



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

**Ο ρόλος των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων στη
δημοσιονομική διαχείριση : Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο**

ΓΙΑΝΤΙΡΗ ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ

αρ. μητρώου 12011

επιβλέπων καθηγητής: Φωτόπουλος Γεώργιος

Ιανουάριος 2014

Πρόλογος - Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών “Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων” του Οικονομικού Τμήματος του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Προσπάθησα να επιλέξω και να υποστηρίξω όσο μπορούσα καλύτερα ένα θέμα σύγχρονο και επίκαιρο, που να συνδυάζει το επιστημονικό ενδιαφέρον του Τμήματος αλλά και το δικό μου προσωπικό και επαγγελματικό ενδιαφέρον. Η συγκέντρωση του υλικού ξεκίνησε από τον Ιούλιο του 2013, ενώ μελέτη του και η εκπόνηση της εργασίας έγινε την περίοδο Οκτώβριος 2013 – Ιανουάριος 2014.

Την περίοδο αυτή πολύτιμη υπήρξε για εμένα και την οικογένεια μου η πρακτική και ηθική στήριξη των γονιών μου και για αυτό τους ευχαριστώ πολύ. Επίσης ευχαριστώ το προσωπικό της ακαδημαϊκής βιβλιοθήκης του ΑΤΕΙ Πελοποννήσου (Καλαμάτας) για τη βοήθειά του στη συγκέντρωση υλικού από τις ελληνικές ακαδημαϊκές βιβλιοθήκες. Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον καθηγητή του Τμήματος κ. Φωτόπουλο Γεώργιο, που επέβλεψε την προσπάθειά μου, για την πρόθυμη ανταπόκρισή του σε ότι χρειάστηκα και για την ενθάρρυνσή του.

Καλαμάτα, Ιανουάριος 2014

Αναστασία Γιαντίρη

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	v
ABSTRACT	vi
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	5
ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	5
1.1 Το πρωτεύον πρόβλημα του εντολέα	5
1.2 Η αναγκαιότητα του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.....	9
1.3 Η επιλογή του ελεγκτή	11
1.4 Η διαφθορά και άλλες έννοιες	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	16
ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ	16
2.1 Τα οργανωτικά πρότυπα	16
2.1.1 Συλλογικά όργανα που λειτουργούν ως δικαστήρια.....	16
2.1.2 Μονοπρόσωπα όργανα αμιγώς αγγλοσαξονικού τύπου	17
2.1.3 Συλλογικά όργανα που δεν λειτουργούν ως δικαστήρια	18
2.1.4 Σκανδιναβικό – Δυαδικό Σύστημα Ελέγχου.....	19
2.2 Η αποστολή των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων	19
2.3 Τα είδη των ελέγχων	21
2.3.1 Ο έλεγχος των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων (financial audit)	22
2.3.2 Ο έλεγχος συμμόρφωσης (compliance audit)	23
2.3.3 Ο έλεγχος απόδοσης (performance ή Value for money audit)	24
2.3.4 Οι στρεβλώσεις λόγω της ελεγκτικής διαδικασίας.....	25
2.4 Οι συμβολές των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων.....	27
2.4.1 Καταπολέμηση της διαφθοράς.....	27
2.4.2 Πολιτική συμμετοχή	31
2.4.3 Συμβολές σε οικονομικό επίπεδο.....	32
2.5 Οι παράγοντες καλής λειτουργίας των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων	34

2.5.1 Διακριτές και ισχυρές εντολές ελέγχου	34
2.5.2 Ανεξαρτησία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων.....	35
2.5.3 Επαρκή μέσα (χρηματοδότηση, προσωπικό, εγκαταστάσεις)	38
2.5.4 Συνεργασίες, ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας με Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα και άλλους φορείς.....	39
2.5.5 Τήρηση διεθνών ελεγκτικών προτύπων.....	40
2.5.6 Γενικότερο υποστηρικτικό θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	43
ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	43
3.1 Γενικά για το Ελεγκτικό Συνέδριο	43
3.1.1 Ίδρυση – διαδρομή, αρμοδιότητες.....	43
3.1.2 Δομή και οργάνωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	47
3.2 Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.....	49
3.2.1 Τα πρόσωπα που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο.....	50
3.2.2 Οι δαπάνες που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο.....	50
3.2.3 Το προσωπικό που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο	53
3.2.4 Η διαδικασία του προληπτικού ελέγχου	54
3.2.5 Το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου	56
3.3 Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας... 59	
3.3.1 Ποιες συμβάσεις υπάγονται στον έλεγχο.....	61
3.3.2 Το περιεχόμενο του προσυμβατικού ελέγχου.....	62
3.4 Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών.....	64
3.4.1 Η διαδικασία του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών.....	65
3.4.2 Το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου.....	68
3.5 Νέες κατευθύνσεις στον έλεγχο	71
3.5.1 Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.....	71
3.5.2 Η ολοκλήρωση του ελέγχου και το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης	74
3.5.3 Ο έλεγχος του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του ελέγχου των δαπανών	76

3.5.4 Διενέργεια στοχευμένων ελέγχων.....	78
3.6 Οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού.....	78
3.6.1 Η “Διαδήλωση”.....	79
3.6.2 Η ετήσια έκθεση.....	81
3.6.3 Ο αντίκτυπος των εκθέσεων	83
3.7 Οι σχέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία.....	84
3.8 Παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία του Ε.Σ.	88
3.8.1 Ισχυρές και διακριτές εντολές ελέγχου.....	88
3.8.2 Η Ανεξαρτησία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	89
3.8.3 Τα μέσα του Ελεγκτικού Συνεδρίου	90
3.8.4 Συνεργασίες, ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας με Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα και άλλους φορείς.....	94
3.8.5 Χρήση ελεγκτικών προτύπων	95
3.8.6 Γενικότερο υποστηρικτικό περιβάλλον	95
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο	97
ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	97
4.1 Συγκεφαλαίωση – Συμπεράσματα	97
4.2 Προτάσεις για περαιτέρω έρευνα.....	104
4.3 Επίλογος.....	105
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	107

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανάγκη του ελέγχου είναι σύμφυτη σε κάθε νομικό – πολιτικό σύστημα και πηγάζει από την ανάγκη της επίβλεψης των εντολοδόχων από τους εντολείς τους σε όλα τα επίπεδα. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η επίβλεψη της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης στο επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης, αφού στο επίπεδο αυτό αναλώνονται οι πόροι για να σχηματιστούν οι υπηρεσίες που κινούν τελικά το Κράτος. Το ρόλο του ελεγκτή διεθνώς αναλαμβάνουν τα ανεξάρτητα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα. Αποτελούν το “μάτι” της Βουλής στην Κυβέρνηση για την προσήκουσα εκτέλεση του Προϋπολογισμού και εγγυώνται για την αξιοπιστία της λογιστικής απεικόνισης της δημοσιονομικής διαχείρισης και άρα τα στοιχεία που δημοσιοποιούνται προς το ευρύτερο κοινό. Από τη δραστηριοποίησή τους απορρέουν σημαντικά οφέλη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ισχυροποίηση του συστήματος της οικονομικής διοίκησης και γενικότερα την βελτίωση της οικονομικής επίδοσης και την προώθηση της ανάπτυξης. Επίσης αυξάνεται ο βαθμός εμπιστοσύνης του Λαού στο Κράτος. Η καλή λειτουργία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων δεν είναι ανεπηρέαστη από προϋποθέσεις όπως η νομική κατοχύρωση των λαμβανομένων εντολών ελέγχου και η περιχαράκωση της ανεξαρτησίας τους.

Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο με μακρά πορεία – 180 ήδη χρόνων – και θέση ανώτατου δικαστηρίου, ασκεί τις αρμοδιότητες του εξωτερικού ελέγχου. Καταφέρνει όμως να συμβαδίσει με τη σύγχρονη ελεγκτική πρακτική και τη δράση των ομολόγων του Ιδρυμάτων του εξωτερικού ή οι ελεγκτικές εξελίξεις το έχουν ξεπεράσει; Η απάντηση θα επιχειρηθεί μέσα από τη βιβλιογραφική εξέταση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων αλλά και τους παράγοντες που συνθέτουν το πλαίσιο λειτουργίας του Θεσμού.

ABSTRACT

The need for audit is inherent in every legal - political system. It stems at any level from the necessity of principals monitoring their agents. Nevertheless at the level of Public Administration where all of state's resources are used in order to be transformed into services, which eventually makes the State work, the oversight on public financial management is of great importance. The task of auditing is internationally undertaken by Supreme Audit Institutions (SAI). They are the "eye" of the State House into the Government's proper use of the state budget. They also guarantee for the credibility of the management's accounting representation and therefore the information disclosed to the public. SAI activity results in beneficial effects such as combating corruption, strengthening of financial management system and generally improving economic performance and promoting economic growth. It also enhances the degree of confidence in the State. The proper functioning of Supreme Audit Institutions is affected by conditions such as obtaining clear mandates and assurance of independence.

The power of external audit in Greece is reposed in the Hellenic Court of Audit which elapsing a long course - already 180 years - able Supreme Court. Does it manage to keep up with modern audit practice and activity of foreign SAI or has auditing evolution surpassed it? The answer will be undertaken through literature review of the Hellenic Court's of Audit auditing procedures, but also examining into prerequisites for a SAI's proper functioning.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

(i) Σκοπός, Στόχοι

Η διαφύλαξη του δημοσίου χρήματος και η διαφάνεια στη διαχείρισή του αποτελούν ύψιστες και διαχρονικές επιταγές σε όλες τις δημοκρατικές κοινωνίες. Στη σύγχρονη ελληνική καθημερινότητα, όπου η κοινωνία ταλανίζεται από την οικονομική κρίση και συγκλονίζεται από την αποκάλυψη οικονομικών σκανδάλων, η αναγκαιότητα του ελέγχου στη δημοσιονομική διαχείριση προβάλλει πιο επιτακτική και επίκαιρη από ποτέ. Το έργο του ελέγχου αποβλέπει αφενός στη διαχείριση των δημοσίων πόρων με τρόπο αποτελεσματικό, όχι μόνο αναχαιτίζοντας το φαινόμενο της διαφθοράς, αλλά και αποτρέποντας την ανορθολογική και σπάταλη χρήση των πόρων αυτών και αφετέρου στη διαχείριση με τρόπο διαφανή, ώστε να ενισχύεται η διαδικασία της λογοδοσίας και να διατηρείται η εμπιστοσύνη στο Κράτος και η κοινωνική συνοχή.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνηθεί αν και σε ποιο βαθμό μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να επιτελέσει αυτό το έργο. Προς το σκοπό αυτό επιχειρείται να αναζητηθεί από τη διεθνή εμπειρία ο ρόλος αυτών των οργανισμών αλλά και οι προϋποθέσεις για την καλή τους λειτουργία. Επιχειρείται επίσης να αποτυπωθεί η εξελικτική πορεία του Θεσμού σε σχέση με τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες, αλλά και να προσδιοριστεί το “βάθος” των ελέγχων του, υπό το πρίσμα της δικαστικής του φύσης. Επιπλέον αποπειράται να προσδιοριστεί η θέση και η δραστηριοποίηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Τέλος επιχειρείται να παρουσιαστεί η υφιστάμενη κατάσταση σε σχέση με τους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία του.

(ii) Αιτιολόγηση Σκοπιμότητας

Η παρούσα εργασία εντάσσεται στο πεδίο των νέων θεσμικών οικονομικών (new institutional economics). Περιέχονται επίσης κάποια

στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου - αναγκαία για την ανάπτυξη των ζητημάτων των ελέγχων, αλλά και κάποια που άπτονται της διοικητικής επιστήμης υπό τη λειτουργική έννοια του ίδιου του Θεσμού.

Στο αρχικό ακόμη στάδιο της σύλληψης της κεντρικής ιδέας της παρούσας εργασίας και της διαμόρφωσης του θέματος αναζητήθηκε υλικό στην (ελληνική) βιβλιογραφία και σε άλλες μεταπτυχιακές εργασίες αλλά και διδακτορικές διατριβές, σχετικό με το Ελεγκτικό Συνέδριο και το έργο του. Συγκριτικά με το υλικό αυτό η παρούσα εργασία παρουσιάζει τις εξής ιδιαιτερότητες:

(α) αποπειράται να αντιμετωπίσει το θέμα με μια οικονομική ματιά κι όχι από τη νομική σκοπιά του δημοσιονομικού δικαίου,

(β) προσπαθεί να παρουσιάσει μόνο το ελεγκτικό έργο (και τις παραγόμενες σε σχέση με αυτό εκθέσεις) του Συνεδρίου στο σύνολό του κι όχι απόσπασματικά ένα είδος ελέγχου ή συνολικά όλες τις αρμοδιότητές του,

(γ) επιχειρεί να ανάγει το θέμα του ελέγχου και των οφελών του στη γενικότερη δημοσιονομική διαχείριση κι όχι μόνο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

(iii) Μεθοδολογία, Περιορισμοί

Η εργασία εκπονήθηκε με τη μέθοδο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης. Το ξενόγλωσσο υλικό συγκεντρώθηκε μέσω του διαδικτύου, αρχικά με τη χρήση σχετικών “μηχανών” και αναζήτηση με λέξεις κλειδιά όπως “supreme audit institutions” ή “supreme audit courts”. Ακολούθως, αφού δημιουργήθηκε μια αρχική δεξαμενή κι αξιολογήθηκε το υλικό, αναζητήθηκαν οι πηγές από τις εργασίες, μελέτες, άρθρα κ.λπ. που προκρίθηκαν. Χρήσιμο πρακτικό βοήθημα στη διαδικασία αυτή ήταν η υπηρεσία εικονικών ιδιωτικών δικτύων (vnp), η χρήση της οποίας παραχωρήθηκε από το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.

Η ελληνική βιβλιογραφία αναζητήθηκε επίσης με τις λέξεις κλειδιά “Ελεγκτικό Συνέδριο”, διαδικτυακά, στους ηλεκτρονικούς καταλόγους των ακαδημαϊκών βιβλιοθηκών. Η πρόσβαση στα σχετικά βιβλία που

επιλέχθηκαν έγινε δυνατή μέσω της υπηρεσίας διαδανεισμού της ακαδημαϊκής βιβλιοθήκης του ΑΤΕΙ Πελοποννήσου (Καλαμάτας), που είναι μέλος του Συνδέσμου Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (ΣΕΑΒ – HEAL LINK).

Μεγάλο ενδιαφέρον θα παρουσίαζε η στατιστική επεξεργασία εμπειρικών στοιχείων του επιπέδου δραστηριοποίησης σε σχέση με τους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ή των αποτελεσμάτων των ελέγχων σε σχέση με την πρόσφατη αλλαγή της νομοθεσίας και την επέκταση του περιεχομένου του ελέγχου στη “χρηστή διαχείριση”. Η αντικειμενική δυσκολία που ενέχεται στη συλλογή αλλά και την “ποσοτικοποίηση” τέτοιων στοιχείων είναι περιοριστικοί για την έρευνα.

(iv) Διάρθρωση, Συνοχή

Στο πρώτο κεφάλαιο επιλέγεται το θεώρημα εντολέα – εντολοδόχου (principal-agent) και οι προβληματικές συμβατικές τους σχέσεις (agency problems) στα διαδοχικά επίπεδα εκλογικό σώμα – Βουλή – Κυβέρνηση – Δημόσια διοίκηση για να εισαχθεί η αναγκαιότητα του ελέγχου. Ακολούθως παρουσιάζεται η σημαντικότητα του ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης της Δημόσιας Διοίκησης και αιτιολογείται η επιλογή των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων στο ρόλο του ελεγκτή. Τέλος προσδιορίζονται, με τρόπο συνοπτικό, εννοιολογικά λοιποί για την ανάπτυξη της εργασίας χρήσιμοι όροι (διαφθορά, λογοδοσία, διαφάνεια, χρηστή διακυβέρνηση) και η μεταξύ τους συνάφεια.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρατίθενται τα χαρακτηριστικά και λειτουργίες των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων όπως είναι κοινά αποδεκτά στη διεθνή βιβλιογραφία. Παρουσιάζεται επίσης η πολυεπίπεδη συνεισφορά τους σε θέματα οικονομικού και πολιτικού ενδιαφέροντος, αλλά και οι στρεβλώσεις που δημιουργούνται στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης από την ελεγκτική δράση τους. Τέλος καθορίζονται οι παράγοντες – τόσο βασικοί που χαρακτηρίζονται και ως προϋποθέσεις – για

την αποτελεσματική λειτουργία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων. Συχνά στο κεφάλαιο αυτό υιοθετείται η θέση του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επιχειρείται μια σύντομη και περιεκτική περιγραφή του ελεγκτικού έργου και των σχετικών με αυτό εκθέσεων του Θεσμού, ώστε ο αναγνώστης να μπορεί να διαμορφώσει άποψη για το εύρος και το “βάθος” των ελέγχων. Η περιγραφή γίνεται με την παράλληλη παράθεση ιστορικών και άλλων στοιχείων, που συνδιαμόρφωσαν την υφιστάμενη κατάσταση, σε σχέση (α) με την εξελικτική ελεγκτική δράση του Συνεδρίου, (β) με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών (γ) με τη νομική κατοχύρωση των ελέγχων και (δ) με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των μελών του. Τα (γ) και (δ) άλλωστε αποτελούν θεμελιώδεις προϋποθέσεις καλής λειτουργίας και παρουσιάζονται και στο τέλος του κεφαλαίου με τις λοιπούς παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία του Θεσμού. Στο πνεύμα των (β) και (δ) αλλά και στην κατοχύρωση της διαφάνειας κινείται και η αποπειρώμενη αποτύπωση των σχέσεων του Συνεδρίου με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την κοινωνία.

Μετά την επισκόπηση του σχετικού υλικού και χρησιμοποιώντας λογικές διαδικασίες και κριτική σκέψη, εξάγονται τα συμπεράσματα της εργασίας που παρατίθενται στο τέταρτο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1.1 Το πρωτεύον πρόβλημα του εντολέα

Στα πλαίσια οποιουδήποτε νομικού – πολιτικού συστήματος ενυπάρχουν προβλήματα που σχετίζονται με τις συμβατικές σχέσεις των παραγόντων του συστήματος αυτού (agency problems). Συμβατική σχέση νοείται υπό την έννοια μιας σύμβασης (ή συμβολαίου) όπου ένα πρόσωπο (ή μια ομάδα προσώπων) αναθέτει σε κάποιον άλλο (ή κάποιους άλλους) την εκτέλεση υπηρεσίας για λογαριασμό του, μεταβιβάζοντάς του για το σκοπό αυτό μέρος της αποφασιστικής εξουσίας του. Για τις ανάγκες της παρουσίασης της σχετικής θεωρίας ο πρώτος καλείται εντολέας (principal) και ο δεύτερος εντολοδόχος (agent). (Streim, 1994: 177-178) Μια πιο επεξηγηματική περιγραφή των δύο όρων αυτών, δίνεται από το Λάζο (2005: 81) «... Εντολέας είναι το πρόσωπο (ατομικό ή συλλογικό) που έχει την εξουσία να εκδίδει εντολές, έχει την ευθύνη να επιμερίζει ευθύνες για την τέλεση έργου σε άλλα (ατομικά ή συλλογικά) πρόσωπα και να ελέγχει το εάν και κατά πόσο οι εντολές εκτελέστηκαν και οι ευθύνες αξιοποιήθηκαν με βάση τη βούλησή του, το εάν και κατά πόσο οι δράσεις τους κινήθηκαν κατά το τέλος που όρισε. Εντολοδόχος είναι το πρόσωπο που έλαβε την εντολή και ανέλαβε την ευθύνη να εκτελέσει ένα έργο..».

Η σχέση εντολέα – εντολοδόχου είναι προβληματική αφενός γιατί ο εντολοδόχος προσπαθεί να μεγιστοποιήσει την προσωπική του ωφέλεια – και όχι αυτή του εντολέα- και αφετέρου γιατί η πληροφόρηση ανάμεσα στα δύο εμπλεκόμενα μέρη δεν είναι συμμετρική. Υπάρχουν 2 είδη ασύμμετρης πληροφόρησης, η περίπτωση της κρυμμένης ενέργειας και η περίπτωση της κρυμμένης πληροφορίας. (Arrow, 1984: 1-6) Η περίπτωση της κρυμμένης ενέργειας είναι η απόκρυψη ενεργειών του εντολοδόχου από τον εντολέα

μετασυμβατικά εξαιτίας της ωφελμιστικής συμπεριφοράς του εντολοδόχου και συνιστά τον λεγόμενο ηθικό κίνδυνο (moral hazard problem). Η περίπτωση της κρυμμένης πληροφορίας είναι η απόκρυψη πληροφοριών στις οποίες έχει πρόσβαση ο εντολοδόχος προσυμβατικά και τις οποίες αποκρύπτει από τον εντολέα και συνιστά τον κίνδυνο της δυσμενούς επιλογής (adverse selection problem).

Η αντιμετώπιση των δύο αυτών κινδύνων αποτελεί το πρωτεύον πρόβλημα του φορέα που αναθέτει σε άλλον των εκτέλεση υπηρεσίας εκχωρώντας του παράλληλα και εξουσία λήψης αποφάσεων σε ένα βαθμό, δεδομένου ότι στις προβληματικές συμβατικές σχέσεις αφενός ο εντολέας δεν μπορεί πλήρως και χωρίς κόστος να παρατηρεί τον εντολοδόχο. Αφετέρου η επιδίωξη του προσωπικού οφέλους του εκτελεστή της εντολής αποβαίνει τελικά σε απώλεια για τα συμφέροντα του εντολέα. Για να διασφαλίσει ο εντελών φορέας την κατά το δυνατό καλύτερη εξυπηρέτηση των συμφερόντων του ενεργοποιεί στη σύμβαση δεσμευτικούς όρους –που δίνονται ως εγγύηση από τον εντολοδόχο- αλλά και διαδικασίες επίβλεψης (bonding – monitoring devices). Ένας τέτοιος ειδικός μηχανισμός δέσμευσης – επίβλεψης είναι και η διαδικασία του ελέγχου.

Ο Streim (1994, 179-183) εξετάζει τις 3 κύριες σχέσεις του δημόσιου τομέα, εκθέτει τα προβλήματα και τους ελέγχους της κάθε σχέσης αλλά και την αναγκαιότητα του ελέγχου σε κάθε μία από αυτές.

(α) Σχέση εκλογικού σώματος (εντολέας) – Βουλής (εντολοδόχος)

Από τη σχέση αυτή πηγάζει ηθικός κίνδυνος μιας και οι εκλογείς δεν μπορούν να παρατηρούν απευθείας και χωρίς κόστος τις ενέργειες των μελών της Βουλής. Για τη συγκέντρωση πληροφοριών θα πρέπει να επενδυθεί χρόνος και χρήμα που ο μέσος πολίτης - ψηφοφόρος δε διαθέτει. Έτσι μια πολύ μικρή μειοψηφία του εκλογικού σώματος καταφέρνει να ενημερώνεται επαρκώς.

Το έργο της παροχής πληροφοριών συνήθως αναλαμβάνουν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τα πολιτικά κόμματα, που όμως δεν καταφέρνουν να καλύψουν το κενό της πληροφόρησης. Για τα Μ.Μ.Ε. η είδηση αποτελεί ένα εμπόρευμα και η διαχείρισή της είναι ανάλογη. Το κατά πόσο η αναπαραγωγή των ειδήσεων μπορεί να είναι αξιόπιστη, αντικειμενική πλήρης και περιεκτική είναι στην κρίση του καθενός που αντιλαμβάνεται ότι το marketing της είδησης από το μέσο επιβάλλει νέα που πρέπει να «πουλήσουν».

Τα πολιτικά κόμματα κάθε άλλο παρά επιτυγχάνουν να παρέχουν στα μέλη τους (πόσο μάλλον στο ευρύτερο κοινό) επαρκή πληροφόρηση που θα μειώνει τον ηθικό τους κίνδυνο. Στην πραγματικότητα μόνο στις προεκλογικές περιόδους τα κόμματα εντείνουν τις πληροφοριακές τους καμπάνιες. Ακόμα όμως και στις περιόδους αυτές που θα μπορούσε ο πολιτικός ανταγωνισμός να προάγει την αποτελεσματική πληροφόρηση για τις πράξεις των αξιωματούχων, η ροή της πληροφορίας παραμένει ανεπαρκής. Τόσο το κυβερνών κόμμα όσο και τα αντιπολιτευτικά ενδιαφέρονται περισσότερο να καλύψουν τις ενέργειές τους παρά να αποκαλύψουν αυτές των πολιτικών τους αντιπάλων, από φόβο να μην αποκαλυφθούν οι ίδιοι, αφού επιθυμούν διακαώς να είναι αρεστοί ενόψει της εκλογικής αναμέτρησης.

Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου είναι υπαρκτό: οι κυβερνώντες (με εξασφαλισμένη τη σιωπή των αντιπολιτευτών) δεν τηρούν μετεκλογικά (μετασυμβατικά) τις προεκλογικές τους δεσμεύσεις και μπορούν να επιδιώκουν τους προσωπικούς τους στόχους αντί για αυτούς των ψηφοφόρων τους, χωρίς οι εντολείς να μπορούν να είναι επαρκώς και χωρίς κόστος ενημερωμένοι για τις πράξεις των εντολοδόχων.

Στη σχέση ψηφοφόρων – Βουλής εγείρεται και το πρόβλημα της δυσμενούς επιλογής, αφού προεκλογικά (προσυμβατικά) μόνο οι ίδιοι οι υποψήφιοι γνωρίζουν ποιες από τις εξαγγελίες τους θα υλοποιήσουν μετεκλογικά.

Λύση στα δύο αυτά προβλήματα μπορεί αν δώσει η εγκαθίδρυση ενός συστήματος παρακολούθησης. Ένα χρήσιμο εργαλείο επίβλεψης μπορεί να είναι μια ειδική έκθεση στο τέλος κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου από το κόμμα της πλειοψηφίας που θα συγκρίνει τα πεπραγμένα με τις προεκλογικές δεσμεύσεις. Μια τέτοια έκθεση μπορεί να αμβλύνει το ηθικό κίνδυνο του εκλογικού σώματος, αφού θα ενημερώνει για τις μετεκλογικές δράσεις, αλλά και τον κίνδυνο της δυσμενούς επιλογής, αφού θα μετριάσει τα υπερβολικά ψέματα προεκλογικά. Για να αυξάνεται το κύρος και η αξιοπιστία μιας τέτοιας έκθεσης αυτή θα πρέπει να ελέγχεται από έναν ανεξάρτητο οργανισμό.

(β) Σχέση Βουλής (εντολέας) – κυβέρνησης (εντολοδόχος)

Οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα της κυβέρνησης στα κοινοβουλευτικά συστήματα μπορεί να διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Σε όλα όμως υπάρχει ένα κοινό στοιχείο: ο προϋπολογισμός και ο οικονομικός απολογισμός της κυβέρνησης πρέπει να εγκρίνονται από τη Βουλή. Η κυβέρνηση λοιπόν είναι υπόλογη στη Βουλή και πρέπει να λογοδοτεί σε αυτή για την οικονομική διαχείριση. Επίσης υπόλογη είναι η κυβέρνηση για την επιλογή και εφαρμογή προγραμμάτων που θα υλοποιήσουν τους στόχους που έχει θέσει η Βουλή.

Υπό αυτές τις έννοιες υπάρχει μια σχέση εντολέα – εντολοδόχου ανάμεσα σε Βουλή και κυβέρνηση και εγείρεται το θέμα της επίβλεψης (monitoring). Οι αναφορές και εκθέσεις που προετοιμάζει η κυβέρνηση για την οικονομική διαχείριση και τα εφαρμοζόμενα προγράμματα θα πρέπει να ελέγχονται από έναν ανεξάρτητο οργανισμό για την οικονομική συμμόρφωση με τους κανόνες, την ανάληψη και εκτέλεση δαπανών κατά τον σχεδιασμό, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και τις δημόσιας διοίκησης.

(γ) Οι σχέσεις κυβέρνησης (εντολέας) – δημόσιας διοίκησης (εντολοδόχος)

Οι αξιωματούχοι της κυβέρνησης (υπουργοί, γενικοί γραμματείς) είναι οι πολιτικοί προϊστάμενοι της γραφειοκρατικής δομής της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για μια σχέση εντολέα – εντολοδόχου μιας και η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον καθεαυτό εκτελεστικό φορέα της κυβέρνησης. Στη σχέση αυτή υπάρχει συνήθως σύγκρουση συμφερόντων αφού οι επικεφαλείς γραφειοκράτες προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν την ωφέλειά τους διεκδικώντας δύναμη, κύρος, αποδοχές, ασφάλεια και καλύτερους όρους εργασίας. Η ικανοποίηση των γραφειοκρατών σημαίνει διάθεση μεγαλύτερων κονδυλίων για αυτούς και χαλαρότερους παραγωγικούς ρυθμούς στον δημόσιο τομέα. Αυτά όμως δυσαρεστούν τους ψηφοφόρους των αξιωματούχων που επιθυμούν τη διάθεση των πόρων για ποσοτική και ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παράλληλα υπάρχει και το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης ανάμεσα στα δύο μέρη. Από τη μία πλευρά οι επικεφαλείς γραφειοκράτες έχουν καλύτερη πληροφόρηση για την παραγωγική διαδικασία των υπηρεσιών. Από την άλλη οι αξιωματούχοι αδυνατούν αφενός να παρακολουθήσουν απευθείας και χωρίς κόστος τις ενέργειες των εντολοδόχων και αφετέρου να μετρήσουν την εκροή (παραγόμενη υπηρεσία) της δημόσιας υπηρεσίας. Είναι εμφανές ότι και σε αυτή την περίπτωση είναι απαραίτητος τόσο ο οικονομικός έλεγχος της διαχείρισης όσο και οι έλεγχοι για την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης.

1.2 Η αναγκαιότητα του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης

Όπως εκτέθηκε προηγούμενα ο έλεγχος είναι αναγκαίος σε όλα τα επίπεδα του νομικού – πολιτικού συστήματος. Στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης όμως είναι ιδιαίτερα σημαντικός και σε αυτό δίνεται εξέχουσα βαρύτητα. Μιας και στη βάση της διαδοχικής σχέσης εκλογικό σώμα – Βουλή – κυβέρνηση – δημόσια διοίκηση είναι οι πολίτες του κράτους, τα

οφέλη του ελέγχου νοείται ότι τα καρπώνεται τελικά ο αρχικός εντολέας, δηλαδή οι πολίτες – ψηφοφόροι. Η γραφειοκρατική δομή της δημόσιας διοίκησης είναι ο μηχανισμός που κινεί το κράτος: εκτελεί τον προϋπολογισμό συγκεντρώνοντας και αναλώνοντας τα δημόσια έσοδα, υλοποιεί το σχεδιασμό της κυβέρνησης, παράγει τις υπηρεσίες του κράτους. Πρόκειται δηλαδή για το τελικό εκτελεστικό όργανο. Για την αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής της η κυβέρνηση εξαρτάται από την απόδοση της γραφειοκρατίας στην πιστή υλοποίηση του σχεδιασμού της. Καταλαβαίνει λοιπόν κανείς τη σπουδαιότητα του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, ιδίως στη διαχείριση των περιορισμένων οικονομικών πόρων.

Δύο κυρίως λόγοι καθιστούν αδύνατη την χωρίς κόστος παρακολούθηση των διαδικασιών ακόμη και απευθείας από την κυβέρνηση, πόσο μάλλον από τη Βουλή. Ο ένας είναι ότι η αλυσίδα ανάθεσης από τον πολιτικό προϊστάμενο στο τελικό εκτελεστή είναι πολύ μεγάλη λόγω της εμμεσότητας της γραφειοκρατικής δομής. Ο άλλος είναι ότι τόσο η εκροή της δημόσιας υπηρεσίας είναι εξαιρετικά δύσκολο να μετρηθεί, όσο και οι ενέργειες γενικά των γραφειοκρατών είναι δύσκολο να εκτιμηθούν. (Blume & Voight, 2007: 4) Οι δυσκολίες εκτίμησης αυτής της απόδοσης των γραφειοκρατών έγκεινται στους εξής λόγους: πρώτα αφού πρόκειται για δημόσια αγαθά δεν υπάρχει τιμολόγηση ως αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας. Έπειτα η αλληλένδετη διάρθρωση και συχνά επικάλυψη στις αρμοδιότητες των υπηρεσιών καθιστούν δύσκολο να προσδιοριστεί τι πραγματικά παράγει το κάθε τμήμα ή υπηρεσία. Επίσης η γραφειοκρατική συμπεριφορά είναι συνήθως μέρος ενός διμερούς μονοπωλίου από το οποίο λείπει οποιαδήποτε ανταγωνιστική πίεση. Κατόπιν τούτων, η σπουδαιότητα του ελέγχου σε μια τόσο σημαντική διαδικασία είναι αυταπόδεικτη.

1.3 Η επιλογή του ελεγκτή

Οι υπηρεσίες του ελέγχου θα μπορούσαν να παρασχεθούν από ιδιωτικές εταιρείες, όλα όμως τα κράτη έχουν αναθέσει το έργο αυτό σε ειδικούς δημόσιους οργανισμούς. Η ανεξαρτησία του ελεγκτή είναι βασικό προαπαιτούμενο για την υψηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Γενικά οι δημόσιοι ελεγκτές θεωρούνται πιο ανεξάρτητοι και αξιόπιστοι από τους ιδιώτες, γιατί δεν διακινδυνεύεται η λήξη της συνεργασίας ελεγκτή – «πελάτη» αν οι κρίσεις του ελεγκτή δυσμενούν τον «πελάτη». (Streim, 1994: 183)

Η επιλογή δημόσιου ελεγκτή σπάνια αμφισβητείται. Συχνά όμως εγείρεται το ερώτημα αν μπορούν να υπάρξουν και εναλλακτικές πηγές ελέγχου. Για να γίνει ο έλεγχος επικερδής σε εταιρείες και μεμονωμένους ιδιώτες θα πρέπει να τίθενται χρηματικά κίνητρα. Συχνά η αμοιβή αναφέρεται ως μέρος του ποσού της σπατάλης ή της αναποτελεσματικής διαχείρισης που θα αποδειχτεί. Οι «κυνηγοί» τέτοιων «επικηρύξεων» αναμένεται όμως να στρέψουν την προσοχή τους σε αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης που είναι εύκολο να αποδειχθούν, ενώ θέματα που απαιτούν βαθύτερη έρευνα να μένουν ανέπαφα. Επίσης οι ενέργειες των ιδιωτικών ελεγκτών πιθανά να στρέφονται άμεσα κατά δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι ως αντίδραση θα αποκρύπτουν όση περισσότερη πληροφορία είναι δυνατό. Ενώ λοιπόν οι ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες θα μπορούσαν να αποκαλύψουν σπατάλη και αναποτελεσματικότητα ως ένα βαθμό, η δραστηριοποίησή τους συνεπάγεται και αρνητικές εξωτερικότητες. Τελικά λαμβανομένων των παραπάνω υπόψη το καθαρό κέρδος της κοινωνίας από τη δραστηριοποίηση ιδιωτών ελεγκτών δεν φαίνεται πολύ μεγάλο. (Frey, 1994: 169-170)

Τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Λ.Ι. για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, Supreme Audit Institutions – SAIs) αναλαμβάνουν παγκοσμίως τον ρόλο αυτό του ελεγκτή. Μονοπρόσωπα ή συλλογικά

όργανα, με καθαρά ελεγκτικές ή εύρος αρμοδιοτήτων είναι οι θεματοφύλακες της δημοσιονομικής νομιμότητας. Αποτελούν το «μάτι» της Βουλής στην κυβέρνηση. Διασφαλίζουν την προσήκουσα εκτέλεση του προϋπολογισμού, αποτρέπουν την σπατάλη, εγγυώνται για την αξιοπιστία της λογιστικής απεικόνισης της διαχείρισης της δημόσιας διοίκησης και άρα για τα στοιχεία που δημοσιοποιούνται προς το ευρύτερο κοινό.

Ένα ακόμη ζήτημα αναδύεται από την ανάθεση του ελέγχου στο Α.Ε.Λ.Ι.: όταν ο εντολέας δίνει την εντολή του ελέγχου στον ελεγκτή μια νέα σχέση εντολέα – εντολοδόχου ξεκινά. Ο ελεγκτής είναι ένα άτομο με προσωπικά κίνητρα και η προσπάθεια που καταβάλλει κατά το ελεγκτικό του έργο, είναι αθέατη από τον εντολέα του. Οπωσδήποτε θα πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός ασφαλείας. Γενικά το θέμα του ποιος θα ελέγχει τον ελεγκτή είναι μάλλον ένας φαύλος κύκλος.

1.4 Η διαφθορά και άλλες έννοιες

Παράλληλη με τα εγγενή προβλήματα των πολιτικών συστημάτων που πηγάζουν από τις σχέσεις εντολέα – εντολοδόχου και σχετική με την επιδίωξη της μεγιστοποίησης της προσωπικής ωφέλειας είναι η έννοια της διαφθοράς (corruption). Το θεώρημα εντολέα – εντολοδόχου είναι το επικρατέστερο στη σύγχρονη διεθνή βιβλιογραφία, αλλά και το λεπτομερέστερα επεξεργασμένο για την προσέγγιση και την ερμηνεία της διαφθοράς. Αξιοποιήθηκε ιδιαίτερα για τη μελέτη της διαφθοράς σε κοινοβουλευτικά καθεστώτα ή φιλελεύθερες δημοκρατίες. (Λάζος, 2005: 80,85) Η διαφθορά είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο που αφορά όλα τα κράτη ανεξάρτητα από το βαθμό ανάπτυξής τους. Είναι η κατάχρηση της εξουσίας που έχει δοθεί σε κάποιον προκειμένου να αποκομίσει οφέλη – συνήθως χρηματικά- για τον εαυτό του ή άλλα πρόσωπα.

Η διαφθορά υπονομεύει την πολιτική κουλτούρα των εθνών, την ορθολογική κατανομή και χρήση των πόρων, την ευημερία των πολιτών και την εμπιστοσύνη τους στις κυβερνήσεις. Εκτός από ηθικά κατακριτέα είναι και οικονομικά ασύμφορη αφού αποδεικνύεται ότι αυξάνει τις τιμές αγαθών και υπηρεσιών, προάγει τις μη παραγωγικές επενδύσεις και γενικά μειώνει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από το κράτος. Ο έλεγχος της διαφθοράς ως εκ τούτου προάγει την οικονομική ανάπτυξη, αυξάνει την ανταγωνιστικότητα, βελτιώνει τις κοινωνικές συνθήκες και περιορίζει τη φτώχεια. (Kayrak, 2008: 60)

Οι τομείς στο δημόσιο που θεωρούνται πιο επιρρεπείς στη διαφθορά είναι:

- συλλογή φόρων και άλλων εσόδων
- προμήθειες και συμβάσεις
- χορήγηση επιδοτήσεων, επαγγελματικών και άλλων αδειών
- πρόσληψη και διοίκηση προσωπικού
- τελωνειακά θέματα
- διαδικασίες ιδιωτικοποιήσεων

Οι πιο κοινές μορφές διαφθοράς που παρατηρούνται στο δημόσιο τομέα είναι υπεξαίρεση, ευνοιοκρατία, αθέμιτη άσκηση επιρροής και χρηματισμός. (Borge, 1999:4)

Η έννοια “accountability” που χρησιμοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία, δεν αποδίδεται επακριβώς μονολεκτικά στα Ελληνικά από όσο μπορώ να γνωρίζω. Πρόκειται για την υποχρέωση (ή την προσδοκία της πράξης) των φορέων – εντολοδόχων να λογοδοτούν στους εντολείς τους. Σημαίνει επίσης την ευθύνη που φέρουν οι εντολοδόχοι για την προσήκουσα εκτέλεση των εντολών που τους δόθηκαν. Στα ελληνικά την έννοια αποδίδουν πλησιέστερα τα ουσιαστικά ευθύνη, υπευθυνότητα αλλά και λογοδοσία. Με την ίδια λογική την έννοια “accountable” αποδίδουν πλησιέστερα τα επίθετα υπόλογος και υπεύθυνος. Οι ελληνικοί αυτοί όροι χρησιμοποιούνται ανάλογα και κατά περίπτωση στην παρούσα εργασία.

Η λογοδοσία σχετίζεται αρνητικά με τη διαφθορά. Ο νέο – θεσμικός οικονομολόγος Klitgaard διατύπωσε το 1988 τον εξής γενικό τύπο σχετικά με τις συνθήκες ύπαρξης της διαφθοράς:

$$\text{Corruption} = \text{Monopoly power} + \text{Discretion} - \text{Accountability}$$

δηλαδή

$$\text{Διαφθορά} = \text{Μονοπώλιο} + \text{Διακριτική εξουσία} - \text{Λογοδοσία}$$

Μονοπώλιο στην εξίσωση αυτή νοείται η κατάσταση όπου ένα άτομο έχει το μονοπώλιο στη λήψη αποφάσεων σε ένα ειδικό τομέα, αποφασίζει δηλαδή βάσει της θέλησής του και πέρα από όρια κανόνων και συστήματα ελέγχου. Αν στην κατάσταση αυτή δεν επιτρέπεται ανοιχτή διερεύνηση τότε υπάρχει μια κατάσταση με αξιόλογο δυναμικό διαφθοράς.

Διακριτική εξουσία νοείται η διακριτική ευχέρεια άσκησης εξουσίας που έχει στη διάθεσή του ο εντολοδόχος και πηγάζει από την ασυμμετρία της πληροφόρησης ανάμεσα στα δύο μέρη. (Λάζος, 2005: 84-85, 88)

Η διαφάνεια (transparency) είναι μια έννοια που σχετίζεται στενά με τη ροή της πληροφορίας. Διαφάνεια σημαίνει να μπορεί ο κάθε ενδιαφερόμενος να παρατηρεί τις πράξεις του φορέα της εξουσίας, σημαίνει επαρκή πληροφόρηση που επιτρέπει τον προσδιορισμό της ευθύνης σχετικά με την αποτυχία, την ανικανότητα ή την απάτη. Η διαφάνεια σχετίζεται με την υπευθυνότητα των εντολοδόχων, αφού χωρίς τη διαφάνεια είναι αδύνατη η αποτελεσματική λογοδοσία¹.

Διακυβέρνηση είναι σύμφωνα με τον ορισμό του προγράμματος ανάπτυξης του ΟΗΕ (UNDP) «η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για τη διαχείρισης των κρατικών υποθέσεων σε όλα τα επίπεδα. Περιλαμβάνει τους μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τους θεσμούς, μέσω των οποίων οι μεμονωμένοι πολίτες και οι ομάδες αναπτύσσουν τα συμφέροντά τους, εξασκούν τα δικαιώματα, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις

¹ Η εξίσωση του Klitgaard συναντάται και σαν Διαφθορά = Μονοπώλιο + Διακριτική εξουσία – Διαφάνεια ή Λογοδοσία (Διαφάνεια) με τη λογοδοσία ως συνάρτηση της διαφάνειας

και γεφυρώνουν τις διαφορές τους...». Η χρηστή διακυβέρνηση (good governance) είναι συμμετοχική, υπεύθυνη και διαφανής. (Dye & Staphurdt, 1998: 1-2, 4-5)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ

2.1 Τα οργανωτικά πρότυπα

Υπάρχουν τέσσερα μοντέλα οργάνωσης των Α.ΕΛ.Ι. που συνήθως σχετίζονται με το νομικό πρότυπο το οποίο ακολουθεί η εκάστοτε χώρα. Η σύνθεση και η δομή του σώματος, οι αρμοδιότητες, τα είδη και τα όρια των ελέγχων και άλλα θέματα μπορεί να ποικίλουν από χώρα σε χώρα. Παρακάτω παρατίθεται τα κύρια χαρακτηριστικά σχετικά με την αρμοδιότητα του δημοσιονομικού ελέγχου κάθε συστήματος²:

2.1.1 Συλλογικά όργανα που λειτουργούν ως δικαστήρια

Napoleonic or judicial model or Cour de comptes (Court of accounts)

Είναι συνηθισμένο σε χώρες που χρησιμοποιούν το γαλλικό νομικό σύστημα. Χρησιμοποιείται στη Γαλλία, σε λατινογενείς κυρίως χώρες της Ευρώπης (Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Βέλγιο), στην Τουρκία, σε γαλλόφωνες χώρες της Αφρικής, σε αρκετές χώρες της Λατινικής Αμερικής (όπως Κολομβία, Βραζιλία) και σε κάποιες χώρες της Ασίας. Το σύστημα αυτό χρησιμοποιείται και στην Ελλάδα. Το Α.ΕΛ.Ι. συγκροτείται από μεγάλο αριθμό δικαστών, αποτελεί μέρος του δικαστικού συστήματος και απολαμβάνει ανεξαρτησία τόσο από τη Βουλή όσο και από το εκτελεστικό σώμα. Έχει δικαστική και διοικητική αρμοδιότητα. Κρίνει τη συμμόρφωση της κυβέρνησης με νόμους και κανονισμούς καθώς και την ορθή ανάλωση του δημοσίου χρήματος. Ελέγχει συνήθως όλα τα όργανα του εκτελεστικού σώματος (υπουργεία, τμήματα, δημόσιες υπηρεσίες, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και επιχειρήσεις υπό την επίβλεψη του Δημοσίου).

² Η κατηγοριοποίηση αυτή γίνεται βάσει της νομικής φύσης των ιδρυμάτων σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία (Μηλιώνης, 2006)

Μιας και το σύστημα αυτό εστιάζει κυρίως σε νομικά ζητήματα ελέγχει πρωτογενώς τη συμμόρφωση, ενώ η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα έχουν δευτερεύοντα ρόλο. Κάποια ευρωπαϊκοί Α.ΕΛ.Ι. (όπως το ισπανικό) κάνουν και έλεγχο απόδοσης αλλά σε μικρότερη και πιο ανέξοδη κλίμακα από ότι αυτά στη Βόρεια Αμερική. Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι από τις παλαιότερες και κυριότερες δραστηριότητες των Α.ΕΛ.Ι. και παρά τον εμπλουτισμό των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων έχει ακόμη πολύ σημαντική θέση.

2.1.2 Μονοπρόσωπα όργανα αμιγώς αγγλοσαξονικού τύπου (Westminster Model or Anglo Saxon or Parliamentary)

Χρησιμοποιείται στην Μεγάλη Βρετανία και σε πολλές χώρες της Κοινοπολιτείας (όπως Αυστραλία, Καναδάς, Ινδία, χώρες της Καραϊβικής Θάλασσας, του Ειρηνικού Ωκεανού και της υποσαχάριας Αφρικής. Χρησιμοποιείται ακόμη στις ΗΠΑ, σε κάποιες χώρες της Ευρώπης (όπως Ιρλανδία, Κύπρος, Δανία, Μάλτα) και της Λατινικής Αμερικής (Περού, Χιλή). Αποτελείται από το Γενικό Ελεγκτή (Comptroller or Audit General) ο οποίος απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής για λογαριασμό της οποίας ελέγχει την εκτελεστική εξουσία, έναντι της οποίας έχει πλήρη ανεξαρτησία.

Ο Γενικός Ελεγκτής είναι ανώτατος δημόσιος λειτουργός που επικουρείται από πολυπρόσωπες διοικητικές υπηρεσίες το γραφείο ελέγχου (National Audit Office). Η στελέχωση των γραφείων αυτών γίνεται κυρίως από οικονομικούς ελεγκτές, λογιστές και άλλους ειδικούς, οι οποίοι συντάσσουν περιοδικές εκθέσεις και τις υποβάλλουν σε μια κοινοβουλευτική επιτροπή (Public Accounts Committee). Η επιτροπή αυτή ετοιμάζει μια δική της έκθεση και στην οποία η κυβέρνηση πρέπει να

λογοδοτήσει. Επικεφαλής της επιτροπής συνήθως ορίζεται ένα μέλος της αντιπολίτευσης.

Οι δράση και οι εκθέσεις των ελεγκτών σε αυτό το μοντέλο δίνουν λιγότερη έμφαση στη νομική συμμόρφωση από το προηγούμενο (Cour de comptes) και περισσότερο σε οικονομοτεχνικά ζητήματα των υπό έλεγχο μονάδων. Φυσικά όταν αποκαλύπτονται ζητήματα νομικής συμμόρφωσης δεν αγνοούνται. Το ίδιο το όργανο δεν έχει δικαστική αρμοδιότητα αλλά πολλές φορές προωθεί τα ευρήματα των ελέγχων του σε νομικές αρχές για περαιτέρω ενέργειες.

2.1.3 Συλλογικά όργανα που δεν λειτουργούν ως δικαστήρια

(Board or Collegiate model)

Χρησιμοποιείται σε πολλές ασιατικές χώρες (όπως Ινδονησία, Ιαπωνία, Κορέα) αλλά και σε Ευρωπαϊκές (Γερμανία, Ολλανδία, Αυστρία, Λουξεμβούργο, Σλοβακία, Πολωνία, Ουγγαρία, Εσθονία, Λετονία, Ελβετία κ.α.). Τη μορφή αυτή οργάνωσης ακολουθεί και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Έχει αρκετές ομοιότητες με το προηγούμενο μοντέλο και μία κύρια διαφορά: επικεφαλής δεν είναι ένα πρόσωπο αλλά ένα συμβούλιο ελεγκτών (πρόεδρος του οποίου είναι ο Γενικός Ελεγκτής). Υπερτερεί με την έννοια ότι οι δραστηριότητές του δεν εξαρτώνται από ένα πρόσωπο, αλλά μπορεί να μειονεκτεί και για το ίδιο λόγο, γιατί μπορεί να είναι πιο αργό και δυσκίνητο στις αποφάσεις του. Είναι επίσης ανεξάρτητο από το εκτελεστικό σκέλος του κράτους και βοηθά τη Βουλή να επιβλέπει την κυβέρνηση.

