

Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ **ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ**

Αστέρης Αθ. Μπουζιάς
Διδάκτωρ Νομικής

Εισήγηση στο επιμορφωτικό σεμινάριο
της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών με θέμα
«*Ελεγκτικό Συνέδριο: Μορφές ελέγχου*
και παρεχόμενης δικαστικής προστασίας»
(Θεσσαλονίκη, 14-15/11/2016)

1. Προδιάθεση

Η Διεθνής Αναπτυξιακή Συνεργασία αναλύεται στο πλέγμα των διεθνών οικονομικών σχέσεων μεταξύ αναπτυγμένων και λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών ή χωρών υπό μετάβαση.

Αυτό το πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο στοχεύει στην παροχή αρωγής στη δεύτερη κατηγορία χωρών, προκειμένου να ενταχθούν ισότιμα στο διεθνές οικονομικό σύστημα.

Αποσκοπεί ακόμη στην παροχή βοήθειας προς τις αναπτυγμένες χώρες, προκειμένου να διατηρήσουν την ευημερία που απορρέει από την απελευθέρωση των αγορών και την διασύνδεση των οικονομιών και των κοινωνιών.

Σε ό,τι αφορά την έννομη ρύθμιση της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας, η υφιστάμενη βιβλιογραφία προσεγγίζει το εν λόγω φαινόμενο προεχόντως από τη σκοπιά του Διεθνούς Δικαίου¹. Απουσιάζουν αναλυτικές μελέτες των ζητημάτων που θέτει η Διεθνής Αναπτυξιακή Συνεργασία στο πεδίο του εσωτερικού (δημοσίου και ιδιωτικού) δικαίου.

¹ Βλ. ενδεικτικά Π. Γκλαβίνη, (επιμ.), *Η δημόσια χρηματοδότηση της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Νομικής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 2006 και ιδίως την εκεί συμβολή του Α. Κωνσταντινίδη, «*Η Δημόσια Αναπτυξιακή Βοήθεια ως Μέσο της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*», σελ. 7 επ.

2. Το νομικό πλαίσιο των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας

Η παρούσα εισήγηση δεν αποσκοπεί σε μία εξαντλητική ανάλυση του νομικού πλαισίου της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας, αλλά εστιάζει σε εκείνους του κανόνες του Δημοσίου Δικαίου που είναι κρίσιμοι για τον δημοσιονομικό έλεγχο των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας.

Ειδικότερα:

Στην χώρα μας, η παροχή (διμερούς) αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας προς αναπτυσσόμενες χώρες διέπεται από το Ν. 2731/1999 «*Ρύθμιση θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας, ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και λοιπές διατάξεις*» (Φ.Ε.Κ. Α' 138/5-7-1999).

Κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 18, παρ. 5, του Ν. 2731/1999, εκδόθηκε το Π.Δ. 224/2000 «*Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών*» (Φ.Ε.Κ. Α' 193/6-9-2000).

Το Π.Δ. 224/2000 καθορίζει μεταξύ άλλων τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης προγραμμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο.) από την Υ.Δ.Α.Σ. του ΥΠ.ΕΞ. (άρ. 21), καθώς επίσης και την διαδικασία έγκρισης της χρηματοδότησης προγραμμάτων και δράσεων από την Υ.Δ.Α.Σ. (άρ. 25).

Περαιτέρω, κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 12, παρ. 5, του Ν. 2731/1999, εκδόθηκε *Ειδικός Ενημερωτικός Οδηγός*, ο οποίος εκπονήθηκε από την Υ.Δ.Α.Σ. (Φεβρουάριος 2001). Στον *Ειδικό Ενημερωτικό Οδηγό* της Υ.Δ.Α.Σ. περιλαμβάνονται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις και τα κριτήρια για τη χρηματοδότηση των Μ.Κ.Ο. από πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο *Ειδικός Ενημερωτικός Οδηγός* αποτελεί αναπόσπαστο μέρος (γενικό όρο) των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ της Υ.Δ.Α.Σ. και των Μ.Κ.Ο.

