

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 12<sup>ης</sup> ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 22<sup>ης</sup> ΙΟΥΝΙΟΥ 2016

-----0-----

**Μ Ε Λ Η :** Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού και Αγγελική Μαυρουδή, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Χριστίνα Ρασσιά, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη και Ευαγγελία Σεραφή, Σύμβουλοι.

Η Αντιπρόεδρος Φλωρεντία Καλδή και οι Σύμβουλοι Δημήτριος Πέππας, Βασιλική Προβίδη και Ειρήνη Κατσικέρη απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ ο Σύμβουλος Κωνσταντίνος Κρέπης αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ :** Μιχαήλ Ζυμής.

**ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ :** Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος στην Υπηρεσία Επιτρόπου στη Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**Α΄**.....

.....

.....

.....

.....

**Β΄.** Ακολούθως, η Σύμβουλος Θεολογία Γναρδέλλη, που ορίστηκε εισηγήτρια, φέρει προς συζήτηση το Δ23/οικ.25343/1965/2.6.2016 (αριθ. πρωτ. Ε.Σ. 42002/9.6.2016) έγγραφο της Αναπληρώτριας Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Θ. Φωτίου), για να γνωμοδοτήσει η Ολομέλεια, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 περ. κη΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013 (Α΄ 52), επί του θέματος που περιλαμβάνεται σ΄ αυτό, το περιεχόμενο του οποίου έχει ως εξής:

**«ΘΕΜΑ:** «Ερώτημα προς αποσαφήνιση των ισχυουσών διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου περί προγραμματικών συμβάσεων»

Σχετικά:

1. το άρθρο 38 του π.δ.113/τ.Α΄/φεκ.180/2014, με θέμα: *«Οργανισμός Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας»*,
2. το άρθρο 17 του ν.3329//τ.Α΄/ φεκ.81/2005, με θέμα: *«Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις»*, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 89 του ν.4368/τ.Α΄/φεκ.21/2016, με θέμα: *«Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»*,

3. η υπ' αριθμ.Γ.Π.Π(2)γ/οικ.78327/τ.Β'/φεκ.1079/2005 κυα, με θέμα: «*Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης*»,
4. η παρ.1 του άρθρου 35 του ν.4129/τ.Α'/φεκ.52/2013, με θέμα: «*Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο*»,
5. η παρ.3 του άρθρου 1 του ν.4254/τ.Α'/φεκ.85/2014. με θέμα: «*Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν.4046/2012 και άλλες διατάξεις*»,

Η Υπηρεσία μας, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας που απορρέει από το πδ113/2014 (υπαριθμ.1 ως άνω σχετικό) και του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, εισηγείται, αναθέτει, εποπτεύει και παρακολουθεί την υλοποίηση προγραμμάτων που στοχεύουν στην κοινωνική προστασία ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Για την υλοποίηση αυτών των δράσεων, υπογράφονται **προγραμματικές συμβάσεις** μεταξύ του Υπουργείου εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης & κοινωνικής αλληλεγγύης και φορέων δημοσίου ή ιδιωτικού Δικαίου, οι οποίοι επιφορτίζονται με την υποχρέωση υλοποίησης δράσεων για συγκεκριμένες ομάδες της αρμοδιότητας της Διεύθυνσης κοινωνικής αντίληψης & αλληλεγγύης, όπως άποροι, πρόσφυγες, αιτούντες διεθνούς προστασίας & ασυνόδευτοι ανήλικοι, για προσδιορισμένη χρονική περίοδο. Η διαδικασία και οι όροι που τηρούνται για την υπογραφή και την παρακολούθηση της υλοποίησης των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων καθορίζονται ρητά στην κείμενη νομοθεσία που αφορά στις προγραμματικές συμβάσεις στο πεδίο της Κοινωνικής Αλληλεγγύης (υπαριθμ.2– 4 ως άνω σχετικά).

