

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 26<sup>ης</sup> ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 17<sup>ης</sup> ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2014

-----0-----

**Μ Ε Λ Η :** Νικόλαος Αγγελάρας, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Σωτηρία Ντούνη, Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη και Άννα Λιγωμένου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Γεωργία Μαραγκού, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Μαυρουδή, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου και Βασιλική Προβίδη, Σύμβουλοι.

Η Αντιπρόεδρος Φλωρεντία Καλδή και οι Σύμβουλοι Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Δημήτριος Πέππας, Χριστίνα Ρασσιά και Βασιλική Σοφianού απουσίασαν δικαιολογημένα.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ :** Μιχαήλ Ζυμής

**ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ :** Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος, που ασκεί και καθήκοντα αναπληρώτριας Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου στη Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με την έναρξη της συνεδρίασης ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Νικόλαος Αγγελάρας, φέρει προς συζήτηση, βάσει του άρθρου 131 παρ. 3 του π.δ/τος 1225/1981 (ΦΕΚ Α' 304), σχέδιο προεδρικού διατάγματος περί αυξήσεως του ορίου δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης, που θα υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από το ποσό των 45.000 ευρώ και άνω, κατόπιν του 2/86454/0026/7.11.2014 εγγράφου του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών Χρήστου Σταϊκούρα και του 4188/19.11.2014 εγγράφου του Διευθυντή του Γραφείου του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Το σχέδιο προεδρικού διατάγματος φέρεται προς έκδοση, κατ' επίκληση των εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 27 παρ. 2 του ν. 2362/1995, όπως αντικαταστάθηκε από το ταυτάριθμο άρθρο του ν. 3871/2010, εισάγεται δε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου για την παροχή της απαιτούμενης από τις διατάξεις αυτές σύμφωνης γνώμης του Σώματος.

Το περιεχόμενο του σχεδίου προεδρικού διατάγματος έχει ως εξής:

**« ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. ....**

**«Τροποποίηση του αριθ. 136/2011 π.δ/τος (Α', 267)»**

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ**

Έχοντας υπόψη:

**1. Τις διατάξεις:**

**α)** του άρθρου 27, παρ. 2 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις (Α' 247), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010 (Α' 141).

β) του άρθρου 90 του Κώδικα, ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα (Α' 98).

2. Την αριθ. Υ48/9.7.2012 απόφαση του Πρωθυπουργού «Καθορισμός αρμοδιοτήτων του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών» Χρήστου Σταϊκούρα.

3. Τη σύμφωνη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως διατυπώθηκε στα Πρακτικά της ..... Γενικής Συνεδριάσεως της Ολομελείας του της .....

4. Το γεγονός ότι από τις διατάξεις του παρόντος δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού.

5. Την ..... γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με πρόταση των Υπουργών Αναπληρωτή Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αποφασίζουμε:

### ***Άρθρο 1*** ***Αναπροσαρμογή χρηματικών ορίων***

Η περίπτωση (i) της παραγράφου 1(α) του άρθρου 1 του π.δ. 136/2011 (Α. 267), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του π.δ/τος 87/2014 (Α. 131), αντικαθίσταται ως ακολούθως:

«Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο ΙΒ παρ. 4 ν. 2362/1995). Από του ποσού των σαράντα πέντε χιλιάδων (45.000) ΕΥΡΩ και άνω».

### ***Άρθρο 2*** ***Έναρξη ισχύος***

Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Στον Υπουργό Οικονομικών αναθέτουμε τη δημοσίευση και εκτέλεση του διατάγματος αυτού.

*Αθήνα,*

*2014*

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ**

**ΚΑΡΟΛΟΣ ΠΑΠΟΥΛΙΑΣ**

**ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ**

**ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

**ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ  
& ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ**

**ΧΡΗΣΤΟΣ ΣΤΑΪΚΟΥΡΑΣ**

**ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ»**

Επί του ανωτέρω σχεδίου προεδρικού διατάγματος, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου, Νικόλαος Αγγελάρας, εισηγήθηκε τα ακόλουθα:

1. Στο μεν άρθρο 79 του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε διαδοχικώς με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής ( Α΄ 84) και με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής ( Α΄ 102), ορίζεται ότι: «1. Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια συννοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος. Η Βουλή μπορεί να υποβάλλει προτάσεις τροποποίησης επιμέρους κονδυλίων του προϋπολογισμού κατά τη συζήτηση του Προσχεδίου της παραγράφου 3, οι οποίες εισάγονται στην Ολομέλεια και τίθενται σε ψηφοφορία, εφόσον οι τροποποιήσεις δεν έχουν επιπτώσεις στο σύνολο των δαπανών και των εσόδων του Κράτους. Στον Κανονισμό της

Βουλής προβλέπεται η ειδικότερη διαδικασία παρακολούθησης από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. 2. Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό. ...». Στο δε άρθρο 98, όπως αυτό ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ότι: «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους.... β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει. γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων...».

**1.1.** Στο ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», (Α' 247), ορίζεται στο άρθρο 1B, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010), ότι: «Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι κατωτέρω όροι έχουν την ακόλουθη έννοια: ... 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). ... 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές. ...», ενώ στο άρθρο 27, όπως αυτό

τροποποιήθηκε με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010, ορίζεται ότι: «1. Όλες οι δαπάνες του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρώτου και δεύτερου βαθμού) και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα έσοδα αυτών, υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. 2. Ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικός έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις ... και πραγματοποιείται σε δαπάνες, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

**1.2.** Κατ' επίκληση των ανωτέρω εξουσιοδοτικών διατάξεων, ζητήθηκε η σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Δικαστηρίου τούτου, για τη θέσπιση ορίων υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

**1.2.α.** Με τα Πρακτικά της 24ης Γενικής Συνεδρίασης της 26ης Οκτωβρίου 2011 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου δέχθηκε ότι είναι συνταγματικώς επιτρεπτό με διάταξη νόμου, εκδιδόμενη σύμφωνα με την παράγραφο 2 εδάφιο β' του άρθρου 98 του Συντάγματος, να τίθενται κατώτατα όρια υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο ανά κατηγορίες δαπανών, όπου τούτο είναι εφικτό, με ταυτόχρονη διατήρηση του ελέγχου χωρίς κατώτατο όριο για άλλες κατηγορίες δαπανών, όταν τούτο επιτάσσεται από τη φύση των τελευταίων ή από λόγους υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος. Με τα ίδια δε Πρακτικά κρίθηκε ότι η προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 27 του ν.

2362/1995, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010, με την οποία παρέχεται ειδική εξουσιοδότηση προς την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να καθορίζει τα κατώτατα όρια υπαγωγής των δαπανών στον προληπτικό έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου, είναι κατ' αρχήν συνταγματική, με την προϋπόθεση ότι τα τιθέμενα όρια με το υπό έκδοση προεδρικό διάταγμα θα είναι τέτοιου ύψους που δεν θα αίρεται κατ' ουσίαν η συνταγματική του αρμοδιότητα.

**1.2.β.** Με τα Πρακτικά της 28ης Γενικής Συνεδρίασης της 7ης Δεκεμβρίου 2011, παρασχέθηκε η σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Δικαστηρίου τούτου επί του προταθέντος σχεδίου π.δ/τος για τη θέσπιση κατωτάτων ορίων υπαγωγής των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον προληπτικό έλεγχο και εκδόθηκε το π.δ. 136/2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο» (Α' 267), το οποίο άρχισε να ισχύει από 1.1.2012 (βλ. άρθρο 2 του οικείου π.δ/τος), και όριζε στο άρθρο 1 αυτού, με τίτλο «Κατώτατο ύψος ελεγχόμενων δαπανών», όπως αυτό συμπληρώθηκε με το άρθρο 55 παρ. 1 του ν. 4075/2012, ότι: «1.α. Ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ,) προληπτικός έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα επί δαπανών που υπερβαίνουν κατά χρηματικό ένταλμα τα όρια τα οποία καθορίζονται κατά κατηγορία ελεγχόμενων φορέων ως ακολούθως: ι) Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο ΙΒ, παρ. 4, ν.2362/1995): Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω. ιι) Δαπάνες ΝΠΙΔΔ (όπου ασκείται προληπτικός έλεγχος): Από του ποσού των δέκα χιλιάδων (10.000).ΕΥΡΩ και άνω. Για τις δαπάνες των

νοσοκομείων του ΕΣΥ από το ποσό των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ και άνω

ιι) Δαπάνες ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμων): Από του ποσού των πέντε χιλιάδων (5.000) ΕΥΡΩ και άνω. ιν) Δαπάνες ΟΤΑ β' βαθμού [Περιφερειών, μετά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 275 του ν.3852/2010 (Α.87)]: Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω. β. Στα ποσά της προηγούμενης παραγράφου συμπεριλαμβάνεται και ο αναλογών Φ.Π.Α. 2.α. Κατ' εξαίρεση, δαπάνες, οι οποίες απορρέουν από συμβάσεις εκτέλεσης δημόσιων έργων, μελετών ή προμηθειών και υπηρεσιών με συμβατικό προϋπολογισμό που υπερβαίνει τα όρια της προηγούμενης παραγράφου, ελέγχονται προληπτικά, κατά την υποβολή του πρώτου λογαριασμού και μόνο, ανεξαρτήτως του ύψους αυτού. Κατά τον ίδιο τρόπο ελέγχονται και οι τυχόν παρατάσεις και ανανεώσεις των συμβάσεων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής, καθώς και οι συμπληρωματικές συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και έργων. β. Ελέγχονται, επίσης προληπτικά, ανεξαρτήτως ποσού οι δαπάνες για: i) μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού και μόνο όσον αφορά στο πρώτο χρηματικό ένταλμα, ii) πρόσθετες αμοιβές (υπερωρίες και αποζημιώσεις για κάθε αιτία) και iii) επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.3. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις δεν καταλαμβάνουν δαπάνες οι οποίες, με ειδικές διατάξεις, έχουν εξαιρεθεί από τον προληπτικό έλεγχο του Ε.Σ».

