



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

***Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ***

Μαρία-Αντωνία Μπιτζή
mea13036

Επιβλέπων Καθηγητής: Αθανάσιος Αναστασίου

Τρίπολη
Φεβρουάριος 2015

Αφιέρωση

Στον Γιάννη μου..

Ευχαριστίες

Κατ' αρχάς, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμότατα τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Αθανάσιο Αναστασίου για την καθοδήγηση, τις παρατηρήσεις αλλά και τη συνολική πολύτιμη βοήθειά του στην εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους φίλους και τις φίλες μου αλλά το μεγαλύτερο ευχαριστώ ανήκει στην οικογένεια μου που με στηρίζει με την αγάπη και την εμπιστοσύνη της όλα αυτά τα χρόνια των σπουδών μου.

Περίληψη στα Ελληνικά

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών είναι πολύ σημαντικός, διότι σκοπός του είναι η εξασφάλιση της σύννομης διάθεσης και διαχείρισης του δημόσιου χρήματος

Η ύπαρξη του ελέγχου των δημοσίων δαπανών υφίσταται σε όλες τις χώρες. Τα συστήματα του έλεγχου χωρίζονται σε δυο κατηγορίες: τα ηπειρωτικά και τα αγγλοσαξονικά.

Στην Ελλάδα ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλτικό. Ο προληπτικός έλεγχος γίνεται πριν πραγματοποιηθεί η δημοσιονομική πράξη δηλαδή πριν την πληρωμή της κάθε δαπάνης ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται εκ των υστέρων αφού εκταμιευτεί η δαπάνη και αποβλέπει στην τακτοποίηση των δαπανών είτε απαλλάσσοντας ή αποδίδοντας ευθύνες στα όργανα που πραγματοποίησαν τις δαπάνες. Ο προληπτικός έλεγχος διακρίνεται σε διοικητικό και δικαστικό. Ο διοικητικός είναι ο έλεγχος ο οποίος ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών μέσω των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου και δικαστικός είναι ο έλεγχος που ασκείται από τα δικαστικά όργανα και συγκεκριμένα από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Περίληψη στα Αγγλικά

The control of public spending is very important because its purpose is to ensure the lawful disposal and management of public funds.

The existence of public expenditure control exists in all countries.

Of control systems are divided into two categories: the continental and Anglo-Saxon.

In Greece the control of public expenditure is divided into preventive and repressive. The preventive is done before the financial transaction that is performed before the payment of all expenses while the repressive control is done in retrospect after disbursed expenditure and aims at adjusting expenditure either relieving or by attributing responsibility to the institutions that made the expenditures. The preventive is divided into administrative and judicial. The administrator is the control that is exercised by the Minister of Finance through the Services Audit and judicial control is exercised by the judicial bodies and in particular by the Court.

Περιεχόμενα

Αφιέρωση.....	II
Ευχαριστίες.....	III
Περίληψη στα Ελληνικά	IV
Περίληψη στα Αγγλικά.....	V
Περιεχόμενα.....	VI
Εισαγωγή	1
Κεφάλαιο 1.....	3
1.1 Η έννοια του ελέγχου των δημοσίων δαπανών	3
1.2 Είδη ελέγχου	3
1.3 Η ιστορική εξέλιξη του προληπτικού ελέγχου δαπανών	4
1.4 Η συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου	6
1.4.1 Το Σύνταγμα του 1968 και του 1973 κατά την διάρκεια της δικτατορίας	6
1.4.2 Το Σύνταγμα του 1975.....	7
1.4.3 Η κατάργηση του δικαστικού προληπτικού ελέγχου.....	8
1.4.4 Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001	9
1.5 Το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου	10
1.5.1 Ο έλεγχος νομιμότητας	10
1.5.1.1 Η έννοια της νομιμότητας.....	10
1.5.1.2 Η πρόβλεψη της δαπάνης.....	10
1.5.1.3 Εγγεγραμμένη πίστωση στον Προυπολογισμό	11
1.5.2 Ο έλεγχος κανονικότητας	12
1.5.2.1 Η έννοια της κανονικότητας	12
1.5.2.2 Ανάλυση υποχρέωσης	13
1.5.2.3 Νόμιμα δικαιολογητικά	14
1.5.2.4 Παραγραφή	15
1.5.3 Ο ουσιαστικός έλεγχος	18
1.5.4 Ο παρεμπόδιων έλεγχος	19
Κεφάλαιο 2.....	21
2.1 Ο Διατάκτης.....	21
2.2 Τα ελεγκτικά όργανα	22
2.3 Οι δημόσιες δαπάνες.....	23

2.4 Διαδικασία ελέγχου των δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου	26
2.5 Διαδικασία ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	29
2.5.1 Ανάκληση θεώρησης χρηματικού εντάλματος.....	31
2.5.2 Ανάκληση πράξης του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου	33
2.5.3 Θεώρηση χρηματικού εντάλματος με ευθύνη του Διατάκτη-Υπουργού.....	35
2.6 Προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ Α & Β βαθμού	37
2.7 Πλεονεκτήματα προληπτικού ελέγχου στην Ελλάδα.....	42
2.8 Μειονεκτήματα προληπτικού ελέγχου στην Ελλάδα.....	43
Κεφάλαιο 3.....	44
3.1 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Γαλλία.....	44
3.1.1 Ο L.O.LF.....	44
3.1.2 Ο προληπτικός διοικητικός έλεγχος δημοσίων δαπανών	46
3.1.3 Ο κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών.....	50
3.2 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Αγγλία.....	53
3.2.1 Ιστορική αναδρομή.....	53
3.2.2 Η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου.....	54
3.2.3 Ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής	55
3.2.4 Οι αρμοδιότητες του Γενικού Επόπτη και Ελεγκτή	56
3.3 Σύγκριση ελέγχου δημοσίων δαπανών της Ελλάδας, της Γαλλίας και της Αγγλίας.....	59
3.4 Ο έλεγχος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα	60
Συμπεράσματα.....	64
Βιβλιογραφία	66
Ελληνική.....	66
Ξενη.....	67
Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	68
Νομολογία Συμβουλίου της Επικρατείας	69
Ελληνική Νομοθεσία.....	69
Νομοθεσία Γαλλίας.....	71
Νομοθεσία Αγγλίας	72
Αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών	72
Αποφάσεις Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.....	72

Εκθέσεις Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	72
Διαδικτυακοί τόποι	72

Εισαγωγή

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών είναι πολύ σημαντικός, διότι σκοπός του είναι η εξασφάλιση της σύννομης διάθεσης και διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων του κράτους, είναι βασικό γνώρισμα του δημοκρατικού πολιτεύματος, διότι είναι φραγμός στην κατάχρηση της εξουσίας. Έξωλλου, η διασφάλιση της σωστής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις ώστε να αποδέχονται οι φορολογούμενοι τις θυσίες οι οποίες είναι αναγκαίες για την εξεύρεση πόρων που θα χρηματοδοτήσουν τις δημόσιες δαπάνες.

Η ύπαρξη του ελέγχου των δημοσίων δαπανών υφίσταται σε όλες τις χώρες. Ανάλογα με την διοικητική οργάνωση της κάθε χώρας ,διαφέρει το είδος του έλεγχου, η νομική φύση, τα ελεγκτικά όργανα κλπ. Τα συστήματα του έλεγχου χωρίζονται σε δυο κατηγορίες: τα ηπειρωτικά και τα αγγλοσαξονικά. Το ηπειρώτικο ελεγκτικό σύστημα είναι αυτό όπου ο έλεγχος ασκείται από δημοσιονομικό δικαστήριο όπως της Γαλλίας και το αγγλοσαξονικό σύστημα έλεγχου είναι το σύστημα όπου ο έλεγχος ασκείται από μια διοικητική αρχή χωρίς δικαστικές αρμοδιότητες όπως στην Αγγλία.

Στην Ελλάδα ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλτικό. Ο προληπτικός έλεγχος γίνεται πριν πραγματοποιηθεί η δημοσιονομική πράξη δηλαδή πριν την πληρωμή της κάθε δαπάνης ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται εκ των υστέρων αφού εκταμιευτεί η δαπάνη και αποβλέπει στην τακτοποίηση των δαπανών είτε απαλλάσσοντας ή αποδίδοντας ευθύνες στα όργανα που πραγματοποίησαν τις δαπάνες. Ο προληπτικός έλεγχος διακρίνεται σε διοικητικό και δικαστικό. Ο διοικητικός είναι ο έλεγχος ο οποίος ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών μέσω των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου και δικαστικός είναι ο έλεγχος που ασκείται από τα δικαστικά όργανα και συγκεκριμένα από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών λαμβάνει χώρα πριν πραγματοποιηθεί η δημοσιονομική πράξη με συνέπεια να προλαμβάνεται

η κακοδιαχείριση του δημόσιου χρήματος. Λόγω της ιδιαίτερης σημασίας του η παρούσα μελέτη εστιάζει σε αυτόν.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη του προληπτικού ελέγχου των δαπανών στην Ελλάδα, όπου ο πρώτος νόμος που ανέφερε τον προληπτικό έλεγχο ήταν ο ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτους». Στην συνέχεια γίνεται αναφορά της συνταγματικής κατοχύρωσης του προληπτικού ελέγχου με τα συνταγματικά κείμενα της δικτατορίας του 1968 και του 1973 έως και την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Στο τέλος του πρώτου κεφαλαίου αναλύεται το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας, κανονικότητας, παρεμπίπτων και κατ'εξάιρεση και ουσιαστικό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι εμπλεκόμενοι φορείς στην άσκηση του προληπτικού ελέγχου δηλαδή οι διατάκτες και τα ελεγκτικά όργανα καθώς και το αντικείμενο εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου δηλαδή οι δημόσιες δαπάνες. Επίσης αναλύεται η διαδικασία άσκησης προληπτικού διοικητικού ελέγχου από το Υπουργείο Οικονομικών και η διαδικασία του προληπτικού δικαστικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα Κλιμάκια του. Επιπροσθέτως γίνεται μια συνοπτική αναφορά στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και την σχέση του με την δημοσιονομική τους αυτοτέλεια. Στο τελευταίο μέρος του κεφαλαίου αυτού απαριθμούνται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του υπάρχοντος συστήματος προληπτικού ελέγχου στην χώρα μας.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται τα συστήματα έλεγχου της Γαλλίας και της Αγγλίας. Δυο τελείως διαφορετικά συστήματα μεταξύ τους που όμως με διαφορετικούς τρόπους ασκούν και τα δυο έλεγχο απόδοσης στις δημόσιες δαπάνες. Ακολουθεί σύγκριση των ανωτέρω δυο συστημάτων με το ελληνικό σύστημα και παρουσίαση της προσπάθειας της Ελλάδας να εναρμονιστεί στον έλεγχο της αρχής της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης.

Στόχος της παρούσας μελέτης μέσα από την παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου του προληπτικού ελέγχου στην Ελλάδα και του νομοθετικού πλαισίου των

συστημάτων έλεγχου της Γαλλίας και της Αγγλίας είναι η ανάδειξη των ελλείψεων του ισχύοντος καθεστώτος με αποτέλεσμα ο έλεγχος στην Ελλάδα να μην είναι το ίδιο αποτελεσματικός όπως στην Ευρώπη.

Κεφάλαιο 1

1.1 Η έννοια του ελέγχου των δημοσίων δαπανών

Ένας ορισμός «του ελέγχου των δημοσίων δαπανών» είναι το σύνολο των ενεργειών που γίνονται, από τα αρμόδια όργανα ώστε να διαπιστωθεί η νομιμότητα, η κανονικότητα, η αποδοτικότητα, η οικονομικότητα, η αποτελεσματικότητα αυτών και η εξακρίβωση της μαθηματικής ακρίβειας των διαφόρων πράξεων που συνδέονται μ' αυτές.

Σύμφωνα με το Δημόσιο Λογιστικό ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας αυτών. Πρόκειται για έλεγχο ο οποίος αποβλέπει στη διαπίστωση της ύπαρξης εγγεγραμμένης πίστωσης στον Προϋπολογισμό, ότι η δαπάνη προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης καθώς και ότι έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή¹.

1.2 Είδη ελέγχου

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών διακρίνεται σε διάφορα είδη. Τα σημαντικότερα εξ αυτών είναι :

- Διοικητικός – Δικαστικός

Διοικητικός είναι ο έλεγχος ο οποίος ασκείται από διοικητικά όργανα δηλαδή από την ίδια τη Διοίκηση (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου). Δικαστικός είναι ο έλεγχος που ασκείται από τα δικαστικά όργανα (Επίτροποι Ελεγκτικού Συνεδρίου).

¹ Άρθρο 91 παρ. 2 του νόμου 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

- Εσωτερικός - Εξωτερικός

Εσωτερικός είναι ο έλεγχος όπου γίνεται από όργανα της ίδιας της υπηρεσίας ή του οργανισμού που πραγματοποιεί τη δαπάνη, δηλαδή από όργανα του διατάκτη. Εξωτερικός είναι ο έλεγχος όπου ασκείται από όργανα που δεν ανήκουν στην υπηρεσία που διενεργεί τη δαπάνη (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, Επίτροποι Ελεγκτικού Συνεδρίου) .

- Προληπτικός – Κατασταλτικός

Ο προληπτικός έλεγχος γίνεται πριν πραγματοποιηθεί η δημοσιονομική πράξη δηλαδή πριν την πληρωμή της κάθε δαπάνης .Ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται εκ των υστέρων αφού εκταμιευτεί η δαπάνη και αποβλέπει στην τακτοποίηση των δαπανών είτε απαλλάσσοντας ή αποδίδοντας ευθύνες στα όργανα που πραγματοποίησαν τις δαπάνες.

- Γενικός - Δειγματοληπτικός

Γενικός είναι ο έλεγχος που καλύπτει όλο το εύρος των δαπανών, ενώ δειγματοληπτικός είναι ο έλεγχος που καλύπτει δείγμα από το σύνολο των δαπανών.

- Τυπικός – Ουσιαστικός

Ο τυπικός έλεγχος είναι ο έλεγχος ορθότητας, πληρότητας και νομιμότητας των δικαιολογητικών. Ο ουσιαστικός έλεγχος αναφέρεται στην επί τόπου εξακρίβωση της πραγματοποίησης των δαπανών καθώς και στη διαπίστωση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας αυτών.

1.3 Η ιστορική εξέλιξη του προληπτικού ελέγχου δαπανών

Προηγουμένως αναφέρθηκαν τα είδη του ελέγχου. Ένας εξ αυτών είναι ο προληπτικός έλεγχος. Πρώτη αναφορά σχετικά με τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών έγινε με το νόμο ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτος». Σύμφωνα με το νόμο αυτό το κάθε Υπουργείο είχε λογιστήριο που ήταν αρμόδιο για την εκκαθάριση και την έκδοση ενταλμάτων των δαπανών του².

² Άρθρο 136 του νόμου ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτος»

Ο υπουργός Οικονομικών ήταν υπεύθυνος για την θεώρηση των ενταλμάτων και την πληρωμή τους εφόσον δεν υπερέβαιναν την πίστωση³. Υπήρχαν αρκετές διαφορές σε σχέση με το ισχύον καθεστώς καθώς δεν εκκαθαρίζει και δεν ενταλματοποιεί κάθε Υπουργείο τις δαπάνες του και η θεώρηση των ενταλμάτων είναι αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου δηλαδή της δικαστικής εξουσίας και όχι της εκτελεστικής.

Από το 1852 έως το 1887 ο προληπτικός έλεγχος ασκούταν από τον Υπουργό Οικονομικών. Από το 1887 με το νόμο ΑΥΟΖ'/1887 «Περί της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου » ο προληπτικός έλεγχος την δημοσίων δαπανών ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο ανωτέρω έλεγχος διενεργούταν μετά την ανάληψη της δαπάνης. Συγκεκριμένα εξέταζε αν η δαπάνη είναι νόμιμη και αν υπάρχει εγγεγραμμένη πίστωση στον προϋπολογισμό. Για να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα θα έπρεπε να συντρέχουν και οι δυο προϋποθέσεις. Επιπλέον ο Υπουργός ακόμα και όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις νομιμότητας της δαπάνης είχε το δικαίωμα να ζητήσει με δική του ευθύνη την θεώρηση του εντάλματος⁴. Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι ο ισχύον προληπτικός έλεγχος δεν έχει αλλάξει ιδιαίτερα από την πρωτοεμφανισή του.

Στη συνέχεια το 1920 ήταν η πρώτη φορά όπου στα πλαίσια του προληπτικού ελέγχου δινόταν η δυνατότητα να εξεταστεί και το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης⁵. Έπειτα τον Αύγουστο του 1926 ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου διενεργείται για τα χρηματικά εντάλματα των Υπουργείων από τους Παρέδρους. Στην περίπτωση όπου τα εκδιδόμενα χρηματικά εντάλματα παράβαιναν το Δημόσιο Λογιστικό και οποιαδήποτε διάταξη σχετικά με την ανάληψη, αναγνώριση και εκκαθάριση της δαπάνης τότε ο Πάρεδρος αρνούταν την θεώρησή τους⁶. Το 1927 ο προληπτικός έλεγχος της ανάληψης της δαπάνης πραγματοποιούνταν από τον Υπουργό Οικονομικών. Πριν την απόφαση ανάληψης υποχρέωσης κάθε Υπουργείο έπρεπε να πάρει έγκριση από τον Υπουργό Οικονομικών.

³ Άρθρο 43 του νόμου ΣΙΒ/1852 « Περὶ διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περὶ δημοσίου λογιστικού του Κράτους»

⁴ Άρθρο 3 του νόμου ΑΥΟΖ'/1887 «Περί της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου »

⁵ Άρθρο 1 παρ β. του νόμου 1937/1920 «Περί του τρόπου ενέργειας του Προληπτικού ελέγχου επί των εξόδων του κράτους»

⁶ Άρθρο 1 νομοθετικό διάταγμα 31ης Ιουλίου 1926 «Περί εκτελέσεως γνωμοδοτήσεως Επιτροπής Οικονομικών σχετικώς με τας Κεντρικὰς Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών»

Είχε το δικαίωμα ακόμα και αν η δαπάνη ήταν νόμιμη να μην την εγκρίνει λόγω έλλειψης ταμειακών αποθεμάτων⁷. Η παρέμβαση αυτή του Υπουργού Οικονομικών ήταν απαραίτητη καθώς μέχρι τότε ο κάθε Υπουργός διαχειριζόταν τις πιστώσεις που του είχαν εγκριθεί από τον προϋπολογισμό ανεξέλεγκτα⁸. Επιπροσθέτως για καλύτερα αποτελέσματα στον έλεγχο της ανάληψης υποχρέωσης το 1930 ιδρύθηκε σε κάθε Υπουργείο η «Υπηρεσία εγκρίσεως και εκκαθαρίσεως δαπανών» η οποία υπαγόταν στο Υπουργείο Οικονομικών και συγκεκριμένα στη Γενική Διεύθυνση Δημόσιου Λογιστικού. Πλέον ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών εκ μέρους του Υπουργού Οικονομικών ανατέθηκε σε αυτές τις υπηρεσίες (σημερινές Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου)⁹. Αρκετά αργότερα το 1970 δίνεται η δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομικών να καθορίζει τα όρια των πιστώσεων που μπορεί να διαθέσει κάθε Υπουργός¹⁰. Τέλος το 1972 με την έκδοση Βασιλικού Διατάγματος επεκτάθηκε ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και σε αλλά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου όπως το Ναυτικό Επιμελητήριο της Ελλάδος, το Ταμείο Αρωγής Λιμενικού Σώματος κλπ¹¹.

1.4 Η συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου

1.4.1 Το Σύνταγμα του 1968 και του 1973 κατά την διάρκεια της δικτατορίας

Τα Συνταγματικά κείμενα του 1864, του 1911, του 1927 και του 1952 ανέφεραν μεν το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα προσόντα των Παρέδρων και των Σύμβουλων αλλά δεν ανέφεραν και τις αρμοδιότητές του¹².

⁷ Ψήφισμα 7ης Ιουνίου 1927 «Περί ενισχύσεως του Υπουργού των Οικονομικών εν τη Διοικήσει των εσόδων και των εξόδων του Κράτους»

⁸ Κουγέα Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού .Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκούλα Αθήνα-Κομοτηνή 1998

⁹ Άρθρο 31 του νόμου 4796/1930

¹⁰ Άρθρα 1,2,15 του νόμου 321/1969 «Περί Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού»

¹¹ Άρθρα 1, 18 του νόμου 1265/72 «Περί ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ως και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και παρακολουθήσεως των εσόδων των»

Η πρώτη αναφορά στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατά συνέπεια η συνταγματική του κατοχύρωση ήταν στα Συνταγματικά κείμενα της δικτατορίας του 1968 και του 1973. Συγκεκριμένα αναφέρουν ότι αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων Νομικών Πρόσωπων Δημόσιου Δικαίου όπως ορίζει ο νόμος¹³.