Στις ισχύουσες διατάξεις του νομοθετικού πλαισίου περί **ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων** (υπαριθμ.5 & 6 ως άνω σχετικά), προβλέπεται ότι σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ, διενεργείται έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της από κλιμάκιο του *Ελεγκτικού συνεδρίου*. Μάλιστα, εντός του ίδιου άρθρου, επισημαίνεται ότι στο πεδίο ορισμού των

διατάξεων περί προσυμβατικού ελέγχου, συμπληρωματικά στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, προστίθενται συγκεκριμένες προγραμματικές συμβάσεις, ήτοι αυτές «που συνάπτουν το Υπουργείο παιδείας & θρησκευμάτων, πολιτισμού και αθλητισμού και οι φορείς διοίκησης της δια βίου μάθησης, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν.3879/2010 (Α'163), οι συμφωνίες πλαίσιο, καθώς και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν.4038/20123 (Α'14) και οι συμβάσεις που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία “Πρόγραμμα ήλιος ανώνυμη εταιρεία αξιοποίησης ηλιακής ενέργειας” ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή» (ν.4129/τ.Α'/ φεκ.52/2013/άρθρ.35§1)».

Δεδομένου του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου περί δημοσίων και προγραμματικών συμβάσεων, παρακαλούμε να μας διευκρινίσετε κατά πόσο, βάσει γενικότερων ή ειδικότερων διατάξεων ή εφαρμογής σχετικής νομολογίας, η ισχύς των διατάξεων περί προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων από κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου επεκτείνεται και στο πεδίο των προγραμματικών συμβάσεων του Υπουργείου μας και, κατ' επέκταση, η υπηρεσία μας οφείλει να ακολουθεί την εν λόγω διαδικασία, όποτε προβαίνει στη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, ακολουθώντας τις οικείες διατάξεις του νομοθετικού πλαισίου.

Είμαστε στη διάθεσή σας για ενδεχόμενες διευκρινίσεις και περαιτέρω πληροφόρηση.

**Η ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ**

**ΘΕΑΝΩ ΦΩΤΙΟΥ»**

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Μιχαήλ Ζυμής, διατύπωσε επί του ανωτέρω θέματος την ακόλουθη έγγραφη γνώμη:

«Επί του ερωτήματος αυτού, που εισάγεται στην Ολομέλεια του Σώματος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 περ. κη΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α΄ 52), εκθέτουμε σχετικώς τα ακόλουθα:

**Α.** Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. (...) β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει. γ. (...)», στο δε άρθρο 35 του ανωτέρω Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο φέρει τον υπέρτιτλο «Έλεγχος Δημοσίων Συμβάσεων», ορίζονται τα εξής: «1. Στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 (Α΄ 19), εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στις κατηγορίες συμβάσεων του προηγούμενου εδαφίου, που συνάπτονται από το Δημόσιο και τα υπαγόμενα σε προληπτικό έλεγχο δαπανών Ν.Π.Δ.Δ., η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ και μέχρι το όριο του προηγούμενου εδαφίου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη

τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων αυτών. Στον έλεγχο των προηγούμενων εδαφίων υπάγονται οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού και οι φορείς διοίκησης της δια βίου μάθησης, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 3879/2010 (Α' 163), οι συμφωνίες πλαίσιο, καθώς και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 4038/2012 (Α' 14) και οι συμβάσεις που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΗΛΙΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΗΛΙΑΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ» ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή. (...) Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Εξαιρούνται (...). Περαιτέρω, στο άρθρο 17 του ν. 3329/2005 «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 81), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 89 του ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016) ορίζονται τα εξής: «1. Επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, των λοιπών Υπουργείων, των Περιφερειών, των Δ.Υ.ΠΕ., των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας, του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Φροντίδας, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας, του Εθνικού Παρατηρητηρίου Ατόμων με Αναπηρίες και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς και μεταξύ αυτών και οποιουδήποτε δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα ή μη κυβερνητικής οργάνωσης στο πλαίσιο της εύρυθμης οργάνωσης και λειτουργίας τους. 2. Με τις

Προγραμματικές συμβάσεις επιδιώκεται ιδίως ο συντονισμός δράσης, λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών και η αποτελεσματικότερη παρέμβαση σε κοινούς τομείς αρμοδιοτήτων, η μελέτη, κατάρτιση, εκτέλεση και διαχείριση προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και ειδικών προγραμμάτων εθελοντισμού.

