



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY OF PELOPONNESE

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Δημοσιονομικός έλεγχος και σύγχρονες στρατηγικές
καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Μαργαρίτα Γιαννοπούλου

A.M.: 3033202301008

Επιβλέπων καθηγητής: Ιωσήφ Πλυμάκης

Κόρινθος, Ιανουάριος 2025



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY of the PELOPONNESE

**University of the Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International
Relations**

**Master Program in
«Governance and Public Policies»**

**Financial control and modern strategies to combat
corruption in public administration**

Margarita Giannopoulou

ID: 3033202301008

Supervisor: Iosif Plymakis

Corinth, January 2025

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.

Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η Δηλούσα

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Μαργαρίτα Γιαννοπούλου', written in a cursive style.

Μαργαρίτα Γιαννοπούλου

Με την παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται η φοίτησή μου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «**Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές**» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων της Σχολής Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

Ιδιαίτερα θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα την εργασία κο Ιωσήφ Πλυμάκη για την επιμελή επιστημονική καθοδήγηση που μου παρείχε σε όλα τα στάδια εκπόνησης της εργασίας.

Ακόμη, θα ήθελα να ευχαριστήσω το σύζυγό μου για την κατανόηση και τη στήριξή του τόσο κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας, όσο και κατά τη διάρκεια της φοίτησης.

Περίληψη

Η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς αποτελεί στρατηγικής σημασίας στόχο σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, κυρίως εξαιτίας των συνεπειών της στην εμπιστοσύνη των πολιτών στους κρατικούς θεσμούς, την εδραίωση της δημοκρατίας και την οικονομική ανάπτυξη. Στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, η διαφθορά οδηγεί στην «άλωση του κράτους», την κακοδιοίκηση και τη σπατάλη πολύτιμων δημοσίων πόρων. Έτσι, κρίνεται αναγκαία η θέσπιση μηχανισμών καταπολέμησής της, ιδιαίτερα στο πεδίο των δημοσίων δαπανών ώστε να διασφαλίζεται πως οι δημόσιοι πόροι ξοδεύονται κατ' εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προς επίτευξη των τιθέμενων κάθε φορά κυβερνητικών πολιτικών και στόχων.

Η μελέτη αυτή, φωτίζει τα αίτια πρόκλησης του φαινομένου της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και παραθέτει τους μηχανισμούς καταπολέμησής της σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Ιδιαίτερα, εστιάζει στο ρόλο των δημοσιονομικών ελέγχων στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς, παραθέτοντας το θεσμικό πλαίσιο, την ακολουθούμενη μεθοδολογία και τον τρόπο άσκησής τους σε ενωσιακό επίπεδο.

Αναφορικά με το δημοσιονομικό έλεγχο στην Ελλάδα ως στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς, η μελέτη αναφέρεται συνοπτικά στα είδη του ασκούμενου ελέγχου και τα ελεγκτικά όργανα, ενώ επικεντρώνεται στο ελεγκτικό έργο της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Τέλος, αναδεικνύει τη συμβολή του δημοσιονομικού ελέγχου στην προαγωγή της χρηστής διοίκησης και την αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των παραγόμενων δημόσιων πολιτικών.

Λέξεις κλειδιά: *διαφθορά, δημοσιονομικός έλεγχος, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, έλεγχος επιδόσεων, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων*

Abstract

The fight against corruption is a strategic objective at national, European and international level, mainly because of its impact on citizens' trust in state institutions, the consolidation of democracy and economic growth. Within the public administration, corruption leads to the 'state capture', maladministration and the waste of valuable public resources. It is necessary to establish mechanisms to combat it, particularly in the area of public expenditure, in order to ensure that public resources are spent in accordance with the principle of sound financial management in order to achieve the government's policies and objectives.

This study sheds light on the causes of the phenomenon of corruption in the public administration and sets out the mechanisms for combating it at national and supranational level. In particular, it focuses on the role of financial controls in the fight against corruption, setting out the institutional framework, the methodology used and how it is exercised at EU level.

With regard to financial control in Greece as an anti-corruption strategy, the study briefly refers to the types of control carried out and the auditing bodies, while focusing on the auditing work of the General Directorate of Financial Audits of the Ministry of Economy and Finance. Finally, it highlights the contribution of financial auditing to the promotion of good administration and the evaluation of the effectiveness of the public policies produced.

Key Words: *corruption, financial control, sound financial management, performance audit, Directorate-General for Financial Control*

Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

Κατάλογος Εικόνων

Κατάλογος Πινάκων

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Κατάλογος Συντομογραφιών και Ακρωνυμίων

Εισαγωγή..... 1

Κεφάλαιο 1^ο: Αίτια πρόκλησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και στρατηγικές για την καταπολέμησή της 4

1.1. Αιτίες πρόκλησης του φαινομένου της διαφθοράς..... 4

1.2. Η καταπολέμηση της διαφθοράς σε υπερεθνικό επίπεδο 7

1.2.1. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 7

1.2.2. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης: European Anti-Fraud Office (OLAF) 7

1.2.3. Η Διεθνής Διαφάνεια: Transparency International 9

1.2.4. Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς: Group of States against Corruption (GRECO) 10

1.3. Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα 12

1.3.1. Ανεξάρτητες Αρχές και φορείς της κεντρικής διοίκησης 12

1.3.2. Οι έλεγχοι στη δημόσια διοίκηση ως μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς 15

1.3.2.1. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος..... 15

1.3.2.2. Ο δικαστικός έλεγχος 16

1.3.2.3. Ο διοικητικός έλεγχος 17

Κεφάλαιο 2^ο: Η δημοσιονομική πολιτική στην ΕΕ και το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το δημοσιονομικό έλεγχο..... 18

2.1. Η δημοσιονομική πολιτική	18
2.1.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	18
2.1.2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)	19
2.1.3. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο	21
2.2. Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην ΕΕ	21
2.2.1 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	22
2.2.2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	23
2.2.3. Ελεγκτικά πρότυπα και διεθνή μοντέλα.....	24
2.2.3.1. Ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων (INTOSAI)	24
2.2.3.2 Το Ινστιτούτο Διεθνών Ελεγκτών (ΙΑ)	25
2.2.3.3. Η Επιτροπή Οργανισμών Υποστήριξης της Επιτροπής Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission C.O.S.O.).....	25

Κεφάλαιο 3^ο: Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα ως στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς 27

3.1. Τα είδη του δημοσιονομικού ελέγχου.....	27
3.1.1. Ο εσωτερικός – εξωτερικός έλεγχος	27
3.1.2. Ο προληπτικός – κατασταλτικός έλεγχος.....	28
3.1.3. Ο χρηματοοικονομικός έλεγχος - ο έλεγχος επιδόσεων και ο έλεγχος συμμόρφωσης	29
3.1.4. Ο τακτικός – έκτακτος έλεγχος	31
3.2. Οι αρχές που διέπουν την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου.....	32
3.2.1. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.....	32
3.2.2. Η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας	32
3.2.3. Η αρχή της διαφάνειας	32
3.2.4. Η αρχή της ειλικρίνειας.....	33

3.3. Τα ελεγκτικά όργανα	33
3.3.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	33
3.3.2. Η ΕΔΕΛ.....	34
3.3.3. Η ΕΑΔ	34
3.3.4. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου	35
3.4. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ).....	35
3.4.1. Αποστολή και αρμοδιότητες της ΓΔΔΕ.....	35
3.4.1.1. Η Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ).....	37
3.4.2. Οι έλεγχοι της ΓΔΔΕ.....	38
3.4.2.1. Είδη ελέγχου.....	38
3.4.3. Η συμβολή της ΓΔΔΕ στην καταπολέμηση της διαφθοράς.....	41
3.4.4. Προτάσεις για βελτίωση του ελεγκτικού έργου της ΓΔΔΕ	43
Συμπεράσματα.....	43
Βιβλιογραφία	46
Ελληνική.....	46
Ξενόγλωσση.....	48
Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες	49
Νομοθεσία	53

Κατάλογος Εικόνων

Εικόνα 1: Οι Πυλώνες και οι Αρχές του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σύμφωνα με την COSO	1
---	---

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1: Μηχανισμοί Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Ελλάδα.	13
Πίνακας 2: Μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου σύμφωνα με τον ΚτΒ.....	16
Πίνακας 3: Κατηγορίες διοικητικού ελέγχου.....	17
Πίνακας 4: Τρέχουσα μορφή του ΣΣΑ, πηγή Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025	20
Πίνακας 5: Διαφορές χρηματοοικονομικού - συμμόρφωσης - ελέγχου επίδοσης.....	30
Πίνακας 6: Σχέση ελέγχου επιδόσεων με την καταπολέμηση της διαφθοράς.....	31

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Ευρωβαρόμετρο 2024, Γενικές αντιλήψεις για τη διαφθορά	6
Διάγραμμα 2: Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς Ελλάδα	10
Διάγραμμα 3: Διαδικασία Αξιολόγησης GRECO.....	11
Διάγραμμα 4: Πλήθος τακτικών ελέγχων ανά ελεγκτική περίοδο	39
Διάγραμμα 5: Ποσοστά ευρημάτων ελέγχων ανά θεματική ενότητα.....	39
Διάγραμμα 6: Συμμόρφωση ελεγχθέντων φορέων στις συστάσεις των εκθέσεων ελέγχων που διενεργήθηκαν πριν την 01.01.2018	41

Κατάλογος Συντομογραφιών και Ακρωνυμίων

ΑΟΕ	Ανώτατα Όργανα Ελέγχου
ΓΔΔΕ	Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
ΔΥΕΕ	Δημοσιονομική Υπηρεσία Εποπτείας και Ελέγχου
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΔΕΛ	Επιτροπή Δημοσιονομικών Ελέγχων
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΠ	Επιχειρησιακά - Εθνικά Προγράμματα
ΕΟΔ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση
ΕΣΟΕΛ	Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου
ΜΕΕ	Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΝΕ	Οικονομική Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΔΕ	Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣτΕ	Συμβούλιο τη Επικρατείας
CPI	Corruption Perceptions Index
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Group of States against Corruption
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
ΙΑ	Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPPF	International Professional Practices Framework
ISSAIs	International Standards of Supreme Audit Institutions
OLAF	European Anti-Fraud Office
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption

Εισαγωγή

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός του σύνθετου **φαινομένου της διαφθοράς** είναι δύσκολος καθώς δεν απαντάται στη διεθνή βιβλιογραφία ένας κοινά αποδεκτός ορισμός, ενώ οργανώσεις, διεθνείς οργανισμοί και θεσμικά όργανα έχουν αποδώσει κατά καιρούς διαφορετικούς ορισμούς. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς, όπως κυρώθηκε στην Ελλάδα με το ν. 2957/2001 (Α' 260) *«ως διαφθορά νοείται η αίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, άμεσα ή έμμεσα, δωροδοκίας ή οποιουδήποτε άλλου αθέμιτου πλεονεκτήματος ή προοπτικής αυτού, η οποία στρεβλώνει την ορθή εκτέλεση οποιουδήποτε καθήκοντος ή συμπεριφοράς που απαιτείται από τον αποδέκτη της»* (Council of Europe 1999, σελ. 2). Η διαφθορά ορίζεται από τη Διεθνή Διαφάνεια *«ως η κατάχρηση εμπιστευμένης εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»* (Transparency International, n.d.).

Επιπρόσθετα, η Διεθνής Διαφάνεια διακρίνει τη διαφθορά σε **χαμηλής κλίμακας** (petty corruption), η οποία εμφανίζεται στο πεδίο της επικοινωνίας των πολιτών με δημόσιους λειτουργούς και κατά πλειοψηφία αφορά ήσσονος σημασίας χρηματικά ποσά, και σε **υψηλής κλίμακας** (grand corruption), η οποία συναντάται σε ανώτερες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης ή της ιδιωτικής οικονομίας (ΕΑΔ 2022, σελ. 9). Η διαφθορά **κλονίζει την εμπιστοσύνη** των πολιτών στους κρατικούς θεσμούς, **διαβρώνει τη σχέση** τους με το **πολιτικό σύστημα** και τη **δημοκρατία** υπονομεύοντας σημαντικά την τελευταία ως πολίτευμα, **διευρύνει την ανισότητα** και τη φτώχεια, καλλιεργεί το αίσθημα της κοινωνικής αδικίας, και **πλήττει την οικονομική ανάπτυξη**. Η αρνητική η σχέση του κατακεφαλήν ΑΕΠ και της ανάπτυξης με τη διαφθορά είναι κοινά αποδεκτή στη διεθνή βιβλιογραφία, λειτουργώντας ως αποτρεπτικός παράγοντας προσέλκυσης επενδύσεων με πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην οικονομία (Παναγιωτίδης 2022, σελ. 26). Συχνά δε, χαρακτηρίζεται ως **«κοινοτική νόσος»** (Λαμπροπούλου *et al.* 2015, σελ. 219).

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το πεδίο της οικονομίας και κυρίως εκείνο των **δημοσίων οικονομικών**, η διαφθορά αποτελεί σημαντικό παράγοντα στρέβλωσής τους. Η σχέση μεταξύ **δημοσιονομικής πολιτικής** και **δημοσιονομικής δικαιοσύνης** είναι θεμελιώδης για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της πρώτης, αφού θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα χρήματα του φορολογούμενου πολίτη δαπανώνται με σύνεση προς

επίτευξη των τιθέμενων κάθε φορά κυβερνητικών πολιτικών και στόχων. Στην Ελλάδα την επικαιρότητα και την κοινωνία εν γένει έχουν απασχολήσει διαχρονικά πολλές υποθέσεις διασπάθισης δημοσίου χρήματος εμπλέκοντας όχι μόνο πολιτικά πρόσωπα και δημόσιους λειτουργούς αλλά και πολίτες που είχαν παράνομες δοσοληψίες είτε με την πρώτη κατηγορία προσώπων είτε με τη δεύτερη (λ.χ. στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων ή χρηματοδοτήσεων ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ). Για το λόγο αυτό καθίσταται κομβικής σημασίας η **διενέργεια δημοσιονομικών ελέγχων, ελέγχων δηλαδή που εστιάζουν στην αξιολόγηση της χρηστής και αποτελεσματικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων.**

Η εφαρμογή της αρχής της **χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** (sound financial management) προβλέπεται στην περ. α΄ του άρθρου 33 του ν. 4270/2014 (Α΄143) και αναλύεται επιμέρους στις αρχές της **οικονομικότητας** (economy), της **αποδοτικότητας** (efficiency) και της **αποτελεσματικότητας** (effectiveness), οι οποίες θα αναλυθούν στο οικείο κεφάλαιο της παρούσας. Προκειμένου να επιτευχθεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, εκτός από την καλλιέργεια της αντίστοιχης **διοικητικής κουλτούρας διαφάνειας** σε όλα τα εμπλεκόμενα μέρη της δημοσιονομικής διαδικασίας, θα πρέπει οι έλεγχοι που διενεργούνται από τους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς να είναι προσανατολισμένοι στην **αποτελεσματικότητα**, εστιάζοντας στην **καταστολή της σπατάλης και της διαφθοράς** εν γένει (Μπάλτα 2009, σελ. 555).

Η **αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας**, μέσα από τα νέα είδη ελέγχου που εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια στη δημοσιονομική διαχείριση και τα οποία θα αναλυθούν στην παρούσα, εστιάζει στην εξέταση **των εκροών των δημοσίων πολιτικών** (policy outputs) και του **αντικτύπου αυτών** (policy impact), ενώ η **οικονομικότητα** και η **αποδοτικότητα** συνδέονται με την ύπαρξη **σαφών και συνεκτικών στόχων** (Μαυρομάτη 2006, σελ. 575). Μέσα από την εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, διασφαλίζεται τόσο η προς όφελος των πολιτών ορθή χρήση των οικονομικών πόρων του κράτους όσο και η τήρηση της **δημοσιονομικής διαφάνειας**, ενώ ταυτόχρονα ελέγχεται η αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών και τελικά η **ορθότητα των κυβερνητικών αποφάσεων.**

Η **δημοσιονομική διαφάνεια** εννοιολογικά περιλαμβάνει την τήρηση δύο βασικών διαδικασιών. Την **έγκαιρη σύνταξη και δημοσιοποίηση** έγκυρων **στοιχείων** που

θα αποτυπώνουν την πορεία των δημοσίων οικονομικών (αναφορών) και τη σύσταση και λειτουργία **Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών** (watchdogs) που παρέχουν τα εχέγγυα της συνεχούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της δημοσιονομικής κατάστασης. Και οι δύο διαδικασίες ήταν απόρροια της ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την οικονομική διακυβέρνηση (Σπανού 2018, σελ. 64).

Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να εξετάσει **τις αιτίες εμφάνισης του φαινομένου της διαφθοράς** αλλά και το **θεσμικό πλαίσιο** και τις **στρατηγικές για την καταπολέμησή της στη δημόσια διοίκηση**, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Περαιτέρω, επιχειρείται να ερευνηθεί **ο τρόπος άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο**, ο ρόλος του στην προσπάθεια εξάλειψης της διαφθοράς και η συμβολή των **ελεγκτικών προτύπων** σε αυτή την προσπάθεια. Σε ό,τι αφορά το **δημοσιονομικό έλεγχο στην Ελλάδα**, η παρούσα στοχεύει να ερευνήσει τη σχέση του όχι μόνο με την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, αλλά και με την **αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών** και την προαγωγή της **χρηστής διοίκησης**. Για την ανάλυση του ζητήματος, ειδική μνεία γίνεται στις αρμοδιότητες και το ελεγκτικό έργο της **Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)** της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Για τη συγγραφή της εργασίας, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της **συλλογής πληροφοριών μέσω μελέτης σχετικών βιβλιογραφικών πηγών**. Ο κύριος άξονας της έρευνας βασίστηκε στη **σύνθεση και ανάλυση δευτερογενών δεδομένων**, που προέρχονται από ακαδημαϊκά άρθρα, βιβλία, επίσημες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ελεγκτικών σωμάτων και Ανεξάρτητων Αρχών (βλ. ΕΑΔ, ΓΔΔΕ, ΕΣΟΕΛ). Παράλληλα μελετήθηκε και πρωτογενώς το **θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους δημοσιονομικούς ελέγχους**. Η ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας καθιστά εφικτή μια βαθύτερη κατανόηση των ζητημάτων που επιχειρεί να εξετάσει η παρούσα και επιδιώκει να αναδείξει τον **πολυδιάστατο ρόλο των δημοσιονομικών ελέγχων**.