Τα τρία ως άνω κανονιστικά κείμενα συνθέτουν το βασικό νομικό πλαίσιο της Διμερούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Ανθρωπιστικής Βοήθειας στη χώρα μας. Επί τη βάση αυτού του νομικού πλαισίου, γίνεται ο δημοσιονομικός έλεγχος των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας.

Στόχος της παρούσας εισήγησης, είναι να παρουσιασθεί και αναδειχθεί μία σειρά κρίσιμων νομικών ζητημάτων, τα οποία έχουν

ανακύψει κατά τη διαδικασία δημοσιονομικού ελέγχου και τακτοποίησης των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας.

3. Η νομική φύση των σχετικών συμβάσεων και η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η νομική φύση των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ Υ.Δ.Α.Σ. και Μ.Κ.Ο. για την υλοποίηση προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας αποτέλεσε αντικείμενο διαφορετικών προσεγγίσεων στην οικεία νομολογία.

3.1. Με αποφάσεις του Τμήματος IV του Ελεγκτικού Συνεδρίου (με αριθ. 3339 και 3340/2011), οι οποίες εξεδόθησαν επί εφέσεων Μ.Κ.Ο. κατά καταλογιστικών πράξεων του Υφυπουργού Εξωτερικών, έγινε δεκτό ότι ο *επιδιωκόμενος* με τις εν λόγω συμβάσεις σκοπός είναι *πράγματι δημόσιος*, εφόσον η χρηματοδότηση των Μ.Κ.Ο. από τον προϋπολογισμό εξόδων του Υπουργείου Εξωτερικών μέσω της Υ.Δ.Α.Σ. αποβλέπει στην υλοποίηση συγκεκριμένων σκοπών της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους.

Εντούτοις, με τις ίδιες αποφάσεις κρίθηκε ότι οι ίδιες συμβάσεις *διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και κατά συνέπεια, οι διαφορές που προκύπτουν από αυτές υπάγονται στην δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.*

Συναφώς, με τις ίδιες αποφάσεις, κρίθηκε ότι, από το περιεχόμενο των εν λόγω συμβάσεων, δεν θεσπίζεται εξαιρετικό καθεστώς υπέρ της Υ.Δ.Α.Σ. Σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, τις προβλέψεις των συμβάσεων περί δικαιώματος της Υ.Δ.Α.Σ. να επιβάλλει κυρώσεις σε βάρος της αντισυμβαλλόμενης Μ.Κ.Ο., όπως διακοπή της χρηματοδότησης και λύση της σύμβασης, σε περίπτωση που διαπιστωθούν παραβάσεις όρων της σύμβασης, έγινε δεκτό ότι τέτοια δικαιώματα υπέρ του ενός των συμβαλλομένων προβλέπονται και σε συμβάσεις συναπτόμενες με βάση διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου.

Οι παραπάνω αποφάσεις παραπέμπουν σε σχετική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 987/2011)².

² Για την έννοια της διοικητικής σύμβασης κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό μίας σύμβασης ως διοικητικής βλ. Α. Γέροντα, Απόστολος, *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2011, σελ. 237 επ., 240 επ. και Σ. Λύτρα, Π. Παυλόπουλου, Α. Γέροντα, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτη, *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, γ' έκδοση, 2015, σελ. 259 επ., 265 επ.

3.2. Στη νομολογία του ΣτΕ σημειώθηκε πρόσφατα *μεταστροφή* και γίνεται πλέον δεκτό ότι οι συναπτόμενες μεταξύ Υ.Δ.Α.Σ. και Μ.Κ.Ο. συμβάσεις συνιστούν *διοικητικές συμβάσεις* (ΣτΕ 3507/2015, επταμ.).

