

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Λογιστική και Χρηματοοικονομική



Μεταπτυχιακή Διατριβή

**Αξιολόγηση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού της
Δημόσιας Διοίκησης**

Χριστίνα Βογιατζή

Επιβλέπων Καθηγητής: Οδυσσέας Σπηλιόπουλος

Διατριβή υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου. Η παρούσα διατριβή αποτελεί μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση
του Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Λογιστική και Χρηματοοικονομική

Καλαμάτα, Φεβρουάριος 2024

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Λογιστική και
Χρηματοοικονομική**



Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

Οδυσσέας Σπηλιόπουλος

**Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

Ηλίας Α. Μακρής

**Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

Γεώργιος Μαυριδόγλου

**Λέκτορας, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, Πανεπιστήμιο
Πελοποννήσου**

UNIVERSITY OF PELOPONNESE
DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

Master Program in Accounting and Finance



**Master of Science (M.Sc)
in Accounting and Finance**

Postgraduate Thesis

**Evaluation of the role of the Court of Audit as an institution of the
Public Administration**

Christina Vogiatzi

Supervising Professor: Odysseas Spiliopoulos

Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance of the University of Peloponnese. This dissertation is part of the requirements for obtaining the Master's Degree in Accounting and Finance

Kalamata, January 2024

UNIVERSITY OF PELOPONNESE
DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

Master Program in Accounting and Finance



**Master of Science (M.Sc)
in Accounting and Finance**

Thesis Committee

Odysseas Spiliopoulos

**Associate Professor, Department of Accounting & Finance, University of
Peloponnese**

Ilias A. Makris

Professor, Department of Accounting & Finance, University of Peloponnese

Georgios Mavridoglou

Lecturer, Department of Accounting & Finance, University of Peloponnese

δηλώνω υπεύθυνα ότι:

- 1)** Είμαι ο κάτοχος των πνευματικών δικαιωμάτων της πρωτότυπης αυτής εργασίας και από όσο γνωρίζω η εργασία μου δε συκοφαντεί πρόσωπα, ούτε προσβάλλει τα πνευματικά δικαιώματα τρίτων.

- 2)** Αποδέχομαι ότι το Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής μπορεί, χωρίς να αλλάξει το περιεχόμενο της εργασίας μου, να τη διαθέσει σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τη ψηφιακή Βιβλιοθήκη του Ιδρύματος, να την αντιγράψει σε οποιοδήποτε μέσο ή/και σε οποιοδήποτε μορφότυπο καθώς και να κρατά περισσότερα από ένα αντίγραφα για λόγους συντήρησης και ασφάλειας.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου για την στήριξη που μου πρόσφεραν σε αυτή την προσπάθεια μου.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	6
Abstract	7
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
1.1 Ελεγκτικό Συνέδριο και Δημόσια Διοίκηση	10
1.2 Ιστορική Αναδρομή του Ελεγκτικού Συνεδρίου	11
1.3 Η συνταγματική θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	12
1.4 Σύνθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου	16
1.5 Ειδικό Διοικητικό ή Δημοσιονομικό Δικαστήριο;	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου	19
2.1 Επισκόπηση Αρμοδιοτήτων	19
2.2 Προληπτικός Έλεγχος	20
2.2.1 Διαδικασία Προληπτικού Ελέγχου	24
2.3 Προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων	29
2.4 Κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων λογαριασμών	31
2.5 Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου	35
2.6 Ετήσια Έκθεση	37
2.7 Εκδίκαση διαφορών	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : Ένδικη προστασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου	41
3.1 Καταλογιστική Πράξη	41
3.2 Ασκούμενα ένδικα βοηθήματα και μέσα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου	43
3.2.1 Έφεση κατα καταλογιστικών πράξεων	43
3.2.2 Αίτηση Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας	44
3.2.3 Διαδικασία και απόφαση	44
3.2.4 Ανακοπή	45
3.2.5 Η αίτηση αναιρέσεως	46
3.3 Παραδείγματα	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Σχέσεις ελληνικού και ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	49
4.1 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	49
4.2 Συνεργασία των δύο θεσμών	49
4.3 Σύγκριση των δύο θεσμών	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αποτίμηση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου	51

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	57

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει σκοπό να αναδείξει τη σημαντικότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως βασικό όργανο στη Δημόσια Διοίκηση, να μελετήσει την πορεία του από τους αρχαιότερους χρόνους μέχρι και σήμερα, αλλά και να αξιολογήσει το ρόλο του συνολικά μέσα από την ανάλυση των αρμοδιοτήτων του και των ευθυνών του στη Δημόσια Διοίκηση. Με τη μέθοδο της βιβλιογραφικής επισκόπησης θα γίνει μια ιστορική αναδρομή στο παρελθόν και θα αναλυθεί η σύνθεση του οργάνου. Έπειτα, θα παρουσιασθούν εκτενώς οι αρμοδιότητες του, όπως ο προληπτικός έλεγχος, ο προ συμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων λογαριασμών, η γνωμοδοτική του αρμοδιότητα, η εκδίκαση διαφορών και η σύνταξη της Ετήσιας Έκθεσης. Όσον αφορά την ένδικη προστασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα γίνει αναφορά στην καταλογιστική πράξη, στα ένδικα βοηθήματα και μέσα που ασκούνται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως η ανακοπή και αίτηση αναιρέσεως, ενώ θα επακολουθήσουν και διάφορα παραδείγματα για την καλύτερη κατανόηση τους. Στη συνέχεια, θα γίνει μια σύντομη αναφορά στο Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκρίνοντας παράλληλα τους δύο θεσμούς, ενώ θα παρουσιασθούν και κάποιες σκέψεις για τη συνεργασία των δύο θεσμών. Τέλος, η αξιολόγηση του οργάνου ως θεσμού της Δημόσιας Διοίκησης, οδήγησε σε κάποια συμπεράσματα, τα οποία αναδεικνύουν το Ελεγκτικό Συνέδριο και την αξία του, καθώς χάρη σε αυτό η δημοσιονομική διαχείριση ελέγχεται και αποφεύγονται παράτυπες συμπεριφορές. Εν κατακλείδι, το Ελεγκτικό Συνέδριο καταπολεμά τη διαφθορά και προάγει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τη νομιμότητα μέσα από την ελεγκτική του διαδικασία και τη δημοσιότητα των ενεργειών του.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, δημόσιος υπόλογος, Ετήσια Έκθεση, δημοσιονομική διαχείριση, προληπτικός έλεγχος, κατασταλτικός έλεγχος

Abstract

This thesis aims to highlight the importance of the Court of Audit as a key body in Public Administration, to study its course from ancient times to the present, but also to evaluate its role as a whole through the analysis of its responsibilities in Public Administration. Through the methodology of bibliographic review, there will be a historical review of the past and the members of which the body consists of will be analyzed. Then, the institution's responsibilities will be presented in detail such as ex-ante audit, pre-contract audit of public contracts, ex-post audit of public accounts, its advisory jurisdiction, litigation and the preparation of the Annual Report. Regarding the legal protection before the Court of Audit, reference will be made to the charging act, the legal remedies and redress procedures before the Court of Audit, such as the opposition and the appeal, while various examples will follow in order to better understand them. Then, there will be a brief reference to the Court of Auditors of the European Union while comparing the two institutions, but also various thoughts on the cooperation of the two institutions. Finally, the evaluation of the institution as an institution of Public Administration led to some conclusions, which highlight the Court of Audit and its value, as thanks to it, financial management is controlled and non-compliant behaviors are avoided. In conclusion, the Court of Audit fights corruption and promotes sound financial management and legality through its audit process and the publicity of its actions.

Keywords: Public Administration, public accounting officer, Annual Report, financial management, ex-ante audit, ex-post audit

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

OLAF	European Anti-Fraud Office
Ε.Ο.Π.Υ.Υ.	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΛΕΓΕΠ	Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων
Κ.Α.Ε	Κωδικός Αριθμός Εξόδου
Κ.Δ.Κ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Δ.Λ	Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού
Ν.	Νόμος
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Κ	Ποινικός Κώδικας
Σ.Ε.Υ.Υ.Π.	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Φ.Μ.Ε.	Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού της Δημόσιας Διοίκησης αναδεικνύει τομείς στους οποίους το Σώμα διενεργεί ελέγχους στα κρατικά όργανα και μέσα από την ανασκόπηση των αρμοδιοτήτων του στα κεφάλαια που ακολουθούν μπορεί κανείς να κατανοήσει το ρόλο του οργάνου στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία και δη στη Δημόσια Διοίκηση. Η Δημόσια Διοίκηση, συγκεντρώνει εξουσία και γι' αυτό το λόγο είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα Σώμα, το οποίο θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία στις δημόσιες δαπάνες.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ακριβώς αυτό το όργανο, το οποίο μέσα από τη δράση και τις ενέργειες του έχει ως απώτερο σκοπό να διασφαλίσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και να θωρακίσει τη Δημόσια Διοίκηση με φερεγγυότητα. Η συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς γίνεται αντιληπτό πόσο σημαντικός είναι ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη Δημόσια Διοίκηση, την οποία κάνει πιο αποτελεσματική. Αυτό επιτυγχάνεται από το Σώμα μέσα από την καταπολέμηση της διαφθοράς και της αδιαφάνειας στην οικονομική ζωή σε τομείς που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, καθώς άλλωστε, ουκ ολίγες φορές η Δημόσια Διοίκηση είναι το πεδίο αυτό στο οποίο η διαφθορά λαμβάνει χώρα.

Επιπλέον, θα αναλυθούν περιεκτικά μερικά από τα ένδικα μέσα και βοηθήματα που ασκούνται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κάνοντας αναφορά και σε συγκεκριμένα παραδείγματα. Στη συνέχεια, θα παρουσιαστεί το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και ο ρόλος του σε σχέση με το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, εντοπίζοντας κάποιες διαφορές, αλλά και ομοιότητες μεταξύ των δυο οργάνων.

Και καθώς η κατάχρηση εξουσίας εμφανίζεται συχνά στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί παράγοντα που εμποδίζει την υγιή ανάπτυξη του κράτους, αφού εκλείπει η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και η νομιμότητα. Η κοινωνία, συνεπώς, είναι αυτή που υποφέρει από πιθανές οικονομικές κρίσεις, απόρροια παράτυπων συμπεριφορών, οι οποίες επιφέρουν την εξαθλίωση μέσω της ανεργίας και της έλλειψης οικονομικών πόρων.

Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, λοιπόν, καλείται να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα και να περιορίσει τις ατασθαλίες των κρατικών οργάνων. Τέλος, αφού αναλυθεί ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα αξιολογηθεί ο ρόλος του και θα αποτυπωθούν τα συμπεράσματα, στα οποία καταλήξαμε μέσα από τη συγγραφή της διπλωματικής εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Το Ελεγκτικό Συνέδριο

1.1 Ελεγκτικό Συνέδριο και Δημόσια Διοίκηση

Το φαινόμενο της διαφθοράς συχνά παρατηρείται στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία αποτελεί πεδίο στο οποίο ασκείται εξουσία, όπως μπορεί να συμβεί και σε κάθε είδους εξουσία άλλωστε. Η Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή είναι χώρος στον οποίο ασκείται δημόσια εξουσία και γι' αυτόν ακριβώς το λόγο απαιτείται να ελέγχεται από κάποιο όργανο ή όργανα, τα οποία θα εξασφαλίζουν τη χρηστή δημοσιονομική λειτουργία του κράτους και ακολούθως την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση και στα όργανα που την απαρτίζουν.

Στη Δημόσια Διοίκηση υπάγονται όλες οι κατηγορίες δημοσίων νομικών προσώπων, όπως η κεντρική και αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, οι ανεξάρτητες αρχές, τα δημόσια νομικά πρόσωπα, τόσο δημοσίου όσο και ιδιωτικού δικαίου, τα οποία είναι εφοδιασμένα με δημόσια εξουσία και διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, αλλά και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Κάποια παραδείγματα νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που έχουν χαρακτηριστεί και ως ανώνυμες εταιρίες είναι η Τράπεζα της Ελλάδος και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών, τα οποία ενεργούν με δημόσια εξουσία. Ως εκ τούτου, δεν δεσμεύεται μόνο το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως και για την πρόσληψη προσωπικού μέσω ανεξάρτητης αρχής. Με αυτόν τον τρόπο δεν απαλλάσσονται οι φορείς του δημοσίου από την υποχρέωσή τους να προκηρύσσουν διαγωνισμούς για την κατάρτιση συμβάσεων και την πρόσληψη προσωπικού. Άλλωστε, σύμφωνα και με το ενωσιακό δίκαιο αναφορικά με την σύναψη συμβάσεων από δημόσιους οργανισμούς, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου νοούνται δημόσιοι οργανισμοί όταν αυτά ελέγχονται από το κράτος ή χρηματοδοτούνται από το κράτος ή τους ΟΤΑ.

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούμε εκείνο το μηχανισμό του κράτους, ο οποίος περιλαμβάνει την Κυβέρνηση και τη Διοίκηση ενός κράτους. Συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση με τον Πρωθυπουργό και τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου αποτελούν τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Από την άλλη, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο υποβοηθούν την κεντρική κρατική διοίκηση, τα οποία, εξαιρουμένου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, είναι διφυή κρατικά όργανα που σημαίνει ότι είναι τόσο δικαστήρια όσο και διοικητικές αρχές.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή, έρχεται να διενεργήσει έλεγχο στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία αποτελεί πεδίο άσκησης εξουσίας και ο έλεγχος αποσκοπεί στο να μειώσει παραβατικές συμπεριφορές της Διοίκησης. Η Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή, χρειάζεται τη συμβολή ενός τέτοιου οργάνου στη δημοσιονομική της λειτουργία, καθώς σήμερα οι κρατικές δραστηριότητες έχουν επεκταθεί σε πολλούς τομείς με αποτέλεσμα η Δημόσια Διοίκηση να είναι πιο επιρρεπής στην παράνομη χρήση της κρατικής της ισχύος. Επιπλέον, διαχειρίζεται μεγάλα χρηματικά ποσά, αλλά και διαθέτει ένα περίπλοκο νομοθετικό πλαίσιο, γεγονός που δυσχεραίνει τον έλεγχο της. Εδώ ακριβώς έρχονται να συμβάλλουν τα ειδικά ελεγκτικά όργανα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ασκεί διάφορες αρμοδιότητες, οι οποίες θα αναλυθούν παρακάτω, και η συμβολή του είναι πολύτιμη.

1.2 Ιστορική Αναδρομή του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο το συναντάμε για πρώτη φορά σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση της ελληνικής πολιτείας που ήταν υπεύθυνο για την εποπτεία και τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους. Είναι όργανο ιστορικής μνήμης, καθώς όχι μόνο ιδρύθηκε ύστερα από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, αλλά προηγήθηκε και από όλους τους δικαστικούς θεσμούς. Στην σύγχρονη ελληνική ιστορία, τα ελεγκτικά όργανα είχαν ήδη ιδρυθεί και λειτουργήσει κατά την εθνικοαπελευθερωτική Επανάσταση του 1821. Η ίδρυση ενός τέτοιου οργάνου ήταν επιτακτικής ανάγκης για τη θεσμική κατεύθυνση του κράτους προς την Ευρώπη. Συγκεκριμένα, υπήρχε πιεστική ανάγκη να ελέγχονται τα δάνεια που σύνηψαν οι κυβερνήσεις της Επανάστασης με τη Μεγάλη Βρετανία, αλλά ταυτόχρονα επέβαλε τη λογοδοσία όσων ευθύνονταν έναντι του Έθνους για τη σύναψη των δανείων αυτών, για τη διάθεση μέρους από το δανεισθέν ποσό σε πολεμικό εξοπλισμό και τη μεταφορά του υπολοίπου ποσού στην Ελλάδα για την χρηματική ενίσχυση της Επανάστασης.

Ωστόσο, ο δημοσιονομικός έλεγχος ως θεσμός υπάρχει σε όλη την ιστορική φάση του ελληνισμού, καθώς επίσης και στην αρχαιότητα με τον δημοσιονομικό έλεγχο του δημόσιου θησαυρού, του «ιερού χρήματος» επί των αρχόντων διαχειριστών του δημόσιου θησαυρού. Ο Αριστοτέλης, συγκεκριμένα, αποτελεί τη βάση για το θεσμικό πλαίσιο του δημοσιονομικού ελέγχου στην αθηναϊκή δημοκρατία και σύμφωνα με αυτόν, ο δημοσιονομικός έλεγχος πραγματοποιείται από όργανα, τα οποία διακρίνονται από τους υπόλοιπους άρχοντες. Τέτοια όργανα ήταν οι δέκα Λογιστές, τους οποίους εξέλεγε η Βουλή των Πεντακοσίων, το Δικαστήριο των Ευθύνων που αποτελούσε υβριδική μορφή των σύγχρονων ελεγκτικών οργάνων, όπως και οι Πάρεδροι, οι οποίοι συνεπικουρούσαν κάθε Εύθυνον. Ακόμα, υπήρχε η Ηλιαία, ένα δικαστήριο στο οποίο προσβάλλονταν οι αποφάσεις των Ευθύνων και η «Επί τη διοικήσει» που αποτελούσε την ανώτατη

οικονομική αρχή στην αρχαία Αθήνα. Σε αυτά τα ελεγκτικά όργανα οι άρχοντες είχαν την υποχρέωση να λογοδοτούν, ενώ η σημασία αυτών των οργάνων ήταν μεγάλη και η καλή τους λειτουργία αποσκοπούσε στην αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού ελέγχου.

