

Προλεγόμενα

Είναι γεγονός ότι ο έλεγχος εφαρμογής του νόμου εκ μέρους εκείνων που ασκούν διαχείριση οικονομικών, αποτελεί σε κάθε χώρα ένα πρόβλημα τόσο δυσεπίλυτο, όσο και η επιθυμία πατάξεως αυτής της αυθαιρεσίας.

Η πρόβλεψη ελεγκτικών οργάνων και ιδιαίτερα η θέσπιση ενός ανώτατου οργάνου που θ' ασχολείται με την κρατική διαχείριση, αποτελεί σε κάθε σύγχρονη κοινωνία, αναγκαία προϋπόθεση της χρηστής διοίκησης.

Στη χώρα μας το ελεγκτικό συνέδριο και ανεξάρτητο και ανώτατο ελεγκτικό - δικαστικό και γνωμοδοτικό όργανο εξασφαλίζει την ακριβή εφαρμογή των νόμων, ενισχύοντας παράλληλα το κύρος τους.

Στη συνέχεια, η ύπαρξη και η αποτελεσματική λειτουργία του εξασφαλίζει τους διοικούμενους από την αμφιβολία και το φόβο για ενδεχόμενες ατασθαλίες των διοικητικών αρχών.

Τέλος, κατοχυρώνει και εκείνους που ασκούν τη διαχείριση επιβεβαιώνοντας τις νόμιμες πράξεις του, ώστε στο μέλλον να μη μπορούν να αμφισβητηθούν πράγμα ιδιαίτερα σημαντικό.

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται να αναδειχθεί με τρόπο απλό και συνοπτικό ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μέσα από τη διαδρομή του Σώματος στη συνταγματική ιστορία της χώρας μας καθώς και τις σχέσεις του με την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία.

Ειδικότερα το Ε.Σ. είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον νεοελληνικό νομικό πολιτισμό, με δραστική και συνεχή παρουσία μέσα στην συνταγματική μας ιστορία. Από την ίδρυσή του το 1833 επί οθωνικής μοναρχίας και με βάση το γαλλικό πρότυπο της *Cour des comptes*, θεσμός που ιδρύθηκε επί Ναπολέοντος, αντίστοιχα αποτελεί έναν από τους θεσμούς εκείνους που παρακολοθούν την πορεία του νέου ελληνισμού με διακριτικότητα και εγρήγορση. Η διαρκής παρουσία του αποκαλύπτει επίσης τη δυναμική του Σώματος. Ο εξοπλισμός του όμως, ως θεσμός, υπήρξε αποτέλεσμα πολιτικής ωριμότητας. Από τη μια μεριά της εκτελεστικής εξουσίας να δεχθεί συστηματικό και λεπτομερή έλεγχο στα δημόσια οικονομικά της, και από την

άλλη της νομοθετικής εξουσίας να αξιοποιήσει τα αποτελέσματα του ελέγχου που το Ε.Σ της καταθέτει με την μορφή της ετήσιας έκθεσης.

Αξιοσημείωτο, βέβαια, είναι το γεγονός ότι παρά τους κλυδωνισμούς που συντάραξαν εκ θεμελίων τους θεσμούς των πρώτων συνταγματικών κρίσεων το ΕΣ κατόρθωσε να βγει αλώβητο. Και αυτό, γιατί καταβλήθηκε προσπάθεια εκ μέρους των εκάστοτε ειδημόνων να αρθούν τα προβλήματα με συνέπεια αλλά και η αντιμετώπισή τους να «ανταποκρίνεται στην εκάστοτε συνταγματικοπολιτική πραγματικότητα, να εξασφαλίζει τη σύνθεση του παλαιού και του καινούργιου, στο πλαίσιο του δημοκρατικού κοινωνικού ανθρωπισμού».¹

¹ Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας Γενική Συνταγματική Θεωρία – Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου Τόμος Α' σελ. Χ

Περιεχόμενα

Πρόλογος

Συνοπτομογραφίες

Βιβλιογραφία Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Κεφάλαιο πρώτο

Η ιστορία

Παρ.1. Ιστορική Αναδρομή: Συνοπτική σκιαγράφηση

της ιστορικής πορείας των 160 περίπου ετών του
Ελεγκτικού Συνεδρίου

Κεφάλαιο Δεύτερο

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις
σχέσεις του με την εκτελεστική εξουσία.

Παρ.2 Προληπτικός Έλεγχος

1. Ο προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος
2. Η έννοια του Διαταύτη - Υπουργού
3. Ο χρόνος διεξαγωγής του ελέγχου
4. Η φύση του ελέγχου
5. Η διαδικασία άσκησης του ελέγχου
6. Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων συμβάσεων

Παρ.3 Κατασταλτικός έλεγχος

1. Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών
2. Η έννοια του δημόσιου υπολόγου
3. Το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου
4. Η διαδικασία σύνταξης και υποβολής των λογαριασμών
5. Ο έλεγχος της χρηστής Δημοσιονομικής Διαχείρισης

Κεφάλαιο Τρίτο

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού συνεδρίου στις σχέσεις του με τη Βουλή

Παρ. 4. Οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Γνωμοδοτικές Αρμοδιότητες
2. Εκδίκαση Διαφορών στην απονομή συντάξεων
3. Ετήσια έκθεση προς τη Βουλή
4. Η Έκθεση του ΕΣ επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους
5. Ελεγκτικό Συνέδριο και Διαφάνεια – Πολιτική Επικοινωνίας του με τα ΜΜΕ

Συμπερασματικά

Βιβλιογραφία

Δαγτόγλου Π.Δ.

*Βασικά στοιχεία της συνθήκης του Μάαστριχτ:
Μια κριτική ανάλυση*

Θέμελης Νίκος

*Ελεγκτικό Συνέδριο 150 χρόνια από την
ίδρυση του*

Μηλιώνης Ν.

*Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη
Βουλή, την κυβέρνηση και την κοινωνία*

Ο ίδιος

Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Σπηλιωτόπουλος

Π. Επαμεινώνδας

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου

Εθνικό Τυπογραφείο

*Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών
Συνεδρίων Ελλάδας και Γαλλίας*

Συντομογραφίες:

ΑΚ	Αστικός Κώδικα
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΡΘΡ.	Άρθρο
Ν	Νόμοι
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα

ΤΟ ΕΛΕΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Κεφάλαιο Πρώτο

Η Ιστορία

Παρ.1 Ιστορική Αναδρομή: Συνοπτική σκιαγράφηση της ιστορικής πορείας των 160 περίπου χρόνων του Ε.Σ.

Το Ε.Σ. είναι φορέας ιστορικής μνήμης και δυναμισμού. Αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ελεγκτικά όργανα συστάθηκαν και λειτουργούσαν ήδη κατά τη διάρκεια της εθνικοαπελευθερωτικής Επανάστασης του 1821, για να ιδρυθεί αμέσως μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους το Σώμα αυτό, πρώτο απ' όλους τους δικαστικούς θεσμούς.

Μολονότι το Ε.Σ. ως όργανο εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους εγκαθιδρύθηκε σχεδόν ταυτόχρονα με τη δημιουργία της ελληνικής πολιτείας και ανάγει τις καταβολές του ήδη στην αρχαία ελληνική σκέψη - είναι γνωστή η ρήση του ρήτορα Αισχίνη, αντιπάλου του Δημοσθένους, στον λόγο του «Κατά Κτησιφώντος» ότι «ανεύθυνον δε και αζήτητον και ανεξέταστον ουδέν εστί των εν τη πόλει», - η ωρίμανση της απόφασης για την ίδρυση ενός ελεγκτικού οργάνου, υπαγορεύθηκε από την αδήριτη ανάγκη για τον έλεγχο των δανείων που συνήψαν οι επαναστατικές κυβερνήσεις με τη Μεγάλη Βρετανία. Πρόκειται για τα δάνεια των ετών 1824 και 1825 που αντιστοιχούν στο ποσό των 2.800.000 στερλίνων, τα οποία και κατασπαταλήθηκαν από τους διαχειριστές τους, ενώ η ελληνική κυβέρνηση έλαβε μόνο 540.000 στερλίνες. Εν όψει του γεγονότος αυτού, η Γ' Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας, με ψήφισμα της στις 13 Απρίλιο του 1826 ανέθεσε σε ειδική Επιτροπή, που ονομάστηκε Λογιστική Επιτροπή, των έλεγχου των διαχειριστών - υπολόγων των δανείων.