Σύμφωνα, ειδικότερα, με τη νεότερη αυτή νομολογία, ο δημόσιος χαρακτήρας των εν λόγω συμβάσεων θεμελιώνεται τόσο στο δημόσιο σκοπό που επιδιώκεται με αυτές, δηλ. στην υλοποίηση συγκεκριμένων σκοπών της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους, όσο και στη *θέσπιση, με αυτές, εξαιρετικού καθεστώτος υπέρ της Υ.Δ.Α.Σ.* επί τη βάσει ρητρών που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο.

Ειδικότερα, γίνεται πλέον δεκτό ότι, στο πλαίσιο των εν λόγω συμβάσεων, η Υ.Δ.Α.Σ. βρίσκεται σε *υπερέχουσα θέση έναντι των αντισυμβαλλόμενων Μ.Κ.Ο.* χάρη στις προβλέψεις περί *δικαιώματός της να επιβάλλει κυρώσεις* στις αντισυμβαλλόμενες Μ.Κ.Ο., όπως διακοπή της χρηματοδότησης και λύση της σύμβασης, σε περιπτώσεις που διαπιστώνονται παραβάσεις των όρων των συμβάσεων.

Περαιτέρω, η νεότερη νομολογία δέχεται ότι τέτοια δικαιώματα υπέρ του ενός των συμβαλλομένων επιφυλάσσονται *προεχόντως σε διοικητικές συμβάσεις*, ανεξαρτήτως του εάν θα ήταν δυνατόν να προβλέπονται και σε συμβάσεις συναπτόμενες βάσει των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου.

3.3. Η νέα νομολογιακή τάση επιβεβαιώθηκε με τις πρόσφατες 1717/2016, 1718/2016 και 1719/2016 αποφάσεις του Τμήματος Ι του Ε.Σ., με τις οποίες απορρίφθηκαν οι εφέσεις Μ.Κ.Ο. κατά καταλογιστικών αποφάσεων του Υφυπουργού Εξωτερικών.

Με τις εν λόγω αποφάσεις, έγινε δεκτό ότι, με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις καταλογισμού, γεννώνται *δημοσιονομικές διαφορές που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ε.Σ.*, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 98, παρ. 1, περ. στ', του Συντάγματος.

Οι ίδιες αποφάσεις παραπέμπουν στην ΣτΕ 4354/2014³.

3.4. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται πλέον και η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων.

Με την Εφαθ 687/2016, η οποία δέχθηκε τυπικώς και κατ' ουσίαν την έφεση του Ελληνικού Δημοσίου κατά τέως Διευθύνοντος Συμβούλου αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας (Μ.Κ.Ο.) και απέρριψε

³ Πρόκειται για την ίδια υπόθεση επί της οποίας, εν συνεχεία εκδόθηκε, σε επταμελή σύνθεση, η ΣτΕ 3507/2015.

τελεσιδικώς τις ανακοπές του τελευταίου, κρίθηκε ότι οι ένδικες συμβάσεις μεταξύ του συμβληθέντος δια της Υ.Δ.Α.Σ. Υπουργείου Εξωτερικών και της συγκεκριμένης Μ.Κ.Ο. είναι διοικητικές συμβάσεις.

Σε αυτό το πλαίσιο, κρίθηκε περαιτέρω ότι οι διαφορές που αναφύονται κατά το στάδιο της εκτέλεσης προς είσπραξη απαιτήσεων κατά τη διαδικασία του Κώδικα Είσπραξης Δημόσιων Εσόδων (Κ.Ε.Δ.Ε.) από τις καταλογιστικές πράξεις του Υφυπουργού Εξωτερικών συνιστούν διοικητικές διαφορές⁴.

4. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η λογοδοτική ευθύνη των Μ.Κ.Ο.

Το Ε.Σ. επιλαμβάνεται των προγραμμάτων διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας στο πλαίσιο των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του (αρ. 98 Συντ.), ιδίως στο πλαίσιο του ελέγχου των δαπανών του Κράτους και του ελέγχου των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων⁵.

