

ΠΡΕΠΕΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ, ΟΠΩΣ ΑΥΤΟ ΑΠΟΤΥΠΩΝΕΤΑΙ ΣΤΟ ΑΡΘΡΟ 98 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ, ΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΕΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ;

Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη δημοσιονομική διαχείριση.

Α. Με τις διατάξεις του άρθρου 79 του Συντάγματος το οποίο είναι συστηματικώς ενταγμένο στο Τέταρτο Τμήμα αυτού για την «Οργάνωση και Λειτουργία της Βουλής» και ειδικότερα στο Έκτο Κεφάλαιο, υπό τον τίτλο « Φορολογία και Δημοσιονομική Διαχείριση», σε συνδυασμό με τα άρθρα 73 παρ.2 και 75 εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη δημοσιονομική διαχείριση. Με τις διατάξεις αυτές θεσπίζονται ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των περιορισμένων δημόσιων πόρων, ως συνταγματικώς προστατευόμενων αγαθών, τα οποία πρέπει να διανέμονται με γνώμονα τις αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας, συνιστώσες αναγκαίες για την διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της αποστολής του.¹ Από τις ως άνω διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 73 παρ.2,75 και 79) συνάγεται ότι κάθε επέμβαση στην δημοσιονομική σφαίρα που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημόσιων κεφαλαίων απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων. Ειδικότερα απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο σε ένα συνολικό ορθολογικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων , την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημόσιων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθούν οι αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας.²

Β. Η διαχείριση των δημοσίων πόρων υπόκειται σε ειδικότερες αρχές που συνιστούν επιμέρους εκφάνσεις των συνταγματικών αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στα πρόσφατα νομοθετικά κείμενα της δημόσιας οικονομικής³ και συγκεκριμένα, καταρχήν, την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με την οποία η διαχείριση της περιουσίας των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να διενεργείται με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η αρχή αυτή εξειδικεύεται περαιτέρω: α) από την αρχή της οικονομικότητας, κατά την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των Κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση, έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη αντικειμενικά ποσότητα και

¹ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2115.1116/2014,1284,1283,668/2012 και αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15-10-2013 «Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας», της 8-10-2013 « Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας , της 7-5-2013 «Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος»

² Βλ. ΣτΕ Ολομ. 3920/2010, 3396 και 3397/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005.

³ Βλ. άρθρα 1 του ν.2362/1995 όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο1 του ν.3871/2010 και 33 του ν. 4270/2014.

ποιότητα και με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων.β) από την αρχή της αποδοτικότητας, κατά την οποία διαφυλάσσεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των αποτελεσμάτων που επιδιώκονται και γ) από την αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία μετά από έλεγχο, τα αποτελέσματα των δράσεων ανταποκρίνονται προς τους αντικειμενικούς στόχους, οι οποίοι έχουν εκ των προτέρων οριστεί. Μια δεύτερη θεμελιώδης αρχή είναι η αρχή της υπευθυνότητας και λογοδοσίας, κατά την οποία η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στην Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι δε οι λειτουργοί και υπάλληλοι που συμμετέχουν στην δημόσια διαχείριση, οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητες τους με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Η κοινοβουλευτική δημοκρατία απαιτεί επίσης την εφαρμογή και ενός άλλου αναγκαίου κανόνα, αυτού της αρχής της διαφάνειας. Αυτή έχει την έννοια ότι όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση που σχετίζεται με την διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, έτσι ώστε να καθιστούν εφικτό τον δημοσιονομικό έλεγχο, με την επιφύλαξη της περίπτωσης κατά την οποία η δημοσίευση πληροφοριών, οικονομικών ή και άλλης φύσης θα έβλαπτε ουσιωδώς την Εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας. Επίσης, ίσης αξίας με την προηγούμενη αρχή είναι και η αρχή της ειλικρίνειας, σύμφωνα με την οποία, κάθε οικονομική ή δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιοδήποτε έγγραφο ή έκθεση, που καταρτίζεται με βάση το ν. 4270/2014, θα πρέπει να στηρίζεται σε εύλογα πραγματικά στοιχεία, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ενδεχόμενα, καθώς και τους κινδύνους που δύνανται να έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.⁴

Γ. Αναγκαία εγγύηση για την προστασία των δημοσίων κονδυλίων, τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και ελέγχου του βαθμού δημοσιονομικής πειθαρχίας των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, συνιστά η συνταγματική υποδοχή μηχανισμών δημοσίου ελέγχου των όρων διαχείρισης των δημοσίων πόρων, ο οποίος ανατίθεται, κατά το άρθρο 98 του Σ, το οποίο είναι ενταγμένο στο Τμήμα Ε' αυτού για την «Δικαστική Εξουσία» και στο Κεφάλαιο Δεύτερο, υπό τον τίτλο» Οργάνωση και Δικαιοδοσία Δικαστηρίων», στο Ελεγκτικό Συνέδριο,(Ελ.Συν.) ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο. Το συνταγματικώς οργανωμένο ελεγκτικό σύστημα αναλύεται σε τρεις διακριτές, ισόρροπα συντρέχουσες και ισότιμα κατοχυρωμένες, μορφές : α) τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ. β.) τον προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας του Δημοσίου και όσων εξομοιώνονται μ' αυτό και γ) τον κατασταλτικό (ex post) έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ενώ παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει τον τρόπο άσκησης των εν λόγω αρμοδιοτήτων. (άρθρο 98 παρ.2 Σ).⁵

2. Η φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η θεσμική περιπέτεια του Ελ.Συν. είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα. Το ενδιαφέρον για τη φύση του θεσμού έχει για το Ελ.Συν. ένα χαρακτήρα υπαρξιακό και αυτό διότι αποτελεί στοιχείο της ιδιαίτερης ιστορίας του. Το διάστημα από το 1833-1844 το Ελ.Συν. λειτούργησε υπό τον αναιρετικό έλεγχο του ΣτΕ. Υπό το Σ.1844 διέφυγε την κατάργηση των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στην συνέχεια υπήχθη στον

⁴ Βλ. και άρθρο 33 του ν.4270/2014.