**1.2.γ.** Ζητήθηκε, περαιτέρω, η σύμφωνη γνώμη της Ολομελείας για την τροποποίηση του ανωτέρω π.δ/τος και την αύξηση στο τριπλάσιο των ορίων υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο που προβλέπονταν στην παράγραφο 1 α του άρθρου 1 του εν λόγω διατάγματος, όσον αφορά στις δαπάνες για πληρωμές



που διενεργούνται στο πλαίσιο των εμπορικών συναλλαγών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο πρώτο παρ. Ζ του ν. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» ( Α΄ 107), με το οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές» (ΕΕ L 48).Και αυτό με σκοπό αφενός την αποτροπή καθυστερήσεων των πληρωμών στο πλαίσιο των συναλλαγών αυτών και την συνακόλουθη επιβάρυνση των δημοσίων φορέων με τις προβλεπόμενες στην ανωτέρω Οδηγία δυσμενείς δημοσιονομικές συνέπειες (τόκοι υπερημερίας, έξοδα είσπραξης κλπ.) και αφετέρου την διασφάλιση ταχύτερης ρευστότητας στην αγορά, ως εκ της μείωσης του χρόνου πληρωμής των πιστωτών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η Ολομέλεια, με τα Πρακτικά της 16ης Γενικής Συνεδριάσεως της 18ης Σεπτεμβρίου 2013 αρνήθηκε την παροχή σύμφωνης γνώμης με την αιτιολογία ότι η διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών δεν συντελεί στην ουσιαστική καθυστέρηση των πληρωμών, ενώ η προτεινόμενη αύξηση των ορίων υπαγωγής στον έλεγχο με δηλούμενο σκοπό την απελευθέρωση χρόνου για το Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να διενεργήσει άλλους ελέγχους, δεν συνοδεύεται από θετικά νομοθετικά μέτρα για τη θεσμοθέτηση ή επέκταση των ελέγχων αυτών, όπως επέκταση του προληπτικού ελέγχου των συμβάσεων προμηθειών, δημοσίων έργων και υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης).

**1.2.δ.** Ζητήθηκε, στη συνέχεια, εκ νέου από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου η παροχή σύμφωνης γνώμης περί αυξήσεως του ορίου των

υπαγομένων στον προληπτικό έλεγχο δαπανών, που διενεργούνται στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών, η οποία και παρεσχέθη με τα Πρακτικά της 10ης Γενικής Συνεδρίασεως της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 7ης Μαΐου 2014, μόνον ως προς τον διπλασιασμό του κατωτάτου ορίου των ελεγχόμενων δαπανών, που προβλεπόταν στο άρθρο 1 α του π.δ/τος 136/2011, για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, ήτοι για το όριο των 30.000 ευρώ και άνω, ενώ, αντιθέτως, η Ολομέλεια δεν παρείχε σύμφωνη γνώμη ως προς την περαιτέρω άνοδο του ορίου ελέγχου για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Τούτο δε, διότι όπως διαπιστώθηκε από τα στοιχεία που συνόδευαν τις ετήσιες εκθέσεις των ετών 2011 και 2012, η φύση και η έκταση της παθογένειας στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, σε σχέση με εκείνες των λοιπών φορέων, εμφανιζόταν περιορισμένη και τέτοιας έκτασης, που δικαιολογούσε την επικέντρωση του ελέγχου σε συναλλαγές μεγαλύτερου οικονομικού μεγέθους, η σχετική δε άνοδος του ορίου μπορούσε να δικαιολογηθεί ενόψει και της επικείμενης σύστασης μονάδων εσωτερικού ελέγχου στα Υπουργεία, οι οποίες υποχρεούνται στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου να παρακολουθούν τις δημοσιονομικές αδυναμίες της Κεντρικής Διοίκησης καταλείποντας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ως εξωτερικό ελεγκτή, την εξουσία του τελικού ελέγχου με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Κατόπιν δε αυτών, εκδόθηκε το π.δ. 87/2014 «Τροποποίηση του Π.Δ. 136/2011 ...» ( Α΄ 131), με το οποίο ορίσθηκε ότι: «Η περίπτωση (i) της παραγράφου 1.α. του άρθρου 1 του π.δ. 136/2011 τροποποιείται ως εξής: «Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο ΙΒ παρ. 4 ν. 2362/1995). Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ευρώ και άνω. Δαπάνες Κεντρικής

Διοίκησης για πληρωμές που διενεργούνται στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών (άρθρο πρώτο, παρ. Ζ ν. 4152/2013): Από του ποσού των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ και άνω».

**1.3.** Ήδη, με το υποβληθέν σχέδιο π.δ/τος ζητείται και πάλι η αύξηση του κατωτάτου ορίου των προληπτικώς ελεγκτέων δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης από το ποσό των 45.000 ευρώ και άνω. Στην εισηγητική δε έκθεση του σχεδίου αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «... 4 α. Κατά τα τελευταία έτη το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κατευθύνει τη δράση του στην ενδυνάμωση και εκσυγχρονισμό του κατασταλτικού ελέγχου, υποβοηθούμενο από τεχνική βοήθεια που παρέχεται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα του Βελγίου, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ολλανδίας και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του τεχνικού προγράμματος που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. β. Περαιτέρω μετά την έκδοση και εφαρμογή του π.δ/τος 136/2011 και του 87/2014 όμοιου, μειώθηκε κατά 60% ο αριθμός των ελεγχόμενων χρηματικών ενταλμάτων, γεγονός που επέτρεψε στο Ε.Σ. να αποδεσμεύσει ελεγκτικό προσωπικό από τον προληπτικό έλεγχο και να το αξιοποιήσει σε κατασταλτικούς ελέγχους τομέων υψηλού ελεγκτικού κινδύνου και ενδιαφέροντος. 5. Με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου, παρ. Γ', υποπαρ. Γ1 του ν. 4254/2014 (Α.85), επεκτάθηκε ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επί συμβάσεων με συμβατικό αντικείμενο από 500.001 έως 1.000.000 ΕΥΡΩ, γεγονός που επεκτείνει τις αρμοδιότητες του Συνεδρίου και βελτιώνει τις ελεγκτικές διαδικασίες, αφού εντοπίζει σε πρώιμο στάδιο τυχόν παραλείψεις ή παρεκκλίσεις από την προβλεπόμενη διαδικασία για την ανάδειξη αναδόχων δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας

αποφασιστικά στη διασφάλιση των συναλλαγών. 6. Τα προαναφερόμενα επιτρέπουν την περαιτέρω μετακίνηση του εξωτερικού ελεγκτή (Ε.Σ.) από τον προληπτικό έλεγχο δαπανών των ελεγχόμενων φορέων της Κεντρικής Διοίκησης σε στοχευμένους κατασταλτικούς ελέγχους της Γενικής Κυβέρνησης με υψηλή παραβατικότητα. Άλλωστε, το Ε.Σ. ως εξωτερικός ελεγκτής δεν θα πρέπει σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα να εμπλέκεται στις διαδικασίες ελέγχου των δαπανών προ της πληρωμής αυτών. 6 α. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η έκδοση του συνημμένου διατάγματος, με το οποίο αναπροσαρμόζεται σε 45.000 ΕΥΡΩ το χρηματικό όριο των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης, πέραν των οποίων το Ε.Σ. διενεργεί προληπτικό έλεγχο. β. Η κατά τα ανωτέρω αύξηση του υπόψη χρηματικού ορίου, περιορίζει περαιτέρω τον ασκούμενο από το Ε.Σ. προληπτικό έλεγχο, πλην όμως δεν υπερβαίνει τα εύλογα όρια ώστε να αναιρείται μόνο εκ του λόγου αυτού η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητά του, λαμβανομένου υπόψη ότι παραμένουν σε ισχύ οι εξαιρέσεις του άρθρου 2 του π.δ. 136/2011 που προβλέπουν τον προληπτικό έλεγχο ανεξαρτήτως ποσού στις αναφερόμενες σ' αυτές κατηγορίες δαπανών. γ. Περαιτέρω, με την αναπροσαρμογή του χρηματικού ορίου θα : i) επιτευχθεί εξοικονόμηση πόρων και προσωπικού του Ε.Σ., προς όφελος του κατασταλτικού ελέγχου, περιορισμός της γραφειοκρατίας, καθώς και άρση τυχόν επικαλύψεων ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, ii) διασφαλιστεί η ενίσχυση της ρευστότητας της αγοράς, λόγω της μείωσης του χρόνου πληρωμής των πιστωτών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, iii) προωθηθεί περαιτέρω συμμόρφωση του ασκούμενου από το

Ε.Σ. ελέγχου προς τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα του δημοσίου τομέα (INTOSAI Auditing Standards 2.2.2.-2.2.30). ...».

**2. Επί του ανωτέρω σχεδίου προεδρικού διατάγματος διαπιστώνονται τα εξής ως προς τη συμβατότητά του προς τις επιταγές του άρθρου 98 του Συντάγματος, τις εξουσιοδοτικές ρυθμίσεις του άρθρου 27 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει ύστερα από την τροποποίησή του με το ταυτόριθμο άρθρο του ν. 3871/2010 και τις ταυτόσημες ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις των άρθρων 30 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και 69 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» ( Α´ 143/28.6.2014, βλ. άρθρα 177 και 183 παρ. 2β του ν. 4270/2014).**

**2.1.** Με τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις του άρθρου 79 του Συντάγματος, το οποίο είναι συστηματικώς ενταγμένο στο Τέταρτο Τμήμα αυτού για την «Οργάνωση και Λειτουργία της Βουλής» και ειδικότερα στο Έκτο Κεφάλαιο, υπό τον τίτλο «Φορολογία και Δημοσιονομική Διαχείριση», σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 2 (για την προπαρασκευαστική – γνωμοδοτική διαδικασία πριν από την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που συνεπάγονται μακροχρόνιες δημοσιονομικές συνέπειες) και του άρθρου 75 (ως προς την υποχρεωτική σύνταξη προκαταρκτικής έκθεσης για την κάλυψη της δαπάνης που συνεπάγονται νομοσχέδια με δημοσιονομικές επιπτώσεις), εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη δημοσιονομική διαχείριση (π.ρ.β.λ.. ΣτΕ Ολομ. 3409, 3408, 1685/2013, 3668/2006 και. άρθρο 126 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την

δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών – μελών της Ένωσης αλλά και άρθρα 310 και 317 της ΣΛΕΕ για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης).

**2.1.α.** Με τις ρυθμίσεις αυτές θεσπίζονται ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, ως συνταγματικώς προστατευόμενων εννόμων αγαθών (π.ρ.β.λ. κατ' αναλογία απόφαση. Γαλλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου No 86-207 DC της 25ης και 26ης Ιουνίου 1986 και No 86-217 DC της 18ης Σεπτεμβρίου 1986), που πρέπει να διανέμονται με γνώμονα τις επίσης συνταγματικής περιωπής αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας (π.ρ.β.λ. σχετικώς και την 30η Δήλωση επί του άρθρου 126 της ΣΛΕΕ), συνιστώσες αναγκαίες για την διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της αποστολής του (βλ. στο πνεύμα αυτό ΣτΕ Ολομ. 2115, 1116/2014, 1284, 1283, 668/2012 και αποφάσεις. ΕΔΔΑ της 15.10.2013 «Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας», της 8.10.2013 «Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας», της 7.5.2013 «Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος»).

