

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων
και Τμήμα Οικονομικής και Χρηματοοικονομικής
Επιστήμης του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου(Κύπρος)**

Κοινό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία

**ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΑΡΘΡΟ 98 ΠΑΡ.1
ΕΔΑΦ. Β΄: «Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ...» ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΕ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**



ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΤΣΑΚΟΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: Χαράλαμπος Τσιλιώτης

Κόρινθος, Φεβρουάριος 2019

**Univeristy of Pelopponisos
School of Social and Political Sciences Department of
Political Science and International Relations and
Department of Economics and Finance Of the
University of Neapolis Paphos (Cyprus)**

Joint Master Program in World Political Economy

**CONSTITUTION OF GREECE, ARTICLE 98
PAR. B: «THE CONTROL OF LARGE CONTRACTS
ECONOMIC VALUE ...» BY THE AUDITOR
CONFERENCE IN LOCAL ORGANIZATIONS
AUTHORIZATION.**

DIMITRIOS TSAKOS

Supervisor: Charalambos Tsiliotis

Corinth, February 2019

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΑΡΘΡΟ 98 ΠΑΡ.1 ΕΛΑΦ. Β΄: «Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ...» ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΕ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

Σημαντικοί Όροι: Ελεγκτικό Συνέδριο, διαφθορά, δημόσιες συμβάσεις, αυτοδιοίκηση, προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας, ελεγκτική διαδικασία.

Περίληψη

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελ.Συν.) αποτελεί Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο (άρθρο 98 του συντάγματος 1975/1986/2001). Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, έχει αρμοδιότητες ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαστικές – δικαιοδοτικές. Σ' αυτό ανήκει ο έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους (προσυμβατικά). Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποδεικνύεται ως ο κατεξοχήν τομέας εμφάνισης της παθολογίας της διαφθοράς. Σκοπός αυτής της εργασίας είναι, προβάλλοντας τη διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου, να στοιχειοθετήσει τη σημαντικότητά του στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Με την εφαρμογή του «νέου» νόμου των δημοσίων συμβάσεων 4412/16 και την καταλυτική συμβολή του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου ο προσυμβατικός έλεγχος φαίνεται να πετυχαίνει τους βασικούς του σκοπούς, που είναι η εξυπηρέτηση της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, η διαφάνεια για την προστασία των δημόσιων πόρων και του δημόσιου χρήματος και γενικότερα η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Βασισμένος στο κοινοτικό δίκαιο και στη νομολογία του Ελ.Συν. αποδεικνύεται ως ο βασικότερος παράγοντας ανάσχεσης της διεφθαρμένης διοικητικής διαδικασίας. Λειτουργεί προληπτικά ως εγγυητής νομιμότητας σύναψης των συμβάσεων στους ΟΤΑ, αλλά και κατασταλτικά, καθώς η διαπίστωση πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της σύμβασης. Σ' αυτή την εργασία αναδεικνύεται η συμβολή αυτού του ελέγχου στη μάχη κατά της διαφθοράς με βασικό συντελεστή το Ελ.Συν. Αναλύεται η διαδικασία εφαρμογής του στις συμβάσεις των ΟΤΑ μέσα από τον ν.4412/16 και αναδεικνύεται η προοπτική του.

CONSTITUTION OF GREECE, ARTICLE 98 PAR. B: «THE CONTROL OF LARGE CONTRACTS ECONOMIC VALUE ...» BY THE AUDITOR CONFERENCE IN LOCAL ORGANIZATIONS AUTHORIZATION.

Key words: Court of Auditors, corruption, public contracts, local government, pre-contract audit, audit process

Abstract

The Court of Auditors is the Supreme Financial Court (Article 98 of Constitution 1975/1986/2001). According to the Constitution and the legislation, it has supervisory, advisory and judicial – jurisdictional powers. This includes controlling the legality of public contracts before their conclusion (pre-contractual). The public contracts sector is proved to be the prime area of appearance of corruption pathology. The aim of this work, by highlighting the process of pre-contractual control, is to substantiate the significance of the fight against corruption. With the implementation of the "new" law of public procurement 4412/2016 and catalytic contribution of the Supreme Financial Court, the pre-contractual control appears to achieve its main objectives, which serve the principle of free competition, transparency for the protection of public funds , public money and, more generally, the service of the public interest. Based on the Community law and the jurisprudence of Court of Auditors, it proves to be the most fundamental factor in halting the corrupt administrative procedure. It works preventively as guarantor of legality award of procurement in Local Authorities and repressive as the detection of irregularities leading to the cancellation of the contract. This work highlights the contribution of this control to the fight against corruption, with the Court of Auditors acting as a key factor. The implementation process of its procurement in local authorities is analysed through the Law 4412 /16 and its perspective is emphasised.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

- 1.** Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
- 2.** Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο δηλών

Δημήτριος Τσάκος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
----------------------	----------

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	7
----------------------	----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΕΛΕΓΧΟΣ-ΔΙΑΦΘΟΡΑ-ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ-ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

1.1. Ο έλεγχος.....	8
----------------------------	----------

1.2. Το φαινόμενο της διαφθοράς.....	9
---	----------

1.3. Οικονομικός έλεγχος - παγκοσμιοποίηση. Η σημασία της πρόληψης στον έλεγχο	10
---	-----------

1.4. Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	11
--	-----------

1.5. Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Ιστορική επισκόπηση – αρμοδιότητες	13
---	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΣΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

2.1. Τι είναι ο «προσυμβατικός προληπτικός έλεγχος»;	14
---	-----------

2.2. Η έκταση - η φύση - ο σκοπός του προσυμβατικού ελέγχου	15
--	-----------

2.3. «Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας...»	16
--	-----------

2.4. Είδη συμβάσεων που ελέγχονται προσυμβατικά λόγω ποσού	17
---	-----------

2.5. Η υπεροχή του ΕλΣυν κατά τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων	18
--	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ – ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ – ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

3.1. Η σημαντικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	21
---	-----------

3.2. Η ελεγκτική διαδικασία των συμβάσεων στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού	22
---	-----------

3.3. Αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου	24
---	-----------

3.4. Αίτηση ανάκλησης	26
3.5. Αίτηση αναθεώρησης	27

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ Ν. 4412/2016 ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

4.1. Η οικονομική κατάσταση των ΟΤΑ στην πορεία προς την “Ευρώπη 2020”	28
4.2. Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ο ν.4412/2016 (Οδηγία 2014/24/ΕΕ)	29
4.3. Η συμβολή του προσυμβατικού ελέγχου του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στην οικονομική ανάπτυξη	31
4.4. Το μέλλον του προσυμβατικού ελέγχου – προτάσεις	33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	35
---------------------------	-----------

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	37
---------------------------	-----------

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ	41
---------------------------	-----------

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το 2014 το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο σε σχετική έκθεσή του πρότεινε την κατάργηση των ex ante (προληπτικού και προσυμβατικού) ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου μέχρι τον Ιανουάριο του 2017. Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με αυτό το θέμα υποστήριξε ότι κάτι τέτοιο δεν το επιτρέπει το άρθρο 98 του Συντάγματος και ότι τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα που θεσπίζονται από τον Διεθνή Οργανισμό Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, μέλος του οποίου είναι και το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, προβλέπουν την παρουσία του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου¹. Από τότε, και ενώ ο «προληπτικός έλεγχος» καταργήθηκε από το 2019 με το ν.4337/2015 (άρθρο 10 παρ.10), διαπιστώνουμε μία ενδυνάμωση του προσυμβατικού ελέγχου. «Ο μεν προληπτικός υπήρχε εξ αρχής και είχε μία φθίνουσα πορεία, ο δε προσυμβατικός έχει μία αντίστροφη πορεία. Ενδυναμώνεται»². Αποκτά ιδιαίτερα βαρύνουσα σημασία. Ήδη μετρά περίπου 3 δεκαετίες ζωής. Στη δικαιοδοσία του ανήκει η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας πριν από την σύνασή τους. Ασκείται από ισόβιους Δικαστές, που παρέχουν εγγύα αμεροληψίας. Το δημοσιονομικό διακύβευμα είναι μεγάλο, γι' αυτό στη σχετική ελεγκτική διαδικασία είναι κυρίαρχο το στοιχείο της πρόληψης, η μη τήρηση της οποίας έχει ως συνέπεια την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σύμβασης από τον Επίτροπο ή από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελ.Συν. Είναι ο έλεγχος εκείνος που προάγει τις αρχές της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού του δημοσίου συμφέροντος και συνεπώς είναι ο καταλληλότερος έλεγχος για την προστασία των δημόσιων πόρων και του δημόσιου χρήματος. Η μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ μέσω του ν.4412/2016, ενός συγκεντρωτικού νόμου για συμβάσεις προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων, έδωσε άλλη δυναμική στον προσυμβατικό έλεγχο. Η προϋπάρχουσα διάσπαρτη και πολύπλοκη εθνική νομοθεσία στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προκαλούσε στους συμμετέχοντες ανασφάλεια δικαίου. Το νέο νομικό πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα ακόμα βήμα στον τομέα της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

¹Μαραγκού.Γ,(2017),Ελεγκτικό συνέδριο & τοπική αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.17

² Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ. ερώτημα 10

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του κοινού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου της Σχολής Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών του Τμήματος «Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων» και του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου (Κύπρος) του Τμήματος Οικονομικής και Χρηματοοικονομικής Επιστήμης.

Σκοπός της είναι να προβάλει τη σημασία και τη διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς. Μέσα από την εφαρμογή του «νέου» νόμου των δημοσίων συμβάσεων 4412/16 και την αδιαμφισβήτητη αρωγή του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου προβάλλει ως βασικός γνώμονας η εξυπηρέτηση της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, της διαφάνειας για την προστασία των δημόσιων πόρων και του δημόσιου χρήματος και γενικότερα η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Σε ένα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον αναλύεται ο προσυμβατικός έλεγχος, ως ένα αποτελεσματικό μεθοδολογικό εργαλείο ρύθμισης της Αγοράς με οδηγό το εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο, στις συμβάσεις ΟΤΑ, από άποψη τόσο δημοσιονομική όσο και νομική, σε μια προσπάθεια εναρμόνισης της νομικής και της οικονομικής επιστήμης, με κεντρικό ερευνητικό ερώτημα: «ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας...» από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε ΟΤΑ.

Η μεθοδολογία ανάπτυξης βασίζεται στην πρωτογενή και δευτερογενή βιβλιογραφία (Φ.Ε.Κ., αποφάσεις της Ε.Ε., Κλιμακίων, Τμημάτων, Ολομέλειας του ΕλΣυν, βιβλία, άρθρα κλπ) και σε ημιδομημένες συνεντεύξεις με τους Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κα Θεολογία Γναρδέλλη και κο Σταμάτιο Πουλή.

Η εργασία αποτελείται από πέντε κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη αναφορά στη σημασία του ελέγχου κατά της διαφθοράς στην παγκόσμια οικονομία, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται το συγκριτικό πλεονέκτημα του ΕλΣυν στον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων έναντι των άλλων δικαστικών και διοικητικών αρχών, στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται ο έλεγχος στις συμβάσεις των ΟΤΑ, καθώς και οι αιτήσεις ανάκλησης στο VI Τμήμα και αναθεώρησης στο Τμήμα Μείζονος – Επταμελούς Σύθεσης, στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μία προσέγγιση του ν. 4412/2016 υπό το πρίσμα των σημαντικότερων αλλαγών που εισήγαγε, αναφορά στο μείζον θέμα της διαφθοράς στους ΟΤΑ, καθώς και η προοπτική του προσυμβατικού ελέγχου. Στο πέμπτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα τελικά συμπεράσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΕΛΕΓΧΟΣ-ΔΙΑΦΘΟΡΑ-ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ-ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

1.1.Ο έλεγχος

Ο έλεγχος είναι μία λειτουργία που συνδέεται, εκτός από τις ατομικές και σύνθετες βιολογικές μορφές, και με κάθε οργανωμένη μορφή δράσης του ανθρώπου. Σκοπό έχει να αντιπαλέψει την εντροπία, δηλαδή τις δυνάμεις της **αποδιάρθρωσης**. Η λειτουργία αυτή συνδέεται με τον γενετικό κώδικα και εκφράζεται, μεταξύ άλλων, με τον τρόπο που εκπαιδεύονται τα νεαρά μέλη πολλών βιολογικών ειδών από τους γονείς τους για να επιβιώσουν. Υπάρχει μέσα σε κάθε οργανωμένη δράση του ανθρώπου και μπορεί να αφορά παραγωγική ή κοινωνική δραστηριότητα. Είναι το απαραίτητο «κόστος», ώστε τα πράγματα να γίνονται «όπως πρέπει», ώστε να διασφαλίζουν τον ύψιστο στόχο κάθε οργανωμένης μορφής. Την **αυτοσυντήρησή της**. Υπηρετεί τη σωστή εφαρμογή του βασικού προγράμματος. Λειτουργεί ως μηχανισμός ανάσχεσης των παρεκκλίσεων. Μόνο οι ισχυρές παρεκκλίσεις επιβιώνουν. Αυτές θα τροποποιήσουν, με τη σειρά τους, το συνολικό πρόγραμμα, διαμορφώνοντας έτσι ένα νέο πλαίσιο ελέγχου που θα ανταποκρίνεται στο νέο πρόγραμμα που θα προκύψει. Επομένως, ο έλεγχος ως διαδικασία διαρκώς μεταβάλλεται, ανάλογα με τη μεταβολή του βασικού προγράμματος. Η κοινωνία ως σύνολο, καθώς και τα επιμέρους τμήματά της, έχουν ένα «βασικό πρόγραμμα» για τη λειτουργία τους. Αυτό το πρόγραμμα οι άνθρωποι το διατυπώνουν σε νόμους, σε κανονισμούς, σε ρυθμίσεις. Συμπληρώνεται από ηθικούς κανόνες δεοντολογίας και αποδεκτές συμπεριφορές. Σ' αυτό το πρόγραμμα εκπαιδεύονται τα νέα μέλη της κοινωνίας, για να το μάθουν και να το εφαρμόσουν. Γι' αυτό το πρόγραμμα υπάρχει ένα πλήθος μηχανισμών ελέγχου. Περιλαμβάνει διαδικασίες εντοπισμού των παρεκκλίσεων και πολυποίκιλες τιμωρίες. Μέσα σ' αυτή την αέναη διαδικασία μεταβολών στο εσωτερικό των κοινωνικών δομών ο έλεγχος έχει ζωτικό ρόλο. Εκεί που ο προγραμματισμός είναι ευέλικτος και η λειτουργία του ελέγχου είναι ευέλικτη και μεταβάλλεται μαζί με τον προγραμματισμό, αφομοιώνοντας σχετικά γρήγορα τις νέες πρακτικές. Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος είναι συμπληρωματικό στοιχείο του βασικού προγραμματισμού³.

³ Ντζανάτος,Δ.(2009),Ο Έλεγχος ως μηχανισμός αρνητικής εντροπίας,Καστανιώτη,σελ.18-21

1.2. Το φαινόμενο της διαφθοράς

Η αποσαφήνιση της έννοιας της διαφθοράς αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Ο νομικός προσδιορισμός των ορίων της συμπεριφοράς που συνιστούν διαφθορά είναι *conditio sine qua non* κάθε ερευνητικής επιστημονικής προσέγγισης. Το πρώτο εννοιολογικά αναγκαίο στοιχείο για την ύπαρξη του φαινομένου είναι το **υποκείμενο**. Η συμμετοχή δηλαδή στις καταστάσεις και ενέργειες που συνιστούν τη διεφθαρμένη συναλλαγή κάποιου φυσικού προσώπου το οποίο ενεργεί ως πολιτειακό όργανο. Το φυσικό αυτό πρόσωπο αναλαμβάνει κάποιες μορφής δράση, προκειμένου να επιτύχει ένα κατευθυνόμενο αποτέλεσμα. Το δεύτερο στοιχείο για την πλήρωση του περιεχομένου της διαφθοράς είναι ο **ιδιώτης τρίτος** (φυσικό ή νομικό πρόσωπο). Αυτός επιθυμεί να επιτύχει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα με χρήση της αρμοδιότητας του προαναφερόμενου υποκειμένου. Το τρίτο στοιχείο είναι το **αντάλλαγμα** που καταβάλλει ή υπόσχεται να καταβάλλει ο δεύτερος στον πρώτο για να πετύχει το αποτέλεσμα που επιθυμεί⁴.

Η αναφερθείσα διαδικασία προσδιορίζεται από τον Ποινικό Κώδικα (Π.Κ.) στα αδικήματα της δωροληψίας και της δωροδοκίας⁵.

Ως νομικό φαινόμενο, όμως, η διαφθορά δεν ταυτίζεται αναγκαστικά με την παραπάνω ποινική απεικόνιση. Η ποινική πρόβλεψη είναι σίγουρα σημαντική για την πάταξή της. Αναζητώντας, όμως, ευθύνες από το άτομο αδυνατεί να επιλύσει προβλήματα του δημόσιου βίου. Εάν το άτομο (πολιτειακό όργανο) αντί της ευθείας παράβασης κανόνα δικαίου επιλέξει συμπεριφορά που να μην εμπίπτει σε αντικειμενική υπόσταση συγκεκριμένου εγκλήματος, ενεργώντας κατά τρόπο όχι ποινικά κολάσιμο, τότε υπάρχει ανυπαρξία κύρωσης. Ηθικά όμως και δεοντολογικά μπορεί να είναι αποδοκιμαστέα. Η συμπεριφορά δεν εντάσσεται στον κατάλογο των τυποποιημένων εγκληματικών υποστάσεων. Η μοναδική μέθοδος αποτροπής εναπόκειται στον **θεσμικό οπλισμό** ενός συστήματος με αντικειμενικές δικλίδες ασφαλείας, λειτουργικά στεγανές, που να μην αφορούν σε τιμωρία υποκειμενικών συμπεριφορών, αλλά σε διαπίστωση αντικειμενικών παραμέτρων προκειμένου να επιτευχθεί ένα αποτέλεσμα. Η θεσμική αυτή επιλογή ακολουθείται στο δίκαιο των **δημοσίων συμβάσεων**, το οποίο είναι ο κατεξοχόν χώρος όπου εμφανίζεται στη σύγχρονη εποχή η παθολογία της διαφθοράς⁶.

