

Τίτλος εισήγησης: «Η δομική μεταρρύθμιση του κατασταλτικού ελέγχου ως ιστορική αναγκαιότητα»

Κωνσταντίνος Κρέπης

Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

II. ΟΙ ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΜΕΙΩΜΕΝΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Γενικά

2. Το πρόβλημα της αρχιτεκτονικής του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και η αντανάκλασή του στον κατασταλτικό έλεγχο

3. Το πρόβλημα του νομικού πλαισίου για τις δημοσιονομικές ευθύνες

4. Η διάσταση νομοθεσίας - νομολογίας όσον αφορά τις δημοσιονομικές ευθύνες και τους όρους δημιουργίας τους

III. ΟΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΑΜΒΛΥΝΣΗΣ ΤΩΝ «ΓΚΡΙΖΩΝ» ΖΩΝΩΝ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Η διάκριση των ελλειμμάτων σε ουσιαστικά και τυπικά

2. Η λύση των «νομιμοποιητικών» διατάξεων

IV. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

V. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά ρητή πρόβλεψη του Συντάγματος¹, διενεργεί «έλεγχο των λογαριασμών» των δημοσίων υπολόγων (του Δημοσίου) και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)², ήτοι των λογαριασμών στους οποίους αποτυπώνονται, σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο, η θέση (υπόλοιπο) και οι μεταβολές στα χρήματα, τις αξίες και το υλικό που διαχειρίζονται μέσω των υπολόγων οι ανωτέρω φορείς. Ο έλεγχος του Δικαστηρίου επεκτείνεται και επί των αντίστοιχων διαχειρίσεων άλλων νομικών προσώπων, που δεν είναι απαραίτητο να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), αλλά μπορεί να είναι και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), υπό τον όρο ότι υφίσταται στην τελευταία περίπτωση δημόσιο ενδιαφέρον ικανό να δικαιολογήσει την παρέμβαση του Δικαστηρίου επί ζητημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση των πόρων και της περιουσίας τους³.

Δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται «όπως νόμος ορίζει»⁴, στον οργανικό νόμο του Δικαστηρίου⁵ περιέχονται λεπτομερείς ρυθμίσεις για το πεδίο άσκησης του κατασταλτικού ελέγχου τόσο από την άποψη των υποκείμενων σε αυτόν φορέων όσο και από την άποψη των υποκείμενων στον έλεγχο πράξεων. Έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί κατασταλτικό έλεγχο στους απολογισμούς όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης⁶, καθώς και έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας σε όλες τις συναλλαγές που περιέχονται στους ίδιους λογαριασμούς (απολογισμούς)⁷. Ο κατασταλτικός έλεγχος συνιστά έναν *ex post* (εκ των υστέρων) έλεγχο, καθώς κατά τον χρόνο διενέργειάς του οι δημοσιονομικής φύσεως πράξεις ή παραλείψεις που αποτελούν το αντικείμενό του (π.χ. εισπράξεις και πληρωμές) έχουν ήδη διενεργηθεί. Το βασικό χαρακτηριστικό του, που τον διακρίνει από τον προληπτικό και προσυμβατικό έλεγχο, που επίσης έχουν συνταγματική κατοχύρωση⁸, είναι η προσωποποίηση των δημοσιονομικών ευθυνών, που

¹ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφιο γ'.

² Για τους υποκείμενους σε κατασταλτικό έλεγχο λογαριασμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τους αντίστοιχους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, έχει επικρατήσει ο όρος «απολογισμοί».

³ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 201/2021, σκ. 9.

⁴ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

⁵ Βλ. Ν. 4820/2021 (ΦΕΚ Α' 130/23.7.2021), που αντικατέστησε τον μέχρι τότε ισχύοντα Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κυρωθέντα με το άρθρο πρώτο του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52).

⁶ Για τους υποτομείς που περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση βλ. άρθρο 14 Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143), όπως ισχύει.

⁷ Βλ. ιδίως άρθρο 9 παράγραφος 1 περ. δ' Ν. 4820/2021.

⁸ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1, εδάφια α' και β', αντίστοιχα.

επιτυγχάνεται μέσω της λήψης κατασταλτικής φύσεως μέτρων (ιδίως καταλογισμών) σε βάρος των εμπλεκομένων. Τα μέτρα αυτά, που συνιστούν επέμβαση στην περιουσία των κατά περίπτωση δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων, προϋποθέτουν την ύπαρξη ελλείμματος, ήτοι μιας κατάστασης όπου η οικεία διαχείριση (χρημάτων ή αξιών ή υλικού) ή μέρος αυτής κρίνεται «μη ορθή».

Ο κατασταλτικός έλεγχος ως ελεγκτική αρμοδιότητα συνδέεται με την μάλλον σημαντικότερη δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου που είναι η εκδίκαση των διαφορών από τον «έλεγχο των λογαριασμών»⁹, καθώς η δικαστική αμφισβήτηση των μέτρων αποκατάστασης της βλάβης του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων υπάγεται στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Μάλιστα η εκδίκαση από το Δικαστήριο των σχετικών διαφορών περιλαμβάνει και εκείνες όπου ο έλεγχος των λογαριασμών έχει διενεργηθεί από άλλα όργανα της Διοίκησης (π.χ. διατάκτες, όργανα επιθεώρησης των υπολόγων, επιθεωρητές - ελεγκτές της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας)¹⁰.

II. ΟΙ ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΜΕΙΩΜΕΝΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Γενικά

Οι έλεγχοι που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, είτε προληπτικοί είτε προσυμβατικοί είτε κατασταλτικοί, υπηρετούν την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, που αποτελεί απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου και αποτυπώνεται, υπό ειδικότερες εκφάνσεις, σε πλήθος συνταγματικών διατάξεων (άρθρο 25 παράγραφος 4, καθώς και άρθρα 72, 73, 75, 78 έως 80, 98, 104, 106 και 107). Όπως σχετικώς έχει κριθεί¹¹, η αρχή αυτή επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη τη λήψη μέτρων περιφρούρησης του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά.

Αν και το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ισοτιμία - ισοδυναμία των προβλεπόμενων μορφών δικαστικού ελέγχου (προληπτικός, προσυμβατικός και κατασταλτικός), χωρίς να διακηρύσσει ή να υπονοεί, έστω έμμεσα, την υπεροχή κάποιου είδους ελέγχου έναντι των άλλων, ο κατασταλτικός έλεγχος κατά την ιστορική

⁹ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφιο στ' του Συντάγματος.