Στη νεότερη ιστορία μας, ωστόσο, και ιδιαίτερα κατά την επαναστατική περίοδο, τα ελεγκτικά όργανα ήταν το αποτέλεσμα των δεσμεύσεων των Ελλήνων επαναστατών με τις δυνάμεις της Ευρώπης. Η ανάγκη, λοιπόν, για τη σύσταση αυτών των οργάνων είχε αντίκτυπο στη νομική τους φύση. Συνεπώς, η πορεία της εθνικής ανασυγκρότησης της Ελλάδας σε συνδυασμό με την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επηρέασε αυτόν τον θεσμό από τις ευμετάβλητες συνταγματικές και πολιτικές συνθήκες εκείνης της εποχής.

1.3 Η συνταγματική θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκαταλέγεται μαζί με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο στα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας. Το Δικαστήριο ιδρύθηκε με το βασιλικό διάταγμα του 1833 σύμφωνα με το γαλλικό «Cour de Comptes» που είχε ιδρύσει το 1807 ο Ναπολέοντας.

Ωστόσο, ανήχθη σε συνταγματικό θεσμό σταδιακά, καθώς χρειαζόταν να προστατευθούν τα μέλη του, των οποίων η θέση που κατείχαν είχε την αυτή νομική προστασία με τους δικαστές προκειμένου να προστατευθεί ο ίδιος ο θεσμός και να καταλήξει στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητές του. Βέβαια, οι συνταγματικές διατάξεις εξειδικεύτηκαν με μια σειρά νομοθετημάτων, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο αναλάμβανε εκτεταμένες ελεγκτικές, αλλά και δικαστικές αρμοδιότητες.

Το όργανο αυτό, ενισχυόταν συνεχώς κατά το χρονικό διάστημα από το 1864 έως το 1974 χωρίς να επηρεάζεται από τις πολιτειακές και συνταγματικές κρίσεις της περιόδου αυτής. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είχε κατοχυρωθεί συνταγματικά υπό τα Συντάγματα του 1865 και του 1911, καθώς και της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας (1925 και 1927). Η συνταγματική του κατοχύρωση πραγματοποιήθηκε υπό το Σύνταγμα του 1952, αλλά και του 1975/1986, όπως και υπό τα «συνταγματικά κείμενα» της δικτατορίας, γνωρίζοντας λειτουργική ακμή. Επιπλέον, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 οδήγησε στην ανάληψη σημαντικών αρμοδιοτήτων.

Μεταξύ 1864 και 1923 το Ελεγκτικό Συνέδριο ανέλαβε σπουδαίες αρμοδιότητες, οι οποίες αποτέλεσαν σημαντικό παράγοντα στον προσδιορισμό της θέσης του μεταξύ άλλων θεσμών της πολιτείας και συνετέλεσαν στη διαμόρφωση της νομικής ονομασίας του ως διφυές όργανο. Σε μια πρώτη φάση το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν αρμόδιο για τον κανονισμό των πολιτικών και

στρατιωτικών συντάξεων, αποκτώντας την αρμοδιότητα να διενεργεί «εξετάσεις» ή να ζητεί από τις δημόσιες αρχές πληροφορίες, ενώ μετά από την απονομή της σύνταξης, το Ελεγκτικό Συνέδριο τηρούσε «Κώδικα όλων των Συντάξεων», καθώς παραπεμπόταν σε αυτό το σύνολο των εγγράφων. Κατά την ως άνω χρονική περίοδο, η αρμοδιότητα αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον κανονισμό των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων ήταν απλώς διοικητική αρμοδιότητα, καθώς το όργανο αποτελούσε ένα γνωμοδοτικό συνταξιοδοτικό όργανο, αφού η Διοίκηση είχε τη δυνατότητα να παρεκκλίνει από τη συνταξιοδοτική του έκθεση, η οποία ήταν υποχρεωτική για τον αρμόδιο υπουργό.

Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι ο συντακτικός νομοθέτης καθ'όλη τη συνταγματική πορεία του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιθυμεί να κατοχυρώσει το ίδιο το όργανο, αλλά και τις αρμοδιότητές του. Πάντως, η κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου από το Σύνταγμα ζητήθηκε εγγράφως από το ίδιο το όργανο προς την Ε' Αναθεωρητική Βουλή, η οποία και τελικά επιτεύχθηκε.

Έτσι, λοιπόν, το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε μεταξύ των άλλων δικαστηρίων και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος, αναφέρεται ότι:

«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

- α. Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.
- β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.
- γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.
- δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.
- ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.

στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, δημόσιος υπόλογος είναι όποιος (δημόσιος λειτουργός, υπάλληλος ή ιδιώτης) διαχειρίζεται κατόπιν νόμιμης ή μη ανάθεσης χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος. Υπόλογος, δηλαδή, είναι όποιος έλαβε στην κατοχή του χρήματα, αξίες ή υλικό του Δημοσίου με την υποχρέωση αποδόσεώς τους (επιστροφής) ή ανάλωσης με βάση τον σκοπό για τον οποίο τα έλαβε.

Το διοικητικό δίκαιο διακρίνει τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε διοικητικές και δικαιοδοτικές. Συγκεκριμένα, ο προληπτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων δαπανών, ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και η έκθεση στη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους είναι διοικητικές, δηλαδή ελεγκτικές, αρμοδιότητες. Η γνώμη που εκφέρει επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων θεωρείται διοικητική, εδώ γνωμοδοτική, αρμοδιότητα, ενώ η άσκηση ένδικων μέσων ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις διαφορές που ανακύπτουν από την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά, καθώς και η εκδίκαση υποθέσεων για την αστική ευθύνη των δημόσιων υπαλλήλων θεωρείται δικαιοδοτική αρμοδιότητα.

Ωστόσο, το δημοσιονομικό δίκαιο υποστηρίζει ότι ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών και ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων θεωρούνται δικαστικές αρμοδιότητες. Επιπροσθέτως, η έκθεση επί του απολογισμού¹ και του ισολογισμού² του

¹ Άρθρο 72 παρ. 1 Κ.Δ.Λ: Απολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτελέσεως του Προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους κάθε οικονομικού έτους και με τον οποίο εγκρίνονται οι σημειωθείσες κάθε έτος υπερβάσεις πιστώσεων.

² Άρθρο 74 Κ.Δ.Λ: Ισολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται οι λογαριασμοί τόσο του Προϋπολογισμού όσο και εκτός αυτού, που έχουν σχέση με τη χρηματιστική διαχείριση του Δημοσίου, μπορεί δε να περιλαμβάνονται και λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.

κράτους, καθώς και γνώμη του για τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια έπεται των δικαστικών του αρμοδιοτήτων. Σε κάθε περίπτωση, το Σύνταγμα του 1975 αναγνώρισε ρητά τη θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ανώτατο δικαστήριο της χώρας.

Το Σύνταγμα του 2001, ωστόσο, κατοχύρωσε και θεσμικά το δικαστικό ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αντικαθιστώντας τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1975 ως προς την παράγραφο 1. Σήμερα ισχύουν οι διατάξεις του ίδιου άρθρου όπως ακριβώς αναφέρθηκαν παραπάνω.

Το Σύνταγμα του 2001 προέβη σε ξεκάθαρη τριμερή ομαδοποίηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο άρθρο 98, δηλαδή σε ελεγκτικές (στοχεία α', β', γ'), γνωμοδοτικές (στοιχεία δ', ε') και δικαιοδοτικές (στοιχεία στ', ζ') αρμοδιότητες. Επιπλέον, ο συντακτικός νομοθέτης συμπλήρωσε και μια παράλειψη του Συντάγματος του 1975, προσθέτοντας στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου την εκδίκαση υποθέσεων που σχετίζονται με την ευθύνη και των υπαλλήλων «των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», όταν προκαλείται σε αυτά τα νομικά πρόσωπα ζημία από δόλο ή αμέλεια.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, συνεπώς, δραστηριοποιείται και ασκεί εξουσία σε πολλούς τομείς, στο μεταξύ, όμως, θα επικεντρωθούμε σε θέματα ελεγκτικής αρμοδιότητας, του άρθρου 98 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο ελέγχει τις δαπάνες του κράτους, των τοπικών αρχών και άλλων νομικών οντοτήτων που περιλαμβάνονται σε αυτή τη νομική διάταξη, επαληθεύει τις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες το κράτος είναι συμβαλλόμενο μέρος, ή κάποια άλλη κρατική νομική οντότητα, όπως ορίζουν οι σχετικές διατάξεις και ελέγχει τους λογαριασμούς των υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων. Όπως αναφέρει και το άρθρο 1 του Κώδικα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που κυρώθηκε με το Ν.4129/2013, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να επιθεωρεί τις δαπάνες του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, να διεξάγει εκ των υστέρων υποχρεωτικούς ελέγχους σε όλους τους λογαριασμούς των φορέων της γενικής Κυβέρνησης και στους λογαριασμούς του προϋπολογισμού του κράτους που υπόκεινται σε εκ των υστέρων έλεγχο και σε κάθε φορέα που χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό, κι επίσης να παρακολουθεί τα έσοδα του κράτους.

1.4 Σύνθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από τακτικούς δικαστές και έχει διττή φύση, καθώς αποτελεί Ανώτατο Ειδικό Διοικητικό Δικαστήριο, αλλά ταυτόχρονα λειτουργεί και ως διοικητικό όργανο με ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες για θέματα συντάξεων και δημοσιονομικού περιεχομένου. Συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από τον Πρόεδρο, 9 Αντιπροέδρους, 37 Συμβούλους, 47 Παρέδρους και 45 Εισηγητές και δόκιμους Εισηγητές. Επιπλέον, στο Σώμα υπάρχει εισαγγελική αρχή, η οποία εκπροσωπεί το δημόσιο συμφέρον. Ακόμα, υφίσταται η Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου με προϊστάμενο τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, τον οποίον επικουρούν 1 Επίτροπος της Επικρατείας, 3 Αντεπίτροποι Επικρατείας, 2 Πάρεδροι και 3 Εισηγητές. Το δημόσιο εκπροσωπείται στο Ελεγκτικό Συνέδριο από τον Γενικό Επίτροπο και από Αντεπιτρόπους.

Προεδρικό Διάταγμα διορίζει τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο εκδίδεται ύστερα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος. Προκειμένου κάποιος να προαχθεί στη θέση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας ακολουθείται η ίδια διαδικασία και επιλέγεται ένα πρόσωπο ανάμεσα στα μέλη της Γενικής Επιτροπείας και των Παρέδρων. Η θητεία τόσο του Προέδρου, όσο και του Αντιπροέδρου, αλλά και του Γενικού Επιτρόπου μπορεί να είναι έως 4 έτη. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο δικάζει εν Ολομέλεια και σε 7 Τμήματα, τα οποία ασκούν και αυτά δικαιοδοτικές αρμοδιότητες. Όταν δικάζει εν Ολομέλεια επί αναιρέσεων κατ' αποφάσεων των Τμημάτων είναι Ανώτατο Δικαστήριο.

1.5 Ειδικό Διοικητικό ή Δημοσιονομικό Δικαστήριο;

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι απόψεις δίστανται για το αν το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας θα πρέπει να θεωρείται διοικητικό ή δημοσιονομικό δικαστήριο. Το μεγαλύτερο μέρος των θεωρητικών υποστηρίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ειδικό διοικητικό δικαστήριο, αφού εκδικάζει συγκεκριμένες διοικητικές διαφορές ουσίας, ενώ έχει χαρακτηριστεί και ως «ανώτατο ειδικό διοικητικό δικαστήριο».

Ωστόσο, τα ειδικά δικαστήρια συγκροτούνται από μετακλητά μέλη, κάποια από τα οποία είναι τακτικοί δικαστικοί λειτουργοί, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται μόνο από δικαστικούς λειτουργούς. Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί «αυτοτελή διοικητικό κλάδο», ο οποίος διαφέρει από τον κλάδο των διοικητικών δικαστηρίων.

Οι δικαιοδοσίες και οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντοπίζονται στο δημόσιο δίκαιο και ως εκ τούτου θα μπορούσε να αποκτήσει τον χαρακτήρα του δημοσιονομικού δικαστηρίου. Πολλές, ωστόσο, είναι οι απόψεις που χαρακτηρίζουν το Ελεγκτικό Συνέδριο ως διοικητικό και συνάμα δημοσιονομικό δικαστήριο, και άλλες πάλι απόψεις το χαρακτηρίζουν ως Ανώτατη Δικαστική Αρχή με ιδιόμορφη φύση.

Οι υποστηρικτές του χαρακτηρισμού του Σώματος ως δημοσιονομικό δικαστήριο στηρίζουν την άποψη τους στο γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εκ του Συντάγματος ασκεί δικαστικό έλεγχο της τήρησης της νομιμότητας και της κανονικότητας κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Ακόμα, η διάκριση των δικαστηρίων σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά σύμφωνα με το άρθρο 93 του Συντάγματος, αφορά τα δικαστήρια των άρθρων 94-97 του Συντάγματος και όχι τα δικαστήρια που αναφέρονται στα άρθρα 98-100 του Συντάγματος, καθώς αυτά τα δικαστήρια έχουν διαφορετική φύση και στα οποία συγκαταλέγεται το Ελεγκτικό Συνέδριο, το (ειδικό) Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

Από την άλλη, σε οργανωτικό επίπεδο, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί δικαστήριο ανεξάρτητο από την διοικητική δικαιοδοσία με δικονομικό σύστημα, το οποίο προσαρμόζεται στο δικαστικό, αλλά και στο μη δικαστικό του έργο. Οι επαγγελματίες δικαστές από τους οποίους αποτελείται είναι εξειδικευμένοι στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και προσδίδουν σε αυτό τον χαρακτήρα του τακτικού δικαστηρίου, όπως και με τα τακτικά διοικητικά, πολιτικά και ποινικά δικαστήρια. Έτσι, λοιπόν, η νομολογία δέχτηκε ότι οι υποθέσεις που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελούν ανεξάρτητη κατηγορία διαφορών δημοσιονομικού χαρακτήρα, όντας αυτοτελής δικαιοδοτικός κλάδος στον οποίο ανάγεται η δικαιοδοτική του αρμοδιότητα και ως εκ τούτου θεώρησε ότι αποτελεί «Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο».

Κάποιοι επιπλέον λόγοι που στηρίζουν την άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δημοσιονομικό δικαστήριο, είναι το γεγονός ότι η δικαιοδοσία του αφορά τη νομιμότητα της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, η οποία υπάγεται σε δικαστικό έλεγχο, προστατεύοντας με αυτόν τον τρόπο το δημόσιο χρήμα. Ο καταργηθείς προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των δημόσιων δαπανών, ο οποίος θα αναλυθεί εκτενώς παρακάτω, ήταν σημαντικός για την τήρηση της

δημοσιονομικής νομιμότητας στις διοικητικές ενέργειες που αφορούσαν την ανάληψη υποχρέωσης, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής της δημόσιας δαπάνης. Επιπλέον, ο δημοσιονομικός χαρακτήρας του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαφαίνεται και στη λειτουργία του ως μηχανισμός αποκατάστασης της δημοσιονομικής νομιμότητας κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, αλλά και ως φυσικός δικαστής της νομιμότητας των λογαριασμών διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού. Θα πρέπει να τονισθεί, ακόμα, ότι κατά την εκδίκαση υποθέσεων ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου διάδικος είναι οι δημόσιοι υπόλογοι³ προσωπικά και όχι η διοίκηση.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, θα λέγαμε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει τόσο δημοσιονομικό όσο και διοικητικό χαρακτήρα. Το σημαντικό είναι ότι μέσα από τη δράση του στοχεύει στην εξασφάλιση της τήρησης και αποκατάστασης της δημοσιονομικής νομιμότητας όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό όντας ο φυσικός δικαστής της νομιμότητας διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού.

³ Άρθρο 150 παρ. 1 Ν. 4270/2014: Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου

2.1 Επισκόπηση Αρμοδιοτήτων

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει και αποτελεί τον φυσικό δικαστή της δράσης της εκτελεστικής εξουσίας σε θέματα δημοσιονομικού χαρακτήρα, όπως κατά το στάδιο της πληρωμής της δημόσιας δαπάνης από τον διατάκτη⁴ αυτής, κατά τη διαδικασία του προληπτικού ελέγχου, η οποία πλέον έχει καταργηθεί και ισχύει μόνο για τις δαπάνες της Βουλής, καθώς και κατά την υποβολή των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, η οποία αφορά τον κατασταλτικό έλεγχο. Ελέγχει, επίσης, την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων που προβλέπονται κατά των πράξεων και αποφάσεων που εκδίδουν τα αρμόδια Κλιμάκια και Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπροσθέτως, συνεργάζεται και με τη Βουλή, καθώς την πληροφορεί ετησίως για την έκβαση των ελέγχων που διενεργήθηκαν και οι οποίοι έλεγχοι αφορούν τη δημοσιονομική δράση της εκτελεστικής εξουσίας με κορύφωση την υποβολή στη Βουλή τόσο της ετήσιας έκθεσης, όσο και της διαδήλωσης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δρα παράλληλα με την εκτελεστική εξουσία, όμως, αξίζει να σημειωθεί ότι αποτελεί χωριστό Σώμα, το οποίο παρέχει εγγυήσεις ανεξαρτησίας από τα διοικητικά όργανα, καθώς έχει αναλάβει τον έλεγχο των οργάνων αυτών, πράγμα πολύ σημαντικό για τη Δημόσια Διοίκηση. Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι εξοπλισμένα με τις θεσμικές εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών, αναδεικνύοντας έτσι το Σώμα αυτό σε δικαστήριο, το οποίο απέχει από την δημοσιονομική διοίκηση, η οποία μέσω αυτού είναι ελεγχόμενη.