Ειδικά σε ό,τι αφορά την ευθύνη των υπολόγων, επιβάλλεται να σημειωθούν τα εξής:

Με τις πρόσφατες 1717/2016, 1718/2016 και 1719/2016 αποφάσεις του Τμήματος Ι του Ε.Σ., για τις οποίες έγινε ήδη λόγος παραπάνω, η λογοδοτική ευθύνη των εκκαλουσών Μ.Κ.Ο. θεμελιώνεται με αναγωγή στο εν ευρεία εννοία *δημόσιο χρήμα*⁶. Το τελευταίο προσδίδει

⁴ Η Εφαθ 687/2016 εξεφάνισε την ΠολΠραθ 4887/2013.

⁵ Από την πλέον πρόσφατη βιβλιογραφία, βλ. Α. Κοκκίδου, *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2004, Ε. Γ. Μπάλτα, *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2009, της ίδιας, *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2009, Ν. Μπάρμπα, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, σί' έκδοση, 2016, σελ. 179 επ., 194 επ. και Κ. Θ. Ρίζου, *Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, β' έκδοση, 2015.

⁶ Πρόκειται για την εδραιωμένη πλέον στη νομολογία του Ε.Σ. θέση επί του θέματος, η οποία υιοθετήθηκε με την Ε.Σ. (Ολ.) 1039/1995. Με την τελευταία, ανατράπηκε η έως τότε κρατούσα στη νομολογία του άποψη, σύμφωνα με την οποία, δεν ήταν συνταγματικώς ανεκτός ο έλεγχος επί Ν.Π.Ι.Δ., έστω και αν αυτά διαχειρίζονταν κρατικούς πόρους. Για το σχετικό προβληματισμό βλ. επίσης Ε. Γ. Μπάλτα, *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2009, σελ. 24 επ., Ι. Σαρμά, *Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο: Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003 (Κράτος και Δικαιοσύνη 3), σελ. 36-40, Δ. Σολδάτου, *Δημόσιο Λογιστικό*, Θεσσαλονίκη, εκδ. Μ. Δημόπουλου, 2001, σελ. 578, Κ. Ξ. Σαραντόπουλου, «Ερμηνευτικά προβλήματα εκ της εφαρμογής του άρθρου 98 του Συντάγματος», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1834-1984*.

σε αυτόν που το διαχειρίζεται την ιδιότητα του *δημοσίου υπολόγου*, ακόμη και αν δεν πρόκειται για πράξεις επιχειρούμενες από όργανα του Κράτους κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά για διαχείριση από Ν.Π.Ι.Δ. κατ' εντολή του Κράτους, με ειδική επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό του, για την εκπλήρωση κρατικού σκοπού.

Ειδικότερα, με τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ Υ.Δ.Α.Σ. και Μ.Κ.Ο., δεν καταβάλλεται προς τις δεύτερες απλώς μία οικονομική ενίσχυση, την οποία θα μπορούσαν να διαθέτουν κατά βούληση, για οποιοδήποτε καταστατικό σκοπό τους. Οι αντισυμβαλλόμενες Μ.Κ.Ο. δεν διαχειρίζονται ίδια χρήματα, αλλά ποσά τα οποία χορηγούνται σε αυτές για την εκπλήρωση ενός *δημόσιου σκοπού*, αναγόμενου στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους.

Με αυτόν τον τρόπο, η αντισυμβαλλόμενη Μ.Κ.Ο. καθίσταται *υπόλογος* έναντι του Ελληνικού Δημοσίου και υπέχει δημοσιονομική ευθύνη για την ορθή και προσήκουσα διάθεση της ενίσχυσης, καθώς και για την επιστροφή του ποσού που δεν αναλώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος.

Η ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου δεν αίρεται ούτε αποκλείεται, όταν αυτός αναλαμβάνει τη διαχείριση χρημάτων ή υλικών του Δημοσίου, κατόπιν νόμιμης εντολής διαχείρισεως, που δίδεται σε αυτόν από σύμβαση καταρτιζόμενη με το Δημόσιο. Συνεπώς, σε περίπτωση που διαπιστωθούν πληρωμές μη στηριζόμενες σε νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία, δεν λαμβάνονται υπ' όψιν και τα χρηματικά ποσά για την εκταμίευση των οποίων δεν εκδόθηκαν καθόλου ή εκδόθηκαν ελλιπή παραστατικά, οπότε πρόκειται για έλλειμμα καταλογιστέο στον υπόλογο.