¹⁰ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 3407/2014, 201/2021.

¹¹ Βλ. ιδίως πρακτικά ΕλΣυν Ολ. 4^{ης} Γεν. Συν./5.2.2020 (Θέμα Β').

διαδρομή του εμφάνισε περιορισμένη αποτελεσματικότητα. Τούτο οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, οι σημαντικότεροι από τους οποίους ήταν οι εξής:

(α) Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών όπως είχε καταστρωθεί νομοθετικά.

(β) Η ελλιπής νομοθέτηση αλλά και κάποιες «υπερβολές» στο ειδικό νομικό πλαίσιο για τους καταλογισμούς ελλειμμάτων.

(γ) Η διάσταση μεταξύ της νομοθεσίας και της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον βαθμό και τους όρους ευθύνης κάποιων προσώπων που είχαν μεν δημοσιονομικά καθήκοντα αλλά δεν είχαν την ιδιότητα του υπολόγου υπό στενή έννοια (ήτοι, ταμία ή διαχειριστή αξιών ή υλικού).

Σε μεγάλο βαθμό η δομική μεταρρύθμιση του κατασταλτικού ελέγχου, που επήλθε με τον νέο οργανικό νόμο (Ν. 4820/2021), συνδέεται με τη θεραπεία των προβλημάτων αυτών.

2. Το πρόβλημα της αρχιτεκτονικής του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και η αντανάκλασή του στον κατασταλτικό έλεγχο

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών υπό την ιστορικά τυποποιημένη μορφή του¹² συνίστατο σε δικαστικό έλεγχο θεώρησης ή μη των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής των δημόσιων φορέων που υπάγονταν σε αυτόν. Η θεώρηση του τίτλου πληρωμής επέτρεπε στον φορέα να προβεί στη διενέργεια της δαπάνης (εξόφληση του δικαιούχου), ενώ στην αντίθετη περίπτωση κατά την οποία ο έλεγχος απόβαινε αρνητικός η δαπάνη δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί. Αν και ο προληπτικός έλεγχος υπό την παραπάνω μορφή έχει πλέον κατά γενικό κανόνα καταργηθεί¹³, η έκβασή του (θετική ή αρνητική) κάθε άλλο παρά αδιάφορη ήταν για τον κατασταλτικό έλεγχο, λόγω κυρίως της σύνδεσης της «ύλης» του προληπτικού ελέγχου με την αντίστοιχη του κατασταλτικού ελέγχου.

Η σύνδεση αυτή προκύπτει, κατά πρώτον, από το γεγονός ότι το θεωρηθέν χρηματικό ένταλμα, μετά την εξόφλησή του, αποτελούσε διαχειριστικό στοιχείο του υπολόγου που είχε διενεργήσει την πληρωμή. Επίσης η συναλλαγή αυτή (πληρωμή) καταγραφόταν στον τηρούμενο από τον υπόλογο λογαριασμό. Λόγω, όμως, της αρχής

¹² Βλ. ιδίως άρθρα 30 έως 34 του ήδη καταργηθέντος Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013).

¹³ Βλ. άρθρο 31 Ν. 4270/2014, όπως ισχύει.

της μερικής επικάλυψης (ταυτότητα αντικειμένου), επί της πληρωμής αυτής δεν μπορούσε να ασκηθεί στη συνέχεια πλήρης δικαστικός (κατασταλτικός) έλεγχος¹⁴. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁵, η προηγηθείσα θεώρηση του χρηματικού εντάλματος πληρωμής είτε από τον Επίτροπο είτε από δικαστικό σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁶ δεν μπορούσε να αμφισβητηθεί μεταγενέστερα, παρά μόνο για συγκεκριμένους εξαιρετικούς λόγους¹⁷. Έτσι, όπου είχε λάβει χώρα προληπτικός έλεγχος ο οποίος είχε αποβεί θετικός, ο αντίστοιχος κατασταλτικός ήταν από τη φύση του περιορισμένος, καθώς δεν μπορούσε να επεκταθεί σε ζητήματα που είχαν κριθεί - ρητά ή σιωπηρά - κατά τον προληπτικό έλεγχο, έστω και αν οι σχετικές κρίσεις υπήρξαν καταφανώς εσφαλμένες¹⁸. Στην πράξη εκείνο που μπορούσε να ελεγχθεί κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ήταν μόνο η νομιμότητα της πράξης εξόφλησης¹⁹.

Η αρχιτεκτονική του προληπτικού ελέγχου δημιουργούσε πρόβλημα στην αποτελεσματική άσκηση κατασταλτικού ελέγχου και σε ένα ακόμη σημείο. Επρόκειτο για το χρονικό σημείο άσκησής του, το οποίο ήταν μεταγενέστερο όλων των σταδίων «παραγωγής» του εξόδου, πλην εκείνου της εξόφλησης του χρηματικού εντάλματος. Συγκεκριμένα, κατά τον χρόνο υποβολής του χρηματικού εντάλματος στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για θεώρηση είχε εκδοθεί πράξη ανάληψης

¹⁴ Η επικάλυψη εντοπιζόταν στο σκέλος του λογαριασμού του υπολόγου που αποτύπωνε τις διενεργηθείσες δαπάνες (πληρωμές) οι οποίες είχαν προηγουμένως υπαχθεί σε προληπτικό έλεγχο. Αντίθετα, ως προς τα έσοδα της οικείας διαχείρισης (εισπράξεις) και τα λοιπά ζητήματα (π.χ. μεταφερόμενο στην επόμενη χρήση χρηματικό υπόλοιπο) ο κατασταλτικός έλεγχος μπορούσε να ασκηθεί ακωλύτως.

¹⁵ Βλ. πρακτικά 3^{ης} Γεν. Συν. Ολ. ΕλΣυν /23.2.2005 και 11^{ης} Γεν. Συν. Ολ. ΕλΣυν/9.6.2010.

¹⁶ Βλ. ιδίως άρθρο 32 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013).

¹⁷ Οι εξαιρέσεις αφορούσαν αποκλειστικά την - όχι συνήθη στην πράξη - περίπτωση όπου τα δικαιολογητικά που στήριζαν το θεωρηθέν χρηματικό ένταλμα κρίνονταν ψευδή ή εικονικά ή πλαστά. Μια τέτοια κρίση επέτρεπε στο όργανο του κατασταλτικού ελέγχου να προβεί στον καταλογισμό των υπευθύνων προσώπων ανεξαρτήτως της προηγηθείσας θεώρησης του χρηματικού εντάλματος.