Η **δομή της διπλωματικής εργασίας** χωρίζεται σε τρία κεφάλαια. Το **πρώτο κεφάλαιο** εστιάζει στις αιτίες πρόκλησης του φαινομένου της διαφθοράς, στο **θεσμικό πλαίσιο** και στις **στρατηγικές για την καταπολέμησή της σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο**. Στο **δεύτερο κεφάλαιο** εξετάζεται το **θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη δημοσιονομική**

πολιτική στην ΕΕ, καθώς και το θεσμικό πλαίσιο άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου. Τέλος, το **τρίτο κεφάλαιο** αναφέρεται στο δημοσιονομικό έλεγχο όπως ασκείται στην Ελλάδα. Ειδικότερα, παρουσιάζονται εν συντομία τα είδη του ελέγχου και τα ελεγκτικά όργανα, ενώ εστιάζει στον τρόπο άσκησης του ελέγχου από τη ΓΔΔΕ, τα αποτελέσματά του και στη σχέση του με τη διαφθορά, τη χρηστή δημόσια διοίκηση και την ποιότητα των παραγόμενων δημόσιων πολιτικών εν γένει.

Κεφάλαιο 1^ο: Αίτια πρόκλησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και στρατηγικές για την καταπολέμησή της

1.1. Αιτίες πρόκλησης του φαινομένου της διαφθοράς

Αποτελεί κοινό τόπο πως το φαινόμενο της διαφθοράς επηρεάζει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και **στρεβλώνει τα διοικητικά συστήματα** των κρατών, αποδυναμώνοντας την ανεξαρτησία τους και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, ενώ παράλληλα **επηρεάζει σημαντικά και τα δημόσια οικονομικά** διογκώνοντας τα ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού και αυξάνοντας τη φορολογική ανισότητα. Στο δημόσιο τομέα, το φαινόμενο της διαφθοράς συνυφάνεται σε μεγάλο βαθμό με την **πολιτική διαφθορά**, την κατάχρηση δηλαδή δημόσιας εξουσίας από κυβερνητικά στελέχη (Sotiropoulos 2020, p. 3).

Ίσως η αιτία που έχει τις ρίζες της πιο βαθιά στο χρόνο και ευθύνεται για την εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης είναι η **πολιτικο-διοικητική κουλτούρα**, ειδικά στην Ελλάδα. Η σύνδεση με την πολιτική διαφθορά είναι αναπόφευκτη. Παρά τις επιδράσεις που δέχονται τα διοικητικά συστήματα των κρατών είτε από την ΕΕ είτε από διεθνείς οργανισμούς προς τη μετάβαση από το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο σε εκείνο του **Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NΔM)** και πλέον του **μετά Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (post-NΔM)**, τα χαρακτηριστικά της ιδιοτέλειας, της προσπάθειας προσπορισμού οφέλους, των συντεχνιακών επιδιώξεων και των σχέσεων τυπικού και άτυπου εξακολουθούν να διαποτίζουν τα διοικητικά συστήματα αρκετών κρατών ανάμεσά τους και της Ελλάδας. Ειδικότερα, στην Ελλάδα όταν ένας από τους κυβερνητικούς **αξιωματούχους ή ανώτερος δημόσιος υπάλληλος** σε καθεστώς κοινοβουλευτισμού αρχίζει να **νομιμοποιείται πελατειακά**, οι υπόλοιποι δεν έχουν άλλη

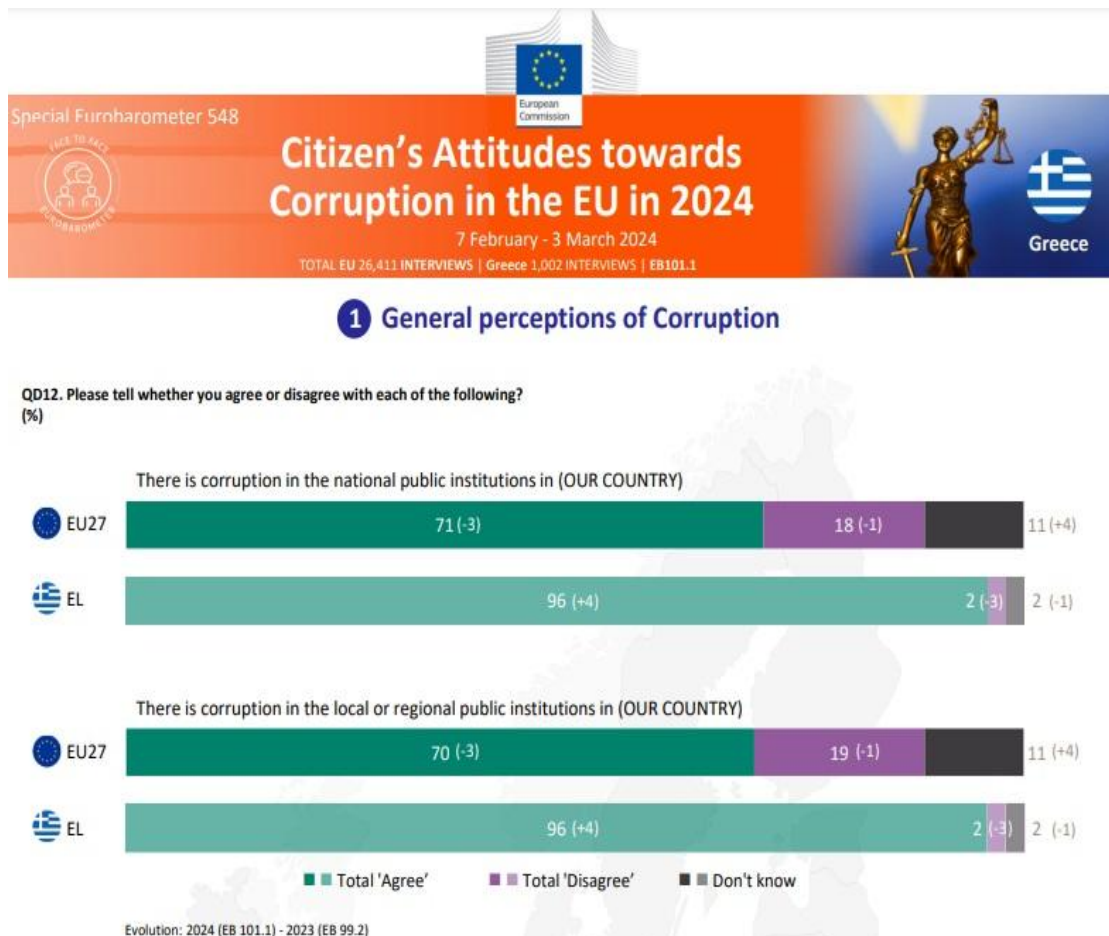
επιλογή, από το να τον ακολουθήσουν (Τσέκος 2021, σελ.382-383). **Το αποτέλεσμα αυτών των αλληλεπιδράσεων**, είναι η συνέχιση των φαινομένων διοικητικής αναποτελεσματικότητας και παραβίασης των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας που τελικά κατατείνουν στην δημιουργία **μεγάλων εστιών διαφθοράς** στους κόλπους του διοικητικού συστήματος.

Επιπλέον, η ύπαρξη μίας σταθερής και προσηλωμένης στην τήρηση της νομιμότητας διακυβέρνησης περιορίζει σημαντικά τις πιθανότητες δημιουργίας φαινομένων διαφθοράς. Εξ αντιδιαστολής, **οι «αδύναμοι θεσμοί» και η αστάθεια του πολιτικού συστήματος** υποβοηθούν τη διαφθορά να ευδοκιμήσει, πρωτίστως όταν συνδυάζονται και με μία πελατειακού χαρακτήρα διοικητική κουλτούρα ως ανωτέρω. Ειδικά σε κράτη με ισχυρό **κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία και έντονη ρυθμιστική δραστηριότητα**, οι «αδύναμοι θεσμοί» επιτρέπουν στις πολιτικές και οικονομικές ελίτ να εκφεύγουν των ελεγκτικών μηχανισμών και να δρουν εις βάρος των πολιτών. (Κάτσιοι, & Μπλάτσος 2022, σελ. 43 και Καραγιάννη 2020, σελ. 27). Στις περιπτώσεις αυτές, οι **ελεγκτικοί μηχανισμοί** είναι συνήθως **ανεπαρκείς** και χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα **χαμηλή αποτελεσματικότητα** (Καραγιάννη 2020, σελ. 28). Το φαινόμενο της διαφθοράς, σχετίζεται αρνητικά και με την **πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου**, την **κακονομία** και την **πολυνομία**, καθώς και με την **απουσία αυστηρών ποινών**. Όλα αυτά αλληλοτροφοδοτούνται και σχετίζονται με τους αδύναμους θεσμούς σε ένα κράτος.

Ακόμη, η **αστάθεια του πολιτικού συστήματος** στο **πλαίσιο των πεπερασμένων δημοσιονομικών πόρων** και της ανάγκης επίτευξης δημοσιονομικών πλεονασμάτων για τα κράτη με υψηλό δημόσιο χρέος, είναι σημαντικός παράγοντας που αυξάνει τη διαφθορά στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης ευνοώντας την ανάπτυξη πελατειακών δικτύων και την υιοθέτηση πρακτικών άτυπων διευθετήσεων. Τη διαμόρφωση αυτής της κατάστασης ενισχύει και το γεγονός πως οι **δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί σε πολλά κράτη θεωρούνται χαμηλόμισθοι**, όπως και στην Ελλάδα σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, αυξάνοντας έτσι τις πιθανότητες να είναι επιρρεπείς στη δωροδοκία (Κάτσιοι, & Μπλάτσος 2022, σελ. 38).

Τούτων δοθέντων, μπορεί να συναχθεί με ασφάλεια πως το πολυδιάστατο φαινόμενο της διαφθοράς στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, **ελλείπει συνεκτικών στρατηγικών σχεδίων και μέτρων για την καταπολέμηση της**, μπορεί να διογκώνεται σημαντικά και να **αποτελεί σοβαρότατη παθογένεια** του πολιτικο-διοικητικού συστήματος με πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην κοινωνία και την οικονομία. Η αντίληψη των Ελλήνων πολιτών σχετικά με τη διαφθορά στα θεσμικά όργανα για το 2024 αποτυπώνεται στο σχετικό απόσπασμα της έρευνας της Επιτροπής «Ειδικό Ευρωβαρόμετρο» με τίτλο «*Η στάση των πολιτών απέναντι στη διαφθορά το 2024*»¹. Σύμφωνα με το διάγραμμα, το 96% των ερωτηθέντων συμφωνούν πως υπάρχει διαφθορά, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ των 27 κρατών μελών είναι 71%.

Διάγραμμα 1: Ευρωβαρόμετρο 2024, Γενικές αντιλήψεις για τη διαφθορά, Πηγή: European Union²



^{1,2} European Union (n.d.). *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024*. Available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217?utm=> [Accessed 16 November 2024].

1.2. Η καταπολέμηση της διαφθοράς σε υπερεθνικό επίπεδο

1.2.1. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

Στις 31 Οκτωβρίου του 2003 στα κεντρικά γραφεία των Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη εγκρίθηκε η **Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς**, η οποία αποτελεί το μόνο **νομικά δεσμευτικό κείμενο σε διεθνές επίπεδο** για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τέθηκε σε ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 68, ενενήντα μέρες μετά την επικύρωσή της από τριάντα κράτη ή οργανισμούς, στις 14 Δεκεμβρίου 2005 (United Nations Office on Drugs and Crime, n.d.). Κύριος φορέας χάραξης στρατηγικής όπως προβλέπεται είναι η Διάσκεψη των Κρατών Μερών της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (CoSP) η οποία οργανώνει συνόδους Ολομέλειας (United Nations Office on Drugs and Crime, n.d.). Την Ελλάδα εκπροσωπεί το πρόσωπο που κατέχει τη θέση του Προέδρου της ΕΑΔ. Οι διατάξεις της Σύμβασης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς και προβλέπει ένα ολοκληρωμένο σύστημα δράσεων με κύριους άξονες την πρόληψη, την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων, τη διεθνή συνεργασία, την ποινικοποίηση και την επιβολή αυστηρών προστίμων (European Union, n.d.). Χαρακτηριστικό είναι ότι περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν **την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες** και τη **διαφάνεια στο πολύπαθο διεθνώς πεδίο των δημόσιων συμβάσεων** προμηθειών και παροχής υπηρεσιών (European Union, n.d.).

Η ΕΕ με απόφασή του Συμβουλίου της στις 25 Σεπτεμβρίου του 2008 συμβλήθηκε στη Σύμβαση (EUR-Lex, 2008). Η Ελλάδα, κύρωσε ακολούθως τη Σύμβαση με το ν. 3666/2008 (Α' 113).

1.2.2. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης: European Anti-Fraud Office (OLAF)³

Με την από 28 Απριλίου 1999 απόφαση της Επιτροπής 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατομ ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (EUR-Lex, 1999).

³ European Union (n.d). European Anti-Fraud Office. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_el [Accessed: 16 November 2024].

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης διερευνά **υποθέσεις απάτης και διαφθοράς εις βάρος των πόρων της ΕΕ**, όπως καθορίζονται στον προϋπολογισμό της, **καθώς και διαφθοράς των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων**, ενώ αποτελεί και το όργανο το οποίο λαμβάνει τις αποφάσεις για την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Union, n.d). Σκοπός της OLAF είναι η **διασφάλιση ότι τα χρήματα των φορολογουμένων** πολιτών της Ένωσης θα κατευθύνονται σε έργα που μπορούν να τονώσουν την απασχόληση και την ανάπτυξη (OLAF 2023, p. 5). Παράλληλα, στόχος της είναι να **διερευνά σοβαρά παραπτώματα του προσωπικού** της Ένωσης και των μελών των θεσμικών οργάνων της, προσπαθώντας να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα θεσμικά όργανά της (OLAF 2023, p. 5).

Σε ό,τι αφορά τις έρευνες για θέματα διαφθοράς που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, η OLAF **εστιάζει στις εξής κατηγορίες δαπανών**: των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, των Ταμείων Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, των άμεσων δαπανών συμπεριλαμβανομένου του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και της εξωτερικής βοήθειας, καθώς και σε κάποιους τομείς των εσόδων της Ένωσης όπως εκείνα που προέρχονται από τελωνειακούς δασμούς ή τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (OLAF 2023, p. 5). **Διεξάγει τρεις τύπους ερευνών – ελέγχων** στο πλαίσιο των οποίων μπορεί να διενεργεί συνεντεύξεις και επιθεωρήσεις εγκαταστάσεων (OLAF 2023, n.d.). Ο πρώτος τύπος αφορά τις **εσωτερικές έρευνες**, δηλαδή διοικητικές έρευνες στο **εσωτερικό των θεσμικών οργάνων** και οργανισμών της Ένωσης με σκοπό την ανίχνευση περιστατικών απάτης ή διαφθοράς και κάθε άλλης έκνομης δραστηριότητας που μπορεί να βλάψει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της ΕΕ (OLAF 2023, n.d.). Ο δεύτερος αφορά τις **εξωτερικές έρευνες**, τουτέστιν διοικητικές **έρευνες στο εξωτερικό περιβάλλον των θεσμικών οργάνων** και οργανισμών της ΕΕ με σκοπό την ανίχνευση περιστατικών απάτης ή διαφθοράς από φυσικά ή νομικά πρόσωπα (OLAF 2023, n.d.). Τέλος, η OLAF διεξάγει έρευνες – ελέγχους **συντονισμού**. Στην περίπτωση αυτή **συνεπικουρεί έρευνες** που διεξάγονται από εθνικές αρχές ή άλλες υπηρεσίες της ΕΕ διευκολύνοντας τη συλλογή και το διαμοιρασμό χρήσιμων πληροφοριών

καθώς και τις επαφές μεταξύ αρμόδιων υπηρεσιών (OLAF 2023, n.d.). Με την ολοκλήρωση της έρευνας – ελέγχου η OLAF υποδεικνύει την ανάληψη δράσης από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις εθνικές αρχές των εμπλεκόμενων κρατών – μελών, είτε με τη μορφή ανάκτησης των με παράνομο τρόπο κτήσης χρηματικών ποσών, είτε τη διεξαγωγή περαιτέρω ποινικής έρευνας, είτε με τη λήψη άλλων πειθαρχικών και διοικητικών μέτρων σύμφωνα με το ισχύον κάθε φορά κανονιστικό πλαίσιο, ενώ συνεχίζει να παρακολουθεί και την εφαρμογή τους (OLAF 2023, n.d.).

1.2.3. Η Διεθνής Διαφάνεια: Transparency International

Η Διεθνής Διαφάνεια είναι ένας **διεθνής μη κυβερνητικός, μη κερδοσκοπικός οργανισμός** ο οποίος ιδρύθηκε το 1993 με έδρα το Βερολίνο και σήμερα έχει παρουσία σε περισσότερες από εκατό (100) χώρες μέσω τοπικών παραρτημάτων (Transparency, n.d.). Όραμά της είναι **η καταπολέμηση της διαφθοράς και η προώθηση της διαφάνειας**, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας σε όλους τους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα (Transparency, n.d.). Στόχοι της οργάνωσης είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς με την εφαρμογή νέων θεσμών και προτύπων που θα ενθαρρύνουν την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης ώστε να αποφεύγεται η συγκέντρωση εξουσίας, η κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών σε παγκόσμιο επίπεδο και η επιτάχυνση της **επιβολής προτύπων κατά της διαφθοράς** (Transparency, n.d.).

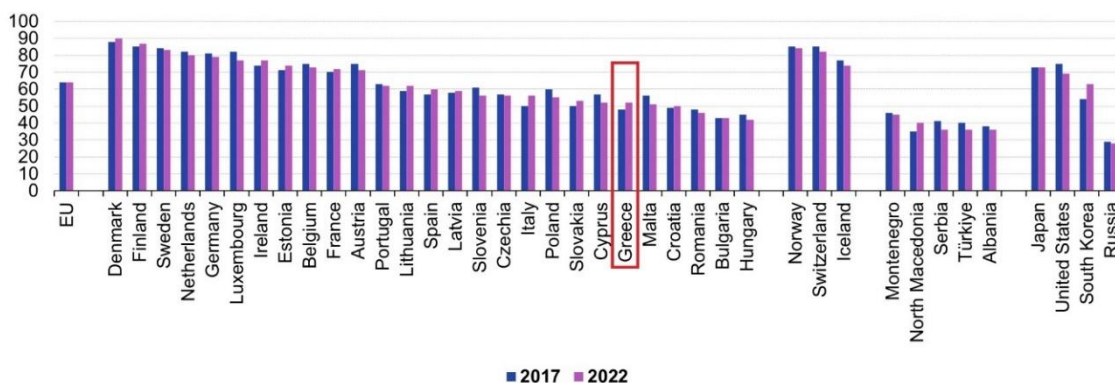
Προκειμένου να κατανοηθεί η σημασία της καταπολέμησης της διαφθοράς λόγω των επιπτώσεών της στην κοινωνία και την οικονομία, θα πρέπει πρώτα να μετρηθεί. Η Διεθνής Διαφάνεια έχει αναπτύξει εργαλεία για την μέτρηση της διαφθοράς. Τα δύο σημαντικότερα από αυτά σε ερευνητικό επίπεδο είναι ο **Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς** (Corruption Perceptions Index - CPI) και το **Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς** (Global Corruption Barometer – GCB) (Transparency, n.d.). Ο CPI είναι ετήσιος και κατατάσσει 180 χώρες και περιοχές με βάση τα επίπεδα διαφθοράς που γίνονται αντιληπτά στον δημόσιο τομέα σύμφωνα με ειδικούς στον τομέα αυτό και επιχειρηματίες, βαθμολογώντας σε κλίμακα από 0 έως 100, με το 100 να είναι η ανώτερη δυνατή τιμή που σημαίνει ότι η χώρα είναι διαφανής, ενώ ο GCB λειτουργεί συμπληρωματικά με τον πρώτο μετρώντας τη διαφθορά σύμφωνα με την αντίληψη απλών πολιτών από όλο τον

κόσμο (Transparency, n.d.). Παρά το γεγονός ότι ο CPI θεωρείται ο πιο ευρέως διαδεδομένος δείκτης, έχει γίνει αντικείμενο κριτικής η μεθοδολογία του, καθώς πρόκειται για δεδομένα που βασίζονται σε αντιλήψεις και ενδεχομένως να ενέχουν μεγάλο βαθμό υποκειμενικότητας ή να επηρεάζονται από κυρίαρχα κοινωνικά στερεότυπα ανάλογα με την κοινωνικοοικονομική κατάσταση του υποκειμένου. Σε κάθε περίπτωση όμως, ο CPI συνιστά έναν από τους πιο διαδεδομένους δείκτες για τη μέτρηση της αντίληψης της διαφθοράς.