3. Στις Προγραμματικές συμβάσεις καθορίζονται το περιεχόμενο του προγράμματος, τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, τα σχετικά με τη χρηματοδότηση, ο χρόνος ισχύος της σύμβασης, η διαδικασία παρακολούθησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. 4. Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τον Τακτικό Προϋπολογισμό, τους προϋπολογισμούς τους, καθώς και από πόρους, οι οποίοι συλλέγονται μέσω της διενέργειας από Πιστωτικά Ιδρύματα εράνων για τις θεματικές δράσεις της Πρόνοιας, της Υγείας και της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας, όπως διαλαμβάνεται στις παραγράφους 3 έως 8 του άρθρου 6 του ν. 5101/1931 (Α' 238). 5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υγείας και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται τα κριτήρια, οι όροι της σύναψης, η διαδικασία, το περιεχόμενο, η παρακολούθηση της εκτέλεσης της σύμβασης και κάθε σχετική λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού του άρθρου». Τέλος, κατ' εξουσιοδότηση της τελευταίας αυτής διάταξης εκδόθηκε η κοινή υπουργική απόφαση Γ.Π:Π(2)γ/οικ.78327/22.7.2005 «Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (ΦΕΚ Β' 1079), με την

οποία ρυθμίστηκαν οι ειδικότερες λεπτομέρειες αναφορικών με τις εν λόγω προγραμματικές συμβάσεις.

**Β.** Από την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος καθώς και εκείνες του άρθρου 35 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως οι τελευταίες ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της πρώτης, συνάγεται ότι στον προληπτικό έλεγχο των αρμοδίων οργάνων (Επιτρόπου ή Κλιμακίου) του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων ή παροχής υπηρεσιών, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι, μεταξύ άλλων, το Δημόσιο, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη αυτών υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ. Στην έννοια των ως άνω συμβάσεων εμπίπτουν τόσο εκείνες που έχουν ως αντικείμενο, ευθέως, την προώθηση ή υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου της ενέργειας – έργου, προμήθειας, υπηρεσίας, όσο και οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται, δυνάμει ειδικών νομοθετικών διατάξεων [βλ. ενδεικτικώς, πέραν του προπαρατεθέντος άρθρου 17 του ν. 3329/2005, τα άρθρα 21 του ν. 3879/2010 (ΦΕΚ Α' 163), 100 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), 225 του ν. 3463/2007 (ΦΕΚ Α' 114) κ.ά.] από δημόσιους φορείς μεταξύ τους ή με άλλους ιδιωτικούς φορείς ή μη κυβερνητικές οργανώσεις, δια των οποίων επιδιώκεται ιδίως ο συντονισμός δράσης, λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών, η αποτελεσματικότερη παρέμβαση σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος και αρμοδιοτήτων, καθώς και η μελέτη, κατάρτιση και εκτέλεση διαφόρων προγραμμάτων, και στις οποίες (προγραμματικές συμβάσεις) καθορίζονται το περιεχόμενο του προγράμματος, τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις των



συμβαλλομένων, τα σχετικά με τη χρηματοδότηση, ο χρόνος ισχύος της σύμβασης, η διαδικασία παρακολούθησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Η υπαγωγή των εν λόγω προγραμματικών συμβάσεων στον έλεγχο δικαιολογείται, δοθέντος ότι αυτές αν και δεν πραγματοποιούν μια προσωρινή ισορροπία μεταξύ αντιτιθέμενων οικονομικών συμφερόντων, αποτελούν πάντως το μέσο συνεργασίας μεταξύ μερών των οποίων τα συμφέροντα συμπίπτουν, λειτουργούν ως βάση για τη μελέτη και εκτέλεση έργων, προγραμμάτων και την παροχή υπηρεσιών, έχουν υποχρεωτική ισχύ και, συνεπώς, δημιουργούν συμβατική σχέση μεταξύ των συμβαλλομένων, στο πλαίσιο της οποίας συνάπτονται επιμέρους – εκτελεστικές συμβάσεις, που τελούν σε παρακολουθηματική σχέση με τις προσυναφθείσες προγραμματικές και είναι αναγκαίες για την πραγματοποίηση ενός ενιαίου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας, με λειτουργική και οικονομική συνεκτικότητα (πρβλ. ΕΣ πρακτικά 6<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της 6.3.2002). Η προεκτεθείσα υπαγωγή των προγραμματικών συμβάσεων κάθε φοράς στον προσυμβατικό έλεγχο δεν προϋποθέτει αναγκάως την ύπαρξη ρητής νομοθετικής επιταγής προς τούτο, αφού την απαίτηση αυτή καλύπτει ο ως άνω τιθέμενος γενικός κανόνας του άρθρου 35 παρ. 1 εδ. α' και β' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του οποίου εμπίπτουν όλες οι συμβάσεις του είδους αυτού. Τυχόν θέσπιση στις περιπτώσεις αυτές ρητής διάταξης νόμου, ενσωματωθείσας στον ανωτέρω Κώδικα (όπως η διάταξη του άρθρου 21 του ν. 3879/2010) ή μη (όπως η διάταξη του άρθρου 100 παρ. 1 α του ν. 3852/2010),