¹⁸ Για παράδειγμα, αν είχε θεωρηθεί το χρηματικό ένταλμα πληρωμής ενός υπαλλήλου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, δεν μπορούσε κατά τον κατασταλτικό έλεγχο να κριθεί μη νόμιμη η διαδικασία πρόσληψής του και άρα να θεωρηθεί ως καταλογιστέο έλλειμμα η καταβολή σε αυτόν των δεδουλευμένων αποδοχών.

¹⁹ Κατά βάση ότι εισπράχθηκε το ορθό ποσό από τον πραγματικό δικαιούχο και ότι ο τελευταίος προσκόμισε κατά την πληρωμή σχετική εξοφλητική απόδειξη.

υποχρέωσης, είχε ελεγχθεί το έξοδο από άποψη νομιμότητας²⁰ και κανονικότητας²¹ από την υπηρεσία που το εξέδωσε (Υπουργείο, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. κ.λπ.), υπήρχε πράξη εκκαθάρισης και είχε εκδοθεί τίτλος πληρωμής. Αν ο προληπτικός έλεγχος απόβαινε αρνητικός για πλημμέλειες που αφορούσαν στην «ουσία» του εξόδου, κάτι σύνηθες ιδίως στο πεδίο της συμβατικής δράσης των δημόσιων φορέων (π.χ. παράνομη απευθείας ανάθεση υπηρεσιών καθαριότητας ή φύλαξης), η επικύρωση από το Ελεγκτικό Συνέδριο της μη θεώρησης του χρηματικού εντάλματος δεν επέλυε οριστικά τη διαταραχθείσα έννομη σχέση, καθώς ο μεν αντισυμβαλλόμενος ιδιώτης είχε εκπληρώσει πλήρως τη δική του παροχή, έχοντας προφανώς υποβληθεί στα αντίστοιχα έξοδα, ο δε δημόσιος φορέας δεν μπορούσε κατά νόμο να προβεί στην πληρωμή του, λόγω της δεσμευτικής γι' αυτόν άρνησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην πράξη, επειδή η διατυπωθείσα κατά τον προληπτικό έλεγχο κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν συνιστούσε κρίση δικαιοδοτικού οργάνου, δηλαδή δεν παρήγαγε δεδικασμένο για το κριθέν ζήτημα, ο αντισυμβαλλόμενος προσέφευγε ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων και ζητούσε, έχοντας ο ίδιος συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του, την πληρωμή του. Η τελεσίδικη δικαστική δικαίωσή του, που ήταν εξαιρετικά πιθανή αν όχι βέβαιη²², επέτρεπε τη μεταγενέστερη έκδοση ενός νέου χρηματικού εντάλματος πληρωμής με αιτιολογία της δαπάνης αυτή τη φορά την εκτέλεση της τελεσίδικης δικαστικής απόφασης που προηγήθηκε. Το ένταλμα αυτό θεωρείτο υποχρεωτικά από

²⁰ Νόμιμη είναι η δαπάνη εφόσον προβλέπεται από διάταξη νόμου ή κανονιστική διοικητική πράξη ή εξυπηρετεί την αποστολή του φορέα και, επιπλέον, υπάρχει εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό σχετική πίστωση. Ο έλεγχος νομιμότητας καταλαμβάνει, επίσης, την τήρηση από τον φορέα όλων των βασικών κανόνων του ουσιαστικού δικαίου που διέπουν την έννομη σχέση από την οποία αέρρευσε η δαπάνη (π.χ. επί δημοσίου έργου ή προμήθειας ελέγχεται η τήρηση των οικείων διατάξεων του Ν. 4412/2016).

²¹ Κανονική είναι η δαπάνη που έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά (π.χ. τιμολόγιο του δικαιούχου) και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή.

²² Η δικαίωση των προσφευγόντων ιδιωτών στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό στην πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων για τη φύση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο τον οποίον ασκούν, κατ' εφαρμογή των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος, το ΣτΕ και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (ΣτΕ 3564/1986, 1344/2011, 4623, 4358/2014). Συναφώς έχει κριθεί ότι οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου (και, κατ' αντιστοιχία, το Κλιμάκιο και Τμήμα του Δικαστηρίου όταν επιλαμβάνονται της άρσης διαφωνιών ή της εξέτασης αιτήσεων ανάκλησης), δεν δύνανται να ελέγξουν παρεμπιπτόντως, με την ευκαιρία του ανωτέρω ελέγχου, τη νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων που αποτελούν το έρεισμα των δαπανών. Κατά τη νομολογία αυτή, οι ατομικές αυτές διοικητικές πράξεις, ακόμη και αν δεν είναι νόμιμες, παράγουν όλες τις έννομες συνέπειές τους και θεωρούνται ως έγκυρες, εφόσον δεν ανακλήθηκαν από τη Διοίκηση ή δεν ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση (ΣτΕ 1428/2009, 1115/2013). Από την παράθεση της νομολογίας αυτής καθίσταται σαφές ότι ο λόγος άρνησης της θεώρησης του χρηματικού εντάλματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είτε βάσιμος είτε όχι, δεν αποτελούσε καν αντικείμενο ουσιαστικής έρευνας από τα παραπάνω δικαστήρια.

το Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω της δέσμευσης από το παραχθέν δεδουλευμένο²³. Κατ' αποτέλεσμα, ακόμη και επί αρνητικού προληπτικού ελέγχου, η αρχική δαπάνη σε τέτοιες περιπτώσεις όχι μόνο δεν αποτρεπόταν αλλά τελικώς πληρωνόταν και μάλιστα διογκωμένη (λόγω τόκων, δικαστικών εξόδων κ.λπ.).

