πόρων, αλλά μία μακροπρόθεσμη επένδυση, που θα φέρει ποικιλία ωφελειών στον φορέα που αποφασίζει να ενσωματώσει τις αρχές της στο διοικητικό σκηνικό.

⁴² Πρβλ. *Κέφης Βασίλειος*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», 15/06/2020, παραδόσεις μαθημάτων στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, με κατεύθυνση Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθήνα, 2020.

⁴³ Βλ. *Κέφης Βασίλειος*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας» 2^η Έκδοση (1^η Έκδοση 2005), 2014, σ. 52.

4. Ανάλυση Κόστους Οφέλους

Η ανάλυση κόστους – οφέλους, άλλως cost-benefit analysis καταδεικνύει το όφελος και το κόστος που προκύπτει από κάθε κατηγορία δημόσιας δαπάνης, προκειμένου να επιλέγονται οι δραστηριότητες εκείνες που επιτυγχάνουν το όσο το δυνατόν περισσότερο καθαρό κοινωνικό όφελος και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου εν γένει. Αντικείμενό της αποτελεί η επίλυση τυχόν προβλημάτων που ανακύπτουν προς τον σκοπό αυτό.

Είναι φυσικό πως οι μονάδες του οφέλους και του κόστους μεταβάλλονται συνεχώς, καθώς ένας φορέας δεν μπορεί να είναι απολύτως σίγουρος για τον προκαθορισμό τυχόν οφέλους ή κόστους που μπορεί να ανακύψει. Το πρόβλημα, λοιπόν, που καλείται να επιλύσει η συγκεκριμένη ανάλυση είναι πως θα επιτευχθεί το άριστο αποτέλεσμα, άλλως, όπως πρεσβεύει και η αρχή της οικονομικότητας, με ποιον τρόπο θα προκύψει το μεγαλύτερο δυνατόν αποτέλεσμα με την όσο το δυνατόν μικρότερη οικονομική δαπάνη.

Το όφελος και το κόστους, σύμφωνα με την ανάλυση που εξετάζεται, χωρίζεται σε κατηγορίες, οι οποίες άλλες είναι άμεσα και άλλες λιγότερο απαραίτητες για τον τελικό προσδιορισμό του κόστους ή του οφέλους που έχει τυχόν προκύψει. Αρχικά οι δύο έννοιες κατηγοριοποιούνται σε πραγματικές ή χρηματικές. Το πραγματικό, άλλως real όφελος ή κόστος επηρεάζει την ευημερία του κοινωνικού συνόλου εν γένει, χωρίς να αυξομειώνει την ευημερία άλλων ομάδων ή μεμονωμένων ατόμων. Αντίθετα, το χρηματικό, άλλως pecuniary, μεταβάλλει την ευημερία μίας κοινωνικής ομάδας αυξομειώνοντας αντιστρόφως ανάλογα την ευημερία της άλλης.

Καθίσταται σαφές πως η διάκριση αυτή είναι ιδιαίτερος δύσκολη, καθώς θα πρέπει κάθε φορά να ερμηνεύεται διαφορετικά, αναλόγως την οπτική γωνία από την οποία εξετάζεται το τυχόν κόστος ή όφελος που έχει προκύψει. Πρόκειται, ωστόσο, για μία διάκριση ιδιαίτερος σημαίνουσα, καθώς στην ανάλυση κόστους οφέλους είναι απαραίτητος ο υπολογισμός μόνο του πραγματικού οφέλους ή κόστους, καθώς μόνο εκείνο μεταβάλλει την ευημερία του κοινωνικού συνόλου εν γένει.

Έπεται η διάκριση του οφέλους και κόστους σε άμεσο και έμμεσο. Το άμεσο προκύπτει από την επίτευξη του κυρίου στόχου μίας δαπάνης, όπως αυτός καθορίζεται από την πολιτική εξουσία. Αντίθετα, το έμμεσο όφελος ή κόστος προκύπτει από την επίτευξη άλλων στόχων, οι οποίοι δεν επιδιώκονταν από την εκτέλεση της συγκεκριμένης δαπάνης, ωστόσο προέκυψαν κατά την εκτέλεση ή

προκειμένου την εκτέλεση του κυρίου σκοπού. Ιδιαίτερως δύσκολη διάκριση, καθώς εξαρτάται και από τους στόχους που κάθε φορά θέτονται από τους δημοσίους φορείς, ωστόσο λιγότερο σημαίνουσα για την ανάλυση κόστους – οφέλους, καθώς εν τέλει θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν τόσο το άμεσο όσο και το έμμεσο όφελος ή κόστος που τυχόν ανακύπτει.

Εν συνεχεία, το τυχόν όφελος ή κόστος κατηγοριοποιείται σε ίδιο ή εκχεόμενο. Ίδιο ονομάζεται το όφελος ή κόστος που περιέρχεται ή βαρύνει, αντιστοίχως, τον ίδιο φορέα που διενεργεί μία δαπάνη, αντιθέτως εκχεόμενο λέγεται αυτό που περιέρχεται ή βαρύνει άλλους φορείς. Ιδιαίτερα σημαντικές και οι δύο διακρίσεις, για την ανάλυση του κόστους - οφέλους, καθώς είναι αδιάφορο το εάν η μορφή τυχόν οφέλους ή κόστους επηρεάζει ένα επιμέρους υποσύνολο του κοινωνικού συνόλου, που υπάγεται στην αρμοδιότητα του φορέα που διενεργεί την δαπάνη, ή όχι. Στόχος των δημοσίων φορέων πρέπει να αποτελεί η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου, εν γένει. Τέλος, το κόστος και το όφελος διακρίνεται σε μετρήσιμο και μη μετρήσιμο, μία κατηγορία επίσης σημαντική για την υπό εξέταση ανάλυση.

Φυσικά, αν υποθεθεί ως βαρυσήμαντη αλλά και δύσκολη η απαρίθμηση των κατηγοριών τυχόν οφέλους και κόστους από την διενέργεια μίας δαπάνης, εξίσου και ακόμα δυσκολότερη είναι η αποτίμηση αυτών, καθώς για ορισμένα είδη οφέλους και κόστους, ιδίως άυλα, δεν υπάρχουν καθόλου τιμές στην αγορά. Ακόμα, όμως, κι αν υπάρχουν, είναι πολύ πιθανόν η χρήση των τιμών αυτών να μην καταστεί ως η πλέον επικοδομητική λύση, καθώς ενδέχεται να μην αντανακλάται η πραγματική αξιολόγηση ενός συνόλου για ένα αγαθό.

Σε τέτοιες περιπτώσεις οι τιμές είθισται να διορθώνονται, χρησιμοποιούνται λογιστικές τιμές, άλλως *shadow prices*, προκειμένου να απεικονίζεται η κοινωνική αξιολόγηση και οι ρεαλιστικές τιμές. Τέλος, ζητήματα θέτονται ακόμα και όταν οι τιμές της αγοράς απεικονίζουν την κοινωνική αξιολόγηση, εάν η διενέργεια της δαπάνης που αξιολογείται μεταβάλλει τις τιμές αυτές. Ορθότερος, σε τέτοιες περιπτώσεις, κρίνεται ο συνυπολογισμός της μεταβολής του πλεονάσματος που προκύπτει από την υπό εξέταση δαπάνη.⁴⁴

⁴⁴ Βλ. Γεωργακόπουλος Α. Θεόδωρος, «Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική», Δ' Έκδοση (Α' Έκδοση 1981), 2012, σ. 252-258.

Κεφάλαιο 3: Ο έλεγχος της οικονομικότητας

Στην σημερινή εποχή, δεν τίθεται αμφιβολία πως η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών εν γένει έχει εισέλθει σε μία νέα εποχή. Επιβεβαίωση αυτής της αντίληψης αποτελεί η ύπαρξη πληθώρας μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, πολιτικές επιταγές και το πρωτοφανές ενδιαφέρον από την πλευρά του πληθυσμού, αυξάνοντας την πίεση σε αυτούς που διαχειρίζονται οικονομικούς πόρους, αν μη τι άλλο, χρήματα φορολογουμένων πολιτών. Ωστόσο, όπως αποδεικνύει η πρακτική, ο δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι ποτέ αρκετός.⁴⁵

Γενικότερο αντικείμενο του δημοσιονομικού ελέγχου αποτελεί η διαχείριση του δημοσίου χρήματος και περιουσίας, ειδικότερα κάθε πράξη, αντικείμενο ή οποιοδήποτε άλλο είδος τεκμηρίου που επιβεβαιώνει την υπό εξέταση διαχείριση. Προκειμένου να ορισθεί η αξία του ελέγχου της οικονομικότητας εξ αρχής, είναι απαραίτητο να αποσαφηνισθεί πως η ανυπαρξία αυτού δύναται να οδηγήσει σε κατασπατάληση και απόσπαση του δημοσίου χρήματος από τον πραγματικό του σκοπό, την υπηρεσία του λαού, προς όφελος ιδίων συμφερόντων. Εξ αυτού συμπεραίνεται πως ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί ποιοτικό δείκτη μίας δημοκρατίας, συνιστά δε ουσιώδες εργαλείο του κράτους διασφαλίζοντας τη σύννομη διαχείριση του δημόσιου πλούτου, τη δίκαιη κατανομή του αλλά και την αποδοτική λειτουργία της κρατικής μηχανής.

Ο έλεγχος της οικονομικότητας μπορεί να διακριθεί σε ποικιλία κατηγοριών, αναλόγως το εκάστοτε λαμβανόμενο κριτήριο. Δύναται να αναλυθεί με κριτήριο την φύση του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο, την θέση του ελεγκτικού οργάνου, το χρονικό σημείο στο οποίο ασκείται ο έλεγχος, την έκταση αυτού και πολλά άλλα κριτήρια.⁴⁶ Εν προκειμένω, ο έλεγχος θα αναλυθεί σύμφωνα με την φύση του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο, σε διοικητικό, κοινοβουλευτικό και δικαστικό, καθώς θα συμπεριλαμβάνονται και τα επιπλέον κριτήρια, ενώ ταυτόχρονα θα ακολουθήσει μία ιστορική αναδρομή στην διαδικασία του ελέγχου από την παλαιότερη προς την τρέχουσα νομοθεσία.

⁴⁵ Βλ. *Doherty Richard*, «La renaissance des finances publiques: Entretiens en Europe», Deloitte, Canada, www2.deloitte.com, σ. 5.

⁴⁶ Βλ. *Τσαγκούρου Σταματίνα*, «Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Κριτική αποτίμηση της εφαρμογής του», Εργασία, 2015, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, σ. 21-22.

1. Ο διοικητικός (εσωτερικός) έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας

Ο Διοικητικός, άλλως εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος, ή και αυτοέλεγχος, ονομάζεται τοιουτοτρόπως, καθώς διενεργείται από εντεταλμένα όργανα, τα οποία εντάσσονται στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας. Η Διοίκηση, ουσιαστικά αυτοδεσμεύεται, προκειμένου την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Οι λόγοι που καθιέρωσαν την θεσμοθέτηση ενός εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου είναι η ανάγκη για άμεση και εύστοχη επίλυση οικονομικών ζητημάτων και η προσπάθεια αποφυγής μακροχρόνιων και δαπανηρών δικαστικών αγώνων.⁴⁷

1.1. Σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία

Οι νομοθετικές διατάξεις που προέβλεψαν τον διοικητικό δημοσιονομικό έλεγχο διέκριναν τον έλεγχο σε προληπτικό και κατασταλτικό. Ο διοικητικός προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών τελείται στο στάδιο της εκκαθάρισης της δαπάνης, η οποία τελείται κατόπιν της ανάληψης αυτής και προηγείται της εντολής πληρωμής, του προληπτικού ελέγχου από την υπηρεσία επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για το οποίο θα γίνει λόγος παρακάτω, και της τελικής εξόφλησης ενός τίτλου πληρωμής.

Η «εκκαθάριση» έχει διττό σκοπό, αφενός μέσω αυτής επιβεβαιώνεται η παροχή μίας υπηρεσίας προς το δημόσιο και αφετέρου καθορίζεται το ύψος της δαπάνης για την υπηρεσία που παρασχέθηκε. Αντιστοίχως με το δημοσιονομικό δίκαιο της Γαλλίας,⁴⁸ η πληρωμή των δαπανών είθισται⁴⁹ να τελείται κατόπιν της παροχής οποιασδήποτε υπηρεσίας, προμήθειας ή άλλου υλικού. Συνεπώς, είναι η εκκαθάριση της δαπάνης που καθορίζει πως η υπηρεσία έχει παρασχεθεί.

Η διαδικασία που ονομάζεται εκκαθάριση έχει ανατεθεί, σύμφωνα με τον Νόμο περί Δημοσίου Λογιστικού στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, άλλως ΥΔΕ.⁵⁰ Οι τελευταίες, οι οποίες υποκατέστησαν τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων που λειτουργούσαν κατά το παρελθόν στις αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες,

⁴⁷ Βλ. Τάχος Αναστάσιος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9^η Έκδοση, 2008, σ. 885.

⁴⁸ Βλ. *Amsseleck Paul*, «Une institution financière: la règle du service fait», *Etudes de finances publiques*, Melanges Paul Marie Gaudemet, Economica, 1984, σ. 421.

⁴⁹ Ο κανόνας αυτός τελείται πάντοτε υπό την επιφύλαξη της αποφυγής δυσλειτουργιών στις δημόσιες υπηρεσίες, για τον λόγο αυτό ενέχει και εξαιρέσεις, όπως η καταβολή των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ή η προκαταβολή μέρους του συνόλου ενός ποσού στον πάροχο μίας υπηρεσίας προς το δημόσιο.

⁵⁰ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 91, παρ. 1.

σε συνδυασμό με τα Ειδικά Λογιστήρια, είναι υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, συνεπώς υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών. Οι δύο αυτές υπηρεσίες, όντας ανεξάρτητες, ελέγχουν τις δαπάνες όλων των Υπουργείων,⁵¹ καθώς και των ΟΤΑ.

Ο διοικητικός προληπτικός δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας επί των δημοσίων δαπανών. Ο μεν πρώτος συνίσταται στην αναζήτηση του εάν η υπό εξέταση δαπάνη προβλέπεται από ρητή διάταξη Νόμου ή άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης, καθώς η πρόβλεψη αυτή αποτελεί και την νομική αιτία της δαπάνης, εάν είναι εγγεγραμμένη η αντίστοιχη πίστωση επί του κρατικού προϋπολογισμού, βασική προϋπόθεση για την έγκρισή της, και, φυσικά, εάν εξυπηρετεί τους σκοπούς του φορέα που την πραγματοποιεί. Μονάχα εφόσον πληροί τα κριτήρια αυτά μία δαπάνη μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη. Κανονική, δε, θεωρείται η δαπάνη, εφόσον έχει ολοκληρωθεί νομίμως το πρώτο στάδιο της σύναψης της, η ανάληψη, καθώς επισυνάπτονται όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει παραγραφεί.⁵²

Κατόπιν του ανωτέρου ελέγχου, συντάσσεται η πράξη της «εκκαθάρισης», στην οποία παρουσιάζεται αριθμητικώς και ολογράφως το χρηματικό ποσό που εκκαθαρίστηκε.⁵³ Το κείμενο αυτό μονογράφεται και υπογράφεται από το αρμόδιο υπηρεσιακό όργανο που τέλεσε τον έλεγχο καθώς και από τον προϊστάμενο του οικείου φορέα. Αυτοί και μόνο αυτοί μέχρι αυτού του σημείου είναι υπεύθυνοι για την ορθότητα των δικαιολογητικών των εγγράφων και της κατ' επέκτασης έκδοσης του τίτλου πληρωμής.

Σε περίπτωση που προκύψει οποιαδήποτε αμφιβολία ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, η υπηρεσία αναφέρει την περίπτωση στον Υπουργό των Οικονομικών και τον αρμόδιο διατάκτη. Όσες εκ των δημοσίων δαπανών υπόκεινται σε έλεγχο και εκκαθαρίζονται από τις ΥΔΕ, υπόκεινται και σε επιτόπιο έλεγχο, εφόσον καταστεί απαραίτητος, ο οποίος διατάσσεται από τον Υπουργό Οικονομικών ή άλλο εξουσιοδοτημένο όργανό του με μέριμνα της αρμόδιας διεύθυνσης του

⁵¹ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 89, παρ. 1.

⁵² Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 91, παρ. 2.

⁵³ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 91, παρ. 3.

Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Οικονομικών, καθορίζονται τα όργανα και ο τρόπος άσκησης του επί τόπου ελέγχου, το περιεχόμενό του, η διαδικασία διάθεσης των εξειδικευμένων υπαλλήλων για τη συνδρομή των ελεγκτικών οργάνων, ο χρόνος απασχόλησης αυτών, οι διαδικασίες και τα αρμόδια όργανα για τον καταλογισμό των αχρεωστήτως λαβόντων, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα.⁵⁴

Φυσικά, η άσκηση του επιτόπιου ελέγχου δεν αναστέλλει την πληρωμή της υπό εξέταση δαπάνης, εκτός και αν αυτό θεωρηθεί απαραίτητο, κατόπιν σχετικής αιτιολόγησης, από τον Υπουργό Οικονομικών. Τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα άσκησης του επιτόπιου ελέγχου έχουν την δυνατότητα να ζητήσουν την συνδρομή την γνώμη και την επιστημονική ή εμπειρική εξειδίκευση άλλων συναδέλφων ή εν γένει υπαλλήλων του δημοσίου, οι οποίοι ωστόσο δεν πρέπει να έχουν καμία προηγούμενη σχέση με την πραγματοποίηση της υπό εξέταση δαπάνη και λαμβάνουν την αντίστοιχη αποζημίωση για την παροχή των υπηρεσιών τους προς τα ελεγκτικά όργανα. Εφόσον τα ελεγκτικά όργανα διαπιστώσουν πως η δαπάνη διατρέχεται από αξιόποινες πράξεις ή παραλείψεις, η σχετική έκθεση των ελεγκτικών οργάνων αποστέλλεται στον Εισαγγελέα, εάν δε διαπιστωθεί έλλειμμα αποστέλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο.⁵⁵

Παρά το γεγονός πως η θέσπιση των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου συμβαδίζουν με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και ειδικότερα με την αρχή της οικονομικότητας, και καθιερώνουν ένα πλαίσιο ουσιαστικού και όχι απλώς τυπικού προληπτικού διοικητικού ελέγχου επί των δημοσίων δαπανών, ο νομοθέτης έκρινε πως ήταν απαραίτητη μία αναδιάρθρωση επ' αυτών. Έτσι, από την αρχή του έτους 2017 έπαψε ο προληπτικός έλεγχος και η εκκαθάριση επί των δημοσίων δαπανών από τις ΥΔΕ και τα Ειδικά Λογιστήρια και οι ανωτέρω αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στους προϊσταμένους των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της κυβέρνησης. Οι ίδιες οι ΥΔΕ και τα Ειδικά

⁵⁴ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 91, παρ. 6.

⁵⁵ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 91, παρ. 5.

Λογιστήρια μετονομάζονται σε «Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου», άλλως ΔΥΕΕ, και αναλαμβάνουν άλλες αρμοδιότητες.^{56 57}

Αντιστοίχως με τον προληπτικό, υπάρχει και ο κατασταλτικός διοικητικός δημοσιονομικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ο οποίος έγκειται σε έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπόλογων και πραγματοποιείται κατόπιν της πληρωμής της δαπάνης. Πρόκειται, ουσιαστικά, για έλεγχο της πραγματικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και υλικού, σύμφωνα με τους κανόνες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα της οικονομικότητας, και της αποκατάστασης της τυχόν ζημίας που μπορεί να προκλήθηκε.

Εφόσον, λοιπόν, οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν ενταχθεί στο εθνικό δίκαιο, θα ήταν παράλογο να μην αποσαφηνισθεί πως ουσιαστικά υποκείμενος στον καταλογιστικό έλεγχο καθίσταται ο ίδιος ο διατάκτης, ο οποίος είναι υπεύθυνος για την δαπάνη από την έναρξη, την ανάληψη, αυτής έως και τα τελικά της αποτελέσματα. Εν προκειμένω, και ο ίδιος ο διατάκτης, χάριν ελέγχου, καθίσταται υπόλογος των πράξεών του κατά την διαχείριση του χρηματοδοτούμενου, από το δημόσιο, έργου. Ο εν λόγω έλεγχος ασκείται, σύμφωνα με την προηγούμενη νομοθεσία, από τους οικονομικούς επιθεωρητές, τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, τον οικείο διατάκτη, τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών, άλλως ΔΟΥ, και των Ειδικών ταμείων και τέλος από τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν ενεργούν ως διοικητικά όργανα.

Οι οικονομικοί επιθεωρητές, δρώντας εν ονόματι του Υπουργού Οικονομικών,⁵⁸ εφόσον προκύψουν βάσιμες υποψίες κακής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, έχουν την δυνατότητα να διεξάγουν έρευνα, να διενεργήσουν Ένορκη Διοικητική Εξέταση, άλλως ΕΔΕ κατά την οποία λαμβάνουν ένορκες βεβαιώσεις του υπόλογου καθώς και οποιοδήποτε άλλου εμπλεκόμενου στην δαπάνη προσώπου, να απομακρύνουν τον υπόλογο από την θέση του, να αναστέλλουν κατά την διάρκεια

⁵⁶ Βλ. Ν. 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», άρθρο 10, παρ. 24.

⁵⁷ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση (Αρχική Έκδοση 2002), 2016, σ. 165-169.

⁵⁸ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 150, παρ. 3: «Οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία: α. Του Υπουργού Οικονομικών, εξαιρουμένων των υπολόγων των διαχειρίσεων χρηματικού και υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, και Προστασίας του Πολίτη για τους οποίους εφαρμόζονται οι ιδιαίτεροι κανονισμοί που διέπουν τις διαχειρίσεις αυτές...».

