



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ
ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ

Διπλωματική Εργασία

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

της
ΖΟΡΜΠΑ ΒΑΣΙΛΙΚΗΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: ΝΕΓΚΑΚΗΣ ΧΡΗΣΤΟΣ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος
στην Εφαρμοσμένη Λογιστική και Ελεγκτική

Οκτώβριος 2014

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1- Ο ΠΡΟΔΡΟΜΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	5
1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή	5
1.2 Η ίδρυση	7
1.3 Οι ιδρυτικοί σκοποί του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η σύστασή του σε σώμα.....	8
1.4 Οι αρχικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	11
2.1 Συνταγματικές ρυθμίσεις	11
2.2 Η κορύφωση της θεσμικής ακμής του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το Σύνταγμα του 1975.....	12
2.3 Διακρίσεις των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου	15
2.4 Το Σύνταγμα του 2001 και η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	19
3.1 Προληπτικός έλεγχος - Γενικά.....	19
3.2 Διαδικασία προληπτικού ελέγχου.....	20
3.3 Έκταση προληπτικού ελέγχου	23
3.4 Όρια προληπτικού ελέγχου.....	25
3.5 Ανάκληση θεώρησης χρηματικού εντάλματος.....	26
3.6 Στόχοι και επικρίσεις επί του προληπτικού ελέγχου	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	29
4.1 Έλεγχος των λογαριασμών	29
4.2 Διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών	32
4.3 Πρόσωπα εμπλεκόμενα στη διαχείριση χρηματικού ή υλικού.....	33
4.3.1 Δημόσιοι υπόλογοι.....	33
4.3.2 Συνευθυνόμενος.....	35
4.4 Έλλειμμα - Απώλεια σε διαχειρίσεις χρηματικού ή υλικού	36
4.5 Ευθύνη υπολόγου για διαπιστωθέν έλλειμμα ή απώλεια	37
4.6 Αποκατάσταση του ελλείμματος - καταλογιστική πράξη	39
4.7 Αιτιώδης σύνδεσμος	43
4.8 Αιτιολογία καταλογιστικής πράξης πράξης Κλιμακίου – Επιτρόπου	43
4.9 Καταλογισμός προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής.....	44
4.10 Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στις πράξεις καταλογισμού που εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	46
5.1 Προσυμβατικός έλεγχος - γενικά θέματα	46
5.2 Υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο σύμφωνα με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη	49
5.3 Έκταση και φύση του ελέγχου	50
5.4 Η φύση των Πράξεων των Κλιμακίων	51
5.5 Εκτελεσθείσες συμβάσεις.....	52
5.6 Έλεγχος επί μερους φάσεων της διαδικασίας.....	52
5.7 Ο έλεγχος της διακηρύξεως από το Ελεγκτικό Συνέδριο	53
5.7.1 Η φύση και το ελάχιστο περιεχόμενο αυτής.....	53
5.7.2 Διατυπώσεις δημοσιότητας.....	54

5.8 Ουσιώδεις πλημμέλειες στη διακήρυξη με αντίκτυπο στην ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού	55
5.9 Η θεσμοθέτηση πρότυπων τευχών διακηρύξεων.....	56
5.10 Η διατύπωση των τεχνικών προδιαγραφών	57
5.11 Συμβάσεις δημοσίων έργων - Νομικό καθεστώς.....	58
5.12 Υπαγωγή των συμβάσεων έργων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 - Η ΑΝΑΓΚΗ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΠΡΟΤΥΠΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ	60
6.1 Ο κατασταλτικός έλεγχος σήμερα - Η ανάγκη μιας νέας μορφής ελέγχου	60
6.2 Οι πρώτοι πιλοτικοί έλεγχοι βάση των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων.....	62
6.2.1 Ο έλεγχος του Δήμου Αγίου Δημητρίου, Αττικής.....	63
6.2.2 Ο έλεγχος του Γενικού Νοσοκομείου Αττικής, «Ιπποκράτειο»	71
6.3 Οι δεύτεροι έλεγχοι - Λόγοι - Στόχοι και τα εργαλεία για την επίτευξή τους.....	82
6.4 Ο σχεδιασμός των επόμενων ελέγχων	83
6.5 Συμπεράσματα - Περιορισμοί - Προτάσεις	86
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	89

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οικονομική κρίση, την οποία βιώνουμε, ανέδειξε, εκτός των άλλων την ιδιαίτερη σημασία των θεσμών δημοσιονομικής διαχείρισης του Κράτους. Μεταξύ των θεσμών αυτών κεντρική θέση κατέχει το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο. Το Σύνταγμα, στο άρθρο 98, έχει εξοπλίσει το Ελεγκτικό Συνέδριο με μία σειρά αρμοδιοτήτων (δικαιοδοτικών, ελεγκτικών και γνωμοδοτικών), οι οποίες του επιτρέπουν αφενός το δημοσιονομικό έλεγχο και αφετέρου την ουσιώδη συμβολή στην κατάρτιση και παρακολούθηση της πορείας των εσόδων και των εξόδων του κράτους. Η κατάλληλη αξιοποίηση των αρμοδιοτήτων αυτών με την υποβοήθηση εκ μέρους της Πολιτείας, μπορεί να εισφέρει τα μέγιστα στην εκπλήρωση της αποστολής του και στη βελτίωση της δημοσιονομικής διοίκησης. Επίσης η αξιοποίηση της τεχνογνωσίας των μελών του Δικαστηρίου, μπορεί να φανεί ιδιαίτερος χρήσιμη στο πλαίσιο της προσπάθειας για μία αρτιότερη (αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη) δημοσιονομική και όχι μόνο διοίκηση.

Ο βαρύνων θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναδεικνύεται μέσα από το καθημερινό γίνεσθαι, τις διαρκείς σχέσεις του με τους φορείς της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας.

Σε ό,τι αφορά την εκτελεστική εξουσία, ο ελεγκτικός ρόλος του Συνεδρίου εξειδικεύεται στον παραδοσιακό του ρόλο, ως δικαστής των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων. Παράλληλα, ο προληπτικός έλεγχος που διενεργεί κατά το στάδιο εντολής πληρωμής των δημόσιων δαπανών είναι η άλλη έκφανση των σχέσεων του με τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Εξάλλου, επιτελεί τον ρόλο του γνωμοδοτικού οργάνου προς τον Υπουργό Οικονομικών επί θεμάτων που τίθενται από αυτόν.

Σε ό,τι αφορά τη νομοθετική εξουσία, οι σχέσεις του αποκρυσταλλώνονται στη διατύπωση σχετικής γνωμοδότησης επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, καθώς και την υποβολή δημόσιων εκθέσεων, για την επικουρία του ασκούμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου της εκτέλεσης των δημόσιων δαπανών.

Στις μέρες μας σε όλες τις προαναφερόμενες «παραδοσιακές» εξουσίες έρχεται να προστεθεί μία ακόμα, αυτή της νέας μορφής ελέγχων βασισμένη στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου και κυρίως στο πρότυπο GOV 9100 – Κατευθυντήριες γραμμές για τα πρότυπα εσωτερικών δικλίδων στο δημόσιο τομέα, όπως αυτό

καθορίστηκε και δημοσιεύθηκε από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Σκοπός της εργασίας αυτής είναι η γνωριμία του αναγνώστη με το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω της αναλυτικής παράθεσης των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί από το Σύνταγμα και των μορφών ελέγχου που αυτό ασκεί.

Συγκεκριμένα στα κεφάλαια ένα (1) και δύο (2) παρατίθεται μία σύντομη ιστορική αναδρομή σχετικά με τη γέννηση του θεσμού του δημοσιονομικού ελέγχου και τη μετέπειτα εξέλιξή του καθώς τη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τη στιγμή της ίδρυσης του νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Στη συνέχεια στα κεφάλαια τρία (3) έως και πέντε (5) αναλύονται ο προληπτικός έλεγχος, ο κατασταλτικός έλεγχος και ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης αξίας πριν την υπογραφή τους (προσυμβατικός) ενώ στο κεφάλαιο έξι (6) παρατίθενται στοιχεία για τη νέα μορφή ελέγχου, μέσω της υιοθέτησης των Διεθνών Προτύπων Ελέγχου.

Στο τέλος του κεφαλαίου έξι θέτονται συμπεράσματα και προβληματισμοί για τη χρησιμότητα και το μέλλον της νέας μορφής ελέγχου αλλά και τη συνύπαρξή της με τις «παραδοσιακές» μορφές του προληπτικού, κατασταλτικού και προσυμβατικού ελέγχου.

Τέλος, ως πεδίο ανάλυσης σε επόμενο μελετητή προτείνεται ο έλεγχος της κανονικής είσπραξης εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, ο οποίος δεν συμπεριλήφθηκε στη σφαίρα ενδιαφέροντος της παρούσας εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1- Ο ΠΡΟΔΡΟΜΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι φορέας ιστορικής μνήμης και δυναμικής. Ο θεσμός του δημοσιονομικού ελέγχου διατρέχει όλη την ιστορική περίοδο του ελληνισμού και ανάγει τις καταβολές του στην αρχαία ελληνική σκέψη και πρακτική. Κατά το σταγειρίτη φιλόσοφο Αριστοτέλη ο δημοσιονομικός έλεγχος διενεργείται από ιδιαίτερα όργανα, τα οποία είναι σαφώς διακεκριμένα από τους υπολόγους άρχοντες και συγκεκριμένα :

α) Τους δέκα Λογιστές, που εκλέγονταν από την Βουλή των Πεντακοσίων, κατόπιν κλήρωσης. Στο τέλος της πρυτανείας ή μετά την λήξη της θητείας τους, οι άρχοντες είχαν την υποχρέωση να λογοδοτούν στους λογιστές.

β) Τους Ευθύνους, που αποτελούσαν το ομώνυμο δεκαμελές δικαστήριο και εκλέγονταν με κλήρωση, ένας από κάθε φυλή και οι οποίοι θεωρούνται η υβριδική μορφή του θεσμού των ελεγκτικών οργάνων.

γ) Τους Παρέδρους, οι οποίοι ανά δύο, συνεπικουρούσαν κάθε Εύθυνον έχοντας συμβουλευτική ψήφο.

δ) Την Ηλιαία, και συγκεκριμένα ενός τμήματος αυτής αποτελούμενου από πεντακόσιους και έναν δικαστές, ενώπιον της οποίας προσβάλλονταν οι αποφάσεις των Ευθύνων.

Στα νεότερα χρόνια, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτέλεσε το όργανο εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους, το οποίο εγκαθιδρύθηκε σχεδόν ταυτόχρονα με τη δημιουργία της ελληνικής πολιτείας. Η ιδέα για την συγκρότησή του και οι αρχικές σκέψεις για τη λειτουργία του καθορίστηκαν από την πιεστική ανάγκη για το θεσμικό προσανατολισμό του νεοσύστατου κράτους προς την Ευρώπη. Η ωρίμανση της απόφασης για την ίδρυση ενός ελεγκτικού οργάνου υπαγορεύθηκε από την άμεση ανάγκη για έλεγχο των δανείων που συνήψαν οι επαναστατικές κυβερνήσεις με τη Μεγάλη Βρετανία.

Συγκεκριμένα η Β΄ Εθνική Συνέλευση του Άστρους (29 Μαρτίου 1823) συμπεριέλαβε στο άρθρο λε΄ του «Νόμου της Επιδαύρου» ή «Προσωρινού

Πολιτεύματος της Ελλάδος» ειδική διάταξη, που όριζε ότι «Το Βουλευτικόν αποφασίζει περί δανείων με την εγγύησιν του έθνους λαμβανομένων»¹. Τα δάνεια που λήφθηκαν στη συνέχεια, ύψους 800.000 και 2.000.000 λιρών στερλινών το καθένα, κατασπαταλήθηκαν από τους διαχειριστές τους, ενώ η ελληνική κυβέρνηση έλαβε μόνο ένα μικρό σχετικά ποσό από κάθε δάνειο².

Ενόψει του γεγονότος αυτού, η Γ' Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας, με το ΙΒ', Ψήφισμα της 13ης Απριλίου 1826, ανέθεσε σε ειδική επιτροπή, που ονομάστηκε Λογιστική Επιτροπή³, τον έλεγχο των διαχειριστών - υπολόγων των δύο δανείων της ανεξαρτησίας, νομική εκκρεμότητα που συνεχίστηκε και μετά την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η ίδια εθνοσυνέλευση ανέθεσε σε μια ενδεκαμελή διοικητική επιτροπή την αρμοδιότητα της αναθεώρησης όλων των λογαριασμών από την εποχή της σύγκλησης της Α' Εθνικής Συνέλευσης (20 Δεκεμβρίου 1821), μέχρις ότου συσταθεί η Διοικητική Επιτροπή της Ελλάδος. Η επιτροπή υπέβαλε την πρώτη της αναφορά στην Δ' Εθνική Συνέλευση του Άργους (11 Ιουλίου 1829) με εντολή του Ιωάννη Καποδίστρια. Με αυτήν καθορίστηκαν τα έσοδα που εισέπραξε το κράτος κατά την περίοδο που ελέγχθηκε, ενώ συγχρόνως διατυπώθηκε η παρατήρηση ότι, αν και είχαν εισπραχθεί φόροι, εντούτοις τα ταμειακά βιβλία ήταν νοθευμένα, γεμάτα καταχρήσεις, λάθη και ανωμαλίες, καθώς και παράνομες πωλήσεις εθνικών κτημάτων και κακόπιστες εξοφλήσεις αυτών.

Η κατάσταση της χώρας υποχρέωσε την κυβέρνηση να σταματήσει τον έλεγχο των εθνικών λογαριασμών και των δανείων της Ανεξαρτησίας «...δια να μη δώσει αφορμήν εις μνησικακίας και εκδικήσεις, καθ' όν καιρόν εσύμφερε να παύσουν ταύτα τα δεινά»⁴, όπως αναφέρεται στην αναφορά του γραμματέα της επικρατείας προς την Εθνοσυνέλευση.

¹ Για συστηματική παράθεση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, βλ. Αλ.Σβώλου, Τα Ελληνικά Συντάγματα 1822-1952, Η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος, Στοχαστής, Αθήνα, 1972 (Β' έκδοση), σ.84' καθώς και Κ. Μυριά - Α. Παντελή, Συνταγματικά κείμενα, Ελληνικά και Ξένα, 3^η έκδοση, 1996, σ.39.

² Βλ. Α.Μ.Ανδρεάδου, Εθνικά δάνεια και ελληνική δημόσια οικονομία, Μέρος Α' + Β', εν Αθήναις 1925, Βιβλιοπωλείο Διονυσίου Νότη Καραβία 2010· Παν.Β.Δερτιλή, Συμβολή εις την δημοσιονομικήν ιστορίαν του Αγώνος του 1821, σε : Επιστημονική Επετηρίς της Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής Θεσσαλονίκης, τόμος ΙΙΙ, 1970 - 1971, Θεσσαλονίκη, 1971, σ. 75 επ. και ιδίως σ.136 επ.

³ Πρβλ. Α.Σταυρόπουλου, Το Ελεγκτικό Συνέδριον εν Ελλάδι, 1833 - 1933, εν Αθήναι, εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, 1933, σ.5, καθώς και Μ.Πετρόχειλου, Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν, Αθήναι, 1970, σ.13 επ.

⁴ Βλ. Α.Σταυρόπουλου, Το Ελεγκτικό Συνέδριον εν Ελλάδι, 1833 - 1933, ό.π., σ.6, υποσημείωση 2, επίσης Μ.Πετρόχειλου, Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν, ό.π., σ.14.

Με το άρθρο 283 του Πολιτικού Συντάγματος, που ψηφίστηκε από την Ε΄ Εθνοσυνέλευση, η οποία συνήλθε στο Άργος στις 5 Δεκεμβρίου 1831, ορίστηκε ότι «εις την καθέδραν της Προσωρινής Κυβερνήσεως θέλει συσταθή ανώτατον δικαστήριον διαιρούμενον εις τρία τμήματα. Το πρώτον δικάζει τας περί δικαιοδοσίας συμπίπτουσας διαφωνίας κ.λ.π. Το δεύτερον αναθεωρεί τας κρισολογίας κ.λ.π. Το τρίτον ονομαζόμενον Λογιστελεγκτικόν Κριτήριον ερευνά και εξετάζει τους λογαριασμούς των διαχειριζομένων δημόσια χρήματα υπαλλήλων»⁵.

1.2 Η ίδρυση και διαμόρφωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η περίοδος 1833 έως το 1864 ήταν καθοριστική για την εμπέδωση και ευδοκίμηση του νεοσύστατου θεσμού. Η βαυαρική αντιβασιλεία αναζήτησε, κατ' αρχάς, θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου στην ίδια τη Βαυαρία⁶.

Την εισήγηση για τη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκανε ο Γάλλος Regny, στον οποίο οφείλεται αποκλειστικά και η οργάνωσή του. Ο Jean-Francois Artemond Regny ήρθε στην Ελλάδα ύστερα από σύσταση του Ελβετού φιλέλληνα τραπεζίτη Jean-Gabriet Eynard προς τον Ιωάννη Καποδίστρια.

Ο Regny μελέτησε την οικονομική κατάσταση της χώρας, αλλά δεν πρόλαβε να καταλήξει στην διατύπωση σχετικών προτάσεων, διότι δολοφονήθηκε ο Ιωάννης Καποδίστριας και μετά το γεγονός αυτό συγκέντρωσε στο πρόσωπό του αντιπάθειες και αποτέλεσε στόχο ραδιουργιών. Έτσι αναγκάστηκε να ζητήσει εξάμηνη άδεια απουσίας για το εξωτερικό και να επανέλθει μετά την έλευση του Όθωνος και την εγκαθίδρυση της Αντιβασιλείας. Έτσι ενώ ανατέθηκε σε αυτόν για μικρό χρονικό διάστημα η θέση του Συμβούλου της Γραμματείας της Οικονομίας, πραγματικός προορισμός του ήταν το έργο της εγκαθίδρυσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Σώματος δηλαδή εκείνου που θα απέτρεπε την περιστολή της διασπάθισης του δημόσιου χρήματος και την επιβολή της δημοσιονομικής αυτοσυγκράτησης και πειθαρχίας.

⁵ Βλ. Α. Σταυρόπουλου, Το Ελεγκτικό Συνέδριον εν Ελλάδι, 1833 - 1933, ό.π., σ.10.

⁶ Βλ. Β. Κουγέα, Η συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις εσωτερικές λειτουργίες της δημοσίας διοικήσεως, (αδημ. διδακτορική διατριβή), Αθήνα, 1986, σ.10.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ-32), κατ' απομίμηση της γαλλικής Cour des comptes, θεσμού που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807, με ορισμένες μόνο διαφοροποιήσεις που τις επέβαλε η διαφορετική πολιτειακή συγκρότηση των δύο κρατών. Σημειώνεται ότι η μετάφραση του γαλλικού πρωτοτύπου αρχικά στη γερμανική και στη συνέχεια στην ελληνική γλώσσα είχε ως αποτέλεσμα την ευθύς εξαρχής ύπαρξη πολλών ασαφειών του διατάγματος.

1.3 Οι ιδρυτικοί σκοποί του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η σύστασή του σε σώμα

Σύμφωνα με το ιδρυθέν διάταγμα το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκαθιδρύθηκε ως «ανωτάτη ως προ το διοικητικόν ελεγκτική αρχή» (παρ. 26' ακροτελεύτιο εδάφιο), με σαφώς διακεκριμένες διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες. Ως εποπτεύουσα ελεγκτική αρχή είχε ως σκοπό «να πληροφορήται δια επεξεργασίας των λογαριασμών ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος οικονομικού του Κράτους συστήματος, ότι αι επιτετραμμένοι οποιανδήποτε ειδική διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά καθήκοντα των ευσυνειδότης κατά τους υπάρχοντας νόμους, διατάγματα, οδηγίας και καταστάσεις, ότι τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικάς Αρχάς δοθέντα χρήματα διετέθησαν δι' ασ ανάγκας εδόθησαν»(παρ. 2^α). Στη συνέχεια, το Συνέδριο επιφορτίστηκε με το «να κρίνη εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχειρίσεως, αν και οποιαί μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικός σκοπόν»(παρ. 26).

Στη γενικόλογη αυτή καταγραφή των πρωταρχικών σκοπών του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαγράφονται εμφανώς οι ατέλειες και οι αδυναμίες εφαρμογής τους, ενώ η καταστατική επιδίωξη του «να πληροφορήται ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος οικονομικού του Κράτους συστήματος» «δι' επεξεργασίας των λογαριασμών» αποσκοπεί στη διαφύλαξη της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και τη μη υπέρβαση των γενικών και ειδικών πιστώσεων.

Η Ελεγκτική αποστολή του Συνεδρίου επεκτεινόταν και στο αν «τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα» και εάν «τα εις διοικητικάς Αρχάς δοθέντα

χρήματα διετέθησαν δι' ας ανάγκας εδόθησαν». Επιπλέον καθόρισε την έννοια του ελέγχου της κανονικότητας της δημόσιας δαπάνης, ότι δηλαδή για την ευταξία αυτής απαιτούνται τα νόμιμα δικαιολογητικά.

Το Σώμα συγκροτήθηκε από τον πρόεδρο (πρώτος πρόεδρος διορίστηκε ο Artemond Regny), τον επίτροπο της επικρατείας (πρώτος επίτροπος διορίστηκε ο Νικόλαος Σιλήβεργος, ο οποίος στη συνέχεια διετέλεσε ο πρώτος έλληνας πρόεδρος του Σώματος), ο οποίος «έχει χρέος να επιτηρή το ελεγκτικόν του Κράτους πανταχού κατά τους νόμους και κατά την τάξιν, να ενεργή προς αυτόν τον σκοπό και επομένως να παρευρίσκεται εις τας συνεδριάσεις του Συνεδρίου» (παρ. 26), έναν αντιπρόεδρο (πρώτος αντιπρόεδρος διορίστηκε ο Ανδρέας Παπαδόπουλος), ο οποίος «έχει τας αυτὰς εργασίας ως και οι λοιποί Ελεγκταί, αλλ' εν απουσία του προέδρου αναπληροί τον τόπον του»(παρ.7), από τέσσερις ελεγκτές και ένα γραμματέα.

Ως επικουρικό προσωπικό συστάθηκε ο κλάδος των λογιστών (πρώτης και δεύτερης τάξης), επιφορτισμένος με το έργο της επεξεργασίας των λογαριασμών.

1.4 Οι αρχικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλαμβάνουν σημαντικό τμήμα του ιδρυτικού διατάγματος. Συγκεκριμένα ως δικαστική αρχή το Ελεγκτικό Συνέδριο «είναι ανεξάρτητον από πάσαν Γραμματείαν ως προς τας εργασίας του»(παρ. 15). Η θεσμική ανεξαρτησία του έναντι της εκτελεστικής εξουσίας τονίστηκε ιδιαίτερα με την υπόμνηση ότι «ο επί των Οικονομικών Γραμματεὺς επιτηρεί αυτό καθ' ον τρόπον επιτηρεί ο επί της Δικαιοσύνης τα Δικαστήρια», «επιτήρηση» η οποία αναγόταν στη φύση της αποστολής του Σώματος ως δημοσιονομικού δικαστή, καθώς και στην αναπόφευκτη σύνδεσή του (και μοιραία σύγκρουση) με το υπουργείο Οικονομικών· εποπτεία η οποία επέζησε μέχρι των ημερών μας, με την υπαγωγή του στην εποπτεία του πρωθυπουργού, για να περιέλθει, τελικά, στην εποπτεία του υπουργού Δικαιοσύνης.

Η δικαστική αρμοδιότητα του Συνεδρίου, την οποία επιτελούσε σε συμβούλιο κι όχι σε δημόσια συνεδρίαση, αφορούσε στον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων. Στη συνέχεια οριζόταν ότι «αν ο υπόλογος

αποδειξεί δια γενικού εξοφλητικού, ότι παρέδωσε τα εις εξόφλησιν χρήματα, το Ελεγκτικόν Συνέδριον δίνει εις αυτόν εξοφλητικό»(παρ. 19).

Ως εξωδικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανατέθηκε η επιτήρηση των υπολόγων «καθ' όσον αφορά το λογιστικόν, την ακρίβειαν των ταμείων και την κράτησιν βιβλίων ταμείου»(παρ.56). Στο πλαίσιο της επιτήρησης όφειλε τουλάχιστον μια φορά το έτος, καθώς και όταν έκρινε τούτο εύλογο, να εξετάζει όλα τα ταμεία του κράτους «καθ' όλους τους κλάδους της υπηρεσίας». Ως σκοπός της επιτήρησης αυτή ήταν η διαπίστωση «ότι ο υπόλογος εισέπραξε τα όσα όφειλε να εισπράξη χρήματα», καθώς και «ότι έκαμε τω όντι τας πληρωμάς, και ότι τα έκαμε κατά την περί τούτου άδειαν», ότι τα έσοδα και τα έξοδα καταχωρήθηκαν κανονικά στα βιβλία, ότι αυτά κρατούνται νομοτύπως, ότι οι αποδείξεις είναι νόμιμες, ότι τα έσοδα παραδόθηκαν εγκαίρως στο αρμόδιο δημόσιο ταμείο και ότι «τα περισσεύοντα εκ των εσόδων χρήματα ευρίσκονται τω όντι εις μετρητά εις το Ταμείον και διατηρούνται κατά χρέος»(παρ. 58).

Την επιτήρηση αυτή διενεργούσαν επιθεωρητές επίτροποι, οι οποίοι σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο των δημόσιων ταμείων ανακάλυπταν «εγκλήματα ή πταιίσματα» και τα άφηναν «ανεξέταστα», θεωρούνταν, ως συνένοχοι των υπολόγων και τιμωρούνταν για το λόγο αυτό (παρ. 60). Ως δικλείδα ασφαλείας τέθηκε διάταξη, σύμφωνα με την οποία οι επιθεωρητές επίτροποι του Συνεδρίου δεν ήταν δυνατόν να επιφοριστούν «δεις κατά συνέχεια» με την εξέταση της ίδιας διοικητικής αρχής (παρ. 61).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

2.1 Συνταγματικές ρυθμίσεις

Η περιαγωγή του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνταγματικό θεσμό έγινε σταδιακά, αρχικά με την προστασία των μελών του, που η υπηρεσιακή τους θέση είχε την ίδια νομική θωράκιση με τους δικαστές, για να προστατευθεί, στη συνέχεια, ο ίδιος ο θεσμός και να καταλήξει στην ενδεικτική απαρίθμηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρμοδιοτήτων του. Παράλληλα το Σώμα ενισχυόταν με εκτεταμένες ελεγκτικές και δικαστικές αρμοδιότητες, με σειρά νομοθετημάτων που εξειδίκευαν τις συνταγματικές διατάξεις.

Υπό το σύνταγμα του 1952, καθώς και του 1975/1986 το Ελεγκτικό Συνέδριο εισήλθε σε περίοδο συνταγματικής κατοχύρωσης και λειτουργικής ακμής, ενώ με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ανατέθηκαν σε αυτό σημαντικές αρμοδιότητες. Στο άρθρο 98, του Συντάγματος του 1952, συμπεριλήφθηκε διάταξη ως προς την ισοβιότητα των συμβούλων και παρέδρων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και ως προς τον χρόνο αποχώρησης αυτών με τη συμπλήρωση του 70^{ου} έτους της ηλικίας τους.

Νεωτερισμός που έθεσε τις βάσεις της μελλοντικής ανεξαρτησίας για την επιλογή των μελών του Σώματος αποτέλεσε η ρύθμιση ότι ο διορισμός ή η προαγωγή στις θέσεις των συμβούλων ενεργείται μετά γνώμης της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η σημαντικότερη διάταξη του Συντάγματος του 1952, σε ό,τι αφορά την ανεξαρτησία του Σώματος, ήταν εκείνη που όριζε ότι οι «αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορώσαι καταλογισμός υπολόγων και απονομήν συντάξεων δεν υπόκεινται εις τον έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας».

Την καθοριστική θέση του ως τακτικού δικαστηρίου έλαβε το Ελεγκτικό Συνέδριο με τα «συνταγματικά κείμενα» της δικτατορικής περιόδου (1968, 1973). Το σύνολο των δικαιοδοτικών οργάνων, του Αρείου Πάγου, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, νομοτεχνικά τοποθετήθηκαν υπό το τέταρτο τμήμα κα των δύο «συνταγματικών κειμένων» (άρθρο 95) με τον τίτλο «Η Δικαιοσύνη». Στο «Κεφάλαιον Α΄», με τον τίτλο «Συγκρότησης των δικαστηρίων»,

ορίστηκε ότι «οι τακτικοί δικασταί πάσης κατηγορίας, τα τακτικά μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι εισαγγελείς διορίζονται εις τον εισαγωγικόν βαθμόν, κατά νόμον, υπό τον βασιλέως» (άρθρο 96, παρ.1), η δε ισοβιότητα των συμβούλων και των παρέδρων του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατοχυρώθηκε και πάλι (άρθρο 97, παρ. 1), σύμφωνα με την πάγια συνταγματική παράδοση. Επίσης κατοχυρώθηκε συνταγματικά εκ νέου ο θεσμός του γενικού επιτρόπου της επικρατείας, ο οποίος κατέστη πλέον μόνιμος.

Στο «Κεφάλαιον Β΄» με τον τίτλο «Αι αρμοδιότητες των Δικαστηρίων» απαριθμήθηκαν οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτή ήταν η πρώτη χρονικά συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων του Σώματος (άρθρο 108). Σε αυτές συμπεριλήφθηκε και «η έκθεσις προς την Βουλὴν ἐπὶ του απολογισμοῦ και του γενικοῦ ισολογισμοῦ του Κράτους» (άρθρο 108, παρ. 1, εδάφιο β΄). Σε ό,τι αφορά τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο που διενεργεί το Συνέδριο, τα «συνταγματικά κείμενα» διέλαβαν ότι σε αυτόν υπάγεται «ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ως νόμος ορίζει» (άρθρο 108, παρ. 1, εδάφιο γ΄) καθώς και «ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων» (άρθρο 108, παρ. 1, εδάφιο δ΄).

Στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπήχθη, επίσης, «η εκδίκασις των εκ του ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπαλλήλων αμφισβητήσεων» (άρθρο 108, παρ. 1, εδάφιο ε΄), καθώς και «αι προσφυγαί ή εφέσεις κατά των καταλογιστικών πράξεων των Υπουργών, άλλων οργάνων της διοικήσεως, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (άρθρο 108, παρ. 1, εδάφιο στ΄). Τέλος, ως μόνιμη επωδός πλέον, επαναλαμβάνεται η διάταξη ότι «οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφορώσαι εις τον καταλογισμόν υπολόγων και την απονομήν συντάξεων, δεν υπόκεινται εις τον έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας» (άρθρο 108, παρ. 3)

2.2 Η κορύφωση της θεσμικής ακμής του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το Σύνταγμα του 1975

Η συνταγματική πορεία του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτή περιγράφηκε έως τώρα, καταδεικνύει την επιθυμία του εκάστοτε συντακτικού νομοθέτη να κατοχυρώσει τόσο το ίδιο το Σώμα όσο και τις αρμοδιότητές του.

Συγκεκριμένα, ενώ το Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος περιείχε απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η πρώτη επιφύλαξη που διατυπώθηκε στην αρμόδια Υποεπιτροπή της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής αφορούσε στην αναδιατύπωση του άρθρου 98, παρ. 1, το οποίο είχε υποβληθεί για συζήτηση, σε : «Αι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ορίζονται και ασκούνται ως νόμος ορίζει».

Κατά τη συζήτηση του Συντάγματος από την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή ο πρόεδρος της Συντακτικής Επιτροπής, αφού υπεραμύνθηκε του καθορισμού με νόμο των αρμοδιοτήτων του Σώματος, υποστήριξε ότι «Είμαστε στο 1975, στο 1990 μπορεί ο Θεός να κάνει μια Ελλάδα καλλίτερα οργανωμένη οπότε το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να καταστή όπως είναι στη Γαλλία από την εποχή του Ναπολέοντα, ο οποίος συνέλαβε την ιδέα, θεσμός τεράστιος. Λοιπόν γιατί να μη αφήσωμε ανοικτή τη δυνατότητα, λέγοντες ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται αυτά τα οποία λέγει το σχέδιον». Τελικά, η συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ζητήθηκε και επιτεύχθηκε μετά από σχετική έγγραφη αναφορά του ίδιου του Σώματος προς την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή⁷.

Τελικά, με το Σύνταγμα του 1975 το Ελεγκτικό Συνέδριο περιελήφθη μεταξύ των υπόλοιπων δικαστηρίων, μαζί με τα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς και το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, στο δεύτερο κεφάλαιο του Ε΄ τμήματος υπό τον τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων» (άρθρα 93 έως 100) και συγκεκριμένα στο άρθρο 98 αυτού υπό τον τίτλο «Δικαστική Εξουσία». Συνεπώς, το δικαστικό προσωπικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου (πρόεδρος, αντιπρόεδροι, σύμβουλοι, πάρεδροι και εισηγητές, συμπεριλαμβανομένων και του γενικού επιτρόπου της επικρατείας, του επιτρόπου της επικρατείας και των αντιεπιτρόπων) απολαύουν, σύμφωνα με το πρώτο κεφάλαιο του Ε΄ Τμήματος του Συντάγματος, με τον τίτλο «Δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι» (άρθρα 87 έως 92), προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, η οποία εξειδικεύεται με σειρά εγγυήσεων (όπως π.χ. η ισοβιότητα). Επίσης για την προαγωγή, τοποθέτηση, μετάθεση και απόσπαση των δικαστικών λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποφασίζει το ανώτατο δικαστικό συμβούλιο αυτού, στο οποίο συμμετέχει και ο γενικός επίτροπος της επικρατείας που

⁷ Βλ. αγόρευση του βουλευτή Λ.Μπουρνιά, σε πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, σ.725.

υπηρετεί σε αυτό. Εξάλλου, για την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποφασίζει το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, στο οποίο δεν μετέχουν εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98, του Συντάγματος του 1975, όπως αυτές μεταγλωττίστηκαν με το Σύνταγμα του 1986:

«1 - Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους.

β) Η έκθεση προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους.

γ) Η γνωμοδότηση για τους νόμους που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο κατά το άρθρο 73 παράγραφο 2, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

δ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που αναφέρονται στο εδάφιο α'.

ε) Η εκδίκαση ένδικων μέσων για διαφορές σχετικές με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά.

στ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προξενήθηκε στο Κράτος ή στους οργανισμούς αυτούς και ή τα νομικά πρόσωπα.

2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ορίζει.

Στις περιπτώσεις των στοιχείων α' έως και δ' της προηγούμενης παραγράφου 1 δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.

3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας».

2.3 Διακρίσεις των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Σύμφωνα με τη θεωρία του διοικητικού δικαίου⁸, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε διοικητικές και δικαιοδοτικές. Ως διοικητική (ελεγκτική) αρμοδιότητα θεωρείται ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών (περίπτωση α'), ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων (περίπτωση δ') και η έκθεση στη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους (περίπτωση β'). Επίσης, ως διοικητική (γνωμοδοτική) αρμοδιότητα θεωρείται η γνώμη που εκφέρει επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (περίπτωση γ'). Τέλος, ως δικαιοδοτική αρμοδιότητα θεωρείται η άσκηση ένδικων μέσων επί των διαφορών που προκύπτουν από την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά (περίπτωση ε'), καθώς και η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην αστική ευθύνη των δημόσιων υπαλλήλων (περίπτωση στ').

Σύμφωνα όμως με τη θεωρία του δημοσιονομικού δικαίου, ο μεν προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών, καθώς και ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων (περιπτώσεις α' και δ') αποτελούν αρμοδιότητες δικαστικές, η δε έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους, καθώς και η γνωμοδότηση επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (περιπτώσεις β' και γ') δεν είναι διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά έχουν «παρακολουθηματικό χαρακτήρα των δικαστικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των αντιστοιχών θεμάτων»⁹.

Κατά την τάση αυτή της θεωρίας «το Ελεγκτικό Συνέριο είναι πλέον καθαρά Δικαστική Αρχή, αμιγές Δικαστήριο» και «όταν ελέγχει τας δαπάνας του κράτους (προληπτικός έλεγχος κ.λ.π.) ή συντάσσει της προς την Βουλήν έκθεση αυτού επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους ή όταν ελέγχει του λογαριασμούς των δημόσιων υπολόγων κ.λ.π.»¹⁰. Επίσης, υποστηρίζεται ότι «ο παρά του Ελεγκτικού Συνεδρίου Προληπτικός Έλεγχος των δαπανών αποτελεί σημαντικό τμήμα του Δικαστικού Ελέγχου της διαχείρισεως του Δημοσίου Χρήματος στη Χώρα

⁸ Βλ. Μ.Δ.Στασινόπουλου, Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου, 1966, σ.16 επ' Δ.Κρόσου, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 1985, σ.44, επ' Π.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σ.631, επ' του ιδίου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2004, σ.248 επ' Αν.Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 6^η έκδ. Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2000, σ.420· Απ.Χ.Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, τεύχος Α', εκδόσεις Αντ.Ν.Σακκουλα, 1998, σ.173, επ'

⁹ Βλ.Λ.Θεοχαρόπουλου, Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον τόμο «Ιστορική εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, 1993, σ. 125 επ. και ιδίως σ.128-130.

¹⁰ Βλ. Δ.Κρόσου, Προσφώνηση στον τόμο : Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1998, σ.12.

μας», ενώ ως προς τον κατασταλτικό έλεγχο αναφέρεται ότι «ο Δικαστικός Έλεγχος της διαχείρισης του Δημοσίου Χρήματος εκλαμβάνεται υπό διττή έννοια, αφ' ενός μεν του ελέγχου και του ορθώς έχειν της λογοδοσίας των διαχειριστών του Δημοσίου Χρήματος, καθώς και της εκδικάσεως από αυτό των αμφισβητήσεων που ανακύπτουν από τον έλεγχο»¹¹.

Ως ενδιάμεση είναι η άποψη που υποστηρίζει ότι το έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το άρθρο 98, παρ. 1 του Συντάγματος είναι δικαιοδοτικό και γνωμοδοτικό θεωρώντας ότι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Σώματος απορροφώνται είτε από τις καθαρά δικαιοδοτικές αρμοδιότητες είτε από τις γνωμοδοτικές. Η νομολογία εξάλλου, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της νομικής φύσης των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν είναι ομοιογενής. Συγκεκριμένα, το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχεται ότι «τον δικαστικό αυτό έλεγχο κατοχύρωσε ο συνταγματικός νομοθέτης με τη ρητή διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος, με την οποία όχι μόνο ορίζει το όργανο στο οποίο ανατέθη ο έλεγχος αυτός, αλλά και προσδιορίζει ενδεικτικά τις επί μέρους αρμοδιότητές του (ελεγκτικές, δικαιοδοτικές, γνωμοδοτικές)»¹².

2.4 Το Σύνταγμα του 2001 και η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το σύνταγμα του νέου αιώνα επιφύλαξε στο Ελεγκτικό Συνέδριο τη θεσμική του εμπέδωση με την επιβεβαίωση της δικαστικής του αποστολής, περιλαμβανόμενο εκ νέου το Ε' Τμήμα υπό τον τίτλο «Δικαστική Εξουσία» στο άρθρο 98 αυτού, που ανήκει στο Κεφάλαιο Δεύτερο του ως άνω τμήματος υπό τον τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων» (άρθρα 93 έως 100), καθώς και την επέκταση των αρμοδιοτήτων του .

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος του 2001 αντικαταστάθηκε το ταυτόριθμο άρθρο του Συντάγματος του 1975 ως εξής :

1- Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

¹¹ Βλ. Κ.Ρίζο, Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1999, σ.12. Ι.Κάρκαλη, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών : Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου χρήματος», Τιμ. Τόμ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδο. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004, σελ.321 επ.

¹² Ελ.Συν. (ολομ.) πρακτ. 35^{ης} ΓενΣυν/21.12.1998, καθώς και 20^{ης} ΓενΣυν/30.05.1979 (θέμα Δ')

- α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.
- β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.
- γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.
- δ) Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.
- ε) Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.
- στ) Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.
- ζ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1975 παρέμειναν αμετάβλητες.

Από νομοτεχνική άποψη, το Σύνταγμα του 2001 προβαίνει σε τριμερή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διακρίνοντας αυτές σε ελεγκτικές (περιπτώσεις α', β' και γ'), γνωμοδοτικές (περιπτώσεις δ' και ε') και δικαιοδοτικές (περιπτώσεις στ' και ζ'), επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό μια σαφή και λογική κατάστρωση του θεσμικού του οπλοστασίου.

Τα νομικά πρόσωπα εν γένει, δηλαδή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, περιελήφθησαν στο ελεγκτικό αλλά και στο δικαιοδοτικό πεδίο αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού τόσο στον προληπτικό έλεγχο του εδαφίου α' της παραγράφου 1 υπάγονται και «άλλα νομικά πρόσωπα» «που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό», στο δε κατασταλτικό έλεγχο της περίπτωσης γ' της ανωτέρω διάταξης περιλαμβάνονται οι λογαριασμοί και

των «άλλων νομικών προσώπων», με την επιφύλαξη ότι έχουν υπαχθεί στον προβλεπόμενο στο εδάφιο α' προληπτικό έλεγχο. Παράλληλα στο εδάφιο στ' προβλέπεται η εκδίκαση διαφορών σχετικά και «με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'», δηλαδή και των λογαριασμών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου.

Σημαντική διαφοροποίηση του Συντάγματος του 2001 αποτελεί η ανάθεση με διάταξη νόμου στο Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλη οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή.

Παράλληλα, ο νομοθέτης συμπλήρωσε μια παράλειψη του προϊσχύσαντος Συντάγματος και υπήγαγε στην αρμοδιότητα του Σώματος την εκδίκαση υποθέσεων που αφορούν στην ευθύνη και των υπαλλήλων «των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε σε αυτά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

3.1 Προληπτικός έλεγχος - Γενικά

Σύμφωνα με το άρθρο 98, παρ.1, του Συντάγματος το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. Δηλαδή αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο έλεγχος της δημοσιολογιστικής δράσης των διοικητικών οργάνων και προσώπων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και η επιβολή κυρώσεων σε αυτούς, που η δημοσιολογιστική συμπεριφορά τους κρίνεται μη νόμιμη.

Στα διάφορα δημοσιονομικά συστήματα έχουν διαμορφωθεί δύο διαφορετικοί τρόποι με βάση το χρονικό σημείο πραγματοποίησης του ελέγχου, ο προληπτικός (*a priori*) και ο κατασταλτικός (*a posteriori*) έλεγχος. Στις δαπάνες του Κράτους διενεργείται προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο χωρίς να απαιτείται η θέσπιση ειδικού νομοθετήματος για την υπαγωγή τους στον έλεγχο αυτό, όπως απαιτείται στην περίπτωση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Υποκείμενο του προληπτικού ελέγχου που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι οι διατάκτες (κύριοι ή δευτερεύοντες)¹³.

Ο προληπτικός έλεγχος¹⁴ ασκείται από εντεταλμένα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Επιτρόπους, οι οποίοι προΐστανται των Υπηρεσιών Επιτρόπου) κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής, δηλαδή της διαταγής του αρμόδιου κύριου ή δευτερεύοντος διατάκτη¹⁵ προς τον ταμία να προβεί στην πληρωμή μιας αναληφθείσας και εκκαθαρισθείσας δαπάνης. Κατά το στάδιο της εντολής του διατάκτη προς τον ταμία να προβεί στην πληρωμή δεν καλύπτεται στο σύνολο των εκταμιευόμενων δημοσίων δαπανών, αλλά μόνο οι δαπάνες εκείνες που εντέλλονται

¹³ Άρθρο 20 Ν 2362/1995

¹⁴ βλ. ΠΔ 136/2011, όπου θεσπίζονται χρηματικά όρια δαπανών υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

¹⁵ Πρακτ. Ελ.Συν.Ολ. 23ης Γεν. Συν/2.6.1997.

με χρηματικό ένταλμα πληρωμής (τακτικό, συμψηφιστικό, πάγιας προκαταβολής) ή προπληρωμής. Δαπάνες που εντέλλονται με άλλους τίτλους πληρωμής π.χ με μισθοδοτικές καταστάσεις, δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο.

3.2 Διαδικασία προληπτικού ελέγχου¹⁶

Μετά την ανάληψη υποχρέωσης της δαπάνης από τις υπηρεσίες του διατάκτη, δηλαδή της έκδοσης της διοικητικής πράξης, με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του νομικού προσώπου έναντι τρίτων¹⁷, η δαπάνη εκκαθαρίζεται (από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι οποίες οργανικά ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομικών, ή τις οικονομικές υπηρεσίες του νομικού προσώπου), δηλαδή προσδιορίζεται η οφειλή του νομικού προσώπου προς τους πιστωτές του, το ακριβές ποσό, το απαιτητό και το δικαιολογημένο αυτής, και εκδίδεται το σχετικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής. Το χρηματικό ένταλμα αποστέλλεται στον αρμόδιο Επίτροπο του Ελ.Συν. για να το θεωρήσει, αφού ελέγξει τη νομιμότητα και κανονικότητα της εντελλόμενης δαπάνης. Ο Επίτροπος, εάν διαπιστώσει ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη και κανονική, προβαίνει σε θεώρηση του χρηματικού εντάλματος και το επαναφέρει στην αρμόδια υπηρεσία για να εξοφληθεί. Αν υπάρχει οποιαδήποτε έλλειψη στα δικαιολογητικά του υποβληθέντος για έλεγχο χρηματικού εντάλματος, τότε ο Επίτροπος συντάσσει πράξη επιστροφής, όπου σημειώνονται οι διαπιστωθείσες ελλείψεις, των οποίων ζητείται η αναπλήρωση ή σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας ευθεία αιτιολογημένη άρνηση θεώρησης. Αν ο διατάκτης της δαπάνης αποδεχθεί τις απόψεις του Επιτρόπου, το χρηματικό ένταλμα ακυρώνεται και έτσι ματαιώνεται η διενέργεια της δαπάνης και αποφεύγεται η παράνομη εκταμίευση δημοσίου χρήματος. Σε περίπτωση όμως, αντίθετης γνώμης από το διατάκτη επαναφέρεται το χρηματικό ένταλμα για θεώρηση στον Επίτροπο με έγγραφο, στο οποίο διατυπώνονται οι αντιρρήσεις του διατάκτη στις παρατηρήσεις του Επιτρόπου και το οποίο συνοδεύεται υποχρεωτικά από αποδεικτικό κοινοποίησης στο φερόμενο ως δικαιούχο της εντελλομένης δαπάνης, της πράξης επιστροφής του Επιτρόπου από την οικονομική υπηρεσία του διατάκτη. Εάν ο Επίτροπος εμείνει στην άρνηση θεώρησης, τότε υποχρεούται να υποβάλει με αιτιολογημένη έκθεση διαφωνίας το φάκελο της υπόθεσης στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού

¹⁶ Άρθρα 30 έως και 34 Ν 4129/13

¹⁷ Άρθρο 21 Ν 2362/1995, προκειμένου περί Δημοσίου

Συνεδρίου, προκειμένου να επιλυθεί η δημοσιολογιστική διαφορά. Μετά τη διατύπωση γνώμης από το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας ο φάκελος του χρηματικού εντάλματος χρεώνεται σε Πάρεδρο ή Εισηγητή. Η επίλυση της δημοσιολογιστικής διαφοράς λαμβάνει τη μορφή Πράξης του Κλιμακίου, η οποία είναι υποχρεωτική για τον Επίτροπο και το διατάκτη. Το Κλιμάκιο περιορίζεται αυστηρά στους προβαλλόμενους από τον Επίτροπο λόγους διαφωνίας, όπως αυτοί έχουν διατυπωθεί στην πράξη επιστροφής και αναπτυχθεί στην έκθεση διαφωνίας. Εξάλλου, το Κλιμάκιο επιλαμβανόμενο διαφωνίας σχετικά με τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος μπορεί, «λόγω της μείζονος σπουδαιότητας του προκύψαντος θέματος ή ως έχοντος τούτου γενικότεραν σημασίαν» να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια με Πρακτικό, το οποίο επέχει θέση εισήγησης, την οποία αναπτύσσει ενώπιον αυτής ο οριζόμενος δι' αυτού (Πρακτικού) εισηγητής. Τα Πρακτικά της Ολομέλειας που θα εκδοθούν δεσμεύουν το παραπέμψαν Κλιμάκιο ως τη δοθείσα λύση στο παραπεμφθέν ζήτημα.

Στο πλαίσιο της ως άνω διαδικασίας ο Επίτροπος μπορεί σε περίπτωση που απλώς αμφιβάλλει σχετικά με τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος να απευθυνθεί με έκθεση στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την άρση των αμφιβολιών. Στην έκθεση ο Επίτροπος οφείλει να παραθέσει τα πραγματικά περιστατικά που συγκροτούν το ιστορικό της υπόθεσης, τη γενεσιουργό αιτία της δαπάνης, ενόψει του παρατεθέντος πραγματικού. Ακολούθως, πρέπει να προσδιορίζει κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο το σημείο εκείνο, στο οποίο εστιάζεται η αμφιβολία του, εκθέτοντας τις περισσότερες της μιας ερμηνευτικές εκδοχές που δημιουργούν την αμφιβολία και την άποψή του αναφορικά με το ποια από αυτές είναι η ορθή.

Το Κλιμάκιο αίροντας την αμφιβολία επιστρέφει με Πρακτικό του το φάκελο στον Επίτροπο, ο οποίος οφείλει να υπαγάγει τα πραγματικά περιστατικά στην ερμηνευθείσα από το Κλιμάκιο διάταξη και να προχωρήσει, εφόσον δεν διαπιστωθεί άλλος λόγος νομιμότητας ή κανονικότητας, στη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος. Στις περιπτώσεις άρσης αμφιβολιών σχετικά με τη θεώρηση ή μη χρηματικών ενταλμάτων μπορεί ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν κρίνει αναγκαίο λόγω της σοβαρότητας ή της γενικότητας να προκαλεί γνώμη της Ολομέλειας επί ζητήματος, το οποίο τίθεται εις αυτόν από το αρμόδιο Κλιμάκιο. Η γνώμη της Ολομέλειας είναι δεσμευτική για το Κλιμάκιο.

Οι Πράξεις, με τις οποίες επιλύονται δημοσιολογιστικές διαφορές, ή τα Πρακτικά του αρμοδίου Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τα οποία αίρονται αμφιβολίες σχετικά με θεώρηση χρηματικών εντάλματων, μπορούν να ανακληθούν είτε για πλάνη περί το δίκαιο ή τα πράγματα, που εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους, λόγω επίκλησης νέων κρίσιμων εγγράφων που δικαιολογούν την ανάκληση. Το αρμόδιο Τμήμα επιλαμβάνεται της ανάκλησης της Πράξης ή του Πρακτικού αυτεπάγγελτα (με αφορμή και έγγραφο του φερόμενου ως δικαιούχου του ελεγχθέντος χρηματικού εντάλματος, αλλά και τρίτου έχοντος έννομο συμφέρον), μετά από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας ή του διατάκτη μέσα σε προθεσμία 30 ημερών από την κοινοποίηση της Πράξης ή του Πρακτικού του Κλιμακίου στον αρμόδιο φορέα. Η ανάκληση χωρεί μόνον εφόσον κατά την έκδοση της πράξης εμφιλοχώρησε πλάνη περί το δίκαιο ή περί τα πράγματα ή λόγω λογιστικού λάθους ή εάν προσκομίζονται νέα στοιχεία που δικαιολογούν την ανάκληση αυτή, και όχι κατόπιν απλής επανεξέτασης των ήδη κριθέντων ζητημάτων. Δεύτερη αίτηση ανάκλησης κατά της ίδιας Πράξης δεν επιτρέπεται.

Το Τμήμα μπορεί αυτεπαγγέλτως, είτε από δική του πρωτοβουλία, είτε με αφορμή οποιοδήποτε έγγραφο σχετικά με εκδοθείσα Πράξη ή Πρακτικό του Κλιμακίου, να επιληφθεί της επανεξέτασης της νομιμότητας δαπάνης, η οποία στο παρελθόν είχε κριθεί με Πράξη ή Πρακτικό του αρμοδίου Κλιμακίου νόμιμη και το εντέλλον αυτή χρηματικό ένταλμα θεωρητέο, ακόμα και μετά τη θεώρησή του από τον αρμόδιο Επίτροπο και την περαιτέρω πληρωμή του στο δικαιούχο, εφόσον συντρέχει περίπτωση κατά την προηγούμενη κρίση του το Κλιμάκιο να έσφαλε περί την ερμηνεία ή την εφαρμογή του δικαίου, οπότε εάν διαπιστώσει τούτο να μεταρρυθμίσει την προηγούμενη Πράξη ή Πρακτικό του, ως προς τη νομική τους θεμελίωση, χωρίς όμως να ανακαλέσει αυτά και ως προς τη θεώρηση του σχετικού χρηματικού εντάλματος, εφόσον αυτό έχει θεωρηθεί από το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έχει εξοφληθεί¹⁸.

Επισημαίνεται ότι η εξόφληση χρηματικού εντάλματος χωρίς να προηγηθεί θεώρησή του από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθιστά μη νόμιμη τη διενεργηθείσα πληρωμή, η οποία αποτελεί έλλειμμα στη διαχείριση του νομικού προσώπου.

¹⁸ Πρβλ. Πρακτικά Ολ. 28^{ης} Γεν. Συν./30.10.1991, Θέμα, Γ, Πρ. Ι Τμήμ. 2/2000

Στην περίπτωση που ο Επίτροπος δεν θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα και το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα (επί αιτήσεως ανακλήσεως) του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει αποφανθεί για τη μη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, ο αρμόδιος Υπουργός έχει τη δυνατότητα να ζητήσει τη θεώρηση αυτού με ευθύνη του. Ακολούθως, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανακοινώνει αυθημερόν στον Υπουργό Οικονομικών, το Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή πίνακα των χρηματικών ενταλμάτων, που έχουν θεωρηθεί με τη διαδικασία αυτή, στον οποίο αναγράφεται και η αιτιολογία της μη θεώρησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Εάν η Βουλή εντός της πρώτης συνόδου αυτής από την υποβολή του πίνακα δεν εγκρίνει τα χρηματικά εντάλματα, τότε αυτά καταλογίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελ.Συν. και μετά από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

3.3 Έκταση προληπτικού ελέγχου

Ο έλεγχος της νομιμότητας της δαπάνης περιλαμβάνει το εάν αυτή προβλέπεται από ουσιαστική διάταξη νόμου και υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό, που αντιστοιχεί στον οικείο Κωδικό Αριθμό Εξόδου (ΚΑΕ), ενώ ο έλεγχος κανονικότητας περιλαμβάνει το εάν η δαπάνη έχει νόμιμα αναληφθεί και εάν επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά, καθώς και εάν η σχετική πίστωση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή¹⁹. Ως ιδιαίτερη περίπτωση νομιμότητας αποτελεί η νομολογιακή κατασκευή της συγγνωστής πλάνης. Στην περίπτωση αυτή το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα (επί αιτήσεως ανακλήσεως) και μόνον (όχι ο Επίτροπος) μπορεί να κρίνει ότι το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα μπορεί να θεωρηθεί και επομένως να πληρωθεί η εντελλόμενη με αυτό δαπάνη, εφόσον διαπιστώνει ότι ο διατάκτης προέβη σε συγκεκριμένη μη νόμιμη δημοσιολογιστική ενέργεια χωρίς πρόθεση καταστρατήγησης των κείμενων διατάξεων.

Αν κατά τον έλεγχο γεννηθούν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, τότε ο Επίτροπος θεωρεί μεν το χρηματικό ένταλμα, αναφέρει όμως, συγχρόνως την περίπτωση στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο μετά από αξιολόγηση ανακοινώνει την περίπτωση στον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο Υπουργό, ενώ σχετική μνεία αυτής και των λοιπών

¹⁹ Άρθρο 26 παρ. 2 Ν 2362/1995

ομοίων περιπτώσεων γίνεται στην Ετησία Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ως ουσιαστικό μέρος της δαπάνης νοείται κάθε ζήτημα που δεν ανάγεται σε ζήτημα ελέγχου νομιμότητας ή κανονικότητας της δαπάνης, δηλαδή αφορά στην εξακρίβωση της αλήθειας των στα δικαιολογητικά αναφερομένων γεγονότων ή στοιχείων και περαιτέρω στη διαπίστωση, εάν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμοδίων γεγονότων έγιναν με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, δηλαδή μετά από επίσκεψη και ορθή εκτίμηση των αναγκών ανάλογα με τον τόπο και το χρόνο, ώστε να επιτυγχάνεται το μεγαλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με τη διάθεση των ολιγότερων οικονομικών μέσων.

Κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου ο Επίτροπος, το Κλιμάκιο ή το Τμήμα (επί αιτήσεως ανακλήσεως) εξετάζουν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα επιφυλασσομένων των περί δεδουλευμένου διατάξεων. Εξετάζουν δηλαδή και την ύπαρξη δικαιώματος του πιστωτή του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ. Όταν όμως, για το ως άνω δικαίωμα υπάρχει δεδουλευμένο το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από αυτό.

Ειδικότερα: α) Όταν για την αξίωση του φερόμενου ως δικαιούχου δαπάνης σε βάρος του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ το δικαίωμα αυτού για πραγματοποίηση της δαπάνης στηρίζεται σε απόφαση ασφαλιστικών μέτρων αρμοδίου δικαστηρίου, που εκδόθηκε σε δίκη μεταξύ αυτού και του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και η οποία απόφαση δημιουργεί προσωρινό δεδουλευμένο, που παράγει εντεύθεν υποχρέωση συμμόρφωσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεούται σε θεώρηση χρηματικού εντάλματος, που εκδίδεται υπέρ του αιτηθέντος προσωρινή δικαστική προστασία και σε συμμόρφωση με αυτή των ασφαλιστικών μέτρων, αφού η απόφαση αυτή αποτελεί νόμιμο και πλήρες δικαιολογητικό, με το οποίο αποδεικνύεται νόμιμη απαίτηση²⁰ β) Όταν για την αξίωση του φερόμενου ως δικαιούχου δαπάνης το δικαίωμα αυτού για την πραγμάτωση της δαπάνης στηρίζεται σε προσωρινή διαταγή δικαστηρίου, που εκδόθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων με δεσμευτικό περιεχόμενο που κωλύει την παραγωγή εννόμων συνεπειών σε πράξεις που αντίκεινται σε αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το γενόμενο έλεγχο υποχρεούται σε θεώρηση του οικείου χρηματικού εντάλματος, αφού και αυτό υποχρεούται να συμμορφωθεί σε αυτή, διότι δεν αποτελεί παρεμπιπτόντως αναφερόμενο ζήτημα κατά τον ασκούμενο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο έλεγχος της ορθότητας ή της

²⁰ Πρακτ. Ελ.Συν. 9ης Γεν. Συν./19.5.2010

προσωρινής διαταγής, δηλ. η νομιμότητα και βασιμότητα των λόγων και των όρων που τη δικαιολογούν, η οποία αποτελεί γι' αυτό νόμιμο δικαιολογητικό, με το οποίο αποδεικνύεται νόμιμη απαίτηση²¹.

3.4 Όρια προληπτικού ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Π.Δ/τος 136/11 ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικός έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα επί δαπανών που υπερβαίνουν κατά χρηματικό ένταλμα τα όρια τα οποία καθορίζονται κατά κατηγορία ελεγχόμενων φορέων ως ακολούθως:

- Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης. Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ευρώ και άνω. Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης για πληρωμές που διενεργούνται στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών²² (άρθρο πρώτο, παρ. Ζ ν. 4152/2013): Από του ποσού των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ και άνω».
- Δαπάνες ΝΠΔΔ (όπου ασκείται προληπτικός έλεγχος): Από του ποσού των δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ και άνω.
- Για τις δαπάνες των νοσοκομείων του ΕΣΥ από το ποσό των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ και άνω
- Δαπάνες ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμων): Από του ποσού των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ και άνω.
- Δαπάνες ΟΤΑ β' βαθμού (Περιφερειών) : Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω.

Στα προαναφερόμενα ποσά συμπεριλαμβάνεται και ο αναλογών Φ.Π.Α.