**2.1.β.** Από τις προεκτεθείσες, περαιτέρω, ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ 2, 75 και 79 του Συντάγματος συνάγεται ότι κάθε επέμβαση στην δημοσιονομική σφαίρα, που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημοσίων κεφαλαίων, απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμών. Ειδικότερα, απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο (βλ. άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, περί της χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση γενικής πολιτικής

της Χώρας και 79 παρ. 8 του Συντάγματος ως προς την ψήφιση από την Ολομέλεια της Βουλής των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης), σε έναν ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών και των πορισμάτων της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων, την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημοσίων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθούν οι αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας (π.ρ.β.λ. κατ' αναλογία επί των επιπτώσεων των επεμβάσεων στους φυσικούς πόρους κατά την διαμόρφωση του περιβαλλοντικού, χωροταξικού σχεδιασμού ΣτΕ Ολομ. 3920/2010, 3396-7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 κ.ά.).

**2.1.γ.** Στο πλαίσιο αυτό, καταστρώνεται ο κατ' άρθρο 79 του Συντάγματος Κρατικός Προϋπολογισμός, ο οποίος διασφαλίζει την δημοκρατική νομιμοποίηση των πολιτικών επιλογών που αποτυπώνει, ως προς την διαχείριση και τον προορισμό των δημοσίων πόρων, καθώς και τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, μέσω των αρχών που διέπουν την προπαρασκευή, την κατάρτιση και την ψήφισή του. Λειτουργεί δε ο Προϋπολογισμός ως εργαλείο προγραμματισμού της δράσης του δημοσίου συντονίζοντας τα μέσα δράσης που έχει στη διάθεσή του το Κράτος. Προσδιορίζει το είδος και την ποσότητα των αγαθών που δύναται να διαθέσει, κατανέμει τους κρατικούς πόρους μεταξύ των επιμέρους αγαθών και υπηρεσιών, αναδιανέμει το εθνικό εισόδημα, σταθεροποιεί την οικονομία μέσω του προσδιορισμού της σχέσης εσόδων – εξόδων και προωθεί την οικονομική

ανάπτυξη μέσω των δημοσίων επενδύσεων. Εξ άλλου, ο Προϋπολογισμός, πέραν της πρόβλεψης που περιέχει, ως αριθμητική απεικόνιση των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος, επιτελεί και εξουσιοδοτική λειτουργία, υπό την έννοια ότι το νομοθετικό Σώμα που τον ψηφίζει παρέχει την άδεια, την συγκατάθεσή του προς την εκτελεστική λειτουργία, να προβεί στις προβλεπόμενες ενέργειες για τη συλλογή εσόδων και την καταβολή δαπανών κατά το έτος στο οποίο αναφέρονται. Η δε εκτελεστική λειτουργία υπέχει υποχρέωση συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης, ενόψει της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ως συνθήκης αναγκαίας για την δημοσιονομική βιωσιμότητα. Ειδικώς, ως προς το παθητικό σκέλος του προϋπολογισμού, ήτοι εκείνο των δημοσίων δαπανών, η εξουσιοδότηση της νομοθετικής λειτουργίας προς την εκτελεστική καλύπτει τόσο το είδος των δαπανών, όσο και το ύψος τους. Για την διενέργεια δε δημοσιονομικών πράξεων που αποσκοπούν στην καταβολή δημοσίων δαπανών πρέπει να υφίσταται τόσο η σχετική εξουσιοδότηση από τον προϋπολογισμό, όσο και σχετική *ex lege* πρόβλεψη για την καταβολή τους (βλ. και άρθρο 80 του Συντάγματος, επίσης ενταγμένο στο δημοσιονομικό σκέλος αυτού, περί μη εγγραφής στον προϋπολογισμό μισθού, σύνταξης, χορηγίας ή αμοιβής, εάν δεν προβλέπονται από οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο»).

**2.1.δ.** Περαιτέρω, η διαχείριση των δημοσίων πόρων υπόκειται σε ειδικότερες αρχές, ως επιμέρους εκφάνσεις των συνταγματικών αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας, οι οποίες έχουν αποτυπωθεί και στα πρόσφατα νομοθετικά κείμενα της δημοσίας οικονομικής (βλ. άρθρα 1 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 1 του ν.



3871/2010 και 33 του ν. 4270/2014) και συγκεκριμένα από: α) την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία αναλύεται περαιτέρω i) στην αρχή της οικονομικότητας, ii) στην αρχή της αποδοτικότητας, iii) στην αρχή της αποτελεσματικότητας, β) την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, γ) την αρχή της διαφάνειας και δ) την αρχή της ειλικρίνειας.

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

**2.3.α.** Στην πρώτη μορφή ελέγχου εμπίπτει και ο προληπτικός (ex ante) έλεγχος των δαπανών, καθιερωθείς αρχικώς με τον ν. ΑΥΟΖ΄/1987 και, στη συνέχεια, με τους νόμους 400/1914, 193/1920, ν.δ. της 31.7.1926, α.ν.

321/1969, ν. 1489/1984, ν. 1868/1989, ν. 2145/1993 και ν. 2479/1997, ο οποίος κατοχυρώθηκε ως διαχρονικώς ισχύον θεσμικό κεκτημένο στα συνταγματικά κείμενα των ετών 1969 και 1973 και για πρώτη φορά σε δημοκρατικώς νομιμοποιημένο Σύνταγμα το έτος 1975 (βλ. ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 20ης Γεν. Συν/σης της 30.5.1979, 34ης Γεν. Συν. της 8.10.1984, 23ης Γεν. Συν. της 2.6.1997, της 5ης Γεν. Συν. της 8.2.2006, 23ης Γεν. Συν. της 21.10.2011, 22ης Γεν. Συν. της 19.11.2014). Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος σε νομοθετικό επίπεδο οργανώνεται στα άρθρα 31 έως και 32 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013, Α' 52, διενεργείται στο στάδιο πριν από την ολοκλήρωση της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας εκταμίευσης των δημοσίων κονδυλίων, ήτοι πριν από την πληρωμή των δημοσίων δαπανών, στο στάδιο εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και εκπλήρωσης εκ μέρους των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας της δημοκρατικώς παρασχεθείσας δημοσιονομικής εξουσιοδότησης εκ μέρους του νομοθετικού Σώματος.

**2.3.β.** Συνίσταται α. σε έλεγχο ύπαρξης επαρκούς πίστωσης στον Προϋπολογισμό, β. σε έλεγχο των λοιπών όρων κανονικότητας της δαπάνης (πληρότητα των δικαιολογητικών και εξέταση του ενεργού, ήτοι της μη παραγραφής, της προς ικανοποίηση αξίωσης) και γ. σε έλεγχο εν ευρεία εννοία νομιμότητας της δαπάνης, η οποία αναλύεται σε i) έλεγχο της τυπικής νομιμότητας, ήτοι της πρόβλεψής της από διάταξη νόμου ή της επιβολής της δαπάνης από τις λειτουργικές ανάγκες του φορέα (βλ. και άρθρο 77 του ν. 4270/2014) και ii) έλεγχο της εν στενή εννοία δημοσιονομικής της νομιμότητας, που συνίσταται στην εξέταση της τήρησης εκ μέρους του

διατάκτη των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, όπως εκτέθηκαν ανωτέρω (βλ. Ε.Σ. πρ. Ι Τμ. 3/2014, 45/2011, 206/1999, 56/1995, 638/1988, IV Τμ. 71/2012, 235, 167, 85/2010, 162, 147, 39/2009). Το γεγονός δε, ότι ο προληπτικός έλεγχος εκτείνεται σε όλο το φάσμα των δημιουργικών της δαπάνης πράξεων, χωρίς δεσμεύσεις από το τεκμήριο νομιμότητας, με μόνο φραγμό το δεδικασμένο (βλ. άρθρο 30 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, Α΄ 52 και βλ. ΕΣ. Πρακτ. Ολ. 4ης/27.2.2008 Γεν. Συν., θέμα Β΄, 7ης/19.3.2003, θέμα Α΄, 33ης/15.10.1997, θέμα Α΄, 14ης/20.5.1992, θέμα Β΄, 10ης/6.3.1985 θέμα Α΄ κ.α .πρ. Ι Τμ. 16/2013) και ότι υπεισέρχεται και σε πιο ουσιαστικές σταθμίσεις της διοικητικής δημοσιονομικής δράσης, εξετάζοντας την τήρηση από τη Διοίκηση των ορίων διακριτικής ευχέρειας ως προς τη διάθεση των δημοσίων πόρων που χαράσσονται από τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας. Τον καθιστά ένα αποτελεσματικό εργαλείο επίκαιρου δημοσίου ελέγχου διάθεσης των δημοσίων κονδυλίων, το οποίο αποτρέπει την παράτυπη – παράνομη εκταμίευση, διά της μη θεωρήσεως των τίτλων πληρωμής και εμπεδώνει την διαφάνεια κατά την διαχείριση των δημοσίων κονδυλίων (πρ.βλ.. απόφαση. ΔΕΕ της 9.11.2010, C-92/09 και C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR, Hartmut Eifert» σκ. 68, 69), την αξιοπιστία των λογαριασμών και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην υπακοή και την πειθαρχία των διατακτών προς την εξουσιοδότηση που τους έχει παρασχεθεί διά του Προϋπολογισμού και του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την παροχική – διανεμητική – παραγωγική δράση της Διοίκησης, αμφοτέρων εκπορευόμενων από την δημοκρατικώς εκφρασμένη λαϊκή βούληση. Μέσω

του προληπτικού ελέγχου επιτυγχάνεται η ομοιόμορφη εκτέλεση του προϋπολογισμού, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και τα υφιστάμενα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα (βλ. άρθρο 27 παρ.1 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010, άρθρο 28 παρ.1 β' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, 69 παρ.1 του ν. 4250/2014), με πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα σε επίπεδο άμεσης συμμόρφωσης των εμπλεκομένων στη δημοσιονομική διαχείριση φορέων (γενική πρόληψη, ήτοι αποτροπή των παρατυπιών στο σύνολο των διατακτών ) και ειδικοπροληπτικής λειτουργίας (αποτροπής παρατυπιών στον συγκεκριμένο ελεγχόμενο), που προάγει το βαθμό διαφάνειας στη δημοσιονομική δράση της Διοίκησης, το βαθμό ειλικρίνειας και υπευθυνότητας των εμπλεκομένων και υποχρέων προς λογοδοσία οργάνων, καθώς και το συντελεστή ακρίβειας των δημοσιονομικών δεδομένων (βλ. τις προεκτεθείσες αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης), κατευθύνοντας εγκαίρως τη Διοίκηση προς επιτρεπόμενες κατά νόμο δημοσιονομικές επιλογές εντός του ορίζοντα ισχύος του Προϋπολογισμού, επί των οποίων θα διοχετευθούν τα δημόσια κονδύλια, βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (βλ. τις προεκτεθείσες δύο επιμέρους αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης) και θα εστιασθούν οι έλεγχοι αποδοτικότητας.