της επιθεώρησης όλες τις άδειες του προσωπικού ή και να κατάσχουν ακόμα οποιοδήποτε βιβλίο ή σχετικό έγγραφο που καθίσταται αναγκαίο για την ολοκλήρωση του ελέγχου. Κατόπιν του σχετικού ελέγχου και εφόσον διαπιστωθεί έλλειμμα στους λογαριασμούς των υπόλογων, ο επιθεωρητής έχει την δυνατότητα να εκδώσει σχετική καταλογιστική πράξη ή να συντάξει μία πορισματική έκθεση και να διαβιβάσει το σχετικό έγγραφο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο, μέσω του Επιτρόπου θα εκδώσει την καταλογιστική πράξη.

Αντιστοίχως, το βάρος του διοικητικού κατασταλτικού δημοσιονομικού ελέγχου πέφτει και στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου, ο οποίος έλεγχος διενεργείται υπό την γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.⁵⁹ Στα πλαίσια του εν λόγω ελέγχου από τις ΥΕΕ προβλέφθηκε πως στα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, στα οποία περιλαμβάνεται κάθε φορέας της Κεντρικής Διοίκησης, καθορίζονται κατάλληλες εσωτερικές δικλίδες, που αξιολογούνται από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης⁶⁰ και πως οι εκθέσεις ελέγχου αρμόδιων υπηρεσιών κοινοποιούνται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο.⁶¹

Επίσης αρμόδιοι για τον εσωτερικό κατασταλτικό έλεγχο είναι και οι διατάκτες,⁶² βάσει λειτουργικών κριτηρίων, οι οποίοι σε περίπτωση που

⁵⁹ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 168, παρ. 1: «Εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006 (Εσωτερικός έλεγχος είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου). Ο εσωτερικός έλεγχος ανατίθεται στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου που συστήνονται με το άρθρο 12 του ίδιου Νόμου υπό την γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και αφού ληφθεί υπόψη η εισηγητική έκθεση και το σχέδιο υλοποίησης της Επιτροπής Διαβούλευσης, συνιστώνται μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε όλα τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες της χώρας και καθορίζονται οι αρμοδιότητες αυτών στο πλαίσιο προστασίας των οικονομικών τους συμφερόντων).

⁶⁰ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 168, παρ. 2.

⁶¹ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 168, παρ. 3.

⁶² Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 150, παρ. 3 .

διαπιστώσουν τυχόν έλλειμμα καθίστανται υπεύθυνοι για τον σχετικό καταλογισμό αυτού στον αρμόδιο υπόλογο, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση. Η συμμετοχή και του ίδιου του διατάκτη στην διαδικασία του ελέγχου κατέστη αναγκαία λόγω εγγύτητας αλλά και ταχύτητας ελέγχου και άμεσης πληροφόρησης επί της εξεταζόμενης δαπάνης, με γνώμονα την καλύτερη προστασία του δημοσίου χρήματος.

Επί προσθέτως, αρμόδιοι για τον υπό εξέταση έλεγχο είναι και οι προϊστάμενοι των ΔΟΥ και των Ειδικών Ταμείων, σύμφωνα με την ιεραρχική πυραμίδα της υπηρεσίας, οι οποίοι εξακριβώνουν καθημερινά το χρηματικό υπόλοιπο των υπόλογων και συντάσσουν σχετική πράξη.⁶³ Τέλος, υπάρχουν και τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα οποία, πέραν του δικαστικού, ενεργούν και διοικητικό καταστατικό έλεγχο, όταν ζητούν πληροφορίες ή διενεργούν επιτόπια έρευνα,⁶⁴ όταν προβαίνουν στην εξακρίβωση του υπολοίπου και του υλικού που υπάρχει στις αποθήκες⁶⁵ και όταν ενεργούν επιθεωρήσεις με υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή προκαλούν κάποια επιθεώρηση μέσω των Οικονομικών Επιθεωρητών.^{66,67}

1.2. Σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία

Με την πάροδο των χρόνων και την αλλαγή των εκάστοτε κυβερνήσεων, η έννοια του ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας ειδικότερα ήρθε περισσότερο στο προσκήνιο. Οι ανάγκες, όπως και οι καταστάσεις μεταβάλλονται. Είναι συνετό, λοιπόν, μαζί τους να μεταβάλλεται και η εκάστοτε νομοθεσία που τις περιβάλλει. Ο Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», θέτει επί τάπητος την ανάγκη εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου, των μηχανισμών λογοδοσίας και την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

⁶³ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 88.

⁶⁴ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 38, παρ. 3.

⁶⁵ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 49, παρ. 2.

⁶⁶ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 61, παρ. 1.

⁶⁷ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση (Αρχική Έκδοση 2002), 2016, σ. 223-227.

Προκειμένου την ικανοποίηση του στόχου αυτού, ιδρύθηκε μία νέα αρχή, η «Εθνική Αρχή Διαφάνειας», ως υπεύθυνη για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της διαφθοράς. Βασική αποστολή της νέας αυτής αρχής αποτελεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δράσεων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, η επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και η διαρκή ενημέρωση των πολιτών για τις δράσεις της. Προκειμένου να επιτευχθεί η αποστολή της, η αρχή είναι πλέον υπεύθυνη για τον συνολικό σχεδιασμό, συντονισμό, εποπτεία και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συνόλου των ελεγκτικών μηχανισμών που δραστηριοποιούνται γύρω από την δράση των δημόσιων φορέων και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Νόμου, είναι η πρώτη φορά που θεσμοθετείται μία τέτοια αρχή, ως ανεξάρτητος φορέας, στην Ελλάδα, με γνώμονα κυρίως την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς, σύμφωνα με διεθνείς πρακτικές και απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας και του διεθνούς δικαίου, που έχει κυρώσει η χώρα.⁶⁸ Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, άλλως ΕΑΔ, είναι συνεπώς μία νομοθετικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, η οποία απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλους κρατικούς φορείς ή αρχές, πλην του κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής⁶⁹ και τον σχετικό Νόμο.⁷⁰

Σημείο σταθμός του νέου Νόμου είναι πως από την έναρξη της εφαρμογής του καταργήθηκαν τα προηγούμενα εσωτερικά ελεγκτικά σώματα, ανάμεσά τους και η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, άλλως ΓΕΓΚΑΔ, φορείς της οποίας ήταν το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, άλλως

⁶⁸ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Κεφάλαιο Γ' «Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας», Γενικό Μέρος, σ. 61-62.

⁶⁹ Βλ. Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, Κεφάλαιο Ζ' «Έλεγχος επί των ανεξάρτητων αρχών», άρθρο 138^Α, παρ. 1: «Κάθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με Νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση, από τη Διάσκεψη των Προέδρων».

⁷⁰ Βλ. Ν. 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», άρθρο 85 «Σχέσεις με τη Βουλή, τις δικαστικές, εισαγγελικές και διοικητικές αρχές-Διαφάνεια δράσεων».

ΣΕΕΔΔ, και το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, άλλως ΣΕΔΕ, και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, άλλως ΓΕΔΔ που υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών. Στόχος της ενοποίησης αυτής είναι η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς, η ορθολογικότερη αξιοποίηση του ήδη υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού και η κατάργηση αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων. Επιδίωξη της αρχής αποτελεί η κινητοποίηση των υγιών δυνάμεων του ιδιωτικού τομέα, των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και των άξιων και έμπειρων δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, οι οποίοι ουσιαστικά αναλαμβάνουν την υλοποίηση αυτών των νέων διαρθρωτικών αλλαγών.^{71 72}

Η θεσμοθέτηση της νέας αυτής αρχής κατέστη αναγκαία, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Νόμου, καθώς οι παλαιότεροι φορείς ιδρύθηκαν με γνώμονα άλλες ανάγκες και άλλες δεδομένα. Στο διάστημα λειτουργίας τους δεν εξελίχθηκαν αρκετά, ούτε κατόρθωσαν άρτια την αποστολή τους, λόγω οργανωτικών και επιχειρησιακών δυσκολιών και της εξάρτησής τους από την εκτελεστική εξουσία, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες και τα σημερινά δεδομένα.

Επιπλέον, μέχρι και την θέσπιση της αρχής η χώρα δεν είχε αναπτύξει κοινά πρότυπα διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων, εργαλεία διερεύνησης φαινομένων διαφθοράς, οριζόντια πολιτική διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς, εθνικό σύστημα ακεραιότητας, εθνικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου ή κάποια ολοκληρωμένη πολιτική υποδοχής και αξιολόγησης των καταγγελιών διαφθοράς. Τέλος, οι πρακτικές διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων δεν εξελίχθηκε παράλληλα με τα συστήματα δημόσιας διακυβέρνησης και διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, παρά τις δραστικές μεταβολές που έγιναν τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο.^{73 74}

Χαρακτηριστικό παράδειγμα όσων αναφέρονται παραπάνω αποτελούν και οι ίδιες οι Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου, όπως αναφέρθηκαν σε προηγούμενη παράγραφο. Από όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως γίνεται αντιληπτό πως ο

⁷¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Κεφάλαιο Γ' «Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας», Γενικό Μέρος, σ. 61-62.

⁷² Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 47-51.

⁷³ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Κεφάλαιο Γ' «Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας», Γενικό Μέρος, σ. 63-64.

⁷⁴ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν. 4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 51-52.

εσωτερικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου, κατά την διάρκεια του κατασταλτικού ελέγχου, έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και συμβάλλει ουσιαστικά στην βελτίωση του εξωτερικού ελέγχου, που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Περαιτέρω, η ίδια η σύσταση των ΥΕΕ παρουσίασε τεράστια καθυστέρηση και ενώ έπρεπε από 01/01/2012 η αρχή να ήταν έτοιμη, κατόπιν της κατάρτησης της προηγούμενης αρχής στις 30/06/2014, δεν είχαν συσταθεί ακόμα οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου που θα την αντικαθιστούσαν στο επικείμενο έργο.⁷⁵

Τα ελλείμματα αυτά καλείται να καλύψει η εν λόγω αρχή, προκειμένου την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εξαγωγή αξιοποιήσιμων και συγκρίσιμων στοιχείων, προκειμένου να εντοπιστούν οι διαρθρωτικές αιτίες για την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς.⁷⁶

Η αρχή θεσπίζεται σε τρεις βασικούς επιχειρησιακούς πυλώνες οι οποίοι αφορούν την Διενέργεια Ελέγχων και Ερευνών, την Πρόληψη και Πολιτικές Ακεραιότητας και τέλος τις Σχέσεις με την Κοινωνία. Εδώ θα πρέπει να επισημανθεί, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση, πως καμία από τις προηγούμενες αρμοδιότητες των κατηργημένων φορέων δεν παραλείπεται. Αντιθέτως, ενσωματώνονται στην αρχή και διασφαλίζεται το απαραίτητο θεσμικό, οργανωτικό, λειτουργικό και επιχειρησιακό πλαίσιο για την αποτελεσματική άσκηση αυτών.^{77 78}

Η αρχή που εξετάζεται συγκροτείται από το Γραφείο του Διοικητή, την Κεντρική Υπηρεσία και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες. Από τις υπηρεσίες που υπάγονται στο γραφείο του Διοικητή ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου και Ερευνών. Η τελευταία είναι υπεύθυνη για την διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου της ίδιας της Αρχής, ανεξάρτητα, αντικειμενικά, ακολουθώντας τα διεθνή πρότυπα ελέγχου.

Ανάμεσα στην ποικιλία στόχων και αρμοδιοτήτων που έχει, ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την οικονομικότητα και την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση παρουσιάζει το γεγονός πως είναι αρμόδια για τον έλεγχο της διαδικασίας για την

⁷⁵ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση (Αρχική Έκδοση 2002), 2016, σ. 225-226.

⁷⁶ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 52-53.

⁷⁷ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Κεφάλαιο Γ' «Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας», Γενικό Μέρος, σ. 65.

⁷⁸ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 54.

ορθή διενέργεια των δαπανών, συμπεριλαμβανομένων του μισθολογικού κόστους, της ορθής είσπραξης και εμφάνισης των εσόδων και της διαχείρισης της περιουσίας της Αρχής, για τον εντοπισμό τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης ή απάτης και την αποτροπή τους στο μέλλον, καθώς και για τον έλεγχο τήρησης της διαδικασίας για την έκδοση τίτλου πληρωμής και την διαβίβαση των σχετικών εκθέσεων ελέγχου, αφενός μεν στις αρμόδιες υπηρεσίες που εξέδωσαν τον τίτλο πληρωμής, προκειμένου να γίνει ο καταλογισμός σε περίπτωση ελλείμματος, αφετέρου δε στον πειθαρχικό προϊστάμενο, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, σε περίπτωση που προκύψουν θέματα πειθαρχικού ελέγχου, με στόχο την αξιολόγηση της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων της Αρχής, βάσει των αρχών περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.⁷⁹ Οι υπόλοιπες υπηρεσίες που συμπληρώνουν το Γραφείο Διοικητή είναι η Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Συμπεριφορικών Αναλύσεων, το Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων και το Γραφείο Υπεύθυνου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.^{80 81}

Η Κεντρική Υπηρεσία της ΕΑΔ απαρτίζεται από την Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων, την Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, την Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας, την Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης και Δράσεων με την Κοινωνία, καθώς και οι υπηρεσίες που αναφέρθηκαν προηγουμένως, οι οποίες ωστόσο αναφέρονται απευθείας στο Γραφείο Διοικητή.⁸² Οι υπηρεσίες, εν προκειμένω, που παρουσιάζουν έντονο ενδιαφέρον ως προς την οικονομικότητα και την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση είναι οι δύο πρώτες.

Η Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων είναι αρμόδια για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στους φορείς και τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής

⁷⁹ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 7, «Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου και Ερευνών».

⁸⁰ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 4, «Υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στο Διοικητή».

⁸¹ Βλ. *Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ*, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 114-115, 120-121.

⁸² Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 3, «Διάρθρωση Υπηρεσιών».

της Αρχής.⁸³ Διαρθρώνεται σε θεματικούς τομείς, που αντιστοιχούν σε οργανικές μονάδες επιπέδου διεύθυνσης της Κεντρικής Υπηρεσίας και σε Περιφερειακές Υπηρεσίες, με χωρική αρμοδιότητα, οι οποίες είναι αυτοτελείς οργανικές μονάδες, αντιστοίχως, επιπέδου διεύθυνσης.⁸⁴ Μεταξύ των στρατηγικών στόχων της υπηρεσίας εντοπίζουμε την διενέργεια αυτεπάγγελτων, τακτικών, προληπτικού χαρακτήρα και έκτακτων, κατασταλτικού χαρακτήρα, ελέγχων και επιθεωρήσεων για τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και προκαταρκτικών εξετάσεων.^{85 86}

Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης διαρθρώνεται σε τρεις διευθύνσεις, έξι αυτοτελή τμήματα, και ένα αυτοτελές Γραφείο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για την Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης, Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, για την οποία θα γίνει εκτενέστερη αναφορά παρακάτω, την Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αυτοτελή τμήματα υποστήριξης περιφερειακής υπηρεσίας για έξι περιοχές, της Θεσσαλονίκης, της Λαρίσης, της Τρίπολης, των Σερρών, της Πάτρας και του Ρεθύμνου, και τέλος το Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών, άλλως ΠΣΕΑ.⁸⁷

Μεταξύ των στρατηγικών σκοπών της Γενικής Διεύθυνσης ξεχωρίζονται η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής της Αρχής και η αξιόπιστη παροχή σχετικών οικονομικών στοιχείων, η ορθολογική διαχείριση και βέλτιστη αξιοποίηση του υλικού και των υποδομών της Αρχής και, τέλος, η μέριμνα για την διασφάλιση οικονομικών πόρων για την

⁸³ Βλ. Ν. 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», άρθρο 83, παρ. 1 «Αρμοδιότητες της Αρχής-Πεδίο εφαρμογής».

⁸⁴ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 10, «Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων», παρ. 4.

⁸⁵ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 10, «Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων», παρ. 3.

⁸⁶ Βλ. *Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ*, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 124-125.

⁸⁷ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 22, «Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», παρ. 2.

υλοποίηση των δράσεων της Αρχής.⁸⁸ Όσον αφορά την Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, αυτή διαρθρώνεται σε τέσσερα τμήματα, το τμήμα προϋπολογισμού και δημοσιονομικών αναφορών, τμήμα εκκαθάρισης αποδοχών, τμήμα προμηθειών και διαχείρισης υποδομών και τμήμα οικονομικής διαχείρισης και εκκαθάρισης δαπανών,⁸⁹ το καθένα με διαφορετικές αρμοδιότητες αναλόγως των καθηκόντων του.

Πρόκειται, πιθανότατα, για την πλέον σχετική με την αρχή της οικονομικότητας διεύθυνση καθώς είναι αρμόδια για την διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και την αξιόπιστη παροχή πληροφοριών, τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την διαχείριση και την παρακολούθηση του Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής της Αρχής, την ορθολογική διαχείριση και υλοποίηση της μισθολογικής πολιτικής, ο έλεγχος, η εποπτεία και η αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων των πολιτικών που ασκούνται από την ΕΑΔ, η παραγωγή δημοσιονομικών αναφορών για το σύνολο των υπηρεσιών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η έγκαιρη πληρωμή των υποχρεώσεων, η διασφάλιση της τήρησης και της ορθής εφαρμογής των κανόνων του δημοσίου λογιστικού και, τέλος, ο σχεδιασμός, προγραμματισμός και διαχείριση των προμηθειών, αγαθών, υπηρεσιών και έργων για τις ανάγκες της Αρχής.^{90 91}

⁸⁸ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 22, «Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», παρ. 1.

⁸⁹ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 24, «Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών», παρ. 2.

⁹⁰ Βλ. Απόφαση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, αριθμός οίκοθεν 11699/2020, ΦΕΚ 1991/Β/24-5-2020, «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», Μέρος Α', άρθρο 24, «Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών», παρ. 1.

⁹¹ Βλ. *Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ*, «Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019», Τόμος Β', Έκδοση Β', 2020, σ. 125-127.

2. Ο δικαστικός (εξωτερικός) έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας

Ένας δημοσιονομικός έλεγχος, όπως μπορεί να εξαχθεί μέχρι στιγμής, χωρίζεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Αναφέρθηκαν προηγουμένως τα σχετικά περί του εσωτερικού, άλλως διοικητικού ελέγχου. Στο τρέχον κεφάλαιο θα γίνει αναφορά περί του δικαστικού ελέγχου της οικονομικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Προκειμένου την διενέργεια ελέγχων επί της εκτέλεσης δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού έχει δοθεί πρωταρχικός ρόλος στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο αποτελεί το παλαιότερο Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας.⁹² Σε αυτό είχε και έχει ανατεθεί ο προληπτικός και κατασταλτικός δημοσιονομικός έλεγχος επί των δαπανών του κράτους, των ΟΤΑ και οποιοδήποτε άλλου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Όπως αναφέρθηκε σε πρόσφατο επιμορφωτικό σεμινάριο με θέμα την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, «Ο έλεγχος αρχικά από το Κλιμάκιο και μετά από το Τμήμα (του ΕΛΣ) θα πρέπει να στοχεύει περισσότερο στην προστασία του ελευθέρου ανταγωνισμού και την προστασία του δημοσίου χρήματος. Το τελευταίο, όπως εύστοχα υποστηρίζεται, επιτυγχάνεται όταν ο έλεγχος διενεργείται βάσει των αρχών της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, εστιαζόμενος στον ορθολογικό ή μη χαρακτήρα στις δαπάνης. Σε όλη αυτή την διαδικασία προβλέπεται σειρά διοικητικών ή δικαιοδοτικών ελέγχων με σκοπό άλλοτε την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, άλλοτε την προστασία του αναδόχου, άλλοτε του υποψηφίου, άλλοτε της αναθέτουσας αρχής και άλλοτε του δημοσίου χρήματος.

Οι έλεγχοι αυτοί ενδεχόμενα μπορεί σε κάποια σημεία να ταυτίζονται, ωστόσο σε καμιά περίπτωση δεν θα πρέπει να εκληφθούν ως έχοντες την ίδια αφετηρία και τον ίδιο σκοπό. Ο έλεγχος αυτός επεκτείνεται χωρίς περιορισμό τόσο σε προσυμβατικό στάδιο όσο και στο στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης. (...) Ο αναθεωρητικός νομοθέτης ήθελε να επιφορτίσει το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο με δημοσιονομικό έλεγχο για την προστασία του δημοσίου χρήματος και μόνο. Άλλωστε με την διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 β' Σ συνταγματικά η αρχικώς εισαχθείσα νομοθετική ρύθμιση του ελέγχου νομιμότητας της σύναψης δημοσίων

⁹² Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 173.

συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο έγινε στο πλαίσιο της έντονης ανάγκης για διαφάνεια κατά την οικονομική λειτουργία του κράτους».⁹³

2.1. Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ως προληπτικός έλεγχος, όπως είχε οριστεί και παραπάνω, ορίζεται ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών που διενεργείται πριν την εκτέλεσή του. Υποκείμενα αυτού είναι οι διατάκτες, κύριοι και δευτερεύοντες. Μέσω αυτού διασφαλίζεται το οικονομικό συμφέρον του Δημοσίου, δια της πρόληψης παράνομων δαπανών, το οικονομικό συμφέρον του Ιδιωτικού Τομέα κατά τις συναλλαγές του με το δημόσιο, καθώς και οι ίδιοι οι διατάκτες από καταλογισμούς που ενδέχεται να προκύψουν εις βάρος τους σε περίπτωση που ανακύψει κατά τον κατασταλτικό έλεγχο κάποια μη νόμιμη δαπάνη. Ο υπό εξέταση έλεγχος θεωρείται πλέον αποτελεσματικός έναντι του διοικητικού.