⁴ Άρθρο 65 παρ. 1 Ν.4270/2014: Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το κατά τις νομικές διατάξεις αρμόδιο όργανο κάθε φορέα Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Βασικές διακρίσεις διατακτών:

Κύριος Διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του.

Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη με επιτροπικό ένταλμα. Ο ορισμός δευτερεύοντος διατάκτη διενεργείται με απόφαση του κύριου διατάκτη.

Έτσι, λοιπόν, ελέγχει όχι μόνο την κεντρική διοίκηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και τους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων γενικότερα. Η αρμοδιότητα του σχετικά με τον προληπτικό έλεγχο στο στάδιο της εντολής πληρωμής από τους διατάκτες των δημόσιων δαπανών, έχει καταργηθεί σήμερα, όπως προαναφέρθηκε, με αποτέλεσμα να είναι αναρμόδιο για την επιβολή κυρώσεων και για τον ανενεργό τίτλο πληρωμής αν κρίνει ότι η εντελλόμενη δαπάνη ήταν μη νόμιμη ή αντικανονική. Επιπλέον, κατά την υποβολή των λογαριασμών των υπολόγων, το Ελεγκτικό Συνέδριο, αποτελεί τον φυσικό δικαστή και ασκεί τον κατασταλτικό έλεγχο. Είναι σημαντικό, ακόμα, ότι ασκεί κατασταλτικό έλεγχο και στους δήμους, αλλά και κατ' εξαίρεση σε ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις.

2.2 Προληπτικός Έλεγχος

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δημοσιολογιστικών ενεργειών των οργάνων της διοίκησης, των προσώπων που διαχειρίζονται τον δημόσιο πλούτο, καθώς και για την επιβολή κυρώσεων σε αυτούς όταν η δημοσιολογιστική συμπεριφορά τους κρίνεται παράνομη. Το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος αποτυπώνει αυτή την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δηλαδή ότι το Σώμα διενεργεί προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Βέβαια, πλέον δεν διενεργείται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών στα παραπάνω πρόσωπα-φορείς σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 4337/2015. Με αφορμή την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου είχε συζητήσει το ως άνω νομοσχέδιο υπενθυμίζοντας μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος να ελέγχει τις δημόσιες δαπάνες του κράτους, των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων, η οποία ασκείται ανελλιπώς από το 1887 όταν και υιοθετήθηκε ως προληπτικός έλεγχος που διενεργούνταν στα εντάλματα πληρωμής πριν την εξόφλησή τους.

Ανέφερε, ακόμα, ότι η αρμοδιότητα αυτή κατοχυρώθηκε και συνταγματικά το 1975 και ότι με την αναθεώρηση του 2001 επεκτάθηκε ακόμα περισσότερο, δίνοντας τη δυνατότητα για πρώτη φορά στον κοινό νομοθέτη να υποβάλλει σε προληπτικό έλεγχο και τις δαπάνες των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, ενώ το 2003 επεκτάθηκε ο προληπτικός έλεγχος και στις δαπάνες των ΟΤΑ α' βαθμού. Επιπλέον, η Ολομέλεια είχε δεχθεί στο παρελθόν ότι μπορεί να αυξηθεί το όριο του ποσού για τα χρηματικά εντάλματα του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων στα

οποία ασκείται ο προληπτικός έλεγχος, ενώ απέκρουσε το 2014 ως αντίθετη προς τη διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος τη νέα αύξηση του ορίου αυτού που επιχειρήθηκε. Συζητώντας όλα τα παραπάνω και βασιζόμενη στο Σύνταγμα, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατέληξε στο ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών ήταν αντισυνταγματική, καθώς αντιβαίνει στις ρητές διατάξεις του Συντάγματος.

«Ως δημόσια δαπάνη⁵ νοείται η πληρωμή που διενεργεί δημόσιος φορέας μέσω του προϋπολογισμού για την επίτευξη στόχων ή την ικανοποίηση αναγκών. Ορίζεται α) από λογιστική άποψη, ως η λογιστική ενέργεια για την εκταμίευσή του προκειμένου να αποσβεστεί ορισμένη υποχρέωση του Δημοσίου, β) από δημοσιονομική άποψη, ως το σύνολο των ποσών που το κράτος σε ορισμένη χρονική περίοδο αναλίσκει για τη θεραπεία των αναγκών του και γ) από νομική άποψη, ως το σύνολο των νομικών πράξεων που απαιτούνται για την εκταμίευση δημόσιου χρήματος.»

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ σύμφωνα με όσα προβλέπονται στις διατάξεις 1 έως 3 του άρθρου 169 του Κ.Δ.Κ

Ο συγκεκριμένος προληπτικός έλεγχος των δαπανών καθιστούσε τον διατάκτη αναρμόδιο στο σχήμα διατάκτης-υπόλογος-δημοσιονομικός ελεγκτής κι έτσι μετά τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση του 2002 στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εγκαταλείφθηκε ο έλεγχος του δημοσιονομικού ελεγκτή με τη λογική ότι ο διατάκτης θα πρέπει να είναι υπεύθυνος για τις πράξεις του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως εκ τούτου, ήταν υπεύθυνο κατά τον έλεγχο των δαπανών του κράτους, των ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων για το αν τηρήθηκαν οι νόμιμες διατυπώσεις κατά τη δημοσιονομική διαχείριση, καθώς ακόμα και για τον ουσιαστικό έλεγχο που αφορούσε τη διαπίστωση της αλήθειας των γεγονότων. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός αφορούσε συγκεκριμένες δαπάνες και όχι το σύνολο του δημοσίου χρήματος, το οποίο εκταμιεύεται από το δημόσιο ταμείο. Από την άλλη, ο κατασταλτικός έλεγχος, ο οποίος αφορά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, και θα αναλυθεί παρακάτω, ισχύει κανονικά μέχρι σήμερα και απεικονίζει τις πληρωμές που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί.

⁵ Άρθρο 77 Ν. 4270/2014

Πάντως, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών με τον Ν. 4270/2014 έχει ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται, πλέον, στο προσκήνιο Διεθνείς Οργανισμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, οι οποίοι προτείνουν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων με τη βοήθεια επεξεργασίας προτύπων. Βασιζόμενοι στον προϋπολογισμό αυτόν, κάθε κράτος ταξινομεί τις δημόσιες δαπάνες του σύμφωνα με τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται, αλλά και διάφορες δράσεις.

Αν και ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ο οποίος με λίγα λόγια ήλεγχε τον διατάκτη της δημόσιας δαπάνης, κατέστη ανενεργός, είναι θετικό ότι εξακολουθεί τουλάχιστον να εφαρμόζεται για όλες τις δαπάνες της Βουλής και χωρίς κανένα όριο.

Σε κάθε περίπτωση, η συνεισφορά του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου, αλλά και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με τον έλεγχο των διατακτών μέσω του προληπτικού ελέγχου, είναι φανερά πολύτιμη. Ο έλεγχος αυτός είναι ιδιαίτερα χρήσιμος, καθώς με αυτόν τον τρόπο δε διενεργούνται μη νόμιμες δαπάνες. Στον κατασταλτικό έλεγχο, αντίθετα, αναζητούνται τα ελλείμματα που προκύπτουν εκ των υστέρων της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων με τον καταλογισμό αυτών.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, επιπλέον, ενισχύει την ασφάλεια των συναλλαγών. Όταν, δηλαδή, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι η δημόσια δαπάνη είναι νόμιμη έχει ως αποτέλεσμα να κατοχυρώνει τον διατάκτη της δημόσιας δαπάνης. Ακολουθώντας, οι πιστωτές του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως για παράδειγμα οι εργολάβοι, έχουν διαβεβαιωθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν πρόκειται να τους ενοχλήσει στο μέλλον και να απαιτήσει από αυτούς την επιστροφή των ποσών αυτών με τη διαδικασία του καταλογισμού για αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά, δηλαδή ποσά που δεν τα δικαιούνται.

Έτσι, λοιπόν, ο προληπτικός έλεγχος προστατεύει τους δημοσίους υπολόγους, αλλά και τους διατάκτες προκειμένου να μην καταλογίζονται σε βάρος τους στο μέλλον τυχόν ποσά από δαπάνες, οι οποίες κρίνονται ως μη νόμιμες από τα όργανα που πραγματοποιούν τον κατασταλτικό έλεγχο.

Ο Ν. 4700/2020, ο οποίος θεσπίστηκε μετά την κατ' ουσίαν κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, προχώρησε σε μια πιο εντατική ελεγκτική αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς δημιούργησε ένα ειδικό Τμήμα ελέγχων, το οποίο έχει πρόεδρο τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου. Ο συγκεκριμένος έλεγχος έρχεται όλο και πιο κοντά στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και στις πρακτικές που υιοθετούνται από ανώτατα όργανα ελέγχου της αλλοδαπής, αλλά και του ευρωπαϊκού Ελεγκτικού

Συνεδρίου. Ο ειδικός αυτός έλεγχος στοχεύει στον καθορισμό της διενέργειας ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον σχεδιασμό και στην παρακολούθηση ετησίου και πολυετούς προγράμματος ελέγχων, στην έκδοση διαφόρων εκθέσεων ελέγχου (με την προϋπόθεση ότι αυτές οι εκθέσεις δεν παραπέμπονται στην Ολομέλεια προκειμένου να τις εγκρίνει), στον προγραμματισμό και στην παρακολούθηση των στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, αλλά και στην επεξεργασία της ετήσιας έκθεσης και των διαδηλώσεων.

Το Δικαστήριο διενεργεί τους ελέγχους αυτούς ετησίως και το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων παρουσιάζεται στη Βουλή κάθε χρόνο από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατά την ακρόαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τη Βουλή μπορεί η Βουλή να προτείνει να δοθεί προτεραιότητα σε ορισμένους προγραμματισμένους ελέγχους ή και να προτείνει τη διενέργεια κι άλλων επιπλέον ελέγχων, οι οποίοι δεν περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το σύνολο, όμως, αυτών μπορεί να είναι έως 3 ανά έτος. Οι έλεγχοι, ωστόσο, που προτείνονται από τη Βουλή αφορούν κυρίως διάφορες αδυναμίες που εντοπίζονται στο σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης και διενεργούνται από ειδικά Κλιμάκια.

Ακόμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί στοχευμένους ελέγχους σε τομείς με υψηλό ελεγκτικό ενδιαφέρον (ελέγχους απλούς, χρηματοοικονομικούς, νομιμότητας και επιδόσεων) και οι οποίοι πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ωστόσο, ακόμα και ειδικό Κλιμάκιο, το οποίο αποτελείται είτε από δικαστικούς λειτουργούς είτε από ελεγκτές δικαστικούς υπαλλήλους ή ακόμα από δικαστικούς λειτουργούς επικουρούμενους από ελεγκτές του Δικαστηρίου, μπορεί να διενεργήσει αυτούς τους ελέγχους. Το Τμήμα ελέγχων ορίζει και τα μέλη του ειδικού Κλιμακίου. Αν, όμως, κατά τον έλεγχο οι υπηρεσίες Επιτρόπου ή το ειδικό Κλιμάκιο εντοπίσουν έλλειμμα δεν έχουν αρμοδιότητα καταλογισμού.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί, επίσης, με ειδικά Κλιμάκια, κατά έτος, ειδικούς ελέγχους επί ζητημάτων γενικού ενδιαφέροντος προκειμένου να εντοπιστούν και να διαγνωσθούν παθογένειες του συστήματος στη δημόσια διαχείριση και να αναλυθούν τα αίτια των παθογενειών αυτών με απώτερο σκοπό να διατυπωθούν συστάσεις για την αντιμετώπισή τους. Τα αποτελέσματα των ειδικών εκθέσεων αυτών, τέλος, υποβάλλονται στην Κυβέρνηση και στη Βουλή.

Και τα δυο αυτά είδη ελέγχων, στοχευμένοι και ειδικοί, προγραμματίζονται από το Τμήμα ελέγχων, το οποίο λαμβάνει υπόψιν του τις προτάσεις των Τμημάτων με δικαστικές αρμοδιότητες που παρακολουθούν τις υποθέσεις με δημοσιονομικό υπόβαθρο. Το Τμήμα ελέγχων εγκρίνει τις εκθέσεις ελέγχου και κάθε έκτακτος έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στη διενέργεια

των ελέγχων αυτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο συμβάλλουν και υπάλληλοι ή συνεργάτες δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και φορέων με εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία.

Η αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κινδύνων περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς ελέγχει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου σε υπηρεσίες και φορείς που ελέγχονται από τους Επιτρόπους του. Παράλληλα, παρακολουθεί την εγκατάσταση και εφαρμογή συστημάτων εσωτερικού ελέγχου φορέων και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των συστημάτων αυτών. Επιπλέον, οι Επίτροποι είναι υπεύθυνοι και για την σωστή διαχείριση των καταστημάτων κράτησης, ελέγχοντας αν τα ποσά που δαπανώνται, χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς που χορηγήθηκαν ή δαπανήθηκαν.

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι κομβικός για τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς είναι αρμόδιο να εντοπίζει και να αποτρέπει φαινόμενα κατάχρησης, σπατάλης, διαφθοράς και κακοδιαχείρισης των δημοσιονομικών θεμάτων. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Ν. 4622/2019, το οποίο εφαρμόζεται αναλόγως και για το προσωπικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς την άσκηση των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων ισχύει ότι « δεν διώκονται και δεν ενάγονται για αιτιολογημένη γνώμη ή εισήγηση ή πρόταση που διατύπωσαν ή για πράξεις ή παραλείψεις που ενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εξαιρούνται των ανωτέρω ή περίπτωση δόλου, η παραβίαση του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και η παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας.»

2.2.1 Διαδικασία Προληπτικού Ελέγχου

Όταν ο διατάκτης αναλαμβάνει την υποχρέωση της δαπάνης από τις υπηρεσίες του, εκδίδεται διοικητική πράξη, η οποία γεννά την υποχρέωση του νομικού προσώπου έναντι τρίτων, και έπειτα η δαπάνη εκκαθαρίζεται, δηλαδή προσδιορίζεται η οφειλή του νομικού προσώπου προς τους πιστωτές του, το ακριβές ποσό, το απαιτητό και το δικαιολογημένο αυτής, και εκδίδεται και το σχετικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής. Ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου λαμβάνει το χρηματικό ένταλμα το οποίο του αποστέλλεται προκειμένου να το θεωρήσει, αφού πρώτα ελεγχθεί η νομιμότητα και η κανονικότητα της δαπάνης που εντάλθηκε. Στην περίπτωση που ο Επίτροπος κρίνει ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη και κανονική, τότε την στέλνει στην αρμόδια υπηρεσία προκειμένου να εξοφληθεί.

Στην αντίθετη, όμως, περίπτωση, δηλαδή αν ο Επίτροπος κρίνει ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι ελλιπής ως προς τα δικαιολογητικά της, τότε θα ζητήσει να αναπληρωθούν αυτά, ενώ αν κρίνει ότι είναι παράνομη αυτή η δαπάνη, τότε αρνείται ευθέως και αιτιολογημένα τη θεώρηση αυτής. Αν ο διατάκτης κάνει δεκτή την άποψη του Επιτρόπου, ακυρώνεται το χρηματικό ένταλμα και ως εκ τούτου δεν εκτελείται η δαπάνη πράγμα που σημαίνει ότι δεν υπάρχει και παράνομη εκταμίευση δημοσίου χρήματος. Αν όμως ο διατάκτης αρνηθεί την άποψη του Επιτρόπου μπορεί να επαναφέρει το χρηματικό ένταλμα για θεώρηση στον Επίτροπο με έγγραφο στο οποίο αποτυπώνονται οι αντιρρήσεις του διατάκτη ως προς τις παρατηρήσεις του Επιτρόπου και το οποίο συνοδεύεται υποχρεωτικά από αποδεικτικό κοινοποίησης στο φερόμενο ως δικαιούχο της εντελλόμενης δαπάνης της πράξης επιστροφής του Επιτρόπου από την οικονομική υπηρεσία του διατάκτη.

Στην περίπτωση που ο Επίτροπος εμμένει στην αρχική του θέση είναι υποχρεωμένος για την υποβολή του φακέλου της υπόθεσης στο αρμόδιο Κλιμάκιο με αιτιολογημένη έκθεση διαφωνίας. Το Κλιμάκιο είναι ο δικαστικός σχηματισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου που θα επιλύσει αυτή η διαφορά. Όταν διατυπωθεί γνώμη και από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας ο φάκελος του χρηματικού εντάλματος χρεώνεται σε Πάρεδρο ή Εισηγητή. Η επίλυση της διαφοράς αυτή παίρνει τη μορφή Πράξης του Κλιμακίου και είναι υποχρεωτική για τον Επίτροπο και τον διατάκτη. Το Κλιμάκιο λαμβάνει υπόψην τους λόγους διαφωνίας, οι οποίοι έχουν προβληθεί από τον Επίτροπο και μπορεί να παραπέμψει την υπόθεση αυτή στην Ολομέλεια με Πρακτικό, η οποία επέχει θέση εισήγησης και την οποία αναπτύσσει ο Εισηγητής του Πρακτικού ενώπιον της Ολομέλειας. Ως εκ τούτου, το παραπέμπαν Κλιμάκιο δεσμεύεται από τα Πρακτικά της Ολομέλειας που εκδίδονται και αποτελούν λύση στη δημοσιολογιστική διαφορά.