Ελέγχουν τα έσοδα και τα έξοδα της κυβέρνησης, κάποια Α.Ε.Λ.Ι. όμως δεν περιορίζονται στον δημοσιονομικό έλεγχο της εξακρίβωσης της νομιμότητας και της κανονικότητας των δαπανών αλλά επεκτείνονται στην

εφαρμογή των αρχών της οικονομίας , της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας αυτών (π.χ. Ολλανδία).

2.1.4 Σκανδιναβικό – Δυαδικό Σύστημα Ελέγχου³

Το μοντέλο αυτό συναντάται μόνο στη Σουηδία και τη Φιλανδία. Αποτελείται από δύο όργανα το Εθνικό ή Κρατικό Ελεγκτικό Γραφείο (το οποίο στη Σουηδία είναι δημόσια υπηρεσία ενώ στη Φιλανδία ανεξάρτητη διοικητική υπηρεσία) και ένα Ελεγκτικό Σώμα με μέλη που διορίζονται ή εκλέγονται από το κοινοβούλιο. Τα δύο αυτά όργανα ασκούν ελέγχους τόσο για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των κρατικών δαπανών, όσο και για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

(Blume & Voight, 2007: 11, Dye & Stapenhurst, 1998: 5-6, World Bank, 2001, Evans (TI), 2008: 2, Μηλιώνης, 2006: 132-189)

2.2 Η αποστολή των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων

Όπως έχουμε δει τα Α.ΕΛ.Ι. σε εθνικό επίπεδο αποτελούν υπηρεσίες φύλακες (watchdog agencies) που έχουν στην ευθύνη τους τον έλεγχο των δημοσίων εσόδων – εξόδων. Με τον έλεγχο της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης και την αναφορά των ευρημάτων τους παρέχουν εγγυήσεις για την χρήση των πόρων σύμφωνα με τον εγκεκριμένο κυβερνητικό σχεδιασμό. Τα Α.ΕΛ.Ι. δεν είναι εξειδικευμένες υπηρεσίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς αν και συμβάλουν προς αυτή την κατεύθυνση. Από τη θεμελιώδη Διακήρυξη της Λίμα⁴ τον Οκτώβριο του 1977 που έγινε ενθουσιωδώς αποδεκτή από όλους του εκπροσώπους των

³ Η τέταρτη αυτή κατηγορία αναφέρεται μόνο από το Μηλιώνη (2006)

⁴ Διακήρυξη των βασικών ελεγκτικών κανόνων στα πλαίσια του 9^{ου} συνεδρίου του INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) στη Λίμα του Περού

Α.ΕΛ.Ι., απορρέουν η αποστολή των Α.ΕΛ.Ι. που προσδιορίζεται σε τέσσερις στόχους:

- i. την ορθή και αποτελεσματική χρήση των δημοσίων κεφαλαίων
- ii. την ανάπτυξη ενός ισχυρού συστήματος οικονομικής διαχείρισης
- iii. την προσήκουσα εκτέλεση των δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης
- iv. την ενίσχυση της πληροφόρησης των δημόσιων αρχών αλλά και του ευρύτερου κοινού, μέσω της δημοσίευσης ολοκληρωμένων και αντικειμενικών εκθέσεων.

(ISSAI 1, 1998:Foreword)

Για την εκπλήρωση της αποστολής τους τα Α.ΕΛ.Ι. αναλαμβάνουν παραδοσιακά στις λογιστικές διαδικασίες και οικονομικές καταστάσεις των υπό έλεγχο μονάδων, αλλά και έλεγχο συμμόρφωσης των συναλλαγών των εν λόγω μονάδων (πρόκειται για ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας). Πέρα από τους παραδοσιακούς ελέγχους, που διατηρούν τη σημαντικότητά τους, τα Α.ΕΛ.Ι. έχουν τις τελευταίες δεκαετίες επεκταθεί σε ένα εξίσου σημαντικό είδος ελέγχου: τον έλεγχο της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της οικονομικής διαχείρισης της δημόσιας διοίκησης. (ISSAI 1, 1988: section 4) Τα είδη των ελέγχων αυτών θα παρουσιαστούν στο αμέσως επόμενο υποκεφάλαιο.

Τα τελευταία χρόνια κάποια Α.ΕΛ.Ι. αναλαμβάνουν πιο εξειδικευμένους ελέγχους που αφορούν σε περιβαλλοντικά ζητήματα υπό την έννοια των επιπτώσεων που έχουν οι δράσεις –όπως αυτές προκύπτουν από τα οικονομικά στοιχεία- των υπό έλεγχο μονάδων στο περιβάλλον. Μια πολύ νέα δράση που έχουν αναλάβει κάποια Α.ΕΛ.Ι. είναι ο έλεγχος της διαχείριση της βοήθειας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή της δράσης της πολιτικής προστασίας – όπως εμφανίζονται στους δημόσιους λογαριασμούς.

Γενικά απαιτείται μεγάλη προσοχή στο εύρος των καθηκόντων που ανατίθενται στα Α.ΕΛ.Ι. Από τη θεωρία των συμβατικών προβλημάτων

εντολέα – εντολοδόχου είναι γνωστό ότι η ανάθεση πολλαπλών καθηκόντων σε ένα φορέα έχει σαν αποτέλεσμα την επικέντρωση στην εκτέλεση των πιο εύκολων σχετικά καθηκόντων.(Blume & Voight, 2007: 6)

2.3 Τα είδη των ελέγχων

«Η έννοια και η εδραίωση του ελέγχου είναι έμφυτη στη δημόσια οικονομική διοίκηση μιας και η διαχείριση των δημόσιων πόρων αποτελεί μια μορφή καταπιστεύματος. Ο έλεγχος δεν είναι αυτοσκοπός αλλά αναπόσπαστο κομμάτι ενός κανονιστικού συστήματος που αποσκοπεί στην αποκάλυψη παρεκκλίσεων από αποδεκτά πρότυπα και παραβιάσεων των αρχών της νομιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της οικονομικής διαχείρισης. Ο έλεγχος θα πρέπει να διενεργείται αρκούντως νωρίς, ώστε να είναι δυνατή η ανάληψη διορθωτικών παρεμβάσεων στην κάθε μεμονωμένη περίπτωση καθιστώντας τους υπεύθυνους υπόλογους, διεκδικώντας αποζημιώσεις και λαμβάνοντας δράση για τη μελλοντική αποτροπή τέτοιων παρεκκλίσεων.»

ISSAI 1, The Lima Declaration, Section 1, Purpose of Audit

Τα είδη του ελέγχου που διακρίνονται με βάση το αντικείμενο του ελέγχου είναι τρία και παρουσιάζονται αμέσως παρακάτω. Δεν πρέπει να βλέπονται όμως μεμονωμένα και αποσπασματικά. Και τα τρία είδη μαζί δημιουργούν ένα περιεκτικό πλαίσιο ελέγχου που συνθέτουν την πλήρη εικόνα του ελεγχόμενου φορέα. Τέτοιοι έλεγχοι που προάγουν την ειλικρινή και παραγωγική διακυβέρνηση λέγονται και εποικοδομητικοί έλεγχοι: αποκαλύπτουν τις επιτυχίες και τις αποτυχίες στη δημόσια διοίκηση και δίνουν χρήσιμα μαθήματα για το μέλλον.

Με βάση το χρόνο τέλεσης σε σχέση με το οικονομικό γεγονός κατατάσσονται σε ελέγχους εκ των προτέρων (pre – audits ή ex ante ή a priori) και εκ των υστέρων (post audits ή ex post ή a posteriori). Στην ελληνική πρακτική έχουν επικρατήσει οι όροι προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος αντίστοιχα.

- Ο εκ των προτέρων έλεγχος έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να αποτρέψει την ζημία αλλά και το μειονέκτημα ότι επιφέρει στον ελεγκτή υπερβολικό όγκο δουλειάς. Ο έλεγχος αυτός μπορεί να είναι στην αρμοδιότητα του εθνικού Α.Ε.Λ.Ι. ή όχι (να έχει δηλαδή ανατεθεί σε κάποιον άλλο φορέα ή υπηρεσία).
- Ο εκ των υστέρων έλεγχος αποτελεί οπωσδήποτε αναπόσπαστο καθήκον όλων των εθνικών Α.Ε.Λ.Ι.. Ο έλεγχος αυτός δίνει έμφαση στην ευθύνη των υπολόγων και μπορεί να οδηγήσει σε αποζημίωση της προκληθείσας ζημίας και να αποτρέψει την επανάληψη παρόμοιων παραβάσεων.

2.3.1 Ο έλεγχος των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων (financial audit)

Ο σκοπός ενός τέτοιου ελέγχου είναι να αυξήσει το βαθμό εμπιστοσύνης των δυνητικών χρηστών των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων. Ο ελεγκτής με την ολοκλήρωση του ελέγχου αναμένεται να αποφανθεί αν οι καταστάσεις απεικονίζουν πλήρως τα πραγματικά λογιστικά/ οικονομικά γεγονότα και αν έχουν συνταχθεί με τον σωστό τρόπο. Ελέγχεται δηλαδή η ορθότητα των καταστάσεων και ως προς το περιεχόμενο και ως προς τον τύπο, έτσι ώστε να βεβαιωθεί ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να εμπιστευθεί τις καταστάσεις για την πληροφόρησή του.

Σε περίπτωση που ο ελεγκτής διατηρεί επιφυλάξεις για την ακρίβεια των στοιχείων ή τον τρόπο που απεικονίζονται, θα πρέπει να τις εκθέσει αναλυτικά ώστε να παρέχει επιπρόσθετες πληροφορίες στον χρήστη των καταστάσεων. Σε περίπτωση που ο ελεγκτής διαπιστώσει παρατυπίες στη σύνταξη των καταστάσεων, παραβίαση των λογιστικών κανόνων, ανακριβείς εγγραφές ή γενικά ανεπάρκεια των συστημάτων της συνολικής λογιστικής παρακολούθησης να παράγουν αξιόπιστα οικονομικά στοιχεία, μπορεί να απορρίψει την ακρίβεια των καταστάσεων. Η ελεγκτική διαδικασία μπορεί να περιλαμβάνει σύγκριση των πραγματοποιηθέντων αποτελεσμάτων της διαχείρισης με τα σχεδιαζόμενα, εξακρίβωση της αξιοπιστίας, εξακρίβωση της αξιοπιστίας των συστημάτων οικονομικού ελέγχου των υπό έλεγχο μονάδων και δειγματοληπτικό έλεγχο συναλλαγών, εγγραφών και λογιστικών καρτελών.

2.3.2 Ο έλεγχος συμμόρφωσης (compliance audit)

Ο έλεγχος αυτός αποτελεί μια εκτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης της υπό έλεγχο μονάδας στους κανόνες που τίθενται ως κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά μπορεί να είναι η κείμενη νομοθεσία, γενικοί κανονισμοί ή ειδικοί κανόνες που αφορούν τη λειτουργία της ίδιας της υπό έλεγχο μονάδας. Ο έλεγχος αφορά κυρίως την κανονικότητα (regularity) δηλαδή την επιβεβαίωση της πιστής εφαρμογής των κριτηρίων αλλά και την ορθότητα (propriety) δηλαδή την παρατήρηση των γενικών αρχών ορθής οικονομικής διαχείρισης των υπό έλεγχο μονάδων.

Η διαδικασία ελέγχου περιλαμβάνει κυρίως ενέργειες για τη διαπίστωση αν έχουν εισπραχθεί και δαπανηθεί τα εγγεγραμμένα και εγκεκριμένα στον προϋπολογισμό κονδύλια, τόσο ως προς το ύψος του ποσού, όσο και ως προς το είδος και το σκοπό για τον οποίο έχουν προβλεφθεί. Για το σκοπό αυτό εξετάζονται οι συναλλαγές του υποκειμένου

του ελέγχου. Ο έλεγχος συμμόρφωσης οδηγεί για τα Α.ΕΛ.Ι. που έχουν δικαστή αρμοδιότητα στην κρίση (απαλλαγή ή καταλογισμό ευθύνης) των δημοσίων υπολόγων (υπεύθυνοι για την διαχείριση των δημοσίων κονδυλίων). Κάποια άλλα Α.ΕΛ.Ι. – που δεν έχουν τέτοια αρμοδιότητα-εντέλλονται να παραπέμπουν τις αξιόπιστες πράξεις που αποκαλύπτουν στις αρμόδιες δικαστικές αρχές.

2.3.3 Ο έλεγχος απόδοσης (performance ή Value for money audit)

Ο κύριος σκοπός του ελέγχου αυτού είναι να προάγει την οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική διακυβέρνηση (economical, efficient, effective – 3Es). Τα κύριο ερώτημα είναι αν ο φορολογούμενος πολίτης λαμβάνει υπηρεσίες που να αξίζουν τα χρήματα που πληρώνει⁵. Για να γίνει αυτό εξετάζεται αν οι αποφάσεις της Βουλής και της κυβέρνησης έχουν σχεδιαστεί και εκτελεστεί αποδοτικά και αποτελεσματικά. Δεν αμφισβητούνται τα κίνητρα της ειλημμένης απόφασης αλλά εξετάζεται αν υπάρχουν αδυναμίες στους νόμους και τους κανονισμούς ή τον τρόπο εφαρμογής τους, τέτοιες ώστε να μην επιτυγχάνονται οι συγκεκριμένοι στόχοι.

Ανάλογα με την εντολή που έχει λάβει το Α.ΕΛ.Ι. αντικείμενο του ελέγχου μπορεί να είναι η λειτουργική αποδοτικότητα μιας υπηρεσίας ή η αποτελεσματικότητα ενός κυβερνητικού προγράμματος. Στα πλαίσια αυτής της εντολής το Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να είναι ελεύθερο να αποφασίσει τι, πως και πότε θα ελέγξει χωρίς περιορισμούς. Ο έλεγχος απόδοσης προσπαθεί να

⁵ Συναντάται και σαν λειτουργικός έλεγχος (operational audit) και ελέγχει:
Αποδοτικότητα: πόση ωφέλεια λαμβάνεται από την κατανάλωση των πόρων.
Διασφαλίζεται η βέλτιστη χρήση των πόρων;
Οικονομία: αν έχει επιτευχθεί η βέλτιστη ωφέλεια από μια προκαθορισμένη ποσότητα δαπανηθέντων πόρων. Είχαν οι διαδικασίες το ελάχιστο δυνατό κόστος;
Αποτελεσματικότητα: επιτεύχθηκαν οι προκαθορισμένοι στόχοι; Υλοποιήθηκε ο σχεδιασμός; (Salehi & Rostami, 2010: 1675-1676)

διασφαλίσει ότι οι διοικητικές διαδικασίες εφαρμόζονται βάσει αποδεκτών πρακτικών, αρχών και πολιτικών του management. Επίσης επιχειρείται η διασφάλιση της ορθής χρήσης όλων των πόρων (ανθρώπινων, υλικών, χρηματικών και διαδικασιών). Συχνά στο είδος αυτό του ελέγχου ο ελεγκτής συνεργάζεται με άλλους ειδικούς που του παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Τελικά ο έλεγχος της απόδοσης προάγει τόσο την υπευθυνότητα όσο και τη διαφάνεια. Προάγει την υπευθυνότητα (και τη λογοδοσία) βοηθώντας τους επιφορτισμένους με τις ευθύνες της διακυβέρνησης και της εποπτείας να βελτιώσουν την απόδοση. Ο έλεγχος συχνά επικεντρώνεται σε τομείς που χρήζουν της περισσότερης βελτίωσης και παρέχει εποικοδομητικά κίνητρα στα εμπλεκόμενα μέρη να αναλάβουν τις κατάλληλες δράσεις. Προάγει τη διαφάνεια δίνοντας τη δυνατότητα στους φορολογούμενους πολίτες και σε κάθε ενδιαφερόμενο μιας οπτικής μέσα στην οικονομική διαχείριση της δημόσιας διοίκησης και των κυβερνητικών έργων. Έτσι παρέχει χρήσιμες πληροφορίες και επίσης θέτει τις βάσεις για γνώσεις και βελτίωση.

(ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400, Dye & Stapenhurst, 1998: 15-Annex A)

2.3.4 Οι στρεβλώσεις λόγω της ελεγκτικής διαδικασίας

Παρά τα αδιαμφισβήτητα οφέλη των ελέγχων ο Frey αναφέρει και κάποιες στρεβλώσεις στη συμπεριφορά της δημόσιας διοίκησης που δημιουργούνται λόγω της επικέντρωσης των ελέγχων σε αυστηρά τυπικά και χρηματικά θέματα.

(i) Στρεβλώσεις λόγω του «διοικητικού ορθολογισμού»

Στους ελέγχους των Α.ΕΛ.Ι. υπερτονίζεται η προσκόλληση σε νόμους και κανόνες. Η αποτυχία της πιστής εφαρμογής των σχετικών νόμων και κανονισμών συνήθως ακολουθείται από την προσπάθεια της επιβολής της

εφαρμογής πιο αυστηρά και σε μεγαλύτερη έκταση. Πολλές φορές όμως προσπαθώντας τη δέσμευση της δημόσιας διοίκησης σε ένα στενό κλοιό νομικών υποχρεώσεων, μειώνεται η αποδοτικότητά της. Όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι αποφασίζουν να λειτουργήσουν αυστηρά «κατά το γράμμα του νόμου» η απόδοση της υπηρεσίας τους μειώνεται δραστικά και η σπατάλη των πόρων αυξάνεται. Παράδειγμα τέτοιας στρέβλωσης είναι η περίπτωση της ανώφελης δαπάνης κονδυλίων από τις υπηρεσίες προς το τέλος του χρόνου, για να μην “χαθεί” η πίστωση του προϋπολογισμού το νέο έτος. Άλλο παράδειγμα είναι η δημιουργία προσκομμάτων στο κοινό, ιδιώτες αλλά και επαγγελματίες με αποτέλεσμα να δυσχεραίνει η επαγγελματική δραστηριότητα.

(ii) Στρεβλώσεις λόγω εμμονής σε χρηματικά κόστη

Οι χρηματικές ροές (budget flows) είναι ένα ζήτημα στο οποίο επικεντρώνονται πάντα οι ελεγκτές, μιας και τα μη χρηματικά κόστη είναι δύσκολο να παρατηρηθούν και να αποτιμηθούν. Οι εγγραφές στις οποίες δίνουν σημασία οι ελεγκτές αποτυπώνουν μόνο τις πραγματικές προσόδους και δαπάνες ενώ αγνοείται εντελώς το κόστος ευκαιρίας, οι δυνατότητες εναλλακτικής χρήσης του χρήματος που χάνονται. Προς την κατεύθυνση αυτή και κατά επιταγή των Α.ΕΛ.Ι. εργάζονται οι γραφειοκράτες.

(iii) Στρεβλώσεις λόγω αγνόησης των προσωπικών κινήτρων

Οι γραφειοκράτες απαιτείται να εργάζονται πάντα με ηθικό κριτήριο την επιδίωξη του δημόσιου οφέλους. Συνήθως όμως δεν τους δίνεται κίνητρο να επιδιώξουν το όφελος αυτό. Τα Α.ΕΛ.Ι. συχνά παρατηρούν την απόκλιση του τι θα μπορούσε να έχει γίνει και του τι πραγματικά έγινε, χωρίς να μπορούν να προτείνουν κίνητρα για τους γραφειοκράτες, ώστε να γεφυρωθεί το κενό. Παράδειγμα της συμπεριφοράς αυτής είναι οι καθηγητές πανεπιστημίου της Γερμανίας. Μετά από κάποια αναμόρφωση καταργήθηκε το επίδομα που έπαιρναν στον μισθό τους ανάλογα με τον

αριθμό των φοιτητών που εγγραφόταν μάθημά τους. Σαν αντίδραση οι καθηγητές προσπαθούσαν να μειώσουν τις τάξεις τους στον κατώτατο νόμιμο αριθμό. Αποτέλεσμα ήταν να αλλάξει η αναλογία φοιτητών – καθηγητών και φυσικά να αυξηθεί το συνολικό κόστος μισθοδοσίας.

(iv) Στρεβλώσεις λόγω εμμονής στη λεπτομέρεια (mini – maximizing)

Οι αναφορές και εκθέσεις των Α.ΕΛ.Ι. που είναι συνήθως ογκώδεις και πλήρεις δεδομένων και ποσών, κάνουν το λάθος να προβάλλουν το ίδιο όλα τα ευρήματα. Πολλές φορές προβάλλονται με κάθε λεπτομέρεια μικρές παρεκκλίσεις, ενώ μπορεί να παραβλέπεται μια μεγάλη αναποτελεσματικότητα. Η εμμονή των Α.ΕΛ.Ι. στη λεπτομέρεια μπορεί να είναι ενδεικτική ότι οι έλεγχοι επικεντρώνονται σε μικρά και όχι μεγάλα και σημαντικά θέματα. (Frey, 1994: 170-173)

2.4 Οι συμβολές των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων

Τα Α.ΕΛ.Ι. συμβάλουν με διάφορους τρόπους και σε διάφορα επίπεδα στην καταπολέμηση της διαφθοράς αλλά και τη βελτίωση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Επιδρούν στην ποιότητα της διακυβέρνησης, ενισχύουν την εμπιστοσύνη του πολίτη στη δημόσια διοίκηση και το κράτος και προάγουν μια γενικότερη βελτίωση των οικονομικών. Οι συμβολές αυτές θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις ομάδες.

2.4.1 Καταπολέμηση της διαφθοράς

Η προληπτική λειτουργία των ελέγχων

Ο γενικότερος ρόλος των ελέγχων είναι διττός: αφενός στοχεύουν στην καταπολέμηση και αφετέρου στην αποτροπή περιστατικών κακοδιαχείρισης. Λειτουργούν δηλαδή κατασταλτικά και αποτρεπτικά. Η κατασταλτική λειτουργία τους αφορά στην αποκάλυψη και την επιβολή της σχετικής αποζημίωσης και ποινής. Πιο αποτελεσματική όμως θεωρείται η προληπτική τους λειτουργία: ο φόβος της αποκάλυψης είναι αντικίνητρο για την παράτυπη δράση. Όσο αποτελεσματικότερος αποδεικνύεται ο ελεγκτικός μηχανισμός τόσο μεγαλώνει το αντικίνητρο αυτό. Όσο μεγαλώνει η πιθανότητα αποκάλυψης τόσο “μικραίνει” το σχετικό όφελος από την παράνομη δραστηριότητα. Η ευρεία δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων και το κύρος των σχετικών εκθέσεων λειτουργεί επιπρόσθετα αποτρεπτικά.

Τα ανωτέρω φυσικά ισχύουν και για τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Α.ΕΛ.Ι. Σε ότι αφορά τον αποτρεπτικό τους ρόλο ο Magnus Borge, γενικός διευθυντής της πρωτοβουλίας IDI (Intosai Development Initiative) προσθέτει ένα ακόμη ρόλο στα Α.ΕΛ.Ι. Θεωρεί ότι με συγκεντρωτική δράση τα Α.ΕΛ.Ι. μπορούν να προάγουν μια γενικότερη κουλτούρα που απορρίπτει τη σπατάλη και εκτιμά την ειλικρίνεια, την υπευθυνότητα και την ορθολογική χρήση του πλούτου. Φυσικά δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο που σχετίζεται με το κοινωνικό – οικονομικό υπόβαθρο μιας κοινωνίας και συνυπάρχει συνήθως με άλλα κοινωνικά προβλήματα όπως κοινωνική αδικία, φτώχεια και βία. Παρ’ όλα αυτά οι παραδόσεις, αρχές και αξίες μιας κοινωνίας διαμορφώνουν τη στάση που αυτή τηρεί στη διαφθορά. Οι συνθήκες μιας κοινωνίας που απορρίπτει τη διαφθορά διευκολύνουν την αποτροπή της. (Borge, 1999 :3)

Προαγωγή της διαφάνειας, της υπευθυνότητας και της χρηστής διακυβέρνησης στη δημόσια οικονομική διοίκηση.

Αποτελεί από τις αδιαμφισβήτητες συνεισφορές των Α.ΕΛ.Ι. Ο έλεγχος αποκαλύπτει και κωδικοποιεί τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Η πληροφορία αυτή διαχέεται σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στην κυβέρνηση, τη Βουλή, τις λοιπές υπηρεσίες και το ευρύτερο κοινό μέσω της σύνταξης εκθέσεων και κοινοποίησης ή δημοσίευσής τους. Έτσι όλοι μπορούν να διαπιστώσουν αν η διαχείριση των δημοσίων εσόδων – εξόδων και περιουσίας έχει γίνει σύμφωνα με τους νόμους και τους κανονισμούς και αν κρίνεται σύμφωνη με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Οι λειτουργίες αυτές είναι ο πυρήνας της έννοιας της διαφάνειας, όπου όλοι έχουν αρκετή πληροφόρηση για να κρίνουν και οι αποφάσεις λαμβάνονται ανοιχτά.