Η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει βελτιώσει τις επιδόσεις της και έχει καταφέρει να ανέβει θέσεις στην κατάταξη, αλλά οπωσδήποτε υπάρχουν πολλές μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει ακόμα να υλοποιηθούν στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς λόγω και της άνθισης του εν λόγω φαινομένου στη χώρα τις περασμένες δεκαετίες.

Διάγραμμα 2: Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς Ελλάδα

Corruption Perceptions Index, by country, 2017 and 2022
(score scale of 0 (highly corrupt) to 100 (very clean))



Source: Transparency International (Eurostat online data code: sgd_16_50)

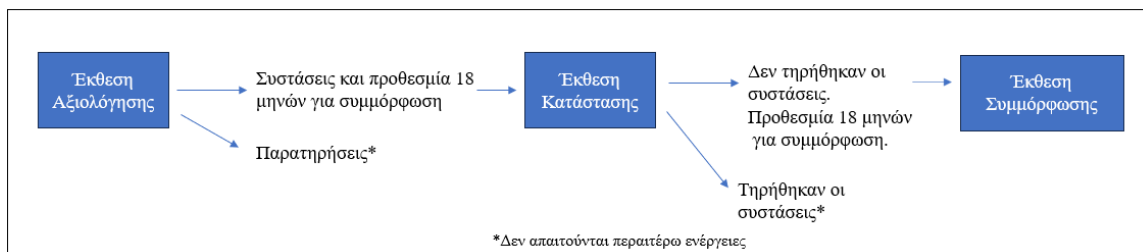
eurostat

1.2.4. Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς: Group of States against Corruption (GRECO)

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) ιδρύθηκε το 1999 από το Συμβούλιο της Ευρώπης, με έδρα το Στρασβούργο με σκοπό να **ελέγχει τη συμμόρφωση των κρατών με τα πρότυπα που έχει εκπονήσει ο οργανισμός κατά της διαφθοράς** (Council of Europe, n.d.). Αριθμεί 48 κράτη – μέλη και κύρια αρμοδιότητά της είναι να βοηθά, μέσω συστάσεων, στον εντοπισμό ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, προτείνοντας τις απαραίτητες νομοθετικές, θεσμικές και πρακτικές

μεταρρυθμίσεις (Council of Europe, n.d.). Όπως έχει ήδη αναφερθεί **πρόκειται περί συμβουλευτικού οργάνου** και λειτουργεί μέσω της αμοιβαίας αξιολόγησης των μελών της και της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών (Council of Europe, n.d.). Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η GRECO διεξάγει μία **οριζόντια αξιολόγηση** όπου όλα τα μέλη της αξιολογούνται από ομάδα εμπειρογνομόνων (γύρος αξιολόγησης), και στη συνέχεια συντάσσεται και εγκρίνεται από τη GRECO σχετική **έκθεση αξιολόγησης**, η οποία μπορεί να οδηγήσει είτε σε συστάσεις (με τις οποίες τα μέλη πρέπει να δράσουν και να συμμορφωθούν) είτε σε απλές παρατηρήσεις (Council of Europe, n.d.). Στην περίπτωση των συστάσεων, εκκινεί η **διαδικασία συμμόρφωσης** σύμφωνα με την οποία η GRECO μετά την παρέλευση 18 μηνών διενεργεί **έλεγχο συμμόρφωσης** που αποσκοπεί στην αξιολόγηση των μέτρων που έλαβαν τα μέλη του σε συνέχεια των συστάσεων (Council of Europe, n.d.). Προκειμένου η GRECO να αξιολογήσει εάν μία σύσταση έχει εφαρμοσθεί και σε ποιο βαθμό, συντάσσεται **έκθεση κατάστασης** που συνοδεύεται από τα απαραίτητα δικαιολογητικά και υποβλήθηκαν από το μέλος υπό έλεγχο (Council of Europe, n.d.). Για τα μέλη που μετά την κατάθεση της έκθεσης κατάστασης, παρατηρείται μη πλήρη συμμόρφωση με τις συστάσεις της, η GRECO επανεξετάζει τις εκκρεμείς συστάσεις μετά την πάροδο 18 ακόμη μηνών και συντάσσει **έκθεση συμμόρφωσης** (Council of Europe, n.d.).

Διάγραμμα 3: Διαδικασία Αξιολόγησης GRECO



Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα, στοιχεία Council of Europe⁴

Αξίζει να σημειωθεί πως η τελευταία **έκθεση συμμόρφωσης** για την Ελλάδα, που συντάχθηκε τον Μάρτιο και δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2024, στο πλαίσιο του πέμπτου γύρου αξιολόγησης που διενέργησε η GRECO με τίτλο **“Πρόληψη της διαφθοράς και την προώθηση της ακεραιότητας σε κεντρικές κυβερνήσεις (άτομα στα οποία έχουν ανατεθεί**

⁴ Council of Europe, n.d. *How does Greco Work?* Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work> [Accessed: 16 November 2024].

υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα, ΑΥΕΚ) και στους φορείς επιβολής του νόμου (LEA)”, καταλήγει στο συμπέρασμα πως η χώρα «δεν έχει εφαρμόσει ικανοποιητικά καμία από τις 17 συστάσεις που ορίζονται στην έκθεση αξιολόγησης του Πέμπτου Κύκλου. Έξι συστάσεις έχουν εν μέρει εφαρμοστεί και έντεκα δεν έχουν εφαρμοστεί» (GRECO 2024: 24).

1.3. Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα

1.3.1. Ανεξάρτητες Αρχές και φορείς της κεντρικής διοίκησης

Στην Ελλάδα η πολιτική για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ένα ζήτημα που **απασχολεί διαχρονικά την κυβερνητική ατζέντα** λόγω και της ύπαρξης σε μεγάλη έκταση φαινομένων **πολιτικής διαφοράς** ή κατά την διάκριση που κάνει η Διεθνής Διαφάνεια της ύπαρξης τόσο «υψηλής κλίμακας» διαφθοράς σε ανώτερα κυβερνητικά και διοικητικά στελέχη όσο και «χαμηλής κλίμακας» διαφθοράς (ΕΑΔ 2022, σελ. 9).

Κομβικό ρόλο στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς διαδραματίζουν οι **Ανεξάρτητες Αρχές**, φορείς της **Κεντρικής Διοίκησης** και φυσικά οι θεματοφύλακες της δικαιοσύνης στη χώρα, οι **δικαστικοί λειτουργοί**. Όπως φαίνεται αναλυτικά στον παρακάτω πίνακα των Σπανού και Λαμπροπούλου (2022, σελ. 33), σε μία προσπάθεια συγκέντρωσης και απεικόνισης των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα, μία κατηγοριοποίηση είναι εκείνη **σε κυβερνητικούς – διοικητικούς φορείς και κοινοβουλευτικά όργανα** (Πίνακας 1). Η παρούσα θα επικεντρωθεί στο ρόλο της ΕΑΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα που συστάθηκε με το άρθρο 82 του νόμου 4622/2019 (Α’ 143) με εχέγγυα διαφάνειας, ακεραιότητας και λογοδοσίας (ΕΑΔ, n.d.). Σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία της, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Αρχής είναι και η εποπτεία όλων των υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου που υλοποιούν δράσεις και προγράμματα με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς (άρθρο 83 ν. 4622/2019). Περαιτέρω, η ΕΑΔ απορρόφησε πέντε βασικούς ελεγκτικούς δημόσιους φορείς (Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων) και επιπλέον τη Γενική Γραμματεία

Πίνακας 1: Μηχανισμοί Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Ελλάδα. [Μετάφραση και προσαρμογή συγγραφέα.]. Πηγή: (Spanou and Lampropoulou 2022: p. 33)

	Φορέας/ Αρχή	Τύπος	Κύριες Αρμοδιότητες
Κυβερνητικοί/Διοικητικοί Φορείς	Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Διεύθυνση Ανοικτής Διακυβέρνησης και Διαφάνειας)	Κεντρική Υπουργική Δομή	Σχεδιασμός, υλοποίηση, παρακολούθηση πολιτικών και εφαρμογών ανοικτής διακυβέρνησης και ανοικτών δεδομένων
	Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ)	Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα (έχει συσταθεί με νόμο)	Σχεδιασμός, συντονισμός, εφαρμογή και παρακολούθηση της πολιτικής διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς
	Εθνικό Συντονιστικό Όργανο για τον Έλεγχο και τη Λογοδοσία (ΕΣΟΕΛ)	Φορέας που λειτουργεί υπό την αιγίδα της ΕΑΔ και αποτελείται από δημόσιες αρχές, φορείς και υπηρεσίες με αντικείμενο την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς	Συντονισμός στην καταπολέμησης της διαφθοράς
	Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)	Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα (συνταγματικά κατοχυρωμένη)	Διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης, προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και διασφάλιση της νομιμότητας
	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)	Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα (έχει συσταθεί με νόμο)	Διαφάνεια στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων
	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα (συνταγματικά κατοχυρωμένη)	Διαφάνεια και αξιοκρατία στην πρόσληψη και επιλογή δημοσίων υπαλλήλων
	Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ)	Υπουργική Μονάδα σε επίπεδο διεύθυνσης (υπάγεται απευθείας στον/στην Υπουργό)	Χρηστή διακυβέρνηση, προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα επιχειρησιακών λειτουργιών, αξιοπιστία δημοσιονομικών αναφορών, συμμόρφωση με τους νόμους κ.λπ.
Κοινοβουλευτικά Όργανα	Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας	Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή	Κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών και των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, εκπόνηση προτάσεων με στόχο τη συμβολή στη διαφάνεια του δημόσιου βίου

Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΑΔ, n.d.). Έτσι, καθίσταται εμφανές πως η Αρχή αποτελεί έναν **υπερ-ελεγκτικό μηχανισμό**, ο οποίος απορροφώντας τους προαναφερόμενους ελεγκτικούς μηχανισμούς, συνεχίζει το έργο των ελέγχων, επανελέγχων, ερευνών και επιθεωρήσεων σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 54). Για να καταφέρει η ΕΑΔ να επιτελέσει με επιτυχία το ελεγκτικό της έργο, **υιοθετεί τεχνικές σύγχρονου ελέγχου που έχουν εδραιωθεί ως βέλτιστη πρακτική σε διεθνές επίπεδο** και στοχεύουν στην ολιστική προσέγγιση **επί της διαχειριστικής επάρκειας και λειτουργίας των ελεγχόμενων φορέων**, ενισχύοντας τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 54). Εκτός από τον **πυλώνα του ελέγχου**, η ΕΑΔ αναπτύσσει και δραστηριότητα στον τομέα της **πρόληψης και της ευαισθητοποίησης των πολιτών σε θέματα διαφθοράς** (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 55).

Κύρια εργαλεία της, αποτελούν το **Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (ΕΣΑ)** και το **Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ)**. Το πρώτο αφορά **αμιγώς δράσεις με αποδέκτη τη δημόσια διοίκηση** ενώ το δεύτερο **αφορά και ιδιωτικούς φορείς**. Το ΕΣΑ εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του **ΕΣΣΚΔ 2021-2025** και υλοποιείται από το Υπουργείο Εσωτερικών και την ΕΑΔ (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α'138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4667). Το ΕΣΣΚΔ αποτελεί ένα ρηζικέλευθο και δυναμικό **σχέδιο πολιτικής με τετραετή περίοδο αναφοράς** και σκοπό τη δημιουργία ενός μηχανισμού σχεδιασμού, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης τόσο των οριζόντιων όσο και των τομεακών δράσεων των φορέων άσκησης δημόσιας πολιτικής στο πλαίσιο και της συνεργασίας τους με οντότητες του ιδιωτικού τομέα για την καταπολέμηση της διαφθοράς (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α'138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4663). Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του είναι ότι προσιδιάζει σε στοιχεία μετά-Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, καθώς προβλέπει έναν **μηχανισμό συντονισμού των δράσεων των ως άνω φορέων**. Φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει τις αιτίες πρόκλησης του φαινομένου της διαφθοράς όπως εκείνες αναφέρθηκαν ανωτέρω και ειδικότερα φιλοδοξεί να **αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς** και να συμβάλει στη **βελτίωση του επενδυτικού κλίματος** στη χώρα (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α'138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4663). Η αρχιτεκτονική του ΕΣΣΚΔ εδράζεται σε τρεις πυλώνες όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω, την **καταπολέμηση – έλεγχο**, την **πρόληψη** και την **ευαισθητοποίηση**, ενώ περαιτέρω κάθε πυλώνας αναλύεται σε

στρατηγικούς, ειδικούς στόχους, και δράσεις (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α΄138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4666). Ο μηχανισμός συντονισμού του, περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο σύστημα διακυβέρνησης και διαχείρισης, που εξασφαλίζει την ορθή εφαρμογή του και την αποτελεσματικότητα. Σε ό,τι αφορά την αξιολόγηση, προβλέπει **ενδιάμεση αξιολόγηση** (*on-going*) στο μέσο της περιόδου εφαρμογής και **εκ των υστέρων αξιολόγηση** (*ex-post*) στο τέλος της περιόδου εφαρμογής (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α΄138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4670). Παράλληλα, προβλέπεται η **εκπόνηση εξαμηνιαίας έκθεσης υλοποίησης** η οποία περιλαμβάνει και **δείκτες εκροών** των δράσεων του ΕΣΣΣΚΔ (ΠΥΣ 19/12.07.2022, Α΄138 [ΕΣΣΚΔ], σελ. 4670).

1.3.2. Οι έλεγχοι στη δημόσια διοίκηση ως μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς

Η δημόσια διοίκηση σύμφωνα με την επιταγή της **αρχής της νομιμότητας** είναι υποχρεωμένη να δρα εντός των ορίων του νόμου. Ως εκ τούτου η διοικητική δράση ελέγχεται ως προς την τήρηση των συνταγματικών κανόνων και των λοιπών πηγών του δικαίου εν γένει. Σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, η πραγμάτωση της θεμελιώδους αρχής του **κράτους δικαίου** αποτελεί προτεραιότητα της διοίκησης ως θεματοφύλακα των θεσμών. Έτσι, **μέσω των ελεγκτικών μηχανισμών**, διασφαλίζεται ότι τα όργανά της ασκούν τις αρμοδιότητές τους (είτε δέσμιες είτε διακριτικής ευχέρειας) σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου. Το έργο των ελεγκτικών μηχανισμών θεωρείται σημαντικό τόσο διότι συμβάλουν στον **εντοπισμό και την καταστολή υποθέσεων διαφθοράς**, αλλά και διότι η διοικητική δράση καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη ζωή των ιδιωτών (Ηλιάδου 2021, σελ. 217). Ο **δικαιοκρατικός έλεγχος της διοικητικής δράσης** διακρίνεται στις εξής κατηγορίες: α) ο **κοινοβουλευτικός**, β) ο **δικαστικός** και γ) ο **διοικητικός** (Τζέμος *et al.*, n.d. σελ. 5).

1.3.2.1. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

Κοινοβουλευτικός θεωρείται ο έλεγχος τον οποίο **ασκεί η Βουλή στα μέλη της κυβέρνησης**, δηλαδή στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και τους Υφυπουργούς. Με τον τρόπο αυτό **ελέγχεται έμμεσα και η διοικητική δράση** αφού ο έλεγχος επεκτείνεται αναπόφευκτα και στη δράση των διοικητικών οργάνων που συνδέονται με τα μέλη της κυβέρνησης με σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου (Ηλιάδου 2021, σελ. 222). Ο τρόπος άσκησης

του κοινοβουλευτικού ελέγχου και οι διαδικασίες οι οποίες ακολουθούνται διέπονται από τις διατάξεις του Συντάγματος και από τις ειδικές προβλέψεις του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ), ενώ η άσκηση του δεν θίγει το κύρος των διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί αλλά αποτελεί ένα μοχλό πολιτικής πίεσης (Ηλιάδου 2021, σελ. 223).

Πίνακας 2: Μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου σύμφωνα με τον ΚτΒ

Μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου	
Αναφορές	άρθρο 125 ΚτΒ
Ερωτήσεις	άρθρα 126-128B ΚτΒ
Επίκαιρες ερωτήσεις	άρθρα 129-132A ΚτΒ
Αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων	άρθρο 133 ΚτΒ
Επερωτήσεις	άρθρα 134-137 ΚτΒ
Επίκαιρες επερωτήσεις	άρθρο 138 ΚτΒ

Επεξεργασία συγγραφέα, στοιχεία: ΚτΒ

1.3.2.2. Ο δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος θεωρείται ίσως ο σημαντικότερος έλεγχος της διοικητικής δράσης καθώς λειτουργεί σε υψηλότερο επίπεδο ως **μηχανισμός αποκατάστασης** της νομιμότητας και **προστασίας** των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων των διοικουμένων (Λαζαράτος 2018, σελ. 59 επ.). Ο έλεγχος διενεργείται από τα Διοικητικά Δικαστήρια και μπορεί να οδηγήσει στην **τροποποίηση ή την ακύρωση της υπό εξέταση διοικητικής πράξης** ή ακόμα στην περίπτωση κατά την υπό συντρέχουν οι προϋποθέσεις του εισαγωγικού νόμου του Αστικού Κώδικα περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου, **στην καταβολή αποζημίωσης** (Λαζαράτος 2018, σελ. 59 επ.). Το Σύνταγμα αποδίδει στο **Ελεγκτικό Συνέδριο δικαστικές, γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες**, ενώ αποτελεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας το οποίο εκδίδει αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις (Ηλιάδου 2021, σελ. 235).