Συμπερασματικά, ανεξαρτήτως της έκβασης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών (θετική ή αρνητική), η άσκησή του και μόνον περιόριζε ουσιωδώς την αποτελεσματικότητα του κατασταλτικού ελέγχου. Κατά βάση, το σύστημα αυτό, προσανατολισμένο κυρίως στην προστασία των δημοσιονομικώς υπευθύνων από καταλογισμούς, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι κατά τον χρόνο άσκησής του στην πλειονότητα των περιπτώσεων είχαν ήδη γεννηθεί δικαιώματα και υποχρεώσεις²⁴, δεν υπηρετούσε αποτελεσματικά την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Υπό το νέο θεσμικό πλαίσιο, πάντως, προβλέπονται μορφές προληπτικού ελέγχου περισσότερο αποτελεσματικές. Ως τέτοιες μπορούν να αναφερθούν οι έλεγχοι της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων ως προς την ικανότητά τους να αποτρέπουν δημοσιονομικούς κινδύνους²⁵, οι έλεγχοι αξιοπιστίας των πληροφοριακών συστημάτων και οι ψηφιακοί έλεγχοι²⁶, οι στοχευμένοι έλεγχοι σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών των φορέων σε οποιοδήποτε στάδιο πραγματοποίησης αυτών πλην εκείνου της θεώρησης του χρηματικού εντάλματος²⁷ κ.λπ..

3. Το πρόβλημα του νομικού πλαισίου για τις δημοσιονομικές ευθύνες

Ο όρος έλλειμμα, αν και δεν αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα, εντούτοις είναι ο πλέον κομβικός στο δημοσιολογιστικό δίκαιο. Πράγματι, ο έλεγχος των λογαριασμών, είτε διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είτε από άλλα όργανα της Διοίκησης, αποσκοπεί στην επιβεβαίωση της ορθότητάς τους. Το «ορθώς έχειν» μπορεί να αφορά είτε τον λογαριασμό ως όλο (καθολικός έλεγχος) είτε μία ή/και περισσότερες από τις εγγραφές που αποτυπώνονται σε αυτόν (ειδικός ή μερικός ή στοχευμένος έλεγχος).

²³ Βλ. άρθρο 28 παράγραφος 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013) και ήδη άρθρο 73 παράγραφος 1 Ν. 4820/2021.

²⁴ Σε αντίθεση με τον προληπτικό έλεγχο, ο κατ' άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφιο β' του Συντάγματος προσυμβατικός έλεγχος επιτελεί γνήσια προληπτική λειτουργία, καθώς σε περίπτωση που αποβεί αρνητικός κωλύει την υπογραφή της δημόσιας σύμβασης και, συνακόλουθα, τη γέννηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τον δημόσιο φορέα και τον υποψήφιο ανάδοχο.

²⁵ Βλ. άρθρο 86 Ν. 4820/2021.

²⁶ Βλ. άρθρα 107 επόμε. Ν. 4820/2021.

²⁷ Βλ. άρθρο 31 Ν. 4270/2014, όπως ισχύει.

Υπό οποιανδήποτε εκδοχή, εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη ελλείμματος, ακολουθεί υποχρεωτικά, ήτοι κατά δέσμια αρμοδιότητα, η έκδοση πράξης αποκατάστασης (τακτοποίησης) αυτού. Και αυτό γίνεται με την ενεργοποίηση της καταλογιστικής διαδικασίας σε βάρος όλων όσοι έχουν επιδείξει συμπεριφορά που συνδέεται αιτιωδώς με την επέλευση του ελλείμματος (δημοσιονομικώς υπεύθυνα πρόσωπα).

Το παραπάνω σχήμα θα μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς προβλήματα εφόσον τα ελλείμματα συνεπάγονταν αντίστοιχη περιουσιακή βλάβη των δημόσιων φορέων. Για παράδειγμα, καταστάσεις όπως η υπεξείρεση χρημάτων από τον ίδιο τον υπόλογο, η πληρωμή τρίτου χωρίς να υφίσταται σχετική οφειλή, η πληρωμή τρίτου με μεγαλύτερο ποσό από εκείνο που πράγματι δικαιούται, η εξόφληση εικονικών εργασιών ή υπηρεσιών ή η εξόφληση απαίτησης τρίτου που όμως έχει υποπέσει σε παραγραφή, συνιστούν ελλείμματα ουσιωδώς όμοια ως προς τη φύση τους και επαγόμενα αντίστοιχη μείωση της περιουσίας (του ενεργητικού) του φορέα. Οπότε ο καταλογισμός των υπευθύνων με το σύνολο του ποσού του ελλείμματος συνιστά επιβεβλημένη ενέργεια, καθώς μόνο με τον τρόπο αυτό μπορεί να επανορθωθεί η προκληθείσα περιουσιακή βλάβη.

Σε άλλες, όμως, περιπτώσεις η φύση και το πραγματικό υπόβαθρο του ελλείμματος όπως και οι συνέπειες που αυτό προκαλεί στην περιουσία του δημόσιου φορέα διαφέρουν ουσιωδώς. Ενδεικτικά, τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν η πληρωμή ενός υπαρκτού χρέους του δημόσιου φορέα από αναρμόδιο υπόλογο, η πληρωμή μιας υπαρκτής οφειλής παρά την έλλειψη κάποιου μεμονωμένου δικαιολογητικού (π.χ. ασφαλιστική ενημερότητα), η μη τήρηση από τον υπόλογο της νόμιμης διαδικασίας πληρωμής (π.χ. έλλειψη κάποιας υπογραφής επί του σώματος του τίτλου πληρωμής) ή η πληρωμή στο πλαίσιο συμβατικής σχέσης όπου η αντιπαροχή του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη έχει εκπληρωθεί προσηκόντως²⁸. Εδώ ο καταλογισμός των υπευθύνων με το σύνολο των διενεργηθεισών πληρωμών, χωρίς στάθμιση άλλων κριτηρίων (π.χ. ύψος της περιουσιακής βλάβης του φορέα, φύση δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, τυχόν αντιπαροχή του αντισυμβαλλομένου κ.λπ.), κάθε άλλο παρά αυτονόητος εμφανίζεται. Με τον τρόπο αυτό, ενόψει και του

²⁸ Βλ. άρθρο 152 παράγραφοι 1 και 3 του Ν. 4270/2014, από τον συνδυασμό των οποίων προκύπτει με σαφήνεια ότι το έλλειμμα, που καταλογίζεται κατά δέσμια αρμοδιότητα από τα ελεγκτικά όργανα, δεν περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις όπου ο δημόσιος φορέας υφίσταται αντίστοιχη περιουσιακή βλάβη, αλλά μπορεί να αφορά και λοιπές παραβάσεις της νομοθεσίας.