⁴ Κάρκαλης,Ι.(2005), Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,Σάκκουλα,σελ. 1-7

⁵ Άρθρα 235,236, Ποινικός Κώδικας,(π.δ.283/85)

⁶ Κάρκαλης,Ι.(2005),Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,Σάκκουλα,σελ.8-11

1.3.Οικονομικός έλεγχος - παγκοσμιοποίηση. Η σημασία της πρόληψης στον έλεγχο.

Ένα τμήμα της συνολικής λειτουργίας του ελέγχου είναι ο οικονομικός έλεγχος. Ιστορικά η εμφάνισή του ταυτίζεται με τον καταμερισμό της εργασίας και την ανάπτυξη της αγοράς. Σχετίζεται με την ανθρώπινη οικονομική δραστηριότητα. Σκοπός του είναι η εξασφάλιση της σωστής διαχείρισης. Στην ανθρώπινη ιστορία διαρκώς αλλάζουν η πολυπλοκότητα και η αποτελεσματικότητα των μέσων που χρησιμοποιεί ο άνθρωπος για να κατακτήσει το εξωτερικό περιβάλλον. Αυτό επιδρά καθοριστικά στη μεταβολή των κοινωνικών δομών, των οποίων η τάση είναι προς την παγκοσμιοποίηση, δηλαδή την ελεύθερη ροή αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων, εργασίας και κατά συνέπεια την ενοποίηση του κόσμου. Στον βαθμό, λοιπόν, που η οικονομική δραστηριότητα παίρνει παγκόσμιο χαρακτήρα και η πολυπλοκότητα και ο όγκος των θεμάτων μεγαλώνουν, αυξάνεται και ο ρόλος του ελέγχου και αποτελεί παγκόσμια κοινωνική και οικονομική αναγκαιότητα⁷.

Σήμερα, με την έξαρση της διαφθοράς, ο έλεγχος του δημόσιου χρήματος και η διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση είναι επιβεβλημένοι. Στο πλαίσιο αυτό η σημασία του προληπτικού ελέγχου είναι πολύ μεγάλη⁸. Το προλαμβάνει είναι καλύτερο από το θεραπεύει⁹. Προλαμβάνεται η κακή διαχείριση του δημοσίου χρήματος πριν αυτό εκταμιευθεί. Αναγνώριση της σημαντικότητας του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί και η Συνταγματική του κατοχύρωση¹⁰. Εξασφαλίζει δίκαιη κατανομή του πλούτου, αποδοτικότητα της κρατικής λειτουργίας, δημοσιονομική τάξη και πειθαρχία κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αναβάθμιση του δημοσιονομικού ήθους, διαφύλαξη του κύρους και της αξιοπιστίας του Κράτους, προστασία των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου, επειδή ασκείται από ισόβιους δικαστές που παρέχουν εχέγγυα αμεροληψίας και ικανότητα εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας¹¹. Ο προσυμβατικός προληπτικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, δε, ο οποίος αναφέρεται από άποψη νομιμότητας και κανονικότητας στη διοικητική διαδικασία ως και την τελευταία διοικητική πράξη πριν από την υπογραφή σύμβασης μεταξύ των αντισυμβαλλομένων μερών είναι ειδικότερος και σημαντικότερος του απλού προληπτικού ελέγχου¹².

⁷ Ντζανάτος,Δ,(2009),Ο Έλεγχος ως μηχανισμός αρνητικής εντροπίας,Καστανιώτη,σελ.21-29

⁸ Μαραγκού,Γ,(2017),Ελεγκτικό συνέδριο & τοπική αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.7

⁹ Ο.π. σελ.12

¹⁰ Άρθρο 98, Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

¹¹ Χαριστήριο,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ.279

¹² Κάρκαλης,Ι,(2005), Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,Σάκκουλα,σελ.137

1.4. Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ο πυρήνας της Ε.Ε. είναι 28 κράτη μέλη και οι πολίτες τους. Είναι κράτη κυρίαρχα και ανεξάρτητα που έχουν εκχωρήσει ένα μέρος της «κυριαρχίας» τους, ώστε να αποκτήσουν δύναμη και να επωφεληθούν από τα πλεονεκτήματα κλίμακας. Πρακτικά έχουν μεταβιβάσει ορισμένες από τις εξουσίες λήψης αποφάσεων που διαθέτουν στα κοινά θεσμικά όργανα. Έτσι, για συγκεκριμένα θέματα κοινού ενδιαφέροντος οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Ε.Ε., δηλαδή, βρίσκεται κάπου ανάμεσα στο πλήρως ομοσπονδιακό σύστημα που υπάρχει στις Ηνωμένες Πολιτείες και στο χαλαρό διακυβερνητικό σύστημα συνεργασίας που συναντάμε στα Ηνωμένα Έθνη¹³.

Η δημιουργία της Ε.Ε. ήταν μία μακρά διαδικασία κυρίως πολιτικής βούλησης. Το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου εκτός από μία κατεστραμμένη Ευρώπη βρήκε και μια ήπειρο χωρισμένη σε δύο στρατόπεδα. Αυτός ο πόλεμος έδειξε ότι το έθνος-κράτος ήταν η κυριότερη γενεσιουργός αιτία των συγκρούσεων στον ευρωπαϊκό χώρο. Μετά από δύο παγκόσμιους πολέμους, σε μικρό χρονικό διάστημα, η υπόθεση της ευρωπαϊκής ενοποίησης ήταν πλέον μονόδρομος. Η πολιτική βούληση για το όραμα της ευρωπαϊκής ιδέας οφειλόταν και σε πολιτικές προσωπικότητες της περιόδου. Αντενάουερ, Ντε Γκασπερι, Σούμαν ήταν κάποιες από αυτές. Οι αντιξοότητες σ' αυτή την πορεία ήταν πολλές, αλλά η θέληση για την πραγματοποίηση του ευρωπαϊκού οράματος υπήρξε ισχυρότερη. Τα εθνικά συμφέροντα έπρεπε να συμβαδίσουν με τα γενικότερα ευρωπαϊκά συμφέροντα. Η συνεργασία άρχισε και σε οικονομικό επίπεδο. Στη συνέχεια, το οικονομικό στοιχείο ήταν εκείνο που κέρδισε έδαφος απέναντι στην πολιτική συνεργασία¹⁴.

Η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη (2010) πυροδότησε πολιτικής φύσεως συζητήσεις αναφορικά με την αναγκαιότητα διαμόρφωσης υπερεθνικών εποπτικών αρχών του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, ειδικά για τον τραπεζικό τομέα¹⁵. Με τις διατάξεις του άρθρου 287 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Ε.Σ.) ελέγχει την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων¹⁶.

¹³ Πως λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ.3

<http://www.europarl.europa.eu/greece/resource/static/files/> (21/8/2018)

¹⁴ Μαραβέγιας,Ν,(2016), Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, Κριτική,σελ.21-47

¹⁵ Ο.π. σελ.194

¹⁶ Γκόρτσος,Χ,(2013),Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης,σελ.169

Στόχος της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε. είναι να μειωθούν οι σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές διαφορές που υπάρχουν ακόμη μεταξύ περιφερειών της Ευρώπης. Εάν αυτό δεν γίνει, θα υπονομευθούν κάποιοι από τους ακρογωνιαίους λίθους της Ε.Ε., όπως η ενιαία αγορά και το ευρώ¹⁷. Σ' αυτή την προσπάθεια σημαντικός είναι και ο ρόλος του Ε.Ε.Σ. Είναι ανεξάρτητο όργανο εξωτερικού ελέγχου της Ε.Ε. Ελέγχει εάν έχουν εισπραχθεί σωστά τα έσοδά της, εάν οι δαπάνες έχουν πραγματοποιηθεί με νόμιμο και κανονικό τρόπο και εάν η διαχείριση των οικονομικών πόρων υπήρξε χρηστή. Ασκεί τα καθήκοντά του ανεξάρτητα από τα άλλα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και τις κυβερνήσεις. Πραγματοποιεί λεπτομερείς ελέγχους στα έσοδα ή στις δαπάνες της Ένωσης σε όλα τα επίπεδα της διαχείρισης των κονδυλίων της. Με τον τρόπο αυτό συμβάλλει στη βελτίωση της διαχείρισης των κονδυλίων της Ε.Ε. προς το συμφέρον των πολιτών της. Ελέγχει εάν εκτελείται σωστά ο προϋπολογισμός της Ένωσης, η νομιμότητα, η κανονικότητα των κοινοτικών εσόδων και δαπανών και η χρηστή διαχείριση των οικονομικών πόρων. Διασφαλίζει ότι η Ε.Ε. διοικείται με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Διενεργεί επιτόπιους ελέγχους, τόσο στα κράτη μέλη της Ε.Ε. όσο και σε άλλες χώρες. Τα πορίσματά του δημοσιεύονται σε ετήσιες και ειδικές εκθέσεις και διατυπώνονται συστάσεις για βελτίωση. Με αυτόν τον τρόπο βοηθά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (αρμόδιες αρχές για την σύνταξη του προϋπολογισμού της Ε.Ε.) παρέχοντάς τους για το προηγούμενο οικονομικό έτος ετήσια έκθεση και πορίσματα. Συνεργάζεται στενά με τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών. Η διαχείριση του 80% και πλέον των δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε. πραγματοποιείται από κοινού με τις εθνικές αρχές στο εσωτερικό των κρατών-μελών¹⁸ (αρχή επικουρικότητας)¹⁹. Είναι, συνεπώς, σαφές ότι το κοινοτικό σύστημα δημοσιονομικής οργάνωσης επιδρά στο εθνικό. Από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου οι εθνικοί δημοσιονομικοί θεσμοί έχουν υποστεί δραστική διαφοροποίηση. Η κοινοτική νομοθεσία είναι καθοριστική για την οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, για τα συστήματα διαχείρισης και τις μεθόδους εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού.²⁰

¹⁷ [http://ketlib.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/ket/628/COM\(2011\)%20500part2.pdf?sequence](http://ketlib.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/ket/628/COM(2011)%20500part2.pdf?sequence),σελ.26

¹⁸ Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση,σελ.29-30

<http://www.europarl.europa.eu/greece/resource/static/files/> (21/8/2018) και άρθρο 287 ΣΛΕΕ
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL> (21/8/2018)

¹⁹ Χαριστήριο,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ.315

²⁰ Ο.π. σελ.314

1.5. Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Ιστορική επισκόπηση - αρμοδιότητες

Η πρώτη ελεγκτική αναφορά ανευρίσκεται στην αρχαία Αθήνα. Οι Λογιστές Διενεργούσαν τον έλεγχο του δημόσιου χρήματος. Οι αποφάσεις τους ελέγχονταν από τριμελές όργανο. Στο νεότερο ελληνικό κράτος ανεξάρτητος 11μελής ελεγκτικός θεσμός καταγράφεται το 1827 (Γ' Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας). Στόχος του ο έλεγχος των οικονομικών του επαναστατικού αγώνα (1821- 1827). Το **Ελεγκτικό Συνέδριο** (μοντέλο της γαλλικής Cour des comptes) ιδρύθηκε το 1833. Αποτελεί Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο (άρθρο 98 του συντάγματος 1975/1986/2001). Η γενική δομή του είναι παρόμοια με αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας είναι αντίστοιχη της δομής της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου. Οι δικαστικοί λειτουργοί του μετέχουν στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ)²¹.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει τις εξής αρμοδιότητες: ελεγκτική, γνωμοδοτική και δικαστική - δικαιοδοτική²²⁻²³.

1)Ελεγκτική: Ελέγχει τις δαπάνες του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο (περ.α', β' και γ')²⁴.

2)Γνωμοδοτική: Για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (παρ.2). Σύνταξη και υποβολή έκθεσης στη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους (παρ.7) (περ.δ' και ε')²⁵.

3)Δικαστική - Δικαιοδοτική: Εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'. Εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, υπαλλήλων ΟΤΑ και άλλων ν.π.δ.δ., για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους ΟΤΑ ή σε άλλα ν.π.δ.δ. (περ. στ' και ζ')²⁶.

²¹ Επιστημονική επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης,(2009),Νόμος, σελ.242-243

²² Σπηλιωτόπουλος. Ε,(2011),Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (τόμος 1), Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.287-288

²³ Πούλης, Στ.,(2013), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 12, σ. 1045

²⁴ Άρθρο 98, Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

²⁵ Άρθρο 73,79 Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

²⁶ Άρθρο 98, Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΣΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

2.1. Τι είναι ο «προσυμβατικός προληπτικός έλεγχος»;²⁷

«Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει»²⁸ είναι ο προσυμβατικός προληπτικός έλεγχος.

Με τις διατάξεις του άρθρου 278 του ν.3852/2010 θεσμοθετήθηκε και τέθηκε σε ισχύ ο έλεγχος νομιμότητας για τις συμβάσεις των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ), αρχικά, από 100.000 και ήδη από 200.000 ευρώ²⁹, έως 500.000 ευρώ από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Από 500.000 ευρώ και άνω αρμόδια για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών είναι τα Ε', ΣΤ' και Ζ' Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ε' Κλιμάκιο έχει αρμοδιότητα για τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων δημοσίων έργων, το ΣΤ' Κλιμάκιο των συμβάσεων προμηθειών και το Ζ' Κλιμάκιο των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών³⁰. Το ανώτατο όριο για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις ανέρχεται στα 10.000.000 ευρώ.³¹

Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε 30 ημέρες. Συμπληρωματικά στοιχεία, ζητούνται από τον φορέα με αναβλητική Πράξη του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου. Η προθεσμία των 30 ημερών ανανεώνεται από την υποβολή των συμπληρωματικών στοιχείων. Ολοκληρώνοντας τον έλεγχο, συντάσσεται Πράξη, σχετικά με τη νομιμότητα του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης που κοινοποιείται στον φορέα. Εάν ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας αποβεί θετικός, είναι δυνατή η υπογραφή της σύμβασης σε διαφορετική περίπτωση η σύμβαση δεν συνάπτεται³². Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη³³.

²⁷ Κάρκαλης, Ι.(2005), Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,Σάκκουλα,σελ.137

²⁸ Άρθρο 98, Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

²⁹ Άρθρο 9, ν.4071/2012

³⁰ Μαραγκού, Γ, Πέππα, Β, (2011),Πρακτικός οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων Συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, σελ. 20

³¹ Κουλουμπίνη, Ε,(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 2,σελ.98

³² Πράξεις Ζ' Κλιμακίου 32,90, 91/2000

³³ Άρθρο 278, ν.3852/2010

2.2. Η έκταση - η φύση - ο σκοπός του προσυμβατικού ελέγχου

Ο προσυμβατικός έλεγχος είναι καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης. Αποβλέπει στη διαπίστωση ουσιωδών νομικών πλημμελειών κατά τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης της σύμβασης³⁴. Είναι εξωτερικός έλεγχος (δεν ανήκει ούτε στην εκτελεστική εξουσία, ούτε στην διοικητική λειτουργία) και *επιβάλλεται ευθέως από το Σύνταγμα*³⁵.

Ο έλεγχος του ΕλΣυν δεν υποκαθιστά τον *δικαστικό - δικαιοδοτικό έλεγχο* που ασκείται από τα διοικητικά δικαστήρια³⁶ ούτε υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα. Είναι έλεγχος νομιμότητας³⁷ με στοιχεία ουσιαστικής κρίσης χωρίς, όμως, να ελέγχεται η ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή οι κρίσεις σκοπιμότητας. Αρκείται στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας. Ισορροπεί, κατά συνέπεια, ανάμεσα σε δύο αναγκαιότητες: **α)** στο να μη μεταβληθεί σε τροχοπέδη της διοίκησης και **β)** στο να αναδείξει τον έλεγχο που ασκείται από τακτικούς δικαστές του ΕλΣυν σε ουσιαστικά παράγοντα ικανοποίησης του αιτήματος για διαφάνεια³⁸. Ο έλεγχος καταλαμβάνει κάθε στοιχείο νομιμότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας. Δεν περιορίζεται, όπως συμβαίνει στον αμιγώς δικαιοδοτικό έλεγχο των Διοικητικών Δικαστηρίων, στους λόγους και στις αιτιάσεις που προβάλλονται με τα σχετικά δικόγραφα από τους θιγόμενους διαδίκους. Γι' αυτό πολλές φορές καλύπτει κενά της δικαστικής κρίσης των άλλων δικαστηρίων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εκδίδει τελικά πράξη στα πλαίσια του δικαστικού του καθήκοντος, η οποία έχει αντικείμενο την διαπίστωση της νομιμότητας ή μη των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας. Συνεπώς ο προσυμβατικός έλεγχος του ΕλΣυν είναι επικεντρωμένος στον τομέα εκείνο του δημοσίου συμφέροντος που αφορά την *προστασία των δημόσιων πόρων και του δημόσιου χρήματος* γενικότερα. Αυτός, άλλωστε, είναι και ο λόγος που δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην επικράτηση των **αρχών της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού**, ώστε να προστατευτεί με τον καλύτερο τρόπο το δημόσιο χρήμα³⁹.

