



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

---

## **ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

ΤΟΥ

**ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ**

ΑΜ. 98 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2007

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Σύγχρονες διαστάσεις:  
Ο δημοσιονομικός έλεγχος της διοίκησης – ο  
προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών*

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ

ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ ΗΒΗ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2010

### ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΜΕΝΔΡΙΝΟΥ ΜΑΡΙΑ

\_\_\_\_\_

2. ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ

\_\_\_\_\_

3. ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ ΗΒΗ

\_\_\_\_\_

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

<b>Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ</b>	<b>σελ</b>
<b>Περιεχόμενα</b>	<b>2</b>
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	
1. Ιστορική αναδρομή του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών	10
2. Συνταγματική θεμελίωση	13
3. Συγκριτική θεώρηση σε σχέση με ομοειδείς αρμοδιότητες των Ευρωπαϊκών ελεγκτικών οργάνων	16
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ	
1. Η έννοια και το αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου.	18
2. Διαδικασία και όργανα του προληπτικού ελέγχου.	25
3. Περιεχόμενο και έκταση του προληπτικού ελέγχου.	32
4. Η σημασία του προληπτικού ελέγχου.	39
5. Οι δημόσιες συμβάσεις.	45
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	52
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	56
•	
•	

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του δημοσίου καθώς και όσων νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ο νομοθέτης αποφασίζει να υπαγάγει σε αυτόν, είναι συνυφασμένος με την έννοια του κράτους δικαίου και μια από τις σπουδαιότερες αρμοδιότητες που έχει ανατεθεί θεσμικά, με το άρθρο 98 του Συντάγματος, στο ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Κύριο χαρακτηριστικό του προληπτικού ελέγχου είναι ότι ασκείται πριν πραγματοποιηθεί η δαπάνη και το σπουδαιότερο πλεονέκτημά του είναι ότι μπορεί να προλάβει την κακή χρήση και διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Μειονέκτημα του αποτελεί το ότι δεν είναι και δεν μπορεί να είναι καθολικός, δηλαδή να αναφέρεται στο σύνολο των κρατικών, με την ευρεία έννοια, δαπανών.

Η παραδοσιακή άποψη στη θεωρία του διοικητικού δικαίου εκλαμβάνει ως διοικητική αρμοδιότητα τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ οι εκπρόσωποι του δημοσιονομικού δικαίου υποστηρίζουν ότι αποτελεί δικαιοδοσία δημοσιονομικής φύσης. Υπάρχει, επίσης, η άποψη που θεωρεί τον προληπτικό έλεγχο ως ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η όλη διαδικασία προβλέπεται στο άρθρο 21 του οργανισμού του Δικαστηρίου, του π.δ. 774/1980. Αρμόδιο όργανο για την άσκηση του ελέγχου σε πρώτο βαθμό είναι ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οποίος έχει υπαλληλική ιδιότητα και στη συνέχεια ο αρμόδιος δικαστικός σχηματισμός, εφόσον προκύψει

διαφωνία και το ζήτημα εισαχθεί σ' αυτόν. Αντικείμενο του ελέγχου είναι η νομιμότητα και η κανονικότητα της δαπάνης. Ειδικότερα, ο έλεγχος νομιμότητας συνίσταται στο εάν η δαπάνη προβλέπεται από ουσιαστική διάταξη νόμου και υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό, που αντιστοιχεί στον οικείο κωδικό αριθμό, ενώ ο έλεγχος της κανονικότητας της εκτέλεσής της έγκειται στο εάν αυτή έχει νόμιμα αναληφθεί, εάν επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά της καθώς και εάν η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή.

Σχετικά πρόσφατο αντικείμενο που προστέθηκε στον προληπτικό έλεγχο είναι ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο. Ο εν λόγω έλεγχος κατοχυρώθηκε με την αναθεώρηση του 2001, στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 98, παράγραφος 1, εδάφιο β' του Συντάγματος. Με τις σχετικές διατάξεις ο νομοθέτης επιδίωξε την ενίσχυση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με σημαντικό οικονομικό αντικείμενο και ταυτόχρονα την αποφυγή κατάρτισης και εκτέλεσης άκυρων συμβάσεων. Ως εκ τούτου ο έλεγχος αυτός, θεσμοθετήθηκε ως προληπτικός και ειδικότερα πριν την κατάρτιση της σύμβασης και επομένως πριν καν τη γέννηση της υποχρέωσης σε βάρος του δημοσίου για καταβολή. Συγκεκριμένα ορίζεται ρητά ότι η διενέργεια του ελέγχου συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης.

Ο ως άνω προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το σημαντικότερο τμήμα του ελέγχου της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Είναι δικαστικός έλεγχος και ασκείται από όργανα της δικαστικής εξουσίας, κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής της δαπάνης, και για το λόγο αυτό διαφέρει εκ διαμέτρου από τον διοικητικό προληπτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από

τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή από τον Υπουργό των Οικονομικών, κατά το στάδιο της ανάληψης της δαπάνης.

Με τη θεσμοθέτηση του προληπτικού ελέγχου ως δικαστικού επιτυγχάνεται:

α) η περιφρούρηση των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου, γιατί τον έλεγχο ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανεξάρτητη και συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή, που λόγω της συγκρότησής της από δικαστικούς λειτουργούς δεν μπορεί να επηρεαστεί από τη διοίκηση, β) η ασφάλεια των συναλλαγών, γιατί οι πάσης φύσης πιστωτές του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου έχουν την βεβαιότητα ότι δεν πρόκειται να οχληθούν, στο απώτερο μέλλον, να επιστρέψουν τα ληφθέντα ποσά και γ) η προστασία του ίδιου του διατάκτη, καθόσον, του υποδεικνύεται σαφώς η παρανομία δαπανών, τις οποίες έχει επιλέξει να πραγματοποιήσει.

Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους, που ασκείται από όργανα της δικαστικής εξουσίας, πέραν του ότι εξασφαλίζει και επιβεβαιώνει τη κανονικότητα και νομιμότητά τους, δρα και κατά τρόπο αποτρεπτικό για εκείνους που επιβουλεύονται το δημόσιο χρήμα, αφού η ιδέα και «ο φόβος», για τον τελικό έλεγχο μιας δαπάνης από όργανα που έχουν περιβληθεί με συνταγματικές εγγυήσεις, ή ειδικότερα και μόνη η σκιά ενός τέτοιου ελέγχου, αποτελεί ανασχετικό φραγμό για την πραγματοποίηση παράνομων και αντικανονικών δαπανών και τη διασπάθιση του δημόσιου πλούτου.

## **ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

Όνομα: Κωνσταντίνος  
Επώνυμο: Παπαϊωάννου  
Έτος γέννησης: 1960  
Τόπος γέννησης: Γρεβενά  
Διεύθυνση: Παρνασσού 53, 15234, Χαλάνδρι Αττικής  
Τηλέφωνο: 2106821835 / 6946546458  
Fax: 2106821835  
E-Mail: [parinos@yahoo.gr](mailto:parinos@yahoo.gr)

### **1. Ιδιότητα**

- 1.1 Στρατιωτικός, Συνταγματάρχης Στρατολογικού/ Σώματος Νομικών Συμβούλων
- 1.2. Διευθνής Γραφείου Νομικού Συμβούλου Γενικού Επιτελείου Ναυτικού

### **2. Σπουδές**

- 2.1. Πτυχιούχος του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Ειδίκευση στις Νομικές Επιστήμες με βαθμό «ΛΙΑΝ ΚΑΛΩΣ» -7-(επτά), (1984).
- 2.2 Απόφοιτος του Στρατολογικού Τμήματος της Στρατιωτικής Σχολής Αξιωματικών Σωμάτων (Σ.Σ.Α.Σ), (1984).

2.3. Απόφοιτος του Κέντρου Εκπαιδύσεως Αξιωματικών Στρατολογικού του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, (1986).

2.4. Πτυχιούχος του CENTRE D'ETUDES DIPLOMATIQUES ET STRATEGIQUES, (2003).

### **3. Εργασιακή Εμπειρία:**

Συνταγματάρχης Στρατολογικού- Σώματος Νομικών Συμβούλων του ΥΠΕΘΑ

3.1 Υπηρεσία σε Στρατολογικά Γραφεία:

3.3 Επιτελείο Υπουργού Εθνικής Άμυνας (ΕΠΥΕΘΑ), Διευθυντής του Γραφείου Ενημέρωσης Κοινού Αθηνών, 1994- 2002

3.4 Αναπληρωτής Ακόλουθος Άμυνας της Πρεσβείας της Ελλάδας στο Βερολίνο, διαπιστευμένος στο Γερμανικό Υπουργείο Εξωτερικών , 2002-2005.

### **4. Επιστημονικές εργασίες:**

**1984:** Πολιτική Δικονομία, Προσωρινή αναστολή αναγκαστικής εκτέλεσης.

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Π. Γέσιου-Φαλτσή.

**2003:** Διπλωματική εργασία στο C.E.D.S GRECE - ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

Επιβλέπων καθηγητής: Α. Γιαπαλής

Η Προστασία των εθνικών μειονοτήτων –Η σύμβαση πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

### **5. Ημερίδες**

Διοργάνωση ενημερωτικών ημερίδων για στρατολογικά θέματα στα Ελληνικά Προξενεία και στις Ελληνικές Κοινότητες του εξωτερικού.

**6. Ξένες Γλώσσες :** Αγγλικά (First Certificate in English), (TOEFL).

Γερμανικά (μέτρια).

**9. Οικογενειακή Κατάσταση :** Σύζυγος Ελένη Λυκεσά, Ανώτατη Δικαστής,  
Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πατέρας τριών (3) τέκνων 22,19, και 18 ετών.



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σημασία του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών στις σύγχρονες κοινωνίες είναι κεφαλαιώδης, αφού η εξασφάλιση της εφαρμογής των αρχών της νομιμότητας και της κανονικότητας κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και της κρατικής περιουσίας αποτελεί καθοριστικό στοιχείο τόσο για τη λειτουργία τους όσο και την περαιτέρω ανάπτυξή τους. Πιο συγκεκριμένα ο δημοσιονομικός έλεγχος καθιστά διανυγέστερη τη δραστηριότητα τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας της πολιτείας και επιτρέπει έτσι τον ουσιαστικό τους έλεγχο μέσω της εξακρίβωσης αφενός της χρηστής χρησιμοποίησης και αξιοποίησης των ήδη διατεθέντων δημόσιων κονδυλίων και αφετέρου του νόμιμου και αποτελεσματικού προγραμματισμού των μελλοντικών δαπανών. Υπό την έννοια αυτή ο έλεγχος του δημοσίου χρήματος συνιστά στοιχείο και γνώρισμα της εθνικής κυριαρχίας.

Ο ως άνω έλεγχος των δημόσιων οικονομικών μπορεί να είναι προληπτικός, να διενεργείται δηλαδή πριν την εκταμίευση και καταβολή του χρήματος ή να καταστρώνεται και να αναπτύσσεται μόνο κατασταλτικά, διαπιστώνοντας τη χρηστή διάθεση των κονδυλίων μετά τη διενέργεια των δαπανών και την πληρωμή των πιστωτών του Δημοσίου. Στην ελληνική δημοσιονομική έννομη τάξη διενεργούνται και λειτουργούν συμπληρωματικά και αρμονικά και τα δύο είδη του δημοσιονομικού ελέγχου, με τον προληπτικό έλεγχο όμως να διεκδικεί πρωταρχικό και κυρίαρχο ρόλο, λόγω της αποτελεσματικότητάς του, που οδηγεί άμεσα στην παρεμπόδιση της πληρωμής παράνομων δαπανών και διασώζει την εθνική οικονομία αφενός από την άσκοπη διάθεση δημοσίου χρήματος αλλά και από την πρόσθετη διαδικασία που απαιτείται στη συνέχεια για να την επιστροφή του, η οποία πολλές φορές αποδεικνύεται ατελέσφορη.

Απαραίτητο μοχλό για τη λειτουργία του ελέγχου αποτελεί η δημιουργία των απαραίτητων ελεγκτικών μηχανισμών και οργάνων. Ο επαρκής θεσμικός εξοπλισμός των μηχανισμών αυτών, η κατοχύρωση και η θωράκισή τους συνιστά στοιχείο ευνομίας του κράτους και είναι αποτέλεσμα πολιτικής ωριμότητας. Στη χώρα μας ο ρόλος αυτός ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, που αποτελεί την ανώτατη δημοσιονομική δικαιοδοσία. Η διαρκής και αδιάλειπτη παρουσία του, από συστάσεως ουσιαστικά του Ελληνικού Κράτους, αποτελεί απόδειξη της βούλησης των λοιπών κρατικών εξουσιών και των φορέων τους να δεχθούν ουσιαστικό έλεγχο των αρμοδιοτήτων τους και να αυτοπεριοριστούν.

## **ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ**

### **1. Ιστορική αναδρομή του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών**

Ο έλεγχος εν γένει των δημοσίων οικονομικών, ως θεσμός, δεν είναι δημιούργημα της σύγχρονης εποχής, αλλά έχει τις ρίζες του ήδη στην αρχαία ελληνική σκέψη και πρακτική.

Ειδικότερα στην Πολιτεία των Αθηνών είχε θεσμοθετηθεί ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών αρχικά από τους δέκα Άρχοντες (Λογιστές), στους οποίους όλοι, όσοι είχαν οπωσδήποτε αναμιχθεί στη διαχείριση των κοινών, όφειλαν, πριν καταθέσουν την εξουσία, να παρουσιάσουν λεπτομερείς λογαριασμούς για τα έσοδα και τις δαπάνες που είχαν πραγματοποιήσει και στη συνέχεια από το δικαστήριο της Ηλιαίας, για όσους από τους ελεγχόμενους παραπέμπονταν σ' αυτό<sup>1</sup>.

Στους νεότερους χρόνους η πρώτη μορφή άσκησης ελέγχου στις δημόσιες δαπάνες του Κράτους εφαρμόστηκε με το ΙΒ΄ Ψήφισμα της 13.4.1826, με το οποίο, η

---

<sup>1</sup> **Κ. Χιώλος**, Η σημασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία, ΔιΔικ 4 (1992) σελ. 1016 επ.

Γ' Εθνική Συνέλευση των Ελλήνων ανέθεσε σε ειδική Επιτροπή της, που ονομάστηκε Λογιστική Επιτροπή, τον έλεγχο της διαχείρισης των δανείων που είχαν συνάψει οι επαναστατικές κυβερνήσεις. Ειδικότερα στην Επιτροπή αυτή ανατέθηκε α) να επεξεργασθεί όλους τους εθνικούς λογαριασμούς του Υπουργείου Οικονομίας και του Εθνικού Ταμείου, β) να της υποβάλει την καθαρή έκθεση των λογαριασμών που επεξεργάστηκε και γ) να ζητήσει λογοδοσία από τους διαχειριστές των δύο πρώτων εθνικών δανείων της ανεξαρτησίας<sup>2</sup>. Η διασπάθιση των δανείων αυτών και η απόδοση των σχετικών ευθυνών ήταν εκείνες που επέβαλαν τον έλεγχο αυτό αλλά συγχρόνως υπαγόρευσαν και την ανάγκη για την ίδρυση και λειτουργία ανεξάρτητων ελεγκτικών οργάνων, ώστε η υπό συγκρότηση πολιτεία να αυτοπειθαρχηθεί και να αυτοελεγχθεί.

Με τη σύσταση του νέου Ελληνικού Κράτους αναλήφθηκε από τον Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια προσπάθεια ελέγχου των οικονομικών του, με τη δημιουργία, με το Ψήφισμα της Δ' Εθνικής Συνέλευσης της 23 Σεπτεμβρίου 1929, του «Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου», ενός ειδικού οργάνου για τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών. Στην αρμοδιότητα αυτού ανήκε ο έλεγχος της νομιμότητας κάθε δαπάνης που είχε ήδη διενεργηθεί και πληρωθεί από το Δημόσιο Ταμείο, προκειμένου να αποφεύγονται οι καταχρήσεις και οι σφετερισμοί της δημόσιας περιουσίας<sup>3</sup>.

Στη συνέχεια με την έλευση του Όθωνα και την εγκαθίδρυση της Αντιβασιλείας, ιδρύεται το 1833, κατ' απομίμηση της γαλλικής Cour des Comptes

---

<sup>2</sup> Γ. Κούρτης, Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων, Αρμ. 1998, σελ. 401, Κλ. Κουτσούκης, Σκάνδαλα πολιτικής διαφθοράς στη νεώτερη ελληνική κοινωνία και ιστορία (1821-2001), σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος», Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 430 επ.

<sup>3</sup> Γ. Δημακόπουλος, Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών επί της Ελληνικής Πολιτείας (1827-1833), σε Πρακτικό του Επιστημονικού Συμποσίου: Ιωάννης Καποδίστριας, 170 χρόνια μετά (1827-1997), Ναύπλιο, 26-28 Σεπτεμβρίου 1997, σελ. 41 επ., Ναυπλιακά Ανάλεκτα, τ. IV (2000), σελ. 170 επ.

και του Βαυαρικού Rechnungshof, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο, σύμφωνα με τις καταστατικές του διατάξεις, αποσκοπούσε στη διαφύλαξη της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσω του ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών. Περιοριζόταν δηλαδή και αυτό όπως και ο θεσμικός πρόδρομός του, το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο του Καποδίστρια, σε κατασταλτικό έλεγχο των δημοσίων υπολόγων, με την επιπλέον αρμοδιότητα της «εκδίκασης» των σχετικών διαφορών<sup>4</sup>. Η χρονική συγκυρία σύστασης του θεσμού δεν επέτρεπε όμως παρά τη διενέργεια αυτού του ελέγχου και μόνο, αφού οι λογαριασμοί της διαχείρισης των δανείων της ανεξαρτησίας ήταν ακόμη ανοικτοί η δε δημοσιονομική διοίκηση υποτυπώδης και τα δημόσια ταμεία ανύπαρκτα.

Εξάλλου, παράλληλα με τον έλεγχο των λογαριασμών, είχε ήδη αποφασιστεί και η κατάρτιση κρατικού προϋπολογισμού, η οποία ανατέθηκε στην εκτελεστική εξουσία<sup>5</sup>. Η ανάθεση αυτή στηρίχθηκε στη λογική ότι ο προϋπολογισμός αφενός συνιστά κατ' ουσία διοικητική πράξη και αφετέρου ενσαρκώνει το πολιτικό πρόγραμμα της κυβέρνησης, η οποία είναι και η μόνη που έχει την πλήρη πληροφόρηση για τις κρατικές δαπάνες, προκειμένου να καταστρώσει λεπτομερές σχέδιό του. Ο πρώτος προϋπολογισμός που ψηφίστηκε από την Εθνική Αντιπροσωπεία ήταν αυτός του έτους 1851.

Ταυτόχρονα με την εξέλιξη αυτή και στην ίδια περίπου χρονική στιγμή εμφανίζεται και η πρώτη προσπάθεια προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, με το νόμο ΣΙΒ'/1.10.1852, που ήταν ο πρώτος νόμος που περιείχε σχετικές διατάξεις, σε υβριδική όμως μόλις μορφή και χωρίς να θεσπίζει οργανωμένο σύστημα

---

<sup>4</sup> Διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ-32).

<sup>5</sup> **Συντάγματα** Επιδάουρου έτους **1822**, άρθρο μα', Άστρους **1823**, άρθρο λθ', Τροιζήνας έτους **1827**, άρθρο 76, **1844**, άρθρα 53 και 54, **1864**, άρθρο 60, **1911**, άρθρα 59-61. **1952**, άρθρα 60 και 61 και **1975**, άρθρο 79.

τέτοιου ελέγχου<sup>6</sup>, αφού τη θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων εξακολουθούσε να διενεργεί το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Σταθμό στην ιστορική εξέλιξη αυτού του είδους του ελέγχου αποτέλεσε ο νόμος ΑΥΟΖ'/1887(ΦΕΚ 136/3.6.1887), περί ανάθεσης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με τον οποίο εγκαταστάθηκε ένα ελεγκτικό σύστημα σύμφωνο με το πρότυπο του ασκούμενου στο Βέλγιο προληπτικού ελέγχου<sup>7</sup> και η σχετική αρμοδιότητα περιήλθε σε ένα εξωτερικό όργανο, ανεξάρτητο από την εκτελεστική λειτουργία. Η σημασία του βήματος αυτού για το σύνολο της κρατικής δομής αλλά και για την τότε πολιτική εξουσία αποδεικνύεται από το γεγονός ότι το νόμο αυτό εισηγήθηκε στη Βουλή ο ίδιος ο Πρωθυπουργός και Υπουργός Οικονομικών Χαρίλαος Τρικούπης<sup>8</sup>.

Η ως άνω εκχώρηση του προληπτικού ελέγχου των δημόσιων δαπανών στο Ελεγκτικό Συνέδριο αποτέλεσε πράγματι σπουδαία καινοτομία, αφού για πρώτη φορά το δημόσιο χρήμα υπόκειται, πριν την εκταμίευσή του, στον έλεγχο ενός οργάνου, απολύτως αυτόνομου σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, η οποία ήταν ή μόνη που αποφάσιζε τη διάθεσή του, μέσω της εντολής για τη διενέργεια των δαπανών. Η ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής σε ένα τέτοιο όργανο, που στην πορεία λειτούργησε ως εγγυητής του δημοσίου χρήματος, ενήργησε καταλυτικά και για τη λειτουργία του κράτους αλλά και για την ανάδειξη της σημασίας του προληπτικού ελέγχου και την εμπέδωσή του.

## **2. Συνταγματική θεμελίωση**

Συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου των δημόσιων δαπανών συναντάται για πρώτη φορά μόλις στο Σύνταγμα του 1975. Στην παράγραφο 1 του

---

<sup>6</sup> **Ν. Μηλιώνης**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006 σελ 267

<sup>7</sup> **Π. Δερτιλής**, Ο προληπτικός έλεγχος της αναλήψεως των δημοσίων δαπανών, εκδ. οίκος Ο ΕΛΕΥΘΕΡΟΥΔΑΚΗΣ Α.Ε. Αθήνα 1929,σελ.77

<sup>8</sup> **Α. Γέροντας**, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.σελ.171

άρθρου 98 αυτού, όπου καθορίζεται η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και απαριθμούνται ενδεικτικά οι αρμοδιότητές του, ρητά αναφερόταν ότι σ' αυτές ανήκει και «ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους». Το εν λόγω άρθρο εντάχθηκε στο Ε' Τμήμα του καταστατικού μας χάρτη, που φέρει τον τίτλο «Δικαστική Εξουσία» και αφορά συγκεκριμένα στην οργάνωση και λειτουργία της, και κατά συνέπεια, σύμφωνα με τη θεωρία του δημοσιονομικού δικαίου, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών αποτελεί πλέον δικαστική αρμοδιότητα και ειδικότερα τμήμα του δικαστικού ελέγχου της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος<sup>9</sup>.

Η προαναφερόμενη διάταξη του Συντάγματος αναθεωρήθηκε, με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, που ισχύει από 17.4.2001, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση του πεδίου άσκησης του ελέγχου και έτσι από την παραπάνω ημερομηνία στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύνανται να υπαχθούν, με ειδική διάταξη νόμου, όχι μόνο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως όριζε η διάταξη πριν από την αναθεώρησή της, αλλά και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου οποιασδήποτε μορφής (δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, σωματεία, ιδρύματα κ.λ.π.). Ενόψει της πολυσχιδούς και πολύμορφης λειτουργίας του σύγχρονου κράτους, μετά την εξέλιξη αυτή πλέον ελέγχεται, και ως εκ τούτου και διασφαλίζεται, εκτενέστερα και πληρέστερα η νόμιμη και χρηστή διαχείριση του συνόλου της με ευρεία έννοια δημόσιας περιουσίας<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> **Κ. Ρίζος**, Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1999, σελ. 7 επ. και **Ι. Κάρκαλης**, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας, σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 321 επ.

<sup>10</sup> **Ι. Τζεβελεκάκης**, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος» Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 915 επ., διατυπώνει την άποψη ότι με την επέκταση αυτή της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

Ταυτόχρονα, με την προαναφερόμενη αναθεώρηση, δημιουργήθηκε και ένας νέος τομέας προληπτικού ελέγχου, αυτός του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του ως άνω άρθρου 98, δηλαδή η εξέταση «των 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» και υπάχθηκε και αυτή στην αρμοδιότητα του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας. Η τελευταία αυτή διάταξη του Συντάγματος είναι ουσιαστικά αναγνωριστική, αφού έχει αναγάγει σε συνταγματικό επίπεδο μια νομοθετική τακτική που ήδη ίσχυε και εφαρμοζόταν, παρουσιάζοντας ιδιαίτερα σημαντικά αποτελέσματα.

Το καθεστώς αυτό δεν θίχθηκε με την συνταγματική αναθεώρηση του 2008, αφού το εν λόγω άρθρο 98 δεν αναθεωρήθηκε, αν και είχε συμπεριληφθεί στα υπό αναθεώρηση άρθρα. Ειδικότερα, στο σχέδιο που πρότεινε κατά την προαναθεωρητική διαδικασία η τότε κυβερνητική πλειοψηφία είχαν εγερθεί μόνο ζητήματα δικαιοδοσίας, χωρίς να θίγεται η ουσία του προληπτικού ελέγχου και ο τρόπος άσκησής του. Συγκεκριμένα είχε προταθεί η δημιουργία δικαστικού σχηματισμού, μέσω νόμου, και συγκεκριμένα ειδικού τμήματος στο Ελεγκτικό Συνέδριο για την κρίση της νομιμότητας των δημόσιων συμβάσεων. Η εισήγηση αυτή έγινε δεκτή, κατά πλειοψηφία, κατά την προαναθεωρητική διαδικασία και το σχετικό άρθρο εντάχθηκε στα προς αναθεώρηση άρθρα, δεν συγκέντρωσε όμως τελικά την απαιτούμενη πλειοψηφία και έτσι δεν αναθεωρήθηκε<sup>11</sup>.

---

δεν ανακύπτει πλέον ζήτημα εάν δύνανται να υπαχθούν στον έλεγχο αυτό και τα νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα, καθόσον, όπως έχει κριθεί με την 1333/2001 απόφαση του IV Τμ. Ελ. Συν., με την αναθεωρημένη διάταξη διευρύνονται οι ελεγκτικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού πλέον στον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο που ασκεί το Δικαστήριο δύνανται να υπαχθούν, με ειδική διάταξη νόμου, όχι μόνο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου(ν.π.δ.δ), όπως όριζε η διάταξη πριν από την αναθεώρηση της, αλλά και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου(ν.π.ι.δ.) οποιασδήποτε μορφής.

<sup>11</sup> **Πρακτικά** της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος της ΙΑ΄ Περιόδου, Γ΄ Συνόδου της Βουλής της 1.2.2007 και **Πρακτικά** Ολομέλειας της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΘ΄ της 27.5.2008.

Τέλος, οι ανωτέρω συνταγματικές ρυθμίσεις συμπληρώνονται από το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τη διαδικασία άσκησης του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου και που σήμερα ενσωματώνονται στο π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ-Α',189), στο οποίο έχουν κωδικοποιηθεί οι σχετικές με το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις υπό τον τίτλο «Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

### **3. Συγκριτική θεώρηση σε σχέση με ομοειδείς αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών ελεγκτικών οργάνων**

Προληπτικός έλεγχος στις δημόσιες δαπάνες δεν ασκείται μόνο στην ελληνική επικράτεια, αν και είναι γεγονός ότι η κύρια μορφή δημοσιονομικού ελέγχου, τόσο στον ευρωπαϊκό χώρο όσο και στις Ηνωμένες Πολιτείες, ήταν ανέκαθεν και παραμένει και σήμερα ο κατασταλτικός έλεγχος. Πάρα ταύτα σε ορισμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόστηκε εξ αρχής και εξακολουθεί να διενεργείται προληπτικός έλεγχος, σε ανάλογη μορφή με αυτή που εφαρμόζεται στην Ελλάδα. Η συγκριτική προσέγγιση και θεώρηση των μορφών και μεθόδων του προληπτικού ελέγχου στον ευρύτερο γεωγραφικό ή πολιτικό χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης βοηθά, σε κάθε περίπτωση, στην πληρέστερη κατανόηση της λειτουργίας του, των αδυναμιών που εμφανίζει και της αποδοτικότητάς του.

Στην Ιταλία η άσκηση του ως άνω ελέγχου έχει περιορισμένη εφαρμογή. Ειδικότερα, από το ισχύον και σήμερα Σύνταγμα του 1948, έχει ανατεθεί στο Corte dei conti, το ιταλικό δηλαδή Ελεγκτικό Συνέδριο ο προληπτικός έλεγχος της νομιμότητας συγκεκριμένων μόνο πράξεων και μέτρων εξαιρετικής σημασίας<sup>12</sup>, τα οποία εκδίδονται από τη διοίκηση και η εφαρμογή τους συνεπάγεται δημόσια δαπάνη.

---

<sup>12</sup> **Fr. Staderini**, The 140<sup>th</sup> anniversary of the Corte dei conti, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Α. Σάκουλα, 2004.



Όμοια προληπτικός δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται και από το βελγικό Ελεγκτικό Συνέδριο (Cour des comptes – Rekenhof – Rechnungshof). Συγκεκριμένα ασκείται προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας όλων των δημοσιονομικών πράξεων του κράτους και των επαρχιών και μάλιστα τόσο κατά το στάδιο της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης των δαπανών όσο και το στάδιο που προηγείται της πληρωμής τους. Η θετική κατάληξη του ελέγχου λαμβάνει τη μορφή θεώρησης (visa) του αντίστοιχου χρηματικού εντάλματος<sup>13</sup>. Ο εν λόγω έλεγχος διενεργείται από έναν σύμβουλο και όταν ανακύπτει νομικό ή πραγματικό ζήτημα η υπόθεση επιλύεται από κλιμάκιο, αν δε αυτή παρουσιάζει γενικότερο ενδιαφέρον παραπέμπεται σε τμήμα ή και στην ολομέλεια του Σώματος.

Αντίστοιχη αρμοδιότητα έχει και το Ελεγκτικό Συνέδριο της Πορτογαλίας, το Tribunal de contas, το οποίο επίσης ελέγχει το σύνολο των κρατικών δαπανών. Αρμόδια για τη θεώρηση των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων είναι κλιμάκια αυτού, που στελεχώνονται από δύο μέλη.

Στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, όπως και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ασκείται μόνο κατασταλτικός έλεγχος των με ευρεία έννοια δημόσιων διαχειρίσεων. Ειδικότερα, στην Εσθονία πριν τη Σοβιετική κατοχή και την κατάργηση του προβλεπόμενου ελεγκτικού οργάνου, προβλέπονταν και ασκούσαν και προληπτικός έλεγχος των δαπανών. Μετά το 1990 επανιδρύθηκε τα προϊσχύον Κρατικό Γραφείο Ελέγχου με περιορισμένες όμως αρμοδιότητες μόνο κατασταλτικού ελέγχου.

Τέλος, και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο περιορίζεται σε έλεγχο των λογαριασμών, σε κατασταλτικό δηλαδή δημοσιονομικό έλεγχο. Συγκεκριμένα

---

<sup>13</sup> **W. Dumazy**, La Cour de comptes de Belgique dans le systeme institutionnel belge, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Α. Σάκκουλα, 2004.

αντικείμενό του αποτελεί αφενός ο έλεγχος του συνόλου των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού της Ένωσης και των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών της και αφετέρου ο έλεγχος των λογαριασμών κάθε οργανισμού που ιδρύεται από αυτήν.

## ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

### 1. Η έννοια και το αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών αποσκοπεί στην τήρηση της δημοσιονομικής νομιμότητας στο στάδιο των διοικητικών ενεργειών που έχουν σχέση με την ανάληψη υποχρέωσης, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής της δημόσιας δαπάνης και στην τήρηση της νομιμότητας εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού. Κύριο χαρακτηριστικό του είναι ότι ασκείται πριν πραγματοποιηθεί η δαπάνη και εκταμιευθεί το δημόσιο χρήμα, στοιχείο που αποτελεί ταυτόχρονα και το σπουδαιότερο πλεονέκτημά του, αφού μπορεί να προλάβει την κακή χρήση και την άσκοπη διάθεση του δημοσίου πλούτου.

Στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είναι τόσο διοικητικός και ασκείται από την ίδια την εκτελεστική εξουσία, που με την έννοια αυτή αυτοελέγχεται, όσο και δικαστικός και ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η τελευταία αυτή μορφή του δικαστικού προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου κατοχυρώνεται, όπως ήδη προσημειώθηκε, και συνταγματικά και επομένως η διατήρησή της είναι υποχρεωτική για το κοινό νομοθέτη, ο οποίος δεν επιτρέπεται να την καταργήσει.

Η διενέργεια μιας δαπάνης δεν αποτελεί απλή διοικητική πράξη αλλά σύνθετη δημοσιολογιστική ενέργεια που απεικονίζεται σε περισσότερα διοικητικά έγγραφα και απολήγει στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος. Καταρχάς, προκειμένου να

πληρωθεί μια δημόσια δαπάνη<sup>14</sup> απαιτείται να εκδοθεί χρηματικό ένταλμα πληρωμής<sup>15</sup>, το οποίο την ενσωματώνει και αποτελεί το νόμιμο τίτλο πληρωμής της<sup>16</sup>. Πριν την έκδοση όμως του τίτλου πληρωμής προηγούνται η ανάληψη της δαπάνης, η έκδοση δηλαδή της διοικητικής πράξης με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του δημοσίου έναντι τρίτων και η εκκαθάρισή της, ο ακριβής καθορισμός του ύψους της.

Ο διοικητικός προληπτικός δημοσιονομικός έλεγχος είναι εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης, λαμβάνει χώρα πριν την έκδοση του τίτλου πληρωμής και ασκείται είτε κατά το στάδιο της ανάληψης της δαπάνης, από τον ίδιο το διατάκτη της και τις υπηρεσίες του, που με την πράξη ανάληψης βεβαιώνουν και αποδέχονται την ύπαρξη της υποχρέωσης του δημοσίου για καταβολή συγκεκριμένου ποσού υπέρ τρίτου, είτε κατά το στάδιο της εκκαθάρισής της από τις υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου (όπως μετονομάστηκαν οι υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων, που εδρεύουν σε κάθε υπουργείο αλλά αποτελούν τμήματα που ανήκουν οργανικά στο γενικό λογιστήριο του κράτους)<sup>17</sup>, που με πράξη τους ελέγχουν τους λογαριασμούς και προσδιορίζουν επακριβώς το ύψος της υποχρέωσης. Για όσες δαπάνες δεν υπόκεινται σε δικαστικό

---

<sup>14</sup> Ο όρος χρησιμοποιείται με την ευρεία του έννοια και περιλαμβάνει κάθε δαπάνη που βαρύνει το κράτος αλλά και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και τα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από το κράτος.

<sup>15</sup> Άρθρα 23 και 25 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α'247).

<sup>16</sup> Κατά το **Ν. Μηλιώνη**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. 2<sup>η</sup> Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σελ.277, «Το χρηματικό ένταλμα πληρωμής είναι ειδική διοικητική πράξη, με την οποία δίνεται η έγγραφη εντολή του υπουργού για την πληρωμή εξόδων του δημοσίου». Κατά τη νομολογία το χρηματικό ένταλμα αποτελεί το νόμιμο τίτλο (πληρωμής), με τον οποίο εντέλλεται η καταβολή –μετά από έρευνα ως προς τη γέννηση, ύπαρξη και έκταση του δημοσίου χρέους– χρηματικού ποσού σε πιστωτή του Δημοσίου για νόμιμη αιτία. Ο τίτλος αυτός διακρίνεται σαφώς από την υλική ενέργεια της εξόφλησης του σχετικού ποσού, που πραγματοποιείται με την εκταμίευσή του από το δημόσιο ταμείο (**Ι. Σαρμά**, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1997 σελ. 62 επ.

<sup>17</sup> **Αικ. Γιαλιτάκη**, Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος, Αφοι Π.Σάκκουλα 1999, σελ.27, δατυπώνει την άποψη ότι κατά τη διαδικασία της ψήφισης του ν. 2362/1995 τονίστηκε ότι ο εσωτερικός προληπτικός έλεγχος ασκούνταν και διατηρείται ασκούμενος ως πρώτη βαθμίδα ελέγχου από τις οικονομικές υπηρεσίες κάθε Υπουργείου, ενώ η δεύτερη βαθμίδα ελέγχου διεξάγεται από τις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων (τις μετονομασθείσες υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου). Ο τρίτος προληπτικός έλεγχος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικός έλεγχος νομιμότητας.

προληπτικό έλεγχο ακολουθεί και ένα τρίτο στάδιο διοικητικού εσωτερικού ελέγχου, κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής τους, μετά δηλαδή την έκδοση του τίτλου πληρωμής, που αποτελεί τη διαταγή του αρμόδιου διατάκτη προς το δημόσιο ταμεία να προβεί στην πληρωμή, και πριν από την εξόφληση τους. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από τον ελεγκτή του δημόσιου ταμείου. Αντίθετα για τις δαπάνες που υπόκεινται σε δικαστικό προληπτικό έλεγχο, μετά την έκδοση του χρηματικού εντάλματος και πριν την εξόφλησή του, μεσολαβεί έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη πληρωμή τους. Ειδικότερα, η θεώρηση του εντάλματος από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη νομική ισχύ του, καθόσον προσδίδει σ' αυτό τεκμήριο νομιμότητας και εκτελεστότητα<sup>18</sup>.

Ο ως άνω δικαστικός προληπτικός έλεγχος, είναι αυτός που συνιστά τον κατ' ουσία προληπτικό έλεγχο των δαπανών, δεδομένου ότι, μέσω αυτού και μόνο, οι αποφάσεις και ενέργειες της εκτελεστικής εξουσίας, σε σχέση με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, εξετάζονται από ένα ανώτατο, αλλά εξωτερικό και θεσμικά ανεξάρτητο σε σχέση με αυτήν όργανο, και για το λόγο αυτό αντικειμενικό και αμερόληπτο κριτή της, το οποίο ανήκει μάλιστα λειτουργικά και οργανωτικά στη δικαστική εξουσία<sup>19</sup>. Για το λόγο αυτό ο συγκεκριμένος έλεγχος αποτελεί το πεδίο έρευνας και προβληματισμού της παρούσας εργασίας.

Αντικείμενο του εν λόγω ελέγχου είναι οι δημόσιες δαπάνες, πριν την πληρωμή τους, και υποκείμενό του οι διατάκτες τους, αυτοί δηλαδή που αποφασίζουν για τη διενέργειά των δαπανών αναλαμβάνοντας υποχρεώσεις σε βάρος των

---

<sup>18</sup> **ΕΣ Ολομ.**, Πρακτικά 3ης/23.2.2005. Η θεώρηση (υπογραφή ) των χρηματικών ενταλμάτων είναι ενέργεια αυτοτελής σε σχέση με την έκδοση και εξόφληση αυτών. Αποτελεί πιστοποίηση ότι προηγήθηκε ενδεδειγμένος έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης από διοικητικό όργανο εξωτερικού ελέγχου, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.(**Ν. Μηλιώνη**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2002, σελ.277).

<sup>19</sup> **ΕΣ Ολομ.**, Πρακτικά 23συν./2.6.1997.

πιστώσεων που τέθηκαν στη διάθεσή τους απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό και εντέλλονται στη συνέχεια την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος. Πρόκειται για τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα τους υπουργούς, τους γενικούς γραμματείς περιφέρειας, τους νομάρχες ή άλλα εξουσιοδοτημένα όργανα. Περαιτέρω, ο έλεγχος περιλαμβάνει τόσο τις δαπάνες του με στενή έννοια δημοσίου, όσο και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>20</sup> και όσων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, μετά δε την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, υπάγονται σ' αυτόν με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους.

Μετά τις νομοθετικές πρωτοβουλίες των τελευταίων χρόνων και τη αθρόα μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων σε άλλους πιο ευέλικτους δημόσιους φορείς εγείρεται ζήτημα συνταγματικότητας, όταν αυτή δεν συνοδεύεται από ταυτόχρονη υπαγωγή ή διατήρηση της υπαγωγής των λειτουργιών αυτών στο προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα δημιουργείται πρόβλημα στην περίπτωση που ο νομοθέτης συνιστά νέα νομικά πρόσωπα δημοσίου κυρίως ή και ιδιωτικού δικαίου προκειμένου να ασκήσουν αρμοδιότητες που μεταφέρονται σε αυτά από την κρατική διοίκηση και δεν τα υπάγει στη συνέχεια σε δικαστικό προληπτικό έλεγχο. Η πρακτική αυτή θα μπορούσε εύκολα να καταστήσει κενό γράμμα τη διάταξη του άρθρου 98, παράγραφος 1, εδάφιο α' του Συντάγματος. Για το λόγο αυτό όταν μεταβιβάζονται κρατικές αρμοδιότητες προς τους φορείς π.χ. της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι επιτρεπτό να αποδυναμώνονται οι θεσμικές εγγυήσεις του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, που μέχρι πρότινος διενεργούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί, με την υπαγωγή τους αποκλειστικά σε διοικητικό έλεγχο. Τέτοιος κίνδυνος υφίσταται ιδιαίτερα όταν

---

<sup>20</sup> Με τις διατάξεις των άρθρων 23 του ν.3202/2003, 11 του ν. 3250/2004 και 18 παρ. 9 του ν. 3320/2005 καθιερώθηκε, από 1.7.2005, ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δαπανών των Ο.Τ.Α α' βαθμού με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων.

μεταβιβάζονται σημαντικές κρατικές αρμοδιότητες σε φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα για την άσκησή τους προβλέπεται η αποκλειστική ή έστω κατά κύριο λόγο επιχορήγησή τους από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Πέραν αυτών, πρέπει να σημειωθεί ότι ο ως άνω διαγραφόμενος έλεγχος δεν ταυτίζεται με απλό και συνήθη διαχειριστικό έλεγχο, αφού δεν περιορίζεται στην απλή διαπίστωση της νόμιμης και κανονικής εκταμίευσης του χρήματος, αλλά συνοδεύεται και από «ουσιαστικό» έλεγχο, την εξακρίβωση δηλαδή της αλήθειας των γεγονότων που στηρίζουν τη δαπάνη<sup>21</sup> και την επαλήθευση έτσι της ύπαρξης της υποχρέωσης του δημοσίου και των νομικών προσώπων του για καταβολή. Ταυτόχρονα, ως δικαστικός έλεγχος, εμπεριέχει και τη δυνατότητα επιβολής καθοριστικών και καίριων κυρώσεων, η οποία συνίσταται στη δυνατότητα να καθιστά τον τίτλο πληρωμής ανενεργό, με την άρνηση θεώρησης των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων, όταν η εντελλόμενη δαπάνη κριθεί ως μη νόμιμη ή αντικανονική.

Παρά ταύτα το εύρος του δεν επεκτείνεται στο σύνολο του δημοσίου χρήματος που εκταμιεύεται από το εν ευρεία έννοια δημόσιο ταμείο, αλλά σε σαφώς καθορισμένες δαπάνες. Ειδικότερα αφορά μόνο τις δαπάνες εκείνες που εντέλλονται με χρηματικά εντάλματα πληρωμής ή προπληρωμής<sup>22</sup>, ενώ μεγάλο τμήμα των δημόσιων δαπανών, όπως π.χ. αυτές που εντέλλονται με μισθοδοτικές καταστάσεις ή άλλους τίτλους πληρωμής και αφορούν σε πάγιες και σταθερές δαπάνες, όπως μισθοί και επιδόματα δημόσιων υπαλλήλων, συντάξεις, μισθώματα για την στέγαση δημόσιων υπηρεσιών και άλλες μόνιμες και σταθερές δαπάνες του δημοσίου και των

---

<sup>21</sup> **Κ. Κωστόπουλου**, Ο έλεγχος του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Εθνικό Τυπογραφείο, 1998, σελ. 87 επ.

<sup>22</sup> Χρηματικά εντάλματα προπληρωμής είναι τα χρηματικά εντάλματα, με τα οποία προκαταβάλλεται το χρηματικό ποσό σε οριζόμενο υπόλογο, που αποδίδει λογαριασμό σε τακτή προθεσμία, με την υποβολή των νόμιμων δικαιολογητικών (άρθρο 38 του ν. 2362/1995).

νομικών προσώπων του εξαιρούνται και διαφεύγουν του ελέγχου αυτού<sup>23</sup>. Ως εκ τούτου το τμήμα των κρατικών δαπανών που εξαιρείται από τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπερβαίνει το μισό σχεδόν από αυτό που πραγματοποιείται κάθε χρόνο. Παρ' όλα αυτά όμως, και ανεξάρτητα από τη συμφωνία του στοιχείου αυτού με το άρθρο 98 του Συντάγματος, δεν αναιρείται η σπουδαιότητα του δικαστικού προληπτικού ελέγχου αφού τελικά υπάγονται σ' αυτόν όλες οι μεγάλες δαπάνες και ειδικότερα αυτές των δημοσίων έργων και των προμηθειών<sup>24</sup>. Εξάλλου, το IV Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την 133/1995 Πράξη του, έκρινε ότι η διάταξη του άρθρου 98 παράγραφος. 1 περίπτωση. α' του Συντάγματος δεν εισάγει απλά ένα οργανικό προνόμιο υπέρ του κράτους, αλλά κυρίως μια λειτουργικής φύσης εγγύηση για τις κρατικές δαπάνες και συνεπώς πρέπει πάντα να ερμηνεύεται και εφαρμόζεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην περιγράφεται ο σκοπός που τη διαπνέει<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> **Αικ. Γιαλιτάκη**, όπως παραπάνω. Υποστηρίζει ότι στον προληπτικό έλεγχο υπόκειται μόνο το 5,6% των δαπανών του προϋπολογισμού.

<sup>24</sup> Με την Πράξη 105/1995 του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΤοΣ 4 (1997),σελ. 1051 επ., κρίθηκε ότι όλες οι δαπάνες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά την πρώτη φάση της λειτουργίας τους είναι κατ' ουσία κρατικές, κατά την έννοια του άρθρου 98 παρ.1εδ. α' του Συντάγματος και υπόκεινται ευθέως στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, χωρίς την έκδοση ειδικού νόμου υπαγωγής στον έλεγχο αυτό, αφού πρόκειται για διαχείριση από τις Ν.Α αποκλειστικά δημοσίου χρήματος.

<sup>25</sup> **ΕΣ Ολομ.**, Πρακτικά Συν.16/5.5.1997 και 5/11.3.1998. **Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεσμική εγγύηση της διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας,(Η αναθεώρηση (2001) των άρθρων 98 και 102 του Συντάγματος), σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 401, υποστηρίζει ότι θεμελιώδη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπέρ της οργανικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνιστά η απόφαση (Πρακτικό) της 10<sup>15</sup> /2.4.1996 Συνεδρίασης του IV Τμήματός του, με την οποία κρίθηκε ότι ο έλεγχος επί της νομιμότητας των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων επιτρέπεται να διενεργείται από όργανα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοίκησης και μάλιστα σύμφωνα με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 5 (4 μετά τη αναθεώρηση του 2001) του άρθρου 102 του Συντάγματος,κατά τρόπο που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτό η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης να έχουν ανατεθεί από το ν. 2218/1994 σε υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών. Με το ίδιο Πρακτικό κρίθηκε ότι ναι μεν οι εποπτικές μόνο πράξεις ελέγχου της νομιμότητας διενέργειας των νομαρχιακών δαπανών ανήκουν, κατά το άρθρο 102 παρ. 5 (4 μετά την αναθεώρηση του 2001) του Συντάγματος στην αρμοδιότητα των οργάνων της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοίκησης, πλην όμως η νομιμότητα ή μη της συγκεκριμένης προς εκτέλεση νομαρχιακής δαπάνης θα κριθεί, τελικά, υποχρεωτικά με την διαδικασία του δικαστικού προληπτικού ελέγχου, από το Ελεγκτικό Συνέδριο και μάλιστα ανεξάρτητα από τη νομοθετική πρόβλεψη του ελέγχου αυτού. Όμως, παρ' όλες τις σαφείς και λεπτομερείς από το 1996 κατευθύνσεις της νομολογίας του Ανώτατου Δημοσιονομικού

Τέλος, στην ελληνική έννομη τάξη δεν ασκείται έλεγχος της σκοπιμότητας της διενέργειας μιας δαπάνης<sup>26</sup> ούτε καν της αποτελεσματικότητάς της, αφού δεν προβλέπεται μηχανισμός ελέγχου των διατακτών ο οποίος να εξειδικεύεται στο αν οι στόχοι που έθεσε η δημοσιονομική διοίκηση, κατά το σχεδιασμό και την ανάληψη των δαπανών, επιτεύχθηκαν με τον πλέον οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο, καθώς και ποιες είναι οι επιπτώσεις τους στην κοινωνία και το περιβάλλον, κριτήρια που προσεγγίζονται και με τη βοήθεια της οικονομικής επιστήμης.

Μετά από όλα όσα αναφέρθηκαν, είναι φανερό ότι μέσω του καθεστώτος που έχει διαμορφώσει η διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει καταστεί ο φυσικός δικαστής για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων που αφορούν στην εκτέλεση του ενός από τα δύο κύρια σκέλη του εν γένει κρατικού προϋπολογισμού, του σκέλους δηλαδή των δαπανών, και επομένως η κατάργηση του δικαστικού προληπτικού ελέγχου από τον κοινό νομοθέτη θα αποτελέσει ευθεία κα άμεση παραβίαση του Συντάγματος<sup>27</sup>.

---

Δικαστηρίου της χώρας μας, ως προς την οργανική κατά το Σύνταγμα αυτοτέλεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στο πεδίο εκτέλεσης των νομαρχιακών δαπανών, η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση εξακολουθεί να παραβιάζει, εν προκειμένω, το Σύνταγμα. Διότι τόσο η εκκαθάριση, όσο και η εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών εξακολουθούν να εκτελούνται από τα περιφερειακά όργανα της, δηλαδή από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, ενώ συνταγματικά επιβεβλημένα είναι η εκτέλεσή τους από ίδια όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

<sup>26</sup> Με τη σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε ότι το αναγκαίο της προμήθειας πολυτελών και βαρύτιμων πραγμάτων δεν ελέγχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, διότι αφορά στη σκοπιμότητα της δαπάνης (ΕΣ Ι Τμ. Πράξη 126/1979)

<sup>27</sup> ΕΣ Ολομ., Συν. 19/25.5.1979 και 20/30.5 1979 και 34/8.10.1984. Με το άρθρο 34 του ν. 1489/1984 αποκλείστηκε από 1.1.1985, ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας των δαπανών του Δημοσίου με σοβαρές συνέπειες στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, γεγονός που οδήγησε στην ανάγκη για επάνοδο στη συνταγματική νομιμότητα, η οποία επανήλθε από 1.1.1990 με το άρθρο 22 παρ. 3 του ν. 1868/1989. Κατά την άποψη που διατύπωσε ο Ν. Μπάρμπας, Τα «υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα» κατά το κοινοτικό δίκαιο-εξελίξεις στην ελληνική δημοσιονομική πρακτική, σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του Δημοσίου χρήματος» Τιμ.τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ 660, το παραπάνω μέτρο έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και κατ' επέκταση του δημοσίου χρέους και περαιτέρω αντί να επιταχύνει τις πληρωμές του δημοσίου, λόγος για τον οποίο θεσπίστηκε, τις καθιστούσε στην πράξη ακόμα πιο χρονοβόρες, γιατί ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υπολόγων δεν προέβαιναν στις πληρωμές πριν σιγουρευτούν ότι δεν παραβιάζονταν ισχύοντες νόμοι.



## 2. Διαδικασία και όργανα του προληπτικού ελέγχου

Όπως ήδη αναφέρθηκε, κύριο χαρακτηριστικό του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, όπως αυτός θεσπίζεται από το ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, είναι ότι πρόκειται για έλεγχο δικαστικό, ο οποίος έχει ανατεθεί σε ένα δημοσιονομικό δικαστήριο, δηλαδή ένα απολύτως ανεξάρτητο σε σχέση με την ελεγχόμενη εξουσία όργανο, δικαστικής φύσης, εξοπλισμένο με τις σχετικές θεσμικές εγγυήσεις. Η διαδικασία άσκησης του εν λόγω ελέγχου προβλέπεται και διαγράφεται από τον οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>28</sup> και του εκτελεστικό του διάταγμα<sup>29</sup>.

Ειδικότερα, ο έλεγχος εκκινεί με πρωτοβουλία του δικαστηρίου και των υπηρεσιών του και συγκεκριμένα, πριν την εισαγωγή των υποθέσεων σε δικαστικούς σχηματισμούς, ακολουθείται μια προδικασία, σύμφωνα με την οποία τα σχετικά χρηματικά εντάλματα αποστέλλονται στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου ο Επίτροπος, που προΐσταται της υπηρεσίας αυτής και συνιστά μονοπρόσωπο ελεγκτικό όργανο με αποφασιστική εξουσία, υπαγόμενο στο Δικαστήριο<sup>30</sup>, να ελέγξει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών που ενσωματώνουν. Αν ο Επίτροπος διαπιστώσει ότι πράγματι έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενες παράμετροι νομιμότητας και κανονικότητας για την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, εγκρίνει τη σχετική εκροή, θέτοντας στο σώμα του εντάλματος σχετική θεώρηση (visa)<sup>31</sup> και το επαναφέρει στην αρμόδια διοικητική υπηρεσία για να εξοφληθεί. Η θεώρηση αυτή αποτελεί πράξη αυτοτελή και

---

<sup>28</sup> Άρθρα 19 και 21 του π.δ. 774 /1980 καθώς και από τις γενικές περί ελέγχου διατάξεις των άρθρων 17 και 18 αυτού.

<sup>29</sup> Άρθρα 144 και 145 του π.δ. 1225/1981.

<sup>30</sup> Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ 2908/1986, ΝοΒ 35, σελ.427 και 2909/1986 Αρμεν. 1986, σελ. 917 κρίθηκε ότι το μη δικαστικό προσωπικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει την ιδιότητα δικαστικών υπαλλήλων που καλύπτονται από τις εγγυήσεις του άρθρου 92 του Συντάγματος. Οι υπάλληλοι αυτοί δεν ενεργούν αυτόνομα, αλλά κατ' εντολή της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ασκούν, ως εξουσιοδοτημένα όργανα αυτής, τον προληπτικό έλεγχο. Αντίθετη άποψη διατύπωσε ο Σ. Φλογαΐτης, Το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του Ε.Σ, ΕλλΔνη 1987, σελ.588 ε π.

<sup>31</sup> Κ. Ρίζου, Δημοσιολογιστικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδ. Εθνικού Τυπογραφείου, Αθήνα 2000, σελ. 9

ανεξάρτητη από την έκδοση και την εξόφλησή των χρηματικών ενταλμάτων και δεν υπόκειται σε κανένα χρονικό περιορισμό. Όμοια και η καθυστέρηση θεώρησής τους δεν δημιουργεί κατά κανένα τρόπο τεκμήριο για τη νομιμότητα των δαπανών. Επιπρόσθετα, στην ως άνω περιγραφόμενη περίπτωση που ο Επίτροπος έχει αποφανθεί υπέρ της νομιμότητας της δαπάνης και έχει θεωρήσει το σχετικό ένταλμα, η πράξη θεώρησης και η ορθότητα της σχετικής κρίσης του δεν μπορούν να ανακληθούν ούτε να αμφισβητηθούν από τη διοίκηση ή άλλο δικαστήριο, ούτε όμως και από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, παρά μόνο μετά από συγκεκριμένη και αυστηρή διαδικασία, αυτή της αναθεώρησης, όταν συντρέχουν οι ειδικά από το νόμο προβλεπόμενες περιστάσεις και ειδικότερα αν η θεώρηση στηρίχθηκε σε ανύπαρκτα, πλαστά ή ψευδή δικαιολογητικά και γενικά σε απατηλή συμπεριφορά του διοικουμένου<sup>32</sup>. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται τεκμήριο νομιμότητας της δαπάνης και βεβαιότητα στις συναλλαγές, αφού σε αντίθετη περίπτωση θα διασαλεύονταν τόσο η απαιτούμενη γι' αυτές ασφάλεια όσο και το ίδιο το κράτος δικαίου.

Στην αντίθετη από την ανωτέρω περίπτωση, κατά την οποία ο Επίτροπος κρίνει ότι η δαπάνη δεν είναι νόμιμη, υποχρεούται να συντάξει «πράξη επιστροφής», με την οποία αφενός αρνείται τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος και αφετέρου το επιστρέφει στην ελεγχόμενη υπηρεσία. Η τελευταία έχει δύο επιλογές: α) Να συμφωνήσει με τις αιτιάσεις νομιμότητας ή κανονικότητας που προβάλλει ο διαφωνών Επίτροπος, οπότε ή συμμορφώνεται και μεταβάλλει τα δεδομένα προς την κατεύθυνση αυτή, αν αυτό βέβαια είναι εφικτό<sup>33</sup>, ή αν αυτό δεν είναι δυνατό, παραιτείται της δαπάνης, δηλαδή το χρηματικό ένταλμα ακυρώνεται, ματαιώνεται η

---

<sup>32</sup> **ΕΣ Ολομ.** Πρακτικά 3ης/23.2.2005 και **Ι Τμ** 85<sup>ης</sup> Συν/24.6.2005.

<sup>33</sup> Π.χ. αποστέλλει το δικαιολογητικό που παρέλειψε να επισυνάψει, προβαίνει στη διενέργεια των νόμιμων κρατήσεων, τις οποίες παρέλειψε ή εκτέλεσε πλημμελώς ή προβαίνει σε διενέργεια μειοδοτικού διαγωνισμού αντί της παράνομης απευθείας ανάθεσης κ.λ.π.

πραγματοποίηση της δαπάνης και δεν εκταμιεύεται το σχετικό ποσό<sup>34</sup>. β) Να διαφωνήσει με τις προβαλλόμενες από τον Επίτροπο αιτιάσεις, οπότε επανυποβάλλει το σχετικό ένταλμα για θεώρηση, απαντώντας ειδικά και αιτιολογημένα στους λόγους διαφωνίας. Στην τελευταία περίπτωση ο επίτροπος είναι πιθανό να μεταβάλλει την άποψή του και να πεισθεί για τη νομιμότητα της δαπάνης οπότε προβαίνει σε θεώρηση του ελεγχόμενου χρηματικού εντάλματος, ή να επιμείνει στη διαφωνία του, οπότε συντάσσει ένα είδος εισαγωγικού δικογράφου για την ανοιγόμενη δημοσιονομική δίκη, την «έκθεση διαφωνίας», στην οποία αναγράφει τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι η επίμαχη δαπάνη δεν είναι νόμιμη και το ένταλμα δεν πρέπει να θεωρηθεί<sup>35</sup>. Στη συνέχεια το όλο ζήτημα και ο φάκελος της υπόθεσης μεταβιβάζονται υποχρεωτικά, για τελική κρίση, ενώπιον συλλογικού δικαστικού οργάνου, ενώπιον δηλαδή δικαστικού σχηματισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου και συγκεκριμένα στο αρμόδιο τμήμα του, το οποίο, αφού λάβει υπόψη του τη σχετική πρότασή του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, θα επιλύσει τη δημοσιονομική διαφορά μεταξύ του ελέγχοντος Επιτρόπου και της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Η εξέταση της ορθότητας ή μη της νομικής κρίσης του Επιτρόπου κατά άλλο τρόπο ή άλλη διαδικασία δεν είναι δυνατή, δεδομένου ότι όπως έχει ήδη κριθεί, ο έλεγχος της νομιμότητας των δαπανών ανήκει αποκλειστικά και μόνο στο Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>36</sup>.

Κατά την τελευταία αυτή διαδικασία ενώπιον του Τμήματος δεν καλούνται τα ενδιαφερόμενα μέρη σε ακρόαση, αφού ήδη ο διατάκτης της δαπάνης έχει προβάλλει και παρουσιάσει τις απόψεις του στην έγγραφη απάντηση και αντίκρουσή του κατά της πράξης επιστροφής του Επιτρόπου και εξάλλου, σε κάθε περίπτωση, όλοι οι

---

<sup>34</sup> Σ. Ντούνη, Ο έλεγχος των διατακτών –Υπουργών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, εκδ. Εθν.Τυπ. Αθήνα 1998, σελ.. 41

<sup>35</sup> Κ. Ρίζος, όπ. παραπ. Με τα Πρακτικά του IV Τμ. ΕΣ 47<sup>ης</sup> Συν./15.11.1993 κρίθηκε ότι από καμία διάταξη του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν επιτρέπεται η απ' ευθείας υποβολή στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντάλματος από την Υπηρεσία που το εκδίδει με αίτημα την θεώρησή του λόγω άρνησης του αρμόδιου Επιτρόπου να το θεωρήσει.

<sup>36</sup> ΕΣ Ολομ. Πρακτικά 29<sup>ης</sup> Συν./10.11.2004.

ενδιαφερόμενοι μπορούν να αναπτύξουν τους ισχυρισμούς τους με υπομνήματα<sup>37</sup>. Επιπλέον, το Τμήμα, εκτός και αν προκύπτει ζήτημα δημόσιας τάξης που ερευνάται αυτεπάγγελα, περιορίζεται στους προβαλλόμενους από τον Επίτροπο λόγους διαφωνίας, όπως αυτοί έχουν διατυπωθεί στην πράξη επιστροφής του και αναπτυχθεί στην έκθεση διαφωνίας του, στην οποία επίσης δεν επιτρέπεται να περιέχονται πρόσθετοι λόγοι σε σχέση με αυτούς της αρχικής πράξης επιστροφής<sup>38</sup>. Κατά μία άποψη η αναγκαιότητα της τελευταίας αυτής προϋπόθεσης, συνιστά την ύπαρξη ενός *sui generis* δικαιώματος ακρόασης υπέρ της ελεγχόμενης διοίκησης, αντίστοιχο με αυτό που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στο άρθρο 20 παράγραφος 2 υπέρ του διοικουμένου<sup>39</sup>, με την έννοια ότι ο διατάκτης, που έχει αποφασίσει τη διενέργεια μιας δαπάνης, και φέρει τη σχετική πολιτική ευθύνη, δεν επιτρέπεται να αιφνιδιάζεται με την απόρριψή της για λόγους οι οποίοι δεν τέθηκαν ποτέ υπόψη του και έτσι δεν του δόθηκε η δυνατότητα να απαντήσει και να «αμυνθεί». Σε κάθε περίπτωση, και βάσει του ίδιου σκεπτικού, το Τμήμα δεν δικαιούται, αν δεν προκύπτει προκριματικό ζήτημα, να επεκτείνει αυτεπάγγελα την έρευνα και σε λόγους που δεν έχουν διατυπωθεί από τον Επίτροπο<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> **Ι. Σαρμάς**, Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το Δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 424, κατά τον οποίο «Η διαδικασία του προληπτικού ελέγχου διακρίνεται σε δύο φάσεις: στη φάση ανίχνευσης της παρανομίας που διεξάγεται από τις υπηρεσίες του Επιτρόπου του Δικαστηρίου και στη φάση απόφασης του Τμήματος για τη θεώρηση ή μη του εντάλματος του οποίου το κύρος ήδη αμφισβητήθηκε από τον Επίτροπο. Η απόφαση του Τμήματος για τη θεώρηση του εντάλματος φέρει όλα τα στοιχεία μιας ουσιαστικώς δικαστικής απόφασης πλην του δεδικασμένου. ... Η ουσία της διαδικασίας αυτής είναι αμιγώς ελεγκτική. ... Όμως, η ελεγκτική δραστηριότητα δεν είναι εκ φύσεως διοικητική. Είναι η φύση του οργάνου που την πραγματοποιεί και η φύση της λειτουργίας μέσα στην οποία πραγματοποιείται που προσδίδει το χαρακτήρα της ελεγκτικής δραστηριότητας. Ενόψει τούτου, εφόσον η διαδικασία ανίχνευσης της παρανομίας ανατίθεται σε όργανα της δικαστικής εξουσίας, διεξάγεται δε ως προηγούμενο της απόφασης ενός δικαστικού σχηματισμού επί της νομιμότητας της εντελλόμενης δαπάνης, η διαδικασία αυτή ελέγχου είναι αναγκαίο να φέρει δικαστικό χαρακτήρα, όπως και όλες οι πράξεις που εκδίδονται κατ' αυτήν»

<sup>37</sup> Πρακτικά Ολ.Ελ.Συν. της 19<sup>ης</sup> έκτακτης Γεν. Συν. της 25.5.1979 και της 20<sup>ης</sup> Γεν. Συν. της 30.5.1979

<sup>38</sup> **ΕΣ Ι Τμ.** Πράξη 26/2003 και Πρακτικά 42<sup>ης</sup> Συν/1993 θέμα Α' και **IV Τμ.** Πράξεις 26/1995 και 15/2001.

<sup>39</sup> **Ι.Κάρκαλης**, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας, σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ.327.

<sup>40</sup> **ΕΣ IV Τμ.**, Πράξη 26/1995.

Όπως είναι φανερό, στη διαδικασία αυτή το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διεξάγει δίκη ούτε επιλύει διαφορές υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων. Ως εκ τούτου δεν εφαρμόζονται εν προκειμένω οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3 του Συντάγματος, δηλαδή η δημοσιότητα των συνεδριάσεων του δικαστηρίου και η απαγγελία των αποφάσεων του επίσης σε δημόσια συνεδρίαση. Επιπλέον, με την ολοκλήρωση της διαδικασίας δεν εκδίδονται δικαστικές αποφάσεις αλλά πράξεις, οι οποίες δεν έχουν όμως το χαρακτήρα διοικητικών πράξεων της ενεργού διοίκησης και κατά συνέπεια δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>41</sup>. Ως πράξεις που προέρχονται από δικαστικό όργανο συνιστούν δικαστικές πράξεις, και για το λόγο αυτό είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένες.<sup>42</sup>

Οι πράξεις αυτές είναι υποχρεωτικές τόσο για τον Επίτροπο όσο και για τον ελεγχόμενο διατάκτη. Ειδικότερα, η εξόφληση χρηματικού εντάλματος χωρίς να προηγηθεί η θεώρησή του από το αρμόδιο όργανο και να διαπιστωθεί η νομιμότητα της δαπάνης του, συνιστά αφενός πληρωμή που διενεργείται κατά παράβαση νόμου και αφετέρου έλλειμμα της διαχείρισης του αντίστοιχου υπολόγου<sup>43</sup>. Εξάλλου, δεν υφίσταται δυνατότητα θεραπείας για δαπάνη που, κατά την ανωτέρω διαγραφόμενη διαδικασία, κρίθηκε ως μη νόμιμη και το οικείο χρηματικό ένταλμά της ως μη

---

<sup>41</sup> Ήδη, με τις 353/1940 και 280/1943 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ότι «δεν υπόκεινται εις προσβολήν επί ακυρώσει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αι δικαστικά αποφάσεις και εν γένει αι πράξεις των δικαστικών αρχών. Επειδή το Ελ.Συνέδριον είναι διοικητικόν δικαστήριον δυνάμει της περί οργανισμού αυτού νομοθεσίας έχον δικαστικήν δικαιοδοσίαν κατά πρώτον και τελευταίον βαθμόν είτε κατ' έφεσιν εν Ολομελεία ή δια των Τμημάτων ... καίτοι έχουσιν ανατεθεί εις αυτό και μη δικαστικά καθήκοντα υπό της περί αυτού νομοθεσίας, αλλά τούτο δεν αναιρεί τον χαρακτήρα αυτού ως διοικητικού δικαστηρίου».

<sup>42</sup> Α.Ε.Δ. 6/1980 (ΦΕΚ τ. ΑΕΔ 4/19.8.1980), 16/1979 (ΦΕΚ τ. ΑΕΔ 1/18.1.1980), 15/1979 (ΦΕΚ τ. ΑΕΔ 3/22.11.1979). Κατά την νομολογία του **I Τμήματος ΕΣ** (Πράξεις 575, 555, 246, 66/1992, 715, 624, 406, 124/1991 και 559, 280/1990) οι πράξεις του είχαν κριθεί ως κατ' ουσία διοικητικές πράξεις δικαστικού σχηματισμού. Με την Πράξη 26/1995 του IV Τμήματος, γίνεται δεκτό ότι η διαδικασία της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του π.δ. 774/1980 φέρει αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα, ενώ κατά την 139/1996 Πράξη του ίδιου Τμήματος οι πράξεις που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο για την επίλυση διαφωνιών Επιτρόπων του συνιστούν πράξεις δικαστικής αρχής, με την οποία επιλύεται δημοσιονομική διαφορά.

<sup>43</sup> **ΕΣ Ολομ.** Αποφ. 241 και 613/1991.

θεωρητέο, παρά μόνο αν ανακληθεί η σχετική πράξη του Τμήματος ή αν ο ενδιαφερόμενος προσφύγει τελικά ενώπιον του αρμοδίου, για την κρίση της διαφοράς και του ουσιαστικού δικαιώματός του για την είσπραξη του χρηματικού ποσού, δικαστηρίου και επιτύχει, ήδη όμως μετά την πάροδο μακρού χρόνου, την έκδοση μιας ευνοϊκής για αυτόν απόφασης<sup>44</sup>.

Περαιτέρω, όσον αφορά τη δυνατότητα ανάκλησης των πράξεων των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αυτή διαμορφώθηκε νομολογιακά και μόνο, χωρίς να προβλέπεται νομοθετικά, ως είδος «ενδίκου μέσου» και επανεξέτασης της δικαστικής κρίσης σ' αυτό το στάδιο του ελέγχου. Αναλυτικότερα οι πράξεις αυτές μπορούν να ανακληθούν από το σχηματισμό που τις εξέδωσε, μετά από αίτηση του διατάκτη, του δικαιούχου της δαπάνης, τρίτου προσώπου το οποίο έχει έννομο συμφέρον γι' αυτό<sup>45</sup>, του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο ή τέλος και αυτεπάγγελτα, για λόγους που αναφέρονται σε δικαιολογημένη πλάνη περί το δίκαιο και τα πράγματα, η οποία εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους, σε λογιστικό λάθος ή τέλος, σε επίκληση νέων κρίσιμων στοιχείων που δικαιολογούν την ανάκληση<sup>46</sup>.

Όμως, πέραν όλων αυτών που ήδη διεξοδικά εκτέθηκαν ανωτέρω, είναι επίσης δυνατόν, στο πλαίσιο της διαδικασίας άσκησης του προληπτικού ελέγχου, ο Επίτροπος να μην έχει καταλήξει σε διαφωνία σχετικά με τη νομιμότητα μιας δαπάνης αλλά απλά να αμφιβάλλει. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να μην

---

<sup>44</sup> **ΕΣ Ολομ.** Πρακτικά, 10<sup>ης</sup> Συν. της 2.3.1994.

<sup>45</sup> Με την 91/2004 Πράξη του **Ι Τμ. ΕΣ** απορρίφθηκε αίτηση ανάκλησης για το λόγο ότι «απλή προσδοκία πρόσληψης της αιτούσας από την συμμετοχή της σε μελλοντικό διαγωνισμό, λόγω μη αναγνώρισης της προϋπηρεσίας του φερόμενου ως δικαιούχου, καθώς και η άσκηση αποζημίωσης κατά του ΤΕΙ δεν αποτελούν νόμιμους λόγους που θεμελιώνουν ενεστώς έννομο συμφέρον αυτής, δεδομένου ότι σε μελλοντικό διαγωνισμό η αιτούσα ενδέχεται να έχει και άλλους συνυποψηφίους πλην του ανωτέρου φερομένου ως δικαιούχου, ενώ η άσκηση αγωγής ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου δεν δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του, που απορρέει από το Σύνταγμα, να ελέγχει τη νομιμότητα των δημοσίων δαπανών, αφού αυτό δεσμεύεται μόνο από το δεδικασμένο που παράγεται από τις αποφάσεις των καθ' ύλη αρμοδίων δικαστηρίων».

<sup>46</sup> **ΕΣ Ι Τμ.** Πράξη 569/1992, και **ΙV Τμ.** Πράξεις 12/1995, 136/1996, και 59/2002.

ακολουθήσει τη διαδικασία που προαναφέρθηκε, αλλά να απευθύνει ευθέως έκθεση αμφιβολιών στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>47</sup>. Στην έκθεση αυτή οφείλει να παραθέτει τα πραγματικά περιστατικά που συγκροτούν το ιστορικό της υπόθεσης και την γενεσιουργό αιτία της δαπάνης και να προσδιορίσει με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο το σημείο στο οποίο εστιάζεται η αμφιβολία του, εκθέτοντας τις περισσότερες της μιας ερμηνευτικές εκδοχές που την δημιουργούν, και τελικά την άποψή του αναφορικά με το ποια απ' αυτές είναι σωστή. Το Τμήμα αίρει την αμφιβολία και στη συνέχεια επιστρέφει το φάκελο στον Επίτροπο, ο οποίος οφείλει να υπαγάγει τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά στην ερμηνευθείσα από το Τμήμα διάταξη και να προχωρήσει ανάλογα στη θεώρηση ή μη του επίμαχου χρηματικού εντάλματος<sup>48</sup>.

Τέλος, θεωρητικά υφίσταται η δυνατότητα, σε περίπτωση που ένα χρηματικό ένταλμα, μετά την τήρηση του συνόλου της ανωτέρω διαδικασίας, κριθεί μη θεωρητέο, ο αρμόδιος Υπουργός να ζητήσει την υπ' ευθύνη του θεώρησή του, οπότε το Τμήμα που το απέρριψε, με νέα πράξη του, αποφαίνεται υπέρ της θεώρησης αυτού. Συγχρόνως όμως, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο ενημερώνει αυθημερόν τη Βουλή, τον Υπουργό των Οικονομικών και το Υπουργικό Συμβούλιο για τη θεώρηση συγκεκριμένου εντάλματος υπ' ευθύνη του Διατάκτη-Υπουργού, καθώς και για την αιτιολογία που αυτό αρχικά κρίθηκε μη θεωρητέο. Η Βουλή, στην πρώτη σύνοδό της μετά την υποβολή της προαναφερόμενης αναφοράς, μπορεί να εγκρίνει την θεώρηση του εντάλματος, οπότε λήγει η εκκρεμότητα, ή αντίθετα να το αρνηθεί, και τότε με πράξη της Ολομέλειας

---

<sup>47</sup> Άρθρο 21 παρ.4 του π.δ. 774/1980.

<sup>48</sup> Με τα Πρακτικά του **Ι Τμ. ΕΣ** της 15<sup>ης</sup> Συν/2005, κρίθηκε ως απαράδεκτη η έκθεση αμφιβολιών Επιτρόπου για το λόγο ότι η εντελλόμενη δαπάνη δεν περιελάμβανε τα κατ' επίκληση των διατάξεων του άρθρου 5 παρ. 3 του ν. 2685/1999 έξοδα κίνησης και επίδομα ειδικής απασχόλησης και συνεπώς το Τμήμα δεν μπορούσε να γνωμοδοτήσει εφόσον οι αμφιβολίες δεν συνάπτονταν με την ερμηνεία των συγκεκριμένων διατάξεων, κατ' εφαρμογή των οποίων και κρίνεται η νομιμότητα της εντελλόμενης δαπάνης.

του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καταλογίζεται σε βάρος του υπεύθυνου Υπουργού η δαπάνη που πληρώθηκε με ένταλμα που θεωρήθηκε υπ' ευθύνη του<sup>49</sup>. Η διαδικασία αυτή όμως ουδέποτε μέχρι τώρα έχει ενεργοποιηθεί.

### **3. Περιεχόμενο και έκταση του προληπτικού ελέγχου**

Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών αναλύεται σε έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητάς τους. Ο έλεγχος νομιμότητας συνίσταται σε εξέταση του εάν η ενεργούμενη δαπάνη προβλέπεται από ουσιαστική διάταξη νόμου και ταυτόχρονα υπάρχει γι' αυτήν εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό. Αντίστοιχα, ο έλεγχος κανονικότητας αφορά στην κανονική τήρηση της δημοσιολογιστικής διαδικασίας κατά τη εκτέλεσή της και συγκεκριμένα έγκειται στο εάν η δαπάνη έχει νόμιμα αναληφθεί, εάν επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά καθώς και εάν η σχετική απαίτηση που εξοφλείται δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή<sup>50</sup>.

Ο έλεγχος νομιμότητας είναι ιδιαίτερα ενδελεχής και εκτενής και καλύπτει κάθε δυνατή έκφασή της. Συγκεκριμένα ελέγχεται η τήρηση των διατάξεων κάθε νόμου, διατάγματος ή υπουργικής απόφασης που σχετίζεται με την εκτέλεση της δαπάνης. Έτσι εξετάζεται π.χ. το αν η δαπάνη έχει ενταχθεί στον ορθό κωδικό αριθμό, αν ο τίτλος πληρωμής έχει εκδοθεί νόμιμα και φέρει όλα τα απαραίτητα συστατικά του κύρους του, βασικό στοιχείο του οποίου αποτελεί η υπογραφή του από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο<sup>51</sup>, αν τηρήθηκε κάθε προβλεπόμενη διαδικασία για τη

<sup>49</sup> Άρθρο 21 παρ. 2 του π.δ. 774/1980.

<sup>50</sup> Άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 2362/1995.

<sup>51</sup> ΕΣ Ι Τμ. Πρ. 596/1987, σύμφωνα με την οποία όταν υπάρχει η δυνατότητα για άσκηση καθηκόντων γιατρού του κλάδου ΕΣΥ σε νοσοκομείο του ΕΣΥ, ο παράλληλος διορισμός του και στη θέση του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου του νοσοκομείου και η υπό την ιδιότητα αυτή υπογραφή των χρηματικών ενταλμάτων του νοσοκομείου είναι μη νόμιμη, εφόσον διενεργείται από πρόσωπο που δεν ασκεί νόμιμα τα καθήκοντα του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου. Τούτο καθιστά περαιτέρω και την έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων μη νόμιμη.



δημιουργία της υποχρέωσης σε βάρος του δημοσίου, όπως π.χ. κάθε προβλεπόμενη πράξη για την κατακύρωση μιας δημόσιας προμήθειας, ακόμα δε και αν το Πρακτικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με το οποίο αναγνωρίζεται απαίτηση κατά του δημοσίου είναι έγκυρο καθώς επίσης και αν αυτό έχει εγκριθεί από το αρμόδιο όργανο. Ο έλεγχος αυτός όμως δεν φτάνει μέχρι του σημείου να υποκαταστήσει, με τη δική του ουσιαστική εκτίμηση, τις κρίσεις διακριτικής ευχέρειας που, σύμφωνα με το νόμο, δικαιούται να εκφέρει η διοικητική αρχή. Σε αντίθετη περίπτωση το δικαστικό όργανο ελέγχου θα αναμειγνυόταν ανεπίτρεπτα σε έργα της ενεργού διοίκησης, παραβιάζοντας έτσι την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Από τον έλεγχο αυτό δεν εξαιρείται ούτε η έρευνα της συνταγματικότητας των νομοθετικών διατάξεων που αποτελούν την γενεσιουργό αιτία της δαπάνης. Η έρευνα αυτή είναι αυτονόητη, αφού σε διαφορετική περίπτωση νόμος αντικείμενος στο Σύνταγμα της χώρας θα είχε ως συνέπεια την εκταμίευση δημοσίου χρήματος, η οποία δεν θα μπορούσε παρά να είναι παράνομη. Για την άρση κάθε αμφισβήτησης στο θέμα αυτό, το ίδιο το Σύνταγμα, αν και εξαίρεσε το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου, από την υποχρέωση της δημοσιότητας των συνεδριάσεων δεν το εξαίρεσε και από την εφαρμογή της παραγράφου 4 του άρθρου 93 αυτού, κατά την οποία «τα δικαστήρια υποχρεούνται όπως μη εφαρμόζουν νόμο, το περιεχόμενο του οποίου αντίκειται στο Σύνταγμα». Έτσι στον τομέα των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων η νομολογία του Δικαστηρίου είναι πλούσια αναφορικά με την ερμηνεία και εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων, όπως π.χ. αυτών που αφορούν στην ισότητα των Ελλήνων<sup>52</sup> και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας<sup>53</sup>.

Επίσης σε κάθε εντολή πληρωμής δαπάνης που αφορά μελέτη ή εκτέλεση τεχνικού

---

<sup>52</sup> **ΕΣ Ι Τμ.** Πράξη 405/1993, με την οποία κρίθηκε μη νόμιμη η δαπάνη επειδή η διοίκηση δεν παρέσχε ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους να καταλάβουν δημόσια θέση ή να αναλάβουν δημόσιο έργο, προμήθεια κλπ

<sup>53</sup> **Ι. Σαρμάς**, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ.. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σελ.23

έργου κάθε μορφής, σε περιοχές στις οποίες εντοπίζονται ρέματα, που ως στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελούν αντικείμενο συνταγματικής προστασίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, για τη θεώρηση του σχετικού τίτλου πληρωμής, απαιτεί να υπάρχει και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ώστε να αποφεύγεται με τη διάθεση του δημοσίου χρήματος η διακινδύνευση και καταστροφή του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση των ορισμών του άρθρου 24 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

Η νομολογία έκανε ένα άνοιγμα στην αυστηρή τήρηση της αρχής της νομιμότητας, διαπλάθοντας<sup>54</sup> την έννοια της λειτουργικής δημόσιας δαπάνης, με γνώμονα αφενός μεν τη θεραπεία των αναγκών της δημόσιας υπηρεσίας που προβαίνει στη διενέργειά της και αφετέρου το σκοπό που η δαπάνη αυτή εξυπηρετεί, υπό την προϋπόθεση όμως πάντα ότι δεν υπερβαίνει το προσήκον μέτρο. Έτσι, θεωρείται νόμιμη η δαπάνη η οποία δεν προβλέπεται μεν ρητά από διάταξη νόμου, εξυπηρετεί όμως άμεσα τη λειτουργική δραστηριότητα της δημόσιας, με την ευρεία έννοια, υπηρεσίας που την πραγματοποιεί και συντελεί στην καλύτερη εκπλήρωση των σκοπών της<sup>55</sup>. Δηλαδή αν και ο νόμος δεν προβλέπει ρητά την χρηματοδότηση του συγκεκριμένου στόχου, το κριτήριο της λειτουργικότητας συνιστά στοιχείο νομιμοποιητικό για την εκροή του χρήματος. Στις περιπτώσεις αυτές ο έλεγχος αποσκοπεί στο να εντοπίσει και να προσδιορίσει την αιτιώδη σχέση που συνδέει την πραγματοποίηση της δαπάνης με την εκπλήρωση του θεσμικού ρόλου της επίμαχης υπηρεσίας<sup>56</sup>. Σε εφαρμογή της θεωρίας αυτής κρίθηκε π.χ. ότι η προμήθεια και απονομή μεταλλίων, κυπέλων και διπλωμάτων από τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά

---

<sup>54</sup> Δ. Κωνσταντάρα, Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Νομολογιακές τάσεις, Επίσημα πρακτικά του 3<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Δικαστών, Κομοτηνή 8, 9, 10.5.1992, Εθν. Τυπ. 1996, σελ. 346.

<sup>55</sup> ΕΣ ΙV Τμ. Πράξη 88, 111/1993, 32/2001 Πρακτικά 35<sup>ης</sup> Συν/ 21.11.1995.

<sup>56</sup> Ο ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ-Α', 247) προέβλεψε στο άρθρο 22 ειδικά σχετικά με το δημόσιο χαρακτήρα και τη νομιμότητα αυτού του είδους των δημοσίων δαπανών.

Ιδρύματα (ΑΕΙ) και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), κατά τη διεξαγωγή εσωτερικών πρωταθλημάτων, συνιστά λειτουργική δαπάνη, αφού, με τη δημιουργία κινήτρων για την προσέλκυση όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού σπουδαστών – αθλητών, συμβάλλει στην ενδυνάμωση του πνεύματος της ευγενούς άμιλλας και την προώθηση του αθλητισμού, οι οποίοι συνάδουν προς την εν γένει λειτουργία της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης<sup>57</sup>. Όμοια, μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη μια δαπάνη εξεταζόμενη σε συνάρτηση με το σκοπό, τον οποίο καλείται να θεραπεύσει η διενέργειά της. Πρόκειται για περιπτώσεις, που νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, π.χ. αθλητικά σωματεία και ενώσεις, πραγματοποιούν δαπάνες, προερχόμενες από τον κρατικό προϋπολογισμό με τη μορφή επιχορήγησης, για τη θεραπεία σκοπών δημοσίου συμφέροντος<sup>58</sup>. Κατά τη νομολογία του Συνεδρίου, η επιχορήγηση νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου από τον κρατικό προϋπολογισμό για την μελλοντική εκπλήρωση από αυτό δημόσιου σκοπού δεν μεταβάλλει την νομική μορφή του, μετατρέποντάς το, κατά την πραγματοποίηση της δαπάνης, σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Απλώς, το σχετικό χρηματικό ποσό εισερχόμενο στο ταμείο του δεν αποβάλλει το δημόσιο χαρακτήρα του, επακόλουθο του οποίου είναι και η άσκηση προληπτικού ελέγχου νομιμότητας σ' αυτό από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ιδιαίτερη περίπτωση μιας «κατ' οικονομία» αποδεκτής από το Δικαστήριο νομιμότητας αποτελεί η νομολογιακή κατασκευή της «συγγνωστής πλάνης», δηλαδή της καλόπιστης πλάνης της διοίκησης περί το δίκαιο, σε θέματα που δεν ανάγονται όμως σε ζητήματα δημόσιας τάξης. Με τον τρόπο αυτό, και ενώ οι δαπάνες

---

<sup>57</sup> ΕΣ ΙV Τμ Πρ. 32/2001

<sup>58</sup> Με την απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ 1039/1995 ορίσθηκε η έννοια του δημοσίου χρήματος, ως το χρήμα που δεν διαχειρίζονται μόνο «τα διάφορα όργανα του Κράτους κατα την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού», αλλά εκείνου του χρήματος που διαχειρίζονται αφενός μεν τα ν.π.δ.δ. για την εκπλήρωση των σκοπών τους (χρήματα που προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό με την μορφή επιχορηγήσεων κ.λ.π), αφετέρου δε και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ) κατ' εντολή του Κράτους με ειδική επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό αυτού για την εκπλήρωση κρατικού σκοπού».

παραμένουν μη νόμιμες, τα χρηματικά εντάλματα μπορούν, για λόγους επιείκειας, να θεωρηθούν και να καταβληθούν τα σχετικά ποσά, εφόσον η διοίκηση, κατά τη διενέργεια της δαπάνης, ενήργησε με πλήρη πεποίθηση δικαίου<sup>59</sup> και ακολούθησε μία λύση, που εκ πρώτης όψεως παρουσιαζόταν ως νόμιμη<sup>60</sup>. Ειδικότερα, η πλάνη πρέπει να συντρέχει στο πρόσωπο του διατάκτη και να αφορά είτε σε περιπτώσεις εσφαλμένης ερμηνείας των οικείων διατάξεων, οι οποίες παρουσιάζουν κάποια ασάφεια και δημιουργούν πράγματι αμφισβήτηση ως προς την έννοιά τους, είτε να έχει δημιουργηθεί στο διατάκτη ή στην αρμόδια υπηρεσία που εκδίδει το ένταλμα η πεποίθηση ότι ενήργησαν νόμιμα, όπως π.χ. όταν ο Επίτροπος που ασκεί τον έλεγχο θεωρούσε χωρίς αντίρρηση χρηματικά εντάλματα δαπανών της ίδιας φύσης και κατηγορίας. Αν δεν προβάλλεται σχετικός ισχυρισμός, το Τμήμα δεν εξετάζει αυτεπάγγελτα το ζήτημα της πλάνης.

Περαιτέρω, είναι δυνατόν κατά την εξέλιξη του ελέγχου, και ενώ η δαπάνη εμφανίζεται εξωτερικά ως νόμιμη, να γεννηθούν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της<sup>61</sup>, οπότε θεωρείται μεν το χρηματικό ένταλμα, ανακοινώνεται όμως η περίπτωση στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο Υπουργό<sup>62</sup> αλλά

---

<sup>59</sup> Με την απόφαση της **Ολομέλειας** του **ΕΣ** 607/1991 κρίθηκε ότι συγγνωστή πλάνη, που δικαιολογεί την άρση του παράνομου διοικητικής διαχειριστικής πράξης εκκαθάρισης και εντολής προς πληρωμή αποδοχών, συντρέχει, όταν το αρμόδιο όργανο δεν μπορεί οσοδήποτε και αν εντείνει τις προσπάθειές του να διαγνώσει ότι η εκδιδόμενη απ' αυτό διαχειριστική πράξη, στηρίζεται σε πραγματική κατάσταση μη ανταποκρινόμενη στα πράγματα

<sup>60</sup> Κατά την **Αικ. Γιαλιτάκη**, Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος, Αφοι Π. Σάκκουλα, 1999, σελ.42, «η παροχή της δημοσιονομικής αυτής συγνώμης για λόγους μη παρακώλυσης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας δεν εξυπηρετεί πάντοτε το σκοπό αυτό, αφού ορισμένες παράνομες πράξεις ή συμβάσεις μπορούν να επαναληφθούν κατά το νόμιμο τρόπο και περιεχόμενο ... Η κριτική στάση απέναντι στη θεωρία της συγγνωστής πλάνης δικαιολογείται και από το ότι αυτή καταλήγει να καλύπτει περιπτώσεις οι οποίες δύσκολα πείθουν για την καλόπιστη δημοσιονομική συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων».

<sup>61</sup> Από την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκύπτει ότι ανάγεται σε ουσιαστικό μέρος της δαπάνης λ.χ. το ζήτημα αν πράγματι τελέσθηκαν οι υπερωρίες, η πραγματοποίηση των οποίων βεβαιώνεται στα σχετικά δικαιολογητικά που συνοδεύουν το ελεγχόμενο ένταλμα (ΕΣ Ι Τμ. Πρακτικά της 20.7.1988), ή το ζήτημα αν δικαιολογούνται δαπάνες για εφημερίες γιατρών, οι οποίες υπερέβαιναν το 1.000.000 δραχμές το μήνα για κάθε γιατρό (ΕΣ Ι Τμ. Πρακτικά της 12.12.1989).

<sup>62</sup> Άρθρο 17 παρ. 6 του **π.δ. 774/1980**.

και στη Βουλή, μέσω της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς αυτήν<sup>63</sup>. Ως ουσιαστικό μέρος της δαπάνης νοείται κάθε ζήτημα που δεν ανάγεται στη νομιμότητα και την κανονικότητά της<sup>64</sup>, αλλά μπορεί να αφορά στην εξακρίβωση της αλήθειας των γεγονότων ή στοιχείων που αναφέρονται στα επισυναπτόμενα δικαιολογητικά της ή στη διαπίστωση του εάν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμόδιων οργάνων έγιναν βάσει των αρχών της χρηστής διοίκησης, μετά από περίσκεψη και ορθή εκτίμηση των αναγκών, ανάλογα με τον τόπο και τον χρόνο, ώστε να επιτυγχάνεται το μεγαλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με τη διάθεση των λιγότερων οικονομικών μέσων<sup>65</sup>. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να δημιουργούνται μη άρσιμες αμφιβολίες, διότι, αν δεν υπάρχουν αμφιβολίες αλλά πλήρης πεποίθηση για την συνδρομή της μιας ή της άλλης εκδοχής, τότε το ελεγκτικό όργανο οφείλει να κρίνει, αντίστοιχα, νόμιμες ή μη της δαπάνες.

Κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου, ο Επίτροπος, και σε περίπτωση άρσης σχετικής διαφωνίας το Τμήμα, εξετάζουν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα με την επιφύλαξη των διατάξεων περί δεδικασμένου<sup>66</sup>. Εξετάζεται, δηλαδή, παρεμπιπτόντως και η νομιμότητα των πράξεων που στηρίζουν τη δαπάνη, η οποία ανήκει στη δικαιοδοσία των διοικητικών ή των πολιτικών δικαστηρίων, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι τα σχετικά ζητήματα δεν έχουν κριθεί τελεσίδικα με απόφασή τους. Παρεμπιπτόντα ζητήματα αποτελούν, για παράδειγμα, η νομιμότητα του διορισμού, της απόσπασης ή της προαγωγής υπαλλήλου στον οποίο καταβάλλονται

---

<sup>63</sup> **Ι. Σαρμάς**, Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το Δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 405, όπου με τη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 6 του π.δ. 774/1980, αν και εισάγεται μια σαφής διάκριση μεταξύ του ελέγχου νομιμότητας και του ελέγχου ουσίας, παρέχεται εν τούτοις η δυνατότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο να ασχοληθεί και με το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης. Στο Δικαστήριο αναγνωρίζονται όμως μόνο οι εξουσίες εκτίμησης και σχετικής ανακοίνωσης αλλά όχι και η εξουσία να εμποδίσει την πραγματοποίηση της δαπάνης.

<sup>64</sup> **Κ. Κωστόπουλος**, Ο έλεγχος του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», εκδ. Εθν. Τυπ. Αθήνα 1998 σελ. 89.

<sup>65</sup> **Κ. Ρίζος**, Δημοσιολογιστικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2000, σελ. 6.

<sup>66</sup> Άρθρα 17 παρ. 3 του π.δ 774/1980 και 26 παρ. 2 του ν. 2632 /1995.

επιδόματα, οδοιπορικά έξοδα ή άλλου είδους αποζημιώσεις, η νόμιμη συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων<sup>67</sup>, τα οποία αποφασίζουν για προαγωγές υπαλλήλων, ή τέλος το κύρος μιας διοικητικής σύμβασης, όταν πρόκειται να πληρωθεί άλλη που συνάφθηκε στη συνέχεια ως συμπληρωματική της. Επομένως, κατά τον έλεγχο αυτό κάμπτεται η γενική αρχή του τεκμηρίου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων<sup>68</sup>, κατά την οποία απαγορεύεται η παρεμπόμπουσα κρίση του κύρους μιας ατομικής διοικητικής πράξης, μετά την εκπνοή της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακύρωσης, επ' ευκαιρία ενδίκου βοηθήματος που στρέφεται κατ' άλλης πράξης, έστω και αν υπάρχει συνάφεια μεταξύ των δύο αυτών πράξεων, ή η πράξη που διέφυγε την προθεσμία αποτελεί προϋπόθεση της προσβαλλόμενης πράξης<sup>69</sup>. Με τον τρόπο αυτό ο προληπτικός έλεγχος καθίσταται πράγματι σαρωτικός και είναι δυνατόν να ανατρέψει στην ουσία, μέσω της άρνησης χρηματοδότησής τους, καταστάσεις που πλέον το δίκαιο αποδέχεται ως νόμιμες ή οπωσδήποτε ανέχεται. Η άσκηση του εκτεταμένου αυτού ελέγχου επικρίθηκε από τη θεωρία, με την αιτιολογία ότι η καταστρατήγηση του τεκμηρίου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκτός από τη βλάβη που συνεπάγεται στην ομαλή λειτουργία της διοίκησης, έρχεται και σε αντίθεση με τις αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου<sup>70</sup>. Κατά της διενέργειας του ελέγχου αυτού έχει ταχθεί και το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά τη νομολογία του οποίου οι διοικητικές πράξεις που στηρίζουν την ελεγχόμενη δαπάνη δεν ελέγχονται και παράγουν όλα τα αποτελέσματά τους, ακόμα και αν δεν είναι σύννομες, εφόσον

---

<sup>67</sup> ΕΣ Ι Τμ. Πράξεις 110/1998, 120/2004 και 66/2006.

<sup>68</sup> ΕΣ Ολομ., Πρακτικά 14<sup>15</sup> Συν. της 20.5.1992, ΔιΔικ 4 (1992), σελ 1231 επ.

<sup>69</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Ι, 1997, σελ.87 και Π. Παυλόπουλου, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Γνωμοδότηση, ΕΔΔ 1992, σελ.161.

<sup>70</sup> Γ. Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994, σελ. 148.

δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί<sup>71</sup>. Στον αντίποδα όλων αυτών υποστηρίζεται βάσιμα, ότι ο παρεμπόδιος έλεγχος των διοικητικών πράξεων είναι απαραίτητος για την ουσιαστική λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου, αφού σε αντίθετη περίπτωση αυτός θα είχε καταστεί κενός περιεχομένου και θα αναιρούνταν, μετατρέπόμενος σε αμιγώς λογιστικό έλεγχο και απλή γραφειοκρατική διαδικασία, με μοναδικό αντικείμενο τη μηχανική επαλήθευση των λογαριασμών ενώ το δημόσιο χρήμα θα μπορούσε να εκταμιεύεται ελεύθερα με παράνομες διαδικασίες και από παράνομα όργανα, με κατ' επίφαση μόνο νόμιμη δράση.

#### **4. Η σημασία του προληπτικού ελέγχου**

Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών, ιδιαίτερα μέσω ανεξάρτητων οργάνων ελέγχου, αποτελεί άμεση έκφραση της ανάγκης για διαφάνεια στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα για αποδεδειγμένα χρηστή διαχείριση των οικονομικών της. Η σημασία του ελέγχου αυτού και η αποτελεσματικότητά της διενέργειάς του είναι συνεπακόλουθα της χρονικής στιγμής της πραγματοποίησής του, πριν δηλαδή την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος.

Το ελληνικό ελεγκτικό σύστημα καταστρώθηκε κατά τέτοιο τρόπο, ώστε ο έλεγχος της νομιμότητας και της κανονικότητας μιας ήδη ανειλημμένης και εκκαθαρισμένης δημόσιας δαπάνης, να ανατεθεί, κατά το στάδιο που προηγείται της εκταμίευσής της, σε ένα δικαστικό όργανο με αυξημένες εγγυήσεις. Η παρεμβολή του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας κατά τη φάση της εντολής πληρωμής αποτελεί οπωσδήποτε επίσημη διαβεβαίωση και διασφάλιση για τη νόμιμη και κανονική εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, αφού η ανεξαρτησία του σώματος παρέχει στη δημόσια διοίκηση τη δυνατότητα για τη διενέργεια ενός ολοκληρωμένου

---

<sup>71</sup> ΣτΕ 3564/1986

επανελέγχου του συνόλου της δημοσιολογιστικής διαδικασίας και μάλιστα αφού οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου αυτής έχουν ήδη ελέγξει, και στην ίδια έκταση, τη δημόσια δαπάνη.

Κατά τη νομολογία του ίδιου του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>72</sup>, με τον προληπτικό έλεγχο επιτυγχάνονται: α) Η περιφρούρηση και εξασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου και των νομικών προσώπων του, αφού προλαμβάνεται έγκαιρα, πριν την καταβολή του χρήματος, η διενέργεια των μη νόμιμων δαπανών. Η εκ των υστέρων, και μάλιστα μετά την πάροδο μακρού χρόνου, αναζήτηση ποσών που καταβλήθηκαν αχρεώστητα, καθίσταται σε κάθε περίπτωση προβληματική. β) Η ασφάλεια των συναλλαγών, γιατί οι πάσης φύσης πιστωτές του με ευρεία έννοια δημοσίου, λ.χ. προμηθευτές, μελετητές, εργολάβοι κ.λ.π., είναι βέβαιοι ότι δεν πρόκειται να κληθούν, στο απώτερο μέλλον, στην επιστροφή σημαντικών ποσών που θα κριθεί ότι, έστω και λόγω παρατυπιών, τους καταβλήθηκαν παράνομα, ούτε στη συνέχεια θα αναγκαστούν να επιδιώξουν την, μέσω της δικαστικής οδού, είσπραξή τους σύμφωνα με τις αρχές του αδικαιολόγητου πλουτισμού, με τις σχετικές, δυσμενείς για το δημόσιο, συνέπειες, όπως π.χ. η επιδίκαση υπέρογκων ποσών για τόκους. γ) Τέλος, η, προστασία και των ίδιων των διατακτών από καταλογισμούς σε βάρος τους, μετά από μακρό χρονικό διάστημα, αφού πλέον κατοχυρώνεται κατ' αμάχητο τρόπο ότι η δημόσια δαπάνη που διενήργησαν είναι νόμιμη. Επιπλέον, η ύπαρξη αυτή καθαυτή του προληπτικού ελέγχου τους οδηγεί σε αυτοσυγκράτηση, αυτοπειθαρχία και αυτοέλεγχο, με άμεση συνέπεια την εξοικονόμηση πόρων και την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημοσιονομικής διοίκησης.

Είναι γεγονός βέβαια ότι ο έλεγχος λαμβάνει χώρα στην τελική φάση της δημοσιολογιστικής διαδικασίας, κατά τη φάση εντολής πληρωμής της δημόσιας

---

<sup>72</sup> **ΕΣ Ολομ.** Πρακτικά 19<sup>ης</sup> Συν. της 25.5.1979 και της 20<sup>ης</sup> Συν. της 30.5.1979.



δαπάνης, όταν η αντίστοιχη ενοχική υποχρέωση του δημοσίου για καταβολή, η οφειλή του δηλαδή, έχει γεννηθεί και είναι ενεργός. Η φάση αυτή χρονικά είναι μάλλον αλυσιτελής από την άποψη επέλευσης των ελεγκτικών αποτελεσμάτων, αφού η δαπάνη έχει ήδη αναγνωρισθεί και εκκαθαριστεί. Ως εκ τούτου, η κήρυξη του τίτλου πληρωμής ως ανενεργού αποστερεί τον έλεγχο από τη δυνατότητα να παράσχει στο δημόσιο χρήμα πλήρη και αποτελεσματική προστασία, αφού η είσπραξή του μπορεί να επιτευχθεί τελικά από τους δανειστές του δημοσίου μετά την άσκηση των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων, έστω και αν αυτή είναι μερική ή οπωσδήποτε λάβει χώρα μετά την πάροδο μακρού χρόνου. Επιπλέον, το γεγονός ότι ο έλεγχος μεσολαβεί σε ύστερο χρόνο της όλης διαδικασίας εμποδίζει την υπόδειξη παρανομιών κατά την εξέλιξή της και την έγκαιρη διορθωτική παρέμβαση. Το περιορισμένο όμως εύρος του, κατά την έννοια αυτή, αίρεται τελικά μέσω του θεσμικού οπλοστασίου του παρεμπόπτοντος ελέγχου, μέσω του οποίου ελέγχεται το σύνολο της διαδικασίας που στηρίζει την υποχρέωση του δημοσίου.

Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι ο ως άνω έλεγχος, λόγω ακριβώς του χρονικού σημείου διενέργειάς του, οφείλει να είναι ταχύς, έτσι ώστε να μην καθίσταται αναποτελεσματική και ατελέσφορη η δημοσιονομική δράση της δημόσιας διοίκησης. Η ταχύτητα όμως διεξαγωγής του, εκ των πραγμάτων, δρα σε βάρος της εμπάθυσής του. Αυτό καθιστά την εικόνα πιο σύνθετη αν συνυπολογιστεί ότι οι πράξεις θεώρησης των χρηματικών ενταλμάτων δημιουργούν «οιονεί δεδουλευμένο», αφού οι δαπάνες που κρίθηκαν στο στάδιο του προληπτικού ελέγχου δεν μπορούν να αμφισβητηθούν κατά το στάδιο του κατασταλτικού ελέγχου<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> **ΕΣ Ολομ.** Πρακτικά 3ηςΣυν/23.2.2005, 29ηςΣυν/10.11.2004, 11ης/30.4.2001 23ηςΣυν/2.6.1997 και 27ηςΣυν/27.7.1978, Ι Τμ. Απ. 920/1981, 305/1978, 32/1977 και 211/1971 και **Λ. Θεοχαρόπουλου**, Η δικαστηριακή φύση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον τόμο «Ιστορική εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», 1993, σελ.130.

Σε κάθε περίπτωση όμως, το κύριο μειονέκτημα του προληπτικού ελέγχου παραμένει το ότι δεν είναι και δεν μπορεί να είναι καθολικός, δηλαδή να αναφέρεται στο σύνολο των εν γένει κρατικών δαπανών, αλλά αφορά σε μεμονωμένες δημόσιες δαπάνες, ειδικά καθορισμένες. Στη σημερινή μάλιστα εποχή, που το Κράτος με τη διόγκωση του αντικειμένου του και τη διεύρυνση των δραστηριοτήτων του έχει ξεπεράσει τον παραδοσιακό του ρόλο και εμφανίζεται γιγαντωμένο, ένας τέτοιος καθολικός έλεγχος, σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα των έργων τα οποία εξετάζονται, το ιδιαίτερα ευμετάβλητο νομικό πλαίσιο, την έλλειψη ικανού ελεγκτικού συστήματος και τους αυξημένους ελεγκτικούς πόρους που απαιτούνται, θα ήταν αδιανόητος. Η συνύπαρξη συνεπώς προληπτικού ελέγχου, που θεωρείται απαραίτητος στον δημοσιονομικό τομέα για τις διοικητικές πράξεις της ανάληψης της υποχρέωσης, της εκκαθάρισης και της εντολής πληρωμής της δαπάνης, και κατασταλτικού ελέγχου, που θεωρείται συμπληρωματική μέθοδος για τον τομέα της ταμειακής εκτέλεσης των δαπανών και έχει ως στόχο την εκ των υστέρων εξακρίβωση της νομιμότητας των δημοσιονομικών διαχειριστικών πράξεων και την επαλήθευση της ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών, κρίνεται απαραίτητη και παραμένει η μόνη διέξοδος για την προστασία των δημοσίων χρημάτων.

Πέραν όλων αυτών, πρέπει να σημειωθεί ότι ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος συνιστά θεσμική παρέμβαση της δικαστικής εξουσίας, και συγκεκριμένα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη διαχείριση του δημοσίου πλούτου από μέρους της εκτελεστικής εξουσίας. Ειδικότερα, το Σύνταγμα αναθέτοντας στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον προληπτικό έλεγχο των αποφάσεων της διοίκησης, με τις οποίες εντέλλονται δαπάνες του κράτους εν γένει, εισάγει τεκμήριο αντίθετο εκείνου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, δηλαδή απαιτεί να εξακριβωθεί προηγουμένως, μέσω του προληπτικού ελέγχου, η νομιμότητα των πράξεων που

έχουν δημοσιονομικά αποτελέσματα, και σε περίπτωση που αυτό δε συμβεί παρέχει τη δυνατότητα στο δικαστήριο να επέμβει και να ματαιώσει τις σχετικές αποφάσεις και τις πολιτικές επιλογές που τις συνοδεύουν. Έτσι ένα δικαστικό όργανο αποβλέποντας στην προστασία και εξασφάλιση του οικονομικού συμφέροντος του δημοσίου, παρεμβαίνει καθοριστικά, με τη μορφή της λήψης υπέρ αυτού «οιονεί ασφαλιστικού μέτρου», και επιβάλλει απαγορευτικό φραγμό σε συγκεκριμένες μη νόμιμες εκταμιεύσεις κρατικών κεφαλαίων. Το άμεσο αποτέλεσμα είναι η αδυναμία υλικής εκτέλεσης του δημοσιονομικού προγράμματος.

Με τον τρόπο αυτό όμως ένα όργανο της τρίτης πολιτειακής λειτουργίας μπορεί να αναμειγνύεται άμεσα και δραστικά και να ακυρώνει αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας, και έτσι ουσιαστικά να ανατρέπει πολιτικές επιλογές, που η κυβερνητική εξουσία μπορεί να έχει αναδείξει ως καίριες και κορυφαίες. Το ίδιο όργανο αποτελεί ταυτόχρονα και συνεργάτη της Βουλής, την οποία πληροφορεί ετήσια για τα αποτελέσματα των ελέγχων του που αφορούν στη δημοσιονομική δράση της εκτελεστικής εξουσίας και διαμεσολαβεί προκειμένου αυτή να ασκήσει το ρόλο του ελεγκτή της τελευταίας, όπως της επιφυλάσσει το Σύνταγμα. Με τα δεδομένα αυτά το δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας εξελίσσεται σε ένα ξεχωριστό, τρίτο πόλο εξουσίας, όσον αφορά τη διάθεση του δημόσιου πλούτου, αναλαμβάνοντας ρόλο «veto player» και κατά κάποιο τρόπο συναποφασίζοντας οργάνου. Λαμβανομένου όμως υπόψη ότι αποκλειστικός σκοπός αυτής της συμμετοχής είναι η προστασία της δημόσιας περιουσίας δεν μπορεί παρά ο ρόλος αυτός να θεωρηθεί και αποδεκτός και απαραίτητος.

Δεν παύει βέβαια να υποστηρίζεται και η άποψη για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου και την εφαρμογή μόνο κατασταλτικού, με την εισαγωγή της στατιστικής δειγματοληψίας, ώστε οι δημόσιοι υπόλογοι να έχουν μια εύλογη

πιθανότητα να ελεγχθούν και να υποστούν τις προβλεπόμενες κυρώσεις, σε περίπτωση παραβάσεων. Εξάλλου, λόγω του περιορισμού των ελέγχων θα προέκυπτε σημαντική εξοικονόμηση πόρων και όσοι από αυτούς θα ασκούσαν θα ήταν περισσότερο εξαντλητικοί. Σε κάθε περίπτωση όμως με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου θα επερχόταν δραματική συρρίκνωση της ελεγκτέας ύλης με αποτέλεσμα να είναι πολύ μεγαλύτερο το μέγεθος του σπαταλούμενου δημοσίου χρήματος.