**2.3.γ.** Ο έλεγχος αυτός, κατά την σαφώς αποτυπωμένη επιλογή του συντακτικού νομοθέτη, που με την αναθεώρηση του έτους 2001 εκδήλωσε την προτίμησή του στους προληπτικούς ελέγχους τόσο με την διατήρηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, όσο και με την θεσμοθέτηση του προληπτικού ελέγχου της δημόσιας συμβατικής δράσης (βλ. Πρακτικά

Ολομέλειας της Βουλής, Συν. ΡΛΓ΄ της 7.3.2001, σελ 5732-5738), εκφράζοντας έναν συγκεκριμένο διαχρονικό συσχετισμό και μία πάγια κοινωνική απαίτηση αυξημένου ελεγκτικού ενδιαφέροντος όχι για την καταστολή της δημοσιονομικής παρατυπίας, αλλά για την πρόληψή της, προς αποτροπή της διαφθοράς και της σπατάλης του δημοσίων πόρων, τελεί σε διαλεκτική ισορροπία και όχι σε ανταγωνιστική σχέση με τις άλλες δύο μορφές ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης, με σκοπό την διαφύλαξη των δημοσίων κονδυλίων και την διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Δεδομένης δε, της ενσωμάτωσης των ελεγκτικών μηχανισμών στη δημοσιονομική σφαίρα και της άρρηκτης σύνδεσής τους με τον ευρύτερο δημοσιονομικό σχεδιασμό, η όποια κανονιστική επέμβαση, στο εύρος και την έκτασή τους, προϋποθέτει, υπό την έννοια του άρθρου 98 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως ακριβώς και για την χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, κατά τα προεκτεθέντα, την σύνταξη μελέτης για την ανάλυση των κινδύνων που συνεπάγεται η επιχειρούμενη μεταβολή, την εξέταση των επιπτώσεών της στο πλέγμα προστασίας των δημοσίων κονδυλίων, την μεθοδολογία επιλογής της επέμβασης και τη συμβατότητά της με τους κανόνες της ελεγκτικής επιστήμης, αλλά και τον τρόπο διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας και των τριών συνταγματικώς κατοχυρωμένων ελεγκτικών συστημάτων, προκειμένου να μην θίγεται η συνταγματική επιταγή για αποτελεσματικό έλεγχο δημόσιας διαχείρισης και συναλλακτικής δράσης, προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

**2.4.** Στο πλαίσιο αυτό, με την διάταξη του άρθρου 27 του ν. 2362/1995, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010, εκδοθείσα στο

πλαίσιο της συνταγματικής εξουσιοδότησης του άρθρου 98 παρ. 2 του Συντάγματος, θεσπίστηκε η δυνατότητα προσδιορισμού του κατωτάτου ύψους των δαπανών επί των οποίων διενεργείται προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με προεδρικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Ολομέλειας (βλ. ταυτόσημου περιεχομένου ρυθμίσεις και υποδοχή της σχετικής εξουσιοδότησης στο άρθρο 30 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και στο άρθρο 69 του ν. 4270/2014). Η εξουσιοδότηση δε αυτή τόσο ως προς το περιεχόμενο, όσο και ως προς το εύρος της οριοθετείται από τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος περί κατοχυρώσεως του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, ως θεσμικής δικλείδας κατά τη διάθεση των δημοσίων πόρων και διασφάλισης της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών (π.ρ.β.λ.. σχετικώς την αιτιολογική έκθεση του ν. 3871/2010, αλλά και την από 27.7.2010 έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής επί του οικείου νομοσχεδίου με επαναλαμβανόμενες αναφορές στην συνταγματική αυτή διάταξη και την σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου), κατά τρόπον ώστε οι επερχόμενες τροποποιήσεις να μη θίγουν τον συνταγματικό πυρήνα και την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου θέτοντας σε διακινδύνευση το προστατευόμενο από αυτόν έννομο αγαθό.

**2.4.α.** Συνεπώς, οποιαδήποτε κανονιστική πρωτοβουλία για την μεταβολή στον χάρτη αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου, στο πεδίο του ex ante ελέγχου, δεν πρέπει να είναι περιστασιακή και αυθαίρετη, αλλά να γίνεται σε εύλογο χρόνο από την προηγούμενη, ώστε να έχουν εκτιμηθεί και αξιολογηθεί τα αποτελέσματά της. Προϋποθέτει την προηγούμενη κατάρτιση ειδικής

μελέτης, στην οποία, με βάση του κανόνες της δημοσιονομικής και της ελεγκτικής επιστήμης, θα περιλαμβάνεται

- ανάλυση του δημοσιονομικού περιβάλλοντος (ευρύτερες δημοσιονομικές - οικονομικές συνθήκες -δημοσιονομικός σχεδιασμός) και της αναγκαιότητας της μεταβολής, σε σχέση με την διασφάλιση των δημοσίων οικονομικών,

- ανάλυση των κινδύνων στο φάσμα της διαχείρισης στο οποίο αφορά η επιχειρούμενη μεταβολή, με εξέταση του είδους και της βαρύτητας των καταλαμβανόμενων από αυτήν δαπανών και έκθεση των κριτηρίων που χρησιμοποιήθηκαν για την επιλογή της συγκεκριμένης ρύθμισης,

- εξέταση εναλλακτικών λύσεων για ηπιότερη επέμβαση στον έλεγχο και πρόβλεψη άλλων θεσμικών δικλείδων για την διασφάλιση του δημοσίου χρήματος

- εξέταση του στατιστικού δείκτη συμμόρφωσης των διατακτών προς τις παρατηρήσεις του προληπτικού ελέγχου, τόσο γενικώς όσο και στο συγκεκριμένο ελεγκτικό πεδίο, σε βάθος χρόνου, ανάλυση της ανταπόκρισης των εσωτερικών φίλτρων διύλισης των παρανομιών (διοικητικός έλεγχος νομιμότητας και διοικητική εποπτεία, εσωτερικός έλεγχος),

- ανάλυση της προσφορότητας του μέτρου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο δημοσιονομικό στόχο και τον εν γένει προγραμματισμό δημόσιας διαχείρισης και ελέγχων.

**2.4.β.** Το Δικαστήριο, περαιτέρω, στο πλαίσιο της δικής του αρμοδιότητας για την παροχή σύμφωνης γνώμης, οφείλει εξετάζοντας όλες τις ανωτέρω παραμέτρους και αξιολογώντας την ανωτέρω μελέτη με βάση τις

υφιστάμενες δημοσιονομικές συνθήκες και τα πορίσματα από τις δικές του εκθέσεις (ετησία έκθεση, διαδήλωση, λοιπές εκθέσεις) να κρίνει αν η επιχειρούμενη επέμβαση στο υφιστάμενο καθεστώς του προληπτικού ελέγχου, ο οποίος δεν είναι καθολικός, αλλά έχει ήδη περιορισθεί (βλ. την ΥΑ 194902/1969 του Υπουργού Οικονομικών, Β' 777, εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 28 του ν.δ/τος 321/1969 και ΕΣ Πρακτ. Ολομ.19ης Γεν. Συν. 25.5.1979, 20ης Γεν. Συν./30.5.1979 αλλά και ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 23ης Γεν. Συν. της 21.10.2011, καθώς τα ήδη εκδοθέντα π.δ/τα 136/2011 και 87/2014), κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης (άρθρο 43 παρ. 1 περ α του Συντάγματος), σεβόμενη την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου και την πρακτική του αποτελεσματικότητα, ή τίθεται κατά παράβαση ή καθ' υπέρβαση αυτής, θίγοντας τον προληπτικό έλεγχο και παραβιάζοντας το άρθρο 98 του Συντάγματος.

**2.5.** Με την υπό κρίση τροποποίηση επιχειρείται για τρίτη φορά και εντός διαστήματος μόλις έξι μηνών μία νέα αύξηση του ορίου υπαγωγής των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης στον προληπτικό έλεγχο του Δικαστηρίου, από το ποσό των 45.000 ευρώ και άνω, η δε αιτιολόγηση της μεταβολής εξαντλείται στην προεκτεθείσα εισηγητική έκθεση του σχεδίου π.δ/τος.

**2.5.α.** Υπό το φως των ανωτέρω παραδοχών, επί της σχεδιαζόμενης μεταβολής παρατηρείται ότι:

**2.5.α.1** Δεν είναι νοητή μία εκ νέου αύξηση των ορίων του προληπτικού ελέγχου των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης σε τόσο σύντομο χρόνο, δοθέντος ότι δεν έχει γίνει ούτε από την πλευρά της ελεγχόμενης Διοίκησης και των εσωτερικών ελεγκτικών της μηχανισμών αλλά ούτε και από το



Δικαστήριο εκτίμηση και αξιολόγηση των προηγούμενων μεταβολών και των συνεπειών που αυτές επέφεραν στην δημόσια διαχείριση,

**2.5.α.2.** Δεν έχει προηγηθεί η σύνταξη μελέτης με το προεκτεθέν περιεχόμενο.

Η υπό κρίση τροποποίηση, ειδικότερα, δεν εντάσσεται από τα συνοδευτικά της έγγραφα στο πλαίσιο ενός ευρύτερου δημοσιονομικού σχεδιασμού, με ανάλυση του ευρύτερου δημοσιονομικού περιβάλλοντος, αλλά εμφανίζεται ως αποσπασματικό μέτρο, χωρίς να επιδιώκεται μ' αυτό κάποιος συγκεκριμένος και μετρήσιμος από την άποψη της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών συστημάτων στόχος. Η όλως αόριστη αναφορά στην εισηγητική έκθεση ότι με τον τρόπο αυτό θα αποδευθεί προσωπικό από τους προληπτικούς ελέγχους και θα αξιοποιηθεί στους κατασταλτικούς ελέγχους τομέων υψηλού ελεγκτικού κινδύνου και ενδιαφέροντος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκής αιτιολόγηση της επιχειρούμενης εκ νέου περιστολής του προληπτικού ελέγχου. Και τούτο, διότι κατά τα ανωτέρω, ο προληπτικός και ο κατασταλτικός έλεγχος δαπανών κατοχυρώνονται κατά τρόπο ισότιμο στο Σύνταγμα, πρέπει δε να οργανώνονται ισόρροπα, με σκοπό την πλέον αποτελεσματική διασφάλιση των δημοσίων πόρων, συνεπώς η κατ' αρχήν ανάπτυξη ενός προτιμησιακού καθεστώτος υπέρ των κατασταλτικών ελέγχων δεν κρίνεται ως συμβατή με το Σύνταγμα, αλλά απαιτείται η λειτουργική ένταξη και των δύο μορφών ελέγχου στον ευρύτερο δημοσιονομικό σχεδιασμό, με αμιγώς ελεγκτικά κριτήρια. Σε κάθε περίπτωση, η Ολομέλεια εκτιμώντας, μεταξύ άλλων, και την ανάγκη ενίσχυσης των αποτελεσμάτων των ex post ελέγχων παρέσχε την σύμφωνη γνώμη στις δύο προηγούμενες ποσοτικές