γεγονότος ότι τέτοιες περιπτώσεις ήταν περισσότερο συχνές στην πράξη²⁹, εμφανίστηκε με ένταση στην επιφάνεια το πρόβλημα των «υπέρογκων» ή «υπερβολικών» καταλογισμών. Κυρίως λόγω του υφιστάμενου νομοθετικού κενού, το οποίο δεν διέκρινε τις ευθύνες ανάλογα με τα καθήκοντα, τη βλάβη του φορέα ή άλλες συναφείς περιστάσεις. Και το πρόβλημα αυτό, το οποίο στη συνέχεια μεταφερόταν και σε δικαιοδοτικό επίπεδο μέσω της δικαστικής αμφισβήτησης των μέτρων αποκατάστασης, έπρεπε με κάποιο τρόπο, συμβατό με το Σύνταγμα και τις λοιπές υπερνομοθετικής ισχύος αρχές, να αντιμετωπισθεί.

4. Η διάσταση νομοθεσίας - νομολογίας όσον αφορά τις δημοσιονομικές ευθύνες και τους όρους δημιουργίας τους

Η δημοσιονομική (δημοσιολογιστική) ευθύνη είναι ένα ιδιαίτερο είδος ευθύνης το οποίο είναι συνδεδεμένο κυρίως με πρόσωπα που έχουν δημοσιονομικά καθήκοντα. Τέτοια πρόσωπα δεν είναι μόνον οι υπόλογοι κατά το τυπικό ή ουσιαστικό κριτήριο³⁰, αλλά και όσοι συγκροτούν τη «δημοσιονομική αλυσίδα», που περιλαμβάνει ένα σύνολο πράξεων και υπηρεσιακών ενεργειών που κατατείνουν στην είσπραξη των εσόδων ή την πληρωμή των εξόδων (π.χ. πρόσωπα που δεσμεύουν πιστώσεις του προϋπολογισμού ή εγκρίνουν δαπάνες σε βάρος αυτού, εκκαθαριστές, πρόσωπα που υπογράφουν τον τίτλο πληρωμής κ.λπ.). Πάντως, ουδόλως αποκλείεται να ανακύψει δημοσιονομική ευθύνη και για άλλα πρόσωπα, έστω και αν αυτά δεν έχουν την ιδιότητα υπαλλήλου ή λειτουργού με δημοσιονομικά καθήκοντα (όπως είναι για παράδειγμα οι συνευθυνόμενοι³¹ ή οι αχρεωστήτως λαβόντες³²).

Αναφορικά με τις προϋποθέσεις της δημοσιονομικής ευθύνης, το Ελεγκτικό Συνέδριο πάγια δέχεται³³ ότι για τα ελλείμματα που διαπιστώνονται στη διαχείριση

²⁹ Σε μεγάλο βαθμό αυτό οφείλεται στη συνήθη κατά τον προληπτικό έλεγχο πρακτική των ελεγκτικών οργάνων του Δικαστηρίου να επικεντρώνονται με αυστηρότητα στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας εκ μέρους των προσώπων που ασκούν δημοσιονομικά καθήκοντα, χωρίς διάκριση μεταξύ παραβίασης ουσιαστικών ή μη τύπων κατά τη διαδικασία διενέργειας των δαπανών. Η ελεγκτική αυτή προσέγγιση μεταφέρθηκε περίπου αυτούσια και στον κατασταλατικό έλεγχο. Μόνο που, σε αντίθεση με τον προληπτικό έλεγχο, όπου οι συνέπειες της μη θεώρησης του χρηματικού εντάλματος αφορούσαν τον φορέα ή την Υπηρεσία, στον κατασταλατικό έλεγχο επέρχεται - μέσω του καταλογισμού - επέμβαση στην ατομική περιουσία των δημοσιονομικών υπευθύνων προσώπων.

³⁰ Υπόλογοι κατά το τυπικό κριτήριο είναι όσοι κατονομάζονται ευθέως από τον ίδιο τον νόμο ως υπόλογοι, χωρίς όμως να διαχειρίζονται εν τοις πράγμασι χρήματα, αξίες ή υλικό. Υπόλογοι κατά το ουσιαστικό κριτήριο είναι όσοι διαχειρίζονται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση (de facto), χρήματα, αξίες ή υλικό των δημόσιων φορέων.

³¹ Για την έννοια του συνευθυνόμενου βλ. ΕλΣυν Ολ. 2443/2007, 2325/2012, 2014/2020.

³² Για παράδειγμα, ο λήπτης μιας παροχής (π.χ. επίδομα) από το Δημόσιο την οποία δεν δικαιούται.

³³ Βλ. ενδεικτικά ΕλΣυν Ολ. 4314/2013, 1638/2018, 1824/2019.

δημοσίου υπολόγου αυτός ευθύνεται για κάθε πταίσμα, δηλαδή και για ελαφρά αμέλεια, η οποία μάλιστα τεκμαίρεται, απαλλάσσεται δε μόνο εάν ο ίδιος επικαλεσθεί και αποδείξει ότι καμία απολύτως υπαιτιότητα, ως προς την επέλευσή τους, δεν τον βαρύνει (σύστημα νόθου αντικειμενικής ευθύνης). Δοθέντος ότι η δημοσιονομική ευθύνη είναι δυσμενέστερη σε σχέση με την αστική ευθύνη των υπαλλήλων³⁴ (ως προς τη διάρκεια της παραγραφής, τον απαιτούμενο βαθμό υπαιτιότητας, τη μη εξάρτησή της από την επέλευση ζημίας στην περιουσία του φορέα κ.λπ.), πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα δημοσιονομικά καθήκοντα είναι αυξημένης διακινδύνευσης σε σχέση με καθήκοντα άλλης φύσεως (π.χ. διοικητικά). Κατά λογική ακολουθία, πρέπει τόσο το πλαίσιο των καθηκόντων όσο και το πλαίσιο των ευθυνών των οργάνων που ασκούν δημοσιονομικά καθήκοντα να είναι σαφές, όπως άλλωστε υπαγορεύει η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Σε αντίθεση, όμως, με ότι επιτάσσει η παραπάνω αρχή, πρόσωπα με δημοσιονομικά καθήκοντα διαφορετικής φύσεως από εκείνα της διαχείρισης χρημάτων, αξιών ή υλικού, χαρακτηρίζονταν από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως υπόλογοι, χωρίς τούτο να προκύπτει ευθέως από την κείμενη νομοθεσία³⁵. Μάλιστα συχνά οι νομοθετικές διατάξεις όριζαν διαφορετικά για το είδος και το μέτρο ευθύνης των προσώπων αυτών³⁶. Η πιο σοβαρή πρακτική συνέπεια της «διεύρυνσης» αυτής ήταν η υπαγωγή των συγκεκριμένων προσώπων στο αυστηρότερο καθεστώς ευθύνης του δημοσίου υπολόγου.