1.3.2.3. Ο διοικητικός έλεγχος

Διοικητικός ονομάζεται εν ευρεία εννοία ο έλεγχος της διοικητικής δράσης όταν ασκείται από τα ίδια τα διοικητικά όργανα, ιεραρχικώς ανώτερα, εποπτευόμενα, ελεγκτικά ή άλλα όργανα, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ενστάσεων ή καταγγελιών (Τζέμος και Αναστασίου n.d., σελ. 23). Για την καθημερινή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης θεωρείται η πλέον κρίσιμη μορφή ελέγχου καθώς εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και την προστασία των δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων. Στο πλήρες εύρος του ο διοικητικός έλεγχος μπορεί να διακριθεί σε έντεκα κατηγορίες όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα (Τζέμος και Αναστασίου n.d., σελ. 24).

Πίνακας 3: Κατηγορίες διοικητικού ελέγχου

	Τύπος	Παρατηρήσεις
Κατηγορίες Διοικητικού Ελέγχου	Ιεραρχικός διοικητικός νομικός έλεγχος	Στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου - διοικητικός έλεγχος σε στενή έννοια - <i>αντεπάγγελτος</i>
	Διοικητική εποπτεία	Ασκείται από άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο
	Αυτοέλεγχος	Ανάκληση διοικητικών πράξεων - ορθή επανάληψη εγγράφων
	Πειθαρχικός έλεγχος	Ασκείται επί προσώπων
	Κατόπιν ένστασης	Άρθρα 24 έως 27 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας
	Διαμεσολαβητικός έλεγχος	ΣτΠ
	Ειδικός (θεματικός) έλεγχος από άλλες Ανεξάρτητες Αρχές	ΕΣΡ, ΑΣΕΠ, ΡΑΕ, ΑΠΔΠΧ κ.α.
	Εθνική Αρχή Διαφάνειας	Ευρύ ελεγκτικό αντικείμενο λόγω και της απορρόφησης 5 ελεγκτικών σωμάτων
	Εσωτερικός έλεγχος	Σύστημα εσωτερικού ελέγχου (Μονάδες Εσωτερικού ελέγχου και Ελεγκτικό Συνέδριο, ΕΑΔ)
	Αξιολόγηση	-
	Δημοσιονομικός - οικονομικός έλεγχος	Διενεργείται από τους διατάκτες, τη ΓΔΔΕ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο ως διοικητικό όργανο

Πηγή: Τζέμος και Αναστασίου n.d.⁵, σελ. 24 και επεξεργασία συγγραφέα.

⁵ Τζέμος Β. και Αναστασίου Α. (n.d.) *Έλεγχος διοικητικής δράσης*. [Εγχειρίδιο Μαθήματος]. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Available at: https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/?course=KH_AEID_GD10 [Accessed: 20 November 2024].

Στην παρούσα εργασία θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά στο εργαλείο του **δημοσιονομικού ελέγχου** και τα είδη του, που αποτελεί κατηγορία διοικητικού ελέγχου, καθώς και στο ρόλο της ΓΔΔΕ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Επίσης θα διερευνηθεί η συμβολή του στην αρχή της χρηστής διοίκησης στο πεδίο της διοικητικής δράσης.

Κεφάλαιο 2^ο: Η δημοσιονομική πολιτική στην ΕΕ και το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το δημοσιονομικό έλεγχο

2.1. Η δημοσιονομική πολιτική

Η **δημοσιονομική πολιτική** στην ΕΕ αποτελεί βραχίονα της οικονομικής πολιτικής και μαζί με τη νομισματική πολιτική αποτελούν το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση (ΕΟΔ). Στο πλαίσιο της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), **ήταν αναγκαία η σύγκλιση των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών**. Για το λόγο αυτό θεσπίστηκε μία σειρά από **δημοσιονομικούς κανόνες**, που όπως αποδείχθηκε κατά την περίοδο της χρηματοοικονομικής κρίσης που ξέσπασε το 2008 στην Αμερική και οδήγησε σε κρίση χρέους τις οικονομίες της Ευρωζώνης, δεν ήταν αρκετά ανθεκτικοί. Έτσι, τις δύο τελευταίες δεκαετίες, τροποποιήθηκαν ώστε να αντιμετωπισθούν οι διαδοχικές κρίσεις από τις οποίες διήλθαν οι οικονομίες της Ευρωζώνης (οικονομική, πανδημική, ενεργειακή). Στο παρόν κεφάλαιο θα παρατεθεί συνοπτικά το θεσμικό πλαίσιο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στην ΕΕ, **για την πληρότητα του πλαισίου** μέσα στο οποίο αναπτύσσονται και **τελικά εξυπηρετούν τα ελεγκτικά πρότυπα της Ένωσης** στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου.

2.1.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (1992) θεωρείται ίσως η πιο σημαντική Συνθήκη στην ιστορία της Ένωσης και αποτελεί ορόσημο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης (ΕΟΔ). Με την υπογραφή της εγκαθιδρύθηκε το **σύστημα πολυμερούς εποπτείας** που προέβλεπε το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και τη **δημοσιονομική πειθαρχία**. (EUR-Lex, n.d.). Βασικό χαρακτηριστικό της αποτελεί η εισαγωγή των **κριτηρίων σύγκλισης** που προέβλεπε η Συνθήκη, με σκοπό τη διασφάλιση

της σταθερότητας των τιμών στην ζώνη του ευρώ κάθε φορά που νέες χώρες υιοθετούν το κοινό νόμισμα (όπως το κριτήριο για το δημοσιονομικό έλλειμμα του 3% και του 60% για το δημόσιο συνολικό δημόσιο χρέος) αλλά και η **ρήτρα μη διάσωσης** (no bailout clause) που χρησιμοποιήθηκε ως μέσο για τη τήρησης της **αναγκαίας δημοσιονομικής πειθαρχίας** (European Central Bank, n.d. & Intereconomics 2019, pp. 74).

2.1.2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)

Το ΣΣΑ υιοθετήθηκε στην πρώτη του μορφή το 1997 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Άμστερνταμ και σκοπός του ήταν να συμβάλει στη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας των κρατών μελών. Περιλαμβάνει ένα **προληπτικό** σκέλος (που αφορά στην επιτήρηση των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών και στην επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου) και ένα **διορθωτικό** σκέλος (που αφορά στην αποκατάσταση των υπερβολικών ελλειμμάτων) [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2017, σελ. 2]. Το ΣΣΑ τροποποιήθηκε αρκετές φορές προκειμένου να υποστηριχθούν οι ευρωπαϊκές οικονομίες κατά τη διάρκεια των διαδοχικών κρίσεων και να είναι βιώσιμα τα δημόσια οικονομικά τους. Στα τέλη του 2011 **ενισχύθηκε** από μία δέσμη πέντε Κανονισμών και μίας Οδηγίας, το **εξάπτυχο (six pack)**, που κάλυπτε τη δημοσιονομική εποπτεία και τη μακροοικονομική επιτήρηση και από μία δέσμη δύο Κανονισμών (**two pack**) που στόχευε στην κεντρική εποπτεία των εθνικών δημοσιονομικών προγραμμάτων – τους προϋπολογισμούς (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2016, σελ. 1-5). Στα πλαίσια του εξάπτυχου (six pack), θεσπίστηκε και η διαδικασία του **Ευρωπαϊκού Εξαμήνου** (European Semester) μία διαδικασία στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας που επιχειρεί να διασφαλίσει το συντονισμό των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Ουσιαστικά, πρόκειται για μία διαδικασία εποπτείας της ακολουθούμενης από τα κράτη μέλη δημοσιονομικής πολιτικής κατά φάσεις, που λαμβάνει χώρα από τον Ιανουάριο έως τον Ιούνιο κάθε έτους και προβλέπει την τήρηση ασφυκτικών προθεσμιών (Χρυσομάλλης 2018, σελ. 76-77).

Παρά τις αλλαγές που επήλθαν στις προβλέψεις του, οι περισσότεροι μελετητές συμφωνούν πως το ΣΣΑ εξελίχθηκε σε ένα **«περίπλοκο σύστημα πολυμερούς επιτήρησης»**, γεγονός που υπονομεύει την αξιοπιστία του, συμβάλλει στην αδύναμη επιβολή των κανόνων του και ακριβώς επειδή λειτουργεί προκυκλικά, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να ασκούν αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική σε περιόδους κρίσης (De

Angelis and Mollet 2021, pp. 1-2). Έτσι, δεν κατάφερε να διασφαλίσει την ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη μεταξύ των κρατών μελών με αποτέλεσμα να παρατηρούνται σημαντικές δημοσιονομικές αποκλίσεις (Παγουλάτος και Τσίγκου 2020, σελ. 10-11). Η υιοθέτηση του κανόνα «*one size fits all*» από τους αρχιτέκτονες του ΣΣΑ φαίνεται να μην απέδωσε, λόγω και των διαφορετικών χαρακτηριστικών των οικονομιών των κρατών μελών. Για το λόγο αυτό ήδη πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας της Covid-19 είχε τεθεί στο δημόσιο διάλογο το θέμα της αλλαγής των κανόνων του προς την κατεύθυνση της ευελιξίας που θα λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε χώρας αλλά παράλληλα θα τηρεί τα κριτήρια για το έλλειμμα και το χρέος χωρίς να θυσιάζει την ανάπτυξη των οικονομιών της Ευρωζώνης. Έτσι, τον Απρίλιο του 2024 το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον **Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1263** (EUR-Lex, n.d.) ο οποίος τροποποίησε τελικά το ΣΣΑ. Μεγάλη καινοτομία αποτελεί το γεγονός πως πλέον προβλέπεται μία «**εθνική διαδρομή**», δηλαδή η κατάθεση διαφορετικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων **για κάθε κράτος**, περιγράφοντας τους **στόχους δαπανών** εντός μιας περιόδου προσαρμογής τεσσάρων ή πέντε ετών (ανάλογα με τη διάρκεια της εθνικής κοινοβουλευτικής περιόδου) [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025, σελ. 2].

Πίνακας 4: Τρέχουσα μορφή του ΣΣΑ, πηγή Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025⁶

Παρούσα μορφή του ΣΣΑ	
	Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου. Ο εν λόγω κανονισμός αποτελεί το προληπτικό σκέλος
	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1056/2005 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2005, και τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1177/2011, της 8ης Νοεμβρίου 2011 και κανονισμός (ΕΕ) 2024/1264 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024. Ο εν λόγω κανονισμός αποτελεί το διορθωτικό σκέλος
	Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ
	Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία (ΕΕ) 2024/1265 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024.

⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2025). *Το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ*. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Available at: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf [Accessed 18 January 2025].

2.1.3. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Τον Μάρτιο του 2012, υπεγράφη η **Συνθήκη για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ (ΣΣΔ)** η οποία αποτελεί διακρατική συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών με σκοπό την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025, σελ. 6). Η εν λόγω Συνθήκη είναι γνωστή και ως «**δημοσιονομικό σύμφωνο**» και προβλέπει την ενσωμάτωση του «**χρυσού κανόνα**» της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού, δηλαδή προβλέπει κατώτερο περιθώριο διαρθρωτικού ελλείμματος το 0,5% του ΑΕΠ για χώρες με χρέος άνω του 60% του ΑΕΠ, ενώ για χώρες με χρέος κάτω του 60% του ΑΕΠ το περιθώριο ανέρχεται στο 1% (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025, σελ. 6). Χαρακτηριστικό είναι ότι προβλέπεται η ενσωμάτωση με κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2025, σελ. 6).

2.2. Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην ΕΕ

Είναι γεγονός πως ο **δημοσιονομικός έλεγχος προϋποθέτει την ύπαρξη ενός συνεκτικού θεσμικού πλαισίου** πάνω στο οποίο θα μπορεί να βασιστεί ώστε να διενεργηθεί με ακρίβεια και να παράγει αξιόπιστα αποτελέσματα. Η Ελλάδα αποτελεί κράτος μέλος της ΕΕ και ως εκ τούτου οι δημοσιονομικοί κανόνες της **ευθυγραμμίζονται με το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο**. Παράλληλα, ο δημοσιονομικός έλεγχος που διενεργείται από τα ελληνικά ελεγκτικά όργανα λαμβάνει χώρα **στα πρότυπα των ευρωπαϊκών ελέγχων σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά και διεθνή ελεγκτικά μοντέλα**. Για τους λόγους αυτούς είναι ουσιώδης η αναφορά στα ευρωπαϊκά όργανα δημοσιονομικού ελέγχου και στην ευρωπαϊκή και διεθνή μεθοδολογία που ακολουθείται κατά την άσκησή του.

Και τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ έχουν θεσπίσει ένα ρυθμιστικό πλαίσιο το οποίο εξασφαλίζει πως οι **δημόσιες δαπάνες** πραγματοποιούνται τηρώντας τις αρχές της **διαφάνειας** και της **λογοδοσίας** (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.). Έτσι, ενισχύεται και η **προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων δαπανών**. Στο πλαίσιο αυτό, λειτουργούν ως εξωτερικοί ελεγκτές και στα 27 κράτη μέλη τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (ΑΟΕ), τα οποία διερευνούν τηρώντας τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας αν οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται με τρόπο

αποδοτικό (efficiency), **οικονομικό** (economy) και **αποτελεσματικό** (effectiveness) [Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.].

2.2.1 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Για την ΕΕ, το ΑΟΕ είναι το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ)**, το οποίο αποτελεί ένα από τα επτά θεσμικά όργανά της και λειτουργεί ως **εξωτερικός δημοσιονομικός ελεγκτής** με πλήρη ανεξαρτησία, προασπιζόμενο τη **χρηστή δημοσιονομική διαχείριση** και τα οικονομικά συμφέροντα όλων των πολιτών της, καλλιεργώντας παράλληλα την εμπιστοσύνη στους ευρωπαϊκούς ελεγκτικούς μηχανισμούς (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο 2022, σελ. 7). Εκτός από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΕΕΣ ελέγχει μεταξύ άλλων τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.).

Το ΕΕΣ διενεργεί διαφορετικών ειδών **δημοσιονομικούς ελέγχους** όπως ελέγχους **επιδόσεων** (performance audits), **συμμόρφωσης** (compliance audits) και **χρηματοοικονομικούς** (financial audits) [Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.]. Η **πρώτη κατηγορία** αποτελεί και την **πιο σύγχρονη μορφή ελέγχου διεθνώς**, αφού συνδέεται και με την εξέταση τόσο της αποτελεσματικότητας της διοίκησης όσο και των δημοσίων πολιτικών εν γένει, εξετάζει με όρους **χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** πράξεις, συστήματα διαχείρισης, διαδικασίες και προγράμματα που χρησιμοποιούν φορείς και όργανα της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.). Ακολούθως, οι **έλεγχοι συμμόρφωσης** εξετάζουν εάν η ελεγχόμενη οντότητα κατά την άσκηση οικονομικής διαχείρισης συμμορφώνεται με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, ενώ οι **χρηματοοικονομικοί έλεγχοι** εστιάζουν στην αξιοπιστία των ετήσιων συναλλαγών, την νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.). Τα είδη των δημοσιονομικών ελέγχων θα αναλυθούν περαιτέρω σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας όπου θα παρουσιαστεί ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα, ως στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς. Το ΕΕΣ, συνεργάζεται στενά με την OLAF στο πεδίο της **καταπολέμησης της διαφθοράς εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ**, καθώς παραπέμπει σε αυτή, κάθε εύρημα που γεννά υποψίες απάτης, δωροδοκίας ή άλλης έκνομης δραστηριότητας (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.). Ακόμη, συνεργάζεται και

με τα εθνικά ΑΟΕ και άλλους διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ στο πλαίσιο της ανταλλαγής τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d.).

Σε ό,τι αφορά τη **δημοσιότητα**, το ΕΕΣ δημοσιεύει τόσο ετήσιες όσο και ειδικές εκθέσεις, με σημαντικότερη την **ετήσια έκθεση αναφορικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ** που χρησιμοποιείται ως βάση για τη «*διαδικασία χορήγησης απαλλαγής*» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο 2023, σελ. 7). Στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά από σύσταση που παρέχει το Συμβούλιο, αποφασίζει εάν Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκπληρώσει προσηκόντως τις υποχρεώσεις της σχετικά με τον προϋπολογισμό της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο 2023, σελ. 7).

2.2.2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ένα **ολοκληρωμένο σύστημα διακυβέρνησης** μέσα από το οποίο **ελέγχει εσωτερικά** την εκτέλεση του προϋπολογισμού της και εξασφαλίζει την άρτια χρήση των πόρων της ΕΕ. Η διαχείριση του προϋπολογισμού της γίνεται το Σώμα Επιτρόπων (πολιτικά πρόσωπα), ενώ οι επιχειρησιακές αρμοδιότητες ανατίθενται στους γενικούς διευθυντές οι οποίοι είναι υπόλογοι για το ποσοστό του προϋπολογισμού που διαχειρίζονται (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021, σελ. 57-58). Μέσω **ενοποιημένων δημοσιονομικών εκθέσεων και εκθέσεων λογοδοσίας**, παρέχουν πληροφορίες μεταξύ άλλων και για τη διαχείριση και τη λειτουργία των **συστημάτων εσωτερικού ελέγχου** (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021, σελ. 57-58). Αυτές οι εκθέσεις χρησιμοποιούνται από το ΕΕΣ για την εκπόνηση της ετήσιας έκθεσης για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και κατόπιν για τη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής της Επιτροπής από το Κοινοβούλιο, όπως περιεγράφηκε ανωτέρω. Όπως είναι φανερό, στο εν λόγω σύστημα διακυβέρνησης της Επιτροπής κομβικό ρόλο διαδραματίζουν οι αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνει στο **σύστημα εσωτερικού ελέγχου**. Η **Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διασφαλίζει πως οι διαθέσιμοι πόροι **δαπανώνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου μέσω της εφαρμογής ενός μοντέλου που πληροί τα διεθνή πρότυπα, προσβλέπει στην ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών

κινδύνων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d.). Η εν λόγω Υπηρεσία ασκεί κομβικό ρόλο στο δημοσιονομικό έλεγχο και παρέχει υποστήριξη και στις εθνικές υπηρεσίες, τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ). Ακόμη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεργάζεται και με τις εθνικές αρχές δημοσιονομικού ελέγχου των κονδυλίων του προϋπολογισμού της Ένωσης, συντονίζει τον έλεγχο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και τη μεθοδολογία εκπόνησής τους (ΕΔΕΛ, n.d.). Στην Ελλάδα, συνεργάζεται με την Επιτροπή Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΕΔΕΛ) ώστε να παρέχεται η διασφάλιση ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, λειτουργούν σύμφωνα με τις απαιτήσεις των σχετικών υπερεθνικών και εθνικών κανόνων (Μίτος, n.d.).