Το Ε.Σ. υπήρξε ως εκ τούτου, προϊόν της ανάγκης μιας υποσυγκρότηση πολιτείας να αυτοπειθαρχηθεί και να αυτοελεγχθεί στον σημαντικότερο παράγοντα της ύπαρξης και της ανάπτυξής της: Τα δημοσια οικονομικά τα

οποία και διαχειρίστηκαν ελεγκτικά όργανα όπως η Λογιστική Επιτροπή, η Αναθεωρητική Επιτροπή, η Επιτροπή επι της Οικονομίας και Χρηματοπιστικής Τραπέζης το Γενικόν Φροντιστήριον καθώς και το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Τα ελεγκτικά αυτά όργανα, παρά το αναμφισβήτητο έργο που επιτέλεσαν σε μια χώρα με ανύπαρκτους διοικητικούς μηχανισμούς, αποτέλεσαν το θεσμικό κρηπίδωμα, αλλά, κυρίως την ψυχολογική προδιάθεση για την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Βέβαια, παρά το γεγονός ότι η αποτίμηση των πρώτων προσπαθειών για την ίδρυση ενός μόνιμου ελεγκτικού θεσμικού πλαισίου ήταν θετική, τα πραγματικά αποτελέσματα των προσπαθειών αυτών, ήταν μάλλον αρνητικά, διότι οι πολιτικές συγκυρίες και το πνεύμα κατευνασμού των πολιτικών παθών, που πρυτάνευε κατά τις κρίσιμες εκείνες στιγμές της αναγέννησης του Έθνους, στέρησαν τα ελεγκτικά όργανα από τη δυνατότητα να δημοσιοποιήσουν τα ευρήματά τους και να καταλογίσουν τους υπολόγους.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η προσπάθεια θέσπισης ενός οργανωμένου δημοσιονομικού ελέγχου εντάχθηκε στο γενικότερο πλαίσιο μεταφύτευσης διοικητικών θεσμών που λειτουργούσαν στις χώρες της Ευρώπης χωρίς όμως να καταβαλλόταν οποιαδήποτε προσπάθεια προσαρμογής τους στις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Και τούτο διότι δεν είχε γίνει κατανοητό ότι οι διοικητικοί θεσμοί είναι κοινωνικοί κανόνες και η ευδοκίμησή τους εξαρτάται από την προσαρμογή τους στις κοινωνικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

Ακόμα πιο καθοριστική για την εμπέδωση και την ευδοκίμηση του νεοσύστατου θεσμού, υπήρξε η περίοδος από το 1833 ως το 1864, όπου και υπό την εισήγηση του Γάλλου Οικονομολόγου Regny, συστάθηκε επί Όθωνος. Το ΕΣ το οποίο και αποτέλεσε το πρώτο Ανώτατο Δικαστήριο που ιδρύθηκε στο νεώτερο Ελληνικό Κράτος, και το οποίο δε, λειτουργεί έκτοτε, από το 1833 και εφ'εξής χωρίς καμιά διακοπή.

Ειδικότερα, το ΕΣ ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου /9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», κατ'απομίμηση της γαλλικής *cour des comptes*, θεσμού που είχε συσταθεί από τον

Ναπολέοντα το έτος 1807. Το ιδρυτικό διάταγμα του ΕΣ ήταν μια σχετικά ελεύθερη αντιγραφή του νόμου της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1807, με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός, με ορισμένες μόνο διαφοροποιήσεις που τις επέβαλε η διαφορετική πολιτειακή συγκρότηση των δυο κρατών. Έτσι η μετέπειτα δικαστική του οργάνωση η προστασία των μελών του με τις ίδιες εγγυήσεις, όπως και των δικαστών, καθώς και ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων που του ανατέθηκαν ανάγονται σαφώς στο γαλλικό προτυπο.

Κατά το διάστημα από το 1833 έως το 1844 το Σώμα λειτούργησε υπό τον αναιρετικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και αφού το Σύνταγμα του 1844 εξαίρεσε ρητά το Σώμα από την κατάργηση των υπόλοιπων διοικητικών δικαστηρίων, αυτό υπήχθη στον αναιρετικό έλεγχο του ΑΠ. Η υπαγωγή αυτή, η οποία και επικρίθηκε από τη θεωρία της εποχής (αφού τα δυο σώματα ήταν ομοταγή) δεν έγινε στην αρχή αποδεκτή χωρίς αντιδράσεις και από το ίδιο το ΕΣ. Συγκεκριμένα η διάταξη που κατοχύρωνε την παραπάνω απόφαση και η οποία αποτέλεσε την «αιματηρή νύξη» εξαρχής παρατηρήθηκε από τον Ν.Ι Σαρίπολο ότι επρόκειτο για νομικό ατόμημα *«διότι τας αναιρεσιβαλλομένας του συνεδρίου αποφάσεις ανέθετο εις την εκδίκασιν ισοβάθμου τω συνεδρίω δικαστηρίου, του ΑΠ»*.

Κατά το διάστημα 1864-1923 το Σώμα συνέχισε την κύρια δικαστική του αρμοδιότητα (που ήταν ο κατασταλτικός των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων) και παράλληλα με τις αρχικές ελεγκτικές του αρμοδιότητες επιφορτίστηκε με σημαντικά γνωμοδοτικά αλλά και ελεγκτικά καθήκοντα. Έτσι από το έτος 1923 το ΕΣ κατέστη συνταξοδοτικό όργανο αποφασιστικής σημασίας για να μεταβληθεί περαιτέρω και σε δικαστήριο των συνταξιοδοτικών διαφορών. Την αρμοδιότητα του κανονισμού των συντάξεων διατήρησε το ΕΣ μέχρι τις 31-12-1968 οπότε με τον αν 599/1968 αυτή περιήλθε στη νεοσύστατη υπηρεσία συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και το ΕΣ κατέστη φυσικός δικαστή τους.

Η σημαντικότερη όμως καινοτομία της περιόδου αυτής (1864-1923) υπήρξε η ανάθεση στο ΕΣ του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών.

Η αρμοδιότητα αυτή διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση του θεσμού, τη στελέχωση του αλλά και την μετέπειτα ανάδειξη του ως όργανο άσκησης του. Βέβαια, η μη δικαστική φύση των αρμοδιοτήτων αυτών συνετέλεσε στην ενδυνάμωση ενός ιδιόμορφου χαρακτήρα οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμού, με κύριο και βασικό τον ελεγκτικό του ρόλο.

Το ΕΣ ακολούθησε έκτοτε μια πορεία από την οποία η συνταγματική του θέση, γινόταν συνεχώς ενδυναμωμένη. Η αναγωγή του Σώματος σε θεσμο προστατευόμενο από το Σύνταγμα, έγινε με την ρύθμιση των εγγυήσεων υπερ των μετά ψήφου μελών του. Με το Σύνταγμα του 1952 το Σώμα απέκτησε ολοκληρωμένη συνταγματική κατοχύρωση ενώ κατέστη παράλληλα ανώτατο δικαστήριο με την αναγωγή της ολομέλειας αυτού σε αναιρετικό σχηματισμό.

Τέλος η θεσμική του ακμή, κορυφώθηκε με τα «συνταγματικά κείμενα» του 1968 και του 1973 με το Σύνταγμα του 1975/1986 όπου το Σώμα αναγνωρίζεται και τυπικά ως ανώτατο δικαστήριο, ενώ κατοχυρώνονται και οι αρμοδιότητες του, ενώ με το Σύνταγμα του 2001, επεκτείνονται οι αρμοδιότητες του.