Κατ' εξαίρεση, δαπάνες, οι οποίες απορρέουν από συμβάσεις εκτέλεσης δημόσιων έργων, μελετών ή προμηθειών και υπηρεσιών με συμβατικό προϋπολογισμό που υπερβαίνει τα όρια της προηγούμενης παραγράφου, ελέγχονται προληπτικά, κατά την υποβολή του πρώτου λογαριασμού και μόνο, ανεξαρτήτως του ύψους αυτού. Κατά τον ίδιο τρόπο ελέγχονται και οι τυχόν παρατάσεις και ανανεώσεις των συμβάσεων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής, καθώς και οι συμπληρωματικές συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και έργων.

²¹ Πρακτ. Ελ.Συν. Ολ. 9ης Γεν.Συν/19.5.2010

²² Άρθρο πρώτο, παρ. Ζ ν. 4152/2013

Ελέγχονται, επίσης προληπτικά, ανεξαρτήτως ποσού οι δαπάνες για: i) μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού και μόνο όσον αφορά στο πρώτο χρηματικό ένταλμα, ii) πρόσθετες αμοιβές (υπερωρίες και αποζημιώσεις για κάθε αιτία) και iii) επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

3.5 Ανάκληση θεώρησης χρηματικού εντάλματος

Όπως πάγια γίνεται δεκτό²³, η κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί διοικητική πράξη, η οποία δεν μπορεί να ανακληθεί από τα εκδόσαντα αυτήν όργανα για πλάνη περί τα πράγματα ή περί το δίκαιο, εφόσον επήλθαν οι έννομες συνέπειες αυτής, δηλ. εξοφλήθηκαν τα χρηματικά εντάλματα. Μετά την θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων δεν νοείται αμφισβήτηση της ορθότητας της κρίσης του Επιτρόπου, δεδομένου μάλιστα ότι από τις κείμενες διατάξεις δεν προβλέπεται η άσκηση οποιουδήποτε ενδίκου βοηθήματος κατ' αυτής. Με την πράξη θεώρησης ο τίτλος πληρωμής (χρηματικό ένταλμα) καθίσταται νόμιμος και, εφόσον εξοφληθεί στο δικαιούχο ή σε πρόσωπο που έχει εξουσιοδοτηθεί από αυτόν και έχουν αποδοθεί οι υπέρ τρίτων κρατήσεις, απαλλάσσεται κάθε ευθύνης ο υπόλογος - διαχειριστής (ταμίας). Στις περιπτώσεις αυτές, της ύπαρξης δηλαδή πράξης θεώρησης στα χρηματικά εντάλματα, ο κατασταλτικός έλεγχος περιορίζεται στη νομιμότητα της πράξης εξόφλησης αυτών, εκτός εάν περιέλθουν σε γνώση του ελεγκτικού οργάνου στοιχεία, τα οποία κλονίζουν τη νομιμότητα, την ακρίβεια και την πιστότητα των δικαιολογητικών, τα οποία υποβλήθηκαν για την εκκαθάριση της δαπάνης και την έκδοση του τίτλου και έλαβε υπόψη του το όργανο του προληπτικού ελέγχου για τη θεώρηση αυτού. Ειδικότερα, εφόσον αποδειχθεί ότι τα δικαιολογητικά, που στηρίζουν το θεωρηθέν χρηματικό ένταλμα, είναι ανύπαρκτα, ψευδή ή εικονικά ή πλαστά, τότε ο τίτλος πληρωμής καθίσταται μη νόμιμος και το όργανο του κατασταλτικού ελέγχου μπορεί να προβεί στον καταλογισμό των υπευθύνων για τη δημιουργία του δημιουργηθέντος ελλείμματος, προσώπων.

Είναι προφανές ότι στις περιπτώσεις που έχουν κηρυχθεί με Πράξη του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου ανάλογα, ως ορθώς έχοντες οι οικείοι λογαριασμοί, που περιλαμβάνουν

²³ Πρακτ. Ελ. Συν. Ολ. 23ης Συν./18.6.1952, 27ης Γεν. Συν. /27.7.1978, Θέμα Β', Αποφ. Ι Τμ. 211/1971, 305/1978, 920/1981, 557, 666/1982.

θεωρηθέντα χρηματικά εντάλματα, για τα οποία όμως, ανέκυψε κατά τα ανωτέρω, πρόβλημα στα δικαιολογητικά τους, τότε οι Πράξεις αυτές μπορούν να αναθεωρηθούν με τη διαδικασία, που προβλέπεται στο άρθρο 32 του Ν 4129/2013.. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις που οι οικονομικοί επιθεωρητές διενεργούν διαχειριστικό έλεγχο σε δαπάνες χρηματικών ενταλμάτων, για τα οποία υπάρχει πράξη θεώρησης από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορούν, εφόσον διαπιστώσουν ότι τα δικαιολογητικά αυτών είναι πλαστά ή ψευδή ή εικονικά, να εκδώσουν καταλογιστική πράξη σε βάρος των υπευθύνων για τη δημιουργία του διαπιστωθέντος ελλείμματος, η νομιμότητα της οποίας θα κριθεί τελικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια της έφεσης, που θα ασκηθεί κατ' αυτής²⁴. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 45 παρ. 11 του Ν 4071/2012 (ΦΕΚ Α 85) επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών ή τα κατά νόμο εξουσιοδοτημένα από αυτό όργανα να υποβάλουν αίτηση αναθεώρησης «χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής» που έχουν θεωρηθεί κατά το στάδιο του προληπτικού ελέγχου είτε με πράξη του Επιτρόπου ή του αρμοδίου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή έχει εκδοθεί πράξη κατά τον κατασταλτικό έλεγχο.

Στην περίπτωση αυτή ως λόγοι αναθεώρησης είναι, πέραν των προβλεπόμενων στο άρθρο 36 του Ν 4129/2013 και α) πλάνη περί το νόμο και β) ο εντοπισμός κατά τη διενέργεια επιγενομένων διοικητικών ελέγχων νέων κρίσιμων εγγράφων, που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της θεωρηθείσας δαπάνης.

3.6 Στόχοι και επικρίσεις επί του προληπτικού ελέγχου

Με τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών επιτυγχάνεται : α) η περιφρούρηση των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, καθόσον με τον τρόπο αυτό προλαμβάνεται έγκαιρα η πληρωμή μη νόμιμων δαπανών β) η ασφάλεια των συναλλαγών γ) η προστασία των διατακτών από καταλογισμούς σε βάρος τους για δαπάνες οι οποίες κρίνονται κατά τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου μη νόμιμες.

Παρά ταύτα, ο προληπτικός έλεγχος, για τη συντριπτική πλειονότητα των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (*Supreme Audit Institutions*) είναι παρωχημένος. Ο Διεθνής Οργανισμός των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (*INTOSAI*) επισημαίνει ότι ο προληπτικός έλεγχος έχει το μειονέκτημα της δημιουργίας υπερβολικού φόρτου εργασίας και θολών αρμοδιοτήτων. Στην έκθεση που συνέταξε τον Ιούνιο του 2008

²⁴ Πρακτ. Ελ.Συν. Ολ 11ης Γεν. Συν./9.6.2010

αντιπροσωπεία του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) με θέμα : «Προϋπολογισμός στην Ελλάδα» αναφέρει ότι : «μια πιο σύγχρονη προσέγγιση για τους προληπτικούς ελέγχους είναι να αποτελούν μέρος των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου» και ότι : «το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να αναθεωρήσει την αποτελεσματικότητά του και να επικεντρωθεί στους κατασταλτικούς ελέγχους».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

4.1 Έλεγχος των λογαριασμών

Αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο έλεγχος της δημοσιολογιστικής δράσης των διοικητικών οργάνων και προσώπων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και η επιβολή κυρώσεων σε αυτούς, που η δημοσιολογιστική συμπεριφορά, των οποίων κρίνεται μη νόμιμη.

Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ που έχουν υπαχθεί με ΠΔ στον έλεγχο αυτό²⁵, των ΟΤΑ α΄ βαθμού και κατασταλτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού²⁶, ΝΠΔΔ²⁷, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων, καθώς και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Συντάσσει δε, την Ετησία Έκθεση, όπου παρουσιάζει τις ελεγκτικές εργασίες του για κάθε οικονομικό έτος, και τη Διαδήλωση, την έκθεση δηλαδή επί του Ισολογισμού και του Απολογισμού του Κράτους. Επισημαίνεται δε ως προς τα ΝΠΔΔ ότι σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 98 του Συντ. 1975, 7, 17 του ΝΔ 1265/1972 και 7 παρ. 4 του Ν 1256/1982, οι λογαριασμοί τους (απολογισμοί) υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εξακολουθούν να υπόκεινται σε αυτόν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος 2001, ενόψει της διάταξης του άρθρου 112 παρ. 1 αυτού²⁸. Εξάλλου, ως προς τα ΝΠΔΔ η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφαρμόζοντας τη θεωρία του «δημοσίου χρήματος»²⁹ δέχεται ότι διενεργείται επ' αυτών κατασταλτικός έλεγχος από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον δέχονται επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό³⁰.

Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται από τους ελεγκτές υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι στελεχώνουν τις Υπηρεσίες Επιτρόπου ή συγκροτούν ομάδες ελέγχου³¹ ή συνεργεία επιτοπίου ελέγχου. Οι Υπηρεσίες Επιτρόπου, των οποίων

²⁵ Άρθρο 18 ΝΔ 1265/1972, (ΦΕΚ Α" 197)

²⁶ Ήδη Δήμοι και Περιφέρειες, βλ. προοίμιο και άρθρα 1 και 3 Ν 3852/2010, (ΦΕΚ Α" 87)

²⁷ Πρακτ. Ελ.Συν. Ολ 5ης Γεν Συν /10.3.2005, 28π5 Γεν. Συν 2.7.1997, θέμα Α', 11π5 Γεν Συν. 4.5.1998

²⁸ Πρακτ. Ελ.Συν. Ολ 27ης Γεν. Συν. 23.10.2002

²⁹ Βλ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1039/1995

³⁰ Πρακτ. Ελ.Συν. Ολ 5ης Γεν. Συν./10.03.2005

³¹ Άρθρα 38 και 39 Ν 4129/2013

προϊσταται Επίτροπος, διακρίνονται στις κεντρικές, αυτές δηλαδή που έχουν την έδρα τους στο Νομό Αττικής, και σε Περιφερειακές, που έχουν την έδρα τους στους λοιπούς νομούς της χώρας. Στο Ελεγκτικό Συνέδριο υπηρετούν τρεις Γενικοί Συντονιστές, οι οποίοι εισηγούνται τρόπους επίλυσης διαφόρων ελεγκτικών θεμάτων και λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τη βελτίωση των ελεγκτικών διαδικασιών και επιμελούνται της εφαρμογής αυτών.

Ο κατά τα ανωτέρω διενεργούμενος κατασταλτικός έλεγχος ολοκληρώνεται με την έκδοση Πράξης από τον αρμόδιο Επίτροπο³² του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία είτε «κλείνουν» οι χρήσεις με την κήρυξη των ελεγχθέντων λογαριασμών ως ορθώς εχόντων είτε καταλογίζονται οι υπόλογοι για διαπιστωθέντα ελλείμματα.

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 4055/2012 ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προκύψουν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του ελέγχου. Ο κατασταλτικός έλεγχος μπορεί να είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός. Κατά τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου ελέγχονται ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, β) η ορθή τήρηση του ισχύοντος κατά περίπτωση λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζονται με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη λήψη δανείων, ε) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας, στ) η έγκαιρη απόδοση των υπέρ τρίτων κρατήσεων και ζ) ο έλεγχος συστημάτων του φορέα (άρθρο 80). Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να διενεργήσει και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος (άρθρο 81).

Ειδική περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου αποτελεί ο ειδικός κατά προτεραιότητα κατασταλτικός έλεγχος, ο οποίος προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 4 του Ν 2307/1995. Ειδικότερα, με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται ειδική μορφή κατασταλτικού ελέγχου, ο οποίος αφορά χρηματικό ένταλμα Δήμου που δεν υπόκειται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση αυτή, ο ταμίας μπορεί να αρνηθεί την εξόφληση του χρηματικού εντάλματος εκθέτοντας με ειδική αναφορά του στον Δήμαρχο τους λόγους. Ο τελευταίος, απορρίπτοντας τους λόγους, δίνει εντολή στον ταμία να εξοφλήσει το χρηματικό ένταλμα. Μετά την εξόφληση του χρηματικού

³² Άρθρο 46 Ν 4129/2013

εντάλματος ο ταμίας υποβάλει το χρηματικό ένταλμα με τα δικαιολογητικά του στον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη διενέργεια κατά προτεραιότητα κατασταλτικού ελέγχου. Ο Επίτροπος, εφόσον πεισθεί για τη βασιμότητα των λόγων άρνησης εξόφλησης του ταμία (και μόνο γι' αυτούς, αφού δεν μπορεί να προσθέσει άλλους), συντάσσει Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων, το οποίο απευθύνει στα υπεύθυνα για τη δημιουργία του διαπιστωθέντος ελλείμματος πρόσωπα. Εάν το έλλειμμα δεν αναπληρωθεί, τότε ο Επίτροπος μετά το Ν 4055/2012 εκδίδει καταλογιστική πράξη σε βάρος των υπευθύνων προσώπων³³.

Στον κατασταλτικό έλεγχο εμπλέκεται και η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία με Πρακτικά της καθορίζει τις αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Επιτρόπων, αποφαινεται επί ζητημάτων μείζονος σπουδαιότητας που ανακύπτουν κατά τον έλεγχο και τίθενται από τα αρμόδια Κλιμάκια (και ήδη μετά το Ν 4055/2012 τους Επιτρόπους) και τους Γενικούς Συντονιστές, γνωμοδοτεί επί ερωτημάτων που τίθενται από τους Υπουργούς, καταρτίζει το ετήσιο πρόγραμμα κατασταλτικών ελέγχων, εγκρίνει τη διενέργεια δειγματοληπτικού ελέγχου προσδιορίζοντας το ποσοστό του δείγματος, αποφασίζει τη διενέργεια επιτοπίου κατασταλτικού ελέγχου ΝΠΔΔ εκτός ωραρίου με δαπάνες του τελευταίου, συντάσσει την έκθεση επί του ισολογισμού και του απολογισμού του Κράτους και την Ετησία Έκθεση των ελεγκτικών δραστηριοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος προΐσταται του ελεγκτικού προσωπικού, συγκαλεί την Ολομέλεια, όταν κρίνει αυτό αναγκαίο λόγω της σοβαρότητας και γενικότητας του θέματος³⁴, συγκροτεί με απόφασή του Ομάδες Ελέγχου και Συνεργεία Επιτοπίου Ελέγχου³⁵, επιλαμβάνεται των καταγγελιών και δίνει εντολή στα αρμόδια όργανα να διενεργήσουν εκτάκτους διαχειριστικούς ελέγχους, μετακινεί το ελεγκτικό προσωπικό των υπηρεσιών.

Για τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου οι δημόσιοι υπόλογοι υποβάλλουν τους λογαριασμούς τους, οι δε υπόλογοι των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ τους απολογισμούς τους. Ειδικότερα οι ταμιακοί υπόλογοι υποβάλλουν μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς. Στις περιπτώσεις μη υποβολής ή μη εμπροθέσμου υποβολής λογαριασμών και απολογισμών επιβάλλονται χρηματικές ποινές σε βάρος του λογοδοτούντος υπολόγου. Εάν ο υπόλογος εμείνει στην μη υποβολή των λογαριασμών τότε διατάσσεται με Πράξη του Ελεγκτικού

³³ Πρβλ. Απόφ. VII Τμημ. 1289/2011

³⁴ Άρθρο 131 παρ. 3 ΠΔ 1225/1981

³⁵ Άρθρο 135 ΠΔ 1225/1981

Συνεδρίου η με δαπάνες του υπολόγου σύνταξη των οικείων λογαριασμών και εφόσον η διοίκηση δεν προέβη οίκοθεν στη σύνταξη αυτών.

4.2 Διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών

Στο άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος³⁶ ορίζεται ότι : «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α...β...γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο...στ. Η εκδίκαση διαφορών ... και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'!...». Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει πρωτογενώς αρμοδιότητα εκδικάσεως διαφορών που απορρέουν από τον έλεγχο των λογαριασμών εν γένει είτε ο έλεγχος αυτός διενεργείται από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε όχι. Για την ανάδειξη της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορεί να χρησιμοποιούνται ως κριτήρια και άλλες έννοιες συναφείς με αυτή του ελέγχου των λογαριασμών, όπως της δημοσίας διαχειρίσεως, του δημοσίου υπολόγου, του δημοσίου ελλείμματος, και ιδίως του καταλογισμού για απώλεια ή ανοίκεια εκταμίευση δημοσίου χρήματος. Κατά την έννοια της προμνησθείσας συνταγματικής διάταξης ως λογαριασμός νοείται, όχι μόνον η λογοδοσία, ως σύνολο, του υπόχρεου δημοσίου υπολόγου, αλλά και οποιαδήποτε, ανεξαρτήτως ειδικότερου τύπου, απεικόνιση των εσόδων και εξόδων δημοσίας διαχωρίσεως, ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων για την μισθοδοσία ενός και μόνου δημοσίου υπαλλήλου. Έλεγχος λογαριασμών αποτελεί και οποιαδήποτε αυτεπάγγελτη ή μη ενέργεια δημόσιας αρχής που έχει ως αντικείμενο ή συνέπεια την έστω και μερική επιβεβαίωση του ορθώς έχουν λογαριασμού μιας δημόσιας διαχείρισης. Ως τέτοια επιβεβαίωση νοείται, όχι μόνο η επαλήθευση των λογιστικών πράξεων που περιέχει ο λογαριασμός, αλλά και κάθε έρευνα που διεξάγεται για να διαπιστωθεί η νομιμότητα των δεδομένων, στα οποία στηρίζεται αυτός, όπως λ.χ. η έρευνα του ον έχει δικαίωμα να εισπράξει ο εκάστοτε λαβών το ποσό της εκταμιεύσεως. Κατά συνέπεια, διαφορές που απορρέουν από πράξεις (καταλογιστικές) σχετικές με την τακτοποίηση δημοσίου λογαριασμού, εάν, μετά τη διενέργεια προφανώς σχετικού ελέγχου, διαπιστωθεί ότι τα στοιχεία που αυτός περιέχει, είναι εσφαλμένα ή ότι τα

³⁶ Βλ. και άρθρο 1 Ν 4129/2013

δεδομένα, στα οποία στηρίζεται, είναι μη νόμιμα, υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁷.

4.3 Πρόσωπα εμπλεκόμενα στη διαχείριση χρηματικού ή υλικού

4.3.1 Δημόσιοι υπόλογοι

Δημόσιος υπόλογος³⁸ είναι όποιος (δημόσιος λειτουργός, υπάλληλος ή ιδιώτης³⁹) διαχειρίζεται, κατόπιν νόμιμου ή μη ανάθεσης των σχετικών καθηκόντων, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος. Η νόμιμη ανάθεση διαχειριστικών καθηκόντων καθιστά το δημόσιο υπόλογο **de jure** υπόλογο, ενώ η άσκηση διαχειριστικών καθηκόντων χωρίς εξουσιοδότηση καθιστά τον υπόλογο **de facto**. Υπόλογος δηλαδή είναι όποιος έλαβε στην κατοχή του χρήματα, αξίες ή υλικό του Δημοσίου με την υποχρέωση απόδοσής τους (επιστροφής) ή ανάλωσης με βάση τον σκοπό για τον οποίο τα έλαβε. Χαρακτηριστικό στοιχείο της έννοιας του υπολόγου είναι η υποχρέωσή του προς απόδοση ή επιστροφή του ληφθέντος ή εισπραχθέντος ανεξάρτητα από τον ειδικότερο έννομο λόγο της υποχρέωσης. Η ανάληψη κατοχής τόσο από τον *de jure* όσο και από τον *de facto* υπόλογο πρέπει να γίνει με τους όρους της αλλότριας υποθέσεως. Η ανάληψη ή αφαίρεση της κατοχής με οποιονδήποτε άλλο σκοπό δεν θεμελιώνει την ιδιότητα του υπολόγου. Η ύπαρξη νόμιμου υπολόγου δεν αποκλείει τη συνύπαρξη και *de facto* υπολόγου για την ίδια διαχείριση⁴⁰. Ο λόγος της σωρευτικής ευθύνης τους έγκειται στην ειδική ευθύνη που δημιουργείται ατομικά για καθέναν που διαχειρίζεται δημόσια περιουσία και σκοπεί στην κατασφάλιση των συμφερόντων του δημοσίου έναντι οιασδήποτε ασκεί τη διαχείριση της περιουσίας του. Απόρροια του υλικού γεγονότος της άσκησης διαχείρισης είναι η λογοδοτική ευθύνη του υπολόγου και η ιδιότητά του ως υποκειμένου καταλογισμού από τα όργανα που έχουν την καταλογιστική αρμοδιότητα⁴¹.

Έχει κριθεί κατά τη νομολογία ότι υπόλογοι είναι: 1) Μέλη συλλογικών οργάνων διοίκησης ΝΠΔΔ, είτε διότι διοικούν και διαχειρίζονται την κινητή και ακίνητη περιουσία

³⁷ Απόφ. Ελ.Συν.Ολ. 1104/2007, 2310/2009, Απόφ. Ολ. 1314/1998

³⁸ Άρθρα 98 παρ. 1 Συντ., 44 παρ 2 Ν 4129/2013

³⁹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 717/2010

⁴⁰ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1244/1997

⁴¹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1396/2000

του νομικού προσώπου, είτε διότι καταρτίζουν και εκτελούν τον προϋπολογισμό, 2) οι ταμίες ΝΠΔΔ προεχόντως λόγω της φύσης των καθηκόντων τους⁴², 3) μέλη διοικητικών συμβουλίων ΝΠΔΔ, εφόσον δέχονται επιχορήγηση από κρατικό ή προϋπολογισμό ΝΠΔΔ ή το ΝΠΔΔ έχει υπαχθεί με ειδική διάταξη νόμου στον προληπτικό έλεγχο του Ελ.Συν.⁴³ 4) δήμαρχος, προϊστάμενος οικονομικής υπηρεσίας δήμου, μέλη δημοτικού συμβουλίου, ταμίας⁴⁴, 5) ο πρόεδρος της Κοινότητας και το Κοινοτικό Συμβούλιο⁴⁵, 6) επιμελητής εισπράξεων ΤΕΒΕ⁴⁶, 7) υπόλογος χρηματικού εντάλματος προπληρωμής⁴⁷, 8) διαχειριστές χρημάτων και υλικού του Δημόσιου μετά από σύμβαση με το Δημόσιο, στην οποία διαφυλάσσεται και το δικαίωμα καταλογισμού σε περίπτωση ελλείμματος (συγκέντρωση, διαχείριση και φύλαξη σιτηρών από ιδιωτική εταιρεία)⁴⁸, 9) διαχειριστές υλικού και χρηματικού των ενόπλων δυνάμεων⁴⁹, 10) διαχειριστές του ΕΛΕΓΕΠ⁵⁰, 11) σπουδαστές των παραγωγικών σχολών των Ενόπλων Δυνάμεων⁵¹, 12) προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο (Ναύσταθμος Κρήτης υπαγόμενος στο Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας) για τις αποδοχές, τα επιδόματα και τις αποζημιώσεις που εισπράττει⁵², 13) αξιωματικοί και υπαξιωματικοί των Ενόπλων Δυνάμεων για τις αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές λόγω πρόωρης αποστρατείας τους⁵³, 14) οπλίτες πενταετούς υπηρεσίας για τις αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές⁵⁴, 15) οι εκπαιδευτικοί αποσπασμένοι στο εξωτερικό για αχρεωστήτως καταβληθέν επιμίσθιο αλλοδαπής⁵⁵, 16) οι αστυνομικοί για τα είδη του ατομικού οπλισμού⁵⁶, 17) υπόλογοι διαχείρισης του έργου της παρέμβασης και δημόσιας αποθεματοποίησης στον τομέα του ρυζιού, καθώς και του προγράμματος της δωρεάν

⁴² Αποφ. Ελ.Συν. Ολ.2075/2010, 169/2005

⁴³ Πρακτ.Ελ.Συν. Ολ.23ης Γεν.Συν.2.6.1997, θέμα Β

⁴⁴ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ.2075, 3075/2010, ΙV Τμήμ. Ελ.Συν. 1266/2003

⁴⁵ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ.1461/2006

⁴⁶ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ.1730/1999

⁴⁷ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ.1052, 1192/1998

⁴⁸ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ.1247/1999

⁴⁹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ.1711/2004

⁵⁰ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ.2280/2009

⁵¹ Άρθρο 41 παρ. 4 ΝΔ 721/1970, 10 παρ. 4, 18 παρ. Ι ΝΔ 562/1970, ΦΕΚ Α' 127, 8 παρ. 1 και 5 Ν 1911/1990, ΦΕΚ Α' 166, Αποφ. Ελ.Συν. Ολ.180/2007

⁵² Απόφ. V Τμήμ. Ελ.Συν. 1623/2003

⁵³ Απόφ. V Τμήμ. Ελ.Συν. 1013/2000

⁵⁴ Απόφ. V Τμήμ. Ελ.Συν. 423/2005

⁵⁵ Άρθρο 28 παρ.2, Ν 2413/1996, ΦΕΚ Α' 1124, ΚΥΑ 2068954/10166/0022/ 9.10.1997, ΦΕΚ Β' 394, Αποφ. V Τμήμ. 1601, 1604, 1605/2003

⁵⁶ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ.273/2000

διανομής ρυζιού στους απόρους της χώρας⁵⁷,18) πρόεδρος και ταμίας διαχειριστικής επιτροπής Ιεράς Μονής⁵⁸.

4.3.2 Συνευθυνόμενος

Την ίδια με του υπόλογους δημοσιολογιστική ευθύνη υπέχουν και τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία δεν είναι μεν και δεν θεωρούνται από το νόμο δημόσιοι υπόλογοι, πλην όμως αναμειγνύονται με οποιονδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία, με την προϋπόθεση ότι η ανάμειξη τους αυτή τελεί σε ουσιώδη συνάφεια με το διαπιστούμενο έλλειμμα. Η ανάμειξη αυτή υπάρχει ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η ανατεθειμένη από το νόμο ή κατά το φαινόμενο υπάρχουσα διοικητική αρμοδιότητα του εκάστοτε ενεργούντος υπαλλήλου, ακόμα και αν αυτή ασκείται επ' ευκαιρία ή κατά κατάχρηση των καθηκόντων, που από το νόμο του έχουν ανατεθεί, επενεργεί αποφασιστικά στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και επηρεάζει την ομαλή διεξαγωγή της διαχείρισης, με την έννοια ότι χωρίς τη διενέργεια των ως άνω πράξεων δεν μπορεί να αρχίσει και να περατωθεί η διαχειριστική διαδικασία. Η άσκηση της αποφασιστικής αυτής αρμοδιότητας αποτελεί ανάμειξη στη διαχειριστική διαδικασία, διότι στοχεύει άμεσα ή έμμεσα σ' αυτήν την ίδια την εκταμίευση, ενώ πλέον για την ολοκλήρωση της διαχειριστικής διαδικασίας και την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος ακολουθούν εκτελεστικές απλώς πράξεις⁵⁹. Συνευθυνόμενοι κατά τη νομολογία ενδεικτικά είναι: α) μέλη των επιτροπών παραλαβής προμηθειών ΟΤΑ⁶⁰, β) Προϊσταμένη Τμήματος Φορολογίας Εισοδήματος ΔΟΥ, η οποία κατήρτιζε πλαστούς τίτλους πληρωμής επιστρεφόμενων ποσών φόρου εισοδήματος, οι οποίοι εκτελούντο προς όφελός της⁶¹ και γ) υπάλληλος πολεοδομίας, ο οποίος συνέτασσε πλαστές μισθοδοτικές καταστάσεις και καταβάλλονταν αχρεωστήτως ποσά σε υπαλλήλους⁶².

Ο συνευθυνόμενος έχει, κατά την κρατούσα στη νομολογία άποψη, την ίδια ευθύνη και τις ίδιες υποχρεώσεις με τον υπόλογο, γι' αυτό και συγκαταλογίζεται με αυτόν (μπορεί όμως και να καταλογισθεί και μόνος του)⁶³ και επιβάλλονται σε βάρος του, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, και οι προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής⁶⁴.

⁵⁷ Απόφ. IV Τμήμ. Ελ.Συν. 1261/2011

⁵⁸ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ 753/2010, 1025 και 1026/2011

⁵⁹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 2161/2006

⁶⁰ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ 1573 και 1616/2008

⁶¹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 2161/2006

⁶² Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1456/2008

⁶³ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1456/2008

⁶⁴ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 2161/2006

Έχει υποστηριχθεί όμως, και η άποψη, σύμφωνα με την οποία, όταν με τον υπόλογο συνευθύνονται εις ολόκληρον και άλλοι, μη υπόλογοι, καθένας φέρει αυτοτελώς την ίδια αυτού ευθύνη κατ' είδος και περιεχόμενο, με βάση το νόμιμο λόγο γενέσεώς της και όχι την ευθύνη του άλλου. Όπου δε ο νόμος προβλέπει και τον καταλογισμό ή συγκαταλογισμό του συνευθυνόμενου σε ολόκληρο αστικώς υπευθύνου μετά του υπολόγου, αυτό δεν σημαίνει την μεταβολή του είδους της ευθύνης του μη υπολόγου σε ευθύνη υπολόγου, αλλά την παροχή απλώς της εξουσίας στο αρμόδιο όργανο προς διοικητικό καταλογισμό και του συνευθυνόμενου. Καθένας, συνεπώς, από τους καταλογιζόμενους κρίνεται κατά το λόγο της δικής του ευθύνης και, τόσο αρχικά, όσον και τελικά, από το όργανο που είναι αρμόδιο γι' αυτή, είτε η σε ολόκληρο συνευθύνη του θεμελιώνεται στο άρθρο 926 ΑΚ είτε σε οποιαδήποτε άλλη διάταξη⁶⁵.

4.4 Έλλειμμα - Απώλεια σε διαχειρίσεις χρηματικού ή υλικού

Κατά την άσκηση της διαχειριστικής του εξουσίας, ο δημόσιος υπόλογος μπορεί να δημιουργήσει έλλειμμα⁶⁶. Έλλειμμα δηλαδή είναι η επί έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ της ποσότητας χρημάτων, υλικού κ.λπ. που έπρεπε να υπάρχει, σύμφωνα με τα εξαγόμενα από τους τηρούμενους λογαριασμούς, με βάση τα νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία και εκείνης της ποσότητας χρημάτων κ.λπ. που πράγματι υπάρχει. Έλλειμμα αποτελούν ειδικότερα πληρωμές που: α) δεν ανάγονται στην ιδιότητα του υπολόγου, β) έγιναν χωρίς τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά, γ) πραγματοποιήθηκαν χωρίς την τήρηση των νόμιμων διαδικασιών των οποίων δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες από τον υπόλογο, δ) έχουν γίνει αχρεώστητα από τον υπόλογο και ε) είναι άσχετες με τον σκοπό της διαχείρισης.