1.4.2 Το Σύνταγμα του 1975

Ύστερα το 1975 μετά την κατάρρευση της δικτατορίας, ψηφίστηκε το νέο Σύνταγμα. Η ψήφισή του ήταν η αφετηρία για ένα δημοκρατικό ξεκίνημα με καινοτομίες¹⁴. Για πρώτη φορά στα πλαίσια της Δημοκρατίας απαριθμούνται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατοχυρώνεται συνταγματικά ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών¹⁵. Ιδιαίτερη σημασία έχει η λέξη «αδίως» από το άρθρο 98 καθώς σημαίνει ότι ενώ είναι αδύνατον να ανατεθούν οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε άλλο όργανο, επιτρέπεται όμως να ανατεθούν σε αυτό επιπρόσθετες αρμοδιότητες. Επίσης ενώ για τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού δεν υπάρχει κάποια εξαίρεση ώστε να μην υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο, για τους Ο.Τ.Α και τα Ν.Π.Δ.Δ. δεν διευκρινίζεται ποιοι υπάγονται και ποιοι όχι. Προφανώς είναι στην διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη όπως ίσχυε παλιότερα¹⁶.

¹² Άρθρα 88,89 Σύνταγμα 1864, άρθρο 98 Σύνταγμα 1911, Άρθρο 106 Σύνταγμα 1927, Άρθρο 98 Σύνταγμα 1952

¹³ Άρθρο 108 παρ. 1γ Σύνταγμα 1968,1973

¹⁴ *Αλιβιζάτου Ν.*, Το Σύνταγμα του 1975 και η εφαρμογή του: ένας στρεβλός εκσυγχρονισμός 1988

¹⁵ Άρθρο 98 παρ 1α Σύνταγμα 1975

¹⁶ Όταν ψηφίστηκε το Σύνταγμα του 1975 το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκούσε προληπτικό έλεγχο στις κρατικές δαπάνες, όσον αφορά όμως τις δαπάνες των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ ο προληπτικός έλεγχος ασκούταν μόνον αν προβλεπόταν από Βασιλικό Διάταγμα (άρθρα 1,18 του ν.δ. 1265/1972). Με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ.1 περ. α του Συντάγματος 1975 όπου στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των ΟΤΑ ή άλλων ΝΠΔΔ, που υπάγονται στον έλεγχό του με ειδικούς νόμους» επαναλαμβάνονται και κατοχυρώνονται συνταγματικός αυτά τα οποία ήδη ισχύουν.

1.4.3 Η κατάργηση του δικαστικού προληπτικού ελέγχου

Έπειτα το 1985 ανατίθεται ο προληπτικός έλεγχος που μέχρι πρότινος ασκούταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών. Σε περίπτωση όπου ο Προϊστάμενος της Υπηρεσίας Εντελλομένων Εξόδων είχε αντίρρηση σχετικά με τη νομιμότητα της δαπάνης αποφάσιζε ή ο Επίτροπος ή ο Πάρεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁷. Επίσης όλες οι δαπάνες του Δημοσίου υπόκεινται σε κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Οργανισμού του. Ο έλεγχος αυτός περατώνεται μέσα σε δεκαοκτώ (18) μήνες το αργότερο από τότε που διαβιβάζονται τα δικαιολογητικά στις αρμόδιες υπηρεσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁸. Σύμφωνα με τα παραπάνω ο προληπτικός έλεγχος μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Εντελλόμενων Εξόδων και ο κατασταλτικός παραμένει στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Όμως βάσει του Συντάγματος διακρίνεται η έννοια του ελέγχου των λογαριασμών¹⁹ και η έννοια του ελέγχου των δαπανών²⁰ όπου εξ ορισμού ως έλεγχος λογαριασμών νοείται ο κατασταλτικός έλεγχος, ενώ ως έλεγχος δαπανών νοείται ο προληπτικός έλεγχος των διατακτών. Την ανωτέρω άποψη έχει και η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου η οποία είχε κρίνει ότι ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των κρατικών δαπανών από το Ελεγκτικό συνέδριο είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένος και δεν δύναται να αφαιρεθεί η αρμοδιότητα αυτή με απόφαση του κοινού νομοθέτη²¹.

Εκτός των ανωτέρω το 1987 τροποποιήθηκε το άρθρο 34 του ν. 1489/1984 και πλέον ίσχυε ότι οι αρμοδιότητες των υπαλλήλων των Υπηρεσιών Εντελλομένων Εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου είναι οι αυτές με τις αρμοδιότητες των Προέδρων και Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που καθορίζονται από διατάξεις που ίσχυαν μέχρι 31.12.1984²². Με αυτήν την διάταξη αρμοδιότητες της δικαστικής εξουσίας πλέον ίσχυαν και για την εκτελεστική.

¹⁷ Άρθρο 34 παρ.1 Ν.1489/1984 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις»

¹⁸ Άρθρο 34 παρ.2 Ν.1489/1984

Βεβαία παρόλα αυτά οι Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων ασκούσαν προληπτικό έλεγχο μόνο στις δαπάνες που αφορούσαν τον κρατικό προϋπολογισμό. Οι υπόλοιπες δαπάνες δηλαδή των Ν.Π.Δ.Δ που δεν αναγράφονταν στον κρατικό προϋπολογισμό ελεγχόταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο²³.

Τέλος λόγω της δεδομένης συνταγματικής κατοχύρωσης του προληπτικού ελέγχου στο Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς και ότι ο προληπτικός έλεγχος των Υ.Δ.Ε. δεν κάλυπτε το ίδιο σύνολο δαπανών, το 1989 επανήλθε ο προληπτικός έλεγχος στο Ελεγκτικό Συνέδριο²⁴.

1.4.4 Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

Το 2001 με την αναθεώρηση του Συντάγματος η φράση «δημοσίου δικαίου» διαγράφηκε²⁵. Πλέον μπορούν να διευρυνθούν οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου εφόσον «όμως» υπαχθούν στον καθεστώς αυτό με ειδικό νόμο. Παρόλο που και στα πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής γίνεται έντονη αναφορά ότι πρέπει να ασκείται προληπτικός έλεγχος των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στους Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή που χρηματοδοτούνται από αυτούς για την εκτέλεση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, το τεκμήριο της μη υπαγωγής εκτός αν προβλέπονται από ειδική διάταξη νόμου ισχύει ακόμα²⁶.

¹⁹ Άρθρο 98 παρ.1 περ. δ του Συντάγματος

²⁰ Άρθρο 98 παρ.1 περ. α του Συντάγματος

²¹ Γνωμοδοτήσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου 20/30-5-1979, 34/8-10-1984, 14/29-4-1991

²² Άρθρο 40 παρ 2 του νόμου 1731/1987 «Ρυθμίσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία και άλλες διατάξεις»

²³ Κουρέα Β., Η συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις εσωτερικές λειτουργίες της δημόσιας διοικήσεως, Αθήνα 1986

²⁴ Άρθρο 22 παρ. 3 του νόμου 1868/89 «Τροποποίηση, αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων του ν. 1756/88 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργών» τροποποίηση διατάξεων του ν.δ. 3026/54 «Περί Κώδικος Δικηγόρων» και άλλες διατάξεις»

²⁵ Άρθρο 98 παρ 1 περ α Συντάγματος 2001

²⁶ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΡΑΒ' Τετάρτη 7 Μαρτίου 2001

1.5 Το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου

Σύμφωνα με το Δημόσιο Λογιστικό ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας αυτών²⁷.

1.5.1 Ο έλεγχος νομιμότητας

1.5.1.1 Η έννοια της νομιμότητας

Ο έλεγχος της νομιμότητας αποσκοπεί στη εξακρίβωση ότι η δαπάνη προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εξυπηρετεί τους σκοπούς του οικείου φορέα και ότι υπάρχει για αυτήν την δαπάνη γραμμένη πίστωση στον Προϋπολογισμό²⁸. Οι ανωτέρω εξακριβώσεις αποτελούν προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, δηλαδή δεν αρκεί μόνο η ύπαρξη της μιας, έτσι ώστε να θεωρηθεί η δαπάνη νόμιμη. Η εγγεγραμμένη πίστωση παρέχει στο διατάκτη την δυνατότητα να πραγματοποιήσει τη δαπάνη και η νομοθετική πρόβλεψη της δαπάνης του παρέχει τη νομική δυνατότητα²⁹.

1.5.1.2 Η πρόβλεψη της δαπάνης

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως μια από τις προϋποθέσεις για τον έλεγχο νομιμότητας είναι να προβλέπεται η δαπάνη από τυπικό νόμο ή ουσιαστικό νόμο ή να συντελεί στην εκπλήρωση του σκοπού του φορέα. Ουσιαστικά υπάρχουν δαπάνες οι οποίες δεν προβλέπονται ρητά από διάταξη νομού αλλά παρόλα αυτά δεν θεωρούνται μη σύννομες διότι εξυπηρετούν λειτουργικές ανάγκες του φορέα ή συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του. Κάτι τέτοιο θεωρείται αναγκαίο καθώς ο νομοθέτης δεν θα μπορούσε να προβλέψει όλες τις δαπάνες που εξυπηρετούν τον κάθε φορέα, για αυτό δίνει και αυτήν την δυνατότητα, ειδάλλως θα δημιουργούνταν τεράστια προβλήματα. Σύμφωνα και με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει οι δαπάνες να είναι λειτουργικές δηλαδή να συνάδουν προδήλως

²⁷ Άρθρο 92, παρ 2. Ν.4270/2014

²⁸ Άρθρο 91, παρ 2. Ν.4270/2014

²⁹ Μπάρμπας Ν., Μια πρώτη προσέγγιση του νέου συστήματος ελέγχου των δημοσίων δαπανών, 2006

με την αποστολή και τις αρμοδιότητες του και να συμβάλλουν στην εκπλήρωση των σκοπών του ή στην αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών του, υπό την έννοια ότι η μη πραγματοποίηση τους θα προκαλούσε πρόβλημα στη λειτουργία της υπηρεσίας ή θα εμπόδιζε την επιδίωξη των νομίμων σκοπών του και να ανταποκρίνονται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους³⁰. Επομένως, όταν η συγκεκριμένη δαπάνη δεν προβλέπεται από διάταξη νόμου, θα πρέπει να ελεγχτούν δύο ακόμη περιπτώσεις για να κριθεί η δαπάνη νόμιμη ή παράνομη. Η μία είναι να εξεταστεί το καταστατικό του φορέα, για να δειχτεί αν προκύπτει ότι συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών του και η άλλη είναι να ερευνηθεί μήπως η δαπάνη εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες του φορέα. Στην πρώτη περίπτωση δεν υπάρχουν ιδιαίτερα προβλήματα, αφού είναι εύκολο να διαπιστωθεί αν η συγκεκριμένη δαπάνη συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών του φορέα. Στη δεύτερη περίπτωση όμως ενδέχεται να προκύψουν προβλήματα, αφού δεν υπάρχει συγκεκριμένη νομοθεσία σχετικά με τις λειτουργικές δαπάνες. Στην περίπτωση αυτή αν η δαπάνη εξυπηρετεί ή όχι λειτουργικές ανάγκες θα στηριχθεί και σε ανάλογες περιπτώσεις που έχουν εξεταστεί. Όπως και να έχει την ευθύνη της απόδειξης της νομιμότητας της δαπάνης σε κάθε περίπτωση την φέρει ο διατάκτης.

1.5.1.3 Εγγεγραμμένη πίστωση στον Προϋπολογισμό

Δεύτερη προϋπόθεση για τον έλεγχο της νομιμότητας μίας δαπάνης είναι να υπάρχει εγγεγραμμένη στον Προϋπολογισμό σχετική πίστωση³¹. Πίστωση είναι το ποσό το οποίο ψηφίζεται από τη Βουλή και εγγράφεται στον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένης δαπάνης κατά μείζονα κατηγορία σε επίπεδο φορέα και ειδικού φορέα, η οποία περιλαμβάνεται σε πίνακες που υποβάλλονται κατά την κατάθεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και η οποία κατανέμεται στη συνέχεια από τους φορείς σε αναλυτικό επίπεδο³².

³⁰ Πράξη VII Τμήματος 358/2010,39/2013

³¹ Άρθρο 91 παρ 2β Ν.4270/2014

³² Άρθρο 55 παρ 1 Ν.4270/2014

Δηλαδή για να διενεργηθεί η δαπάνη θα πρέπει να υπάρχει πίστωση ανάλογα με το είδος της δαπάνης και η πίστωση να έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό του οικείου φορέα ή ειδικού φορέα.

Εκτός των ανωτέρω κατά τις αρχές της ενότητας και της καθολικότητας οι δαπάνες των φορέων είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν μόνο αν αντιστοιχούν σε Κωδικό Αριθμό Εξόδων (ΚΑΕ) του προϋπολογισμού τους και εφόσον δεν υπερβαίνουν τις εγκεκριμένες πιστώσεις του προϋπολογισμού τους³³. Σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, οι πιστώσεις δεν γίνεται να χρησιμοποιηθούν για να πραγματοποιηθεί δαπάνη διαφορετική από αυτήν που αναγράφεται στον Προϋπολογισμό, εκτός αν επιτρέπεται η ανακατανομή πιστώσεων³⁴. Ο έλεγχος επεκτείνεται και στο αν η δαπάνη βρίσκεται μέσα στο ποσοστό διάθεσης της πίστωσης αλλά και αν δεν ξεπερνά τα όρια των πληρωμών που ορίζονται κάθε φορά από τον Υπουργό Οικονομικών³⁵. Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου δεν εκκαθαρίζουν και δεν ενταλματοποιούν δαπάνες που πραγματοποιούνται καθ' υπέρβαση του ποσοστού διάθεσης των πιστώσεων ή των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, με εξαίρεση τις περιπτώσεις εκείνες που εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών³⁶.

Τέλος υπάρχει περίπτωση να μην συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεως νομιμότητας αλλά παρόλα αυτά να θεωρηθεί η δαπάνη από το ελεγκτικό συνέδριο με ευθύνη του αρμόδιου Υπουργού που το ζητά³⁷.

1.5.2 Ο έλεγχος κανονικότητας

1.5.2.1 Η έννοια της κανονικότητας

Κατά το δημόσιο λογιστικό κανονική είναι η δαπάνη η οποία έχει αναληφθεί νόμιμα, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή³⁸. Όπως και στον έλεγχο νομιμότητας οι τρεις παραπάνω προϋποθέσεις πρέπει να ισχύουν αθροιστικά.

³³ Άρθρο 49 παρ 2 Ν.4270/2014

³⁴ Άρθρο 51 παρ 2β Ν.4270/2014

³⁵ Άρθρο 72 Ν.4270/2014

³⁶ Άρθρο 60 παρ 5 Ν.4270/2014

³⁷ Άρθρο 32 παρ.2 Ν.4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»

³⁸ Άρθρο 91 παρ 2β Ν.4270/2014

1.5.2.2 Ανάλυση Υποχρέωσης

Η «ανάληψη υποχρέωσης» είναι διφυής έννοια που περιλαμβάνει σωρευτικά τόσο τη νομική, όσο και τη δημοσιονομική δέσμευση. Υπό την έννοια της νομικής δεσμεύσεως η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη με την οποία δημιουργείται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων. Δηλαδή αναγνωρίζεται η απαίτηση έναντι τρίτων. Όσον αφορά την έννοια της δημοσιονομικής δέσμευσης η ανάληψη δαπάνης είναι η διοικητική πράξη που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση έτσι ώστε να αναληφθεί εγκύρως οποιαδήποτε δέσμευση ή να εκτελεσθεί οποιαδήποτε δαπάνη και περιέχει βεβαίωση του αρμοδίου οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης. Δηλαδή δεσμεύεται η πίστωση³⁹.

Αρμόδιο όργανο υπογραφής της ανάληψης είναι ο διατάκτης ή το κατά νόμο εξουσιοδοτημένο όργανο. Κατ' εξαίρεση για τις πολυετείς υποχρεώσεις που προβλέπεται ότι θα βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξ ολοκλήρου τα επόμενα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ κατά Κ.Α.Ε. του προϋπολογισμού, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών⁴⁰. Στις περιπτώσεις που αφορούν δαπάνες τακτικών αποδοχών, συντάξεων, εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους, ασφαλιστικών και προνοιακών παροχών, καθώς και για δαπάνες πάγιου χαρακτήρα (ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση, επικοινωνίες, μισθώματα κ.λπ.) η ανάληψη γίνεται για ολόκληρο το ετήσιο ποσό από την έναρξη του οικονομικού έτους⁴¹.

Η απόφαση ανάληψη υποχρέωσης είναι μία πολύ σημαντική διοικητική πράξη γιατί υποχρεώνεται ο διατάκτης πριν διενεργήσει οποιαδήποτε δαπάνη:

1. να προσδιορίσει από ποια διάταξη νόμου προβλέπεται η δαπάνη
2. να καθορίσει το ποσό που χρειάζεται για να πραγματοποιηθεί η δαπάνη
3. να ελέγξει εάν η πίστωση είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό,
4. να διαπιστώσει ότι η πίστωση είναι διαθέσιμη
5. να εξακριβώσει ότι δεν υπερβαίνεται το ισχύον ποσοστό των πιστώσεων

³⁹ Άρθρο 66 παρ. 1 Ν.4270/2014

⁴⁰ Άρθρο 67 παρ. 1 Ν.4270/2014

⁴¹ Άρθρο 66 παρ. 8 Ν.4270/2014

Ουσιαστικά, η ανάληψη υποχρέωσης αποτελεί την πρώτη και σημαντικότερη ενέργεια του διατάκτη για την πραγματοποίηση δαπανών σε βάρος του Δημοσίου.

1.5.2.3 Νόμιμα δικαιολογητικά

Ο έλεγχος, η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου γίνεται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, βάσει νομίμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται σε αυτές από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου⁴². Τα ανωτέρω νόμιμα δικαιολογητικά προβλέπονται, ανά κατηγορία δαπάνης, από τις κείμενες διατάξεις και τις κανονιστικές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως⁴³. Υπάρχει περίπτωση όμως κατά την διενέργεια του έλεγχου από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελεγχού να ζητηθεί από τον διατάκτη κάθε αναγκαία πληροφορία, στοιχείο ή ακόμα και συμπλήρωση των δικαιολογητικών χωρίς να προβλέπονται από διάταξη νόμου⁴⁴. Τέτοιες ρυθμίσεις βέβαια προκαλούν τριβές μεταξύ των διατακτών και των ελεγκτικών οργάνων καθώς οι διατάκτες θεωρούν ότι γίνονται επεμβάσεις στα δικαιώματά τους.

Κατά τον έλεγχο των εγγράφων της δαπάνης ελέγχονται και οι προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων καθώς και οι διαδικασίες εκδόσεως τους. Αρχικά θα πρέπει το διοικητικό όργανο που έχει εκδώσει τα έγγραφα να είναι αρμόδιο να τα συντάξει, τα έγγραφα να είναι υπογεγραμμένα, σφραγισμένα με αριθμό πρωτοκόλλου κλπ. Επίσης πολύ σημαντικό είναι να έχουν συνταχτεί σύμφωνα με τους νόμιμους τύπους και συγκεκριμένα να έχουν αιτιολογηθεί σωστά. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής δηλαδή να γίνεται αναφορά των εφαρμοζομένων κανόνων δικαίου, να διαπιστώνεται ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις ενόψει των οποίων επιτρέπεται η έκδοση της πράξης κατ' εφαρμογή των κανόνων αυτών κλπ

⁴² Άρθρο 89 παρ 3β του Ν.4270/2014, άρθρο 1 παρ 1 του Π.Δ.151/1998 «Διαδικασία ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου»

^{43,44,46} Άρθρο 1 παρ 2 του Π.Δ.151/1998

Στην περιπτώσεις όπου η αιτιολογία είναι ανεπαρκής ή εσφαλμένη οι διοικητικές πράξεις είναι πλημμελείς⁴⁵.

Τέλος τα δικαιολογητικά πρέπει να είναι πρωτότυπα και να μην έχουν αλλοιωθεί. Μόνο σε κάποιες εξαιρετικές περιπτώσεις επιτρέπονται επικυρωμένα αντίγραφα δικαιολογητικών⁴⁶.

1.5.2.4 Παραγραφή

Στον ορισμό του έλεγχου της κανονικότητας η παραγραφή αναφέρεται ως τρίτη προϋπόθεση όμως ο έλεγχος της παραγραφής θα πρέπει να προηγείται των άλλων δυο προϋποθέσεων καθώς αν η δαπάνη έχει παραγράψει δεν χρειάζεται περαιτέρω έλεγχος.

- Η έννοια της παραγραφής

Η παραγραφή είναι ο θεσμός του δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο μια αξίωση δεν είναι επιδιώξιμη, επειδή ο δικαιούχος παρέλειψε να την ασκήσει εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος που ορίζεται από το νόμο⁴⁷.

- Χρόνος παραγραφής

Γενικά η παραγραφή των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου είναι πέντε (5) έτη εκτός αν από άλλη γενική ή ειδική διάταξη ορίζεται βραχύτερος χρόνος αυτής⁴⁸.