Κεφάλαιο δεύτερο - οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις σχέσεις του ΕΣ με την εκτελεστική εξουσία.

Παρ.2 ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

1. Προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος.

Το ΕΣ αποτελεί το φυσικό ελεγκτή και δικαστή της δημοσιονομικής δράσης της εκτελεστικής εξουσίας, τόσο κατά τη φάση της εντολής πληρωμής της δημόσιας δαπάνης από το διατάκτη - υπουργό αυτής - που συνιστά τη διαδικασία του προληπτικού ελέγχου - όσο και κατά το στάδιο της υποβολής των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων που αποτελεί τη διαδικασία του κατασταλτικού ελέγχου.

Τόσο ο προληπτικός όσο και ο κατασταλτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών ανήκουν παραδοσιακά στον εξωτερικό δημοσιονομικό έλεγχο που κατά κανόνα επιτελούν ανώτατα όργανα ελέγχου, που είναι οργανωμένα είτε ως δικαστήρια, είτε ως όργανα βοηθητικά της Βουλής και εντάσσουν τον ελεγκτικό τους ρόλο στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη του εδαφίου α' της παραγράφου 1 του άρθρ. 98 Σ ο έλεγχος των δημόσιων δαπανών από το ΕΣ περιλαμβάνει τον «τυπικό» έλεγχο βάσει του οποίου το ΕΣ προσπαθεί να διαπιστώσει εάν τηρήθηκαν οι νόμιμες διαδικασίες, αλλά και τον «ουσιαστικό» έλεγχο σύμφωνα με τον οποίο το ΕΣ προσπαθεί να εξακριβώσει την αλήθεια των γεγονότων που εκτίθενται.

Βέβαια η ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕΣ, διακρίνεται από τον συντακτικό νομοθέτη σε δυο σαφώς διακεκριμένες φάσεις. Από τη μια στον έλεγχο των δαπανών του κράτους καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό (προληπτικός -a priori - έλεγχος) και διενεργείται πριν από την εκταμίευση του δημόσιου χρήματα αλλά με την ανάληψη υποχρέωσης καθώς και την εκκαθάριση της δαπάνης, και από την άλλη στον έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων (κατασταλτικός έλεγχος).

2. Εννοια Διατακτων - Υπουργων

Ο προληπτικός (a priori) έλεγχος που διενεργεί το Ε.Σ έχει ως αντικείμενο του, τους διατάκτες - υπουργούς των δημόσιων δαπανών. Το εύρος του ελέγχου όμως δεν επεκτείνεται στο σύνολο του δημόσιου χρήματος που εκταμιεύεται από το δημόσιο, αλλά επί σαφώς καθορισμένων δαπανών.

Οι διατάκτες διακρίνονται σε δυο κατηγορίες: στους κύριους και στους δευτερεύοντες. **Κύριοι Διατάκτες** είναι όσοι αναλαμβάνουν υποχρεώσεις εις βάρος των πιστώσεων που έχουν τεθεί στη διάθεσή τους απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό. Κύριοι διατάκτες είναι οι υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς περιφέρειας οι περιφερειακοί διευθυντές ή άλλα εξουσιοδοτημένα αρμόδια όργανα. **Δευτερεύοντες διατάκτες** είναι οι δημόσιοι λειτουργοί, στους οποίους ο κύριος διατάκτης με έγγραφη εντολή του(το οποίο καλείται επιτροπικό ένταλμα) μεταβιβάζει ένα μέρος των πιστώσεων ορισμένων κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού προκειμένου αυτοί, στους οποίους γίνεται η μεταβίβαση των πιστώσεων, να εκδώσουν τα αντίστοιχα χρηματικά εντάλματα προκειμένου να εξοφληθούν οι νόμιμες δαπάνες της υπηρεσίας τους.

Γενικά στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Διατακτών - Υπουργών ανήκει η διοίκηση των διατιθέμενων σ'αυτούς πιστώσεων, οι οποίοι δρώντας με κριτήριο την υλοποίηση της επιλεγείσας κυβερνητικής πολιτικής, στο συγκεκριμένο τομέα ευθύνης τους, διαθέτουν κάποια διακριτική δυνατότητα επιλογής, τόσο ως προς τον εάν θ'αναλάβουν μια υποχρέωση όσο και ως προς το ποτε θα την αναλάβω.

Η συμμετοχή τους, ωστόσο στην διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού και συγκεκριμένα σε μια δραστηριότητα που λόγω της φύσης της απαιτεί διαφάνεια και ενδιαφέρει άμεσα τους πολίτες καθιστά αναγκαίο τον έλεγχο αυτών.

3. Χρόνος Διεξαγωγής του Ελέγχου

Η διαδικασία κατά την οποία πραγματοποιούνται οι δημόσιες δαπάνες από τους Διατάκτες - Υπουργούς αποτελεί μια σύνθετη διοικητική ενέργεια και η οποία διακρίνεται σε στάδια σαφώς προσδιοριζόμενα από τον δημοσιολογιστικό νόμο.

Αρχικά ο Διατάκτης - Υπουργός προβαίνει στην ανάληψη μιας υποχρέωσης και συγκεκριμένα στην έκδοση μιας διοικητικής πράξης, σύμφωνα με την οποία δημιουργείται ή διαπιστώνεται συγκεκριμένη υποχρέωση του Δημοσίου έναντι τρίτων (δημόσιο χρέος) και εγκρίνεται η διάθεση για την εξόφληση της επιβεβαιωμένης δαπάνης μιας πίστωσης δηλαδή που προβλέπεται στον προϋπολογισμό και προορίζεται ακριβώς για την απόσβεση τέτοιων αξιώσεων.

Στη συνέχεια η Υπηρεσία Δημοσιονομικού ελέγχου υπό την ευθύνη και τη συμμετοχή του Διατάκτη - Υπουργού προσδιορίζει την οφειλή του Κράτος προς τον τρίτο καθώς και το ακριβές ποσό αυτής ενώ ερευνάται ταυτόχρονα εάν η οφειλή αυτή έχει νόμιμο έρεισμα.

Έπειτα ο Διατάκτης - Υπουργός δίνει εντολή προς τον Υπόλογο - διαχειριστή να καταβάλει ορισμένο χρηματικό ποσό στο πιστωτή του Δημοσίου για νόμιμη αιτία. Έτσι με βάση την εντολή αυτή, ο υπόλογος - διαχειριστής αποκτά την εξουσία να εξοφλήσει το χρέος, προβαίνοντας στην υλική ενέργεια της παράδοσης ορισμένης ποσότητας χρημάτων στο δικαιούχο.

Με την έκδοση της εντολής προς πληρωμή της σχετικής δαπάνης από τον διατάκτη - υπουργό και πριν από την εντολή εκταμίευσης του δημόσιου χρήματος για την εξόφληση της σχετικής απαίτησης από τον υπόλογο - διαχειριστή δηλαδή αμέσως μετά την εξάντληση των αρμοδιοτήτων του Διατάκτη - Υπουργού αναφορικά με την πραγματοποίηση τη δημόσιας δαπάνης ασκείται ο προληπτικός έλεγχος (a priori) των δημοσίων δαπανών. Βασικά δηλαδή χαρακτηριστικό του είναι ότι ασκείται πριν από την εκταμίευση του δημόσιου χρήματος σε φάση που χρονικά είναι μάλλον αλυσιτελής από την άποψη επέλευσης των ελεγκτικών αποτελεσμάτων, αφού η

διαδικασία εξόφλησης της δημόσιας δαπάνης έχει σχεδόν ολοκληρωθεί με την αναγνώριση και την εκκαθάριση αυτής.

Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών καθιερώθηκε το έτος 1887 με το νόμο ΑΥΟΖ και ανατέθηκε στο ΕΣ το οποίο από την ίδρυση του ακόμα το έτος 1833 ως εξωτερικός θεσμός της διοίκησης, ανέλαβε καθήκοντα θεματοφύλακα του δημοσίου χρήματος και έχει ήδη αναχθεί στο ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας.