³⁴ Μαραγκού. Γ,(2016), Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 175

³⁵ Κουλουμπίνη. Ε,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα, σελ.98

³⁶ ΣτΕ 1633/2002

³⁷ Δετσαρίδης. Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6,Νομικές Συμβολές ,σελ.489

³⁸ Μαραγκού. Γ,(2016)Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 175

³⁹ Δετσαρίδης. Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6,Νομικές Συμβολές,σελ.489

2.3. «Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας...»

Προσυμβατικά ελέγχονται συμβάσεις «μεγάλης οικονομικής αξίας»⁴⁰. Τον προσδιορισμό αυτής της «αόριστης νομικής έννοιας επιχειρεί ο κοινός νομοθέτης διαθέτοντας ευρεία ευχέρεια για τον προσδιορισμό του χρηματικού ορίου»⁴¹. «Η αναγωγή στον κοινό νομοθέτη για τη θέσπισή του καταδεικνύει ότι πρόκειται για ένα μέγεθος *δυναμικό* που δύναται να αναπροσαρμόζεται, είτε προς τα πάνω, είτε προς τα κάτω»⁴². Ο κοινός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να εξειδικεύσει την αόριστη αυτή νομική έννοια, ώστε να προασπιστεί το δημόσιο χρήμα με τον καλύτερο και αποτελεσματικότερο τρόπο, χωρίς να επέλθει μεγάλη καθυστέρηση στην εκτέλεση των συμβάσεων, μέσα από τον έλεγχο συμβατικών δραστηριοτήτων της διοίκησης με μικρότερο και περιορισμένο οικονομικό αντικείμενο⁴³. Ήδη υφίσταται ένα κατώτατο όριο των 200.000 ευρώ για τις συμβάσεις των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των ΟΤΑ και ένα ανώτατο όριο για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις το οποίο ανέρχεται στα 10.000.000 ευρώ⁴⁵.

Από τη διατύπωση του αναθεωρητικού νομοθέτη συνάγεται ότι στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι *διοικητικές συμβάσεις*, όπως αυτές προσδιορίστηκαν από την νομολογία, και οι *δημόσιες συμβάσεις*, όπως εννοιολογικά οριοθετούνται στο *κοινοτικό δίκαιο* και ειδικότερα στις Οδηγίες για τα έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες⁴⁶. Πιο συγκεκριμένα, ο όρος *διοικητική σύμβαση*, σύμφωνα με τη θεωρία του διοικητικού δικαίου και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), υποδηλώνει ένα ιδιαίτερο είδος συμβάσεων, με ιδιαίτερους κανόνες δικαίου. Αντίθετα, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει καθιερώσει τον όρο *δημόσια σύμβαση*, με ευρύτερο περιεχόμενο που περιλαμβάνει τις συμβάσεις που συνάπτει το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ ανεξάρτητα από το δίκαιο (διοικητικό ή ιδιωτικό) που τις διέπει. Συνεπώς, κατά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και η διοικητική σύμβαση έχει χαρακτήρα δημόσιας σύμβασης⁴⁷.

⁴⁰ Άρθρο 98, Σύνταγμα της Ελλάδας,(ΦΕΚ 120^Α/2008)

⁴¹ Μαραγκού, Γ,(2016), Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.169 - 170

⁴² Κουλουμπίνη, Ε,(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

⁴³ Δετσαρίδης, Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6, Νομικές Συμβολές, σελ.489

⁴⁴ Καραθανασόπουλος, Ε,(2010) Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.25-26

⁴⁵ Κουλουμπίνη, Ε,(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

⁴⁶ Δετσαρίδης, Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6,Νομικές Συμβολές,σελ.489

⁴⁷ Σπηλιωτόπουλος,Ε,(2011),Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (τόμος 1), Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.197

2.4. Είδη συμβάσεων που ελέγχονται προσυμβατικά λόγω ποσού

Στον ν.4129/13 (εκτελεστικός του Συντάγματος), στα άρθρα 35 – 36, γίνεται αναφορά στις δημόσιες συμβάσεις που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του ΕλΣυν, σύμφωνα με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους χωρίς ΦΠΑ. Σύμφωνα με αυτή, το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει υποχρεωτικά σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας: **α)** των συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, και υπερβαίνουν το 1.000.000 ευρώ⁴⁸, **β)** των συγχρηματοδοτούμενων από κοινοτικούς πόρους συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, εφόσον υπερβαίνουν το ποσό των 10.000.000 ευρώ⁴⁹, **γ)** των προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ δύο αναθετουσών αρχών που αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα, εφόσον το ύψος του προϋπολογισμού των έργων είναι πάνω από 10.000.000 ευρώ⁵⁰, **δ)** των συμβάσεων που συνάπτει το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο» με δικαιούχους για την εκτέλεση των χρηματοδοτικών προγραμμάτων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, ποσού μεγαλύτερου ή ίσου με 300.000 ευρώ⁵¹, **ε)** των συμβάσεων που συνάπτει το ΤΑΙΠΕΔ, εφόσον το τίμημα ή το χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό των 500.000 ευρώ και αφού προηγουμένως έχει γνωμοδοτήσει το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων⁵², **στ)** των συμβάσεων που διέπονται από τον ν.3978/2011, εφόσον η προϋπολογισθείσα αξία τους υπερβαίνει το όριο του 1.000.000 ευρώ, καθώς και των τροποποιητικών συμβάσεων αυτών, εφόσον υπερβαίνουν το προηγούμενο όριο, ανεξαρτήτως του εάν η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του ΕλΣυν⁵³, **ζ)** των συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών που συνάπτουν οι ΟΤΑ καθώς και των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν με τα νομικά τους πρόσωπα. Από 200.000 ευρώ έως 500.000 ευρώ, ο έλεγχος διενεργείται από τους κατά τόπους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και για ποσά άνω των 500.000 ευρώ από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁵⁴.

⁴⁸ Άρθρο 35, & 1 ν.4129/2013

⁴⁹ Ο.π. & 3

⁵⁰ Ο.π. & 4

⁵¹ Ο.π. & 6

⁵² Ο.π. & 7

⁵³ Ο.π. & 9,10

⁵⁴ Μαραγκού. Γ,(2016), Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 174

• Στον έλεγχο του ΕλΣυν υπάγονται εκτός των ανωτέρω συμβάσεων (λόγω ποσού) και:

α) οι προγραμματικές συμβάσεις του άρθρου 225 του ν.3463/2006 , **β)** οι τροποποιήσεις όρων σύμβασης, **γ)** οι συμπληρωματικές συμβάσεις, **δ)** οι συμβάσεις παραχώρησης δημόσιου έργου, **ε)** οι συμβάσεις προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων από δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και **στ)** οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ν.3389/2005)⁵⁵.

2.5. Η υπεροχή του ΕλΣυν κατά τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων

Μία σύμβαση «αρχίζει» με την διακήρυξη του διαγωνισμού και ολοκληρώνεται με την οριστική παράδοση του έργου ή του προϊόντος και την λήξη του χρόνου της εγγύησης. Σε όλη αυτή τη διαδικασία προβλέπεται μια σειρά *διοικητικών ή δικαιοδοτικών ελέγχων* με σκοπό άλλοτε την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, άλλοτε την προστασία του αναδόχου, άλλοτε του υποψηφίου, άλλοτε της αναθέτουσας αρχής και άλλοτε του δημοσίου χρήματος⁵⁶. Είναι γνωστό ότι ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο καθιερώθηκε με σκοπό την *προστασία του δημοσίου συμφέροντος και την εμπέδωση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης*⁵⁷. Με ποια αρμοδιότητα το πετυχαίνει αυτό; Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) με την απόφαση (20/2005) έκρινε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, σ' αυτούς τους ελέγχους δεν ενεργεί ως Δικαστήριο ούτε διεξάγει δίκη. Η αρμοδιότητά του είναι *διοικητική* (ελεγκτική και νομοπαρασκευαστική). Συνεπώς, οι πράξεις των Κλιμακίων και των Τμημάτων και τα πρακτικά συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την άσκηση των διοικητικών αυτών αρμοδιοτήτων, δεν αποτελούν δικαστικές αποφάσεις⁵⁸. Γεννάται λοιπόν το ερώτημα: πώς εξυπηρετείται ο σκοπός ελέγχου του ΕλΣυν, χωρίς να υπάρχουν επικαλύψεις με τους λοιπούς δημοσίους φορείς - δικαστήρια, ανεξάρτητες αρχές κ.λπ.- που επίσης έχουν αναλάβει τον ίδιο ρόλο; Σίγουρα ο νομοθέτης, αναθέτοντας «παρόμοιες» αρμοδιότητες σε περισσότερα όργανα, θέλει να προσδώσει μεγαλύτερη σημασία στον συγκεκριμένο έλεγχο⁵⁹.

⁵⁵ Ο.π. σελ.172-173

⁵⁶ Δετσαρίδης, Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6, Νομικές Συμβολές,σελ.489

⁵⁷ Σακελλαρίου, Α,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.150

⁵⁸ Μηλιώνης, Ν,(2010), Η διεκυστίδα περί του φυσικού δικαστή επί του προσυμβατικού ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων, σελ. 6

⁵⁹ Σακελλαρίου, Α,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.150

- Πού έγκειται συνεπώς η συνεισφορά και η διαφοροποίηση του προσυμβατικού ελέγχου που ασκεί το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο;

Ασκείται από **ισόβιους Δικαστές**, που παρέχουν εγγύα αμεροληψίας και ικανότητα εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας⁶⁰. Αν και νομολογιακά είναι έλεγχος *νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και ενεργειών για την ανάδειξη του αναδόχου*, άρα όχι αμιγώς οικονομικός, εν τούτοις η συνεισφορά και διαφοροποίηση του ελέγχου του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου συνίσταται στην οικονομική θεώρηση του ελέγχου νομιμότητας της διαδικασίας με βάση την αρχή της «οικονομικότητας»⁶¹. Σύμφωνα με αυτή, «τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων»⁶². Έτσι, το έργο, η προμήθεια, η υπηρεσία πραγματοποιούνται με το μικρότερο δυνατό κόστος, από τους υφιστάμενους πόρους. Αποτελεί ένα σημαντικότατο μεθοδολογικό και ελεγκτικό εργαλείο. Εμποδίζει την αλόγιστη σπατάλη, την κακοδιαχείριση και αποτρέπει συμβάσεις ασύμφωρες για το Ελληνικό Δημόσιο. *Τέτοιος έλεγχος δεν διενεργείται από τα άλλα δικαστήρια*⁶³.

Ο έλεγχος του ΕλΣυν προστατεύει το δημόσιο συμφέρον από δημοσιονομικής πλευράς, ενώ τα άλλα ελεγκτικά όργανα της διοίκησης που σχετίζονται με τον χώρο των συμβάσεων προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον, μέσα από την τήρηση των κανόνων και αρχών της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις⁶⁴. Η τυπικότητα αυτή της διαδικασίας, η οποία επιβάλλεται από την ίδια τη νομοθεσία (εθνική και κοινοτική) εξισορροπείται συχνά από τον Δημοσιονομικό Δικαστή με την *αρχή της αναλογικότητας*. Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόστηκε στον τομέα των συμβάσεων μέσω του μηχανισμού ανεύρεσης ουσιωδών ή μη πλημμελειών στην ελεγχόμενη διαδικασία για τη σύναψη μιας σύμβασης. Είναι μια μεθοδολογία χαρακτηριστική του ειδικού ρόλου του ΕλΣυν, καθώς και του σκοπού που επιτελεί η διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου. Εάν ο έλεγχος επεκταθεί τελικά και σε άλλες πτυχές νομιμότητας της ελεγχόμενης διαδικασίας είναι ζήτημα στάθμισης που θα κριθεί από το ίδιο το Δικαστήριο και αφορά την εκάστοτε ελεγχόμενη περίπτωση⁶⁵.

⁶⁰ Χαριστήριο,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ.279

⁶¹ Σακελλαρίου. Α,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.150

⁶² Άρθρο 33,& α.ν.4270/2014

⁶³ Σακελλαρίου. Α,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.150

⁶⁴ Δετσαρίδης. Χ,(2014), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6, Νομικές Συμβολές,σελ.489-7

⁶⁵ Κουλουμπίνη. Ε,(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

«Ο έλεγχος αυτός υπερέχει από τη φύση του. Είναι **δικαστικός** και **καθολικός**, δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένα “σημεία” στα οποία περιορίζονται τα υπόλοιπα ελεγκτικά όργανα. Π.χ. η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, δεν παύει να είναι ανεξάρτητη αρχή του δημοσίου, δηλαδή δημόσια διοίκηση. Δεν έχει τα εχέγγυα ενός Δικαστηρίου, ενός δικαστικού ελέγχου, που είναι η ανεξαρτησία, η αμεροληψία κλπ. Ο έλεγχός του Ελεγκτικού, πλέον, δεν είναι αποκλειστικά και μόνο έλεγχος νομιμότητας, έχει επεκταθεί και μέσα στην έννοια της νομιμότητας έχουν παρεισφρήσει και άλλα στοιχεία που έχουν να κάνουν με τον ρόλο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επομένως, και την αρχή της οικονομικότητας, συνήθως την επικαλούμαστε εμείς γιατί είμαστε το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, μιλώντας για χρηστή δημοσιονομική διοίκηση που δεν το κάνουν οι άλλοι»⁶⁶. Οι Δημοσιονομικοί Δικαστές έχουν επίγνωση του ότι η διαδικασία έλεγχου τους και οι κρίσεις τους εντάσσονται στην καθημερινή συναλλακτική πρακτική και στο επιχειρηματικό και οικονομικό γίνεσθαι. Γνωρίζουν τις οικονομικές συνέπειες που θα έχει η ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων διατάξεων προς τη μια ή προς την άλλη κατεύθυνση⁶⁷. «“Αφουγκράζονται” τις συνέπειες που μπορεί να έχει η λύση που θα δώσουν. Ο έλεγχος είναι μεν νομιμότητας, αλλά ο νόμος είναι ένα κείμενο το οποίο πρέπει να το προσαρμόζεις στα δεδομένα της πραγματικότητας. Δεν το εφαρμόζεις απλά, έτσι όπως είναι. Γι’ αυτό υπάρχουν και οι ποικίλες ερμηνείες, γι’ αυτό υπάρχουν και πλειοψηφούσες και μειοψηφούσες απόψεις. Έτσι ο νόμος εξελίσσεται! Αυτός είναι ο ρόλος γενικά του Δικαστή, όχι μόνο του δημοσιονομικού Δικαστή»⁶⁸. Η διαδικασία έλεγχου των συμβάσεων πρέπει να αποτελεί μια αποτελεσματική μέθοδο ρύθμισης της Αγοράς με γνώμονα το εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό σημαίνει εναρμόνιση της *νομικής* και της *οικονομικής επιστήμης*. Οι Δημοσιονομικοί Δικαστές, κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου των συμβάσεων, έχουν συναίσθηση της ευθύνης τους, διαφορετικά η ελεγκτική αυτή αρμοδιότητα που τους ανατέθηκε από το συνταγματικό νομοθέτη, αποκομμένη από την οικονομική πραγματικότητα και εγκλωβισμένη σε στείρες ερμηνείες διατάξεων, θα αποδειχθεί νομοτελειακά «ατελής»⁶⁹. Η Δικαιοσύνη άλλωστε, γενικότερα, με τη δράση της υπηρετεί την καθημερινή ζωή των ανθρώπων, συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας, καθώς και στην κοινωνική και οικονομική πρόοδο της χώρας⁷⁰.

⁶⁶ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ. ερωτήματα 4-5

⁶⁷ Κουλουμπίνη, Ε.(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

⁶⁸ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη, Θ. ερώτημα 8

⁶⁹ Κουλουμπίνη, Ε.(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

⁷⁰ Πικραμένος, Μ.(2018),Ο δημόσιος λόγος για τη δικαιοσύνη, Σάκκουλα,σελ.16

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ – ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ – ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

3.1. Η σημαντικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) αποτελεί θεμελιώδη θεσμό για την ποιότητα της Δημοκρατίας. Στην παρούσα χρονική περίοδο βρίσκεται μπροστά σε μία νέα φάση, η οποία χαρακτηρίζεται από τη σταδιακή υποχώρηση του κεντρικού κράτους προς όφελος της ίδιας στο πλαίσιο της αρχής της *επικουρικότητας*⁷¹. Στόχος αυτής της αρχής είναι η διασφάλιση ενός βαθμού ανεξαρτησίας, στην προκειμένη περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Αναφέρεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων εξουσίας. Είναι η αρχή που αποτελεί τη θεσμική βάση των κρατών με *ομοσπονδιακή δομή*⁷². Οι νέες δομές μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της *Συνθήκης της Λισσαβόνας*, π.χ. της *διαφάνειας*, του *σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*, της *συμμετοχικής δημοκρατίας*, της *εμβάθυνσης της δημοκρατίας*⁷³. Για να γίνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να ξεκινήσει από την *αυτοδιοίκηση*⁷⁴. Η διαμόρφωση μιας νέας πραγματικότητας στον ευρωπαϊκό αλλά και στον διεθνή χώρο θέτει ως προτεραιότητα της ΕΕ την εδραίωση της συνοχής, τόσο ανάμεσα στα κράτη-μέλη της για να προχωρήσει η πολιτική ενοποίηση⁷⁵, όσο και των πολιτών της γύρω από κοινά πολιτικά ιδεώδη και αρχές για τη διάπλαση του «ευρωπαϊκού δήμου»⁷⁶. Πρέπει η αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις του νέου ρόλου της και να εκμεταλλευτεί στο έπακρο το συγκριτικό της πλεονέκτημα, που είναι η εγγύτητα και η άμεση επαφή που έχει με τον πολίτη⁷⁷. Μέσα λοιπόν από τρεις βασικούς νόμους για την Τ.Α. (ν.3463/06, ν.3852/10 και ν.4555/18) και τις αιτιολογικές τους εκθέσεις, φαίνεται ότι όλος ο σχεδιασμός για την πολιτική ενοποίηση της ΕΕ «περνάει» μέσα από την Αυτοδιοίκηση. Ο ρόλος δε του ΕλΣυν και του προσυμβατικού ελέγχου ως βασικού μηχανισμού εποπτείας και διαφάνειας σ' αυτή την πορεία είναι σημαντικότερος και αδιαμφισβήτητος.