Διαφορετικό ζήτημα από την έννοια του ελλείμματος είναι η έννοια της απώλειας, έλλειψης ή φθοράς χρημάτων ή υλικού. Ο υπόλογος είναι υπεύθυνος για την ασφάλεια των χρημάτων που διαχειρίζεται⁶⁷ και για κάθε απώλεια ή έλλειψή τους, εκτός εάν δε βαρύνεται με υπαιτιότητα, διότι συμμορφώθηκε πλήρως με τους κανονισμούς και επέδειξε την «εν τοις ιδίοις επιμέλειαν». Όταν ο υπόλογος παραβιάζει την υποχρέωση αυτή καταλογίζεται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όμως, το αρμόδιο Κλιμάκιο (Α" ή Β") του Ελεγκτικού Συνεδρίου φαίνεται να

⁶⁵ Μειοψηφούσα άποψη στις Αποφ. V Τμ 1058-1067/2001

⁶⁶ Άρθρα 56 παρ. 1 Ν 2362/1995

⁶⁷ Άρθρα 56 παρ. 10 Ν 2362/1995, 37 εδαφ. α' ΝΔ 496/1974

εξακολουθεί μετά το Ν 4055/2012 να είναι αρμόδιο για την έκδοση πράξης περί απαλλαγής ή μη από την ευθύνη υπολόγων για την κατά τα ανωτέρω απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, αξιών ή υλικού. Είναι συνεπώς διαφορετικό ζήτημα η απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, υλικού ή δικαιολογητικών, που επέρχεται ως φυσικό αποτέλεσμα εξωγενών παραγόντων και διαφορετικό το έλλειμμα που αποτελεί τη συνέπεια της διαχειριστικής δράσης του υπολόγου στο πλαίσιο της νόμιμης εξουσίας και αποστολής του, καθώς και της άμεσης επαφής του με το δημόσιο χρήμα ή υλικό, που περιέρχεται στην κατοχή του.

4.5 Ευθύνη υπολόγου για διαπιστωθέν έλλειμμα ή απώλεια

Ο υπόλογος, πέραν της γενικής αστικής ευθύνης του, υπέχει και ειδική ευθύνη για κάθε από υπαιτιότητά του, ακόμα και από ελαφρά αμέλεια, πράξη ή παράλειψη, που ανάγεται είτε στη διαχείριση, είτε και στη διαφύλαξη και ασφάλεια χρημάτων, αξιών και ενσήμων δια της λήψεως όλων των απαραίτητων μέτρων ασφάλειας του αντικειμένου της διαχείρισής του.

Η ευθύνη του υπολόγου προϋποθέτει πλημμελή διαχείριση, η οποία συνδέεται με υπαιτιότητα αυτού, έστω και στο βαθμό της ελαφράς αμέλειας. Η ανυπαρξία υπαιτιότητας αποτελεί απλώς λόγο άρσεως της ευθύνης του υπολόγου. Ο υπόλογος επομένως, πρέπει να επικαλεσθεί και αποδείξει το λόγο της απαλλαγής του, δηλαδή την ανυπαρξία υπαιτιότητας του έστω και με τη μορφή της ελαφράς αμέλειας. Ελαφρά αμέλεια υπάρχει, ενόψει και του άρθρου 330 ΑΚ, όταν δεν καταβάλλεται η αξιούμενη κατά τις περιστάσεις επιμέλεια του μέσου συνετού και ευσυνείδητου ανθρώπου, ενώ βαρεία αμέλεια υπάρχει όταν δεν καταβάλλεται όχι μόνο στις συναλλαγές αντικειμενικά και αφηρημένα απαιτούμενη επιμέλεια του μέσου συνετού και ευσυνείδητου ανθρώπου, αλλά ούτε και η στοιχειώδης επιμέλεια του κοινού και συνηθισμένου, ικανού προς δικαιοπραξία φυσικού προσώπου, την οποία αξιώνει ο νόμος από όλους τους ανθρώπους, όταν κινούνται μέσα στον κύκλο της επαγγελματικής και κοινωνικής τους δραστηριότητας, με αποτέλεσμα η αμελής συμπεριφορά να εμφανίζεται ως σοβαρή και ασυνήθιστη. Δόλος υπάρχει όταν η διαχειριστική δράση του υπολόγου έχει παράνομο χαρακτήρα και στοχεύει στην επίτευξη ενός παράνομου αποτελέσματος, το οποίο ο υπόλογος γνωρίζει και αποδέχεται⁶⁸. Αποτέλεσμα της

⁶⁸ Απόφ. V Τμμη. 1065/2001

διαφοροποίησης της έκτασης της ευθύνης του υπολόγου είναι η επιβολή προσαυξήσεων εκπροθέσμου καταβολής, οι οποίες δεν επιβάλλονται στις περιπτώσεις ελαφράς αμέλειας⁶⁹.

Σε υποθέσεις καταλογισμών σε βάρος μελών Επιτροπών Διαχείρισης των Ειδικών Λογαριασμών Κονδυλίων Έρευνας των ΑΕΙ ή αιρετών οργάνων Δήμων και Κοινοτήτων ή υπαλλήλων της οικονομικής διαχείρισης τούτων, καθώς και σε βάρος υπαλλήλων δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) και ιδρυμάτων αυτών είναι δυνατόν, κατά το στάδιο της εκδίκασης αίτησης αναίρεσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου αυτεπάγγελα ή ύστερα από αίτημα του βαρυνόμενου με τον καταλογισμό, να μειωθεί το ποσό του καταλογισμού ως το ένα δέκατο (1/10), αν υφίσταται ελαφρά αμέλεια του καταλογισθέντος. Για τη μείωση αυτή το Δικαστήριο συνεκτιμά το βαθμό της υπαιτιότητάς του, την προσωπική και οικογενειακή οικονομική του κατάσταση, τη βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, τις συνθήκες τέλεσής της και το επελθόν αποτέλεσμα. Το Δικαστήριο μπορεί επίσης να απαλλάξει τον καταλογισθέντα από το καταλογισθέν ποσό, αν κρίνει ότι συνέτρεχε στο πρόσωπό του συγγνωστή πλάνη για το έλλειμμα που δημιουργήθηκε από τις ενέργειές του. Σε μια τέτοια περίπτωση, αν στην προσβαλλόμενη απόφαση δεν καθορίζεται ο βαθμός υπαιτιότητας του καταλογισθέντος, πρέπει η υπόθεση να αναπέμπεται στο Τμήμα που εξέδωσε την απόφαση αυτή, προκειμένου να τον προσδιορίσει και στη συνέχεια, εάν ο καταλογιστής δε βαρύνεται με δόλο ή βαρεία αμέλεια, να μειώσει ανάλογα, μετά από συνεκτίμηση της προσωπικής και οικογενειακής οικονομικής του κατάστασης, της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης, των συνθηκών τέλεσής της και του επελθόντος από αυτή αποτελέσματος το ποσό του καταλογισμού. Η αναπομπή επιβάλλεται αφενός γιατί ο προσδιορισμός του βαθμού υπαιτιότητας του καταλογισθέντος συνιστά κρίση ζητήματος ουσίας μετά από συνεκτίμηση πραγματικών περιστατικών και αφετέρου γιατί δεν είναι επιτρεπτό να κρίνεται άπαξ, δηλαδή σε ένα και τελευταίο βαθμό, το μέγεθος της υπαιτιότητας του καταλογιζόμενου⁷⁰.

Η μη στοιχειοθέτηση ποινικής ευθύνης του υπολόγου δεν σημαίνει και μη ύπαρξη δημοσιολογιστικής ευθύνης, αφού η τελευταία έχει διαφορετικό νομικό θεμέλιο, το οποίο δεν απετέλεσε και ούτε μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο της εξενεχθείσης ποινικής κρίσης⁷¹. Η πειθαρχική ευθύνη του υπολόγου ως δημοσίου υπαλλήλου είναι διαφορετική

⁶⁹ Άρθρα 46 παρ 3 Ν 4129/2013

⁷⁰ Άρθρο 36 Ν 3848/2010, (ΦΕΚ Α" 71), και Απόφ. Ολ 726/2012 βλ. και ομοίου περιεχομένου διάταξη στο άρθρο 37 παρ. 1 Ν 3801/2009, και Απόφ. Ολ 718/2012

⁷¹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 2169/2010, 1034/2011

από την ευθύνη του προς αποκατάσταση του ελλείμματος και η τελευταία δεν εξαρτάται κατά νόμο από τη συνδρομή της πρώτης ούτε την προϋποθέτει⁷².

Προϋπόθεση απαλλαγής του υπολόγου από την ευθύνη του και στην περίπτωση της απώλειας ή έλλειψης χρημάτων αξιών ή υλικού είναι η επίκληση και απόδειξη της έλλειψης υπαιτιότητάς του, υπό διαφορετική όμως, έννοια από αυτή για την προμνησθείσα περίπτωση του ελλείμματος. Στην περίπτωση της απώλειας διότι: α) «συνεμορφώθη πλήρως προς τα κεκανονισμένα»⁷³, δηλαδή σε κάθε υφιστάμενη νομική, κανονιστική ή διοικητική ρύθμιση που καθορίζει τρόπους ασφαλούς φύλαξης χρημάτων, αξιών ή υλικού της διαχείρισης και επιβάλλει συγκεκριμένες επιπλέον, ενδεικνυόμενες από τις περιστάσεις ενέργειες αυτού για την αποτροπή ενδεχόμενης απώλειας αυτών, και β) «επέδειξε την εν τοις ιδίοις επιμέλειαν», ενώ στην περίπτωση του ελλείμματος διότι κατέβαλε την «επιμέλεια που απαιτείται στις συναλλαγές» αντικειμενικά, σύμφωνα με το άρθρο 330 ΑΚ. Η τυχόν οικονομική αδυναμία του υπολόγου δεν αποτελεί λόγο άρσης της υπαιτιότητάς του.

4.6 Αποκατάσταση του ελλείμματος - καταλογιστική πράξη

Το ποσό του ελλείμματος που έχει διαπιστωθεί κατά τη νόμιμη διαδικασία καταλογίζεται από τα όργανα που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα σε βάρος του υπευθύνου για τη δημιουργία του, υπολόγου συνευθυνόμενου ή αχρεωστήτως λαβόντος. Η καταλογιστική απόφαση αποτελεί ατομική, δυσμενή για το διοικούμενο εκτελεστή διοικητική πράξη και εκδίδεται από συλλογικό ή ατομικό διοικητικό όργανο, στο οποίο ο νόμος έχει ειδικά απονείμει τέτοια εξουσία, είναι δηλαδή «επί τούτο εντεταλμένο». Καταλογισμός σε βάρος των ανωτέρω προσώπων γενόμενο από όργανο, στο οποίο δεν έχει απονεμηθεί η σχετική αρμοδιότητα, δεν φέρει έννομα αποτελέσματα. Η έρευνα της αρμοδιότητας του καταλογίσαντος οργάνου αναγόμενη σε έλεγχο νομιμότητας της καταλογιστικής, πράξης ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν αυτό επιλαμβάνεται έφεσης κατά τέτοιας απόφασης⁷⁴. Καταλογιστική αρμοδιότητα έχουν το Ελεγκτικό Συνέδριο (Επίτροπος), οι οικονομικοί επιθεωρητές⁷⁵ και οι διατάκτες⁷⁶.

⁷² Αποφ. Ελ.Συν. Ολ. 1244/1997

⁷³ Αποφ. Ελ.Συν. Ολ. 2402/2005

⁷⁴ Απόφ. ΙV Τμήμ. 1080/2012

⁷⁵ Άρθρα 12 ΝΔ 1264/1942, 56 Ν 2362/1995

⁷⁶ Άρθρα 33 παρ. 2, 56 Ν 2362/1995

Ειδικότερα, ο οικονομικός επιθεωρητής έχει αρμοδιότητα διενέργειας διαχειριστικού ελέγχου σε δημόσια (δημόσιο, ΝΠΙΔΔ) ή μη διαχείριση (ορίζονται τα νομικά πρόσωπα, κρατικές επιχειρήσεις, αυτόνομοι οργανισμοί, ειδικά ταμεία, αγαθοεργή και κοινωφελή ιδρύματα)⁷⁷. Επιλαμβανόμενος ενός διαχειριστικού ελέγχου ο οικονομικός επιθεωρητής διεξάγει έρευνα, διενεργεί ένορκη διοικητική εξέταση, στο πλαίσιο της οποίας λαμβάνει ένορκες καταθέσεις από τον υπόλογο και άλλα πρόσωπα που εμπλέκονται στη διαχείριση και συγκεντρώνει έγγραφα και οποιοδήποτε άλλο στοιχείο απαραίτητο για την ολοκλήρωση του ελέγχου. Μετά την αξιολόγηση του κατά τα ανωτέρω συγκεντρωθέντος υλικού ο οικονομικός επιθεωρητής συντάσσει την πορισματική έκθεση, στην οποία καταχωρίζει τις ελεγκτικές παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα του ελέγχου.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η νομοθεσία για την οικονομική επιθεώρηση δεν προβλέπει τη σύνταξη πορισματικής έκθεσης. Η σύνταξη πορισματικής έκθεσης εξυπηρετεί την αναγκαιότητα ενημέρωσης του διοικητικού οργάνου (Υπουργού Οικονομικών), το οποίο έδωσε την εντολή διενέργειας του διαχειριστικού ελέγχου. Όταν ο οικονομικός επιθεωρητής διαπιστώσει έλλειψη χρημάτων ή αξιών ή υλικού, τότε μπορεί να εκδώσει καταλογιστική πράξη σε βάρος του υπολόγου και των τυχόν αλληλεγγύως μετ' αυτού συνευθυνομένων, εφόσον η εξακριβωθείσα έλλειψη δεν αναπληρωθεί από τον υπόλογο εντός 24 ωρών⁷⁸ και ήδη⁷⁹ 48 ωρών, ενώ ο υπόλογος τίθεται εκτός διαχείρισης, το καταλογισθέν σε βάρος του ποσό βεβαιώνεται ως δημόσιο έσοδο χωρίς αναβολή και λαμβάνεται κάθε διασφαλιστικό των απαιτήσεων του δημοσίου μέτρο⁸⁰. Ο οικονομικός επιθεωρητής μπορεί όμως, αντί να εκδώσει καταλογιστική πράξη, να διαβιβάσει την πορισματική του έκθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο επιλαμβάνεται (δια της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου) και εκδίδει καταλογιστική πράξη για την αναπλήρωση του διαπιστωθέντος ελλείμματος. Σημειώνεται ότι ο οικονομικός επιθεωρητής μπορεί να εκδώσει καταλογιστική πράξη σε βάρος των υπευθύνων υπολόγων, εφόσον διαπιστώσει έλλειμμα ή απώλεια (έλλειψη) χρημάτων ή υλικού. Δεν έχει όμως, αρμοδιότητα με βάση τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας να καταλογίσει αστική ευθύνη.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί διαχειριστικό έλεγχο (επιτόπιο, ή στο κατάστημά του), όπως ήδη έχει εκτεθεί, με τις αρμόδιες Υπηρεσίες Επιτρόπου. Όταν μετά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του ελέγχου διαπιστώνεται έλλειμμα, τότε η Υπηρεσία Επιτρόπου

⁷⁷ Άρθρο 1 ΝΔ 1264/1942

⁷⁸ Άρθρα 12 ΝΔ 1264/1942, 56 παρ. 3 Ν 2362/1995

⁷⁹ Άρθρο 56 παρ. 2 Ν 2362/1995

⁸⁰ Άρθρο 56 παρ. 2 Ν 2362/1995

συντάσσει Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων (ΦΜΕ)⁸¹, συντάσσει δηλαδή ένα έγγραφο, στο οποίο καταγράφει αναλυτικά τις διαπιστωθείσες μη νόμιμες δαπάνες ή παρατυπίες παραθέτοντας για κάθε περίπτωση ειδική αιτιολογία και το κοινοποιεί στον προς καταλογοισμό υπόλογο, τον οποίο καλεί εντός (ενδεικτικής προθεσμίας) 15 ημερών να παράσχει τις αναγκαίες πληροφορίες, να προβεί στις αναγκαίες διορθώσεις στα βιβλία ή στοιχεία ή άλλως να αναπληρώσει το έλλειμμα με την υποβολή διπλοτύπου είσπραξης. Εάν υποβληθούν παρατηρήσεις⁸² από τον υπόλογο η αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου είτε τις αποδέχεται είτε τις αντικρούει αιτιολογημένα και ακολούθως, σύμφωνα με το καθεστώς που ίσχυε, πριν τη δημοσίευση του Ν 4055/2012, παραθέτει τις εκτιμήσεις της στη σχετική εισήγηση του εισηγητή - ελεγκτή προς το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Κλιμάκιο επιλαμβανόμενο εξετάζει αυτεπαγγέλτως, αν συντάχθηκε και κοινοποιήθηκε ΦΜΕ στον υπόλογο και μετά από εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου προβαίνει στην έκδοση της καταλογιστικής πράξης. Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και σε περιπτώσεις που το καταλογίζον όργανο είναι ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επισημαίνεται ότι η σχετική αρμοδιότητα ανήκει πλέον στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι κατά χρόνο αρμόδια να καταλογίσουν το έλλειμμα που προκύπτει από τον έλεγχο των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού εφόσον δεν έχει παρέλθει 10ετία από την υποβολή τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο⁸³.

Στις περιπτώσεις, που δεν διαπιστωθεί έλλειμμα σε δημόσια διαχείριση, τότε οι λογαριασμοί της συγκεκριμένης χρήσης κηρύσσονται «ως ορθώς έχοντες» με πράξη του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁸⁴. Στις περιπτώσεις απώλειας ή έλλειψης χρημάτων, υλικού, αξιών ή δικαιολογητικών παρέχεται η δυνατότητα στον υπόλογο να πετύχει την έκδοση απαλλακτικής της ευθύνης του πράξης πριν από το «κλείσιμο» της χρήσης του και τη διενέργεια κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε διαφορετική περίπτωση οι συνθήκες της απώλειας ή έλλειψης θα διαπιστωθούν κατά τη διενέργεια κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στην πρώτη περίπτωση, ο προϊστάμενος του νομικού προσώπου διατάσσει τη διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης (ΕΔΕ), σκοπός της οποίας είναι η καταγραφή των συνθηκών, υπό τις οποίες έλαβε χώρα η απώλεια ή έλλειψη συνεπεία είτε κλοπής, διάρρηξης, ληστείας, ή φυσικών

⁸¹ Άρθρο 154 ΠΔ 1225/1981

⁸² Άρθρο 159 ΠΔ 1225/1981

⁸³ Άρθρο 56 παρ. 3 Ν 2362/1995 και Απόφ. Ελ.Συν. Ολ. 892/2005

⁸⁴ Άρθρο 46 παρ 1 Ν 4129/2013

καταστροφών (σεισμών, πλημμυρών, πυρκαγιών κ.λ.π.). Στο πλαίσιο της ΕΔΕ λαμβάνονται μαρτυρικές καταθέσεις (και από τον υπόλογο) και συγκεντρώνονται όλα τα απαραίτητα έγγραφα, μετά την αξιολόγηση των οποίων συντάσσεται πορισματική έκθεση. Ο προϊστάμενος του νομικού προσώπου διαβιβάζει την πορισματική έκθεση με όλα τα συγκεντρωθέντα στοιχεία στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να αποφανθεί για την απαλλαγή ή μη του υπολόγου για τη διαπιστωθείσα απώλεια ή έλλειψη. Αποφαίνεται τελικά για όλες τις περιπτώσεις απωλειών μόνον το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (και όχι ο Επίτροπος), μετά από εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου. Σε περίπτωση έκδοσης πράξης περί μη απαλλαγής⁸⁵ από την ευθύνη του υπολόγου, ακολουθεί, μετά την τήρηση της νόμιμης διαδικασίας, η έκδοση καταλογιστικής σε βάρος του πράξης. Υπενθυμίζεται, όπως προαναφέρθηκε, ότι η σχετική καταλογιστική αρμοδιότητα ανήκει πλέον στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όμως, το αρμόδιο Κλιμάκιο (Α΄ ή Β΄) του Ελεγκτικού Συνεδρίου φαίνεται να εξακολουθεί μετά το Ν 4055/2012 να είναι αρμόδιο για την έκδοση πράξης περί απαλλαγής ή μη από την ευθύνη υπολόγων για την κατά τα ανωτέρω απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, αξιών ή υλικού.

Ο Διατάκτης έχει αρμοδιότητα έκδοσης πράξης για καταλογισμό μη νομίμων δαπανών σε βάρος: α) του υπαλλήλου, ο οποίος από δόλο ή βαριά αμέλεια προέβη σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή συνέπραξε στην έκδοση αυτών ή στη μη τήρηση των νομίμων διαδικασιών για την πραγματοποίηση της δαπάνης, και β) του αχρεωστήτως λαβόντος σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής και ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού, εφόσον οι ως άνω δαπάνες πληρώθηκαν με τίτλους που δεν εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου⁸⁶. Εξάλλου, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 56 παρ. 3 Ν 2362/1995 το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση των διαπιστωσάντων αυτό οικείων διατακτών. Τα ως άνω ισχύουν εκτός από τους δημοσίους υπολόγους και στους υπολόγους ΝΠΔΔ, τα οποία έχουν εξαιρεθεί των διατάξεων του ΝΔ 496/1974 και δεν υφίσταται ειδική διάταξη νόμου (οικονομικός ή λογιστικός κανονισμός) που να ρυθμίζει το λογιστικό τους⁸⁷. Για τις περιπτώσεις των ΝΠΔΔ, που υπάγονται στο ΝΔ 496/1974 ο διατάκτης αυτών (διοικητικό συμβούλιο) δεν έχει καταλογιστική αρμοδιότητα⁸⁸.

⁸⁵ Η πράξη αυτή δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη

⁸⁶ Άρθρο 33 Ν 2362/1995

⁸⁷ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 750/2002

⁸⁸ Απόφ. ΙV Τμήμ. Ελ.Συν. 715/2010

4.7 Αιτιώδης σύνδεσμος

Για τον καταλογισμό του ελλείμματος απαιτείται να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των παραλείψεων του υπολόγου να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα ασφαλείας των αντικειμένων της διαχείρισής του και του επελθόντος από την αιτία αυτή ζημιογόνου αποτελέσματος. Για την ύπαρξη του αιτιώδους αυτού συνδέσμου είναι αναγκαία η κρίση αν οι αποδιδόμενες στον υπόλογο παραλείψεις είναι ικανές κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και την κοινή πείρα να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα, ανεξάρτητα από τον τρόπο που μπορούσε να το προβλέψει γενικώς ο ίδιος ή ο επιμελής άνθρωπος με βάση τα δεδομένα της πείρας και τα περιστατικά που ήταν προσιτά σε αυτόν και χωρίς τη μεσολάβηση εκτάκτων ή ασυνήθων περιστατικών. Αν μεταξύ των παραλείψεων αυτών για την ασφαλή φύλαξη και του ελλείμματος μεσολάβησαν πλείονα γεγονότα οφειλόμενα σε πράξεις τρίτων άσχετες με τις παραλείψεις του υπολόγου και ικανές να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα, τότε διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της υπαίτιας συμπεριφοράς του υπολόγου και του ελλείμματος⁸⁹.

4.8 Αιτιολογία καταλογιστικής πράξης πράξης Κλιμακίου – Επιτρόπου

Από τις διατάξεις των άρθρων 141 και 142 του ΠΔ/τός 1225/1981, συνάγεται ότι η καταλογιστική πράξη του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου στο «αιτιολογικό» τους πρέπει να περιλαμβάνει ένα ελάχιστο περιεχόμενο που να καθιστά το διοικούμενο γνώστη της αιτίας για την οποία αυτός καταλογίζεται, δηλαδή πρέπει να περιλαμβάνει την αναγκαία ιστορική και νομική αιτία που δικαιολογεί την υφιστάμενη δημοσιονομική ενοχή. Ειδικότερα, για τη νόμιμη αιτιολογία τα πράξης πρέπει και αρκεί να εκτίθενται στο σώμα αυτής τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία θεμελιώνουν κατά νόμο την αξίωση του δικαιούχου κατά του υπόχρεου, τα στοιχεία δηλαδή εκείνα που δικαιολογούν την ιδιότητα του υπόχρεου ως υπολόγου έναντι του δικαιούχου, καθώς και τα στοιχεία που θεμελιώνουν την ύπαρξη και το ύψος του καταλογιζόμενου ποσού, ενώ κατά τα λοιπά η αιτιολογία μπορεί να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Στην περίπτωση δε, καταλογισμού προσώπου ως υπολόγου απαιτείται η αναφορά των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την έννοια του υπολόγου και την απορρέουσα ευθύνη

⁸⁹ Απόφ. Ελ.Συν. Ολ 1249/1999

του για απόδοση του σε βάρος του καταλογισθέντος ποσού. Η αιτιολογία συνιστά ουσιώδη τύπο της πράξης του καταλογισμού και η έλλειψη της επιφέρει την ακύρωση της πράξης, αφού το κρίνον Δικαστήριο (Ελ.Συν.) στερείται της δικονομικής δυνατότητας αναπλήρωσής της⁹⁰.

4.9 Καταλογισμός προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής

Σε περίπτωση διαχειριστικού ελλείμματος, για το οποίο ο υπόλογος ή ο συνευθυνόμενος ευθύνεται σε βαθμό βαριάς αμέλειας ή δόλου καταλογίζονται σε βάρος αυτού, εκτός από το ποσό του ελλείμματος και οι εκάστοτε οριζόμενες από τις διατάξεις για την είσπραξη δημοσίων εσόδων προσαυξήσεις. Καθιερώνεται δηλαδή ειδική αυξημένη ευθύνη των υπολόγων διαχειριστών του δημοσίου χρήματος, οι οποίοι πέραν της υποχρέωσής τους για την αποκατάσταση του ελλείμματος, οφείλουν προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής⁹¹ (και όχι τόκους υπερημερίας).

4.10 Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στις πράξεις καταλογισμού που εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης είναι απόρροια της συνταγματικής αρχής της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, καθόσον καταδεικνύει το σεβασμό του πολίτη από τη δημοκρατική πολιτεία, η οποία του αναγνωρίζει τη δυνατότητα να υπερασπιστεί τον εαυτό του και να αναπτύξει τα επιχειρήματά του πριν από τη λήψη κάθε δυσμενούς μέτρου. Συνδέεται με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπου είναι εγγυημένη η πλήρης προστασία των δικαιωμάτων του διοικούμενου έναντι της κρατικής εξουσίας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, επιλαμβανόμενο δια των ελεγκτικών του υπηρεσιών (Υπηρεσιών Επιτρόπου), διαχειριστικού ελέγχου σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος εκδίδει καταλογιστική πράξη σε βάρος των υπολόγων. Ειδικότερα, όταν, μετά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του ελέγχου, διαπιστώνεται έλλειμμα, τότε η αρμόδια

⁹⁰ Απόφ. VII Τμ. Ελ.Συν. 1717/2007

⁹¹ Απόφ. Ελ.Συν. 2161/2006

Υπηρεσία Επιτρόπου συντάσσει Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων⁹², συντάσσει δηλαδή ένα έγγραφο, στο οποίο καταγράφει αναλυτικά τις διαπιστωθείσες μη νόμιμες δαπάνες ή παρατυπίες παραθέτοντας για κάθε περίπτωση ειδική αιτιολογία και το κοινοποιεί στον προς καταλογισμό υπόλογο, τον οποίο καλεί εντός (ενδεικτικής προθεσμίας) 15 ημερών να παράσχει τις αναγκαίες πληροφορίες, να προβεί στις αναγκαίες διορθώσεις στα βιβλία ή στοιχεία ή άλλως να αναπληρώσει το έλλειμμα με την υποβολή διπλοτύπου είσπραξης. Εάν υποβληθούν παρατηρήσεις⁹³ από τον υπόλογο η Υπηρεσία Επιτρόπου είτε τις αποδέχεται είτε τις αντικρούει αιτιολογημένα. Ακολούθως, ο εισηγητής - ελεγκτής της Υπηρεσίας Επιτρόπου συντάσσει εισήγηση με τις εκτιμήσεις του και προσχέδιο πράξης, τα οποία διαβιβάζει στο αρμόδιο Κλιμάκιο (πριν από το Ν 4055/2012 καθεστώς) ή τον Επίτροπο ανάλογα. Το Κλιμάκιο ή ο Επίτροπος επιλαμβανόμενοι εξετάζουν αυτεπαγγέλτως, αν συντάχθηκε και κοινοποιήθηκε ΦΜΕ στον υπόλογο και μετά από εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου προβαίνουν στην έκδοση της καταλογιστικής πράξης⁹⁴. Στις περιπτώσεις δηλαδή των καταλογιστικών πράξεων που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης πραγματώνεται με τη σύνταξη και κοινοποίηση στον υπόλογο (και όχι στο νομικό πρόσωπο) του ΦΜΕ.

⁹² Άρθρο 154 ΠΔ 1225/1981

⁹³ Άρθρο 159 ΠΔ 1225/1981

⁹⁴ Άρθρα 161 ΠΔ 1225/1981 και 46 Ν 4129/2013

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

5.1 Προσυμβατικός έλεγχος - γενικά θέματα

Στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος 1975/1986/2001 ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και «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». Με τη διάταξη αυτή κατοχυρώθηκε συνταγματικά η αρχικώς εισαχθείσα νομοθετική ρύθμιση του ελέγχου νομιμότητας της σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο και εκφράστηκε η βούληση του συντακτικού νομοθέτη για την έντονη ανάγκη διαφάνειας κατά την οικονομική λειτουργία του Κράτους⁹⁵.

Λόγω της ευρείας διατύπωσης της συνταγματικής αυτής διάταξης υποστηρίχθηκε ότι πρέπει να υπάγεται στον έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάθε σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας, χωρίς διαφοροποίηση με βάση τη δικαιοδοσία των λοιπών διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων για επίλυση των διαφορών από αυτές, αρκεί αντισυμβαλλόμενος να είναι το Δημόσιο ή οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, το οποίο εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στη σύμβαση⁹⁶.