2.1.1. Σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία

Παρά την σπουδαιότητα του προληπτικού ελέγχου εν γένει, ο υπό εξέταση έλεγχος φαίνεται να είναι πλέον παρωχημένος, καθώς δημιουργεί υπερβολικό φόρτο εργασίας χωρίς τον απαραίτητο καθορισμό των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών που τον ενεργούν, σύμφωνα με τον INTOSAI και τον διεθνή Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, κοινώς ΟΟΣΑ. Προκειμένου την σύνταξη με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς ιδέες, ο νομοθέτης θεσμοθέτησε την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, αρχικά, από την έναρξη του έτους 2017, μεταγενέστερα δε των δαπανών των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, από την έναρξη του έτους 2019.⁹⁴

Επομένως, από το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκείται έλεγχος μόνο κατά την πληρωμή της δαπάνης, προκειμένου την θεώρηση ή μη του χρηματικού εντάλματος πληρωμής, κατόπιν του ελέγχου που είχε ήδη ολοκληρωθεί διοικητικά, κατά το

⁹³ Πρβλ. *ΟικοΝόμον Μιχαήλ*, «Η διαλογική σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ως προς τον έλεγχο της ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση υπ' αριθμ. 1254/2019 και του VI Τμήματος (Γ' Διακοπών) και 734/2019 του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Επιμορφωτικό Σεμινάριο Δικαστικών Λειτουργών με θέμα «Ορθή Διαχείριση του Δημοσίου Χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες», Θεσσαλονίκη, 2019, <http://www.esdi.gr>, σ. 5.

⁹⁴ Βλ. Ν. 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», άρθρο 10, παρ. 10.

στάδιο της εκκαθάρισης.⁹⁵ Ο έλεγχος αυτός πλέον έχει καταργηθεί τόσο για το κράτος, όσο και για τους ΟΤΑ και κάθε άλλο ΝΠΔΔ. Ωστόσο, παραμένει ακόμα σε ισχύ ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, άλλως προσυμβατικός έλεγχος, ο οποίος θα αναλυθεί παρακάτω.

Ο πλέον κατηργημένος δικαστικός προληπτικός έλεγχος επί των δημοσίων δαπανών είχε μακρά ιστορική πορεία, από το έτος 1887, όπου ανατέθηκε για πρώτη φορά στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα νομοθετικά πρότυπα του Βελγίου. Ως προληπτικός έλεγχος μπορεί να νοηθεί «ο έλεγχος επί των πράξεων των δημοσίων διατακτών κατά την διάταξη του άρθρου 96 παρ. 1 εδ. Α' του Συντάγματος του 1975, όπως έχει διαμορφωθεί μετά τις αναθεωρήσεις του 1986 και 2001».⁹⁶ Η τελευταία θεσμοθέτηση του ελέγχου αυτού έγινε με τον ΝΔΛ, προκειμένου τον εκσυγχρονισμό του δικαστικού ελέγχου, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα,⁹⁷ καθώς και από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο.⁹⁸

Αρμόδιοι για τον έλεγχο ήταν οι Επίτροποι του ΕΛΣ, σε αντικατάσταση των τέως Παρέδρων. Αντικείμενο του ελέγχου αποτέλεσαν οι δαπάνες του Κράτους, των ΟΤΑ και άλλων ΝΠΔΔ, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιοριζόταν με προεδρικό διάταγμα, κατόπιν πρότασης των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης και με την σύμφωνη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σύμφωνα με την τελευταία απόφαση, πριν την κατάργηση του ελέγχου, όσον αφορά τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης το ποσό ανερχόταν σε 15.000€ και άνω, ενώ για τα ΝΠΔΔ σε 10.000€ και άνω.

Ο έλεγχος διακρίθηκε σε τυπικό και ουσιαστικό. Ως τυπικός, ο έλεγχος είχε ως στόχο την τήρηση της νομιμότητας και της κανονικότητας της δαπάνης, δηλαδή

⁹⁵ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 186.

⁹⁶ Πρβλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση, 2016, σ. 196.

⁹⁷ Βλ. Ν.4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», άρθρο 69, παρ. 1-2: «1. Οι δαπάνες του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη Νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν, καθώς και τα έσοδα αυτών, υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν, τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων. 2. Ο ασκούμενος, από το Ελεγκτικό Συνέδριο, προληπτικός έλεγχος διενεργείται, σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 17 του άρθρου 282 του ν. 3852/2010 (Α' 87) και πραγματοποιείται σε δαπάνες, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

⁹⁸ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρα 30-37.

στο εάν προβλέπεται από ουσιαστική διάταξη Νόμου και υπάρχει σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό, και εάν έχει αναληφθεί νόμιμα από τον διατάκτη και έχουν κατατεθεί τα απαραίτητα δικαιολογητικά, αντίστοιχα. Ωστόσο, δεν προβλέφθηκε ποτέ έλεγχος σκοπιμότητας της δαπάνης και εύλογα, καθώς αυτό θα αποτελούσε μία σαφή παράβαση της αρχής περί διάκρισης των εξουσιών και ανάμειξης της δικαστικής στην εκτελεστική λειτουργία. Ως ουσιαστικός θεωρήθηκε ο έλεγχος με γνώμονα την εξακρίβωση της αλήθειας των κατατεθέντων δικαιολογητικών και εγγράφων και την τήρηση των αρχών περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά τις διαχειριστικές ενέργειες που διενεργήθηκαν.

Ο έλεγχος θα μπορούσε να καταλήξει στην θεώρηση ή μη του χρηματικού εντάλματος πληρωμής, μετά την θεώρηση των οποίων γίνεται και η οριστική πληρωμή από τα δημόσια ταμεία. Με την λογική αυτή, ο αρμόδιος Επίτροπος, εφόσον έκρινε ως νόμιμη την δαπάνη, υποχρεούτο να θεωρήσει και το σχετικό χρηματικό ένταλμα. Διαφορετικά, στην περίπτωση διαπίστωση κάποιας παρανομίας ή έστω παρατυπίας, το σχετικό ένταλμα ακυρώνεται και η πραγματοποίηση της δαπάνης ματαιώνεται.⁹⁹

Η υπεροχή του εξωτερικού έναντι του εσωτερικού προληπτικού ελέγχου δαπανών καθίσταται ευθέως φανερή, καθώς ο πρώτος διενεργείται από εντεταλμένα αρμόδια δικαστικά όργανα, τα οποία παρέχουν όλα τα απαραίτητα εχέγγυα και εγγυήσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας, όσον αφορά την νόμιμη και κανονική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Επιπλέον, ο εν λόγω έλεγχος ασκείται κατά το τελευταίο στάδιο της δημοσιολογιστικής διαδικασίας και συνεπώς κάλυπτε όλο το φάσμα των διενεργειών, από την απαρχή μέχρι και την ολοκλήρωση της δαπάνης. Τέλος, οι πράξεις θεώρησης, στην περίπτωση που θεωρείτο το χρηματικό ένταλμα αποτελούσαν δικαστικές πράξεις. Επομένως οι πράξεις αυτές ήταν αδύνατον να αμφισβητηθούν ακόμα και από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο μετέπειτα, στα πλαίσια του καταστατικού ελέγχου.¹⁰⁰ Τα αυτά ισχύουν και όσον αφορά τον προσυμβατικό έλεγχο που έπεται.

⁹⁹ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση, 2016, σ. 194-206.

¹⁰⁰ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Στ' Έκδοση, 2016, σ. 203-204.

2.1.2. Σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία – Η έννοια του προσυμβατικού ελέγχου

Αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί πως ο προσυμβατικός έλεγχος έχει θεσμοθετηθεί συνταγματικά, στο άρθρο 98, στην παράγραφο 1β του Συντάγματος.¹⁰¹ Επίσης προβλέπεται και νομοθετικά στον Νόμο 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», σε ολόκληρο το δεύτερο τμήμα αυτού, ήτοι στα Κεφάλαια 53-54 και τα άρθρα 234 έως και 337, στα οποία θα γίνει εκτενής αναφορά στην συνέχεια.

Ο εν λόγω έλεγχος αποτελεί εξωτερικό έλεγχο, καθώς διενεργείται από αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας του συνόλου της διοικητικής διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης που συνάπτει το Δημόσιο υπό οποιαδήποτε μορφή προκειμένου την προμήθεια αγαθών, την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Η μη εκτέλεση του ελέγχου επισύρει ποινή ακύρωσης της σύμβασης.

Ο έλεγχος είναι αυτεπάγγελτος, καθολικός και πλήρης, σε βαθμό που υπερβαίνει τα αμιγώς δημοσιονομικά ζητήματα, και δεν μπορεί να επεκταθεί σε έλεγχο σκοπιμότητας. Το παρόν είναι άμεσα δικαιολογημένο, καθώς θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη ανάμειξη της δικαστικής στην εκτελεστική εξουσία, αντίθετα προς το άρθρο 26 του Συντάγματος, περί διάκρισης των λειτουργιών του κράτους. Ωστόσο, εντείνεται στον έλεγχο της αιτιολογίας των πράξεων και της μη υπέρβασης των ορίων της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων του αναθέτοντος δημοσίου φορέα, με κριτήρια της αρχής της οικονομικότητας, της διαφάνειας και εν γένει της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Το είδος του ελέγχου αυτού θεσμοθετήθηκε προκειμένου την προστασία του δημοσίου χρήματος και την εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, καθώς και την διασφάλιση της απουσίας

¹⁰¹ Πρβλ το αναφερθέν άρθρο του Συντάγματος «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: (...) 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».

κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες είναι απαγορευτικές, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο.¹⁰²

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί πως ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από δεδουλευμένα αποφάσεων των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων της χώρας, που επιλύουν διαφορές κατά το στάδιο κατάρτισης των δημόσιων συμβάσεων, οι αποφάσεις του ίδιου δεν δεσμεύουν τα εν λόγω δικαστήρια. Τέλος, δεν μπορεί να παραλειφθεί η σημασία του ως άνω ελέγχου, συγκρίσει του αντίστοιχου δικαιοδοτικού, καθώς ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ευρύτερος και ασφαλέστερος. Το παρόν μπορεί να εξαχθεί από την σύγκριση των δύο μορφών ελέγχου, όπου από την μία πλευρά, ο δικαστικός έλεγχος είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος, η παράληψη του προληπτικού προσυμβατικού ελέγχου αποτελεί αιτία ακυρότητας της συναφθείσας σύμβασης, από την άλλη πλευρά ο δικαιοδοτικός έλεγχος ασκείται μόνο κατόπιν προσφυγής και στο μέτρο που ο έλεγχος οριοθετείται από το έννομο συμφέρον των διαδίκων, ενώ δεν μπορεί να αναστρέψει τα αποτελέσματα μίας παράνομης σύμβασης.¹⁰³

Ζήτημα αοριστίας προέκυψε λόγω της έννοιας του όρου «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας». Η διευκρίνιση της έννοιας δίνεται πλέον από τον Νόμο 4700/2020 στο άρθρο 324, «Υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο», με κριτήρια την υπέρβαση ορισμένου ποσού κατωφλίων που αντιστοιχούν στην αξία της προϋπολογιζόμενης δαπάνης για το Δημόσιο της υπό σύναψη σύμβασης. Συνεπώς, πρόκειται για ένα μέγεθος δυναμικό, που δύναται να αυξομειώνεται από τον νομοθέτη, ο οποίος με γνώμονα την αρχή της διαφάνειας, οφείλει να εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του ελέγχου μόνο περιορισμένου εύρους συμβάσεις, προκειμένου να μην τίθεται θέμα συμβατότητας με το άρθρο 98 του Συντάγματος, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω.

Σε περίπτωση που ο νομοθέτης δεν ορίσει τα απαιτούμενα χρηματικά όρια προκειμένου να διακρίνονται οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας έναντι άλλων

¹⁰² Βλ. Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), άρθρο 107, παρ. 1: «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως».

¹⁰³ Βλ. Μπάμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 202-203, 208-210.

και να διεκπεραιωθεί ο προληπτικός προσυμβατικός έλεγχος, η συνταγματική διάταξη δεν αδρανοποιείται, καθώς η Διοίκηση οφείλει πίστη στο Σύνταγμα, και εν προκειμένω στον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο.¹⁰⁴

Σύμφωνα με το άρθρο 324 του Νόμου 4700/2020, «στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) Ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Αντιστοίχως, «στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) Ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο της παραγράφου 1, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών».

Τέλος και «ειδικά για τις συμβάσεις των παραγράφων 1 και 2, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000,00) Ευρώ».

Φυσικά, τα ποσά αυτά μεταβλήθηκαν με την πάροδο των χρόνων και την προσαρμογή στις εκάστοτε ανάγκες και απαιτήσεις. Τα ποσά που αναγράφονται παραπάνω διαδέχθηκαν τα αντίστοιχα ποσά που αναγράφονταν στον Νόμο

¹⁰⁴ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 204.

4129/2013, «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», σύμφωνα με τον οποίο τα ποσά διέφεραν και ως προς την πραγματική τους αξία και ως προς το εάν η υπό εξέταση δαπάνη διενεργείτο από την Κεντρική Διοίκηση ή τους ΟΤΑ.

Σε περίπτωση που η υπό εξέταση σύμβαση συναπτόταν από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, εάν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό του ενός εκατομμυρίου Ευρώ, ο έλεγχος γινόταν από το αντίστοιχο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, άλλως, εάν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων Ευρώ, από το από τον αρμόδιο Επίτροπο. Για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις, ποσά άνω των δέκα εκατομμυρίων εξετάζονταν από τα αρμόδια Κλιμάκια. Για τους ΟΤΑ, εάν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων Ευρώ, ο έλεγχος γινόταν από το αντίστοιχο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, άλλως, εάν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό των διακοσίων χιλιάδων Ευρώ, από το από τον αρμόδιο Επίτροπο.¹⁰⁵

Στον έλεγχο που επανα-θεμελιώνει ο Νόμος 4700/2020 συμπεριλαμβάνονται οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια, τα δυναμικά συστήματα αγορών,¹⁰⁶ οι συμφωνίες πλαίσιο και οι εκτελεστικές τους συμβάσεις,¹⁰⁷ οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας,¹⁰⁸ οι συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των εταιρειών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο, εφόσον το τίμημα ή το αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου Ευρώ,¹⁰⁹ οι συμβάσεις που συνάπτει το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία

¹⁰⁵ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρα 35-36.

¹⁰⁶ Βλ. Ν. 4412/2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», άρθρο 33, παρ. 11 και άρθρο 270, παρ. 11.

¹⁰⁷ Βλ. Ν. 4412/2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», άρθρο 39, παρ. 9 και άρθρο 273, παρ. 3.

¹⁰⁸ Βλ. Ν. 3978/2011, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας - Έναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81/ΕΚ - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας», άρθρο 137.

¹⁰⁹ Βλ. Ν. 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», άρθρο 9, παρ.4.

«Πράσινο Ταμείο» με δικαιούχους για την εκτέλεση χρηματοδοτικών προγραμμάτων και τέλος οι συμβάσεις εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων, καθώς και των συναφών προμηθειών και εργασιών, που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Πρόγραμμα Ήλιος Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Ηλιακής Ενέργειας» ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή.¹¹⁰

Σε προληπτικό προσυμβατικό έλεγχο συμπεριλαμβάνονται επίσης και οι τροποποιήσεις των εξεταζόμενων συμβάσεων, όταν η αρχική σύμβαση ελέγχθηκε αλλά η τροποποίηση είναι ουσιώδης, και όταν η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη να υπερβαίνει τα ποσά που αναφέρθηκαν ανωτέρω.¹¹¹

Προκειμένου να διεκπεραιωθεί η διαδικασία του ελέγχου, ο αρμόδιος Υπουργός ή φορέας υποβάλλει τον φάκελο με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία στον οικείο, κατά περίπτωση Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ή στον επίτροπο, αναλόγως το προϋπολογιζόμενο ποσό της δαπάνης. Ο έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί εντός τριάντα ημερών από την διαβίβαση του φακέλου στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Αν προκύψει οποιαδήποτε έλλειψη επί στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα, πριν την παρέλευση της ως άνω προθεσμίας, η οποία σε αυτήν την περίπτωση διακόπτεται.

Ο έλεγχος ολοκληρώνεται και μετά την κατάθεση των συμπληρωματικών στοιχείων σε κάθε περίπτωση μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κατάθεσή τους.¹¹² Η έκδοση μη οριστικής πράξης από τον Επίτροπο ή το Κλιμάκιο επιτρέπεται μία και μόνη φορά. Η οριστική πράξη κοινοποιείται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος οφείλει να την κοινοποιήσει με την σειρά του μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας σε όλους τους υποψήφιους που

¹¹⁰ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 324, παρ. 4.

¹¹¹ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 324, παρ. 5.

¹¹² Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 211.

συμμετέχουν στην ελεγχόμενη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου. Από πλευράς Ελεγκτικού Συνεδρίου, πρέπει να διασφαλιστεί το απόρρητο των στοιχείων του φακέλου.¹¹³ Εφόσον παρέλθουν οι ανωτέρω προθεσμίες χωρίς την απόρριψη του σχεδίου σύμβασης με αιτιολογημένη πράξη, θεωρείται πως έχει πλέον εγκριθεί.¹¹⁴

2.2. Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών

Ο υπό εξέταση έλεγχος, ο εξωτερικός κατασταλτικός δημοσιονομικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπόλογων, αποτελεί τον βασικότερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο της δημοσιολογιστικής διαδικασίας. Ο έλεγχος αυτός, όπως και ο προληπτικός, κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 98, παράγραφος 1, του Συντάγματος ενώ παράλληλα προβλέπεται και νομοθετικά στον Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, άλλως τον Νόμο 4129/2013, και τον πρόσφατο Νόμο 4700/2020. Σύμφωνα με τα παραπάνω, ο έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και αφορά λογαριασμούς των υπόλογων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και κάθε άλλου ΝΠΔΔ, καθώς και λογαριασμούς κάθε δημόσιας υπηρεσίας που μπορεί να μην φαίνεται ως ΝΠΔΔ αλλά λειτουργεί εκτός προϋπολογισμού, με δική της διοίκηση ή ως ειδικός λογαριασμός και κάθε φορέας που λαμβάνει χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.¹¹⁵

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 345 του Νόμου 4700/2020, ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων, των απολογισμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των ειδικών λογαριασμών, καθώς και λοιπών λογαριασμών, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω, ασκείται από τον Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου, στην αρμοδιότητα της οποίας υπάγονται. Μία νέα προσθήκη στον Νόμο σε σχέση με το παρελθόν είναι πως στην αρμοδιότητα του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και η διατύπωση ελεγκτικής γνώμης επί των παραπάνω λογαριασμών.

Αμφισβητήσεις που ανακύπτουν από τον ως άνω καθορισμό των αρμοδιοτήτων, επιλύονται κάθε φορά με απόφαση της Ολομέλειας. Σύμφωνα με τον

¹¹³ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 326.

¹¹⁴ Βλ. *Μπάριμπαζ Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 211.

¹¹⁵ Βλ. *Μπάριμπαζ Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 219.

Νόμο περί του Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την άσκηση του ελέγχου αυτού, στον αρμόδιο Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου της Κεντρικής Υπηρεσίας περιέρχονταν όλες οι αρμοδιότητες του αρμόδιου Κλιμακίου και στον αρμόδιο Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιέρχονταν όλες οι αρμοδιότητες των Υπηρεσιών της Κεντρικής Υπηρεσίας, καθώς και του αρμόδιου Κλιμακίου.¹¹⁶ Η προσθήκη αυτή δεν είναι πλέον ενσωματωμένη στον νέο Νόμο.

Κατά τη διενέργεια του ελέγχου των λογαριασμών των υπόλογων δύναται να ζητείται από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, τους υπόλογους, καθώς και από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο κάθε αναγκαία πληροφορία ή στοιχείο, αν δε συντρέχει περίπτωση, μπορεί να διενεργηθεί και επιτόπια έρευνα. Για τις ελλείψεις που διαπιστώνονται ή τις αμφιβολίες που δημιουργούνται κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, συντάσσεται φύλλο μεταβολών και ελλείψεων, που αποστέλλεται αρμοδίως για την αναπλήρωση των διαπιστούμενων ελλείψεων και την παροχή των απαιτούμενων πληροφοριών εντός προθεσμίας όχι μεγαλύτερης των δεκαπέντε ημερών, η οποία μπορεί να παραταθεί για εύλογο χρόνο.

Διαφορές, οι οποίες προκύπτουν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών σε χρέωση ή πίστωση των υπόλογων και είναι κατώτερες ποσού που ορίζεται κάθε φορά με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ύστερα από γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διαγράφονται και οι λογαριασμοί αυτοί εξισώνονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ίδια ως άνω απόφαση. Σε ζητήματα που αναφέρονται κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, μπορεί, σε περίπτωση αμφιβολιών, να προκληθεί εκ των προτέρων η γνώμη του αρμόδιου Κλιμακίου για τα ζητήματα αυτά 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 αποφάσεων τους. Αν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών διαπιστωθεί ποινικώς κολάσιμη πράξη, ανακοινώνεται τούτο στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Υπουργό ή άλλο αρμόδιο όργανο στον οποίο υπάγεται ο υπόλογος, καθώς και στον Πρόεδρο του

¹¹⁶ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 38, παρ.2.

Ελεγκτικού Συνεδρίου.¹¹⁷ Τα άρθρα αυτά του νέου Νόμου 4700/2020 έμειναν αναλλοίωτα σε σύγκριση με τα προηγούμενα άρθρα του Νόμου περί του Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προκύψουν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, η νόμιμη λήψη δανείων, παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, η νόμιμη και χρηστή δημοσιονομικά διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας, 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 των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων, τα συστήματα λειτουργίας του φορέα και η συμμόρφωση του φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του λογαριασμού ή του απολογισμού ή 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 Συνεδρίου. Ο έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος Νόμου και τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI.¹¹⁸ Όπως προκύπτει από τα παραπάνω και ιδίως από την διάταξη που επιβάλλει τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συνεπώς

¹¹⁷ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 345, παρ.1.

¹¹⁸ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 39.