Ο Επίτροπος, ακόμα, έχει τη δυνατότητα σε περίπτωση διαφωνίας με την εντελλόμενη δαπάνη να απευθυνθεί με έκθεση στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκειμένου να αρθούν οι αμφιβολίες. Σε αυτή την έκθεση ο Επίτροπος αναφέρει τα πραγματικά περιστατικά, την αιτία που γέννησε τη δαπάνη, την αμφιβολία του Επιτρόπου εκτενώς και αιτιολογημένα. Ο Επίτροπος οφείλει να προχωρήσει στη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος όταν το Κλιμάκιο αίρει την αμφιβολία επιστρέφοντας με Πρακτικό του το φάκελο στον Επίτροπο. Επιπλέον, ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει κατά περίπτωση και μπορεί να προκαλέσει τη γνώμη της Ολομέλειας για τη θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων, όταν τίθεται σε αυτόν η άρση αμφιβολιών από το αρμόδιο Κλιμάκιο και τότε η γνώμη της Ολομέλειας είναι δεσμευτική για το Κλιμάκιο.

Η πλάνη περί το δίκαιο⁶ ή τα πράγματα⁷ κατά την έκδοση των Πράξεων ή των Πρακτικών μπορεί να ανακαλέσει τις Πράξεις που επιλύουν τις δημοσιολογιστικές διαφορές ή τα Πρακτικά που αίρουν τις αμφιβολίες, αναφορικά με τη θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων, αν γίνει επίκληση νέων κρίσιμων εγγράφων, τα οποία δικαιολογούν την ανάκληση. Τότε, το αρμόδιο Τμήμα αναλαμβάνει αυτεπάγγελα την ανάκληση της Πράξης ή του Πρακτικού ύστερα από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας ή του διατάκτη σε προθεσμία 30 ημερών από την κοινοποίηση της Πράξης ή του Πρακτικού του Κλιμακίου στον αρμόδιο φορέα. Πάντως, η ανάκληση είναι δυνατή μόνο στην περίπτωση που η πλάνη περί το δίκαιο ή τα πράγματα, λογιστικό λάθος ή η προσκόμιση νέων στοιχείων παρεμβλήθηκε κατά την έκδοση της πράξης και όχι κατά την απλή εξέταση των ζητημάτων που έχουν κριθεί.

Το Τμήμα έχει τη δυνατότητα να επανεξετάσει τη δαπάνη, την οποία είχε κρίνει νόμιμη κατά το παρελθόν το αρμόδιο Κλιμάκιο και είχε θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα. Αυτό συμβαίνει ακόμα και στην περίπτωση που η εντελλόμενη δαπάνη θεωρήθηκε και από τον Επίτροπο και πληρώθηκε στο δικαιούχο με την προϋπόθεση, όμως, ότι το Κλιμάκιο έσφαλε στην ερμηνεία ή την εφαρμογή του δικαίου κατά την κρίση του. Τότε το Τμήμα, διορθώνει την προηγούμενη Πράξη ή Πρακτικό του ως προς τη νομική τους θεμελίωση. Σε καμία περίπτωση, όμως, δεν τα ανακαλεί, από την στιγμή που το χρηματικό ένταλμα έχει θεωρηθεί από το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έχει εξοφληθεί.

Αν το χρηματικό ένταλμα εξοφληθεί χωρίς τη θεώρηση του από τον Επίτροπο, τότε η πληρωμή αυτή είναι μη νόμιμη και προκύπτει έλλειμμα στη διαχείριση του νομικού προσώπου. Αν ο Επίτροπος και το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα δεν συναινέσουν στη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να ζητήσει τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος με δική του ευθύνη. Τότε, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας ανακοινώνει τον πίνακα των

⁶ Άρθρο 31 ΠΚ - Νομική πλάνη: 1. Μόνη η άγνοια του αξιολογούντος δεν αρκεί για να αποκλείσει τον καταλογισμό. 2. Η πράξη όμως δεν καταλογίζεται σε εκείνον που την τελεί αν αυτός δεν είχε συνείδηση του άδικου χαρακτήρα της λόγω πλάνης που δεν μπορούσε να αποφύγει, μολοντί κατέβαλε την οφειλόμενη από τις περιστάσεις και δυνατή γι' αυτόν επιμέλεια (συγγνωστή νομική πλάνη). Αν ο υπαίτιος μπορούσε να αποφύγει την πλάνη, η πράξη καταλογίζεται σε αυτόν, αλλά το δικαστήριο μπορεί να του επιβάλει μειωμένη ποινή (άρθρο 83 ΠΚ).

⁷ Άρθρο 30 ΠΚ – Πραγματική πλάνη: 1. Η πράξη δεν καταλογίζεται στο δράστη, αν αυτός κατά το χρόνο τέλεσης της πράξης αγνοεί τα περιστατικά που τη συνιστούν. Αν όμως η άγνοια αυτών των περιστατικών μπορεί να αποδοθεί σε αμέλεια του υπαιτίου, η πράξη του καταλογίζεται ως έγκλημα από αμέλεια. 2. Επίσης δεν καταλογίζονται στο δράστη τα περιστατικά που κατά το νόμο επαυξάνουν το αξιόποιο της πράξης του αν τα αγνοούσε.

χρηματικών ενταλμάτων την ίδια μέρα στη Βουλή, στο Υπουργικό Συμβούλιο και στον Υπουργό Οικονομικών, τα οποία εντάλματα έχουν θεωρηθεί μέσω του αρμόδιου Υπουργού, και αναγράφει και την αιτιολογία της μη θεώρησης τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ως εκ τούτου, αν η Βουλή δεν εγκρίνει τα χρηματικά εντάλματα κατά την πρώτη σύνοδο της, τότε αυτά καταλογίζονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και μετά από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας.

Ο προληπτικός έλεγχος που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνει, όπως αναφέρθηκε καινωρίτερα, τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας. Συγκεκριμένα, ο έλεγχος νομιμότητας είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται για να διαπιστωθεί το αν υπάρχει συγκεκριμένη διάταξη νόμου που να προβλέπει την εκάστοτε δαπάνη και αν υπάρχει στον προϋπολογισμό εγγεγραμμένη σχετική πίστωση, η οποία αντιστοιχεί στον οικείο Κωδικό Αριθμό Εξόδου (ΚΑΕ). Από την άλλη, ο έλεγχος κανονικότητας σχετίζεται με το αν η δαπάνη αναλήφθηκε νόμιμα, αν υπάρχουν τα νόμιμα δικαιολογητικά και αν η σχετική πίστωση δεν έχει παραγραφεί. Στην περίπτωση της συγγνωστής πλάνης, κατά την οποία ο διατάκτης προέβη σε παράνομη δημοσιολογιστική συμπεριφορά ανυπαίτια, χωρίς, δηλαδή, να καταστρατηγήσει τις διατάξεις του νόμου, μόνο το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα μπορούν να θεωρήσουν το χρηματικό ένταλμα και επομένως να πληρωθεί η εντελλόμενη δαπάνη.

Ουσιαστικό μέρος της δαπάνης είναι κάθε ζήτημα, το οποίο δεν υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας ή κανονικότητας της δαπάνης και το οποίο αφορά το αν υπάρχουν τα δικαιολογητικά για τα αναφερόμενα γεγονότα, αν είναι αληθή και αν οι διαχειριστικές πράξεις των γεγονότων αυτών έγιναν με τις αρχές της χρηστής διοίκησης⁸, προκειμένου να διατεθούν όσο το δυνατόν λιγότεροι οικονομικοί πόροι. Στην περίπτωση, λοιπόν, που κατά τον έλεγχο του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης προκύψουν αμφιβολίες, ο Επίτροπος θα θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα, ενώ ταυτόχρονα το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει να ενημερωθεί. Έπειτα, το Τμήμα το

⁸ ΣτΕ 31/2020: Η αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία έχει νομολογιακή προέλευση από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 31/2020), ορίζεται ως η αρχή που επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις, καθώς και οι αρχές της αναλογικότητας, της φανεράς Διοίκησης και της προστατευόμενης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο Υπουργό. Η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάνει μνεία για τέτοιες περιπτώσεις.

Ο Επίτροπος, το Κλιμάκιο ή το Τμήμα εξετάζουν και τα θέματα που προκύπτουν εκ των υστέρων, καθώς μπορούν να εξετάζουν μετά την θεώρηση των δαπανών τη διαδικασία που ακολουθήθηκε ως προς τη νομιμότητα της με την προϋπόθεση, όμως, ότι τα θέματα αυτά δεν έχουν κριθεί τελεσίδικα από το αρμόδιο Δικαστήριο.

Η θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι μια διοικητική πράξη, την οποία δεν μπορούν να ανακαλέσουν τα όργανα που την εξέδωσαν για πλάνη περί τα πράγματα ή πλάνη περί το δίκαιο από την στιγμή που επήλθαν οι έννομες συνέπειες και ως εκ τούτου εξοφλήθηκαν τα χρηματικά εντάλματα. Από την στιγμή που ο Επίτροπος θεωρεί το χρηματικό ένταλμα δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η ορθότητα της κρίσης του Επιτρόπου και καμία διάταξη δεν προβλέπει την άσκηση ενδίκου βοηθήματος⁹ κατ' αυτής. Ο τίτλος πληρωμής, δηλαδή, το χρηματικό ένταλμα καθίσταται νόμιμο από τη στιγμή της θεώρησης και με την προϋπόθεση ότι το χρηματικό ένταλμα έχει εξοφληθεί στον δικαιούχο. Τότε, απαλλάσσεται ο υπόλογος-διαχειριστής (ταμίας) από κάθε ευθύνη.

Όταν λοιπόν υπάρχει πράξη θεώρησης του χρηματικού εντάλματος, τότε ο κατασταλτικός έλεγχος περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα της πράξης εξόφλησης αυτού. Αν όμως το Ελεγκτικό Συνέδριο ανακαλύψει στοιχεία, τα οποία κλονίζουν τη νομιμότητα και την ακρίβεια των δικαιολογητικών και τα οποία στοιχεία οδήγησαν στην εκκαθάριση της δαπάνης και την έκδοση του τίτλου, λαμβάνοντάς τα υπόψιν του το όργανο για τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, ο τίτλος πληρωμής, εν προκειμένω, καθίσταται μη νόμιμος. Ακολούθως, το όργανο του κατασταλτικού ελέγχου μπορεί να προβεί στον καταλογοισμό των προσώπων αυτών για την δημιουργία του ελλείμματος που προέκυψε. Το άρθρο 48 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο προβλέπει την αναθεώρηση των Πράξεων του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου όταν αυτές οι Πράξεις για τα θεωρηθέντα χρηματικά εντάλματα περιέχουν προβλήματα στα δικαιολογητικά τους. Άλλοι λόγοι αναθεώρησης των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής που έχουν θεωρηθεί με πράξη του Επιτρόπου ή του αρμόδιου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προληπτικό έλεγχο ή έχει εκδοθεί

⁹ Κ. Κεραμέως, Αστικό δικονομικό δίκαιο – Γενικό μέρος, 1985, σ. 440, ο οποίος σημειώνει ότι το ένδικο βοήθημα (αγωγή, έγκληση, αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή), με το οποίο η εξώδικη συμπεριφορά προσώπων υποβάλλεται για πρώτη φορά σε δικαστική διάγνωση, συμβάλλει στη μετάσταση από την κανονιστική στην πραγματική ισχύ του δικαίου.

πράξη κατά τον κατασταλτικό έλεγχο είναι οι παρακάτω σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ. 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο: α) πλάνη περί το νόμο και β) εντοπισμός κατά τη διενέργεια επιγενομένων διοικητικών ελέγχων νέων κρίσιμων εγγράφων, που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της θεωρηθείσας δαπάνης.

2.3 Προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο και για τον έλεγχο 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.

Από την παραπάνω συνταγματική διάταξη είναι φανερό ότι ο συντακτικός νομοθέτης εισήγαγε τον έλεγχο νομιμότητας της σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς η βούληση του ήταν η ύπαρξη διαφάνειας κατά την οικονομική λειτουργία του Κράτους. Κατά την ερμηνεία της συνταγματικής αυτής διάταξης, υποστηρίχθηκε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να ελέγχει τη νομιμότητα κάθε σύμβασης μεγάλης οικονομικής αξίας, χωρίς διαφοροποίηση όσον αφορά τη δικαιοδοσία των λοιπών πολιτικών ή διοικητικών δικαστηρίων για επίλυση διαφορών από αυτές. Η μόνη προϋπόθεση είναι ο αντισυμβαλλόμενος να είναι το Δημόσιο ή οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, το οποίο εξομοιώνεται με το Δημόσιο αναφορικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη σύμβαση.

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι συμβάσεις που αφορούν τη σύναψη συμβάσεων στο πεδίο των διαγωνισμών για την εκτέλεση δημοσίων έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ οικονομικών φορέων, αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων και οι οποίες υπόκεινται σε πλήρη προληπτικό και κατασταλτικό διοικητικό και δικαστικό έλεγχο για λόγους διαφάνειας.

Ο δικαστικός έλεγχος αποσκοπεί στην άσκηση αίτησης ασφαλιστικών μέτρων και την έκδοση προσωρινής διαταγής, την άσκηση αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναστολής εκτέλεσης της πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακύρωσης και με κύρια αγωγή ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων προκειμένου να αποκατασταθεί το υποκειμενικό δικαίωμα που προσβλήθηκε κατά το προσυμβατικό στάδιο. Επιπλέον, έχει συσταθεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε

διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης, οι οποίες αφορούν δημόσιες συμβάσεις. Από την άλλη, η σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών συμβάλει στην επίλυση των διαφορών που προκύπτουν στο στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημόσιων συμβάσεων και η Αρχή αυτή υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής.

Ο κοινός και συντακτικός νομοθέτης κατέστησαν το Ελεγκτικό Συνέδριο αρμόδιο για τον έλεγχο των δημόσιων συμβάσεων, καθώς το εν λόγω δικαστήριο διέπεται από συνταγματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μερών του, ενώ παράλληλα έχει τεχνογνωσία και εμπειρία ως προς τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως εκ τούτου, κρίθηκε ως ο κατάλληλος θεσμός για την εξασφάλιση της διαφάνειας και την εξάλειψη της διαφθοράς στις δημοσιονομικές συμβάσεις και αποτέλεσε ζήτημα στην αναθεώρηση του 2001. Επιπλέον, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων επικουρεί στο διοικητικό προστάδιο ελέγχου χωρίς να αποδυναμώνει όμως την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη συνολική διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Αντιθέτως, ενισχύει τον έλεγχο της διοικητικής αυτής διαδικασίας και συμβάλλει στην άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, χωρίς να δεσμεύεται το Σώμα από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων.

Ο έλεγχος αυτός δεν υπόκειται στη διοικητική λειτουργία, στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας ή του Κοινοβουλίου, αλλά ούτε και απόκειται σε πρωτοβουλία ή διακριτική ευχέρεια υπουργού ή φορέα. Για το λόγο αυτόν, πρόκειται για εξωτερικό έλεγχο, επιβαλλόμενο απευθείας από το Σύνταγμα. Ο κοινός νομοθέτης προσπαθεί να εξειδικεύσει τον όρο «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας», καθώς αποτελεί αόριστη νομική έννοια. Έτσι, λοιπόν, και καθώς η διαφάνεια αποτελεί συνταγματική αρχή στους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, γίνεται δεκτό ότι μόνο περιορισμένου εύρους συμβάσεις θα μπορούν να εξαιρεθούν από τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όσον αφορά τα «νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με το Δημόσιο», σε αυτά συγκαταλέγονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με κριτήριο την εγγύτητα προς το νομικό πρόσωπο του κράτους, αλλά και του κριτηρίου άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ακόμα, στον όρο αυτόν εμπίπτουν και οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας στην κοινωνία μας, οι οποίες αξιοποιούν τις πηγές του εθνικού πλούτου. Οι υπηρεσίες αυτές, οι οποίες παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας, όπως ύδρευση, ενέργεια, επικοινωνίες τελούν υπό την εξάρτηση του κράτους και από την οποία είναι αδύνατο να εξέλθουν.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή, διενεργεί έλεγχο νομιμότητας σε όλες τις συμβάσεις των προμηθειών Δημοσίου¹⁰ και των άλλων νομικών προσώπων που εξομοιώνονται με αυτό. Ο έλεγχος επεκτείνεται και στους φορείς που λειτουργούν με μορφή ανώνυμης εταιρείας, όταν οι μετοχές της έχουν εισαχθεί στο Χρηματιστήριο και στις οποίες προσιδιάζει η τήρηση των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας. Πάντως, οι συμβάσεις που προτίθενται να συνάψουν οι φορείς αυτοί δεν εξαιρούνται από τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκ μόνου του λόγου ότι τηρούν κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.

Τέλος, η Εκκλησία της Ελλάδος, οι οικείες Μητροπόλεις, οι ενοριακοί ναοί και ο Καθεδρικός Ναός Αθηνών είναι θρησκευτικοί οργανισμοί, οι οποίοι λειτουργούν σύμφωνα με τον Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος, ενώ κατά τις νομικές τους σχέσεις νοούνται ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Εν προκειμένω, οι οργανισμοί αυτοί υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όταν οι συμβάσεις που συνάπτουν εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνδέεται με τη διοικητική οργάνωση και λειτουργία, και όχι με την άσκηση πνευματικών σκοπών, γι αυτό και χαρακτηρίζονται ως δημόσιες συμβάσεις.

2.4 Κατασταλτικός έλεγχος των δημόσιων λογαριασμών

Μια άλλη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, αλλά και όλων των ανώτατων οργάνων δημοσιονομικού ελέγχου, τα οποία είναι οργανωμένα ως δικαστήρια. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται μετά το πέρας της διαχείρισης από τους δημοσίους υπολόγους υποχρεωτικά σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά και των εκτός κρατικού προϋπολογισμού λογαριασμών και γι' αυτό ο έλεγχος αυτός ονομάζεται κατασταλτικός έλεγχος.