⁵ Βλ. Ολομ.Ελ.Συν. Πρακτικά 26^{ης} Γεν.Συν .της 17-12-2014

αναιρετικό έλεγχο του Α.Π. Ως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα συνέχισε να ασκεί την κύρια δικαστική του αρμοδιότητα που ήταν ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, όμως απέκτησε και νέες ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Υπό την ισχύ του Σ.1952 κατέστη ανώτατο δικαστήριο, αφού οι αποφάσεις αυτού δεν υπόκεινται στον έλεγχο του ΣτΕ (άρθρο 98 παρ.1 εδάφ.ε΄ Σ)⁶, η δε Ολομέλεια του Σώματος ανάγεται πλέον σε αναιρετικό σχηματισμό. Η θεσμική του ακμή κορυφώνεται με το Σ 1975/1986, όπου οι διατάξεις για το ΕλΣυν περιλαμβάνονται στο Ε΄ Τμήμα αυτού, υπό τον τίτλο « Δικαστική Εξουσία», έτσι αυτό αποκτά και την τυπικά την ιδιότητα του Ανώτατου Δικαστηρίου. Με το Σ 1975/1986/2001 εμπεδώθηκε η δικαστική του αποστολή και ο θεσμικός του ρόλος , ενώ επεκτάθηκαν οι ελεγκτικές του αρμοδιότητες. Στο Ελ.Συν. έχει ανατεθεί διφυές έργο, ήτοι το μεν δικαιοδοτικό (άρθρο 98 παρ.1 εδάφ. στ΄-ζ΄) το δε διοικητικό (άρθρο 98 παρ.1 εδ.α΄-ε΄), το τελευταίο δε έχει ανατεθεί σ΄ αυτό λόγω του χαρακτήρα του ως Δικαστηρίου και των συνδεδόμενων μ΄ αυτό συνταγματικών εγγυήσεων. Η ανάθεση στο Ελ.Συν. διοικητικών αρμοδιοτήτων γίνεται προς όφελος της αποτελεσματικής λειτουργίας του διοικητικού έργου (κυρίως ελεγκτικού) που έχει αναλάβει και όχι σε βάρος της θεσμικής του υπόστασης, ως δικαστικού οργάνου. Η γενόμενη δεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας ⁷ ρηξικέλευθη ερμηνεία τοποθετεί το Ελ.Συν. μακράν της εκτελεστικής και εντός της δικαστικής εξουσίας. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο αντιλήφθηκε ότι ένα ελεγκτικό ίδρυμα, το οποίο ελέγχει την εκτελεστική εξουσία δεν δύναται να είναι, ούτε ανεξάρτητη αρχή, ούτε σε κάθε περίπτωση να εξαρτάται από οποιοδήποτε τρόπο από την Βουλή ή την Κυβέρνηση, άλλως ο έλεγχος που θα ασκούσε ως βοήθημα της εκτελεστικής λειτουργίας θα ήταν εσωτερικός, ενώ δεν θα παρείχε, εξ αυτού του λόγου, τα εγγύα ενός έγκυρου και αξιόπιστου ελέγχου. Η λογική του ελληνικού συστήματος εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου βρίσκεται ακριβώς στην δικαστική οργάνωση του ελέγχου αυτού, ήτοι στην ανάθεση του σε δικαστικούς λειτουργούς και δικαστικούς υπαλλήλους που παρέχουν εγγύα οργανικής και κατ΄ επέκταση λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το Ελ.Συν. συνιστά το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της Χώρας, ενώ οι χαρακτηρισμοί που του έχουν αποδοθεί, κατά καιρούς, από τους θεωρητικούς του δημοσιονομικού δικαίου ως ειδικού διοικητικού δικαστηρίου ή ως διοικητικού δικαστηρίου ειδικής αρμοδιότητας δεν είναι δόκιμοι.

3. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Α. Το Σύνταγμα του 2001 προβαίνει σε σαφή τριμερή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων του Ελ.Συν. διακρίνοντας αυτές σε ελεγκτικές (περιπτώσεις α΄,β΄ και γ΄ της παρ.1 του άρθρου 98), γνωμοδοτικές (περιπτώσεις δ΄ και ε΄) και δικαιοδοτικές (περιπτώσεις στ΄ και ζ΄), επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό μια λογική κατάστρωση του θεσμικού του οπλοστασίου.⁸ Ο δικαστικός έλεγχος διαχείρισης του Δημοσίου Χρήματος λαμβάνεται υπό διττή έννοια. Κατά πρώτον μεν του «ελέγχου» των δαπανών και του «ορθώς έχουν» της λογοδοσίας των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος (διατακτών και υπολόγων) ενώπιον του Ελ.Συν. καθώς και της επιβολής καταλογισμών σε όσους κατά τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας ζημίωσαν το Δημόσιο αλλά και της εκδίκασης από το Δικαστήριο των δικαστικών αμφισβητήσεων που ανακύπτουν από

⁶ Είναι αξιοσημείωτο ότι στη Γαλλία οι δικαστικές αποφάσεις της Cour de comptes υπόκεινται σε αίτηση αναίρεσως ενώπιον του Conseil d'Etat.