Σε κάποιες ειδικές περιπτώσεις προβλέπεται πιο σύντομο χρονικό διάστημα παραγραφής όπως στους υπάλληλους του δημόσιου είτε πολιτικούς είτε στρατιωτικούς ή με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου όπου η απαίτηση αφορά είτε αποδοχές ή αποζημιώσεις κλπ. παραγράφεται μετά την διετία . Μετά τη πάροδο της δεκαετίας παραγράφεται και το δικαίωμα. Στην περίπτωση συνταξιούχων του Δημόσιου ισχύει ότι και στους εν ενεργεία υπάλληλους⁴⁹.

⁴⁵ Ν.2690/9-3-99 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» ,Σπηλιωτόπουλου Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου έκδοση Αντ .Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999).

⁴⁷ Άρθρο 247 Ν.2250/1940 Αστικός Κώδικας

^{48,49} Άρθρο140 παρ 1,3,4,5 Ν.4270/2014

- Έναρξη παραγραφής

Κατά γενικό κανόνα, η έναρξη της παραγραφής οποιασδήποτε απαίτησης κατά του Δημοσίου αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκε και είναι δυνατή η δικαστική της επιδίωξη, με την επιφύλαξη κάθε άλλης ειδικής διάταξης. Μόνο στην περίπτωση των δασμών, φόρων, τελών και κάποιων άλλων δικαιωμάτων που εισπράττονται από τα Τελωνεία, η παραγραφή αρχίζει από την στιγμή που βεβαιωθούν⁵⁰.

- Αναστολή παραγραφής

Η παραγραφή απαίτησης κατά του Δημοσίου αναστέλλεται για όσο χρονικό διάστημα ο έχων την απαίτηση λόγω ανωτέρας βίας έχει εμποδιστεί να ασκήσει την αξίωση μέσα στο τελευταίο εξάμηνο του χρόνου της παραγραφής⁵¹. Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι για να υπάρξει αναστολή πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά και οι δύο λόγοι. Δηλαδή η ύπαρξη αδυναμίας άσκησης της αξίωσης λόγω ανωτέρω βίας να εμφανιστεί μέσα στο τελευταίο εξάμηνο του χρόνου της παραγραφής.

- Διακοπή παραγραφής

Η διακοπή της παραγραφής είναι η ματαίωση του χρόνου της παραγραφής που έτρεξε μέχρι το χρονικό σημείο της διακοπής και έναρξη νέας παραγραφής από το σημείο αυτό. Η διαφορά μεταξύ της αναστολής και της διαγραφής είναι ότι στη πρώτη η παραγραφή αναστέλλεται για κάποιο χρονικό διάστημα ενώ στη δεύτερη διακόπτεται και ξεκινάει καινούρια παραγραφή.

Η Παραγραφή των απαιτήσεων κατά του δημόσιου διακόπτεται στις περιπτώσεις που ακολουθούν:

1. Όταν η υπόθεση υποβληθεί στο δικαστήριο ή σε διαιτητές, η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από την τελευταία διαδικαστική πράξη των διαδίκων, του δικαστηρίου ή των διαιτητών.

⁵⁰ Άρθρο 141 Ν.4270/2014

⁵¹ Άρθρο 142 Ν.4270/2014

2. Με την υποβολή της αίτησης σχετικά με την απαίτηση στην αρμόδια δημόσια αρχή όπου η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από τη χρονολογία που φέρει η έγγραφη απάντηση του διατάκτη ή της αρμόδιας αρχής για την πληρωμή της απαίτησης. Στην περίπτωση όπου η αρμόδια δημόσια αρχή δεν απαντήσει, η παραγραφή αρχίζει μετά από έξι (6) μήνες από τη χρονολογία υποβολής της αίτησης.

3. Όταν υποβληθεί αίτηση στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για να αναγνωριστεί η απαίτηση, οπότε η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από τη χρονολογία θεώρησης ή έγκρισης του οικείου πρακτικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Αν δεν εκδοθεί πρακτικό, η παραγραφή αρχίζει μετά την πάροδο έξι (6) μηνών από τη χρονολογία υποβολής της αίτησης.

4. Με την επίδοση επιταγής για εκτέλεση, όπου αυτή επιτρέπεται.

5. Με την έκδοση τίτλου πληρωμής. Η ολική ή μερική συμψηφιστική εξόφληση δεν διακόπτει την παραγραφή.

6. Με την αναγνώριση της απαίτησης από το Δημόσιο με πρακτικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, που έχει εγκριθεί από τον Υπουργό Οικονομικών⁵².

- Συνέπειες παραγραφής

Οι συνέπειες της παραγραφής είναι οι ακόλουθες:

1. Στην περίπτωση που το Δημόσιο παρότι γνώριζε για την παραγραφή της απαίτησης κατέβαλε το χρηματικό ποσό τότε δικαιούται να το αναζητήσει.

2. Η παραγραφή λαμβάνεται υπόψη αυτεπάγγελτα από τα δικαστήρια.

- Λόγοι ύπαρξης της παραγραφής

Τέλος η παραγραφή είναι απαραίτητη για το Δημόσιο καθώς συνεπάγεται πιο αξιόπιστο κρατικό προϋπολογισμό και πιο σωστή εκτέλεσή του. Σε περίπτωση που δεν υπήρχε η παραγραφή ή ο χρόνος παραγραφής ήταν 10 δέκα χρόνια τότε κάθε χρόνο θα υπήρχε αβεβαιότητα για το ύψος των υποχρεώσεων του Δημοσίου και αυτή η κατάσταση θα διαιωνιζόταν.

⁵² Άρθρο 143 Ν.4270/2014

1.5.3 Ο ουσιαστικός έλεγχος

Ο ουσιαστικός έλεγχος διαφέρει από τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας και αναφέρεται στην επί τόπου εξακρίβωση της πραγματοποίησης των δαπανών καθώς και στη διαπίστωση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας αυτών.

Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Έλεγχου εάν κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης διαπιστώσουν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης η υπηρεσία αναφέρει την περίπτωση στον Υπουργό Οικονομικών και τον διατάκτη. Ο Υπουργός Οικονομικών κατά την κρίση του είτε διατάσσει επιτόπιο έλεγχο ή θέτει την υπόθεση στο αρχείο. Οι Υ.Δ.Ε. εκδίδουν το τίτλο πληρωμής των συγκεκριμένων δαπανών, εκτός αν δοθεί αντίθετη εντολή του Υπουργού Οικονομικών με αιτιολογημένη απόφασή του. Εφόσον ο Υπουργός Οικονομικών διατάξει τον έλεγχο και διαπιστωθούν αξιόποινες πράξεις ή παραλείψεις, η σχετική έκθεση αποστέλλεται στον Εισαγγελέα από τον διατάξαντα τον έλεγχο και εφόσον διαπιστωθεί έλλειμμα, η σχετική έκθεση διαβιβάζεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο⁵³.

Αντίστοιχα σε περίπτωση αμφιβολιών του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αναφέρονται στο ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, θεωρείται μεν το ένταλμα, αναφέρεται δε συγχρόνως η περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο ύστερα από αξιολόγηση την ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο μνημονεύει επίσης ύστερα από αξιολόγηση τις περιπτώσεις αυτές στην ετήσια έκθεσή του προς τη Βουλή⁵⁴.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνεται ότι τα ελεγκτικά όργανα (Υ.Δ.Ε., Ελεγκτικό Συνέδριο) εάν κατά την άσκηση του τυπικού ελέγχου διαπιστώσουν αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης οι οποίες να στηρίζονται σε συγκεκριμένα στοιχεία, τα οποία είναι και ελέγξιμα και αξιόπιστα τότε εκδίδουν και θεωρούν το ένταλμα πληρωμής και αναφέρουν τις πληροφορίες τους στον Υπουργό Οικονομικών.

Εννοείται ότι αν από τα στοιχεία δεν υπάρχουν απλά αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης αλλά υπάρχει πλήρης πεποίθηση ότι η δαπάνη είναι μη σύννομη τότε ούτε εκδίδεται και κατά συνέπεια ούτε θεωρείται το ένταλμα πληρωμής της δαπάνης και τα δικαιολογητικά επιστρέφονται στο διατάκτη. Η περίπτωση αυτή συγχρόνως αναφέρεται στον Υπουργό Οικονομικών.

1.5.4 Ο παρεμπιπτόντων έλεγχος

Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου κατά τον ασκούμενο έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας μιας δαπάνης ερευνούν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα που αφορούν τις διοικητικές πράξεις στις οποίες στηρίχτηκε η πραγματοποίηση της δαπάνης⁵⁵. Αντίστοιχα και ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξετάζει τα παρεμπιπτόντως ζητήματα, όμως με την επιφύλαξη των διατάξεων για το δεδικασμένο⁵⁶.

Το θέμα που προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις είναι αν εφαρμόζεται ο παρεμπιπτόντων έλεγχος για τις ατομικές διοικητικές πράξεις διότι σύμφωνα με το τεκμήριο της νομιμότητας οι ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες φέρουν εξωτερικά τα γνωρίσματα έγκυρης διοικητικής πράξης καθώς και αν από την έναρξη της ισχύος τους και μέχρι την ακύρωσή τους με δικαστική ή διοικητική απόφαση ή μέχρι, την ανάκλησή τους ή την κατάργησή τους ή την με οποιονδήποτε άλλο τρόπο παύση της ισχύος τους, θεωρούνται νόμιμες⁵⁷.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών, εξετάζεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα της ατομικής διοικητικής πράξης, στην οποία στηρίζεται η εντελλόμενη δαπάνη, δεδομένου ότι το ισχύον επί ατομικών διοικητικών πράξεων τεκμήριο νομιμότητας δεν εμποδίζει τον επιβαλλόμενο από το Σύνταγμα, έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών και των προς αυτήν παρεμπιπτόντως αναφευομένων ζητημάτων⁵⁸.

^{53,55} Άρθρο 91 παρ.2,5 Ν.4270/2014

^{54,56} Άρθρο 28 παρ 3,6,7 Ν.4129/2013

⁵⁷ Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012

Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να εξετάζει και τη νομιμότητα των δημιουργικών της δαπάνης πράξεων, εφόσον αυτές ασκούν ουσιώδη επιρροή στη νομιμότητα των εντελλομένων δαπανών και τα σχετικά ζητήματα δεν έχουν κριθεί τελεσιδίκως με απόφαση του αρμοδίου δικαστηρίου⁵⁹. Όσον αφορά το δεδικασμένο των δικαστικών αποφάσεων, τέτοιες αποφάσεις που έχουν ισχύ δεδικασμένου και είναι τελεσιδικές, είναι οι οριστικές αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων που δεν υπόκεινται σε ανακοπή ερημοδικίας και έφεση⁶⁰.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας αντίθετα, προκύπτει ότι οι Πάρεδροι και οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δεν δύνανται να ελέγξουν παρεμπιπτόντως, με την ευκαιρία του ανωτέρω ελέγχου, τη νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων που αποτελούν το έρεισμα των δαπανών. Οι ατομικές αυτές διοικητικές πράξεις, ακόμη και αν δεν είναι νόμιμες, παράγουν όλες τις έννομες συνέπειές των και θεωρούνται ως έγκυρες, εφ' όσον δεν ανακλήθηκαν από τη Διοίκηση ή δεν ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση⁶¹.

Οι ανωτέρω αποφάσεις του ΣτΕ στηρίζονται στο τεκμήριο της νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων και εκτός αυτού στο σκεπτικό τους δεν αναφέρουν καν την διάταξη του άρθρου 17 παρ 3 του π.δ.774/1980 (όπως έχει τροποποιηθεί με τον άρθρο 28 του ν.4129/2013). Επίσης στην ανωτέρω απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου το τεκμήριο νομιμότητας δεν εμποδίζει τον επιβαλλόμενο από το Σύνταγμα, έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών και των προς αυτήν παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων. Συνεπώς ο παρεμπίπτων έλεγχος εφαρμόζεται στις ατομικές διοικητικές πράξεις.

⁵⁸ Πράξη Τμήμα I 80/2007,127/1997

⁵⁹ Πράξη Τμήμα IV 72/1997

⁶⁰ Πρακτικά της 3^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 17^{ης} Φεβρουαρίου 2010

⁶¹ Σ.τ.Ε. 3564/1986, 207/2006,1428/2009

Κεφάλαιο 2

2.1 Ο Διατάκτης

Ο Διατάκτης είναι το υποκείμενο του προληπτικού έλεγχου δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο και του έλεγχου από τις Υ.Δ.Ε. Ο διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το όργανο το οποίο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο όργανο εξουσιοδοτημένο από αυτούς, το οποίο διαχειρίζεται το προϋπολογισμό του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Ο διατάκτης διακρίνεται σε κύριο και σε δευτερεύοντα. Κύριος είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του και συνήθως είναι ο Υπουργός, ο Περιφερειάρχης κλπ. Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη⁶². Δηλαδή ο κύριος διατάκτης με έγγραφη εντολή του (επιτροπικό ένταλμα) μεταβιβάζει μέρος των πιστώσεων ορισμένων κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού, προκειμένου αυτοί στους οποίους γίνεται η μεταβίβαση των πιστώσεων, να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την πληρωμή των νόμιμα αναγνωρισμένων δαπανών της υπηρεσίας τους. Τέτοιος διατάκτης είναι ο διευθυντής ή ο Προϊστάμενος Περιφερειακών Υπηρεσιών κλπ.⁶³

Αρμοδιότητα του διατάκτη είναι η λήψη των απαραίτητων μέτρων για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα του, καθώς και για την επίτευξη των στόχων του. Επίσης στην περίπτωση όπου ο διατάκτης διαπιστώσει ότι η ανάληψη υποχρέωσης στην οποία προτίθεται να προβεί, στοιχειοθετεί σύγκρουση συμφερόντων (π.χ. ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος, σχέση εχθρότητας με τον ενδιαφερόμενο κλπ) οφείλει να απόσχει από αυτήν και να το αναφέρει στην αρμόδια αρχή και στον Υπουργό Οικονομικών.

⁶² Άρθρο 65 παρ 1 Ν.4270/2014

⁶³ Στασινόπουλου Μ., Μαθήματα δημοσιονομικού δικαίου, Αθήνα 1966

Αν στην παραπάνω περίπτωση ο διατάκτης είναι Υπουργός οφείλει να απόσχει από την ανάληψη υποχρέωσης και να εξουσιοδοτήσει σχετικά τον Υφυπουργό ή τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου του⁶⁴.

2.2 Τα ελεγκτικά όργανα

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Ο εξωτερικός έλεγχος, όπου στην προκείμενη περίπτωση έχει ιδιαίτερη σημασία ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών και από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Εκ μέρους του Υπουργού Οικονομικών ο έλεγχος ασκείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) οι οποίες εδρεύουν στην πρωτεύουσα κάθε νομού. Οι ΥΔΕ είναι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, ανήκουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και είναι ανεξάρτητες από τους φορείς των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες⁶⁵. Οι ΥΔΕ ελέγχουν τη νομιμότητα και κανονικότητα και προβαίνουν στην εκκαθάριση και εντολή πληρωμής των δημοσίων δαπανών⁶⁶. βάσει νόμιμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου⁶⁷. Επίσης εξετάζουν και τα παρεμπιπτόντως αναφύομενα ζητήματα⁶⁸.

Εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο έλεγχος ασκείται από τους Επιτρόπους αυτού που εδρεύουν στην πρωτεύουσα κάθε νομού. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί, κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, κατά συνέπεια οι Επίτροποί του ασκούν τον προληπτικό έλεγχο των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής των δαπανών των υπουργείων και των υπηρεσιών των κύριων διατακτών, καθώς και των επιτροπικών ενταλμάτων, με τα οποία μεταβιβάζονται πιστώσεις στους δευτερεύοντες διατάκτες⁶⁹.

⁶⁴ Άρθρο 65 παρ 4,5 Ν.4270/2014

⁶⁵ Άρθρο 89 παρ 1 Ν.4270/2014

⁶⁶ Άρθρο 89 παρ 3β Ν.4270/2014

⁶⁷ Άρθρο 91 παρ 1 Ν.4270/2014

Επιπροσθέτως ελέγχουν ότι υπάρχει πίστωση που έχει νόμιμα χορηγηθεί για την συγκεκριμένη δαπάνη και ότι κατά την πραγματοποίησή της τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου για το δημόσιο λογιστικό ή κάθε άλλη διάταξη νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης⁷⁰. Τέλος μπορούν να ερευνήσουν και τα ζητήματα που αναφύονται παρεμπιπτόντως με την επιφύλαξη του δεδικασμένου όμως σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των δημοσίων δαπανών⁷¹.

2.3 Οι δημόσιες δαπάνες

Οι δημόσιες δαπάνες (όχι το σύνολό τους) αποτελούν το αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο και του ελέγχου από τις Υ.Δ.Ε.. Ως δημόσια δαπάνη ορίζεται η χρησιμοποίηση πίστωσης για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή της αποστολής της Κεντρικής Διοίκησης. Οι δημόσιες δαπάνες προβλέπονται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης με τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών εκτός από αυτές που εξυπηρετούν αιτιολογημένα τους σκοπούς των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης⁷².

Οι δημόσιες δαπάνες εντέλλονται με τακτικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής ή προπληρωμής ή προσωρινό ή συμψηφιστικό. Το τακτικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής είναι η έγγραφη εντολή που εκδίδεται στο όνομα του δικαιούχου για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων κατά του Δημοσίου⁷³. Τα χρηματικά εντάλματα αυτά εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από άλλο κατά νόμο αρμόδιο όργανο⁷⁴. Τα τακτικά χρηματικά εντάλματα πληρωμής τα οποία εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτός από κάποιες εξαιρέσεις.

⁶⁸ Άρθρο 91 παρ.2 Ν.4270/2014

⁶⁹ Άρθρο 31 παρ.1 Ν.4129/2013

^{70,71} Άρθρο 28 παρ1β,3,5 Ν.4129/2013 δαπανών

⁷² Άρθρο 77 παρ 1,2,3 Ν.4270/2014

^{73,74} Άρθρο 92 1βγ,2 Ν.4270/2014

Συγκεκριμένα τα χρηματικά εντάλματα ανά δαπάνη της Κεντρικής Διοίκησης μέχρι του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ευρώ και τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ για εμπορικές συναλλαγές δεν υπόκειται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αντίστοιχα για δαπάνες των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (όπου επιτρέπεται) μέχρι του ποσού των δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ. Για τις δαπάνες όπου απορρέουν από συμβάσεις εκτέλεσης δημόσιων έργων, μελετών ή προμηθειών και υπηρεσιών με συμβατικό προϋπολογισμό που υπερβαίνει τα ανωτέρω όρια 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. Ελέγχονται επίσης προληπτικά, ανεξαρτήτως ποσού, οι δαπάνες για μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού και μόνο όσον αφορά στο πρώτο χρηματικό ένταλμα, πρόσθετες αμοιβές (υπερωρίες και αποζημιώσεις για κάθε αιτία) και επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου⁷⁵. Επιπροσθέτως τα πάγια κατ' αποκοπή χορηγήματα για γραφική ύλη, φωτισμό, καθαριότητα, θέρμανση κ.λπ. και μισθώματα κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, το στεγαστικό επίδομα φοιτητών, η εισοδηματική ενίσχυση οικογενειών με τέκνα υποχρεωτικής εκπαίδευσης και χαμηλά εισοδήματα, η εισοδηματική ενίσχυση σε οικογένειες ορεινών και μειονεκτικών περιοχών κλπ ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υ.Δ.Ε. και δεν υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁶.

Το Χρηματικό Ένταλμα Προπληρωμής είναι το χρηματικό ένταλμα με το οποίο προκαταβάλλεται χρηματικό ποσό σε οριζόμενο υπόλογο, ο οποίος αποδίδει λογαριασμό σε τακτή προθεσμία με την υποβολή των νόμιμων δικαιολογητικών⁷⁷.

⁷⁵ Άρθρο 1 παρ. 1, 2α, 2β Π.Δ.136/2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»

⁷⁶ Άρθρο 45 παρ 10α Ν.4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.» ,άρθρο 10 Ν. 3220/2004 «Μέτρα αναπτυξιακής και κοινωνικής πολιτικής αντικειμενικοποίηση του φορολογικού ελέγχου και άλλες διατάξεις» , άρθρο 27 παρ 2,3 Ν. 3016/2002 Για την εταιρική διακυβέρνηση, θέματα μισθολογίου και άλλες διατάξεις.

⁷⁷ Άρθρο 100 παρ.1 Ν.4270/2014

Η έκδοση Χ.Ε.Π. επιτρέπεται μετά από αιτιολογημένη απόφαση, για πραγματοποίηση δαπανών, που λόγω της φύσεώς τους ή λόγω επείγουσας υπηρεσιακής ανάγκης, είναι δυσχερής η τήρηση των διατυπώσεων που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις για τη δικαιολόγηση τους, καθώς και μικροδαπανών, χωρίς αιτιολόγηση, μέχρι του ύψους των επτά χιλιάδων (7.000) ευρώ κατά Κ.Α.Ε., ετησίως⁷⁸. Τα Χ.Ε.Π. εκδίδονται στο όνομα μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, υπαλλήλων Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού, αξιωματικών, μονάδων ή υπηρεσιών των Ενόπλων Δυνάμεων κλπ⁷⁹. Τα Χρηματικά εντάλματα Προπληρωμής ανεξαρτήτως ποσού ελέγχονται προληπτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸⁰.