Σημειωτέον ότι ο έλεγχος αυτός που επιβάλλεται ευθέως από το Σύνταγμα είναι εξωτερικός έλεγχος, αφού δεν ανήκει στην εκτελεστική εξουσία ή στη διοικητική λειτουργία, ούτε άλλωστε και σε όργανα του Κοινοβουλίου, ούτε δε υπόκειται σε πρωτοβουλία ή διακριτική ευχέρεια οποιουδήποτε υπουργού ή φορέα. Ο όρος «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας» είναι αόριστη νομική έννοια, την εξειδίκευση της οποίας επιχειρεί ο κοινός νομοθέτης διαθέτοντας ευρεία ευχέρεια για τον προσδιορισμό του

⁹⁵ Εισηγήση Σ. Βενιζέλου κατά τη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής της 8.3.2001 «η αρχή της διαφάνειας αποτέλεσε τη σημαντικότερη από τις τέσσερις βασικές αρχές που διαπερνούν το ολοκληρωθέν αναθεωρητικό εγχείρημα στο σύνολό του».

⁹⁶ Γ. Κούρτης, Διαφάνεια και έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 2004, Ι. Τζεβελεκάκης, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σελ. 921, όπου υποστηρίζεται ότι η συνταγματική έννοια των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας είναι ευρύτερη της έννοιας των διοικητικών συμβάσεων «και περιλαμβάνει και τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου»

χρηματικού ορίου⁹⁷. Ενόψει δε της κατοχύρωσης της διαφάνειας ως συνταγματικής αρχής στο πλαίσιο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να γίνει αποδεκτό ότι μόνο περιορισμένου εύρους συμβάσεις θα είναι δυνατόν να εξαιρούνται του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁹⁸.

Ο όρος «νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με το Δημόσιο» αποτελεί επίσης αόριστη νομική έννοια, η διάταξη δε περιέχει ένα πυρήνα θετικής ρύθμισης, ορισμένης, στον οποίο πρέπει να γίνει δεκτό ότι εμπίπτουν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, βάσει του κριτηρίου της εγγύτητας προς το νομικό πρόσωπο του κράτους και του κριτηρίου άσκησης δημόσιας εξουσίας και ότι περιλαμβάνονται στην έννοια αυτή και οι κατά τα άρθρα 23 παρ. 2 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών εθνικού πλούτου ή έχουν ως κύριο σκοπό την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του, όπως η ύδρευση, η ενέργεια, οι επικοινωνίες, κ.λ.π. αφού οι συγκεκριμένες υπηρεσίες παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας ασχέτως του νομικού τους ενδύματος, τελούν δε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του Κράτους, από τα οποία δεν είναι δυνατόν να εξέλθουν.

Στην ευχέρεια του νομοθέτη καταλείπεται και ο χαρακτηρισμός των επιχειρήσεων μικτής οικονομίας ή ακόμη και συγκεκριμένων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν εξ ολοκλήρου σε ιδιώτες, αν συντρέχουν ειδικοί προς τούτο λόγοι (π.χ. δράση του νομικού προσώπου συνδεδεμένη με σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και ανάλογα κρατική επιχορήγηση)⁹⁹.

Σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπάγονται πλέον όλες ανεξαιρέτως οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο Νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, όπως οι συμβάσεις αυτές ειδικότερα θα καθοριστούν με νόμο (κατά κατηγορία - είδος συμβάσεων ή ύψος ποσού) και τέτοιες συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης, (ομοιογενείς συμβάσεις) είτε μεταξύ ενός φορέα της δημόσιας διοίκησης (ανεξαρτήτως της μορφής της νομικής του οργάνωσης) και ενός ιδιώτη (ετερογενείς συμβάσεις)¹⁰⁰.

⁹⁷ Σ. Κουτούπα - Ρεγκάκου, Ο ρόλος των αόριστων νομικών εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου, Μελέτη στις όψεις του κράτους δικαίου, 1990, σελ. 275 επ

⁹⁸ Ε. Τροβά, Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις Τιμ. Τόμ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 974

⁹⁹ Ι. Τζεβελεκάκης, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. Τόμ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2004, σελ. 921

¹⁰⁰ Πράξη Ζ' Κλιμ. 174/2009

Στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται, πλην των αρχικών συμβάσεων που ελέγχονται λόγω ποσού οι: α) οι προγραμματικές συμβάσεις του άρθρου 225 του Ν 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α΄ 114) που συνάπτονται μεταξύ των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης η αυτών και του Δημοσίου ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα (άρθρο 35 του ΠΔ 410/1995, ΦΕΚ Α΄ 231, όπως αντικαταστάθηκε με τη διάταξη του άρθρου 25 του Ν 2738/1999, ΦΕΚ Α΄ 180)¹⁰¹ β) οι τροποποιήσεις όρων σύμβασης υποβληθείσας στον προσυμβατικό έλεγχο, όταν οι τροποποιήσεις αυτές λαμβάνουν χώρα μετά τη σύναψη και κατά το στάδιο εκτέλεσης της τροποποιούμενης σύμβασης και προκαλούν αύξηση του οικονομικού αντικειμένου της τέτοια που να υπερβαίνει το εκάστοτε θεσπιζόμενο από τις ισχύουσες διατάξεις χρηματικό όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο¹⁰² γ) οι συμπληρωματικές συμβάσεις, προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω του προαναφερθέντος ορίου του νόμου καθώς και οι συμπληρωματικές συμβάσεις αρχικών συμβάσεων που δεν υποβλήθηκαν για έλεγχο λόγω ποσού, αν το αθροιζόμενο ποσό της αρχικής και της συμπληρωματικής σύμβασης υπερβαίνει το όριο του νόμου¹⁰³ δ) οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίου έργου, που συναντώνται στο ελληνικό δίκαιο μετά το ΠΔ 23/1992 (ΦΕΚ Α΄ 8) και τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. δ του ΠΔ 334/2000 (ΦΕΚ Α΄ 279)¹⁰⁴ ε) Οι συμβάσεις προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων από δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας¹⁰⁵, στ) οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που προβλέπονται από το Ν 3389/2005.

¹⁰¹ Πράξη Ζ΄ Κλιμ. 35, 57, 129/2005, 8, 90/2006, 129/2007 27, 35, 134, 203, 210/2008, Ε΄ Κλιμ. 335/2002, 113/2004, 188/2006, ΣΤ΄ Κλιμ. 1082004

¹⁰² Πράξη VI Τμήμ. 3912008

¹⁰³ Πράξη VI Τμήμ. 48/2003

¹⁰⁴ Πράξη Ε΄ Κλιμ. 143/2004, 186/2005

¹⁰⁵ ΕΘΕΛ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ Κλιμ. 125/2000, ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΑΕ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 92/2000, ΑΜΕΛ ΑΕ, ΚΕΔ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 8/2000, 60/2000, 80/2000, η Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ - Πράξη Ζ΄ Κλιμ. 23/2005, ΔΕΠΑ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ 114/2003, 21/2005, ΕΥΔΑΠ και η ΔΕΥΑΑ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 9/2000, 62/2000, 260/2002, ΔΕΠΑΝΟΜ ΑΕ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 115/2001, ΟΣΚ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ Κλιμ. 32/2002, 29/2005, ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 107/2005, ΘΕΜΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΑΕ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 376/2003, ΟΛΠ ΑΕ - Πράξη VI Τμήμ. 20/2004, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΜΕΓΑΡΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 125/2004, Ζ΄ Κλιμ. 249/2003, ΕΘΝΙΚΟ ΘΕΑΤΡΟ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 42/2006, ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ - Πράξη Ε΄ Κλιμ. 1070/2006, ΟΠΕΚΕΠΕ - Πράξη Ζ΄ Κλιμ. 297/2008, ΟΑΣΘ - Πράξη VI Τμήμ. 121/2006, ΟΣΕ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ Κλιμ. 25/2005, ΕΡΓΟΣΕ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ Κλιμ. 3/2005, ΕΛΤΑ ΑΕ - Πράξη ΣΤ΄ Κλιμ. 8/2005, Ε΄ Κλιμ. 58/2005

5.2 Υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο σύμφωνα με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη

Στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 (ΦΕΚ Α' 19), εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁰⁶. Αν δεν διενεργηθεί έλεγχος η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός η σύμβαση δεν συνάπτεται.

Το ανωτέρω Κλιμάκιο για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις διενεργεί έλεγχο νομιμότητας, όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ, χωρίς ΦΠΑ¹⁰⁷. Ως προϋπολογιζόμενη δαπάνη για την υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο πρέπει να νοηθεί αυτή της διακήρυξης, με βάση την οποία δημοπρατήθηκε το έργο που αποτελεί, κατά κανόνα, το ανώτατο όριο προσφοράς των διαγωνιζομένων και συναρτάται με τους όρους διενέργειας της δημοπρασίας, ενώ μόνον στην εξαιρετική περίπτωση που η διακήρυξη έχει ορίσει ρητώς ότι επιτρέπονται μεγαλύτερες προσφορές ή αρνητικές εκπτώσεις κρίσιμο αποβαίνει, εφόσον υπερβαίνει τον προϋπολογισμό της υπηρεσίας, το ποσό της κατακύρωσης του αποτελέσματος του διαγωνισμού¹⁰⁸.

Στον έλεγχο των Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι συμβάσεις σε επέκταση, βάσει όρου της διακήρυξης, αρχικών (κύριων) συμβάσεων, οι οποίες υπολείπονται του ποσού του 1.000.000 ευρώ και των οποίων οι αρχικές δεν έχουν υποβληθεί στον έλεγχο, λόγω ποσού¹⁰⁹.

Ανεξαρτήτως ποσού, όταν το αντικείμενο της σύμβασης που συνάπτεται ύστερα από επαναληπτικό διαγωνισμό ή απευθείας ανάθεση ήταν αντικείμενο του αρχικού διαγωνισμού, ο οποίος υπαγόταν, λόγω ποσού, στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹¹⁰. Ανεξαρτήτως χαρακτηρισμού τους, ακόμη και αυτές οι συμβάσεις που ρητά έχουν εξαιρεθεί ως απόρρητες, (από το Ν 2286/1995 και το ΠΔ 370/1995) εφόσον η

¹⁰⁶ Άρθρο 35 παρ 1 Ν 4129/2013

¹⁰⁷ Άρθρο 35 παρ 3 Ν 4129/2013, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 73, παρ 1 του Ν 4146/2013 (ΦΕΚ 90 Α)

¹⁰⁸ Πράξη VI Τμήμ. 15/2005

¹⁰⁹ Πράξη Ζ' Κλιμ. 264/2010

¹¹⁰ Πράξη Ζ' Κλιμ. 280/2008

προϋπολογιζόμενη δαπάνη χωρίς ΦΠΑ, υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ.

5.3 Έκταση και φύση του ελέγχου

Καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹¹¹.

Ο έλεγχος αποβλέπει στη διαπίστωση τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της σχετικής σύμβασης. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού το αρμόδιο όργανο ελέγχου δεν υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων, ούτε ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, αρκούμενο στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας.

Με την καθιέρωση του ελέγχου αυτού το αρμόδιο όργανο που είναι το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου έπρεπε να ισορροπήσει δύο αναγκαιότητες αντιμαχόμενες μεταξύ τους: το μεν, να μην μεταβληθεί σε τροχοπέδη της Διοίκησης, το δε, να αναδείξει τον έλεγχο που ασκείται από τακτικούς δικαστές σε ουσιαστικό παράγοντα θεραπείας του αιτήματος για διαφάνεια.

Ο έλεγχος που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι έλεγχος νομιμότητας με στοιχεία ουσιαστικής κρίσης, στο μέτρο που εκτείνεται στο σύνολο των υπαγωγών που έκανε η Αναθέτουσα Αρχή, χωρίς όμως να επεκτείνεται σε τεχνικής φύσεως ζητήματα, τα οποία εκφεύγουν του ελέγχου.

Κάθε ζήτημα συνεπώς, που αφορά στην ορθότητα της υπαγωγής σε νομικές έννοιες, καθώς και το αν η Αναθέτουσα Αρχή αντιλήφθηκε ορθά τα πραγματικά περιστατικά, χωρίς να εκφέρει κρίσεις σκοπιμότητας, εμπίπτει στον έλεγχο του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Απαραδέκτως υποβάλλεται αυτοτελώς για έλεγχο, σχέδιο σύμβασης, όταν πρόκειται για σύναψη σύμβασης κατ' ενάσκηση δικαιώματος προαίρεσης, που δεν έχει συνυπολογισθεί στην αρχική σύμβαση¹¹².

¹¹¹ Πράξη VI Τμμή. 89/2008

¹¹² Πράξη Ζ' Κλμ. 123, 140/2010

Απαραδέκτως ζητείται εκ νέου ο έλεγχος νομιμότητας ως σχεδίου (σύμβασης), που αφορά στην καθαριότητα των κοινοχρήστων χώρων και αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων των ΟΤΑ, διότι, μία πλήρως καταρτισμένη σύμβαση, παράγουσα από της υπογραφής της τις σχετικές έννομες συνέπειες, η οποία έχει ήδη υποβληθεί προς έλεγχο νομιμότητας και το Κλιμάκιο έχει εκφέρει οριστική κρίση επ' αυτού, απέχοντας του ελέγχου, λόγω του ότι ήταν ήδη υπογεγραμμένη, δεν δύναται να επανυποβάλλεται ως σχέδιο σύμβασης, κατά καταστρατήγηση των διατάξεων περί προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹¹³.

5.4 Η φύση των Πράξεων των Κλιμακίων

Οι Πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση, αφού αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν δύναται νομίμως να συναφθεί.

Σύμφωνα με την 20/2005 απόφαση του ΑΕΔ το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν δικαιοδοτεί κατά την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, είτε πρόκειται για τον αρχικό έλεγχο της δημόσιας σύμβασης που διενεργείται από τα Κλιμάκια, είτε πρόκειται για τον έλεγχο Πράξεων των Κλιμακίων, κατόπιν άσκησης σχετικής αίτησης ανάκλησης ενώπιον του Τμήματος.

Βασική σκέψη της απόφασης αυτής είναι ότι η παρεμβολή οργάνου αποτελούμενου από τακτικούς δικαστές που ασκεί ελεγκτική αρμοδιότητα δεν μπορεί να υποκαταστήσει την κρίση του κατά το Σύνταγμα φυσικού δικαστή των διαφορών του προσυμβατικού σταδίου¹¹⁴.

Εξάλλου οι αποφάσεις των ασφαλιστικών μέτρων του Ν 2522/1997 δημιουργούν προσωρινό δεδικασμένο και συνεπώς, αν και δεν περιέχουν διάγνωση αλλά μόνο πιθανολόγηση του επίδικου δικαιώματος και δεν εξοπλίζονται με τελεσιδικία, πάντως έχουν προσωρινή ισχύ, με συνέπεια η Αναθέτουσα Αρχή να υποχρεούται κατά

¹¹³ Πράξη Ζ' Κλιμ. 16/2010

¹¹⁴ Όμως, η Ολομέλεια του Ελ.Συν. με τα Πρακτικά της 3ης Γεν. Συν./23.2.2005 Θέμα Β' έκρινε ότι το Δικαστήριο από τις 17.4.2001 κατέστη ο φυσικός δικαστής ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας καθώς και όλων των πράξεων της σχετικής διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της σύναψής τους

συνταγματική επιταγή σε συμμόρφωση με το δεδικασμένο αυτών, μέχρι την οριστική επίλυση των κρίσιμων ζητημάτων¹¹⁵.

Ειδικά, όταν στο πεδίο του προσυμβατικού ελέγχου, εκκρεμεί αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατά των πράξεων της διαδικασίας ανάθεσης σε άλλο δικαστήριο, η αναβολή του ελέγχου της διαδικασίας και της υποκείμενης σ' αυτή σύμβασης από το αρμόδιο Κλιμάκιο ή η αναστολή εκδίκασης της αίτησης ανάκλησης ενώπιον του Τμήματος είναι επιβεβλημένα, διότι το παραγόμενο από την απόφαση επί της ως άνω αιτήσεως «προσωρινό δεδικασμένο» δεσμεύει τόσο την Αναθέτουσα Αρχή, όσο και το Ελ.Συν.

Σε διαφορετική περίπτωση, αν το Ελ.Συν. ελέγξει έστω και έμμεσα την ορθότητα των αποφάσεων αυτών και καταλήξει σε διαφορετική κρίση, θα καταλυθεί η ισχύς των αποφάσεων αυτών, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό ανενεργό το δικαίωμα προσωρινής δικαστικής προστασίας του προσφεύγοντος, με αίτηση ασφαλιστικών μέτρων¹¹⁶.

5.5 Εκτελεσθείσες συμβάσεις

Ο προσυμβατικός έλεγχος ασκείται σε κάθε περίπτωση κατά το στάδιο προ της έναρξης εκτέλεσης των συμβάσεων, αποσκοπεί δε στην πρόληψη τυχόν παραβάσεων της κείμενης νομοθεσίας και άρα στην αποφυγή σύναψης άκυρων συμβάσεων. Προϋποθέτει δηλαδή υπηρεσίες που θα παρασχεθούν με βάση την ελεγχθείσα και κριθείσα ως νόμιμη σχετική διαδικασία ανάθεσης της οικείας σύμβασης και όχι υπηρεσίες, οι οποίες έχουν ήδη παρασχεθεί, καθόσον στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος θα είναι κατασταλτικός, πράγμα το οποίο αντίκειται στις σχετικές διατάξεις¹¹⁷.

5.6 Έλεγχος επί μέρους φάσεων της διαδικασίας

Ο έλεγχος επί μέρους φάσεων της διαδικασίας του διαγωνισμού, ήτοι κάθε διακριτού τμήματος της δημοπρασίας αρχίζει το πρώτον με την ενεργοποίηση του διαγωνισμού,

¹¹⁵ Πράξη VI Τμήμ. 31/2007

¹¹⁶ Πράξεις VI Τμήμ. 91/2003, 76/2004, 110/2006, βλ. και contra την 31/2007 πράξη του VI Τμήμ. καθώς και τα πρακτικά Ελ.Συν. Ολ της 3ης Γεν/23.2.2005, θέμα Β'

¹¹⁷ Πράξη VI Τμήμ. 30/2009, 172, 71/2007, 233, 227, 225, 184, 177, 158/2006, 80, 35, 15/2005

μέσω της έγκρισης της σχετικής διακήρυξης από τα αρμόδια όργανα του φορέα και την τήρηση των απαιτούμενων διατυπώσεων δημοσιότητας¹¹⁸.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προσυμβατικό έλεγχο δεν αποφαινεται επί παντός ανακύψαντος νομικού ζητήματος στα πλαίσια της διαδικασίας του διαγωνισμού, που θα είχε ως συνέπεια να μεταβληθεί, χωρίς να υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο νόμο σε γνωμοδοτικό όργανο της Διοίκησης.

5.7 Ο έλεγχος της διακηρύξεως από το Ελεγκτικό Συνέδριο

5.7.1 Η φύση και το ελάχιστο περιεχόμενο αυτής

Η διακήρυξη του διαγωνισμού αποτελεί κανονιστική πράξη και ως εκ τούτου δεσμεύει, με τους κατά νόμο όρους της, την Αναθέτουσα Αρχή, καθώς και τους συμμετέχοντες στην διαγωνιστική διαδικασία.

Όταν ο διαγωνιζόμενος λαμβάνει μέρος στην διαδικασία, χωρίς να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς το κύρος της διακήρυξης στερείται εννόμου συμφέροντος να αμφισβητήσει τη νομιμότητά της σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας. Και τούτο διότι, με την ανεπιφύλακτη συμμετοχή του, στην ουσία αποδέχεται πλήρως την νομιμότητα της διακήρυξης¹¹⁹.

Ως κανονιστική πράξη η διακήρυξη, δεν χρήζει αιτιολογίας ως προ τους ορισμούς των επιμέρους όρων της, ως εκ τούτου, δεν δύναται να αμφισβητείται, γενικά, η τεχνική κρίση της Διοίκησης σχετικά με τις επιλογές της για το υπό προμήθεια είδος, χωρίς να προσάπτεται συγκεκριμένη νομική πλημμέλεια στην διακήρυξη και χωρίς να προβάλλεται συγκεκριμένα αιτίαση ότι οι πληττόμενοι όροι θα οδηγούσαν σε αποκλεισμό της αιτούσας από το διαγωνισμό ή ότι επιφέρουν σ' αυτή άλλη βλάβη¹²⁰.

Ο μη καθορισμός προϋπολογιζόμενης δαπάνης ή η ασάφεια ως προς αυτήν στην διακήρυξη δημόσιου διαγωνισμού συνιστά πλημμέλεια που επάγεται ακυρότητα της διακήρυξης και της βάσει αυτής διενεργηθείσας διαδικασίας¹²¹.

Οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του αναδόχου απορρέουν από το περιεχόμενο της οικείας διακήρυξης, στους όρους της οποίας πρέπει να προσδιορίζεται με σαφήνεια

¹¹⁸ Πράξη Ζ' Κλιμ.172/2009

¹¹⁹ Πράξεις IV Τμήμ. 70/2003, 105/2002, 78, 4/2001, 85/2000, VI Τμήμ. 1283, 1784, 1860/2009

¹²⁰ Πράξη IV Τμήμ. 103/2006

¹²¹ Πράξη VI Τμήμ. 133/2008, 81, 24/2005

και πληρότητα, το είδος, η ακριβής ποσότητα των υπό προμήθεια αγαθών, οι τεχνικές προδιαγραφές, καθώς και το χρονικό διάστημα της παροχής των υπό ανάθεση υπηρεσιών και συνεπώς και η διάρκεια της σύμβασης¹²².

Στο ελάχιστο περιεχόμενο της διακήρυξης περιλαμβάνεται υποχρεωτικά και το στάδιο αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών, το οποίο πρέπει να προβλέπει έλεγχο της συμφωνίας των προσφορών με το σύνολο των τεχνικών προδιαγραφών χωρίς να καταλείπεται ευχέρεια στην Αναθέτουσα Αρχή να ελέγξει τη συμφωνία μέρους μόνο των τεχνικών προδιαγραφών.

Ο έλεγχος αυτός δεν δύναται να γίνει, σε κάθε περίπτωση, μετά την υπογραφή της σύμβασης και κατά το στάδιο εκτέλεσής της με ενδεχόμενη ποινή, σε περίπτωση ασυμφωνίας του προσφερόμενου είδους με το σύνολο των τεχνικών προδιαγραφών, την έκπτωση του προμηθευτή από τη σύμβαση¹²³.

5.7.2 Διατυπώσεις δημοσιότητας

Η κλασική αντίληψη περί της διαφάνειας αναφέρεται στην τήρηση των διαδικαστικών κανόνων δημοσιότητας που επιτρέπουν στους διαγωνιζόμενους να πληροφορηθούν ότι υπάρχει πρόθεση διεξαγωγής δημόσιου διαγωνισμού και να συμμετέχουν, εφόσον θεωρούν ότι ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του διαγωνισμού, των όρων του οποίου έχουν πλήρη γνώση. Στις ανοικτές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, όταν αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ΠΔ 60/2007, προβλέπεται υποχρεωτική ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών ανερχόμενη σε 52 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης του διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία μπορεί να περιοριστεί σε προθεσμία 36 έως 22 τουλάχιστον ημερών, εφόσον έχει δημοσιευθεί προκαταρκτική προκήρυξη που περιλαμβάνει τις απαιτούμενες πληροφορίες και έχει αποσταλεί στο οριζόμενο διάστημα πριν από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης του διαγωνισμού¹²⁴.

Η δυνατότητα συντομίσεως της προθεσμίας δεν πρέπει να συγχέεται με την υποχρέωση τήρησης των διατυπώσεων δημοσιότητας κάθε ανοικτού μειοδοτικού διαγωνισμού, είτε αρχικού, είτε επαναληπτικού. Τούτο δε διότι η δυνατότητα διενέργειας

¹²² Πρακτικά Ελ.Συν. Ολ της 27ης Συν./29.11.2000, Πράξη ΣΤ' Κλμ. 122/2008, VI Τμήμ. 36/2009, IV Τμήμ. 11/2009

¹²³ Πράξη ΣΤ' Κλμ. 70/2008

¹²⁴ Απόφ. VI Τμήμ. 3556/2009, Πράξη Ζ' Κλμ. 325/2009

επαναληπτικού διαγωνισμού, η οποία αποτελεί απλώς μια πιθανότητα ακόμα και αν προβλέπεται στο κείμενο τπ διακήρυξης του αρχικού διαγωνισμού, αφενός δεν δημοσιεύεται, διότι δεν καταχωρείται στην περίληψη τπ προκηρύξεως του αρχικού διαγωνισμού, αφετέρου δεν δύναται να υποχρεώσει κανένα ενδιαφερόμενο να παρακολουθεί την εξέλιξη του διαγωνισμού για να ενημερωθεί την διενέργεια επαναληπτικού. Σε κάθε περίπτωση, ο επαναληπτικός διαγωνισμός συνιστά νέο, αυτοτελή διαγωνισμό ως προς τον οποίο οφείλουν να τηρούνται όλες οι διατυπώσεις δημοσιότητας¹²⁵.

Στην περίπτωση κατά την οποία μετατίθεται η ημερομηνία διενέργειας του διαγωνισμού, με τροποποιήσεις των όρων της διακήρυξης πρέπει από την δημοσίευση της σχετικής ανακοίνωσης μέχρι την ημερομηνία υποβολής αιτήσεων συμμετοχής ή διενέργειας του διαγωνισμού να μεσολαβήσει διάστημα όχι μικρότερο του ορισθέντος στην αρχική πρόσκληση ή διακήρυξη, εκτός αν από την απόφαση της μετάθεσης προβλέπεται σύντμηση των ελάχιστων προθεσμιών, για τις περιπτώσεις δε αυτές ακολουθείται η ίδια διαδικασία, όσον αφορά τις διατυπώσεις δημοσιότητας¹²⁶.

5.8 Ουσιώδεις πλημμέλειες στη διακήρυξη με αντίκτυπο στην ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού

Κάθε Κράτος διαθέτει διακριτική ευχέρεια να προβλέπει στο εσωτερικό του δίκαιο λόγους αποκλεισμού των υποψηφίων που σχετίζονται με την προσωπική κατάσταση των υποψηφίων. Στις κλειστές διαδικασίες και στις διαδικασίες με διαπραγμάτευση με δημοσίευση της προκήρυξης, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων, υπό τον όρο ότι υπάρχει ικανός αριθμός κατάλληλων υποψηφίων.

Στην προκήρυξη πρέπει να προσδιορίζονται αντικειμενικά και χωρίς διακρίσεις τα κριτήρια βάσει των οποίων ενδέχεται να περιοριστεί ο αριθμός των υποψηφίων. Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των επιλεγέντων υποψηφίων πρέπει να είναι επαρκής, ώστε να εξασφαλίζει τον πραγματικό ανταγωνισμό.

¹²⁵ Απόφ. VI Τμήμ. 3132/2010

¹²⁶ Πράξη VI Τμήμ. 17/2009, 165/2008, 19/2007

Ένα πρόσωπο δεν μπορεί να αποκλειστεί από τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης έργου, με την αιτιολογία απλώς και μόνο ότι προτίθεται να διαθέσει προς εκτέλεση της σύμβασης μέσα που δεν κατέχει το ίδιο αλλά που ανήκουν σε περισσότερες οντότητες¹²⁷.

Όρος στη διακήρυξη για την ανάληψη δασοτεχνικού έργου ή έργων με μικτό χαρακτήρα (αποτελούμενα από δομικές κατασκευές και δασοτεχνικές εργασίες) ο οποίος δεν παρέχει τη δυνατότητα συμμετοχής και σε ιδιώτες κατόχους του ειδικού πτυχίου εργολήπτη δημοσίων δασοτεχνικών έργων, αλλά μόνο στις εγγεγραμμένες στο ΜΕΕΠ εργοληπτικές επιχειρήσεις, που στελεχώνονται με δασολόγο ή δασοπόνο, είναι αντίθετο στο εθνικό και στο κοινοτικό δίκαιο. Οι διατάξεις δε του κοινοτικού δικαίου για την εγγραφή στα επαγγελματικά μητρώα με τις οποίες σκοπείται η απόδειξη κατοχής των αναγκαίων προσόντων για την συμμετοχή σε διεθνείς διαγωνισμούς, αφενός έχουν υπόψη τους τη δημοπρασία τεχνικών έργων, αφετέρου δεν αποκλείουν παράλληλα τη συμμετοχή ιδιωτών που κέκτηνται τα απαιτούμενα για την εκτέλεση των ειδικών εργασιών επαγγελματικά προσόντα¹²⁸.

5.9 Η θεσμοθέτηση πρότυπων τευχών διακηρύξεων

Μετά την ισχύ του Ν 3263/2004, όλοι οι φορείς που δημοπρατούν δημόσια έργα υποχρεούνται να εκδίδουν διακηρύξεις, σύμφωνες με τα πρότυπα τεύχη διακηρύξεων που εγκρίθηκαν με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Η προσθήκη στις διακηρύξεις επιπλέον όρων από αυτούς που περιλαμβάνονται στα πρότυπα τεύχη επιτρέπεται μόνο με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Τεχνικού Συμβουλίου Κατασκευών, όταν τούτο ενδείκνυται από το είδος ή την πολυπλοκότητα του προς ανάθεση έργου. Συνεπώς, όλοι οι φορείς που δημοπρατούν βάσει των τευχών αυτών δημόσια έργα δεν δύνανται να προσθέτουν οι ίδιοι στις διακηρύξεις τους επιπλέον όρους, χωρίς την έγκριση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ¹²⁹.

Στον έλεγχο νομιμότητας των Ελεγκτικού Συνεδρίου εμπίπτει και η διαπίστωση ότι η διακήρυξη του ελεγχόμενου έργου είναι σύμφωνη με το ισχύον

¹²⁷ Πράξη VI Τμήμ. 233/2007, απόφ. ΔΕΚ Π5 2.12.1999 στην υπόθεση C-176/1998

¹²⁸ Πράξη VI Τμήμ. 90/2007

¹²⁹ Πράξεις VI Τμήμ. 7 και 44/2007

κάθε φορά πρότυπο τεύχος και σε περίπτωση που περιέχονται πρόσθετοι όροι στη διακήρυξη ότι υπάρχει αιτιολογημένη απόφαση έγκρισης του Υπουργού Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων.