⁷¹ Ν.3463/2006 αιτιολογική έκθεση σελ.1

⁷² <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/7/> (10-02-2019)

⁷³ Ν.4555/2018 άρθρ.1& αιτιολογική έκθεση

⁷⁴ Ν.3852/2010 αιτιολογική έκθεση σελ.5

⁷⁵ Κανελλόπουλος, Π.(2010), Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλα, σελ.26-27

⁷⁶ Μαραβέγιας, Ν.(2016), Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, Κριτική,σελ.21-47

⁷⁷ Ν.3463/2006 αιτιολογική έκθεση σελ.1

3.2. Η ελεγκτική διαδικασία των συμβάσεων στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού

Ο προσυμβατικός έλεγχος του ΕλΣυν μετρά περίπου 3 δεκαετίες ζωής και 16 έτη συνταγματικής ισχύος, ως γνήσιος προληπτικός έλεγχος της διαδικασίας και του υπό σύναψη σχεδίου σύμβασης. Μετά την κατάργηση (Ιανουάριος του 2019) του «προληπτικού» ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ αποκτά ιδιαίτερα βαρύνουσα σημασία. Η ανάδειξη των ανάδοχων στις ελεγχόμενες διαδικασίες, σε μια οικονομική πραγματικότητα διαρκώς μεταβαλλόμενη με ολοένα και πιο περίπλοκα τεχνικά χαρακτηριστικά, αποτελεί άσκηση ισορροπίας ανάμεσα στην εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας και της επίτευξης ίσων όρων ανταγωνισμού. Το δημοσιονομικό διακύβευμα είναι μεγάλο, γι' αυτό στην σχετική ελεγκτική διαδικασία είναι κυρίαρχο το στοιχείο της **πρόληψης**, η μη τήρηση της οποίας, έχει ως συνέπεια την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σύμβασης από τον Επίτροπο ή από το αρμόδιο Κλιμάκιο του ΕλΣυν⁷⁸.

Η αναθέτουσα αρχή (ΟΤΑ) προσκομίζει σχέδιο σύμβασης στην Υπηρεσία Επιτρόπου (για συμβάσεις 200.000 – 500.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ) ή του αρμοδίου Κλιμακίου (για συμβάσεις άνω των 500.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ) και αίτηση με σχετικό φάκελο με όλα τα έγγραφα της διαγωνιστικής διαδικασίας⁷⁹. Ο έλεγχος εκτείνεται επί του συνόλου των πράξεων που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου και καταλήγουν στην προς υπογραφή σύμβαση. Επικεντρώνεται, όμως, στα ζητήματα εκείνα που είτε τέθηκαν από τη Διοίκηση είτε αποτέλεσαν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των επιτροπών του διαγωνισμού ή του περιεχομένου των υποβληθεισών ενστάσεων ή προσφυγών⁸⁰.

Μία οποιαδήποτε διαγωνιστική διαδικασία διέπεται από συγκεκριμένα στάδια και ενέργειες πριν από την υλοποίησή της όπως: τη διατύπωση της αναγκαιότητάς της, την τεκμηρίωση της αδυναμίας υλοποίησης με ίδια μέσα, την απόδειξη της οικονομικής ωφέλειας από τον φορέα σε ενδεχόμενη ανάθεση σε ιδιώτη, την εκπόνηση τεχνικής μελέτης διατυπωμένης με σαφήνεια ώστε να είναι κατανοητή και να εξασφαλίζεται μεγάλη συμμετοχή και ποιοτικό αποτέλεσμα, τη σύνταξη των τευχών διακήρυξης (συγγραφή υποχρεώσεων, σχεδίου σύμβασης, παραρτήματα), τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των φορέων που είναι απαραίτητες πριν και κατά τη διάρκεια της διενέργειας των διαγωνισμών, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, την ανάληψη της

⁷⁸ Κουλουμπίνη, Ε.,(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τόμος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

⁷⁹ Άρθρο 35, 36 ν.4129/2013

⁸⁰ Μαραγκού, Γ., (2017) Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, Εθνική Σχολή Δικαστών

οικονομικής υποχρέωσης διάθεσης πίστωσης, την έγκριση των όρων διακήρυξης, τα πρακτικά των συλλογικών οργάνων (με την τυπική δημοσίευσή τους στο πρόγραμμα “Διαύγεια”), τη διαγωνιστική διαδικασία, την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας, το “άνοιγμα” δικαιολογητικών τεχνικής προσφοράς, οικονομικής προσφοράς (με την τήρηση των κανόνων διαφάνειας), την έγκριση κάθε σταδίου από το αρμόδιο όργανο (Οικονομική Επιτροπή που είναι αρμόδια για την εξέταση των ενστάσεων και προδικαστικών προσφύγων). Ο φορέας (ΟΤΑ) οφείλει να συγκεντρώσει το σύνολο των εγγράφων των προηγούμενων σταδίων και να τα αποστέλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο (Επίτροπο ή Κλιμάκιο), ώστε να καταστήσει πιο λειτουργικό τον προσυμβατικό έλεγχο⁸¹.

Ο Επίτροπος ή το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποφαινόμενοι οριστικά για το αποτέλεσμα του ελέγχου (μέσα σε 30 ημέρες) διενεργώντας πρωτογενή και καθολικό έλεγχο των στοιχείων του φακέλου. Η θετική ή αρνητική κρίση εξαρτάται από τις πλημμέλειες που ενδεχομένως θα διαπιστωθούν κατά τη διαδικασία του ελέγχου, δηλαδή της νομιμότητας της διαδικασίας που προηγήθηκε της σύναψης της σύμβασης. Με την οριστική κρίση οι ανωτέρω απεκδύονται από την συγκεκριμένη ελεγκτική αρμοδιότητα, που σημαίνει ότι σε περίπτωση έκδοσης επόμενης Πράξης σε σχέση με τον ίδιο διαγωνισμό δεσμεύονται από τα οριστικώς κριθέντα ζητήματα⁸². Οι Πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση⁸³.

Τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις επιλογής των υποψηφίων αναδόχων υπό το πρίσμα του «νέου» πλέον νόμου 4412/2016 στο πεδίο προσαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (που εφαρμόζεται στην πλειονότητα⁸⁴ των δημοσίων συμβάσεων) τίθενται με βασικό γνώμονα την εξυπηρέτηση της θεμελιώδους αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, που εγγυάται την πρόσβαση όλων των υποψηφίων στην αγορά των δημόσιων συμβάσεων,⁸⁵ και των βασικών αρχών της διαφάνειας για την προστασία των δημόσιων πόρων, του δημόσιου χρήματος και γενικότερα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος⁸⁶.

⁸¹ Μαραγκού. Γ,(2017), Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.83-85

⁸² Μαραγκού. Γ., Πέππα. Β,(2011), «Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)». σελ.45

⁸³ Μαραγκού. Γ,(2016), Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 177

⁸⁴ Παπαπαναγιώτου. Α, Ζάχου. Χ,(2018), Θεωρία & Πρ. Διοικ. Δικαίου, τεύχος 2,Νομ. Συμβολές,σελ.144

⁸⁵ Σπυριδωνος. Α,(2017),Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6,Νομικές Συμβολές,σελ.537

⁸⁶ Δετσαριδης. Χ,(2014),Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 6,Νομικές Συμβολές,σελ.489

3.3. Αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου

Η μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ μέσω του ν.4412/2016 προέκυψε από την ανάγκη ενός συγκεντρωτικού νόμου για *συμβάσεις προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων*. Η προϋπάρχουσα διάσπαρτη και πολύπλοκη εθνική νομοθεσία στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προκαλούσε στους συμμετέχοντες *ανασφάλεια δικαίου*⁸⁷.

Εκτός των παραπάνω συμβάσεων των ΟΤΑ, που ελέγχονται προσυμβατικά λόγω ποσού, στον ίδιο έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Επίτροπος ή Κλιμάκιο) υπόκεινται⁸⁸:

α) οι *προγραμματικές* συμβάσεις του άρθρου 225 του ν.3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» και του άρθρου 100 του ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του άρθρου 8 του ν. 4071/2012. Είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων διαμέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της αποκεντρωμένης διοίκησης, με τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους⁸⁹. Μπορούν και οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (Κοιν.Σ.Επ.) του άρθρου 12 του ν.4019/2011 και ακολούθως του άρθρου 14 του ν.4430/2016, ως συμβαλλόμενες, να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενους τους Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού, για την υλοποίηση δράσεων που αναφέρονται στους καταστατικούς σκοπούς των αντισυμβαλλομένων, τηρουμένων και των αναφερομένων στο άρθρο 100 του ν.3852/2010⁹⁰.

β) οι *συμπληρωματικές - τροποποιητικές* συμβάσεις. Όσον αφορά αυτές τις συμβάσεις ο βασικός προβληματισμός έχει να κάνει με το γεγονός ότι η κύρια σύμβαση υφίσταται ήδη, άρα ο έλεγχος *δεν είναι προσυμβατικός*⁹¹. «Το πρόβλημα που αναφύεται σε σχέση με το συγκεκριμένο προβληματισμό έγκειται στο γεγονός ότι πλέον ο ν.4412/2016 κατάργησε την έννοια της συμπληρωματικής σύμβασης και με το άρθρο 132 θεωρεί όλες αυτές τις συμβάσεις ως τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης». «Στην τροποποίηση της

⁸⁷ Χριστιανός, Β.,-Πανάγος,Θ,(2018),Δημόσιες Συμβάσεις,Σάκκουλα,σελ. VII-IX

⁸⁸ Καραθανασόπουλος, Ε, (2010) Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελ.Συν, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 31

⁸⁹ Ελ.Συν., Ζ΄Κλιμ. 136/2010

⁹⁰ Ελ.Συν., Ζ΄Κλιμ. 348/2017

⁹¹ Τσιρώνας, Α,(2018), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Νομικές Συμβολές,σελ.130

αρχικής σύμβασης μπορεί να υφίσταται μία νέα συμφωνία, αλλά *δεν καταρτίζεται νέα σύμβαση* και επομένως δεν μπορεί να διενεργηθεί κατά κυριολεξία *προσυμβατικός έλεγχος*».⁹² Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει, βέβαια, ότι «πάντα καταρτίζεται νέα σύμβαση. Στη νομολογία των Κλιμακίων πάντα υπάρχει κατάρτιση σύμβασης. Γίνεται ιδιαίτερη επισήμανση στις Πράξεις του Κλιμακίου ότι, σε περίπτωση τροποποίησης, αυτή θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου και πρέπει να υπαχθεί για προσυμβατικό έλεγχο. Είναι η έννοια του προσυμβατικού, δηλαδή κάνω έλεγχο πριν την υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης. Η διάταξη λέει, ακριβώς αυτό, πριν από την υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης. Ο ν.4412/2016 δίνει δυνατότητες ακόμα και για τροποποίηση, για παράταση, για συμπληρωματική. Το άρθρο 132 αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τις τροποποιητικές και τις συμπληρωματικές. Ούτως ή άλλως, «οι συμπληρωματικές», είναι νομολογιακό κατασκευάσμα δεν υπήρχε αυτή η έννοια»⁹³.

γ) Η σύναψη δανείων από τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού προβλέπεται από τα άρθρα 176 του ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» και του ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Το πεδίο, προσυμβατικού ελέγχου από το ΕλΣυν των *δανειακών συμβάσεων* των ΟΤΑ έχει μείνει εκτός νομοθετικής ρύθμισης. Οι συμβάσεις αυτές εξαιρούνται του κοινοτικού δικαίου. Υπόκεινται όμως μέσα από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον εκ του Συντάγματος και των εκτελεστικών αυτού νόμων απορρέοντα προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας. Έτσι, ελέγχεται τελικά η τήρηση του άρθρου 176 του ν.3463/2006 και οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της υποχρέωσης διαφάνειας. Μέσα απ' αυτό το πρίσμα, «η σύμβαση συνολομολόγησης δανείου θεωρείται αυτόματα και αυτονόητα ότι εμπίπτει στην έννοια γένους "σύμβαση υπηρεσιών"⁹⁴.

Ο έλεγχος των παραπάνω συμβάσεων μπορεί να οδηγήσει σε διατύπωση αρνητικής κρίσης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου μόνο στην περίπτωση ουσιωδών νομικών πλημμελειών των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της συμβάσεως⁹⁵. Ως ουσιώδεις δε νομικές πλημμέλειες θεωρούνται αυτές οι οποίες: α) επηρεάζουν το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, β) παραβιάζουν θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τους δημόσιους διαγωνισμούς και γ) πλήττουν το δημόσιο συμφέρον⁹⁶.

⁹² Ο.π.σελ.130

⁹³ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ. ερώτημα 11

⁹⁴ Μαυρομάτη, Α.(2009) Δαν/κες Συμβάσεις ΟΤΑ και προσυμβατικός έλεγχος ΕλΣυν, τεύχος, 10 σελ. 1068.

⁹⁵ Μαραγκού, Γ, (2017) Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, Εθνική Σχολή Δικαστών

⁹⁶ Δομημένη Συνέντευξη με τον Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Πουλή Στ. ερώτημα 5

3.4. Αίτηση ανάκλησης

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκτιμώντας και ελέγχοντας το σύνολο των ενεργειών της Αναθέτουσας Αρχής, ασκεί τις κυρωτικές του αρμοδιότητες - αποφαινόμενο αρνητικώς, με *Πράξη*, ως προς την υπογραφή του οικείου σχεδίου συμβάσεως - όταν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες εμφιλochώρησαν κατά την όλη διαδικασία του διαγωνισμού⁹⁷. Για τις περιπτώσεις που η απορριπτική Πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου πάσχει πλημμελειών που πλήττουν τη νομιμότητα ο νομοθέτης αναγνώρισε τη δυνατότητα άσκησης *αίτησης ανάκλησης* κατά της πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου. Αίτηση ανάκλησης νομιμοποιείται να ασκήσει: α) Όποιος έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον και β) ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας χάριν του δημοσίου συμφέροντος⁹⁸.

Ασκείται ενώπιον του αρμόδιου VI Τμήματος του ΕλΣυν (αποτελείται από έναν Αντιπρόεδρο, δύο Συμβούλους και δύο Παρέδρους και κρίνει τους ισχυρισμούς που προβάλλονται με την ασκηθείσα αίτηση)⁹⁹, εντός αποκλειστικής προθεσμίας 15 ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής Πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου στον οικείο φορέα και στο Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας¹⁰⁰. Το αρμόδιο Τμήμα δικάζει τους λόγους της αίτησης. Αν η αίτηση κριθεί βάσιμη, το Τμήμα ανακαλεί την προσβαλλόμενη πράξη του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου και ελέγχει τη νομιμότητα σύναψης της επίδικης σύμβασης, επιλύει την αμφισβήτηση της νομιμότητας της προμήθειας, του έργου ή της υπηρεσίας και αποφαινεται αν είναι νόμιμες ή όχι οι πράξεις της σχετικής διαδικασίας, καθώς και το σχέδιο της σύμβασης και συνεπώς εάν η σύμβαση μπορεί να συναφθεί¹⁰¹.

Η *Απόφαση* του Τμήματος πρέπει να εκδοθεί εντός τριάντα ημερών από την κατάθεση της αιτήσεως. Προσβάλλονται μόνο οι αρνητικές πράξεις (διατακτικό: κωλύεται η υπογραφή της συμβάσεως) και το Τμήμα ελέγχει νόμω και ουσία την πράξη¹⁰². Αν το Τμήμα κρίνει για τη νομιμότητα μιας φάσης της διαδικασίας του διαγωνισμού, η κρίση του Τμήματος είναι δεσμευτική για τον Επίτροπο ή το Κλιμάκιο, σε περίπτωση που αυτοί επιληφθούν του ελέγχου επόμενων φάσεων του ίδιου διαγωνισμού¹⁰³.

⁹⁷ Ο.π., Πουλή Στ., ερώτημα 4

⁹⁸ Κουλουμπίνη. Ε,(2012),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 8-9,Αφιέρωμα,σελ.760

⁹⁹ Ελ.Συν. VI Τμ. 100/2007

¹⁰⁰ Μαραγκού. Γ, (2017) Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, Εθνική Σχολή Δικαστών

¹⁰¹ VI Τμ. Ελ. Συν. 18/2002,67/2003).