Οι λογαριασμοί των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. υπάγονται υποχρεωτικά στον

¹⁰ Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 8 – Ν. 4412/2016 - Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών: Ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων.

κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, ο έλεγχος διενεργείται ετησίως, τακτικά και δειγματοληπτικά. Σε περίπτωση, όμως, που ύστερα από τον δειγματοληπτικό έλεγχο ανακύψουν λόγοι που οδηγούν αναγκαστικά στη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου, τότε ο έλεγχος διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης. Ο έλεγχος είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης¹¹. Επιπλέον, κάθε φορέας που έλαβε χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό υποβάλλεται και αυτός σε κατασταλτικό έλεγχο.

Ο έλεγχος νομιμότητας αφορά τη νομιμότητα και την κανονικότητα της διαχείρισης. Φυσικά, ο κατασταλτικός έλεγχος επεκτείνεται σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 2 του Ν. 4129/2013 « α) στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα στην οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, β) στην ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που διέπουν, γ) στην τήρηση και την ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) στη νόμιμη λήψη δανείων, την παροχή εγγυήσεων και την τήρηση των σχετικών συμβάσεων, ε) στη νόμιμη και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση της κινητής και ακίνητης δημόσιας περιουσίας, στ) στην έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων δικαιωμάτων και τη διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων, ζ) στα συστήματα λειτουργίας του φορέα (έλεγχος συστημάτων) και η) τη συμμόρφωση του φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Ωστόσο, στοχευμένοι κατασταλτικοί έλεγχοι μπορούν να διενεργηθούν και κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος με βάση το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που σχεδιάζει η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο Επίτροπος είναι αρμόδιος για τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και του κατασταλτικού ελέγχου στους υπόχρεους φορείς, ενώ για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες αρμόδιος είναι ο Επίτροπος της έδρας τους. Ειδικό παράδειγμα αποτελεί η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής που για τις οικείες περιφερειακές ενότητες, αρμόδιοι είναι οι Επίτροποι που ορίζονται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του ισολογισμού ή απολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο του φορέα, ο

¹¹ Άρθρο 39 παρ.1 και άρθρο 28 παρ.4 του Ν.4129/2013

κατασταλτικός έλεγχος θα πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε 6 μήνες από την παραπάνω ημερομηνία αποστολής. Τον κατασταλτικό έλεγχο συνοδεύουν οι εκθέσεις και πράξεις των αρμόδιων οργάνων του, η έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών και κάθε σχετικό στοιχείο με τον έλεγχο, το οποίο καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σε κάθε περίπτωση εντός του επομένου διαχειριστικού έτους, από αυτό που αφορά ο κατασταλτικός έλεγχος. Τέλος, η σχετική έκθεση που περιέχει τα αποτελέσματα από τον κατασταλτικό έλεγχο για το σύνολο των υπόχρεων φορέων, διαβιβάζεται στους Υπουργούς Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, καθώς και στην Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών της Βουλής, ενώ πάντοτε ο έλεγχος πραγματοποιείται βασιζόμενος στις διατάξεις του οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι όλοι οι κατασταλτικοί έλεγχοι που διενεργούνται, όπως για παράδειγμα οι στοχευμένοι κατασταλτικοί έλεγχοι σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος του άρθρου 40 παρ. 1 του Ν 4129/2013, οι έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι, οι τακτικοί ετήσιοι και δειγματοληπτικοί έλεγχοι, οι έλεγχοι των ασφαλιστικών δικλείδων διαχείρισης και ελέγχου, αλλά και των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, αποσκοπούν στη διαπίστωση ύπαρξης ελλείμματος ή ακόμα και παράνομων δαπανών. Στις ως άνω περιπτώσεις το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί την αρμοδιότητα του ως δικαστική αρχή, αφού στην εθνική έννομη τάξη αναγνωρίζεται η προσωπική και περιουσιακή ευθύνη των δημοσίων υπολόγων.

Οι ελεγκτές υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου πραγματοποιούν τους ελέγχους και στελεχώνουν τις Υπηρεσίες Επιτρόπου, ομάδες ελέγχου ή συνεργεία επιτοπίου ελέγχου. Οι Υπηρεσίες Επιτρόπου αποτελούνται από τις κεντρικές Υπηρεσίες, οι οποίες εδρεύουν στο Νομό Αττικής και από τις Περιφερειακές, οι οποίες εδρεύουν στους υπόλοιπους νομούς της χώρας. Ο Επίτροπος προΐσταται των Υπηρεσιών, ενώ 3 Γενικοί Συντονιστές υπηρετούν το Ελεγκτικό Συνέδριο και προτείνουν τρόπους επίλυσης ελεγκτικών ζητημάτων και βελτιώνουν την ελεγκτική διαδικασία μέσω διαφόρων μέτρων, τα οποία επιμελούνται από αυτούς.

Η έκδοση Πράξης από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνει τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου και αυτή η Πράξη είτε καθιστά τους λογαριασμούς ως ορθώς έχοντες είτε καταλογίζουν στους υπολόγους διαπιστωθέντα ελλείμματα. Ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται κάθε χρόνο, τακτικά και δειγματοληπτικά με μόνη επιφύλαξη το να προκύψουν λόγοι, οι οποίοι κρίνουν αναγκαία την γενίκευση του ελέγχου. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κυρίως την τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, την

οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα. Ελέγχει, ακόμα, αν τηρείται το λογιστικό σύστημα, αν τηρούνται και ενημερώνονται οι λογαριασμοί με σκοπό να δείχνουν επακριβώς το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και των δημοσιονομικών ενεργειών, ενώ παράλληλα ελέγχει και τη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.

Το χρηματικό ένταλμα του Δήμου, για παράδειγμα, δεν υπόκειται σε προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνεδρίο και για τον λόγο αυτό υπάρχει μια ειδική περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου, ο οποίος ονομάζεται ειδικός κατά προτεραιότητα κατασταλτικός έλεγχος. Στην ειδική μορφή αυτού του κατασταλτικού ελέγχου υπόκειται το χρηματικό ένταλμα, όταν ο ταμίας αρνείται την εξόφληση του χρηματικού εντάλματος στον Δήμαρχο και ο τελευταίος δίνει εντολή να εξοφληθεί το χρηματικό ένταλμα. Στην περίπτωση αυτή, ο ταμίας μπορεί να αιτηθεί στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου τη διενέργεια κατά προτεραιότητα κατασταλτικού ελέγχου, καταθέτοντας το χρηματικό ένταλμα με τα δικαιολογητικά του. Ο Επίτροπος αν πεισθεί από τους λόγους άρνησης εξόφλησης του ταμιά, συντάσσει Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων, το οποίο μεταβιβάζει στα πρόσωπα που ευθύνονται για το διαπιστωθέν έλλειμμα και στην περίπτωση που το έλλειμμα δεν αναπληρωθεί, ο Επίτροπος δύναται να εκδώσει καταλογιστική πράξη σε βάρος αυτών των προσώπων.

Στη διενέργεια, ωστόσο, του κατασταλτικού ελέγχου συμμετέχει και η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό των Υπηρεσιών Επιτρόπων, αποφασίζει για ζητήματα μεγάλης σημασίας που αναφέρονται κατά τον έλεγχο και τα οποία τίθενται από τα αρμόδια Κλιμάκια και τους Γενικούς Συντονιστές. Έχει, επιπλέον, γνωμοδοτική αρμοδιότητα σε ερωτήματα που υποβάλλονται από τους Υπουργούς, είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση του ετήσιου προγράμματος των κατασταλτικών ελέγχων και για την έγκριση της διενέργειας δειγματοληπτικού ελέγχου, μέσα από τον οποίο προσδιορίζεται το ποσοστό του δείγματος. Μεταξύ άλλων, οργανώνει και πραγματοποιεί τον επιτόπιο κατασταλτικό έλεγχο των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εκτός ωραρίου με δαπάνες του τελευταίου, συντάσσει την Ετήσια Έκθεση των ελεγκτικών ενεργειών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και την έκθεση επί του ισολογισμού και του απολογισμού του Κράτους, δηλαδή τη λεγόμενη διαδήλωση.

Ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου προΐσταται του ελεγκτικού προσωπικού και συγκαλεί την Ολομέλεια όταν το κρίνει απαραίτητο. Επίσης, είναι υπεύθυνος για τη συγκρότηση Ομάδων Ελέγχου και Συνεργειών Επιτοπίου Ελέγχου, καθώς συνάμα επιλαμβάνεται τις καταγγελίες,

μετακινεί το ελεγκτικό προσωπικό των κεντρικών Υπηρεσιών Επιτρόπου και δίνει εντολή στα αρμόδια όργανα να πραγματοποιήσουν εκτάκτους διαχειριστικούς ελέγχους.

Προκειμένου να διενεργηθεί ο κατασταλτικός έλεγχος, οι δημόσιοι υπόλογοι υποβάλλουν τους λογαριασμούς¹² ή απολογισμούς τους, ενώ οι ταμιακοί υπόλογοι και ο υπόλογος συμψηφισμού υποβάλλουν μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς. Τέλος, στην περίπτωση που οι λογοδοτούντες υπόλογοι δεν υποβάλλουν λογαριασμούς και απολογισμούς ή ακόμα και στην εκπρόθεσμη υποβολή αυτών, επιβάλλονται χρηματικές κυρώσεις σε βάρος τους.

2.5 Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει μια στενή σχέση με τη Βουλή και αυτό επιβάλλεται, καθώς τα ανώτατα όργανα εξωτερικού ελέγχου συνεργάζονται με τα νομοθετικά της χώρας. Έτσι, λοιπόν, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την ειδική νομοπαραγωγική διαδικασία θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δικαίου αναπτύσσει σχέσεις με τη Βουλή που αποσκοπούν στον γνωμοδοτικό του ρόλο στην εν λόγω διαδικασία. Επιπλέον, όπως έχει ήδη αναφερθεί υποβάλλει στη Βουλή την ετήσια έκθεση επί των δημόσιων δαπανών, αλλά και συντάσσει τη διαδήλωση, η οποία αρμοδιότητά του είναι κατοχυρωμένη εκ του Συντάγματος και αφορά την έκθεση για τον ισολογισμό και απολογισμό του κράτους προς τη Βουλή.

¹² Ν. 4820/2021 - Άρθρο 114 - Λογοδοσία υπολόγων του Δημοσίου: 1. Εντός δύο (2) μηνών το αργότερο από τη λήξη κάθε οικονομικού έτους ή από τη με οποιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχείρισής τους, οι υπόλογοι και οι δευτερεύοντες διατάκτες του Δημοσίου οφείλουν να λογοδοτούν γι' αυτήν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, υποβάλλοντας απευθείας σε αυτό τους λογαριασμούς τους. 2. Ο Υπόλογος Συμψηφισμών του Δημοσίου, εκτός από ετήσιους, συντάσσει και μηνιαίους λογαριασμούς, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 162 του ν. 4270/2014 (Α' 143), τους οποίους υποβάλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι την εικοστή ημέρα του επόμενου μήνα. 3. Οι προθεσμίες των παρ. 1 και 2 μπορεί, για εξαιρετικούς λόγους, να παρατείνονται κατά την κρίση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου για εύλογο χρονικό διάστημα, ύστερα από αίτηση του υπολόγου. 55 4. Σε περίπτωση θανάτου ή ανικανότητας του υπολόγου, οι λογαριασμοί αποδίδονται με επιμέλεια της υπηρεσίας του, παρουσία είτε των κληρονόμων ή των νόμιμων αντιπροσώπων, αντιστοίχως, του υπολόγου, είτε των εξουσιοδοτημένων από αυτούς προσώπων. 5. Με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ορίζονται ο τύπος των λογαριασμών, καθώς και τα έγγραφα και δικαιολογητικά που πρέπει να υποστηρίζουν τις εγγραφές σε αυτούς και να υποβληθούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αν αυτό ζητηθεί σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 123. Με όμοια απόφαση, μπορεί να ορίζεται ότι ορισμένες κατηγορίες υπολόγων υποβάλλουν τους λογαριασμούς της διαχείρισής τους σε χρονικά διαστήματα συντομότερα του έτους.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, εν προκειμένω, είναι αρμόδιο για τον κανονισμό των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων, δηλαδή των πολιτικών και των στρατιωτικών, αλλά και για την εκδίκαση των διαφορών που προκύπτουν από την έκδοση των συντάξεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να θεωρείται το Ελεγκτικό Συνέδριο εξειδικευμένο όργανο όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά θέματα. Ως εκ τούτου, το Σώμα είναι αρμόδιο να γνωμοδοτεί επί των υποβαλλόμενων σε αυτό συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή, με ρητή συνταγματική διάταξη. Ωστόσο, το γνωμοδοτικό καθήκον του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί νομοσχεδίων αποτελεί μια καινοτομία στο ελληνικό σύστημα δικαίου, καθώς πρόκειται για δικαστικό Σώμα με γνωμοδοτική αρμοδιότητα επί νομοσχεδίων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η συνταξιοδοτική δαπάνη βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό εξ ολοκλήρου, δηλαδή το Δημόσιο Ταμείο, και για τον λόγο αυτόν το Ελεγκτικό Συνέδριο ως δημοσιονομικό δικαστήριο έχει τον αποκλειστικό λόγο για τη νομιμότητα της ευθύνης αυτής. Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων αποτελεί πράγματι γνωμοδότηση, ενώ ακόμα στηρίζεται και σε νομοτεχνικό έλεγχο του νομοσχεδίου που υπέβαλε ο υπουργός Οικονομικών.

Πάντως, το ποσό που θα καταβληθεί για τη σύνταξη δημοσίου υπαλλήλου θα πρέπει να στηρίζεται σε διάταξη τυπικού νόμου σύμφωνα με το άρθρο 80 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο αναφέρει ότι « μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους ούτε παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο». Αυτό λοιπόν αποτελεί εγγύηση σε περίπτωση που υπάρξει υπέρμετρη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ παράλληλα συμβάλλει και στην προστασία των δημοσίων οικονομικών.

Το Σύνταγμα του 2001 στο άρθρο 73 παρ. 2 προβλέπει την τήρηση δύο στοιχείων σχετικά με την κατάρτιση νομοσχεδίων που αφορούν την απονομή σύνταξης ή τις προϋποθέσεις χορήγησης αυτής. « 1) Την υποβολή του νομοσχεδίου μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών, ενώ όταν πρόκειται για συντάξεις που βαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, από τον Υπουργό Οικονομικών μαζί με τον Υπουργό που ασκεί την εποπτεία στο εν λόγω νομικό πρόσωπο ή οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης και 2) τη σχετική γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν από την κατάθεση του νομοσχεδίου του». Ταυτόχρονα, τα νομοσχέδια αυτά πρέπει να είναι ειδικά, δηλαδή να μην περιλαμβάνουν διατάξεις με συνταξιοδοτικό περιεχόμενο σε νόμους που αποβλέπουν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων, και φυσικά να υπέχουν ποινή ακυρότητας. Σε περίπτωση, λοιπόν, που η Βουλή προσθέσει νέες διατάξεις σε

συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο χωρίς την προηγούμενη γνωμοδότηση επί αυτών της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η συγκεκριμένη προσθήκη καθίσταται ανίσχυρη, εκτός αν η προσθήκη ή ακόμα και η τροποποίηση σχετικής διάταξης που υποβλήθηκε από τον υπουργό Οικονομικών είναι συναφής με τις διατάξεις επί των οποίων είχε ήδη γνωμοδοτήσει η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί και για συντάξεις, οι οποίες βαρύνουν τον προϋπολογισμό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Πάντως, όταν η Βουλή με τον Κανονισμό της τάσσει συνταξιοδοτικές διατάξεις για το προσωπικό της, στις διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζεται η διαδικασία του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, καθώς ο Κανονισμός της Βουλής δεν αποτελεί νομοσχέδιο, δηλαδή πρόταση νόμου, αλλά ιδιότυπο νόμο, ο οποίος ψηφίζεται και τροποποιείται κατά ειδική διαδικασία από μόνη τη Βουλή. Ως εκ τούτου, κανένας υπουργός δεν μπορεί να έχει πρωτοβουλία να τροποποιήσει τον Κανονισμό της Βουλής ως προς οποιοδήποτε ζήτημα, όταν αυτό ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τον Κανονισμό της, καθώς κάτι τέτοιο θα έθιγε την αυτονομία της Βουλής.

Από τα παραπάνω, διαπιστώνεται ότι η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στοχεύει στην εναρμόνιση των κανόνων στο εσωτερικό του συνταξιοδοτικού συστήματος, τη σωστή του διάρθρωση, αλλά και την συμβατότητα των διατάξεων ως προς τη συνταγματική τάξη. Αποσκοπεί, δηλαδή, στη διασφάλιση της αρμονίας του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος κατά την ανάπτυξη του και στην αποφυγή κινδύνων, οι οποίοι θα μπορούσαν να επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα νομοσχέδια που αφορούν τις συντάξεις είναι απλή γνώμη στο πλαίσιο, όμως, υποχρεωτικής γνωμοδοτικής διαδικασίας. Μόνο ο Υπουργός Οικονομικών υποβάλλει νομοσχέδια, τα οποία αναφέρονται στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, ο αρμόδιος Υπουργός ή ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να υποβάλλει νομοσχέδια για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

2.6 Ετήσια Έκθεση

Μια από τις θεσμικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι οι δημόσιες εκθέσεις που συντάσσει προκειμένου να κατατεθούν στη Βουλή και οι οποίες αποδεικνύουν τα προβλήματα που υπάρχουν στη δημοσιονομική διαχείριση. Επικουρεί, δηλαδή, τη Βουλή φέρνοντας στο προσκήνιο διάφορα προβλήματα που εμφανίζονται στο δημοσιονομικό σύστημα και επιτυγχάνει μηχανισμούς διαφάνειας προκειμένου η εκτελεστική εξουσία, δηλαδή η Κυβέρνηση, να διαχειρίζεται ορθά τα δημόσια οικονομικά. Η σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή είναι μια σχέση θεσμική, η οποία έρχεται να αποκρυσταλλώσει τα όποια προβλήματα υπάρχουν στη δημόσια οικονομία, ενημερώνοντας έγκυρα τη Βουλή μέσω του ελεγκτικού του ρόλου στις δημόσιες δαπάνες, αλλά και μέσω της αξιολόγησης των κυβερνητικών πολιτικών που ακολουθούνται.