2.2.3. Ελεγκτικά πρότυπα και διεθνή μοντέλα

2.2.3.1. Ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων (INTOSAI)

Τόσο το ΕΕΣ όσο και τα ΑΟΕ των 27 κρατών μελών είναι μέλη και διενεργούν τους δημοσιονομικούς ελέγχους σύμφωνα με τα πρότυπα του **INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)** [Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d]. Ο INTOSAI, είναι διεθνής διακυβερνητικός οργανισμός ιδρυθείς το 1953, και έχει ως στόχο την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των ανώτατων ελεγκτικών ιδρυμάτων των μελών του στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 40). Παράλληλα διαθέτει και περιφερειακές ομάδες όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (European Organization of Supreme Audit Institutions - EUROSAI). Ένα από τα κυριότερα έγγραφα που έχει εκδώσει ο INTOSAI είναι η διακήρυξη της Λίμα που περιγράφει βασικές αρχές για την αποτελεσματική δημόσια ελεγκτική, υπογραμμίζει την ανάγκη ανεξαρτησίας των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (SAIs) και εστιάζει στην ανάγκη οι έλεγχοι να διέπονται από τις αρχές της νομιμότητας, τη διαφάνειας και την αποδοτικότητα (INTOSAI 2019).

Σε ό,τι αφορά τα πρότυπα, εκδίδει δύο σειρές επαγγελματικών προτύπων: τα **Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs)** και τις **κατευθυντήριες γραμμές χρηστής διακυβέρνησης του INTOSAI (INTOSAI GOV)** [ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 40]. Τα διεθνή πρότυπα των SAIs παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές ελέγχου και περιέχουν τις

προτεινόμενες προδιαγράψεις για τρία είδη ελέγχου: των έλεγχου επιδόσεων, τον χρηματοοικονομικό έλεγχο και τον έλεγχο συμμόρφωσης (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 40).

2.2.3.2 Το Ινστιτούτο Διεθνών Ελεγκτών (IIA)

Το **IIA (Institute of Internal Auditors)** ιδρύθηκε το 1941 στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής με στόχο να δημιουργήσει **διεθνή επαγγελματικά πρότυπα** για το λειτούργημα του **εσωτερικού ελεγκτή** (Institute of Internal Auditors, n.d.). Τα πρότυπα εφαρμόζονται τόσο για τους ελεγκτές οι οποίοι δουλεύουν στον οργανισμό που ελέγχουν, όσο και για τους ανεξάρτητους εσωτερικούς ελεγκτές. Το IIA προωθεί τα **Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου**, ένα Πλαίσιο Διεθνούς Επαγγελματικής Πρακτικής (**International Standards for the Professional Practice-IPPF**), το οποίο καθορίζει τις βέλτιστες πρακτικές για τους εσωτερικούς ελεγκτές (Institute of Internal Auditors, n.d.). Τα Πρότυπα διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τα **Πρότυπα Χαρακτηριστικών** (Feature Standards) και τα **Πρότυπα Διεξαγωγής** (Performance Standards) [Τζέμος και Αναστασίου n.d., σελ. 43]. Τα Πρότυπα Χαρακτηριστικών ασχολούνται με τα χαρακτηριστικά των ελεγχόμενων υπηρεσιών και των ελεγκτών που ασκούν τον εσωτερικό έλεγχο ενώ τα Πρότυπα Διεξαγωγής περιγράφουν τις αρμοδιότητες των ΜΕΕ και διασφαλίζουν τα κριτήρια για τον έλεγχό τους (Τζέμος και Αναστασίου n.d., σελ. 43).

2.2.3.3. Η Επιτροπή Οργανισμών Υποστήριξης της Επιτροπής Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission C.O.S.O.)

Η COSO ιδρύθηκε το 1985 στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής κατόπιν μιας ιδιωτικής πρωτοβουλίας, ώστε να μελετήσει τις αιτίες που οδηγούν **στην απατηλή χρηματοοικονομική πληροφόρηση**. Στόχος της είναι να βοηθήσει τους οργανισμούς να αναπτύξουν τον **εσωτερικό έλεγχο** και τελικά να **καταπολεμηθεί η διαφθορά και η απάτη** (Coso, n.d.). Το 1992, η COSO δημοσίευσε την Έκθεση *«Εσωτερικός Έλεγχος – Ολοκληρωμένο Πλαίσιο (Internal Control – Integrated Framework)»*. Το εν λόγω πλαίσιο αναθεωρήθηκε και επανεκδόθηκε τον Μάιο του 2013 και περαιτέρω το 2023 εκδόθηκε συμπληρωματική καθοδήγηση για τους οργανισμούς ώστε να επιτύχουν αποτελεσματικό εσωτερικό έλεγχο (Coso, n.d.). Το ολοκληρωμένο πλαίσιο για τον εσωτερικό έλεγχο χρησιμοποιείται ως πρότυπο τόσο σε υπερεθνικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα,

το ελληνικό Ανώτατο Όργανο Ελέγχου (ΑΟΕ), το Ελεγκτικό Συνέδριο λαμβάνοντας υπόψη το ανωτέρω πλαίσιο, εξέδωσε το 2020 την υπό στοιχεία ΦΓ8/55081 απόφασή του με θέμα «*Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία*» (Β'4938).

Σε κάθε περίπτωση, στο εγγύς μέλλον θα αξιολογηθεί επαρκώς και θα μπορούν να εξαχθούν με ασφάλεια συμπεράσματα για τη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα. Αυτό που μπορεί να λεχθεί με βεβαιότητα, είναι πως **ο τρόπος άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου στην ΕΕ** διενεργείται με γνώμονα τις αρχές της **διαφάνειας και της λογοδοσίας**, έχοντας ως στόχο την προστασία των ευρωπαϊκών πόρων και κατ' επέκταση και τη διαφύλαξη των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης.

Εικόνα 1: Οι Πυλώνες και οι Αρχές του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σύμφωνα με την COSO



Πηγή: Κωνσταντινίδου Μ., 2022. Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης. [Εκπαιδευτικό Υλικό]. Αθήνα. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Κεφάλαιο 3^ο: Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα ως στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς

3.1. Τα είδη του δημοσιονομικού ελέγχου

Ο δημοσιονομικός έλεγχος θα μπορούσε να διακριθεί αναλόγως με το κριτήριο που θα χρησιμοποιηθεί σε πάρα πολλές κατηγορίες. Για τις ανάγκες της παρούσας θα γίνει αναφορά στη διάκριση του δημοσιονομικού ελέγχου σε: α) **εσωτερικό – εξωτερικό**, β) **προληπτικό - κατασταλακτικό**, γ) **χρηματοοικονομικό - επιδόσεων – συμμόρφωσης** και δ) **τακτικό - έκτακτο**.

3.1.1. Ο εσωτερικός – εξωτερικός έλεγχος

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006 (Α΄ 210) ως **εσωτερικός έλεγχος** ορίζεται *«η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου»*. Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με το άρθρο 168 του ν. 4270/2014 (Α΄143).

Από τον ορισμό αυτό προκύπτει η σημασία του **συστήματος εσωτερικού ελέγχου** για ένα φορέα. Στην παρ. 3 του άρθρου ν. 3492/2006 (Α΄210) γίνεται αναφορά στον ορισμό του **συστήματος εσωτερικού ελέγχου**. Ήδη, με την παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 4795/2021 (Α΄62) το **σύστημα εσωτερικού ελέγχου** ορίστηκε ως *«το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την :α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του»*. Σύμφωνα δε με την περ. ε του άρθρου 10 του ίδιου νόμου, η ΜΕΕ **ελέγχει την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου**, και ακολούθως σύμφωνα με το άρθρο 22 ελέγχεται από την ΕΑΔ,

τη ΓΓΔΕ και το **Ελεγκτικό Συνέδριο**. Ο κομβικός ρόλος του συστήματος εσωτερικού ελέγχου για τη δημοσιονομική διαχείριση προκύπτει και από την ως άνω αναφερόμενη υπό στοιχεία ΦΓ8/55081 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 «*το σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποβλέπει στην εκμηδένιση ή ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών κινδύνων*». Έτσι, ο εσωτερικός έλεγχος αναβαθμίζεται και αναδεικνύεται ως σύγχρονη μέθοδος προστασίας των δημοσιονομικών των φορέων.

Εξωτερικός έλεγχος ονομάζεται ο έλεγχος που ασκεί το **Ελεγκτικό Συνέδριο** όταν επιτελεί την ελεγκτική του λειτουργία και ασκεί έλεγχο στις **δαπάνες**, τους **λογαριασμούς** και την **οικονομική διαχείριση** των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος και το ν. 4820/2021 «Οργανικός νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (Α'130). Ειδικότερα, ασκεί κυρίως **κατασταλτικό έλεγχο** αλλά και **προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας** για συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών σε εξαιρετικές περιπτώσεις (άρθρο 9 ν. 4820/2021).

Μία ακόμη διάκριση του ελέγχου σε εσωτερικό και εξωτερικό είναι εφικτή με κριτήριο **τη σχέση μεταξύ ελεγκτή και ελεγχόμενου**. Εσωτερικός ονομάζεται ο έλεγχος όταν διενεργείται **από όργανα εντός της ίδιας υπηρεσίας που διενεργεί τη δαπάνη** (δηλαδή από όργανα υπαγόμενα στο διατάκτη⁷ της) ενώ εξωτερικός όταν διενεργείται από όργανα εκτός της υπηρεσίας που την διενεργεί (Βύσσια 2020, σελ. 24).

3.1.2. Ο προληπτικός – κατασταλτικός έλεγχος

Προληπτικός (ex ante) ονομάζεται ο έλεγχος που **ασκείται πριν την πραγματοποίηση της δαπάνης** και συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 79). **Νόμιμη** είναι η δαπάνη όταν η πραγματοποίησή της προβλέπεται σε διάταξη νόμου ή καλύπτει λειτουργικές ανάγκες της υπηρεσίας όπως αυτές αποτυπώνονται στις οργανικές της διατάξεις και υπάρχει διαθέσιμη

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 65 του ν. 4270/2014 (Α'143) «*Διατάκτης κάθε Υπουργείου, ορίζεται ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του οικείου Υπουργείου στις περιπτώσεις που αυτός υπάρχει ή ο Υπουργός στις λοιπές περιπτώσεις ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του*».

πίστωση στον προϋπολογισμό του φορέα, ενώ **κανονική** είναι η δαπάνη όταν έχει γίνει νόμιμα η ανάληψη της, δεν έχει παραγραφεί και συνοδεύεται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 79). Ο προληπτικός έλεγχος από 01.01.2017 ασκείται από τους προϊσταμένους των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ενώ πριν ασκούνταν από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών), και από 01.01.2019 **καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου** επί των δαπανών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων [παρ. 24 άρθρου 10 ν. 4337/2015 (Α΄129)].

Κατασταλτικός (*ex post*) ονομάζεται ο έλεγχος ο οποίος **διενεργείται μετά την πραγματοποίηση της δαπάνης** και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας των δημοσιονομικών πράξεων και την ακρίβεια των απαιτούμενων λογιστικών εγγραφών (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 93). Ειδικότερα, ο κατασταλτικός έλεγχος εστιάζει στην **τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**, στη σωστή χρήση των συστημάτων λειτουργίας του φορέα και στη σωστή απεικόνιση των λογιστικών πράξεων (άρθρα 38 και 39 ν. 4129/2013 (Α΄ 52)]. Τα τελευταία χρόνια

3.1.3. Ο χρηματοοικονομικός έλεγχος - ο έλεγχος επιδόσεων και ο έλεγχος συμμόρφωσης

Η εν λόγω διάκριση των δημοσιονομικών ελέγχων είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς αφενός χρησιμοποιείται όπως εκτέθηκε ανωτέρω και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, και αφετέρου ο έλεγχος επιδόσεων αποτελεί **την πλέον σύγχρονη μορφή δημοσιονομικού ελέγχου με όρους αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας**, η οποία διακρίνεται σε **άμεσο** που εστιάζει στις εισροές, τις εκροές, τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο των πολιτικών/δράσεων αλλά και σε **έλεγχο συστημάτων δικλίδων** που εστιάζει στην κρίση περί καταλληλότητας των πολιτικών και διαδικασιών (ΕΣΟΕΑ 2021, σελ. 27). Ο έλεγχος επίδοσης συνδέεται με τη **διοίκηση μέσω στόχων** και τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Στον πίνακα που περιλαμβάνεται στον Οδηγό Ελέγχου Επίδοσης του ΕΣΟΕΑ που ακολουθεί καταγράφονται οι διαφορές ανάμεσα στις τρεις προαναφερθείσες κατηγορίες ελέγχου:

Πίνακας 5: Διαφορές χρηματοοικονομικού - συμμόρφωσης - ελέγχου επίδοσης

Σημεία απόκλισης	Χρηματοοικονομικός / δημοσιονομικός έλεγχος	Έλεγχος συμμόρφωσης	Έλεγχος Επιδόσεων
Σκοπός	Αξιολόγηση του κατά πόσο οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις και οι δημοσιονομικές αναφορές είναι αξιόπιστες.	Αξιολόγηση του κατά πόσο οι επιχειρησιακές δράσεις, μεταξύ των οποίων οι χρηματοοικονομικές, εκτελέστηκαν νόμιμα και κανονικά.	Αξιολόγηση του κατά πόσο οι πόροι των ελεγχόμενων προϋπολογισμών χρησιμοποιήθηκαν κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό.
Εστίαση	Χρηματοοικονομικές συναλλαγές, λογιστική και βασικές διαδικασίες δικλίδων.	Πράξεις και παραλείψεις με ή χωρίς άμεση χρηματοοικονομική διάσταση και βασικές διαδικασίες δικλίδων.	Πολιτική, πρόγραμμα, οργάνωση, δραστηριότητες και συστήματα διαχείρισης.
Επιστημονική βάση	Λογιστική και νομική	Νομική	Οικονομικά, πολιτική επιστήμη, κοινωνιολογία κ.λπ.
Μέθοδοι	Τυποποιημένο πλαίσιο	Τυποποιημένο πλαίσιο	Ποικίλλουν από έλεγχο σε έλεγχο.
Κριτήρια ελέγχου	Επαφίενται λιγότερο στην κρίση του ελεγκτή. Τυποποιημένα κριτήρια που καθορίζονται από τη νομοθεσία και τους σχετικούς κανονισμούς και ισχύουν για όλους τους ελέγχους.	Επαφίενται λιγότερο στην κρίση του ελεγκτή. Τυποποιημένα κριτήρια που καθορίζονται από τη νομοθεσία και τους σχετικούς κανονισμούς και ισχύουν για όλους τους ελέγχους.	Επαφίενται περισσότερο στην κρίση του ελεγκτή. Ιδιαίτερα κριτήρια για έκαστο έλεγχο.
Εκθέσεις	Ετήσια έκθεση. Τυποποιημένη κατά το μάλλον ή ήττον.	Ετήσια έκθεση. Τυποποιημένη κατά το μάλλον ή ήττον.	Ειδική έκθεση που δημοσιεύεται σε ad hoc βάση. Η δομή και το περιεχόμενο ποικίλλουν ανάλογα με τους στόχους.

Πηγή: ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 24

Η άσκηση του ελέγχου επίδοσης, σε συνδυασμό με τα άλλα δύο είδη ελέγχου, συνδέεται όπως είναι φανερό **και με την καταπολέμηση της διαφθοράς** αφού εξετάζει και τις τρεις συνιστώσες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η σχέση αυτή προκύπτει και από τους **δείκτες επίδοσης που σχετίζονται με τη διαφθορά** (βλ. πίνακα 6). Για παράδειγμα, θα παρατεθεί περιπτωσιολογία από το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων που είναι κοινός τόπος ότι αποτελούν εστία διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. **Δείκτη επίδοσης** αποτελεί η «*συνεχής αποδοχή εργασιών με υψηλή τιμή και χαμηλή ποιότητα*» η οποία επιδρά στην οικονομικότητα του φορέα λόγω σπατάλης πόρων. Ταυτόχρονα, ο εν λόγω δείκτης οδηγεί στον εντοπισμό πιθανής εστίας διαφθοράς.

Πίνακας 6: Σχέση ελέγχου επιδόσεων με την καταπολέμηση της διαφθοράς

· Σχέση ελέγχου επιδόσεων με την καταπολέμηση της απάτης και διαφθοράς. Δείκτες επίδοσης (οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας) σχετιζόμενοι με την απάτη και τη διαφθορά

α/α	Μορφές απάτης και διαφθοράς	Δείκτες απάτης και διαφθοράς	Επίδραση στην οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του φορέα
1	«Εικονική» παροχή υπηρεσιών είτε όταν ένας υπάλληλος εγκρίνει πληρωμές σε έναν εικονικό προμηθευτή προκειμένου να υπεξαιρέσει κεφάλαια είτε όταν οι αντισυμβαλλόμενοι μπορεί να δημιουργήσουν εικονικές εταιρείες προκειμένου να υποβάλουν συμπληρωματικές προσφορές σε συστήματα συμπαίγνιας, όσον αφορά την υποβολή προσφορών, να διογκώσουν το κόστος ή απλά να εκδώσουν εικονικά τιμολόγια	<ul style="list-style-type: none"> - Ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εντοπιστεί σε τηλεφωνικό κατάλογο ή στο διαδίκτυο - Η διεύθυνση του παρόχου υπηρεσιών δεν μπορεί να βρεθεί - Ο πάροχος υπηρεσιών παρουσιάζει εσφαλμένη διεύθυνση ή αριθμό τηλεφώνου - Χρησιμοποιείται υπεράκτια εταιρεία 	Πλήγμα στην οικονομικότητα και αποδοτικότητα, καθώς ο φορέας επιβαρύνθηκε οικονομικά για τη χρήση πλασματικών πόρων που δεν βελτίωσαν την παραγωγή προϊόντων ή υπηρεσιών του δημόσιου φορέα
2	Ψευδή, διογκωμένα ή διπλά τιμολόγια που υποβάλλονται εκ προθέσεως από έναν αντισυμβαλλόμενο, ενεργώντας είτε μόνος είτε σε συμπαίγνια με το αρμόδιο για τις συμβάσεις προσωπικό	<ul style="list-style-type: none"> - Δεν υπάρχουν βεβαιώσεις παραλαβής για τιμολογηθέντα αγαθά ή υπηρεσίες - Αμφισβητήσιμη ή ανύπαρκτη εντολή αγοράς για τιμολογηθέντα αγαθά ή υπηρεσίες - Πολλαπλά τιμολόγια με το ίδιο ποσό, αριθμό τιμολογίου, ημερομηνία κ.λπ. 	Πλήγμα στην οικονομικότητα και αποδοτικότητα, καθώς ο φορέας επιβαρύνθηκε οικονομικά για τη χρήση πλασματικών πόρων που δεν βελτίωσαν την παραγωγή προϊόντων ή υπηρεσιών
3	Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων όταν ένας υπάλληλος της αναθέτουσας αρχής έχει κρυφό οικονομικό συμφέρον σε σχέση με μια σύμβαση ή έναν αντισυμβαλλόμενο	<ul style="list-style-type: none"> - Ανεξήγητη ή ασυνήθιστη εύνοια για έναν συγκεκριμένο προμηθευτή - Συνεχής αποδοχή εργασιών με υψηλή τιμή, χαμηλή ποιότητα - Ο αρμόδιος για τις συμβάσεις υπάλληλος φαίνεται να έχει παράλληλη επιχειρηματική δραστηριότητα 	Μείωση της ποιότητας και αύξησης της τιμής των χρησιμοποιούμενων πόρων με πλήγμα στην οικονομικότητα του φορέα

Πηγή: ΕΣΟΕΑ 2021, σελ. 145

3.1.4. Ο τακτικός – έκτακτος έλεγχος

Τακτικός ονομάζεται ο έλεγχος που είναι προγραμματισμένος από τα ελεγκτικά όργανα και εστιάζει στην συμμόρφωση του φορέα με το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του, ενώ έκτακτοι οι έλεγχοι οποτεδήποτε αυτό κρίνεται αναγκαίο, συνήθως

μετά από την περιέλευση σε γνώση των ελεγκτικών οργάνων στοιχεία που δεικνύουν αποκλίσεις από τη νομιμότητα (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 92).