οριοθετήσεις του προληπτικού ελέγχου (π.δ/τα 136/2010 και 87/2004), ένας δε νέος περιορισμός του προληπτικού ελέγχου με σκοπό και πάλι την ενίσχυση των κατασταλτικών ελέγχων, στο αυθαιρέτως προσδιορισθέν ποσό των 45.000 ευρώ, το οποίο δεν αιτιολογείται από την οικεία εισηγητική έκθεση, θα οδηγούσε σε διατάραξη της ισορροπίας των ελέγχων και σε προσβολή της ισότιμης κατοχύρωσης των ελεγκτικών συστημάτων από το άρθρο 98 του Συντάγματος, με άδηλες συνέπειες για την διασφάλιση των προληπτικώς ανέλεγκτων δημοσίων πόρων. Τούτο δε, δοθέντος ότι αφενός συχνά τα αποτελέσματα των κατασταλτικών ελέγχων, τόσο σε επίπεδο πραγματικής αποκατάστασης των πληγείσων διαχειρίσεων, όσο και σε επίπεδο ψυχολογίας των ελεγχόμενων υπό την έννοια της ειδικής και γενικής αποτροπής τους προς επανάληψη των παρατυπιών, αδρανοποιούνται με την τακτική του Νομοθέτη, να λειτουργεί ανταγωνιστικά προς τον ex post έλεγχο και να νομιμοποιεί τις παράνομες πληρωμές και αφετέρου οι έλεγχοι αυτοί αντιμετωπίζουν σημαντικές διαρθρωτικές δυσκολίες οφειλόμενες εν πολλοίς στην μη άμεση ανταπόκριση της Διοίκησης ως προς την αποστολή στοιχείων, στην έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και τεχνικών μέσων, αιτίες που αμφότερες καθιστούν άκρως μειωμένη και εν γένει επισφαλή την αποτελεσματικότητα των ελέγχων αυτών, όπως είναι οργανωμένοι. Σημειωτέον, τέλος, ότι συνιστά κρατική υποχρέωση η επαρκής στελέχωση και ο εξοπλισμός του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου για την αποτελεσματική άσκηση όλων των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του και δεν είναι δυνατή η επίκληση δυσχερειών αναγόμενων στην σφαίρα ευθύνης της

εκτελεστικής λειτουργίας για την σταδιακή αποψίλωση του Δικαστηρίου από τις λειτουργίες του.

**2.5.α.3** Δεν έχει γίνει ποσοτική και ποιοτική ανάλυση των κινδύνων, των εμφανιζόμενων στο συγκεκριμένο πεδίο της διαχείρισης που θα παραμείνει προληπτικώς ανέλεγκτο, σύμφωνα με τη σχεδιαζόμενη άνοδο του ορίου ελέγχου, ούτε εκτιμήθηκε το είδος και η βαρύτητα των δαπανών που θα εκφεύγουν πλέον του προληπτικού ελέγχου. Ειδικότερα, με το π.δ. 136/2011 και το τροποποιητικό αυτό π.δ. 87/2014, υιοθετήθηκε ως μεθοδολογία οριοθέτησης του προληπτικού ελέγχου ένα μικτό σύστημα διαχωρισμού των δαπανών, που συντίθεται κατ' αρχήν από έναν γενικό ποσοτικό όριο ανά φορέα, ήτοι ταξινόμηση με βάση το διοικητικό κριτήριο (δαπάνες κεντρικής διοίκησης, δαπάνες ΝΠΔΔ, δαπάνες ΟΤΑ α' και β' βαθμού), ενώ για συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών ακολουθήθηκε το οικονομικό κριτήριο, όπως για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης που αφορούν στις εμπορικές συναλλαγές, τις συμβάσεις δημοσίων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, οι οποίες εφόσον υπερβαίνουν κατά ποσό το γενικό κατώφλιο υπαγωγής στον έλεγχο, ελέγχονται μόνον ως προς τον πρώτο λογαριασμό, ενώ ελέγχονται ανεξαρτήτως ποσού οι δαπάνες πρώτης μισθοδοσίας του πάσης φύσεως προσωπικού, οι πρόσθετες αμοιβές, καθώς και οι επιχορηγήσεις σε ν.π.ιδ.δ., ως εκ της φύσεώς τους και της υψηλής δημοσιονομικής τους διακινδύνευσης (βλ. ΕΣ πρακτ. Ολομ. της 24ης Γεν. Συν. της 26.10.2011 και της 11ης Γεν Συν. της 2.5.2012). Με την παρούσα τροποποίηση προτείνεται η εκ νέου αύξηση του ορίου του προληπτικού ελέγχου με αποκλειστική βάση το ποσοτικό κριτήριο, χωρίς να έχουν εξετασθεί και αναλυθεί οι δείκτες διακινδύνευσης των

επιμέρους δαπανών που στατιστικώς συνθέτουν το εξαιρούμενο από τον προληπτικό έλεγχο διαχειριστικό πεδίο, ανά κατηγορία, δηλαδή χωρίς να έχει εξετασθεί κανένα ποιοτικό κριτήριο συνδεδεμένο με την φύση και την βαρύτητα των δαπανών αυτών (πρβ. ΕΣ πρακτ. Ολομ. 16ης Γεν. Συν. της 18.9.2013, 5ης Γεν. Συν. της 8.2.2006), όπως προκύπτουν από στατιστικά δεδομένα της Διοίκησης (τρέχουσες λειτουργικές ή μεταβιβαστικές πληρωμές, άπαξ αναφερόμενες ή επαναλαμβανόμενες, αυτοτελείς ή εξαρτημένες και παρεπόμενες), με συνέπεια αφενός να μην μπορεί να εκτιμηθεί αν οι δαπάνες στις οποίες αφορά η επίμαχη τροποποίηση, οι οποίες πλέον τοποθετούνται σε υψηλό επίπεδο (από 15.001 έως 44.999 ευρώ και από 30.0001 ευρώ έως 44.999 ευρώ για τις δαπάνες από εμπορικές συναλλαγές), είναι υψηλής, μέτριας ή χαμηλής δημοσιονομικής διακινδύνευσης. Ενώ, σε κάθε περίπτωση, αποστερείται πλέον το ελεγκτικό όργανο από την ευρεία δυνατότητα που πρέπει να έχει ως προς την εκτίμηση των δαπανών που εμφανίζουν δημοσιονομικό ενδιαφέρον, οι οποίες στην ανωτέρω κλίμακα αναφοράς, δεν συνδέονται αποκλειστικώς με το ποσό στο οποίο ανέρχονται ανά τίτλο πληρωμής αλλά με την αιτία τους και τον επαναλαμβανόμενο ή μη χαρακτήρα τους. Επισημαίνεται, συγκεκριμένα, ότι με βάση τα στοιχεία της Ετησίας Εκθέσεως του έτους 2012, εξακολουθεί, παρά τις συνεχείς παρατηρήσεις του Δικαστηρίου, να εμφανίζεται να φαινόμενο της κατάτμησης δαπανών, τμηματικών αναθέσεων που οδηγούν σε τεχνητή διάσπαση των δαπανών και σε διαφυγή από τον έλεγχο (βλ. ειδικές παρατηρήσεις σελ. 68 επ. της οικείας Εκθέσεως).

**2.5.a.4** Δεν έχουν εξετασθεί τα στατιστικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ο δείκτης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τους προληπτικούς και κατασταλτικούς ελέγχους που έχει διεξαγάγει και αφορούν στο συγκεκριμένο φάσμα δαπανών (βλ. σχετικώς τους πίνακες της Ετησίας Εκθέσεως του έτους 2012 που εμφανίζουν προφανείς αρνητικές ενδείξεις ως προς την συμμόρφωση, καθόσον οι παράνομες δαπάνες που διαπιστώθηκαν κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών το έτος 2012 υπερβαίνουν καταφανώς τις αντίστοιχες του έτους 2011). Επίσης, δεν έχει εξετασθεί ο βαθμός ανταπόκρισης και αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικών ελέγχων στον έλεγχο νομιμότητας της δημόσιας διαχείρισης (βλ. άρθρα 22 Α επ. του ν. 2362/1995 και ήδη άρθρα 89 επ. του ν. 4270/2014).

**2.5.a.5** Δεν συνιστά λόγο ικανό να δικαιολογήσει την επίμαχη τροποποίηση η όλως αόριστη αναφορά στην εισηγητική έκθεση για την ανάγκη ταχύτερης ρευστότητας στην αγορά, δοθέντος ότι ο λόγος αυτός και αληθής υποτιθέμενος δεν μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμό συνταγματικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου. Ανεξαρτήτως δε αυτού, με το π.δ. 87/2014, μετακινήθηκε το όριο του ελέγχου για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης που αφορούν στις εμπορικές συναλλαγές και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ για την αποτροπή καθυστερήσεων στις πληρωμές και του σχετικού νομοθετικού πλαισίου που την ενσωμάτωσε (άρθρο πρώτο παρ. Ζ του ν. 4152/2013), από το ποσό των 30.000 ευρώ και άνω, προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή των νεοπαγών αυτών κανόνων, ενώ δεν δικαιολογείται στην παρούσα φάση νέα άνοδος του ορίου αυτού, καθόσον

αφενός ο συνταγματικώς κατοχυρωμένος προληπτικός έλεγχος δεν κωλύει την εφαρμογή του εν λόγω πλαισίου και αφετέρου δεν προκύπτει ότι συντελεί στην καθυστέρηση πληρωμής μη αμφισβητούμενων απαιτήσεων, υπό την έννοια της Οδηγίας (βλ. και ΕΣ Πρακτ. Ολομ. της 16ης Γεν. Συν. της 18.9.2013 ως προς τον χρόνο διεκπεραίωσης του ελέγχου στο εν λόγω πεδίο συναλλαγών).