Το Προσωρινό χρηματικό ένταλμα είναι το χρηματικό ένταλμα που εκδίδεται από τον αρμόδιο Υπουργό για επιτακτικές και επείγουσες δαπάνες του κράτους, που δεν προβλέπονται από το νόμο ή για τις οποίες δεν υπάρχει πίστωση στον προϋπολογισμό⁸¹. Τα προσωρινά χρηματικά εντάλματα εκδίδονται στο όνομα μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, αξιωματικών, μονάδων ή υπηρεσιών των Ενόπλων Δυνάμεων κλπ, δεν υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου ούτε στον προληπτικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁸².

Τα συμψηφιστικά χρηματικά εντάλματα είναι εντολές πληρωμής οι οποίες εκδίδονται ώστε να συμψηφιστούν προπληρωμές που έγιναν με προσωρινά χρηματικά εντάλματα ή πληρωμές σε βάρος του προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων⁸³.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κάποιο μέρος των δημοσίων δαπανών προληπτικά όμως αυτό δεν σημαίνει ότι δεν ελέγχονται οι δαπάνες καθώς οι περισσότερες από αυτές ελέγχονται από τις Υ.Δ.Ε.

^{78,79} Άρθρο 100 παρ. 2,3 Ν.4270/2014

⁸⁰ Π.Δ. 136/2011

^{81,82} Άρθρο 105 παρ 1,3,4 Ν.4270/2014

Ο ασκούμενος προληπτικός έλεγχος των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) επί των ελεγχόμενων δαπανών, αποτελεί σημαντικότερη δραστηριότητα επειδή, πλην των άλλων, αποτρέπει την πληρωμή μη σύννομων δαπανών και διασφαλίζει τις συναλλαγές και τα συμφέροντα των πιστωτών, με την αποτροπή μελλοντικών καταλογισμών.

Βέβαια τα προσωρινά χρηματικά εντάλματα και τα συμψηφιστικά ελέγχονται αφού έχουν πραγματοποιηθεί οι δαπάνες και εκτός αυτού υπάρχουν δαπάνες όπως οι αποζημιώσεις των βουλευτών, οι μισθοί του τακτικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, οι συντάξεις και τα βοηθήματα που βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό όπου πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής λόγω σταθερών και διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα όμως αυτό δεν αναιρεί την σπουδαιότητα του προληπτικού ελέγχου⁸⁴.

2.4 Διαδικασία ελέγχου των δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου

Σύμφωνα με το Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού η διαδικασία ελέγχου της δημόσιας δαπάνης διακρίνεται σε στάδια. Τα στάδια αυτά είναι της ανάληψης υποχρέωσης, της αναγνώρισης της δαπάνης, της εκκαθάρισης, της εντολής πληρωμής και της πληρωμής.

Το πρώτο στάδιο είναι η ανάληψη υποχρέωσης της δαπάνης και ένα από τα πιο σημαντικά στάδια καθώς η ανάληψη υποχρέωσης προηγείται οποιασδήποτε άλλης ενέργειας για την εκτέλεση της δαπάνης και αποτελεί την έγκριση της πραγματοποίησης της δαπάνης και την δέσμευση της αναγκαίας πίστωσης⁸⁵ Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται αλλά και βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου έναντι τρίτων⁸⁶.

⁸³ Άρθρο 79 και άρθρο 105 παρ 5 Ν.4270/2014

⁸⁴ Άρθρο 92 παρ 3. Ν.4270/2014, άρθρο 12 παρ 1 α,β,γ Π.Δ. 151/1998 «Διαδικασία ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου»

^{85,86} Άρθρο 2 παρ 1 Π.Δ. 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες»

Η διαδικασία για την έκδοση της ανάληψης της δαπάνης είναι η ακόλουθη:

1. Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του φορέα συντάσσει σε δύο (2) αντίτυπα τη σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, στην οποία περιέχεται η βεβαίωσή του, ότι το ποσό της δαπάνης που αφορά, βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και εντός του διαθέσιμου ποσοστού αυτής και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα. Επίσης, δεσμεύει το ποσό από την πίστωση του προϋπολογισμού με ενημέρωση των λογιστικών βιβλίων, ενημερώνει το Μητρώο Δεσμεύσεων του φορέα και ακολούθως προωθεί τα δύο (2) αντίτυπα στον διατάκτη προς υπογραφή⁸⁷.
2. Μετά την υπογραφή από τον διατάκτη επιστρέφεται το ένα (1) αντίτυπο στον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του φορέα και αποστέλλει ένα αντίγραφο στην οικεία Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁸⁸.
3. Σε περίπτωση μη υπογραφής της απόφασης από τον διατάκτη, ο τελευταίος αιτείται από τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών την ανάκληση της δέσμευσης της πίστωσης⁸⁹.
4. Σε περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις παροχής της βεβαίωσης σχετικά με την ανάληψη υποχρέωσης αλλά ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών έχει βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, παρέχει τη βεβαίωση, ενημερώνει ωστόσο εγγράφως τον διατάκτη και, εφόσον ο τελευταίος υπογράψει την απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών ενημερώνει εγγράφως το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους⁹⁰.

Η ανωτέρω διαδικασία ισχύει από 1.1.2015 όμως για το χρονικό διάστημα όπου οι φορείς δεν έχουν πρόσβαση στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του φορέα θα αποστέλλει την απόφαση ανάληψης υποχρέωσης στην αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), η οποία θα δεσμεύει την πίστωση του προϋπολογισμού του φορέα αφού ελέγξει κατ' αρχήν τη νομιμότητα της δαπάνης και βεβαιώσει αν υπάρχει ανάλογη πίστωση και ότι δεν γίνεται υπέρβαση του ποσοστού διάθεσης.

^{87,88,89,90} Άρθρο 66 παρ. 2,3α,β,γ,δ Ν.4270/2014

Στη συνέχεια η ΥΔΕ επιστρέφει την απόφαση ανάληψης υποχρέωσης στον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών προς υπογραφή και ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών αποστέλλει αντίγραφο της υπογεγραμμένης απόφασης ανάληψης υποχρέωσης και στην ΥΔΕ⁹¹.

Τέλος ο προληπτικός έλεγχος κατά τη φάση ανάληψης της δαπάνης μέχρι πρότινος ασκούταν από τον Υπουργό Οικονομικών, μέσω των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), ο οποίος με αυτόν τον τρόπο ήταν ρυθμιστής των δημοσίων δαπανών. Πλέον ο έλεγχος αυτός θα ασκείται από τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του φορέα και η πορεία θα δείξει κατά ποσό θα είναι αντάξιος των υποχρεώσεων του.

Κατά το δεύτερο στάδιο, της αναγνώρισης και εκκαθάρισης της δαπάνης λαμβάνει χώρα ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου καθώς και η εξέταση των παρεμπιπτόντως αναφερόμενων ζητημάτων, ενώ σε περίπτωση αμφιβολιών για το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης εκδίδεται το ένταλμα από αυτήν, αλλά αναφέρει την περίπτωση στον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο διατάκτη⁹². Επιπροσθέτως στην περίπτωση που προκύψει διαφωνία μεταξύ του διατάκτη και της Υ.Δ.Ε. κατά την διάρκεια του έλεγχου, τα δικαιολογητικά επιστρέφονται στον φορέα με αιτιολογημένο έγγραφο του Διευθυντή ή Προϊσταμένου της Υ.Δ.Ε.. Αν ο διατάκτης επιμένει τότε επαναφέρει τα δικαιολογητικά με αιτιολογημένο έγγραφο του στην Υ.Δ.Ε., η οποία εφόσον θεωρεί την αιτιολογία επαρκή, εκκαθαρίζει τη δαπάνη και εκδίδει το Χ.Ε., διαφορετικά περικόπτει ή απορρίπτει τη δαπάνη. Σε περίπτωση αμφιβολιών της, η Υ.Δ.Ε. υποβάλλει το φάκελο με έκθεσή της στην αρμόδια Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία μεριμνά για την επίλυση της διαφοράς από τον Υπουργό Οικονομικών ή εξουσιοδοτημένο όργανό του⁹³.

Εφόσον πραγματοποιηθεί ο παραπάνω έλεγχος και δεν διαπιστωθούν ελλείψεις στα δικαιολογητικά ή παρατυπίες, οι Υ.Δ.Ε. προβαίνουν στην πράξη εκκαθάρισης, με την οποία προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του Δημοσίου⁹⁴.

⁹¹ Άρθρο 66 παρ.4α Ν.4270/2014

^{92,94} Άρθρο 91 παρ 2, 3, 5 Ν.4270/2014

⁹³ Άρθρο 1 παρ.4 ΠΔ. 151/1998

Συγκεκριμένα οι υπάλληλοι της Υ.Δ.Ε. συντάσσουν την πράξη πάνω στα δικαιολογητικά, στην οποία αναγράφεται ολογράφως και αριθμητικώς το εκκαθαριζόμενο χρηματικό ποσό. Η πράξη αυτή μονογράφεται από τον υπάλληλο-εκκαθαριστή που συνέπραξε στον έλεγχο και υπογράφεται από τον προϊστάμενο του αρμόδιου Τμήματος και τον προϊστάμενο της Υ.Δ.Ε.. Στην έννοια του προσδιορισμού του εκκαθαριζόμενου ποσού εντάσσεται και ο υπολογισμός των κρατήσεων οι οποίες πρέπει να αποδοθούν σε τρίτους⁹⁵.

Το τρίτο στάδιο της διαδικασίας είναι η ενταλματοποίηση της δαπάνης και η εξόφλησή της. Αφού έχει διενεργηθεί ο έλεγχος και η πράξη εκκαθάρισης εκδίδεται ο τίτλος πληρωμής από την Υ.Δ.Ε. στο όνομα του δικαιούχου για την πληρωμή απαιτήσεων κατά του Δημοσίου⁹⁶. Όπως προαναφέρθηκε ανάλογα με το είδος της δαπάνης και το χρηματικό πόσο κάποιες δαπάνες υπάγονται στον προληπτικό και κάποιες στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Για τις δαπάνες οι οποίες υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποστέλλονται από την Υ.Δ.Ε. τα σχετικά χρηματικά εντάλματά τους προς θεώρηση και αφού θεωρηθούν εξοφλούνται ή από την Υ.Δ.Ε. με πίστωση του τραπεζικού λογαριασμού του δικαιούχου ή από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής εφόσον αφορούν μισθοδοσίες, οδοιπορικά έξοδα, πρόσθετες αμοιβές κλπ.. Αντιστοίχως οι υπόλοιπες δαπάνες εξοφλούνται χωρίς να θεωρηθούν από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁹⁷.

2.5 Διαδικασία ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁹⁸

Εφόσον έχει εκδοθεί ο τίτλος πληρωμής της δαπάνης, αποστέλλεται μαζί με τα δικαιολογητικά στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να διενεργηθεί ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας. Αν κατά την διεξαγωγή του ελέγχου διαπιστωθεί ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη και κανονική τότε θεωρείται το χρηματικό ένταλμα, υπογράφεται από τον αρμόδιο Επίτροπο, σφραγίζεται και υποβάλλεται στην Υ.Δ.Ε. ή στην αρμόδια οικονομική υπηρεσία για εξόφληση.

Στην περίπτωση όπου τα δικαιολογητικά δεν είναι πλήρη ή συνολικά η δαπάνη ή κάποιο μέρος της δεν είναι σύννομη τότε ο αρμόδιος Επίτροπος αρνείται με αιτιολογημένη πράξη τη θεώρηση του εντάλματος πληρωμής, το οποίο και επιστρέφει μαζί με αντίγραφο της πράξης του στην υπηρεσία που το υπέβαλε. Στην

πράξη αυτή είτε αναγράφονται οι ελλείψεις που πρέπει να αναπληρωθούν είτε διατυπώνονται οι λόγοι μη θεώρησής του. Θα πρέπει να τονιστεί ότι αν είναι μέρος της δαπάνης μη νόμιμο τότε ακυρώνεται το συγκεκριμένο χρηματικό ένταλμα και εκδίδεται νέος τίτλος πληρωμής με μικρότερο εντελλόμενο ποσό. Αν ο διατάκτης της δαπάνης δεχτεί την άποψη του Επιτρόπου τότε το χρηματικό ένταλμα ακυρώνεται, δεν πραγματοποιείται η δαπάνη και κατά συνέπεια αποφεύγεται η παράνομη εκταμίευση δημοσίου χρήματος. Όμως αν ο διατάκτης υποβάλλει εκ νέου το ένταλμα για θεώρηση και έχουν αρθεί οι λόγοι της μη θεώρησής του, τότε ο Επίτροπος το θεωρεί. Αντίθετα στην περίπτωση όπου ο διατάκτης επαναφέρει το χρηματικό ένταλμα για θεώρηση στον Επίτροπο με έγγραφο, στο οποίο διατυπώνονται οι αντιρρήσεις του στις παρατηρήσεις του Επιτρόπου τότε αν παρόλα αυτά ο Επίτροπος επιμένει στην μη θεώρηση του εντάλματος υποβάλλει αυτό με τον πλήρη φάκελο της υπόθεσης και με αιτιολογημένη έκθεσή του στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου να επιλυθεί η δημοσιολογιστική διαφορά.

Στη συνέχεια αφού η διαφωνία του Επιτρόπου και του Διατάκτη έχει περιέλθει στο Κλιμάκιο, η Υπηρεσία του Επιτρόπου δεν έχει πλέον αρμοδιότητα επι του θέματος. Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας διατυπώνει εγγράφως τη γνώμη του και χρεώνει το φάκελο του χρηματικού εντάλματος σε εισηγητή με βαθμό Πάρεδρου προκειμένου να μελετήσει την υπόθεση και να εισηγηθεί με έκθεση του στο Κλιμάκιο. Το Κλιμάκιο περιορίζεται στους λόγους διαφωνίας από τον Επίτροπο, όπως αυτοί έχουν διατυπωθεί στην πράξη επιστροφής. Το Κλιμάκιο με πράξη του αποφαινεται είτε στη θεώρηση του εντάλματος άρα συμφωνώντας με τον Διατάκτη, είτε στη μη θεώρηση όταν η εντελλόμενη δαπάνη δεν είναι νόμιμη. Σε οποιαδήποτε περίπτωση η πράξη του Κλιμακίου είναι δεσμευτική και για τον Επίτροπο και για τον Διατάκτη.

⁹⁵ Άρθρο 2 παρ.1 ΠΔ. 151/1998

⁹⁶ Άρθρο 92 παρ.1γ Ν.4270/2014

⁹⁷ Άρθρο 93 παρ.7α Ν.4270/2014, Άρθρο 2 παρ.1β του Ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

⁹⁸ Άρθρο 30-34 Ν.4129/2013

Επιπροσθέτως σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλαμβάνεται της υπόθεσης διαφωνίας δύναται, αν ανακύπτουν ζητήματα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας, να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια με πρακτικό που επέχει θέση εισήγησης, την οποία αναπτύσσει ενώπιον της ο δικαστής που ορίζεται εισηγητής με το ίδιο πρακτικό. Η Ολομέλεια, αφού εκφέρει γνώμη για την υπόθεση που παραπέμφθηκε σε αυτήν, την αναπέμπει στο Κλιμάκιο για περαιτέρω εξέταση. Η γνώμη της Ολομέλειας είναι υποχρεωτική για το Κλιμάκιο.

Εντωμεταξύ στο πλαίσιο της διαδικασίας του προληπτικού ελέγχου όταν ο Επίτροπος απλά αμφιβάλει σχετικά με τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος μπορεί να απευθυνθεί εξ αρχής με έκθεσή του στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να γνωμοδοτήσει σχετικά και να άρει τις αμφιβολίες. Στην έκθεση ο Επίτροπος παραθέτει τα πραγματικά γεγονότα που συγκροτούν το ιστορικό της υπόθεσης και τη γενεσιουργό αιτία της δαπάνης. Γενικά πρέπει να προσδιορίζει με τρόπο σαφή και συγκεκριμένο το σημείο εκείνο, στο οποίο εστιάζεται η αμφιβολία του, και να εκθέτει τις ερμηνευτικές εκδοχές που δημιουργούν την αμφιβολία και την άποψή του αναφορικά με το ποια από αυτές είναι η ορθή. Το Κλιμάκιο αφού άρει την αμφιβολία επιστρέφει με Πρακτικό του το φάκελο της υπόθεσης στον Επίτροπο, ο οποίος οφείλει να λάβει υπόψη του τα πραγματικά περιστατικά στην ερμηνευθείσα από το Κλιμάκιο διάταξη και να προχωρήσει, στη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος εφόσον δεν προκύψει άλλος λόγος νομιμότητας ή κανονικότητας.

2.5.1 Ανάκληση θεώρησης χρηματικού εντάλματος

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου η θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής δαπάνης από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο του διενεργούμενου προληπτικού ελέγχου των δαπανών, δεν μπορεί να ανακληθεί ή να αμφισβητηθεί, εφόσον έχουν επέλθει οι έννομες συνέπειες αυτής⁹⁹. Δηλαδή με την πράξη θεώρησης το χρηματικό ένταλμα καθίσταται νόμιμο και εφόσον έχει εξοφληθεί (έχει εισπράξει το χρηματικό ποσό ο δικαιούχος και έχουν αποδοθεί οι υπέρ τρίτων κρατήσεις) τότε είναι αδύνατη η ανάκλησή του. Έπειτα εκτός των ανωτέρω οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά συνέπεια και οι πράξεις θεώρησης δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβούλιου της Επικρατείας και γενικά δεν προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις η άσκηση οποιουδήποτε ενδίκου

βοηθήματος κατά των αποφάσεων του¹⁰⁰. Σε αντίθεση με τη νομολογία επιτρέπεται η αναθεώρηση χρηματικού εντάλματος στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) λόγω πλάνης περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους,

β) αν προσαχθούν νέα κρίσιμα έγγραφα,

γ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή απαλλάχθηκαν αλλά η ψευδορκία αναγνωρίστηκε δικαστικά,

δ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα, εφόσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικά έστω και στο σκεπτικό της δικαστικής απόφασης ή του βουλεύματος¹⁰¹.

Επιπροσθέτως επιτρέπεται η αναθεώρηση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής δαπανών, που έχουν θεωρηθεί από Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο στάδιο του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου κατόπιν αιτήσεως του Υπουργού Οικονομικών ή των κατά νόμο εξουσιοδοτημένων από αυτόν οργάνων. Στην περίπτωση αυτή ως λόγοι αναθεώρησης των ανωτέρω πράξεων δύνανται να προβάλλονται η πλάνη περί το νόμο και ο εντοπισμός, κατά τη διενέργεια επιγενόμενων διοικητικών ελέγχων νέων κρίσιμων εγγράφων (στοιχείων) που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της θεωρηθείσας δαπάνης. Εν προκειμένω, ως νέα κρίσιμα έγγραφα, σύμφωνα με την ερμηνεία του Ε.Σ., νοούνται εκείνα τα οποία εκδίδονται κατά νόμο και βεβαιώνουν περιστατικά που αν είχε υπόψη της η πληττόμενη πράξη θα είχε οδηγήσει σε διαφορετική κρίση¹⁰².

⁹⁹ Πρακτικά 27^{ης}/27.7.1978, 11^{ης}/30.4.2001 και 29^{ης}/10.11.2004 Γενικών Συνελεύσεων Ολομέλειας, Αποφάσεις Ι Τμήματος 211/1971, 32/1997, 305/1978, 920/1981

¹⁰⁰ Σύνταγμα άρθρο 98 παρ 3

¹⁰¹ Άρθρο 48 παρ.3 Ν.4129/2013

¹⁰² Άρθρο 45 παρ. 11 Ν.4071/2012, Άρθρο 48 παρ. 12 Ν.4129/2013

Οι λόγοι που προαναφέρθηκαν έτσι ώστε να είναι δυνατή η ανάκληση της θεώρησης των χρηματικών ενταλμάτων βοηθά στην εξάλειψη των αδυναμιών του δημοσιονομικού ελέγχου και εξυπηρετούνται καλύτερα οι ανάγκες της διοίκησης και αποδίδει ουσιαστικά ο προληπτικός έλεγχος.