4. Φύση του Ελέγχου

Πριν από την ανάλυση της διαδικασίας του προληπτικού ελέγχου από το ΕΣ κρίνεται απαραίτητο να αναφερθεί ότι ο συνταγματικά κατοχυρωμένος έλεγχος των δημόσιων δαπανών ασκείται σε πρώτο στάδιο από τους δικαστικούς υπαλλήλους και σε δεύτερο στάδιο από τους δικαστικούς λειτουργούς, οι οποίοι και διαθέτουν τόσο προσωπική όσο και λειτουργική ανεξαρτησία. Δεδομένου ότι η Ολομέλεια του Σώματος έχει δεχθεί 1) ότι ο συνταγματικός νομοθέτης στο άρθρο 98 παρ.1, 5 θέλησε να καθιερώσει τον έλεγχο των Διατακτών και 2) ότι ο έλεγχος a priori που ασκεί το ΕΣ είναι δικαστικός προκύπτει ότι ο παραπάνω έλεγχος δημοσιολογιστικού περιεχομένου που ασκείται από το ΕΣ δεν μπορεί να καταργηθεί από το κοινό νομοθέτη είτε άμεσα είτε έμμεσα.

5. Διαδικασία άσκησης του ελέγχου

Η διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου προβλέπεται τόσο από τον οργανισμό του ΕΣ, όσο και από το εκτελεστικό του διάταγμα.

Ειδικότερα για την εξόφληση συγκεκριμένης δαπάνης του δημοσίου, αρμόδια είναι όπως αναφέρθηκε η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου η οποία και εκδίδει το σχετικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής, το οποίο να στέλνει στον οικείο Επίτροπο για να το θεωρήσει.

Εάν ο Επίτροπος διαπιστώσει έπειτα από έρευνα ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι «νόμιμη» δηλαδή ότι υπάρχει σχετική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό αλλά και «κανονική» (δηλαδή υπάρχουν τα απαιτούμενα

νομιμα δικαιολογητικά) προβαίνει στη θεώρηση (visa) του χρηματικού αυτού εντάλματος, και το επαναφέρει στην αρμόδια υπηρεσία προκειμένου να εξοφληθεί.

Σε αντίθετη περίπτωση όταν μετά τον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας, ο Επίτροπος διαπιστώσει ατασθαλίες και ανεπάρκειες, συντάσσει πράξη (επιστροφής) στην οποία και τεκμηριώνει τους λόγους για τους οποίους αρνείται την θεώρηση του συγκεκριμένου χρηματικού εντάλματος, και το επιστρέφει στην υπηρεσία που το έχει εκδώσει.

Εάν παρόλα αυτά, ο διατάκτης -υπουργός εμμείνει στον ισχυρισμό του ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη και κανονική ενώ ο Επίτροπος εξακολουθεί ν'αρνείται τη θεώρηση του, προκύπτει διαφωνία μεταξύ του Διατάκτη - Υπουργού και του Επιτρόπου, για την επίλυση της οποίας αρμόδιο είναι το οικείο τμήμα του ΕΣ.

Το Τμήμα αυτό που αποτελείται από δικαστικούς λειτουργούς και είναι επομένως δικαστικός σχηματισμός αφού συνεδριάσει σε συμβούλιο αποφασίζει επι της εκάστοτε διαφωνίας εκδίδοντας σχετική πράξη.

Έτσι εάν κρίνει ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη αποφαινεται «περί της θεωρήσεως» του εντάλματος, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, εάν δηλαδή κρίνει ότι η δαπάνη δεν είναι νόμιμη, «αίρει την διαφωνία υπέρ των απόψεων του Επιτρόπου» και αποφασίζει ότι το επίμαχο χρηματικό ένταλμα είναι μη θεωρητέο.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι από τον έλεγχο του Σώματος, δεν εξαιρείται η έρευνα της συνταγματικότητας των νομοθετημάτων, εφόσον το ΕΣ, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, δεν εξαιρείται από το περιεχόμενο του αρθρ. 93 παρ.4 του Συντάγματος ώστε να μην εφαρμόζει το περιεχόμενο νόμου ο οποίος κρίνεται αντισυνταγματικά.

Επίσης σημαντικό στοιχείο κατά τη διαδικασία του a priori ελέγχου, είναι και η δυνατότητα των αρμόδιων οργάνων του ΕΣ να εξετάζουν και να αποφαινούνται σε αναφερόμενα ζητήματα, με έσχατο όριο το δεδουλευμένο ώστε η εκταμίευση του δημόσιου χρήματος, να μην είναι σε καμία περίπτωση

προϊόν απάτης και παράνομης δραστηριότητας του οικείου Διατάκτη - Υπουργού.

Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ασκούμενος δημοσιονομικός έλεγχος του Διατάκτη - Υπουργού δεν είναι απεριόριστος, υπό την έννοια ότι δεν μπορεί να οδηγήσει σε παρεμπόδιση της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής. Άλλωστε σε σχέση με την ελεγκτική λειτουργία της Δικαιοσύνης, ο έλεγχος δεν επιφέρει την επιβολή κυρώσεων εις βάρος του Διατάκτη - Υπουργού επειδή ανέλαβε κάποια μη νόμιμη δαπάνη, αλλά κατευθύνεται αποκλειστικά στη ματαίωση της διάθεσης για πίστωση μη νόμιμη, ώστε να μην σπαταλάται το δημόσιο χρήμα.

Τέλος είναι σημαντικό να αναφερθεί πως παρά το γεγονός ότι ο έλεγχος αυτός των Διατακτών - Υπουργών είναι αποτελεσματικός, γιατί είναι προτιμότερο να προλαμβάνεται η κακή διαχείριση του δημόσιου χρήματος παρά να επιχειρηθεί η αποκατάσταση της ζημίας, εντούτοις προκαλεί δυσφορία στους ελεγχόμενους με συνέπεια να εκδηλώνεται πρόσφατα μια διάθεση αποφυγής του. Η τάση όμως αυτή των διατακτών να αποφύγουν τον έλεγχο, οδηγεί στη συρρίκνωσή του με αποτέλεσμα την ελάττωση των θετικών και ευεργετικών επιδράσεων του στην κοινωνική οικονομική, πολιτική και πολιτιστική ζωή της χώρας.

Παρόλα αυτά όμως η νομολογία του ΕΣ αναγνωρίζει στις πράξεις θεώρησης των χρηματικών ενταλμάτων από το εκάστοτε αρμόδιο όργανο του σώματος την ισχύ « οιονεί δεδικασμένου» αφού οι δαπάνες που κρίθηκαν κατά το πρώτο στάδιο του ελέγχου, δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθούν κατά το επόμενο στάδιο του κατασταλτικού ελέγχου.

Συμπερασματικά ο εξωτερικός προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών, διατελείται από το ΕΣ σε δυο φάσεις: Ο μεν πρώτος στην υπηρεσία του ελεγχόμενου διατάκτη και επιτοπίως, ο δε δεύτερος από το αρμόδιο τμήμα του Σώματος που διευθετεί τη διαφωνία μεταξύ των οργάνων αυτών. Θέτοντας συγχρόνως το ζήτημα της ύπαρξης μελών του ίδιου δικαστηρίου, τόσο κατά το στάδιο της πρώτης ελεγκτικής φάσης του προληπτικού ελέγχου όσο και κατά

της δεύτερης δικαστικής φάσης στην οποία αίρεται η διαφωνία περί νομιμότητας δημόσιας δαπάνης.

6. Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων συμβάσεων

Στο άρθρο 19 του πδ 774/1980 καθώς και στο άρθρ. 15 του ν. 2145/1993 ορίζεται ότι η δαπάνη για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, τόσο από το Δημόσιο όσο και από τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τους δημόσιους οργανισμούς, η οποία υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών, μπορεί να υποβληθεί σε έλεγχο νομιμότητας από το ΕΣ μετά από σχετική πρόταση του αρμόδιου υπουργού. Έτσι προκειμένου να διενεργηθεί ο έλεγχος, υποβάλλεται στο ΕΣ ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία, καθώς και το σχέδιο της οικείας σύμβασης. Στην περίπτωση που ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, σύμφωνα με το περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων η σύμβαση δεν υπογράφεται. Βέβαια ο έλεγχος αυτός υποκειται σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών μετά την παρέλευση της οποίας και εφόσον ο έλεγχος δεν έχει διενεργηθεί είναι δυνατόν να υπογραφεί η σύμβαση.

Στη συνέχεια με το ν. 2741/1999 ο οποίος και αντικατέστησε τα προηγούμενα αυξάνοντας την προϋπολογιζόμενη δαπάνη των υπό έλεγχο συμβάσεων, ορίζοντας πως ο έλεγχος αυτός είναι υποχρεωτικός και επεκτείνοντας παράλληλα την προθεσμία διεξαγωγής του. Σύμφωνα με τα παραπάνω ο έλεγχος της νομιμότητας της σχετικής σύμβασης διενεργείται από κλιμάκιο του ΕΣ, συγκροτούμενο από ένα σύμβουλο και δυο παρέδρους, στους οποίους και μεταβιβάζεται ο σχετικός φάκελος με τα έγγραφα και τα στοιχεία. Ο έλεγχος του ΕΣ ολοκληρώνεται σε ένα μήνα από τη διαβίβαση σ' αυτό του σχετικού φακέλου.

Επιπρόσθετα αξίζει να σημειωθεί πως ο έλεγχος του Σώματος σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις λειτουργεί προληπτικά καθώς επαυξάνει την ευθύνη των χειριστών, αλλά και κατασταλτικά καθώς η διαπίστωση των πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της υπογραφής της σύμβασης. Γεγονός όμως είναι ότι τα αποτελέσματα του ελέγχου δεν περιβάλλονται από την ισχύ του δεδικασμένου

γ'αυτό και υπόκεινται σε ανάκληση εφόσον συντρέχει νομικός ή πραγματικός λόγος που να την τεκμηριώνει.

Τέλος είναι σημαντικό το γεγονός ότι κατά τη διαδικασία άσκησης της αρμοδιότητας αυτής το ΕΣ περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας της υπο εξέταση σύμβασης, χωρίς δηλαδή να έχει τη δυνατότητα να ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις σκοπιμότητες της.

Παρ.3 Κατασταλτικός Έλεγχος

1. Ο Κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων λογαριασμών

Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων αποτελεί την πλέον παραδοσιακή δικαστική αρμοδιότητα τόσο του ελληνικού ελεγκτικού Συνεδρίου όσο και του συνόλου των ανώτατων οργάνων δημοσιονομικού ελέγχου που είναι οργανωμένα ως δικαστήρια. Ο έλεγχος αυτός λογίζεται πάντα ως κατασταλτικός καθώς διενεργείται μετά τη λήξη της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, εξειδικεύοντας παράλληλα στον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας της διαχείρισης αυτής.

Φυσικοί δικαστές των δημόσιων υπολόγων στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες είναι αντίστοιχα η ιταλική Corte dei conti, η βελγική cour des comptes τα ισπανικά Tribunal de cuentas και το πορτογαλικό Tribunal de contas.

2. Έννοια Δημοσίου υπολόγου

Αρχικά κρίνεται αναγκαίο να τονιστεί πως η έννοια του δημόσιου υπολόγου αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για το δημοσιολογιστικό δίκαιο μιας έννομης τάξης, καθώς αποτελεί τον χώρο πάνω στον οποίο εδράζεται αποκλειστικά μια από τις αρμοδιότητες του ΕΣ.

Όσον αφορά τη διάκριση υπολόγου - διατάκτη αυτή στηρίζεται στο τυπικό κριτήριο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.

Ποια όμως είναι η έννοια της διαχείρισης ακριβώς; Είναι αλήθεια, πως κατά κανόνα, η έννοια της «διαχείρισης» αναφέρεται στην είσπραξη, τη κατοχή ή τη διαφύλαξη του δημόσιου χρήματος. Παρά το γεγονός ότι η

ύπαρξη των παραπάνω στοιχείων φαίνεται ότι αρκεί να προσδώσει την ιδιότητα του δημόσιου υπολόγου; Επιχειρώντας μια πιο προσεκτική αναδρομή στην προϊούσα νομολογία, διαπιστώνουμε πως η έννοια της διαχείρισης πέρασε από διάφορες φάσεις προτού αποκτήσει την τελική της μορφή.

Στην αρχή το ζήτημα της διαχειρίσεως του δημόσιου χρήματος αντιμετωπίστηκε με σχετική στενότητα σύμφωνα με το νόμο ΣΙΒ'/1852 στις διατάξεις του οποίου οριζόταν πως κάθε υπάλληλος ασχολούμενος με χρηματική διαχείριση καθίσταται υπόλογος, εφόσον βεβαιωθεί με αποδείξεις πως διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα.

Στη συνέχεια με το νόμο ΑΥΟΖ'/1887 επιχειρήθηκε η διεύρυνση της έννοιας της διαχείρισης σχετικά με τις υπηρεσίες του ΕΣ. Ειδικότερα ο νομος όριζε πως όσοι διαχειρίζονταν κρατικό υλικό, υπόκειντο σε όλες τις σχετικές με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος διατάξεις, καθώς και ότι όφειλαν να προσκομίζουν σε αυτό τους απαιτούμενους λογαριασμούς σε περίπτωση μεταθέσεως ή απολύσεως.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό πως το ελληνικό δημόσιο δεν περιορίζεται απλά στην έννοια της κατοχής του δημόσιου χρήματος αλλά στην περαιτέρω διαχείριση αυτού. Συγκεκριμένα όσον αφορά τη μορφή του, αυτό σύμφωνα με το νόμο της 23 Φεβρουαρίου 1963, περιλαμβάνει τόσο τα τραπεζογραμμάτια και τα νομίσματα που έχουν εκδοθεί νόμιμα, όσο και τα αξιόγραφα, δηλαδή οι πιστωτικοί ή χρεωστικοί τίτλοι που μπορούν να μετατραπούν σε χρήμα υπό τον όρο της εμφάνισης του.

Στην κατηγορία των δημόσιων υπολόγων περιλαμβάνονται οι υπόλογοι ενταλμάτων προπληρωμής, οι διαχειριστές πάγιων προκαταβολών, οι φοροτεχνικοί, οι τελωνειακοί υπόλογοι, οι ειδικοί ταμίες, υπόλογοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και υπόλογοι δημόσιων οργανισμών κοινής ωφελείας. Βέβαια, δημόσιοι υπόλογοι δεν είναι μόνο όσοι διαχειρίζονται χρήματα υλικό ή αξίες του δημοσίου δυνάμει νόμου, αλλά και όσοι ακόμα και χωρίς τη νόμιμη εξουσιοδότηση διαχειρίζονται τα παραπάνω και οι οποίοι ονομάζονται αφανείς ή de facto υπόλογοι.

3. Το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη προστασία της διαχείρισης του δημοσίου ή του de facto υπολόγου είναι η επιβολή σ'αυτούς της λεγόμενης λογοδοσίας η οποία και κατά κανόνα ασκείται ενώπιον του ΕΣ. Η λογοδοσία αποτελεί μια από τις πρωταρχικές ευθύνες του υπολόγου, αφού χωρίς την προσκόμιση του αναγκαίου λογαριασμού ο αρμόδιος δημοσιονομικός δικαστής δεν θα μπορέσει να προβεί σε κρίση.

Ο λογαριασμός πρέπει να συντάσσεται από τον δημόσιο υπόλογο και συνοδευόμενος με τα απαραίτητα νόμιμα δικαιολογητικά στοιχεία να κατατίθεται στο ΕΣ για εξέταση. Βέβαια, ανάλογα με το γεγονός ότι οι λογαριασμοί υποβάλλονται ή όχι απευθείας στο ΕΣ, οι υπόλογοι διακρίνονται σε κύριους και δευτερεύοντες.