Ανεξαρτήτως του ζητήματος αν αυτή η παγιωμένη νομολογιακή θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν ή όχι δικαιολογημένη³⁷, το σίγουρο είναι ότι η διάσταση

³⁴ Βλ. άρθρο 38 Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26) για την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άρθρο 44 Ν. 3584/2007 (ΦΕΚ Α' 143) για την αντίστοιχη ευθύνη των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α..

³⁵ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου της 6^{ης} Γεν. Συν./15.2.2006, 16^{ης} Γεν. Συν./17.9.2008 και 19^{ης} Γεν. Συν./14.10.2015 (υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου), ΕλΣυν Ολ. 1748/2010 (μέλη δημοτικού συμβουλίου) και ΕλΣυν Ολ. 1638/2018 και 486/2019 (δήμαρχος και προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου). Σε άλλες περιπτώσεις κρίθηκαν ως «συνευθυνόμενοι» υπάλληλοι Δ.Ο.Υ. που συνέπραξαν σε αχρεώστητη (παράνομη) επιστροφή Φ.Π.Α. σε επιχειρήσεις, όμως ο νομικός αυτός χαρακτηρισμός δεν αλλάζει την ουσία των πραγμάτων, καθώς η ευθύνη του συνευθυνόμενου ταυτίζεται με εκείνη του υπολόγου (ΕλΣυν Ολ. 1240/2014).

³⁶ Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 89 παράγραφος 2 του Ν. 4270/2014, που ορίζει ότι οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου «κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δεν θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι και ευθύνονται μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια, κατά τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα».

³⁷ Συνοπτικά, η θέση αυτή διαμορφώθηκε από την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας, ως απόρροια της συνταγματικώς κατοχυρωμένης

αυτή μεταξύ της νομοθεσίας και της νομολογίας όσον αφορά το ζήτημα των δημοσιονομικών ευθυνών παρήγαγε ανασφάλεια δικαίου. Πρόβλημα που επίσης έπρεπε με κάποιον τρόπο να επιλυθεί.

III. ΟΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΑΜΒΛΥΝΣΗΣ ΤΩΝ «ΓΚΡΙΖΩΝ» ΖΩΝΩΝ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΟΥ

1. Η νομολογιακή διάκριση των ελλειμμάτων σε ουσιαστικά και τυπικά

Σε μια πρώτη προσπάθεια επίλυσης - ή τουλάχιστον άμβλυνσης - του προβλήματος των «υπέρογκων» καταλογισμών, το Ελεγκτικό Συνέδριο υιοθέτησε νομολογιακά τη διάκριση των ελλειμμάτων σε ουσιαστικά και τυπικά, με την απόφαση - σταθμό 4314/2013 της Ολομέλειας. Κεντρική ιδέα της νέας αυτής προσέγγισης ήταν ότι πρέπει να αντιμετωπίζεται διαφορετικά το έλλειμμα που επάγεται ισόποση ζημία στην περιουσία του δημόσιου φορέα (ουσιαστικό έλλειμμα) από το έλλειμμα που δεν επάγεται αντίστοιχη πραγματική ζημία αυτού (τυπικό έλλειμμα).

Η λύση αυτή στην πράξη συνοδευόταν από δύο σημαντικά μειονεκτήματα. Το πρώτο ήταν ότι η διάκριση μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος δεν είναι πάντοτε ευχερής. Είναι σίγουρο ότι η υπεξαίρεση χρημάτων από τον διαχειριστή υπόλογο δημιουργεί ουσιαστικό έλλειμμα. Όμως, το γεγονός ότι στις συμβατικές σχέσεις των δημόσιων φορέων υπάρχει σχέση παροχής - αντιπαροχής δεν πρέπει να οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για τυπικό έλλειμμα. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου ένα έλλειμμα που εμφανίζεται ως «τυπικό» υποκρύπτει στην πραγματικότητα «ουσιαστικό» έλλειμμα³⁸.

Το δεύτερο μειονέκτημα ήταν ότι, κατά την προαναφερθείσα νομολογία, ακόμη και όταν τα ελεγκτικά όργανα (Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.λπ.) διαπίστωναν την ύπαρξη τυπικού ελλείμματος, είχαν πάντως δέσμια αρμοδιότητα να καταλογίζουν τους δημοσιονομικώς υπευθύνους με το σύνολο αυτού³⁹. Και μόνον αν

αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, σε συνδυασμό με το ότι στην κείμενη νομοθεσία δεν προβλεπόταν για τα λοιπά - πλην των εν στενή εννοία υπολόγων - πρόσωπα με δημοσιονομικά καθήκοντα ένα ενδιάμεσο είδος ευθύνης μεταξύ της αστικής ευθύνης των υπαλλήλων (ή άλλη ανάλογη) - την οποία το Δικαστήριο θεωρούσε ανεπαρκή ως μέσο προστασίας του δημόσιου χρήματος - και της ευθύνης υπολόγου.

³⁸ Αυτό μπορεί να συμβεί, για παράδειγμα, όταν διαπιστώνεται - και μπορεί να τεκμηριωθεί - έλλειψη ισορροπίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής με όρους αγοράς (υπερτιμολόγηση).

³⁹ Στην 4314/2013 απόφαση της Ολομέλειας αναφέρεται πανηγυρικά ότι «οι ισχύουσες δημοσιολογιστικές διατάξεις δεν παρέχουν ούτε στην περίπτωση του “τυπικού ελλείμματος” στα

και όταν η υπόθεση οδηγείτο μέσω δικαστικής προσφυγής (έφεσης) ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορούσε το τελευταίο, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος), να προσαρμόσει (μειώσει) το ύψος του καταλογισμού, ούτως ώστε αυτό να είναι ανάλογο της διαπιστωθείσας δημοσιονομικής φύσεως παρατυπίας και των λοιπών συναφών περιστάσεων. Άρα τη νομική δυνατότητα επιμέτρησης του ύψους του καταλογισμού κατόπιν διενέργειας των αντίστοιχων σταθμίσεων είχε μόνο το δικάζον Δικαστήριο και όχι τα ελεγκτικά όργανα. Αυτό οδηγούσε σε σχεδόν βέβαιη δικαστική εμπλοκή, αφού σε πολλές περιπτώσεις η έλλειψη ισορροπίας (αναντιστοιχία) μεταξύ της δημοσιονομικής παράβασης και των συνεπειών της από τη μία και του ποσού του καταλογισμού από την άλλη εμφανιζόταν προφανής. Κατά συνέπεια, η νομολογιακή αυτή λύση μόνο ως «έκτακτη» και «μεταβατική» θα μπορούσε να δικαιολογηθεί.