και της οικονομικότητας, ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί και πρέπει να είναι και έλεγχος απόδοσης.¹¹⁹

Πράγματι, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί κατά την διάρκεια της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στοχευμένους ελέγχους, καθώς και ελέγχους επιδόσεων σε τομείς που παρουσιάζουν υψηλό ελεγκτικό ενδιαφέρον σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που εκπονεί η Ολομέλειά του. Οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιούνται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αν κριθεί αναγκαίο, μπορεί με απόφαση της Ολομέλειας, ύστερα από πρόταση του Τμήματος Ελέγχων, να επιτραπεί οι έλεγχοι να διενεργηθούν από ειδικό κλιμάκιο αποτελούμενο από δικαστικούς λειτουργούς ή ελεγκτές δικαστικούς υπαλλήλους ή δικαστικούς λειτουργούς επικουρούμενους από ελεγκτές του Δικαστηρίου.

Εκτός από τα παραπάνω, το Ελεγκτικό Συνέδριο προγραμματίζει και διενεργεί κάθε χρόνο ειδικούς ελέγχους επί ζητημάτων γενικότερου ενδιαφέροντος με σκοπό τον εντοπισμό και τη διάγνωση συστημικής φύσης παθογενειών στη δημόσια διαχείριση, την ανάλυση των αιτιών των παθογενειών αυτών και τη διατύπωση συστάσεων για την αντιμετώπισή τους. Η αποτύπωση των ευρημάτων περιλαμβάνεται σε ειδικές εκθέσεις που απευθύνονται στην Βουλή και την Κυβέρνηση. Προκειμένου την ικανοποίηση του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αυτό διενεργεί κάθε είδος έκτακτο έλεγχο.¹²⁰

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί, επίσης, έλεγχο νομιμότητας, κανονικότητας και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικότητας, για τα ποσά των επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων που έλαβαν που οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης κάθε οικονομικό έτος και συντάσσει σχετική έκθεση.¹²¹ Ελεγκτικές Υπηρεσίες, Οικονομικές Επιθεωρήσεις ή άλλες υπηρεσίες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ασκούν τακτικό διαχειριστικό έλεγχο, υποβάλλουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά το τέλος του ελέγχου τους, τα διαχειριστικά στοιχεία μαζί με το πόρισμα τους. Η αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

¹¹⁹ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 221.

¹²⁰ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 342.

¹²¹ Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 41.

ύστερα από αξιολόγηση των εργασιών και των αποτελεσμάτων του ελέγχου μπορεί, αν κρίνει ότι συντρέχει περίπτωση, να επαναλάβει από την αρχή τον έλεγχο.¹²²

Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπόλογων εκ πρώτης περιορίζεται στους τομείς της νομιμότητας και της κανονικότητας της δαπάνης και δεν μπορεί να επεκταθεί σε έλεγχο σκοπιμότητας. Ωστόσο, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του ελέγχου δικαιούται να εφαρμόζει τις γενικές αρχές του δημοσίου δικαίου που συνάγονται από το Σύνταγμα και την εν γένει νομοθεσία του του δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα με την νομολογία του δικαστηρίου, τέτοιες αρχές είναι οι αρχές της αναλογικότητας, της λειτουργικότητας της ορθολογικότητας των δημοσίων λογαριασμών και φυσικά της οικονομικότητας, μεταξύ άλλων. Η άμεση μη δυνατότητα διενέργειας ελέγχου σκοπιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο απορρέει, όπως έχει ήδη αναφερθεί, από την συνταγματική κατοχύρωση διάκρισης των λειτουργιών και νομοθετικά από το άρθρο 341, παράγραφος 2 του Νόμου 4700/2020.¹²³ Συνεπώς, ο άμεσος έλεγχος του δικαστηρίου αποβλέπει στο αριθμητικό και στο καθαρώς διαχειριστικό μέρος της δαπάνης, την νόμιμη εξόφληση των τίτλων πληρωμής καθώς και την νόμιμη απόδοση στους δικαιούχους των κρατήσεων που έγιναν υπέρ τρίτων.

Ωστόσο, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του ίδιου άρθρου, δύναται να εξετάζεται και το ουσιαστικό μέρος της διαχείρισης.¹²⁴ Η θεσμοθέτηση των αρχών αυτών από τον Κώδικα Ελεγκτικού Συνεδρίου αρχικά και μετέπειτα από τον Νόμο 4700/2020 αποτελούν τις γενετήσιες πράξεις υπέρ της εγκαθίδρυσης και του εξωτερικού ελέγχου απόδοσης των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην χώρα.¹²⁵

¹²² Βλ. Ν. 4129/2013, «Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», άρθρο 42.

¹²³ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 341, παρ.2: «Ο έλεγχος της σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

¹²⁴ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 341, παρ.2: «Κατά την άσκηση του ελέγχου των λογαριασμών των υπολόγων δύναται να εξετασθεί από τον αρμόδιο Επίτροπο και το ουσιαστικό μέρος της διαχείρισης. Αν προκύψουν αμφιβολίες, το Κλιμάκιο ανακοινώνει την περίπτωση αυτή στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο Υπουργό».

¹²⁵ Βλ. *Μπάρμπας Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 222-223.

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, όπως καθιερώνεται από τα άρθρα 39 και 51 του Κώδικα περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, διεξάγεται κατά κύριο λόγο ως τακτικός, δηλαδή σε τακτά χρονικά διαστήματα. Κατ' εξαίρεση μπορεί να διενεργείται και ως έκτακτος, όταν αυτό επιβάλλεται από τις περιστάσεις. Υπό το πρίσμα αυτό ο κατασταλτικός έλεγχος διακρίνεται σε τέσσερα είδη.

Ως τακτικός ορίζεται ο έλεγχος που διεξάγεται στους μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς των δημοσίων υπόλογων, οι οποίοι υποβάλλονται σε τακτές προθεσμίες στις υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εδρεύουν στις κατά τόπους περιφέρειες, μαζί με τα σχετικά λογιστικά στοιχεία, όπως ορίζονται στα άρθρα 43 και 44 του ΚΕΣ, σχετικά με τον έλεγχο των μηνιαίων και ετήσιων, αντίστοιχα, λογαριασμών ταμιακών υπόλογων και υπόλογου συμψηφισμών. Κατά τον έλεγχο, ο Επίτροπος αποφασίζει με πράξη του, έχοντας λάβει κάθε απαραίτητη πληροφορία, σχετικά με την ορθότητα των λογαριασμών των υπόλογων και είτε δέχεται την ορθότητα αυτών και απαλλάσσει τον υπόλογο από κάθε ευθύνη είτε διαπιστώνει κάποιο έλλειμμα το οποίο και καταλογίζεται εις βάρος του υπόλογου.

Προκειμένου την διεκπεραίωση του ελέγχου, οι αρμόδιοι υπόλογοι υποβάλλουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο μηνιαίους λογαριασμούς διαχείρισης για κάθε μήνα, έως και την 20^η του επομένου. Σε περίπτωση καθυστέρησης υποβολής των σχετικών λογαριασμών επιβάλλεται χρηματική ποινή. Ο μηνιαίος ολοκληρώνεται με τον ετήσιο έλεγχο, μετά τον οποίο το δικαστήριο αποφαινεται για το σύνολο της διαχείρισης του δημοσίου υπόλογου. Για τον σκοπό αυτό, οι υπόλογοι οφείλουν να αποδίδουν λόγο για την διαχείρισή τους, υποβάλλοντος απευθείας του λογαριασμούς τους εντός δύο μηνών το αργότερο πριν την λήξη κάθε οικονομικού έτους ή από την λήξη της διαχείρισής τους, το συντομότερο δυνατόν.

Ως έκτακτος νοείται ο έλεγχος που διενεργείται από το τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις περιπτώσεις που αυτό αποφαινεται επί των εφέσεων κατά των πράξεων των διοικητικών οργάνων, με τις οποίες καταλογίζονται ελλείματα εις βάρος των υπόλογων, στα πλαίσια της διεξαγωγής του διοικητικού ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης. Ωστόσο, είναι δυνατόν να διεξαχθεί και έκτακτος ειδικός έλεγχος, σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειμμα ή άλλες διαχειριστικές ανωμαλίες, οι οποίες παραπέμπουν σε καταχρήσεις ή και παρεμπόδιση του ελέγχου των πράξεων του υπόλογου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος έχει και την μορφή του δειγματοληπτικού ελέγχου επί των λογαριασμών των ΝΠΔΔ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 54 του ΚΕΣ

και της αναθεώρησης αυτού από τον Νόμο 4700/2020 στο άρθρο 346, παράγραφος 3. Για τον καθορισμό των ΝΠΔΔ που πρόκειται να ελεγχθούν, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταρτίζει ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου λογαριασμών αυτών. Με το πρόγραμμα αυτό καθορίζονται τα ΝΠΔΔ που θα ελεγχθούν, η περίοδος διαχείρισης, το ποσοστό δειγματοληψίας, το όριο ανοχής σφάλματος, ο χώρος διενέργειας και η ημερομηνία του ελέγχου. Τέλος, υπάρχει και η ειδική μορφή του κατασταλτικού ελέγχου, ο οποίος πραγματοποιείται στην περίπτωση της απώλειας χρημάτων, υλικού ή δικαιολογητικών-παραστατικών πληρωμής από λόγους ανωτέρας βίας ή τυχαίου γεγονότος, σύμφωνα με το άρθρο 63 του Κώδικα περί Ελεγκτικού Συνεδρίου.¹²⁶

Κατόπιν του κατασταλτικού ελέγχου είναι δυνατόν να προκύψουν οι έννοιες του ελλείματος και της καταλογιστικής πράξης. Το έλλειμμα διακρίνεται στην νομική και την δημοσιολογιστική έννοια, σύμφωνα με τον Νόμο 4270/2014, άλλως Νόμος περί δημοσίου λογιστικού και την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αντίστοιχα. Σύμφωνα με τον Νόμο 4270/2014 ως έλλειμμα θεωρείται οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισης που θεωρείται έλλειμμα από το Νόμο.

Ειδικότερα, ως έλλειμμα θεωρείται οποιαδήποτε πληρωμή που δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπόλογου, που έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά, αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπόλογου, που έχει γίνει αχρεώστητα από υπαιτιότητα του υπόλογου ή που είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισης. Οποιοδήποτε έλλειμμα αναπληρώνεται από τον υπόλογο μέσα σε σαράντα οκτώ ώρες, διαφορετικά αυτός απομακρύνεται από τη διαχείριση αμέσως και καταλογίζεται με το ποσό του ελλείματος που βεβαιώνεται, χωρίς αναβολή, ως δημόσιο έσοδο, λαμβάνεται δε και κάθε άλλο απαραίτητο μέτρο για την εξασφάλιση της απαίτησης του Δημοσίου.

Εφόσον συντρέχει περίπτωση δόλου ή βαρείας αμέλειας, ο υπόλογος ευθύνεται και πειθαρχικά. Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση από τους οικείους διατάκτες που το διαπίστωσαν και τα αρμόδια όργανα για την επιθεώρηση των υπόλογων. Σε κάθε περίπτωση καταλογίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο εντός δέκα ετών

¹²⁶ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 224-226.

από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους.

Το έλλειμμα σύμφωνα με την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνεται σε ουσιαστικό και τυπικό. Ουσιαστικό, άλλως πραγματικό, έλλειμμα θεωρείται η ελάχιστη αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ της ποσότητας των χρημάτων, ενσήμων ή υλικών που θα έπρεπε να υπάρχει σύμφωνα με τα εξαγόμενα από τους λογαριασμούς αποτελέσματα και με βάση τα νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία και εκείνης της ποσότητας που πράγματι υπάρχει.

Αντίστοιχα, τυπικό έλλειμμα συνιστά κάθε ανοίκειος πληρωμή, δηλαδή κάθε πληρωμή που δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπόλογου, που έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά, που αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες από τον υπόλογο, που έχει γίνει αχρεώστητα από υπαιτιότητα του ίδιου του υπόλογου, που είναι άσχετη με τον σκοπό της διαχείρισης ή και που δεν προκαλείται από πραγματική έλλειψη της ποσότητας των χρημάτων στην διαχείριση του δημόσιου φορέα, αλλά λόγω μη τήρησης των νόμιμων διατυπώσεων για την πραγματοποίηση των δαπανών, όπως επισημάνθηκε αρχικά μέσα από την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και όπως μετέπειτα ενσωματώθηκε στην περιπτωσιολογία του νομικού ελλείμματος του Νόμου δημοσίου λογιστικού.

Άλλως, το τυπικό έλλειμμα «οφείλεται σε τυπικές παραλείψεις που λαμβάνουν χώρα είτε κατά την δημοσιονομική διαδικασία που προηγείται την διενέργειας των δαπανών που απορρέουν από έγκυρες έννομες σχέσεις, είτε κατά τη διαδικασία που έπεται και αφορά στην εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των δαπανών και στην έκδοση των οικείων τίτλων. (...) Ένα έλλειμμα δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως τυπικό σε εκείνες τις περιπτώσεις παντελούς έλλειψης δικαιολογητικών στις επίμαχες δαπάνες, ήτοι όταν ελλείπουν αποφάσεις έγκρισης και ανάθεσης, συμβάσεις, πρωτόκολλα παραλαβής, βεβαιώσεις καλής εκτέλεσης εργασιών, (καθώς) δεν δύναται να αποδειχθεί στις περιπτώσεις αυτές η πραγματική παροχή των υπηρεσιών ή η παράδοση των προμηθειών καθώς και η εν γένει διενέργεια των δαπανών. Δεν δύναται να χαρακτηρισθούν ως τυπικά ελλείμματα εκείνα που προέρχονται από παράνομη μη εισαγωγή εισπράξεων στη χρηματική

διαχείριση ενός ελεγχόμενου φορέα και τη μεταγενέστερη διάθεση των χρημάτων αυτών, χωρίς την έκδοση των προβλεπόμενων παραστατικών». ¹²⁷

Συνεπώς το ουσιαστικό έλλειμμα συνεπάγεται ισόποση ζημία του δημοσίου, οπότε έχει χαρακτήρα αμιγώς αποκαταστατικό, ενώ το τυπικό έλλειμμα δεν προκαλεί πραγματική ζημία, καθώς οφείλεται σε τυπικές παραλείψεις σχετικά με την κανονική τήρηση των λογαριασμών. ¹²⁸

Προκειμένου τον καταλογισμό του ελλείμματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχοντας υπόψη τις εκθέσεις που συντάσσουν οι υπάλληλοι της υπηρεσίας ελέγχου, αποφαινεται για την ορθότητα ή μη των λογαριασμών και κηρύσσει με πράξη του τούς λογαριασμούς ως ορθώς έχοντες ή καταλογίζει τον υπόλογο με το έλλειμμα που διαπιστώθηκε ή με εκείνο που προκύπτει από την παράλειψη είσπραξης ή βεβαιώνει σε πίστωση αυτού το τυχόν πλεόνασμα.

Για ελλείμματα άνω των εκατό χιλιάδων Ευρώ, αρμόδιο για τον καταλογισμό είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση αυτή, ο Επίτροπος, αφού τηρήσει τη νόμιμη προδικασία, διαβιβάζει στο Κλιμάκιο αίτηση καταλογισμού συνοδευόμενη από έκθεση ελέγχου και το σχετικό υποστηρικτικό υλικό. Το Κλιμάκιο, χωρίς να επαναλάβει τον έλεγχο, εφόσον κρίνει ότι η αίτηση θεμελιώνεται επαρκώς στα στοιχεία του φακέλου, καλεί τους υπευθύνους σε ακρόαση και στη συνέχεια αποφαινεται επί της αίτησης καταλογισμού. Αν το Κλιμάκιο κρίνει ότι η αίτηση δεν θεμελιώνεται επαρκώς, αναπέμπει την υπόθεση στον Επίτροπο για τις δικές του περαιτέρω ενέργειες.

Με απόφαση της Ολομέλειας, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να αναπροσαρμόζεται το ανωτέρω χρηματικό όριο, ύστερα από εκτίμηση της αποτελεσματικότερης κατανομής του ελεγκτικού έργου. Εφόσον συντρέχει περίπτωση, το αρμόδιο όργανο δύναται να προβεί στον καταλογισμό του υπόλογου και πριν αποφανθεί για τους λογαριασμούς του. Σε βάρος του υπόλογου καταλογίζονται οι προσαυξήσεις που καθορίζονται από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για το δημόσιο λογιστικό και για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων. Οι

¹²⁷ Πρβλ. *Κουλουμπίνη Ευαγγελία-Ελισάβετ*, «Το τυπικό έλλειμμα ως όχημα στον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης. Κριτική αποτίμηση», Επιμορφωτικό Σεμινάριο Δικαστικών Λειτουργιών με θέμα «Ορθή Διαχείρισης του Δημοσίου Χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες», Θεσσαλονίκη, 2019, <http://www.esdi.gr>, σ. 5-7.

¹²⁸ Βλ. *Μπάρμπας Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 227-233.

προσαυξήσεις αυτές υπολογίζονται, για μεν την παράλειψη εισπράξεων, από τότε που ο υπόλογος όφειλε να ενεργήσει την εισπράξη, για δε την παράλειψη εισαγωγής των εισπράξεων, από τότε που αυτός όφειλε να εισαγάγει τα εισπραχθέντα στο δημόσιο ταμείο.

Σε περίπτωση ελλείμματος, οι προσαυξήσεις υπολογίζονται από την ημέρα κατά την οποία εξακριβώθηκε ότι έλαβε χώρα το έλλειμμα και εφόσον η εξακρίβωση αυτή καθίσταται αδύνατη, από τότε που ανακαλύφθηκε κατά την επιθεώρηση ή την παράδοση της διαχείρισης του υπόλογου το έλλειμμα. Αν η εξακρίβωση του ελλείμματος γίνεται μετά τη λήξη του οικονομικού έτους στη διαχείριση του οποίου αναφέρεται το έλλειμμα και είναι αδύνατος ο προσδιορισμός της ημέρας ή του μήνα που έλαβε χώρα τούτο, οι προσαυξήσεις υπολογίζονται από τη λήξη του οικονομικού έτους της διαχείρισης. Ο υπόλογος απαλλάσσεται των προσαυξήσεων, εφόσον αποδειξει ότι η παράλειψη ή το έλλειμμα δεν οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλειά του.

Μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με τίτλους πληρωμής που δεν εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου καταλογίζονται σε κάθε περίπτωση από το Ελεγκτικό Συνέδριο.¹²⁹ Οι πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εκδίδονται σύμφωνα με τα παραπάνω και κοινοποιούνται στον υπόλογο σύμφωνα με τα οριζόμενα σε προεδρικό διάταγμα, είναι εκτελεστές. Κατά των πράξεων αυτών δεν επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής στα άλλα δικαστήρια, τα ποσά δε που καταλογίζονται με τις πράξεις αυτές εισπράττονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.¹³⁰

Τελευταίο στάδιο σε περίπτωση ανεύρεσης ελλείμματος αποτελεί η καταλογιστική πράξη. Ως καταλογιστική πράξη επιβολής του ελλείμματος στον υπόλογο θεωρείται η εκτελεστή διοικητική πράξη με την οποία η αρμόδια διοικητική αρχή ή ο ίδιος ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν δεν ενεργεί ως δικαστική αρχή, διαπιστώνει την απαίτηση του Δημοσίου κατά ορισμένου φυσικού ή νομικού

¹²⁹ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 345, παρ. 2.

¹³⁰ Βλ. Ν. 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», άρθρο 345, παρ. 3.

προσώπου και προσδιορίζει το ποσό αυτής για την περαιτέρω βεβαίωση και την εν συνεχεία είσπραξη αυτής ως δημόσιο έσοδο.

Η καταλογιστική πράξη έχει διττό περιεχόμενο. Αφενός αποτελεί πράξη αποκαταστατική, του ποσού της ζημίας που επήλθε στο Δημόσιο από ενέργειες του υπόλογου και αφετέρου κυρωτική σε βάρος του καταλογιζόμενου με την επιπλέον επιβολή ποσού προσαυξήσεων για την περίπτωση εκπρόθεσμης καταβολής του. Αναγκαία στοιχεία περί της εγκυρότητας της καταλογιστικής πράξης είναι η νομιμότητα της εξουσίας του οργάνου που την εκδίδει, η αναφορά του δικαιούχου προσώπου υπέρ του οποίου διενεργείται ο καταλογισμός, εν προκειμένω το Δημόσιο, κάθε στοιχείο που θεμελιώνει την ιδιότητα του υπόλογου και αποδεικνύει την ύπαρξη και το ύψος του καταλογισθέντος ελλείμματος, η αιτιολόγηση της καταλογιστικής πράξης και τέλος η τήρηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου υπόλογου.¹³¹

Όπως είναι φυσικό, υπάρχουν αρχές που διέπουν την σχέση της ποινικής με την δημοσιονομική δίκη. Οι αρχές αυτές είναι η *ne bis in idem*, δηλαδή το δικαίωμα του προσώπου να μη δικάζεται ή τιμωρείται δύο φορές για το ίδιο αδίκημα, και το τεκμήριο αθωότητας, σύμφωνα με το οποίο κάθε πρόσωπο τεκμαίρεται αθώο μέχρι τη νόμιμη απόδειξη της ενοχής του.

Η πρώτη αρχή τεκμηριώνεται στο άρθρο 4 του 7^{ου} Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το οποίο υπογράφηκε στην Ελλάδα το 1987 και τέθηκε σε ισχύ το 1988. Σύμφωνα με την σχετική διάταξη,¹³² η αρχή αναφέρεται σε ποινική δίωξη ή και καταδίκη. Ωστόσο, όπως προκύπτει από την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άλλως ΕΔΔΑ, υπάρχουν κριτήρια, όχι σωρευτικά, που κρίνουν ένα αδίκημα ως ποινικό, τα λεγόμενα κριτήρια Engel.

Τα τρία αυτά κριτήρια αναφέρονται στην πρόβλεψη του εθνικού δικαίου να κρίνει την παράβαση ως ποινική, στην φύση της παράβασης, αν δηλαδή επιδιώκεται η προστασία έννομων αγαθών που εμπίπτουν στη σφαίρα προστασίας του ποινικού

¹³¹ Βλ. *Μπάρμπας Νικόλαος*, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 235-238.