¹⁰² Δομημένη Συνέντευξη με τον Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Πουλή Στ. ερώτημα 8

¹⁰³ Ελ. Συν. VI Τμ. 106/2003

3.5. Αίτηση αναθεώρησης

Κατά των αποφάσεων του Τμήματος που δικάζει αιτήσεις ανάκλησης κατά της πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου χωρεί *αίτηση αναθεώρησης*. Μπορεί να ασκηθεί ή από το Δημόσιο ή τον αναθέτοντα φορέα ή αυτόν που έχει παρέμβει κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, για παράβαση της διαδικασίας κατά τη σύναψη της σύμβασης, για εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου, καθώς και σε περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων. Η αίτηση αναθεώρησης κατατίθεται εντός 15 ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης, με επιμέλεια της γραμματείας του Τμήματος, σε όλους τους διαδίκους που συμμετείχαν στη συζήτηση ενώπιόν του. Κοινοποιείται με επιμέλεια του αιτούντος σε όσους είχαν μετάσχει στην εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης. Δεύτερη αίτηση αναθεώρησης κατά της ίδιας απόφασης δεν επιτρέπεται. Η αίτηση αναθεώρησης εκδικάζεται από Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης¹⁰⁴ που αποτελείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έξι μέλη, τα οποία ορίζονται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου μεταξύ των αρχαιότερων συμβούλων με ισάριθμους αναπληρωματικούς¹⁰⁵.

Ελέγχεται νόμω και ουσία η απόφαση του Τμήματος. Δεν έχει, δηλαδή, οιονεί αναιρετική αρμοδιότητα, όπως θα αναμένετο σε τρίτο βαθμό. Το Μείζον Τμήμα εκδίδει απόφαση εντός τριάντα ημερών από τη συζήτηση και λειτουργεί ενοποιητικά ως προς τη νομολογία των δικαστικών σχηματισμών για τις συμβάσεις, επιλύοντας αμφισβητήσεις ή συγκρούσεις μεταξύ των σχηματισμών¹⁰⁶. Αν γίνει δεκτή η αίτηση αναθεώρησης, το Τμήμα αποφασίζει οριστικά για την ελεγχόμενη σύμβαση. Κατά της απόφασης του Τμήματος επί της αίτησης αναθεώρησης δεν επιτρέπεται η άσκηση οποιουδήποτε άλλου ένδικου μέσου¹⁰⁷.

Όλη η διαδικασία είναι ένα σύστημα τριών βαθμών άσκησης της Συνταγματικά κατοχυρωμένης ελεγκτικής αρμοδιότητας από δικαστικό όργανο. Σε επίπεδο δε 6^ο Τμήματος και Επταμελούς Μείζονος Σύνθεσης, δεν υστερεί σε τίποτα από την εκδίκαση των λοιπών δικαστικών υποθέσεων, γιατί γίνεται κανονικά ακροαματική διαδικασία¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Άρθρο 37, ν. 4129/2013

¹⁰⁵ Δομημένη Συνέντευξη με τον Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Πουλή Στ., ερώτημα 10

¹⁰⁶ Ο.π., Πουλή Στ., ερώτημα 9

¹⁰⁷ Άρθρο 14 & 6,7 του ν.3932/2011

¹⁰⁸ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ., ερώτημα 1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ Ν. 4412/2016 ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

4.1. Η οικονομική κατάσταση των ΟΤΑ στην πορεία προς την “Ευρώπη 2020”

Σήμερα που η χώρα αντιμετωπίζει τη μεγαλύτερη δημοσιονομική κρίση από το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλουν να εφαρμόσουν αυστηρότατα δημοσιονομικά μέτρα. Οι εισροές των ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό μειώθηκαν στο ελάχιστο. Τα έσοδά τους βαίνουν συνεχώς μειούμενα, λόγω της χαμηλής φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών. Η εξάπλωση της ανθρωπιστικής κρίσης απαιτεί, πλέον, αντιμετώπιση και σε τοπικό επίπεδο. Σε ένα τέτοιο δυσμενές περιβάλλον η τήρηση δημοσιονομικών κανόνων και αρχών, όπως η χρησιμοποίηση των ελάχιστων μέσων για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος και η μη σπατάλη πόρων, αποκτούν βαρύνουσα σημασία¹⁰⁹. Ήδη το θεσμικό πλαίσιο των διαγωνιστικών διαδικασιών των συμβάσεων των ΟΤΑ βρίσκεται σε φάση αλλαγής. Το προηγούμενο θεσμικό καθεστώς δημιούργησε τεράστια προβλήματα τόσο στην ομαλή λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και στο έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα νέα οικονομικά δεδομένα επέφεραν τέτοιες αλλαγές που στις περισσότερες περιπτώσεις ξεπέρασαν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Δημιουργήθηκε, συνεπώς, η αναγκαιότητα, άμεσης ενσωμάτωσης των νέων αυτών δεδομένων τόσο στη λειτουργία των ΟΤΑ όσο και στον ελεγκτικών τους μηχανισμών¹¹⁰.

Ο σημαντικότερος τομέας της οικονομικής δραστηριότητας των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι εκείνος των δημοσίων συμβάσεων. Ενδεικτικά το 2015, η οικονομική αξία των δημοσίων συμβάσεων (εκτός των τομέων άμυνας και κοινής ωφελείας) της ΕΕ ανήλθε σε 349,18 δις ευρώ, δηλ. στο 13,1 % του συνολικού Ευρωπαϊκού Ακαθάριστου Προϊόντος! Συνεπώς, ο στόχος της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” περνάει μέσα απ’ αυτόν. Έξυπνη ανάπτυξη, στηριζόμενη στη γνώση και στην καινοτομία, βιώσιμη (πράσινη & ανταγωνιστική οικονομία), χωρίς αποκλεισμούς, που θα ενθαρρύνει την υψηλή απασχόληση προς επίτευξη κοινωνικής και εδαφικής συνοχής¹¹¹.

¹⁰⁹ Μαραγκού, Γ,(2017),Ελεγκτικό συνέδριο & τοπική αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.137

¹¹⁰ Ο.π.,σελ.90-91

¹¹¹ Παπαπαναγιώτου, Α, Ζάχου, Χ,(2018), Θεωρία &Πρ. Διοικ. Δικαίου, τεύχος 2, Νομ. Συμβολές,σελ.144

4.2. Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ο ν.4412/2016 (Οδηγία 2014/24/ΕΕ)

Ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων (4412/16) αποτελεί τομή εκσυγχρονισμού. Έχει στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου μέσω της απλοποίησης των κανόνων και της προώθησης της χρήσης των ηλεκτρονικών διαδικασιών (e-procurement), τη δημιουργία κλίματος ακεραιότητας, την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων και τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης. Αποβλέπει στη διασφάλιση της οικονομίας της αγοράς, με σεβασμό στις αρχές της διαφάνειας, του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων. Επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να προβαίνουν στην καλύτερη για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος επιλογή παρέχοντας εν τέλει ασφάλεια δικαίου, χάρη στην εκτεταμένη υιοθέτηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Η επιτυχής και αποτελεσματική εφαρμογή του συνιστά μια πρόκληση για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς¹¹².

Ενδεικτικά σ' αυτό τον νόμο έχουμε κάποιες νέες ρυθμίσεις όπως: στο άρθρο 12 την ενσωμάτωση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς τις «in-house» συμβάσεις¹¹³, στο άρθρο 18 την αρχή της αναλογικότητας ενσωματώνοντας πάλι τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, στα άρθρα 22 και 38 την υποχρεωτική χρήση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) για τους διαγωνισμούς αξίας άνω των 60.000 € χωρίς ΦΠΑ και την υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων των συμβάσεων αξίας άνω των 1.000 € στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)¹¹⁴, στο άρθρο 24 για πρώτη φορά την υποχρέωση τήρησης κανόνων γύρω από τα περιστατικά σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης ούτως, ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων¹¹⁵, στα άρθρα 27-31 τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών μέσω της σύντμησης των προθεσμιών δημοσιότητας¹¹⁶, στο άρθρο 43 τη θέσπιση νέων κανόνων που διέπουν τις διασυνοριακές διαδικασίες σύμβασης κατά τρόπο που να διευκολύνονται οι συνεργασίες μεταξύ των αναθετουσών αρχών με τη δημιουργία διασυνοριακών επιχειρηματικών δυνατοτήτων για προμηθευτές και παρόχους διαφόρων υπηρεσιών¹¹⁷,

¹¹² Ο.π.

¹¹³ Λιγωμένου, Α.,(2018),Η Τοπική αυτοδιοίκηση στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον,Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.57

¹¹⁴ Ο.π., σελ.64-65

¹¹⁵ Ο.π., σελ.64

¹¹⁶ Ο.π., σελ.65

¹¹⁷ Ο.π., σελ.68

στα άρθρα 46-47 τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των διαδικασιών ανάθεσης με τη θεσμοθέτηση της προκαταρκτικής διαβούλευσης της αγοράς, με όρους αποφυγής στρέβλωσης του ανταγωνισμού και παραβίασης των αρχών ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας¹¹⁸, στα άρθρα 73 και 74 την αναλυτική αναφορά υποχρεωτικών και δυνητικών λόγων αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα¹¹⁹, στα άρθρα 79,81 την υποχρέωση του αναδόχου να προσκομίσει ενημερωμένα δικαιολογητικά προ της κατάρτισης της σύμβασης. Η διαγωνιστική διαδικασία απλουστεύεται με τον περιορισμό των δικαιολογητικών συμμετοχής των διαγωνιζόμενων¹²⁰, στο άρθρο 86 την εισαγωγή ενός μοναδικού κριτηρίου κατακύρωσης. Η έννοια της “πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς” τροποποιείται για να περιλάβει τις αναθέσεις που βασίζονται σε κριτήρια ποιοτικά - μη οικονομικά, καθώς και εκείνες που βασίζονται μόνο στην τιμή¹²¹, στο άρθρο 88 την υποχρέωση αιτιολόγησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών¹²², στο άρθρο 132 την εισαγωγή για πρώτη φορά, σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ρυθμίσεων που αφορούν στην εκτέλεση της σύμβασης χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία. Πρόκειται κατ’ ουσίαν για ενσωμάτωση της νομολογίας του ΔΕΕ¹²³, στο άρθρο 133 το δικαίωμα-υποχρέωση μονομερούς λύσης της σύμβασης¹²⁴.

«Η φιλοσοφία του ν.4412/2016 είναι πρώτον να ενοποιήσει ουσιαστικά τις διαδικασίες, να μην είναι διάσπαρτες δεξιά και αριστερά, δεύτερον να τις απλουστεύσει και τρίτον να ενσωματώσει περιπτώσεις νομολογιακές και να τις κάνει διατάξεις, όπως είναι οι αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων»¹²⁵.

Αυτή η νομοθετική μεταρρύθμιση ήταν μία από τις βασικές δράσεις της ΕΕ για την ενιαία αγορά. Στα κράτη μέλη δόθηκαν 24 μήνες για την ενσωμάτωση των διατάξεων των νέων οδηγιών στο εθνικό τους δίκαιο. Εκτός όλων των άλλων στόχων είχε ακόμα την καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας, της διαφθοράς και της απάτης. Η διαφάνεια και η ιχνηλασιμότητα στη λήψη αποφάσεων είναι βασικές παράμετροι για τη διασφάλιση ορθών διαδικασιών για την αποτελεσματική καταπολέμησή τους¹²⁶.

¹¹⁸ Λιγωμένου, Α.,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον, Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.68

¹¹⁹ Ο.π., σελ.55

¹²⁰ Ο.π., σελ.60

¹²¹ Ο.π., σελ.54

¹²² Ο.π., σελ.60

¹²³ Ο.π., σελ.61

¹²⁴ Ο.π., σελ.62

¹²⁵ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ., ερώτημα 7

¹²⁶ Ν.4412/2016 αιτιολογική έκθεση σελ.1,3,69

4.3. Η συμβολή του προσυμβατικού ελέγχου του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στην οικονομική ανάπτυξη

Το ζήτημα της διαφθοράς ταλανίζει την πολιτική ζωή γενικότερα. Το τι είναι διαφθορά δεν μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί ούτε να ελεγχθεί απόλυτα στην παγκοσμιοποιημένη εποχή μας. Η διαφθορά είναι κάτι παραπάνω από τις πράξεις της δωροδοκίας και της δωροληψίας. Κανείς δεν είναι σε θέση να περιγράψει τις αληθινές διαστάσεις του φαινομένου. Τα όρια ανάμεσα στην πραγματικότητα και τη φημολογία είναι ασαφή. Η κακοδιοίκηση είναι το εύφορο έδαφος που την υποθάλλει¹²⁷ και ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων είναι ο κατεξοχήν χώρος εμφάνισής της¹²⁸. Εναπόκειται στον Νομοθέτη η βούληση καταπολέμησής της. Εάν αυτός διαμορφώσει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο, θα μπορέσει στη συνέχεια να την ελέγξει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Πρέπει λοιπόν μια διαγωνιστική διαδικασία δημοσίων συμβάσεων να είναι λεπτομερής, ακριβής, ορθή, ώστε να μην επιτρέπει να εμφιλοχωρήσουν δομές υποδοχής κακοδιοίκησης ή διαφθοράς. Με τον *προσυμβατικό έλεγχο* είναι εφικτή η ανάσχεση της διεφθαρμένης διοικητικής διαδικασίας. Για την εποπτεία του «δημόσιου χρήματος» η προσοχή πρέπει να είναι εστιασμένη στον έλεγχο του *γενικότερου συστήματος* και όχι στην ευθύνη του *υποκειμένου*¹²⁹.

Τα τελευταία χρόνια έχουν παρουσιαστεί έρευνες και εκθέσεις που αφορούν στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), όπως η απολογιστική έκθεση 2015-2016 του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, εμφανίζοντας υψηλά ποσοστά διαφθοράς. Οι εκθέσεις αυτές παραθέτουν στοιχεία τα οποία συνηγορούν στο συμπέρασμα ότι ειδικά η τοπική αυτοδιοίκηση ταλανίζεται από φαινόμενα διαφθοράς. Η διαφθορά σύμφωνα με την οικονομική επιστήμη είναι πολυδιάστατη. Στην προσπάθεια καταστολής, αντιμετώπισης και πρόληψης του φαινομένου της επιστρατεύτηκαν οι λεγόμενες «καλές πρακτικές», με απώτερο σκοπό τη θέσπιση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής, ικανής να εφαρμοστεί στο σύνολο των Ευρωπαϊκών χωρών¹³⁰. Σε αυτό το πλαίσιο μπαίνει και η μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν.4412/2016¹³¹.

¹²⁷ Χαριστήριο,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ.328

¹²⁸ Κάρκαλης,Ι.(2005),Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,Σάκκουλα,σελ.8-11

¹²⁹ Χαριστήριο,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης,σελ.255-257

¹³⁰ Λιγωμένου. Α,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον, Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.230-231

¹³¹ Ν.4412/2016 αιτιολογική έκθεση σελ. 1

Η οικονομική ανάπτυξη που περιμένουμε στη χώρα μας πρέπει να στηριχθεί στην καταπολέμηση της διαφθοράς και με τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³². Η εποπτεία του «δημόσιου χρήματος» που διακινείται μέσω των ελεγχόμενων συμβάσεων έθεσε το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, λόγω της ειδικής του αποστολής, στο επίκεντρο των οικονομικών εξελίξεων. Το δίκαιο των συμβάσεων ρυθμίζει ανταγωνιστικές οικονομικές σχέσεις, ενώ «αστοχίες», τόσο σε επίπεδο νομοθέτησης, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής του νόμου, έχουν άμεσες οικονομικές συνέπειες. Η όποια δραστηριότητα υπό συνθήκες ανταγωνισμού στον τομέα των συμβάσεων δημιουργεί κίνητρα για επενδύσεις, μείωση των τιμών, βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών, με συνέπεια να εξυπηρετούνται καλύτερα οι στόχοι της κοινωνικής αλληλεγγύης¹³³.

Ο προβλεφθείς νομοθετικά προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί προληπτικά ως εγγύηση νομιμότητας σύναψής τους, αλλά και κατασταλτικά, καθώς η διαπίστωση πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της σύμβασης. Αν δεν διενεργηθεί ο παραπάνω έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Αν ο έλεγχος αποβεί θετικός, η διοικητική αρχή μπορεί να προχωρήσει στις απαιτούμενες ενέργειες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Στην περίπτωση, όμως, που το αποτέλεσμα του ελέγχου είναι αρνητικό, δεν επιτρέπεται η σύναψη της σύμβασης, καθώς αυτή πάσχει από δημοσιονομική άποψη και η τυχόν εκτέλεσή της δεν μπορεί να έχει οικονομικά αποτελέσματα για τους συμβαλλόμενους. Συνεπώς, προκύπτει με σαφήνεια ότι η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διαδικασία εκταμίευσης δημόσιου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας περιορίζει σημαντικά τις πιθανές μορφές διαφθοράς και διαπλοκής¹³⁴. «Μόνο από την εμπλοκή του το ΕΛΣυν στη διαδικασία εκταμίευσης δημόσιου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας περιορίζει τις πιθανές μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Αυτός είναι ο ρόλος του, να περιορίσει τις όποιες μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Εφόσον εκκινεί ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και σκοπός του είναι να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα, με οποιονδήποτε τρόπο μπορεί να το προστατεύσει. Κάλιο το προλαμβάνει παρά το θεραπεύει. Είναι τα συν δηλαδή να σταματάω κάτι πριν να γίνει. Άρα υπερέχει σε αυτό το κομμάτι»¹³⁵.