3.2. Οι αρχές που διέπουν την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου

3.2.1. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί θεμελιώδης αρχή που διέπει την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου είναι εκείνη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (sound financial management), η οποία στη γερμανική θεωρία ταυτίζεται είτε με την αποκαλούμενη «υγιή διαχείριση» είτε με τη σκοπιμότητα της δαπάνης (Μπάλτα 2009, σελ. 543). Η αρχή εξειδικεύεται περαιτέρω από τις έννοιες της **οικονομικότητας**, της **αποδοτικότητας** και της **αποτελεσματικότητας**. Με τον όρο **οικονομικότητα** νοείται η προσπάθεια για **ελαχιστοποίηση του κόστους** των πόρων που χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίηση κάποιου σκοπού, ενώ με τον όρο **αποδοτικότητα** νοείται **η σχέση μεταξύ των εκροών** (όσο αφορά στις υπηρεσίες ή τα αγαθά) **και εισροών** (δηλαδή των πόρων) που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή τους (Μπάλτα 2009, σελ. 543). Τέλος, η αποτελεσματικότητα εστιάζει **στην επίτευξη των τιθέμενων στόχων**. Την τήρηση της εν λόγω αρχής διασφαλίζουν οι έλεγχοι σκοπιμότητας, νομιμότητας και επίδοσης.

3.2.2. Η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας

Τα μέλη της Κυβέρνησης λογοδοτούν στο Κοινοβούλιο για τα αποτελέσματα της διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 30). Ως εκ τούτου και οι δημόσιοι υπάλληλοι που στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση ή τον έλεγχο, θα πρέπει να ασκούν τα καθήκοντά τους με υπευθυνότητα απέναντι στη διατήρηση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 30).

3.2.3. Η αρχή της διαφάνειας

Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, όλοι οι υπάλληλοι και οι φορείς εν γένει που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους θα πρέπει να μεριμνούν για τη διασφάλιση της έγκαιρης οικονομικής πληροφόρησης και τη δημοσιοποίηση όλων των απαραίτητων στοιχείων ώστε να καθίσταται εφικτός ο δημόσιος έλεγχος των πράξεων δημοσιονομικής πολιτικής

(Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 30). Στην τήρηση της διαφάνειας συμβάλει και η υποχρεωτική ανάρτηση πράξεων μέσω του προγράμματος «*Διαύγεια – Διαφάνεια στο κράτος*».

3.2.4. Η αρχή της ειλικρίνειας

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική πρόβλεψη και δημοσιονομική εκτίμηση θα πρέπει να βασίζεται κατά το μέτρο του δυνατού σε πραγματικά ή τουλάχιστον εύλογα στοιχεία ή σε αποφάσεις που έχουν ήδη ληφθεί σε κυβερνητικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τους πιθανούς δημοσιονομικούς κινδύνους (Τσαντή, Τερζάκης και Τετώρου 2019, σελ. 30).

3.3. Τα ελεγκτικά όργανα

3.3.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ΑΟΕ της Ελλάδας και για το λόγο αυτό διαθέτει εκ του Συντάγματος και **ελεγκτικές αρμοδιότητες** πλην των δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 4820/2021 (Α'130) **διεξάγει τους «κλασσικούς» δημοσιονομικούς ελέγχους**, δηλαδή μεταξύ άλλων «[...] έλεγχο δαπανών και λογαριασμών φορέων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του, προληπτικό έλεγχο ορισμένης μόνο κατηγορίας δαπανών, έλεγχο για την σύνταξη και υποβολή στη Βουλή της έκθεσης ισολογισμού και απολογισμού του Κράτους, κατασταλατικό έλεγχο στους λογαριασμούς των δημοσίων υπόλογων και στους απολογισμούς των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, έλεγχο στην οικονομική διαχείριση φορέων Γενικής Κυβέρνησης [...]». Παράλληλα όμως, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο διεξάγει και **νέες μορφές ελέγχου** όπως «[...] θεματικούς ελέγχους συμμόρφωσης ή επιδόσεων, έλεγχο της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων αρμοδιότητάς του ως προς την ικανότητά τους να αποτρέπουν δημοσιονομικούς κινδύνους [...]». Σε ό,τι αφορά τους ελέγχους επίδοσης, με βάση το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων όπως αυτό εγκρίνεται από την Ολομέλειά του, πραγματοποιεί ελέγχους σε τομείς υψηλού ενδιαφέροντος (λ.χ. τομέας παιδείας, υγείας) [ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 45].

3.3.2. Η ΕΔΕΛ

Οι πόροι των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) και των λοιπών διαθέσιμων χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ εισρέουν στη χώρα μας μέσω των Επιχειρησιακών - Εθνικών Προγραμμάτων (ΕΠ). Προκειμένου να διασφαλισθεί η ορθή διαχείριση των πόρων αυτών έχει τεθεί σε εφαρμογή το «Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου» (ΣΔΕ) των ΕΠ, ένα «*σύνολο διοικητικών Αρχών που βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση, είναι διαρθρωμένες με συγκεκριμένη οργανωτική δομή και αναπτύσσουν επί μέρους δραστηριότητες, με αντικειμενικό σκοπό τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων*» (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 51). Η ΕΔΕΛ της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 4314/2014 (Α΄265) ορίστηκε ως η **αρχή ελέγχου του ΣΔΕ των ΕΠ**. Με βάση τα ευρήματα των ελέγχων της διατυπώνει ετησίως ελεγκτική γνώμη για την αποτελεσματικότητα του ΣΔΕ των ΕΠ, τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών που τέθηκαν υπόψη της καθώς και για την ορθή απεικόνιση των ετήσιων λογαριασμών (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 51)

3.3.3. Η ΕΑΔ

Όπως έχει ήδη αναπτυχθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας η ΕΑΔ ασκεί **ευρείες ελεγκτικές αρμοδιότητες** όπως αυτές προβλέπονται στον ιδρυτικό της νόμο λόγω και της απορρόφησης πέντε ελεγκτικών σωμάτων. Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση απολογισμού της ΕΑΔ που δημοσιεύθηκε στις 6 Σεπτεμβρίου 2024 και αφορά το 2023, η Αρχή έλαβε **3.583** καταγγελίες και **1.262** εντολές ελέγχου, ενώ συνέταξε **2.570** ολοκληρωμένες εκθέσεις ελέγχου και εκθέσεις διερευνήσεων (ΕΑΔ 2024, σελ. 25). Η ΕΑΔ με την παρ. 5 του άρθρου 82 του ν. 4622/2019 (Α΄ 133) ορίστηκε ως η **Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης** σε συνεργασία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών κατά λόγο αρμοδιοτήτων (ΕΑΔ 2024, σελ. 75). Πολύ σημαντικό θεωρείται το έργο της **Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Αρχής** η οποία μέσω σύγχρονων μεθόδων και βέλτιστων πρακτικών, αποσκοπεί στην αναβάθμιση της ποιότητας της διαχείρισης και λειτουργίας των ελεγχόμενων φορέων συμβάλλοντας στην ενίσχυση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 54).

3.3.4. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου

Η σύσταση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε φορείς του δημοσίου τομέα προβλέπεται νομοθετικά ήδη από το 2005. Με το νόμο 4622/2019 (Α'133) και το νόμο 4706/2020 (Α'136) προβλέφθηκε η λειτουργία ΜΕΕ στα Υπουργεία και καθορίστηκε η δομή και οι αρμοδιότητες τους. Σε ό,τι αφορά το πλαίσιο λειτουργίας τους, σημαντικότερη αρμοδιότητα των Μονάδων σε σχέση με την **εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** αποτελεί η **παρακολούθηση, έλεγχος και αξιολόγηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των φορέων**, καθώς αποβλέπει μεταξύ άλλων και στην αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κινδύνων.

3.4. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)

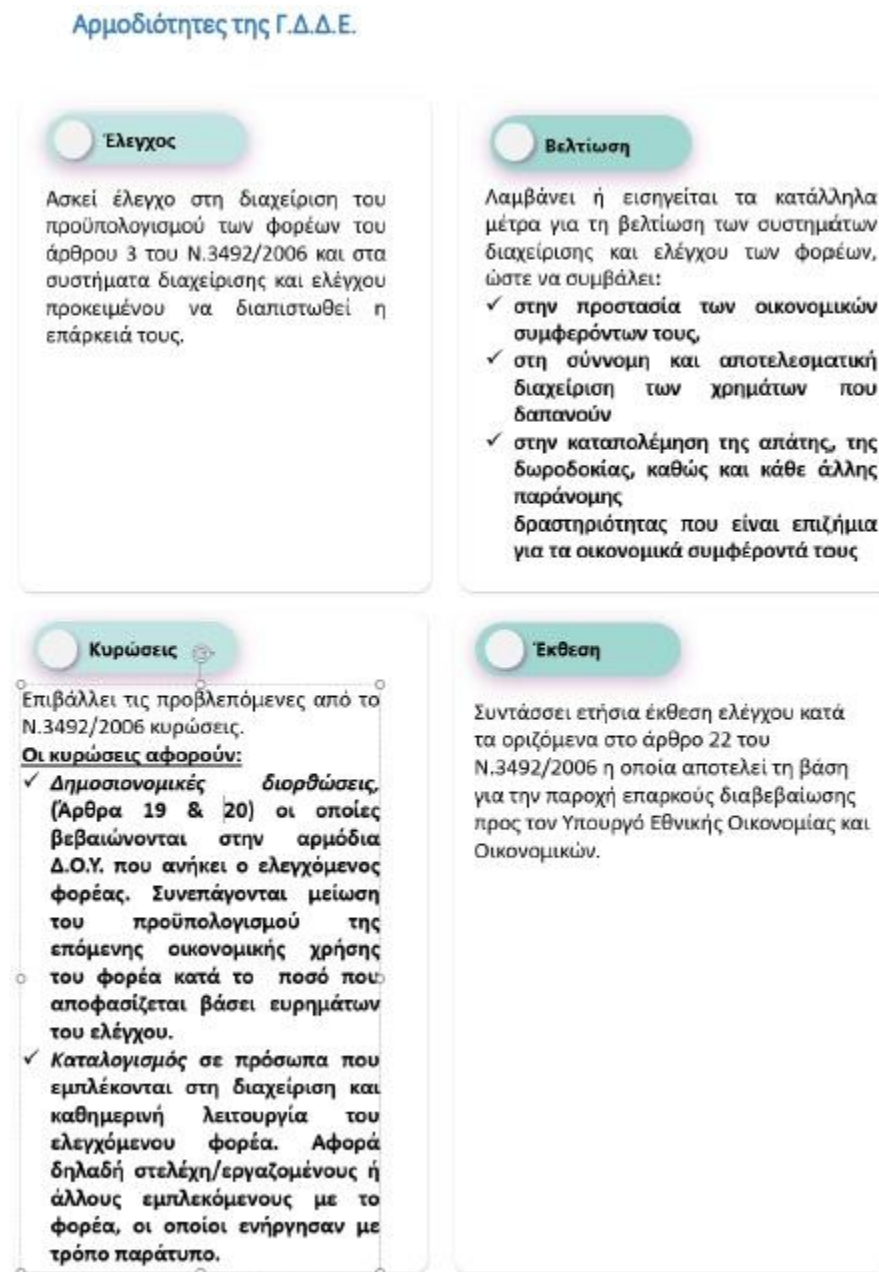
3.4.1. Αποστολή και αρμοδιότητες της ΓΔΔΕ

Στο πεδίο της άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου στην Ελλάδα **κυριότερο ρόλο διαδραματίζει η ΓΔΔΕ** της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Η ΓΔΔΕ συστάθηκε με το ν. 3492/2006 (Α' 210) όπου στο άρθρο 1 προβλέπεται πως **αποστολή της «είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των φορέων»** που εμπίπτουν στην ελεγκτική της δραστηριότητα σύμφωνα με το άρθρο 3 του ως άνω νόμου. Με το άρθρο αυτό ουσιαστικά εισήχθη για πρώτη φορά στο εθνικό δίκαιο ο όρος **«χρηστή δημοσιονομική διαχείριση»** και κατ' επέκταση η έννοια του **ελέγχου επίδοσης**, αφού ορίστηκε η διαδικασία για τον έλεγχο επίδοσης στους προϋπολογισμούς των φορέων του δημοσίου τομέα (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 48). Περαιτέρω, αποστολή της είναι η **«παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης ή η διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους προς τον Υπουργό Οικονομικών»** [άρθρο 51 του π.δ. 142/2017 (Α' 181)].

Οι αρμοδιότητες της ΓΔΔΕ περιλαμβάνουν σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3492/2006 (Α' 210) την άσκηση ελέγχου στη **διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων** αρμοδιότητάς της καθώς και **στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου** προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους. Ακόμη, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, **εισηγείται κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση των ως άνω συστημάτων προκειμένου να**

συμβάλει μεταξύ άλλων στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, επιβάλλει κυρώσεις, συνεργάζεται με ομοειδείς υπηρεσίες τόσο άλλων κρατών όσο και της ίδιας της ΕΕ και συντάσσει την ετήσια έκθεση του άρθρου 22 του ως άνω νόμου.

Εικόνα 2: Αρμοδιότητες της ΓΔΔΕ



Πηγή: ΓΔΔΕ 2024, [Ετήσια Έκθεση για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων], σελ 7

Η ΓΔΔΕ διαρθρώνεται σε 2 Διευθύνσεις (Δ/νση Σχεδιασμού, Μεθοδολογίας & Επιβολής Κυρώσεων και Δ/νση Προγραμματισμού & Συντονισμού Ελέγχων), 1

Αυτοτελές Τμήμα (Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης) και τις **Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου** (ΔΥΕΕ), 62 στον αριθμό, εκ των οποίων οι 40 λειτουργούν σε επίπεδο Αυτοτελούς Τμήματος καλύπτοντας γεωγραφικά το σύνολο της χώρας και οι 22 σε επίπεδο Διεύθυνσης [άρθρο 51 του π.δ. 142/2017 (Α' 181)]. Οι ΔΥΕΕ λαμβάνουν μέρος **στον έλεγχο και την επιτήρηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού** προκειμένου να επιτευχθούν οι τιθέμενοι στόχοι και συμβάλλουν στην **εφαρμογή διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση αρνητικής απόκλισης** από τους στόχους (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 9).

3.4.1.1. Η Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ)

Η ΕΣΕΛ συστάθηκε με το άρθρο 10 του ν. 3492/2006 (Α' 210) και συγκροτήθηκε με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, αποτελούμενη από τον Γενικό Διευθυντή της ΓΔΔΕ ως Πρόεδρο και μέλη α) τους Προϊσταμένους των δύο Διευθύνσεων της ΓΔΔΕ, β) έναν Προϊστάμενο ΔΥΕΕ που εδρεύει στο Νομό Αττικής και γ) δύο άτομα προερχόμενα από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα με ελεγκτική εμπειρία σε θέματα δαπανών και συστημάτων διαχείρισης (παρ. 1 άρθρου 10 ν. 3492/2006). Η ΕΣΕΛ εν τοις πράγμασι ασκεί ουσιαστικό ρόλο στη λειτουργία της ΓΔΔΕ και την άσκηση της ελεγκτικής της δραστηριότητας ως όργανο δημοσιονομικών ελέγχων αφού σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 10 του ως άνω νόμου μεταξύ άλλων «*α) Εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών την έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της παρ. 1 του άρθρου 6 της Γ.Δ.Δ.Ε., του Κανονισμού Διενέργειας των Ελέγχων και Ερευνών και του Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών, β) εξετάζει τις αντιρρήσεις που υποβάλλονται από τους ελεγχόμενους φορείς [...], γ) επιλύει τις διαφωνίες του οργάνου της Γ.Δ.Δ.Ε. που εκδίδει σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 17 την απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ή την πράξη καταλογισμού με τα συμπεράσματα της έκθεσης ελέγχου, δ) παρακολουθεί την πρόοδο των ελέγχων, [...], στ) Εγκρίνει το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων, ζ) Εγκρίνει την προβλεπόμενη από την παρ. 1 του άρθρου 22 έκθεση, [...], ια) Παρακολουθεί και αξιολογεί τις έρευνες για την καταπολέμηση της απάτης και των λοιπών παράνομων δραστηριοτήτων που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα των φορέων [...]*».

3.4.2. Οι έλεγχοι της ΓΔΔΕ

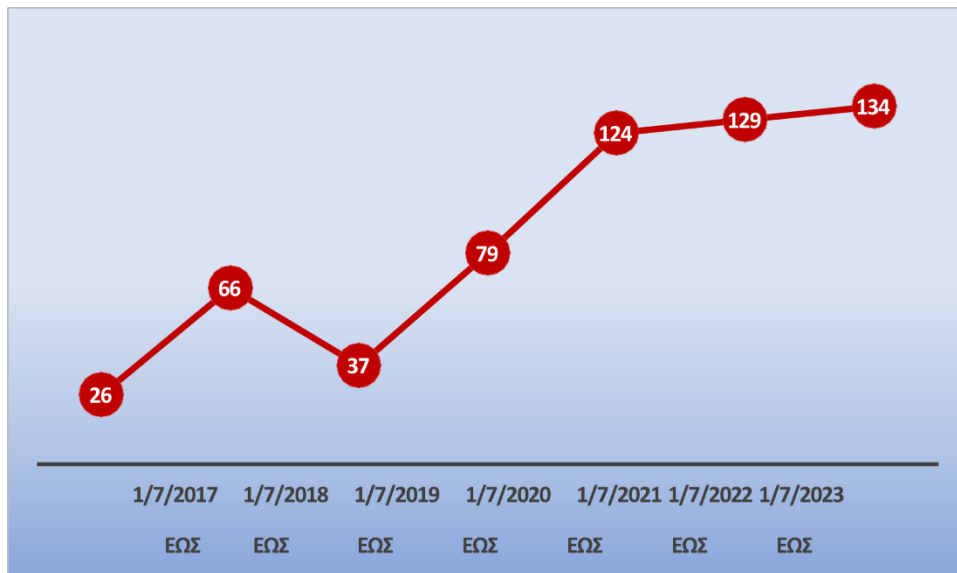
3.4.2.1. Είδη ελέγχου

Για την κατανόηση του **ελεγκτικού έργου** της ΓΔΔΕ είναι αναγκαίο να προσδιορισθεί εννοιολογικά ο όρος «**σύστημα διαχείρισης και ελέγχου**». Σύμφωνα με τους ορισμούς που δίδονται στην εισαγωγή της υπό στοιχεία 36867ΕΞ2020/08.04.2020 απόφασης του Υφυπουργού Οικονομικών «Εγκριση Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)» (Β' 1519), ως **σύστημα διαχείρισης και ελέγχου** «*θεωρείται η δομή του φορέα σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο που τον διέπει και η ύπαρξη διαδικασιών που εξασφαλίζουν ότι οι χρηματοροές (έσοδα-δαπάνες) κατευθύνονται στο έτος αναφοράς για την εξυπηρέτηση των σκοπών του, ενώ για τη διαχείριση των πόρων του τηρούνται οι γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 33 του ν. 4270/2014 (Α' 143)*». Στην εν λόγω απόφαση η οποία αποτελεί ουσιαστικά ένα εγχειρίδιο λειτουργίας και διενέργειας ελέγχων της ΓΔΔΕ, ορίζονται μεταξύ άλλων τα είδη του ελέγχου, η ακολουθούμενη **μεθοδολογία** και το **μοντέλο ανάλυσης κινδύνου** για την επιλογή των φορέων που θα ελεγχθούν. Η ΓΔΔΕ ασκεί **τακτικούς προγραμματισμένους, έκτακτους και ειδικούς ελέγχους, λοιπούς διαχειριστικούς ελέγχους και ελέγχους κληροδοτημάτων**, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων **μετά από εισαγγελική παραγγελία**. Ήδη από το 2022 η ΓΔΔΕ διενεργεί και **ελέγχους επίδοσης** [Κεφάλαιο Β, ΥΑ 36867ΕΞ2020/08.04.2020 (Β' 1519)].