¹³² Βλ. Ν.1705/1987, άρθρο 4, παρ. 1-3: «1. Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους, για μια παράβαση για την οποία ήδη αθωώθηκε ή καταδικάστηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το Νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού. 2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου δεν εμποδίζουν την επανάληψη της διαδικασίας, σύμφωνα με το Νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους για το οποίο πρόκειται, εάν υπάρχουν αποδείξεις νέων ή μεταγενέστερων της απόφασης γεγονότων, ή υπήρξε θεμελιώδες σφάλμα της προηγούμενης διαδικασίας, που θα μπορούσαν να επηρεάσουν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα της υπόθεσης. 3. Καμιά απόκλιση από αυτό το άρθρο δεν επιτρέπεται με βάση το άρθρο 15 της Σύμβασης».

δικαίου, με πρωταρχικό στόχο θέσπισης της σχετικής διάταξης την τιμωρία του δράστη και την αποτροπή νέων παραβάσεων και στον βαθμό αυστηρότητας της κύρωσης υπό την έννοια της βαρύτερης κύρωσης που μπορεί να επιβληθεί σε ορισμένο πρόσωπο. Όπως προκύπτει, ωστόσο, από την πάγια νομολογία του ΕλΣ, κατά κανόνα δε γίνεται δεκτή η ποινική φύση του καταλογισμού, ούτε υφίσταται απόλυτη ή έστω ουσιώδης ταύτιση μεταξύ των πραγματικών περιστατικών που συγκροτούν τις δύο παραβάσεις, την ποινική και τη δημοσιονομική και, συνακόλουθα, ο αθωωθείς υπόλογος δε θα απαλλαγεί από τον καταλογισμό μέσω εφαρμογής της αρχής *ne bis in idem* ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η δεύτερη αρχή, το τεκμήριο αθωότητας, προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφο 2 της ΕΣΔΑ.¹³³ Η αρχή αυτή έχει διττό περιεχόμενο. Από την μία πλευρά, αποτελεί διαδικαστική εγγύηση που ισχύει μέχρι το τέλος της ποινικής δίκης, όπως συνάγεται ευθέως από τη διατύπωση του σχετικού άρθρου της ΕΣΔΑ. Υπό την έννοια αυτή το τεκμήριο επιβάλλει οι παράγοντες της δίκης και όλες οι δημόσιες αρχές να σέβονται την αθωότητα του υπόπτου αποφεύγοντας πρόωρες δηλώσεις περί της ενοχής αυτού. Το παρόν ισχύει τόσο στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας όσο και σε παράλληλα εκδικάζουσες διοικητικές, πειθαρχικές ή και αστικές υποθέσεις. Ειδικότερα στο πλαίσιο της δημοσιονομικής δίκης πρέπει να αποφεύγονται οι εκφράσεις περί βεβαιότητας διάπραξης του εγκλήματος για το οποίο κατηγορείται σε εκκρεμή ποινική δίκη. Η ίδια μέριμνα πρέπει να λαμβάνεται και από τα ελεγκτικά και έχοντα την αρμοδιότητα καταλογισμού διοικητικά όργανα, όταν η υπόθεση βρίσκεται ενώπιον τους και επίκειται η έκδοση καταλογιστικής απόφασης. Ωστόσο, λόγω ανυπαρξίας σχετικής νομολογίας και μη ύπαρξης δικαστικού προηγούμενου, όπου το ΕλΣ να εξέδωσε απόφαση νωρίτερα της έκδοσης ποινικής απόφασης, η αρχή αυτή παραμένει αποκλειστικά σε θεωρητικό επίπεδο.

Από την άλλη πλευρά, το τεκμήριο αθωότητας αφορά στην επέκταση της χρονικής ισχύος του τεκμηρίου και μετά την περάτωση της ποινικής δίκης, προκειμένου την κατοχύρωση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του κατηγορουμένου και την εκδίκαση μίας δίκαιης δίκης. Η διευρυμένη ισχύς του τεκμηρίου προστατεύει τον πρώην κατηγορούμενο από την τυχόν αντιμετώπισή του

¹³³ Βλ. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), άρθρο 6, παρ.2: «Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθών μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του».

εκ μέρους των κρατικών αρχών ως ενόχου, μετά την αθώωσή του ή την κατ' άλλο νόμιμο τρόπο περάτωση της ποινικής δίκης και συνάπτεται, συνεπώς, με την τιμή και την υπόληψη αυτού.¹³⁴

2.3. Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετική με την αρχή της οικονομικότητας

Έχοντας αναφερθεί στο περιεχόμενο της οικονομικότητας και στους τρόπους με τους οποίους αυτή διασφαλίζεται και ελέγχεται, παρακάτω θα εξεταστούν ορισμένα νομολογιακά παραδείγματα υπέρ αυτής από την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ξεκινώντας με την Πράξη 476/2020 του ΣΤ' Τμήματος του δικαστηρίου, αυτό συνήλθε προκειμένου τον έλεγχο της νομιμότητας της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου και του οικείου σχεδίου σύμβασης με τίτλο «Προμήθεια και εγκατάσταση φωτιστικών σωμάτων τύπου LED και προμήθεια λαμπτήρων τύπου LED εξοικονόμησης ενέργειας στο δημοτικό φωτισμό». Ο φάκελος με τα απαραίτητα στοιχεία κατατέθηκαν από τον Δήμο Λαυρεωτικής.

Ο προαναφερθείς Δήμος αποφάσισε, μέσω της Οικονομικής του Επιτροπής, και προκήρυξε, προκειμένου την ικανοποίηση της παραπάνω σύμβασης, δαπάνη αξίας 3.414.123,00 Ευρώ (πλέον ΦΠΑ). Συνεπώς, η σύμβαση έπρεπε να περάσει για προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω. Ο έλεγχος ξεκίνησε με την τήρηση της αρχή περί υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, ο οποίος διασφαλίζει την προστασία των συμφερόντων της αναθέτουσας Αρχής, επιτρέποντας την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και έργων με τους βέλτιστους ποιοτικά και οικονομικά όρους. Ο Δήμος συνέταξε σχετική μελέτη και την κατέθεσε προς το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με την οποία το ετήσιο οικονομικό όφελος που θα προκύψει για το Δήμο από την αντικατάσταση των υφιστάμενων φωτιστικών σωμάτων, λόγω της διαφοράς του κόστους της κατανάλωσης ρεύματος και του κόστους συντήρησης, ανέρχεται σε 644.390,24 Ευρώ.

¹³⁴ Βλ. *Νταλαχάνης Ιωάννης*, «Ο αθωωθείς υπόλογος – Η επίδραση της ποινικής απόφασης επί της δίκης ενόπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του διαλόγου των δικαιοδοσιών», Επιμορφωτικό Σεμινάριο Δικαστικών Λειτουργών με θέμα «Ορθή Διαχείριση του Δημοσίου Χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες», Θεσσαλονίκη, 2019, <http://www.esdi.gr>, σ. 2-8.

Ταυτόχρονα, με την προμήθεια και εγκατάσταση σε πλήρη λειτουργία φωτιστικών και λαμπτήρων LED πράσινης τεχνολογίας, θα προέκυπτε μείωση των εκπομπών ρύπων στο δημοτικό φωτισμό εξωτερικών δημόσιων χώρων και οδών κατά ποσοστό 61,78% και βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας και η αναβάθμιση του δημοτικού φωτισμού. Το αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης περιλάμβανε την προμήθεια με εγκατάσταση και με δεκαετή εγγύηση κατάστασης ορθής λειτουργίας 4.235 φωτιστικών σωμάτων τύπου LED επί ιστού, σε αντικατάσταση των παλαιών φωτιστικών σωμάτων που υπάρχουν σήμερα, 1.462 φωτιστικών σωμάτων τύπου LED καλλωπιστικού τύπου, κορυφής επί ιστού, με κατάλληλο αντάπτορα προσαρμογής στους υφιστάμενους ιστούς, σε αντικατάσταση των παλαιών συμβατικών φωτιστικών, 20 φωτιστικών σωμάτων (προβολέων) τύπου LED με ειδική βάση στήριξης σε αντικατάσταση των παλαιών συμβατικών προβολέων που υπάρχουν σήμερα, 6.273 λαμπτήρων LED τύπου E27 εξωτερικών χώρων έως 10,95W, σε αντικατάσταση των παλαιών λαμπτήρων οικονομίας των 23 W που υπάρχουν σήμερα και 1.500 βραχιόνων στήριξης κυκλικής διατομής Φ60mm.

Η χρηματοδότησή της δαπάνης θα γινόταν μέσω της σύναψης δανείου διάρκειας δέκα ετών με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, άλλως ΤΠΔ, το ποσό του οποίου θα προερχόταν κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και κατά το υπόλοιπο 25% ευθέως από το Ταμείο. Με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Λαυρεωτικής εγκρίθηκαν οι όροι της διακήρυξης και οι τεχνικές προδιαγραφές της ελεγχόμενης προμήθειας, σύμφωνα με την σχετική μελέτη της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου και προκηρύχθηκε δημόσιος, ανοικτός, διεθνής, ηλεκτρονικός διαγωνισμός για την ανάθεση της ελεγχόμενης προμήθειας. Εν τέλει, κατατέθηκαν έξι συνολικά προσφορές.

Οι πέντε από τους έξι οικονομικούς φορείς που συμμετείχαν στον διαγωνισμό αποκλείστηκαν λόγω δικαιολογητικών ή και εκπρόθεσμης καταβολής των. Συνεπώς έμεινε μία εταιρεία μονάχα προκειμένου την ανάληψη της δαπάνης. Μετά την αποσφράγιση της οικονομικής προσφοράς του μοναδικού εναπομείναντα προσφέροντα, η Επιτροπή Αξιολόγησης διαπίστωσε ότι το προσφερόμενο σταθμισμένο κόστος επένδυσης ανερχόταν σε 0,16 €/MWh και η προσφερόμενη τιμή, χωρίς Φ.Π.Α., στο συνολικό ποσό των 3.172.123,00 Ευρώ και πρότεινε την ανάδειξη του οικονομικού φορέα ως προσωρινού αναδόχου, ενώ μετά τον έλεγχο των προσκομισθέντων δικαιολογητικών κατακύρωσης το αποτέλεσμα του διαγωνισμού κατακυρώθηκε στην ανωτέρω εταιρεία.

Τα προβλήματα ανέκυψαν όχι μόνο γιατί ουσιαστικά η εταιρεία που ανέλαβε την εκτέλεση της δαπάνης αναδείχθηκε μέσω της απόρριψης των υπολοίπων έξι προσφορών, αλλά και λόγω του ό,τι ο Δήμος δεν είχε την κατάλληλη πιστοληπτική ικανότητα προς την αποπληρωμή της δαπάνης, ουσιώδης πλημμέλεια για το Ελεγκτικό Συνέδριο και τον προσυμβατικό έλεγχο, στόχος του οποίου παραμένει η τήρηση εκ μέρους του ελεγχόμενου φορέα των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας στον βαθμό που αυτές δύνανται να ελεγχθούν στο προ της σύναψης της σύμβασης στάδιο. Για τον λόγο αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ενέκρινε τελικά την υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ του Δήμου και της σχετικής εταιρείας.

Αντίστοιχο νομολογιακό παράδειγμα υπέρ της οικονομικότητας υφίσταται στην απόφαση του 6^{ου} Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου 0794/2012. Με την εξεταζόμενη αίτηση, ζητήθηκε η ανάκληση Πράξης του Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή σχεδίου σύμβασης μεταξύ ενός δήμου και μίας επιχείρησης, με αντικείμενο «Διαμορφώσεις, Αποκαταστάσεις, Συντηρήσεις πάρκων και χώρων πρασίνου», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 213.983,10 Ευρώ. Ο Επίτροπος κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό λόγω παράβασης της αρχής της οικονομικότητας.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου, καθορίζονται οι αρμοδιότητες του μη αυτοτελούς «γραφείου Πρασίνου» που υπάγεται στο Τμήμα Καθαριότητας της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Περιβάλλοντος του Δήμου αυτού, ως εξής: «Λειτουργίες ανάπτυξης και συντήρησης χώρων πρασίνου: Το γενικό αντικείμενο των λειτουργιών αυτών αφορά στη μελέτη εργασιών ανάπτυξης και συντήρησης χώρων πρασίνου δηλαδή βελτίωσης και επέκτασης συντήρησης, καθαριότητας, φυτοπροστασίας, των χώρων πρασίνου καθώς και των υπαίθριων χώρων γενικότερα μέσα στα όρια του Δήμου (περιαστικό πράσινο, πάρκα, κήποι, άλση, παιδικές χαρές, δενδροστοιχίες, παρτέρια κ.λπ.). Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες του Γραφείου στο προηγούμενο γενικό αντικείμενο περιλαμβάνουν: Κατάρτιση και εφαρμογή βραχυπρόθεσμων λεπτομερών προγραμμάτων φυτεύσεων, συντήρησης, ποτίσματος, φυτοπροστασίας των χώρων πρασίνου του Δήμου. Ανάλυση των προηγούμενων προγραμμάτων και καθορισμός αναγκών σε τεχνικό εξοπλισμό, εργαλεία, ανθρώπινο δυναμικό κατά ειδικότητες, φυτά, λιπάσματα, φυτοφάρμακα, ανταλλακτικά κ.λπ.. Εκπόνηση μελετών που σχετίζονται με το αντικείμενο και

μέριμνα για την ανάθεση ανάλογων μελετών σε τρίτους και την τήρηση των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης, παρακολούθησης, ελέγχου και παραλαβής μελετών (κατάρτιση προδιαγραφών, αξιολόγηση εκδηλώσεων ενδιαφέροντος, παρακολούθηση κ.λπ.). Εισήγηση για την αναγκαιότητα ανάθεσης φυτοτεχνικών εργασιών σε τρίτους. Τήρηση των διαδικασιών ανάθεσης τέτοιων εργασιών σε τρίτους. Επίβλεψη των εργασιών που εκτελούνται από τρίτους. Κατάρτιση τεχνικών προδιαγραφών για την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού, μηχανημάτων, φυτών, λιπασμάτων, φυτοφαρμάκων κ.λπ.. Συμμετοχή στις επιτροπές αξιολόγησης προσφορών και στις επιτροπές παραλαβής των προηγούμενων ειδών. Συγκρότηση, οργάνωση, συντονισμός και γενικά διοίκηση των συνεργείων του Τμήματος για την εκτέλεση των κηποτεχνικών εργασιών. Εκπόνηση προγράμματος προστασίας διαχειριστικού σχεδίου για την αναβάθμιση της κοίτης του Γαλλικού ποταμού, και του ευρύτερου φυσικού περιβάλλοντος».

Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Επίτροπο αλλά και το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο στην υπό εξέταση απόφαση, η ανάθεση έργου σε τρίτους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφόσον υπάρχει ήδη υπάρχον προσωπικό στον φορέα που μπορεί να αναλάβει την διεκπεραίωσή του, αντίκειται στην αρχή της οικονομικότητας. Ωστόσο, στην προκειμένη απόφαση το δικαστήριο, κατόπιν των σχετικών δικαιολογητικών, αποφάσισε πως πράγματι ο Δήμος δεν είχε το κατάλληλο αριθμητικά και ποιοτικά προσωπικό για την διεκπεραίωση της εν λόγω σύμβασης, οπότε, λαμβάνοντας υπόψιν και τις αρχές της αναγκαιότητας και της αποδοτικότητας επέτρεψε την ανάθεση σε τρίτο ιδιώτη, ακυρώνοντας την προτεραία πράξη του Επιτρόπου.

Οι περισσότερες από τις αρνήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων, ανά έτη, είναι παρόμοιες με αυτήν την υπόθεση. Αντίστοιχες περιπτώσεις, όπου η νομολογία δέχτηκε την ανάθεση από τους ΟΤΑ σε τρίτους ιδιώτες, λόγω αποδείξεως ανεπάρκειας είτε εργασιών ειδικής φύσεως, για την εκτέλεση των οποίων απαιτείται προσωπικό με εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία που δεν διαθέτει το ήδη υπάρχον προσωπικό είτε τεχνικών γνώσεων που δεν διαθέτει ο ίδιος ο Δήμος, υπάρχουν στην απόφαση 2754/2011 του 6^{ου} Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και στις πράξεις του 7^{ου} Τμήματος αυτού 0010/2020 και 0030/2020.

Άλλο νομολογιακό παράδειγμα υπέρ της αρχής της οικονομικότητας αποτελεί η απόφαση 1216/2020 του 6^{ου} Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην παρούσα υπόθεση, ζητείται η ανάκληση Πράξης του Ελεγκτικού, με την οποία διαπιστώθηκε

ότι είναι κατά χρόνο αναρμόδια να εκφέρει την οριστική της κρίση, αφού, αν και έλεγξε την διαδικασία για την ανάθεση του σχετικού έργου συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 348.991,93 Ευρώ χωρίς ΦΠΑ, και έκρινε ότι αυτή δεν πάσχει νομικών πλημμελειών, διαπίστωσε στη συνέχεια ότι η σχετική σύμβαση μεταξύ του αιτούντος Δήμου και της εταιρείας που ανακηρύχθηκε προσωρινή ανάδοχος έχει ήδη υπογραφεί και έχει εκτελεστεί τμήμα αυτής. Πέραν λοιπόν του εμφανούς ζητήματος απόρριψης της κύρωσης της εκ νέου σύμβασης, εφόσον είχε ήδη τελεστεί, προέκυψε και ζήτημα οικονομικότητας.

Εν προκειμένω, η επανάληψη της διαγωνιστικής διαδικασίας του υπό κρίση έργου θα έχει σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις για την αναθέτουσα αρχή που είναι ένας μικρός Δήμος δοθέντος ότι, όπως ισχυρίζεται το αιτούν, πέραν του νόμιμου δικαιώματος του αναδόχου να στραφεί δικαστικά για την πληρωμή των εργασιών του, υφίσταται σοβαρός κίνδυνος οι επιχειρηματίες της περιοχής, οι οποίοι έχουν ήδη πληγεί με το κλείσιμο των επιχειρήσεων τους, ενόψει των προληπτικών μέτρων για την αποφυγή διασποράς του COVID 19 - καθώς και οι κάτοικοι της περιοχής, οι οποίοι με δυσκολία προσεγγίζουν τις οικίες τους, εφόσον περνούν μέσα από το εργοτάξιο που έχει στηθεί για τις ανάγκες του έργου, να ζητήσουν αποζημιώσεις για την παρακώλυση άσκησης των νόμιμων δικαιωμάτων τους, οι οποίες θα δημιουργήσουν σοβαρό οικονομικό πρόβλημα στην λειτουργία του εν λόγω Δήμου.

Κατά τη γνώμη, όμως, της Συμβούλου Βασιλικής Ανδρεοπούλου με την οποία συντάχθηκε και ο Πάρεδρος Αριστοτέλης Σακελλαρίου, ο προβαλλόμενος λόγος ανάκλησης πρέπει να απορριφθεί, αφενός μεν ως αβάσιμος λόγω της σαφήνειας των διατάξεων των άρθρων 35 και 36 του Κώδικα Νόμων Ελεγκτικού Συνεδρίου, δοθέντος ότι ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας θεσπίζεται αποκλειστικά ως προληπτικός, αφετέρου δε ως αλυσιτελής, διότι η πλάνη των οργάνων του Δήμου δεν μπορεί να άρει την κατά χρόνο αναρμοδιότητα του Επιτρόπου προς έλεγχο ήδη υπογραφείσας και εκτελούμενης σύμβασης. Άλλωστε, σε περίπτωση που ο Δήμος, ενόψει των λόγων δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται, επιλέξει να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του από την κατά Νόμο άκυρη σύμβαση, κατά τον κατασταλακτικό έλεγχο θα συνεκτιμηθεί, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, ο τυπικός χαρακτήρας του ελλείμματος, ως εκ της μη διαπίστωσης παρατυπιών κατά την προηγηθείσα διαγωνιστική διαδικασία. Πλην όμως, η γνώμη αυτή δεν κράτησε.

Παρόμοια υπόθεση του δικαστηρίου υπέρ της αρχής της οικονομικότητας παρουσιάζεται στην απόφασή του 228/2020, του 6^{ου} Τμήματος αυτού. Στην υπόθεση αυτή ζητείται η ανάκληση Πράξης Επιτρόπου της Υπηρεσίας Επιτρόπου, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης του έργου «Εργασίες πυροπροστασίας στα κτήρια του Τμήματος».

Με απόφαση της Συγκλήτου του Πανεπιστημίου εγκρίθηκε η μελέτη και τα τεύχη δημοπράτησης του έργου «Εργασίες πυροπροστασίας στα κτήρια του Τμήματος», προϋπολογισμού 919.512,04 Ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), με ανοιχτό δημόσιο μειοδοτικό διαγωνισμό, κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής και σύστημα υποβολής προσφορών εκείνο που περιλαμβάνει επιμέρους ποσοστά έκπτωσης κατά ομάδες τιμών. Το αντικείμενο της εργολαβίας, που χρηματοδοτείται από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, αφορά στην εγκατάσταση συστημάτων ενεργητικής πυροπροστασίας των κτηρίων 4 έως 7 και 9 έως 17 μίας Σχολής.

Συγκεκριμένα προβλεπόταν να εγκατασταθούν σε όλα τα κτήρια: αυτόματο σύστημα πυρανίχνευσης διευθυνσιοδοτημένου τύπου, φωτισμός ασφαλείας και σήμανση, μόνιμο υδροδοτικό δίκτυο με πυροσβεστικές φωλιές και σύστημα καταιονισμού, όπου απαιτείται, με την αδιάλειπτη τροφοδότηση με νερό να εξασφαλίζεται από αυτόνομο πυροσβεστικό υδροδοτικό συγκρότημα και δεξαμενές αποθήκευσης νερού κατάλληλης χωρητικότητας, φορητά πυροσβεστικά μέσα και αυτόματοι πυροσβεστήρες και συστήματα τοπικής κατάσβεσης.