¹³² Κούρτης, Γ.(2016), Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 3-4,Αφιέρωμα,σελ.225

¹³³ Κουλουμπίνη, Ε.(2018),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2,Αφιέρωμα,σελ.98

¹³⁴ Παπασπύρου, Μ.(2017),Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2-4,Αφιέρωμα,σελ.267

¹³⁵ Δομημένη Συνέντευξη με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Γναρδέλλη Θ. ερώτημα 6

4.4. Το μέλλον του προσυμβατικού ελέγχου - προτάσεις

Σήμερα βρισκόμαστε σε ένα κρίσιμο σημείο με τον ν.4337/2015 (άρθρο 10 παρ.10). Καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος (του άρθρου 98 παρ.1 περ. α' του Συντάγματος) των δαπανών των ΟΤΑ από το ελεγκτικό συνέδριο από 1-1-2019¹³⁶. Η άσκηση του προληπτικού ελέγχου που διενεργείτο μέχρι τώρα από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το στάδιο πριν από την εκταμίευση της δαπάνης παρουσίαζε το μειονέκτημα, σε ό,τι αφορούσε τις δαπάνες που προέκυπταν από συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, της άσκησής του σε όψιμο χρονικό σημείο, δηλαδή μετά την εκτέλεση εκ μέρους του αναδόχου των συμβατικών του υποχρεώσεων, γεγονός που γεννούσε αξίωση για την καταβολή της αντίστοιχης συμβατικής αμοιβής - κατά το μέρος που είχε εκτελεστεί η σύμβαση - η οποία ήταν διεκδικίσιμη δικαστικά με τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Συνεπώς, η άσκηση αυτού του προληπτικού ελέγχου δεν απέτρεπε την εκταμίευση της παράνομης δαπάνης, αλλά μόνον την καθυστερούσε, με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων στη λειτουργία των δημόσιων φορέων και την επιβάρυνσή τους με επιπλέον διοικητικό και οικονομικό κόστος¹³⁷.

Στη φάση αυτή το είδος του ελέγχου που μπορεί να εξαλείψει αποτελεσματικά τα μειονεκτήματα του προληπτικού ελέγχου - καλύπτοντας εν μέρει έστω το κενό της κατάργησής του - και ταυτόχρονα να διασφαλίσει προληπτικά τη νομιμότητα των δημοσίων συμβάσεων είναι ο *προσυμβατικός έλεγχος*. Διεξάγεται πριν από την υπογραφή της σύμβασης, δηλαδή πριν από τη γέννηση της αξίωσης, διασφαλίζοντας τους αντισυμβαλλόμενους ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης. Έτσι, λοιπόν, σε έναν προσυμβατικό έλεγχο με θετική έκβαση τα συμβαλλόμενα μέρη (ΟΤΑ και ανάδοχοι) διασφαλίζονται έναντι όλων ως προς τη νομιμότητα της σύμβασης που συνάπτουν και κατ' επέκταση ως προς τη νομιμότητα των αντίστοιχων δαπανών. Προβλήματα που τυχόν θα προκύψουν θα αφορούν πια το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης και όχι της ανάθεσης¹³⁸. Το σύστημα αυτό συνδυάζεται αποτελεσματικά με τον κατασταλτικό έλεγχο, όπου θα ελέγχεται μόνο η εκτέλεση της σύμβασης κατά την οποία είναι πιθανότερο να εμφανιστούν ουσιαστικά ελλείμματα άξια καταλογισμού¹³⁹.

¹³⁶ Μαραγκού.Γ,(2017),Ελεγκτικό συνέδριο & τοπική αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη,σελ.9

¹³⁷ Λιγωμένου. Α,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον, Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.221-222

¹³⁸ Ο.π., σελ.224

¹³⁹ Χαριστήριου,(2009), Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ.249

Η φύση του προσυμβατικού ελέγχου είναι τέτοια που δεν τίθεται ζήτημα δημοσιονομικής επιβάρυνσης και ευθύνης, καθώς δεν υπάρχει ακόμη συμβατική δέσμευση από την οποία να γεννώνται αξιώσεις και τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ δεν αντιμετωπίζονται στη φάση αυτή ως υπόλογοι¹⁴⁰. Σκοπός του είναι η προστασία του δημόσιου συμφέροντος και του δημοσίου χρήματος από τυχόν σφάλματα και επικεντρώνεται στις παραλείψεις και τις πλημμέλειες των διοικητικών οργάνων κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή σε πλημμέλειες που βλάπτουν την αρχή της διαφάνειας, τον ελεύθερο ανταγωνισμό, την ισότητα των διαγωνιζόμενων και την εμπιστοσύνη των διοικούμενων¹⁴¹.

Σε κάθε περίπτωση ο Επίτροπος ή το Κλιμάκιο μπορούν να θέσουν όρους ως προς την υπογραφή της σύμβασης υπό την προϋπόθεση διόρθωσης κάποιων σημείων του σχεδίου σύμβασης ή της προσκόμισης ορισμένων δικαιολογητικών από τον ανάδοχο κ.α. Στοιχεία που κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών θα αποτελούσαν λόγους άρνησης θεώρησης του χρηματικού εντάλματος, στην περίπτωση του προσυμβατικού τίθενται απλώς ως όροι για την έγκριση της υπογραφής της σύμβασης¹⁴² σε έναν χρονικό ορίζοντα που δεν υπερβαίνει τις τριάντα (30) ημέρες¹⁴³.

Ο προσυμβατικός έλεγχος δίνει μεγάλο περιθώριο άμεσης βελτίωσής του με: **α)** Σύντμηση του χρόνου ολοκλήρωσής του. Κατά τον έλεγχο του Επιτρόπου και στις περιπτώσεις που αυτός κρίνει ότι δεν κωλύεται η υπογραφή μιας σύμβασης μπορεί να το αποτυπώσει με θεώρηση επί του σώματος του σχεδίου της σύμβασης ή με την έκδοση τυποποιημένου εντύπου στο οποίο θα συμπληρώνονται τα βασικά στοιχεία του διαγωνισμού και θα αναγράφονται τυχόν παρατηρήσεις, όροι, προϋποθέσεις. Η έκδοση Πράξης θα παραμένει υποχρεωτική μόνο στην περίπτωση που κριθεί ότι η σύμβαση κωλύεται. **β)** Έλεγχο των επιμέρους φάσεων της διαδικασίας, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 178 του ν.3852/2010. **γ)** Μείωση των ορίων του προσυμβατικού ελέγχου για τους Επιτρόπους στο όριο του ανοιχτού διαγωνισμού (60.000 ευρώ) ή ακόμη και στο όριο του συνοπτικού διαγωνισμού (20.000 ευρώ). Οι λύσεις αυτές μπορούν να λειτουργήσουν σε συνδυασμό και συμπληρωματικά με άλλες μορφές έλεγχου όπως: **i)** με *επίκαιρους κατασταλτικούς* και **ii)** με *στοχευμένους επιτόπιους* διαχειριστικούς¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Λιγωμένου. Α,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον, Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.224

¹⁴¹ Δομημένη Συνέντευξη με τον Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Πουλή Στ., ερώτημα 1

¹⁴² Λιγωμένου. Α,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον, Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας,σελ.224-225

¹⁴³ Πράξη Ζ' Κλιμακίου 91/2000

¹⁴⁴ Λιγωμένου. Α,(2018),Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σύγχρονο Δημοσιονομικό Περιβάλλον,σελ.225-226

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο έλεγχος είναι μία λειτουργία συνδεδεμένη με την ίδια την ύπαρξη της ζωής. Υπάρχει στον γενετικό κώδικα όλων των βιολογικών μορφών ζωής (απλών και σύνθετων). Σκοπό έχει να αντιπαλέψει την αποδιάρθρωση και να πετύχει τη διαιώνιση του κάθε είδους. Υπάρχει και σε κάθε οργανωμένη μορφή δράσης του ανθρώπου, όπως η κοινωνία. Σκοπό έχει την διασφάλιση της αυτοσυντήρησής της. Λειτουργεί ως μηχανισμός ανάσχεσης των παρεκκλίσεων.

Σήμερα, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας (ελεύθερη ροή αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων, εργασίας) από τη μια και της έξαρσης της **διαφθοράς** από την άλλη, ο **οικονομικός έλεγχος** του δημόσιου χρήματος είναι επιβεβλημένος. Ειδικά μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 28 κρατών που ο σημαντικότερος τομέας της οικονομικής δραστηριότητάς της είναι εκείνος των **δημοσίων συμβάσεων** (13,1 % του συνολικού Ευρωπαϊκού Ακαθάριστου Προϊόντος). Αυτός αποδεικνύεται και ο πλέον ευεπίφορος εμφάνισης της παθολογίας της διαφθοράς.

Η ευρωπαϊκή ιδέα και ο σχεδιασμός για την πολιτική και οικονομική ενοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης «περνάει» μέσα από το «κύτταρο» της ευρωπαϊκής κοινωνίας, την **Αυτοδιοίκηση**. Απ' αυτήν λοιπόν πρέπει να ξεκινήσει η εφαρμογή, από την ΕΕ, του ενιαίου θεσμικού πλαισίου ελέγχου για την αντιμετώπιση της διαπλοκής και της διαφθοράς. Το «νέο» νομοθέτημα 4412/2016, το οποίο περιέχει κωδικοποιημένες ευρωπαϊκές οδηγίες, κινείται ακριβώς προς αυτή την κατεύθυνση. Αφορά τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Όλοι οι διάσπαρτοι νόμοι που ίσχυαν μέχρι τώρα συγκεντρώνονται σε έναν.

Το **Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο** αναλαμβάνει επί της ουσίας τον οικονομικό έλεγχο με αιχμή του δόρατος τον **προληπτικό – προσυμβατικό έλεγχο**. Έχει τη θεσμική εντολή να το κάνει απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1, εδαφ. β'). Ο έλεγχος που πραγματοποιεί προστατεύει το δημόσιο συμφέρον από δημοσιονομικής πλευράς. Ασκείται από ισόβιους δικαστές, που παρέχουν εγγύα αμεροληψίας και ικανότητα εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας. Έτσι, ο προσυμβατικός έλεγχος στα «χέρια» του **Ελεγκτικού Συνεδρίου** αποτελεί το βασικότερο παράγοντα ανάσχεσης της διεφθαρμένης διοικητικής διαδικασίας. Λειτουργεί προληπτικά ως εγγύηση νομιμότητας

σύναψης των συμβάσεων στους ΟΤΑ και όχι μόνο, αλλά και κατασταλτικά, καθώς η διαπίστωση πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της σύμβασης. Η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διαδικασία εκταμίευσης δημόσιου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας με τον προσυμβατικό έλεγχο περιορίζει σημαντικά τις πιθανές μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Η Δικαιοσύνη, άλλωστε, γενικότερα με τη δράση της υπηρετεί την καθημερινή ζωή των ανθρώπων, συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας, καθώς και στην κοινωνική και οικονομική πρόοδο της χώρας. Ο προσυμβατικός έλεγχος συνιστά εργαλείο ανάπτυξης. Είναι προσανατολισμένος στις αρχές της διαφάνειας, της νομιμότητας, της διασφάλισης του δημόσιου χρήματος και της αναπτυξιακής πολιτικής της Χώρας. Μέσα από μία σειρά προτεινόμενων τομών που θα οδηγήσουν στην επιπλέον βελτίωσή του, το μέλλον αυτού του ελέγχου προδιαγράφεται ευοίωνα. Άλλωστε, σε κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα ισχύει το «προλαμβάνειν κάλλιστον του θεραπεύειν»._

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Γκόρτσος. Χ, (2013), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Κανελλόπουλος. Π, (2010), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Σάκκουλα
- Καραθανασόπουλος. Ε, (2010), *Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Κάρκαλης. Ι, (2005), *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδ. Σάκκουλα
- Λιγωμένου. Α, (2018), *Η Τοπική αυτοδιοίκηση στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*, Εκδ. Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας
- Μαραβέγιας.Ν, (2016), *Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές*, Εκδ. Κριτική
- Μαραγκού. Γ, (2016), *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία –Υποδείγματα*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Μαραγκού. Γ, (2017), *Ελεγκτικό συνέδριο & τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη,
- Μαραγκού. Γ., Πέππα. Β, (2011), *Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)*
- Ντζανάτος. Δ, (2009), *Ο Έλεγχος ως μηχανισμός αρνητικής εντροπίας*, Εκδ. Καστανιώτη,
- Πικραμένος. Μ, (2018), *Ο δημόσιος λόγος για τη δικαιοσύνη*, Εκδ. Σάκκουλα
- Σπηλιωτόπουλος. Ε, (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (τόμος 1)*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Χριστιανός. Β, - Πανάγος. Θ, (2018), *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδ. Σάκκουλα
- Χαριστήριο - Νόμος, (2009) Θεσσαλονίκη : Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

- Δετσαρίδης. Χ, (2014), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, Νομικές Συμβολές

- Κουλουμπίνη. Ε, (2018), *Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 2, Αφιέρωμα,
- Κουλουμπίνη. Ε, (2012), *Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 8 -9, Αφιέρωμα
- Κούρτης. Γ, (2016), *Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 3-4, Αφιέρωμα
- Μαυρομάτη. Α, (2009), *Δαν/κες Συμβάσεις ΟΤΑ και προσυμβατικός έλεγχος ΕλΣυν*, τεύχος 10,
- Μηλιώνης. Ν, (2010), *Η διεκυστίδα περί του φυσικού δικαστή επί του προσυμβατικού ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων*
- Παπαπαναγιώτου. Α, Ζάχου. Χ, (2018), *Θεωρία & Πρ. Διοικ. Δικαίου*, τεύχος 2, Νομικές Συμβολές
- Παπασπύρου. Μ, (2017), *Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 2-4, Αφιέρωμα
- Πούλης. Στ., (2013), *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 12
- Σακελλαρίου. Α, (2018), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 2, Αφιέρωμα
- Σπυρίδωνος. Α, (2017), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, Νομικές Συμβολές,
- Τσιρώνας. Α, (2018), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 2, Νομικές Συμβολές

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Σύνταγμα της Ελλάδας, (ΦΕΚ 120^Α/2008)
- Π.Δ. 283/85 (ΦΕΚ 106 Α'-Διορθ.σφαλμ. στα ΦΕΚ 9 Α'/7-2-86 και ΦΕΚ 82 Α'/20-6-86) : Ποινικός Κώδικας, Άρθρα 235,236
- Ν. 4071/12 (ΦΕΚ 85 Α/11-4-2012) : *Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ*
- Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) : *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*
- Ν.4129/13 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013) : *Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

- Ν.4270/14 (ΦΕΚ 143 Α/28-06-2014) : Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις
- Ν.3932/11 (ΦΕΚ 49 Α/10-3-2011) : Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης
- Ν.3463/06 (ΦΕΚ – 114 Α/8-6-2006): Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, αιτιολογική έκθεση
- Ν.4555/18 (ΦΕΚ 133 Α/19-07-2018) : Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις, αιτιολογική έκθεση
- Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) : Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, αιτιολογική έκθεση
- Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ.Σφαλμ. Στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16) : Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ), αιτιολογική έκθεση

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ / ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου: ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ
<https://www.elsyn.gr/>:
- Μαραγκού, Γ., Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών – Παρουσίαση, 2017,
<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/prosimbatikos.pdf>
- Πως λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση
<http://www.europarl.europa.eu/greece/resource/static/files/> (21/8/2018)

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Ένας προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020» - Μέρος II: Δελτία πολιτικής*, [http://ketlib.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/ket/628/COM\(2011\)%20500part2.pdf?sequence](http://ketlib.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/ket/628/COM(2011)%20500part2.pdf?sequence)
- Επίσημη σελίδα της ΕΕ: *Ενοποιημένη απόδοση της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX\(21/8/2018\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX(21/8/2018))
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ, *Η αρχή της επικουρικότητας*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/7/> (10-02-2019)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Συνέντευξη (ημιδομημένη) με την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ. Θεολογία Γναρδέλλη

1) Όσον αφορά στον προσυμβατικό έλεγχο το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας λειτουργεί και ως δικαιοδοτικό όργανο;

Υπάρχει πολύ μεγάλη συζήτηση. Η θεωρία η οποία επικρατεί είναι ότι είναι άσκηση Συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεγκτικής αρμοδιότητας από δικαστικό όργανο. Αυτή είναι η κρατούσα άποψη, και εγώ δεν θα το χαρακτηρίζα δικαιοδοτικό, θα το χαρακτηρίζα δικαστικό όργανο. Είναι δικαστήριο, είναι δικαστική αρχή, άρα λοιπόν έχεις τα εχέγγυα ενός δικαστηρίου πλην όμως με βάση το Σύνταγμα δεν είναι δικαιοδοτικές οι αρμοδιότητες, δεν δικάζει υποθέσεις δηλαδή, μπορεί να έχει μια αμφισβήτηση με την έννοια αυτή που μπορείς να έχεις μια αμφισβήτηση όταν έρχεσαι ενώπιον του δικαστηρίου. Είναι άσκηση Συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεγκτικής αρμοδιότητας από δικαστικό όργανο. [...] Το ότι δεν είναι δικαστική απόφαση, είναι δικαστική πράξη όπως είναι ένα βούλευμα, γιατί και τα βουλεύματα στα ποινικά δικαστήρια (άποψη του κ. Ρίζου, του προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν από χρόνια), ότι τα βουλεύματα δεν έχουν κάποιες προδιαγραφές που έχουν οι δικαστικές αποφάσεις, δεν είναι σε ακροατήριο, δεν υπάρχει ακροαματική διαδικασία, γίνεται κεκλεισμένων των θυρών. Για να ενισχύσουν ουσιαστικά αυτή τη δικαστική χροιά, να το πω έτσι, στην άσκηση αυτής της ελεγκτικής αρμοδιότητας έγινε το 6^ο Τμήμα το οποίο βγάζει αποφάσεις πια και όχι πράξεις, υπάρχει διαδικασία στο ακροατήριο κλπ κλπ και μετά έγινε και ένας 3^{ος}, κατά κάποιο τρόπο, «βαθμός» που είναι το Μείζονος. Για να υπάρχει πλήρες σύστημα απονομής δικαιοσύνης κατά την άσκηση αυτής της ελεγκτικής αρμοδιότητας, δηλαδή δεν είναι το κλασικό μοντέλο εκδίκασης μιας υπόθεσης ενώπιον του δικαστηρίου, έκδοσης απόφασης, άσκησης έφεσης, άσκησης αναίρεσης στη συνέχεια. Είναι όμως ένα σύστημα το οποίο έτσι όπως έχει διαμορφωθεί έχει 3 βαθμούς, 3 στάδια άσκησης αυτής της Συνταγματικά κατοχυρωμένης ελεγκτικής αρμοδιότητας από δικαστικό όργανο. Και μάλιστα τόσο σε επίπεδο τμήματος, 6^{ου} Τμήματος, όσο και σε επίπεδο Επταμελούς Μείζονος Σύνθεσης, δεν υστερεί σε τίποτα από την εκδίκαση των λοιπών υποθέσεων, γιατί γίνεται κανονικά ακροαματική διαδικασία. Αυτά που έλεγαν ότι στον προσυμβατικό

δεν υπάρχει δημοσιότητα, ότι δεν υπάρχει το δικαίωμα να αντιλέγει ο ένας στον άλλο (δεν ισχύουν).