2. Η λύση των «νομιμοποιητικών» διατάξεων

Ο κοινός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας το πρόβλημα της επιβολής σε κάποιες περιπτώσεις υπέρογκων καταλογισμών σε βάρος δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων, προέβη στην ψήφιση διατάξεων που είτε νομιμοποίησαν συγκεκριμένες δαπάνες δημόσιων νομικών προσώπων και κυρίως των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε προέβησαν στην άρση καταλογισμών που είχαν ήδη διενεργηθεί, είτε θέσπισαν τις προϋποθέσεις μείωσης του ποσού του καταλογισμού ακόμη και κατά την εκδίκαση των υποθέσεων αυτών από τα Τμήματα ή την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴⁰.

Ούτε αυτή η λύση ήταν απαλλαγμένη προβλημάτων. Κυρίως για τους εξής λόγους: (α) Οι εν λόγω διατάξεις είχαν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, τόσο υποκειμενικό (μόνο συγκεκριμένα πρόσωπα τύγχαναν της εν λόγω ευνοϊκής μεταχείρισης) όσο και αντικειμενικό (μόνο συγκεκριμένοι καταλογισμοί και δαπάνες αντιμετωπίζονταν ευνοϊκά), (β) έθεταν ζητήματα συμβατότητας με τις αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (λόγω της ματαίωσης είσπραξης των σχετικών εσόδων από τους καταλογισμούς) αλλά και της διάκρισης των λειτουργιών, καθώς επενέβαιναν

αρμόδια όργανα [Επιτρόπους κ.λπ.] τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τις ευθύνες του υπολόγου και να τον καταλογίσουν με μέρος μόνο του διαπιστωθέντος ελλείμματος».

⁴⁰ Ενδεικτικά αναφέρονται οι διατάξεις των άρθρων 37 του Ν. 3801/2009, 36 παράγραφος 3 του Ν. 3848/2010, 26 του Ν. 3274/2004 (βλ. και άρθρο 29 παράγραφος 3 του Ν. 3448/2006 ως προς την αληθή του έννοια) και 36 παράγραφος 10 του Ν. 4186/2013.

σε καταλογισμούς που συχνά εκκρεμούσαν ενώπιον των δικαστηρίων ή υπήρχε τελεσίδικη απόφαση που είχε επικυρώσει τον καταλογισμό, (γ) δημιουργούσαν ζητήματα «ηθικού κινδύνου» (moral hazard), υπό την έννοια ότι ενθάρρυναν έμμεσα την ολιγωρία και έλλειψη της προσήκουσας προσοχής από τους έχοντες δημοσιονομικά καθήκοντα, οι οποίοι γνώριζαν ή έστω πιθανολογούσαν ότι ακόμη και αν υποπέσουν σε κάποιο σοβαρό σφάλμα δεν θα κληθούν να αποκαταστήσουν με την προσωπική τους περιουσία τη δημοσιονομική νομιμότητα, αφού είναι πιθανό να τους απαλλάξει ο κοινός νομοθέτης.

IV. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι δομικές αδυναμίες που εμφάνιζε στην πράξη ο κατασταλτικός έλεγχος (ανασφάλεια δικαίου για τους ασκούντες δημοσιονομικά καθήκοντα, «τιμωρητικοί» καταλογισμοί κ.λπ.) αποτέλεσαν τη βάση για τη μεταρρύθμιση του ισχύοντος μέχρι τότε συστήματος δημοσιονομικών ευθυνών. Μάλιστα η ανάγκη μεταβολής του νομικού πλαισίου και η διόρθωση των «αρρυθμιών» που ήδη αναφέρθηκαν και αναλύθηκαν είχε επείγοντα χαρακτήρα, καθώς μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, που αποτελούσε έναν de facto μηχανισμό προστασίας από δημοσιονομικές ευθύνες, το πρόβλημα των «υπέρογκων» καταλογισμών αναμενόταν ευλόγως να επιταθεί.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο περί ελλειμμάτων και καταλογισμών περιέχεται στο έβδομο μέρος της πρώτης ενότητας του Ν. 4820/2021. Οι βασικές καινοτομίες που εισάγονται με το νομοθέτημα αυτό είναι οι εξής:

(α) Υιοθετείται ο ορισμός του ελλείμματος στη δημόσια διαχείριση όπως τον δέχεται διαχρονικά η δημοσιολογιστική νομοθεσία. Ωστόσο, για πρώτη φορά τα ελλείμματα διακρίνονται ανάλογα με την αιτία δημιουργίας τους (σε υλικά ελλείμματα, ήτοι πραγματικές ελλείψεις στη διαχείριση, σε ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη και σε ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης, που αφορούν κατά βάση τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα που εκδίδουν τις πράξεις νομικής δέσμευσης των δημόσιων φορέων)⁴¹.

⁴¹ Βλ. άρθρο 141 Ν. 4820/2021.

(β) Ανάλογα με το είδος του ελλείμματος καθορίζονται και τα εκάστοτε υπεύθυνα πρόσωπα. Βασικό χαρακτηριστικό του νέου συστήματος είναι ότι η ευθύνη αποτελεί συνάρτηση των ειδικότερων καθηκόντων των εμπλεκόμενων προσώπων και δεν επεκτείνεται, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά, σε πτυχές της δημοσιολογιστικής διαδικασίας που δεν υπάγονται στη σφαίρα ευθύνης τους (π.χ. ο ταμίας ευθύνεται για τις πραγματικές ελλείψεις στη διαχείρισή του, ο εκκαθαριστής για την ορθότητα της εκκαθάρισης, ο εντολέας πληρωμής για τη νόμιμη έκδοση του τίτλου πληρωμής και την πληρότητα των σχετικών δικαιολογητικών κ.λπ.)⁴².