Η ύπαρξη της δυνατότητας προσφυγής στα αρμόδια δικαστήρια, ώστε να επιλύονται οι διαφορές που τυχόν ανακύπτουν από την εκτέλεση των συμβάσεων, δεν αφαιρεί από τον αρμόδιο διατάκτη την αρμοδιότητα να εκδώσει καταλογιστική πράξη.

Με τις πρόσφατες αυτές αποφάσεις του Ε.Σ., η νομική προσέγγιση της δημοσιονομικής ευθύνης των Μ.Κ.Ο. για τα προγράμματα Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας εντάσσεται πλήρως

Τμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1984, σελ. 161 επ., και Α. Κοτζαμάνη, «Ο θεσμός των δημοσίων υπολόγων», *αδημοσίευτη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία*, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Νομικής, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 25-28.

στο πλαίσιο της εδραιωμένης νομολογίας του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου.

5. Ειδικά ζητήματα στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου-δαπάνες για ανθρώπινο δυναμικό

Μία από τις κυριότερες κατηγορίες δαπανών προγραμμάτων που έχουν κατ' επανάληψη απασχολήσει τον προληπτικό έλεγχο των προγραμμάτων διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας, οδηγώντας στην έκδοση Πράξεων επιστροφής από την αρμόδια Επιτροπή του Ε.Σ. αθεώρητων χρηματικών ενταλμάτων, είναι εκείνες που αφορούν στο *ανθρώπινο δυναμικό*⁷.

Ειδικότερα, έχουν εντοπισθεί παραβάσεις της διάταξης του άρθρου 12, παρ. 2, του Ν. 2731/1999, οι οποίες συνίσταντο στη μη προσκόμιση δικαιολογητικών για συναφείς δαπάνες, όπως:

- συμβάσεις εργασίας μεταξύ της Μ.Κ.Ο. και των απασχολούμενων σε αυτήν συνεργατών⁸,

- δικαιολογητικά από τα οποία να προκύπτει η παρακράτηση και απόδοση φόρου εισοδήματος για τις καταβαλλόμενες από τη Μ.Κ.Ο. αμοιβές στα απασχολούμενα από αυτήν πρόσωπα⁹ και

- δικαιολογητικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ο τρόπος υπολογισμού της δαπάνης για ομιλητές· στην τελευταία αυτή περίπτωση, εξαιτίας της μη προσκόμισης των σχετικών δικαιολογητικών δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί η συμφωνία της δαπάνης με τις *αρχές της χρηστής διοίκησης και της μη υπέρβασης του προσήκουτος μέτρου*¹⁰.

6. Σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο των ιδιοτήτων εντολέως και εντολοδόχου

Με την υπ' αριθ. 7/2007 Πράξη της Επιτροπής του Ε.Σ. στο ΥΠ.ΕΞ., επεστράφη αθεώρητο χρηματικό ένταλμα, επειδή σε αυτό είχε συμπεριληφθεί δαπάνη αφορώσα σε αμοιβή προς τον Πρόεδρο της Μ.Κ.Ο. για εκπόνηση μελετών – έργα σε εκτέλεση σχετικής σύμβασης.

⁷ Σε τέτοιες περιπτώσεις αφορά π.χ. η Πράξη 23/2006 της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών.

⁸ Πράξη 6/2007 της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών.

⁹ Πράξεις 20/2007, 2/2009 και 7/2009 της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών.

¹⁰ Πράξη 6/2007 της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών.

Η εν λόγω σύμβαση είχε συναφθεί σε χρονικό σημείο κατά το οποίο ο Πρόεδρος της Μ.Κ.Ο. είχε την αρμοδιότητα να υπογράψει, με την ιδιότητά του αυτή, ως εκπρόσωπος της Μ.Κ.Ο.