5.10 Η διατύπωση των τεχνικών προδιαγραφών

Οι τεχνικές προδιαγραφές ορίζουν τις απαιτήσεις, στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται τα προς προμήθεια είδη. Επιβάλλεται η διατύπωσή τους να είναι κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η ισότιμη πρόσβαση στη διαδικασία και η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή στο διαγωνισμό των υποψηφίων.

Όλοι οι όροι των τεχνικών προδιαγραφών που ορίζονται με τον τρόπο αυτό είναι εκ του νόμου απαράβατοι και η συμμόρφωση σ' αυτούς συνεπάγεται την απόρριψη της προσφοράς για ολόκληρη τη ζητούμενη ποσότητα ή μέρος αυτής, εφόσον το προ προμήθεια αγαθό χωρίζεται σε τμήματα.¹³⁰

Απαγορεύεται η θέσπιση με την διακήρυξη τεχνικών προδιαγραφών που περιορίζουν τον κύκλο των διαγωνιζομένων. Για την ταυτότητα του λόγου απαγορεύεται κατ' αρχήν η αναγραφή όρων στην διακήρυξη με του οποίους προσδιορίζεται συγκεκριμένο προϊόν, πόσο δε μάλλον απαγορεύεται η αναφορά σε συγκεκριμένα εμπορικά σήματα. Το γεγονός ότι τελικώς η σύμβαση ανατέθηκε σε προμηθευτή που χρησιμοποιούσε σύστημα αντίστοιχο προ το ειδικώς προσδιοριζόμενο στη διακήρυξη δεν θεραπεύει την ως άνω πλημμέλεια που είναι ουσιώδης και αυτό συνιστά λόγο ακύρωσης της διαδικασίας¹³¹.

Όμως, η μνεία ή παραπομπή σε συγκεκριμένο εμπορικό σήμα επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, όταν δεν είναι κατανοητή η περιγραφή του αντικειμένου του διαγωνισμού, σε κάθε περίπτωση η μνεία ή η παραπομπή αυτή πρέπει να συνοδεύεται και από τη φράση «ή ισοδύναμο». Η τελευταία αυτή φράση μα εισάγει στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή την αρχή της ισοδυναμίας, με την έννοια ότι η Αναθέτουσα Αρχή πρέπει να αντιμετωπίζει ισότιμα τα προϊόντα που κατασκευάστηκαν σύμφωνα με πρότυπα διαφορετικά από αυτά που η ίδια ορίζει αλλά για τα οποία οι υποψήφιοι

¹³⁰ Πράξη ΣΤ' Κλμ. 41/2003

¹³¹ Πράξη ΣΤ' Κλμ. 3, 60, 84/2010

αποδεικνύουν ότι εξασφαλίζουν επιδόσεις ανάλογες με τις επιδόσεις των προϊόντων που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της σύμβασης.

Με βάση την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, είναι φυσικό να επιβάλλεται η τήρηση ορισμένης τεχνικής προδιαγραφής, η τεχνική προδιαγραφή αυτή δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να απορριφθεί χωρίς να εξετασθεί κάθε προσφορά που βασίζεται σε μια άλλη τεχνική προδιαγραφή που αναγνωρίζεται σε άλλο κράτος μέλος ότι παρέχει αντίστοιχες εγγυήσεις ασφάλειας, αποδοτικότητας και αξιοπιστίας.

Η απαίτηση της σαφήνειας στην διατύπωση των τεχνικών προδιαγραφών επιβάλλεται από την αρχή της ίσης μεταχείρισης και την αρχή της διαφάνειας και αυτό διότι, ο πολύπλοκος συχνά καθορισμός των απαιτούμενων τεχνικών προδιαγραφών υποκρύπτει διάθεση ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων εκ των συμμετεχόντων και μάλιστα έμμεσης και δυσχερώς διαπιστώσιμης από το Δικαστήριο¹³².

5.11 Συμβάσεις δημοσίων έργων - Νομικό καθεστώς

Η ανάθεση της εκτέλεσης των δημοσίων έργων διέπεται από το Ν 3669/2008 «Κύρωση της Κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (ΦΕΚ Α' 116) ο οποίος έχει ψηφιστεί με τη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 6 και 7 του Συντάγματος και επομένως έχουν καταργηθεί όλες οι διατάξεις που έχουν κωδικοποιηθεί σ' αυτόν και είναι καταχωρημένες στο παράρτημα αυτού¹³³.

Ειδικότερα για τις συμβάσεις δημοσίων έργων των Δήμων ισχύει και ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, (ΚΔΚ3463/2006, ΦΕΚ Α' 114) ο Ν 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87) καθώς και το ΠΔ 171/1987 «Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε Θέματα έργων που εκτελούνται από του Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες σχετικές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 84).

¹³² Πράξη VI Τμήμ. 22/2007 που ανακάλεσε την 195/2006 Πράξη του ΣΤ' Κλιμακίου

¹³³ Απόφ. VI Τμήμ. 127/2010

5.12 Υπαγωγή των συμβάσεων έργων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Στις συμβάσεις προμηθειών, έργων, παροχής υπηρεσιών, στις προγραμματικές συμβάσεις, στις εκτελεστικές διετών προγραμμάτων δράσης κοινωφελών επιχειρήσεων συμβάσεις των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων (χωρίς ΦΠΑ) είναι μεγαλύτερη των 200.000¹³⁴ ευρώ και μέχρι 500.000 ευρώ, διενεργείται, πριν τη σύνασή τους υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους είναι μεγαλύτερη των 500.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) ο έλεγχος νομιμότητας διενεργείται από το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³⁵.

Επισημαίνεται ότι λόγω της αλλαγής κατά τα προεκτεθέντα των χρηματικών ορίων με το Ν 3852/2010, κρίσιμος χρόνος υπαγωγής των συμβάσεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο χρόνος έκδοσης της κατακυρωτικής απόφασης, αφού με την ανακοίνωση του αποτελέσματος αυτού στον ανάδοχο ολοκληρώνεται η διαγωνιστική διαδικασία και η σύμβαση θεωρείται καταρτισθείσα.

Ο έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων πριν από τη σύνασή τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβασή τους σε αυτό του σχετικού φακέλου. Για την υπογραφή του ελεγχθέντος σχεδίου σύμβασης ο ελεγχόμενος φορέας πρέπει να αναμείνει την πάροδο των 15 ημερών από την κοινοποίηση της Πράξης. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Κατά των πράξεων που εκδίδουν, είτε οι Επίτροποι, είτε τα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ασκείται αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σε περίπτωση δε, άσκησης αίτησης ανάκλησης, ο ελεγχόμενος φορέας πρέπει να αναμείνει την έκδοση Απόφασης επί αυτής.

¹³⁴ Αντικατάσταση της παρ. 1 του άρθρου 278 του Ν. 3852/10 με την παρ. 1 του άρθρου 36 του Ν. 4129/2013

¹³⁵ Άρθρο 35 παρ. 1 του Ν. 4129/2013

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 - Η ΑΝΑΓΚΗ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΠΡΟΤΥΠΩΝ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ

6.1 Ο κατασταλτικός έλεγχος σήμερα - Η ανάγκη μιας νέας μορφής ελέγχου

Η ισχύουσα μορφή κατασταλτικού ελέγχου που εκτελεί σήμερα το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο εφαρμόζεται στους εξής ελεγχόμενους φορείς : Όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, ήτοι: α) την Προεδρία της Δημοκρατίας, β) τα 19 Υπουργεία, γ) τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, δ) τις 15 Ανεξάρτητες Αρχές, ε) τους 324 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, στ) τους 13 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, ζ) περί τους 125 Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και περί τα 100 κρατικά νοσοκομεία. Στον ως άνω έλεγχο συμπεριλαμβάνονται οι λογαριασμοί περί των 120 δημοσίων ταμείων (Δ.Ο.Υ.), των 300 τελωνείων και τελωνειακών σταθμών καθώς και περί των 300 πρεσβειών και προξενείων. Επίσης, ελέγχονται κατασταλτικώς οι λογαριασμοί (περί τους 950) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στους Ο.Τ.Α. καθώς και οι επιχορηγήσεις που δίδονται σε ιδιωτικούς φορείς.

Ο ασκούμενος έλεγχος είναι τακτικός, ετήσιος και δειγματοληπτικός. Ελέγχονται κάθε έτος οι λογαριασμοί των Υπουργείων και οι απολογισμοί των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων που ανήκουν σε αυτούς. Με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθορίζονται τα υπόλοιπα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ελέγχονται κατ' έτος. Πρέπει όμως το καθένα να ελέγχεται τουλάχιστον μια φορά κάθε τέσσερα χρόνια. Οι ανωτέρω έλεγχοι ενεργούνται από τους Επιτρόπους, οι οποίοι επικουρούνται από υπαλλήλους - ελεγκτές του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επίσης, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διαταχθεί έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος σε οποιονδήποτε φορέα. Ο έλεγχος διενεργείται από ομάδα ελεγκτών που ορίζεται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Διενεργούνται περί τους 5 με 10 έκτακτοι έλεγχοι κάθε έτος και απασχολούνται περί τους 3 έως 6 ελεγκτές ανά έλεγχο.

Ο έλεγχος είναι πάντα έλεγχος κανονικότητας και νομιμότητας της δαπάνης. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειμμα, ο Επίτροπος καταλογίζει αυτόν που ευθύνεται με το ποσό του ελλείμματος. Ο τελευταίος έχει τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον των δικαστικών σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να ζητήσει την ακύρωση της καταλογιστικής πράξεως είτε για πλάνη περί το νόμο είτε για πλάνη περί τα πράγματα, όπως αναφέρθηκε αναλυτικά και στο κεφάλαιο 4.

Πέραν, βέβαια, των ως άνω ελέγχων, το Ελεγκτικό Συνέδριο εκπονεί κάθε έτος την Ετησία προς τη Βουλή Έκθεση των πεπραγμένων του, σύμφωνα με τις οικείες συνταγματικές διατάξεις την Ετησία Διαδήλωση περί του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους. Επιπροσθέτως, γνωμοδοτεί, σύμφωνα με το άρθ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος, επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων καθώς και σε ερωτήματα των Υπουργών που αφορούν σε θέματα ερμηνείας των διατάξεων της δημοσιολογιστικής νομοθεσίας.

Το συμπέρασμα από τα προαναφερόμενα είναι ότι το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο αφιερώνει ιδιαίτερα σημαντικό μέρος από τις διαθέσιμες δυνάμεις του σε τακτικούς, ετήσιους, κατασταλτικούς ελέγχους, παραμελώντας τη διενέργεια επιλεγμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος και υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου. Ελέγχει κατ' έτος το σύνολο σχεδόν της δημοσιονομικής διαχείρισης (κράτος, ν.π.δ.δ. και ΟΤΑ), χωρίς να προβαίνει σε ειδικότερη επιλογή του ελεγκτέου αντικειμένου. Η διασπορά του ελέγχου σε τόσους πολλούς φορείς εκφυλίζει σε ικανές περιπτώσεις το δημοσιονομικό έλεγχο σε απλή διασταύρωση και επισκόπηση των στοιχείων, με αποτέλεσμα να προκαλείται αναπόφευκτα ο συστημικός κίνδυνος του μη εντοπισμού (Detection Risk) από τον ελεγκτή των υλικών σφαλμάτων και παρατυπιών στην ελεγχόμενη δημοσιονομική διαχείριση.

Σχετικά με όλα τα παραπάνω προβλέφθηκε, αρχικά με το άρθρο 80 παρ. 4 του Ν 4055/12 (ΦΕΚ 51 Α/12-3-2012) : Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής και στη συνέχεια με το άρθρο 39 παρ. 4 του Ν 4129/13 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013) : Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο μεταξύ άλλων διατάξεων περί του κατασταλτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το εξής : «4. Ο έλεγχος

διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI)». Επίσης στο άρθρο 81 στις παρ. 1 και 2 του Ν 4055/2012 και στο άρθρο 40 παρ. 1 και 2 του Ν 4129/2013 προβλέφθηκε ότι : « 1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού στοχευμένους ελέγχους (προληπτικούς και κατασταλτικούς) σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμά του που εκπονεί η Ολομέλειά του 2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που αναφέρεται στην προηγούμενη παράγραφο...».

Από την ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων προκύπτει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, υποχρεούται, πέραν των συνήθων και τρεχόντων ελέγχων, στη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Οι έλεγχοι αυτοί, που διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπό την ιδιότητα του ανεξάρτητου από τις λοιπές ελεγκτικές αρχές εξωτερικού ελεγκτή, δύνανται να είναι είτε οι «κλασικοί» κατασταλτικοί έλεγχοι, δηλαδή περί την ακρίβεια και ορθότητα καταγραφής των λογαριασμών καθώς και ως προς την τήρηση της αρχής της κανονικότητας και νομιμότητας της δημόσιας δαπάνης, είτε επιδόσεων, δηλαδή έλεγχοι περί του εάν επιτεύχθηκαν οι σκοποί για τους οποίους διατέθηκαν οι δημόσιοι πόροι.

6.2 Οι πρώτοι πιλοτικοί έλεγχοι βάση των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων

Σε εκτέλεση όλων των προαναφερόμενων αποφασίστηκε η διενέργεια πιλοτικών ελέγχων, κατά την διάρκεια του 2012-2013, σε τρεις φορείς του Νομού Αθηνών, του Δήμου Αγίου Δημητρίου, του Γενικού Νοσοκομείου Αθηνών «Ιπποκράτειο» και του Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας (Ε.Λ.Κ.Ε.) του Ανωτάτου Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (Α.Τ.Ε.Ι.) Αθήνας.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε σύμφωνα με τα όσα ορίζει το διεθνές πρότυπο INTOSAI GOV 9100 - Κατευθυντήριες γραμμές για τα πρότυπα εσωτερικών δικλίδων στο δημόσιο τομέα, στο κεφάλαιο 1, παρ. 1.1 του οποίου ορίζεται ότι :

«Οι εσωτερικές δικλίδες αποτελούν μια ολοκληρωμένη διαδικασία η οποία πραγματοποιείται από τη διοίκηση και το προσωπικό μιας οντότητας και έχει ως σκοπό να αντιμετωπίζει τους κινδύνους και να παρέχει εύλογη διασφάλιση ότι για την επίτευξη της αποστολής της οντότητας, επιτυγχάνονται οι ακόλουθοι γενικοί στόχοι:

- εκτέλεση εύρυθμων, δεοντολογικών, οικονομικών, αποδοτικών και αποτελεσματικών λειτουργιών
- εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας
- συμμόρφωση με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς
- διαφύλαξη των πόρων έναντι απώλειας, κακής χρήσης και ζημίας»

Επίσης στο κεφάλαιο 2 του ίδιου προτύπου ορίζεται ότι :

«Οι εσωτερικές δικλίδες αποτελούνται από πέντε αλληλένδετα στοιχεία:

- περιβάλλον δικλίδων
- εκτίμηση κινδύνου
- δραστηριότητες δικλίδων
- πληροφόρηση και επικοινωνία
- παρακολούθηση»

Για τους σκοπούς αυτής της εργασίας θα παραθέσουμε στη συνέχεια στοιχεία και ευρήματα των ελέγχων που διενεργήθηκαν σε δύο από τους τρεις επιλεγθέντες φορείς, στο Δήμο Αγίου Δημητρίου Αττικής και στο Γενικό Νοσοκομείο «Ιπποκράτειο».

6.2.1 Ο έλεγχος του Δήμου Αγίου Δημητρίου, Αττικής

Σύμφωνα με την αριθμό 626/60996/12.11.2012 απόφαση Προέδρου του Ελ.Συν. συγκροτήθηκε ομάδα ελέγχου με σκοπό τη διενέργεια δημοσιονομικού ελέγχου στο Δήμο Αγίου Δημητρίου Αττικής, για τη χρήση 2011.

Οι κύριοι στόχοι του ελέγχου ήταν η εκτίμηση της πληρότητας των εσόδων του Δήμου για την χρήση του 2011, της αξιοπιστίας των λογαριασμών των εσόδων

και των απαιτήσεων, της νομιμότητας και κανονικότητας των υποκείμενων συναλλαγών καθώς και του σχεδιασμού, της ύπαρξης και λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων (internal control) της διαδικασίας των εσόδων.

Σκοπός του ελέγχου ήταν η εξαγωγή συμπερασμάτων και η διατύπωση συστάσεων προς τη Διοίκηση για την αντιμετώπιση των αδυναμιών των εσωτερικών δικλίδων και την προώθηση της ορθής δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

Η έκθεση απευθύνθηκε στη Διοίκηση του Δήμου και στους εμπλεκόμενους με την τοπική αυτοδιοίκηση, φορείς: Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ. ΕΣ.), Υπουργείο Οικονομικών (ΥΠ. ΟΙΚ.) και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.). Το Ελ.Συν. σκοπεύει να προβεί σε έλεγχο συμμόρφωσης, σε χρονικό ορίζοντα διετίας από την υποβολή της τελικής έκθεσης στην Διοίκηση του Δήμου, προκειμένου να διερευνηθεί η ενδυνάμωση του πλαισίου εσωτερικών δικλίδων, η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λήφθηκαν για την εξασφάλιση της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης και η βελτίωση της διαδικασίας βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων.

Το βασικό συμπέρασμα του ελέγχου ήταν η σημαντική απώλεια εσόδων του Δήμου, ως απόρροια εγγενών αδυναμιών του συστήματος εσωτερικού ελέγχου - εσωτερικών δικλίδων, των διαδικασιών οικονομικής πληροφόρησης και κατάρτισης των οικονομικών καταστάσεων και του πλαισίου δημόσιας διακυβέρνησης.

Τα συμπεράσματα του ελέγχου συνοψίστηκαν σε τρεις βασικές ενότητες: 1) Πλαίσιο Εσωτερικών Δικλίδων, 2) Οικονομική Πληροφόρηση και 3) Δημόσια Διακυβέρνηση.

Ενότητα 1 - Πλαίσιο εσωτερικών δικλίδων

Ως προς την πρώτη ενότητα διαπιστώθηκε ότι οι δυσλειτουργίες στις εσωτερικές δικλίδες, κυρίως λόγω έλλειψης διαδικασιών, συντείνουν στην αδυναμία προσδιορισμού της δυνητικής βάσης υπολογισμού των εσόδων του Δήμου. Επιπροσθέτως, η έλλειψη συστηματικής διαδικασίας παρακολούθησης των οφειλών των υπόχρεων θέτει σε κίνδυνο το παρεχόμενο επίπεδο υπηρεσιών και υποδομών, καθώς και την ανάληψη νέων πρωτοβουλιών για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών.

Συγκεκριμένα από τον έλεγχο προέκυψε πλήθος ευρημάτων και εντοπίστηκαν ελλείψεις σε διάφορους τομείς, από το σύνολο των οποίων και για τους σκοπούς της εργασίας αυτής θα παραθέσουμε τα εξής :

➤ **Οργανωτική δομή και διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού**

Από τον έλεγχο προέκυψε ότι η οργανωτική δομή και η διαχείριση του Δήμου υστερούν στην εφαρμογή συγκεκριμένων εσωτερικών δικλίδων, με συνέπειες την ανεπαρκή πληροφόρηση για την αποτελεσματική οργάνωση του Δήμου σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχικής πυραμίδας και την περιορισμένη εφαρμογή των δικλίδων συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα, οι κυριότερες ελλείψεις σχετίζονται με: α) την απουσία περιγράμματος ροής εργασιών του Δήμου σε συμμόρφωση με τις επίσημες πολιτικές, β) τις αδυναμίες στην τυπική περιγραφή των θέσεων εργασίας και των αντίστοιχων ευθυνών, γ) την ανεπαρκή διάκριση καθηκόντων, η οποία είναι επιτακτική για την καθιέρωση ενός αποτελεσματικού περιβάλλοντος δικλίδων και την ελαχιστοποίηση κινδύνων, δ) ελλιπή προγράμματα εκπαίδευσης και ανάπτυξης των δεξιοτήτων του προσωπικού για την υποστήριξη στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, αλλά και στη διάχυση των στόχων και των κατευθύνσεων του Δήμου.

Παρά την ύπαρξη Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) στο Δήμο, η δομή του είναι αναποτελεσματική. Οι σχέσεις, οι ρόλοι και οι ευθύνες, τα επίπεδα ιεραρχίας και οι σχέσεις εποπτείας και αναφοράς δεν αποσαφηνίζονται. Στο Δήμο δεν βρέθηκε συσχέτιση μεταξύ των θέσεων εργασίας και συγκεκριμένων αναλυτικά περιγραφόμενων επιχειρησιακών ρόλων. Επίσης, δεν υπάρχει περιγραφή και αντιστοιχία μεταξύ θέσεων εργασίας και τυπικών προσόντων-καθηκόντων.

Η έλλειψη συνεχούς εκπαίδευσης και κατάρτισης δυσχεραίνει την ανάπτυξη των επαγγελματικών δεξιοτήτων των εργαζομένων, στην προσπάθειά τους να εναρμονιστούν με το συνεχώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

➤ **Πολιτικές και διαδικασίες**

Τα ευρήματα ελέγχου απέδειξαν τη δυσλειτουργία των υφιστάμενων διαδικασιών και εσωτερικών πολιτικών και αποτελούν ένα μείζον πρόβλημα για τη διαχείριση των εσόδων του.

Ενδεικτικά αναφέρεται η έλλειψη πολιτικής για τη δημιουργία αρχείου πραγματικών στοιχείων και δεδομένων, για να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τις αποφάσεις πολιτικής στην προσπάθεια για την αύξηση των ιδίων εσόδων του Δήμου. Επίσης, η ανυπαρξία συγκεκριμένων διαδικασιών διατήρησης δεδομένων, έχει οδηγήσει σε παραλείψεις και λάθη στην παρακολούθηση και συλλογή στοιχείων, καθώς και σε ανάλωση πρόσθετων πόρων (πχ. εργατοωρών), προκειμένου τα στοιχεία αυτά να επιβεβαιωθούν ή και να διορθωθούν, όπου είναι αναγκαίο.

Σχετικά ευρήματα αποτελούν: οι μη σύμφωνες ως προς τις βασικές διαδικασίες εσωτερικών δικλίδων διαδικασίες διαχείρισης ταμείου, η ανυπαρξία εγχειριδίων διαδικασιών για την αναγνώριση - βεβαίωση - είσπραξη των εσόδων, η μη ύπαρξη επαρκών εγγράφων για τον υπολογισμό των εσόδων (Δημοτικά Τέλη – Φόροι, Τέλος Ακίνητης Περιουσίας).

➤ **Πληρότητα Εσόδων**

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκαν κυρίως:

- Ανεπαρκής αναγνώριση της δυνητικής βάσης του υπολογισμού των εσόδων του Δήμου, λόγω αναποτελεσματικών διαδικασιών συλλογής δεδομένων.
- Αναποτελεσματική επεξεργασία, ανάλυση και αξιοποίηση των δεδομένων.
- Έλλειψη διαδικασιών επαλήθευσης και ελέγχου των δεδομένων από εξωτερικές πηγές.

Συγκεκριμένα:

Ως προς τη διαδικασία συλλογής δεδομένων διαπιστώθηκε ότι η αναγνώριση και βεβαίωση συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων κυμαίνεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα εξαιτίας της απουσίας εσωτερικών διαδικασιών. Τα σχετικά ευρήματα αφορούσαν κυρίως τα έσοδα από μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, τέλος χρήσης κοινοχρήστων χώρων και τέλος διαφήμισης.

Ως προς τις διαδικασίες επεξεργασίας δεδομένων διαπιστώθηκε η αδυναμία των εσωτερικών δομών να αξιοποιήσουν αποδοτικά τα διαθέσιμα στοιχεία, τα οποία θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη διεύρυνση της βάσης των οφειλετών, στη μείωση των διαφυγόντων εσόδων και τέλος, στην έγκαιρη βεβαίωση εσόδων από διαθέσιμα πρωτογενή στοιχεία.

Τα σχετικά ευρήματα αφορούν τα τέλη επί ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών για τα οποία ο Δήμος δεν διαθέτει διαδικασία ενημέρωσης, συστηματικής παρακολούθησης και επικαιροποίησης των υπόχρεων επιτηδευματιών, καθώς και την μη υποχρέωση αναζήτησης αναγκαίων στοιχείων από τους αρμόδιους φορείς του Δημοσίου, με συνέπεια το Τμήμα Εσόδων να μην διαθέτει δυνατότητα αντιπαραβολής και ελέγχου των δηλωθέντων στοιχείων από τους υπόχρεους, με επίσημα φορολογικά δεδομένα. Η Ομάδα Ελέγχου προέβη στον υπολογισμό διαφορών οι οποίες καταδεικνύουν πιθανά διαφυγόντα έσοδα συνολικού ποσού ευρώ 194.630,41.

Ένα ακόμα σχετικό σημαντικό εύρημα αφορά τη μη βεβαίωση και είσπραξη από το Τμήμα Εσόδων εννιακοσίων τριάντα εννέα (939) προστίμων παράνομης υπαίθριας διαφήμισης και χιλίων εκατόν εβδομήντα δύο (1.172) προστίμων αφισοκόλλησης λόγω αδυναμίας ταυτοποίησης των οφειλετών. Η Ομάδα Ελέγχου υπολόγισε τα διαφυγόντα έσοδα του Δήμου στο συνολικό ποσό των ευρώ 1.729.441,65.

➤ ***Έγκαιρη βεβαίωση εσόδων***

Διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος δεν διαθέτει επαρκείς διαδικασίες για την περιοδική/τακτική ταμειακή βεβαίωση των εσόδων του. Στις περισσότερες περιπτώσεις η βεβαίωση πραγματοποιείται σε επόμενα οικονομικά έτη. Η συνήθης αυτή πρακτική ενδέχεται να οδηγήσει σε πιθανές παραγραφές και διαγραφές εσόδων μετά από συγκεκριμένη χρονική περίοδο, καθώς και σε πιθανές απώλειες τόκων υπερημερίας.

➤ ***Πληροφοριακά Συστήματα Διοίκησης***

Διαπιστώθηκε έλλειψη ενός αποδοτικού πληροφοριακού συστήματος διοίκησης, ενός συστήματος δηλαδή, που πρέπει να παρέχει αναγκαία πληροφόρηση με στόχο την αποτελεσματική διοίκηση του Δήμου. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες καταστάσεις - ενημερωτικά δελτία που δεν παράγονται: α) Ενηλικίωση Υπολοίπων των απαιτήσεων, β) Καταστάσεις λογιστικών συμφωνιών, γ) Αναφορές Προϋπολογισμού, δ) Δείκτες απόδοσης και ποιότητας (π.χ. χρόνος ανταπόκρισης σε αιτήματα πολιτών, δείκτες ικανοποίησης σε υποβαλλόμενα παράπονα, διοικητική ανάλυση κόστους και ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών κ.τ.λ.).

Ενότητα 2 - Οικονομική Πληροφόρηση

Η χρήση του απλογραφικού συστήματος (ταμειακή βάση) αντί του διπλογραφικού (δεδουλευμένη βάση) ως πρωταρχικού εργαλείου οικονομικής πληροφόρησης επηρεάζει την κατάρτιση των Οικονομικών Καταστάσεων του Δήμου, οδηγεί σε εσφαλμένη οικονομική πληροφόρηση και δεν διασφαλίζει τη δημόσια λογοδοσία.

Η χρήση του απλογραφικού συστήματος δημιουργεί προβλήματα στην προετοιμασία και κατάρτιση των Οικονομικών Καταστάσεων, ενώ δεν μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό εργαλείο για την άσκηση διοίκησης, προγραμματισμού και παρακολούθησης των δραστηριοτήτων του Δήμου.

Όλες οι κατηγορίες εσόδων, με εξαίρεση εκείνες που βεβαιώνονται με χρηματικούς καταλόγους, καταχωρούνται και εμφανίζονται στη Λογιστική, όταν εισπράττονται και όχι όταν αυτές καθίστανται δεδουλευμένες.

Σχετικό εύρημα αποτελούν απαιτήσεις από λογαριασμούς της ΔΕΗ συνολικής αξίας ευρώ 816.362,29 οι οποίες θα έπρεπε να παρουσιάζονται στις Οικονομικές Καταστάσεις του Δήμου. Επίσης κατά τον έλεγχο εντοπίστηκαν συναλλαγές εσόδων οι οποίες δεν καταχωρήθηκαν στην ορθή οικονομική χρήση του 2011 και αφορούν κυρίως: α) σε έσοδα από πιστωτικούς τόκους ποσού € 173.017,10 που δεν έπρεπε να περιληφθούν στην Κατάσταση Αποτελεσμάτων Χρήσεως του 2011, β) σε πρόστιμα για μη πληρωμή δημοτικών τελών, δημοτικών φόρων και τελών ακίνητης περιουσίας ποσού ευρώ 290.487,14 που δεν έχουν συμπεριληφθεί στην ελεγχόμενη χρήση (2011) και βεβαιώθηκαν στην χρήση του 2012 και γ) στο ότι η κατάσταση αποτελεσμάτων χρήσεως του Δήμου περιλαμβάνει ποσό € 542.626,28 (2,34% επί των ελεγχθέντων εσόδων), το οποίο αντιπροσωπεύει έσοδα προηγούμενων χρήσεων και αφορά κυρίως έσοδα από δημοτικά τέλη και φόρους (44,37%) και πρόστιμα του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας του οικονομικού έτους 2006 (55,63%), που βεβαιώνονται για πρώτη φορά.

Επιπροσθέτως, ο Δήμος δεν διαθέτει συγκεκριμένη μεθοδολογία για το σχηματισμό της πρόβλεψης των απαιτήσεων από πώληση αγαθών και υπηρεσιών. Συγκεκριμένα για ποσό ύψους € 393.611,14 που αφορά σε επίδικη απαίτηση και περιλαμβάνεται στις «Επισφαλείς – Επίδικες Απαιτήσεις και Χρεώστες» δεν έχει σχηματιστεί σχετική πρόβλεψη επισφάλειας.

➤ **Προετοιμασία και παρακολούθηση Προϋπολογισμού και Απολογισμού**

Ο έλεγχος εντόπισε μια σειρά αδυναμιών στο εσωτερικό σύστημα δικλίδων του Προϋπολογισμού. Ο Δήμος δεν έχει υιοθετήσει σύστημα παρακολούθησης των λειτουργιών του, μέσω του καθορισμού στόχων και αντικειμενικών σκοπών για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας του φορέα.

Η έλλειψη εσωτερικών δικλίδων στην κατάρτιση του προϋπολογισμού προκαλεί πρόβλημα στη λειτουργία του Δήμου και συγκεκριμένα: α) η Διοίκηση δεν αξιοποιεί το σημαντικό αυτό εργαλείο για την εκπόνηση προγραμμάτων που στοχεύουν στην χάραξη στρατηγικής στο Δήμο, καθώς και στην επίτευξη των στόχων κάθε τμήματος ή διαδικασίας, β) δεν υπάρχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα για την προώθηση του συντονισμού και της επικοινωνίας των υπηρεσιών του Δήμου, γ) οι τομείς αρμοδιότητας δεν είναι σαφώς καθορισμένοι και άτομα σε θέσεις ευθύνης δεν μεριμνούν για την επίτευξη των συγκεκριμένων προϋπολογισμένων στόχων για τους τομείς ευθύνης τους, δ) η αξιολόγηση της απόδοσης (ανάλυση αποκλίσεων) δεν έχει καθιερωθεί συστηματικά, με αποτέλεσμα συγκρίσεις μεταξύ πραγματοποιηθέντων

και προϋπολογισθέντων στόχων να μην αναλύονται και οι αποκλίσεις να μην αιτιολογούνται με διαχωρισμό μεταξύ ελαστικών (ελεγχόμενων) και ανελαστικών (μη ελεγχόμενων) παραγόντων, ε) δεν μπορεί να υπάρξει αποτελεσματικός σχεδιασμός διορθωτικών ενεργειών μόλις εντοπισθούν αρνητικές αποκλίσεις, στ) δεν παρέχονται κίνητρα στους υπαλλήλους με τη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό των στόχων, ζ) δεν μπορεί να βελτιστοποιηθεί η κατανομή των περιορισμένων πόρων και η) δεν αξιοποιείται αποτελεσματικά ο διοικητικός χρόνος.

Ενότητα 3 - Δημόσια Διακυβέρνηση

Ο βασικός στόχος του Δήμου για την επίτευξη μακροπρόθεσμης αποτελεσματικότητας δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την εφαρμογή μιας κατάλληλα σχεδιασμένης στρατηγικής επικοινωνίας. Ο Δήμος δεν έχει αναπτύξει αποτελεσματικό επικοινωνιακό πλαίσιο με δημότες και εμπλεκόμενους φορείς. Επιπροσθέτως, η εξάρτηση στην καλή προαίρεση των υπόχρεων οφειλετών (οίκοθεν βεβαίωση) και όχι η συστηματική βεβαίωση των εσόδων και η δημιουργία χρηματικών καταλόγων, δεν διασφαλίζει την πληρότητα τους, ενώ οδηγεί σε άνιση φορολογική μεταχείριση των οφειλετών.

➤ Στρατηγικό όραμα

Το στρατηγικό όραμα και η ύπαρξη στόχων είναι βασικά συστατικά για την επιτυχή διοίκηση του Δήμου, καθώς επηρεάζουν το μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό σχεδιασμό του. Ο Δήμος διαθέτει μεν Επιχειρησιακό Σχέδιο με συγκεκριμένο περιεχόμενο, δεν διαθέτει όμως, ένα ικανό σύστημα ενδοεπιχειρησιακού σχεδιασμού και διαχείρισης που να περιλαμβάνει τα κατάλληλα εργαλεία και πληροφορίες για την επίτευξη των στόχων του.

Ένα εξίσου σημαντικό ζήτημα είναι η απουσία στρατηγικής ενίσχυσης των εσόδων, ως βασικού πυλώνα για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών για την αναγνώριση και είσπραξη τους. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί η απουσία πολιτικών παρακολούθησης και εκτίμησης κινδύνων στις οικονομικές δραστηριότητες του Δήμου, αλλά και η αδυναμία αναγνώρισης εκείνων των παραγόντων που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τροχοπέδη στη διαχείριση των στόχων και της αποστολής του Δήμου.

➤ Επικοινωνία με τους πολίτες

Δεν υφίσταται ισχυρή επικοινωνιακή στρατηγική, ως βασικό στοιχείο οικοδόμησης της μακροπρόθεσμης αποτελεσματικότητας του Δήμου. Μόνο μέσω της

επικοινωνίας δύναται να διατυπωθούν με ξεκάθαρο τρόπο οι προσδοκίες τόσο του Δήμου, όσο και των εξυπηρετούμενων πολιτών, καθώς και να γίνουν αυτές κατανοητές από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

Τα κυριότερα ζητήματα στο πεδίο της άμεσης επικοινωνίας μεταξύ αρμοδίων για τα έσοδα Δημοτικών Υπηρεσιών με τους υπόχρεους πολίτες σχετίζονται με: α) την ελλιπή διαχείριση των σχέσεων με τους πολίτες, περιορίζοντας την πληροφόρηση που δύναται να αντλήσει ο Δήμος από αυτούς κατά την παροχή υπηρεσιών και την είσπραξη εσόδων, β) την ανυπαρξία δομής διαχείρισης ποιότητας, μέσω της οποίας θα μπορούσαν να εξασφαλίζονται τόσο το πρότυπο επίπεδο παροχής υπηρεσιών, όσο επίσης και οι υποχρεώσεις των πολιτών και γ) την έλλειψη πληροφόρησης των πολιτών λόγω της υιοθέτησης από το Δήμο ανεπαρκών επικοινωνιακών εργαλείων και μεθόδων.

➤ ***Ανεπαρκής συνεργασία με τρίτους φορείς***

Ο Δήμος δεν έχει αναπτύξει επικοινωνιακές σχέσεις με τρίτους φορείς, με αποτέλεσμα να μη συλλέγονται σημαντικές πληροφορίες που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την πληρότητα των εσόδων και την επιτάχυνση της βεβαίωσης και είσπραξής τους. Συγκεκριμένα, ο Δήμος δεν έχει προβεί σε επαρκείς ενέργειες για να έγκαιρη ανάκτηση από τις φορολογικές αρχές των πλήρων στοιχείων (πχ. διασταύρωση πινακίδων κυκλοφορίας αυτοκινήτων, ακαθάριστο εισόδημα από επιχειρήσεις εστίασης κτλ.), ή την άντληση στοιχείων από τη Δ.Ε.Η. (πχ. μετρητές ηλεκτρικού ρεύματος των υπόχρεων καθώς και τετραγωνικά μέτρα ακινήτων). Το κυριότερο πρόβλημα του Δήμου αποτελεί η μη ανάληψη ολοκληρωμένων ενεργειών για την επικοινωνία, ανάκτηση και επαλήθευση στοιχείων από τρίτους. Ο έλεγχος διαπίστωσε καθυστερήσεις τόσο στην αποστολή αιτημάτων από το Δήμο για τη λήψη στοιχείων από τους αρμόδιους φορείς, όσο και στην έγκαιρη ανταπόκριση των τελευταίων. Επιπροσθέτως, παρατηρήθηκε αναποτελεσματική διαχείριση της πληροφόρησης εξαιτίας της έλλειψης εγκυρότητας και αξιοπιστίας των ληφθέντων δεδομένων.

➤ ***Εφαρμογή ενιαίας πολιτικής και πρακτικών στη βεβαίωση και είσπραξη εσόδων***

Οι εφαρμοζόμενες από το Δήμο, πολιτικές και πρακτικές για τη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων του έχουν οδηγήσει στη δημιουργία δύο διακριτών κατηγοριών υπόχρεων: α) τους συνεπείς και νομοταγείς που εξοφλούν τις υποχρεώσεις τους εγκαίρως και β) τους μη συνεπείς που ενδεχομένως λόγω της απουσίας συστημικής

παρακολούθησης και είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών τους από την πλευρά του Δήμου, δεν αντιμετωπίζουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Η μη ενιαία αντιμετώπιση των υπόχρεων δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στη λήψη μέτρων αναφορικά με την είσπραξη εσόδων (πχ. την εντατικοποίηση των προσπαθειών αύξησης των ιδίων εσόδων). Επίσης, οι υπηρεσίες του Δήμου δεν προβαίνουν στις απαραίτητες εκείνες ενέργειες για την είσπραξη εσόδων, προκειμένου να διασφαλιστεί η διαδικασία αναγνώρισης εσόδων μέσω χρηματικών καταλόγων, καθώς και η έγκαιρη αποστολή ενημερωτικών σημειωμάτων στους υπόχρεους.

➤ **Ασάφεια νομοθετικού πλαισίου**

Το ασαφές νομοθετικό πλαίσιο μπορεί να προκαλέσει προβλήματα στην είσπραξη εσόδων, στον προσδιορισμό του αρμόδιου Δήμου για την βεβαίωση και είσπραξη οφειλών.

Συγκεκριμένα διαπιστώθηκε ότι ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα "Καλλικράτης") δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα αναφορικά με τον προσδιορισμό του αρμόδιου Δήμου για τη βεβαίωση και είσπραξη προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαίρετων κατασκευών. Η ομάδα ελέγχου προσδιόρισε ως αρμόδιο Δήμο για τη βεβαίωση και είσπραξη του ανωτέρω εσόδου εκείνον του Δήμου Αγίου Δημητρίου αντί του Ελληνικού-Αργυρούπολης. Το σύνολο των βεβαιωθέντων - εισπραχθέντων εσόδων δικαιοδοσίας του Δήμου Αγίου Δημητρίου ανέρχονται σε € 421.472,37 (πρόστιμα) και € 14.298,69 (έσοδα από παροχές σε ιδιώτες για σκοπούς ανοικοδόμησης) αντίστοιχα.

6.2.2 Ο έλεγχος του Γενικού Νοσοκομείου Αττικής, «Ιπποκράτειο»

Σύμφωνα με την αριθμό 634/60997/12.11.2012 απόφαση Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου συγκροτήθηκε ομάδα ελέγχου με σκοπό τη διενέργεια δημοσιονομικού ελέγχου και ελέγχου συμμόρφωσης στο Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών «Ιπποκράτειο», για τη χρήση 2011.

Η ομάδα ελέγχου διενήργησε δημοσιονομικό έλεγχο καθώς και έλεγχο συμμόρφωσης στη διαδικασία διενέργειας προμηθειών, στον κύκλο των αγορών, στα αποθέματα, τα πάγια και τα χρηματικά διαθέσιμα, όπως έχουν καταχωρηθεί και παρουσιάζονται στις οικονομικές καταστάσεις και στον προϋπολογισμό χρήσης 2011.

Το εύρος του ελέγχου επικεντρώθηκε στους ακόλουθους τομείς και στα αντίστοιχα συστήματα εσωτερικών δικλίδων:

- α) Στη διαχείριση αποθεμάτων και διαφύλαξη παγίων στοιχείων.
- β) Στην ασφάλεια του πληροφοριακού συστήματος, στην ποιότητα των πληροφοριών που προέρχονται από το σύστημα αυτό και στην ικανότητα διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων γραφείων, τμημάτων και διευθύνσεων.
- γ) Στην αξιοπιστία του λογιστικού συστήματος, όσον αφορά στην καταγραφή, παρακολούθηση και τεκμηρίωση των αγορών, στην έγκριση των πληρωμών, στην επαλήθευση των χρηματικών διαθεσίμων και των υπολοίπων των προμηθευτών, καθώς και στο μητρώο των παγίων και την καταχώρηση των πιστώσεων.
- δ) Στη νομιμότητα και κανονικότητα των διαδικασιών προμηθειών.

Οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου ήταν:

- Η εξακρίβωση κατά πόσο οι διαδικασίες προμηθειών του νοσοκομείου διεξάγονται με τρόπο που ενισχύει τη διαφάνεια, τον υγιή ανταγωνισμό, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα.
- Ο έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των διαδικασιών των προμηθειών και της ακρίβειας των σχετικών συναλλαγών καθώς και των λογαριασμών που σχετίζονται με τις αγορές, τα αποθέματα, τα πάγια και τις υπηρεσίες καθώς και τις πληρωμές των προμηθευτών.
- Ο έλεγχος της ύπαρξης, της επαρκούς διαφύλαξης και της κυριότητας των παγίων περιουσιακών στοιχείων.
- Η παρακολούθηση της διαχείρισης των προμηθευθέντων ειδών και των αποθεμάτων καθώς και ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των σχετικών διαδικασιών εσωτερικών δικλίδων.
- Η διαπίστωση του επιπέδου της καλής διαχείρισης, της συμμόρφωσης με τις διαδικασίες και η παροχή συστάσεων προκειμένου να βελτιωθούν οι πρακτικές που σχετίζονται με τις προμήθειες, τη διασφάλιση της περιουσιακής κατάστασης και το πλαίσιο εσωτερικών δικλίδων.

Το ΕΣ υπέβαλε την τελική του έκθεση με τα ευρήματα και τις συστάσεις στη διοίκηση του νοσοκομείου, στην Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ) και στο Υπουργείο Υγείας.

Το βασικό συμπέρασμα του ελέγχου ήταν ότι υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την καταλληλότητα της εφαρμογής των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και της

διασφάλισης των περιουσιακών στοιχείων. Οι αναποτελεσματικές διαδικασίες εσωτερικών δικλίδων (internal controls) που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις και την απογραφή οδηγούν σε κινδύνους σχετικά με τη νομιμότητα, την κανονικότητα, τη λανθασμένη λογιστική απεικόνιση των συναλλαγών και τελικά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των παρεχομένων υπηρεσιών του νοσοκομείου.

Τα συμπεράσματα του ελέγχου συνοψίστηκαν σε τέσσερις βασικές ενότητες : 1) Αδυναμίες του συστήματος εσωτερικών δικλίδων (internal controls) που αφορούν στο Σύστημα Προμηθειών, 2) Αδυναμίες στη λογιστική παρακολούθηση των συναλλαγών και των διαφόρων οικονομικών εργασιών και 3) Αναποτελεσματική διασφάλιση της περιουσιακής κατάστασης του νοσοκομείου 4) Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση.

Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας παραθέτονται μερικά από τα σημαντικότερα ευρήματα του ελέγχου ανά ενότητα.

Ενότητα 1 - Αδυναμίες του συστήματος εσωτερικών δικλίδων (internal controls) που αφορούν στο Σύστημα Προμηθειών

Οι παρατηρήσεις που προέκυψαν κατά τον έλεγχο σχετικά με τα στοιχεία του περιβάλλοντος δικλίδων είναι τα εξής:

➤ Αδυναμία ορθού προγραμματισμού της διενέργειας προμηθειών

Η έλλειψη ορθού προγραμματισμού των προμηθειών καταγράφηκε όσον αφορά στην έγκαιρη προκήρυξη νέων διαγωνισμών που οδήγησε σε ένα χρονικό χάσμα μεταξύ των παλαιών και των νέων συμβάσεων με συνέπεια οι ανάγκες που προέκυψαν σε συγκεκριμένα είδη και υπηρεσίες να καλυφθούν είτε από εξωσυμβατικές προμήθειες υλικών με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης είτε από παρατάσεις προηγούμενων συμβάσεων για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από το προβλεπόμενο από την αρχικώς συναφθείσα σύμβαση. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώθηκε μη ορθός υπολογισμός των απαιτούμενων/ζητούμενων ποσοτήτων, καθόσον οι συμβατικές ποσότητες δεν ήταν επαρκείς ώστε να καλύψουν τις ετήσιες ανάγκες του νοσοκομείου, με αποτέλεσμα την υπέρβαση των συμβατικών ποσοτήτων πέραν των τιθέμενων από το νόμο κατά περίπτωση, ορίων διενέργειας συμπληρωματικών προμηθειών και υπηρεσιών.

Σε ορισμένες περιπτώσεις προμήθειας πάγιου εξοπλισμού διαπιστώθηκαν αδιάθετες (αχρησιμοποίητες) ποσότητες αγορασθέντων ειδών στις αποθήκες του

νοσοκομείου. Επιπλέον, υπήρξε μια περίπτωση όπου η προμήθεια ενός υγειονομικού υλικού διενεργήθηκε μέσω απευθείας ανάθεσης, ενώ κατά το εν λόγω χρονικό διάστημα είχε συναφθεί σχετική σύμβαση, η οποία τελικά παρέμεινε ανεκτέλεστη. Τέλος, παρατηρήθηκαν περιπτώσεις μη ορθού προγραμματισμού ως προς τον καθορισμό των προς προμήθεια ειδών, καθόσον ορισμένες συμβάσεις είτε καθυστέρησαν να εκτελεστούν είτε εκτελέστηκαν κατά το χρονικό διάστημα της παράτασής τους είτε δεν εκτελέστηκαν καθόλου δίχως αιτιολόγηση από τα αρμόδια όργανα του νοσοκομείου.

➤ ***Απουσία στρατηγικού management***

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε απουσία εφαρμογής στρατηγικού management, δηλαδή τεχνικών και διαδικασιών που σχετίζονται με τη στοχοθεσία, την παρακολούθηση της επίτευξης στόχων, την αυτοαξιολόγηση επί της λειτουργίας του συστήματος των προμηθειών και τη λήψη διορθωτικών ενεργειών, με απώτερο σκοπό την αποτελεσματική και αποδοτική εκπλήρωση των σκοπών του νοσοκομείου. Χαρακτηριστικά αναφέρονται τα ακόλουθα παραδείγματα:

α) Έλλειψη διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, δεδομένου ότι δεν έχει συνταχθεί ένας σύγχρονος κανονισμός (οργανόγραμμα), σχετικά με τα αναγκαία προσόντα, τις ειδικότητες και τα καθήκοντα του απαιτούμενου τεχνικού, υπαλληλικού, νοσοκομειακού και ιατρικού προσωπικού (καθηκοντολόγιο - προσοντολόγιο). Ως εκ τούτου, σε περίπτωση απουσίας του εξειδικευμένου προσωπικού, δεν προβλέπεται αντικατάσταση από άλλον υπάλληλο, παρομοίων προσόντων, γεγονός που οδηγεί σε αναποτελεσματική και ανεπαρκή λειτουργία του τμήματος.

β) Έλλειψη κατάρτισης του προσωπικού καθόσον δεν υπάρχουν προγράμματα συστηματικής κατάρτισης των εργαζομένων σε θέματα προμηθειών και χρήσης νέων τεχνολογιών.

γ) Έλλειψη ουσιαστικής αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού σε σχέση με την επίτευξη των γενικών και ειδικών αντικειμενικών στόχων του νοσοκομείου. Δεν υφίσταται σύστημα παρακολούθησης, μέτρησης και αξιολόγησης των επιδόσεων του προσωπικού σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, την ανάλυση κόστους – απόδοσης, την αποδοτικότητα της διοίκησης, την ικανοποίηση των πολιτών και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επί του παρόντος, η αξιολόγηση του προσωπικού διενεργείται σύμφωνα με το ισχύον σύστημα αξιολόγησης που εφαρμόζεται σε ολόκληρο το δημόσιο τομέα.

➤ ***Έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και σχετικών***

εγχειριδίων (ή γραπτών οδηγιών)

Δεν έχουν συνταχθεί οδηγίες για την εφαρμογή συγκεκριμένης πολιτικής σε σχέση με την διενέργεια προμηθειών, η οποία θα παρέχει δείγματα κατάλληλων τυποποιημένων εντύπων, με τη χρήση αναλυτικών κατευθυντήριων οδηγιών (π.χ. πρότυπα έγγραφα διαγωνιστικών διαδικασιών, σύνταξη κώδικα δεοντολογίας κ.λπ.). Αυτό προκαλεί για παράδειγμα:

α) Αναποτελεσματική διαχείριση του πληροφοριακού συστήματος

Το πληροφοριακό σύστημα του νοσοκομείου είναι δεκτικό βελτιώσεων, προκειμένου να επαληθεύσει ότι τα συστήματα και οι εφαρμογές είναι κατάλληλες, αποτελεσματικές και να ελέγχει επαρκώς τη διασφάλιση έγκυρης, αξιόπιστης, έγκαιρης και ασφαλούς καταχώρησης δεδομένων, την επεξεργασία και την απόδοση σε όλα τα επίπεδα της δραστηριότητας του νοσοκομείου. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι σε περιπτώσεις πολύπλοκων εργασιών δεν υπήρχε δυνατότητα πρόσβασης στη σωστή πληροφόρηση μέσω του υπάρχοντος πληροφοριακού συστήματος, προκειμένου να είναι εφικτή:

- η παροχή διευκολύνσεων στις αποφάσεις της διοίκησης σχετικά με τη δυνατότητα παροχής περισσότερο αποτελεσματικών υπηρεσιών, μέσω της μείωσης του κόστους και της βελτίωσης της ποιότητας.
- η επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του οργανισμού και η διασφάλιση της λειτουργίας των πληροφοριακών συστημάτων, σύμφωνα με τα γενικώς αποδεκτά πρότυπα για την ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων.

β) Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, δεδομένου ότι παρατηρήθηκε αδυναμία αντιμετώπισης ειδικών περιπτώσεων και συγκεκριμένων προβλημάτων με τη χρήση του ηλεκτρονικού συστήματος.

➤ *Ανεπαρκής έλεγχος προϋπολογισμού*

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκαν αδυναμίες στον έλεγχο κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού σύμφωνα με τις εγκρίσεις των αρμόδιων οργάνων, καθώς και με τους ισχύοντες κανονισμούς. Ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένα παραδείγματα σχετικά με τη μη επάρκεια ελέγχου εκτέλεσης του προϋπολογισμού:

α) Ανεπαρκής προϋπολογισμός εξαιτίας των επίδικων απαιτήσεων που ενδέχεται να αυξήσουν το κόστος των προμηθειών με το προβλεπόμενο από το νόμο επιτόκιο. Η νόμιμη απαίτηση των προμηθευτών αφορά σε εκείνους που δεν περιλήφθηκαν στη ρύθμιση περί ληξιπρόθεσμων οφειλών των νοσοκομείων το έτος 2008. Κατά το έτος 2013, οι υποθέσεις που εκδικάστηκαν, επιδίκασαν τόκους υπερημερίας για τους

προμηθευτές με βάση το επιτόκιο υπερημερίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ύψους 13%-14%, αντί του επιτοκίου ύψους 6% που προβλέπεται για τις οφειλές νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Επομένως οι οφειλές του νοσοκομείου αναμένεται να αυξηθούν.

β) Σημαντικές καθυστερήσεις στις εξοφλήσεις των προμηθευτών (ακόμη και πλέον των 12 μηνών).

Κατά τον έλεγχο ενός δείγματος εντολών πληρωμής διαπιστώθηκαν σημαντικές και αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στην εξόφληση των τιμολογίων, όπως προκύπτει από την ημερομηνία έκδοσής τους, δεδομένου ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, η εξόφληση των προμηθευτών υπερέβη την περίοδο των δώδεκα (12) μηνών, με συνέπεια την επιβάρυνση του προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η συγκεκριμένη τακτική θεωρείται οικονομικά αναποτελεσματική, καθόσον επιβαρύνεται ο προϋπολογισμός με τόκους υπερημερίας επί των επίδικων απαιτήσεων των προμηθευτών.

➤ ***Χρονοβόρες διαδικασίες σε όλα τα στάδια των διαγωνισμών***

Διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στους διαγωνισμούς προμηθειών και υπηρεσιών που ελέγχθηκαν οι οποίες κατά κύριο λόγο οφείλονται σε: α) ενστάσεις των συμμετεχόντων, β) αναμονή έκδοσης δικαστικών αποφάσεων και γ) καθυστερήσεις κατά τη λήψη αποφάσεων των επιτροπών του διαγωνισμού και της διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σημαντικής καθυστέρησης αποτελεί η προμήθεια κλιματιστικών, όπου λόγω μη έγκαιρης λήψης αποφάσεων από τα μέλη των επιτροπών της τεχνικής και της οικονομικής αξιολόγησης, το νοσοκομείο τελικά προέβη στην αγορά διαφορετικών τύπων κλιματιστικών από εκείνα που είχαν κατακυρωθεί, εξαιτίας του κλεισίματος του εργοστασίου κατασκευής τους.

➤ ***Διαχωρισμός δραστηριοτήτων/καθηκόντων***

Η έλλειψη διαχωρισμού (ή διάκρισης) καθηκόντων αυξάνει τον κίνδυνο σφάλματος και προκαλεί απώλεια χρόνου και αδυναμία ανίχνευσης διαφόρων προβλημάτων. Η ομάδα ελέγχου παρατήρησε ότι τα μέλη των επιτροπών παραλαβής και καλής εκτέλεσης των προμηθειών δεν ήταν παρόντα κατά τη παραλαβή των υλικών.

➤ ***Διαδικασίες εξουσιοδότησης και έγκρισης***

Διαπιστώθηκε ότι κατά την απογραφή των φαρμακευτικών ειδών που πραγματοποιήθηκε στις 31.12.2012, δεν υιοθετήθηκαν οι κατάλληλες πρακτικές παροχής εξουσιοδότησης ώστε να αποφευχθεί το γεγονός της διενέργειας μη έγκυρων

καταχωρήσεων. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε διαφορά μεταξύ της καταμετρηθείσας και της καταχωρηθείσας ποσότητας του τελικού αποθέματος των φαρμακευτικών ειδών

- ***Δυσχέρειες ως προς την διαχείριση των πληροφοριών μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών – Έλλειψη επικοινωνίας***

Το γεγονός αυτό θέτει σε κίνδυνο την πληρότητα των οικονομικών καταστάσεων.

- ***Ανεπαρκής αρχειοθέτηση εγγράφων και στοιχείων που αφορούν σε δαπάνες και πληρωμές***

Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει την επίτευξη της διαφάνειας και της λογοδοσίας των λειτουργιών του φορέα καθώς και τον έλεγχο της διαδικασίας διαχείρισης των υλικών και της εξόφλησης των προμηθειών φαρμακευτικού υλικού.

- ***Ελλιπής παρακολούθηση των παρεχόμενων υπηρεσιών καθαριότητας***

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η Διοίκηση του νοσοκομείου θεώρησε σκόπιμη τη διενέργεια επιμέρους ελέγχων, πέρα από τη σύνταξη του προβλεπόμενου από το νόμο πρωτοκόλλου παραλαβής και καλής εκτέλεσης των υπηρεσιών (σε μηνιαία βάση), οι οποίοι δεν αποδεικνύεται από κανένα δικαιολογητικό ότι υλοποιήθηκαν.

- ***Ελλιπής παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης των συμβάσεων***

Η παρακολούθηση της υλοποίησης των συμβάσεων και η πορεία της εκτέλεσής τους από το Γραφείο Υλικού δεν ήταν επαρκής, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής η εξαγωγή χρήσιμων πληροφοριών για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Επιπλέον, η μη δυνατότητα παρακολούθησης μιας σύμβασης από τις οικονομικές υπηρεσίες ανά τιμολόγιο και ανά χρηματικό ένταλμα πληρωμής έχει ως συνέπεια να μην είναι εφικτή η συμφωνία των υποχρεώσεων προς κάθε προμηθευτή με την αντίστοιχη σύμβαση.

Ενότητα 2 - Αδυναμίες στη λογιστική παρακολούθηση των συναλλαγών και των διαφόρων οικονομικών εργασιών και

Οι παρατηρήσεις που προέκυψαν κατά τον έλεγχο σχετικά με τη λογιστική παρακολούθηση των συναλλαγών και των διαφόρων οικονομικών εργασιών είναι τα εξής:

- ***Απόκλιση στο ισοζύγιο των προμηθευτών ποσού αξίας 520.658,99 ευρώ***

Δεδομένου ότι το πληροφοριακό σύστημα δεν «κλείδωσε» έγκαιρα στο τέλος του 2011 και το λογιστήριο του νοσοκομείου συνέχισε την καταχώρηση ημερολογιακών εγγραφών τιμολογίων, που αφορούσαν τη χρήση του 2011 μέσα στη χρήση 2012, και

μετά τη δημοσίευση των οικονομικών καταστάσεων του 2011 και την έκδοση του πιστοποιητικού από την εταιρεία ορκωτών ελεγκτών, διαπιστώθηκε απόκλιση ποσού αξίας 520.658,99 ευρώ στο ισοζύγιο των προμηθευτών της 31.12.2011 και των ελεγμένων οικονομικών καταστάσεων του οικονομικού έτους 2011.

➤ ***Ελλιπής παρακολούθηση του ισοζυγίου προμηθευτών***

Στο λογιστήριο του νοσοκομείου δεν εφαρμόζονται διαδικασίες επιβεβαίωσης της συμφωνίας του υπολοίπου του ισοζυγίου, με αποτέλεσμα να προκύπτει διαφορά μεταξύ του νοσοκομείου και των προμηθευτών σχετικά με το υπόλοιπο οφειλών. Επιπρόσθετα, λόγω της ελλιπούς παρακολούθησης των υπολοίπων των προμηθευτών διαπιστώθηκαν ακίνητα υπόλοιπα υποχρεώσεων (άνω των 5 ετών), συνολικής αξίας ποσού 547.808,67 ευρώ. Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο τα ως άνω ποσά θα έπρεπε να είχαν διαγραφεί, εις όφελος των αποτελεσμάτων του νοσοκομείου. Ωστόσο, κάτι τέτοιο μέχρι την ημερομηνία του ελέγχου δεν είχε πραγματοποιηθεί.

➤ ***Μη έγκαιρη καταχώρηση των συναλλαγών στο πληροφοριακό σύστημα***

α) Μη έγκαιρη εισαγωγή των τιμολογίων στο λογιστήριο

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκαν καθυστερήσεις ως προς την καταχώρηση των τιμολογίων και των αντίστοιχων συναλλαγών, διότι τα τιμολόγια δεν εισάγονται έγκαιρα από το τμήμα προμηθειών στο λογιστήριο.

β) Μη έγκαιρη ενημέρωση του Μητρώου Παγίων

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η τήρηση του Μητρώου Παγίων δεν είναι επικαιροποιημένη και ότι παρόλο που το υπάρχον πληροφοριακό σύστημα (Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε.) υποστηρίζει σχετική εφαρμογή καταχώρησης και ενημέρωσης του Μητρώου Παγίων, το νοσοκομείο παρακολουθεί το εν λόγω αρχείο με τη χρήση υπολογιστικών φύλλων τύπου Excel.