Όπως αναλύθηκε προηγούμενα η λογοδοσία είναι συνάρτηση της διαφάνειας, η οποία κάνει και την υπευθυνότητα δυνατή. Εφόσον όλοι έχουν επαρκή πληροφόρηση μπορούν να κρίνουν αν οι εντολοδόχοι εκτέλεσαν επαρκώς τις εντολές που τους ανατέθηκαν, διαδικασία που διατηρεί τους εντολοδόχους υπόλογους για τις πράξεις τους. Η καλή διακυβέρνηση απαρτίζεται από αυτά ακριβώς τα στοιχεία τη συμμετοχή, την υπευθυνότητα και τη διαφάνεια. Η συνεισφορά αυτή των Α.ΕΛ.Ι. θεωρείται και η βασικότερη κατά της διαφθοράς. (Kayrak, 2008: 65)

Ισχυροποίηση του συστήματος οικονομικής διοίκησης

Οι στοχευόμενοι και καλά σχεδιασμένοι έλεγχοι των Α.ΕΛ.Ι. συμβάλουν στην αποκάλυψη τυχόν αδυναμιών και παραλήψεων του εσωτερικού ελέγχου ή της διεύθυνσης του μεμονωμένου φορέα, μη αποδοτική ή αναποτελεσματική χρήση πόρων και τομείς ή δραστηριότητες περισσότερο επιρρεπείς στη διαφθορά. Τα Α.ΕΛ.Ι. επισημαίνοντας τα ευρήματα βοηθούν την ελεγχόμενη μονάδα να βελτιώσει τις όποιες αδυναμίες και άρα να αναπτυχθεί ένα ισχυρότερο σύστημα οικονομικής διοίκησης. Για να είναι πιο αποτελεσματική η λειτουργία αυτή θα πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός που θα ελέγχει τις εκ των υστέρων ενέργειες των

μονάδων σχετικά με τις αδυναμίες που υποδείχτηκαν (follow up), κατά πόσο δηλαδή οι μονάδες αυτές έλαβαν υπόψη τα ευρήματα και δραστηριοποιήθηκαν προς την κατεύθυνση της διόρθωσης των αδυναμιών ή παραλείψεων και της ισχυροποίησης του συστήματος οικονομικής διοίκησης. (Kayrak, 2008: 66)

Αποκάλυψη περιπτώσεων διαφθοράς και απάτης (και παραπομπή των ύποπτων περιπτώσεων στις αρμόδιες αρχές)

Τα Α.ΕΛ.Ι. δεν είναι ειδικές υπηρεσίες κατά της διαφθοράς και της απάτης. Η αποκάλυψη της διαφθοράς απαιτεί ειδικές μεθόδους έρευνας και δικαιοδοσίες που τα Α.ΕΛ.Ι. δεν έχουν όπως λεπτομερή εξέταση μεταβολών περιουσίας, τρόπος ζωής και λοιπές συμπεριφορές των δημοσίων λειτουργών. Η δυνατότητα των Α.ΕΛ.Ι. να εντοπίσουν τη διαφθορά περιορίζεται στα παραστατικά, τα έγγραφα και τους λογαριασμούς της υπό έλεγχο μονάδας, ενώ γενικά δεν έχουν πρόσβαση σε προσωπικά αρχεία, τραπεζικούς λογαριασμούς των ύποπτων λειτουργών, αλλά ούτε και μπορούν να έχουν γνώση σχέσεων και επιρροών από πολιτικά πρόσωπα, μυστικών συναντήσεων και συμφωνιών. Ομοίως σε ότι αφορά την απάτη είναι εξαιρετικά περίπλοκο να ταυτοποιηθεί και απαιτεί ειδικές γνώσεις για την αναγνώριση των σχετικών δεικτών.

Οι περιπτώσεις που είναι πιο πιθανό να εντοπίσουν τα Α.ΕΛ.Ι. αφορούν παραποιημένα παραστατικά, αγορές για προσωπική χρήση των δημόσιων λειτουργών, φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή από την υπηρεσία, αγορά υπερτιμολογημένων αγαθών και υπηρεσιών ή τιμολόγηση αγαθών και υπηρεσιών που ουδέποτε παραδόθηκαν, παράνομες αναθέσεις και παρατυπίες σε διαδικασίες προσφορών και διαγωνισμών. Πέρα από αυτά και σε λοιπές περιπτώσεις όπου υπάρχουν ενδείξεις διαφθοράς και απάτης τα Α.ΕΛ.Ι. μπορούν να παραπέμπουν τις ύποπτες υποθέσεις στις αρμόδιες αρχές. (Kayrak, 2008: 67)

Επικέντρωση σε τομείς υψηλού κινδύνου

Μια ακόμη συνεισφορά των Α.ΕΛ.Ι. στην εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης είναι η επικέντρωση του ελεγκτικού τους έργου σε τομείς όπου παρουσιάζονται συνηθέστερα παρατυπίες. Κατά τον ετήσιο προγραμματισμό των ελέγχων δίνεται συνήθως προτεραιότητα και βάρος σε “επικίνδυνους” τομείς όπως διαδικασίες διαγωνισμών και αναθέσεων, κατασκευαστικά έργα, και έκδοση αδειών. (Kayrak, 2008: 68)

2.4.2 Πολιτική συμμετοχή

Επίγνωση των δημοσίων υποθέσεων από το ευρύτερο κοινό

Τα Α.ΕΛ.Ι. δημοσιεύοντας τις εκθέσεις και τα ευρήματά τους βοηθούν στην ενημέρωση του κοινού και παίζουν έτσι μοιραία ρόλο στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Η συνεργασία των Α.ΕΛ.Ι. με τα Μ.Μ.Ε. πρέπει να είναι στενή. Το μέσο προβάλλει την είδηση, της προσδίδει κύρος, σημαντικότητα και προκαλεί το ενδιαφέρον του κοινού. Τα κείμενα που δίδονται προς ανάγνωση από το ευρύ κοινό πρέπει να είναι διατυπωμένα σε απλή γλώσσα, χωρίς περίτεχνους νομικούς, οικονομικούς, πολιτικούς ή άλλους όρους και να είναι περιεκτικά. Με την ουσιαστική ενημέρωση το κοινό αποκτά επίγνωση του πολιτικού – οικονομικού περιβάλλοντος και συμμετέχει πιο ενεργά στα κοινά. .(Kayrak, 2008: 67)

Αύξηση του βαθμού πολιτικής συζήτησης

Οι Torgler και Schaltegger (2006) χρησιμοποίησαν εμπειρικά δεδομένα για να εκτιμήσουν στατιστικά την επίδραση των αυτόνομων ελεγκτικών οργανισμών στο βαθμό της πολιτικής συζήτησης ανάμεσα στο ευρύτερο κοινό. Βρήκαν ότι υπάρχει θετική σχέση (στατιστικά σημαντική) ανάμεσα στην ύπαρξη αυτόνομων ελεγκτικών οργάνων και τη συχνότητα και ένταση των πολιτικών συζητήσεων. Συμπέραναν λοιπόν ότι οι

οργανισμοί αυτοί ενθαρρύνουν την πολιτική συζήτηση, συμβάλλουν στην πολιτική διαδικασία μειώνοντας τα κόστη πληροφόρησης και συζήτησης, προωθούν υψηλότερο βαθμό διαφάνειας και τελικά επηρεάζουν την πολιτική συμμετοχή των ατόμων. (Torgler & Schaltegger, 2006)

2.4.3 Συμβολές σε οικονομικό επίπεδο

Μείωση των δημοσίων δαπανών/ μείωση του φορολογικού βάρους

Η καλή λειτουργία των Α.ΕΛ.Ι. θα μπορούσε να προωθήσει και μακροοικονομικά αποτελέσματα όπως τη μείωση του φορολογικού βάρους μέσω της μείωσης των δημοσίων δαπανών. Το επιχείρημα έχει ως εξής: ο εξορθολογισμός της οικονομικής διαχείρισης της δημόσιας διοίκησης οδηγεί σε χαμηλότερες συνολικά δημόσιες δαπάνες. Τόσο οι έλεγχοι που οδηγούν στη μείωση της διαφθοράς όσο και οι έλεγχοι απόδοσης σχετίζονται με την οικονομική χρήση των πόρων που οδηγεί σε μείωση των δαπανών. Αντίστοιχα σε συνδυασμό με τη προώθηση της καλύτερης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης προάγεται και η αύξηση της εισπραξής των δημοσίων εσόδων. Σαν αποτέλεσμα το φορολογικό βάρος μπορεί να μειωθεί.

Η σχέση αυτή της λειτουργίας αυτόνομων οργανισμών και της μείωσης των δαπανών και του φορολογικού βάρους αποδεικνύεται και από τους Schelker και Eichenberger (2004), οι οποίοι χρησιμοποίησαν εμπειρικά στοιχεία για να αποδείξουν αυτή την αρνητική (στατιστικά σημαντική) σχέση. (Schelker & Eichenberger, 2004)

Ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης

Ο Torgler (2004) χρησιμοποίησε εμπειρικά στοιχεία για να δείξει αν η ύπαρξη αυτόνομων ελεγκτικών οργανισμών επιδρά στη φορολογική συνείδηση των πολιτών. Το σκεπτικό έχει ως εξής: η φορολογική

συνείδηση εξαρτάται και από τη θεσμική δομή της κοινωνίας. Κράτη με θεσμούς που σέβονται τους πολίτες και τις επιλογές τους, λαμβάνουν μεγαλύτερη υποστήριξη από αυτούς. Όταν υπάρχει επιβεβαίωση αυτού του σεβασμού οι πιθανότητες συμμόρφωσης των πολιτών στους κανόνες είναι μεγαλύτερη. Όταν το κράτος εγκαθιδρύει δυνατούς αυτόνομους ελεγκτικούς οργανισμούς, όταν δίνονται ξεκάθαρες εντολές ελέγχου και όταν τα αποτελέσματα αυτού του ελέγχου λαμβάνονται υπόψη, όταν η κρατική εξουσία περιορίζει από μόνη της τη μονοπωλιακή της δύναμη, τότε δίνεται το μήνυμα ότι οι προτιμήσεις των πολιτών λαμβάνονται υπόψη στην πολιτική διαδικασία. Έτσι χτίζεται μια σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα σε πολίτες, πολιτεία και δημόσια διοίκηση που ενισχύει τη φορολογική συνείδηση των φορολογούμενων πολιτών. Η στατιστική έρευνα επιβεβαίωσε το αναμενόμενο κατά τα ανωτέρω αποτέλεσμα. (Torgler, 2004)

Τήρηση φορολογικών νόμων και περιστολή της φοροδιαφυγής

Είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας των Α.Ε.Λ.Ι. που αντλείται από την ελληνική εμπειρία. Κατά τη διάρκεια των ελέγχων, εξετάζονται και θέματα φορολογικής συνέπειας όπως: η ύπαρξη του προβλεπόμενου από τον Κ.Φ.Α.Σ. (Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών – πρώην Κ.Β.Σ. Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων) παραστατικού, η παρακράτηση αλλά και η απόδοση από την λήπτρια των αγαθών / υπηρεσιών υπηρεσία των σχετικών φόρων εισοδήματος, εισφορών σε ασφαλιστικά ταμεία κ.α. – γενικά των «κρατήσεων» όπως έχει συνηθιστεί να λέγεται – και η τιμολόγηση του σωστού κατά περίπτωση συντελεστή ΦΠΑ. Έτσι προωθείται η γενικότερη τήρηση των φορολογικών νόμων και επιτυγχάνεται ο περιορισμός της φοροδιαφυγής (Κουτρομπής, 2004, 447-460).

Αύξηση της παραγωγικότητας

Τέλος η βελτίωση της γενικότερης απόδοσης της δημόσιας διοίκησης, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας αλλά και της συνολικής παραγωγικότητας, θα μπορούσε να οδηγήσει στη γενικότερη βελτίωση της απόδοσης των πόρων που χρησιμοποιούνται στην οικονομία. (Blume & Voight, 2007: 2)

2.5 Οι παράγοντες καλής λειτουργίας των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων

2.5.1 Διακριτές και ισχυρές εντολές ελέγχου

Για να μπορέσει το Α.ΕΛ.Ι. να εκτελέσει αποτελεσματικά το έργο που του ανατίθεται θα πρέπει η εντολή που του ανατίθεται να είναι ξεκάθαρη και να πηγάζει από ισχυρούς κανόνες δικαίου. Θέματα όπως η εξουσία των Α.ΕΛ.Ι., τα όρια της αρμοδιότητας και της δικαιοδοσίας τους, η ανεξαρτησία των ελεγκτών πρέπει να ορίζονται σαφώς. Τα πιο κοινά θέματα που περιέχονται στη σχετική με τους Α.ΕΛ.Ι. νομοθεσία είναι τα εξής:

- κριτήρια και τρόπος επιλογής/ διορισμού του γενικού ελεγκτή (Auditor General) ή του προέδρου (President of Court of Accounts/ Chairman of the Board of Audit) ανάλογα με το οργανωτικό πρότυπο
- όροι θητείας, απόσυρσης και ειδικοί όροι (π.χ. ασυλία) γενικού ελεγκτή ή προέδρου
- πλαίσιο ελέγχου (όρια ελέγχου, μονάδες που υπόκεινται στον έλεγχο, πρόσβαση σε αρχεία και λογαριασμούς)
- πλαίσιο καταλογισμού ευθυνών (δικαιοδοσία, αποζημιώσεις, ποινές, παραπομπή σε άλλες αρχές)

- πλαίσιο αναφορών (σύνταξη και υποβολή εκθέσεων, χρόνος/ συχνότητα, κανόνες δημοσιότητας, όργανα παραλαβής εκθέσεων)
- τρόπος πρόσληψης / απόλυσης προσωπικού

Είναι πολύ σημαντικό η εντολή του ελέγχου να είναι νομικά κατοχυρωμένη. Αν για παράδειγμα τα όρια του ελέγχου δεν είναι ξεκάθαρα το Α.ΕΛ.Ι. μπορεί να κατηγορηθεί για υπέρβαση καθήκοντος. Αν πάλι δεν είναι σαφώς καθορισμένο ποιες μονάδες (υπουργεία, υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα κ.λπ.) ή ενέργειες υπάγονται στη δικαιοδοσία των Α.ΕΛ.Ι. η Βουλή κινδυνεύει να μην έχει την έκταση της επίβλεψης που επιθυμεί. Μεγάλη προσοχή απαιτεί και η ρύθμιση της επιβολής κυρώσεων στις περιπτώσεις αποκάλυψης παρατυπιών σε ζητήματα όπως ποιος κρίνει, ποιος επιβάλει την ποινή, τι είδους είναι αυτή κ.λπ. Ο ελεγκτής πρέπει να γίνεται σεβαστός σαν επαγγελματίας σύμβουλος που προσδίδει αξία στην ελεγχόμενη μονάδα και όχι σαν κάποιος που πρέπει να τον φοβούνται. Η σύγχρονη οπτική επιβάλει να μαθαίνει η γραφειοκρατία από τα λάθη της, που είναι πιο εποικοδομητικό από την ποινικοποίηση του λάθους του υπαλλήλου. (Dye & Stapenhurst, 1998: 7 – 10, World Bank, 2001)

2.5.2 Ανεξαρτησία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων

Η ανεξαρτησία αποτελεί ζήτημα ζωτικής σημασίας για τα Α.ΕΛ.Ι.. Από τη διακήρυξη της Lima υπερτονίζεται η σπουδαιότητα της ανεξαρτησίας σε διαφορετικά επίπεδα ως βασικό προαπαιτούμενο για τη λειτουργία των Α.ΕΛ.Ι.. Στα τμήματα 5, 6 και 7 αναφέρονται τα εξής σχετικά με τη γενική ανεξαρτησία, την ανεξαρτησία των μελών και την οικονομική ανεξαρτησία των Α.ΕΛ.Ι. αντίστοιχα.

«Τα Α.ΕΛ.Ι. μπορούν να εκτελέσουν το έργο τους αντικειμενικά και αποτελεσματικά μόνο αν είναι ανεξάρτητα

από την ελεγχόμενη μονάδα και προστατεύονται από εξωγενείς επιρροές.

Παρόλο που σαν κρατικοί θεσμοί δεν μπορούν να είναι τελείως ανεξάρτητα - μιας και αποτελούν μέρος της ολότητας του κράτους, τα Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να έχουν την απαιτούμενη οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία.

Η εγκαθίδρυση των Α.ΕΛ.Ι. και ο βαθμός ανεξαρτησίας τους πρέπει να ορίζεται από το Σύνταγμα. Οι λοιπές λεπτομέρειες θα καθορίζονται από τους νόμους. Ιδιαίτερα θα πρέπει να παρέχονται εγγυήσεις για τη νομική προστασία ενάντια στις παρεμβάσεις στην ανεξαρτησία και τις εντολές ελέγχου των Α.ΕΛ.Ι.

Η ανεξαρτησία των Α.ΕΛ.Ι. είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ανεξαρτησία των μελών τους. Ως μέλη νοούνται τα άτομα εκείνα που λαμβάνουν τις αποφάσεις και είναι υπόλογοι για αυτές σε τρίτους, δηλαδή οι επικεφαλές των Α.ΕΛ.Ι. (ανάλογα με το οργανωτικό πρότυπο).

Η ανεξαρτησία των μελών θα πρέπει να εγγυάται από το Σύνταγμα. Ιδιαίτερα η διαδικασία απομάκρυνσης ενός μέλους θα πρέπει να περιέχεται στο Σύνταγμα και να μην επηρεάζεται η ανεξαρτησία των μελών. Ο τρόπος διορισμού και απομάκρυνσης των μελών εξαρτάται από τη θεσμική δομή της κάθε χώρας.

Στην επαγγελματική τους καριέρα το προσωπικό ελέγχου των Α.ΕΛ.Ι. δεν θα πρέπει να επηρεάζεται ή να εξαρτάται με κανένα τρόπο από τις ελεγχόμενες μονάδες.

Θα πρέπει να παρέχονται στα Α.ΕΛ.Ι. τα απαραίτητα οικονομικά μέσα για την εκτέλεση του έργου τους.

Όταν κρίνεται απαραίτητο θα πρέπει τα Α.ΕΛ.Ι. να έχουν το δικαίωμα να ζητούν τα οικονομικά μέσα απευθείας από τα όργανα που καταρτίζουν τον κρατικό προϋπολογισμό.

Τα διαθέσιμα κεφάλαια για τα Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να εγγράφονται σε χωριστό κωδικό στον προϋπολογισμό και να μπορούν να χρησιμοποιούνται κατά την κρίση των Α.ΕΛ.Ι..»

Στο περιεκτικό αυτό περιγράφεται ο πυρήνας της λειτουργίας των Α.ΕΛ.Ι. Παρατίθενται παρακάτω μερικά βασικά σημεία:

- Το Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να είναι ανεξάρτητο τόσο από την υπό έλεγχο μονάδα όσο και από την κυβέρνηση και τη Βουλή (ως παραλήπτη των εκθέσεων ελέγχου του) ώστε να μην επηρεάζονται με κανένα τρόπο στο τι και πως θα ελέγξει σε μια μονάδα ούτε στο πως θα παρουσιάσουν τα ευρήματά τους.
- Ο τρόπος διορισμού και παύσης των μελών διασφαλίζει την ανεξαρτησία τους ώστε να μην είναι δυνατός ο διορισμός προσώπων της αρεσκείας της κυβέρνησης ή παύση αυτών σε περίπτωση που τα ευρήματα του Α.ΕΛ.Ι. δυσαρεστούν κάποιους.
- Το γεγονός ότι τα θεμελιώδη ζητήματα ορίζονται από το Σύνταγμα αποτελεί μια ακόμη δικλείδα ασφαλείας, μιας και το Σύνταγμα αλλάζει πολύ πιο δύσκολα από τον κοινό νόμο.
- Η οικονομική ανεξαρτησία με επαρκή κεφάλαια και η δυνατότητα απευθείας αίτησης κεφαλαίων αποτρέπουν τη χειραγώγηση από πατρώνους και χρηματοδότες. Επίσης τα επαρκή κεφάλαια σχετίζονται και με την επαρκή αμοιβή των ελεγκτών, ώστε να προσελκύεται υψηλού επιπέδου προσωπικό, που θα αποδίδει υψηλής ποιότητας ελέγχους.

2.5.3 Επαρκή μέσα (χρηματοδότηση, προσωπικό, εγκαταστάσεις)

Η επαρκής χρηματοδότηση είναι καθοριστικής σημασίας για τα Α.ΕΛ.Ι. και συνδέεται στενά με την ποιότητα του προσωπικού και άρα την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας. Για το θέμα του προσωπικού δίνεται επίσης ιδιαίτερη βαρύτητα στη διακήρυξη της Lima, που στο μέρος 14 αναφέρει:

«Τα μέλη και το ελεγκτικό προσωπικό των Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να έχουν τα απαιτούμενα προσόντα και την ηθική ακεραιότητα για να εκτελέσουν το έργο τους.

Κατά τη στρατολόγηση προσωπικού για τα Α.ΕΛ.Ι. θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα σε γνώσεις και προσόντα άνω του μετρίου και σε ικανή επαγγελματική εμπειρία.

Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στην επαγγελματική εξέλιξη γνωστικά και πρακτικά των μελών και του ελεγκτικού προσωπικού των Α.ΕΛ.Ι. μέσω εσωτερικών, διεθνών αλλά και πανεπιστημιακών προγραμμάτων. Η ανάπτυξη αυτή των γνώσεων και ικανοτήτων θα πρέπει να ενθαρρύνεται με κάθε οικονομικό ή οργανωτικό μέσο και θα πρέπει να επεκτείνεται πέραν του παραδοσιακού νομικού, οικονομικού και λογιστικού πλαισίου και σε άλλους διοικητικούς τομείς όπως η διαχείριση ηλεκτρονικών δεδομένων.

Για να διασφαλιστεί η υπηρεσία εξαιρετικού ελεγκτικού προσωπικού θα πρέπει οι αμοιβές αν ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες απαιτήσεις της εργασίας.

Αν απαιτείται κάποια ιδιαίτερη ικανότητα πέραν αυτών του προσωπικού το Α.ΕΛ.Ι. θα μπορεί να συνεργάζεται με εξωτερικούς ειδικούς.»

Για ελέγχους υψηλής ποιότητας λοιπόν είναι απαραίτητη η ύπαρξη υψηλού επιπέδου προσωπικού γνωστικά άλλα και σε επίπεδο ικανοτήτων

και προϋπηρεσίας. Τα μέλη και το λοιπό ελεγκτικό προσωπικό είναι κατ' ουσία δημόσιοι υπάλληλοι, γραφειοκράτες η προσέλκυση και απόδοση των οποίων εξαρτάται από προσωπικά κίνητρα. Οι υψηλές αμοιβές αποτελούν οπωσδήποτε ένα τέτοιο κίνητρο. Η συνεχής επαγγελματική επιμόρφωση που οδηγεί στην επαγγελματική ανάπτυξη του ελεγκτή, αποτελεί κίνητρο για τον ίδιο αλλά και απαραίτητο εφόδιο για την ανάπτυξη των ίδιων των Α.ΕΛ.Ι.

Τέλος για την αποτελεσματική λειτουργία των Α.ΕΛ.Ι. είναι απαραίτητα και τεχνικά (Η/Υ, μηχανογραφικά προγράμματα, βάσεις δεδομένων, νομικές τράπεζες κ.λπ.). Όλα τα παραπάνω μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο αν στα Α.ΕΛ.Ι. διατίθενται επαρκή κονδύλια.

2.5.4 Συνεργασίες, ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας με Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα και άλλους φορείς

Για να μπορεί να εξελίσσεται και να διατηρεί ένα Α.ΕΛ.Ι. την αποτελεσματικότητά του θα πρέπει να παρακολουθεί τα σύγχρονα ελεγκτικά ρεύματα, τις τάσεις δηλαδή που διαμορφώνονται διεθνώς σε θεωρητικό (από μελέτες κι έρευνες) αλλά και πρακτικό (μέσω σύγκρισης σχετικής νομοθεσίας κρατών, εφαρμογές της νομοθεσίας στην πράξη) επίπεδο. Οι τάσεις αυτές αφορούν το σύνολο της οργάνωσης και της λειτουργίας ενός Α.ΕΛ.Ι. και έχουν να κάνουν με ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων. Ενδεικτικά αναφέρονται η μορφή και η οργάνωση των Α.ΕΛ.Ι., οι αρμοδιότητες, η στελέχωση, το αντικείμενο, η έκταση και η συχνότητα του ελέγχου, οι σχέσεις με άλλα όργανα του κράτους, η αξιολόγηση της ποιότητας του ελέγχου κ.α..