Κατά συνέπεια, η σύμβαση είχε συναφθεί, κατά παράβαση της αρχής ότι *εντολέας και εντολοδόχος δεν μπορεί να είναι το ίδιο πρόσωπο*.

7. Η αποτίμηση της ίδιας συμμετοχής των Μ.Κ.Ο.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21, περ. Β, παρ. 1, του Π.Δ. 224/2000, προκειμένου για προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, η Μ.Κ.Ο. οφείλει να συμβάλει με το 15% τουλάχιστον του συνολικού κόστους του προγράμματος, το οποίο αντιπροσωπεύει την συμμετοχή της σε χρήμα και σε είδος.

Παρόμοια ρύθμιση εισάγει η διάταξη του άρθρου 21, περ. Γ, παρ. 2, εδ. β', του Π.Δ. 224/2000 για τα προγράμματα αναπτυξιακής εκπαίδευσης, με τη διαφορά ότι, εν προκειμένω, η ύψους 15% ίδια συμμετοχή της Μ.Κ.Ο. γίνεται αποκλειστικά σε χρήμα.

Η ίδια συμμετοχή των Μ.Κ.Ο. ως συμβολή στο συνολικό κόστος των προγραμμάτων που υλοποιούν αποτελεί ένα γενικότερο χαρακτηριστικό στοιχείο, το οποίο απαντάται διεθνώς στο πεδίο της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας.

Στην πράξη, έχει επανειλημμένα παρατηρηθεί το φαινόμενο, από την πλευρά των Μ.Κ.Ο., η, κατά τα ανωτέρω, «ίδια συμμετοχή» τους σε προγράμματα Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας να καλύπτεται μέσω της χρηματικής αποτίμησης της εθελοντικής εργασίας των μελών της.

Η πρακτική αυτή θέτει ένα σοβαρό νομικό ζήτημα, στο μέτρο και στο βαθμό που η χρηματική αποτίμηση της εθελοντικής εργασίας των μελών των Μ.Κ.Ο. έρχεται σε αντίθεση με το μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα αυτής της δραστηριότητας. Γενικότερα, η πρακτική αυτή δεν συνάδει με τις αρχές του εθελοντισμού και του υγιούς ανταγωνισμού.

Παράλληλα, τίθενται ζητήματα εικονικότητας της ίδιας συμμετοχής των Μ.Κ.Ο. και καταστρατήγησης της κείμενης νομοθεσίας.

8. Αναθεώρηση (άρση θεώρησης) χρηματικού εντάλματος

Ο δημοσιονομικός έλεγχος των προγραμμάτων διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας έχει οδηγήσει σε ενεργοποίηση της διαδικασίας *αναθεώρησης χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής δαπανών*,

που έχουν θεωρηθεί από τον Επίτροπο του Ε.Σ. στο ΥΠ.ΕΞ., στο πλαίσιο του διενεργούμενου από αυτόν προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου, κατόπιν αιτήσεως του Υπουργού Εξωτερικών, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 48, παρ. 12, του Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (Φ.Ε.Κ. Α' 52/28-2-2013).

Η κατά τα ανωτέρω αναθεώρηση χρηματικών ενταλμάτων ζητήθηκε και πραγματοποιήθηκε λόγω του εντοπισμού, κατά τη διενέργεια επιγενόμενων διοικητικών ελέγχων νέων κρίσιμων εγγράφων (στοιχείων) που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της δαπάνης¹¹.

Το ζήτημα απασχόλησε, κατόπιν σχετικού ερωτήματος της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών, την 1^η Γενική Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ε.Σ. της 13/1/2016, η οποία γνωμοδότησε σχετικά, διαγράφοντας τις βασικές αρχές που διέπουν την αναθεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων:

Η αναθεώρηση χρηματικών ενταλμάτων χωρεί σε περιπτώσεις, όπου η θεώρηση του εξοφληθέντος εντάλματος στηρίχθηκε σε ανύπαρκτα, πλαστά ή ψευδή δικαιολογητικά και γενικά, σε απαιτηλή συμπεριφορά των διοικουμένων.