⁷ Βλ. ΣτΕ 2908.2909 /1986

⁸ Βλ. Ολομ.Ελ.Συν. Πρακτικά 35^{ης} Γεν.Συν./21-12-1988

το σχετικό έλεγχο ή την επιβολή των καταλογισμών⁹. Η ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕλΣυν διαχωρίζεται σε δύο φάσεις . Η μία αναφέρεται στον έλεγχο δαπανών του Κράτους και των ΟΤΑ και των ως άνω ΝΠΔΔ και η άλλη στον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων, επιστέγασμα του οποίου είναι ο έλεγχος του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και η επ' αυτών «Διαδήλωση», ήτοι η σχετική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή. Η «κυρωτική» αρμοδιότητα του ΕλΣυν επέρχεται με την εκδίκαση ενώπιον αυτού των εγκαλουμένων για δημοσιονομικές παραβάσεις, κατόπιν προηγηθέντος δημοσιονομικού ελέγχου, είτε ειδικότερα, με βάση την προηγηθείσα ελεγκτική αρμοδιότητα, είτε με βάση την παραπληρωματική αρμοδιότητα κάθε αρμόδιας δημοσιονομικής αρχής.

Β. Ο προληπτικός (ex ante) έλεγχος των δαπανών καθιερώθηκε αρχικά με το ν. ΑΥΟΖ/1987 και στη συνέχεια με τους νόμους 400/1914, 193/1920, ν.δ. της 31-7-1926,α.ν.321/1969, ν.1489/1984, ν.1868/1989, ν. 2145/1993 και ν.2479/1997, ενώ κατοχυρώθηκε ως διαχρονικώς ισχύον θεσμικό κεκτημένο στα συνταγματικά κείμενα των ετών 1969 και 1973 και για πρώτη φορά σε δημοκρατικώς νομιμοποιημένο Σύνταγμα το έτος 1975.¹⁰ Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος σε νομοθετικό επίπεδο οργανώνεται στα άρθρα 31 και 32 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΚΝΕΣ), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013, Α΄52, διενεργείται στο στάδιο πριν από την ολοκλήρωση της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας εκταμίευσης των δημοσίων κονδυλίων, ήτοι πριν από την πληρωμή των δημοσίων δαπανών, στο στάδιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού, εκτείνεται δε σε όλο το φάσμα των δημιουργικών της δαπάνης πράξεων, χωρίς δεσμεύσεις από το τεκμήριο της νομιμότητας, με μόνο φραγμό το δεδικασμένο.

β. Ο συντακτικός νομοθέτης, με την αναθεώρηση του έτους 2001, εκδήλωσε σαφώς την προτίμησή του στους προληπτικούς ελέγχους, τόσο με την διατήρηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, όσο και με την θεσμοθέτηση του προληπτικού ελέγχου της δημόσιας συμβατικής δράσης.¹¹ Στον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που είναι καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης κυριαρχεί επίσης το στοιχείο της πρόληψης, αφού ελέγχεται σύμβαση υπό εκτέλεση, ήτοι σύμβαση της οποίας οι εργασίες θα εκτελεστούν μετά την κρίση του Δικαστηρίου ότι η ελεγχόμενη διαδικασία είναι νόμιμη.

Γ. Ενώ ο προληπτικός έλεγχος συνιστά τον «έλεγχο των διατακτών» που αφορά στον έλεγχο των δαπανών που αυτοί διενήργησαν και καταλήγει στην θεώρηση ή μη των χρηματικών ενταλμάτων από το αρμόδιο όργανο του ΕλΣυν., ο κατασταλτικός έλεγχος αφορά στον «έλεγχο των υπολόγων», ο οποίος πραγματώνεται με τον έλεγχο των λογαριασμών ή των απολογισμών των ελεγχόμενων φορέων από το Ελ.Συν. Μέχρι πρόσφατα το Ελ.Συν. ερευνούσε κατά τον κατασταλτικό έλεγχο τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δημοσιονομικών πράξεων που αποτέλεσαν τις γενεσιουργές αιτίες των λογαριασμών. Μετά την ψήφιση του ΚΝΕΣ, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013,ο κατασταλτικός έλεγχος οφείλει, πέραν της νομιμότητας και κανονικότητας να στοχεύει, εκτός των άλλων, στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,(bonne gestion financiere/ sound financial management) η οποία δεσπάζει στο χώρο της αγγλοσαξονικής αντίληψης

⁹ Βλ. Κωνσταντίνου Ρίζου, προέδρου του Ελ.Συν. ε.τ., «Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο» δεύτερη έκδοση, σελ. 50 επόμενα.

¹⁰ Βλ. Ολομ.Ελ.Συν. Πρακτικά 20^{ης} Γεν.Συν. της 30-5-1979, 34^{ης} Γεν.Συν. της 8-10-1984,23^{ης} Γεν. Συν. της 2-6-1997, της 5^{ης} Γεν.Συν. της 8-2-2006, 23ης Γεν.Συν.της 21-10-2011, 22^{ης} Γεν.Συν. της 19-11-2014, 26^{ης} Γεν.Συν. της 17-12-2014.

¹¹ Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής, Συν.ΡΑΓ΄ της 7-3-2001, σελ.5732-5738

και ισοδυναμεί με τον έλεγχο «value for money» που ασκείται από το National Audit Office στην Αγγλία. Η αρχή αυτή εξειδικεύεται με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.¹² Περαιτέρω το ΕλΣυν δύναται να διενεργεί, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν, κατά την διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στοχευμένους κατασταλτικούς ελέγχους σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, κατά το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που εκπονεί η Ολομέλειά του, ενώ παράλληλα δύναται να διενεργεί και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.¹³ Είναι αξιοσημείωτη η νέα αρμοδιότητα που απονέμεται στο ΕλΣυν με τη διάταξη του άρθρου 82 του ν.4055/2012.¹⁴ Αυτή αφορά στην υποχρέωση των ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται από τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης να υποβάλλουν εκτός από τον απολογισμό της συνολικής οικονομικής τους δραστηριότητας, ξεχωριστό απολογισμό της επιχορήγησης ή της χρηματοδότησης που έλαβαν, την οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών του ως μέρους της διαχείρισης αυτών. Ο έλεγχος αυτός δεν είναι πλέον μόνο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας αλλά και έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που στοχεύει στη διασφάλιση ότι οι ελεγχόμενες επιχορηγήσεις διατέθηκαν σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.¹⁵