Πηγές άντλησης των τάσεων αυτών είναι: (α) η αναπτυσσόμενη επιστημονική δραστηριότητα από Πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα, (β) τα πορίσματα συναντήσεων και εργασιών ελεγκτικών και οικονομικών

οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ, ΔΝΤ) και επαγγελματικών οργανώσεων π.χ. IFAC- International Federation of Accountants) σε διεθνές επίπεδο και (γ) οι νομοθεσίες των διαφόρων χωρών σχετικά με τα Α.ΕΛ.Ι., οι αναθεωρητικές τους τάσεις αλλά και η εφαρμογή αυτών στην πράξη (εγχειρίδια ελέγχου, νομολογία κ.λπ.). (Κοκολάκης, 2002: 11-15)

Στο πλαίσιο της αξιοποίησης αυτών των τάσεων πολύτιμο εργαλείο είναι η συνεργασία και οι συναντήσεις μεταξύ των Α.ΕΛ.Ι. των διαφόρων κρατών. Η συνεργασία με άλλα Α.ΕΛ.Ι. για την ανταλλαγή ιδεών, γνώσης και εμπειρίας είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για τη βελτίωση της τεχνογνωσίας των ελέγχων και την προώθηση των καλύτερων σύγχρονων πρακτικών. Οι περιφερειακοί αλλά και ο διεθνής οργανισμός των Α.ΕΛ.Ι. (INTOSAI – International Organisation of SAI) συχνά διοργανώνουν συνέδρια, συναντήσεις, forums και σεμινάρια, όπου συναντούνται μέλη και ελεγκτές από Α.ΕΛ.Ι. διαφόρων χωρών, ανταλλάσσουν απόψεις, εκθέτουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και τους τρόπους αντιμετώπισης αυτών. Η συνεργασία αυτή αναπτύσσει τελικά την ελεγκτική ικανότητα.

2.5.5 Τήρηση διεθνών ελεγκτικών προτύπων

Οι έλεγχοι γίνονται πιο αποτελεσματικοί όταν χρησιμοποιούνται επαγγελματικά ελεγκτικά πρότυπα όπως αυτά που έχει δημοσιεύσει ο διεθνής οργανισμός των Α.ΕΛ.Ι. (INTOSAI) ή άλλοι ελεγκτικοί οργανισμοί. Λέγοντας ελεγκτικά πρότυπα εννοείται το σύνολο των κατευθυντηρίων αρχών και κανόνων που πρέπει να τηρούνται στο πλαίσιο της διενέργειας του ελέγχου.⁶

Ο INTOSAI έχει μακρά πορεία στην κατάρτιση ελεγκτικών προτύπων για τον έλεγχο του δημόσιου τομέα, που ξεκίνησε το 1977 από το

⁶ Αφορούν κυρίως τον κατασταλτικό έλεγχο, χωρίς όμως να αποκλείεται και η χρήση ανάλογων προτύπων τον προληπτικό.

9^ο συνέδριό του στη Λίμα του Περού⁷. Τα πρότυπα αυτά, γνωστά ως ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), συμπληρώνονται και αναθεωρούνται έκτοτε σε τακτά διαστήματα. Εκτός από τα πρότυπα αυτά, που αφορούν την καθ' αυτό ελεγκτική διαδικασία των λογαριασμών, καταρτίζονται κι άλλα όπως ο Κώδικας Δεοντολογίας των Ελεγκτών του Δημόσιου Τομέα (Code of Ethics for Auditors in the Public Sector - 1998), ή πρότυπα που αφορούν ειδικά θέματα όπως ο έλεγχος του δημοσίου χρέους, περιβαλλοντικοί έλεγχοι, οδηγοί με θέματα ελέγχου της καλής διακυβέρνησης, θέματα ιδιωτικοποιήσεων, θέματα Αειφόρου Ανάπτυξης κ.α..

Στα ίδια περίπου πρότυπα κινείται και η κατάρτιση των ευρωπαϊκών προτύπων, προσπάθεια που ξεκίνησε το 1998 από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα 15 Α.ΕΛ.Ι. που ήταν τότε μέλη του. Η θεματολογία τους είναι πιο περιορισμένη από αυτά του INTOSAI, αφού κύριο έρεισμα στην ανάληψη της προσπάθειας ήταν η ανάγκη ύπαρξης κοινών στοιχείων αναφοράς στους ελέγχους του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και τη συνεργασία τους με εθνικά Α.ΕΛ.Ι. επί κοινοτικών ζητημάτων. Τα ευρωπαϊκά ελεγκτικά πρότυπα έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα, χωρίς αναφορά σε λεπτομερείς ελεγκτικές διαδικασίες λόγω του σεβασμού των διαφοροποιήσεων των εθνικών Α.ΕΛ.Ι.. Η χρήση τους είναι προαιρετική για τα μέλη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. (Κωστόπουλος, 2000: 10,15 και Κοκολάκης, 2002:14)

Η προσκόλληση σε τέτοια πρότυπα αξιοποιεί τη συσσωρευμένη γνώση και εμπειρία στην τεχνογνωσία των ελέγχων και περιχαράκωνει τη σχέση ελεγκτή – ελεγχόμενου.

⁷ Η συμβολή του INTOSAI στο χώρο γενικά των ελεγκτικών προτύπων, είναι μικρή σε σχέση με τη διαμόρφωση ελεγκτικών προτύπων από την IFAC. Τα πρότυπα της IFAC αναφέρονται αποκλειστικά στον έλεγχο των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, δεν θα πρέπει όμως να αγνοούνται (Σάρμας, 2006: 91 – 92)

2.5.6 Γενικότερο υποστηρικτικό θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον

Τα Α.ΕΛ.Ι. λειτουργούν σε μια ευρύτερη θεσμική δομή και επηρεάζονται από αυτή. Αν οι θεσμοί που αποτελούν τη δομή αυτή είναι αδύναμοι ή δυσλειτουργικοί τα Α.ΕΛ.Ι. δεν μπορούν να εκτελέσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους, ούτε να παράγουν τα θεμιτά αποτελέσματα της διαφάνειας, της υπευθυνότητας μέσω της λογοδοσίας και της προώθησης της καλής διακυβέρνησης. Μια αδύναμη Βουλή για παράδειγμα δεν μπορεί να αξιοποιήσει ικανοποιητικά τις εκθέσεις των Α.ΕΛ.Ι. για να ελέγξει την κυβέρνηση. Ή μια διεφθαρμένη κυβέρνηση δεν έχει λόγο να παρέχει ισχυρές, ξεκάθαρες εντολές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στα Α.ΕΛ.Ι.. Ακόμη ο πολιτικός ανταγωνισμός, η μεταβλητότητα των προτιμήσεων των ψηφοφόρων και άλλα θέματα που αφορούν τη δομή των πολιτικών κομμάτων αλλά και την εναλλαγή τους στην εξουσία μπορούν να επηρεάζουν τη δραστηριοποίηση των Α.ΕΛ.Ι.⁸. Επίσης η περιορισμένη ελευθεροτυπία παρεμποδίζει την επικοινωνία των αποτελεσμάτων των ελέγχων στο ευρύτερο κοινό και άρα την εξυπηρέτηση του σκοπού της πληροφόρησης.

Από την άλλη πλευρά η ύπαρξη υποστηρικτικών θεσμών, όπως Μ.Κ.Ο. που προωθούν τη διαφάνεια, δράσεις πολιτών κατά της διαφθοράς ή άλλων υπηρεσιών ελέγχου της δημόσιας διοίκησης συνεπικουρούν το έργο των Α.ΕΛ.Ι..

⁸ Σχετικά με αυτό το θέμα οι Melo, Pereira & Figueiredo (2009) έχουν διεξάγει έρευνα με στατιστικά στοιχεία. Το όλο σκεπτικό βασίζεται στο κατά πόσο οι εκάστοτε κυβερνώντες αντισταθμίζουν τον περιορισμό της διακριτικής και μονοπωλιακής τους εξουσίας με την μείωση της πιθανότητας να αντικατασταθούν από άλλο κόμμα/ υποψήφιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

3.1 Γενικά για το Ελεγκτικό Συνέδριο

3.1.1 Ίδρυση – διαδρομή, αρμοδιότητες

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) ιδρύθηκε το 1833 υπό το πρότυπο του γαλλικού Cour des comptes. Από τότε ο νοηματικός πυρήνας του θεσμού συγκέντρωνε 3 βασικά στοιχεία: το λειτουργικό, που αφορούσε στην εξέταση των λογαριασμών και των αποδεικτικών εγγράφων των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος, το οργανωτικό, που αφορούσε στη δημιουργία ενός θεσμού στελεχωμένου από μέλη με υψηλό κύρος και ανεξαρτησία και το τελολογικό, που αφορούσε στην εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στους διαχειριστές του δημοσίου χρήματος και την ενημέρωση της εξουσίας (μονάρχης) για τα σχετικά ζητήματα. (Σαρμάς, 2003: 661)

Αρχικά λειτούργησε υπό τον αναιρετικό έλεγχο του ΣΤΕ ως το 1844, ως διοικητικό δικαστήριο. Το 1844 υπάχθηκε στην αναιρετικό έλεγχο του Αρείου Πάγου και συνέχισε την κύρια δικαστική λειτουργία του - τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών όσων διαχειρίστηκαν δημόσιο χρήμα - ως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Παράλληλα ανατέθηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο σημαντικές ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Από τότε ακολουθήθηκε μία συνεχώς ενδυναμούμενη – από τη συνταγματική του θέση – πορεία.

Το Σύνταγμα του 1911 απονέμει ισοβιότητα στα μέλη του Ε.Σ. και προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται η παύση τους, παρά μόνο με δικαστική απόφαση, συνεπεία ποινικής καταδίκης ή πειθαρχικού παραπτώματος ή νόσου ή ανεπάρκειας. Μάλιστα τα Συντάγματα του 1925 και 1927 επιφυλάσσουν στους Συμβούλους τη μεγαλύτερη δυνατή εξασφάλιση της

ανεξαρτησίας τους, γιατί όχι μόνο εδραιώνεται το προνόμιο της ισοβιότητας, αλλά και τους επιτρέπεται να αποχωρήσουν στο μέγιστο ανεκτό ηλικιακό όριο των 70 χρόνων (Κοκκίδου, 2004: 135-139)

Με το Σύνταγμα του 1952, το Σώμα αποκτά ολοκληρωμένη συνταγματική κατοχύρωση και ενδυναμώνεται η δικαστηριακή του φύση. Το 1975 το Ε.Σ. αναγνωρίζεται πλέον και τυπικά σαν δικαστήριο και μάλιστα ανώτατο. Συγχρόνως με το Σύνταγμα του 1975/1986 καθώς και από αυτό του 2001 κατοχυρώνονται οι αρμοδιότητές του. (Μηλιώνης, 2006: 587-588)

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος της Ελλάδας, όπως ισχύει σήμερα μετά την τελευταία αναθεώρηση του 2008, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο. *(Προ της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001: ...που αναφέρονται στο εδάφιο α')*

δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.

στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'. *(Προ της*

συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 : ...Η εκδίκαση ένδικων μέσων για διαφορές σχετικές με απονομή συντάξεων, καθώς και τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά.)

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

(Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 98)

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίζονται σε 3 κατηγορίες:

- ελεγκτικές (στοιχεία α, β, γ)
- γνωμοδοτικές (στοιχεία δ, ε)
- δικαιοδοτικές (στοιχεία στ, ζ)

Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας θα αναπτυχθούν παρακάτω μόνο οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ε.Σ. και από τις γνωμοδοτικές αυτή της υποβολής εκθέσεων προς τη Βουλή. Αναμφισβήτητα όμως αξίζει να αναφερθεί ότι η συνταγματική κατοχύρωση της άλλης γνωμοδοτικής αρμοδιότητας (για νομοσχέδια συντάξεων κ.λπ.) και των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων ενισχύουν το κύρος του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 2008 δεν επέφερε καμία ουσιαστική αλλαγή στο άρθρο 98. Η προηγούμενη αναθεώρηση όμως (του 2001) επιφύλαξε στο Ελεγκτικό Συνέδριο τη θεσμική εμπέδωση με την επιβεβαίωση της δικαστικής του αποστολής. Επιπρόσθετα η σύνδεση των υποκειμένων που υπάγονται σε έλεγχο λογαριασμών (στοιχείο γ) με εκείνα που υπάγονται σε έλεγχο δαπανών, αλλά και την εκδίκαση των σχετικών διαφορών που προκύπτουν (στοιχείο

στ)⁹ καταδεικνύει την προσπάθεια δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος προληπτικού – κατασταλτικού ελέγχου και της εκδίκασης των σχετικών διαφορών. (Κοκκίδου, 2004: 162)

Για να αντιληφθεί κάποιος πλήρως το θεσμικό ρόλο του Ε.Σ. θα πρέπει να κατανοήσει τη δικαστηριακή φύση του Σώματος και τη συνοχή ανάμεσα στις τρεις αρμοδιότητες (ελεγκτικές, γνωμοδοτικές δικαιοδοτικές), οι οποίες φαινομενικά δεν έχουν κάποιο συνδετικό στοιχείο που να τους παρέχει εσωτερική ενότητα.

Το συνεκτικό επιχείρημα έχει ως εξής: Το Ε.Σ. εγγυάται με τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες την ορθή εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Έτσι ελέγχονται από το Σύνταγμα μόνο οι δαπάνες και οι λογαριασμοί του κράτους. Σε ότι αφορά τα νομικά πρόσωπα, οι έλεγχοί του επεκτείνονται μόνο αν το επιτρέπει ο Νομοθέτης. Στις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Σώματος υπάγονται μόνο οι κρατικές συντάξεις, ενώ οι διαφορές από συντάξεις ασφαλιστικών ταμείων ανήκουν στη διοικητική δικαιοσύνη. Επίσης το Συνέδριο εκδικάζει υποθέσεις που αναφέρονται στην ευθύνη δημοσίων υπαλλήλων (πολιτικών ή στρατιωτικών), καθώς και υπαλλήλων των ν.π.δ.δ. για κάθε ζημιά που επήλθε στο κράτος ή το ν.π.δ.δ. από αμελή ή δόλια πράξη τους. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί μόνο για τις κρατικές συντάξεις. Φυσικά γνωμοδοτεί και επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, σχετικά δηλαδή με την τήρηση του κρατικού προϋπολογισμού.

Κοιτάζοντας κάποιος πιο προσεκτικά βλέπει την αποστολή του Ε.Σ.: είναι η παροχή, σύμφωνα με το Σύνταγμα, της συνδρομής του στο νομοθετικό σώμα να ασκήσει έλεγχο στην εκτελεστική εξουσία σχετικά με την τήρηση της δημοσιονομικής νομιμότητας. Ο έλεγχος της Διοίκησης από τη Βουλή αποτελεί μέρος της κοινοβουλευτικής λειτουργίας. Σ' αυτό το πλαίσιο πρέπει να ειπωθούν οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού

⁹ Η διαφορά που επήλθε φαίνεται στην παραπάνω παράθεση των αρμοδιοτήτων μέσα σε παρένθεση με διακριτή πλάγια γραμματοσειρά.

Συνεδρίου. Οι έλεγχοι είναι μεν οργανικά δικαστικοί, αλλά λειτουργικά συνδέονται με τις ελεγκτικές αρμοδιότητες της Βουλής. Οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Συνεδρίου επίσης συνδέονται με την κοινοβουλευτική δραστηριότητα. Οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες είναι απλά το εποικοδόμημα των άλλων. (Σάρμας, 2003: 663-664)

3.1.2 Δομή και οργάνωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η οργάνωση του Δικαστηρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από τον Πρόεδρο, 8 Αντιπροέδρους, 30 Συμβούλους, 44 Προέδρους και 45 Εισηγητές και δόκιμους Εισηγητές (128 θέσεις). Επίσης, υπηρετούν στο Ε.Σ. 1 Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, 1 Επίτροπος της Επικρατείας και 3 Αντεπίτροποι Επικρατείας (Σύνολο 133 θέσεις).

Το Δικαστήριο συνέρχεται στους εξής σχηματισμούς:

- **Ολομέλεια**

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελείται από τον Πρόεδρο, τους Αντιπροέδρους και τους Συμβούλους. Το σύνολο των μελών και ο Γραμματέας συγκροτούν τη μείζονα Ολομέλεια, ενώ το ένα τρίτο των μελών και ο Γραμματέας την ελλάσωνα. Οι αρμοδιότητες αυτών καθορίζονται από την Ολομέλεια. Η Ολομέλεια επίσης καθορίζει τις αρμοδιότητες των Κλιμακίων, ενώ οι αρμοδιότητες των τμημάτων ορίζονται από τον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών.

- **Κλιμάκια**

Υπάρχουν επτά τριμελή κλιμάκια που αποτελούνται από ένα Σύμβουλο (ως πρόεδρο) και δύο Παρέδρους (με γνώμη αποφασιστική). Οι αρμοδιότητες των Κλιμακίων σε γενικές γραμμές αφορούν σε ελεγκτικά θέματα, επιβολής ποινών και σε θέματα που αφορούν τις σχέσεις και τη

συνεργασία του Ε.Σ. με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και Α.Ε.Λ.Ι. του εξωτερικού.

- **Τμήματα**

Υπάρχουν έξι πενταμελή τμήματα που αποτελούνται από έναν Αντιπρόεδρο (ως πρόεδρο), δύο Συμβούλους και δύο Παρέδρους (με γνώμη συμβουλευτική). Ο Πρόεδρος του Ε.Σ. μπορεί να προεδρεύει σε οποιοδήποτε Τμήμα. Οι αρμοδιότητες των τμημάτων αφορούν κυρίως στην εκδίκαση ένδικων μέσων και βοηθημάτων και την επίλυση διαφορών.

Οι Δικαστικοί Υπάλληλοι

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει 1078 οργανικές θέσεις δικαστικών υπαλλήλων. Από αυτές:

- 87 θέσεις είναι υποχρεωτικής εκπαίδευσης σε θέσεις φυλάκων, καθαριστριών και επιμελητών δικαστηρίων.
- 314 θέσεις είναι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε θέσεις κυρίως γραμματέων, χειριστών Η/Υ, δακτυλογράφων αλλά και ταξινομών. Υπάρχουν επίσης τρεις θέσεις οδηγών.
- 2 θέσεις είναι τεχνολογικής εκπαίδευσης κατεύθυνσης πληροφορικής.
- 675 θέσεις είναι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης.

Το προσωπικό της κατηγορίας ΠΕ προορίζεται να απασχολείται κατά κύριο λόγο με το ελεγκτικό έργο. Από τις θέσεις αυτές 114 είναι του κλάδου ΠΕ Επιτρόπων (3 θέσεις Γενικών Συντονισμών Επιτρόπων – με βαθμό Γενικού Δ/ντή και 111 θέσεις Επιτρόπων με βαθμό Δ/ντή). Υπάρχουν 7 θέσεις πληροφορικής και 4 μηχανικών. Από τις 550 εναπομείνουσες θέσεις οι 217 είναι κατηγορίας οικονομολόγων και λογιστών. Οι λοιπές που χαρακτηρίζονται γενικά ΠΕ Δικαστικών Υπαλλήλων καλύπτονται κατά κύριο λόγο από πτυχιούχους οικονομικής και νομικής παιδείας.

Το Ε.Σ. έχει αντιμετωπίσει τα τελευταία χρόνια σημαντικό πρόβλημα υποστελέχωσης ιδίως σε ελεγκτικό προσωπικό. Οι υπηρετούντες υπάλληλοι στελεχώνουν τις υπηρεσίες Επιτρόπων τόσο στην κεντρική υπηρεσία (έδρα του δικαστηρίου), όσο και στις έδρες των υπουργείων, σε δήμους, σε Ν.Π.Δ.Δ. και Οργανισμούς και τις πρωτεύουσες των νομών συνθέτοντας έτσι ένα πανελλαδικό δίκτυο ελέγχου (Ν. 4129/2013, άρθρα 2,3,4,5,6,8 και 18).

3.2 Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών

Πρόκειται για μία από τις παλαιότερες αρμοδιότητες του Συνεδρίου αφού διενεργείται από το 1887 μέχρι σήμερα, όχι όμως αδιάκοπα. Διακόπηκε για μία και μοναδική φορά την περίοδο 1984-1987. Την περίοδο αυτή ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είχε τεθεί στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών και συγκεκριμένα στις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων (σημερινές Υ.Δ.Ε. – Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου).

Το επιχείρημα αυτής της διακοπής ήταν το εξής: Με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ε.Σ. θα αποφεύγονταν οι αλληλοκαλύψεις των ελέγχων (οικονομική υπηρεσία διατάκτη, υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων, Ελεγκτικό Συνέδριο), θα προσαρμοζόταν ο έλεγχος στο σύστημα ελέγχου των περισσότερων χωρών της (τότε) ΕΟΚ και θα εξοικονομούνταν προσωπικό προς ανακούφιση του προϋπολογισμού. Έτσι με το Ν. 1489/1984 άρθρο 34 παρ.1, ορίστηκε ότι από 1-1-1985 ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών θα ασκούνταν από τις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών. Έτσι αποστερήθηκε προσωρινά το Ε.Σ. από μία αρμοδιότητα που προβλεπόταν ρητά από το ισχύον τότε Σύνταγμα. Η αρμοδιότητα επανήλθε στο Ελεγκτικό Συνέδριο από 1-1-1990 δυνάμει του Ν. 1868/1989 άρθρο 22 παρ.3.

3.2.1 Τα πρόσωπα που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο

Στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σήμερα εκτός από τις δαπάνες του κράτους, που προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα, υπάγονται και οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. ανεξαρτήτου πληθυσμού. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι δαπάνες που διενεργούνται από τους δήμους, τις περιφέρειες, τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι κοινωφελείς τους επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και οι δημοτικές ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και κοινοτήτων, με εξαίρεση τις σχολικές επιτροπές. (Ν. 4129/2013, άρθρο 33, παρ.1)

Πρόκειται για μία πολύ σημαντική διεύρυνση των υπαγόμενων προσώπων στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γιατί στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας μόλις 5 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ υπαγόταν στον προληπτικό έλεγχο. Ήταν οι δήμοι Αθηνών, Πειραιώς, Θεσσαλονίκης, Περιστερίου και Ηλιουπόλεως. Αργότερα με το άρθρο 23 του Ν.3202/2003 προβλέφθηκε η υπαγωγή από 1-7-2004 των δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων. Η προθεσμία αυτή μετατέθηκε αρχικά στις 1-1-2005 και αργότερα στις 1-7-2005. Επίσης προβλεπόταν ότι μετά από αίτηση του οικείου πρωτοβάθμιου ΟΤΑ θα μπορούσε με Προεδρικό Διάταγμα να επιτραπεί ο έλεγχος των δαπανών πρωτοβάθμιου ΟΤΑ κάτω των 5.000 κατοίκων καθώς και στα νομικά πρόσωπα του οικείου ΟΤΑ, από τον κώδικα Δήμων και κοινοτήτων (Ν. 3463/2006, άρθρο 169).

3.2.2 Οι δαπάνες που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο

Στον προληπτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπάγονται δαπάνες των οποίων η πληρωμή εντέλλεται με τακτικά χρηματικά εντάλματα και με εντάλματα προπληρωμής (δεν υποβάλλονται δηλαδή τα προσωρινά χρηματικά εντάλματα για επιτακτικές και επείγουσες δαπάνες

του κράτους, που δεν προβλέπονται από το νόμο ή δεν υπάρχει σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό). Γενικά χρηματικό ένταλμα είναι η έγγραφη εντολή για πληρωμή δαπανών του δημοσίου. Τακτικά είναι τα χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται για την εξόφληση εκκαθαρισμένων απαιτήσεων κατά του δημοσίου, στο όνομα του δικαιούχου, ενώ εντάλματα προπληρωμής εκδίδονται για να δοθεί ένα ποσό ως προκαταβολή σε κάποιον που ορίζεται υπόλογος και πρέπει να αποδώσει λογαριασμό για το ποσό αυτό σε συγκεκριμένη προθεσμία.