επιβεβαιώνει πλήρως το ως άνω ερμηνευτικό συμπέρασμα, αποσκοπούσα αποκλειστικώς στην αποτροπή γένεσης αμφιβολιών ως προς το ζήτημα τούτο.

**III.** Με βάση το ανωτέρω ερμηνευτικό πόρισμα, έχουμε τη γνώμη ότι επί του τιθέμενου ερωτήματος προσήκει θετική απάντηση και, ως εκ τούτου, οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του ν. 3329/2005, από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (εν προκειμένω, ήδη Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) και τους λοιπούς αναφερόμενους στη διάταξη αυτή δημόσιους φορείς, υπάγονται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, αναλόγως του ύψους της προϋπολογιζόμενης δαπάνης τους, από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αθήνα, 21 Ιουνίου 2016

**Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας  
στο Ελεγκτικό Συνέδριο**

**ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ»**

Η εισηγήτρια Σύμβουλος εξέθεσε τα εξής:

**I. 1.** Το άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζει ότι: «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. (...) β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει. γ. (...)». Περαιτέρω, στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013 (Α' 52), ορίζονται, στο άρθρο 35, το οποίο φέρει τον τίτλο «Έλεγχος Δημοσίων Συμβάσεων», τα

εξής: «1. Στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 (Α΄ 19), εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στις κατηγορίες συμβάσεων του προηγούμενου εδαφίου, που συνάπτονται από το Δημόσιο και τα υπαγόμενα σε προληπτικό έλεγχο δαπανών Ν.Π.Δ.Δ., η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ και μέχρι το όριο του προηγούμενου εδαφίου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων αυτών. Στον έλεγχο των προηγούμενων εδαφίων υπάγονται οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού και οι φορείς διοίκησης της δια βίου μάθησης, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 3879/2010 (Α΄ 163), οι συμφωνίες πλαίσιο, καθώς και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 4038/2012 (Α΄ 14) και οι συμβάσεις που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΗΛΙΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΗΛΙΑΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ» ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή. (...) Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Εξαιρούνται (...)», ενώ στο άρθρο 36, το οποίο φέρει τον τίτλο

«Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων Ο.Τ.Α.», τα εξής: «1. Για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων, που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς φόρο προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύναψή τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους. 2. Για τις συμβάσεις της προηγούμενης παραγράφου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 1 και 2 του προηγούμενου άρθρου. (...) 4. (...) Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. (...).».

2. Εξάλλου, στο άρθρο 17 του ν.3329/2005 «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (Α' 81), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 89 του ν.4368/2016 (Α' 21/21.2.2016) ορίζονται τα εξής: «1. Επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, των λοιπών Υπουργείων, των Περιφερειών, των Δ.Υ.ΠΕ., των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας, του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Φροντίδας, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας, του Εθνικού