Δ. Όπως προεκτέθηκε, στον δικαστικό έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος εκτός από τον έλεγχο των δαπανών καθώς και του ορθών έχει της λογοδοσίας των διατακτών και των δημοσίων υπολόγων εμπίπτει και η αρμοδιότητα του ΕλΣυν για την εκδίκαση των δικαστικών αμφισβητήσεων που ανακύπτουν από την επιβολή των καταλογισμών σε βάρος των ως άνω προσώπων. Ειδικότερα, το ΕλΣυν έχει πρωτογενώς δικαιοδοσία εκδίκασης διαφορών που απορρέουν από τον έλεγχο των λογαριασμών. Για την ανάδειξη της δικαιοδοσίας του λαμβάνονται υπόψη ως κριτήρια και άλλες έννοιες συναφείς μ' αυτή του ελέγχου των λογαριασμών, ήτοι αυτές της δημόσιας διαχείρισης, του δημοσίου υπολόγου, του δημοσίου ελλείμματος και ιδίως του καταλογισμού για απώλεια ή ανοικία πληρωμή του δημοσίου χρήματος. Ως λογαριασμός δε νοείται όχι μόνο η λογοδοσία του υπόχρεου δημοσίου υπολόγου αλλά και οποιαδήποτε, ανεξαρτήτως ειδικότερου τύπου,¹⁶ απεικόνιση εσόδων και εξόδων δημόσιας διαχείρισης καθώς και η καταγραφή συγκεκριμένων εκταμιεύσεων για τη μισθοδοσία ενός και μόνο δημοσίου υπαλλήλου. Οι διαφορές που αναφύονται κατά τον έλεγχο των λογαριασμών υπάγονται στην πρωτογενή δικαιοδοτική ύλη του Ελ.Συν., ήτοι δεν απαιτείται η έκδοση ειδικού νόμου. Οι άλλες διοικητικές διαφορές που υπάγονται στο Ελ.Συν. πρέπει να είναι συναφείς με τις ήδη ανατεθείσες σ' αυτό υποθέσεις και πρέπει να προσιδιάζουν στην φύση του, που στοχεύει στην δημόσια εν γένει λογοδοσία των προσώπων που υπάγονται στον έλεγχο του. Τέτοιες διαφορές είναι και αυτές που αναφύονται από τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των υποκειμένων στην σχετική υποχρέωση προσώπων.¹⁷ Ειδικότερα οι διαφορές αυτές που προκύπτουν από τη μη δικαιολόγηση περιουσιακού οφέλους που απέκτησαν πρόσωπα που έχουν άμεση σχέση με το Κράτος καθώς και πρόσωπα που ασκούν με την επαγγελματική τους δραστηριότητα αποφασιστική επιρροή στο δημόσιο βίο της

¹² Βλ. άρθρο 39 ΚΝΕΣ

¹³ Βλ. άρθρο 40 ΚΝΕΣ

¹⁴ Ήδη κωδικοποιηθέν στο άρθρο 41 του ΚΝΕΣ

¹⁵ Βλ. Ολ.Ελ.Συν Πρακτικά 15^{ης} Γεν.Συν./26/6/2013

¹⁶ Ολ.Ελ.Συν. 1104/2007, 2310/2009

¹⁷ Ολ.Ελ.Συν..2825/2006

Χώρας είναι συναφείς με τις ως άνω υποθέσεις ελέγχου των λογαριασμών που ανήκουν στην πρωτογενή δικαιοδοτική ύλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κριτήρια δε της συνάφειας αυτής συνιστούν το μεν ότι οι εν λόγω υποθέσεις άπτονται της διαφάνειας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, το δε ότι, προσιδιάζουν με τις υποθέσεις αστικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων, καθόσον από το νομοθέτη τεκμαίρεται μαχητώς ότι το καταλογιστέο ποσό αντιπροσωπεύει μέρος τουλάχιστον της προσγενόμενης εις βάρος του Δημοσίου ζημίας. Σημειωτέον ότι λόγω του αποζημιωτικού (μη κυρωτικού) χαρακτήρα του καταλογισμού τίθεται από το νομοθέτη ένα εύλογο μαχητό τεκμήριο- η συναγωγή του οποίου ανατρέπεται ανταποδεικτικώς από τον ελεγχόμενο- ότι η απόκτηση περιουσιακού οφέλους γίνεται επί ζημιά του Δημοσίου υπό την έννοια ότι, ο υπόχρεος έχει εκμεταλλευθεί την προνομιακή θέση του στο δημόσιο βίο για την απόκτηση αυτού. Επίσης, ο σκοπός της περί πόθεν έσχες νομοθεσίας είναι διάφορος αυτού των φορολογικών διατάξεων, ενώ η ζημιά του Δημοσίου δεν περιλαμβάνει μόνο τον τυχόν οφειλόμενο φόρο που προκύπτει από το περιουσιακό όφελος αλλά το συνολικό περιουσιακό όφελος που απέκτησε ο καθ' ου, όταν δεν δικαιολογείται η νόμιμη προέλευση αυτού.¹⁸

4. Η θεμελιώδης για τον δημοσιονομικό έλεγχο έννοια του δημοσίου υπολόγου και ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων .

A. Ο δημόσιος υπόλογος είναι μια ειδική κατηγορία δημοσίου υπαλλήλου ο οποίος υπόκειται, λόγω της ενεργού ανάμειξης του στη διαχείριση δημοσίου χρήματος, σε ειδικούς κανόνες του Δημόσιου Λογιστικού. Βασικό στοιχείο που προσδιορίζει την έννοια του δημοσίου υπολόγου είναι αφενός μεν, η διαχείριση χρημάτων αξιών και υλικού του Δημοσίου, ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ , μετρήσιμων ή δυνάμενων να αποτιμηθούν σε χρήμα, για λογαριασμό των ως άνω νομικών προσώπων αλλά και η συνυφασμένη με την διαχείριση αυτή λογοδοτική του ευθύνη, ήτοι η υποχρέωση αυτού προς απόδοση λογαριασμού για την προσήκουσα διάθεση αυτών που είχε στην διάθεσή του και προς τον σκοπό που του είχαν διατεθεί.