Με την προσβαλλόμενη Πράξη της, η Επίτροπος της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης για την ανάθεση του ελεγχόμενου έργου. Ειδικότερα, κατά την πρώτη αναδειχθείσα πλημμέλεια, η Επίτροπος, λαμβάνοντας υπόψη ότι η μελέτη πυροπροστασίας, στην υλοποίηση της οποίας αφορά το ελεγχόμενο έργο συντάχθηκε επτά και πλέον έτη πριν από τη δημοπράτησή του, ότι κατά το ενδιάμεσο διάστημα οι προδιαγραφές πυρασφάλειας τροποποιήθηκαν από τις αρμόδιες αρχές ή και αντικαταστάθηκαν, καθώς και ότι κατά τον έλεγχο δεν προσκομίστηκαν στοιχεία αναγκαία για τον προσδιορισμό του εφαρμοστέου νομοθετικού πλαισίου, έκρινε ότι πριν από τη δημοπράτηση του έργου η μελέτη πυροπροστασίας έπρεπε να έχει επικαιροποιηθεί, ώστε να διασφαλιστεί ότι πληρούνται οι ισχύουσες, κατά το χρόνο δημοπράτησης, προδιαγραφές πυρασφάλειας και ότι, μετά την ολοκλήρωση των εργασιών, θα

καταστεί δυνατή η πιστοποίηση από την Πυροσβεστική Υπηρεσία της ασφάλειας των κτηρίων.

Στο μέτρο που η έκταση του τεχνικού αντικειμένου του ελεγχόμενου έργου προσδιορίζεται με βάση την εγκριθείσα από την Πυροσβεστική Υπηρεσία μελέτη πυροπροστασίας των κτηρίων στα οποία θα εκτελεστεί, η συμφωνία της μελέτης αυτής με τις ισχύουσες κατά το χρόνο δημοπράτησης προδιαγραφές πυρασφάλειας αποτελεί αναγκαίο, σύμφωνα με την αρχή της οικονομικότητας, όρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου ωφέλιμου αποτελέσματος, ήτοι την αποτελεσματική προστασία των κτηρίων από τον κίνδυνο φωτιάς, επιπλέον δε, αποτελεί στοιχείο ωριμότητας της μελέτης δημοπράτησης, προς αποφυγή τυχόν ανώμαλης εξέλιξης της σύμβασης που θα συναφθεί καθώς και τυχόν μελλοντικών επεκτάσεων του συμβατικού αντικειμένου, φυσικού και οικονομικού αυτής. Για αυτόν και για άλλους λόγους, εν τέλει, η σύμβαση δεν υπογράφηκε.

Τελευταίο νομολογιακό παράδειγμα επί της αρχής της οικονομικότητας προκύπτει από την 1300/2019 Απόφαση του 4^{ου} Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην προκειμένη υπόθεση, ζητείται η ανάκληση της Πράξης του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης για την ανάθεση κάποιας υπηρεσίας, συνολικής συμβατικής δαπάνης 2.820.132 Ευρώ, πλέον ΦΠΑ στην ανωτέρω εταιρία, ως ανάδοχος ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού.

Με την προσβαλλόμενη Πράξη κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης με ουσιαστικότερη αιτιολογία ότι η πρόβλεψη στη διακήρυξη, ότι οι εκτελεστικές συμβάσεις που θα συνάπτονται για κάθε όχημα σε μηνιαία βάση με τον ανάδοχο θα έχουν σταθερό και αμετάβλητο μηνιαίο τίμημα, που θα αντιστοιχεί στην εκτιμώμενη μηνιαία δαπάνη συντήρησης κάθε οχήματος μειωμένη κατά το ποσοστό της προσφοράς ανεξαρτήτως από την αξία των παρασχεθέντων υπηρεσιών, αντίκειται στην αρχή της οικονομικότητας, ενώ δίνει τη δυνατότητα στα συνεργεία της αναθέτουσας εταιρείας να παραπέμπουν σε ιδιωτικό συνεργείο το σύνολο των εργασιών συντήρησης, με αποτέλεσμα την άσκηση διεκπεραιωτικού ρόλου των συνεργείων αυτών και τελικώς την αχρησία τους.

Ως προ αυτήν την πλημμέλεια, η ανάδοχος εταιρία προβάλλει ότι κατ' εσφαλμένη ερμηνεία των επίμαχων όρων της διακήρυξης έκρινε το Κλιμάκιο ότι το καταβλητέο τίμημα ανέρχεται σε σταθερό κατ' αποκοπή μηνιαίο ποσό, αφού τούτο θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου την πρόβλεψη σύναψης επιμέρους μηνιαίων

εκτελεστικών συμβάσεων. Τουναντίον, με τις συμβάσεις αυτές θα προσδιορίζεται το καταβλητέο μηνιαίο τίμημα ανάλογα με τις βλάβες που αποκαταστάθηκαν και τις συντηρήσεις των οχημάτων που πραγματοποιήθηκαν και με βάση υπολογισμού την προσφερθείσα ανά όχημα ή ομάδα οχημάτων τιμή παροχής των σχετικών υπηρεσιών. Αντιθέτως, ο ανάδοχος προβάλλει ότι το καταβλητέο τίμημα ανέρχεται σε ένα σταθερό κατ' αποκοπή μηνιαίο ποσό, το οποίο ισούται με την προϋπολογισθείσα για κάθε όχημα μηνιαία δαπάνη συντήρησης και επισκευής μειωμένη κατά το ποσό της προσφερθείσας από την ανάδοχο έκπτωσης.

Τούτο δεν αντίκειται στην αρχή της οικονομικότητας ούτε στις σχετικές υπουργικές αποφάσεις, οι οποίες δεν αποκλείουν την ανάθεση της τακτικής μηνιαίας συντήρησης των οχημάτων σε ιδιώτη ανάδοχο, και άρα της καταβολής ενός σταθερού μηνιαίου αντιτίμου σε αυτόν, λόγω αδυναμίας του φορέα να καλύψει τις σχετικές ανάγκες με ίδια μέσα εξαιτίας της έλλειψης του υπηρετούντος στα ιδιόκτητα συνεργεία προσωπικού. Η προϋπολογισθείσα μηνιαία δαπάνη συντήρησης δεν υπολογίστηκε, άλλωστε, αυθαίρετα, αλλά με βάση τις πραγματικές ανάγκες των οικείων Διευθύνσεων του φορέα σε υπηρεσίες συντήρησης και επισκευής του κινητού εξοπλισμού, προμήθειας λιπαντικών και αναλώσιμων υλικών, ελαστικών επισώτρων και υπηρεσιών ζυγοστάθμισης και μεταφοράς των οχημάτων σε συνεργεία.

Το κόστος αυτό επιμερίσθηκε ανά κατηγορία οχήματος, με βάση την ανάγκη διενέργειας καθημερινών, εβδομαδιαίων και μηνιαίων ελέγχων, τις προβλέψεις των κατασκευαστών των οχημάτων για συντήρηση, αφού ελήφθη υπόψη ως περαιτέρω κριτήριο η παλαιότητα κάθε οχήματος, που επηρεάζει ουσιωδώς τόσο τη συχνότητα εμφάνισης των βλαβών όσο και την πιθανότητα κοστοβόρας επισκευής τους.

Με τον τρόπο αυτό έγινε μία συστηματική και απολύτως αξιόπιστη προσέγγιση του πραγματικού τακτικού κόστους παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών, που παρουσιάζουν περιοδικότητα και σταθερότητα, πλην των έκτακτων, με συνέπεια να παρίσταται απολύτως νόμιμος ο τρόπος καταβολής του ανωτέρω τιμήματος στην ανάδοχο εταιρία. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εν τέλει έκλεινε και εκείνο προς την ίδια άποψη και εν τέλει ενέκρινε την υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης.

3. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στα πλαίσια της οικονομικότητας

Το Κοινοβούλιο, πέραν του προφανούς προληπτικού ελέγχου επί των δημοσίων οικονομικών που ασκεί κατά την επεξεργασία και την ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού, ασκεί και κατασταλακτικό έλεγχο μετά την εκτέλεση αυτού. Ο έλεγχος αυτός ασκείται κατά την διαδικασία της έγκρισης των δημοσιονομικών νόμων περί απολογισμού και ισολογισμού του κράτους, στους οποίους εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Ο υπό εξέτασιν έλεγχος θεμελιώνεται συνταγματικά, στο άρθρο 79,¹³⁵ ενώ παράλληλα διατρέχεται από τις αρχές της ενότητας και της καθολικότητας, υπέρ του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους. Οι ορισμοί των δύο αυτών εννοιών εμπεριέχονται στον Νόμο 4270/2014, άλλως Νόμο περί Δημοσίου Λογιστικού, όπου ως απολογισμός ορίζεται ο Νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού κάθε οικονομικού έτους, καθώς και οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά το ίδιο έτος,¹³⁶ ενώ ο ισολογισμός, άλλως κατάσταση χρηματοοικονομικής θέσης, είναι ο Νόμος στον οποίο εμφανίζεται με διαφάνεια και αξιοπιστία μία σαφής εικόνα της χρηματοοικονομικής θέσης της Κεντρικής Διοίκησης.¹³⁷

Ο απολογισμός αναφέρεται, εν αντιθέσει με τον προϋπολογισμό, στο παρελθόν και όχι στο μέλλον, καθώς παρουσιάζει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της οικονομικής χρήσης που έχει ήδη διαρρεύσει. Συνεπώς, και ο έλεγχος που διενεργεί το Κοινοβούλιο μέσω της έγκρισης του απολογισμού και του ισολογισμού έχει πραγματικό χαρακτήρα, καθώς ασκείται σε δημοσιονομικά μεγέθη που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί κατά την διάρκεια του οικονομικού έτους.¹³⁸

Όπως ο προϋπολογισμός έτσι και ο απολογισμός καταρτίζεται από τον Υπουργό των Οικονομικών, μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, βάσει των υποβεβλημένων στοιχείων των αρμόδιων υπηρεσιών και υπουργείων και εφόσον έχουν ληφθεί υπόψιν και οι αναγγελθείσες, μέχρι τέλος Μαΐου του έτους κατά το οποίο καταρτίζεται ο Απολογισμός, μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό

¹³⁵ Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 79, παρ.2 : «Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό».

¹³⁶ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 163, παρ. 1.

¹³⁷ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 165, παρ. 1.

¹³⁸ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 260.

Συνέδριο στις διαχειριστικές πράξεις των υπόλογων.¹³⁹ Αντιστοίχως, ο ισολογισμός του κράτους παρουσιάζει την λογιστική αποτύπωση των δημόσιων δοσοληψιών καθώς και την περιουσιακή κατάσταση της Κεντρικής Διοίκησης στο τέλος της οικονομικής χρήσης.

Χωρίζεται σε δύο σκέλη, στο Ενεργητικό, άλλως τα δικαιώματα, και το Παθητικό, άλλως οι υποχρεώσεις.¹⁴⁰ Όπως και ο απολογισμός, έτσι και ο ισολογισμός καταρτίζεται από τον Υπουργό των Οικονομικών, μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, βάσει των υποβεβλημένων στοιχείων των αρμόδιων υπηρεσιών και υπουργείων και εφόσον έχουν ληφθεί υπόψιν και οι αναγγελθείσες, μέχρι τέλος Μαΐου του έτους κατά το οποίο καταρτίζεται ο Απολογισμός, μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις διαχειριστικές πράξεις των υπόλογων.¹⁴¹

Οι δύο αυτοί δημοσιονομικοί Νόμοι αποτελούν λογιστικές καταστάσεις μείζονος σημασίας, καθώς μέσω αυτών αποτυπώνονται τα αποτελέσματα της κρατικής παρέμβασης στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής του κράτους, όπως εγκρίθηκαν αρχικά στον κρατικό προϋπολογισμό. Μέσω αυτών κρίνεται το πραγματικό έργο και η αξιοπιστία του συστήματος της πολιτικής διακυβέρνησης.¹⁴²

Επιπλέον, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους καθίσταται υπεύθυνο για την κατάρτιση της Κατάστασης Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, με την οποία παρέχονται πληροφορίες για τις πηγές εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά και τον τρόπο που διαχειρίστηκε τα έξοδα του, της Κατάστασης Μεταβολών Καθαρής Θέσης Πολιτών, με την οποία πληροφορούνται οι χρήστες για τη συνολική μεταβολή της Καθαρής Θέσης Πολιτών, παρουσιάζοντας ξεχωριστά τη μεταβολή που προέρχεται από την Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, από τις μεταβολές που καταλογίσθηκαν απευθείας στην Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης και της Κατάστασης Ταμειακών Ροών, με την οποία παρέχονται πληροφορίες για τις ταμειακές εισροές, τα στοιχεία για χάρη των οποίων έγιναν πληρωμές και το υπόλοιπο των χρηματικών διαθεσίμων στο τέλος του οικονομικού έτους.

¹³⁹ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 163, παρ. 2.

¹⁴⁰ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 261.

¹⁴¹ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 165, παρ. 2.

¹⁴² Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 261.

Η Κατάσταση Ταμειακών Ροών επιτρέπει στους χρήστες να εξακριβώσουν τον τρόπο με τον οποίο αντλήθηκαν χρηματικά διαθέσιμα που χρηματοδότησαν τις δραστηριότητες της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτά χρησιμοποιήθηκαν,¹⁴³ προκειμένου εν τέλει τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα της τήρησης της αρχής της οικονομικότητας.

Η διαδικασία έγκρισης των δύο παραπάνω αναφερθέντων δημοσιονομικών νόμων διέρχεται τρία στάδια. Σύμφωνα με την συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 ο απολογισμός και ο ισολογισμός του κράτους, προτού περιέλθουν στην Βουλή για έγκριση υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο,¹⁴⁴ το οποίο κατόπιν της εξέτασης των νόμων υποβάλλει στην Βουλή σχετική έκθεση, λεγόμενη Διαδήλωση, προκειμένου την παρουσίαση των πορισμάτων του ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται, βάσει των στοιχείων που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς των υπόλογων των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών. Ο απολογισμός, ο ισολογισμός και η Διαδήλωση κατατίθενται στην Βουλή το αργότερο μέσα σε ένα έτος από την λήξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρονται.¹⁴⁵

Ειδικότερα, μέχρι το τέλος Ιουλίου ο απολογισμός και ο ισολογισμός αποστέλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Το τελευταίο αποφαινεται υπέρ της ορθότητας αυτών είτε διατυπώνει τις παρατηρήσεις του. Αν η εν λόγω έκθεση δεν έχει αποσταλεί μέσα στην προθεσμία του ενός μηνός, ο απολογισμός και ο ισολογισμός εισάγονται στην Βουλή για έγκριση και χωρίς αυτήν. Ο απολογισμός, ο ισολογισμός, οι λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις και η Διαδήλωση εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών για κύρωση στην Βουλή το αργότερο μέχρι τέλος Νοεμβρίου κάθε έτους και σίγουρα πριν από την κατάθεση στην Βουλή του Κρατικού Προϋπολογισμού για το νέο έτος.

Η αρμοδιότητα αυτή του δικαστηρίου έχει διφυή χαρακτήρα, καθώς αφενός είναι ελεγκτική ως προς την ορθότητα των σχεδίων των υπό εξέταση δημοσιονομικών

¹⁴³ Βλ. Ν. 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.», άρθρο 166, παρ. 1.

¹⁴⁴ Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 98, παρ. 1, εδάφιο ε: «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: (...) Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7».

¹⁴⁵ Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 79, παρ. 7 : «Το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατατίθεται στη Βουλή ο απολογισμός, καθώς και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους, που συνοδεύονται υποχρεωτικά από την κατά το άρθρο 98 παράγραφος 1 περίπτωση ε' έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός».

νόμων και γνωμοδοτική υπό την έννοια πως προσφέρει την τεχνογνωσία και την γνώμη της στην Βουλή ως προς την ορθότητα των λογαριασμών, χωρίς ωστόσο να αποτελεί δεσμευτική.

Ακολουθεί ο έλεγχος ενώπιον της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής. Το στάδιο αυτό έχει θεσμοθετηθεί από το άρθρο 122 του κανονισμού της Βουλής. Συγκεκριμένα, ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός του κράτους εισάγονται στην Βουλή από τον Υπουργό των Οικονομικών, διανέμονται στους βουλευτές και παραπέμπονται για εξέταση στην σχετική ειδική επιτροπή της Βουλής. Η ειδική επιτροπή συνιστάται από τον Πρόεδρο της Βουλής και 13 μέλη της διαρκούς επιτροπής των οικονομικών υποθέσεων.

Η Επιτροπή εξετάζει τους δύο δημοσιονομικούς Νόμους σε δύο συνεδριάσεις και συντάσσει σχετική έκθεση, η οποία τυπώνεται και διανέμεται στους βουλευτές τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής. Τελικό στάδιο της διαδικασίας η ψήφιση του ισολογισμού και του απολογισμού. Η συζήτηση επ' αυτών γίνεται επίσης σε δύο συνεδριάσεις, η δε κύρωση του συνόλου του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους γίνεται μία μόνο φορά κατά Υπουργείο και Ειδικό Ταμείο αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Βλ. Μπάρμπας Νικόλαος, «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», 8η Έκδοση, 2020, σ. 266-269.

Κεφάλαιο 4: Μελέτη Περίπτωσης – Case Study: ΣΥΖΕΥΞΙΣ II

1. Εισαγωγή

Τις τελευταίες δεκαετίες ο κόσμος γενικότερα, αλλά και η Δημόσια Διοίκηση ειδικότερα, προχωράει όλο και περισσότερο προς την χρήση των Τεχνολογιών της Πληροφορικής και των Επικοινωνιών, προκειμένου είτε την υλοποίηση των εσωτερικών λειτουργιών της, είτε την επικοινωνία και την συναλλαγή της με πολίτες και επιχειρήσεις. Η χρήση νέων τεχνολογιών αποτελεί πλέον βασικό εργαλείο για τον μετασχηματισμό του γενικότερου μοντέλου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και την υιοθέτηση νέων λειτουργικών μοντέλων, προκειμένου την πιστή τήρηση των αρχών περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η μεταβολή αυτή καθίσταται αναγκαία λόγω της αλματώδης ανάπτυξης νέων τεχνολογιών, οι οποίες παρέχουν όλο και μεγαλύτερες δυνατότητες με όλο και μικρότερο κόστος, των μεγάλων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Δημόσια Διοίκηση, του χαμηλού επιπέδου ικανοποίησης των πολιτών και της ανάγκης αναπροσαρμογής των μεθόδων του δημοσίου, σύμφωνα με τις νέες μεθόδους που προϋποθέτει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, άλλως New Public Management.¹⁴⁷

Μεταξύ άλλων, η επίδραση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σχετίζεται με τις αρχές περί καλής διακυβέρνησης, καθώς επιτρέπει τον ευκολότερο συντονισμό πολιτικών μεταξύ των διάφορων Δημόσιων Οργανισμών, ενθαρρύνει την ενεργή συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων στην διαμόρφωση πολιτικών και προγραμμάτων, διευκολύνει την συνεργασιακή και συντονισμένη εφαρμογή και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων με έναν περισσότερο εύκολο, γρήγορο και αποδοτικό τρόπο και, τέλος, παρέχει στους πολίτες την δυνατότητα πρόσβασης στις πληροφορίες του δημοσίου και στην δημόσια διοίκηση την ευκαιρία για μία νέα ορθολογική οργάνωση των διαδικασιών και της ιεραρχικής δομής της εύκολα και με ιδιαίτερα χαμηλό κόστος, όπως προϋποθέτει η αρχή της οικονομικότητας.¹⁴⁸

Είναι γεγονός πως η αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών είναι κυρίαρχος στόχος κατά την υλοποίηση προγραμμάτων ηλεκτρονικής δημόσιας

¹⁴⁷ Βλ. Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., «Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση. Οργάνωση, Τεχνολογία και Εφαρμογές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σελ. 21-23.

¹⁴⁸ Βλ. Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., «Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση. Οργάνωση, Τεχνολογία και Εφαρμογές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σελ. 32.

διοίκησης, και μπορεί να επιτευχθεί με την μείωση του λειτουργικού κόστους παροχής υπηρεσιών, την μείωση του χρόνου που απαιτείται για την διεκπεραίωση υποθέσεων και συναλλαγών καθώς επίσης και με την αύξηση του μέσου αριθμού υποθέσεων που διεκπεραιώνονται ανά υπάλληλο. Αποτέλεσμα της υλοποίησης προγραμμάτων ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης είναι η χρήση ηλεκτρονικών διαύλων επικοινωνίας με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους μεταξύ τους διάφορους δημόσιους φορείς, οι οποίοι έχουν χαμηλότερο κόστος, καθώς το διαδίκτυο χαρακτηρίζεται από σαφέστατα χαμηλότερο κόστος συγκριτικά με τους παραδοσιακούς διαύλους επικοινωνίας, όπως η προσωπική επαφή ή η κοινή τηλεφωνική επικοινωνία.

Ειδικότερα, τα οφέλη της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης αναφέρονται στην ποιότητα των πληροφοριών, των πληροφοριακών ροών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, στον χρόνο διεκπεραίωσης διαδικασιών και συναλλαγών, στις διοικητικές επιβαρύνσεις, στον βαθμό ικανοποίησης των χρηστών και τέλος, στην αύξηση της αποδοτικότητας και την μείωση του κόστους.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Βλ. Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., «Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση. Οργάνωση, Τεχνολογία και Εφαρμογές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σ. 52-54.

2. Η «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. - ΚτΠ»

Προκειμένου την σύνταξη με τους παραπάνω στόχους και αποτελέσματα και λόγω της διαπιστωμένης ανάγκης για υλοποίηση εφαρμογών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η δημόσια διοίκηση οδηγήθηκε στον σχεδιασμό μίας ενιαίας εσωτερικής υποδομής, μίας πλατφόρμας, πάνω στην οποία αναπτύσσεται η όλη ιδέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας», υλοποιείται από το Υπουργείο Εσωτερικών το έργο Σύζευξις.