Κύριοι υπόλογοι είναι όσοι υποβάλλουν τους λογαριασμούς τους απευθείας στο ΕΣ και ελέγχονται απ'αυτό. Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι υπόλογοι των δημόσιων οικονομικών υπηρεσιών οι υπόλογοι χρηματικών ενταλμάτων ο υπόλογος συψηφισμάτων καθώς και οι στρατιωτικοί ταμίες και οι διαχειριστές υλικού.

Δευτερεύοντες υπόλογοι ονομάζονται όσοι λογοδοτούν στους κύριους υπολόγους χωρίς όμως αυτό να επιφέρει την απαλλαγή τους καθώς η τελευταία επέρχεται μόνο με την απαλλαγή των κύριων υπολόγων. Στους δευτερεύοντες υπολόγους, ανήκουν οι βοηθοί διαχειριστές των δημόσιων οικονομικών υπηρεσιών, οι ταμειακοί διαχειριστές, τα όργανα των ανωτέρω υπηρεσιών που προβαίνουν σε εισπράξεις, καθώς και οι ταμίες όλων των στρατιωτικών μονάδων.

4. Διαδικασία σύνταξης και υποβολής λογαριασμών

Το ιδρυτικό διάταγμα του ΕΣ της 27 Σεπτεμβρίου 1833 όριζε την υποχρέωση των δημόσιων υπολόγων να προσκομίζουν ενώπιον του ΕΣ, τους απαιτούμενους λογαριασμούς ενώ σε περίπτωση αργοπορίας το πρόστιμο ήταν περίπου 30-300 δραχ. Το ΕΣ αφού εξέταζε τους υποβαλλόμενους λογαριασμούς αποφάσιζε περί αυτών.

Στη συνέχεια και μετά τη νομολογία του ΣΙΒ'/1852 η οποία και εισήγαγε ένα πολύπλοκο σύστημα λογοδοσίας, ο νόμος του ΑΥΟΖ'/1887 ορίζει ότι οι δημόσιοι υπόλογοι όφειλαν να αποδίδουν τους λογαριασμούς τους στο τέλος κάθε έτους ή κατά τη διάρκεια αυτού σε περίπτωση μετάθεσης ή απόλυσής του.

Τέλος με το νδ της 4^{ης} Ιουλίου 1923, οι λογαριασμοί διαχωρίζονται σε μηνιαίους που αφορούν το κεντρικό και τα επαρχικά ταμεία του κράτους και σε ετήσιους που αποδίδονται από τους δημόσιους υπολόγους στο ΕΣ. Σε περίπτωση που δεν τηρηθούν οι προθεσμίες λογοδοσίας, οι κυρώσεις που επιβάλλονται στον δημόσιο υπόλογο είναι χρηματικές ποινές μέχρι το ύψος των μηνιαίων αποδοχών του.

Με τον έλεγχο της λογοδοσίας, δηλαδή την απεικόνιση των εσόδων και των εξόδων δημόσιας διαχείρισης, το αρμόδιο κλιμάκιο ή άλλο όργανο του ΕΣ μπορεί να διαπιστώσει είτε την πληρότητα και την ορθότητα των λογαριασμών οπότε με πράξη του προβαίνει στην απαλλαγή του διαχειριστή, είτε την ανεπάρκεια τους οπότε και καταλογίζει εις βάρος του το διαπιστωθέν έλλειμμα.

Ειδικότερα σε περίπτωση όπου κατά τη λογοδοσία των λογαριασμών διαπιστωθεί έλλειμμα, τότε μέσα από εισήγηση της αρμόδιας διεύθυνσης το σχετικό κλιμάκιο του ΕΣ προβαίνει στον καταλογισμό τους, εφόσον το έλλειμμα δεν διορθώθηκε μετά την κοινοποίηση του φύλλου μεταβολών και ελλείψεων που συντάσσεται γ'αυτούς. Συγχρόνως το ΕΣ στο πλαίσιο του ελέγχου των υποβληθέντων λογαριασμών, κρίνει επίσης και την προσωπική συμπεριφορά των δημόσιων υπολόγων.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός ότι κατά των καταλογιστικών πράξεων του ΕΣ, μπορεί να ασκηθεί έφεση, η οποία και κατά την πρώτη περίπτωση στρέφεται κατά της δικαστικής πράξης και όχι απόφασης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση στρέφεται κατά της εκτελεστικής πράξης.

Επιπρόσθετα το ΕΣ συμβάλλει ως εγγυητικός παράγων στον έλεγχο της περιουσιακής καταστάσεως των πολιτικών προσώπων. Συγκεκριμένα ο ν. 2429/1996 υποχρεώνει τα πολιτικά πρόσωπα της χώρας να υποβάλλουν

δήλωση της περιουσιακής τους κατάστασης, τόσο των ιδίων όσο και της οικογένειάς τους εντός προθεσμίας 90 ημερών από την ανάληψη των καθηκόντων τους.

5. Ο έλεγχος της χρηστής Δημοσιονομικής διαχείρισης

Το 1956 το 2^ο Διεθνές Συνέδριο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (INTOSAL) διακήρυξε πως ο ρόλος των ελεγκτικών οργάνων δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στην ακρίβεια των λογαριασμών, αλλά να επεκτείνεται και στην τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Πιο συγκεκριμένα, υπάρχουν 3 είδη ελέγχου α) η εξέταση της ακρίβειας των λογαριασμών β) η εξέταση της νομιμότητας και της κανονικότητας και τέλος γ) η εξέταση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τόσο η εξέταση των λογαριασμών όσο και η εξέταση της νομιμότητας και της κανονικότητας, αποτελούν τον διαχειριστικό έλεγχο ενώ η εξέταση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισεως τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισεως. Η ταυτόχρονη άσκηση των δυο ελέγχων συνιστά τον ολοκληρωμένο έλεγχο αποτελώντας συγχρόνως την καλύτερη χρησιμοποίηση των ελεγκτικών πηγών.

Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

α) Τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας (effectiveness) δηλαδή τη σύγκριση στόχου- αποτελέσματος, μολονότι η κυριότερη δυσκολία είναι ακριβώς ο προσδιορισμός του στόχους του οποίου η διοίκηση καλείται να επιτύχει.

β) Ο έλεγχος της οικονομικότητας (economy) που σχετίζεται με το κατά πόσο αξιοποιήθηκε το εργατικό δυναμικό, οι επιχορηγήσεις κτλ

γ) και τέλος η εξέταση της αποδοτικότητας (efficiency) δηλαδή της σχέσεως μεταξύ των αγαθών και των υπηρεσιών που παρήχθησαν.

Συνοπτικά μπορούμε να συμπεράνουμε πως η δημοσιονομική διαχείριση είναι «αποτελεσματική» εάν ο στόχος έχει επιτευχθεί «οικονομική»

εάν τα λιγότερα μέσα έχουν χρησιμοποιηθεί και «αποδοτική» εάν τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν λειτούργησαν με τον καλύτερο τρόπο.

Κεφάλαιο Τρίτο

Οι Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού συνεδρίου στις σχέσεις του με τη Βουλή.

Παρ. 4 Οι Γνωμοδοτικές Αρμοδιότητες του ΕΣ

1. Γνωμοδοτική Αρμοδιότητα

Όπως όλα τα ανώτατα όργανα εξωτερικού ελέγχου, συνεργάζονται στενά με τα νομοθετικά όργανα των χωρών τους, έτσι και το ελληνικό ΕΣ αναπτύσσει με τη Βουλή σχέσεις που αναφέρονται στον γνωμοδοτικό του ρόλο κατά την ειδική νομοπαραγωγική διαδικασία θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δικαίου. Παράλληλα ασκεί την παραδοσιακή αρμοδιότητα υποβολής στη Βουλή της ετήσιας έκθεσης επί των δημόσιων δαπανών, καθώς και τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα σύνταξη της «διαδήλωσης» της έκθεσης δηλαδή προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους.