(γ) Το καθεστώς της νόθου αντικειμενικής ευθύνης, που υπό το προϋφιστάμενο καθεστώς, ενόψει και της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποτελούσε τον κανόνα για όλα τα πρόσωπα που είχαν δημοσιονομικά καθήκοντα (ταμίες, εκκαθαριστές, εντολείς πληρωμής, διατάκτες, συνευθυνόμενοι κ.λπ.), πλέον παραμένει μόνο για τις περιπτώσεις όπου υφίστανται πραγματικές ελλείψεις στη διαχείριση⁴³. Επομένως, εφαρμόζεται κατά βάση μόνο στον εν στενή εννοία υπόλογο, ήτοι το πρόσωπο που ασκεί διαχειριστικά καθήκοντα έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση (de facto). Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η ευθύνη καθίσταται υποκειμενική, με συνέπεια το ελεγκτικό όργανο να έχει την υποχρέωση να αποδείξει - εκτός των άλλων - και τον εκάστοτε απαιτούμενο βαθμό υπαιτιότητας του δημοσιονομικώς υπευθύνου προσώπου.

(δ) Η ευθύνη των εκκαθαριστών (που εκδίδουν την πράξη εκκαθάρισης) και των εντολέων πληρωμής (δηλαδή των προσώπων που εκδίδουν και υπογράφουν τον τίτλο πληρωμής) καθίσταται υποκειμενική και συναρτάται άμεσα με τα ειδικότερα καθήκοντά τους⁴⁴.

(ε) Η ευθύνη των προσώπων που έλαβαν μη νόμιμη απόφαση νομικής δέσμευσης (διοικητικά συμβούλια, δημοτικά συμβούλια, δήμαρχοι, πρυτανικά συμβούλια κ.λπ.) τυποποιείται ως υποκειμενική και περιορίζεται μόνο σε δόλο και βαρεία αμέλεια. Επιπλέον για τα ίδια αυτά πρόσωπα προβλέπεται ότι η διαπίστωση συνδρομής κάποιων ειδικών περιστάσεων (π.χ. ότι η ερμηνεία του νόμου στην οποία

⁴² Βλ. άρθρα 142 και 143 Ν. 4820/2021.

⁴³ Βλ. άρθρο 144 παράγραφος 2 Ν. 4820/2021.

⁴⁴ Βλ. άρθρα 142 παράγραφος 2 περ. γ' και 144 παράγραφος 3 Ν. 4820/2021.

προέβησαν και οδήγησε στο έλλειμμα ήταν υποστηρίξιμη) αίρει την υπαιτιότητά τους⁴⁵.

(στ) Το ποσό του καταλογισμού ισούται κατά γενικό κανόνα με το ποσό του ελλείμματος⁴⁶, ωστόσο το καταλογίζον όργανο μπορεί να προβεί σε μείωση αυτού με βάση αρχές και κριτήρια που καθορίζονται ευθέως στον νόμο (π.χ. βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα κ.λπ.)⁴⁷. Άρα μέσω της θεμελιώδους αυτής μεταβολής υπάρχει πραγμάτωση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας σε νομοθετικό επίπεδο, η οποία απευθύνεται ρητά στα καταλογίζοντα όργανα (Επιτρόπους και Κλιμάκια του Δικαστηρίου⁴⁸). Επιπλέον παρέχεται εξουσιοδότηση στην Ολομέλεια ώστε με κανονιστική της απόφαση να ορίσει τους συντελεστές βαρύτητας και τις ποσοστάσεις για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού⁴⁹. Με την έκδοση της τελευταίας απόφασης θα καταστεί περισσότερο διαφανής η καταλογιστική διαδικασία, καθώς η τυχόν μείωση του ποσού του καταλογισμού από το καταλογίζον όργανο θα υπακούει σε συγκεκριμένη μεθοδολογία εφαρμογής των αρχών και των κριτηρίων του νόμου, με διευκόλυνση και του δικαστικού ελέγχου των σχετικώς εκδιδόμενων πράξεων, αφού επιβάλλεται να υπάρχει παράθεση του σκεπτικού βάσει του οποίου το καταλογίζον όργανο οδηγείται κάθε φορά σε συγκεκριμένο ποσό καταλογισμού.

IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το νέο πλαίσιο δημοσιονομικών ευθυνών, συγκρινόμενο με το παλαιό, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί μέσω της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προσπαθεί να δώσει πειστική απάντηση στα δομικά προβλήματα που διαχρονικά εμφάνιζε ο κατασταλτικός έλεγχος. Το βασικό ζητούμενο ήταν η δημιουργία ενός δίκαιου και ισορροπημένου πλαισίου, που θα λαμβάνει υπόψη τόσο τη συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, από την οποία απορρέει η υποχρέωση λήψης αποτελεσματικών μέτρων προστασίας του δημόσιου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας, όσο και τα περιουσιακά δικαιώματα των προσώπων που εμπλέκονται στη

⁴⁵ Βλ. άρθρο 144 παράγραφος 4 Ν. 4820/2021.

⁴⁶ Βλ. άρθρο 145 παράγραφος 1 Ν. 4820/2021.

⁴⁷ Βλ. άρθρο 150 Ν. 4820/2021. Η δυνατότητα μείωσης ενεργοποιείται μόνον αφού έχουν συντρέξει όλες οι προϋποθέσεις που στοιχειοθετούν τη δημοσιονομική ευθύνη (ύπαρξη ελλείμματος, σύνδεση του προσώπου μέσω παράνομων πράξεων ή παραλείψεων του με αυτό, υπαιτιότητα εφόσον απαιτείται η απόδειξη της από το ελεγκτικό όργανο, αιτιώδης σύνδεσμος).

⁴⁸ Βλ. άρθρο 149 Ν. 4820/2021.

⁴⁹ Βλ. άρθρο 150 παράγραφος 6 Ν. 4820/2021.

δημοσιονομική διαδικασία, τα οποία επιτελούν ένα υψηλό καθήκον. Η επωφελής και αποτελεσματική άσκηση δημοσιονομικών καθηκόντων προϋποθέτει ασφάλεια δικαίου, η οποία επιτυγχάνεται με τον σαφή καθορισμό των υποχρεώσεων και των ευθυνών των δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων. Και από τούτη την άποψη δικαιολογείται απολύτως η θέση ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος κατασταλτικού ελέγχου δεν ήταν απλή νομοθετική επιλογή αλλά ιστορική αναγκαιότητα.