Δεν υπάγονται στον έλεγχο οι δαπάνες που εντέλλονται με μισθοδοτικές καταστάσεις ή άλλους τίτλους πληρωμής που αφορούν σε οι σταθερές και διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα δαπάνες, όπως αποδοχές δημοσίων υπαλλήλων, μισθώματα που καταβάλλει το δημόσιο, αποζημιώσεις των Βουλευτών, χρηματικά βοηθήματα προς τους υπερήλικες και τους ανάπηρους. Ο λόγος που δικαιολογεί την εξαίρεση είναι η επανάληψη των ίδιων ποσών για μεγάλο χρονικό διάστημα. (Μηλιώτης, 2006: 276-280)

Για να αντιληφθεί κανείς την αναγκαιότητα του ελέγχου (προληπτικού αλλά και κατασταλτικού) σε όλα τα είδη των δαπανών παρατίθενται τα παρακάτω παραδείγματα. Γενικά οι δαπάνες του κράτους μπορούν να χωριστούν «χονδρικά» σε 3 κατηγορίες:

i. Αμοιβές εν γένει προσωπικού

Είναι πολύ κοινή η περίπτωση αντικατάστασης του υπαλληλικού προσωπικού με «συμβασιούχους έργου». Πρόκειται για άτομα τα οποία απασχολούνται στην πραγματικότητα ως υπάλληλοι, των οποίων ο τρόπος επιλογής, αμοιβής, απασχόλησης κ.λπ. δεν υπακούει, αλλά καταστρατηγεί πλήθος κανόνων. Παρόμοιο παράδειγμα είναι το λεγόμενο «έκτακτο προσωπικό», το οποίο υπήρξε στο παρελθόν «παράθυρο» για τη νομιμοποίηση σε οργανικές θέσεις μονίμων υπαλλήλων. Οι περιπτώσεις αυτές δύσκολα οδηγούνται στην πολιτική ή διοικητική δικαιοσύνη, επειδή συνήθως όλα τα εμπλεκόμενα μέρη ωφελούνται από την κατάσταση, ενώ

βλάπτονται από μια δίκη. Το Ε.Σ. είναι ίσως το μόνο δικαστήριο που έρχεται αντιμέτωπο με αυτές τις περιπτώσεις.

- ii. Δαπάνες από συμβάσεις για έργα, μελέτες, εργασίες, προμήθειες, μισθώσεις

Στον τομέα αυτό υπάρχουν πολλές σκιάδεις περιοχές με απευθείας αναθέσεις, αναθέσεις συμπληρωματικών εργασιών μη συναφών προς τις αρχικές, υπερβάσεις προϋπολογισμών δημοσίων έργων κ.λπ.. Οι αναθέτουσες υπηρεσίες επικαλούνται συνήθως μία απρόβλεπτη και επείγουσα ανάγκη, ένα ιδιαίτερο τεχνικό χαρακτηριστικό που κάνει «μοναδικό» έναν προμηθευτή, την ανάγκη επέκτασης ενός έργου από τον ίδιο ανάδοχο κ.α.. Οι ενδιαφερόμενοι ανταγωνιστές πιθανά δεν ενημερώνονται ποτέ ή ενημερώνονται πολύ αργά, ενώ το κόστος και ο χρόνος που απαιτούνται για δικαστική ενέργεια είναι αποτρεπτικά. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη δράση του αποτρέπει και προλαμβάνει τέτοια φαινόμενα.

- iii. Επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις, ενισχύσεις

Σε αυτού του είδους τις δαπάνες η διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου είναι μεγάλη. Το Ε.Σ. είναι παρόν για να προστατέψει τη διαφάνεια και την ισότητα από την αυθαιρεσία. (Σάρμας, 2003: 10-12)

Από 1-1-2012 δεν προσκομίζονται προς θεώρηση όλα τα χρηματικά εντάλματα αλλά μόνο εκείνα που υπερβαίνουν (ανά χρηματικό ένταλμα) τα όρια που καθορίζονται από το Π.Δ. 136/2011. Τα όρια αυτά είναι ανά κατηγορία ελεγχόμενων φορέων 15.000 € για την κεντρική Διοίκηση, 10.000 € για Ν.Π.Δ.Δ. - αλλά 5.000 € για νοσοκομεία του ΕΣΥ, 5.000 € για ΟΤΑ Α΄ βαθμού και τις επιχειρήσεις τους, 15.000 € για ΟΤΑ Β΄ βαθμού.

3.2.3 Το προσωπικό που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο

Σχετικά με το προσωπικό που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο το ισχύον σύστημα μπορεί να θεωρηθεί μικτό υπό την έννοια ότι το αυστηρά ελεγκτικό μέρος (ο έλεγχος του εντάλματος, των δικαιολογητικών και η θεώρηση αυτού) γίνεται από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι ξεχωριστός κλάδος επιτροπών (Ν. 2721/1999 άρθρο 38) και εποπτεύονται από τον Πρόεδρο του Ε.Σ. Σε ένα επόμενο στάδιο για τη διαφορά που μπορεί να προκύψει μεταξύ Επιτρόπων και ελεγχόμενης υπηρεσίας, η κρίση ανήκει στην αρμοδιότητα δικαστικού σχηματισμού.

Οι Επίτροποι αντικατέστησαν τους Παρέδρους του Ε.Σ. από την 1-1-1989 βάσει του Ν. 1816/1988 άρθρο 10 παρ.1.¹⁰ Η Ολομέλεια του Ε.Σ. έκρινε τη διάταξη αντισυνταγματική και ανίσχυρη εκθέτοντας επιχειρήματα όπως ότι ο έλεγχος είναι δικαστικός και απορρέει από το Σύνταγμα, ότι σε αντιστοιχία με ότι ισχύει στο ΣΤΕ είναι ανεπίτρεπτο να υποκατασταθούν οι δικαστικοί λειτουργοί με υπαλλήλους, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αμιγώς δικαστήριο και άρα ο έλεγχος των δαπανών δεν είναι δυνατό να ανατεθεί στο επικουρικό προσωπικό (υπαλλήλους) και όχι στο κύριο (δικαστές) και ότι οι υπάλληλοι δεν έχουν - κατά το Σύνταγμα - τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών (Σάρμας, 2003: 431-433). Στο μεταξύ ήδη στα καταστήματα στις έδρες των νομών τα καθήκοντα του ελέγχου ασκούνταν από δικαστικούς υπαλλήλους του Συνεδρίου (Επιτρόπους). Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών επανήλθε στους δικαστικούς λειτουργούς με το άρθρο 13 του Ν. 2145/1993 για να επιστρέψει στους Επιτρόπους τον Ε.Σ. με το άρθρο 3, παρ.25 του Ν. 2479/1997, όπως ισχύει μέχρι σήμερα.

Συνοπτικά επί του θέματος μπορεί να ειπωθεί ότι οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ενταγμένοι σε ένα δικαστικό θεσμό και

¹⁰ Ας σημειωθεί ότι η δικαστική αρμοδιότητα των Παρέδρων επί του προληπτικού ελέγχου είχε ήδη περισταλεί από 1-1-1985, οπότε κι ο έλεγχος είχε ανατεθεί (προσωρινά όπως εξελίχθηκε) στις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών.

μπορούν να χαρακτηριστούν δικαστικοί υπάλληλοι. Ως τέτοιοι λοιπόν εφαρμόζουν τη νομολογία των Τμημάτων του Συνεδρίου που αποτελούνται από δικαστές. Τα νομικά ζητήματα του ελέγχου, δεν τα επιλύουν οι ίδιοι απλά εφαρμόζουν το νόμο, όπως η νομολογία του Τμήματος τον έχει ερμηνεύσει. Σε περίπτωση που αντιμετωπίζουν ερμηνευτικά ζητήματα ή αμφιβολίες, υποβάλλουν στο Τμήμα έκθεση αμφιβολίας για να κρίνει αρμοδίως.

Συνεπώς ο βαθμός λειτουργικής συμμετοχής των Επιτρόπων στο σύστημα ελέγχου απαντά στο όποιο ερώτημα τίθεται περί συνταγματικότητας της ανάθεσης σ' αυτούς του έργου του προληπτικού ελέγχου. Παράλληλα οι δικαστικοί λειτουργοί απελευθερώνονται από ελεγκτικά θέματα που έχουν ήδη επιλυθεί στο παρελθόν και έχουν ενταχθεί στη νομολογία προς εφαρμογή, αλλά και από θέματα που δε χρήζουν ερμηνείας λόγω σαφήνειας της νομοθετικής επιταγής. Έτσι μπορούν να αφοσιώνονται σε άλλα σοβαρά ζητήματα που ανακύπτουν (Κάρκαλης, 2005: 57-68).

3.2.4 Η διαδικασία του προληπτικού ελέγχου

Προβλέπεται από το άρθρο 32 (παρ. 1) του Ν. 4129/2013 και έχει ως εξής: Η εντέλλουσα υπηρεσία υποβάλει στον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου το ένταλμα με όλα τα σχετικά δικαιολογητικά προς θεώρηση. Ο Επίτροπος αφού διενεργήσει τον έλεγχο σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και αν δεν διαπιστώσει κάποιο πρόβλημα, κάποια παράλειψη ή ασυνέπεια θεωρεί το ένταλμα. Αλλιώς συντάσσει αιτιολογημένη πράξη επιστροφής με τους λόγους της διαφωνίας του και επιστρέφει το ένταλμα στην υπηρεσία με αντίγραφο της πράξης αυτής. Η υπηρεσία μπορεί είτε να δεχθεί τις αιτιάσεις του επιτρόπου και να ακυρώσει το ένταλμα ή να το διορθώσει ή ακόμα να απορρίψει τις αιτιάσεις του επιτρόπου και να το επανυποβάλει υποστηρίζοντας εγγράφως τις θέσεις της.

Ο Επίτροπος αφού εξετάσει εκ νέου τα καινούργια στοιχεία που υποβλήθηκαν μπορεί είτε να θεωρήσει το ένταλμα ή αν πάλι υφίσταται διαφωνία να συντάξει έκθεση διαφωνίας και να το αποστείλει στο αρμόδιο Κλιμάκιο για την επίλυση της διαφοράς, η οποία είναι πλέον ζήτημα που αφορά δικαστικό σχηματισμό. Το Κλιμάκιο μπορεί να παραπέμψει θέματα μεγάλης σημασίας και στην Ολομέλεια του Σώματος.

Στην παραπάνω διαδικασία μπορούν να συμβούν οι εξής αποκλίσεις:

- A. Αν προκύψουν από τα στοιχεία του φακέλου του εντάλματος αμφιβολίες του Επιτρόπου για το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης (βλέπε επόμενο υποκεφάλαιο), το ένταλμα θεωρείται. Ο Επίτροπος αναφέρει την περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα και το Τμήμα μετά από αξιολόγηση στον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο Υπουργό. Οι περιπτώσεις αυτές μνημονεύονται μετά αξιολόγηση και στην ετήσια έκθεση προς τη Βουλή. (Ν. 4129/2013, άρθρο 28, παρ.6 & 7)
- B. Σε περίπτωση που ο Επίτροπος αρνηθεί να θεωρήσει το ένταλμα για λόγους διαφωνίας, ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να ζητήσει από το Ε.Σ. τη θεώρηση υπ' ευθύνη του. Η περίπτωση αναφέρεται αυθημερόν στον Υπουργό Οικονομικών, το Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή. Αν η Βουλή δεν εγκρίνει το (θεωρημένο) ένταλμα, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλογίζει το ποσό του εντάλματος στον αρμόδιο Υπουργό (Ν. 4129/2013, άρθρο 32, παρ.2).

Γενικά η πράξη θεώρησης του χρηματικού εντάλματος είναι αμετάκλητη αφού δεν μπορεί να αναιρεθεί με κανένα τρόπο από άλλη αρχή ή άλλο διοικητικό δικαστήριο. Ομοίως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί με κανέναν τρόπο η ορθότητα της κρίσης του Επιτρόπου, ενώ ο έλεγχος της ορθότητας της κρίσης αυτής μπορεί ανήκει αποκλειστικά στο ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο (αν π.χ. κατά τον κατασταλτικό έλεγχο βρεθεί ότι το

ένταλμα θεωρήθηκε βάσει πλαστών εγγράφων). (Μηλιώνης, 2006: 281-282)

Τέλος, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται κατά τη διαδικασία του προληπτικού ελέγχου αξιόποινη πράξη, αυτή ανακοινώνεται στον αρμόδιο εισαγγελέα, τον Υπουργό Οικονομικών και τον οικείο διατάκτη (εντέλλουσα υπηρεσία) (Ν. 4129/2013, άρθρο 32, παρ.4).

3.2.5 Το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών περιλαμβάνει καταρχήν τον έλεγχο νομιμότητας και τον έλεγχο κανονικότητας της εντελλόμενης δαπάνης. Η πρώτη συνίσταται στη διαπίστωση της ύπαρξης για τη δαπάνη αυτή επαρκούς πίστωσης στον προϋπολογισμό και αν η δαπάνη προβλέπεται από κάποια διάταξη του νόμου . Κατά παρέκκλιση, σε ότι αφορά τις δαπάνες ΟΤΑ μπορεί η δαπάνη να μην προβλέπεται από το νόμο αλλά να θεωρείται λειτουργική για τον οικείο ΟΤΑ (Ν. 4129/2013, άρθρο 33, παρ.2). Η δεύτερη συνίσταται στο αν έχει γίνει νόμιμα η σχετική ανάληψη δαπάνης, αν έχουν επισυναφθεί τα σχετικά νόμιμα δικαιολογητικά και αν η δαπάνη δεν έχει παραγραφεί.

Ο έλεγχος νομιμότητας περιλαμβάνει τις εξής ενέργειες:

- Ερευνάται αν το ένταλμα εκδόθηκε και φέρει τις υπογραφές των αρμοδίων.
- Ελέγχεται αν το ένταλμα περιέχει όλα τα από τον νόμο οριζόμενα τυπικά στοιχεία ώστε να είναι έγκυρο.
- Ελέγχεται αν το εντελλόμενο ποσό υπάρχει στον προ-υπολογισμό, με πίστωση στο συγκεκριμένο κωδικό αριθμό εξόδου που δεν έχει εξαντληθεί.
- Τέλος, ελέγχεται αν η δαπάνη όπως περιγράφεται στο ένταλμα προβλέπεται από τη σχετική νομοθεσία.

Σχετικά με τον έλεγχο κανονικότητας ακολουθούνται οι εξής ενέργειες:

- Ελέγχεται η τήρηση της νομοθεσίας του δημοσίου λογιστικού σχετικά με τη διάθεση της πίστωσης και την εντολή πληρωμής.
- Ελέγχεται αν είναι νόμιμη η διοικητική πράξη από την οποία πηγάζει η δαπάνη.
- Ερευνάται αν υπάρχουν όλα τα νόμιμα δικαιολογητικά (ανάληψη δαπάνης, αναγνώριση, εκκαθάριση και εντολή πληρωμής).
- Ερευνάται η ορθότητα των αριθμητικών υπολογισμών σε σχέση και με τις πράξεις που αφορούν την αφαίρεση των κρατήσεων που πρέπει να γίνουν. (Σάρμας, 2003: 403-404)

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών ως το σημείο αυτό αφορά τον τυπικό έλεγχο της διαπίστωσης του αν τηρήθηκαν οι νόμιμες διατυπώσεις στη δημοσιονομική διαχείριση. Πέρα από το σημείο αυτό, υπάρχει το ουσιαστικό τμήμα της δαπάνης, η εξακρίβωση δηλαδή της αλήθειας των γεγονότων που εκτίθενται. Το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης ή της διαχείρισης αναφέρεται σε ζητήματα πλέον της λογιστικής ακρίβειας των αριθμητικών δεδομένων. Μπορεί να αφορά στην καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης μέσα στα ακραία όρια. Η διοικητική αρχή δικαιούται κατά νόμο να εκφέρει κρίσεις της διακριτικής της ευχέρειας, που το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του ουσιαστική εκτίμηση. Αυτό θα σήμαινε ότι κατά παράβαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών θα αναμειγνύονταν ανεπίτρεπτα στο έργο της διοίκησης. Οι κρίσεις όμως αυτές της διοίκησης δεν είναι ανέλεγκτες, υπάγονται σε έλεγχο υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας (Μηλιώνης, 2006: 283). Εννοείται ότι η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, η υπέρβαση των ορίων αποτελεί παράνομη πράξη.

Το ουσιαστικό τμήμα της δαπάνης μπορεί επίσης να αφορά στην αμφισβήτηση της ακρίβειας των στοιχείων που περιλαμβάνονται στα

δικαιολογητικά από άλλα στοιχεία του φακέλου. Βασικό στοιχείο είναι η ύπαρξη αμφιβολιών που εγείρονται από αντικρουόμενα στοιχεία του ίδιου φακέλου. Το αν για παράδειγμα έχουν εκτελεστεί οι σχετικές εργασίες των οποίων ζητείται η πληρωμή, αποτελεί το ουσιαστικό τμήμα της δαπάνης, το οποίο το Ε.Σ. δεν δύναται να ελέγξει κατά τον προληπτικό έλεγχο, παρά μόνο στο βαθμό που πρέπει να ελέγξει αν υπάρχουν τα σχετικά έγγραφα στο φάκελο που πιστοποιούν την εκτέλεση των εργασιών. Αυτό είναι προϋπόθεση ώστε η δαπάνη να κριθεί νόμιμη. Αν από τα στοιχεία του φακέλου του εντάλματος προκύπτει ότι οι εργασίες δεν έχουν εκτελεστεί, τότε οπωσδήποτε ανακύπτει ευθέως θέμα νομιμότητας και το σχετικό ένταλμα δεν θεωρείται. Μόνο σε περίπτωση όπου υπάρχει αμφιβολία, υπό την έννοια ότι τα στοιχεία του φακέλου δεν αποδεικνύουν ούτε τη μία εκδοχή ούτε την άλλη (εκτέλεση ή μη εκτέλεση εργασιών στο προηγούμενο παράδειγμα), μπορεί να τεθεί θέμα για το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης.

Ο Επίτροπος δηλαδή που ελέγχει το ένταλμα στην πραγματικότητα δεν έχει το δικαίωμα να ελέγξει το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης. Ακόμη και αν καταφανώς η δαπάνη πάσχει από αυτό, ο Επίτροπος είναι υποχρεωμένος να θεωρήσει το ένταλμα. Η μόνη δυνατότητα που έχει είναι να το αναφέρει στο αρμόδιο Τμήμα του Συνεδρίου¹¹. Το Τμήμα θα πρέπει να αξιολογήσει την περίπτωση και να κρίνει την ανακοίνωσή της αρμοδίως. Αναφέρεται μια από τις σχετικές περιπτώσεις στη νομολογία του Ε.Σ. (Ε.Σ. Ι Τμήμα Πρακτικά 34/1991) όπου δαπάνη για την πληρωμή μισθωμάτων κρατικού παιδικού σταθμού κρίθηκε νόμιμη, παρά το λόγο διαφωνίας του αρμοδίου Επιτρόπου ότι ο σταθμός ποτέ δεν είχε λειτουργήσει στην πραγματικότητα, αφού θεωρήθηκε ότι ο συγκεκριμένος λόγος αναφέρεται στο ουσιαστικό μέρος της δαπάνης.

Ο έλεγχος σκοπιμότητας της δαπάνης (ως διοικητικής πράξης) εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ν. 4129/ 2013

¹¹ Προαναφέρθηκε στο υποκεφάλαιο 3.2.4

άρθρο 28, παρ.5). Η σκοπιμότητα ανάγεται στην πολιτική βούληση του διοικητικού οργάνου και ελέγχεται απ' αυτό. Η έννοιά της αναφέρεται στην εκτίμηση του διοικητικού οργάνου που λαμβάνει την απόφαση διενέργειας μιας διοικητικής διαδικασίας, προκειμένου να πετύχει ένα αποτέλεσμα. Το όργανο αυτό καθορίζει τη σκοπιμότητα, κρίνει δηλαδή αν η δαπάνη είναι αναγκαία και αν μπορεί να λύσει ο πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί. Πρόκειται δηλαδή για ζήτημα πολιτικής εκτίμησης για τον τρόπο μετουσίωσης της βούλησης της νομοθετικής εξουσίας σε πράξη.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι στις δύο τελευταίες περιπτώσεις (το ουσιαστικό τμήμα της δαπάνης είναι η σκοπιμότητα αυτής) αλλά και στον τρόπο χειρισμού της διαπίστωσης αξιόποινης πράξης¹², ο περιορισμός της δικαστικής εξουσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπεται από τον οργανισμό του και δεν είναι συνταγματικά εγγυημένος. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να μεταβληθεί με μία νέα νομοθετική διάταξη χωρίς να υπάρχει συνταγματικό κώλυμα (Κάρκαλης, 2005: 96-105).

3.3 Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας

Και ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας είναι μία αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται ρητά από το άρθρο 98 του Συντάγματος, κατοχυρώθηκε δε συνταγματικά το 2001. Της συνταγματικής κατοχύρωσης προηγήθηκε σχεδόν μία δεκαετία διεργασιών για να προσεγγίσει η αρμοδιότητα αυτή στη μορφή και στη θέση που απέκτησε από το 2001 και μετά και έχει μέχρι σήμερα.

Ο Νομοθέτης ήδη από το 1993 έκρινε σκόπιμη τη θέσπιση μιας πιο εξειδικευμένης μορφής ελέγχου από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Φυσικά τα χρηματικά εντάλματα που απορρέουν από την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών υπάγονται, όπως κάθε άλλη δαπάνη, στον προληπτικό

¹² Επίσης προαναφέρθηκε στο υποκεφάλαιο 3.2.4

έλεγχου των Επιτροπών. Ένας πιο εξειδικευμένος έλεγχος όμως, στον οποίο θα συμμετείχαν άμεσα δικαστικοί λειτουργοί, θεωρήθηκε απαραίτητος. Έτσι ο Ν. 2145/1993 όριζε ότι προκειμένου για προμήθειες αγαθών ή εκτέλεση υπηρεσιών αξίας άνω του ενός δισεκατομμυρίου (1 δις) δραχμών προ ΦΠΑ «...δύναται και διενεργείται... μετά από πρόταση του αρμόδιου υπουργού, έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και προ της υπογραφής της οικείας σύμβασης...» Το νομοθέτημα αυτό, που ουσιαστικά άνοιγε το δρόμο για τον προσυμβατικό έλεγχο, περιείχε δύο βασικά στοιχεία που θα άλλαζαν αργότερα (το 1999) (α) την προαιρετική υπαγωγή των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στον προληπτικό έλεγχο και (β) την υπαγωγή μόνο συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών στον έλεγχο και όχι συμβάσεων παροχής υπηρεσιών.

Η ανώτερη διάταξη έμεινε χωρίς αντικείμενο εφαρμογής ως το 1997, οπότε για πρώτη φορά ζητήθηκε έλεγχος σχεδίου σύμβασης του Υπουργείου Εμπορίου για προμήθεια μεταλλικών τραπεζοθρανιών και καθισμάτων για τις ανάγκες του Ο.Σ.Κ. (Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων). Το 1999 με τους Ν. 2702/1999 (άρθρο 14 παρ. 2) και Ν. 2741/1999 (άρθρο 8 παρ. 1) επεκτάθηκε ο έλεγχος στα σχέδια όλων των ειδών συμβάσεων δηλαδή και των υπηρεσιών – και έγινε υποχρεωτικός αντίστοιχα. Τα κατώτατα όρια αξίας για την υπαγωγή των συμβάσεων ορίστηκαν στα πεντακόσια εκατομμύρια (500 εκ.) δραχμές προκειμένου για προμήθειες και υπηρεσίες να είναι στο ένα δισεκατομμύριο (1 δις) δραχμές προκειμένου για εκτέλεση έργου.

Αρχικά στην περίοδο αυτή το Ε.Σ. για να αντιμετωπίσει την ανάγκη του προσυμβατικού ελέγχου συγκροτούσε ειδικά κλιμάκια. Με την πάροδο του χρόνου όλο και περισσότεροι φορείς ζητούσαν να ελέγχονται τα σχέδια των συμβάσεών τους. Έτσι οι ελεγκτικές εργασίες άρχισαν να συστηματοποιούνται και οι ομάδες ελέγχου να σχηματίζουν τη νομολογία τους. Από το 1999 όμως, που ο έλεγχος έγινε υποχρεωτικός για όλα τα είδη των συμβάσεων, συστάθηκαν για το σκοπό αυτό τρία κλιμάκια: το Ε΄

Κλιμάκιο για τις συμβάσεις έργων, το ΣΤ΄ Κλιμάκιο για τις συμβάσεις προμηθειών και το Ζ΄ Κλιμάκιο για τις συμβάσεις υπηρεσιών.

Σήμερα ο έλεγχος αυτός που είναι πλέον από δεκαετίας εδραιωμένος, αποτελεί ένα σημαντικό ανασχετικό φραγμό στην αυθαίρετη διαχείριση του δημόσιου χρήματος είτε από δόλο είτε από αμέλεια. Οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας είναι η πηγή από όπου το κράτος αντλεί την πλειονότητα των μέσων για να εξυπηρετήσει τους σκοπούς του. Ο αποτελεσματικός έλεγχός τους είναι απαραίτητος ώστε να επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό όφελος.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η τήρηση της υποχρέωσης υποβολής σχεδίου σύμβασης για έλεγχο διασφαλίζεται και από το σύστημα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών. Οι αρμόδιοι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν θεωρούν χρηματικά εντάλματα που απορρέουν από την εκτέλεση συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, αν αυτές δεν έχουν υποβληθεί προηγουμένα στον προσυμβατικό έλεγχο.