Ως εκ τούτου, ο ελεγκτικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη δημόσια οικονομία έχει ως αποτέλεσμα να ενημερώνει τη Βουλή όχι μόνο για τη σωστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, αλλά την ενημερώνει και όταν τα αρμόδια διοικητικά όργανα υπερβαίνουν ή παραβαίνουν τη διαχείριση αυτή. Επιπλέον, την ενημερώνει και επι συγκεκριμένων παραβάσεων στους δημοσιονομικούς νόμους. Όλα αυτά προκύπτουν από τη σύνταξη της Ετήσιας Έκθεσης, η οποία αποτυπώνει τα πορίσματα των εργασιών και δράσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά και από τη σύνταξη της διαδήλωσης, η οποία περιλαμβάνει δεδομένα επί του ελέγχου του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους προς τη Βουλή.

Ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποβάλλει στη Βουλή και συγκεκριμένα στον Πρόεδρο της Βουλής την Ετήσια Έκθεση σύμφωνα με το άρθρο 77 του Ν. 2362/1995. Η Ετήσια Έκθεση, όμως, δε συζητείται από τη Βουλή. Αντιθέτως, η διαδήλωση, δηλαδή ο απολογισμός των εσόδων-εξόδων και ο ισολογισμός του κράτους, συζητείται από ειδική επιτροπή βουλευτών όντας παρόντες ο Πρόεδρος και μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τέλος κυρώνεται από την Ολομέλεια της Βουλής.

Βέβαια, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι τυπικά και ουσιαστικά ανεξάρτητο έναντι της Βουλής. Η Ετήσια Έκθεση, αλλά και η διαδήλωση σκιαγραφούν τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αποσκοπούν στο να αποτραπούν παράνομες ενέργειες και παραβάσεις στο μέλλον από τα όργανα της διοίκησης. Παράλληλα αποτελούν προτάσεις και σκέψεις για την ορθή και χρηστή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή, ως δικαστικά οργανωμένο όργανο χρησιμοποιεί τη σύνταξη της Ετήσιας Έκθεσης ως μέσο έκφρασης του. Ακριβώς γι' αυτόν τον λόγο η σύνταξή της πρέπει να επιμελείται λεπτομερώς και με προσοχή. Η Ετήσια Έκθεση είναι ιδιαίτερης σημασίας, καθώς το

δημόσιο αυτό έγγραφο, γνωστοποιείται σε φορείς της πολιτικής εξουσίας, δηλαδή στα νομοθετικά σώματα, αλλά και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Μέσω αυτού φανερώνονται διάφορες παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για δημοσιονομικές παραβάσεις και παραλείψεις κατά τη διαδικασία του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, δηλαδή του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, η Ετήσια Έκθεση περιλαμβάνει διάφορες προτάσεις για μεταβολές και τροποποιήσεις της νομοθεσίας που ενδείκνυνται, αλλά και διάφορα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν προκειμένου να μην επαναληφθούν στο μέλλον οι διάφορες αυτές παραβάσεις στα δημόσια οικονομικά. Πέρα από την πολιτική εξουσία, η Ετήσια Έκθεση γνωστοποιείται στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, αλλά και στο λαό.

Με βάση τα παραπάνω, η Ετήσια Έκθεση είναι ένα πολύ χρήσιμο έγγραφο για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η οποία επικουρεί και καθοδηγεί την εκτελεστική εξουσία προκειμένου να εφαρμόζονται ορθά οι δημοσιονομικοί νόμοι. Η Δημόσια Διοίκηση, ως εκ τούτου, ενισχύεται και βελτιστοποιείται με τη βοήθεια της Ετήσιας Έκθεσης, καθώς αυτή υποδεικνύει τις αδυναμίες και τα τρωτά σημεία της Δημόσιας Διοίκησης κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Τέλος, η Ετήσια Έκθεση αποτελεί συλλογικό έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δηλαδή συντάσσεται από πολλά μέλη και παρουσιάζεται για λογαριασμό της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ωστόσο, η υποβολή της από το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν ανενεργή τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης και επανεμφανίστηκε από το έτος 1976.

2.7 Εκδίκαση διαφορών

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται και η δικαιοδοσία στην εκδίκαση διαφορών που προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών που πραγματοποιείται είτε από τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε από άλλα όργανα. Έτσι, λοιπόν, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει δικαιοδοσία στον έλεγχο των λογαριασμών με την έννοια του δημοσίου υπολόγου, της δημόσιας διαχείρισεως, του δημοσίου ελλείμματος και στον καταλογισμό για απώλεια ή απαράδεκτη εκταμίευση δημοσίου χρήματος. Η έννοια του «λογαριασμού» στο άρθρο δε σημαίνει μόνο τη λογοδοσία του υπόχρεου δημοσίου υπολόγου, αλλά απεικονίζει και όλα τα έσοδα-έξοδα της δημόσιας διαχείρισεως, και καταγράφει συγκεκριμένες εκταμιεύσεις, όπως για παράδειγμα την εκταμίευση μισθοδοσίας ενός δημοσίου υπαλλήλου. Επιπλέον, ως έλεγχος λογαριασμών νοείται και κάθε ενέργεια δημόσιας αρχής

αυτεπάγγελτη ή μη, η οποία επιβεβαιώνει τον «ορθώς έχουν» λογαριασμό μιας δημόσιας διαχείρισης, δηλαδή ότι συνεπάγεται με έρευνα, η οποία επαληθεύει τη νομιμότητα των δεδομένων.

Στη δικαιοδοσία, δηλαδή, του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι διαφορές που προκύπτουν από καταλογιστικές, συνήθως, πράξεις που σχετίζονται με την τακτοποίηση δημοσίου λογαριασμού, όταν μετά από έλεγχο διαπιστωθεί ότι τα στοιχεία και τα δεδομένα είναι εσφαλμένα ή μη νόμιμα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : Ένδικη προστασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου

3.1 Καταλογιστική Πράξη

Κατά την πραγματοποίηση διαχειριστικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο με τις αρμόδιες Υπηρεσίες Επιτρόπου μπορεί να διαπιστωθεί έλλειμα. Στην περίπτωση αυτή, η Υπηρεσία Επιτρόπου οφείλει να συντάξει Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων (Φ.Μ.Ε.), το οποίο αποτυπώνει όλες τις παράνομες δαπάνες που διαπιστώθηκαν συνοδευόμενο από ειδική αιτιολογία για την κάθε περίπτωση.

Το Φύλλο αυτό κοινοποιείται στον προς καταλογισμό υπόλογο και τον καλεί να διορθώσει τα βιβλία ή στοιχεία εντός 15 ημερών, να δώσει τις απαραίτητες πληροφορίες ή διαφορετικά να αναπληρώσει το έλλειμμα με την υποβολή διπλοτύπου είσπραξης. Ο υπόλογος, ωστόσο, μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις και η αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου μπορεί είτε να τις αποδεχτεί είτε να τις απορρίψει, αλλά στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να γίνει αιτιολογημένα. Ύστερα, συντάσσεται εισήγηση με τις εκτιμήσεις και προσχέδιο της πράξης από τον εισηγητή-ελεγκτή της Υπηρεσίας Επιτρόπου και διαβιβάζονται στο αρμόδιο Κλιμάκιο ή Επίτροπο. Αυτοί, ακολούθως, εξετάζουν αυτεπαγγέλτως αν υπήρξε σύνταξη και κοινοποίηση Φ.Μ.Ε. στον υπόλογο και αφού εκτιμήσουν τα στοιχεία του φακέλου εκδίδουν την καταλογιστική πράξη.

Παρ' όλα αυτά, ο υπόλογος μπορεί να ζητήσει να εκδοθεί πράξη περί απαλλαγής για την απώλεια ή έλλειψη χρημάτων. Αυτή η δυνατότητα, όμως, δίνεται στον υπόλογο μόνο πριν από τη διενέργεια κατασταλτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Προκειμένου να απαλλαγεί ο υπόλογος από την ευθύνη για απώλεια, θα πρέπει ο προϊστάμενος του νομικού προσώπου να διατάξει την διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης, η οποία αποσκοπεί στο να καταγραφούν οι συνθήκες, οι οποίες οδήγησαν στην απώλεια ή έλλειψη, συγκεντρώνοντας έτσι μαρτυρίες του υπολόγου και τα απαραίτητα έγγραφα ώστε να συνταχθεί η πορισματική έκθεση, την οποία υποβάλλει ο προϊστάμενος του νομικού προσώπου στο Ελεγκτικό Συνέδριο και αυτό με τη σειρά του να αποφασίσει αν ο υπόλογος θα απαλλαγεί ή όχι. Υπεύθυνο για την έκδοση πράξης περί απαλλαγής ή μη από την ευθύνη υπολόγου για την απώλεια ή έλλειψη χρημάτων είναι το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετά από εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου. Αν εκδοθεί πράξη περί μη απαλλαγής του υπολόγου από την ευθύνη του, τότε εκδίδεται καταλογιστική πράξη σε βάρος του, η οποία καταλογιστική αρμοδιότητα ανήκει στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σε κάθε περίπτωση, για τον καταλογισμό έλλειμματος στον υπόλογο θα πρέπει να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των παραλείψεων του υπολόγου να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα ασφαλείας των αντικειμένων που διαχειρίζεται και της αιτίας που οδήγησε στο ζημιογόνο αποτέλεσμα. Ο αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει όταν οι παραλείψεις αυτές του υπολόγου επιφέρουν τελικά το ζημιογόνο αποτέλεσμα κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση εκτάκτων περιστατικών. Αν, όμως, μεταξύ των παραλείψεων αυτών και του ζημιογόνου αποτελέσματος, μεσολάβησαν πράξεις ή γεγονότα τρίτων τα οποία είναι ικανά να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα, τότε διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράλειψης του υπολόγου και του ελλείμματος.

Ο πολίτης έχει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πριν από την λήψη οποιουδήποτε δυσμενούς μέτρου κατά αυτού από την πολιτεία. Αυτό σημαίνει ότι ο πολίτης μπορεί να αναπτύξει τα επιχειρήματά του, αλλά και να υπερασπιστεί τον εαυτό του έναντι της κρατικής εξουσίας. Το ως άνω δικαίωμα είναι απόρροια της δημοκρατικής πολιτείας και της συνταγματικής αρχής που προστατεύει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια δείχνοντας κατά αυτόν τον τρόπο σεβασμό στον πολίτη. Όταν οι πράξεις καταλογισμού σε βάρος υπολόγου εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφού έχει διαπιστωθεί έλλειμμα από τις ελεγκτικές του υπηρεσίες και δη από τις Υπηρεσίες του Επιτρόπου, τότε το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πραγματώνεται με τη σύνταξη και κοινοποίηση στον υπόλογο του Φύλλου Μεταβολών και Ελλείψεων. Δηλαδή, με τη σύνταξη του εν λόγω εγγράφου από την Υπηρεσία Επιτρόπου, το οποίο περιλαμβάνει όλες τις διαπιστωθείσες μη νόμιμες δαπάνες, κοινοποιείται στον υπόλογο προς καταλογισμό και του δίνει τη δυνατότητα εντός 15 ημερών να δώσει τις απαραίτητες πληροφορίες, να διορθώσει τα βιβλία ή στοιχεία ή ακόμα να αναπληρώσει το έλλειμμα που διαπιστώθηκε υποβάλλοντας διπλότυπο είσπραξης και ύστερα ακολουθείται η διαδικασία που αναφέρθηκε παραπάνω.

Τέλος, ο καταλογισμός αστικής ευθύνης σε βάρος πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, αλλά και των υπαλλήλων των ΟΤΑ γίνεται με απόφαση Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν οι υπάλληλοι αυτοί υπέχουν ευθύνη έναντι του Δημοσίου για θετική ζημία, δηλαδή για βλάβη που προξενήθηκε στην κινητή ή ακίνητη περιουσία του Δημοσίου ή για έμμεση θετική ζημία, δηλαδή για αποζημίωση που κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους προκειμένου να αποκατασταθεί ζημία που προκάλεσαν τα παραπάνω πρόσωπα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

3.2 Ασκούμενα ένδικα βοηθήματα και μέσα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η έφεση κατά καταλογιστικών πράξεων, η ανακοπή και αίτηση αναιρέσεως είναι μερικά από τα ασκούμενα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ένδικα βοηθήματα και μέσα που θα παρουσιασθούν παρακάτω. Αξίζει να επισημανθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το μόνο δικαστικό όργανο στην ελληνική έννομη τάξη που εκδικάζει τα ένδικα μέσα τα οποία ασκούνται κατά αποφάσεων που το ίδιο το Σώμα εκδίδει. Φυσικά, αυτό δημιουργεί αναποφεύκτα προβλήματα στο σχηματισμό του Σώματος, καθώς μέλη τα οποία συμμετείχαν στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης ή απόφασης θα μπορούσαν να συμμετέχουν και στον σχηματισμό για την εκδίκαση των ενδίκων μέσων.

Ο έχων έννομο συμφέρον, λοιπόν, μπορεί να ασκήσει έφεση και αίτηση αναιρέσεως κατά της προσβαλλόμενης πράξης ή απόφασης και διάδικος μπορεί να είναι ιδιώτης, το Ελληνικό Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ο υπουργός Οικονομικών, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας ή Διοικητής του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. Αν τελικά η έφεση που θα ασκήσει ο διάδικος κατά της απόφασης που κοινοποιήθηκε σε αυτόν απορριφθεί, είναι δυνατόν κατά εκτίμηση του δικαστηρίου, ο συγκεκριμένος διάδικος να καταδικαστεί να καταβάλει στον διάδικο που νίκησε έως και το τριπλάσιο της δικαστικής δαπάνης.

Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγεται και η ανακοπή που ασκείται για την ακύρωση πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας της διοικητικής εκτέλεσης και με την προϋπόθεση ότι η υποκείμενη σχέση είναι σχέση δημοσίου δικαίου, η οποία προέκυψε από διαφορά που υπάγεται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3.2.1 Έφεση κατα καταλογιστικών πράξεων

Όπως έχει ήδη αναλυθεί εκτενώς και σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ο φυσικός δικαστής των λογαριασμών διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, καθώς αποσκοπεί στην τήρηση και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής νομιμότητας. Στην δικαιοδοσία του, λοιπόν, είναι η έκδοση καταλογιστικών πράξεων σε βάρος των δημόσιων υπολόγων, των

συνευθυνόμενων με αυτούς και των αχρεωστήτως λαβόντων, όταν αυτοί ευθύνονται για μη νόμιμες δαπάνες που διαπιστώνονται κατά τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Φυσικά, από την έκδοση καταλογιστικών πράξεων κατά των υπολόγων προκύπτουν δημοσιονομικές διαφορές, οι οποίες ερευνώνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο από άποψη νομιμότητας και ουσίας. Ελέγχει, δηλαδή, το νομικό πλαίσιο που διέπει την εκδιδόμενη καταλογιστική πράξη, αλλά και τα πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν στην έκδοσή της. Ως εκ τούτου, ελέγχει την ουσιαστική εκτίμηση των περιστατικών που οδήγησαν το αρμόδιο όργανο στον καταλογισμό προκειμένου να αναγνωρίσει την έλλειψη ή να περιορίσει τα όρια της υποχρέωσης του προσφεύγοντος ενώπιόν του.

Η έφεση ως ένδικο βοήθημα για τις διαφορές από καταλογισμό επιδιώκει την εξαφάνιση ή τη μεταρρύθμιση της προσβαλλόμενης καταλογιστικής πράξης. Με την έφεση, δηλαδή, ελέγχεται μια διοικητική καταλογιστική πράξη, η οποία αποτελεί «προσφυγή» ουσίας. Ως αποτέλεσμα, ο υπόλογος μπορεί να ασκήσει μόνο το ένδικο βοήθημα της έφεσης για τις δημοσιονομικές διαφορές που προκύπτουν από τον καταλογισμό του και η υπόθεση εκδικάζεται σε πρώτο και σε τελευταίο βαθμό, δηλαδή σε ένα βαθμό δικαιοδοσίας, καθώς η απόφαση που εκδίδεται υπόκειται μόνο σε αίτηση αναίρεσης.

3.2.2 Αίτηση Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας

Όταν η ζημία του κράτους ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου προκλήθηκε από δόλο ή βαριά αμέλεια υπαλλήλου, θα πρέπει να αποζημιωθεί το ζημιωθέν. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, εν προκειμένω, θα επιβάλλει με απόφασή του την αποζημίωση, και καθώς η παράνομη αυτή ενέργεια αφορά ιδιωτική διαφορά προερχόμενη από τον υπάλληλο. Ακολούθως, το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλαμβάνεται ύστερα αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, ο οποίος δρα είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από παραγγελία του αρμόδιου οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή του αρμόδιου Υπουργού.