B. Εξάλλου υποκείμενο καταλογισμού είναι το μεν ο υπόλογος, ο οποίος είτε βάσει του νόμου ή της σχετικής σύμβασης, είτε εν τοις πράγμασι, διαχειρίστηκε τα χρήματα, τις αξίες και τα υλικά, στα οποία εμφανίστηκε το έλλειμμα, είτε ο συνευθυνόμενος, στον οποίο αποδίδεται από το ΕλΣυν ευθύνη όμοια μ' αυτή του υπολόγου. Επίσης υποκείμενο καταλογισμού δύναται να είναι και ο αχρεωστήτως λαβών ποσού, το οποίο αντιστοιχεί στο έλλειμμα που διαπιστώθηκε, έστω και αν αυτός δεν είχε καμία ανάμειξη στη δημιουργία της ελλειμματικής διαχείρισης, με την αιτιολογία ότι ο καταλογισμός συνιστά Πράξη τακτοποίησης του ελλείμματος που διαπιστώθηκε από τον έλεγχο δημοσίου λογαριασμού. Με πρόσφατη νομολογία το ΕλΣυν δέχθηκε ότι ο αχρεωστήτως λαβών εμπίπτει στην έννοια του υπολόγου εν ευρεία εννοία και υπόχρεου για το λόγο αυτό να επιστρέψει τα δημόσια χρήματα, διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό τον κύκλο των υπόχρεων έναντι του Δημοσίου προσώπων που ευθύνονται για την αναπλήρωση του ελλείμματος.¹⁹ Σημειωτέον, ότι στις περιπτώσεις καταλογισμού αχρεωστήτως λαβόντων η καταλογιστική πράξη που εκδίδεται κατά δεσμία αρμοδιότητα στηρίζεται στην, εξ αντικειμένου, μη νομιμότητα της εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος και δεν συναρτάται με την υπαιτιότητα του λαβόντος. Συνεπώς, στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται η κλήση του ανωτέρω καταλογιζόμενου προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση.²⁰

¹⁸ Βλ. ΕλΣυν V Τμήμα 757/2012,4428/2013.

¹⁹ Βλ. Ολομ.Ελ.Συν.Πρακτικά 12^{ης} Γεν.Συν./16-6-2010.

²⁰ ΕλΣυν IV Τμήμα 2349/2009.

Γ. Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών αποτελούσε διαχρονικά δικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου μέχρι τη ψήφιση του άρθρου 79 του ν.4055/2012²¹ που η αρμοδιότητα του Β΄ Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον την ορθότητα των λογαριασμών των ελεγχόμενων φορέων είτε κηρύσσοντας αυτούς ως ορθώς έχοντες, είτε καταλογίζοντας τους υπολόγους με το διαπιστωθέν έλλειμμα, ασκείται πλέον από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η δόμηση της ελεγκτικής κατασταλτικής αρμοδιότητας με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, όπου οι Επίτροποι ασκούσαν τις ελεγκτικές τους αρμοδιότητες, πλην το τελικό λόγο είχε δικαστικός σχηματισμός (Β΄ Κλιμάκιο), ο οποίος, λόγω της φύσης του, είχε τα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας αποσκοπούσε, σε περίπτωση καταλογισμού ελλειμμάτων, το μεν, στην όσο το δυνατόν πλήρη και αποτελεσματική υπεράσπιση των λογοδοτούντων υπολόγων, η οποία μπορούσε να οδηγήσει και στην απαλλαγή τους από την ευθύνη, άρα και στην αποσυμφόρηση των αρμόδιων δικαστικών σχηματισμών, οι οποίοι εκδικάζουν τα ένδικα μέσα κατά των πράξεων του Β΄ Κλιμακίου, το δε, στην άμεση αποκατάσταση της ζημίας που επήλθε στους ως άνω ελεγχόμενους φορείς από την ύπαρξη του ελλείμματος ή της απώλειας του υλικού. Η μεταβίβαση στους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου των αρμοδιοτήτων για την εκδίκαση των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων των απολογισμών των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ αλλά κυρίως η μεταβίβαση σ' αυτούς της καταλογιστικής αρμοδιότητας προς τον σκοπό «του εξορθολογισμού της ελεγκτικής διαδικασίας και της εξασφάλισης της ομοιογένειας στην άσκηση του ελέγχου» παραγνωρίζει την καίρια σημασία της μεσολάβησης ενός αμιγώς δικαστικού οργάνου σε μια ελεγκτική δραστηριότητα, η οποία δεν είναι αμιγώς διοικητική, αλλά λειτουργεί ως προηγούμενο στάδιο της κρίσης του αρμοδίου Τμήματος επί των προβλεπόμενων κατά των ως άνω πράξεων ενδίκων μέσων.²²

5. Οι ατέλειες του μηχανισμού του παραδοσιακού δημοσιονομικού ελέγχου.