Κατά την έννοια του νόμου, νέα κρίσιμα έγγραφα (στοιχεία) είναι αυτά που εκδίδονται σύμφωνα με το νόμο και δύναται να ασκήσουν ουσιαστική επιρροή στην έκβαση της υπόθεσης, εκείνα δηλ. που είτε προϋπήρχαν της έκδοσης της πράξης της οποίας ζητείται η αναθεώρηση είτε ανακαλύφθηκαν μετά την έκδοσή της, βεβαιώνουν όμως περιστατικά που προϋπήρχαν και τα οποία, εάν είχε υπόψη της η πληττόμενη πράξη, θα είχε οδηγηθεί σε διαφορετική κρίση.

Τα εντοπισθέντα νέα κρίσιμα στοιχεία είναι ικανά και πρόσφορα να επιφέρουν τη διαγραφόμενη έννομη συνέπεια της άρσεως της νομιμότητας της θεωρηθείσης δαπάνης *αφ' εαυτών και αυθυπάρκτως, δι' αμέσου αποδείξεως*, χωρίς τη συνδρομή άλλων γεγονότων και περιστάσεων και χωρίς να ανακύπτει ζήτημα περιαγωγής τους σε σχέση σύγκρισης ή σταθμιστικής αντιπαραβολής με τα επισυναφθέντα για τη θεώρηση του εντάλματος δικαιολογητικά.

Ειδικότερα, στα στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε, εν προκειμένω, η αναθεώρηση χρηματικών ενταλμάτων συμπεριλαμβάνονται:

¹¹ Πράξεις 21074/2016, 21075/2016, 60145/2016, 70048/2016, 71892/2016 της Επιτροπής του Ε.Σ. στο Υπουργείο Εξωτερικών.

(α) η έκδοση δικαστικών αποφάσεων, ιδίως αμετάκλητων αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων με τις οποίες καταδικάσθηκαν οι κατηγορούμενοι για αξιόποινες πράξεις διαπραχθείσες σε βάρος της περιουσίας του Δημοσίου¹² και

(β) πορίσματα ελέγχων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος.

Ένα ειδικότερο ζήτημα που τέθηκε σε σχέση με την αναθεώρηση χρηματικών ενταλμάτων αναφέρεται στις περιπτώσεις που είτε το πρωτότυπο χρηματικό ένταλμα είτε τόσο το πρωτότυπο χρηματικό ένταλμα όσο και τα αντίγραφα με τα δικαιολογητικά αυτών έχουν νομίμως καταστραφεί από το Ε.Σ..

Κρίθηκε ότι η αναθεώρηση χρηματικού εντάλματος δεν κωλύεται από την έλλειψη τόσο των πρωτότυπων όσο και των επισυναφθέντων σε αυτά δικαιολογητικών τους, δεδομένου ότι οι συνέπειες της αναθεώρησης επέρχονται από την έκδοση της σχετικής πράξης, η οποία δεν απαιτείται να καταχωρίζεται στο σώμα του χρηματικού εντάλματος που αναθεωρείται ούτε επίσης απαιτείται στο θεωρημένο χρηματικό ένταλμα να σημειώνεται ο αριθμός της πράξης αναθεώρησης ή να γίνεται αναφορά ότι η πράξη θεώρησης έχει αναθεωρηθεί.

9. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Ο δημοσιονομικός έλεγχος των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας έχει αναδείξει μία σειρά κρίσιμων νομικών ζητημάτων, ορισμένα από τα οποία χρήζουν περαιτέρω διευκρινίσεων.

Κομβικής σημασίας είναι το ζήτημα του τρόπου αποτίμησης της ίδιας συμμετοχής των Μ.Κ.Ο. στα προγράμματα που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν σε εκτέλεση των σχετικών συμβάσεων.