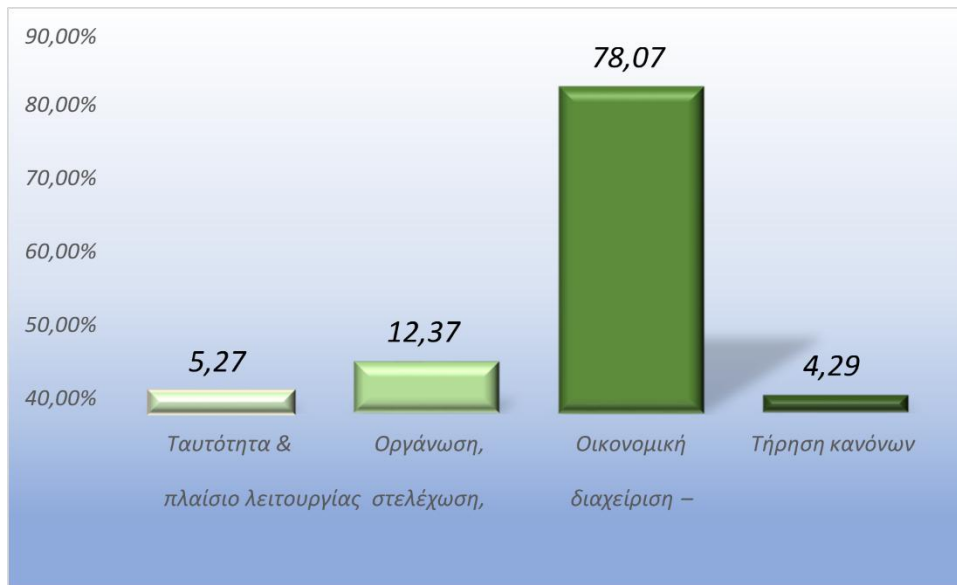
Τακτικοί ονομάζονται οι έλεγχοι **διαχείρισης των προϋπολογισμών** και της **επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου** των φορέων. Η επιλογή των ελεγχόμενων οντοτήτων γίνεται με βάση το **μοντέλο ανάλυσης κινδύνου** που καλύπτει όλους τους φορείς (εγγενής και κίνδυνοι εσωτερικού ελέγχου), κατόπιν ταξινόμησής τους σε ομοειδείς κατηγορίες και βαθμολόγησής τους βάσει κριτηρίων εγγενούς κινδύνου (risks), όπως το **ύψος των επιχορηγήσεων του φορέα**, το **ύψος των δαπανών** και το **ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών** του φορέα (Παπαδοπούλου 2024, σελ. 45). Οι έλεγχοι διενεργούνται με βάση **4 προεπιλεγμένες θεματικές ενότητες**: **α)** ταυτότητα και πλαίσιο λειτουργίας του φορέα, **β)** οργάνωση, στελέχωση, λειτουργία και υποδομή του φορέα, **γ)** οικονομική διαχείριση – τήρηση νομοθεσίας και υποχρεώσεων του φορέα και **δ)** τήρηση

κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης», ενώ η **βαθμολόγηση γίνεται με κλίμακα** από το 1 έως το 5 (1 λειτουργεί καλά, 5 ουσιαστικά δεν λειτουργεί) [ΓΔΔΕ 2024, σελ. 13 & 51]. Σε ό,τι αφορά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2023–30.06.2024 διενεργήθηκαν 134 τακτικοί προγραμματισμένοι έλεγχοι. Η ελεγκτική δραστηριότητα της ΓΔΔΕ βαίνει ετησίως αυξανόμενη, ενώ τα **περισσότερα ευρήματα** ελέγχων σχετίζονται με την **θεματική ενότητα οικονομική διαχείριση – τήρηση νομοθεσίας και υποχρεώσεων**.

Διάγραμμα 4: Πλήθος τακτικών ελέγχων ανά ελεγκτική περίοδο



Διάγραμμα 5: Ποσοστά ευρημάτων ελέγχων ανά θεματική ενότητα



Πηγή: ΓΔΔΕ 2024, [Ετήσια Έκθεση για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων], σελ. 14 & 33

Έκτακτοι ονομάζονται οι έλεγχοι οι οποίοι διενεργούνται **κατόπιν καταγγελιών, δημοσιευμάτων ή πληροφοριών** για την ύπαρξη υποθέσεων δωροδοκίας, απάτης και οικονομικών ατασθαλιών ή **κατόπιν εντολής** του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών ή του Διοικητή της ΕΑΔ ή **κατόπιν αιτήματος** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή κατόπιν **εισαγγελικής παραγγελίας** [Κεφάλαιο Β.1, ΥΑ 36867ΕΞ2020/08.04.2020 (Β'1519)]. Πριν τη διενέργεια των ελέγχων, πλην των εισαγγελικών, προηγείται **αξιολόγηση αναγκαιότητάς τους** από την ΕΣΕΑ **βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων** (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 78). Σε ό,τι αφορά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2023–30.06.2024 διενεργήθηκαν **31 έλεγχοι κατόπιν εισαγγελικών παραγγελιών και 49 έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι, 2 κατόπιν εντολής του αρμόδιου Υπουργού και 7 κατόπιν εντολής της ΕΑΔ** (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 78 & 82).

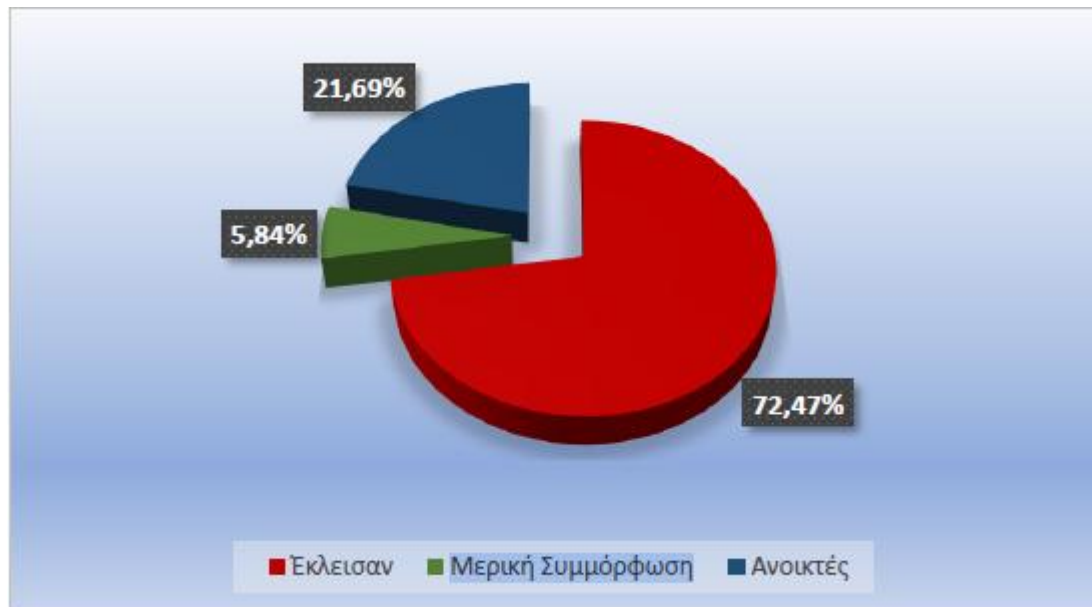
Λοιποί διαχειριστικοί και έλεγχοι κληροδοτημάτων ονομάζονται οι έλεγχοι που διενεργούνται κυρίως σε σχολάζουσες κληρονομίες, μη κυβερνητικές οργανώσεις και κοινωφελείς περιουσίες με σκοπό τον εντοπισμό περιπτώσεων κακοδιαχείρισης των περιουσιών και των κληροδοτημάτων (Παπαδοπούλου 2024, σελ. 44). Την ελεγκτική περίοδο 01.07.2023–30.06.2024 διενεργήθηκαν **17 έλεγχοι σε κληροδοτήματα**, ανάμεσά τους και το Χατζηκυριάκειο Ίδρυμα Παιδικής Προστασίας (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 84).

Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στους **ελέγχους επίδοσης που διενεργεί η ΓΔΔΕ** καθώς πρόκειται όπως έχει ήδη προεκτεθεί για την πιο σύγχρονη μορφή δημοσιονομικού ελέγχου που χρησιμοποιείται και από το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο** και σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες μορφές όχι μόνο λειτουργεί ως ένα αποτελεσματικό εργαλείο **καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς**, αλλά προσφέρει τη δυνατότητα να **εξετασθεί η αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών** εν γένει. Η ΓΔΔΕ ξεκίνησε τη διενέργεια ελέγχων επίδοσης κατά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2021-30.06.2022 (Παπαδοπούλου 2024, σελ. 45). Οι έλεγχοι αυτοί μπορούν να λάβουν χώρα κατά τη διάρκεια είτε τακτικών είτε έκτακτων ελέγχων με στόχο την **ενίσχυση των επιδόσεων των φορέων στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** με κριτήρια οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (Παπαδοπούλου 2024, σελ. 45). Το μοντέλο ανάλυσης κινδύνων στους εν λόγω ελέγχους αφορά ερωτήματα που θα πρέπει να απασχολήσουν την ελεγκτική

ομάδα όπως: «**α)** Τα πράγματα γίνονται με το σωστό τρόπο; **β)** Γίνονται τα σωστά πράγματα; **γ)** Πως προκύπτει η αστοχία; **δ)** Τι πιθανότητες υπάρχουν να προκύψει αστοχία; **ε)** Ποιες θα είναι οι συνέπειες της αστοχίας;» (Αργυριάδης *et al* n.d., σελ. 30 & Παπαδοπούλου 2024, σελ. 45). Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να έχει προηγηθεί ο προσδιορισμός των παραγόντων κινδύνου ώστε να διερευνηθεί το επίπεδο αποτελεσματικότητας της διαχείρισης του φορέα (Παπαδοπούλου 2024, σελ. 45).

Σε ό,τι αφορά τα αποτελέσματα των ελέγχων, εκείνο το οποίο προκύπτει από τις **ετήσιες εκθέσεις για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων** που εκπονεί η ΓΔΔΕ σύμφωνα με το άρθρο 22 του ν. 3492/2006 (Α' 210) και συνοδεύουν το Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους, είναι πως σε μεγάλο ποσοστό οι ελεγχόμενοι φορείς συμμορφώνονται με τις συστάσεις των εκθέσεων ελέγχου.

Διάγραμμα 6: Συμμόρφωση ελεγχθέντων φορέων στις συστάσεις των εκθέσεων ελέγχων που διενεργήθηκαν πριν την 01.01.2018



Πηγή: ΓΔΔΕ 2024, [Ετήσια Έκθεση για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων], σελ 59

3.4.3. Η συμβολή της ΓΔΔΕ στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Η ΓΔΔΕ έλαβε την 1^η Οκτωβρίου του 2024 το **Χρυσό Βραβείο** στην κατηγορία “**Compliance Team of the Year – Public Sector**” στα Compliance Awards 2024, λόγω της αναγνώρισης του έργου της στον τομέα της **κανονιστικής συμμόρφωσης** και της συμβολής της **στην καταπολέμηση της διαφθοράς, την ενίσχυση της διαφάνειας και**

την προαγωγή της **χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, 2024). Η ελεγκτική δραστηριότητα της ΓΔΔΕ είναι πολύ σημαντική διότι ως το κύριο ελεγκτικό σώμα σε πρώτο επίπεδο, **δεν περιορίζεται στα στενά όρια της άσκησης του «κλασσικού» δημοσιονομικού ελέγχου** (περί αξιοπιστίας των οικονομικών αναφορών, νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, καταλογισμού ελλειμμάτων κ.α.) αλλά συνδέεται με τον **έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας** κατά τρόπο που διασφαλίζει όχι μόνο το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους και κατ' επέκταση το οικονομικό συμφέρον των πολιτών, αλλά και τον **έλεγχο της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών και σε τελική ανάλυση των πολιτικών προτεραιοτήτων**. Τούτο δε, διότι η αρχή της **χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** συνδέεται με **σαφής και συνεκτικούς στόχους**, μετρήσιμους με **δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας** των εκροών των δημοσίων πολιτικών, καταπολεμώντας στην ουσία και την **πολιτική διαφθορά**, που είναι ευρέως διαδεδομένη στην Ελλάδα.

Την άποψη αυτή φαίνεται να υιοθετεί και το ανώτατο Δικαστήριο της χώρας κατά την **ανάλυση του ελεγκτικού πεδίου της ΓΔΔΕ** αφού στην υπ' αρ. 278/2018 ΣτΕ, Δ' Τμήμα⁸ απόφασή του καθώς και σε επόμενες σχετικές (βλ. και 1494/2021 ΣτΕ) αναφέρεται πως «ο ν. 3492/2006 ρυθμίζει την άσκηση **ευρύτερου διαχειριστικού ελέγχου του προϋπολογισμού των ελεγχόμενων φορέων, καθώς και των συστημάτων διαχειρίσεως και εσωτερικού ελέγχου των φορέων αυτών, προκειμένου να διασφαλίζεται η εν γένει χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού τους, η βελτίωση των λειτουργιών τους και η εξυπηρέτηση των στόχων τους, κατά τρόπο αποτελεσματικό, αποδοτικό και οικονομικό. Κατά νόμον, ο ασκούμενος διαχειριστικός έλεγχος δεν περιορίζεται σε δημοσιολογιστικό έλεγχο λογαριασμών, ενόψει εκδόσεως πράξεων καταλογισμού ή δημοσιονομικών διορθώσεων εάν διαπιστωθούν παρατυπίες, αλλά περιλαμβάνει και έλεγχο της οργανωτικής δομής, των μεθόδων και των διαδικασιών λειτουργίας του ελεγχόμενου φορέα, κατατείνει δε σε συνολική αξιολόγησή του».**

⁸ Συμβούλιο της Επικρατείας. (2018). Απόφαση 278/2018 (Επταμελής Σύνθεση) Available at: https://www.adjustice.gr/webcenter/faces/wcnav_externalId/search-caselaws?_adf.ctrl-state=rzg0r9p35_33¢erWidth%3D65%25%26contentID%3D%26leftWidth%3D0%25%26rightWidth%3D35%25%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dtrue%26%3D%26=&_afLoop=771609233568802#!

3.4.4. Προτάσεις για βελτίωση του ελεγκτικού έργου της ΓΔΔΕ

Στην ετήσια έκθεση για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων που εκπονεί η ΓΔΔΕ συμπεριλαμβάνεται ένα κεφάλαιο που αφορά προτάσεις δράσεων του επικεφαλής και των στελεχών με σκοπό τη βελτίωση του ελεγκτικού της έργου και τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εν γένει.

Σε ό,τι αφορά τα **θεσμικά κείμενα και το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας**, προτείνεται η αναμόρφωση του Κανονισμού περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων της ΓΔΔΕ ώστε να περιλαμβάνει συνολικά όλες τις περιπτώσεις που επισύρουν δημοσιονομική διόρθωση και επιβάλλονται με μεγαλύτερη ευελιξία από τα ελεγκτικά όργανα (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 103). Περαιτέρω, είναι πολύ σημαντικό να **ολοκληρωθεί το ΟΠΣ** της για την ολιστική κάλυψη των ελεγκτικών αναγκών και για την αναγκαία επίτευξη της διαλειτουργικότητας και συνδεσιμότητας μεταξύ των υπηρεσιών της, ενώ θα πρέπει να **ενισχυθεί και η εξωστρέφειά της** αναφορικά με τη συμμετοχή του προσωπικού της σε συνέδρια, σεμινάρια, ημερίδες και σχετικές με το ελεγκτικό της έργο δράσεις, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο για τη διάχυση τεχνογνωσίας (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 104). Παράλληλα, η εξωστρέφειά της μπορεί να ενισχυθεί και μέσα από ανταλλαγές υπαλλήλων (λ.χ. στο πλαίσιο του προγράμματος επαγγελματικής εκπαίδευσης εθνικών εμπειρογνομόνων) και με τη συμμετοχή υπαλλήλων σε εξειδικευμένα προγράμματα τεχνικής βοήθειας της ΕΕ με υποβολή προτάσεων για θέματα όπως η μεθοδολογία των ελέγχων, η εφαρμογή διεθνών ελεγκτικών προτύπων και η αξιοποίηση βέλτιστων πρακτικών (ΓΔΔΕ 2024, σελ. 105). Τέλος, προτείνεται και η επίσημη μετάφραση των **Διεθνών Προτύπων των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs)** στην ελληνική γλώσσα και η δημοσίευσή τους στο Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) [Ελεγκτικό Συνέδριο 2020, σελ. 15].