**2.5.α.6.** Δεν δικαιολογεί την επιχειρούμενη αύξηση του ορίου ελέγχου η πτώση του ορίου υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο στο ποσό των 500.000 ευρώ και για τις συμβάσεις των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης. Ειδικότερα, στο Δεύτερο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα (“The Second Economic Adjustment Programm for Greece”, Fourth Review- April 2014) προβλέπεται η άνοδος των ορίων του προληπτικού ελέγχου στο ποσό των 45.000 ευρώ, όπως η προτεινόμενη ρύθμιση, με σκοπό την διευκόλυνση των πληρωμών, (παρ. 55, σελ. 37), ενώ, περαιτέρω, προβλέπεται ως αντίβαρο η επέκταση του προληπτικού ελέγχου των συμβάσεων (σελ. 202). Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο πρώτο υποπαρ. Γ.1. του ν. 4254/2014, ΦΕΚ Α΄ 85/7.4.2014, μειώθηκε το όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μεταξύ άλλων και για τις συμβάσεις φορέων της Κεντρικής Διοίκησης από το ποσό του 1.000.000 ευρώ στο ποσό των 500.000 ευρώ. Επ’ αυτών παρατηρείται ότι οι ανωτέρω δεσμεύσεις τελούν υπό την αίρεση της σύμφωνης γνώμης του Δικαστηρίου, ως επιβάλλει το Σύνταγμα και ο νόμος (βλ. και σχετική αναφορά στο ανωτέρω Πρόγραμμα Προσαρμογής), και, ως εκ τούτου, δεν δύνανται από μόνες τους να θεμελιώσουν υποχρέωση περιορισμού του προληπτικού ελέγχου των δαπανών. Σε κάθε περίπτωση, η επέκταση του προσυμβατικού ελέγχου στη

συναλλακτική δράση των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και για τις συμβάσεις των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη κυμαίνεται από τις 500.000 ευρώ και άνω δεν κρίνεται ως ικανό αντιστάθμισμα στην επιχειρούμενη αύξηση των ορίων του προληπτικού ελέγχου των δαπανών. Και τούτο, διότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών, συνιστά, κατά τα προεκτεθέντα, αυτοτελή μορφή ελέγχου ισότιμα κατοχυρωμένη με τον προσυμβατικό, με αντικειμενικό πεδίο αναφοράς ευρύτερο του τελευταίου, αφού καταλαμβάνει και δαπάνες μη αναγόμενες στην συμβατική δραστηριότητα της Διοίκησης. Συνεπώς, δεν δύναται ο όποιος περιορισμός του να αντισταθμισθεί από τον προσυμβατικό έλεγχο, πολλώ δε μάλλον όταν τα όρια του τελευταίου και με την πρόσφατη μετατόπισή τους δεν καταλαμβάνουν την σχεδιαζόμενη εν προκειμένω άνοδο των ορίων του προληπτικού ελέγχου για το ex ante ανέλεγκτο φάσμα των δαπανών ύψους από 15.001 έως 44.999 ευρώ και ειδικώς ως προς τις εμπορικές συναλλαγές για δαπάνες ύψους από 30.001 έως 44.999 ευρώ.

**2.6.** Υπό τα δεδομένα αυτά, οι ρυθμίσεις του σχεδίου π.δ/τος περί αυξήσεως του ορίου υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο από το ποσό των 45.000 ευρώ και άνω ως προς τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, τίθενται κατά παράβαση της εξουσιοδότησης του άρθρου 27 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 27 του ν. 3871/2010 (ήδη άρθρο 30 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και 69 παρ. 2 του ν. 4270/2014), καθόσον συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, αντίθετο προς την διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος.

### **3. Επί της επιχειρούμενης σύνδεσης της ανόδου του ορίου του προληπτικού ελέγχου των δαπανών με τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα**

**3.1.** Σε αντιστοιχία προς την κατά το Ελληνικό Σύνταγμα άρρηκτη σύνδεση της σχέσης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας με τους ελέγχους της δημόσιας διαχείρισης, η Διακήρυξη της Λίμα του έτους 1977, η οποία αποτελεί το καταστατικό κείμενο των διεθνών ελεγκτικών προτύπων, αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι: «... Ο έλεγχος δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα αναπόσπαστο μέρος του κανονιστικού συστήματος, στόχος του οποίου είναι να αποκαλύψει τις αποκλίσεις από τα αποδεκτά πρότυπα και τις παραβιάσεις των αρχών της νομιμότητας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας της δημοσιονομικής διαχείρισης, αρκετά νωρίς, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη διορθωτικών μέτρων σε μεμονωμένες περιπτώσεις και να κληθούν οι υπεύθυνοι να αναλάβουν την ευθύνη, ή να λάβουν μέτρα για την πρόληψη – ή τουλάχιστον- μέτρα που να καθιστούν δυσκολότερες τις παραβάσεις αυτές» (ISSAI 1: “The Lima Declaration”, Section 1).

**3.1.a.** Η ίδια Διακήρυξη, στο πλαίσιο αυτό, αναγνωρίζει ως μία από τις συμβατές προ τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα μορφές ελέγχου τον προληπτικό έλεγχο της διαχείρισης (pre-audit), ο οποίος διακρίνεται από τον κατασταλατικό (post – audit) και ορίζεται ως ο έλεγχος της διοικητικής ή οικονομικής δράσης που διενεργείται πριν από το διαχειριστικό γεγονός, ενώ ρητώς αναγνωρίζεται ότι ο αποτελεσματικός προληπτικός έλεγχος είναι ουσιώδης για την άρτια διαχείριση των δημοσίων πόρων από το Κράτος, καθώς και ότι έχει το πλεονέκτημα να αποτρέπει την ζημία πριν αυτή επισυμβεί αλλά έχει το



μειονέκτημα ότι δημιουργεί μεγάλο φόρτο εργασίας και σύγχυση αρμοδιοτήτων. Περαιτέρω, στην εν λόγω Διακήρυξη αναφέρεται ότι η νομική κατάσταση, οι συνθήκες και οι απαιτήσεις κάθε Χώρας καθορίζουν εάν ένα Ανώτατο Ελεγκτικό Ίδρυμα διενεργεί προληπτικό έλεγχο (βλ. ISSAI 1: “The Lima Declaration”, Section 2). Εξ άλλου, ως προς τον έλεγχο συμμόρφωσης (compliance audit), όπως αυτός που διενεργείται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, που έχει ως περιεχόμενο τον έλεγχο συμβατότητας της διαχειριστικής δράσης με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και τους κανονισμούς, αναγνωρίζεται η ποικιλομορφία των μορφών και του τρόπου οργάνωσης και διεξαγωγής του, δυνάμενος να συνδυασθεί τόσο με οικονομικούς ελέγχους (financial audits), όσο και με ελέγχους απόδοσης (performance audits) (βλ. ISSAI 400 “Fundamental Principles of Compliance Auditing”, ISSAI 4000 “Compliance Audit Guidelines”). Άλλωστε και σε άλλα κείμενα σχετικά με την εφαρμογή των διεθνών ελεγκτικών προτύπων καταγράφεται ο προληπτικός έλεγχος των διαχειρίσεων, ως ένας από τους αποδεκτούς μηχανισμούς ελέγχου, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ισχύοντες κανόνες επιβάλλουν συγκεκριμένες διαχειριστικές πράξεις, όπως η απόκτηση, η μεταφορά ή η χρήση δημοσίων πόρων να μην συντελούνται αν δεν έχει αποβεί θετικός ο έλεγχος, ήτοι αν δεν έχει καταλήξει σε επιτρεπτικό της συναλλαγής συμπέρασμα (βλ. “The auditing function of Supreme Audit Institutions – Appendix Tables 1-9” – Intosai Professional Standards Committee, σελ. 5), ενώ δεν αμφισβητείται ότι ένα αποτελεσματικό σύστημα προληπτικών ελέγχων μπορεί να λειτουργήσει επιβοηθητικώς στην καλή διαχείριση των δημοσίων πόρων αφού αποτρέπει την επέλευση δημοσιονομικής ζημίας (βλ. “Partners for

good Governance: Mapping the role of Supreme Audit Institutions” εκδ. ΟΟΣΑ, σελ. 45).

**3.2.** Το έτος 2008 συντάχθηκε έκθεση από τον ΟΟΣΑ σχετικά με τον Προϋπολογισμό στην Ελλάδα (Ian Hawkesworth, Daniel Bergvall, Richard Emery and Joachim Wehner “Budgeting in Greece”) στην οποία περιελήφθη σύσταση ως προς τον περιορισμό του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και επικέντρωση του ενδιαφέροντος στους κατασταλτικούς ελέγχους (βλ. σελ. 5, 42, 43, 45, 46 της έκθεσης και ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 23ης Γεν. Συν/σης της 21.10.2011), πλην, εκτός του γεγονότος ότι έχει ήδη επέλθει μία σημαντική περιστολή του προληπτικού ελέγχου δαπανών, με τα διαδοχικώς εκδοθέντα π.δ. 136/2011 και 87/2014, η έκθεση αυτή, ως προς το σκέλος των ελεγκτικών μηχανισμών, δεν έχει λάβει υπ’ όψιν τις θεσμικές και διαρθρωτικές ιδιαιτερότητες της Χώρας, παρά τις αντίθετες κατευθύνσεις της Διακήρυξης της Λίμα, αλλά προβαίνει σε μία, κατ’ αρχήν, σύγκριση του δημοσιονομικού πλαισίου στην Ελλάδα σε σχέση με τα διεθνώς ισχύοντα συστήματα, ανάγεται δε σε χρόνο που δεν είχε εκδηλωθεί η ραγδαία δημοσιονομική κρίση και δεν είχε γίνει αισθητός ο υψηλός βαθμός διακινδύνευσης της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών, που δεν συνάδει με τον περιορισμό αλλά με την επίταση και τον συντονισμένο προγραμματισμό των πάσης φύσεως ελέγχων. Σε κάθε περίπτωση η επίμαχη σύσταση αφορά σε μία πρόταση προσαρμογής του συστήματος Προϋπολογισμού και ελέγχου των δημοσίων οικονομικών στο πλαίσιο ενός μακροπρόθεσμου συνολικού σχεδιασμού, ενώ συνδυάζεται και με άλλες διαρθρωτικές μεταβολές στον δημοσιονομικό τομέα, όπως εφαρμογή αποτελεσματικών εσωτερικών ελέγχων – νέος τρόπος κατάρτισης

προϋπολογισμού με έμφαση στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, που αν και έχουν σε κάποιο βαθμό θεσμοθετηθεί στην Ελλάδα (βλ. ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», Α' 44), δεν έχουν εδραιωθεί ούτε έχουν εμφανίσει μετρήσιμα αποτελέσματα σε σχέση με την διασφάλιση και την αποτελεσματική και αποδοτική διάθεση των δημοσίων πόρων.