2.5.2 Ανάκληση πράξης του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Παραπάνω έγινε αναφορά στην ανάκληση θεώρησης χρηματικού εντάλματος δαπάνης το οποίο έχει θεωρηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αντίστοιχα ανάκληση επιτρέπεται και στις Πράξεις με τις οποίες επιλύονται δημοσιολογιστικές διαφορές ή τα Πρακτικά Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα οποία αίρονται αμφιβολίες σχετικά με θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων. Όπως προηγουμένως οι πράξεις αυτές δεν είναι δυνατόν να προσβληθούν ενώπιον του ΣτΕ. Όμως μπορούν να ανακληθούν σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το δίκαιο ή το νόμο. Συγκεκριμένα, η αίτηση ανάκλησης για πλάνη περί τα πράγματα μπορεί να αφορά λογιστικό λάθος, και με την προσκόμιση νέων στοιχείων να κρίνεται ορθή η ανάκληση της πράξης¹⁰³. Η πλάνη περί το δίκαιο αφορά συνήθως ζητήματα νομιμότητας ή και κανονικότητας της δαπάνης και αναφέρεται κυρίως στο νομικό πλαίσιο το οποίο εφαρμόστηκε ενώ έπρεπε να εφαρμοστεί άλλο και παραπλανήθηκε το Κλιμακίο¹⁰⁴. Η πλάνη περί τα πράγματα αφορά στο πραγματικό της υπόθεσης και έγκειται στο ότι το αποδεικτικό υλικό του φακέλου που χρησιμοποιήθηκε αξιολογήθηκε εσφαλμένα, καθώς υπήρξε πλάνη ως προς το τι πραγματικά συνέβη¹⁰⁵. Η αίτηση ανάκλησης πρέπει να ασκηθεί στη γραμματεία του αρμόδιου Κλιμακίου από αυτόν που έχει έννομο συμφέρον μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την κοινοποίηση της πράξης ή του πρακτικού του Κλιμακίου στον οικείο φορέα¹⁰⁶. Η ανάκληση της πράξης μπορεί να γίνει και αυτεπάγγελτα με πρωτοβουλία του αρμόδιου Κλιμακίου ή μετά από έγγραφη αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁰⁷ ή του διατάκτη¹⁰⁸, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο δικαιούχος του χρηματικού εντάλματος πληρωμής δεν νομιμοποιείται ενεργητικώς να ζητήσει ανάκληση της πράξης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μα μπορεί να υποβάλλει σχετική αναφορά στον διατάκτη της δαπάνης ή απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, οπότε η ενέργειά του αυτή θα δώσει αφορμή για την οίκοθεν επανεξέταση της υπόθεσης από το Σώμα και την ενδεχόμενη ανάκληση της πράξης του Συνεδρίου. Τις αιτήσεις ανάκλησης τις εξετάζει το αρμόδιο Τμήμα

του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφαινόμενο σε συμβούλιο. Επίσης δεύτερη αίτηση ανάκλησης κατά της ίδιας πράξης δεν επιτρέπεται¹⁰⁹.

Επίσης το Κλιμάκιο είτε αυτεπαγγέλτως είτε έπειτα από δική του πρωτοβουλία είτε λόγω κάποιου έγγραφου σχετικού με την εκδοθείσα πράξη του μπορεί να επανεξετάσει τη νομιμότητα της δαπάνης όπου στο παρελθόν είχε κρίνει ως νόμιμη και το χρηματικό ένταλμα είχε θεωρηθεί από τον αρμόδιο Επίτροπο και είχε πραγματοποιηθεί η εξόφληση του, εφόσον συντρέχει περίπτωση κατά την προηγούμενη κρίση του να έσφαλε περί την ερμηνεία ή την εφαρμογή του δικαίου, οπότε αν ισχύει ότι έκρινε εσφαλμένα να μεταρρυθμίσει την προηγούμενη πράξη ή το πρακτικό του, ως προς τη νομική του θεμελίωση, όμως δεν μπορεί να ανακαλέσει αυτήν και ως προς την θεώρηση του σχετικού χρηματικού εντάλματος, εφόσον έχει πλέον θεωρηθεί από το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η εντελλόμενη με αυτό χρηματική δαπάνη έχει ήδη πληρωθεί¹¹⁰.

Τέλος αν έχει ακυρωθεί ένταλμα, το οποίο σύμφωνα με την πράξη του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε μη θεωρητέο, δεν νοείται ανάκληση της πράξης, καθώς νέα πράξη που θα εκδοθεί από το Τμήμα μετά από άσκηση αίτησης ανάκλησης δεν θα έχει πλέον αντικείμενο¹¹¹.

¹⁰³ *Κάρκαλη Ι*, 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, εκδόσεις, Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004

^{104,105} *Κάρκαλη Ι*, Αντιδιαφορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005

¹⁰⁶ Άρθρο 32 παρ 6 Ν.4129/2013

¹⁰⁷ Πράξη Τμήματος Ι 121/2001

¹⁰⁸ Πράξη Τμήματος Ι 106,16/2000, Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

¹⁰⁹ Άρθρο 32 παρ 6 ν.4129/2013

¹¹⁰ Πράξη Τμήματος Ι 2/2000

¹¹¹ *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

2.5.3 Θεώρηση χρηματικού εντάλματος με ευθύνη του Διατάκτη-Υπουργού

Στην περίπτωση όπου ο Επίτροπος αρνηθεί να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα λόγω συγκεκριμένης αιτίας και το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο οποίο υποβλήθηκε η έκθεση διαφωνίας του Επιτρόπου, αποφανθεί να μην θεωρηθεί το χρηματικό ένταλμα τότε ο αρμόδιος Υπουργός δύναται να ζητήσει από το Ελεγκτικό Συνέδριο τη θεώρηση αυτού με δική του ευθύνη¹¹². Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποδέχεται το αίτημα και εντέλλεται τη θεώρηση αυτού από τον αρμόδιο Επίτροπό του. Εννοείται ότι για να μπορέσει να αιτηθεί την θεώρηση του χρηματικού εντάλματος με ευθύνη του ο Υπουργός θα πρέπει οι ανωτέρω προϋποθέσεις να συντρέχουν και οι δυο¹¹³.

Στη συνέχεια υποβάλλεται αυθημερόν από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον Υπουργό Οικονομικών, στο Υπουργικό Συμβούλιο και στη Βουλή, πίνακας των χρηματικών ενταλμάτων που έχουν θεωρηθεί με αυτήν την διαδικασία και στον οποίο αναγράφεται η αιτιολογία της μη θεώρησης. Σε περίπτωση που η Βουλή κατά την πρώτη σύνοδό της μετά την υποβολή σε αυτήν του ανωτέρω πίνακα δεν εγκρίνει τα θεωρημένα εντάλματα το Ελεγκτικό Συνέδριο με πράξη της Ολομέλειας καταλογίζει το ποσό του εντάλματος σε βάρος του υπεύθυνου Υπουργού¹¹⁴.

Την αρμοδιότητα αυτή για να αρθεί μια δικαστική κρίση με ευθύνη του Υπουργού την έχει αποκλειστικά ο αρμόδιος Διατάκτης-Υπουργός, δεδομένου ότι αυτός έχει την πολιτική ευθύνη για την οποία και λογοδοτεί στο Νομοθετικό Σώμα, ενώπιον του οποίου τίθενται τα χρηματικά εντάλματα, που θεωρήθηκαν με ευθύνη του¹¹⁵.

Επίσης ο Υφυπουργός δεν έχει δικαίωμα να ζητήσει τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος, με δική του ευθύνη, εκτός και αν η αρμοδιότητα αυτή του έχει μεταβιβαστεί με ρητή διάταξη του νόμου¹¹⁶. Ως κύριος διατάκτης, ο Περιφερειάρχης δεν είναι δυνατόν να ζητήσει με ευθύνη του την θεώρηση χρηματικού εντάλματος, καθώς την ευθύνη αυτή έχει μόνο ο αρμόδιος Υπουργός καθώς αυτός εκτελεί τον προϋπολογισμό του Υπουργείου στο οποίο προϊσταται¹¹⁷. Επιπροσθέτως όσον αφορά τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) ούτε ο εποπτεύων Υπουργός ούτε τα συλλογικά όργανα τους μπορούν να ζητήσουν να καταβληθεί με δική τους ευθύνη

ως κύριοι διατάκτες η σχετική δαπάνη εάν αρνηθεί ο Επίτροπος να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα εφόσον βαρύνει το δικό τους προϋπολογισμό. Όμως στην περίπτωση όπου ο προϋπολογισμός του Ν.Π.Δ.Δ δεν βρίσκεται εντός του κρατικού προϋπολογισμού αλλά συνδημοσιεύεται με αυτόν δεν ισχύουν τα ανωτέρω¹¹⁸.

Η θεώρηση χρηματικού εντάλματος με ευθύνη του Υπουργού δεν ισχύει μόνο στην Ελλάδα αλλά μια παρόμοια διαδικασία ισχύει στο Βέλγιο. Συγκεκριμένα η Cour des comptes αποφασίζει να μην θεωρηθεί το χρηματικό ένταλμα, ο λόγος της άρνησης της υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αιτιολογημένα μπορεί να άρει την κρίση της Cour des comptes και να την υποχρεώσει να θεωρήσει προσωρινά το χρηματικό ένταλμα. Αν έκτακτα περιστατικά εμποδίζουν τη σύγκλιση Υπουργικού Συμβουλίου, η σχετική απόφαση λαμβάνεται από τον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο Υπουργό. Η Cour des comptes υποβάλλει αυθημερόν τις παρατηρήσεις της στο Κοινοβούλιο, ενώ το Υπουργικό Συμβούλιο μέσα σε ένα μήνα από τη λήψη της απόφασης οφείλει να καταθέσει τα απαραίτητα νομοσχέδια για την αποκατάσταση της δαπάνης, που θα επιτρέψει την Cour des comptes να προβεί σε οριστική θεώρηση του χρηματικού εντάλματος¹¹⁹.

Τέλος η ρύθμιση αυτή παρακάμπτει την αρχή της νομιμότητας και μπορεί να καλύψει την παρανομία ενός χρηματικού εντάλματος .Φαλκιδεύει τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όμως από ότι αποδεικνύεται οι Διατάκτες-Υπουργοί σπάνια χρησιμοποίησαν την ανωτέρω διαδικασία σεβόμενοι την κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹²⁰.

112,114,117118 Άρθρο 32 παρ2 Ν.4129/2013, *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, *Μπάμπια Ν.*, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005., *Σοδλάτο Δ.* Δημόσιο Λογιστικό εκδόσεις Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη, 2001

113,116,119 *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

115 *Σαραντόπουλου Κ.*, Ο δικαστικός έλεγχος της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, Βιβλιοθήκη Δημόσιου Λογιστικού Αθήνα 1978. *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

120 *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, *Γαλιτάκη Α.*, Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος εκδόσεις Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1999)

2.6 Προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ Α & Β βαθμού

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, τις αρμοδιότητες και τα δικαιώματα αυτών. Αρχικά η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού οι οποίοι έχουν το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με νόμο καθορίζεται το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και πως θα κατανεμηθούν στους επί μέρους βαθμούς¹²¹.

Σύμφωνα με τα παραπάνω η τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτείται σε δυο βαθμούς και παρέχεται στο νομοθέτη η δυνατότητα να καθορίζει και να κατανέμει τις τοπικές υποθέσεις στους βαθμούς. Επίσης οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να αποφασίζουν επί των τοπικών θεμάτων με δικά τους όργανα, στο πλαίσιο γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους δηλαδή να αυτοδιοικούν, δεν έχουν αυτονομία να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου¹²².

Στη συνέχεια οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Με τον όρο της διοικητικής αυτοτέλειας νοείται ότι οι ΟΤΑ, με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα και χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του Κράτους ή άλλου φορέα εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν τις αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Κατά την έννοια της οικονομικής αυτοτέλειας, οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν δική τους περιουσία, τα δικά τους έσοδα, να τα διαχειρίζονται και να τα διαθέτουν κατά βούληση, να καθορίζουν τις δαπάνες, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν τον δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Έπειτα το Κράτος εποπτεύει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όπου συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ο νόμος ορίζει¹²³.

^{121,123} Άρθρο 102 παρ 1,2,4 Συντάγματος

¹²² Κούρη Γ., Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού 1998

Η εποπτεία του κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι τέτοιας έντασης και αυστηρά περιορισμένη μόνο σε έλεγχο νομιμότητας έτσι ώστε να μην εμποδίζεται η πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση τους καθώς και να μην θίγεται ο θεσμός τους. Ουσιαστικά λόγω της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους δεν μπορούν να ελεγχτούν αλλά ούτε και να αποτραπούν οι προτεραιότητες των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ. Επίσης δεν μπορούν να εξεταστούν οι επιλογές που έθεσαν οι ΟΤΑ αν συμβάλλουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας του ή αν ικανοποιούν τις τοπικές ανάγκες, πριν πραγματοποιηθούν. Εντωμεταξύ οι ΟΤΑ εντάχτηκαν στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης το οποίο συνεπάγεται την διεύρυνση του ελέγχου τους σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι οποίες αποτελούν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹²⁴. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι οι διατάξεις του Συντάγματος υπερέχουν και κατά συνέπεια η εποπτεία συνεχίζει να είναι περιορισμένη.

Πέραν των ανωτέρω το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Σε αυτήν την παράγραφο είναι φανερό ότι εξειδικεύεται η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ¹²⁵.

Όπως προαναφέρθηκε ο έλεγχος του κράτους απέναντι στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού είναι αποκλειστικά έλεγχος νομιμότητας ο οποίος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹²⁶. Όμως ο ανωτέρω έλεγχος δεν ίσχυε ανέκαθεν. Άρχισε να ασκείται προληπτικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Επίτροπου στους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης το 1997.

¹²⁴ Άρθρο 2 Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

¹²⁵ Άρθρο 102 παρ 5 Συντάγματος

¹²⁶ Άρθρο 98 παρ 1 Συντάγματος, άρθρο 69 παρ 1 Ν.4270/2014

Από τον έλεγχο αυτό εξαιρούνται α) Οι δαπάνες πληρωμής αποδοχών των τακτικών υπαλλήλων κάθε Δήμου, περιλαμβανομένων και των με σύμβαση αορίστου χρόνου, πλην των πρόσθετων αμοιβών και της μισθοδοσίας του πρώτου μηνός εκείνων που πρωτοδιορίζονται ή μονιμοποιούνται β) Οι δαπάνες αποδόσεως των υπέρ τρίτων ενεργούμενων κρατήσεων (ασφαλιστικών εισφορών, φόρων κ.λπ.) γ) Οι περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων ακινήτων και εγκαταστάσεων πλην εκείνων που καταβάλλονται για πρώτη φορά, μετά την κατάρτιση, παράταση, ανανέωση ή τροποποίηση της σχετικής συμβάσεως δ) Οι δαπάνες καταναλώσεως ηλεκτρικού ρεύματος και νερού¹²⁷. Επίσης το 1997 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι είναι απαραίτητος ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στις δαπάνες των ΟΤΑ και κατά συνέπεια ότι δεν εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους¹²⁸. Έπειτα από το 2001 ο προληπτικός έλεγχος άρχισε να ασκείται και στους Δήμους Περιστερίου και Ηλιουπόλεως με τις ίδιες ανωτέρω εξαιρέσεις¹²⁹. Από 1 Ιουλίου 2005 άρχισαν να υπάγονται οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων (5.000) κατοίκων¹³⁰. Από το 2006 επιτρέπεται κατόπιν αίτησης του Δήμου και κάτω των πέντε χιλιάδων (5.000) κατοίκων¹³¹. Τέλος από 1 Ιανουαρίου 2011 οι δαπάνες των δήμων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³².

¹²⁷ Άρθρο 1 του Π.Δ. 172/10-7-97 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών δήμων»

¹²⁸ Απόφαση ΣτΕ Ε Τμήμα 17/1997

¹²⁹ Άρθρο 1 Π.Δ. 133/14-6-01 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών Δήμων»

¹³⁰ Άρθρο 23 παρ 1 Ν. 3202/03 «Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις.»

¹³¹ Άρθρο 169 παρ 1 Ν. 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

¹³² Άρθρο 275 Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Εξαίρεση του ανωτέρω έλεγχου εκτός από αυτές που αναφέρθηκαν παραπάνω είναι από 1 Ιανουαρίου 2012 οι δαπάνες από το ποσό των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ και κάτω¹³³.

Τέλος ενώ η διαδικασία έλεγχου των δαπανών των ΟΤΑ είναι ίδια με την διαδικασία έλεγχου των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η περίπτωση όμως που ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί με αίτηση σου να ζητήσει τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος με ευθύνη του δεν ισχύει και για τον Δήμαρχο¹³⁴.

Σε αντίθεση με τον έλεγχο των δαπανών του ΟΤΑ Α' βαθμού που αναφέρθηκε προηγουμένως, ο έλεγχος του ΟΤΑ Β' βαθμού δεν ασκείται προληπτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Από το 1994 όπου ιδρύθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης η εκκαθάριση, ο έλεγχος νομιμότητας και η εντολή πληρωμής των δαπανών διενεργείται από τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων οι οποίες υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών και λειτουργούν σε κάθε νομό. Οι δαπάνες αυτές υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³⁵. Έπειτα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μετονομαστήκαν σε Περιφέρειες όπου οι δαπάνες τους υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³⁶. Όμως από την ανωτέρω διάταξη θεσπίστηκε εξαίρεση όπου κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος σταθεροποίησης και ανάπτυξης της οικονομίας της χώρας (μνημόνιο) η εκκαθάριση, ο έλεγχος νομιμότητας και η εντολή πληρωμής των δαπανών των περιφερειών διενεργείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών, δηλαδή ότι ίσχυε και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις¹³⁷.

¹³³ Άρθρο 1 Π.Δ. 136/2011

¹³⁴ Ρίζου Κ., Δημοσιολογιστικός έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Δήμος 7/2001

¹³⁵ Άρθρο 23 παρ 1. Ν.2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

¹³⁶ Άρθρο 275 Ν.3852/2010

¹³⁷ Άρθρο 282 παρ. 17 Ν.3852/2010, Άρθρο 69 παρ 2 Ν.4270/2014

Από όταν είχαν ιδρυθεί οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είχε προκύψει προβληματισμός σχετικά με την διαδικασία έλεγχου δαπανών και την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική – οικονομική αυτοτέλεια τους καθώς η διαδικασία αυτή εκτελείται για τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού. Με αυτόν τον τρόπο ταυτίζονται οι διαδικασίες και έτσι θίγεται η αυτοτέλεια τους καθώς η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δαπανών δεν διενεργείται από τα όργανα της περιφέρειας όπως στην περίπτωση των ΟΤΑ Α βαθμού αλλά από κρατικά όργανα, δηλαδή από όργανα ενός άλλου νομικού προσώπου. Ακόμα με πράξεις του το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε κρίνει αντισυνταγματική τη νομοθετική ρύθμιση για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού ελέγχου κατά το στάδιο της εκκαθάρισης και της εντολής πληρωμής, καθώς πρόκειται για μια ανάθεση αρμοδιότητας αυτοδιοικούμενου οργανισμού σε όργανο κεντρικής διοίκησης, η οποία προσβάλλει τη διοικητική του αυτοτέλεια¹³⁸. Επιπλέον, είχε υποστηριχθεί ότι ακόμα και σε περίπτωση που μεταβιβάζονταν κρατικές αρμοδιότητες προς την τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι σωστό να αποδυναμώνονται οι εγγυήσεις του προληπτικού ελέγχου των δαπανών που μέχρι πρότινος διενεργούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο επί αρμοδιοτήτων που του έχουν μεταβιβαστεί ,με την υπαγωγή αυτών αποκλειστικά σε διοικητικό έλεγχο από άλλα διοικητικά όργανα¹³⁹. Παρεμπίπτοντος ,η εξαίρεση από την άσκηση προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο δαπανών των αιρετών περιφερειών παρακάμπτει τον έλεγχο δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο περιορίζοντας ανεπίτρεπτα τις δαπάνες που υπάγονται στον ανωτέρω έλεγχο με αποτέλεσμα να απειλείται να εξαλειφτεί¹⁴⁰.

¹³⁸ Πράξη Τμήματος IV 90/1995, 133/1995

¹³⁹ Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

¹⁴⁰ Μπαλά Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009

2.7 Πλεονεκτήματα προληπτικού ελέγχου στην Ελλάδα

Όπως προαναφέρθηκε ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών προηγείται της πληρωμής κάθε δαπάνης. Για αυτό το λόγο ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών αποτελεί σημαντικό τμήμα του ελέγχου της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος στη χώρα μας, διότι με αυτόν τον τρόπο προλαμβάνεται η μη νόμιμη διαχείριση του δημοσίου χρήματος αφού εφαρμόζεται πριν την εκταμίευσή του. Ενδεικτικά το οικονομικό έτος 2011 από τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού των Υπουργείων, του προϋπολογισμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, του προϋπολογισμού των Περιφερειακών Υπηρεσιών και του προϋπολογισμού των Περιφερειών – Περιφερειακών Ενοτήτων απορρίφθηκαν δαπάνες συνολικού ποσού 35.926.274,65€ από τον έλεγχο των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου¹⁴¹. Αντίστοιχα από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των Ν.Π.Δ.Δ. , των Ειδικών Λογαριασμών και των ΟΤΑ Α βαθμού οικονομικό έτος 2011 οι Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ματαίωσαν δαπάνες συνολικού ποσού 134.605.251,06€ και εκκρεμούσαν δαπάνες από την κρίση των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ποσού 4.210.134,62 €¹⁴². Επίσης επειδή λαμβάνει χώρα πριν πραγματοποιηθεί η δημοσιονομική πράξη μπορεί να προληφθεί η κακοδιαχείριση του δημόσιου πλούτου και να αποφευχθεί η ζημία του δημόσιου. Επιπροσθέτως με αυτόν τον τρόπο προστατεύονται και οι φορείς που πραγματοποιούν τις δαπάνες από καταλογισμούς εις βάρος τους σε περίπτωση που κριθούν μεταγενέστερα οι δαπάνες μη νόμιμες. Τέλος ο προληπτικός έλεγχος είναι σημαντικός γιατί έτσι υπάρχει ασφάλεια στις συναλλαγές καθώς με την θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων από την υπηρεσία επίτροπου η δημόσια δαπάνη είναι νόμιμη και κατά συνέπεια, οι πιστωτές του δημοσίου δεν θα οχληθούν στο μέλλον και δεν θα υποχρεωθούν από το δικαστήριο με τη διαδικασία του καταλογισμού να κληθούν να επιστρέψουν τα ποσά που ενδεχομένως θα βεβαιωθούν ως αχρεωστήτως καταβληθέντα σε αυτούς, στην ουσία κατοχυρώνεται αυτός που διεκδικούσε την πληρωμή¹⁴³.