3.2.3 Διαδικασία και απόφαση

Το ένδικο βοήθημα της έφεσης ή της αίτησης εισάγεται στα Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ο Πρόεδρος του Τμήματος προσδιορίζει δικάσιμο της έφεσης ή της αίτησης

αντίστοιχα. Ο αιτών έχει το δικαίωμα να καταθέσει πρόσθετους λόγους πριν από τη συζήτηση, αλλά και κάθε τρίτος που έχει έννομο συμφέρον μπορεί να παρέμβει στη δίκη υπέρ ενός διαδίκου. Μέχρι την παραμονή της δικασίμου ο εκάστοτε διάδικος μπορεί να καταθέτει υπόμνημα προκειμένου να υποστηρίξει τους ισχυρισμούς τους, ενώ μπορεί να καταθέσει και αποδεικτικά στοιχεία όσων ισχυρίζεται. Ο αιτών παίρνει το λόγο κατά τη δικάσιμο και ακολουθεί ο αντίδικός του. Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας ακούγεται πρώτος αν είναι ο αιτών, ενώ αν δεν είναι ακούγεται στο τέλος. Στη συνέχεια, ο Πρόεδρος αναθέτει σε ένα Σύμβουλο ή Πάρεδρο να εισηγηθεί επί της υποθέσεως και ύστερα η απόφαση εκδίδεται με διάσκεψη και ψηφοφορία. Οι αποφάσεις μπορεί να είναι οριστικές, δηλαδή να περατώνουν τη δίκη, ή να διατάσσουν να αποδειχθούν τα πραγματικά περιστατικά.

Ωστόσο, οι αποφάσεις που εκδίδονται από τα Τμήματα υπόκεινται στα ένδικα μέσα της τριτανακοπής, της αναθεώρησης και της αναίρεσης. Συγκεκριμένα, το ένδικο μέσο της τριτανακοπής μπορεί να ασκηθεί από τρίτον, ο οποίος είχε έννομο συμφέρον να παρέμβει στη δίκη, αλλά δεν προσκλήθηκε να συμμετάσχει. Η αναθεώρηση επιτρέπεται λόγω πλάνης του Τμήματος για πραγματικά γεγονότα, όταν προσκομίζονται νέα κρίσιμα έγγραφα, αλλά και λόγω ψευδομαρτυρίας ή πλαστογραφίας και δικάζεται από το Τμήμα, το οποίο εξέδωσε την απόφαση. Τέλος, η αναίρεση εκδικάζεται από την Ολομέλεια και ασκείται για κακή σύνθεση του Τμήματος, για εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελή εφαρμογή του νόμου που διέπει την εκάστοτε υπόθεση, αλλά και για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.

3.2.4 Ανακοπή

Κατά τη διαδικασία της διοικητικής εκτέλης εκδίδονται πράξεις, η ακύρωση των οποίων ζητείται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το ένδικο βοήθημα της ανακοπής. Αυτό συμβαίνει όταν η υποκείμενη σχέση, στην οποία στηρίζεται ο νόμιμος τίτλος, αποτελεί σχέση δημοσίου δικαίου που προέκυψε από διαφορά, την οποία εκδικάζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως διαφορές που ανακύπτουν από την απονομή συντάξεων ή από έλεγχο των λογαριασμών. Το ένδικο βοήθημα της ανακοπής κατά των πράξεων διοικητικής εκτέλεσης δίνει τη δυνατότητα στο δικαστήριο να πραγματοποιήσει έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της προσβαλλόμενης πράξης. Έπειτα, ανάλογα με το αίτημα που υποβλήθηκε, το δικαστήριο μπορεί να προβεί είτε στην ολική ή εν μέρει ακύρωση είτε στην τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης.

Οι διαφορές, δηλαδή, που ανακύπτουν από τη διενέργεια ελέγχου στη δημόσια διαχείριση υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου όταν η υποκείμενη σχέση είναι δημοσίου

δικαίου. Ως εκ τούτου, το Ελεγκτικό Συνέδριο υπάγει στη δικαιοδοσία του την εκδίκαση ανακοπών για διαφορές που αναφέρονται από τον έλεγχο λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων.

Επιπροσθέτως, το Ελεγκτικό Συνέδριο εκδικάζει ανακοπές εφόσον η υποκείμενη σχέση είναι σχέση δημοσίου δικαίου που ανέκυψε από την απονομή πολιτικής ή στρατιωτικής σύνταξης, αλλά και από την επιβολή απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης σε βάρος τελικού δικαιούχου ή αποδέκτη χρηματοδοτικής συνδρομής από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ενδεικτικά, το Ελεγκτικό Συνέδριο εκδικάζει ανακοπές κατά πράξεων διοικητικής εκτέλεσης που βασίζονται για παράδειγμα σε καταλογισμό Δημάρχου για έλλειμμα στη χρηματική διαχείριση Δήμου, πολιτικού ή στρατιωτικού συνταξιούχου για ποσά σύνταξης που έλαβε αχρεώστητα από το Δημόσιο και Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου Αρχαιολογικών Χώρων και Απαλλοτριώσεων σε βάρος υπαλλήλων για έλλειμμα στη διαχείριση εισιτηρίων του Αρχαιολογικού Χώρου. Ακόμα, περιλαμβάνει καταλογισμό βοηθού ταμία Γενικού Νοσοκομείου με απόφαση του Σώματος Σ.Ε.Υ.Υ.Π., του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για έλλειμμα που φέρεται ότι προκάλεσε στη διαχείριση του Νοσοκομείου ή ακόμα και καταλογισμό διαχειρίστριας εσόδων δημοτικού γυμναστηρίου για χρηματικό έλλειμμα στη διαχείριση του γυμναστηρίου.

3.2.5 Η αίτηση αναιρέσεως

Η αίτηση αναιρέσεως σε δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι το ένδικο μέσο που ασκείται ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ουσιαστικά στρέφεται κατά οριστικής απόφασης Τμήματός του. Τα Τμήματα, δηλαδή, του Ελεγκτικού Συνεδρίου λειτουργούν ως δικαστές της ουσίας, ενώ η Ολομέλεια έχει τον ρόλο του αναιρετικού δικαστή. Ωστόσο, η ιδιομορφία της αναιρετικής δίκης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν επηρεάζει την αποτελεσματικότητα του αναιρετικού ελέγχου.

Η αίτηση αναιρέσεως προστατεύει τους διαδίκους από τυχόν εσφαλμένη απόφαση, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει και στην ενότητα της νομολογίας. Πάντως, το πεδίο της αναιρέσεως είναι περιορισμένο και ορίζονται στο νόμο οι λόγοι αναιρέσεως. Η αίτηση αναιρέσεως δεν εξετάζει εκ νέου την απόφαση στην ουσία της, δηλαδή σε δεύτερο βαθμό, ενώ η αναίρεση υπέρ του νόμου στοχεύει στην ενότητα της νομολογίας, η οποία και ασκείται από το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, μετά της προθεσμίας της αιτήσεως αναιρέσεως.

3.3 Παραδείγματα

Πρόσφορο παράδειγμα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω είναι η απονομή σύνταξης στους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και στους στρατιωτικούς, η οποία πραγματοποιείται με πράξη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν διοικητική προσφυγή κατά της πράξης απονομής της σύνταξης και στην περίπτωση που δεν δικαιωθούν μπορούν να ασκήσουν δικαστική προσφυγή ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, τα χρηματικά ελλείμματα και οι παραλείψεις είσπραξης οφειλόμενων ποσών που καταλογίζονται κατά δημοσίων υπολόγων από τα κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή από άλλα διοικητικά όργανα με διοικητική πράξη, είναι δυνατόν η πράξη αυτή να προσβληθεί ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς αυτό λειτουργεί ως δικαιοδοτικό όργανο. Σε αυτές, λοιπόν, τις περιπτώσεις το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλαμβάνεται αυτές τις διαφορές ύστερα από έφεση του ενδιαφερομένου.

Στην δικαιοδοσία, ακόμα, του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγεται η έφεση κατά καταλογιστικής πράξης, η οποία εκδόθηκε σε βάρος υπαλλήλου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο για επιστροφή αποζημίωσης που καταβλήθηκε αχρεωστήτως λόγω συνταξιοδότησης, εφόσον η πράξη αυτή εκδόθηκε κατά τη διενέργεια ελέγχου των στους λογαριασμούς της δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης, στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι διαφορές που προκύπτουν από τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Τέτοια νομικά πρόσωπα είναι τα σωματεία, οι σύλλογοι ή άλλα ιδρύματα ιδιωτικού δικαίου. Όταν, λοιπόν, διαπιστώνεται έλλειμμα και εκδίδεται καταλογιστική απόφαση σε βάρος των διαχειριστών, τότε ασκείται το ένδικο μέσο της έφεσης στην απόφαση αυτή και παραπέμπεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τον τελικό έλεγχο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο στοχεύει στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο βίο, στον περιορισμό των αθέμιτων συναλλαγών που ζημιώνουν το Δημόσιο από κρατικούς λειτουργούς και γι' αυτό ακριβώς το λόγο, το Σώμα επιβάλλει τον περιουσιακό έλεγχο των προσώπων που κατέχουν σημαντικές θέσεις στον κρατικό μηχανισμό και μπορούν να επωφεληθούν από την ιδιότητά τους αυτή, αλλά και να ωφελήσουν και τρίτους με αθέμιτο περιουσιακό όφελος. Ο έλεγχος των προσώπων αυτών πραγματοποιείται μέσα από την ετήσια υποβολή δήλωσης τους για την κατοχή των κινητών και ακίνητων περιουσιακών τους στοιχείων από τους ιδίους, αλλά και από τα μέλη της οικογένειάς τους, ενώ παράλληλα υπάρχουν και όργανα ελέγχου που επαληθεύουν τις δηλώσεις αυτές. Όταν, όμως, κατά τον έλεγχο των δηλώσεων αυτών διαπιστωθεί ότι υπάρχουν περιουσιακά στοιχεία η απόκτηση των οποίων δεν μπορεί να δικαιολογηθεί και αποκτήθηκαν κατά την υπηρεσία των

προσώπων στις κρίσιμες αυτές θέσεις προβλέπονται σε βάρος τους ποινικές και χρηματικές κυρώσεις. Την εκδίκαση των διαφορών που προκύπτουν από τη ζημία εις βάρος του Δημοσίου αναλαμβάνει το Ελεγκτικό Συνέδριο, έπειτα από αίτηση σε αυτό του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας.

Η υπαγωγή στο Ελεγκτικό Συνέδριο των ως άνω διαφορών δικαιολογείται, καθώς πρόκειται για θέματα διαφάνειας προς τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, ο έλεγχος των οποίων υπάγεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο ως αρμόδιο δικαστικό όργανο.

Οι εφέσεις κατά καταλογιστικών πράξεων που εκδίδονται σε βάρος φυσικών και νομικών προσώπων που εισέπραξαν αχρεώστητα ή παράνομα ποσά από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο υλοποίησης κοινοτικών προγραμμάτων υπάγονται κι αυτές στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στη δικαιοδοσία, ακόμα, του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι διαφορές που προκύπτουν από τον κατασταλτικό έλεγχο επί του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ), όταν διαπιστώνεται έλλειμμα από παράβαση διατάξεων της εθνικής ή ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Στη δικαιοδοσία του υπάγονται και οι διαφορές που ανακύπτουν από την παράβαση υποχρεώσεων του φορέα αποθεματοποίησης στον τομέα του ρυζιού, καθώς αυτός συνάπτει σύμβαση με το Ελληνικό Δημόσιο και ως εκ τούτου έχει την ιδιότητα δημοσίου υπολόγου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Σχέσεις ελληνικού και ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

4.1 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχοντας δικά της έσοδα και εκτελώντας δικό της προϋπολογισμό χρειάστηκε τη συμβολή ενός οργάνου και αυτό οδήγησε στην ίδρυση του ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο ιδρύθηκε το 1975 και εδρεύει στο Λουξεμβούργο. Το όργανο αυτό διαπιστώνει την χρηστή δημοσιονομική διοίκηση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της Ένωσης και κάθε άλλου οργάνου ή οργανισμού, το οποίο ιδρύεται από την Ένωση, όταν αυτό βέβαια επιτρέπεται από την ιδρυτική πράξη του κάθε οργάνου ή οργανισμού. Είναι, δηλαδή, ένα όργανο ελέγχου, το οποίο εξακριβώνει τη νομιμότητα και την κανονικότητα όταν πραγματοποιούνται έσοδα και έξοδα. Παρά το γεγονός, όμως, ότι μοιάζει με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, όπως και εν προκειμένω με το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, δεν έχει δικαιοδοτικές αρμοδιότητες.

Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από 27 μέλη, τα οποία προέρχονται από έναν υπήκοο κάθε κράτους μέλους, οι οποίοι επιλέγονται από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης βάσει προτάσεων που υποβάλλει το κάθε κράτος μέλος. Τα μέλη διορίζονται για 6 έτη και έχουν τη δυνατότητα να ανανεώσουν τη θητεία τους. Επιπλέον, τα μέλη εκλέγουν τον πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος διορίζεται για περίοδο 3 ετών και μπορεί κι αυτός να επανεκλεγεί. Επιπλέον, τα μέλη και ο πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρέχουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας, καθώς δε δέχονται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση ή οργανισμό και κατά τη διάρκεια της θητείας τους δε μπορούν να ασκούν, αμειβόμενη ή μη, επαγγελματική δραστηριότητα. Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανεξάρτητο και ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 285-287 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

4.2 Συνεργασία των δύο θεσμών

Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Όργανο Ελέγχου, συνεργάζεται με τα υπόλοιπα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου, συνεπώς και με το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τη διάταξη 287 της ΣΛΕΕ προκύπτει ότι το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει υποχρέωση να συνεργαστεί με

τα αντίστοιχα εθνικά Ανώτατα Όργανα Ελέγχου και συγκεκριμένα: «Ο έλεγχος πραγματοποιείται βάσει εγγράφων και, εν ανάγκη, επιτόπου στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, στις εγκαταστάσεις κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης και στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό. Ο έλεγχος στα κράτη μέλη ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, εάν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους. Τα όργανα αυτά ή οι υπηρεσίες αυτές γνωρίζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εάν προτίθενται να συμμετάσχουν στον έλεγχο».

4.3 Σύγκριση των δύο θεσμών

Τα εθνικά ελεγκτικά όργανα και το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να συνεργάζονται, στην περίπτωση μας, όμως, το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο ακολουθεί διαφορετική αντίληψη ελέγχου. Συγκεκριμένα, το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανώτατο δικαστήριο, σε αντίθεση με το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο δεν έχει δικαστική φύση, αλλά ούτε και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες. Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, για παράδειγμα, διενεργεί τον προληπτικό έλεγχο για την εξακρίβωση μη εκταμίευσης δημοσίου χρήματος, καθώς ελέγχει και ότι δεν υπογράφονται παράνομες δημόσιες συμβάσεις και επομένως καμία υποχρέωση δε προκύπτει σε βάρος του δημοσίου. Ακολουθώντας, οι διατάκτες έχοντας λιγότερο βάρος φόβου και ευθύνης συνεχίζουν τα καθήκοντά τους. Από την άλλη, ο κατασταλτικός έλεγχος κηρύσσει τις ελεγχόμενες χρήσεις νόμιμες, διαφορετικά καταλογίζονται στους υπολόγους ελλείμματα που θα προκύψουν από τον έλεγχο. Με αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται απαίτηση του δημοσίου, η οποία μπορεί να ικανοποιηθεί και δια αναγκαστικής εκτέλεσης.

Εν αντιθέσει, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ακολουθεί μια εντελώς διαφορετική πρακτική. Συγκεκριμένα, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών που ασκεί το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υφίσταται στο ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι διατάκτες, δηλαδή, θα πρέπει να είναι οι ίδιοι υπεύθυνοι των πράξεών τους προκειμένου να προλαμβάνονται οι παρανομίες. Ειδικότερα, ο ίδιος ο διατάκτης θα πρέπει να οργανώνει και να επιλέγει τις διαδικασίες προκειμένου να αποφευχθούν οι παρανομίες. Επιπλέον, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ενεργεί πάντα εκ των υστέρων και όχι προληπτικά. Έλεγχος, δηλαδή, διενεργείται μετά την πραγματοποίηση κάθε πληρωμής, πριν όμως κλείσει η οικονομική χρήση. Δεν αποσκοπεί, δηλαδή, στον έλεγχο υπολόγων

προκειμένου να εντοπισθούν ελλείμματα, ενώ αν εντοπισθούν ελλείμματα, τότε αυτά διαβιβάζονται στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) για διερεύνηση, η οποία καταπολεμά την απάτη εις βάρος της ΕΕ και για την προστατεύει τα οικονομικά συμφέροντά της. Επομένως, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ως στόχο να καθιστά τους ίδιους τους υπολόγους ικανούς να διορθώνουν και να βελτιώνουν τη δημοσιονομική διαχείριση μέσα από τον εντοπισμό των αδυναμιών της διαχείρισης. Δεν αποσκοπεί, δηλαδή, στον έλεγχο των υπολόγων και τον καταλογισμό τους. Έτσι, λοιπόν, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στέλνει στην OLAF κάθε υπόθεση που είναι ύποπτη για απάτη, δωροδοκία ή άλλη παράνομη δραστηριότητα και απειλεί το οικονομικό συμφέρον της ΕΕ. Πιθανή απάτη μπορεί να εντοπίσει το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τη διενέργεια των ελεγκτικών του εργασιών, αλλά και μέσω κοινοποίησης σε αυτό τέτοιας περίπτωσης από τρίτους.