Παρατηρητηρίου Ατόμων με Αναπηρίες και των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και μεταξύ αυτών και οποιουδήποτε δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα ή μη κυβερνητικής οργάνωσης στο πλαίσιο της εύρυθμης οργάνωσης και λειτουργίας τους. 2. Με τις Προγραμματικές συμβάσεις επιδιώκεται ιδίως ο συντονισμός δράσης, λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών και η αποτελεσματικότερη παρέμβαση σε κοινούς τομείς αρμοδιοτήτων, η μελέτη, κατάρτιση, εκτέλεση και διαχείριση προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και ειδικών προγραμμάτων εθελοντισμού. 3. Στις Προγραμματικές συμβάσεις καθορίζονται το περιεχόμενο του προγράμματος, τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, τα σχετικά με τη χρηματοδότηση, ο χρόνος ισχύος της σύμβασης, η διαδικασία παρακολούθησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. 4. Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τον Τακτικό Προϋπολογισμό, τους προϋπολογισμούς τους, καθώς και από πόρους, οι οποίοι συλλέγονται μέσω της διενέργειας από Πιστωτικά Ιδρύματα εράνων για τις θεματικές δράσεις της Πρόνοιας, της Υγείας και της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας, όπως διαλαμβάνεται στις παραγράφους 3 έως 8 του άρθρου 6 του ν. 5101/1931 (Α΄ 238). 5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υγείας και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται τα κριτήρια, οι όροι της σύναψης, η διαδικασία, το περιεχόμενο, η παρακολούθηση της εκτέλεσης της σύμβασης και κάθε σχετική λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού του άρθρου». Τέλος, κατ' εξουσιοδότηση

της τελευταίας αυτής διάταξης εκδόθηκε η κοινή υπουργική απόφαση Γ.Π:Π(2)γ/οικ.78327/22.7.2005 (Β' 1079) «Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών – Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης – Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με την οποία ρυθμίστηκαν οι ειδικότερες λεπτομέρειες αναφορικά με τις εν λόγω προγραμματικές συμβάσεις, η οποία, σημειωτέον, έπαυε να ισχύει με τη δημοσίευση της Δ23/οικ. 25930/2011/3.6.2016 (Β' 1652/9.6.2016) κοινής υπουργικής απόφασης «Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης – Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού – Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης – Υγείας - Οικονομικών, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της ίδιας ως άνω διάταξης του άρθρου 17 παρ. 5 του ν.3329/2005, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 89 του ν.4386/2016 (Α' 21), και διέπει πλέον τη σύναψη των προβλεπόμενων στο προαναφερθέν άρθρο 17 του ν.3329/2005 προγραμματικών συμβάσεων.

**II.** Από την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος καθώς και εκείνες του άρθρου 35 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως οι τελευταίες ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της πρώτης, συνάγεται ότι στον προληπτικό έλεγχο των αρμοδίων οργάνων (Επιτρόπου ή Κλιμακίου) του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων ή παροχής υπηρεσιών, στις οποίες

αντισυμβαλλόμενος είναι, μεταξύ άλλων, το Δημόσιο, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη αυτών υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ. Στην έννοια των ως άνω συμβάσεων εμπίπτουν τόσον εκείνες που έχουν ως αντικείμενο, ευθέως, την προώθηση ή υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου της ενέργειας – έργου, προμήθειας, υπηρεσίας, όσο και οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται, δυνάμει ειδικών νομοθετικών διατάξεων [βλ. ενδεικτικώς, πέραν του προπαρατεθέντος άρθρου 17 του ν.3329/2005, τα άρθρα 21 του ν.3879/2010 (Α' 163), 100 του ν.3852/2010 (Α' 87), 225 του ν.3463/2006 (Α' 114) κ.ά.] από δημόσιους φορείς μεταξύ τους ή με άλλους ιδιωτικούς φορείς ή μη κυβερνητικές οργανώσεις, διά των οποίων επιδιώκεται ιδίως ο συντονισμός δράσης, λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών, η αποτελεσματικότερη παρέμβαση σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος και αρμοδιοτήτων, καθώς και η μελέτη, κατάρτιση και εκτέλεση διαφόρων προγραμμάτων. Στις προγραμματικές συμβάσεις καθορίζονται το περιεχόμενο του προγράμματος, τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, τα σχετικά με τη χρηματοδότηση, ο χρόνος ισχύος της σύμβασης, η διαδικασία παρακολούθησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Η υπαγωγή των εν λόγω προγραμματικών συμβάσεων στον έλεγχο δικαιολογείται, δεδομένου ότι αυτές, ναι μεν δεν πραγματοποιούν μια προσωρινή ισορροπία μεταξύ αντιτιθέμενων οικονομικών συμφερόντων, αποτελούν όμως το μέσο συνεργασίας μεταξύ μερών, των οποίων τα συμφέροντα συμπίπτουν, λειτουργούν ως βάση για τη μελέτη και εκτέλεση έργων, προγραμμάτων και την παροχή υπηρεσιών, έχουν υποχρεωτική ισχύ και, συνεπώς, δημιουργούν συμβατική σχέση μεταξύ των συμβαλλομένων, στο