¹⁴¹ Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους οικ. έτους 2011

¹⁴² Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου οικ. έτους 2011

¹⁴³ *Μηλιώνη Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

2.8 Μειονεκτήματα προληπτικού ελέγχου στην Ελλάδα

Ως μειονέκτημα του προληπτικού ελέγχου θεωρείται ότι δυο υπηρεσίες (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Έλεγχου, Υπηρεσία Επίτροπου Ελεγκτικού Συνεδρίου) ασκούν έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας σχεδόν για κάθε δαπάνη. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η διαδικασία του ελέγχου να είναι πιο χρονοβόρα και δαπανηρή. Επίσης εφαρμόζοντας δυο υπηρεσίες τον ίδιο έλεγχο κατασπαταλούνται ανθρώπινοι πόροι που θα μπορούσαν να εφαρμόζουν άλλου είδους έλεγχο. Τέλος τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ Α Βαθμού ασκείται από τις Υπηρεσίες Επίτροπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενώ ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ Β Βαθμού ασκείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Έλεγχου. Καλύτερο θα ήταν να υπάρχει μια υπηρεσία που θα ασκεί τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών έτσι ώστε να υπάρχει ενιαία αντιμετώπιση.

Κεφάλαιο 3

3.1 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Γαλλία

3.1.1 Ο L.O.L.F.

Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών στην Γαλλία διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλτικό διοικητικό έλεγχο και σε κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο. Πριν όμως γίνει αναφορά στους δυο ανωτέρω ελέγχους κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ο οργανικός νόμος περί δημοσίων οικονομικών του 2001.

Ο οργανικός νόμος περί δημοσίων οικονομικών είναι ένας οργανικός νόμος, ο οποίος έχει μεγαλύτερη ισχύ από το κοινό δίκαιο. Αντικαθιστά το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, που χρονολογείται από το 1959 προσπαθώντας να καλύψει τις ελλείψεις του και στόχος του είναι να εκσυγχρονιστεί η δημοσιονομική διαχείριση του κράτους. Ψηφίστηκε την 1^η Αυγούστου 2001, τέθηκε σε ισχύ σε στάδια και ισχύει για το σύνολο της διοίκησης από το 2006¹⁴⁴.

Με τον L.O.L.F. η νέα δημόσια διαχείριση θα έχει ως σκοπό την απόδοση της δημόσιας διοίκησης και τη διαφάνεια έτσι ώστε να διαμορφωθεί το κλίμα για πιο αυστηρό έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁴⁵.

Η δημόσια διαχείριση θα εξελιχτεί και από τη λογική του μέσου θα προσεγγίσει τη λογική του αποτελέσματος. Συγκεκριμένα ο προϋπολογισμός θα διαρθρώνεται σε «προγράμματα», όπου αρμόδιος για αυτά θα είναι ο εκάστοτε Υπουργός. Σε αυτόν τον τύπο προϋπολογισμού τονίζεται ο επιδιωκόμενος στόχος κατατάσσοντας τα έσοδα και έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

^{144,147} *Bouvier M.*, La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, AJDA, N° 10 octobre 2001

¹⁴⁵ *Barilari A.*, Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ,L.G.D.J. Paris 2003

Με τον τρόπο αυτό είναι δυνατόν να αξιολογηθούν τα διάφορα προγράμματα, και να ελεγχτεί η αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και επομένως ο βαθμός στον οποίο έχουμε επίτευξη του αποτελέσματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων, ο Διαχειριστής (ο υπεύθυνος υπό την επίβλεψη του Υπουργού) έχει μεγάλη ελευθερία να διαθέσει τις πιστώσεις του ανάλογα με την κρίση του έτσι ώστε να επιτευχτεί ο σκοπός που επιδιώκει¹⁴⁶.

Επιπροσθέτως οι διαχειριστές είναι υποχρεωμένοι να υποβάλουν έκθεση σχετικά με την αποτελεσματικότητα της χρήσης των κεφαλαίων που τους έχουν διατεθεί. Ο οργανικός νόμος καθορίζει τα ετήσια σχέδια Απόδοσης (PAP), τα οποία παρουσιάζουν τις δράσεις των διαφόρων διοικήσεων, για το επόμενο έτος και η αξιολόγηση των στόχων τους είναι το επόμενο έτος στις ετήσιες εκθέσεις απόδοσης (PAR)¹⁴⁷.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψηφίζει τα νομοσχέδια του Υπουργείου Οικονομικών και παρακολουθεί την εφαρμογή των οικονομικών νόμων επικουρώντας το σε αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁴⁸.

Με τον L.O.L.F. ενισχύεται η διαφάνεια καθώς και το πεδίο εφαρμογής του Κοινοβουλίου. Αρχικά πριν την κατάρτιση του προϋπολογισμού έχει θεσμοθετηθεί «δημοσιονομική πολιτική συζήτηση», στην οποία εξετάζονται οι πολιτικές της κυβέρνησης¹⁴⁹. Κατά την διάρκεια αυτής της συζήτησης επιτρέπονται οι ερωτήσεις από το Κοινοβούλιο. Κατά την υποβολή του νομοσχεδίου του προϋπολογισμού η κυβέρνηση υποχρεώνεται να υποβάλει στο Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με την οικονομική, κοινωνική προοπτική¹⁵⁰. Στην έκθεση αυτή πρέπει να προβλέπονται οι παραδοχές στις οποίες βασίζεται η κυβέρνηση για τα επόμενα τέσσερα χρόνια, η αύξηση του βαθμού διαφάνειας και καλοπιστίας του προϋπολογισμού και του επίπεδου των φόρων για τα επόμενα δύο χρόνια¹⁵¹. Εκτός των ανωτέρω δηλαδή της ενημέρωσής του, το Κοινοβούλιο έχει ενεργό μέρος στην κατανομή των πιστώσεων

¹⁴⁶ Les circulaires d'application de la LOLF sur le site du ministère du budget, *Camby J-P.*, La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances, coord., LGDG 2011, 3^e édition

¹⁴⁸ Article 47-2 «De la Constitution de 1958»

καθώς εξουσιοδοτείται να τροποποιήσει την κατανομή πιστώσεων μεταξύ των προγραμμάτων¹⁵².

Συμπερασματικά με το νέο οργανικό νόμο των δημοσίων οικονομικών θα πρέπει να αναδιοργανωθεί και ο μηχανισμός έλεγχου των δημοσίων οικονομικών καθώς πλέον το επίκεντρο είναι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και καθοριστικό ρολό στην Διοίκηση έχουν οι Διαχειριστές άρα καλύτερα θα ήταν να δοθεί το μεγαλύτερο βάρος σε αυτούς.

3.1.2 Ο προληπτικός διοικητικός έλεγχος δημοσίων δαπανών

Αρχικά ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών στην Γαλλία είναι μόνο διοικητικός. Το 1890 ο έλεγχος της ανάληψης της δαπάνης ασκούταν από όργανο το οποίο διόριζε ο κάθε Υπουργός και ήταν υπό την εποπτεία του. Αργότερα το 1922 ο προληπτικός έλεγχος ασκούταν από τους ελεγκτές των δαπανών τους οποίους διόριζε ο Υπουργός Οικονομικών. Από το 1956 το δημοσιονομικό σύστημα αλλάζει εντελώς και τη θέση των ελεγκτών των δαπανών παίρνουν οι δημοσιονομικοί ελεγκτές¹⁵³. Οι δημοσιονομικοί ελεγκτές εξαρτώνται από τον Υπουργό Οικονομικών, ελέγχουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εντελλόμενων δαπανών κάθε Υπουργείου και θεωρούν τους τίτλους πληρωμής πριν την εξόφληση τους¹⁵⁴.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος που ασκούταν θεωρήθηκε υπερβολικός και μετά την ισχύ του οργανικού νόμου L.O.F.L. το 2005 τροποποιήθηκε το υπάρχων σύστημα του προληπτικού έλεγχου δίνοντας στους διαχειριστές μεγαλύτερες ευθύνες.

¹⁴⁹ Article 48 «De la LOLF loi organique relative aux lois de finances»

¹⁵⁰ Article 50 «De la LOLF loi organique relative aux lois de finances»

¹⁵¹ Article 52 «De la LOLF loi organique relative aux lois de finances»

¹⁵² Article 40 «De la LOLF loi organique relative aux lois de finances»

¹⁵³ *De Forges J.-M.*, Le controle financier central, R.D.P. 1984

¹⁵⁴ *Hertweg R.*, Les controles financiers, AJDA 1992, *Carcelle P.*, *Mas G.*, Le controleur financier, La revue administrative 1961

Πλέον τον δημοσιονομικό έλεγχο ασκεί η αρχή που είναι υπεύθυνη για το δημοσιονομικό έλεγχο η οποία ορίζεται από τον Υπουργό Προϋπολογισμού και είναι υπό την εξουσία του. Οργανώνεται σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, σε αποκεντρωμένο επίπεδο, καλύπτει κάποιες υπηρεσίες του ευρύτερου δημοσίου τομέα και τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές εκτός εάν από διάταξη του νόμου εξαιρούνται του ελέγχου¹⁵⁵.

Κύρια αποστολή της είναι ο έλεγχος της εφαρμογής των δημοσιονομικών νόμων και εάν οι πιστώσεις διατέθηκαν αποτελεσματικά. Συμβάλλει στον εντοπισμό και την πρόληψη των χρηματοοικονομικών κινδύνων καθώς αναλύει τους παράγοντες που δικαιολογούν την δαπάνη και το κόστος της δημόσιας πολιτικής. Επίσης κατά την εξέταση του δημοσιονομικού προγραμματισμού, ελέγχει την πραγματική φύση των δαπανών του προγράμματος που έχουν υποβάλλει οι διαχειριστές και αν μπορεί να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος τους. Ελέγχουν τις εκθέσεις της χρήσης των πιστώσεων και τα προσχέδια των αποφάσεων δέσμευσης των δαπανών¹⁵⁶.

Επιπλέον μια ακόμα από τις αρμοδιότητες της υπεύθυνης αρχής για την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου είναι η θεώρηση του εγγράφου σχετικά με τον αρχικό σχεδιασμό του προϋπολογισμού που συντάσσεται ετησίως από τον κάθε Υπουργό, το αργότερο ένα μήνα πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους. Η θεώρηση αυτή επιτρέπει την δημιουργία των πιστώσεων για κάθε πρόγραμμα, την κατανομή των θέσεων εργασίας σε κάθε τμήμα και τους πόρους για κάθε πρόγραμμα μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών καθώς και τη συνοχή των διατιθέμενων θέσεων εργασίας και τις αντίστοιχες πιστώσεις για κάθε πρόγραμμα. Επίσης παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού που καταρτίστηκε από τους διαχειριστές¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Article 3 «Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat»

¹⁵⁶ Article 1 «Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat», *Caumeil A.*, Le controle interne, un enjeu majeur pour la qualite des comptes de l' Etat. R.F.F.P. no 93,2006.

¹⁵⁷,¹⁵⁸ Article 5 «Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat»

Ένα ακόμα από τα καθήκοντα της αρχής είναι η δημιουργία ενός αποθεματικού από τις πιστώσεις ως ένα μέτρο διατήρησης της δημοσιονομικής ισορροπίας¹⁵⁸. Η αρχή που είναι υπεύθυνη για το δημοσιονομικό έλεγχο σε περίπτωση αλλαγών στην κατανομή των πόρων μπορεί να μειώσει τα αποθεματικά κεφάλαια¹⁵⁹.

Οι πράξεις που ενέχουν δέσμευση υπόκεινται σε θεώρηση από πλευράς πληρωμής της δαπάνης, διαθεσιμότητας των απαιτούμενων πιστώσεων και αξιολόγησης των συνεπειών που ενδέχεται να επιφέρουν στα δημόσια οικονομικά. Σε περίπτωση που η αρχή αρνηθεί την θεώρηση δεν μπορεί να την τεκμηριώσει σε λόγους νομιμότητας και τη δυνατότητα να υπερβεί τη νομιμότητα την έχει μόνο ο Υπουργός Οικονομικών ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού¹⁶⁰.

Έπειτα τον Ιανουάριο του 2006, ιδρύθηκε η υπηρεσία ελέγχου του προϋπολογισμού και των λογαριασμών των Υπουργείων (CBCM) η οποία είναι υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών, ελέγχει κυρίως τα Υπουργεία και η αποστολή της είναι η βελτίωση της εκτέλεσης των δαπανών, σύμφωνα με το πνεύμα του οργανικού νόμου σχετικά με τα δημόσια οικονομικά¹⁶¹.

Οι υπάλληλοι της υπηρεσίας ελέγχου του προϋπολογισμού και των λογαριασμών των Υπουργείων (CBCM) ασκούν δημοσιονομικό έλεγχο και είναι και δημόσιοι υπόλογοι. Ως εκ τούτου, είναι υπεύθυνοι να θεωρήσουν την αρχική κατανομή των πιστώσεων και των θέσεων εργασίας (Dgice) και να γνωμοδοτήσουν σχετικά με τη βιωσιμότητα του προγραμματισμού του προϋπολογισμού. Εξασφαλίζουν την ακρίβεια των εκτιμήσεων του κόστους και τη διαχείριση των δημοσιονομικών κινδύνων. Ως δημόσιοι υπόλογοι, πληρώνουν τις δαπάνες και εισπράττουν τα έσοδα του κύριου διατάκτη. Συμβάλλουν, επίσης, στη διατήρηση των δημόσιων λογαριασμών, διασφαλίζουν τις λογιστικές καταγραφές και φροντίζουν να συμμορφώνονται με τις λογιστικές διαδικασίες¹⁶².

¹⁵⁹ Article 7 «Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat»

¹⁶⁰ Article 12 «Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat», *Duhamel P -M.*, Le controle financier et la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.). R.F.F.P no 91, 2005

¹⁶¹ «Decret no 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, a l'organisation et aux emplois de direction des services de controle budgetaire et comptable ministerial»

Τέλος ασκείται και διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος από την Γενική Επιθεώρηση Δημοσιονομικών (IGF) η οποία θεσμοθετείται από το 1797. Το 1815 τα Υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών συγχωνεύονται σε ένα ενιαίο υπουργείο και οι αρμοδιότητες των γενικών επιθεωρητών του υπουργείου Οικονομικών διευρύνονται σημαντικά. Το 1816 με το διάταγμα της 25ης Μαρτίου, ο βαρόνος Λουί, ο οποίος ήταν υπουργός Οικονομικών ορίζει ότι οι γενικοί επιθεωρητές των άμεσων φόρων και του κτηματολογίου σχηματίζουν με τους επιθεωρητές του Υπουργείου Οικονομικών μια ενιαία επιθεώρηση κάτω από το όνομα του Γενικού Επιθεωρητή Οικονομικών. Το 1831 ο βαρόνος Λουί ορίζει την Γενική Επιθεώρηση Δημοσιονομικών «το χέρι και το μάτι του υπουργού»¹⁶³.

Η αποστολή της είναι ο έλεγχος, η μελέτη, η παροχή συμβουλών και η αξιολόγηση των διοικητικών, οικονομικών και χρηματοοικονομικών. Έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση για αποστολές σε άλλες εθνικές αρχές, δημόσιους φορείς, τοπικές αρχές ή ενώσεις τους, ιδρύματα ή ενώσεις, ξένα κράτη, διεθνείς οργανισμούς ή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επίσης ο έλεγχος τους εστιάζει στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες των οικονομικών υπηρεσιών και είναι αρκετά σημαντικό για το κράτος, το οποίο μπορεί να ελέγχει τη δραστηριότητα των υπηρεσιών της, την αυστηρότητα των διαδικασιών τους και να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της δράσης τους. Οι Επιθεωρητές δύναται να χρησιμοποιούν τις εξουσίες τους έτσι ώστε να έχουν πρόσβαση στα απαραίτητα έγγραφα.

Επιπλέον αξιολογούν οργανισμούς ή δημόσια συστήματα και προτείνουν βελτιώσεις. Η Επιθεώρηση καταρτίζει για το σκοπό αυτό μια ολοκληρωμένη έκθεση με ευρήματα από έρευνες σε βάθος, μέτρα απόδοσης και εκτιμά την προσαρμογή του οργανισμού ή με τους στόχους και τις απαιτήσεις (αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη συνάφεια). Επιπροσθέτως παρέχουν συμβουλές για να τους προετοιμάσει για τη λήψη δημόσιων αποφάσεων¹⁶⁴.

¹⁶² http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/controle-budgetaire/approfondir/fondamentaux/controleurs-budgetaires-comptables_ministeriels#.VNdeOuasWJI

^{163,164} <http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/lang/fr/Accueil>

Τέλος το αντικείμενο του ελέγχου τους είναι κατά κύριο λόγο η πληροφόρηση του Υπουργού των Οικονομικών για τις παρανομίες που διαπιστώνονται κατά την εξέταση των λογαριασμών ή για την κακή λειτουργία των δημοσιονομικών υπηρεσιών που τίθενται υπό κρίση¹⁶⁵.

3.1.3 Ο κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών

Σε αντίθεση με άλλες χώρες ο δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Γαλλία είναι κατασταλτικός. Από τη γαλλική μοναρχία, τα δικαστήρια των Οικονομικών (*Chambres des comptes*) τα οποία ήταν τα κυρίαρχα δικαστήρια τότε, ειδικεύονταν στις οικονομικές υποθέσεις. Το Δικαστήριο των Οικονομικών στο Παρίσι όπου ήταν το παλαιότερο και πρόδρομος του σημερινού γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου (court of audit) επέβλεπε τις δημόσιες δαπάνες, προστάτευε τα εδάφη, τα κτήματα που κατείχαν οι βασιλίσ και έλεγχε τους λογαριασμούς των υπαλλήλων του βασιλιά. Προς το τέλος της γαλλικής μοναρχίας και την άνοδο της γαλλικής επανάστασης καταργήθηκαν τα δικαστήρια των Οικονομικών¹⁶⁶ (17 Σεπτεμβρίου 1791).

Έπειτα με το νόμο της 16^{ης} Σεπτεμβρίου του 1807 και το αυτοκρατορικό διάταγμα της 28^{ης} Σεπτεμβρίου ο Ναπολέων δημιούργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως είναι σήμερα. Μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διευρύνθηκαν σημαντικά¹⁶⁷.

Μια από τις παλαιότερες αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο δικαστικός κατασταλτικός έλεγχος κανονικότητας των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων¹⁶⁸.

¹⁶⁵ *Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P.*, Finances Publiques. L.G.D.J.. Paris 2002. , *Gaudemet P.-M., Molinier J.*, Finances Publiques. Montchrestien. Paris 1996.

¹⁶⁶ *Raynaud J.* La Cour des comptes, Paris, Presses Universitaires de France, 1988., *Lemond A.*, Le temps des libertés en Dauphiné. L'intégration d'une principauté à la couronne de France (1349-1408), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2002 (coll. La Pierre et l'Écrit).

¹⁶⁷ <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Histoire-et-patrimoine>

¹⁶⁸ Article L. 111-1 «Du code des juridictions financières» *Montagnier G.*, Le juge financier, juge des comptes et des comptables. R.F.F.P. no 41. 1993

Καθήκον του είναι να εξακριβώσει ότι τα έσοδα εισπράττονται ή ότι οι δαπάνες πληρώνονται σύμφωνα με το ισχύον δημοσιονομικό καθεστώς. Συγκεκριμένα ελέγχει τους λογαριασμούς και τα δικαιολογητικά και εφόσον έχουν τηρηθεί ορθά οι όροι τότε οι δημόσιου υπόλογοι απαλλάσσονται. Σε περίπτωση όμως που διαπιστώθηκε μη ορθή τήρηση των όρων καταλογίζεται στον υπόλογο το ανάλογο έλλειμμα. Η πράξη του καταλογισμού είναι δικαστική απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προσβάλλεται μόνο με αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβούλιο της Επικρατείας και η ευθύνη του δημοσίου υπολόγου είναι συγχρόνως προσωπική και χρηματική¹⁶⁹.