Ακόμα, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει μετά από απαίτησή του όλα τα έγγραφα ή πληροφορίες που λαμβάνει από εθνικά ελεγκτικά όργανα, αλλά και από όργανα ή οργανισμούς που διαχειρίζονται έσοδα και έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης. Εξετάζει, δηλαδή, όλα τα έγγραφα, ώστε να μπορέσει να ολοκληρώσει τους ελέγχους του πριν το κλείσιμο των λογαριασμών του εκάστοτε οικονομικού έτους.

Πέρα από τις διαφορές μεταξύ ελληνικού και ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάρχουν και κοινά στοιχεία, καθώς και τα δύο είναι ανεξάρτητα οργανικά και λειτουργικά, διαφυλάττουν τη δημοσιονομική νομιμότητα και εγγυώνται τη δημοσιονομική ενότητα. Ακόμα, απευθύνονται και τα δύο, με τις ετήσιες εκθέσεις τους, στο ελληνικό και ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντίστοιχα. Στις εκθέσεις αυτές αποτυπώνεται το σύνολο της δράσης των οργάνων και τα αποτελέσματα των ελέγχων που πραγματοποίησαν προκειμένου να διαπιστωθεί η νομιμότητα στη δημοσιονομική διαχείριση. Τέλος, η ετήσια έκθεση του ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αποτίμηση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Κάνοντας μια ανασκόπηση στη μελέτη του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού της Δημόσιας Διοίκησης εντοπίζονται πολλαπλές αρμοδιότητες του Σώματος, οι οποίες δεν έχουν παρά μόνο να επιφέρουν πρόοδο και να εκσυγχρονίσουν τη Δημόσια Διοίκηση, με απώτερο σκοπό τη χρηστή δημοσιονομική λειτουργία, τη χρηστή διοίκηση και την αποφυγή παράτυπων συμπεριφορών.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, οι δικαστικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι οι ακόλουθες σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1, στ' και ζ' του Συντάγματος: (α) Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (β) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων προσώπων δημοσίου δικαίου, για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προξενήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, όμως, διαθέτει και τις ακόλουθες διοικητικές αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 α'-ε' του Συντάγματος: (α) Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. (β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, σύμφωνα με νομοθετικές προβλέψεις. (γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, των οποίων οι δαπάνες τίθενται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (δ) Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για παροχή δικαιώματος σύνταξης κατά το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος. (ε) Η έκθεση προς την Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του κράτους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833, ως ανώτατη ελεγκτική Αρχή της Διοίκησης δικαστικά όμως οργανωμένη, κατά διαδοχή του από το 1829 υπάρχοντος, Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου.

Το όργανο αυτό ενισχυόταν συνεχώς από το 1964 έως το 1974 χωρίς να επηρεάζεται από τις πολιτειακές και συνταγματικές κρίσεις της περιόδου αυτής. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είχε κατοχυρωθεί συνταγματικά από τα συντάγματα του 1865 και του 1911 καθώς και της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας (1925 και 1927). Η συνταγματική του κατοχύρωση πραγματοποιήθηκε από το Σύνταγμα του 1952 αλλά και του 1975/1986. Επιχειρεί να εξαλείψει την παρανομία και διαφυλλάσει εγγυήσεις στα οικονομικά του κράτους μέσω των ελέγχων που διενεργεί, εκδικάζοντας παράλληλα

και υποθέσεις που προξένησαν ζημιά στο κράτος, αλλά και τα ένδικα μέσα που προκύπτουν από διαφορές στον έλεγχο λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων.

Καίριας σημασίας αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι έλεγχος της δημοσιολογιστικής συμπεριφοράς της Δημόσιας διοίκησης κατά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και η επιβολή σε αυτούς κυρώσεις, όπου η δράση τους κρίνεται μη νόμιμη. Ως εκ τούτου, το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και κάθε φορέα ή πρόσωπο που έλαβε χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο συντάσσει την **Ετήσια Έκθεση** για κάθε οικονομικό έτος, στην οποία παρουσιάζει το ελεγκτικό του έργο, ενώ συντάσσει και τη **διαδήλωση**, η οποία είναι η έκθεση επί του ισολογισμού και του απολογισμού του κράτους, σημαντικά έγγραφα για τη διαπίστωση ελλείμματος ή παρατυπίας. Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών, ωστόσο, διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ακόμα και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου όταν αυτά δέχονται επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Πέρα από τα παραπάνω, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο και για την εκδίκαση υποθέσεων, οι οποίες προκύπτουν από την υποβολή αιτήσεων του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας αναφορικά με την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων κατά του κράτους, καθώς και σε αμφισβητήσεις για τον καταλογισμό των δημοσίων υπολόγων. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί τον δικαστή για συνταξιοδοτικές διαφορές και ένδικα βοηθήματα κατά καταλογιστικών αποφάσεων των οικονομικών επιθεωρητών ή των διατακτών, ενισχύοντας έτσι τη σημασία του ως θεσμού της Δημόσιας Διοίκησης.

Όλες οι αναφερθείσες δικαστικές, αλλά και διοικητικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου λειτουργούν εποικοδομητικά και εξασφαλίζουν μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τη δράση του αποσκοπεί στη διαφάνεια, στην αποτελεσματικότητα και στη λογοδοσία των κρατικών οργάνων. Διενεργεί ελέγχους στη Διοίκηση, ενώ παράλληλα λειτουργεί και ως δικαιοδοτικό όργανο για τις ίδιες τις αποφάσεις που εκδίδει. Ο θεσμός, λοιπόν, του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αναμφισβήτητα πρόσφορος για τη χρηστή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και η λογοδοσία σε αυτό συμβάλλει ιδιαίτερα στο πολύτιμο αυτό έργο του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εντιμότητα της κρατικής διαχείρισης πολλές φορές αμφισβητείται και ελλείπει εμπιστοσύνης γι' αυτό και δημιουργείται ολοένα και περισσότερο η ανάγκη να υπόκειται σε συνεχείς ελέγχους η δημοσιονομική διαχείριση. Ως εκ τούτου, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ακριβώς αυτό το όργανο που έρχεται να αποκαταστήσει την εδραιωμένη αντίληψη που υπάρχει για την έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στην κρατική διαχείριση και δημιουργεί στους πολίτες ανάμεικτα συναισθήματα ως προς την ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έρχεται να δημιουργήσει μια άλλη, πιο θετική αντίληψη περί νομιμότητας σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και να δώσει τη πεποίθηση στους πολίτες ότι η διαχείριση του δημόσιου χρήματος είναι ελεγχόμενη και έντιμη.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το μοναδικό δικαστήριο, το οποίο εκτελεί το έργο του σιωπηλά, χωρίς να δημιουργεί θόρυβο και ταυτόχρονα στερείται την προβολή που απολαμβάνουν άλλα δικαστικά όργανα. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι απαρχές του Ελεγκτικού Συνεδρίου βρίσκονται στη νεότερη ιστορία του ελληνικού κράτους και η συμβολή του Σώματος στον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών ήταν πάντα πολύτιμη και ιδιαίτερα χρήσιμη.

Έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ως κύρια αρμοδιότητα, δικαστική αρμοδιότητα και συγκεκριμένα τον κατασταλακτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ενώ σταδιακά ανατέθηκαν σε αυτό ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατοχυρώθηκε και συνταγματικά γεγονός που έδειχνε ότι το Σώμα ενισχυόταν ολοένα και περισσότερο.

Το Σύνταγμα της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας προστάτευε το Σώμα, ενώ το Σύνταγμα του 1952 κατοχύρωσε εξ ολοκλήρου το Σώμα και κατέστη ανώτατο δικαστήριο. Τα συνταγματικά κείμενα του 1968, 1973 ενίσχυσαν το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Σύνταγμα του 1975/1986 το αναγνώρισε και τυπικά ως ανώτατο δικαστήριο κατοχυρώνοντας τις αρμοδιότητες του, ενώ το Σύνταγμα του 2001 επέκτεινε τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ποικιλία καθηκόντων, τα οποία ανέδειξαν και τη δικαστική του φύση ως δημοσιονομικό δικαστήριο.

Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο ως μια από τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αυτός δεν περιορίζεται μόνο στην απλή διαπίστωση της νόμιμης εκταμίευσης των δημόσιων δαπανών και στη διαχείριση των δημοσίων υπολόγων κατά την ελεγκτική διαδικασία, αλλά επεκτείνεται και στην επιβολή κυρώσεων. Οι παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποβάλλονται στη Βουλή με τη μορφή της Ετήσιας Έκθεσης, η οποία επιτρέπει την πληροφόρηση και απαγορεύει την επιβολή κυρώσεων. Επιπλέον, υπάρχει ρητή συνταγματική διάταξη, η οποία ρυθμίζει την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ασκεί προληπτικό έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες και ασκείται ως εξωτερικός έλεγχος με τη μορφή δικαστικής κατ'ουσίαν πράξης.

Επιπλέον, ο κατασταλτικός έλεγχος αποτελεί δικαστική αρμοδιότητα του Σώματος, καθώς αυτό ελέγχει τακτικά τους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων και αφορά την εκδίκαση των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, η οποία αρμοδιότητα κατοχυρώθηκε και συνταγματικά. Η σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή διαπιστώνεται στη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τη διαδικασία θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δικαίου, αλλά και κατά την υποβολή σε αυτή της Ετήσιας Έκθεσης, η οποία είναι μέσο διαφάνειας αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και εργαλείο προκειμένου να προβάλλει το Σώμα συμβουλές για την αποφυγή ελεγκτικών ανωμαλιών στο μέλλον.

Θα ήταν, ακόμα, πολύ ενδιαφέρουσα η συνεργασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως όργανο εξωτερικού ελέγχου με το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο όσον αφορά, για παράδειγμα, τον έλεγχο των ευρωπαϊκών επιδοτήσεων που λαμβάνει το κράτος. Πάντως, για να καταστεί αυτό θα προϋπέθετε τη σύγκλιση των ελεγκτικών μεθόδων του εθνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις ελεγκτικές μεθόδους που χρησιμοποιεί το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Η εξέταση των ελεγκτικών μεθόδων των εθνικών οργάνων εξωτερικού ελέγχου από το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να μπορεί να στηριχθεί αυτό στα πορίσματα ελέγχου των εθνικών οργάνων εξωτερικού ελέγχου δημιουργεί την πεποίθηση ότι η προσαρμογή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι κάτι που θα μπορούσε να συμβεί στο μέλλον.

Πολλές φορές, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκώντας τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες έρχεται σε αντιπαράθεση με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα. Αυτό συμβαίνει, γιατί το Σώμα παρεμποδίζει τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας να ασκούν τις αρμοδιότητες τους σε βάρος των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου όταν αυτό καθορίζει τα πεδία που υφίσταντο έλεγχο, καθώς το Σώμα είναι ανεξάρτητο. Ο έλεγχος που πραγματοποιεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στη δημοσιονομική διαχείριση οφείλει να είναι έγκυρος και έγκαιρος προκειμένου να θεωρείται αξιόπιστος. Ωστόσο, η

ανεξαρτησία του Σώματος είναι συνδεδεμένη και με την δημοσιονομική του αυτοτέλεια, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει δικό του προϋπολογισμό, ο οποίος διαμορφώνεται από το ίδιο το Σώμα και εγκρίνεται από τη Βουλή χωρίς την παρέμβαση του υπουργείου Οικονομικών.

Σε κάθε περίπτωση, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν θα πρέπει να λειτουργεί ως τιμωρός, αλλά ως μέσο βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Και καθώς, το Σώμα λειτουργεί ως όργανο εξωτερικού ελέγχου ως προς τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία είναι λογικό να αναφέεται η κριτική έναντι του Σώματος. Για τον λόγο αυτό επιβάλλεται η δημοσιότητα των εργασιών του, όπως της Ετήσιας Έκθεσης προκειμένου να γνωστοποιούνται τα πορίσματα από την ελεγκτική του δράση, για θέματα που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση, όχι μόνο στα πολιτειακά όργανα, αλλά και μέσω αυτών στον Λαό.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δαγτόγλου, Π. (2004). *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*. 3η έκδοση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Lawspot. Άρθρο 31 – Ποινικός Κώδικας (Νόμος 4619/2019) – Νομική πλάνη. Ημερομηνία ανάκτησης: 25/10/2023. <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4619-2019/arthro-31-poinikos-kodikas-nomos-4619-2019-nomiki-plani>
- Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. εκδ. Κάλλιπος.
- Βεγλερής, Φ. (1960). *Η διοικητική Δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα*. Αθήνα.
- Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Γκόνης, Α. *Ιστορική εξέλιξη των θεσμών των ελεγκτικών συνεδρίων Ελλάδας - Γαλλίας*.
- Δαγτόγλου, Π. (2014). *Διοικητικό Δίκαιο*. εκδ. Σάκκουλα.
- Ε. ΦΟΤΟΠΟΥΛΟΥ LAW OFFICE. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη Δημόσια Διοίκηση. Ημερομηνία ανάκτησης: 07/10/2023. <https://efotopoulou.gr/i-archi-tis-christis-diikisis-ke-i-archi-tis-dikeologimenis-empistosinis-tou-diikoumenou-sti-dimosia-diikisi/#:~:text=%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%AF%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B1%2C%20%CE%B7%20%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%AE%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CF%87%CF%81%CE%B7%CF%83%CF%84%CE%AE%CF%82,%CF%84%CF%89%CE%BD%20%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD%20%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%84%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CF%89%CE%BD%20%CE%BD%CE%B1%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%86%CE%B5%CF%8D%CE%B3%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B9>
- ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ. Ημερομηνία ανάκτησης: 20/10/2023. <https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/%CE%95%CE%9D%CE%9D%CE%9F%CE%99%CE%95%CE%A3+%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%A7%CE%9F%CE%A5+%CE%9A%CE%91%CE%99+%CE%95%CE%9A%CE%9A%CE%91%CE%98%CE%91%CE>

[E%AI%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%A3+%CE%94%CE%91%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%A9%CE%9D+%CE%A4%CE%9F%CE%A5+%CE%94%CE%97%CE%9C%CE%9F%CE%A3%CE%99%CE%9F%CE%A5.pdf/3fe94e1f-7313-4bd8-903a-515eb4daf644](https://www.researchgate.net/publication/354919199/figure/fig/3fe94e1f-7313-4bd8-903a-515eb4daf644)

- Καραθανασόπουλος, Ευ. (2010). *Ο προσυμβατικός έλεγχος από το ελεγκτικό συνέδριο: συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καραμάνης, Β. (2019). *Διπλωματική Εργασία: Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και η σχέση του με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*.
- Κάρκαλης, Ι. (2005). *Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο: εφαρμοσμένη δημοσιονομική ελεγκτική*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κεραμέως, Κ. (1986). *Αστικό δικονομικό δίκαιο – Γενικό μέρος*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας. σ. 440.
- Κοκκίδου, Α. (2004). *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κόρσος, Δ. (1980). *Δημοσιονομικόν Δίκαιο*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Κουκούτσης, Γ. (2019). *Διδακτορική Διατριβή: Τα όρια των περιορισμών του δικαιώματος έφεσης στη διοικητική δίκη*.
- Κουλουμπίνη, Ε. (2023). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κούρτης, Γ. *Τα χαρακτηριστικά και η εκτελεστικότητα των αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου*.
- Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού.
- Λαμπρινίδης, Λ. (2014). *Εργασία: Η ιστορία και ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους*.
- Μανιατόπουλος, Β. (2009). *Ο Έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο*.

- Μαραγκού, Γ. (2016). *Ελεγκτικό Συνέδριο: μελέτες - συμβολές - διαγράμματα - νομολογία – υποδείγματα: προληπτικός έλεγχος, κατασταλτικός έλεγχος, προσυμβατικός έλεγχος, δικονομία*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μηλιώνης, Ν. (2012). *Η Νομική Φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μηλιώνης, Ν. (2006). *Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Μηλιώνης, Ν. (1996). *Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς*. Εθνικό Τυπογραφείο.
- Μηλιώνης, Ν. (2020). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο: σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. εκδ. Νομική βιβλιοθήκη.
- Μηλιώνης, Ν. (1999). *ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Μπαλτά, Ε. (2009). *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο: Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μπάρμπας, Ν. (2018). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου: κρατικός προϋπολογισμός, Ελεγκτικό Συνέδριο, δημόσια οικονομικά της Ε.Ε*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Ν. 4270/2014
- Ν. 4337/2015
- Ν. 4412/2016
- Ν. 4820/2021
- Ν.4129/2013
- Ο κρατικός προϋπολογισμός. Ημερομηνία ανάκτησης: 08/11/2023.
https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T2/028/10126.pdf
- Παπαδοπούλου, Κ. (2015). *Διπλωματική Εργασία: Οι Δημόσιοι Υπόλογοι*.
- Πλιάκος, Α. (2012). *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

- Ποινικός Κώδικας.
- ΠΡΟΠΛΗΡΩΜΕΣ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΙΣΜΟΥ άρθρα 100-103 Ν. 4270/2014 Π.Δ 136/1998 και 97/20111. Ημερομηνία ανάκτησης: 12/10/2023.
<https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A0%CE%9B%CE%97%CE%A1%CE%A9%CE%9C%CE%95%CE%A3.pdf/dcd251b0-8d25-4269-a454-c35caf9dce00>
- Ράικος, Δ. (2006). *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*. εκδ. Σάκκουλας.
- Ρίζος, Κ. (2015). *Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σαρμάς, Ι. (1997). *Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Σκιαδάς, Δ. (2011). *Θεωρία δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και την ΕΕ*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Σπυρόπουλος, Φ. (2020). *Συνταγματικό Δίκαιο*. Β' έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- ΣτΕ 31/2020
- Σύνταγμα της Ελλάδος.
- Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων. Ημερομηνία ανάκτησης: 11/11/2023. <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf>