

Γεγονότα- ορόσημα στην ιστορική εξέλιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Εισαγωγή

1. Οι θεσμοί του δημοσιονομικού ελέγχου διατρέχουν όλη την ιστορική περίοδο του Ελληνισμού και είναι ιδιαίτερα σημαντικοί λόγω της ειδικής αποστολής τους για την προστασία του δημόσιου «ερού χρήματος». Η αδιάλειπτη παρουσία τους αποδεικνύει τη δυναμική τους και ο θεσμικός τους εξοπλισμός είναι ένδειξη της ωριμότητας της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να δεχθεί αξιόπιστους και αποτελεσματικούς ελέγχους στα δημόσια οικονομικά της. Ο θεσμός του ελέγχου όσων διαχειρίζονται τα δημόσια οικονομικά συνιστά μορφή υπεύθυνης άσκησης της εξουσίας, αποτελεί δε ζωντανό υποσύστημα του Κράτους το οποίο αποβλέπει στη διασφάλιση της όλης λειτουργίας του, αφού ενσωματώνει μοχλούς αποτροπής απόκλισης κάθε συμπεριφοράς που θα έθετε σε κίνδυνο τους άξονες σταθερότητάς του¹.

2. Η μελέτη της ιστορίας των ελεγκτικών θεσμών και δη του Ελεγκτικού Συνεδρίου που συνιστά το μακροβιότερο Θεσμό, αφού έχει διατρέξει σχεδόν δύο αιώνες συνεχούς λειτουργίας, η οποία δεν διακόπηκε λόγω των πολιτικών αναταραχών και εν γένει των διπλωματικών εργασιών που συχνά απειλούσαν το Ελληνικό Κράτος με παραγκωνισμό, είναι σημαντική για την κατανόηση της λειτουργίας τους και της ειδικής αποστολής τους.²

3. Η αναγκαιότητα ελέγχου «των διαχειρίσεων» κάθε μορφής ανάγεται στην εποχή των πρώτων οργανώσεων της κοινωνίας και συνιστά παράγοντα προστασίας της οργανωμένης κοινωνίας. Στην Αρχαία Αθήνα τον έλεγχο αυτό τον ασκούσαν δέκα άρχοντες, οι λογιστές, στους οποίους έπρεπε να παρουσιάζουν, όλοι όσοι οπωσδήποτε είχαν αναμιχθεί στη διοίκηση των κοινών, όταν κατέθεταν την εξουσία, λογαριασμούς λεπτομερείς για τα έσοδα και τις δαπάνες που πραγματοποίησαν κατά τη διάρκεια της εξουσίας τους.³ Ο έλεγχος αυτών επί των Αρχόντων της Αθηναϊκής Πολιτείας ασκείτο μετά το πέρας της θητείας τους και αφορούσε τα χρήματα τα οποία διαχειρίστηκαν αλλά και τα έργα τα οποία εκτελέστηκαν υπό την εποπτεία τους, κυρίως εάν αυτά έγιναν κατά τον προσφορότερο τρόπο. Εάν κατά τον έλεγχο που διενεργούσαν διαπίστωναν ότι «είχαν ορθώς» οι απολογισμοί τους, τότε τους κύρωναν, εάν όχι, τότε τους παρέπεμπαν με σχετική εισήγησή τους στο δικαστήριο της Ηλιαίας, στο οποίο και προέδρευαν. Όλοι όσοι είχαν οπωσδήποτε αναμιχθεί στη διαχείριση δημόσιας περιουσίας λογοδοτούσαν, ενώ από την υποχρέωση αυτή δεν μπορούσαν να

¹ Βλ. Κωνσταντίνο Ρίζο, Πρόεδρο ε.τ του ΕλΣυν, Μία ματιά στο παρελθόν, μία προοπτική για το μέλλον, Αντί πρόλογου, σε Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου – ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ & ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΣ, εκδ. Σάκκουλα 2004

² Βλ. πρόλογο Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλου σε : Το Ελεγκτικό Συνέδριο, 150 χρόνια από την ίδρυση του, Αθήνα 1983, σελ 3

³ Βλ. Μ.Πετρόχειλος, Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ'ημίν, {Από της συστάσεως του μέχρι σήμερα, εξ επισήμων στοιχείων} Αθήναι 1970, σελ. 8, σύμφωνα με τον οποίο στις επιγραφές διασώθηκαν : α) οι «λογαριασμοί των Επιστατών Παρθενώνος και Ερεχθείου» οι οποίοι περιλάμβαναν λεπτομερή κατάλογο δαπανών για καταβολή ημερομισθίων στο τεχνικό και εργατικό προσωπικό καθώς και για την αγορά οικοδομήσιμου υλικού β) «Λογαριασμός των Ιεροποιών», ήτοι κατάλογος των εις τον ναόν του Απόλλωνα στους Δελφούς αφιερωμάτων μετά της όλης διαχείρισεως της μεγάλης τούτου περιουσίας

εξαιρεθούν ούτε «τα μέγιστα των εν τη πόλει συνεδρίων», όπως η βουλή του Αρείου Πάγου και η Βουλή των πεντακοσίων.

4. Στην αρχαία Ρώμη εφαρμοζόταν πλήρες λογιστικό σύστημα για τον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων αρχόντων. Υπήρχαν μάλιστα εντεταλμένοι προς τούτο υπάλληλοι, οι οποίοι είχαν την ανώτατη εποπτεία επί των οικονομικών και ενημερώνονταν για τον τρόπο με τον οποίο οι άρχοντες διαχειρίζονταν «τας προσόδους τής πολιτείας».

Η Καποδιστριακή περίοδος

1.Ο Καποδίστριας ήρθε στην Ελλάδα τον Ιανουάριο του 1828 και επωμίστηκε το δύσκολο ρόλο της συγκρότησης του Ελληνικού Κράτους. Είχε βαθιά επίγνωση για το είδος του Κράτους και το είδος του πολίτη που έπρεπε το Κράτος αυτό να διαπλάσσει. Το ζήτημα για τον Κυβερνήτη ήταν η δημιουργία συλλογικής συνείδησης για την ιδιαιτερότητα των απελευθερωμένων Ελλήνων, η σύνθεση της νεοελληνικής ταυτότητας και η διαμόρφωση βούλησης της εθνικής αυτοθέσμησης. Κατά δήλωση του τότε Γραμματέα των Οικονομικών με την άφιξη του Καποδίστρια στην Ελλάδα «όχι μόνο χρήματα δεν υπάρχουν εις το ταμείον, αλλ' ούτε ταμείον είναι, ουδέποτε υπήρξεν. Την εικόνα της γενικευμένης ανομίας και της δημοσιονομικής αναρχίας συνθέτουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: 1) Τα έσοδα από τα λιμενικά δικαιώματα έχουν ουσιαστικά μετατραπεί σε ιδιωτικά. 2) Η ελληνική πειρατεία έχει εξελιχθεί σε μάστιγα της Μεσογείου. Μόνο οι Σπέτσες συμμετέχουν σ' αυτή με περισσότερα από τριάντα πλοία.3) Το σύστημα μισθοδοσίας και προμηθειών του Στρατού είναι διάτρητο.Οι οπλαρχηγοί παρουσιάζουν καταστάσεις για 35.000 ενόπλους, ενώ αυτοί δεν υπερβαίνουν τις 15.000.4) Από τα 50.000.000 γρόσια που συγκεντρώθηκαν από τις πολιορκίες και τις καταλήψεις των εχθρικών φρουριών δεν έχει αποδοθεί ουδέν στο Δημόσιο Ταμείο.5) Τοπικές κοινωνίες επαίρονται ότι οι κάτοικοι της περιοχής τους δεν πλήρωσαν φόρους και ούτε θα επιτρέψουν ποτέ να καθιερωθεί γενική φορολόγηση.6) Η αρμόδια ελεγκτική επιτροπή με πόρισμά της προς τη Συνέλευση της Τροιζήνας έχει ήδη καταγράψει εκτεταμένη νόθευση των εθνικών λογαριασμών.7) Η εικόνα αυτή επισφραγίζεται και από την πάγια πρακτική των Κυβερνήσεων να δίνουν προτεραιότητα στη μισθοδοσία των βουλευτών και των υπαλλήλων.

2. Ο Καποδίστριας εφαρμόζει πολιτική αυστηρών οικονομικών συνδυασμένη με την εκμετάλλευση κάθε εσωτερικού πόρου που μπορεί να εντοπισθεί. Εγκαθιδρύει σύστημα προμηθειών στις ένοπλες δυνάμεις, προβαίνει σε παραδειγματική τιμωρία των καταχραστών του δημοσίου χρήματος και επιβάλλει την ισότητα στη φορολογία. Η έγκριση των φορολογικών βαρών και η δίκαιη κατανομή τους στον πληθυσμό έχει συνδεθεί με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, ώστε να συμβάλλει στη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημοσιονομικής λειτουργίας, ήδη από την Α' Εθνική Συνέλευση.⁴ Επιδιώκεται αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας με την εξάλειψη της πειρατείας και την καταπολέμηση της ληστείας. Οι πολιτικές αυτές έχουν ως επακόλουθο την προοδευτική επιστροφή των κατοίκων στις εστίες τους και την αύξηση των δημοσίων εσόδων. Ο Κυβερνήτης πετυχαίνει

⁴ Βλ. Βασίλειο Λαμπρινάκη, «Σχέσις κοινοβουλίου και κυβερνήσεως επί του προϋπολογισμού και η εν τούτω δημοσιονομική πρωτοβουλία του κοινοβουλίου εν Η.Π.Αμερικής, Αγγλία και Ελλάδι ως και το λογιστικόν σύστημα των κρατών τούτων» Επιστημονική Επετηρίς Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών (1950), σελ.217-243

σημαντική αύξηση των δημόσιων εσόδων από το πρώτο οικονομικό έτος της διακυβέρνησής του, ήτοι από το Φεβρουάριο του 1828 έως και τον Απρίλιο του 1829. Αυτά συγκρινόμενα με τα έσοδα του έτους 1823, αυξήθηκαν σε ποσοστό 240%,⁵ ενώ στον προϋπολογισμό του δεύτερου έτους, τα δημόσια έσοδα εμφανίζονται αυξημένα κατά 81%. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται αναλυτικά στην Δ΄ Εθνική Συνέλευση, ήτοι ενώπιον των εθνικών αντιπροσώπων.

Προϋπολογισμός και νομιμοποιημένη διαχείριση.

1. Όταν οι επαναστατημένοι Έλληνες, κατά την Α΄ Εθνοσυνέλευση, άρχισαν να δημιουργούν καθεστώς πολιτικής ελευθερίας, εισήγαγαν, εκ των πραγμάτων, τη λογική της δέσμευσης στους νόμους που θεσπίζουν οι ίδιοι για τον εαυτό τους και άρχισαν να τοποθετούν τα δημόσια βάρη στην επικράτεια της νομιμοποιημένης και νόμιμης κυριαρχίας: «ως εάν ο λαός να φορολογεί τον εαυτό του», όπως ο Καντ το είχε ήδη διακηρύξει.⁶ Στην Α΄ Εθνοσυνέλευση και προοδευτικά στις άλλες δύο που ακολούθησαν, αποφασίστηκε ότι «αι εισπράξεις πρέπει να διανέμονται δικαίως», ότι «είσπραξις δεν γίνεται, άνευ προεκδοθέντος νόμου» και ότι «κανένας νόμος περί εισπράξεως δεν εκδίδεται, ειμή διά εν και μόνο έτος». Οι νομιμοποιημένες δημόσιες οικονομικές σχέσεις που αναπτύσσονται- σχέσεις που νομιμοποιούνται μέσω του προϋπολογισμού και της ψήφισης του από τους αντιπροσώπους του Λαού- γίνονται το υλικό υπόστρωμα ενός νέου αξιακού υποστρώματος⁷.

2. Το προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος (Νόμοι της Επιδαύρου) που αναθεωρήθηκε το 1823 με το ΑΘ΄ άρθρο όριζε : «Το Βουλευτικόν Σώμα επεξεργαζόμενον, εγκρίνει εις την αρχήν εκάστης περιόδου του υποθετικού λογαριασμού των προσόδων (=εσόδων) και εξόδων, ο οποίος καθυποβάλλεται εις την επίκρισίν του από το Εκτελεστικόν Σώμα, εις δε το τέλος της περιόδου επιθεωρεί τους καθολικούς λογαριασμούς των προσόδων και εξόδων, οι οποίοι καταστρώνονται από τον Υπουργόν της Οικονομίας, με τα μερικά (καθ' ύλην και κλάδον) και λεπτομερώς κατεστρωμένα κατάστιχα όλων των λοιπών Υπουργών». Εισάγεται η αρχή της λαϊκής νομιμοποίησης στη διακυβέρνηση των οικονομικών, αφού αναγνωρίζεται ότι η έγκριση και η εκτέλεση των εσόδων και των δαπανών είναι αρμοδιότητες δύο διαφορετικών, διακριτών μεταξύ τους σωμάτων, του Βουλευτικού και του Εκτελεστικού. Ο οικονομικός χώρος του υπό συγκρότηση Κράτους καθίσταται ένα από τα κυριότερα πεδία, όπου η κυριαρχία αξιώνεται να είναι νομιμοποιημένη, ενώ θεσμοθετείται ο υποθετικός λογαριασμός (π/υ) ήδη από την Α΄ Εθνοσυνέλευση, που πραγματοποιήθηκε από τα τέλη Δεκεμβρίου 1821 έως τα μέσα Ιανουαρίου 1822. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι κρατικές αρχές από το έτος 1822 έως το έτος 1831 χρησιμοποιούν τον όρο « υποθετικός λογαριασμός» και οριοθετούν με τον τρόπο αυτό το περιεχόμενό του, σε αντιδιαστολή με τον θετικό λογαριασμό που βασίζεται σε βέβαια και πραγματικά στοιχεία. Ο Αδαμάντιος Κοραής στα σχόλιά του για το προσωρινό πολίτευμα έγραφε ότι ορθότερο είναι να είχε ονομαστεί «σχέδιος λογαριασμός» κατά το

⁵ 8.539.667 γρόσια έναντι 3.578.200

⁶ Βλ. Τ. Hobbes, J. Locke, J. J. Rousseau, I Kant, W. F. Hegel, Θεωρίες της πολιτικής και του κράτους, μετάφρ. Μανόλης Αγγελίδης-, Θανάσης Γκιούρας, Αθήνα 2006, σελ. 73

⁷ Βλ. Σίμο Μποζίκη, Ελληνική Επανάσταση και Δημόσια Οικονομία. Η συγκρότηση του ελληνικού εθνικού κράτους, 1821-1832, εκδόσεις Ασίνη, Αθήνα 2020, σελ. 142

παράδειγμα του «Compte Approximatif» της Γαλλίας.⁸ Κατά τη διάρκεια της Καποδιστριακής διακυβέρνησης ενίοτε χρησιμοποιείται και ο όρος «προϋπολογισμός», καταγράφεται δε το 1828, κατά την απάντηση σε ένα από τα «28 ερωτήματα» που διαβιβάστηκαν στις τρεις Μεγάλες Δυνάμεις, ενώ χρησιμοποιείται εναλλακτικά στον υποθετικό λογαριασμό του έτους 1829. Ο ίδιος όρος (budget/προϋπολογισμός) εντοπίζεται σε αναδημοσίευση ξένων ειδήσεων στη Γενική Εφημερίδα στις αρχές του 1830, ενώ, από τα μέσα της δεκαετίας αυτής, χρησιμοποιείται αποκλειστικά ο όρος κρατικός προϋπολογισμός.

3. Η Α΄ Εθνοσυνέλευση, η οποία εξέφραζε την επαναστατικά νομιμοποιημένη εξουσία, αποφάσισε ότι το Βουλευτικό που επρόκειτο να σχηματιστεί ήταν αρμόδιο να παραχωρήσει την εξουσία στο Εκτελεστικό, ώστε το τελευταίο να συγκεντρώσει πόρους. Το έτος 1823 ο προϋπολογισμός καταρτίστηκε και νομιμοποιήθηκε από τη Β΄ Εθνοσυνέλευση,⁹ το 1824-1825 το Βουλευτικό συμμετείχε ενεργά στην κατάρτιση του προϋπολογισμού μαζί με το Εκτελεστικό. Επί Καποδίστρια, αν και η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία ήταν συγχωνευμένες, ο προϋπολογισμός νομιμοποιήθηκε από την Δ΄ Εθνοσυνέλευση και εξουσιοδοτήθηκε ο Κυβερνήτης για την εκτέλεσή του.¹⁰ Ο Π.Β..Δερτιλής υποστήριζε ότι μετά το 1823 εξαιτίας «των περιπετειών της χώρας ουσιαστικώς οι προϋπολογισμοί δεν καταρτίζονται» και ότι «άμα τη καθόδω εις την Ελλάδα του πρώτου Κυβερνήτου αυτής, όστις εν έτος από της αναλήψεως παρά τούτου της αρχής κατήρτισε, συμφώνως προς το άρθρον 76 του Συντάγματος της εν Τροιζίνι Συνελεύσεως, τον δεύτερον ουσιαστικώς (...) προϋπολογισμόν του έτους 1829-1830».¹¹ Το σημαντικό, παρά τις δυσκολίες κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού είναι η γενική αποδοχή ότι οι πόροι δεν ανήκουν εξ ορισμού στην εκτελεστική εξουσία, αλλά χορηγούνται για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα από το Βουλευτικό για την κάλυψη των δημόσιων εξόδων, ήτοι των εξόδων για τον κοινό σκοπό. Ένα από τα βασικά συνθετικά στοιχεία της έννοιας του προϋπολογισμού, που είναι η νομιμοποιημένη εξουσιοδότηση, εμφανίστηκε στην πρώιμη μορφή της από την αρχή της Επανάστασης και ο ριζοσπαστισμός αυτής έγκειται στο ότι τα έσοδα και οι δημόσιες δαπάνες εξαρτώνται πλέον από την πολιτική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή είχε μεγάλη σημασία δοθέντος ότι τα δημόσια οικονομικά άρχισαν να σχηματίζονται στη βάση της αναγνώρισης ότι η νομιμοποιημένη Διοίκηση αναλαμβάνει κεντρικό ρόλο μέσω των πληροφοριών που αντλούσε από τα στελέχη της, επί τη βάσει των οποίων μπορούσε να οργανώσει και να ελέγξει τις κοινές λειτουργίες μέσω μία στοιχειώδους και συμφωνημένης εικόνας για τα μεγέθη των εσόδων και των εξόδων. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού περιόριζε την αβεβαιότητα σχετικά με ό,τι επρόκειτο να επακολουθήσει και επέτρεπε έναν βασικό σχεδιασμό πολιτικών και δράσεων.¹²

Ο έλεγχος των δημόσιων δαπανών και τα πρώτα ελεγκτικά όργανα

⁸ Βλ. Αδαμάντιο Κοραή, Σημειώσεις εις το Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος του 1822 έτους, επιμ. Θεμ. Π. Βολίδου, Αθήνα 1933, σελ. 78, Πρβλ. *Compte rendu par la Ministre Secretaire d'Etat des Finances pour l'annee 1824*, Παρίσι 1825, σελ. 137

⁹ Ο προϋπολογισμός αυτός είναι ο μόνος προϋπολογισμός της Επανάστασης, ενώ ο δεύτερος κατ' ουσία προϋπολογισμός είναι αυτός του 1829.

¹⁰ Βλ. Ανδρέα Μαμούκα, Τα κατά την αναγέννησίν της Ελλάδος, τομ. ΙΑ΄, Αθήνα 1852, σελ. 66-71, 151-583

¹¹ Βλ. Π. Δερτιλή, Ο προϋπολογισμός του κράτους, Αθήνα 1936, σελ. 26.

¹² Βλ. Σίμο Μποζίκη, Ελληνική Επανάσταση και Δημόσια Οικονομικά, Η συγκρότηση του ελληνικού εθνικού κράτους 1821-1832, σελ. 146

1. Κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης ιδρύθηκαν διάφορες Επιτροπές και Συμβούλια . Η ίδρυση αυτών είναι δηλωτική της μέριμνας που επέδειξε η προσωρινή διοίκηση για τα χρήματα που δαπανούνταν κατά την διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης. Πρόκειται για υβριδικές μορφές ελεγκτικών οργάνων, χωρίς ιδιαίτερες αξιώσεις θεσμικής κατοχύρωσης και την επιδίωξη μακροπρόθεσμης λειτουργίας. Η Γ΄ Εθνική Συνέλευση ανέθεσε σε ενδεκαμελή Επιτροπή υπό τον Π. Μαυρομιχάλη να αναθεωρήσει τους λογαριασμούς του Υπουργείου της Οικονομίας και του Εθνικού Ταμείου και να πάψει την Επιτροπή η οποία είχε πάει στο Λονδίνο για τη σύναψη των δανείων. Τα μέλη της Επιτροπής αυτής έδωσαν ειδικό όρκο ότι θα κρίνουν τους λογαριασμούς « χωρίς να κινούνται εκ δωροδοκίας, προσωποληψίας και προσωπικού μίσους... αλλά με βάση την δικαιοσύνη και τους νόμους ..».¹³ Η Επιτροπή αυτή συγκρότησε άλλη ειδική Επιτροπή από ειδικούς σε θέματα ελεγκτικής, η οποία ονομάστηκε «Λογιστική Επιτροπή» και η οποία υπέβαλε στην Δ΄ Εθνοσυνέλευση δύο αναφορές επί των εθνικών λογαριασμών. Στη μία εξ αυτών ανέφερε ότι είχαν μεν εισπραχθεί φόροι, αλλά τα ταμιακά βιβλία ήταν νοθευμένα, πλήρη καταχρήσεων, λαθών και ανωμαλιών, ενώ εμπεριείχαν παρανόμους πωλήσεις εθνικών κτημάτων και κακόπιστες εξοφλήσεις αυτών. Επίσης ιδρύθηκαν οι ακόλουθες Επιτροπές: 1) Η επεξεργαστική επί των στρατιωτικών και πολιτικών λογαριασμών Επιτροπή. 2) Η αναθεωρητική Επιτροπή. 3) Οι εξεταστικές επιτροπές των Εθνικών Λογαριασμών και των Εθνικών Δανείων, που συστήθηκαν από μέλη του Πανελληνίου του 1829 από τον Ι. Καποδίστρια. Σημαντική, εν προκειμένω, η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης, τμήμα της οποίας ήταν το Γενικόν Φροντιστήριο, που ιδρύθηκε για την εξέταση αποκλειστικά των λογαριασμών των πολεμικών υπηρεσιών.

Η ίδρυση του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου

1. Με το άρθρο 23 του ΑΔ΄ Ψηφίσματος της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 1829 της Δ΄ Εθνικής Συνέλευσης συστάθηκε το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο,¹⁴ το οποίο οργανώθηκε ως υπηρεσία ελέγχου ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία, με δικαίωμα να αναφέρει στον Κυβερνήτη τις οικονομικές ατασθαλίες και να υποβάλλει σ' αυτόν υποδείξεις για τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης. Την καλύτερη οργάνωση αυτού ο Κυβερνήτης ανέθεσε, μετά από πρόταση του φίλου τραπεζίτη Ιωάννη – Γαβριήλ Ευνάρδου, στον Αρτεμόν Ρενύ, ο οποίος για το σκοπό αυτό ήλθε στο Ναύπλιο στις 14-9-1831. Έργο του Συμβουλίου ήταν να ελέγχει τελευταίο τους λογαριασμούς των υπουργών, να επαγρυπνεί ώστε να μην συμβαίνει σφετερισμός ή κατάχρηση στις γενόμενες πληρωμές και να καλή ενώπιον του τους Υπουργούς για να ζητεί πληροφορίες επί των γενομένων πληρωμών.¹⁵ Το Συμβούλιο είχε το δικαίωμα να χορηγεί σε κάθε Υπουργό, μετά τη θεώρηση των λογαριασμών του Υπουργείου, βεβαίωση (επίσημον εξοφλητικών), με την οποία αυτός απαλλασσόταν από κάθε ευθύνη. Ακολούθως, η ευθύνη των υπολόγων παρατείνεται μέχρι την πλήρη τακτοποίηση των λογαριασμών τους, η οποία προϋπέθετε τον έλεγχο αυτών από το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο. Σ' αυτό προσδόθηκαν και δικαιοδοτικές

¹³ Βλ. Μ. Πετρόχειλο, Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν σελ. 13

¹⁴ Βλ. Γ. Δημακόπουλο, Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Ο έλεγχος των δημόσιων 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., Ναυτιλιακά ανάλεκτα, τ.ΙV(2000), σελ 170 επ., Θ. Δεβενέ, Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον επί καποδιστριακής πολιτείας, Αθήνα, 2018

¹⁵ Βλ. Ε. Κούκκου, Ιστορική αναδρομή της ίδρύσεως του «Ελεγκτικού Συνεδρίου» από την Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου το 1822, σε Τιμ. Τόμο για τα 170 χρόνια του ΕλΣυν, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2004, σελ.414

αρμοδιότητες « αφού μετά την θεώρησιν των λογαριασμών ηδύνατο, εάν δεν παραδέχεται ως ορθούς τους λογαριασμούς, ν' απολύη τον υπουργόν, έπεται ότι ηδύνατο να δικάση περί της διαχειρίσεως αυτού».¹⁶ Αφορμή για την εγκαθίδρυσή του Σώματος ήταν οι δύο αναφορές που υπέβαλαν στον Κυβερνήτη οι Α. Λουριώτης και Ι. Ορλάνδος στις 28 Αυγούστου και 13 Οκτωβρίου 1828, με τις οποίες του έθεταν υπόψη το «βάρος που τους επιβλήθηκε από την Γ' Εθνοσυνέλευση και ζητούσαν το διορισμό επιτρόπου για την εκκαθάριση των λογαριασμών τους».

2. Την πρώτη σύνθεση αυτού αποτέλεσαν οι : 1) Γεώργιος Σπανιολάκης, ο οποίος στη συνέχεια διορίστηκε επίτροπος της επικρατείας στο ΕλΣυν, γενικός ταμίας και υπουργός των οικονομικών (1838), 2) Κυριάκος Τασσίκας, εφοπλιστής από την Αίγυπτο και μέλος της Φιλικής Εταιρείας και 3) Χριστόδουλος Οικονομίδης, ο οποίος θεωρείτο ειδικός στα λογιστικά.¹⁷

3. Το ενδιαφέρον του Κυβερνήτη για το ρόλο και την ειδική αποστολή των μελών του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου φαίνεται από την επιστολή που απέστειλε σ' αυτούς στις 13 Οκτωβρίου 1829, με την οποία προσδιορίζει τη φύση και το είδος του ελέγχου που αναμένει από αυτούς.¹⁸

4. Αν και η σύσταση του Ελεγκτικού και Λογιστικού Συμβουλίου δεν προκάλεσε σχόλια στις εφημερίδες της εποχής, ο Γ. Αθανασίου υπέβαλε ένα υπόμνημα στον Κυβερνήτη για την επέκταση των αρμοδιοτήτων αυτού. Υποστήριζε δε ότι το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον είναι ο κύριος χαλινός των καταχρήσεων, αλλ'ο περιορισμένος διοργανισμός του εματαιώσε τας ωφελείας όσας ηδύνατο ν' απολαύη το Έθνος εκ της συστάσεως του» Τόνιζε δε στο υπόμνημα του αυτό ότι « Πολιτεία χωρίς Λογιστικόν Συμβούλιον έχει αναπεπταμένας τας θύρας προς την κλοπήν και άρπαγήν. Πολιτεία δ'έχουσα κακώς διοργανωμένον Συμβούλιον διάκειται χείρον έτι του μή έχειν παντάπασι». Θεωρούσε μάλιστα αναγκαίο το Συμβούλιον να μην περιορίζεται σε ένα λογιστικό έλεγχο, αλλά να υπεισέρχεται σε πραγματικό έλεγχο των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν και να ελέγχει την αναγκαιότητα της δαπάνης και την δικαιοσύνη της τιμής, ενώ διαπίστωνε ότι οι λογαριασμοί, πριν την εξόφλησή τους, θα πρέπει να βασανίζονται δεόντως από αυτό.¹⁹

5. Από χαρακτηριστική επιστολή των Τασσίκα και Οικονομίδη προς Όθωνα (10-2-1833) φαίνονται οι δυσκολίες που αντιμετώπιζαν οι δύο άνδρες κατά την επιτέλεση των καθηκόντων τους. Λίγους μήνες πριν την σύνταξη της επιστολής αυτής οι ανωτέρω είχαν αντικατασταθεί από τους Ιωάννη Θεοτόκη και Σωτήριο Θεοχαρόπουλο με απόφαση της Διοικητικής Επιτροπής διότι «δεν εσυμμορφώθησαν με το πνεύμα της νεοσυστάτου

¹⁶ Βλ. ΑΠ 136/1857, Συλλογή πολιτικών αποφάσεων του Αρείου Πάγου έτους 1857, Παράρτημα της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, εν Αθήναις, εκ του Βασιλικού Τυπογραφείου, 1857, σελ. 388 επ. και ιδίως 401.

¹⁷ Η μισθοδοσία των μελών είχε οριστεί σε 800 γρόσια μηνιαίως και αντιστοιχούσε στα 4/5 των αποδοχών Υπουργού.

¹⁸ « Ουδέ αμφιβάλλομεν ότι εν τη υπηρεσία το τής Πολιτείας συμφέρον έσται παρ' ημίν το μόνον σκοπούμενον.... Δεν αγνοείτε δε ότι ο έλεγχος συνίστανται όχι μόνον εκ της εξετάσεως των λογαριασμών των αυτοίς προσκείμενων εγγράφων, αλλά και του βασανισμού των πεπραγμένων. Και ουδείς πολιτευτής διατάξας ή τελέσας δαπάνας υπέρ της πολιτείας δύναται να απαλλαγθή της ευθύνης εάν το Ελεγκτικόν Συμβούλιον δεν λάβη απόδειξιν ότι τα εις τας δαπάνας προσνεμηθέντα χρήματα εδαπανήθησαν άνευ καταχρήσεως και σφετερισμού...»

¹⁹ Βλ. Μ.Πετρόχειλο, Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν, σελ. 15,16.

Κυβερνήσεως». Η Γερουσία της Ελλάδος από το Άστρος έκρινε τελικά άκυρο το ψήφισμα της αντικατάστασής τους και τους επανάφερε στις θέσεις τους με την αιτιολογία ότι το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον είναι ανεξάρτητο από το Υπουργικό Σώμα και κάθε σχετική απόφαση πρέπει να λαμβάνεται με τη σύμπραξη της Γερουσίας. Παρόλα αυτά βρίσκουμε τη νέα σύνθεση αυτού να συνεχίζει να υπογράφει έγγραφα, όπως την τελευταία αναφορά πεπραγμένων στις 3-10-1833, πριν την παύση των εργασιών του του Σώματος, με αντικείμενο την σύνταξη των ισολογισμών και τη γενικότερη χρηματική διαχείριση της επί των Στρατιωτικών Γραμματείας.

6. Τα πρόσωπα που κλήθηκαν να υπηρετήσουν τους θεσμούς πάλεψαν με νοοτροπίες και συμπεριφορές παρωχημένες και πολλοί εξ αυτών εκδιώχθηκαν. Όμως δημιουργήθηκαν τα αντίβαρα στην εκτελεστική εξουσία και κυρίως επιτεύχθηκε η οριστική ρήξη με το προηγούμενο οθωμανικό καθεστώς. Από ως άνω την επιστολή καθώς και από την τελευταία αναφορά των πεπραγμένων των μελών του, προκύπτει ότι, το Συμβούλιο, και μετά την δολοφονία του Καποδίστρια, συνέχισε εντατικά το έργο του.

Η ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Σε πολλές ιστορικές πηγές και διατριβές το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο χαρακτηρίζεται προπομπός του ΕλΣυν. Αποτέλεσε ιδέα και δημιουργήμα του Ι. Καποδίστρια και διάδοχος του θεσμικού κεκτημένου που δημιουργήθηκε με την ίδρυση του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου. Ο νέος ελεγκτικός θεσμός αποτελεί φυσικό διάδοχο του προηγούμενου και αυτό προκύπτει από το ότι πρόσωπα που ανήκαν στον πρώτο θεσμό μεταπηδούν στο δεύτερο, όπως οι Γ. Σπανιολάκης και Ιωάννης Θεοτόκης, αλλά και από τις κοινές ελεγκτικές αρμοδιότητες των δύο Σωμάτων ήτοι: 1) Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του 1833 καταλαμβάνουν την ελεγκτική ύλη του 1829 2) Αναθέσεις που στο Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο ενεργοποιούνταν με κυβερνητική εντολή, προβλέπονται ρητά στον Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου π.χ. έλεγχος και μάλιστα αναδρομικός της διαδικασίας εκποίησης – διαχείρισης- παραχώρησης εθνικών γαιών.3) ενασχόληση με τις ίδιες εκκρεμείς υποθέσεις, όπως η επιθεώρηση των λογαριασμών του έτους 1828 και τα Δάνεια της Ανεξαρτησίας4) Αμφότερα τα Σώματα είναι ανεξάρτητα από το Υπουργικό Σώμα. Καταθέτουν βελτιωτικές προτάσεις και μέτρα για τους τομείς της οικονομίας που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους.

2. Ο νέος ελεγκτικός θεσμός είναι όμως πιο ενισχυμένος, διότι με το ιδρυτικό του διάταγμα αναγνωρίζεται ρητά σ' αυτό η καταλογιστική αρμοδιότητα και εισάγεται η έννοια του υπολόγου. Για τη φύση του ΕλΣυν, ο Γ. φον Μάουερ στο βιβλίο του «ο Ελληνικός λαός»²⁰ γράφει: « Σχετικά με την οικονομική διοίκηση του Κράτους δεν έγινε τίποτα καινούργιο, εκτός από την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ...Το Ε.Σ. ιδρύθηκε τον Οκτώβριο του 1833, λειτουργούσε χωρίς να έχει εξάρτηση από κανένα Υπουργείο, αποτελούσε την ανώτατη εξελεγκτική αρχή της Διοικήσεως και ήταν συγχρόνως το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο για τη γενική οικονομική διαχείριση του Κράτους. Γι' αυτό του ανατέθηκε και ο έλεγχος όλων των δημοσίων υπαλλήλων....».

²⁰ σελ.598

3. Με το Διάταγμα του 1833 περί ιδρύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιεύθηκε στο Φύλλο 32 της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως στις 19 Οκτωβρίου, ορίστηκαν με πληρότητα οι σκοποί του, ήτοι : α) να επεξεργάζεται τους λογαριασμούς προκειμένου να διαπιστώνει αν τηρούνται οι αρχές του δημοσιονομικού συστήματος και εάν η διαχείριση του Κράτους γίνεται κατά το σύστημα αυτό, αν τα όργανα της διοικήσεως (διαχειρίσεως) εξετέλεσαν ευσυνειδήτα τα καθήκοντά τους σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, αν υφίστανται τα νόμιμα δικαιολογητικά των εσόδων και εξόδων και αν τα χρήματα διατέθηκαν για την ικανοποίηση των αναγκών για τις οποίες αυτά δόθηκαν β) να κρίνει, από τα αποτελέσματα της διαχειρίσεως, ποιες μεταβολές επιβάλλονται για την επίτευξη του γενικού σκοπού, ενώ καθορίστηκε ότι στη δικαιοδοσία του υπάγεται όλο το λογιστικό του Κράτους και η επιτήρηση των υπολόγων.

4. Το ΕλΣυν συγκροτείται από τον Προέδρο, τον Επίτροπο της Επικρατείας, έναν Αντιπρόεδρο και τέσσερις Ελεγκτές και από γραμματείς. Το Σώμα μόνιμα συνεδριάζει, όταν παρίστανται 4 μέλη, η δε στολή των μελών του θα είναι όμοια με αυτή του προσωπικού του Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Επίσης αυτό είναι « ανεξάρτητον από πάσαν Γραμματείαν ... αλλ' ο επί των οικονομικών Γραμματέυς επιτηρεί αυτό καθ' ον τρόπον επιτηρεί ο επί της δικαιοσύνης τα δικαστήρια». Οι αποφάσεις του «ενεργούνται ευθύς», ήτοι είναι άμεσα εκτελεστές, ενώ «έκκλησις εις τα πολιτικά δικαστήρια δεν συγχωρείται». Προβλεπόταν προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας για «παράβασιν τύπου ή νόμου ή της εφαρμογής του».

5. Η καθ' ύλη αρμοδιότητά του Σώματος περιελάμβανε:1) Τα Εθνικά Κτήματα. 2) Τις προσόδους και τις εφόδους. 3) Τις αλυκές και τα ιχθυοτροφεία και 4) Τα τελωνεία και λιμεναρχεία. Η εποπτεία όλων των Χαρτοφυλακίων ανατέθηκε στους αντίστοιχους Ελεγκτές.

6. Οι πρώτες υποθέσεις αφορούσαν στον αναδρομικό έλεγχο των Εθνικών Κτημάτων, τα οποία εκποιήθηκαν μέχρι τον Φεβρουάριο του έτους 1833²¹ και στον έλεγχο των Δανειών της Ανεξαρτησίας.²² Χαρακτηριστική η απόφαση 4/16-2-1834 απόφαση του ΕλΣυν στην οποία αναγράφεται ότι ο Ι.Ορλάνδος και Α.Λουριώτης, ως μέλη της Ελληνικής Επιτροπής του Λονδίνου για την διαπραγμάτευση των δύο δανειών ετών 1824 και 1825, είναι υπόλογοι του Κράτους για τη διαχείριση των κεφαλαίων που προέρχονται από τα δάνεια συνολικού ποσού 2.800.000 λιρών στερλινών, εκ των οποίων, στο δημόσιο ταμείο εισήχθη τελικώς μόνο το ποσό των 540.000 λιρών. Το υπόλοιπο αναλώθηκε για πληρωμή προμηθειών, για προκαταβληθέντες τόκους για εξαγορά ομολογιών για τη συγκράτηση της χρηματιστηριακής αξίας του δανείου, καθώς και για την αγορά δύο φρεγατών από τις ΗΠΑ, από τις οποίες μόνο η μία ήλθε στην Ελλάδα για να πυρποληθεί τελικώς από τον Ανδρέα Μιαούλη το έτος 1831.Το πρώτο Ελεγκτικό Συνέδριο επιφορτίστηκε με τη σύνταξη του απολογισμού του Κράτους του έτους 1833, καθώς και τη σύνταξη του προϋπολογισμού του έτους 1834.

7. Η δραστηριότητα του ΕλΣυν καθιέρωσε αυτό στη συνείδηση των οργάνων της Πολιτείας και του λαού, για το λόγο αυτό, στην πλέον επικίνδυνη καμπή της μεταπολίτευσης του 1844, που η τότε Εθνοσυνέλευση κατάργησε όλα τα Διοικητικά Δικαστήρια και το ΣτΕ, αυτό δεν

²¹ Βλ. άρθρα 27 και 28 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου

²² Βλ. Ε. Ασανάκη, Το χρονικό του ελέγχου και καταλογισμού του Ι. Ορλάνδου και Α. Λουριώτη , υπολόγων των δανείων της ανεξαρτησίας, Τμ.Τομ.για τα 150 χρόνια του ΕλΣυν , 1984, σελ. 141

καταργήθηκε, ενώ με το άρθρο 87 του Συντάγματος αυτού καθιερώθηκε, μαζί με την ισοβιότητα των άλλων δικαστών, η ισοβιότητα των μελών (των εχόντων δικαίωμα ψήφου) του ΕλΣυν.²³ Με το Σύνταγμα του 1952 το Ελεγκτικό Συνέδριο αποκτά τη δική του ανααιρετική διαδικασία, ενώ το Σύνταγμα του 1975, συμπεριέλαβε αυτό στο Ε΄ Τμήμα του, το οποίο φέρει το τίτλο «Δικαστική εξουσία».

Επίλογος

Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού του ΕλΣυν είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα και περιπετειώδης. Η ίδρυσή του ως ανώτατου οργάνου εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης υπήρξε προϊόν ανάγκης του υπό συγκρότηση Ελληνικού Κράτους. Αποτελεί Θεσμό, που λόγω της ειδικής του αποστολής, λειτούργησε ως εξωτερικό θεσμικό αντίβαρο, παρακολουθηματικά μεν, αλλά ανεξάρτητα, στο εξελισσόμενο Ελληνικό Κράτος το οποίο συγκροτήθηκε εκ του μηδενός. Σήμερα ο ρόλος του, ως εγγυητή της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ως εξωτερικού θεσμικού αντίβαρου, είναι πλέον κατοχυρωμένος συνταγματικά και αδιαμφισβήτητος.²⁴

Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη
Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

²³ Βλ. Αναστάσιο Γκόνη, Πρόεδρο ε.τ. του ΕλΣυν, Η ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σε : Ιστορική εξέλιξις του θεσμού του Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Αθήναι 1993, σελ.47.

²⁴ Βλ. άρθρο 1 του ν.4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»(φ.130/23-7-2021).