**3.3.** Προσφάτως, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με τα Πρακτικά της 22ης Γεν. Συν/σης της 19.11.2014 επιβεβαίωσε την συμβατότητα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο προς τις αρχές της σύγχρονης καλής διακυβέρνησης και των διεθνών ελεγκτικών προτύπων. Ειδικότερα, κατά τις σύγχρονες αντιλήψεις περί ορθής δημοσιονομικής οργάνωσης, ο διατάκτης των δημοσίων δαπανών, ο οποίος αναλαμβάνει και τις συναφείς δημοσιονομικές υποχρεώσεις, οφείλει να οργανώσει ένα ίδιο σύστημα εσωτερικών δικλίδων (internal control – application control, δομές που αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν ότι μόνον εγκεκριμένες – νόμιμες ενέργειες λαμβάνουν χώρα και ότι υπάρχει εγκυρότητα, πληρότητα και ακρίβεια στην επεξεργασία και διεκπεραίωση των διαχειριστικών πράξεων), ώστε να είναι ο ίδιος σε θέση, χωρίς να εναποθέτει την ευθύνη σε τρίτους, να αποτρέπει τους δημοσιονομικούς κινδύνους, με την περαιτέρω επικουρία και του εσωτερικού ελέγχου (internal audit βλ. και INTOSAI GOV 9100, 9120 “Guidelines for Internal Control”).

**3.3.a.Ο** προληπτικός, όμως, έλεγχος των δαπανών που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν εντάσσεται στο ως άνω πλαίσιο εσωτερικών διαδικασιών, ούτε συνιστά ανάμειξη στην διαχείριση ή σε έργο της ενεργού

Διοικήσεως, προεχόντως διότι πρόκειται περί δικαστικού ελέγχου, ήτοι οργανικώς και λειτουργικώς ανεξάρτητου και αμερόληπτου (βλ. ISSAI 10 “Mexico Declaration on SAI Independence” και ISSAI 100 “Fundamental Principles of Public Sector Auditing”, παρ.15, ISSAI 200 “General standards in Government Auditing and standards with ethical significance”, παρ. 2.22), ο οποίος έπεται τόσο της διοικητικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων για την διενέργεια της δαπάνης (νομική και δημοσιονομική δέσμευση, άρθρα 21 παρ. 1 και 2 του ν. 2362/1995 και 2 του π.δ/τος 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες», ΦΕΚ Α΄ 194), στις οποίες έχουν τεθεί οι εσωτερικές δικλείδες (αποφάσεις, διοικητικές εγκρίσεις και εποπτεία) όσο και του εσωτερικού ελέγχου των διαδικασιών, ενώ προηγείται μόνον της εκταμίευσης (προεκταμιευτικός έλεγχος) (βλ. ISSAI 200, ό.π., παρ. 2.27).

**3.3.β.** Η αποστολή του δε έγκειται, κατά το οικείο θεσμικό πλαίσιο, στον έλεγχο της εν ευρεία εννοία νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης διά της θεωρήσεως ή μη του οικείου τίτλου πληρωμής, κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω (υπό Α), μέσω του οποίου επιτυγχάνεται ο εξωτερικός έλεγχος ακρίβειας και αξιοπιστίας τόσο των εσωτερικών δικλείδων, η λειτουργία των οποίων ενέχει τον κίνδυνο να μην μπορεί να αποτρέψει ή να εντοπίσει και διορθώσει εγκαίρως ουσιώδη σφάλματα στις διαχειριστικές πράξεις (control risk), όσο και των εσωτερικών ελέγχων (ως προς τις σχέσεις και την διακριτή αποστολή εσωτερικού και εξωτερικού ελεγκτή πρβ. INTOSAI GOV 9150 “Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector”).

**3.3.γ.** Άλλωστε, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών, λόγω της δικαστικής του φύσεως και της συστημικής του τοποθέτησης στην διαδικασία εκτέλεσης του ψηφισθέντος από το Κοινοβούλιο Προϋπολογισμού, υπό την έννοια του ελέγχου της τήρησης εκ μέρους των διατακτών της εξουσιοδότησης που τους παρέχεται από το νομοθετικό σώμα για την διαχείριση των δημοσίων κονδυλίων, επιτελεί κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο την βασική αποστολή των Ανεξάρτητων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, που συνίσταται στην παροχή ανεξάρτητης, αντικειμενικής και αξιόπιστης πληροφόρησης για την συμβατότητα των διαχειρίσεων με τα υφιστάμενα νομοθετικά και λοιπά κανονιστικά πρότυπα (βλ. ISSAI 100, όπ, παρ. 18), ενώ θεσμικά συνδέεται ακόμη πιο δυναμικά με την κυρίαρχη θέση του Κοινοβουλίου στον έλεγχο της δημόσιας διαχείρισης, αποτρέποντας εν τη γενέσει τους την ίδια την ανάπτυξη πρακτικών αντίθετων προς την βούληση του νομοθετικής λειτουργίας, συντελώντας στην προαγωγή της διαφάνειας, της διαρκούς βελτίωσης και της αξιοπιστίας των διαχειριστικών ενεργειών (βλ. ISSAI 100, ό.π., παρ. 20). Η ισότιμη δε αντιμετώπιση των *ex ante* και των *ex post* ελέγχων επιβεβαιώνεται και από την ίδια την ρητή απαίτηση των διεθνών ελεγκτικών προτύπων οι όροι ανεξαρτησίας και αμεροληψίας (*applicable standards*) που τίθενται για την διενέργεια των ελέγχων των διαχειρίσεων να εφαρμόζονται τόσο στους προληπτικούς όσο και στους κατασταλτικούς ελέγχους [βλ. ISSAI 200, ό.π., παρ. 1. 35, αλλά και την εισήγηση του Dr Josef Moser, Γενικού Γραμματέως των INTOSAI, 22nd Intosai Symposium, 5-7 Μαρτίου 2013, στην οποία επισημαίνεται ότι ο εξωτερικός έλεγχος δεν πρέπει να αποτελεί μέρος της τρέχουσας – καθημερινής λειτουργίας της Κυβέρνησης. Πρέπει να

διενεργείται είτε ως προληπτικός (pre-audit) είτε ως κατασταλτικός (post - audit) και να θεμελιώνεται πάντοτε σε πραγματικά γεγονότα].

**3.4.** Η αναφορά, επομένως, στην εισηγητική έκθεση του σχεδίου προεδρικού διατάγματος ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών συνιστά εμπλοκή στις εσωτερικές διαδικασίες του διατάκτη γεγονός που δικαιολογεί τον περιορισμό μέσω της αύξησης των ορίων του, εκτός του αντιστρατεύεται την ίδια την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω (υπό Α), αφού μία τέτοια παραδοχή δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να οδηγήσει σε θεμιτό κατά το Σύνταγμα περιορισμό του ελέγχου, δοθέντος ότι τα θεσπιζόμενα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα δεν αναιρούν τους εθνικούς κανόνες θεσμοθέτησης, οργάνωσης και λειτουργίας του ελεγκτικών συστημάτων (βλ. ISSAI 100, όπ.), δεν ευσταθεί ούτε υπό το πρίσμα των διεθνών ελεγκτικών προτύπων, που ρητώς αναγνωρίζουν αυτόν τον τύπο ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης

**3.5.** Η επιχειρούμενη, περαιτέρω, με την υπό κρίση τροποποίηση αύξηση του ποσοτικού ορίου του προληπτικού ελέγχου δεν μπορεί να θεμελιωθεί ως τεχνική περιορισμού της ελεγκτέας ύλης στους κανόνες της ελεγκτικής επιστήμης και στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Ειδικότερα, όπως εκτέθηκε αναλυτικώς ανωτέρω, με τα π.δ. 136/2011 και 87/2014, συντελέσθηκε διαδοχικώς και με τη σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας μία οριοθέτηση του ελεγκτικού φάσματος με βάση το ποσοτικό κριτήριο, ανά φορέα και το ποιοτικό κριτήριο, ανά κατηγορία δαπάνης (μισθοδοσία, πρόσθετες αμοιβές, συμβάσεις, επιχορηγήσεις), με σκοπό αφενός μία ορθολογική μετακύλυση του ελεγκτικού ενδιαφέροντος και των ανθρωπίνων

πόρων στους κατασταλτικούς ελέγχους και αφετέρου την διευκόλυνση της εφαρμογής της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ για την μη καθυστέρηση των πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές. Μία εκ νέου άνοδος του ορίου ελέγχου, σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, μόλις έξι μήνες από την αμέσως προηγούμενη, με αμιγώς ποσοτικά κριτήρια, όπως η επιχειρούμενη εν προκειμένω στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, σημαίνει μία περαιτέρω μείωση των προληπτικώς ελεγκτέων διαχειριστικών πράξεων (population), χωρίς κανέναν προγραμματικό σχεδιασμό και καμία εκτίμηση του κινδύνου στο συγκεκριμένο ανέλεγκτο πλέον πεδίο (risk assessment), από το ποσό 15.001 έως 44.999 ευρώ για τις εν γένει συναλλαγές και από το ποσό των 30.001 έως 44.999 ευρώ για τις εμπορικές συναλλαγές, βάσει ποιοτικών κριτηρίων, ήτοι των εγγενών κινδύνων της συγκεκριμένης κλίμακας δαπανών ανά κατηγορία και είδος (inherent risk), του δείκτη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις επισημάνσεις προηγούμενων ελέγχων [βλ. την κατ' αρχήν αρνητική ποσοτική ένδειξη της Ετησίας Εκθέσεως του οικ. έτους 2012, σελ. 18, Πιν. 2, κατά την οποία το ποσό των μη νομίμων δαπανών που εντοπίστηκε στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Δημοσίου (Τακτικού και Δημοσίων Επενδύσεων) ανήλθε στο ποσό των 91.659.164,00 ευρώ, ενώ κατά το οικονομικό έτος 2011 το αντίστοιχο ποσό ανήλθε στο ύψος των 10.548.915,17 ευρώ)], του βαθμού ανταπόκρισης του συστήματος εσωτερικών δικλίδων στην ανίχνευση παρατυπιών (control risk), την επάρκεια του συστήματος εσωτερικών ελέγχων κ.λπ..