Εκτός της δικαστικής του αρμοδιότητας, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί και διαχειριστικό έλεγχο ο οποίος είναι διοικητικός έλεγχος¹⁷⁰. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με τον έλεγχο της διαχείρισης διασφαλίζει την ορθή χρήση του δημόσιου χρήματος. Ουσιαστικά με τον έλεγχο αυτό εξακριβώνει την καλή χρήση των πιστώσεων, των κονδυλίων και των αξιών και είναι αντίστοιχος με τον έλεγχο απόδοσης¹⁷¹. Εντωμεταξύ η δικαιοδοσία του δικαστηρίου είναι ευρεία. Ελέγχει τα δημόσια ιδρύματα, τις δημόσιες επιχειρήσεις από το 1976, τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης από το 1950 και τους ιδιωτικούς φορείς που λαμβάνουν κρατικές επιδοτήσεις¹⁷².

Παραπάνω αναφέρθηκαν η δικαστική και η διοικητική του αρμοδιότητα. Τα συντάγματα του 1946 και του 1958 της γαλλικής δημοκρατίας στα άρθρα 18 και 47 αντίστοιχα αναθέτουν στο Δικαστήριο την αποστολή να επικουρεί την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο κατά τον έλεγχο της εκτέλεσης των δημοσιονομικών νόμων.

¹⁶⁹ *Orsoni G.*, Le Conseil d' Etat. juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes. R.F.F.P. no 70, 2000, <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions>

¹⁷⁰ *Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P.*, Finances Publiques. L.G.D.J.. Paris 2002

¹⁷¹ *Descheemaeker. C.* La cour des comptes ,Documentation française Paris 1998

¹⁷² *Gaudemet P.-M.*. Le controle des entreprises publiques. R.D.P. 1972., και *Muzellet R.*, Le controle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques. A.J.D.A. 1976., Ο νόμος της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1949 ανέθετε τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, *Fromont M.*, Le controle des aides financieres publiques aux entreprises privees. A.J. D. A. 1979 , <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Les-contrôles>

Πιο ειδικά το Ελεγκτικό συνέδριο εκπονεί κάθε χρόνο μια έκθεση που συνοδεύει το νόμο περί δημοσίων οικονομικών με σκοπό την ενημέρωση του κοινοβουλίου πριν την έγκριση των λογαριασμών του κράτους. Επίσης από το 1996 παρακολουθεί και την εφαρμογή των νόμων που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση.(συνταγματικό νόμο της 22ας Φεβρουάριου 1996) Παρόλο που συνδράμει την Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο είναι ανεξάρτητο της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας¹⁷³.

Τέλος με τον οργανικό νόμο περί δημοσίων οικονομικών του 2001 διευρύνθηκε ο ρόλος του όσον αφορά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας αφού πλέον δεν εξετάζει μόνο αν το δημόσιο χρήμα χρησιμοποιείται σύμφωνα με τους νομούς (κανονικότητα) αλλά και αν η αποδοτικότητα και η οικονομία είναι τα αποτελέσματα που παρατηρήθηκαν ανάλογα με τους διατιθέμενους πόρους (αποτελεσματικότητα) και τα παρατηρούμενα αποτελέσματα συνάδουν με τους επιδιωκόμενους στόχους (αποδοτικότητα)¹⁷⁴. Συγκεκριμένα κάθε χρόνο το δικαστήριο πρέπει να εκδίδει έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού δηλαδή τις επιδόσεις, του στόχους, τις διαφορές έναντι των προβλέψεων, βασιζόμενη στην εξειδίκευση των πιστώσεων ανά αποστολή και πρόγραμμα¹⁷⁵.

Επιπροσθέτως, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Γαλλίας πιστοποιεί την κανονικότητα, την ειλικρίνεια και την αξιοπιστία των λογαριασμών του κράτους της¹⁷⁶. Η εντολή αυτή καλύπτει τις οικονομικές καταστάσεις που συνθέτουν το γενικό λογαριασμό του κράτους. Η πιστοποίηση επιτρέπει να δώσει εύλογη βεβαιότητα σχετικά με την ποιότητα των οικονομικών καταστάσεων και, κατά συνέπεια, για την οικονομική κατάσταση του κράτους.

¹⁷³ <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-valeurs, décision du 25 juillet 2001>

¹⁷⁴ <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions>

¹⁷⁵ *Delafosse F.*, LE role de la Cour des comptes, R.F.F.P. no 92. 2005, Article 54 -4 «Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances»

¹⁷⁶ L'article 58-5 «De la LOLF confiée à la Cour des comptes»

Εντωμεταξύ η έννοια της αξιοπιστίας¹⁷⁷ (Declaration d'assurances-DAS), συναντιέται από το 1994 στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου επιβεβαιώνοντας έτσι την προσπάθεια εναρμόνισης του δημοσιονομικού συστήματος της Γαλλίας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, μιας και ο παραδοσιακός έλεγχος κανονικότητας συμπληρώνεται πλέον σε όλες τις εκφάνσεις του από την αξιολόγηση της αποδοτικότητας.

3.2 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην Αγγλία

3.2.1 Ιστορική αναδρομή

Τον δωδέκατο αιώνα στην Αγγλία υπεύθυνος για τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών ήταν ο Auditor of Exchequer, ο δικαστής των δημόσιων λογαριασμών και δαπανών. Τον δέκατο τέταρτο αιώνα το Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα να αρνείται να επικυρώσει νόμους σχετικά με τα δημοσιονομικά και τον προϋπολογισμό της Αγγλίας. Το 1866 καταργείται ο θεσμός του Auditor of Exchequer και ιδρύεται ένας νέος θεσμός του Γενικού Επόπτη και Ελεγκτή (Comptroller and Auditor General). Στον Γενικό Ελεγκτή μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτή του Θησαυροφυλακίου, δηλαδή πλέον ήταν υπεύθυνος για τη κατανομή των πιστώσεων μεταξύ των υπουργείων, και οι αρμοδιότητες των Επιτρόπων Ελέγχου των Δημόσιων Λογαριασμών (Commissioners for Auditing the Public Accounts). Επιπλέον από το 1866 έπρεπε κάθε Υπουργείο να καταρτίζει λογαριασμούς που θα αναγράφουν το ύψος της πίστωσης για κάθε κατηγορία δαπανών και το ποσό που τελικά δαπανήθηκε ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος. Επιπροσθέτως ο Γενικός Ελεγκτής έλεγχε τη νομιμότητα κάθε δημοσιονομικής πράξης των φορέων, όμως η αρμοδιότητα αυτή αποδείχθηκε χρονοβόρα και χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα. Έτσι με το νόμο του 1921 δίνεται η δυνατότητα στο Γενικό Ελεγκτή να ελέγχει κάποιες δημοσιονομικές πράξεις δειγματοληπτικά, στηριζόμενος, στην αξιοπιστία των εσωτερικών συστημάτων ελέγχου των φορέων¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Το 1994, η Συνθήκη του Μάαστριχτ απαίτησε από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο να χορηγεί δήλωση αξιοπιστίας (Declaration d'assurances-DAS), η οποία να βασίζεται στα αποτελέσματα ελέγχων. Στη δήλωση περιλαμβάνεται η γνώμη για την ακρίβεια των λογαριασμών της ΕΕ και της νομιμότητας και της κανονικότητας των σχετικών πράξεων. Σκοπός της δήλωσης αξιοπιστίας είναι να ενημερωθεί η αρμόδια αρχή για το αν οι οικονομικές καταστάσεις που καταρτίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζουν αξιοπιστία και ορθή εικόνα. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1227_el.htm

Γενικότερα ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής είναι ένα διαφορετικό σύστημα έλεγχου όπου εξαρτάται από το Βρετανικό Κοινοβούλιο, κατά συνέπεια οι εξουσίες της Βουλής επεκτείνονται στον κλάδο των δημόσιων οικονομικών¹⁷⁹.

3.2.2 Η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου

Το 1983 ιδρύθηκε η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου (National Audit Office), με σκοπό να συνδράμει το έργο του Γενικού Ελεγκτή¹⁸⁰. Η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου είναι υπό την εξουσία του Γενικού Ελεγκτή (Comptroller and Auditor General) και διεξάγει έλεγχο της οικονομικής δραστηριότητας του κράτους (financial audit) από άποψη νομιμότητας και κανονικότητας αλλά και έλεγχο απόδοσης (value for money audit)¹⁸¹.

Το National Audit Office είναι ανεξάρτητο όργανο έλεγχου, το οποίο δεν ανήκει στην οργάνωση της κρατικής διοίκησης. Έχει έναν μεγάλο αριθμό υπαλλήλων, οι οποίοι συγκροτούν ομάδες εργασίας και κατανέμονται στον κλάδο επαλήθευσης των λογαριασμών είτε στον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Δηλαδή κατά τον έλεγχο αυτό εξετάζεται η οικονομικότητα (economy), η αποδοτικότητα (efficiency) και η αποτελεσματικότητα (effectiveness) των κυβερνητικών πολιτικών. Με τον όρο οικονομικότητα εννοούμε τη μείωση του κόστους (δημόσιου χρήματος) που χρησιμοποιείται για μια δραστηριότητα. Με τον όρο αποδοτικότητα εννοούμε τη σχέση μεταξύ εισροών (πόρων) και εκροών όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά. Τέλος, με τον όρο αποτελεσματικότητα εννοούμε το βαθμό κατά τον οποίο επιτεύχθηκαν οι στόχοι και τη σχέση ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη και τα οφέλη που πραγματοποιήθηκαν¹⁸².

¹⁷⁸ «Exchequer and Audit Departments Act 1921»

¹⁷⁹ «Exchequer and Audit Departments Act 1866»

¹⁸⁰ «National Audit Act 1983»

¹⁸¹ Article 6-9 National Audit Act 1983

¹⁸² Article 6.1 «National Audit Act 1983»

Επίσης το National Audit συνεργάζεται με την Επιτροπή των Δημόσιων Λογαριασμών για να καθορίζουν το πρόγραμμα του ελέγχου, και αυτό αποτέλεσε έναν από τους κύριους άξονες του παραδοσιακού κοινοβουλευτικού συστήματος στη Μεγάλη Βρετανία. Τέλος το Ν.Α.Ο δημοσιεύει περίπου πενήντα (50) εκθέσεις ελέγχου απόδοσης κάθε χρόνο και καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων.

3.2.3 Ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής

Ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής, όπως προαναφέρθηκε ιδρύθηκε το 1866 και είναι προϊστάμενος της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου από το 1983. Το σύστημα ελέγχου των δημόσιων οικονομικών της Αγγλίας έχει τη μορφή μονοπρόσωπου ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου και όχι δικαστικού¹⁸³. Συγκεκριμένα ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής είναι ανώτατος λειτουργός του Κοινοβουλίου και ειδικότερα της Βουλής των Κοινοτήτων¹⁸⁴ (House of Commons), επικουρούμενος από διοικητικές υπηρεσίες και με πλήρη αυτονομία έναντι της εκτελεστικής εξουσίας¹⁸⁵. Ο δημοσιονομικός έλεγχος που ασκεί είναι προέκταση του νομοθετικού έργου, αφού έχει ενταχθεί λειτουργικά και οργανωτικά στο Κοινοβούλιο.

Ο Γενικός Επόπτης και Ελεγκτής διορίζεται από τη Βασίλισσα από μια κατάσταση με υποψηφιότητες που έχει υποβάλλει η Βουλή των Κοινοτήτων, μετά από πρόταση του πρωθυπουργού, όμως και με την σύμφωνη γνώμη του προέδρου της Επιτροπής Δημόσιων Λογαριασμών, ο οποίος είναι συνήθως μέλος της αντιπολίτευσης, πρώην Υπουργός Οικονομικών¹⁸⁶. Κατά συνέπεια, στην Αγγλία, ο θεσμός του ελέγχου δημόσιων οικονομικών αποτελεί στοιχείο πολιτικής ισορροπίας μεταξύ της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης.

¹⁸³ *Baranger D.*, La tradition du controle budgetaire en Grande-Bretagne. R.F.F.P. no 86,2004

¹⁸⁴ Η Βουλή των Κοινοτήτων είναι ένα εκλεγμένο σώμα του Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην πολιτική του Ηνωμένου Βασιλείου. Ο βασικός του ρόλος είναι να ελέγχουν και να αμφισβητούν το έργο της κυβέρνησης, να συζητούν και να ψηφίζουν τους νόμους. <http://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/>

¹⁸⁵ Article 1.2 «National Audit Act 1983»

¹⁸⁶ Article 1.1 «National Audit Act 1983»

Ο Γενικός Ελεγκτής μπορεί να χάσει την θέση του μόνο εάν παραβιάσει τα καθήκοντά του και εφόσον υπάρχει σχετική απόφαση για την απομάκρυνση του από την Βουλή των Κοινοτήτων και από την Βουλή των Λόρδων¹⁸⁷.

Επίσης κατά την άσκηση των καθηκόντων του έχει πλήρη διακριτική ευχέρεια και υπόκειται μόνο στο νόμο, έχει όμως υποχρέωση να λάβει υπόψη του τυχόν προτάσεις της Επιτροπής Δημόσιων Λογαριασμών, αν και η τελική απόφαση ανήκει αποκλειστικά σε αυτόν. Από την στιγμή που προΐσταται της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου είναι αρμόδιος, για την πρόσληψη του προσωπικού της υπηρεσίας του, συμπεριλαμβανομένου και του αναπληρωτή του αλλά και για τον καθορισμό του ύψους των αποδοχών τους¹⁸⁸.

3.2.4 Οι αρμοδιότητες του Γενικού Επόπτη και Ελεγκτή

Ο Γενικός Ελεγκτής έχει την δικαιοδοσία να πραγματοποιεί ελέγχους στα έσοδα και στις δαπάνες του Γενικού Ταμείου (Consolidated Fund) και του Εθνικού Ταμείου Δανείων (National Loans Fund). Το Γενικό Ταμείο έχει ιδρυθεί στην Τράπεζα της Αγγλίας από το Υπουργείο Οικονομικών ως ένα ταμείο στο οποίο εισρέει κάθε δημόσιο έσοδο και από το οποίο πληρώνονται όλες οι δημόσιες δαπάνες, ενώ το Εθνικό Ταμείο Δανείων καλύπτει τα δάνεια που χορηγεί ή λαμβάνει η κυβέρνηση. Ο ελεγκτής μετά από σχετικό αίτημα του Υπουργείου Οικονομικών, για να επιτρέψει, την εκταμίευση δημοσίου χρήματος από το ταμείο θα πρέπει να βεβαιωθεί ότι υφίστανται οι απαραίτητες πιστώσεις, ότι η πληρωμή προβλέπεται από το νόμο και ότι έχει εγκριθεί από το Κοινοβούλιο. Εάν εκταμιεύτηκε λάθος ποσό τότε ο Ελεγκτής και το Υπουργείο Οικονομικών θα πρέπει να συμφωνήσουν για την επιστροφή του¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Η Βουλή των Λόρδων είναι το δεύτερο τμήμα του Κοινοβουλίου του Ηνωμένου Βασιλείου. Είναι ανεξάρτητη από την Βουλή των Κοινοτήτων και συμπληρώνει το έργο της. Η Βουλή των Λόρδων λαμβάνει μέρος στις αποφάσεις και την διαμόρφωση των νομών και ελέγχει και αμφισβητεί το έργο της κυβέρνησης. Όλοι οι λογαριασμοί πρέπει να εξετάζονται και από τα δύο μέρη του Κοινοβουλίου, πριν γίνουν νόμος του κράτους <http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>

¹⁸⁸ Article 1.2 «National Audit Act 1983»

¹⁸⁹ <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/consolidated-fund/>

Επιπροσθέτως, εκτός από την αρμοδιότητα να ελέγχει το Γενικό Ταμείο και το Εθνικό Ταμείο Δάνειων ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί δημοσιονομικό έλεγχο, κατά τον οποίο εξετάζονται οι λογαριασμοί από πλευράς νομιμότητας και κανονικότητας και διαμορφώνει άποψη επί των δημοσιονομικών καταστάσεων όλων των υπουργείων και των δημόσιων νομικών προσώπων ¹⁹⁰.

Το σημαντικότερο όμως καθήκον του είναι να ενημερώνει και να συμβουλεύει το Κοινοβούλιο για τις δαπάνες του κράτους και για την τήρηση των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των πόρων που δαπανήθηκαν από τις ελεγχόμενες κρατικές υπηρεσίες. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου απόδοσης ο οποίος καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, δεν επιτρέπεται στο Γενικό Ελεγκτή να αμφισβητεί την ουσία των πολιτικών επιλογών του ελεγχόμενου φορέα ¹⁹¹. Ο στόχος του ελέγχου αυτού συνίσταται στην εξακρίβωση αν οι πόροι χρησιμοποιούνται πράγματι με σύνεση και για τους σκοπούς που προορίζονται. Υπό αυτή την έννοια αυτή, ο ανωτέρω έλεγχος είναι το εργαλείο ελέγχου του Κοινοβουλίου έναντι της Κυβέρνησης για την καλή χρήση από αυτήν του δημοσίου χρήματος ¹⁹². Εξάλλου οι εκθέσεις απόδοσης χρησιμοποιούνται για την βελτίωση των φορέων που έχουν ελεγχτεί και κατά συνέπεια την μη κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος.

Τέλος οι εκθέσεις της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου υποβάλλονται σε έλεγχο από την Επιτροπή Δημόσιων Λογαριασμών, η οποία είναι μια επιτροπή της βρετανικής Βουλής των Κοινοτήτων, υπεύθυνη για την εποπτεία των κρατικών δαπανών. Ενώπιον της Επιτροπής γίνεται συζήτηση για τα θέματα που θίγονται από τις εκθέσεις της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου.

¹⁹⁰ The systems based approach to the certification audit of Central Government Accounts in the United Kingdom. Paper by the Comptroller and Auditor General, United Kingdom, σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983. Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αθήνα 1984

¹⁹¹ Article 6.2 «National Audit Act 1983», *Lonsdale J.*, A constantly evolving construct: The development of value for money audit practice at the United Kingdom National Audit Office, στον Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή 2004.

¹⁹² *Bourn J.* La reddition de comptes au Parlement du Royaume-Uni. R.F.F.P no 36. 1991 , *Lamarque D.* Les rapports publics dans la pratique des institutions superieures de controle. Comparaisons internationales. R.F.F.P. no 99, 2007

Στη συζήτηση ,εκτός από την ομάδα εργασίας της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου με επικεφαλής το Γενικό Ελεγκτή , παρευρίσκονται δημοσιογράφοι και είναι ανοικτή στο κοινό. Στη συνέχεια η Επιτροπή συντάσσει δική της έκθεση η οποία βασίζεται κατά το μεγαλύτερο μέρος της στην έκθεση του National Audit Office¹⁹³.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου δημοσίευσε , κατά τη διάρκεια του 2013-14 εξήντα έξι (66) εκθέσεις απόδοσης, πιστοποίησε τετρακόσιους είκοσι επτά (427) λογαριασμούς και γενικά ξεπέρασε το στόχο της για τη μείωση του κόστους. Η εξοικονόμηση από την βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών ανήλθε στα 1.1 δισεκατομμύρια λίρες¹⁹⁴.

¹⁹³ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/>

¹⁹⁴ <http://www.nao.org.uk/report/nao-annual-report-accounts-2013-14/>

3.3 Σύγκριση ελέγχου δημοσίων δαπανών της Ελλάδας, της Γαλλίας και της Αγγλίας

Αρχικά από τα όργανα προληπτικού έλεγχου στην Ελλάδα, οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομικών και είναι όργανο διοικητικής φύσεως, αντίθετα το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανωτάτη διοικητική και ανωτάτη δικαστική αρχή, είναι ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία όμως επικουρεί την Βουλή των Ελλήνων στην διαδικασία παραγωγής νόμων, στη γνωμοδότησή του για την έγκριση του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους. Στην Γαλλία ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από την αρχή που είναι υπεύθυνη για τον Δημοσιονομικό έλεγχο, ο θεσμός του ελέγχου είναι διοικητικής μορφής, ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών και είναι υπό την εξουσία του. Στην Γαλλία το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δικαστικής φύσεως με διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες όμως ασκεί αποκλειστικά κατασταλτικό έλεγχο, συνδράμει το Κοινοβούλιο καθώς εκπονεί κάθε χρόνο μια έκθεση που συνοδεύει το νόμο περί δημοσίων οικονομικών με σκοπό την ενημέρωσή του, χωρίς όμως να υπάγεται σε αυτό και είναι ανεξάρτητο από την εκτελεστική εξουσία. Η Γαλλία με την Ελλάδα έχουν κάποιες ομοιότητες αφού και στις δυο περιπτώσεις ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από διοικητικό όργανο, η διαφορά τους όμως έγκειται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Ελλάδα ασκεί προληπτικό έλεγχο ενώ στην Γαλλία μόνο κατασταλτικό. Αντ' αυτού ο έλεγχος στην Αγγλία είναι τελείως διαφορετικά διαμορφωμένος. Ο έλεγχος ασκείται από την Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου όπου προΐσταται ο Γενικός Ελεγκτής είναι όργανο διοικητικής φύσεως, συνεργάζεται με το Κοινοβούλιο αλλά είναι ανεξάρτητος από την εκτελεστική εξουσία.