Το εάν και κατά πόσο, θα μπορούσε να γίνεται αποδεκτή η χρηματική αποτίμηση της εθελοντικής εργασίας των μελών των Μ.Κ.Ο., ασκεί καθοριστική σημασία στο δημοσιονομικό έλεγχο και γενικότερα, στον έλεγχο νομιμότητας της εφαρμογής των οικείων συμβάσεων.

¹² Βλ. π.χ. ΠεντΕφΑθ 2242/2014, με την οποία ο πρώτος των κατηγορουμένων καταδικάσθηκε, ήδη αμετάκλητα, για απάτη από κοινού και κατ' εξακολούθηση σε βάρος του Δημοσίου άνω των 150.000 Ευρώ και πλαστογραφία με χρήση από κοινού κατ' εξακολούθηση σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου άνω των 150.000 Ευρώ, ενώ ο δεύτερος για άμεση συνέργεια κατ' εξακολούθηση στην πρώτη πράξη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Γέροντας, Απόστολος, *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2011
- Γκλαβίνης, Παναγιώτης (επιμ.), *Η δημόσια χρηματοδότηση της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Νομικής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 2006
- Κοκκίδου, Αλεξάνδρα, *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2004
- Κοτζαμάνη, Αμφιτρίτη, «Ο θεσμός των δημοσίων υπολόγων», *αδημοσίευτη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία*, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Νομικής, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2008
- Κωνσταντινίδης, Αριστοτέλης, «Η Δημόσια Αναπτυξιακή Βοήθεια ως Μέσο της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας», σε: Π. Γκλαβίνης, (επιμ.), *Η δημόσια χρηματοδότηση της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*, Θεσσαλονίκη, Τμήμα Νομικής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 2006, σελ. 7 επ.
- Λύτρας, Σωτήρης / Παυλόπουλος, Προκόπης / Γέροντας, Απόστολος / Σιούτη, Γλυκερία / Φλογαΐτης, Σπυρίδων, *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, γ' έκδοση, 2015
- Μπάλτα, Ευαγγελία Γ., *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2009
- Της ίδιας, *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2009
- Μπάρμπας, Νικόλαος, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, στ' έκδοση, 2016
- Ρίζος, Κωνσταντίνος Θ., *Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, β' έκδοση, 2015
- Σαραντόπουλος, Κωνσταντίνος Ξ., «Ερμηνευτικά προβλήματα εκ της εφαρμογής του άρθρου 98 του Συντάγματος», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1834-1984. Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 1984, σελ. 161 επ.

- Σαρμάς, Ιωάννης, *Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο: Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003 (Κράτος και Δικαιοσύνη 3)
- Σολδάτος, Δημήτριος, *Δημόσιο Λογιστικό*, Θεσσαλονίκη, εκδ. Μ. Δημόπουλου, 2001

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Διεθνής Αναπτυξιακή Συνεργασία αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους. Επί τη βάσει διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, προγράμματα Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας υλοποιούνται από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και συγχρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Το θεμέλιο αυτής της έννομης σχέσης συνιστούν συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών και των ανάδοχων Μ.Κ.Ο. Σύμφωνα με την πλέον πρόσφατη νομολογία, οι εν λόγω συμβάσεις είναι διοικητικές. Ο δημοσιονομικός έλεγχος των προγραμμάτων Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας έχει αναδείξει μία σειρά κρίσιμων νομικών ζητημάτων, ιδίως κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών για ανθρώπινο δυναμικό. Κομβικής σημασίας παραμένει το ζήτημα της αποτίμησης της ίδιας συμμετοχής των Μ.Κ.Ο. Ο δημοσιονομικός έλεγχος των προγραμμάτων οδήγησε σε ενεργοποίηση της διαδικασίας αναθεώρησης χρηματικών ενταλμάτων. Κρίσιμα νομικά ζητήματα, όπως αυτό της αποτίμησης της ίδιας συμμετοχής των Μ.Κ.Ο., εξακολουθούν να χρήζουν διευκρίνισης.