**3.6.** Η υπό κρίση τροποποίηση με τον τρόπο με τον οποίο συντελείται, έχει ως συνέπεια όχι μόνον την προσβολή του πυρήνα του προληπτικού

ελέγχου όπως αυτός κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω (υπό Α), αλλά και τον περιορισμό της θεσμικής ευχέρειας που πρέπει, κατά τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, να παρέχεται στα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα, να επιλέγουν το αντικείμενο του ελέγχου τους, με βάση τους κανόνες της ελεγκτικής, έχοντας τα ίδια εκτιμήσει τον ελεγκτικό κίνδυνο (audit risk, βλ. ISSAI 100, ό.π. παρ. 46, ISSAI 200, ό.π., παρ. 2.16, ISSAI 4100 “Compliance Audit Guidelines—For Audits Performed Separately from the Audit of Financial Statements”, ως προς την μεθοδολογία του ελέγχου) προκειμένου να προβούν σε αξιόπιστα συμπεράσματα για την δημόσια διαχείριση (βλ. ISSAI 10, ό.π., Principle 3). Και μάλιστα σε μία συγκυρία με υψηλό δείκτη διακινδύνευσης και για τις δημόσιες δαπάνες, που θα επέβαλλε όχι μόνον την διατήρηση αλλά την επίταση των υφισταμένων εργαλείων ελέγχου, καθώς και την επένδυση στον έλεγχο (εξοπλισμός με τεχνικά μέσα, αύξηση ανθρωπίνων πόρων) για την έγκαιρη αποτροπή των παρατυπιών, που κατά τα προεκτεθέντα επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα με τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών σε σχέση με τους ex post ελέγχους και την ενίσχυση της πίστης των δημοσίων λογαριασμών (βλ. ISSAI 10, ό.π., Principle 8, ISSAI 300 “Field Standards in Government Auditing”, ως προς τους όρους σχεδιασμού και διενέργειας των ελέγχων). Τούτο δε, ενόψει και του ευλόγως έντονου ενδιαφέροντος τόσο του Κοινοβουλίου όσο και των πολιτών (intended users) να πληροφορούνται την συμμόρφωση (compliance) των διατακτών (responsible parties) προς τους κανόνες και τα πρότυπα στο κατά το δυνατόν μεγαλύτερο φάσμα της διαχείρισής τους, με στόχο την εμπέδωση της



αξιοπιστίας τους και την προαγωγή ενός διαφανούς και υγιούς δημοσιονομικού περιβάλλοντος.

**3.7.** Υπό τα δεδομένα αυτά, μία, ακόμη, απλώς ποσοτική μετατόπιση του *ex ante* ελεγκτικού ενδιαφέροντος, χωρίς τις ανωτέρω ποιοτικές σταθμίσεις, δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, καθόσον ανεξαρτήτως της κατά τα ανωτέρω αντίθεσής της τόσο προς το Σύνταγμα όσο και προς τις σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις, δεν στηρίζεται σε μέθοδο συμβατή ούτε με τους κανόνες της ελεγκτικής αλλά ούτε και με τις προβλέψεις των διεθνών ελεγκτικών προτύπων.

**4.** Συμπερασματικά, η προτεινόμενη τροποποίηση του π.δ/τος 136/2011 και η άνοδος του ορίου υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης δεν είναι συμβατή προς τις εξουσιοδοτικές διατάξεις των άρθρων 27 του ν.2362/1995, όπως τροποποιήθηκε με το ταυτόριθμο άρθρο του ν. 3871/2010 και ήδη των άρθρων 30 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και 69 του ν. 4270/2014. Και τούτο διότι, όπως εκτέθηκε αναλυτικώς ανωτέρω, δεν έχει παρέλθει εύλογος χρόνος από την προηγούμενη μεταβολή των ορίων που θεσπίσθηκε με το π.δ. 87/2014. Δεν έχει προηγηθεί μελέτη, με την οποία να αιτιολογείται η αναγκαιότητα και η προσφορότητα της επέμβασης, κατά τρόπο ώστε να μην αναιρείται η πρακτική αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου βάσει του άρθρου 98 του Συντάγματος, ενώ η ποσοτική απλώς μετατόπιση του *ex ante* ελέγχου, στο ύψος στο οποίο γίνεται, κατόπιν των δύο προηγούμενων οριοθετήσεων (π.δ 136/2011 και 87/2014), δεν συνιστά μεθοδολογία προσδιορισμού του ελεγκτέου πεδίου σύμφωνη προς τους κανόνες της ελεγκτικής αλλά και τα

διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, αφού δεν έχει γίνει ανάλυση των κινδύνων στο εξαιρούμενο του προληπτικού ελέγχου διαχειριστικό φάσμα, ούτε εκτίμηση αυτών σε συσχέτιση με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των δαπανών που τον απαρτίζουν, βάσει των στατιστικών δεδομένων.

**4.1.** Το ευρύτερο δημοσιονομικό περιβάλλον και οι υψηλοί δείκτες διακινδύνευσης της εθνικής οικονομίας, που οδήγησαν σε λήψη δημοσιονομικών μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών, θέτουν σε δοκιμασία το Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, επιφέροντας επαχθείς συνέπειες στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (βλ. ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης», Α' 40, ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», Α' 65, ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», Α' 28, ν. 4093/2011 Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Α' 222 και κυρίως τις αιτιολογικές του εκθέσεις).

**4.1.α** Οι συνθήκες αυτές υπαγορεύουν, πριν από την επέμβαση σε δικαιώματα, τη θεσμική αφύπνιση και χειραφέτηση των ελεγκτικών μηχανισμών, με τη λήψη θετικών μέτρων για τη διεύρυνση της εμβέλειάς τους και τη συντονισμένη πλήρη ενεργοποίησή τους, τόσο από την πλευρά των εχόντων τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και πρωτοβουλία (νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία) όσο και από την πλευρά του ίδιου Δικαστηρίου που έχει την ευθύνη διενέργειάς τους. Στο πλαίσιο αυτό, προέχουσα θέση έχει ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών και, κυρίως, της Κεντρικής Διοίκησης, που διαδραματίζει κομβικό ρόλο στην διανομή των δημοσίων πόρων, ο οποίος όχι μόνον πρέπει να διατηρήσει την έκτασή του, αλλά, επιβάλλεται, και να ενδυναμωθεί με την ένταξή του σε ένα ευρύτερο προγραμματικό σχεδιασμό στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού δημοσιονομικού ενδιαφέροντος.

**4.1.β** Ο λειτουργικός (προληπτικός έλεγχος στόχων) και όχι ο ποσοτικός του επαναπροσδιορισμός, καθώς και οι εγγενείς θετικές του ιδιότητες (άμεση και επίκαιρη αποτροπή της παράτυπων εκταμιεύσεων), θα ενισχύσουν το ρόλο του, ως εγγυητή της δημοσιονομικής πειθαρχίας των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος και θα συντελέσουν στην εδραίωση της αξιοπιστίας της δημόσιας ληψοδοσίας, στη δημιουργία ενός υγιούς δημοσιονομικού περιβάλλοντος για τις αναπτυξιακές δραστηριότητες και, σε τελευταία ανάλυση, στην προαγωγή της ίδιας της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, για την διασφάλιση της οποίας και θεσμοθετήθηκε.

Για τους λόγους αυτούς εισηγούμαι η Ολομέλεια να μην παράσχει τη σύμφωνη γνώμη της για την έκδοση του προταθέντος σχεδίου προεδρικού διατάγματος.

Η Ολομέλεια, αφού άκουσε την Εισήγηση του Προέδρου Νικολάου Αγγελάρα, ύστερα από συζήτηση, συμφωνούντος και του παρισταμένου Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, την έκανε δεκτή.

Ο Σύμβουλος Γεώργιος Βοΐλης διατύπωσε την ακόλουθη ειδικότερη γνώμη: Οι ρυθμίσεις του υπό κρίση σχεδίου προεδρικού διατάγματος, με τις οποίες σκοπείται ο περιορισμός του, υπό των οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ασκουμένου προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., προσκρούουν στο άρθρο 98 παρ.1α του Συντάγματος με την οποία κατοχυρώνεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ανωτέρω φορέων. Η διάταξη αυτή, όπως έχει ερμηνευθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι σήμερα (βλ. Πρακτ. Ολ. Ε. Σ. της 20ης Γεν. Συν. 30-5-1979 και της 23ης Γεν Συν. της 11-9-2003) κατοχυρώνει τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ενώ η παρ.1γ του ίδιου άρθρου του Συντάγματος κατοχυρώνει τον κατασταλτικό έλεγχο των ιδίων δαπανών. Παρέπεται εξ αυτών ότι και οι δύο μορφές ελέγχου των δαπανών ήτοι προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος, καθιερύμενες με δύο διαφορετικές αλλά σχεδόν ομοίου περιεχομένου συνταγματικές διατάξεις, έχουν την ίδια συνταγματική κατοχύρωση και δεν μπορεί ο κοινός νομοθέτης να τους περιορίσει-πράγμα που ουσιαστικά οδηγεί στην μερική κατάργησή τους παρά μόνον είτε να τους διευρύνει είτε να τους οριοθετήσει, καθορίζοντας τρόπο και ειδικότερους όρους άσκησή τους. Διαφορετική ερμηνεία των συνταγματικών

διατάξεων του άρθρου 98 που εξουσιοδοτούν τον κοινό νομοθέτη να μπορεί με νόμο να παρεμβαίνει στα ζητήματα του ασκούμενου από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου και των αρμοδιοτήτων αυτού με αναγνώριση της δυνατότητάς του για επιβολή περιορισμών έστω και ποσοτικών ως προς τις ελεγχόμενες δαπάνες θα ισοδυναμούν με ουσιαστική κατάργηση των αρμοδιοτήτων αυτού, πράγμα που θα ήταν αντίθετο με το γράμμα και το πνεύμα του Συνταγματικού νομοθέτη που δεν θα ήθελε σε καμία περίπτωση η όντως συνταγματικώς επιτρεπτή και θεμιτή ρυθμιστική αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη να εξικνεύεται μέχρι ουσιαστικού περιορισμού των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της εξ αυτού του λόγου αποδυνάμωσής του. Η θέσπιση δε ορίων δαπανών πέραν των οποίων θα ασκείται ο προληπτικός έλεγχος αυτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο όπως προβλέπεται στις υπό κρίση διατάξεις δεν ενδείκνυται σε κάθε περίπτωση διότι ανοίγει δια της μεθόδου της κατατμήσεως των δαπανών και την πληρωμή τους με περισσότερα χρηματικά εντάλματα ποσού όμως κάτω του σχετικού ορίου, πεδίο αποφυγής του προληπτικού ελέγχου και καταστρατήγησης των σχετικών περί αυτού διατάξεων καθιστάμενος με αυτόν τον τρόπο, αναποτελεσματικός.

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

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**  
**ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΑΓΓΕΛΑΡΑΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**  
**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

**Για την ακρίβεια**  
**Η Γραμματέας α.α.**  
**Ασπασία Μπαμπαρούτση**