3.3.1 Ποιες συμβάσεις υπάγονται στον έλεγχο

Γενικά κατά τις κείμενες διατάξεις υπάρχει υποχρέωση υποβολής σχεδίου σύμβασης μεγάλης οικονομικής αξίας στο Ε.Σ. προς έλεγχο. Σε περίπτωση που συναφθεί τέτοια σύμβαση χωρίς προηγουμένα να έχει διενεργηθεί έλεγχος, τότε η σύμβαση θεωρείται άκυρη. Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν. 4129/2013 σε έλεγχο νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους υποβάλλονται οι συμβάσεις που συνάπτουν το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί για προμήθειες αγαθών, εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών, όταν αυτές υπερβαίνουν σε προϋπολογιζόμενη αξία το ένα εκατομμύριο ευρώ (1 εκατ. €) προ Φ.Π.Α. Στις συμβάσεις αυτές περιλαμβάνονται και προγραμματικές συμφωνίες του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, οι

φορείς της Δια Βίου Μάθησης, οι συμφωνίες πλαίσιο και οι εκτελεστικές τους συμβάσεις, η Α.Ε. «Πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ ΑΕ Αξιοποίησης Ηλιακής Ενέργειας» και οι θυγατρικές της επιχειρήσεις. Προκειμένου για συγχρηματοδοτούμενα έργα το όριο υποβολής είναι αξία προ Φ.Π.Α. πέντε εκατομμυρίων ευρώ (5 εκατ. €). Από το 2010 θεσπίστηκε, με το Ν. 3852 άρθρο 278 (όπως ισχύει με την αντικατάσταση της παρ. 1 από το άρθρο 9 παρ. 2 του Ν. 4071/2012) και 279, προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Το κατώτατο όριο υπαγωγής στον έλεγχο στην περίπτωση αυτή είναι διακόσιες χιλιάδες ευρώ (200 χιλ. €) προ Φ.Π.Α. Για τις συμβάσεις του Ν.Π.Δ.Δ. «ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ» για την εκτέλεση χρηματοδοτικών προγραμμάτων το όριο υποβολής είναι τριακόσιες χιλιάδες ευρώ (300 χιλ. €).

Ο νόμος προβλέπει κι άλλες ειδικές περιπτώσεις, αλλά και εξαιρέσεις, που είναι ανώφελο να εκτεθούν περαιτέρω στα πλαίσια της παρούσας εργασίας.

Τέλος, ο γενικός κανόνας ελέγχου των σχεδίων συμβάσεων είναι ότι ο έλεγχος θα πρέπει να ολοκληρώνεται σε τριάντα (ημερολογιακές) ημέρες από την υποβολή του σχετικού φακέλου.

3.3.2 Το περιεχόμενο του προσυμβατικού ελέγχου

Το σχέδιο σύμβασης που υποβάλλεται στο αρμόδιο Κλιμάκιο κάθε φορά προς έλεγχο συνοδεύεται από ένα ογκωδέστατο φάκελο δικαιολογητικών. Ο φάκελος περιλαμβάνει τα πλήρη στοιχεία της διαδικασίας για την ανάδειξη αναδόχου από την υπηρεσία που ζητά έλεγχο προκειμένου να συντάξει τελικά την σύμβαση. Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής: διακήρυξη, φάκελος τεχνικών προδιαγραφών, ορισμός επιτροπών σύνταξης ή κρίσης τεχνικών προδιαγραφών/χαρακτηριστικών, ορισμός επιτροπής διενέργειας διαγωνισμού, πρακτικά συνεδρίασης των επιτροπών

αυτών, στοιχεία δημοσιότητας (αποκόμματα – τιμολόγια εφημερίδων), φάκελοι δικαιολογητικών – τεχνικών χαρακτηριστικών – οικονομικών προσφορών των υποψηφίων.

Η τεχνική ελέγχου που αναπτύχθηκε και εφαρμόζεται από τα αρμόδια Κλιμάκια προσπαθεί να συνδυάσει τον καλύτερο και εκτενέστερο δυνατό έλεγχο νομιμότητας της διαδικασίας, ώστε να εξασφαλίζεται η διαφάνεια, με την ολοκλήρωση της διαδικασίας σε ανεκτό χρόνο, ώστε να μην παρεμποδίζεται η εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης.

Γενικά ο έλεγχος κινείται στη λογική του αν η ελεγχόμενη υπηρεσία έλαβε δράση μέσα στο πλαίσιο της δυνατής ερμηνείας του νόμου, παρά αυστηρά στο στενό γράμμα του νόμου. Άλλωστε απώτερος σκοπός είναι η τήρηση της νομιμότητας κι όχι η δημιουργία προσκομμάτων στη διοικητική λειτουργία. Ο έλεγχος γίνεται σε τρεις φάσεις:

(α) σε γενικά ζητήματα της διαδικασίας όπως η αρμοδιότητα των οργάνων που αποφάσισαν κατά τη διαδικασία, ποια διαδικασία ολοκληρώθηκε (είδος διαγωνισμού, κριτήριο κατακύρωσης κλπ), η διακήρυξη και η δημοσιότητά της.

(β) στο αν ο αποκλεισμός των υποψηφίων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ως την ανάδειξη του αναδόχου έγινε με νόμιμο τρόπο.

(γ) στην προσφορά της εταιρείας που αναδείχθηκε ανάδοχος. Στη φάση αυτή ο έλεγχος είναι πιο λεπτομερής. Εξετάζονται αν πληρούνται μία προς μια όλες οι κατά νόμο απαιτήσεις.

Γενικά η ίδια η διακήρυξη και οι όροι της αποτελούν αντικείμενο ελέγχου, ώστε να εξακριβωθεί αν το προς προμήθεια είδος όπως περιγράφεται μπορεί να ανταποκριθεί στο σκοπό για τον οποίο γίνεται η διαδικασία, ή αν το υπό προμήθεια είδος περιορίζεται με κανένα τρόπο από δεσμευτικούς όρους και προϋποθέσεις που θέτει η νομοθεσία. Μεγάλη σημασία δίνεται κατά τη διαδικασία του ελέγχου και στη διατύπωση των τεχνικών όρων του προς προμήθεια αγαθού ή της προς εκτέλεση υπηρεσίας ή του προς εκτέλεση έργου, ώστε να διασφαλίζεται ότι υπηρετείται η αρχή

της ισότητας των διοικούμενων. Τα στοιχεία που βαρύνουν στην έρευνα αφορούν τόσο στη διατύπωση των προδιαγραφών όσο και στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Έτσι σε περίπτωση που δεν αναπτύχθηκε ανταγωνισμός (ελάχιστες προσφέρουσες εταιρείες) ερευνάται η διατύπωση των τεχνικών προδιαγραφών, ελέγχεται δηλαδή η διοικητική διαδικασία μέσα από την οποία προέκυψε η διακήρυξη, τα εμπλεκόμενα πρόσωπα και η ιδιότητά τους. Σε περίπτωση που αναπτύχθηκε ανταγωνισμός το Κλιμάκιο εξετάζει αν είναι βάσιμες οι ενστάσεις που υποβλήθηκαν από τους υποψηφίους που αποκλείστηκαν από τη διαδικασία, ακόμη κι αν αυτές κρίθηκαν για οποιοδήποτε λόγο απαράδεκτες. (Σάρμας, 2003: 451-456)

3.4 Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών

Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών είναι η παλαιότερη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκείται από το 1833 και υπήρξε πυρήνας του ιδρυτικού του διατάγματος. Και αυτή η αρμοδιότητα προβλέπεται ρητά από το άρθρο 98 του Συντάγματος. Κεντρική έννοια στον κατασταλτικό έλεγχο είναι ο δημόσιος υπόλογος που είναι η μία κατηγορία διαχειριστών δημοσίου πλούτου (η άλλη είναι οι διατάκτες, που αναλαμβάνουν υποχρεώσεις σε βάρος του προϋπολογισμού και αναφέρθηκαν στον προληπτικό έλεγχο). «Δημόσιος» (υπόλογος) υπό την έννοια ότι διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα και υλικό. Δημόσιος υπόλογος λοιπόν νοείται όχι μόνο ο υπόλογος για τη διαχείριση των φορέων του Κράτους, αλλά και οι υπόλογοι των Ν.Π.Δ.Δ., των ΟΤΑ ή των Ν.Π.Ι.Δ. αν αυτό υπάγονται στον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών (Κοκκίδου, 2004: 55).

Έλεγχος λογαριασμού λοιπόν είναι ο έλεγχος της διαχείρισης του δημοσίου πλούτου από το δημόσιο υπόλογο, όπως αποτυπώνεται στους

σχετικούς λογαριασμούς. Αποτελεί την καθ' αυτό πράξη λογοδοσίας της Διοίκησης σχετικά με την οικονομική της διαχείριση.

Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι εκτός από την ελεγκτική επεξεργασία των λογαριασμών, έχουν και την αρμοδιότητα απαλλαγής ή καταλογισμού του υπολόγου. Η αρμοδιότητα περιήλθε πρόσφατα στους Επιτρόπους, ενώ μέχρι πρότινος ασκούσαν από το Κλιμάκιο του Ε.Σ. Σε ζητήματα που προκύπτουν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών ή σε περίπτωση αμφιβολιών, ο Επίτροπος μπορεί να ζητήσει τη γνώμη του Κλιμακίου. (Ν.4129/13 άρθρο 38 παρ. 1,2 και 6)

3.4.1 Η διαδικασία του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών

Τα είδη των λογαριασμών που ελέγχονται κατασταλτικά είναι πολλά και κρίνεται ανώφελο να εκτεθούν, στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, λεπτομέρειες για κάθε ένα από αυτά¹³. Παρακάτω απαριθμούνται τα είδη των λογαριασμών καθώς και τι ισχύει γενικά στη διαδικασία του ελέγχου, με την επιφύλαξη της παράλειψης ειδικότερων πληροφοριών, που μπορεί ο αναγνώστης να κρίνει σημαντικές.

- Λογαριασμοί ταμειακών υπόλογων και υπόλογων συμψηφισμού
- Λογαριασμοί διαχείρισης υλικού
- Απολογισμοί οικονομικής δραστηριότητας των φορέων που έλαβαν επιχορήγηση ή και χρηματοδότηση από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης
- Απολογισμοί ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους

¹³ Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ανατρέξει στο Ν. 4129/13 άρθρα 38-64, για περισσότερες πληροφορίες.

- Απολογισμοί λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. και άλλων νομικών προσώπων
- Λογαριασμοί υπολόγων χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής
- Λογαριασμοί δευτερευόντων διατακτών

Οι μηνιαίοι λογαριασμοί υποβάλλονται ως την 20ή ημέρα του επόμενου μήνα από το μήνα της διαχείρισης, ενώ οι ετήσιοι εντός 2 μηνών από τη λήξη (με οποιοδήποτε τρόπο) της διαχείρισης. Η εκπρόθεσμη υποβολή ή η μη υποβολή των λογαριασμών (και των απολογισμών) επισύρει συνέπειες για τον υπόλογο. Ο έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός εκτός αν προκύψουν από το δειγματοληπτικό έλεγχο λόγοι γενίκευσης του κατασταλτικού ελέγχου. Συγκεκριμένα για τους λογαριασμούς των Ν.Π.Δ.Δ. (εκτός των ΟΤΑ) που πρόκειται να ελεγχθούν, εκδίδεται κάθε χρόνο πρόγραμμα ελέγχου από την Ολομέλεια του Σώματος. Οι έλεγχοι αυτοί προγραμματίζονται έτσι ώστε τα Ν.Π.Δ.Δ. (εκτός των ΟΤΑ) να ελέγχονται τουλάχιστον κάθε τέσσερα χρόνια.

Μαζί με τους λογαριασμούς υποβάλλονται και τα σχετικά πρωτότυπα δικαιολογητικά. Ο τύπος των λογαριασμών, καθώς και τα έγγραφα και τα δικαιολογητικά που επισυνάπτονται, ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβέρνησης. Πλέον αυτών, για τον κατασταλτικό έλεγχο των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους υποβάλλονται επίσης οι σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμόδιων οργάνων τους και η έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών.

Ο αρμόδιος Επίτροπος προβαίνει στον έλεγχο, αποφαινεται για την ορθότητα των λογαριασμών και έχει τη δυνατότητα να απαλλάξει τον υπόλογο από την ευθύνη ή να τον καταλογίσει σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος. Έλλειμμα του δημόσιου υπολόγου είναι κατά το άρθρο 56 του Ν. 2362/1995 «κάθε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού, που

διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχειρίσεως που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο».

Ως έλλειμμα θεωρείται κάθε πληρωμή που:

(α) δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου

(β) έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά

(γ) αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπόλογου.

(δ) έχει γίνει αχρεωστήτως με υπαιτιότητα του υπολόγου

(ε) είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται επίσης μέσω του αρμόδιου Κλιμακίου για την απαλλαγή των υπολόγων για κάθε απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, υλικού ή δικαιολογητικών και παραστατικών. Ο υπόλογος φέρει την ευθύνη της απόδειξης της απώλειας ή της φθοράς και ότι δεν βαρύνεται υπαιτιότητα για την απώλεια ή τη φθορά αυτή, εκτός αν η απώλεια ή η καταστροφή των στοιχείων επήλθε από ανώτερη βία που διαπιστώνεται με πράξη του Κλιμακίου Ε.Σ.

Εδώ μπορεί να ειπωθεί ότι ισχύει κατά αναλογία ό,τι αναφέρθηκε και στον προληπτικό έλεγχο σχετικά με τη μεταφορά της αρμοδιότητας του ελέγχου στους δικαστικούς υπαλλήλους (Επιτρόπους) του Συνεδρίου. Κι εδώ οι Επίτροποι ασκούν έλεγχο εφαρμόζοντας το νόμο και τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σε περίπτωση όμως αμφιβολιών μπορούν να απευθυνθούν στο αρμόδιο Κλιμάκιο. Επίσης η (δικαστική) κρίση της απαλλαγής των υπολόγων σε μια μη «κανονική» περίπτωση (την απώλεια ή φθορά ή καταστροφή των στοιχείων) είναι στην αρμοδιότητα του Κλιμακίου του Ε.Σ.

Στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου το Ε.Σ. παρακολουθεί επίσης την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και των εσόδων των ΟΤΑ.

Τέλος, αν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών διαπιστωθεί αξιόποινη πράξη, ανακοινώνεται στον αρμόδιο Εισαγγελέα, τον Υπουργό ή άλλο αρμόδιο όργανο, στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (Ν. 4129/ 2013, άρθρα 38-64)

3.4.2 Το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου

Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι καταρχήν έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας. Παραδοσιακά ο έλεγχος κινείται στην εξακρίβωση της τήρησης των αρχών αυτών, ελέγχοντας τη συμμόρφωση στον τύπο των λογαριασμών, την εσωτερική συνάφεια των στοιχείων στις διάφορες συνυποβαλλόμενες καταστάσεις, την ορθότητα της μεταφοράς των υπολοίπων από περίοδο σε περίοδο, την επισύναψη των κατά νόμο οριζόμενων δικαιολογητικών, την ακρίβεια της αριθμητικής αποτύπωσης των δικαιολογητικών αυτών στους λογαριασμούς και τη διαπίστωση της διενέργειας πληρωμών με νόμιμο τρόπο και της είσπραξης των προβλεπόμενων εσόδων. Επίσης κατά τη διενέργεια των ελέγχων ο αρμόδιος ελεγκτής μπορεί να αξιοποιήσει στοιχεία που έχουν περιέλθει στο Ε.Σ. από άλλες ελεγκτικές ή όχι υπηρεσίες, διασταυρώνοντάς τα με τα στοιχεία που αποτυπώνονται στους ελεγχόμενους λογαριασμούς.

Μέχρι πρότινος στο σημείο αυτό, τον λεγόμενο διαχειριστικό έλεγχο (την εξέταση δηλαδή της ακρίβειας των λογαριασμών και της νομιμότητας και κανονικότητας), εξαντλούνταν η ελεγκτική δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην Ελλάδα δεν υπήρχε θεσμικό πλαίσιο, για τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης – σε αντίθεση με την εμπειρία του εξωτερικού, όπου ο έλεγχος αυτός ασκείται εδώ και δεκαετίες. Η μόνη αναφορά που γινόταν στον κατασταλτικό έλεγχο σε θέματα πέρα του διαχειριστικού – όπως ορίστηκε παραπάνω – ελέγχου ήταν στο άρθρο 17 παρ. 6 του προηγούμενου Οργανισμού του Ε.Σ. (Π.Δ. 774/ 1980). Εκεί οριζόταν ότι

κατά την άσκηση του ελέγχου των λογαριασμών των υπολόγων, μπορούσε το αρμόδιο (τότε) Κλιμάκιο να εξετάσει το ουσιαστικό μέρος της διαχείρισης και σε περίπτωση που προκύπτουν αμφιβολίες έπρεπε να αποδεχθεί την ορθότητα των λογαριασμών και να ανακοινώσει την περίπτωση στον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα ζητήματα του «ουσιαστικού» μέρους, οι προεκτάσεις και οι περιορισμοί του αναφέρθηκαν προηγουμένα στο υποκεφάλαιο 3.2.5 για το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου και ισχύουν κι εδώ κατά αναλογία. Για πρώτη φορά το 2012 με το Ν. 4055 (άρθρο 80) συμπληρώθηκε ο παλιός Οργανισμός σχετικά με τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο ίδιο άρθρο προβλεπόταν και η χρήση των ελεγκτικών προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Οι διατάξεις αυτές ενσωματώθηκαν στο νέο Ν. 4129/2013 «Κύρωση Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» που κατάργησε τον παλιό Οργανισμό του Ε.Σ. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι στα σχετικά άρθρα (39, 40 και 41) «επιχειρείται η εναρμόνιση του κατασταλτικού ελέγχου που διενεργεί το Ε.Σ. με τα κρατούντα στον ευρωπαϊκό χώρο αλλά και διεθνώς...» Έτσι στο άρθρο 39 παρ.2 εξειδικεύονται οι ελεγκτικές δραστηριότητες στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου εξειδικεύονται. Ελέγχονται ιδίως:

- α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα
- β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν
- γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών

- δ) η νόμιμη λήψη δανείων, παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων
- ε) η νόμιμη και σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας
- στ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων
- ζ) τα συστήματα λειτουργίας του φορέα (έλεγχος συστημάτων) και
- η) η συμμόρφωση του φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Στον κατασταλτικό έλεγχο που προβλέπεται για τους ΟΤΑ και τις επιχειρήσεις τους παραλείπονται τα δύο τελευταία στοιχεία (ζ' και η') ενώ προβλέπεται ο έλεγχος της νόμιμης καταβολής του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων ΟΤΑ σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις.

Οι θεσμοθετημένες αυτές μεταβολές στην ελεγκτική διαδικασία αποτελούν μία εξαιρετικά σημαντική εξέλιξη στον ελεγκτικό ρόλο του Ε.Σ., επιβεβλημένη από τη μεταβολή του ρόλου που επιτελεί το κράτος αλλά κυρίως από τη γιγάντωση των μεγεθών των προϋπολογισμών του. Ο τρόπος και τα όρια του ελέγχου όπως θα διαμορφωθούν υπό το πρίσμα της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δεν δύναται να εκτεθούν με ακρίβεια στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας. Η δημοσιονομική επιστήμη έχει οριοθετήσει εννοιολογικά τον όρο, όχι όμως αρκετά σαφώς. Τμήμα της θεωρίας την παρουσιάζει σαν «υγιή διαχείριση», ενώ άλλο τμήμα την αντιστοιχεί εννοιολογικά με τη «σκοπιμότητα της δαπάνης» (Μηλιώνης, 2006: 459). Στο επόμενο υποκεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια προσέγγιση του όρου και της συγκεκριμένης ελεγκτικής διαδικασίας μέσα από την υπάρχουσα βιβλιογραφία. Το πώς θα εφαρμοστεί τελικά ο έλεγχος αυτός σε αρμονία με την αλλοδαπή εμπειρία αλλά και στα πλαίσια της διάκρισης των

εξουσιών στην ημεδαπή πραγματικότητα μένει να κριθεί και να διαμορφωθεί από τη σχηματιζόμενη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3.5 Νέες κατευθύνσεις στον έλεγχο

3.5.1 Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Η μεγιστοποίηση του οφέλους και ελαχιστοποίηση του κόστους είναι παγκόσμιο ζητούμενο στη δημόσια οικονομική διαχείριση. Στη σύγχρονη πραγματικότητα η κατάχρηση του δημόσιου πλούτου – η μη νόμιμη δαπάνη – είναι η μία όψη του νομίσματος. Η άλλη είναι η ανορθολογική διαχείριση, η σπατάλη του δημόσιου πλούτου, που στηρίζεται σε νόμιμες κατά τα άλλα διοικητικές πράξεις. Σε άμεση συνάρτηση με τα παραπάνω, η σύγχρονη ελεγκτική δεν μπορεί να περιορίζεται στη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών και την απλή επαλήθευση των κρατικών λογαριασμών, αλλά να επεκτείνεται και στην τήρηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Την ανάγκη αυτή είχε από το 1956 διακηρύξει ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) στο 2^ο διεθνές συνέδριό του. Έλεγχος χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ασκούν τα περισσότερα ευρωπαϊκά Α.Ε.Λ.Ι.¹⁴ καθώς και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο έλεγχος αυτός όπως ορίζεται και στο άρθρο 39 παρ.2του Ν. 4129/2013 λαμβάνει υπόψη του τρεις βασικές αρχές¹⁵:

(α) η οικονομικότητα

Αφορά στα μέσα που επιλέγονται και αναλώνονται για την πραγματοποίηση μιας συγκεκριμένης δαπάνης. Πρόκειται για τη

¹⁴ Έτος νομικής κατοχύρωσης του ελέγχου σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη: Μεγάλη Βρετανία 1983, Ιρλανδία 1993, Γερμανία 1969, Αυστρία 1948, Γαλλία 1967, Πορτογαλία 1997, Ισπανία 1982, Ιταλία 1994 κ.α. (Μηλιώνης, 2006: 468 – 475)

¹⁵ Είναι σε αντίστοιχα με ότι περιγράφηκε ως έλεγχος απόδοσης «performance audit» στο υποκεφάλαιο 2.3.3.

μεγαλύτερη δυνατή μείωση των πόρων – εισροών, προκειμένου να επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα και αυτό είναι το βασικό σημείο της αρχής. Αν για παράδειγμα ένας οργανισμός μειώσει τις αμοιβές των υπαλλήλων του με αποτέλεσμα να μειωθεί και η ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας, αυτό δεν είναι σύμφωνο με την αρχή της οικονομικότητας όπου το ζητούμενο αποτέλεσμα είναι καθορισμένο και σταθερό.

Από την εφαρμοσμένη πρακτική δίνεται το εξής παράδειγμα ελέγχου οικονομικότητας (ετήσια έκθεση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 1995, C 340/96, παρ.563): Το παράδειγμα αναφέρεται στην κοινοτική επιχορήγηση ύψους 15% της συνολικής επένδυσης σε βιομηχανία ελαστικών στην Πορτογαλία. Η βιομηχανία είχε πάρει δάνειο ύψους 40% της διενεργούμενης επένδυσης από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με ανώτατο επιτρεπτό όριο το 50%. Ο έλεγχος της οικονομικότητας έδειξε ότι ο εσωτερικός συντελεστής απόδοσης (Internal rate of return) της επένδυσης ήταν τέτοιος που θα δικαιολογούσε και τη λήψη δανείου στο 50% του ύψους της διενεργούμενης επένδυσης. Έτσι θα μπορούσε να μειωθεί η αντίστοιχη κοινοτική επιχορήγηση (από το 15%) και τα εξοικονομούμενα κεφάλαια να χρησιμοποιηθούν σε άλλους σκοπούς.

(β) η αποδοτικότητα

Η αρχή αυτή αφορά στην επίτευξη της ευνοϊκότερης σχέσης ανάμεσα σε μέσα και αποτέλεσμα, τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος με χρήση δεδομένων μέσων, στα πλαίσια μιας παραγωγικής μονάδας. Η σχέση αυτή εισροών – εκροών στο ελεγχόμενο σύστημα αφορά και τη λειτουργία και την οργανωτική δομή της ελεγχόμενης μονάδας. Η λειτουργική αποδοτικότητα αφορά την εξακρίβωση της εφαρμογής των σωστών κανόνων ενώ η οργανωτική αποδοτικότητα σχετίζεται με τη λήψη αποφάσεων, την άσκηση πολιτικής και ο έλεγχός της παρουσιάζει δυσκολίες αφού άπτεται της αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας. Η αποτελεσματικότητα σχετίζεται με τη συμβολή προς την επίτευξη ενός

γενικότερου στόχου και είναι ανεξάρτητη από την επίτευξη ή όχι συγκεκριμένου σκοπού.