Η Κοινωνία της Πληροφορίας είναι, εν προκειμένω, μία ανώνυμη εταιρεία, η οποία αποτελεί τον επιτελικό βραχίονα υποστήριξης υλοποίησης έργων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, άλλως ΤΠΕ, στο δημόσιο τομέα, καθώς και δράσεων κρατικών ενισχύσεων στις ΤΠΕ. Ιδρύθηκε το 2001 και η θεσμοθέτησή της, όπως και η διατήρησή της, θεμελιώνεται νομοθετικά. Η εταιρεία συμμετέχει θεσμικά στην εξειδίκευση της ψηφιακής στρατηγικής της χώρας, υλοποιεί έργα ΤΠΕ που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία της ΕΕ, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το Ταμείο Ανάκαμψης ή μέσω Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα, υποστηρίζει τον εντοπισμό αναγκών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης σε έργα ΤΠΕ και παρέχει εξειδικευμένη υποστήριξη σε φορείς σε όλο τον κύκλο ζωής των έργων ΤΠΕ που έχουν κληθεί να υλοποιήσουν.

Σκοπός της εταιρείας, μεταξύ άλλων, αποτελεί η συνδρομή στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης σε όλες τις ενέργειες και τα έργα που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης των πολιτών και επιχειρήσεων και στην αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών και την εν γένει βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης.¹⁵⁰ Η εταιρεία έχει αναλάβει επί του παρόντος την διεκπεραίωση του έργου «Σύζευξις II», για το οποίο θα γίνει λόγος παρακάτω.

Άλλα έργα της εταιρείας αποτελούν η θεσμοθέτηση του ευρωπαϊκού αριθμού έκτακτης ανάγκης «112», η «Ψηφιακή Υπηρεσία ειδοποίησης και αντιμετώπισης πυρκαγιάς», καθώς και η δράση «Επιχορήγηση της ΚτΠ ΑΕ για τον εκσυγχρονισμό πρατηρίων υγρών καυσίμων».¹⁵¹

¹⁵⁰ Βλ. *Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.*, Η Εταιρεία, (2020), <https://www.ktpae.gr/η-εταιρεία>.

¹⁵¹ Βλ. *Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.*, Έργα, (2020), <https://www.ktpae.gr/έργα/>.

Η «Κοινωνία της Πληροφορίας» έχει αναλάβει την διεκπεραίωση του έργου Σύζευξις II. Το έργο αποτελεί ουσιαστικά μετεξέλιξη και επέκταση των έργων Σύζευξις – Σύζευξις I, που υλοποιήθηκαν και υποστηρίχθηκαν για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου από την ίδια εταιρεία. Το τελευταίο αποτελεί έργο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του Δημόσιου Τομέα. Πρόκειται για ένα δίκτυο πρόσβασης και κορμού για τους φορείς του Δημοσίου, με σκοπό να καλύψει όλες τις ανάγκες για τη μεταξύ τους επικοινωνία με Τηλεφωνία, Δεδομένα και Video.¹⁵²

¹⁵² Βλ. Σύζευξις – Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης, Αρχική Σελίδα, <https://www.syzefxis.gov.gr/>.

3. Το Έργο «Σύζευξις I»

Το Έργο «Σύζευξις I» αποτελεί τυπικό έργο παροχής τηλεπικοινωνιακών και τηλεματικών υπηρεσιών μεγάλης έκτασης και κλίμακας. Καλύπτει το σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας με παρουσία σε περίπου 4.500 σημεία. Αναφέρεται σε Φορείς του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα, οι ανάγκες των οποίων δεν περιορίζονται σε απλές τηλεφωνικές συνδέσεις αλλά επεκτείνονται περιλαμβάνοντας προηγμένες υπηρεσίες φωνής, δεδομένων και εικόνας. Στόχος είναι να αποτελέσει το Εθνικό Δίκτυο της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο για τρία χρόνια χωρίς κανένα κόστος θα προσφέρει στους φορείς που εντάσσονται σε αυτό τηλεπικοινωνιακές σχετικές υπηρεσίες.¹⁵³ Κύριος σκοπός του Έργου είναι η βελτίωση της λειτουργίας των φορέων της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, με την αναβάθμιση της ποιότητας των προσφερόμενων σε αυτούς τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και την παροχή προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών.

Περαιτέρω και μεταξύ άλλων, στόχος του έργου είναι η μείωση του κόστους της επικοινωνίας μεταξύ των φορέων του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα με ταυτόχρονη αύξηση της ταχύτητας και ασφάλειας διακίνησης των πληροφοριών. Παράλληλα, με την υλοποίηση του Έργου επιδιώχθηκε η ανάπτυξη της βιομηχανίας πληροφορικής και επικοινωνιών σε ένα περιβάλλον υγιούς ανταγωνισμού και η πλήρης αξιοποίηση των επενδύσεων στις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Η εμφάνιση ενός τόσο μεγάλου έργου όπως το Σύζευξις αναμένετο να επηρεάσει την αγορά των τηλεπικοινωνιών κυρίως στην παροχή των ευρυζωνικών υπηρεσιών.¹⁵⁴

Στο Δίκτυο Σύζευξις I μετείχαν 4.435 φορείς του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα, οι οποίοι κατηγοριοποιούνται γεωγραφικά, διοικητικά και αριθμητικά.¹⁵⁵ Τελικοί ανάδοχοι του έργου Σύζευξις I αποτέλεσαν οι εταιρείες «OTE Α.Ε» και «Forthnet Α.Ε».¹⁵⁶

¹⁵³ Βλ. Σύζευξις – Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης, Έργο-Περιγραφή, <https://www.syzefxis.gov.gr/node/2>.

¹⁵⁴ Βλ. Σύζευξις - Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης, Έργο - Οφέλη, <https://www.syzefxis.gov.gr/node/3>.

¹⁵⁵ Βλ. Σύζευξις – Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης, Έργο - Φορείς, <https://www.syzefxis.gov.gr/node/36>, (πρόσβαση 21/02/2021).

¹⁵⁶ Βλ. Σύζευξις - Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης, Έργο - Ανάδοχοι, <https://www.syzefxis.gov.gr/node/49>.

4. Το Έργο «Σύζευξις II»

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το έργο Σύζευξις II αποτελεί, ουσιαστικά, προέκταση του πρώτου έργου. Το εν εξελίξει, από την Κοινωνία της Πληροφορίας, έργο Σύζευξις II θα δημιουργήσει το τηλεπικοινωνιακό δίκτυο για το σύνολο του Ελληνικού Δημοσίου, μέσω του οποίου θα παρέχονται αναβαθμισμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως τηλεφωνίας, ίντερνετ και video, σε μειωμένο κόστος. Αποτελεί βασικό κορμό, προκειμένου την συγκρότηση του Δικτύου Δημοσίου Τομέα, όπως αυτό προσδιορίζεται στο Κεφάλαιο Θ' του Νόμου 3979/2011 για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.¹⁵⁷

Το έργο σχεδιάστηκε την περίοδο 2010-2013. Το 2014 διασφαλίστηκε η χρηματοδότηση των συγχρηματοδοτούμενων υποέργων από το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης, κοινώς ΕΣΠΑ, 2007-2013. Το ίδιο έτος ξεκίνησε η προκήρυξη των αντίστοιχων διαγωνισμών. Ακολούθησαν ένδικες ενστάσεις σε τρία υποέργα, που είχαν ως αποτέλεσμα την μη ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας εντός της προγραμματικής περιόδου ΕΣΠΑ 2007-2013 και κατά συνέπεια την απώλεια της κοινοτικής χρηματοδότησης. Οι ένδικες ενστάσεις ολοκληρώθηκαν το 2016.

Το έργο ενεργοποιήθηκε εκ νέου το 2018 και παράλληλα ξεκίνησαν οι απαιτούμενες διοικητικές ενέργειες για την χρηματοδότηση των υποέργων από το ΕΣΠΑ 2014-2020. Περί τα τέλη του 2020 ολοκληρώθηκαν οι διαγωνιστικές διαδικασίες και η διασφάλιση της πλήρους χρηματοδότησης αυτού. Το έργο περιλαμβάνει την προμήθεια όλων των απαραίτητων υποδομών καθώς και όλων των απαραίτητων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών για ένα ενδεικτικό πλήθος περίπου 34.000 κτιρίων του δημοσίου καλύπτοντας ένα πολύ μεγάλο ποσοστό των τηλεπικοινωνιακών αναγκών του δημόσιου τομέα, σε σχέση με τα 4.485 κτίρια του αρχικού έργου, για ένα διάστημα τουλάχιστον 3 ετών.

Μεταξύ άλλων, κύριος στόχος του έργου παραμένει η μείωση του κόστους τηλεπικοινωνιών του κράτους και η δημιουργία οικονομιών κλίμακας μέσω της άθροισης της ζήτησης για συναφείς υπηρεσίες στο Ελληνικό Δημόσιο. Από τα αναμενόμενα αποτελέσματα από την υλοποίηση του έργου ξεχωρίζουν η δημιουργία ενός κρατικού δικτύου τηλεπικοινωνιών, ειδικά για το Δημόσιο Τομέα, η μείωση της

¹⁵⁷ Βλ. Ν. 3979/2011, «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις», άρθρο 39, παρ. 1-5, όπως τροποποιήθηκαν από τους Νόμους 4224/2013, άρθρο 11, παρ. 6 και 4038/2012, άρθρο 1, παρ. 4.

αρνητικής γραφειοκρατίας στο Ελληνικό Δημόσιο και ό,τι αυτή συνεπάγεται και, τέλος, η εξοικονόμηση πόρων για το Ελληνικό Δημόσιο, μέσω της επιδιωκόμενης άθροισης της ζήτησης.

Η υλοποίηση του έργου περιλαμβάνει το κεντρικό έργο καθώς και περιφερειακά – υποστηρικτικά προς το κεντρικό. Το κεντρικό έργο υλοποιείται σε πέντε υποέργα: στον διαχωρισμό της χώρας σε 8 νησίδες, προκειμένου την εγκατάσταση δικτύου πρόσβασης – φυσικού μέσου, δικτύου διανομής, σύνδεσης στον κορμό και διαχείρισης τηλεφωνίας, προϋπολογιζόμενης αξίας 388.480.716 €, στην ασύρματη νησίδα, προϋπολογιζόμενης αξίας 38.495.800 €, στον εξοπλισμό τηλεφωνίας, τηλεδιάσκεψης, καλωδίωσης και ασφάλειας, προϋπολογιζόμενης αξίας 133.473.883,96 €, στο SIX & Data Center, προϋπολογιζόμενης αξίας 7.992.447,39 € και στις υπηρεσίες ISP & SLA, προϋπολογιζόμενης αξίας 20.093.351,84 €, φτάνοντας το σύνολο της προϋπολογιζόμενης αξίας του έργου στα 588.536.199.19 €. Στο κεντρικό έργο, λοιπόν, η Ελληνική Επικράτεια έχει χωριστεί σε οκτώ τηλεπικοινωνιακά διαμερίσματα – Νησίδες.

Η επικοινωνία μεταξύ των Φορέων που θα ανήκουν στο Σύζευξις II θα επιτυγχάνεται μέσω της διασύνδεσης της Νησίδας στην οποία ανήκουν γεωγραφικά στον κεντρικό κόμβο – SIX. Μέσω του κόμβου SIX θα επιτυγχάνεται επιπλέον η διασύνδεση των Φορέων με το Internet, τα Intranets καθώς και η αξιοποίηση των κεντρικών υπηρεσιών του έργου. Σημειώνεται ότι σε κάθε Νησίδα περιλαμβάνονται τόσο οι φορείς που ήδη εξυπηρετούνται από το δίκτυο Σύζευξις I όσο και κάθε άλλος δημόσιος φορέας που ανήκει γεωγραφικά στα όρια της Νησίδας και μελλοντικά θα εξυπηρετηθεί από το Σύζευξις II. Στα πλαίσια του έργου, θα υλοποιηθούν και συμπληρωματικές δράσεις, που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση, την καλύτερη αξιοποίηση, οργάνωση, δομή, παρακολούθηση και έλεγχο της λειτουργίας του έργου, καθώς και για τη δημιουργία υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.¹⁵⁸

Ειδικότερα, από την πλευρά της Vodafone, η οποία αποτελεί έναν από τους πλέον σημαντικότερους παρόχους υπηρεσιών σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, καθώς και τηλεόρασης και μειοδότησε σε τέσσερις εκτελεστικές συμβάσεις του έργου, έχει εκδοθεί ένα σημαντικό έγγραφο, ονόματι Scope of Work, το οποίο

¹⁵⁸ Βλ. Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε., Έργα, Δίκτυο Δημόσιου Τομέα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ II», <https://www.ktpae.gr/erga/συζευξις-u>.

αναφέρει όλες τις απαραίτητες διευκρινίσεις για το έργο, και ειδικότερα για το έργο 1. Το έγγραφο αυτό κατέστη προσβάσιμο λόγω συναφούς επαγγελματικής δραστηριότητας με την εταιρεία Vodafone. Σύμφωνα με αυτό, σκοπός του Έργου 1 του ΣΥΖΕΥΞΙΣ II είναι η μελέτη, εγκατάσταση, παραμετροποίηση και λειτουργία υπηρεσίας πρόσβασης και τηλεφωνίας σε περίπου 34.000 φορείς του Δημοσίου που ανήκουν γεωγραφικά σε 8 Νησίδες, για αυτό και το έργο ονομάζεται και « Έργο Νησίδων 1-8».

Το Έργο έχει προϋπολογισμό 329.780.378,88 € (χωρίς ΦΠΑ) και διάρκεια τριάντα έξι (36) μηνών. Στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται πως η Κοινωνία των Πληροφοριών έχει την εποπτεία του έργου και δρα εκ μέρους του Δημοσίου. Η ίδια έχει κατανείμει κάθε νησίδα σε Εκτελεστικές Συμβάσεις, οι οποίες είναι ένα σύνολο από διαφορετικούς με κυρίως γεωγραφική εντοπιότητα. Η κάθε Εκτελεστική είναι η ελάχιστη ομάδα από σημεία που μπορούν να αποδοθούν σε έναν Ανάδοχο του Έργου 1, όπου ο κάθε ανάδοχος θα αναλάβει να φέρει εις πέρας τις ανάλογες τηλεπικοινωνιακές απαιτήσεις.

Η Vodafone ως Ανάδοχος της κάθε Εκτελεστικής του Έργου 1 έχει την υποχρέωση να συνεργαστεί με τον Ανάδοχο του Έργου 3. Το Έργο 3, γνωστό ως – Έργο Εξοπλισμός Τηλεφωνίας / τηλεδιάσκεψης / καλωδίωσης & Ασφάλειας» αφορά την προμήθεια, εγκατάσταση, παραμετροποίηση και λειτουργία ενός εξοπλισμού για την πρόσβαση και ασφάλεια των Φορέων στα εικονικά ιδιωτικά δίκτυα, άλλως VPN, και την τηλεφωνία. Η Vodafone δεν θα συμμετάσχει στο διαγωνισμό του Έργου 3, αλλά θα πρέπει να συνεργαστεί με τον εκάστοτε Ανάδοχο για τη σωστή διαλειτουργικότητα ανάμεσα στο δικό τους τερματικό εξοπλισμό και τον εξοπλισμό του αναδόχου του έργου 3.

Σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο, το χρονοδιάγραμμα του έργου πρέπει να ενημερώνεται συνεχώς, προκειμένου να ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα, ωστόσο δεν έχει προκύψει ή και τηρηθεί μέχρι στιγμής κάποια οριστική ημερομηνία έναρξης υλοποίησης του έργου από κανέναν ανάδοχο.¹⁵⁹ Φυσικά, κρίσιμο ρόλο στην καθυστέρηση αυτή έπαιξαν η κατάσταση και τα συνεπαγόμενα μέτρα που επέφερε ο

¹⁵⁹ Βλ. «ΣΥΖΕΥΞΙΣ II Scope of Work », Αθήνα, 2020, Vodafone S.A., Εισαγωγή, σ. 6-7 και 14.

ιός Covid-19. Ο χρόνος υλοποίησης του Υποέργου ορίζεται σε σαράντα ένα μήνες από την ημερομηνία υπογραφής της εκτελεστικής σύμβασης.¹⁶⁰

Το συγκεκριμένο έγγραφο αναφέρεται, μεταξύ άλλων, και στις χρεώσεις και στα μοντέλα χρέωσης των φορέων που συμμετέχουν πλέον στο Σύζευξις II. Οι κλήσεις μεταξύ φορέων του Σύζευξις II θα πραγματοποιούνται δωρεάν και ως φορείς του Σύζευξις II νοούνται και τα τηλέφωνα ασύρματης και κινητής τηλεφωνίας, που παρέχονται σε χρήστες της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο του Έργου 2 των «Υπηρεσιών Ασύρματης Νησίδας». Για τις κλήσεις που εκκινούν από ένα Φορέα του Σύζευξις II προς εθνικά σταθερά και υπεραστικά υπάρχει η απαίτηση να είναι δωρεάν η χρέωση. Για τις κλήσεις που εκκινούν από ένα Φορέα του Σύζευξις II προς κινητά Ελλάδος εκτός Έργου 2, προορισμούς σε διεθνή σταθερά και κινητά ή και ολιγοψήφια - 5ψήφια τηλέφωνα θα πρέπει να φτιαχτούν προσυμφωνημένα μηνιαία πακέτα ομιλίας ανά προφίλ Φορέα.

Τα προσυμφωνημένα πακέτα τηλεφωνίας προς τους παραπάνω 3 προορισμούς θα είναι διαφορετικά για τους Φορείς με Ασύμμετρο προφίλ, από ότι τα πακέτα προς τους Φορείς με Μικρό προφίλ, όπως επίσης διαφορετικά θα είναι και τα πακέτα ομιλίας για τους Μεσαίους Φορείς που θα διαθέτουν περισσότερα λεπτά ομιλίας προς τους παραπάνω προορισμούς, καθώς και διαφορετικά θα είναι τα πακέτα των Φορέων με Μεγάλο προφίλ με ακόμα περισσότερα λεπτά ομιλίας. Τέλος για τους προορισμούς ολιγοψήφια αριθμών που είναι αυξημένης χρέωσης, η ΚτΠ θα μπορεί να ζητήσει τη φραγή εξερχομένων κλήσεων προς αυτούς και να επιτραπεί μόνο σε ένα μικρό πλήθος αυτών.

Σε περίπτωση εξάντλησης των προσυμφωνημένων λεπτών ομιλίας μέσα στον μήνα από ένα Φορέα σε μία τουλάχιστον από τις 3 παραπάνω κατηγορίες προορισμών, τότε ο συγκεκριμένος Φορέας θα μπορεί να καταναλώσει χρόνο ομιλίας από τα διαθέσιμα λεπτά της αντίστοιχης κατηγορίας προορισμού που υπάρχουν σε πακέτα ίδιου Φορέα μέσα στην ίδια Εκτελεστική. Αυτό το μοντέλο λέγεται «Υπερχείλιση ανά Φορέα».¹⁶¹

Τα μέτρα αυτά που λαμβάνονται σύμφωνα με το Scope of Work έχουν διττή πλευρά. Από την μία, ο ανάδοχος, εν προκειμένω η Vodafone, θέλει να διασφαλίσει

¹⁶⁰ Βλ. «ΣΥΖΕΥΞΙΣ II Scope of Work », Αθήνα, 2020, Vodafone S.A., Μελέτη Εφαρμογής – Χρονοδιάγραμμα Έργου, σ. 83.

¹⁶¹ Βλ. «ΣΥΖΕΥΞΙΣ II Scope of Work », Αθήνα, 2020, Vodafone S.A., Ταρίφες Σταθερής Τηλεφωνίας, σ. 43.

την επένδυσή του με όσο το δυνατόν καλύτερο τρόπο, προκειμένου να μην ζημιωθεί. Από την άλλη, το Δημόσιο αυτοπεριορίζεται μέσω των δικλίδων αυτών, προκειμένου να τηρηθεί ο αρχικός σκοπός του έργου, που δεν είναι άλλος και από την μείωση του τηλεπικοινωνιακού κόστους. Είναι λογικό, επομένως, από την πλευρά της Κοινωνίας της Πληροφορίας, να θέτει επί τάπητος και ζήτημα συνολικών φραγών σε ορισμένες υπηρεσίες, προκειμένου την αποφυγή περαιτέρω κόστους.

Σειρά πλέον για την ολοκλήρωση των διαδικασιών και την έναρξη υλοποίησης του έργου έχει ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς πρόκειται για συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας και υπόκεινται σε προσυμβατικό έλεγχο. Οι 35 στον αριθμό συμβάσεις - διαγωνισμοί έχουν ολοκληρωθεί από την Κοινωνία της Πληροφορίας και απομένει η συμβασιοποίηση ορισμένων αφού εγκριθούν από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το τελευταίο έχει ήδη αποφανθεί σχετικά με την νομιμότητα της διαδικασίας σύναψης και των έξι σχεδίων εκτελεστικών συμβάσεων των επιμέρους συμβάσεων της 1453/2019 συμφωνίας - πλαίσιο για την ανάθεση, από την «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.», του Έργου «Σύζευξις II – Υποδομές ασφάλειας, τηλεφωνίας, τηλεδιάσκεψης, καλωδίωσης», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 16.818.315,47 Ευρώ πλέον Φ.Π.Α., 11.770.567,12 Ευρώ πλέον Φ.Π.Α., 15.187.963,39 Ευρώ, πλέον Φ.Π.Α., 17.332.966,40 Ευρώ πλέον Φ.Π.Α., 22.322.914,75 Ευρώ πλέον Φ.Π.Α. και 19.374.260,42 Ευρώ πλέον Φ.Π.Α., αντιστοίχως, με την πράξη 400/2020, του Ζ' Κλιμακίου.

Σύμφωνα με την σχετική πράξη, η διάρκεια της συμφωνίας - πλαίσιο ορίστηκε στους σαράντα οκτώ μήνες, ενώ η διάρκεια των εκτελεστικών συμβάσεων αυτής στους σαράντα δύο μήνες. Ακολουθώντας τα όσα εκτέθηκαν στο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν κωλύεται η υπογραφή των έξι σχεδίων εκτελεστικών συμβάσεων και επομένως το έργο αυτό δύναται να ξεκινήσει προς ολοκλήρωση.