Είναι γεγονός πως η ανάθεση στο ΕΣ αρμοδιοτήτων σχετικά με θέματα κανονισμού συντάξεων των δημόσιων υπαλλήλων (στρατιωτικών και πολιτικών) καθώς και η μετέπειτα εκδίκαση των αναφυόμενων διαφορών, συνέβαλε καταλυτικά στην εδραίωση της φήμης του Σώματος ως εξειδικευμένου στα συνταξιοδοτικά ζητήματα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να κερδίσει το Σώμα την εμπιστοσύνη της πολιτείας η οποία αποκρυσταλλώνεται στην ανάθεση σ' αυτό - με ρητή συνταγματική διάταξη - της αρμοδιότητας να γνωμοδοτεί σχετικά με τα υποβαλλόμενα σ' αυτό συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, προτού αυτά κατατεθούν στη Βουλή.

Πάντως, η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΕΣ (η ανάθεση της οποίας αποτελεί καινοτομία στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα, με μόνη εξαίρεση του ΣτΕ (1835-1844) καθώς και επί της ισχύος του Συντάγματος του 1911, που όμως έμεινε ανενεργό) τέθηκε σε νέα βάση μετά την έκδοση της απόφασης **Procola κατά Λουξεμβούργου της 28ης Σεπτεμβρίου 1995** του Ευρωπαϊκού

Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, βάση της οποίας δημιουργείται άμεση ανάγκη για το διαχωρισμό των γνωμοδοτικών και δικαστικών αρμοδιοτήτων του Σώματος.

2. Εκδίκαση Διαφορών στην απονομή των συντάξεων

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημόσιων υπαλλήλων είναι διανεμητικό και όχι ασφαλιστικό. Αυτό σημαίνει πως η καταβολή της σύνταξης στους δημόσιους υπαλλήλους δεν προκύπτει ούτε επειδή «έτσι ορίζει ο Νόμος» ούτε για να επιστραφούν οι ενδεχόμενες κρατήσεις από τις αποδοχές των υπαλλήλων, αλλά λόγω της αρχής της ανταποδοτικότητας καθώς και για λόγους πρόνοιας ή προστασίας. Μ' άλλα λόγια, πρόκειται για μια «ισόβια περιοδική δημοσίου δικαίου χρηματική παροχή» που βαρύνει άμεσα τον κρατικό προϋπολογισμό. Ως εκ τούτου, τον αποκλειστικό λόγο για την νομιμότητα της έχει το ΕΣ ως δημοσιονομικό δικαστήριο.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρ. 73 παρ.2 του Συντάγματος όλα τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην απονομή συντάξεως καθώς και στις προϋποθέσεις της, υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών, ύστερα από τη σχετική γνωμοδότηση του ΕΣ. Και οι συντάξεις αφορούν οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών.

Παράλληλα, το Σύνταγμα απονέμοντας ρητά στο ΕΣ, την αρμοδιότητα γνωμοδότησης και εκδίκασης των συνταξιοδοτικών διαφορών, αναφέρεται σε έννοια επαρκώς προσδιορισμένη από την έννομη τάξη, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της οποίας είναι τα ακόλουθα: α) ιδιότητα τακτικού υπαλλήλου του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου β) περιοδική παροχή αντί μισθού, μετά την αποχώρηση από την υπηρεσία γ) αντιστοιχη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου από την καταβολή της παροχής και τέλος δ) εφαρμογή ενιαίων κανόνων απονομής της παροχής προσαρμοσμένων στη σχέση που συνδέει το δημόσιο υπάλληλο με τη δημόσια υπηρεσία.

Τέλος η πάγια θέση του ΕΣ ότι η άσκηση της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, ειδικά ως προς τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, δεν συνιστά στοιχείο που ανάγεται στα **interna corporis** της κοινοβουλευτικής διαδικασίας αναγνωρίστηκε και από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. Βέβαια η κρίση για το αν η συνταγματική αυτή αρμοδιότητα του Σώματος, που υπερισχύει από άποψη τυπικής ισχύος των διατάξεων της Σύμβασης της Ρώμης βάσει του άρθρ. 28 παρ.1 Σ, θα πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο της διάταξης του αρ.ΣΤ' της Συνθήκης του Μάαστριχτ, βάσει της οποίας ορίζεται ότι « η ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (...)» καθώς και της τάσης της νομολογίας – που δεν έχει όμως επικρατήσει – σύμφωνα με την οποία η εν λόγω Συνθήκη δεν έχει απλά υπερνομοθετική αλλά υπερσυνταγματική ισχύ.

3. Ετήσια έκθεση προς τη Βουλή

Περαιτέρω όπως προαναφέρθηκε μέσα στις αρμοδιότητες του ΕΣ είναι και η σύνταξη της ετήσιας έκθεσης προς τη Βουλή σχετικά με τα αποτελέσματα των εργασιών του καθώς και της ετήσιας έκθεσης με παρατηρήσεις επί του ελέγχου του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους «διαδήλωση».

Πρόκειται για δυο πολύ σπουδαιά κείμενα με τα οποία κάθε χρόνο ενημερώνεται η Βουλή και δί' αυτής ο ελληνικός λαός σχετικά με την ορθή και χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος για τις υπερβάσεις και παραβάσεις των αρμοδίων διοικητικών οργάνων κατά την εν λόγω διαχείριση ως και για τις συγκεκριμένες παραβιάσεις των δημοσιολογιστικών νόμων.

Το κείμενο όμως αυτά έχουν ένα άλλο πολύ σπουδαίο σκοπό, να καθοδηγήσουν τα αρμόδια όργανα της διοικήσεως για τη σωστή στο μέλλον αντιμετώπιση παρόμοιων περιπτώσεων. Γι' αυτό στα κείμενα αυτά εκτίθενται γενικές και ειδικές παρατηρήσεις προτάσεις και σκέψεις για τον καλύτερο τρόπο διαχειρίσεως του δημοσίου χρήματος.

Ειδικότερα με την ετήσια έκθεση προς τη Βουλή που αποτελεί ένα δημόσιο έγγραφο, γίνεται ένας απολογισμός των ετησίων εργασιών του ΕΣ με παρατηρήσεις γενικές και ειδικές επί των παραβάσεων και των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, και τέλος συμπεριλαμβάνονται ορισμένες υποδείξεις για αποτρεπτικά μέτρα και μεταρρυθμίσεις ή βελτίωσης της κειμένης νομοθεσίας, ώστε στο μέλλον να αποφευχθούν ανωμαλίες παρεμφερείς με εκείνες που διαπιστώθηκαν σε διάφορους τομείς και θέματα.

Με τον τρόπο αυτό η Ετήσια Έκθεση του ΕΣ συμπληρώνει και επεκτείνει την καθοδηγητική αποστολή των ελεγκτικών του ΕΣ οργάνων, τα οποία κατά τη διάρκεια του διαρρέυσαντος έτους έδωσαν χρήσιμες οδηγίες και κατευθύνσεις στις ελεγχόμενες υπηρεσίες για τη σωστή εφαρμογή των δημοσιολογιστικών και λοιπών συναφών διατάξεων.