Τέλος, στα σύγχρονα δημοσιονομικά συστήματα ελέγχου, αρχίζει να κερδίζει έδαφος ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των δαπανών. Στη σημερινή εποχή, με το διευρυμένο δημόσιο τομέα, δεν μπορεί να αγνοείται το υπερβολικό κόστος που συνεπάγεται η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Όπως παρατηρεί ο P.Lalumiere<sup>74</sup>, το κράτος δεν μπορεί να κάνει οτιδήποτε, με οποιοδήποτε κόστος. Κατά συνέπεια, η πραγματοποίηση των δαπανών πρέπει να περιλαμβάνει ορθολογιστικές επιλογές, οι οποίες θα επιτρέπουν την επίτευξη του καλύτερου αποτελέσματος με το χαμηλότερο κόστος. Εξάλλου, αυτό ακριβώς είναι και το αντικείμενο της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, η πιστοποίηση δηλαδή του εάν κατά την δημοσιονομική διαχείριση εφαρμόζεται η οικονομική αρχή της μεγιστοποίησης του αποτελέσματος και της ελαχιστοποίησης του κόστους<sup>7576</sup>.

---

<sup>74</sup> Les Finances Publiques

<sup>75</sup> Γ. Καράγιωργας, Μέθοδοι ελέγχου της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου

<sup>76</sup> Το Ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο, που σε πολλά σημεία (ελεγκτικής και δικαιοδοτικής αρμοδιότητας) συμμορφώνεται με το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ελλάδος, δεν κρίνει μόνο τη νομιμότητα αλλά είναι επίσης αρμόδιο να εξετάσει τις ουσιαστικές πλευρές των διαφωνιών, καθώς και τα επίσημα και τυχαία γεγονότα. Το Δικαστήριο είναι πράγματι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας των πράξεων των Υπηρεσιών, με σκοπό να εξακριβώσει και να αναφέρει, αν η διαχείριση υπήρξε υγιής. Το Ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο: Παρόν και Προσδοκίες, **Silvio Pirrami Traversari**, Προέδρου του Ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου Ρώμη, Δεκ. 1982).

## 5. Οι δημόσιες συμβάσεις

Καινοτόμο αρμοδιότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου κατά τη φάση της ανάληψης της δημόσιας δαπάνης<sup>77</sup> αποτελεί η άσκηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας. Ειδικότερα, προκειμένου να επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό όφελος κατά την σύναψη των συμβάσεων αυτών, κρίθηκε απαραίτητη η ύπαρξη ελεγκτικών μηχανισμών, οι οποίοι να μπορούν να διασφαλίσουν ότι το δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα<sup>78</sup> θα συμβληθούν με τον προβλεπόμενο από το νόμο τρόπο, ώστε, κατά πλήρη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, η εκτελεστική εξουσία να οδηγηθεί στο διατεταγμένο από την νομοθετική εξουσία αποτέλεσμα, μέσω της προδιαγεγραμμένης διαδικασίας. Κατ' εφαρμογή των παραδοχών αυτών, η διοικητική λειτουργία του κράτους στο πεδίο των διαγωνισμών για τη σύναψη των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, υπόκειται πλέον, πριν την υπογραφή τους, και για λόγους διαφάνειας, σε πλήρη προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Με τις σχετικές διατάξεις ο νομοθέτης επιδίωξε πρωτίστως την ενίσχυση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων που έχουν σημαντικό οικονομικό αντικείμενο, αλλά ταυτόχρονα θέλησε να επιτύχει και την αποφυγή κατάρτισης και εκτέλεσης άκυρων συμβάσεων. Για τον λόγο αυτό θέσπισε ως προληπτικό και όχι ως κατασταλτικό τον έλεγχο της νομιμότητάς τους, ορίζοντας ρητά ότι ο έλεγχος διενεργείται «πριν από τη σύναψή της σύμβασης» και συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας σύναψης<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Κατά τη συνήθη διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου ο έλεγχος μεσολαβεί μετά την έκδοση της σχετικής εντολής πληρωμής και όχι σε τόσο πρώιμο στάδιο, όπως συμβαίνει με τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων.

<sup>78</sup> Ο όρος χρησιμοποιείται με ευρεία έννοια. Συμπεριλαμβάνονται σε αυτά νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, τα οποία έχουν δημιουργηθεί από το κράτος και στα οποία ο έλεγχος διατηρείται στο κράτος προκειμένου να εξυπηρετηθεί δημόσιος σκοπός.

<sup>79</sup> **ΕΣ Ε'Κλιμ.** Πρακ. 223/2002.

Θεμελιακή βάση του συνολικού πλαισίου των κανόνων που διέπει το καθεστώς της ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων αποτελεί η εφαρμογή της διαφάνειας, η οποία καθίσταται εξαιρετικά σημαντική ενόψει της επέκτασης της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες. Η αρχή της διαφάνειας, εξάλλου, είναι συνυφασμένη και με την έννοια και τη λειτουργία της δημοκρατίας και για το λόγο αυτό αποτέλεσε τον κεντρικό άξονα του αναθεωρητικού διαβήματος του 2001<sup>80</sup>. Συγκεκριμένα, με σκοπό την ενίσχυση του κράτους δικαίου και ιδιαίτερα της διαφάνειας στο δημόσιο βίο, καθιερώθηκε και επιβλήθηκε, με την αναθεώρηση αυτή, στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, δηλαδή στο Σύνταγμα, με την περίπτωση β' της παρ.1 του άρθρου 98 αυτού, ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος είχε ήδη εισαχθεί, οργανωθεί και λειτουργούσε αποτελεσματικά στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας<sup>81</sup>. Η συνταγματική ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής στο ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο αποτέλεσε μείζον διακύβευμα της εν λόγω αναθεώρησης<sup>82</sup>.

Σε εκτέλεση των ανωτέρω επιταγών, και σύμφωνα με το ισχύον πλέον καθεστώς, για την εκτέλεση έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών από το δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες υπηρεσίες ή οργανισμούς, η δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν την υπογραφή της σύμβασης, έλεγχος νομιμότητας από Κλιμάκια, δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο σύνολο των πράξεων που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής αναδόχου καθώς επίσης και στο σχέδιο της σύμβασης.

---

<sup>80</sup> Η αρχή αυτή εξειδικεύθηκε στα πεδία του καθεστώτος των ΜΜΕ, των κοινοβουλευτικών ασυμβιβάστων, των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των οικονομικών των κομμάτων, της εσωτερικής ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και τέλος των ανεξάρτητων δημόσιων αρχών.

<sup>81</sup> Αρχικά ο ν. 2145/1993 και στη συνέχεια ν. 2741/1999 και ν. 3060/2002.

<sup>82</sup> Πρακτικά Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής της 8.3.2001.

Ο έλεγχος είναι πλήρης και εκτείνεται σε όλο το φάσμα των αποσπαστών διοικητικών πράξεων<sup>83</sup>, οι οποίες προετοιμάζουν την κατάρτιση της σύμβασης, όπως επίσης και στη συμφωνία των όρων του υποβαλλόμενου σχεδίου σύμβασης με τους όρους της διακήρυξης και της πράξης κατακύρωσης. Ειδικότερο αντικείμενο του ελέγχου είναι το αν η διοίκηση ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας τη νομοθεσία που διέπει το διαγωνισμό και την οικεία σύμβαση κινήθηκε εντός της δυνατής ερμηνείας του νόμου, χωρίς να ελέγχεται η ορθότητα των τεχνικών και ουσιαστικών κρίσεών της, εφόσον αυτές έχουν επαρκή αιτιολογία και δεν υπερβαίνουν τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας<sup>84</sup>. Κυριαρχική παραμένει όμως η υποχρέωση διαφάνειας που την βαρύνει και που συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, ανάλογου βαθμού δημοσιότητας, αναφορικά με τα κριτήρια και τους όρους κάθε σύμβασης ώστε να καθίσταται δυνατό το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό καθώς και ο έλεγχος του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού. Ενόψει αυτών, κατά τη διαδικασία κατακύρωσης πρέπει να τηρείται σε όλα τα στάδιά της η αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά ώστε όλοι να έχουν ίσες ευκαιρίες όταν διατυπώνουν τους όρους των αιτήσεων συμμετοχής τους ή των προσφορών τους<sup>85</sup>. Περαιτέρω, στην αναθέτουσα αρχή καταλείπεται να κρίνει αν ο μικρός αριθμός συμμετοχής επηρεάζει τη συνέχιση του διαγωνισμού, και ειδικότερα αν, λόγω της συμμετοχής μικρού αριθμού ενδιαφερομένων, μπορούν να επιτευχθούν οι κατάλληλες συνθήκες και προϋποθέσεις για την ανάδειξη ικανού

---

<sup>83</sup> Ως αποσπαστή νοείται, γενικά, η μονομερής εκτελεστή διοικητική πράξη, που συνδέεται με ορισμένη διοικητική ενέργεια της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή με ένα σύνολο πράξεων και ενεργειών του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, σε σχέση με τις οποίες, όμως, διατηρεί την αυτοτέλειά της. Ειδικότερα δε, στο πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων, οι διοικητικές πράξεις, που αφορούν στην προετοιμασία της σύμβασης ανάμεσα σε ένα ιδιώτη και το Δημόσιο ή κάποιο άλλο ν.π.δ.δ., έχουν θεωρηθεί από την νομολογία ως αποσπαστές σε σχέση με τη διαδικασία εκτέλεσης της σύμβασης, ΣτΕ 1854/1995, 3210/2000.

<sup>84</sup> Οι κρίσεις σε τεχνικής φύσης θέματα εκφεύγουν του ελέγχου των Κλιμακίων και ο νόμος δεν παρέχει τη δυνατότητα διορισμού πραγματογνώμονα. Έτσι η ασάφεια π.χ. του τιμολογίου συνιστά τεχνική κρίση του αρμόδιου οργάνου της αναθέτουσας αρχής

<sup>85</sup> ΔΕΚ Απόφ. της 7.12.2000, C-324/98 και της 18.6.2002, C-92/00

αναδόχου για τη ανάθεση του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσίας που την αφορά<sup>86</sup>. Δεδομένης της προαναφερόμενης διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής, η πράξη κατακύρωσης είναι φύσει αιτιολογητέα και κατά συνέπεια επιβάλλεται, είτε από το σώμα της, είτε από τα στοιχεία του φακέλου της, να συνάγεται ότι με τη συγκεκριμένη προσφορά εξυπηρετούνται και διασφαλίζονται απόλυτα και στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση τα συμφέροντα τόσο αυτής όσο και του δημοσίου γενικότερα<sup>87</sup>. Σε αρνητική κρίση οδηγούν σε κάθε περίπτωση ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες, όπως αυτές με τις οποίες στοιχειοθετείται πλήγμα κατά των θεμελιωδών δικαιϊκών αρχών της διαφάνειας, του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού<sup>88</sup>, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων κατά την επιλογή του αναδόχου και η έλλειψη ειλικρίνειας στις πράξεις της διαδικασίας<sup>89</sup>. Όμοια απορριπτική είναι η κρίση του Κλιμακίου όταν δεν διασφαλίζονται το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του περιβάλλοντος<sup>90</sup>.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στον ως άνω προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται και οι προγραμματικές συμφωνίες, όπως επίσης και οι επιμέρους εκτελεστικές τους συμβάσεις, ανεξάρτητα από το ύψος της προϋπολογιζόμενης δαπάνης κάθε επιμέρους σύμβασης, αφού αυτές αποτελούν απαραίτητα εκτελεστικά μέτρα για την επίτευξη του στόχου της προγραμματικής συμφωνίας και συνεπώς ένα ενιαίο σύνολο με αυτήν. Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των τελευταίων αυτών επιμέρους

<sup>86</sup> ΔΕΚ Απόφ. της 16.9.1999, C-27/98.

<sup>87</sup> ΕΣ ΣΤ' Κλιμ. Πρακτ. 149/2002, σύμφωνα με το οποίο δεν αποκλείεται η κατακύρωση, εφόσον τηρήθηκαν οι απαιτούμενοι κανόνες δημοσιότητας, στον εξ αρχής μοναδικό υποψήφιο, αφού δεν τίθεται από το νόμο ως προϋπόθεση της συνέχισης της διαδικασίας ή της ανάθεσης της προμήθειας η ύπαρξη περισσότερων διαγωνιζομένων, τα δε αρμόδια όργανα της διοίκησης, έχουν τη δυνατότητα να επαναλάβουν ή να ματαιώσουν το διαγωνισμό, σε περίπτωση που κρίνουν το αποτέλεσμα του ασύμφορο.

<sup>88</sup> ΔΕΚ, Απόφ. Telaustria et Telefonadress, της 7.12.2000.

<sup>89</sup> Όπως η χρησιμοποίηση προφάσεων προκειμένου να επιτευχθεί η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

<sup>90</sup> Π.χ. η διαπίστωση της μη τήρησης περιβαλλοντικών περιορισμών, η μη σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων η μη έγκριση περιβαλλοντικών όρων κ.λ.π., ΕΣ VI Τμ. Αποφ. 174/2007, ΕΔΔΔ 2007/908. Για το έννομο αγαθό του περιβάλλοντος, βλ. Σπ. Βλαχόπουλος, Το έννομο αγαθό του περιβάλλοντος ως κριτήριο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε υποθέσεις δημοσίων έργων, ΕΔΔΔ 2003, σελ. 79 επ.



συμβάσεων ερευνάται, εκτός των άλλων, και η συμφωνία τους με τους ειδικότερους όρους που έχει θέσει για τη σύναψή τους η προγραμματική σύμβαση<sup>91</sup>. Επίσης μπορεί να ζητηθεί παραδεκτά, εφόσον η διοίκηση το κρίνει σκόπιμο, και η διενέργεια ελέγχου νομιμότητας για επιμέρους μόνο φάσεις της διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης<sup>92</sup>. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται συνήθως όταν, πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας, γεννώνται σοβαρές αμφιβολίες για την νομιμότητά της, οπότε δεν θα είχε νόημα η ολοκλήρωσή της και η σύναψη της σύμβασης.

Κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, αν ο έλεγχος αυτός δεν διενεργηθεί, η σύμβαση που υπογράφεται είναι άκυρη, και αν αποβεί αρνητικός αυτή δεν συνάπτεται ούτε εκτελείται. Στην τελευταία περίπτωση είναι δυνατή δεύτερη κρίση της υπόθεσης, από Τμήμα πλέον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μέσω της άσκησης, μία και μόνο φορά, αίτησης ανάκλησης κατά της σχετικής πράξης του Κλιμακίου. Σε άσκηση αίτησης ανάκλησης, σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών, δικαιούται όποιος έχει έννομο συμφέρον ή ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας χάριν του δημοσίου συμφέροντος, λόγω πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο. Η αίτηση ανάκλησης που ασκήθηκε επιβάλλεται να κοινοποιηθεί, με επιμέλεια του αιτούντος, σε καθέναν που έχει έννομο συμφέρον.

Από όλα όσα προαναφέρθηκαν προκύπτει ότι, κατά τον προσυμβατικό έλεγχο, διαγράφεται μια διαδικασία «ενδίκων βοηθημάτων» που συνεπάγεται και τον ουσιαστικό έλεγχο αλλά και την επαρκή και ικανοποιητική παροχή σε κάθε

---

<sup>91</sup> **ΕΣ Ολομ.** Πρακτικά 6<sup>15</sup> Συν. 6.3.2002, **Ε΄Κλιμ.** Πρ. 355/2002.

<sup>92</sup> **ΕΣ ΣΤ΄ Κλιμ.** Πρ. 120/2001. Σε κάθε περίπτωση για τον έλεγχο της διαδικασίας σύναψης μιας σύμβασης απαιτείται να υποβληθούν πλην των εγγράφων του φακέλου και τα σχέδια των συμβάσεων για να διαπιστωθεί η συμφωνία τους με τους όρους της διακήρυξης και της απόφασης κατακύρωσης των αποτελεσμάτων της διαδικασίας. Η μη υποβολή των σχεδίων συμβάσεων υποχρεώνει το Ε.Σ. να θεωρήσει ότι ο διενεργούμενος έλεγχος αφορά μόνο τη φάση της συγκεκριμένης διαδικασίας και περιορίζοντας τον έλεγχό του αυτό μέχρι του σταδίου έκδοσης της κατακυρωτικής απόφασης να μην αποφανθεί για το αν κωλύεται ή μη η υπογραφή των σχετικών συμβάσεων, κρίση η οποία θα διατυπωθεί μόνο όταν υποβληθούν τα σχέδια αυτά.

ενδιαφερόμενο της δυνατότητας για πλήρη και αποτελεσματική παροχή σύντομης δικαστικής προστασίας. Κατά τη διαδικασία αυτή όμως το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως συνολικά στη διαδικασία του προληπτικού ελέγχου, δεν επιλύει διοικητικές ή ιδιωτικές διαφορές, υποκαθιστάμενο στην αντίστοιχη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων<sup>93</sup>, ούτε ελέγχει τη σκοπιμότητα των πράξεων των οργάνων της διοίκησης. Ο ασκούμενος έλεγχος αποσκοπεί στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του δημοσίου χρήματος, καθώς και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση<sup>94</sup>. Για το λόγο αυτό οι πράξεις που εκδίδονται κατά τη διαδικασία αυτή, όπως συμβαίνει γενικά στον προληπτικό έλεγχο, είναι μεν πράξεις δικαστικού όχι όμως και αποφάσεις δικαιοδοτούντος οργάνου και ως εκ τούτου δεν καλύπτονται από ισχύ δεδικασμένου. Ειδικότερα για το ζήτημα αυτό, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, με την 32/2001 απόφασή του, έκρινε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας «δεν ενεργεί ως δικαστήριο, δεν διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διαφορές υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, η δε εκδιδόμενη από αυτό πράξη δεν είναι απόφαση δικαιοδοτούντος οργάνου (δικαστική απόφαση). Είναι επίσης φανερό ότι η πράξη αυτή δεν είναι πράξη διοικητικής αρχής ούτε συνιστά πράξη «ενεργού διοίκησης». Με την απόφασή του αυτή το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο αναγνώρισε για πρώτη φορά ότι οι πράξεις των Κλιμακίων και εν γένει της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου δεν ανήκουν στην κατηγορία ούτε των δικαστικών αποφάσεων ούτε και των διοικητικών πράξεων, αλλά σε μια τρίτη κατηγορία, την οποία όμως απέφυγε να χαρακτηρίσει. Σε συνάφεια με αυτό, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την 1633/2002 απόφασή του, έκρινε ότι ο προληπτικός έλεγχος των μεγάλης οικονομικής

---

<sup>93</sup> Το Κλιμάκιο δεν καθίσταται αρμόδιο για την επίλυση διαφορών που ανακύπτουν είτε μεταξύ αναθέτουσας αρχής και διαγωνιζόμενων κατά το προσυμβατικό στάδιο, είτε μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου στα πλαίσια εκτέλεσης της συναφθείσας μεταξύ τους σύμβασης (συμβατικό στάδιο).