πλαίσιο της οποίας συνάπτονται επιμέρους – εκτελεστικές συμβάσεις, που τελούν σε παρακολουθηματική σχέση με τις προσυναφθείσες προγραμματικές και είναι αναγκαίες για την πραγματοποίηση ενός ενιαίου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας, με λειτουργική και οικονομική συνεκτικότητα (πρβλ. Ε.Σ. Ολομέλεια Πρακτικά 6<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της 6.3.2002). Η υπαγωγή των προγραμματικών συμβάσεων κάθε φορά στον προσυμβατικό έλεγχο δεν προϋποθέτει αναγκαία την ύπαρξη ρητής νομοθετικής επιταγής προς τούτο, αφού την απαίτηση αυτή καλύπτει ο ως άνω τιθέμενος γενικός κανόνας του άρθρου 35 παρ. 1 εδ. α' και β' του, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013, Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του οποίου εμπίπτουν όλες οι συμβάσεις του είδους αυτού. Η απαρίθμηση δε ορισμένων μόνον κατηγοριών προγραμματικών συμβάσεων στο άρθρο 35 του ανωτέρω Κώδικα είναι ενδεικτική, ενώ η αντίστοιχη απαρίθμηση, στο ίδιο άρθρο, των εξαιρεισών του προσυμβατικού ελέγχου συμβάσεων είναι περιοριστική και αποκλειστική. Κατά συνέπεια, το γεγονός της μη αναφοράς της συγκεκριμένης κατηγορίας προγραμματικών συμβάσεων, που συνάπτονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του ν.3329/2005, δεν δύναται να έχει ως επακόλουθο τη μη υπαγωγή τους στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του οποίου σκοπός είναι, πρωτίστως και πρωταρχικώς, η προστασία του δημόσιου χρήματος και η εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους εν γένει (βλ. Ε.Σ. Ολομέλεια Πρακτικά 16<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της 19<sup>ης</sup>.9.2012). Προς επίρρωση του ερμηνευτικού αυτού συμπεράσματος, επισημαίνεται ότι οι εν λόγω προγραμματικές συμβάσεις, στις



οποίες ένα εκ των συμβαλλόμενων μερών είναι Ο.Τ.Α., υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δυνάμει και του προαναφερθέντος (στη σκέψη Ι.2.) άρθρου 36 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο οποίο γίνεται ρητή αναφορά στις προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών, και συνεπώς, τυχόν ερμηνεία του άρθρου 35 του εν λόγω Κώδικα, σύμφωνα με την οποία οι συναπτόμενες δυνάμει του άρθρου 17 του ν.3329/2005 προγραμματικές συμβάσεις εξαιρούνται του προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα δημιουργούσε σύγχυση σε περίπτωση που συμβαλλόμενο μέρος σε τέτοιου είδους προγραμματική σύμβαση ήταν Ο.Τ.Α., του οποίου όμως οι συμβάσεις υπάγονται υποχρεωτικά, λόγω και του άρθρου 36 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**III.** Ενόψει των ανωτέρω εισηγούμαι ότι επί του τιθέμενου ερωτήματος προσήκει θετική απάντηση και, ως εκ τούτου, οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται, κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του ν.3329/2005, από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (και ήδη Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) και τους λοιπούς αναφερόμενους στη διάταξη αυτή δημόσιους φορείς, υπάγονται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, αναλόγως του ύψους της προϋπολογιζόμενης δαπάνης τους, από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η Ολομέλεια, μετά από συζήτηση, αποδέχθηκε ομόφωνα την εισήγηση της Συμβούλου Θεολογίας Γναρδέλλη.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

**Για την ακρίβεια  
Η Γραμματέας**

**Ελένη Αυγουστόγλου**