2) Ποια η διαφορά ανάμεσα στον προσυμβατικό και στο δικαιοδοτικό έλεγχο;

Λίγο πολύ το είπαμε πριν. Ο προσυμβατικός είναι άσκηση ελεγκτικής αρμοδιότητας συνταγματικά κατοχυρωμένης, ο δικαιοδοτικός είναι ουσιαστικά οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες που έχει δώσει το Σύνταγμα (το άρθρο 98) σε συγκεκριμένες υποθέσεις που μπορεί να δικάζει.

3) Ποιες συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο σύμφωνα με την συνταγματική επιταγή;

Εμείς έχουμε ουσιαστικά το Σύνταγμα. Το Σύνταγμα δεν κάνει χαρακτηρισμό. Εγώ θα το πήγαινα αλλού. Δεν διαχωρίζει ποιες συμβάσεις συνάπτει το δημόσιο, ή το ΝΠΔΔ, οποιοσδήποτε δημόσιος φορέας ενεργώντας ως imperium, για να τη χαρακτηρίσω εγώ σύμβαση διοικητική ή σύμβαση ιδιωτική. Για αυτό το λόγο για την αγορά ακινήτου της Περιφέρειας, που ενώ το Κλιμάκιο στο οποίο προέδρευα εγώ, το Ζ', είπε ότι η αγορά ακινήτου δεν είναι από τις συμβάσεις που ελέγχει το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι μια απλή αγορά ακινήτου, έφτασε μέχρι και το Μείζονος, ξαναγύρισε στο 6^ο Τμήμα, έκρινε ότι παραδεκτώς εισάγεται για έλεγχο. Είναι χαρακτηριστική περίπτωση που δεν είναι δημόσια σύμβαση, είναι σύμβαση ιδιωτικού δικαίου καθαρά, όπως αγοράζει ένας ιδιώτης, ενεργεί δηλαδή ως fiscus και όχι ως imperium. Αυτός είναι και ο ενδοιασμός του Κλιμακίου, πρέπει να έχεις δικούς σου πραγματογνώμονες, ώστε να ξέρεις, να πας μόνος σου δηλαδή να ελέγξεις αν η αγοραία τιμή αυτού του ακινήτου είναι εκεί. Στηρίζεσαι ουσιαστικά στα στοιχεία που σου προσκομίζουν. Αυτό είναι το μεγάλο πρόβλημα του προσυμβατικού ελέγχου, ότι δεν έχουμε ένα πηγάδι από το οποίο να αντλούμε πραγματογνώμονες, είτε είναι περιβαλλοντολόγοι είτε είναι πολιτικοί μηχανικοί είτε είναι γιατροί... ανάλογα με το είδος της σύμβασης.

4) Ποια η φύση, το είδος και η έκταση του προσυμβατικού ελέγχου από το ΕλΣυν;

Ουσιαστικά δεν υπεισέρχεται σε τεχνικές κρίσεις, δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο που ασκείται από τα αρμόδια δικαστήρια και τις διαφορές που υπάγονται στη δική τους αρμοδιότητα. Ο δικός μας έλεγχος είναι καθολικός ενώ του Συμβουλίου της Επικρατείας

ουσιαστικά είναι έλεγχος μόνο της διαφοράς που προσκομίζεται από τις δικογραφίες. [...] (Ο προσυμβατικός του ΕΣ) Υπερέχει καταρχήν στη φύση του. Τι έλεγχο θα κάνει ένα διοικητικό όργανο, μια αποκεντρωμένη; Π.χ. η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, δεν παύει να είναι ανεξάρτητη αρχή του δημοσίου, δηλαδή δημόσια διοίκηση. Δεν έχει τα εγγύα ενός Δικαστηρίου, ενός δικαστικού ελέγχου, που είναι η ανεξαρτησία, η αμεροληψία κλπ. Ασκείται από ισόβιους δικαστές. Βέβαια ακόμα και η Ανεξάρτητη Αρχή πρέπει να πληροί κάποια εγγύα ανεξαρτησίας.

5) Ποια η διαφορά του προσυμβατικού ελέγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο σε σχέση με τον έλεγχο που ασκούν τα άλλα ελεγκτικά όργανα της διοίκησης (π.χ. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Ελεγκτών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων) που σχετίζονται με τον χώρο των συμβάσεων;

Είναι **δικαστικός** και **καθολικός**, δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένα "σημεία" στα οποία περιορίζονται τα υπόλοιπα ελεγκτικά όργανα. Ο έλεγχος αυτός υπερέχει από τη φύση του [...] Ούτως ή άλλως από τη στιγμή που εφαρμόζουμε πλέον ένα συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο τις ίδιες αρχές που πιθανόν επικαλούνται και οι ..(:) ελεγκτικές αρχές. Δηλαδή για παράδειγμα τυχαίνει τώρα να ασχοληθώ με το άρθρο 18 που λέει ποιες είναι οι αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι αρχές αυτές ουσιαστικά δεν διέπουν μόνο τον δικό μου τον έλεγχο και το ίδιο το διοικητικό όργανο, το οποίο ως αναθέτουσα αρχή αρχίζει και κινεί μια διαγωνιστική διαδικασία θα έπρεπε να τηρεί αυτές τις αρχές. Επομένως, και την αρχή της οικονομικότητας, συνήθως την επικαλούμαστε εμείς γιατί είμαστε το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, μιλώντας για χρηστή δημοσιονομική διοίκηση που δεν το κάνουν οι άλλοι. Απλώς ο έλεγχός μας δηλαδή πλέον δεν είναι αποκλειστικά και μόνο έλεγχος νομιμότητας, έχει επεκταθεί και μέσα στην έννοια της νομιμότητας έχουν παρεισφρήσει και άλλα στοιχεία που έχουν να κάνουν με τον ρόλο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο.

6) Η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διαδικασία εκταμίευσης δημοσίου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας περιορίζει τις πιθανές μορφές διαφθοράς και διαπλοκής;

Η ερώτηση δίνει από μόνη της την απάντηση. Μόνο από την εμπλοκή του το ΕΛΣυν στη διαδικασία εκταμίευσης δημοσίου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας περιορίζει τις πιθανές μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Αυτός είναι ο ρόλος του, να περιορίσει τις όποιες μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Εφόσον εκκινεί ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και σκοπός του είναι να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα, με οποιονδήποτε τρόπο μπορεί να το προστατεύσει να προασπίσει το δημόσιο συμφέρον. Η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η αρχή της οικονομικότητας όπως λες, την οποία αρχή της οικονομικότητας εγώ δεν την δέχομαι γιατί τι είναι; Να κάνω οικονομία. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση δεν είναι να κάνω οικονομία. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση είναι να βρω ποιο είναι οικονομικό και αποτελεσματικό και αποδοτικό. Μπορεί να μου είναι πιο ακριβό κάτι αλλά να είναι πιο αποτελεσματικό. Τα ελεγκτικά του εξωτερικού δεν έχουν προληπτικό, δεν έχουν προσυμβατικό. Την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση την χρησιμοποιούν στον κατασταλτικό έλεγχο. Δηλαδή αφού εκτελεστεί κάτι, γίνει, πηγαίνουν και βλέπουν, αυτό που δαπανήθηκε ήταν οικονομικό, ήταν αποδοτικό, ήταν αποτελεσματικό; Άρα έλεγχος αποδοτικότητας. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιβάλλει, που για μένα μπορεί να είναι αρχή αναλογικότητας. Δηλαδή ότι ναι μεν ξέρεις, αυτός ήταν ο χαμηλότερος.. απλώς επειδή είμαστε δημοσιονομικό δικαστήριο παίρνουν μία έννοια δημοσιονομική και την προσαρμόζουν στον προσυμβατικό έλεγχο. Άρα, σαφώς ο ρόλος του αυτός είναι φυσικά, να περιορίσει τις όποιες μορφές διαφθοράς και διαπλοκής. Κάλιο το προλαμβάνει παρά το θεραπεύει. Είναι τα συν δηλαδή να σταματάω κάτι πριν να γίνει. Άρα υπερέχει σε αυτό το κομμάτι.

7) Τι επιχειρείται, από τη μέχρι τώρα εφαρμογή του, με το νέο νομοθετικό πλαίσιο (ν.4412/2016 και 4413/2016) για τις συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, το οποίο θεσπίστηκε σε εναρμόνιση με τις νέες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ, αντίστοιχα; Ποιος είναι ο στόχος του κοινοτικού νομοθέτη;

Αυτό προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4412/16. Η φιλοσοφία ήταν ουσιαστικά να ενοποιήσει τις διαδικασίες, να μην είναι διάσπαρτες δηλαδή δεξιά και αριστερά. Δεύτερον να απλουστεύσει, τρίτον να ενσωματώσει περιπτώσεις νομολογιακές και να τις κάνει διατάξεις, όπως είναι οι αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, δεν υπήρχαν πουθενά, νομολογιακό κατασκεύασμα είναι. [...] Ο δικός μας νόμος να ξέρεις ότι έβαλε και άλλα πράγματα μέσα, δεν είναι μόνο η οδηγία,

(αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας) πήγε και έβαλε αρχή αμοιβαίας αναγνώρισης, αρχή προστασίας δημοσίου συμφέροντος, αρχή προστασίας της αειφόρου ανάπτυξης. Δεν είναι δηλαδή αρχές οι οποίες έχουν υιοθετηθεί από το Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης, για παράδειγμα. Πήγαμε και βάλαμε και άλλα πράγματα εμείς στο νόμο 4412/16. Οι ν.4412/16 και 4413/16 νομοτεχνικά δεν είναι εύχρηστοι. Χρησιμοποίησαν μια ορολογία η οποία δεν στέκει στην ελληνική νομοθεσία. Βιβλίο 1, βιβλίο 2, αλλού έχει κεφάλαια αλλού δεν έχει κεφάλαια. Γιατί όταν είχε έρθει το σχέδιο μας κάναμε κάποιες παρατηρήσεις και είχα πάρει εγώ το κομμάτι το νομοτεχνικό καθαρά και είχα πει ότι έτσι όπως είναι δεν συμβαδίζει με τους νόμους της ελληνικής επικράτειας. Δεν έχουμε εμείς μέσα σε νόμο την έννοια του βιβλίου. Θα δεις, πάει σε μια διάταξη, μετά αυτή τη διάταξη την παραπέμπει σε άλλη διάταξη, το πήραν και το έκαναν λίγο πρόχειρα [...]

8) Οι Δημοσιονομικοί Δικαστές με την εφαρμογή του παραπάνω νέου νομοθετικού πλαισίου προσβλέπουν σε μια αποτελεσματική μέθοδο ρύθμισης της Αγοράς με όργανο το κοινοτικό και το εθνικό δίκαιο; Σε μια εναρμόνιση της νομικής και της οικονομικής επιστήμης; Και πώς μπορούν να το πετύχουν αυτό;

Δεν θα πρέπει να εφαρμόζεις ουσιαστικά το νόμο όπως είναι κατά γράμμα. Θα πρέπει να αφουγκράζεσαι τις συνέπειες που μπορεί να έχει η λύση που θα δώσεις. Δηλαδή ο έλεγχος που γίνεται είναι μεν νομιμότητας αλλά ο νόμος είναι ένα κείμενο το οποίο πρέπει να το προσαρμόζεις στα δεδομένα της πραγματικότητας, δεν παίρνεις απλά και το εφαρμόζεις έτσι όπως είναι, γι' αυτό υπάρχουν και οι ποικίλες ερμηνείες, γι' αυτό υπάρχουν και πλειοψηφούσες και μειοψηφούσες απόψεις. Έτσι ο νόμος εξελίσσεται! Άρα λοιπόν ο ρόλος του Δικαστή, όχι μόνο του δημοσιονομικού Δικαστή, να παίρνει τον νόμο και να προσπαθεί να τον εφαρμόσει και να τον προσαρμόσει στα δεδομένα της πραγματικότητας. Δηλαδή εντάζει καλό είναι να έχεις και κάποιες οικονομικές γνώσεις, καλό είναι να βλέπεις και στην ουσία μερικές φορές, αν και ο έλεγχος δεν είναι ουσιαστικός, νομιμότητας παραμένει. Θα πρέπει να συνδυάζεις τα νομικά με τα οικονομικά, δηλαδή τις οικονομικές επιπτώσεις που μπορεί να έχει η λύση που πας να δώσεις με ορθά νομικά. Αλλά εδώ βέβαια υστερούμε στο γεγονός ότι είναι αυτό που σου είπα πριν, ότι δεν υπάρχουν πραγματογνώμονες. Δεν έχουμε όλοι γνώσεις οικονομικών. Θα μπορούσαμε να έχουμε κάποιους και να κληρώνονται. Είχα εισηγηθεί κάτι τέτοιο.. Έλεγα π.χ. ότι ο έλεγχός μας στο ΤΑΠΕΔ ουσιαστικά είναι ένας έλεγχος κάπως

αφηρημένος γιατί δεν υπάρχει κάποιο νομοθετικό πλαίσιο που να δεσμεύει το ΤΑΙΠΕΔ. Το ΤΑΙΠΕΔ δεν διέπεται από τον 4412/16 ούτε τον 4413/16. Μπαίνει σε κάποιες αρχές, σε μια διαδικασία που προβλέπει ο νόμος που το σύστησε. Από εκεί και πέρα όμως υπάρχουν τεχνικά θέματα τα οποία δεν μπορεί ένας δικαστής να τα ξέρει. Γι' αυτό θα έπρεπε ενδεχομένως να υπάρχει αυτό το δικαίωμα άντλησης πραγματογνωμόνων. Εμείς δηλαδή ουσιαστικά λέμε οκ, υπήρξε η έκθεση του ανεξάρτητου ορκωτού αποτιμητή, υπήρξε και η έκθεση του ορκωτού ελεγκτή, οκ βλέπω τις τιμές που έχουν δώσει οι μεν με τους δε... δηλαδή εκεί θα μπορούσε να ενισχυθεί ο προσυμβατικός... αυτά είναι μια συγκεκριμένη διαδικασία βάσει νόμου. Συνήθως το θέμα είναι ότι εγώ ως δικαστής δεν μπορώ να αμφισβητήσω, δεν έχω έναν δικό μου ορκωτό αποτιμητή για να του πω πάρε και αποτίμησέ μου την ΤΡΑΙΝΟΣΕ πχ, όντως είναι τόση η αξία της;

9) Ενώ από τις διατάξεις των άρθρων 35 και 36 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν.4129/2013), από το ρυθμιστικό πεδίο του ν.4412/2016 και των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ προκύπτει ότι υπόκειται στο προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας που έχουν τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών (όπως αυτά έχουν τυποποιηθεί στις διατάξεις της ειδικής νομοθεσίας που διέπει τα σχετικά με τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσής τους), πώς αυτό είναι εφικτό και σε άλλες κατηγορίες συμβάσεων π.χ. αγοραπωλησίες, χωρίς ύπαρξη σχετικού εκτελεστικού νόμου;

Το άνοιγμα έγινε με τις δανειακές συμβάσεις καταρχήν. Για λόγους σκοπιμότητας είπαμε ότι τις δανειακές αυτές συμβάσεις θα τις ελέγχουμε. Τις θεωρήσαμε παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και είπαμε ότι θα πρέπει να τηρήσει κάποια εχέγγυα για να μην αφήσουμε ανεξέλεγκτους του ΟΤΑ και τρέχουν να παίρνουν με επιτόκια παράνομα και μάλιστα... υπάρχει πλούσια νομολογία για τις δανειακές συμβάσεις των ΟΤΑ με τη λογική ότι τους προστατεύσαμε από καταχρηστικούς όρους των τραπεζών. Από εκεί ξεκίνησε... είναι όντως παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Με το θέμα των αγοραπωλησιών έγινε το άνοιγμα, το περασμένο καλοκαίρι, του 2017. Έγινε το άνοιγμα δηλαδή από μία ερμηνεία που έκανε το 6ο Τμήμα, πλέον ακόμα και περιπτώσεις συμβάσεων που ενδεχομένως να μην θεωρούνταν συμβάσεις δημόσιες αλλά ιδιωτικές καθαρά. Το άρθρο 98 του Συντάγματος δεν χαρακτηρίζει τις συμβάσεις. Συμβάσεις λέει[...]αν εμπλέκεται δημόσιος φορέας, ανεξαρτήτως πως ενεργεί εκείνη τη στιγμή... κάτι άλλο είχαμε μια φορά και τελικά είπαμε ήταν μίσθωση, κάτι τέτοιο, και είπαμε

απαράδεκτως εισάγεται και ας κάνουν μια αίτηση ανάκλησης στο 6ο Τμήμα να αποφανθεί το 6ο Τμήμα, αν τελικά και οι μισθώσεις θα έρχονται, για παράδειγμα. Γιατί μπαίνουν και άλλα πράγματα, δηλαδή πρέπει να ξέρεις ενοχικό, πρέπει να χειρίζεσαι καλά τον αστικό κώδικα. Για τα δάνεια καθόμαστε και διαβάζαμε τραπεζικό δίκαιο. Και εδώ έρχεται να κλειδώσει το ότι ο προσυμβατικός που διενεργεί το Ελεγκτικό δεν έχει καμία σχέση με τον έλεγχο που κάνουν οι λοιποί, είτε αυτό είναι ΣΤΕ είτε είναι Διοικητικό Εφετείο είτε είναι οι λοιπές διοικητικές αρχές, οι οποίες έχουν κάποιες ελεγκτικές αρμοδιότητες.. όλο το φάσμα της διαγωνιστικής διαδικασίας και όλου του είδους τα ζητήματα που μπορεί να ανακύψουν, όχι ένα ζήτημα το οποίο άγεται τυχαία ενώπιόν τους, επειδή διαμαρτυρήθηκε ο αποκλεισθείς διαγωνιζόμενος, ας πούμε.