Τη σύγχρονη μορφή της ετήσιας έκθεσης διαγράφει το άρθρ. 14 του νδ4/6-7-1923 όπως κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 42 του ισχύοντος + 147 του Οργανισμού του Ελ. Συνεδρίου καθώς και τα άρθρα 77 του ν. 2362/1995, 1225/81. Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις ο πρόεδρος του ΕΣ στην αρχή του έτους στέλνει εγκύκλιο με την παροχή οδηγιών για το απαιτούμενο περιεχόμενο των εκθέσεων στις υπηρεσίες του Σώματος. Στο έγγραφο αυτό συμπεριλαμβάνονται και καταστάσεις από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, έτσι ώστε να περιέρχονται στο ΕΣ τα απαραίτητα για τη σύνταξη της έκθεσης στοιχεία ώστε η τελευταία να συνταχθεί κατά τρόπο αναλυτικό και ομοιόμορφο. Οι παρατηρήσεις της ετήσιας έκθεσης γίνονται κατά υπουργείο, με αλφαβητική σειρά. Στη συνέχεια γνωστοποιούνται απαραίτητως στους διατάκτες - υπουργούς προτού δωθούν στο πρόεδρο της Βουλής. Οι απαντήσεις των υπουργών οι οποίες περιλαμβάνονται σε ιδιαίτερο τεύχος στέλνονται στο Υπουργείο Οικονομικών από όπου και διαβιβάζονται στον πρόεδρο της Βουλής, μαζί με την ετήσια έκθεση. Οι απαντήσεις των Υπουργών συνδημοσιεύονται με την ετήσια έκθεση στην εφημερίδα της Κυβέρνησης.

4. Η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους.

Σύμφωνα με το άρθρ. 98 παρ.1Σ, στην αρμοδιότητα του ΕΣ, συμπεριλαμβάνεται και «η υποβολή της έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους» η οποία ονομάζεται «διαδήλωση». Κατά τη διαδικασία αυτή 13 μέλη της επιτροπής οικονομικών υποθέσεων συνιστούν νέα επιτροπή, η οποία και εξετάζει τον απολογισμό ή το γενικό ισολογισμό του κράτους σε δυο συνεδριάσεις στη Βουλή, ενώ συντάσσει παράλληλα και σχετική έκθεση.

Στη συνέχεια οι παρατηρήσεις της έκθεσης αφού υπογραφούν από τον αρμόδιο διευθυντή τον γενικό διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και θεωρηθούν από τον υπουργό Οικονομικών, αποστέλλονται από αυτόν στο ΕΣ μέχρι και το τέλος Σεπτεμβρίου κάθε έτους. Το ΕΣ με τη σειρά του, αφού εξετάσει τον έλεγχο που περιλαμβάνεται στην έκθεση της επιτροπής και αφού τον αντιπαραβάλλει με τα δικά του στοιχεία, του στέλνει μαζί με τις «διαδηλώσεις» του πίσω στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, από όπου και κατατίθεται στη Βουλή.

Κατά συνέπεια, οι δυο Ετήσιες Εκθέσεις δεν αποτελούν γενικές αναφορές ως προς τις δραστηριότητες των ελεγχόμενων σε αντίθεση με τις αντίστοιχες εκθέσεις των σωμάτων στις Ηνωμένες Πολιτείες της Β. Αμερικής, στη Γερμανία ή στην Ιταλία αλλά αποτελούν ένα σπουδαίο όργανο τελειοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης εκπέμποντας κάθε φορά ένα σήμα κινδύνου απευθυνόμενο κατά το Σύνταγμα σε ολόκληρη τη Βουλή.

Γι' αυτό το λόγο η παραπάνω δράση του ΕΣ περιλαμβάνεται στα πλαίσια της «θεσμικής αντιπολιτεύσεως» η οποία έχει δημόσιο χαρακτήρα, είναι εξωκοινοβουλευτική, διακρινώμενη βέβαια από την «εξωκοινοβουλευτική κοινωνική αντιπολίτευση» η οποία αποτελείται κυρίως από τις ομάδες συμφερόντων και πιέσεως, γιατί ασκείται κατ'επιταγή του Συντάγματος από όργανο του Κράτους.

Επομένως οι συνέπειες της υποβολής των δημόσιων εκθέσεων του ΕΣ αποτελούν όχι μόνο την αχίλλειο πτέρνα της ελληνικής κοινοβουλευτικής

πρακτικής αλλά και την αιχμή του δόρατος των δυνατοτήτων αλλοδαπών ανώτατων οργάνων εξωτερικού ελέγχου.

5. Ελεγκτικό Συνέδριο και διαφάνεια - πολιτική επικοινωνίας του με τα Μ.Μ.Ε.

Η αντίληψη της «θεσμικής διαφάνειας» στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι Κρατικοί θεσμοί, συνεπώς και τα δικαστήρια άρα και του ΕΣ, είναι συστήματα μάθησης, τα οποία με την ύπαρξη των κατάλληλων προϋποθέσεων μπορούν να αυτοβελτιώνονται δηλαδή να διδάσκονται τόσο από τη δική τους συμπεριφορά, όσο και από τη συμπεριφορά των άλλων θεσμικών συστημάτων.

Ειδικότερα όσο αφορά τον ΕΣ, που ως θεσμός επηρεάζει τη συμπεριφορά του κρατικού οικονομικού συστήματος, απαραίτητη προϋπόθεση για τη ύπαρξη της δημοκρατική αρχή της διαφάνειας είναι η συστηματική παροχή πληροφοριών για τις δραστηριότητες του ΕΣ καθώς και η ύπαρξη κατάλληλων φορέων για να τις αξιοποιούν. Οι πληροφορίες αυτές είναι δυνατόν να αφορούν όχι μόνο την επίδοση του θεσμού, αλλά και άλλες όψεις της λειτουργίας του, για τις οποίες η κοινωνία των πολιτών είναι ευαίσθητη όπως π.χ. την πάταξη των καταχρήσεων, τη σπατάλη του δημοσίου χρήματος την καταπολέμηση της απάτης, την πρόληψη της παρανομίας κα. Όλα αυτά με απαραίτητη προϋπόθεση η διαφάνεια αυτή να μην εκπίπτει στην πολιτολογία ή στη σκανδαλολογία.

Είναι φανερό λοιπόν ότι ο δικαστής των λογαριασμών οφείλει να είναι ταπεινός στο έργο του, ηθικά ακέραιος, ορθός και αντικειμενικός στην κρίση του, σεβόμενος τα δικαιώματα του ελεγχόμενου, ακριβής και ενδελεχής στους ελέγχους του, βοηθός παρά κριτής, σύμβουλος παρά τιμωρός, ώστε τα αποτελέσματα των ελέγχων του να προκαλούν το σεβασμό και την εκτίμηση όλων και ιδίως αυτών που υπόκεινται στους εκάστοτε ελέγχους του, αποφεύγοντας παράλληλα κρίσεις που μπορεί να τύχουν υπερβολικής εκμετάλλευσης των ΜΜΕ και στη συνέχεια των κίνδυνο παραποιήσεως τους από αυτά που ξέφρενα μερικές φορές αναζητούν την τρανταχτή είδηση.

Γι' αυτό το λόγο απαραίτητη προϋπόθεση μέσα στα πλαίσια του σεβασμού των διαδικασιών και της εμπιστευτικότητας που αρμόζουν σε μια Δικαστική αρχή ανεξάρτητη από πολιτικές διενέξεις, είναι να αποκρυσταλλωθεί μια δημιουργική πολιτική επικοινωνίας προς τα ΜΜΕ η οποία όμως να μην υποτιμά τους κινδύνους εκτροπής που ελλοχεύουν επιτρέποντας την ενημέρωση και όχι τη βάνανυση εκμετάλλευση της .

Συμπερασματικά:

Ο σκοπός του ΕΣ αποβλέπει μέσα από τη διαδικασία της βελτίωσης, στο να προσφέρει στους πολίτες τη λεγόμενη «νομιμοποίηση μέσω εμπιστοσύνης» δηλαδή την εμφιλοχώρηση της πεποίθησης ότι οι δημόσιες δαπάνες διενεργούνται κατά δημοσιονομικά άψογο και ανεπίληπτο τρόπο καθώς και ότι το κράτος διαχειρίζεται με έντιμο τρόπο το δημόσιο χρήμα.

Γιατί όπως είχε πει και ο Αριστοτέλης ο έλεγχος των δημόσιων οικονομικών αποτελεί «Βασική αρχή της Δημοκρατίας» καθώς αποτελεί τροχοπέδη στην κατάχρηση της εξουσίας έχοντας παράλληλα όχι μόνο «αποτρεπτικό» αλλά και «παιδαγωγικό» χαρακτήρα.