Συμπεράσματα

Η άνθιση του φαινομένου της διαφθοράς στου κόλπους της δημόσιας διοίκησης ερείδεται εν πολλοίς **στην πολιτικο-διοικητική κουλτούρα** της χώρας η οποία έχει τις ρίζες της στην περίοδο σύστασης ακόμη του ελληνικού κράτους και αναπαράγεται σταθερά, υιοθετώντας **άτυπες πρακτικές διευθετήσεων** εμποτισμένες από τις αξίες της **ιδιοτέλειας** και της **πελατειακότητας**. Παρά τον υποχρεωτικό «εξευρωπαϊσμό» της, ιδιαίτερα στα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης, η λειτουργία της ελληνικής δημόσιας

διοίκησης εξακολουθεί να ταλανίζεται από φαινόμενα «συντεχνιακής πατρωνίας» που δημιουργούν εστίες διαφθοράς στους κόλπους της, (είτε χαμηλής είτε υψηλής κατά τη διάκριση της Διεθνούς Διαφάνειας) προτάσσοντας το ατομικό έναντι του συλλογικού συμφέροντος (Τσέκος 2021, σελ.381-383). Σε συνδυασμό δε με την **ασθενή λειτουργία των θεσμών, την αστάθεια του πολιτικού συστήματος** σε ένα πλαίσιο πεπερασμένων δημοσιονομικών πόρων και τη χαμηλή **αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών**, η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, ιδιαίτερα στο **πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης** συνδεδεμένη με την πολιτική διαφθορά, υπονομεύει την αρχή της «**χρηστής διοίκησης**» στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, θέτοντας σε κίνδυνο την **τήρηση της δημοσιονομικής διαφάνειας**, την **δημοσιονομική δικαιοσύνη** και τελικά το οικονομικό συμφέρον των πολιτών πλήττοντας και την οικονομική ανάπτυξη.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το φαινόμενο έχουν ενεργοποιηθεί **μηχανισμοί καταπολέμησης** σε **εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο** με ιδιαίτερη βαρύτητα στην Ελλάδα να δίδεται στο ρόλο της ΕΑΔ. Στο **πεδίο των δημοσιονομικών ελέγχων ως μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς, τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα** όπως αυτά εφαρμόζονται από τις ευρωπαϊκές και εθνικές αρχές, **αποτελούν ένα σημαντικό μεθοδολογικό εργαλείο περιορισμού του φαινομένου**, αφού παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές προς διασφάλιση της διαφάνειας, της ανεξαρτησίας των ελεγκτών και της αποτελεσματικότητας των ελέγχων. Σε ενωσιακό επίπεδο κομβικό ρόλο διαδραματίζει το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο** που διεξάγει χρηματοοικονομικούς ελέγχους, ελέγχους συμμόρφωσης και ελέγχους επίδοσης καθώς και η **Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στην Ελλάδα, ο δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται κυρίως κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την ΕΑΔ, την ΕΔΕΛ, τις ΜΕΕ σε ό,τι αφορά το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τη ΓΔΔΕ. Ο ρόλος της ΓΔΔΕ είναι καθοριστικός, καθώς αποτελεί το κύριο διοικητικό όργανο άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου του κρατικού προϋπολογισμού με αποστολή της **την τήρηση και εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**. Το ελεγκτικό της έργο βαίνει αυξανόμενο κάθε ελεγκτική περίοδο και η συμβολή της στον τομέα της κανονιστικής συμμόρφωσης και της ενίσχυσης της διαφάνειας στη λειτουργία

των φορέων της ελεγκτικής της αρμοδιότητας είναι αναγνωρισμένη. Ωστόσο, **το πεδίο της ελεγκτικής δραστηριότητας της ΓΔΔΕ και συνακόλουθα η εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης** δεν περιορίζεται στη σύννομη πραγματοποίηση των κρατικών δαπανών και τη διασφάλιση της κανονικότητάς τους αλλά συνδέεται με την **επίτευξη των στόχων των φορέων**, την μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους και τη **συνολική αξιολόγηση της λειτουργίας τους**. Ειδικά ο **έλεγχος επίδοσης** – ο οποίος αποτελεί την πιο σύγχρονη μορφή ελέγχου και περιλαμβάνει δείκτες οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας **σχετιζόμενους με τη διαφθορά** – εκτιμά κατά πόσο οι **κυβερνητικές πολιτικές εφαρμόστηκαν ορθά**, κατά πόσο **έχουν επιτευχθεί οι επιδιωκόμενοι στόχοι**, ή κατά πόσο υπάρχουν χρηματοοικονομικές, οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές **συνέπειες οφειλόμενες στις αποφάσεις πολιτικής** (ΕΣΟΕΛ 2021, σελ. 27). Παράλληλα, μέσα από τον έλεγχο των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων, **εξετάζει εκτός από την εφαρμογή της διαφάνειας και την εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης.**

Εν κατακλείδι, παρόλο που ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα φαίνεται να ακολουθεί τα διεθνή πρότυπα και να ασκείται αποτελεσματικά συμβάλλοντας καίρια στην καταπολέμηση της διαφθοράς, οι ελεγκτικές υπηρεσίες θα πρέπει να εντατικοποιήσουν το έργο τους, ειδικά στο πεδίο των ελέγχων επίδοσης, ώστε να **εγκολπωθεί η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από το σύνολο των φορέων αρμοδιότητάς τους**. Μελλοντικά, προς επίρρωση της αποτελεσματικότητας της άσκησης των δημοσιονομικών ελέγχων στην Ελλάδα, ίσως θα έπρεπε να εξετασθεί το ενδεχόμενο **κωδικοποίησης της σχετικής νομοθεσίας** λόγω και της ύπαρξης πολλών και διαφορετικών ελεγκτικών οργάνων.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- ❖ Αργυριάδης Α., Γεροστάθου Α., Γεωργίου Γ., Κλουκινιώτου Ε. και Μπάλτα Ε., (n.d.). *Έλεγχοι απόδοσης/Performance Audits* [Εκπαιδευτικό Υλικό]. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- ❖ Βύσσια, Β. (2020). *Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και ο δημοσιονομικός έλεγχος από το ΓΙΑΚ: η σύγχρονη πραγματικότητα*. Διπλωματική εργασία. [Online]. Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου. Available at: <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/handle/123456789/5742> [Accessed: 16 January 2025].
- ❖ Ηλιάδου, Α. Ν. (2021). *Η ιστορική εξέλιξη, τα βασικά πολιτισμικά και δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και τα προβλήματα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα*. Στο: Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Νταλάκου, Β. (επιμ.) *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΑΠ, σελ. 217–238.
- ❖ Κάτσιος, Σ., & Μπλάτσος, Ι. (2022). *Διαφθορά, οργανωμένο έγκλημα και διεθνείς οικονομικές σχέσεις* [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. <http://dx.doi.org/10.57713/kallipos-105> [Accessed: 15 November 2024].
- ❖ Καραγιάννη, Χ., (2020). *Η Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και τα μέσα για την καταπολέμησή της*. Προπτυχιακή Εργασία. [Online]. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Available at: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/object/2898311/file.pdf> [Accessed 15 November 2024].
- ❖ Λαμπροπούλου Έ., Παπαμανώλης Ν., Μπακιρλή Ε., Αγγελή Σ. και Μπακάλη Ε. (2015). 'Ο δημόσιος λόγος περί 'διαφθοράς' και οι προσωπικές αντιλήψεις των επίσημων φορέων και λειτουργών', *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 20, σελ. 219–240. [doi: 10.12681/sas.526](https://doi.org/10.12681/sas.526) [Accessed: 15 November 2024].
- ❖ Λαζαράτος Π. (2018), *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- ❖ Μαυρομαμάτη, Α. (2006). *Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα- Μέρος II: Ο έλεγχος απόδοσης, ένα παράδειγμα δημοσιονομικής πολιτικής*, Διοικητική Δίκη, 3/2006, σελ.572-579.
- ❖ Μπάλτα, Ε. (2009). *Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες βάσεις*. Εφημερίδα Διοικητική Δικαιοσύνη, 4/2009, σελ. 542-555.
- ❖ Παγουλάτος Γ. και Τσίγκου Δ., (2022). *Το Δημοσιονομικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Διάλογος για την Μεταρρύθμισή του*. Αθήνα: διαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης. Available at: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/03/Dimosionomiko_Plaisio_EE_Giorgos_Pagoulatos.pdf [Accessed:15 November 2024].
- ❖ Παναγιωτίδης, Μ.Γ. (2022). *Διαφθορά και παραοικονομία: συσχετίσεις με μακροοικονομικά μεγέθη και με τη νομισματική και δημοσιονομική πολιτική*. Διδακτορική διατριβή. [Online]. Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης. Available at: <https://freader.ekt.gr/eadd/index.php?doc=52110&lang=el#p=5> [Accessed: 15 November 2024].
- ❖ Παπαδοπούλου, Σ. (2024). *Ο ρόλος και η συμβολή της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) στη διαμόρφωση δημοσιονομικής συνείδησης στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ) της Ελλάδας*. Διπλωματική Εργασία. [Online]. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής. Available at: <https://polynoe.lib.uniwa.gr/xmlui/handle/11400/6724> [Accessed 18 January 2025].
- ❖ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση*. ΕΛΙΑΜΕΠ – Παρατηρητήριο για την κρίση. Αθήνα: Παπαζήση. Available at: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/09/book-1.pdf> [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ Τζέμος Β., Παπατόλιας Α., Αναστασίου Α. και Δουλαδέρης Ν. (n.d.). *Νομιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*. [Εκπαιδευτικό Υλικό]. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Available at: <https://digitalrepository.ekdd.gr/bitstream/123456789/971/1/NOMIMOTHTA%20>

[ΚΑΙ%20ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ%20ΣΤΗ%20ΔΗΜΟΣΙΑ%20ΔΙΟΙΚΗΣΗ%20ΚΑΙ%20ΤΗ Ν%20ΤΟΠΙΚΗ%20ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ%20\(2\).pdf](#) [Accessed: 20 November 2024].

- ❖ Τζέμος Β. και Αναστασίου Α. (n.d.) *Έλεγχος διοικητικής δράσης*. [Εγχειρίδιο Μαθήματος]. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Available at: https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/?course=KH_AEID_GD103 [Accessed: 20 November 2024].
- ❖ Τσαντή Ε., Τερζάκης Δ. και Τετώρου Κ. (2019). *Θεσμικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Διαχείρισης*. [Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο]. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- ❖ Τσέκος, Θ. (2021). *Η ιστορική εξέλιξη, τα βασικά πολιτισμικά και δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και τα προβλήματα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα*. Στο: Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Νταλάκου, Β. (ειπώ.) Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα. Αθήνα: ΕΑΠ, σελ. 375–399.
- ❖ Χρυσομάλλης, Μ. (2018). *Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ξενόγλωσση

- ❖ De Angelis, F. και Mollet, F. (2021). *Rethinking EU economic governance: The Stability and Growth Pact*. European Policy Centre. Available at: https://www.epc.eu/content/PDF/2021/Stability_and_Growth_Pact_PB_v4.pdf [Accessed: 15 January 2025].
- ❖ Intereconomics. (2019). *Understanding the Limitations of Maastricht*. Intereconomics: Review of European Policy, 54(2), pp. 72-77. Available at: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2019/number/2/article/understanding-the-limitations-of-maastricht.html> [Accessed: 25 November 2024].
- ❖ Sotiropoulos, D.A. (2020) *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*. Policy Paper #46/2020. Athens: ELIAMEP. Available at: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Paper-46-Sotiropoulos-final.pdf> [Accessed: 16 November 2024].

- ❖ Spanou, C. and Lampropoulou, M. (2022) *Transparency policy in Greece: From citizen empowerment to anticorruption and open data*. ELIAMEP Working Paper #115/2022. Athens: ELIAMEP. Available at: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2022/01/Working-Paper-115-Transparency-final-1.pdf> [Accessed: 16 November 2024].

Διαδικτυακοί Τύποι / Ιστοσελίδες

- ❖ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (COSO). n.d. *About us*. Available at: <https://www.coso.org/about-us> [Accessed 13 January 2025].
- ❖ Council of Europe (1999). Civil Law Convention on Corruption. *Strasbourg, 4.XI.1999, European Treaty Series- No. 174*. Available at: <https://rm.coe.int/168007f3f6> [Accessed: 15 November 2024].
- ❖ Council of Europe. (n.d.). *What is GRECO?* Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ Council of Europe. (n.d.). *How does Greco Work?* Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work> [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ Council of Europe, n.d. GRECO. (2024). *Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Πρόληψη της διαφθοράς και προώθηση της ακεραιότητας σε κεντρικές κυβερνήσεις (υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα) και φορείς επιβολής του νόμου - Έκθεση Συμμόρφωσης: Ελλάδα*. GRECO/RC5(2024). Συμβούλιο της Ευρώπης. pp 1-25. Available at: <https://rm.coe.int/grecore5-2024-1-final-gr-compliance-report-greece-public-2780-7829-249/1680b08102> [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ European Anti-Fraud Office (OLAF). (2023). OLAF Report 2023. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/b6881acf-3d38-4021-802b-47ee45e44752_en?filename=or-2023-short_en.pdf [Accessed 19 November 2024].
- ❖ European Anti-Fraud Office (OLAF). (n.d.). What we do. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_el [Accessed 19 November 2024].

- ❖ European Central Bank, n.d. *Τα κριτήρια σύγκλισης*. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.el.html> [Accessed: 20 November 2024].
- ❖ EUR-Lex. (1999). *Απόφαση της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό SEC(1999) 802]*. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Available at: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0352> [Accessed 16 November 2024].
- ❖ EUR-Lex. (2008). *Απόφαση του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 2008 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (2008/801/EK.)* Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32008D0801> [Accessed 16 November 2024].
- ❖ EUR-Lex (n.d.). *Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026> [Accessed 13 January 2025].
- ❖ European Union (n.d.). *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024*. Available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217?utm=> [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ European Union (n.d). European Anti-Fraud Office. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_el [Accessed: 16 November 2024].
- ❖ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2019). *Lima Declaration: Principles of Public Auditing. International Organization of Supreme Audit Institutions*. Available at: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf [Accessed: 18 January 2025].

- ❖ Institute of Internal Auditors (IIA). (n.d.). *About the IIA*. Available at: <https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/> [Accessed: 18 January 2025].
 - ❖ Transparency International (n.d.). *What is Corruption?* Available at: <https://www.transparency.org> [Accessed: 15 November 2024].
 - ❖ Transparency International (n.d.). *About us*. Available at: <https://www.transparency.org/en/about> [Accessed 16 November 2024].
 - ❖ Transparency International (n.d.). *Our Vision*. Available at: <https://transparency.gr/poioi-eimaste/i-diethnis-diafaneia/> [Accessed 16 November 2024].
 - ❖ Transparency International (n.d.). Available at: <https://www.transparency.org/en/research> [Accessed 16 November 2024].
 - ❖ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (n.d.). *Learn about UNCAC*. Available at: <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/learn-about-uncac.html> [Accessed 16 November 2025].
 - ❖ Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ). (2024). *Ετήσια Έκθεση για τα Αποτελέσματα των Δημοσιονομικών Ελέγχων*. Available at: <https://minfin.gov.gr/etisia-ekthesi-arthrou-22-n-3492-2006/> [Accessed 12 January 2025].
 - ❖ Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ). (n.d.). *Αποστολή και Αρμοδιότητες*. Available at: <https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites> [Accessed 16 November 2024].
 - ❖ Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ). (2024). *Έκθεση Απολογισμού έτους 2023*. Available at: <https://aead.gr/publications/essays/ead-ekthesi-apologismou-2023> [Accessed 21 January 2025].
 - ❖ Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Οδηγός Εκπόνησης Τομεακών Στρατηγικών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς*. Αθήνα: Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Available at: <https://aead.gr/images/manuals/tomeakes-stratigikes/odigos-ekponisis-tomeakon-stratigikon.pdf> [Accessed: 15 November 2024].
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2020). *Προκαταρκτική Εργασία για τον Καθορισμό της Γενικότερης Στρατηγικής Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. Available at: <https://www.elsyn.gr/el/node/875> [Accessed: 15 January 2025].

- ❖ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2022). *Ετήσια Έκθεση για το οικονομικό έτος 2022*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Available at: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_EL.pdf [Accessed: 18 January 2025].
- ❖ Επιτροπή Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΕΔΕΛ). n.d. *Έργο ΕΔΕΛ. Σχέσεις με τα Κοινοτικά Όργανα*. Available at: <http://www.edel.gr/Connections.aspx> [Accessed 18 January 2025].
- ❖ ΕΣΟΕΛ. (2021). *Οδηγός Ελέγχου Επίδοσης*. Αθήνα: Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας. ISBN: 978-618-84622-6-7. Available at: https://aead.gr/images/manuals/Odhgos-elegxou-epidoshs/Odhgos_elegxou_epidosis_isbn_on_line.pdf [Accessed 16 November 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2023). *Ετήσια Έκθεση για το οικονομικό έτος 2023*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Available at: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_EL.pdf [Accessed: 18 January 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d. *Ο έλεγχος του δημοσίου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Available at: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/> [Accessed 18 January 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, n.d. *Η μεθοδολογία μας*. Available at: <https://www.eca.europa.eu/el/our-methodology> [Accessed 18 January 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2021). *Ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ - Οικονομικό έτος 2020*. Βρυξέλλες: COM(2021) 301 final, Annex 2: *Εσωτερικός Έλεγχος και Δημοσιονομική Διαχείριση*. Available at: https://commission.europa.eu/publications/annual-management-and-performance-report-2021_en?prefLang=el [Accessed: 18 January 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (n.d.). *Δημόσιος Εσωτερικός Έλεγχος*. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_el [Accessed: 18 January 2025].
- ❖ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2017). *Το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ*. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Available at:

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/040201/04A_FT\(2013\)040201_EL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/040201/04A_FT(2013)040201_EL.pdf) [Accessed 22 November 2024].
- ❖ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2025). *Το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ*. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Available at: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf [Accessed 18 January 2025].
 - ❖ Μίτος, n.d. *Διενέργεια Ελέγχου της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.) στα συγχρηματοδοτούμενα Ε.Π. από τα Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. [Κωδικός Διαδικασίας: 139230]. Available at: <https://mitos.gov.gr/index.php> [Accessed 18 January 2025].
 - ❖ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. (2024). *Χρυσό Βραβείο για τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων στα Compliance Awards 2024*. [Δελτίο Τύπου, 02 Οκτωβρίου]. Available at: <https://minfin.gov.gr/ypourgeio-ethnikis-oikonomias-kai-oikonomikon-chryso-vraveio-gia-ti-geniki-dieftynsi-dimosionomikon-elegchon-sta-compliance-awards-2024/> [Accessed: 18 January 2025].

Νομοθεσία

- ❖ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, *Σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/ALL/?uri=CELEX:32024R1263> [Accessed 18 January 2025].
- ❖ Νόμος 3492/2006 (Α'210)
- ❖ Νόμος 4270/2014 (Α'143)
- ❖ Νόμος 4314/2014 (Α' 265)
- ❖ Νόμος 4337/2015 (Α'129)
- ❖ Νόμος 4622/2019 (Α'133)
- ❖ Νόμος 4706/2020 (Α'136)
- ❖ Νόμος 4795/2021 (Α'62)
- ❖ Νόμος 4820/2021 (Α'130)

- ❖ Π.Δ. 142/2017 (Α΄ 181)
- ❖ Υπουργική Απόφαση «Έγκριση Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)» (Β΄ 1519).
- ❖ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 19/13.07.2022. «Έγκριση Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς». (Α΄138).