Α. Το παραδοσιακό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου δύναται να περιγραφεί ως σύστημα προληπτικού ελέγχου των δαπανών και κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Αυτό το σύστημα ικανοποιούσε μέχρι σήμερα μια πάγια κοινωνική απαίτηση που αφορούσε όχι μόνο στην καταστολή της δημοσιονομικής παράβασης αλλά και στην πρόληψή της για την αποτροπή της διαφθοράς αλλά και της σπατάλης των δημοσίων πόρων. Το Ελ.Συν. έχει κρίνει ότι είναι συνταγματικώς ανεκτή η θέσπιση ανωτάτων ορίων στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, κατά ελεγχόμενο φορέα, με την προϋπόθεση ότι με τη θέσπιση των ορίων αυτών δεν αναιρείται, ούτε περιορίζεται υπέρμετρα η αρμοδιότητα άσκησης του ελέγχου αυτού.²³ Όμως δεν είναι δυνατή η, κατά το Σύνταγμα, παντελής κατάργηση των θεσμών του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου που ασκούνται από αυτό, ούτε η αντικατάστασή τους από άλλους θεσμούς ελέγχων δαπανών και συμβάσεων στους οποίους ελλείπει το στοιχείο της πρόληψης.²⁴

Β. Το Ελ.Συν. είχε ήδη ξεκινήσει την διαδικασία εξορθολογισμού του προληπτικού ελέγχου και τον περιορισμό αυτού σε κατηγορίες δαπανών υψηλού κινδύνου,²⁵ ήτοι σε δαπάνες όπου με βάση την επαναλαμβανόμενη παθογένεια και λόγω της φύσης αυτών αλλά και της φύσης των φορέων που τις διενεργούν παρουσιάζονται

²¹ Ήδη κωδικοποιηθέν στο άρθρο 38 του ΚΝΕΣ

²² Βλ. Μειοψηφία της γράφουσας στα Πρακτικά της 5^{ης} Γεν.Συν./6-3-2013 Ολ.Ελ.Συν.

²³ Ολ.Ελ.Συν..Πρακτικά 23^{ης} Γεν.Συν./21-10-2011

²⁴ Ολ.Ελ.Συν. Πρακτικά 22^{ης} Γεν.Συν./19-11-2014, και 19^{ης} Γεν.Συν./14-10-2015

²⁵ Βλ. π.δ. 136/2011 και 87/2014

μεγαλύτερες πιθανότητες αυξημένου δημοσιονομικού κινδύνου. Προς την κατεύθυνση αυτή άλλωστε ιδρύθηκαν οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε όλα τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις,²⁶ οι οποίες διαθέτουν μεν λειτουργική ανεξαρτησία, πλην όμως βρίσκονται σε στενό οργανικό δεσμό με τους διατάκτες και είναι σε θέση να παρέχουν ασφαλή γνώση για τις δημοσιονομικές αδυναμίες των ελεγχόμενων φορέων, το δε να αναδεικνύουν τις εκάστοτε δημοσιονομικές πλημμέλειες. Η αλλαγή του αξιακού προσανατολισμού του ελεγκτικού έργου που ασκεί το ΕλΣυν., ως εξωτερικός ελεγκτής, στην κατεύθυνση που επιτάσσουν οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα) είναι αναγκαία περισσότερο από ποτέ, ώστε το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της Χώρας να έχει ουσιαστική παρέμβαση στα μεγάλα προβλήματα οργανωμένης κακοδιαχείρισης και να αποτελεί, όπως άλλωστε θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης, την τελευταία γραμμή άμυνας του Κράτους για να προστατευθεί δημοσιονομικά. Το Σύνταγμα του 2001, που έδωσε έμφαση στους προληπτικούς ελέγχους, αντανακλούσε την πραγματικότητα της εποχής εκείνης, σήμερα όμως η πραγματικότητα είναι διαφορετική. Η κατάρτιση προϋπολογισμού προγραμμάτων²⁷ καθίσταται επιτακτική λόγω του ύψους των δημοσιονομικών ελλειμμάτων αλλά και της μειωμένης εμπιστοσύνης των πολιτών στον δημόσιο τομέα. Αυτό θα έχει ως συνέπεια ο προϋπολογισμός προγραμμάτων να αντικατασταθεί με ιεραρχικά δομημένους στόχους που έχουν τις πολιτικές προτεραιότητες της εκάστοτε κυβέρνησης, οι οποίες θα αναλύονται σε έργα με μετρήσιμα αποτελέσματα.

Γ. Ένα άλλο φλέγον ζήτημα στις μέρες μας, όπου η ανάγκη για την εύρυθμη δημοσιονομική διαχείριση και την απόδοση ουσιαστικών ευθυνών στους διαχειριστές του δημοσίου χρήματος είναι πιο επίκαιρη από ποτέ, είναι η διάχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας, που αφορά στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σε φορείς οι οποίοι, δεν εκτελούν απλώς ταμειακά τις ανειλημμένες από τον διατάκτη δαπάνες, αλλά ενεργούν και οι ίδιοι ως διατάκτες. Αυτό θα έχει ως συνέπεια ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης να απαγκιστρωθεί από το δίπολο προληπτικού – κατασταλτικού ελέγχου και να προσανατολιστεί σε έλεγχο συνολικής αξιολόγησης της διαχείρισης με έμφαση στην αποδοτικότητα, η οποία θα κρίνεται κατασταλτικά εκ του αποτελέσματος.²⁸ Η διάχυση αυτή της ευθύνης δεν μπορεί να λειτουργήσει σε ένα παραδοσιακό σύστημα κατασταλτικού ελέγχου, όπου ο διατάκτης ευθύνεται μόνο για την νομιμότητα και την κανονικότητα της δαπάνης και έκτοτε, ήτοι μετά την θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, μπαίνει στο απυρόβλητο, ενώ πρόκειται για το κατεξοχήν πρόσωπο το οποίο, αν και χαράσσει την δημοσιονομική πολιτική, τελεί υπό τον προστατευτικό μανδύα της πολιτικής του ευθύνης. Ο διατάκτης είναι αυτός που σχεδιάζει τα διάφορα πολιτικά προγράμματα, η υλοποίηση των οποίων συνεπάγεται δαπάνες, για τις οποίες τελικώς, μόνος υπεύθυνος παραμένει ο υπόλογος, ο οποίος τελεί υπό την ιεραρχική εξάρτηση του διατάκτη.

6. Η συνύπαρξη του παραδοσιακού με τον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο.