Ενότητα 3 - Αναποτελεσματική διασφάλιση της περιουσιακής κατάστασης του νοσοκομείου

Τα ευρήματα που διαπιστώθηκαν είναι :

➤ ***Ελλιπής διαφύλαξη περιουσιακών στοιχείων του νοσοκομείου***

Στο τμήμα του φαρμακείου τα μέτρα ασφαλείας από ενδεχόμενη κλοπή δεν είναι επαρκή, καθώς η θύρα ασφαλείας είναι σπασμένη και ο συναγερμός έχει απενεργοποιηθεί. Παρόλο που η είσοδος στο χώρο του φαρμακείου επιτρέπεται μόνο σε εξουσιοδοτημένο προσωπικό, ο έλεγχος διαπίστωσε ότι δεν εφαρμόζονται

συγκεκριμένα μέτρα ελέγχου της πρόσβασης των προσώπων που εισέρχονται στο τμήμα του φαρμακείου.

Επίσης, στο χώρο όπου ευρίσκονται τα ειδικά μηχανήματα υποστήριξης του πληροφοριακού συστήματος (π.χ. servers κ.α.) διαπιστώθηκε ότι δεν τηρούνται οι κατάλληλες συνθήκες κλιματισμού και δεν υπάρχουν δείκτες περί ένδειξης της ανόδου της θερμοκρασίας (π.χ. συναγερμός υπέρβασης θερμοκρασίας). Επιπλέον, υπάρχει παρωχημένο σύστημα πυρασφάλειας και δεν έχει ληφθεί κανένα άλλο είδους μέτρο προστασίας τυχόν προβλημάτων τροφοδοσίας του πληροφοριακού συστήματος. Τέλος, δεν είχαν εγκατασταθεί πυράντοχοι φοριαμοί για την αποθήκευση και την προστασία αντιγράφων ασφαλείας.

➤ ***Ελλιπής διαφύλαξη δεδομένων***

Η διαφύλαξη των δεδομένων και των αρχείων αποτελεί βασική λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος. Σημαντικές πληροφορίες και δεδομένα που είναι αποθηκευμένα σε διάφορα είδη πολυμέσων μπορούν είτε να καταστραφούν είτε να αντιγραφούν είτε να διανεμηθούν, ακόμη και να αλλοιωθούν, σε περίπτωση που δεν ληφθεί η κατάλληλη μέριμνα προστασίας τους. Το νοσοκομείο δεν έχει λάβει όλα τα κατάλληλα μέτρα προστασίας τους. Περαιτέρω διατηρεί μεν αντίγραφα ασφαλείας (back up) , αλλά δεν έχει λάβει μέτρα αποκατάστασης λαθών και καταστροφής δεδομένων.

Ενότητα 4 - Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση

Η χρηστή διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία τα δημόσια ιδρύματα μεριμνούν για τη διεξαγωγή των δημόσιων υποθέσεων, τη διαχείριση των δημόσιων πόρων, την εγγύηση διασφάλισης των ανθρώπινων δικαιωμάτων, χωρίς κατάχρηση της κρατικής εξουσίας, αλλά με τρόπο ουσιαστικό και με σεβασμό στις αρχές του κράτους δικαίου. Βασικά χαρακτηριστικά της χρηστής διακυβέρνησης είναι η διαφάνεια, η υπευθυνότητα, η λογοδοσία, η συμμετοχή και η δυνατότητα ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών.

➤ ***Γραφειοκρατία***

Υπάρχουν πάρα πολλοί εμπλεκόμενοι φορείς με αντικρουόμενες αρμοδιότητες

➤ ***Πολυνομία***

Η πολυνομία δημιουργεί ένα εξαιρετικά συγκεντρωτικό περίπλοκο και δυσνόητο πλέγμα νομοθετικών διατάξεων, το οποίο χαρακτηρίζεται από σύγκρουση αρμοδιοτήτων, καθώς και από ασαφείς και ανεπαρκείς διαγωνιστικές διαδικασίες.

Επίσης, αποτελεί ένα δυνητικό κίνδυνο για ενδεχόμενες καθυστερήσεις που οφείλονται στις χρονοβόρες διαδικασίες προμηθειών, καθώς και στην δημιουργία εμποδίων στον ελεύθερο ανταγωνισμό και στην δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να επωφεληθούν από τις τιμές που ισχύουν στην αγορά.

➤ *Το έργο της Ε.Π.Υ. χαρακτηρίζεται από σημαντικές καθυστερήσεις που οφείλονται κυρίως στην έλλειψη έμπειρου και ειδικευμένου προσωπικού και σε δυσχέρειες ως προς την προσαρμογή της επιτροπής στο νέο νομοθετικό πλαίσιο.*

➤ *Καθυστερήσεις στην υλοποίηση του Ετήσιου Προγράμματος Προμηθειών.* Η πολυπλοκότητα των φορέων και οργάνων που συμμετέχουν σε διαδικασίες δημόσιων προμηθειών και υπηρεσιών δημιουργεί ένα περιβάλλον, όπου συχνά προκύπτουν αντικρουόμενες ευθύνες (μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων), με συνέπεια την πρόκληση σημαντικών προβλημάτων και καθυστερήσεων κατά την εφαρμογή του Π.Π.Υ.Υ.

➤ *Νομιμοποίηση των δαπανών προμήθειας υγειονομικού υλικού,* μέσω των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων των ληξιπρόθεσμων οφειλών των νοσοκομείων προς τους προμηθευτές, ενώ δεν είχαν εφαρμοστεί οι απαιτούμενες διαγωνιστικές διαδικασίες. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι το συνολικό ποσό των εξωσυμβατικών προμηθειών κατά το έτος 2011 ανήλθε στο ύψος των 6.081.757,20 ευρώ.

➤ *Μολονότι, η ίδρυση του Παρατηρητηρίου Τιμών (Π.Τ.)* οδήγησε σε σημαντικές μειώσεις τιμών μεγέθους της τάξεως του 30% με 40% και συντέλεσε σε σημαντική εξοικονόμηση δαπανών, ωστόσο δεν διασφαλίζει πάντοτε την τήρηση των απαραίτητων, κατά περίπτωση, τεχνικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των αναγκαίων υλικών και υπηρεσιών.

➤ *Περιορισμός προσλήψεων και διαθέσιμων οικονομικών πόρων* λόγω της γενικής οικονομικής κρίσης που οδήγησε σε σημαντική έλλειψη προσωπικού και κεφαλαίων.

➤ *Ανεπαρκές Πληροφοριακό Σύστημα* - Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε.

➤ *Απουσία ενιαίου κωδικοποιημένου συστήματος* ανά είδος υγειονομικού υλικού

➤ *Σημαντική καθυστέρηση στον ορισμό μελών των διοικητικών συμβουλίων των νοσοκομείων* εξαιτίας της προεκλογικής περιόδου.

Οι συστάσεις που συμπεριλήφθησαν στην τελική έκθεση ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προς τη Διοίκηση του Ιπποκράτειου, για την βελτίωση όλων

των ευρημάτων - αδυναμιών είναι συνοπτικά οι εξής :

- Η διοίκηση του νοσοκομείου πρέπει να βελτιώσει την ποιότητα των διαδικασιών εσωτερικών δικλίδων, συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη μιας χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

- Η διοίκηση του νοσοκομείου πρέπει να ενισχύσει τις λογιστικές διαδικασίες και τους διαύλους επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων Διευθύνσεων και του Οικονομικού Τμήματος.

- Το νοσοκομείο πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ασφαλείας για την αποφυγή απώλειας, κλοπής ή φθοράς της περιουσίας του (πάγια, αποθέματα, φάρμακα) καθώς και να παρακολουθεί τις παρακαταθήκες. Επίσης, οι διαδικασίες διενέργειας της απογραφής θα πρέπει να διατυπωθούν επισήμως.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο με την έκθεσή του θέτει επίσης ορισμένες συστάσεις και προς τους άλλους εμπλεκόμενους φορείς του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.):

Συγκεκριμένα προτείνει στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όπως προβεί σε κωδικοποίηση και απλούστευση της σχετικής νομοθεσίας, σε εκσυγχρονισμό των οργανισμών των νοσοκομείων, στην εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων (καθορισμός στόχων και αξιολόγηση του προσωπικού σύμφωνα με τους τιθέμενους στόχους).

Τέλος προτείνεται στην Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.) όπως προβεί στη δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος κωδικοποίησης για όλα τα υγειονομικά υλικά και φάρμακα και να συμπεριλάβει τεχνικά κριτήρια ποιότητας στο Παρατηρητήριο Τιμών. Προκειμένου να εξασφαλισθούν συνθήκες θεμιτού ανταγωνισμού, προτείνεται η δημιουργία ενός συστήματος τυποποιημένων τεχνικών χαρακτηριστικών ανά είδος. Επίσης, προτείνεται να πραγματοποιηθεί αξιολόγηση της ποιότητας των προμηθευτών με σκοπό τη δημιουργία ενός Μητρώου Προμηθευτών, με στόχο την επίτευξη καλύτερης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των προμηθευόμενων υλικών και φαρμάκων.

Σε σχετικές απαντήσεις η Διοίκηση του Νοσοκομείου, η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας και το Υπουργείο Υγείας αποδέχθηκαν τις συστάσεις της Ομάδας Ελέγχου και αναφέρθηκαν στις ενέργειες στις οποίες προτίθενται να προβούν όσον αφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που τους αφορούν τον ενώ αναφερθήκαν και στις ενέργειες στις οποίες έχουν ήδη προχωρήσει με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους.

Σημειώνεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα διεξάγει διαδικασίες συμμόρφωσης μέσα σε χρονικό διάστημα δύο ετών, προκειμένου να διερευνηθεί η βελτίωση του πλαισίου εσωτερικών δικλίδων και η αποτελεσματικότητα των μέτρων που ελήφθησαν για την εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τη βελτίωση των διαδικασιών προμηθειών, σύμφωνα με τις συστάσεις προς κάθε φορέα.

6.3 Οι δεύτεροι έλεγχοι - Λόγοι - Στόχοι και τα εργαλεία για την επίτευξή τους

Οι έλεγχοι που ακολούθησαν καθορίστηκαν σύμφωνα με τα πρακτικά της 19^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 30^{ης} Οκτωβρίου 2013 σε ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα. Λόγοι εκπόνησης του προγράμματος αυτού αποτέλεσαν :

- Οι απαιτήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας, άρθρα 80 και 81 του Ν. 4055/2012.
- Η ανάγκη περιορισμού των τακτικών ελέγχων, που επαναλαμβάνονται κάθε χρόνο ανεξαρτήτως του ελεγκτικού τους ενδιαφέροντος και επικέντρωση των ελέγχων σε στοχευμένους τομείς υψηλού δημοσιονομικού ενδιαφέροντος και υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου.
- Η ανάγκη προγραμματισμού του ελέγχου με επιλογή του ελεγκτέου αντικειμένου με μεθοδολογία ανάλυσης κινδύνου. Σκοπός της ανάλυσης κινδύνου είναι να εντοπισθούν και να ελεγχθούν οι φορείς ή η δημοσιονομική δραστηριότητα με υψηλό κίνδυνο.

Εργαλεία για την επίτευξη των στόχων και την εκτέλεση του προγράμματος αποτέλεσαν :

- α) Η υιοθέτηση νέας μεθοδολογίας ελέγχου κατά τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) για τη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων (target audits) υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.
- β) Η διενέργεια ελέγχου συστημάτων ώστε να πεισθεί η διοίκηση να υιοθετήσει διαδικασίες και μεθόδους αποτελεσματικότερων συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.
- γ) Ο έλεγχος εσόδων, κυρίως στους δήμους και στα νοσοκομεία.

δ) Η διενέργεια ελέγχου απόδοσης (χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Μεσοπρόθεσμα και αφού η διοίκηση θα διαθέτει αποτελεσματικότερα συστήματα εσωτερικού ελέγχου.

ε) Η δημοσιότητα των εκθέσεων ελέγχου (Κοινοβούλιο - κοινή γνώμη).

στ) Η συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών. Επένδυση στη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελ. Συν. μέσω: 1) της προώθησης της ομαδικής εργασίας, 2) της καθιέρωσης ενός προγράμματος εκπαίδευσης για όλους τους ελεγκτές, 3) της ενίσχυσης της κινητικότητας των ελεγκτών μεταξύ ομάδων ελέγχου και 4) της συμμετοχής ελεγκτών σε προγράμματα επαγγελματικών πιστοποιήσεων ώστε να αποκτήσουν εξειδίκευση (π.χ. σε IT audits).

ζ) Η κατάρτιση Εγχειριδίου Ελέγχου και η τυποποίηση των απαραίτητων εγγράφων όπως των ερωτηματολογίων του ελέγχου και των εκθέσεων ελέγχου. Εκτιμάται ότι έως το τέλος του έτους 2014 θα είναι στη διάθεση των ελεγκτών ένα πλήρες Εγχειρίδιο Ελέγχου.

η) Η εσωτερική αξιολόγηση. Εφόσον απαιτείται από τους ελεγχόμενους υψηλό επίπεδο λειτουργίας και αποτελεσματικότητας, δεν είναι δυνατόν να μην τίθεται υπό αξιολόγηση η εργασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ειδικότερα: 1) εάν η άσκηση των καθηκόντων ενεργείται με αμεροληψία, αντικειμενικότητα και το μικρότερο δυνατόν κόστος, 2) εάν οι έλεγχοι που ασκούνται συνεισφέρουν πράγματι στην αναβάθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα και 3) εάν οι εκθέσεις ελέγχου βασίζονται σε επαρκή και κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου, όπως απαιτείται από τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

6.4 Ο σχεδιασμός των επόμενων ελέγχων

Σύμφωνα, με σχετικές αποφάσεις του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας, με επικεφαλής δύο δικαστές και τέσσερις υπαλλήλους του Δικαστηρίου, με σκοπό την κατάρτιση σχεδίου ετησίου προγράμματος για το έτος 2014 (σύνταξη λίστας προτεινόμενων ελέγχων). Η Ομάδα Εργασίας επέλεξε δώδεκα αντικείμενα ελέγχου, προχώρησε στη προκαταρκτική διερεύνηση καθενός από αυτά, εκτιμώντας την οικονομική τους σημασία και το βαθμό κινδύνου που παρουσιάζουν, κατέληξε, με βάση τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, σε πέντε κριτήρια βαθμολόγησής τους και τα κατέταξε, σύμφωνα με την αποδοθείσα

βαθμολογία, σε σειρά προτεραιότητας ελέγχου κατά φθίνουσα διάταξη. Συγκεκριμένα ως κριτήρια βαθμολόγησης των ελεγκτέων αντικειμένων τέθηκαν :

α) Η οικονομική αξία - σημαντικότητα

β) Η κοινωνική προστιθέμενη αξία - Δυνατότητα βελτίωσης

γ) Η προτεραιότητα δηλαδή το επείγον του ελέγχου

δ) Η πληροφόρηση (εσωτερική - εξωτερική - ύπαρξη προηγούμενων εκθέσεων ελέγχου - επιβολή κυρώσεων).

ε) Το εφικτό του ελέγχου.

Οι δώδεκα φορείς που επιλέχθηκαν και προτάθηκαν για έλεγχο και η βαθμολογία τους, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα κριτήρια είναι :

	Θέματα Ελέγχου	Κριτήρια					Συνολική βαθμολογία
		Οικονομική αξία - σημαντικότητα	Κοινωνική προστιθέμενη αξία - βελτίωση	Εφικτότητα ελέγχου	Επείγον Ελέγχου	Πληροφόρηση (εσωτερική - εξωτερική)	
1	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος εσωτερικών δικλίδων επί των εσόδων από εισφορές στο ΙΚΑ ΕΤΑΜ.	3	3	3	3	2	14
2	Έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων ως προς τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων από τις Δ.Ο.Υ.	3	3	2	3	3	14
3	Έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ) επί της διαχείρισης των κονδυλίων του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ).	3	2	3	3	2	13
4	Χρηματοοικονομικός έλεγχος επί των εσόδων (πλην ΕΟΠΥΥ) ενός νοσοκομείου και οικείου κέντρου Υγείας .	1	3	3	3	2	12
5	Συγκριτικός χρηματοοικονομικός έλεγχος επί κατηγοριών εξόδων (εκτέλεση συμβάσεων μελετών - καυσίμων) σε ΟΤΑ Α' βαθμού.	1	3	3	2	3	12
6	Έλεγχος εσωτερικών δικλίδων επί κατηγοριών εξόδων (χορήγηση επιδομάτων - προγράμματα κατάρτισης) στον ΟΑΕΔ.	2	3	2	3	2	12
7	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος συμμόρφωσης επί των διαδικασιών καταβολής αποζημιώσεων σε αγρότες από τον ΕΛΓΑ.	2	2	3	1	3	11
8	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος συμμόρφωσης ως προς τη διαχείριση, ανάπτυξη, εκμετάλλευση και αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου από την ΕΤΑΔ Α.Ε.	2	3	1	3	2	11

9	Χρηματοοικονομικός έλεγχος κατηγοριών εξόδων (απολογισμοί επιχορηγήσεων, επιμίσθια εξωτερικού, συγγράμματα) του Υπουργείου Παιδείας.	1	2	3	2	3	11
10	Έλεγχος συμμόρφωσης επί της εκτέλεσης κατασκευής του ΜΕΤΡΟ Θεσσαλονίκης	2	2	2	2	2	10
11	Έλεγχος συστήματος εσωτερικών δικλειδών επί της διαχείρισης στερεών αποβλήτων από τους Φ.Ο.Δ.Σ.Α.	3	2	1	2	2	10
12	Έλεγχος εσωτερικών δικλειδών επί των εξόδων (μισθοδοσία, προμήθειες) της ΣΤΑΣΥ Α.Ε.	1	2	2	1	2	8

Η Ολομέλεια, μετά από ευρεία ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών της, αποφάσισε τα ακόλουθα:

α) Τη διενέργεια έξι ελέγχων, εκ των οποίων δύο στη Θεσσαλονίκη. Οι έλεγχοι θα διενεργηθούν από έξι ελεγκτικές ομάδες, που θα συγκροτηθούν με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα αποτελούνται εκ τεσσάρων ελεγκτών εκάστη πλέον ενός επιτρόπου σε κάθε ομάδα, που θα εποπτεύει και θα συντονίζει τις εργασίες τους. Διάρκεια ολοκλήρωσεως των ελέγχων ορίζεται το χρονικό διάστημα των έξι μηνών από της συγκροτήσεως των ελεγκτικών ομάδων.

β) Οι έλεγχοι θα διενεργηθούν στα Θέματα Ελέγχου του ως άνω προτεινομένου Πίνακα Ελέγχων με αύξοντα αριθμό 1 (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), 2 (ΔΟΥ Αττικής), 4 (Νοσοκομείο στη Θεσσαλονίκη), 5 (Δήμοι Θεσσαλονίκης), 6 (ΟΑΕΔ) και 7 (ΕΛΓΑ).

Θα πρέπει εξαρχής να σημειωθεί ότι η Ομάδα Εργασίας δεν έκρινε σκόπιμο να διενεργηθούν, από την πρώτη εφαρμογή των νέων αυτών ελέγχων, έλεγχοι επιδόσεων. Τούτο διότι αφενός μεν η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δεν λειτουργεί, ακόμη τουλάχιστον, με προϋπολογισμούς προγραμμάτων, πράγμα που καθιστά έτι δυσχερέστερο τον έλεγχο επιδόσεων, αφού δεν υπάρχει σαφές αντικείμενο προς έλεγχο, αφετέρου δε διότι το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει ακόμη εξοικειωθεί με τέτοιας μορφής ελέγχους, οι οποίοι απαιτούν, σε υψηλό βαθμό, στάθμιση, εκτίμηση και κρίση ως προς τις πράξεις και παραλείψεις της δημόσιας διοικήσεως. Συνεπώς, οι έλεγχοι που προτάθηκαν ήταν, τρόπο τινά, οι «κλασσικοί» κατασταλτικοί έλεγχοι, που στοχεύουν σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, συνδυαζόμενοι με έλεγχο συστημάτων του ελεγχόμενου φορέα είτε και με έλεγχο εσόδων. Κατά τη προπαρασκευαστική φάση σχεδιασμού του Ετησίου Προγράμματος Ελέγχου, την επιλογή των ελεγκτέων αντικειμένων, την επιλογή των κριτηρίων

βαθμολόγησης κ.λπ. υπήρξε μεταφορά τεχνογνωσίας και συνεργασία με τους εκπροσώπους των συνεργαζόμενων με το Ελεγκτικό Συνέδριο Ελεγκτικών Συνεδρίων της Ολλανδίας, του Βελγίου, της Γαλλίας και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σημειώνεται δε ότι οι τελικές επιλογές και συνακολούθως και η αποκλειστική ευθύνη του προγραμματισμού και εκτέλεσης του προγράμματος επιβάρυνε την Ομάδα Εργασίας.

Σε μεταγενέστερες αποφάσεις ορίστηκε ότι για τους επιλεγθέντες φορείς ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΔΟΥ Αττικής, ΟΑΕΔ, ΕΛΓΑ και Πανεπιστημιακό Νοσοκομείο Θεσσαλονίκης ΑΧΕΠΑ θα διενεργηθεί έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων ως προς τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων καθώς και γενικότερα οικονομικός έλεγχος του έτους 2012.

Για τους Δήμους του Νομού Θεσσαλονίκης Νεάπολης - Συκεών, Κορδελιού - Ευόσμου και Ωραιοκάστρου ορίστηκε ότι θα διενεργηθεί συγκριτικός χρηματοοικονομικός έλεγχος επί κατηγοριών εξόδων (π.χ. εκτέλεση συμβάσεων μελετών - καυσίμων κ.λπ.). Ο έλεγχος τελικά διενεργήθηκε επί των κονδυλίων των απαλλοτριώσεων, μελετών και έργων, προμηθειών αναλωσίμων όπως αυτά απεικονίζονται στον εγκεκριμένο Απολογισμό αλλά και Ισολογισμό έτους 2012. Επίσης ο έλεγχος επικεντρώθηκε και σε θέματα που αφορούν την οργάνωση – στελέχωση – λειτουργία και γενικότερη υποδομή, το πληροφοριακό σύστημα καθώς και την ταμειακή διαχείριση των διαθεσίμων των εν λόγω Δήμων.

Οι έλεγχοι αυτοί βρίσκονται σε εξέλιξη κατά την χρονική στιγμή της συγγραφής της παρούσας εργασίας και τα τελικά αποτελέσματά τους δεν έχουν δημοσιοποιηθεί.

6.5 Συμπεράσματα - Περιορισμοί - Προτάσεις

Στις μέρες μας αντίθετες απόψεις υιοθετούνται από τα μέλη της Διοίκησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ασκείται έντονη κριτική σχετικά με την υιοθέτηση της νέας μορφής ελέγχων. Οι υποστηρικτές της αλλαγής υποστηρίζουν ένθερμα τον απαραίτητο εκσυγχρονισμό του ελέγχου ενώ οι επικριτές της κρούουν τον «κώδωνα του κινδύνου», θα έλεγε κανείς, περί ανάθεσης των αρμοδιοτήτων του Συνεδρίου σε άλλους ελεγκτικούς φορείς, με ότι αυτό συνεπάγεται.

Η υιοθέτηση της νέας μορφής ελέγχων από το Ελεγκτικό Συνέδριο θα εκσυγχρονίσει τον ασκούμενο έλεγχο του, πέραν του ελέγχου της ακρίβειας των λογαριασμών και της ορθότητας της καταγραφής τους και της τήρησης της αρχής της νομιμότητας της διενέργειας των δημόσιων δαπανών, και θα ενσωματώσει τον έλεγχο της διαπίστωσης εάν τα δημόσιο χρήμα διατέθηκε με τον πλέον οικονομικό τρόπο, εάν απέδωσε το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα και εάν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος στόχος (αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Επίσης, ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχος θα επεκταθεί στην έρευνα ως προς την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, εάν δηλαδή η οργάνωση της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή φορέα παρουσιάζει δημοσιονομικές αδυναμίες ή σφάλματα, έχοντας την τάση να παράγει ελλείμματα, χωρίς απαραίτητα ο έλεγχος να επικεντρώνεται στον εντοπισμό συγκεκριμένου ελλείμματος ή παράνομης δαπάνης. Επικεντρώνεται δηλαδή ο έλεγχος στο δάσος και όχι στο δένδρο, ήτοι στην ανεύρεση μεμονωμένου ελλείμματος.

Η υπάρχουσα οικονομική κρίση και τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα ανέδειξαν τις ανεπάρκειες και τα τρωτά σημεία του ασκούμενου στη δημοσιονομική διαχείριση ελέγχου. Συνεπώς, είναι επιτακτική ανάγκη το Ελεγκτικό Συνέδριο να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των δημοσίων φορέων, εντοπίζοντας τυχόν αδυναμίες και ελλείψεις αυτών.

Τέλος με τη νέα μορφή ελέγχων θα επιτευχθεί η επανεκτίμηση από το Κοινοβούλιο και την κοινή γνώμη του ρόλου και της αποστολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Κοινοβούλιο είναι το όργανο που ελέγχει και απαλλάσσει από τις ευθύνες την Κυβέρνηση. Η γέννηση του σύγχρονου κράτους και η καθίδρυση του κοινοβουλευτισμού βασίστηκε ακριβώς στη ανάγκη της εγκρίσεως από τους φορολογούμενους πολίτες των εσόδων - φόρων και των εξόδων των μοναρχικών καθεστώτων. Βασικός τομέας ελέγχου της Κυβέρνησης - Διοίκησης είναι η διαχείριση από αυτή του δημοσίου χρήματος. Η ψήφιση από το κοινοβούλιο του κρατικού προϋπολογισμού και του απολογισμού και ισολογισμού αποτελεί καθολικό γνώρισμα των δημοκρατικών πολιτευμάτων. Πέραν όμως της ανάγκης για διαφάνεια, πληροφόρηση και δημόσιο έλεγχο καθώς και του γεγονότος της διεύρυνσης των κρατικών εσόδων και δαπανών στις σύγχρονες κοινωνίες, θα πρέπει να επισημανθεί και ένας ακόμη λόγος, για τον οποίο η συνεργασία των κοινοβουλίων και των ελεγκτικών συνεδρίων ή ιδρυμάτων βαίνει αύξουσα αναγκαία τα τελευταία χρόνια. Η

κατάρτιση των σύγχρονων προϋπολογισμών με τεχνοκρατικά κριτήρια (προϋπολογισμοί μηδενικής βάσεως, προϋπολογισμοί προγραμμάτων και ορθολογικών επιλογών κ.ά.) θεωρήθηκε, καλώς ή κακώς, ότι μειώνει το ρόλο της πολιτικής και του κοινοβουλίου υπέρ των τεχνοκρατών, αφού οι επιλογές διάθεσης των κονδυλίων, υποτίθεται τουλάχιστον, ότι γίνονται με βάση πολύπλοκα και σύνθετα κριτήρια, τα οποία μόνο οι ειδικοί μπορεί να γνωρίζουν και χρησιμοποιούν. Σε αντιστάθμισμα της αποδυνάμωσης της αποφασιστικής αρμοδιότητας του κοινοβουλίου, αυξήθηκε αντιστοίχως ο ελεγκτικός του ρόλος. Είναι αυτονόητο και γενικώς αποδεκτό στις ευρωπαϊκές κοινωνίες ότι το Κοινοβούλιο, για να επιτελέσει το σημαντικό αυτό έργο, χρειάζεται τη βοήθεια και στήριξη του οικείου ελεγκτικού συνεδρίου ή ελεγκτικού ιδρύματος, το οποίο με αξιόπιστο και αμερόληπτο τρόπο θα το συνδράμει, παρέχοντας του όλη την αναγκαία και πρόσφορη ενημέρωση και πληροφόρηση.

Πέραν όμως από τη θεωρητική τεκμηρίωση της νέας μορφής ελέγχων είναι πλέον φανερό και αυταπόδεικτη στον αναγνώστη των τελικών εκθέσεων ελέγχου, τόσο του Δήμου Αγίου Δημητρίου όσο και του Γενικού Νοσοκομείου «Ιπποκράτειου» Αττικής η χρησιμότητα των ελέγχων αυτών. Είναι ευκόλως αντιληπτή η σημαντικότητα των ευρημάτων καθώς και η επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων προς την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών διαδικασιών των φορέων του Δημοσίου. Οι νέοι αυτοί έλεγχοι βασίζονται στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου και κυρίως στο πρότυπο GOV 9100 – Κατευθυντήριες γραμμές για τα πρότυπα εσωτερικών δικλίδων στο δημόσιο τομέα όπως αυτό καθορίστηκε και δημοσιεύθηκε από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI). Έχουν νέο σκοπό, τρόπο εκτέλεσης και μορφή ενώ έρχονται να συμπληρώσουν τις ήδη ισχύοντες μορφές ελέγχων, του προληπτικού, του κατασταλτικού και του προσυμβατικού ελέγχου, όπως αυτοί αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια.

Τέλος, σημειώνεται ότι ο έλεγχος της κανονικής είσπραξης εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων¹³⁶ δεν συμπεριλήφθηκε στη σφαίρα ενδιαφέροντος της παρούσας εργασίας και ως εκ τούτου προτείνεται ως πεδίο ανάλυσης σε επόμενο μελετητή .

¹³⁶ Άρθρο 277, παρ. 1, του Ν 3852/2010 και ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2011 καθώς και άρθρο 52 Ν 4129/2013

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Λικ. Γιαλιτάκη, Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος, Αφοί Σάκκουλα, 1999.
- Ν. Θέμελη, Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών και το άρθρο 98 Συντάγματος, ΤοΣ 1987
- Ε.Καραθανασόπουλος Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ΑρχΝ 2008.
- Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Εθν. Τυπ. Αθ, 1998
- Γ.Μαραγκού, Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη νομολογία του ΕλΣυν, ΔιΔικ 2006
- Ν. Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελ.Συν., Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2006
- Σ.Μπάλτα, Ο έλεγχος διαχείρισης των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ΔΦΝ 2010
- Α.Παπακωνσταντίνου, Η προστασία του περιβάλλοντος ως παράμετρος του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 17 (2005),281 επ.
- Κ.Ρίζου, Δημοσιολογιστικός έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εθν. Τυπ. Αθ. 2000.
- Ι. Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το Δημόσιο Χρήμα υπό έλεγχο, Αντ. Σάκκουλα, Αθ.-Κομ. 2003.
- Τιμ.Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αντ. Σάκκουλα, 2004.
- Χαρ.Χρυσανθάκη, Ο δικαστικός έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΝοΒ 55 (2007), 1774 επ.