10) *Η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου (ν.4337/2015) είναι τελικά αντισυνταγματική (Πρακτικά ΕλΣυν Ολ. 22η Γ.Σ. της 19.11.2014); Συνεπάγεται και την κατάργηση του Προσυμβατικού ελέγχου;*

Ο προσυμβατικός είναι κατοχυρωμένος συνταγματικά, προβλέπεται ρητά από το άρθρο 98, τέλος... και η κατάργηση του προληπτικού για μένα είναι αντισυνταγματική, αυτό έχει πει και η ολομέλεια. Ας μου φέρουν ότι όντως η διενέργεια του προληπτικού έχει καθυστερήσει και έχει δημιουργήσει ληξιπρόθεσμα. Απαίτηση των Θεσμών ήταν αυτό, σου λέει καταργήστε τον για να μην καθυστερείτε... πού καθυστερούμε; Έφεραν ποτέ στατιστικά για να δείξουν ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο οδηγεί σε καθυστέρηση; Άντε να έχει τύχει μία, δύο...εγώ δεν νομίζω ότι καθυστερεί. Στο 95% λειτουργεί κανονικά και μέσα στους χρόνους. Γι' αυτό και τώρα γκρινιάζουν και περιμένουν να περάσει τροπολογία και κατακλύζεται το γραφείο της Προέδρου από αιτήσεις φορέων που θέλουν να παραμείνουν στον προληπτικό. Ο προσυμβατικός δεν μπορεί να καταργηθεί αν και πάλι αντισυνταγματικά θα καταργείτο. Η διαφορά τους είναι ιστορικά άμα το δεις, ο προληπτικός υπήρχε εξ αρχής, από τη σύσταση του Ελεγκτικού. Ο προσυμβατικός στην αρχή προβλεπόταν νομοθετικά, στη συνέχεια από το 2001 και συνταγματικά, δηλαδή ενισχύεται, δεν φθίνει. Ιστορικά ο μεν προληπτικός υπήρχε εξ αρχής και βλέπεις μία φθίνουσα πορεία, ο δε προσυμβατικός έχει μία αντίστροφη πορεία. Ενδυναμώνεται.

11) *Πώς θα μπορέσει να συνυπάρξει ο προσυμβατικός έλεγχος (που εφαρμόζεται όχι μόνον πριν από την κατάρτιση της σύμβασης, αλλά και προ της καθ' οιονδήποτε τρόπο έναρξης εκτέλεσής της) π.χ. με το ν.4412/2016 (που εφαρμόζεται στην πλειονότητα των δημοσίων συμβάσεων) και ειδικότερα με το άρθρο 32 (η εκτέλεση έχει αρχίσει πριν από*

την κατάρτιση της σύμβασης) και το άρθρο 132 (υφίσταται μία νέα συμφωνία στην τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, και άρα δεν καταρτίζεται νέα σύμβαση); Πόσο προσυμβατικός θα είναι ο έλεγχος στις παραπάνω περιπτώσεις;

Πάντα καταρτίζεται νέα σύμβαση. Στη νομολογία των Κλιμακίων πάντα υπάρχει κατάρτιση σύμβασης. Γίνεται ιδιαίτερη επισήμανση στις Πράξεις του Κλιμακίου ότι, σε περίπτωση τροποποίησης, αυτή θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου και πρέπει να υπαχθεί για προσυμβατικό έλεγχο. Είναι η έννοια του προσυμβατικού, δηλαδή κάνω έλεγχο πριν την υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης. Η διάταξη λέει, ακριβώς αυτό, πριν από την υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης. Ο ν.4412/2016 δίνει δυνατότητες ακόμα και για τροποποίηση, για παράταση, για συμπληρωματική. Το άρθρο 132 αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τις τροποποιητικές και τις συμπληρωματικές. Ούτως ή άλλως, «οι συμπληρωματικές», είναι νομολογιακό κατασκευάσμα δεν υπήρχε αυτή η έννοια. Με το άρθρο 32 θα πρέπει να δεις αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις. Το γεγονός ότι κάνει χρήση του 32 η αναθέτουσα αρχή δεν σημαίνει ότι δεν καταλείπεται πεδίο ελέγχου. Εσύ ως ελεγκτικό όργανο δεν πρέπει αν δεις αν όντως συντρέχουν οι προϋποθέσεις του 32; Αν έχετε ξεκινήσει εργασίες δεν μας ενδιαφέρει. Το 32 ως νομοθετική διάταξη δεν καλύπτει περιπτώσεις που έχουν ξεκινήσει, απλώς λέει ότι απλώς δεν θέλω ανοιχτό διαγωνισμό, δεν θέλω τήρηση δημοσιότητας, επειδή συντρέχουν αυτές και αυτές οι προϋποθέσεις. Αν μου αποδείξεις ότι συντρέχουν αυτές και αυτές οι προϋποθέσεις εγώ δεν σου απαγορεύω. Πάντως με τη στενή έννοια του όρου δεν είναι προσυμβατικός... όχι δεν είναι, το έχουμε πει ότι η εκτέλεση των εργασιών ουσιαστικά απαραδέκτως εισάγεται πια. Ναι αλλά δεν θα γυρίσουμε άκυρες συμβάσεις; Θα πάνε μετά με διαταγές πληρωμής. Πολύ παλιά όταν είχα εγώ κάτι με τους τσιγγάνους, όταν ήταν ο Καραβοκύρης νομίζω πρόεδρος στο 6ο Τμήμα στις ανακλήσεις, λέγαμε ότι, τους ζητούσαμε βεβαίωση ποιο είναι το ποσό των εκτελεστέων εργασιών. Και αν ήταν πάρα πολύ μικρό το ποσοστό των εργασιών που είχαν ήδη εκτελεστεί, λέγαμε ότι επειδή είναι πολύ μικρό το ποσοστό καταλείπεται πεδίο ελέγχου. Έχω την εντύπωση όμως ότι αυτό πλέον δεν το δέχονται. Όταν εκτελείται κάτι δεν καταλείπεται πεδίο ελέγχου. Το 32 δεν μιλάει πουθενά για εκτελεσθείσες, απλώς έχει μία εξαίρεση από τον κανόνα του ανοιχτού διαγωνισμού, της διαγωνιστικής διαδικασίας. Στο 32, επομένως, καταλείπεται πεδίο ελέγχου διότι εγώ ως ελεγκτικό όργανο θα πρέπει να ελέγξω αν όντως συντρέχουν οι προϋποθέσεις του. Η καταστρατήγηση του 32 έρχεται και μου το εφαρμόζει... Φυσικά είμαι υπέρ του προσυμβατικού ελέγχου.

Συνέντευξη (δομημένη) με τον Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ. Σταμάτιο Πουλή

1) Ποιος είναι ο σκοπός του προσυμβατικού ελέγχου;

Ο έλεγχος αυτός νομιμότητας καθιερώθηκε με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος από τυχόν σφάλματα, παραλείψεις και πλημμέλειες των διοικητικών οργάνων κατά τη διαδικασία συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός του παραμένει - και μετά τη συνταγματική του κατοχύρωση - πρωταρχικώς η προστασία του δημοσίου χρήματος και η εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των διοικουμένων ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του δημοσίου.

2) Ποια είναι η φύση αυτού του ελέγχου;

Ο προσυμβατικός έλεγχος των μεγάλης οικονομικής αξίας σχεδίων συμβάσεων εντάσσεται στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελ. Συν. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαστικό καθήκον εκτίμησης και εξακρίβωσης ως προς τη νομιμότητα των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας. Δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και οι εκδιδόμενες σχετικώς δικαστικές πράξεις δεν συνιστούν δικαστικές αποφάσεις, μη απορρέοντος εξ αυτών δεδουλευμένου.

3) Ποια τα χαρακτηριστικά του;

1) Καθολικότητα - ενόψει του σκοπού του, ο έλεγχος εκτείνεται αυτεπαγγέλτως επί του συνόλου των πράξεων της διαγωνιστικής διαδικασίας. Δεν περιορίζεται στην εξέταση των πλημμελειών που προβάλλουν οι τυχόν θιγόμενοι από παράνομες πράξεις της διοικήσεως ιδιώτες.

2) Αποσκοπεί αποκλειστικά στο δημόσιο συμφέρον και όχι στην προστασία των συμφερόντων των υποψηφίων, οι οποίοι, ουσιαστικώς, δεν αποτελούν μέρος της διαφοράς. Η υπόθεση αφορά μόνο στο Ελ. Συν., ως ελέγχον όργανο, και στη διοίκηση.

4) Πότε ασκεί τις κυρωτικές του αρμοδιότητες το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο;

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκτιμώντας και ελέγχοντας το σύνολο των ενεργειών (πράξεων ή παραλείψεων) της Διοικήσεως, τότε μόνο ασκεί τις κυρωτικές του αρμοδιότητες, - αποφαινόμενο αρνητικώς ως προς την υπογραφή του οικείου σχεδίου συμβάσεως – όταν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες εμφίλοχώρησαν κατά την όλη διαδικασία του διαγωνισμού.

5) Τι σημαίνει «ουσιώδης νομική πλημμέλεια»;

Ως ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες δυνάμενες να ενεργοποιήσουν την κυρωτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (κώλυμα υπογραφής του οικείου σχεδίου συμβάσεως) θεωρούνται αυτές οι οποίες: α) στη συγκεκριμένη περίπτωση, επηρέασαν το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, β) από τις πλημμελείς ενέργειες και αποφάσεις της Διοικήσεως παραβιάζονται θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τους δημόσιους διαγωνισμούς και γ) από τις πλημμελείς ενέργειες και αποφάσεις της Διοικήσεως πλήττεται το δημόσιο συμφέρον.

Συνιστούν τυπικές πλημμέλειες κυρίως οι παραβιάσεις κανόνων που διέπουν την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της διοικήσεως χωρίς να έχουν επιπτώσεις στους τρίτους.

6) Θα μπορούσατε να μου πείτε κάποια πράγματα για την Αίτηση Ανάκλησης;

Καθιερώθηκε με το άρθ. 2 του ν. 3060/2002. Έως τότε οι αιτήσεις ανακλήσεως εξετάζοντο από το εκδόν την οικεία πράξη Κλιμάκιο, με διαφορετική όμως σύνθεση. Επιτρέπεται η άπαξ άσκησή της από καθένα που έχει έννομο συμφέρον. Έννομο συμφέρον δεν θεμελιώνεται εκ του γεγονότος ότι η ευδοκίμηση της αιτήσεως θα οδηγήσει σε επαναπροκήρυξη του διαγωνισμού, αφού πρόκειται για μελλοντική και αβέβαια προσδοκία (σχ. VI Τμ. 215/2006 βλ. και VI Τμ. 2265/2013 ειδική περίπτωση εννόμου συμφέροντος επί εκχωρήσεως της απαιτήσεως από τον ανάδοχο υπέρ τρίτου). Δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον υπέρ των δημοτικών συμβούλων, που επικαλούνται το εν γένει ενδιαφέρον τους για τη νομότυπη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης των προμηθειών του Δήμου τους (VI Τμήμα 170/08, 33, 75/05), εκτός εάν

επικαλούνται παραβίαση διατάξεων αυξημένης τυπικής ισχύος, όπως αυτές της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (VI Τμ. 55/2007).

7) Χρονικά πότε ασκείται;

Ασκείται εντός προθεσμίας 15 ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλομένης πράξης στον οικείο φορέα (αναθέτουσα αρχή). Η εν λόγω προθεσμία ισχύει και για τους τρίτους, καθόσον συνάδει με τον επιδιωκόμενο από το νομοθέτη σκοπό της ταχείας διεκπεραιώσεως του ελέγχου (Πρακτικά Ολομ. Γ. Σ. 25/26-10-2005). Παρέμβαση ή άσκηση αιτήσεως ανακλήσεως και από τους υποψηφίους αναδόχους. Η υπέρ των τελευταίων δυνατότητα αποτελεί ρήγμα στη δογματική σύλληψη του προσυμβατικού ελέγχου, - ο οποίος καθιερώθηκε και λειτουργεί αποκλειστικώς για τον έλεγχο της δραστηριότητας της δημόσιας διοικήσεως- αφού κατ' ουσίαν προϋποθέτει περιορισμό του ελέγχου μόνο επί των αιτιάσεων των θιγομένων ιδιωτών και απόφαση περί της επελεύσεως ή μη των υπό των διαδικών επικαλουμένων εννόμων συνεπειών.

8) Πότε εκδίδεται η απόφαση του Τμήματος;

Η απόφαση του Τμήματος πρέπει να εκδοθεί εντός τριάντα ημερών από την κατάθεση της αιτήσεως (η προθεσμία ενδεικτική). Προσβάλλονται πλέον μόνο οι αρνητικές πράξεις (διατακτικό: κωλύεται η υπογραφή της συμβάσεως) και το Τμήμα ελέγχει νόμο και ουσία την πράξη. Σε περίπτωση που το Κλιμάκιο δεν είχε αποφανθεί επί της ουσίας, προκειμένου οι διάδικοι να μην στερηθούν του πρώτου βαθμού ελέγχου, η πράξη αναπέμπεται στο Κλιμάκιο. Με την 4922/2013 απόφαση του VI Τμήματος κρίθηκε ότι οι θετικές πράξεις των Κλιμακίων που αφορούν σε σχέδια συμβάσεων ΟΤΑ, " κατά τελολογική ερμηνεία " των σχετικών διατάξεων δεν προσβάλλονται παραδεκτώς ενώπιον του Τμήματος (βλ. και κριτική επί της νομολογίας αυτής στο Θεωρία και Πράξη Διοικ. Δικαίου, τ. 12/2013, σελ. 1142).

9) Τι είναι η Αίτηση Αναθεώρησης;

Καθιερώθηκε με το άρθ. 14 του ν. 3932/2011. Ασκείται εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της πράξης σε αυτούς που συμμετείχαν στη

συζήτηση ενώπιον του Τμήματος. Εκδικάζεται από Τμήμα μείζονος συνθέσεως (Πρόεδρος Ελ. Συν. και έξι εκ των αρχαιοτέρων συμβούλων). Ελέγχεται νόμο και ουσία η απόφαση του Τμήματος. Δεν έχει, δηλαδή, οιονεί αναιρετική αρμοδιότητα, όπως θα αναμένετο σε τρίτο βαθμό. Έκδοση αποφάσεως εντός τριάντα ημερών από τη συζήτησή της. Το Μείζον Τμήμα λειτουργεί και ενοποιητικά ως προς τη νομολογία των δικαστικών σχηματισμών για τις συμβάσεις, επιλύοντας αμφισβητήσεις ή συγκρούσεις μεταξύ των σχηματισμών.

10) Μπορεί να ασκήσει αίτηση ανάκλησης και αναθεώρησης ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας;

Αίτηση ανακλήσεως (και αναθεωρήσεως) δύναται να ασκήσει και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός 15 ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της πράξεως (ή αποφάσεως του VI Τμήματος) για λόγους δημοσίου συμφέροντος.