²⁶ Βλ. άρθρο 12 του ν.3492/2006 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ.3 του ν.4081/2012, βλ. επίσης και τις διατάξεις των άρθρων 75 επόμενου ν.4446/2016 (Α' 240)

²⁷ Βλ. άρθρο 56 του ν.4270/2014 (Α' 143)

²⁸ Βλ. Γ. Κοκολάκης, Σύγχρονα ελεγκτικά ρεύματα. Η ελληνική περίπτωση, στασιμότητα ή πρόοδος σε: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και Εθνικά Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2002, σελ. 19 επόμενου, Ευαγγελία Μπάλτα, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, σελ.149 επόμενου.

Α. Το παραδοσιακό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, όπως ήδη εκτέθηκε, είναι ο κανόνας στην Χώρα μας, το οποίο συμπληρώνεται και από ένα παράλληλο σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου το οποίο εφαρμόζεται όταν οι ελληνικές αρχές διαχειρίζονται πόρους που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και αφορά στις δημοσιονομικές διορθώσεις με αντικείμενο την ακύρωση και ανάκτηση δημόσιας χρηματοδότησης, λόγω παράβασης των όρων αυτής, ως αποτέλεσμα δημοσιονομικού ελέγχου στις χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Β. Ήδη το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με ρητή κανονιστική επιταγή,²⁹ διενεργεί από το έτος 2013 στοχευμένους ελέγχους σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, οι οποίοι είναι ενταγμένοι στο ετήσιο πρόγραμμα που εγκρίνεται από την Ολομέλεια αυτού. Οι έλεγχοι αυτοί είναι, είτε χρηματοοικονομικοί, είτε έλεγχοι συμμόρφωσης, είτε έλεγχοι επιδόσεων. Οι πρώτοι εστιάζουν στο κατά πόσο οι χρηματοοικονομικές πληροφορίες του ελεγχόμενου φορέα, όπως απεικονίζονται στις οικονομικές καταστάσεις είναι σύμφωνες με το εφαρμοστέο πλαίσιο χρηματοοικονομικής αναφοράς καθώς και με το ισχύον νομικό και κανονιστικό πλαίσιο. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης αφορούν στον αν το αντικείμενο του ελέγχου συμμορφώνεται με συγκεκριμένες αρχές που συνιστούν κριτήρια βαθμολόγησης των αντικειμένων του ελέγχου, ενώ οι έλεγχοι επιδόσεων αφορούν στο εάν οι δημόσιοι φορείς εκτελούν τους σκοπούς τους σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.³⁰ Κατά τον σχεδιασμό, την διενέργεια καθώς και την ολοκλήρωσή των ελέγχων αυτών εφαρμόζονται τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων,³¹ ενώ επιλέχθηκαν πέντε(5) κριτήρια βαθμολόγησης των αντικειμένων ελέγχου: α) η οικονομική αξία-σημαντικότητα β) η κοινωνική προστιθέμενη αξία – δυνατότητα βελτίωσης γ) η προτεραιότητα – επείγον του ελέγχου δ) η πληροφόρηση από προηγούμενες εκθέσεις ελέγχου ή από αποφάσεις επιβολής κυρώσεων και ε) το εφικτό του ελέγχου. Οι στοχευμένοι έλεγχοι αποσκοπούν στην βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης προς την κατεύθυνση της επίτευξης των μετρήσιμων στόχων, αφού όμως διαγνωσθεί η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου καθώς και των εσωτερικών συστημάτων πληροφόρησης και ανιχνευθούν οι αιτίες της επαναλαμβανόμενης παθογένειας και της σπατάλης των δημόσιων πόρων.

Γ. Ακολούθως, στο ερώτημα της συνύπαρξης του παραδοσιακού και του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου προσήκει θετική απάντηση και μάλιστα χωρίς να απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση, αλλά μόνο με συγκεκριμένες νομοθετικές μεταβολές, οι οποίες μάλιστα περιελήφθησαν ήδη στην πρόσφατη κωδικοποίηση, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013. Αλλωστε, οι νομοθετικές αυτές μεταβολές είναι σύμφωνες με το Σύνταγμά μας, αφού αυτό προβλέπει,³² ότι οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι, οι ελεγκτικές αρμοδιότητες θα πρέπει να ρυθμιστούν από το κοινό νομοθέτη κατά τέτοιο τρόπο ώστε, το Ελ.Συν. να μπορεί να προσεγγίσει τις βέλτιστες ελεγκτικές τεχνικές που θα του επιτρέψουν να εντοπίσει, όχι μόνο τα ελλείμματα στους λογαριασμούς, αλλά και τα σφάλματα, καθώς και τις αδυναμίες των ελεγχόμενων φορέων που αποτελούν τις αιτίες της επαναλαμβανόμενης παθογένειας και πλήττουν ουσιαστικά την αξιοπιστία των

²⁹ Βλ. άρθρο 40 του ΚΝΕΣ όπου το Ελ.Συν. διενεργεί, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν, κατά την διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στοχευμένους ελέγχους

³⁰ Κατά την περίοδο 2013-2016 διενεργήθηκαν 14 στοχευμένοι έλεγχοι

³¹ Βλ. άρθρο 39 παρ.4 του ΚΝΕΣ

³² Βλ. άρθρο 98 παρ.2 Σ

λογαριασμών. Η εισαγωγή και η υλοποίηση των ως άνω νέων ελεγκτικών τεχνικών άπτεται της εσωτερικής του οργάνωσης καθώς και της βούλησης της εκάστοτε ηγεσίας του να προχωρήσει σε αλλαγές προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού του.

7. Αντί επιλόγου.