<sup>94</sup> **ΕΣ Ε΄ Κλιμ.** Πρ. 16,27, 129/2000, 117, 127/2002, 75/2003.

αξίας δημοσίων συμβάσεων που συνάπτουν το δημόσιο και φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και συνεπώς δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο που αυτό ασκεί στη νομιμότητα της διοικητικής διαδικασίας, ούτε άλλωστε η φύση του προληπτικού ελέγχου που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο μεταβλήθηκε από το γεγονός ότι απέκτησε πλέον και συνταγματικό έρεισμα<sup>95</sup>.

Πέραν αυτών πρέπει να επισημανθεί ότι, ο ως άνω έλεγχος των συμβάσεων λειτουργεί τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά. Λειτουργεί προληπτικά καθώς επαυξάνει την ευθύνη των χειριστών και την προσπάθειά τους για διενέργεια νόμιμης διαδικασίας και επενεργεί κατασταλτικά, αφού η διαπίστωση των πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της υπογραφής της σύμβασης. Αποσκοπεί πρωταρχικά, όπως κάθε μορφή προληπτικού ελέγχου, στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και στην χρηστή και δίκαιη χρήση του δημόσιου πλούτου αλλά ταυτόχρονα και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση, στοιχεία που επιτυγχάνονται με την ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων. Η σημασία του επομένως είναι μεγάλη και η συμβολή του στην αποτελεσματική δημόσια διαχείριση καθοριστική, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι η παράλληλη προσφυγή, που ενδεχόμενα θα ασκήσει ο θιγόμενος από την κατακύρωση του διαγωνισμού ενώπιον των διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων, στοχεύει αποκλειστικά και μόνο στη θεραπεία των προσωπικών του συμφερόντων και ως εκ τούτου ο σχετικός δικαστικός έλεγχος θα περιοριστεί μόνο στους προβαλλόμενους στο σχετικό δικόγραφο λόγους.

---

<sup>95</sup> ΣτΕ 168/2004

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών, ασκούνταν αποτελεσματικά στην ελληνική έννομη τάξη ήδη πολύ πριν την συνταγματική κατοχύρωσή του και εξακολουθεί και σήμερα να υπάρχει, να παρεμβαίνει και να επηρεάζει ουσιαστικά τη δημόσια διαχειριστική διαδικασία, παρόλη την επιχειρούμενη κατά καιρούς αποδυνάμωσή του. Ειδικότερα σήμερα, η θεσμική υπεροχή του είναι καταφανέστατη και η αναγκαιότητα της εφαρμογής του επιβεβλημένη, αφού αποδεικνύεται ως η μόνη νομοθετημένη διαδικασία που συμβάλει αποτρεπτικά στη δόλια σπατάλη, στην επιπόλαια διαχείριση και στη συστηματική δημοσιονομική απειθαρχία.

Η συγκεκριμένη μορφή ελέγχου αποσκοπεί βέβαια πρώτιστα, όπως είναι αυτονόητο, στην προστασία και εξασφάλιση του οικονομικού συμφέροντος του δημοσίου. Ταυτόχρονα όμως, συμβάλλει στην καλλιέργεια δημοσιονομικής παιδείας και στη δημιουργία του κατάλληλου ή στην αναβάθμιση του ήδη υπάρχοντος δημοσιονομικού ήθους, μέσα στο ευρύτερο φάσμα της δημόσιας διοίκησης και ιδιαίτερα στο χώρο των ασχολουμένων με τη δημόσια διαχείριση κρατικών οργάνων, αλλά και στο επίπεδο των συναλλασσόμενων με το δημόσιο ή των εξαρτημένων οικονομικά από αυτό φυσικών ή νομικών προσώπων<sup>96</sup>.

Ο προληπτικός έλεγχος, όπως διεξάγεται μέσα από το δικονομικό πλαίσιο του άρθρου 21 του π.δ. 774/1980 που ήδη περιγράφηκε, παραμένει αποτελεσματικός, παρόλο που, με εξαίρεση τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, δεν διεξάγεται κατά το στάδιο της ανάληψης της υποχρέωσης για την διενέργεια της δημόσιας δαπάνης, αλλά μεσολαβεί μόλις κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής της, όταν δηλαδή ήδη έχουν δημιουργηθεί οφειλές για καταβολή του, με ευρεία έννοια, δημοσίου χρήματος. Όμως, για πολλές από τις δαπάνες που κρίνονται μη νόμιμες, η

---

<sup>96</sup> Σ. Χριστονάκης, Το Ελεγκτικό Συνέδριο στον έλεγχο των δαπανών του Κράτους και στη διαμόρφωση δημοσιονομικού ήθους, ΝοΒ 45, σελ. 386

διοίκηση αποδέχεται τη σχετική κρίση και παραιτείται τελικά από την ενταλματοποίησή τους, με συνέπεια ο έλεγχος να έχει άμεσο αποτέλεσμα και να επαναφέρει τη δημοσιονομική νομιμότητα. Περαιτέρω, αν και στον έλεγχο αυτό, όπως προσημειώθηκε, υπόκειται μόνο ένα μικρό μέρος των δαπανών του προϋπολογισμού, η σημασία του παραμένει τεράστια, δεδομένου ότι εάν ο έλεγχος καταργούνταν, θα είχαν πραγματοποιούνταν καθημερινά, σε βάρος των συμφερόντων του δημοσίου, δαπάνες που δεν θα μπορούσαν να υπολογισθούν.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επιδιώχθηκε η ενίσχυση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας κατά τη χρήση και διάθεση της δημόσιας περιουσίας, μέσω της επέκτασης, διεύρυνσης και της στον ανώτατο βαθμό κατοχύρωσης του ελέγχου και για τη διαδικασία ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων με σημαντικό οικονομικό αντικείμενο. Έτσι, θεσμοθετήθηκε, σε συνταγματικό πλέον επίπεδο, ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων αυτών, ως έλεγχος νομιμότητας της προσυμβατικής διαδικασίας, ο οποίος διενεργείται πριν από την σύναψή τους, κατά το στάδιο ανάληψης δηλαδή της σχετικής δαπάνης και συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας σύναψης. Με το σύστημα αυτό ο έλεγχος λαμβάνει χώρα ήδη σε πρώιμο στάδιο, πριν τη δημιουργία της βασικής ενοχικής σχέσης που γεννά την υποχρέωση για την καταβολή, με συνέπεια τη δυνατότητα διακοπής παράνομων διαδικασιών πριν γεννηθούν υποχρεώσεις σε βάρος του δημοσίου, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζεται πολλαπλά το δημόσιον συμφέρον, αφού σε κάθε περίπτωση αποφεύγεται η κατάρτιση και εκτέλεση άκυρων συμβάσεων<sup>97</sup>.

Η ανάθεση, με το άρθρο 98 παράγραφος 1, εδάφιο .β του Συντάγματος, της αρμοδιότητας αυτής στο Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, που αποτελεί το φυσικό δικαστή για τη νομιμότητα της διαχείρισης του

---

<sup>97</sup> **Α. Γέροντας**, Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου Χρήματος, Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004, σελ.106

δημοσίου χρήματος<sup>98</sup>, αποτελεί πράγματι πράξη κορυφαίας δημοκρατικής καταξίωσης για τον αναθεωρητικό νομοθέτη<sup>99</sup>. Με τον τρόπο αυτό έθεσε και επέβαλε στην εκτελεστική εξουσία ένα επιπλέον ανασχετικό φραγμό κατά την αυθαίρετη, από δόλο ή αμέλεια, διαχείριση του δημόσιου πλούτου και ειδικά σε ένα πεδίο που τα τελευταία χρόνια αναλαμβάνονται δραστηριότητες δυσθεώρητου ύψους. Αυτό συμβαίνει επειδή, ο προληπτικός έλεγχος, τον οποίο υφίσταται πλέον η δαπάνη αμοιβής του αναδόχου συνίσταται σε ένα απολύτως λεπτομερή και πρωτογενή έλεγχο της διαδικασίας, διενεργούμενο από δικαστικούς λειτουργούς και μάλιστα πριν από την υπογραφή του σχετικού σχεδίου σύμβασης με την πρόσθετη ωφέλεια να απεμπλέκεται ο ελεγχόμενος φορέας από περαιτέρω εσωτερικές, διοικητικές, αλλά και εξωτερικές, δικαστικές εμπλοκές. Ο έλεγχος αυτός έχει ήδη αποδώσει ικανοποιητικά, διασφαλίζει την τήρηση των σχετικών διατάξεων και υπηρετεί άριστα τον σκοπό της διαφάνειας, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υπεράσπιση της πολιτικής και της ίδιας της δημοκρατίας.

Μετά από όλα όσα προαναφέρθηκαν, είναι φανερό ότι ο προληπτικός έλεγχος επενεργεί δραστικά και άμεσα στη διοικητική καθημερινότητα εξασφαλίζοντας τη δίκαιη κατανομή του δημόσιου πλούτου και την αποδοτική λειτουργία της κρατικής μηχανής. Βοηθά, με την πληροφόρηση που παρέχει, αυτούς που έχουν την ευθύνη του κρατικού προγραμματισμού να επισημαίνουν τις ατέλειες και τις δυσλειτουργίες του συστήματος και των αποφάσεών τους, ώστε να λάβουν τα κατάλληλα για διόρθωση και βελτίωση μέτρα, τα οποία τις περισσότερες φορές υποδεικνύονται και ρητά από το ελεγκτικό όργανο. Εξάλλου, λόγω ακριβώς του ότι κατοχυρώνεται συνταγματικά και διενεργείται από δικαστικό όργανο, οι αποφάσεις που λαμβάνονται στα πλαίσιά του επισύρουν άμεση εκτελεστότητα και έτσι έχουν ιδιαίτερη σημασία,

<sup>98</sup> **Α.Θεοχαρόπουλος**, Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ΝοΒ τ.41 σελ.975

<sup>99</sup> **Α. Κοκκίδου**, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 36

δεδομένου ότι επηρεάζουν την υποβάθμιση, τη στασιμότητα ή τη βελτίωση του κράτους δικαίου, όπως αυτό εκφράζεται κατά τη δίκαιη και ορθολογική χρήση των κρατικών πόρων. Η αποδοτικότητά του, όπως είναι μοιραίο, συνδέεται άμεσα και άρρηκτα με τις δυνατότητες του ελεγκτικού οργάνου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και την ικανότητά του να αφομοιώνει τις αλλαγές του διοικητικού περιβάλλοντος και να ανταποκρίνεται στα αιτήματα και τις σύγχρονες απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος, προσαρμόζοντας επίκαιρα και έγκαιρα τη νομολογία του. Ταυτόχρονα, επίδραση στον έλεγχο ασκεί και η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, αφού οι κατάλληλες νομοθετικές επεμβάσεις ανανεώνουν τη δυναμική του, του δίνουν νέες προοπτικές και ενδυναμώνουν την αποτελεσματικότητά του.

Εν κατακλείδι, ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών είναι δημιούργημα κοινωνικής ανάγκης και η μοναδική διαδικασία για τη διαφύλαξη της χρηστής διαχείρισης του κρατικού πλούτου. Χωρίς τη μεσολάβησή του εκκολάπτεται η διαφθορά, υπονομεύεται η οικονομία της χώρας, και αποσυντονίζεται η κρατική μηχανή. Αποβλέπει και διασφαλίζει την όλη λειτουργία του Κράτους και συνιστά μοχλό αποτροπής κάθε συμπεριφοράς που θα έθετε σε κίνδυνο τους άξονες της σταθερότητάς του. Ως εκ τούτου είναι απαραίτητος.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. **Γ. Κούρτης**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων ,Αρμ. 1998
2. **Ν.Μηλιώνη**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. 2<sup>η</sup> Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006
3. **Α. Γέροντας**, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005
4. **Μ. Δομαζάκη**, Ο νέος Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αντισυνταγματικός, ΕΕΝ 1960



5. **Π. Δερτιλής**, Ο προληπτικός έλεγχος της αναλήψεως των δημοσίων δαπανών, εκδ. οίκος Ο ΕΛΕΥΘΕΡΟΥΔΑΚΗΣ Α.Ε. Αθήναι 1929

6. **Γ. Κούρτης**, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου-Δικαιοδοσία και άλλα δικονομικά θέματα, ΝοΒ 1997

7. **Λ. Θεοχαρόπουλος** Ο κανών της νομιμότητας των κρατικών δαπανών και το Ελεγκτικόν Συνέδριον ως θεσμική εγγύησις τηρήσεως του κανόνος. Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), Εκτ. Μον. Υπουρ. Οικον. Αθήνα 1984

8. **Κ. Τράκας**, Η αύξηση της δημόσιας δαπάνης κύριο πρόβλημα της οικονομίας και η ανάγκη του προληπτικού δικαστικού ελέγχου της Ε.Δ.Δ.Δ. 1987

9 **Ν. Μπάρμπας**, τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα κατά το κοινοτικό δίκαιο-εξελίξεις στην ελληνική δημοσιονομική πρακτική, σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του Δημοσίου χρήματος» Τιμ.τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα,2004

10. **Ι. Τζεβελεκάκης**, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε «Διαφάνεια και

ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος» Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

11. **Ν.Θέμελης**, Ο προληπτικός έλεγχος των κρατικών δαπανών και το άρθρο 98 του Συντάγματος, ΤοΣ 1987

12. **Αικ. Γιαλιτάκη**, Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος , Αφοι Π.Σάκκουλα, 1999

13. **Χ.Δαβαλά**, Νομοθεσία –Νομολογία Λογιστικού δικαίου Ν.Π.Δ.Δ., Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήναι, 1980

14. **Δ.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεσμική εγγύηση της διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας ,( Η αναθεώρηση (2001) των άρθρων 98 και 102 του Συντάγματος), σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

15. **Σ. Φλογαΐτης**, Το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του Ε.Σ., ΕλλΔνη 1987

16. **Α. Θεοχαρόπουλος**, Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ΝοΒ τ.41

17. **Ν. Ρένεση**, Λειτουργικές δημόσιες δαπάνες: Η διερεύνηση της έννοιας της δημόσιας δαπάνης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε «Διαφάνεια και

ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος» Τιμ.τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

18. **Ι. Σαρμάς**, Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το Δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003

19. **Κ. Ρίζος** , Δημοσιολογιστικός έλεγχος των Ο.Τ.Α από το Ελεγκτικό Συνέδριο ,Εθνικό Τυπογραφείο ,Αθήναι 2000

20. **Σ. Ντούνη**, Ο έλεγχος των διατακτών –Υπουργών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε : οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, εκδ.Εθν.Τυπ. Αθήνα 1998

21. **Ι.Κάρκαλης**, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας Σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος» Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ .Αντ. Ν. Σάκκουλα ,2004

22. **Κ. Κωστόπουλος**, Ο έλεγχος του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε: Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε: Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, εκδ´. Εθν. Τυπ. Αθήνα 1998

23. **Ε. Σπηλιωτόπουλου**, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου ,Ι, 1997

24. **Π. Παυλόπουλου**, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Γνωμοδότηση, ΕΔΔ 1992
25. **Ι. Σαρμάς**, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ.. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997
26. **Α. Λιγωμένου**, Η αρχή του Κράτους Δικαίου, ΔιΔικ5(1993)
- 27.**Δ. Κωνσταντάρα**, Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Νομολογιακές τάσεις , Επίσημα πρακτικά 3<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Δικαστών , Κομοτηνή 8,9,10.5.1992, Εθν. Τυπ.1996
28. **Ε.Τροβά**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου , εκδ. Α.Σάκκουλα , 2000
29. **Γ.Σωτηρέλης**, Σύνταγμα και Δημοκρατία την εποχή της παγκοσμιοποίησης , εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2000
30. **Ε.Βενιζέλος**, Το αναθεωρητικό κεκτημένο , εκδ. Αντ .Ν. Σάκκουλα 2002
31. **Σπ. Βλαχόπουλος** , Το έννομο αγαθό του περιβάλλοντος ως κριτήριο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε υποθέσεις δημοσίων έργων , ΕΔΔΔ 2003
- 32.**Β.Σκουρής** , Πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις , ΕφΔΔ 2002

33. **Β.Σκουρής**, Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα εκδ. Σάκκουλας ΑΕ, 1997
34. **Α.Κοκκίδου**, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά 'το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ , Αθήνα –Θεσσαλονίκη , 2004
35. **Σ. Χριστονάκης**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο στον έλεγχο των δαπανών του Κράτους και στη διαμόρφωση δημοσιονομικού ήθους, ΝοΒ 45
36. **Α. Γέροντας**, Ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου Χρήματος, Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004
37. **Γ. Σιούτη**, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994,
38. **Κ. Χιώλος**, Η σημασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία, ΔιΔικ 4 (1992)
39. **Κλ. Κουτσούκης**, Σκάνδαλα πολιτικής διαφθοράς στη νεώτερη ελληνική κοινωνία και ιστορία (1821-2001), σε «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος», Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
40. **Γ. Δημακόπουλος**, Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών επί της Ελληνικής Πολιτείας (1827-1833), σε Πρακτικό του Επιστημονικού Συμποσίου: Ιωάννης Καποδίστριας, 170 χρόνια μετά (1827-1997), Ναύπλιο, 26-28 Σεπτεμβρίου 1997, σελ. 41 επ., Ναυπλιακά Ανάλεκτα, τ. IV (2000),
41. **Γ. Καράγιωργας**, Μέθοδοι ελέγχου της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου

42. **Silvio Pirrami Traversari**, Προέδρου του Ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου Το Ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο: Παρόν και Προσδοκίες, Ρώμη, Δεκ. 1982).

43. **Fr. Staderini**, The 140<sup>th</sup> anniversary of the Corte dei conti, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Α. Σάκκουλα, 2004

44. **W. Dumazy**, La Cour de comptes de Belgique dans le systeme institutionnel belge, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Α. Σάκκουλα, 2004.