Συμπεράσματα

Από την έρευνα της έννοιας, του περιεχομένου και της πρακτικής εφαρμογής της αρχής της οικονομικότητας στα πλαίσια της αρχής περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προέκυψε ότι αποτελεί πράγματι, για μία αρχή αναγκαία. Αναγκαία όχι με την έννοια του αναγκαστικού, αλλά με την έννοια του αυτονόητου. Ειδικότερα τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, από την έναρξη της οικονομικής κρίσης και των συνεπαγόμενων οικονομικών μέτρων, η αρχή ανέκυψε ως μέσο σωτηρίας και αποφυγής των προηγούμενων διοικητικών μεθόδων, όπου υπήρξε παραγκωνισμός της αρχής, σε σχέση με την επιδίωξη εκάστοτε αποτελέσματος.

Όντως, αν η έννοια της αρχής ήταν τόσο δεδομένη στην ελληνική δημοσία διοίκηση από την αρχή της χιλιετίας, όσο είναι σήμερα, τα οικονομικά δεδομένα θα ήταν πολύ διαφορετικά. Φυσικά, ευθύνη για την έλλειψη αυτή φέρει η εκάστοτε πολιτική εξουσία. Πράγματι, ο λαός αποτελεί το εκλογικό σώμα, αυτός επιλέγει κυβερνήσεις. Όσο αυτονόητη, όμως, και αν θεωρείται η έννοια της οικονομικότητας, ο απλός πολίτης δεν μπορεί ούτε να προκαθορίσει, ούτε να κρίνει εκ των προτέρων την πολιτική βούληση μίας εν δυνάμει πολιτικής εξουσίας. Το βάρος της ευθύνης και της επιλογής ή μη της ένταξης της αρχής της οικονομικότητας στα πλαίσια των διαδικασιών επί των οικονομικών επιλογών βαρύνει αποκλειστικά την πολιτική ηγεσία και πλέον, λόγω της κατάστασης, κρίνεται από τον λαό και επ' αυτής.

Όπως αποτυπώθηκε από την συνταγματική, ενωσιακή και νομοθετική θεμελίωση της αρχής, η τελευταία φαίνεται να μην θεμελιώνεται άμεσα σε κάποιο νομικό κείμενο. Ωστόσο, υπάρχουν παντού νομικές έννοιες που είτε την αναφέρουν αυτούσια και την ορίζουν, είτε την υπονοούν. Η νομοθετική θεμελίωση της αρχής φαίνεται να είναι επαρκής, για την ώρα, καθώς αντιμετωπίζεται ισάξια με άλλες αρχές, όπως φάνηκε από τα πραγματικά δεδομένα επί της νομολογίας. Φυσικά, η νομοθεσία αυτή δεν προέκυψε από τον εθνικό νομοθέτη, αλλά από τον ενωσιακό. Είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα νομοθετικά της όργανα που υποχρέωσαν την Ελλάδα, όπως και άλλες ευρωπαϊκές χώρες να ενσωματώσουν μία αυτονόητη, αλλά κάπως παραμελημένη, όπως φάνηκε τα τελευταία χρόνια, αρχή.

Το ζήτημα τίθεται σε συνταγματικό πλαίσιο και το ερώτημα παραμένει. Αξίζει η αρχή της οικονομικότητας να θεμελιωθεί άμεσα και ανεξάρτητα συνταγματικά; Η απάντηση είναι πως αξίζει και το επιχείρημα έγκειται στο γεγονός πως όλες οι άλλες αρχές, ως επί τω πλείστων, είναι συνεπαγόμενες. Δεν είναι δυνατόν

να συζητείται η έννοια της ποιότητας, της αποδοτικότητας ή της αποτελεσματικότητας, εάν πρώτα δεν συνυπολογίζεται το κάθε φορά κόστος, προκειμένου την διεκπεραίωση μίας δαπάνης. Όσο αυτονόητη κι αν θεωρηθεί η αρχή, εάν δεν τηρηθεί σωστά, τα αρνητικά αποτελέσματα θα φανούν, είτε την ίδια χρονική περίοδο, είτε μεταγενέστερα, όπως ακριβώς συνέβη και με την ελληνική οικονομία.

Αυτήν την στιγμή, η παράβαση της αρχής της οικονομικότητας συνιστά ναι μεν κακή πρακτική, αλλά τελειώνει εκεί. Αντίθετα, σε περίπτωση συνταγματικής κατοχύρωσης, η αρχή αποκτά συνταγματική ισχύ, επομένως όλες οι πράξεις διέπονται από αυτήν και τα έννομα αποτελέσματα που επιφέρει. Είναι, κατά προσωπική άποψη, καιρός, να θεμελιωθεί αμέσως το αυτονόητο, προκειμένου από τα λάθη του παρελθόντος η ελληνική οικονομία να μάθει και να μην τα επαναλάβει.

Ως οικονομικότητα ορίστηκε, ουσιαστικά, η συνετή, έγκαιρη και ενδεδειγμένη χρήση των οικονομικών πόρων του κράτους προς υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών, αρχή που δύναται να διέπει όλες τις πλευρές της εξουσίας, είτε την εκτελεστική, είτε την νομοθετική, είτε την δικαστική. Η αρχή δεν είναι πάντοτε δεσμευτική, αλλά ο εξορθολογισμός των διαδικασιών της κάθε εξουσίας υπό το πρίσμα της έχει πάντοτε θετικό πρόσημο. Ωστόσο, θα ήταν άδικο να κατηγορηθεί η αρχή για απολυτότητα. Η αρχή της οικονομικότητας, καταρχήν, όπως φάνηκε και παραπάνω, δεν είναι μία ανεξάρτητη, αλλά μία αυτόνομη αρχή. Φυσικά και έχει αυτούσιο περιεχόμενο, αλλά δεν στέκεται νομικά μόνη της, παρά μόνο στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που συνεπάγεται και τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Σύμφωνα με αυτά, ορθότερος θα ήταν ο ορισμός πως αρχή της οικονομικότητας ορίζεται ως η συνετή οικονομικά χρήση των οικονομικών πόρων του κράτους, δεδομένων βέλτιστων πρακτικών που συνεπάγονται, προκειμένου την όσο το δυνατόν περισσότερη αύξηση των αποτελεσμάτων, με γνώμονα την υλοποίηση μίας κυβερνητικής επιλογής. Ο ορισμός αυτός μοιάζει πλέον ολοκληρωμένος για την αρχή της οικονομικότητας, στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Δεν μπορεί, ωστόσο, να παραλειφθεί η σχέση της αρχής και με την έννοια της ποιότητας, με την οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη, καθώς αποβλέπει όχι μόνο στην φθηνότερη, αλλά και στην δυναμικά βέλτιστη, υπέρ της απόδοσης, λύση. Η οικονομικότητα δεν μπορεί να υπολογιστεί στο τέλος των διαδικασιών, αλλά καθ' όλη την διάρκεια αυτών, ακριβώς όπως και η ποιότητα. Δεν υπάρχουν ποιοτικά αγαθά, υπάρχουν ποιοτικές διαδικασίες.

Όσον αφορά τον έλεγχο της οικονομικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, εν γένει, αυτή έχει μεταβληθεί κατά πολύ με το πέρασμα των χρόνων, και δυστυχώς, πιστεύω, περιοριστικά. Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης πέρασε σε μία νέα εποχή με την εγκαθίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Πράγματι, η διασπορά πολλών αρχών εΐθισται να αυξάνει την αρνητική γραφειοκρατία, με αποτέλεσμα ο έλεγχος της Διοίκησης ή ακόμα και η ίδια να καθίστανται ανεπαρκείς και ελλιπείς προς την περάτωση των διαδικασιών τους.

Από την άλλη, η συγκέντρωση τόσο πολλών αρχών, με τις εκάστοτε αρμοδιότητες όλων αυτών, σε μία, πιθανώς να δημιουργήσει τρομερά μεγάλο χρόνο ανταπόκρισης στο εκάστοτε αρμόδιο τμήμα, με αποτέλεσμα την απομάκρυνση από τον πραγματικό σκοπό ίδρυσης της ΕΑΔ. Ωστόσο, είναι ακόμα πολύ νωρίς προκειμένου να κριθεί η αντικειμενική αξία της νέας αυτής αρχής, η οποία έχει ξεκινήσει με θετικό πρόσημο, αλλά μένει να επιβεβαιώσει πως είναι δυνατόν να ανταπεξέλθει στα νέα της πολλαπλά καθήκοντα, προκειμένου την διασφάλιση της οικονομικότητας και των άλλων αρχών που οφείλουν να διέπουν την δράση της Διοίκησης.

Ο εξωτερικός, άλλως δικαστικός έλεγχος έχει παρουσιάσει αρκετές μεταβολές, επίσης, τα τελευταία χρόνια. Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του Κράτους, το 2017 και αντίστοιχα των ΟΤΑ το 2019 θεωρώ πως αποτέλεσε μεγάλη πληγή επί του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Φυσικά, η αλλαγή αυτή έγινε προς αποφυγήν της μεγάλης, ομολογουμένως, γραφειοκρατίας, που είχε συσταθεί και προς βελτίωση της αποδοτικότητας των δικαστηρίων, ωστόσο η ολική εξαφάνιση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών θεωρώ πως δύναται να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες. Γι' αυτό το λόγο, άλλωστε, υπάρχει ο εσωτερικός έλεγχος, αλλά σε καμία περίπτωση δεν δύναται να συγκριθεί ο διοικητικός έλεγχος με τον εξωτερικό δικαστικό, που διενεργείται από έμπειρους, ανεξάρτητους και σχετικούς με παρόμοιες υποθέσεις δικαστές.

Παραμένει θετικό το γεγονός της διατήρησης και ουσιαστικά ενίσχυσης του προληπτικού ελέγχου δαπανών μεγάλης οικονομικής αξίας, καθώς είναι αυτές οι δαπάνες που μπορούν να καθορίσουν την πορεία ενός φορέα. Αντίστοιχα μεγάλη αξία συνεχίζει να έχει, σε σχέση με το παρελθόν, και ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών, ο οποίος δεν φαίνεται να έχει μεταβληθεί ιδιαίτερος. Όντας, ουσιαστικά, ο δραστικότερος και επιβλητικότερος των ελέγχων, καθώς επισύρει μέχρι και καταλογισμό, θα ήταν παράλογο να μειωθούν τα καθήκοντά του ή να καταργηθεί.

Όσο κι αν μεταβάλλονται τα ποσά των ελέγχων, ο δικαστικός έλεγχος των δαπανών υπέρ της οικονομικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης παραμένει ακόμα ισχυρός.

Αυτό, άλλωστε φαίνεται και από την νομολογία η οποία αναπτύσσεται στο σώμα του κειμένου της εργασίας. Η οικονομικότητα δεν είναι μία έννοια καινούργια, μπορεί να είναι πρόσφατη, αλλά δεν είναι νέα. Εντατικοποιήθηκε η παρουσία της τα πρώτα χρόνια της οικονομικής κρίσης, αλλά στην συνέχεια διατηρήθηκε, όπως φαίνεται από τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο χρησιμοποίησε την ίδια αρχή για να τεκμηριώσει μία απόφασή του το 2012, όπως και για μία παρεμφερή υπόθεση το 2020. Η αξία της αρχής δικαστικά παραμένει σταθερά αυξανόμενη.

Από την πλευρά του, το κράτος φαίνεται να αναγνωρίζει την αρχή και να προσπαθεί να την ενσωματώνει στις ενέργειες και τις αποφάσεις του. Φυσικά όχι άμεσα, αλλά έμμεσα. Κι αυτό είναι λογικό. Το πρόσφατο έργο Σύζευξις II, σε συνέχεια του πρώτου, το αποδεικνύει. Η χρήση νέων τεχνολογιών και νέων επικοινωνιακών δικτύων έχει να προσφέρει πολλά στον δημόσιο τομέα, όπως και στους «πελάτες» του, είτε αυτοί είναι εσωτερικοί με την έννοια των υπαλλήλων, είτε εξωτερικοί, με την έννοια των πολιτών.

Πρόκειται για ένα καινοτόμο έργο, το οποίο όχι μόνο δεν θυσιάζει θέσεις εργασίας, όπως κάνουν άλλα τεχνολογικά αναπτυξιακά έργα, αλλά δημιουργεί νέες, προκειμένου τις νέες εγκαταστάσεις, ενώ ταυτόχρονα θεσπίζει νέους όρους για την επικοινωνία εντός και εκτός του δημοσίου, διευκολύνει την εξυπηρέτηση του πολίτη και προετοιμάζει το υπηρεσιακό σώμα του δημοσίου για τις νέες τεχνολογίες που είναι προ των πυλών. Μπροστά σε ένα τέτοιο έργο, το να παρουσιαστεί ως κυρίαρχη αξία η αρχή της οικονομικότητας θα ήταν επιεικώς ανούσιο. Ωστόσο, το γεγονός ότι παρουσιάζεται και διευκρινίζεται πως μέσω του έργου αυτού θα μειωθούν τα επικοινωνιακά έξοδα του δημοσίου, το γεγονός πως δίνει μακροχρόνια αξία στην έννοια της μείωσης του κόστους είναι ένα επιπλέον πλεονέκτημα υπέρ του έργου και μία επιβεβαίωση από την μεριά του κράτους πως η αρχή της οικονομικότητας είναι μία αναγκαιότητα, που πρέπει να ενσωματωθεί και λογίζεται σε κάθε αναπτυξιακό έργο, από την γένεσή έως την ολοκλήρωσή του.

Έτσι, η οικονομικότητα παρουσιάστηκε στο τρέχον έργο όχι μόνο ως αυτοσκοπός, αφορμή και αιτιολόγηση επένδυσης σε αυτό, αλλά και ως επιλογή κατά την διενέργεια των διαδικασιών της διεκπεραίωσής του, ακολουθώντας τον τρόπο της συνετής επιλογής αναδόχων, φορέων και υλικών, έως τώρα. Φυσικά, το έργο είναι

υπ' εξέλιξη και αναμένεται να αναδείξει τα αποτελέσματά του, αλλά οι μέχρι τώρα ενδείξεις του φέρουν πολύ θετικό πρόσημο τόσο ως πρόγραμμα ανάπτυξης και καινοτομίας στην Ελλάδα, όσο και υπέρ της οικονομικότητας.

Ολοκληρώνοντας και συνοψίζοντας, πράγματι, η αρχή της οικονομικότητας είναι μία έμμεση αρχή, και ως τέτοια πρέπει να αντιμετωπίζεται. Δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί αυτοσκοπός ενός έργου η αύξηση της οικονομικότητας ή η διατήρησή της, αλλά ο αρμόδιος φορέας οφείλει να την υπολογίζει τόσο ως έμμεσο στόχο, όσο και ως πυλώνα σκέψης κατά την διενέργεια των διαδικασιών ενός έργου. Η συνταγματική θεμελίωση της αρχής το μόνο που θα κατάφερνε θα είναι να ενισχύσει τον ρόλο και την έννοια αυτής στο μυαλό του κάθε φορέα που διενεργεί μία δαπάνη, καθώς επίσης και την αξία της στα πλαίσια των δικαστικών διαφορών. Εν κατακλείδι, η αρχή είναι υπαρκτή από πάντα και ο αρμόδιος φορέας δύναται, αν δεν υποχρεούται, να την συνυπολογίζει, χωρίς αυτό να μειώνει τους στόχους και τα αποτελέσματα. Η οικονομικότητα είναι μέρος της ποιότητας, και όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, δεν υπάρχουν ποιοτικά αγαθά, υπάρχουν μονάχα ποιοτικές διαδικασίες.

Βιβλιογραφία – Πηγές

I. Ελληνική Βιβλιογραφία

Αποστολάκης, I., Λούκης, E., & Χάλαρης, I. Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση: Οργάνωση, Τεχνολογία και Εφαρμογές. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (2008).

Γεωργακόπουλος, Θ. Α. Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική (Έκδοση Δ' εκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου. (2012).

Γιαννακόπουλος, Κ. Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου. (2013).

Θεοδωρίδου, Σ. Η Μεθοδολογία του Δημοσιονομικού Ελέγχου και Σύγκριση με χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Ανάκτηση από <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/19750>. (2016).

Θωμοπούλου, Ε., & Πασχάκης, Χ. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα. Ανάκτηση από <https://eclass.uoa.gr/modules/document/index.php>. (2018).

Κέφης, Β. Παραδόσεις του μαθήματος "Διοίκηση Ολικής Ποιότητας" στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, με κατεύθυνση Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ. Αθήνα. (2020).

Κέφης, Β. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (2η Έκδοση εκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική. (2014).

Κολυμπάνου, Β. Ο εσωτερικός έλεγχος των ΟΤΑ Α' βαθμού ως μέτρο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Ανάκτηση από <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/22860>. (2019).

Κουλουμπίνη, Ε.-Ε. Το τυπικό έλλειμμα ως όχημα στον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης - Κριτική αποτίμηση (Α' μέρος). Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργών με θέμα "Ορθή διαχείριση του δημοσίου

- χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες". Θεσσαλονίκη. (2019).
- Κουλουμπίνη, Ε.-Ε., Μάζος, Η., Κίτσος, Ι., Βάγιας, Ι., Γκέρτσος, Β., Γναρδέλλη, Θ., Ταμαμίδης, Α.* Δημόσιες Συμβάσεις - Ν 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη. (2019).
- Κτιστάκη, Σ. Ν.* Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (2014).
- Λιγωμένου, Α.* Η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των δημοτικών επιχειρήσεων. Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργών με θέμα "Ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες". Θεσσαλονίκη. (2019).
- Μακροδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η.* Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης (Ε' Έκδοση εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2019).
- Μηλιώνης, Ν.* Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2006).
- Μουζουράκη, Π.* Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή;. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου. (2013).
- Μπάλτα, Ε.* Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2009).
- Μπάλτα, Ε.* Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου. (2020).
- Μπαμπαλιούτας, Α.* Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (2η Έκδοση εκδ., Τόμ. Α'). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2018).
- Μπάρμπας, Ν.* Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου (6η Έκδοση εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2016).

- Μπάρμπας, Ν.* Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου (8η Έκδοση εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2020).
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε.* Έλεγχος Διοίκησης, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν.4622/2019 (Έκδοση Β' εκδ., Τόμ. Β'). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2020).
- Νταλαχάνης, Ι.* Ο αθωωθείς υπόλογος - Η επίδραση της ποινικής απόφασης επί της δίκης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του διαλόγου των δικαιοδοσιών. Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργιών με θέμα "Ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες". Θεσσαλονίκη. (2019).
- Οικονόμου, Μ.* -Η διαλογική σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ως προς τον έλεγχο της ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος κατά την διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων. Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργιών με θέμα "Ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Διάλογος του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις άλλες δικαιοδοσίες". Θεσσαλονίκη. (2019).
- Παπαγιάννης, Δ. Ι.* Ευρωπαϊκό Δίκαιο (5η Έκδοση εκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη. (2016).
- Πανλόπουλος, Π.* Η δημόσια υπηρεσία: Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη. (2017).
- Πρεβεδούρου, Ε. Β.* Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας. Ανάκτηση Μάρτιος 29, 2021, από <https://www.prevedourou.gr/η-έννοια-της-δημόσιας-υπηρεσίας-γενικ/>. (2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. Β.* Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Ανάκτηση Μάρτιος 29, 2020, από <https://www.prevedourou.gr/η-έννοια-του-δημοσίου-συμφέροντος-γεν/>. (2020).
- Σακελλαρίου, Α.* Ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο με βάση την αρχή της οικονομικότητας. Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου. (2018).
- Τάχος, Α. Ι.* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο (9η Έκδοση εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα. (2008).

Τσαγκούρου, Σ. Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Κριτική αποτίμηση της εφαρμογής του. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΚΓ' Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα. Ανάκτηση από https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/23/034/1887.pdf. (2015).

Vodafone S.A. Σύζευξις II - Scope of Work. Vodafone. (2020).

II. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Doherty, R. La renaissance des finances publiques: Entretiens en Europe. Canada: Deloitte. Ανάκτηση από www2.deloitte.com/

European Commission. Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners: Theme 8: Public finance, procurement and EU funds management. European Union. Ανάκτηση από <https://digital-strategy.ec.europa.eu/>. (2017).

Good, D. The Politics of Public Money (2η Έκδοση εκδ.). Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press. (2014).

HM Treasury. Managing public money. London: HM Treasury. Ανάκτηση από <https://assets.publishing.service.gov.uk/>. (2013).

INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. IFPP - Intosai Framework of Professional Pronouncements. Ανάκτηση Δεκέμβριος-Φεβρουάριος 2020-2021, από GUID 3910 - Central Concepts for Performance Auditing: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>. (2016).

OECD. Financial Management and Control of Public Agencies, SIGMA PAPERS: No. 32. OECD. Ανάκτηση από www.oecd.org. (2001).

Webber, D. Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes – and Beyond. OECD Journal on Budgeting. (2004).

III. Ιστοσελίδες

Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. Ανάκτηση από <https://www.ktpae.gr/>. (2020).

Σύζευξις - Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης. (χ.χ.). Ανάκτηση από <https://www.syzefxis.gov.gr/>

Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου Ελεγκτικού Συνεδρίου. (χ.χ.). Ανάκτηση από <http://apps.elsyn.gr/apex/f?p=1100>

IV. Νομοθεσία

Σύνταγμα της Ελλάδας.

Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων.

Οδηγία 2014/24/ΕΕ, «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ».

Οδηγία 2004/17/ΕΚ, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών».

Νόμος 3979/2011, «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

Νόμος 4270/2014, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».

Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4270/2014.

Νόμος 4700/2020, «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».

Νόμος 4129/2013, «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».

Νόμος 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015 - [Ειδική εισφορά αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα - Τέλος επιτηδεύματος]».

Νόμος 3978/2011, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81/ΕΚ - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας».

Νόμος 4412/2015, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

Νόμος 4337/2015, «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».

Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019.

Νόμος 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη».

Νόμος 3492/2006, «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».