Α. Ο ισχύων τρόπος κατάρτισης του προϋπολογισμού (με τη μορφή των κονδυλίων) επιτάσσει την διενέργεια των προληπτικών δημοσιονομικών ελέγχων. Αυτοί όμως θα πρέπει να επικεντρωθούν σε δραστηριότητες σημαντικής οικονομικής αξίας με στόχο την εξοικονόμηση ελεγκτικού προσωπικού και πόρων και να ασκούνται παράλληλα με τις λοιπές μορφές ελέγχου (κατασταλτικοί έλεγχοι, προσυμβατικός έλεγχος, στοχευμένοι έλεγχοι σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, έλεγχος εσόδων των Ο.Τ.Α., έλεγχος επιχορηγήσεων- επιδοτήσεων), οι οποίοι έχουν διαφορετική στόχευση από τους προληπτικούς ελέγχους, πλην όμως πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά μ' αυτόν και να είναι επίκαιροι και συγχρονισμένοι.³³ Η εγκατάλειψη των τυπικών ελέγχων δημοσιονομικής νομιμότητας προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, την πλήρη ενεργοποίηση των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου και την ενίσχυση της υπευθυνότητας των προσώπων που ενεργούν εσωτερικούς ελέγχους στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων.

Β. Το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης ώστε, όλοι οι λογαριασμοί και η εν γένει διαχείριση να στοχεύουν στην καταγραφή της αποτελεσματικότητας, -υπό την έννοια της αναζήτησης μετρήσιμων αποτελεσμάτων κατά την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί - και στη καταπολέμηση της σπατάλης και της διαφθοράς, εκτός από την Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει εισαχθεί και στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Γαλλία, ήτοι σε Χώρες τους θεσμούς των οποίων η Χώρα μας είχε ως πρότυπα. Αυτή η αλλαγή οφείλεται στο ότι έγινε αντιληπτό από τις Κυβερνήσεις των Ευρωπαϊκών Χωρών ότι η ριζική αλλαγή του δημοσιονομικού συστήματος ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών τους και την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς. Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος εντάσσεται στο πλαίσιο της διαδικασίας του κοινοβουλευτικού ελέγχου και παρέχει επικουρία στην Βουλή για το ορθώς έχειν της δημοσιονομικής διαχείρισης από την Κυβέρνηση, σε κάθε περίπτωση, ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος στοχεύει να βοηθήσει το Κράτος να διενεργήσει, κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο, τις δαπάνες που προβλέπονται στον προϋπολογισμό του.³⁴

Γ. Κάθε δημόσια δαπάνη πρέπει να εξυπηρετεί συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους δημοσίου συμφέροντος, για την αξιολόγηση δε αυτής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα κοινωνικά κόστη και οφέλη. Είναι απαραίτητο όμως να διευκρινιστεί ότι η ανάλυση κόστους – οφέλους διαφέρει από την αποδοτικότητα μιας δαπάνης. Στην πρώτη περίπτωση υπολογίζεται το κόστος και όφελος που συνεπάγονται οι δημόσιες δαπάνες και δραστηριότητες και επιλέγονται εκείνες με το μεγαλύτερο όφελος για το κοινωνικό σύνολο, στη δεύτερη περίπτωση, ο στόχος της δαπάνης είναι δεδομένος, άρα και το επιδιωκόμενο όφελος εξ αυτής, απλά το ζήτημα είναι η επιλογή του λιγότερου ακριβού (κοστοβόρου) τρόπου επίτευξης του στόχου.³⁵

Δ. Οι μεταβολές στον δημοσιονομικό σχεδιασμό με στόχευση την χρηστή δημοσιονομική είναι πλέον αναγκαίες. Η ύπαρξη ενός αυστηρού δημοσιονομικού

³³ Βλ. εισήγηση της γράφουσας στα Πρακτικά της 10^{ης} Γεν. Συν. Ολομ.Ελ.Συν /7-5-2014.

³⁴ Όπως διακηρύσσεται από το National Audit Office “Helping the Nation spend wisely”

³⁵ Βλ. Θ. Γεωργακόπουλος /Π. Πάσχος, Δημόσια Οικονομική και Δημοσιονομική Νομοθεσία, σελ.104 επόμ.

πλαίσιου θα έχει ως συνέπεια τον εξορθολογισμό των δαπανών και την προσαρμογή των αιτημάτων χρηματοδότησης στα πλαίσια των δυνατοτήτων του προϋπολογισμού. Αν παρά την ύπαρξη του πλαισίου αυτού υπάρξουν αστοχίες και υπερβάσεις στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, οι οποίες θα οδηγήσουν με βεβαιότητα σε ελλειμματικούς προϋπολογισμούς, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός θεσμικού οργάνου με οργανική και λειτουργική ανεξαρτησία, το οποίο, θα δύναται να προβεί σε ακριβείς εκτιμήσεις για τέτοια φαινόμενα και να προτείνει λύσεις.

Ε. Κάθε έργο αποκαλύπτεται και δικαιώνεται μέσα από την αποτελεσματική του άσκηση αλλά και την αβίαστη εναλλαγή των λειτουργιών του. Είμαστε ελεύθεροι να δεχθούμε ή να απορρίψουμε την οποιαδήποτε εναλλαγή, πάντοτε όμως στα πλαίσια του ισχύοντος Συντάγματος, το οποίο δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται ή να μεταρρυθμίζεται ερήμην των ιστορικών δεδομένων που το δημιούργησαν. Η σύγχρονη δημοσιονομική πραγματικότητα μας θέτει συνεχώς καινούργια ερωτήματα, ενώ παράλληλα περασμένα γεγονότα με δημοσιονομικό αντίκτυπο εμφανίζουν όψεις που δεν τις είχαμε προσέξει και επαναφέρουν ερωτήματα στα οποία οι απαντήσεις που δόθηκαν κρίνονται σήμερα ατελέσφορες. Οι δημοσιονομικοί δικαστές βρισκόμαστε ενώπιον καινούργιων προκλήσεων και έχουμε την ευθύνη να αναδείξουμε το ειδικό ρόλο του Ελ.Συν.