Όσον αφορά το περιεχόμενο του ελέγχου οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκούν έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών. Εκτός των ανωτέρω ελέγχων εξετάζουν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα που αφορούν τις διοικητικές πράξεις στις οποίες στηρίχτηκε η πραγματοποίηση της δαπάνης. Επίσης αν κατά την άσκηση του ελέγχου της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης διαπιστώσουν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης τότε το αναφέρουν στον Υπουργό Οικονομικών έτσι ώστε να διατάξει επιτόπιο έλεγχο. Στην περίπτωση της Ελλάδας ο ουσιαστικός έλεγχος ο οποίος αναφέρεται στην επί τόπου εξακρίβωση της

πραγματοποίησης των δαπανών καθώς και στη διαπίστωση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας πραγματοποιείται μόνο σε περίπτωση αμφιβολιών. Στην Γαλλία ο προληπτικός διοικητικός έλεγχος έπειτα από τον οργανικό νόμο L.O.L.F. και την διάρθρωση του προϋπολογισμού τους σε προγράμματα συνίσταται σε έλεγχο αποτελεσματικότητας. Επίσης και ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Γαλλίας δεν εξετάζει μόνο αν το δημόσιο χρήμα χρησιμοποιείται σύμφωνα με τους νομούς αλλά και αν η αποδοτικότητα και η οικονομία είναι τα αποτελέσματα που παρατηρήθηκαν ανάλογα με τους διατιθέμενους πόρους και αν τα παρατηρούμενα αποτελέσματα συνάδουν με τους επιδιωκόμενους στόχους.

Τέλος ο έλεγχος της Αγγλίας που ασκείται από τον Γενικό Ελεγκτή είναι έλεγχος απόδοσης ή αλλιώς «value for money» και εξειδικεύεται στις έννοιες οικονομίας αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας δηλαδή στον έλεγχο της αρχής της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης.

3.4 Ο έλεγχος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα

Η πρώτη νομοθετική προσέγγιση της Ελλάδας με τον έλεγχο απόδοσης ήταν το 2004. Συγκεκριμένα καθιερώθηκε το σύστημα «Διοίκηση μέσω Στόχων», με το οποίο επιδιωκόταν η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Καθιερώθηκε η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Ως αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

¹⁹⁵ Άρθρο 1 παρ. 1, 2 Ν.3230/04 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

Το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων, εφαρμόζεται στις υπηρεσίες του Δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού¹⁹⁶. Παρόλο που οι ανωτέρω διατάξεις είχαν ψηφιστεί από το 2004 μάλλον αγνοήθηκαν και έμειναν ανεφάρμοστες.

Έπειτα το 2006 συστάθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων η οποία υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής¹⁹⁷. Οι αρμοδιότητες της είναι η άσκηση του ελέγχου στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων έτσι ώστε να εξακριβωθεί αν όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν, αν κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, και οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αν λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων και αν όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Επίσης ελέγχει τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους, εισηγείται τα κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, ώστε να συμβάλει στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων τους, στη σύννομη και αποτελεσματική διαχείριση των χρημάτων που δαπανούν και στην καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας, καθώς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντά τους. Εκτός των άλλων επιβάλλει τις προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο κυρώσεις¹⁹⁸.

Η διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων είναι σε τρεις (3) Διευθύνσεις με θέσεις προσωπικού να ορίζονται σε διακόσιες εξήντα πέντε (265)¹⁹⁹. Τα ελεγκτικά όργανα για τους ανωτέρω ελέγχους είναι οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές και οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.)²⁰⁰.

¹⁹⁶ Άρθρο 2 παρ.1 Ν.3230/04 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

¹⁹⁷ . Άρθρο 1 παρ.1 Ν.3492/06 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»

¹⁹⁸ Άρθρο 2 παρ 1 Ν.3492/2006

Η διενέργεια των δημοσιονομικών ελέγχων γίνεται με εντολή του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους. Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι διενεργούνται με βάση ετήσιο πρόγραμμα που καταρτίζεται από τη Γενική Διεύθυνση με μέριμνα των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων. Οι έκτακτοι έλεγχοι διενεργούνται ύστερα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες και βάσιμες υπόνοιες για δωροδοκίες, δωροληψίες, απάτες, ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες ή ύστερα από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου Εισαγγελέα²⁰¹. Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές αφού πραγματοποιήσουν τον έλεγχο συντάσσουν έκθεση εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός. Εάν διαπιστώσουν ελλείμματα, πληρωμή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή μη νόμιμων δαπανών, φθορά ή απώλεια τίτλων, απαιτήσεων και περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορέα, που δεν οφείλονται σε ανωτέρα βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος:

α) του υπευθύνου, αν από δόλο ή βαριά αμέλεια προέβη σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή συνέπραξε στην έκδοση αυτών ή στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης,

β) του προϊσταμένου του, αν αμέλησε να ασκήσει την επιβαλλόμενη από τη θέση του εποπτεία και να αποτρέψει την πραγμάτωση της μη νόμιμης πληρωμής,

γ) του λαβόντα, αν έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού,

δ) των οργάνων διοίκησης του φορέα, αν έχουν συντελέσει υπαιτίως στη μη νόμιμη πληρωμή²⁰².

¹⁹⁹ Άρθρο 6 παρ 1, άρθρο 7 παρ 1 Ν.3492/2006.

²⁰⁰ Άρθρο 14 παρ 1 Ν.3492/2006

²⁰¹ Άρθρο 13 παρ 1. Ν.3492/2006

²⁰² Άρθρο 16 παρ. 1 ,παρ 2 Ν.3492/2006

Από τα ανωτέρω συνάγεται η προσπάθεια της εναρμόνισης του ελεγκτικού μηχανισμού της Ελλάδας με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα καλύπτοντας την έλλειψη του ουσιαστικού ελέγχου. Όμως ενώ ο νόμος ψηφίστηκε το 2006 , το 2008 συστάθηκαν οι τρεις διευθύνσεις της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων :

- 1) η Διεύθυνση Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού.
- 2) η Διεύθυνση Ελέγχου Φορέων Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ΔΕΚΟ, Ν.Π.Ι.Δ. και λοιπών Φορέων.
- 3) η Διεύθυνσης Υποστήριξης και Επικοινωνίας²⁰³.

Το 2011 τοποθετήθηκαν Διευθυντές που θα προϊστάιντο στις τρεις παραπάνω Διευθύνσεις και δεκαοκτώ υπάλληλοι από τις διακόσιες εξήντα πέντε(265) θέσεις που είχαν αρχικά ορισθεί²⁰⁴. Στις 1.11.2012 άρχισαν να λειτουργούν οι τρεις Διευθύνσεις που προαναφέρθηκαν²⁰⁵. Το 2013 συστήνεται η Διεύθυνση Έκτακτων Δημοσιονομικών Ελέγχω²⁰⁶. Επίσης το 2013 καταρτίζεται μητρώο Δημοσιονομικών Ελεγκτών όπου τα αποτελέσματα του ανακοινώνονται το 2014²⁰⁷. Τέλος το 2014 Στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων συστήνονται δεκατρία (13) Περιφερειακά Γραφεία Δημοσιονομικού Ελέγχου σε επίπεδο μη Αυτοτελούς Γραφείου, στις αντίστοιχες έδρες των περιφερειών της χώρας και υπάγονται απευθείας στον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης²⁰⁸.

²⁰³ Π.Δ. 24/08 «Διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και αρμοδιότητες των Διευθύνσεων και των Τμημάτων της»

²⁰⁴ Απόφαση με αριθμ. πρωτ. 24278/18.3.2011 του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

²⁰⁵ Την υπ' αριθμ. 2/70212/0004/2012 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών

²⁰⁶ Άρθρο 13 Ν.4151/13 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), με τα συναφή Παραρτήματα Α΄ και Β΄ σχετικά με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή σε φορολογικά θέματα και του Πρωτοκόλλου Τροποποίησης αυτής.»

²⁰⁷ Αριθμ. 2/95230/0004/24.10.2013 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, 2/83152/0004/24.10.2014 έγγραφο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

²⁰⁸ Άρθρο 6 Ν.4281/14 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις.»

Συμπερασματικά από το 2006 έως και τώρα έχει γίνει κάποια πρόοδος, δηλαδή έχουν ενεργοποιηθεί κάποιες από τις διατάξεις του νομού και γίνεται ιδιαίτερη προσπάθεια στελέχωσης της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων όμως απαιτείται ακόμα η έκδοση πολλών κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης με αποτέλεσμα κάποια τμήματα ακόμα να είναι ανενεργά. Ανεξαιρέτως αυτών οι διατάξεις του νόμου κινούνται στη σωστή κατεύθυνση για τη διασφάλιση του δημοσίου χρήματος.

Συμπεράσματα

Αρχικά ο ισχύον προληπτικός έλεγχος στην Ελλάδα δεν έχει αλλάξει ιδιαίτερα από την πρωτοεμφανισή του. Το ελεγκτικό σύστημα ήταν και είναι μικτό δηλαδή τον έλεγχο ασκούν δυο όργανα. Σε πρώτη φάση οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Έλεγχου ασκούν έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών του Δημοσίου, εξετάζοντας τα δικαιολογητικά που τους αποστέλλονται από τους φορείς, εκκαθαρίζοντας τη δαπάνη και εκδίδοντας τον τίτλο πληρωμής και σε δεύτερη φάση το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί ανάλογο προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής και θεωρεί ή όχι το χρηματικό ένταλμα. Ναι μεν έχει αποδειχτεί ότι και τα δύο ελεγκτικά όργανα πραγματοποιούν εξοικονόμηση πόρων (ετήσιες εκθέσεις τους) όμως από την από την στιγμή που γίνεται ο ίδιος έλεγχος δύο φορές, και η διαδικασία είναι χρονοβόρα αλλά σπαταλούνται και ανθρώπινοι πόροι. Έπειτα είναι περιορισμένος καθώς σκοπός του είναι η αναζήτηση συγκεκριμένων παρανομιών χωρίς έλεγχο του ουσιαστικού μέρους της.

Η Γαλλία και η Αγγλία δυο χώρες με διαφορετικούς θεσμούς έλεγχου, η μια με όργανο έλεγχου δικαστικής φύσεως (Cour des comptes) και η άλλη με όργανο έλεγχου διοικητικής φύσεως (National Audit Office) ασκούν έλεγχο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δηλαδή σύμφωνα με τις έννοιες οικονομίας αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Με τον όρο οικονομικότητα εννοούμε τη μείωση του κόστους (δημόσιου χρήματος) που χρησιμοποιείται για μια δραστηριότητα. Με τον όρο αποδοτικότητα εννοούμε τη σχέση μεταξύ εισροών (πόρων) και εκροών όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά. Με τον όρο αποτελεσματικότητα

εννοούμε το βαθμό κατά τον οποίο επιτεύχθηκαν οι στόχοι και τη σχέση ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη και τα οφέλη που πραγματοποιήθηκαν.

Ουσιαστικά ο ανωτέρω έλεγχος αποσκοπεί στη συνολική θεώρηση της ελεγκτικής λειτουργίας βρίσκοντας τις αδυναμίες, τις ελλείψεις αλλά και τις δυνατότητες του συστήματος του φορέα.

Στην Ελλάδα από το 2006 με τη σύσταση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων έχει γίνει μια προσπάθεια εναρμόνισης με το Ευρωπαϊκά πρότυπα έλεγχου όμως ενώ έχει γίνει κάποια πρόοδος, δηλαδή έχουν ενεργοποιηθεί κάποιες από τις διατάξεις του νομού και γίνεται ιδιαίτερη προσπάθεια στελέχωσης της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων απαιτείται ακόμα η έκδοση πολλών κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης με αποτέλεσμα κάποια τμήματα ακόμα να είναι ανενεργά.

Ως πρόταση καλύτερευσης του υπάρχοντος ελεγκτικού συστήματος στην Ελλάδα είναι η διαδικασία δηλαδή η ανάληψη υποχρέωσης, η αναγνώριση της δαπάνης, η εκκαθάριση , η εντολή πληρωμής και η εξόφληση των δαπανών να διενεργούνται από τους Διατάκτες, αποκτώντας με αυτόν τον τρόπο περισσότερες ευθύνες, όπως και οι Διαχειριστές των προγραμμάτων στην Γαλλία. Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου να ασκούν τον έλεγχο στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων, κατά συνέπεια με αυτόν τρόπο στελεχώνεται και η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων και το Ελεγκτικό Συνέδριο να ασκεί τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο όμως υιοθετώντας και αυτό την αρχή της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αλιβιζάτου Ν., Το Σύνταγμα του 1975 και η εφαρμογή του: ένας στρεβλός εκσυγχρονισμός 1988

Γιαλιτάκη Α., Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος, εκδόσεις Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1999

Δαγτόγλου Π.Α., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012

Κάρκαλη Ι., Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου χρήματος», Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004

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

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

Κουγέα Β., Η συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις εσωτερικές λειτουργίες της δημόσιας διοικήσεως, Αθήνα 1986

Κούρτη Γ., Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού 1998

Μηλιώνη Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

Μπαλτά Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009

Μπάρμπα Ν., Μια πρώτη προσέγγιση του νέου συστήματος ελέγχου των δημοσίων δαπανών 2006

Μπάρμπα Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.,

Ρίζου Κ., Δημοσιολογιστικός έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Δήμος 7/2001

Σαραντόπουλου Κ., Ο δικαστικός έλεγχος της διαχειρίσεως του δημοσίου χρήματος, Βιβλιοθήκη Δημόσιου Λογιστικού Αθήνα 1978
Σοδλάτο Δ., Δημόσιο Λογιστικό, εκδόσεις Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη, 2001
Σπηλιωτόπουλου Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, έκδοση Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999
Στασινόπουλου Μ., Μαθήματα δημοσιονομικού δικαίου, Αθήνα 1966

Ξένη

Baranger D., La tradition du controle budgetaire en Grande-Bretagne. R.F.F.P. no 86,2004
Barilari A., Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ,L.G.D.J. Paris 2003
Bourn J. La reddition de comptes au Parlement du Royaume-Uni. R.F.F.P no 36. 1991
Bouvier M., La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, AJDA, N° 10 octobre 2001
Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P., Finances Publiques. L.G.D.J. , Paris 2002
Camby J.-P., La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances, coord., LGDG 2011, 3^e edition
Carcelle P., Mas G., Le controleur financier , La revue administrative 1961
Caumeil A., Le controle interne, un enjeu majeur pour la qualite des comptes de l' Etat. R.F.F.P. no 93, 2006
De Forges J.-M., Le controle financier central, R.D.P. 1984
Delafosse F., Le role de la Cour des comptes, R.F.F.P. no 92. 2005
Descheemaeker. C., La cour des comptes ,Documentation francaise Paris 1998
Duhamel P -M., Le controle financier et la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.). R.F F.P no 91, 2005
Fromont M., Le controle des aides financieres publiques aux entreprises privees. A.J. D. A. 1979
Gaudemet P.-M.. Le controle des entreprises publiques. R.D.P. 1972
Gaudemet P.-M., Molinier J., Finances Publiques. Montchrestien. Paris 1996
Hertwog R., Les controles financiers, AJDA 1992

Lamarque D. Les rapports publics dans la pratique des institutions superieures de controle. Comparaisons intemationales. R.F.F.P. no 99, 2007

Lemonde A., Le temps des libertés en Dauphiné. L'intégration d'une principauté à la couronne de France (1349-1408), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2002 (coll. La Pierre et l'Ecrit)

Lonsdale J., A constantly evolving construct: The development of value for money audit practice at the United Kingdom National Audit Office, στον Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή 2004

Montagnier G., Le juge financier, juge des comptes et des comptables. R.F.F.P. no 41. 1993

Muzellet R., Le controle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques. A.J.D.A. 1976

Orsoni G., Le Conseil d' Etat. juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes. R.F.F.P. no 70, 2000

Raynaud J., La Cour des comptes, Paris, Presses Universitaires de France, 1988

The systems based approach to the certification audit of Central Government Accounts in the United Kingdom. Paper by the Comptroller and Auditor General, United Kingdom, σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983. Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αθήνα 1984

Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου

Πρακτικά 27ης Γεν.Συν.Ολομ.Ελ.Συν 27.7.1978

Πρακτικά 11ης Γεν.Συν.Ολομ.Ελ.Συν 30.4.2001

Πρακτικά 29ης Γεν.Συν.Ολομ.Ελ.Συν 10.11.2004

Γνωμ. Ολομ.Ελ.Συν.20/30-5-1979

Γνωμ. Ολομ.Ελ.Συν.34/8-10-1984

Γνωμ. Ολομ.Ελ.Συν.14/29-4-1991

Απόφ.Ι τμήμα 211/1971

Απόφ.Ι τμήμα 305/1978

Απόφ.Ι τμήμα 920/1981

Απόφ.Ι τμήμα 32/1997

Πράξη IV Τμήματος 90/1995

Πράξη IV Τμήματος 133/1995

Πράξη I Τμήματος 2/2000

Πράξη I Τμήματος 16/2000

Πράξη I Τμήματος 106/2000

Πράξη I Τμήματος 121/2001

Πράξη VII Τμήματος 358/2010

Πράξη VII Τμήματος 39/2013

Νομολογία Συμβουλίου της Επικρατείας

ΣτΕ Ε Τμήμα 17/1997

Ελληνική Νομοθεσία

Ν.ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτους»

Σύνταγμα 1864

Ν.ΑΥΟΖ'/1887 «Περί της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου»

Σύνταγμα 1911

Ν.1937/1920 «Περί του τρόπου ενέργειας του Προληπτικού ελέγχου επί των εξόδων του κράτους»

Διάταγμα 31ης Ιουλίου 1926 «Περί εκτελέσεως γνωμοδοτήσεως Επιτροπής Οικονομικών σχετικώς με τας Κεντρικάς Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών»

Σύνταγμα 1927

Ψήφισμα 7ης Ιουνίου 1927 «Περί ενισχύσεως του Υπουργού των Οικονομικών εν τη Διοικήσει των εσόδων και των εξόδων του Κράτους»

Ν.4796/1930

Ν.2250/1940 «Αστικός Κώδικας»

Σύνταγμα 1952

Σύνταγμα 1968

N.321/1969 «Περί Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού»

N.1265/1972 «Περί ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ως και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και παρακολουθήσεως των εσόδων των»

Σύνταγμα 1973

Σύνταγμα 1975

N.1489/1984 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις»

N.1731/1987 «Ρυθμίσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία και άλλες διατάξεις»

N.1868/1989 «Τροποποίηση , αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων του ν.1756/88 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργών» τροποποίηση διατάξεων του ν.δ. 3026/54 «Περί Κώδικος Δικηγόρων» και άλλες διατάξεις»

N.2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Π.Δ. 172/1997 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών δήμων»

Π.Δ.151/1998 «Διαδικασία ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου»

N.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»

Συντάγματος 2001

Π.Δ. 133/14-6-01 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών Δήμων»

N.3016/2002 «Για την εταιρική διακυβέρνηση, θέματα μισθολογίου και άλλες διατάξεις»

N.3202/2003 «Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις»

N.3220/2004 «Μέτρα αναπτυξιακής και κοινωνικής πολιτικής αντικειμενικοποίηση του φορολογικού ελέγχου και άλλες διατάξεις»

N.3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

N.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

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

Π.Δ. 24/2008 «Διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και αρμοδιότητες των Διευθύνσεων και των Τμημάτων της»

Ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Π.Δ.113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες»

Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

Π.Δ.136/2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»

Ν.4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ»

Ν.4129/13 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»

Ν.4151/13 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), με τα συναφή Παραρτήματα Α' και Β' σχετικά με την αμοιβαία διοικητική συνδρομή σε φορολογικά θέματα και του Πρωτοκόλλου Τροποποίησης αυτής»

Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

Ν.4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις»

Νομοθεσία Γαλλίας

«Decret no 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au controle financier au sein des administrations de l'etat»

«Decret n 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, a l' organisation et aux emplois de direction des services de controle budgetaire et comptable ministerial»

«De la Constitution de 1958»

«De la LOLF loi organique relative aux lois de finances»

«De la LOLF confiée à la Cour des comptes»

«Du code des juridictions financières»

Les circulaires d'application de la LOLF sur le site du ministère du budget

«Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances»

Νομοθεσία Αγγλίας

«Exchequer and Audit Departments Act 1866»

«Exchequer and Audit Departments Act 1921»

«National Audit Act 1983»

Αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών

Απόφαση 2/70212/0004/2012 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών

Απόφαση 2/95230/0004/24.10.2013 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών

Αποφάσεις Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Απόφαση 24278/18.3.2011 του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Απόφαση 2/83152/0004/24.10.2014 του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Εκθέσεις Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους οικ. έτους 2011

Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου οικ. έτους 2011

Διαδικτυακοί Τόποι

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Histoire-et-patrimoine>

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Les-contrôles>

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions>
<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-valeurs>, décision du 25 juillet 2001
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1227_el.htm
<http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/lang/fr/Accueil>
<http://www.nao.org.uk/report/nao-annual-report-accounts-2013-14/>
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/>
<http://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/>
<http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does/>
<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/consolidated-fund/>
<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/controle-budgetaire/approfondir/fondamentaux/controleurs-budgetaires-comptables-ministeriels#.VNdeOuasWJI>