(γ) η αποτελεσματικότητα

Αναφέρεται σε ένα σχέδιο ή μία πολιτική και είναι αποτύπωση της σχέσης εισροών – εκροών στα πλαίσια του συγκεκριμένου προγράμματος. Είναι η έκφραση της σχέσης ανάμεσα σε χρησιμοποιούμενα μέσα και παραγόμενα αγαθά / υπηρεσίες με την έννοια της αιτιώδους συνάφειας δράσης – αποτελέσματος.

Από την εφαρμοσμένη πρακτική δίνεται το εξής παράδειγμα ελέγχου αποτελεσματικότητας (Ετήσια Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου. 1992 C 309/93, παρ.6.8.2): Σε Ευρωπαϊκό πρόγραμμα, στις ενέργειες για την ανάπτυξη του τουρισμού σε άγονα μειονεκτικά νησιά και στα μέτρα για το περιβάλλον προβλεπόταν στην Ελλάδα η δημιουργία τεσσάρων κέντρων αφαλάτωσης. Τελικά κατασκευάστηκαν μόνο δύο, το ένα εκ των οποίων στη Μύκονο. Μετά τον έλεγχο αποτελεσματικότητας και τη διαπίστωση των ανωτέρω, το έργο κρίθηκε μη επιλέξιμο για τις συγκεκριμένες ενέργειες υπέρ του τουρισμού. (Μηλιώνης, 2006: 458-464, για τα παραδείγματα από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο Αλαχούζος, 2000: 47-48)

Στην ελεγκτική πρακτική, ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης μπορεί να περιλαμβάνει τις κάτωθι ενέργειες:

- Για τον έλεγχο οικονομικότητας και αποδοτικότητας στα πλαίσια μιας ελεγχόμενης μονάδας, αν η συγκεκριμένη μονάδα
 - ακολουθεί σωστές πρακτικές / διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων (οικονομικότητα)
 - αποκτά τους κατάλληλους πόρους (τύπος, ποιότητα, ποσότητα) στο κατάλληλο κόστος (οικονομικότητα)
 - διατηρεί τους κατάλληλους για τους σκοπούς της πόρους π.χ. εκπαίδευση προσωπικού

- αποφεύγει τις άσκοπες εργασίες και την αλληλοκάλυψη των εργασιών του προσωπικού (αποδοτικότητα)
 - επιτυγχάνει την πλήρη απασχόληση του προσωπικού (αποδοτικότητα)
 - τηρεί αποδοτικές διαδικασίες (αποδοτικότητα)
 - χρησιμοποιεί το βέλτιστο επίπεδο πόρων για την έγκαιρη παραγωγή της απαιτούμενης ποσότητας και ποιότητας αγαθών και υπηρεσιών (αποδοτικότητα)
 - συμμορφώνεται στους νόμους που ρυθμίζουν σημαντικά θέματα της απόκτησης, προστασίας και χρήσης των πόρων.
- Για τον έλεγχο αποτελεσματικότητας ενός συγκεκριμένου προγράμματος, μιας συγκεκριμένης δράσης, αν:
- πετυχαίνεται και σε ποιο βαθμό η υλοποίηση των στόχων που έχουν αρχικά τεθεί με την εκτέλεση της συγκεκριμένης δράσης, προγράμματος κλπ.
 - οι φορείς εκτέλεσης του συγκεκριμένου προγράμματος, δράσης κλπ. συμμορφώνονται με βασικούς νόμους και κανόνες
 - τις επιμέρους ενέργειες που συνθέτουν τη δράση είναι αποτελεσματικές (Βλαχάκη, 2000: 47-48)

3.5.2 Η ολοκλήρωση του ελέγχου και το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης

Ο παραδοσιακός τρόπος ελέγχου, ο έλεγχος δηλαδή νομιμότητας και κανονικότητας δαπανών και λογαριασμών, δεν παραγκωνίζεται αλλά συμπληρώνεται με τον σύγχρονο που αφορά τη χρηστή διαχείριση. Οι έλεγχοι νομιμότητας και κανονικότητας όπως έχουν διαμορφωθεί και διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο αφήνουν τρία κενά εκτός πεδίου

ελέγχου, τα οποία ανάγονται υπό την αρχή της διάκρισης των εξουσιών στη αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Τα πεδία αυτά είναι:

(α) το “ουσιαστικό” μέρος της δαπάνης ή της διαχείρισης

όπου δεν ελέγχεται αν η πραγματικότητα ανταποκρίνεται στα έγγραφα και τα παραστατικά και στην περίπτωση αυτή ανάγονται οι πραγματοποιηθείσες παράνομες πληρωμές, με νόμιμα κατά τα άλλα δικαιολογητικά,

(β) η τεχνική κρίση της Διοίκησης

όπου δεν γίνονται (και δεν θα μπορούσαν άλλωστε) εμπειριστατωμένες πραγματογνωμοσύνες για να ελεγχθεί η ορθότητα της τεχνικής κρίσης και σε αυτή την περίπτωση ανάγεται η κατάχρηση εξουσίας υπό τη δικαιολογία της εσφαλμένης κρίσης και

(γ) η χρήση της διακριτικής ευχέρειας

όπου δεν ελέγχεται – παρά μόνο η υπέρβαση των άκρων ορίων αυτής – υπό το σκεπτικό ότι θα ήταν άδικος ο καταλογισμός ελλείμματος, επικαλούμενου του διοικητικού ορθολογισμού, σε υπάλληλο που κατά τα άλλα ενήργησε άδολα και νόμιμα. Σε αυτή την περίπτωση ανάγονται τα περιστατικά σπατάλης που αποδίδονται στην κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας.

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος έρχεται να καλύψει τα κενά αυτά. Χωρίς να προσκρούει στις ανωτέρω απαγορεύσεις. Ενταγμένος στο ευρύτερο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, είναι δραστηριότητα που βοηθά τη Βουλή στο ελεγκτικό της έργο, όπου αίρονται οι απαγορεύσεις. Το μόνο πεδίο εκτός ελέγχου είναι η διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Άλλωστε ο έλεγχος της χρηστής διαχείρισης παράγει εκθέσεις κι όχι ματαιώσεις πληρωμών ή καταλογισμούς.

Ο Σάρμας (2006) είχε εντοπίσει στα άρθρα 98 και 79 του Συντάγματος, στο σημείο όπου αναφέρονται τα σχετικά με τη σύνταξη εκθέσεως επί του Ισολογισμού και Απολογισμού του Κράτους, τη συνταγματική βάση για την εκτίμηση της ποιότητας της δημόσιας διαχείρισης από μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το μόνο που

χρειαζόταν ήταν να γίνουν οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι νομοθετικές διευκρινήσεις των άρθρων του Συντάγματος.

Η νομοθετική κάλυψη έχει πλέον δοθεί αρχικά με την πρόσφατη νομοθετική διάταξη το 2012 και την αντικατάσταση του παλιού Οργανισμού του Ε.Σ. το 2013.

Για να είναι αποτελεσματικό το νεοεισαγόμενο ολοκληρωμένο πρότυπο ελέγχου, απαιτείται μια ευρύτερη δημοσιονομική μεταρρύθμιση με προϋπολογισμούς στόχων, εσωτερικούς ελέγχους και αντικειμενική λογιστική απεικόνιση του κόστους των πολιτικών. Αυτό το νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης εφαρμόζεται ήδη μεταξύ άλλων ευρωπαϊκών χωρών και από τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, χώρες με παρόμοιους με την Ελλάδα πολιτικούς, δημοσιονομικούς και διοικητικούς θεσμούς (Σάρμας, 2006: 285 – 291).

3.5.3 Ο έλεγχος του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του ελέγχου των δαπανών

Στα πλαίσια του ορισμού της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ο Μηλιώνης (2006), δίνει μία τέταρτη βασική αρχή, αυτή της επιείκειας, «Η επιείκεια (equity) αποτελεί καινοτομία των πρόσφατων θεωρητικών ερευνών στο χώρο της ελεγκτικής επιστήμης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο ελεγκτής θα πρέπει να εντάξει στον έλεγχο τη σύγκριση των αποτελεσμάτων με τους στόχους που είχαν τεθεί (value - for - money) την κοινωνική ελεγκτική διάσταση. Ελέγχονται οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις που συνεπάγονται οι εισροές αυτές στο ελεγχόμενο σύστημα, για το κατά πόσον, δηλαδή οι εκροές αυτές έχουν ευεργετικά αποτελέσματα στην κοινωνία και το περιβάλλον» (Μηλιώνης, 2006: σελ. 462).

Σε απόλυτη συνέπεια με την παραπάνω αρχή κινείται η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου: πράξη Τμήματος του 1996 για πρώτη φορά δέχθηκε ότι ο έλεγχος των δαπανών δεν περιορίζεται στην τήρηση των οικονομικών νομοθετημάτων αλλά εκτείνεται και στην τήρηση των ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος¹⁶. Η διάθεση του δημόσιου πλούτου δεν θα πρέπει με κανένα τρόπο να καταστρέφει ή έστω να θέτει σε κίνδυνο το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον.

Έκτοτε ακολούθησαν και άλλες σχετικές περιπτώσεις, το σύνολο των οποίων μπορεί να διαμορφώσει ένα πλαίσιο στο πως πραγματοποιούνται έλεγχοι επί οικολογικών θεμάτων από το Ελεγκτικό Συνέδριο:

- ελέγχεται αν δημόσιο έργο πρόκειται να κατασκευαστεί σε χώρο που προστατεύεται από το Σύνταγμα ως περιβαλλοντικό αγαθό (παραλία, δάσος, ρέμα).
- δικαιούται να εκφέρει δική του νομική κρίση περί περιβαλλοντικών αγαθών και τη διακινδύνευση αυτών από δυνητικά έργα
- ελέγχεται αν υπάρχει (όπου απαιτείται) μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- ελέγχεται αν οι υφιστάμενοι περιβαλλοντικοί όροι έχουν νόμιμο περιεχόμενο και έχουν εκδοθεί με νόμιμο τρόπο
- ελέγχεται η τήρηση των σχετικών όρων με την προσκόμιση βεβαιώσεων από τις αρμόδιες αρχές (Σάρμας, 2003: 442-447)

¹⁶ Αφορμή για την πράξη αυτή ήταν η δαπάνη επικάλυψης, ρέματος στην κοινότητα Δικαίου Έβρου, με το σκεπτικό ότι για οποιαδήποτε παρέμβαση θα έπρεπε να υπάρχει μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων

3.5.4 Διενέργεια στοχευμένων ελέγχων

Για πρώτη φορά με το άρθρο 40 του Ν. 4129/2013 (όπως ενσωμάτωσε τις αλλαγές που επέφερε το άρθρο 81 του Ν. 4055/2012 στον παλιό Οργανισμό του Συνεδρίου) θεσμοθετείται η διενέργεια στοχευμένων ελέγχων από το Ε.Σ. Πρόκειται για την νομοθετική πρόβλεψη της δυνατότητας διενέργειας στοχευμένων ελέγχων (προληπτικών και κατασταλτικών) σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, αλλά και στοχευμένους ελέγχους επίδοσης στους τομείς αυτούς. Οι έλεγχοι θα διενεργούνται σύμφωνα με ετήσιο πρόγραμμα που εκπονεί η Ολομέλεια του Συνεδρίου.

3.6 Οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού

Η διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, της τήρησης των αρχών της νομιμότητας και της κανονικότητας, αλλά και των αρχών της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας κατά τα νέα δεδομένα των ελέγχων, ολοκληρώνονται με τη σύνταξη των σχετικών εκθέσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τα αποτελέσματα των ελέγχων, οι διαπιστώσεις ύπαρξης ανεπαρκειών και οι προτάσεις για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διοίκησης αποτυπώνονται στις εκθέσεις, που έχουν σκοπό να πληροφορήσουν, να διορθώσουν και να βοηθήσουν.

3.6.1 Η “Διαδήλωση”

Η σύνταξη και υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό, παραδοσιακά λεγόμενη «διαδήλωση», είναι μία από το Σύνταγμα κατοχυρωμένη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Με τον έλεγχο του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του κράτους ολοκληρώνεται ο έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης» (Ν. 4129, άρθρο 66).

Απολογισμός σύμφωνα με το Ν. 2362/1995 (άρθρο 72) είναι ο νόμος όπου εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων – εξόδων του κράτους για κάθε οικονομικό έτος και με τον οποίο εγκρίνονται οι υπερβάσεις των πιστώσεων κατά το έτος αυτό¹⁷.

Ισολογισμός σύμφωνα με το Ν. 2362/1995 (άρθρο 74) είναι ο νόμος, όπου εμφανίζονται οι λογαριασμοί εντός και εκτός προϋπολογισμού σε σχέση με την ταμειακή διαχείριση του δημοσίου και στον οποίο μπορεί να περιλαμβάνονται και λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου¹⁸.

Ο Ισολογισμός και ο Απολογισμός συντάσσονται από το Γενικό Λογιστήριο Κράτους (Γ.Λ.Κ.) με βάση τα στοιχεία που τους υποβάλλουν οι διάφορες υπηρεσίες. Αποστέλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών στο Ε.Σ. μέχρι τέλος Σεπτεμβρίου του κάθε έτους.

¹⁷ Ο Απολογισμός αποτυπώνεται σε 2 πίνακες όπου εμφανίζονται τα έσοδα και τα έξοδα. Στον πίνακα των εσόδων, αυτά εμφανίζονται συνολικά κατ' είδος (ανά κωδικό αριθμό) στις σειρές, ενώ στις στήλες του πίνακα εμφανίζονται για κάθε είδος τα προϋπολογισθέντα, τα βεβαιωθέντα, τα διαγραφέντα, τα υπόλοιπα των βεβαιωθέντων μείον τα διαγραφέντα, τα εισπραχθέντα και τα υπόλοιπα των βεβαιωθέντων μείον τα εισπραχθέντα. Στον πίνακα των εξόδων εμφανίζονται τα έξοδα κατά φορέα, ειδικό φορέα και είδος εξόδου (κωδικό αριθμό) στις σειρές, ενώ στις στήλες εμφανίζονται τα προϋπολογισθέντα, τα διαμορφωθέντα (αυξομειώσεις πιστώσεων), τα πληρωθέντα (έξοδα) και τα υπόλοιπα των διαμορφωθείσων πιστώσεων μείον τα πληρωθέντα έξοδα.

¹⁸ Ο τρόπος που απεικονίζονται ο Ισολογισμός στην έκθεση του Ε.Σ. είναι κατά το πρότυπο της Γενικής Λογιστικής, που διαφέρει από τον Ισολογισμό χρηματικής διαχείρισης. Εμφανίζει όλα τα στοιχεία του ενεργητικού και του παθητικού του κράτους και την διαφορά αυτών σαν καθαρή θέση πολιτών για τα δύο τελευταία έτη – το έτος της διαχείρισης και το προηγούμενο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό συγκρίνοντας τα στοιχεία που παρατίθενται με τα στοιχεία που έχει συγκεντρώσει το ίδιο από τους ελέγχους του αλλά και με αυτά του Γ.Λ.Κ. (Μηλιώνης, 2006: 570). Κατόπιν η Ολομέλεια του Συνεδρίου εκθέτει τις παρατηρήσεις της επί των λογαριασμών, που αποτελούν τις «διαδηλώσεις» και αποφαινεται για την ορθότητα των λογαριασμών. Οι παρατηρήσεις αυτές:

- επί του Απολογισμού εσόδων – εξόδων αφορούν στην απόκλιση των πραγματικών ποσών που διαμορφώθηκαν (εισπραχθέντα έσοδα/ πληρωθέντα έξοδα) από τα προϋπολογισθέντα κονδύλια. Επίσης δίνονται στοιχεία για την είσπραξη (σχέση βεβαιωθέντων – εισπραχθέντων) των εσόδων και τη σύνθεση αυτών, τη σύνθεση των δαπανών, την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους και τα προγράμματα δημόσιων επενδύσεων.
- επί του Ισολογισμού του Κράτους αφορούν στη μεταβολή της καθαρής χρηματοοικονομικής θέσης του κράτους σε σχέση με το προηγούμενο της διαχείρισης έτος.
- επί της κατάστασης χρηματοοικονομικής επίδοσης του κράτους αφορούν στη συγκέντρωση και διάθεση των εσόδων στο έτος της διαχείρισης (απεικόνιση κατά το πρότυπο του Λογαριασμού αποτελεσμάτων χρήσης της Γενικής Λογιστικής) καθώς και τη μεταβολή αυτών σε σχέση με το προηγούμενο έτος.
- επί της κατάστασης των ταμειακών ροών αφορούν στη διαχείριση των χρηματικών διαθέσιμων και το υπόλοιπό τους στο τέλος του έτους της διαχείρισης καθώς και τη μεταβολή αυτών σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

(Ελεγκτικό Συνέδριο, (2013), Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου...)

Η σχετική έκθεση που συντάσσεται επιστρέφεται μαζί με τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό, εντός μηνός από την παραλαβή του, στο

Γ.Α.Κ. Οι λογαριασμοί εισάγονται στη Βουλή, συνοδευόμενοι από την έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από τον Υπουργό Οικονομικών το αργότερο ως το τέλος Νοεμβρίου. Στη συνέχεια εξετάζονται από ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή και κυρώνονται από τη Βουλή.

3.6.2 Η ετήσια έκθεση

Η ετήσια έκθεση προς τη Βουλή αποτελεί το κοινό χαρακτηριστικό όλων των Α.Ε.Λ.Ι. ανεξαρτήτου μορφής οργάνωσης. Σε πολλά – μονοπρόσωπα κυρίως – όργανα οι ετήσιες εκθέσεις, αλλά και άλλες ειδικές, αποτελούν την κύρια μορφή της εργασίας τους. Στην Ελλάδα η διαδικασία αυτή είναι σχετικά νέα για το Ελεγκτικό Συνέδριο μιας και οι πρώτες εκθέσεις υποβλήθηκαν το 1972, παρόλο που υπήρχε σχετική νομοθετική πρόβλεψη από το 1923. Δεν πρόκειται για μια συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα αλλά για μια διαδικασία που σήμερα ορίζεται νομικά από το Ν. 4129/2013, άρθρο 67.

Η ετήσια έκθεση είναι στην πραγματικότητα ένας απολογισμός της ετήσιας δραστηριότητας του Συνεδρίου, που επιπλέον συγκεντρώνει το ενδιαφέρον σε θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, αλλά και σε προτάσεις για τον τρόπο αντιμετώπισης αυτών. Με αυτή το Ε.Σ. φιλοδοξεί να επιτελέσει - πλέον του έργου της επικουρίας της Βουλής - και τις εξής λειτουργίες: την καθοδήγηση των ελεγχόμενων φορέων για τη σωστή εφαρμογή των δημοσιονομικών νόμων και διαδικασιών και την άσκηση «θεσμικής αντιπολίτευσης» στους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας για την εκτέλεση του προϋπολογισμού (Μηλιώνης, 2006: 562-563).

Αλλά και στο πλαίσιο της (αυτό)-διαχείρισης του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου η ετήσια έκθεση έχει εξαιρετική σημασία. Ο Ρίζος (2000) αναφέρεται στη «θεσμική διαφάνεια» σαν τη διαδικασία εφαρμογής τεχνικών και μέτρων για την ενίσχυση της ικανότητας του θεσμού να αυτό-

παρατηρεί αδιάκοπα τη λειτουργία του και να αυτό-διορθώνεται ή να ζητά από τους αρμόδιους να τον διορθώσουν, ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη συνολική λειτουργία του κράτους. Η αντίληψη του Ρίζου για τη «θεσμική Διαφάνεια» θέλει τους θεσμούς (όπως και το Ε.Σ.) να είναι συστήματα μάθησης, να διδάσκονται από τη συμπεριφορά τους και αυτή των άλλων θεσμών και να αυτό-βελτιώνονται. Στα πλαίσια αυτής της αντίληψης η ετήσια έκθεση – με πλήθος πληροφοριών για τη λειτουργία του θεσμού, τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει, τις ελεγκτικές του αδυναμίες, αλλά και το όφελός της σε παραβολή με το κόστος ύπαρξής του και με τα αποτελέσματα της δράσης αντίστοιχων θεσμών του εξωτερικού- αποκτά μια ακόμα διάσταση (Ρίζος, 2000: 16-18).

Η έκθεση διακρίνεται σε 4 μέρη. Το πρώτο μέρος παρουσιάζει αναλυτικά τις ετήσιες εργασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τα αποτελέσματά τους (στοιχεία ελέγχου, πράξεων, πρακτικών αποφάσεων κλπ., σχέσεις και συνεργασίες σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο κ.α.). Το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει γενικές παρατηρήσεις από τις παραβάσεις και τις ελλείψεις που διαπιστώθηκαν σε κράτος, ΟΤΑ και νομικά πρόσωπα, ενώ στο τρίτο τις ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με τα ως άνω (ανά υπουργείο, κεντρική – υπηρεσία, εποπτευόμενο φορέα). Το τέταρτο μέρος περιλαμβάνει υποδείξεις και προτάσεις για μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις. (Ελεγκτικό Συνέδριο, (2012), Ετήσια Έκθεση...).

Η ετήσια έκθεση συντάσσεται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Οι παρατηρήσεις ανακοινώνονται οπωσδήποτε στους αρμόδιους Υπουργούς μέσω του Υπουργού Οικονομικών, οι οποίοι αποστέλλουν τις απαντήσεις τους εντός δύο μηνών. Η ετήσια έκθεση μαζί με τις απαντήσεις των Υπουργών παραδίδονται από τον Πρόεδρο του Ε.Σ. στον Πρόεδρο της Βουλής και συνδημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

3.6.3 Ο αντίκτυπος των εκθέσεων

Κατά τον Μηλιώνη «...Οι συνέπειες της υποβολής των δημόσιων εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελούν την “αχίλλειο πτέρνα” της ελληνικής κοινοβουλευτικής πρακτικής και την αιχμή του δόρατος των αρμοδιοτήτων και των δυνατοτήτων των αλλοδαπών οργάνων εξωτερικού ελέγχου...» (Μηλιώνης, 2006: 573).

Η ετήσια έκθεση μπορεί δυνητικά να αποτελέσει πηγή άντλησης υλικού προς συζήτηση στα πλαίσια του κοινοβουλίου πάνω στη δημοσιονομική πολιτική που ακολουθήθηκε και στις ανάγκες των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Μπορεί επίσης να αποτελέσει όργανο της εκτελεστικής εξουσίας για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διοικήσεως, αλλά και πολύτιμο αρωγό της νομοθετικής εξουσίας να καταστρώσει εφαρμόσιμες πολιτικές εκμεταλλευόμενες τις δυνάμεις και ξεπερνώντας τις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης. Δε φαίνεται όμως να συμβαίνει κάτι από αυτά: η ετήσια έκθεση δεν τυγχάνει συζήτησης από τη Βουλή, ούτε σε επίπεδο κοινοβουλευτικής επιτροπής. Η δε «διαδήλωση» που αναλύει την εκτέλεση – εφαρμογή του προϋπολογισμού επίσης δεν συζητείται από τη Βουλή (τουλάχιστον όχι σε επίπεδο ημερήσιας διάταξης), αλλά εξετάζεται από μία ειδική επιτροπή και κυρώνεται από την Ολομέλεια της Βουλής με την κύρωση του Απολογισμού.

Γενικά η Διοίκηση φαίνεται να δυστροπεί ως προς τη συμμόρφωση στις υποδείξεις του Ε.Σ. αφενός αγνοώντας τις και αφετέρου προσπαθώντας να αποφύγει τον έλεγχο. Ο όρος «Διοίκηση» εδώ αναφέρεται τόσο στην Κυβέρνηση με τους Υπουργούς – κύριους διατάκτες ως φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, όσο και στη Βουλή στο βαθμό που η Κυβέρνηση μπορεί μέσω της πλειοψηφίας της να υποκαταστήσει το κοινοβουλευτικό σώμα στη νομοπαρασκευαστική και νομοθετική διαδικασία.

Η τάση αποφυγής του ελέγχου εκδηλώνεται κυρίως με δύο τρόπους:

α)με τη νομιμοποίηση δαπανών που έχουν κριθεί μη νόμιμες στον προληπτικό έλεγχο βάσει νομοθετικών ρυθμίσεων, κατά μάλλον γενικό και αφηρημένο τρόπο. Τέτοιες περιπτώσεις έχουν αναφερθεί κυρίως για δαπάνες που αφορούσαν αμοιβές από μη νόμιμες προσλήψεις ή μη νόμιμες χορηγήσεις επιδομάτων σε ομάδες υπαλλήλων.

β)με την ίδρυση νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (από Υπουργούς, Περιφερειάρχες, Δημάρχους) και τη διαχείριση δημόσιου χρήματος εκφεύγοντας του ελέγχου. Τα νομικά πρόσωπα αυτά δημιουργούνται για λόγους «κατεπείγοντος» ή «σπουδαίου δημόσιου συμφέροντος» και στα οποία ανατίθενται λειτουργίες και δραστηριότητες που παραδοσιακά ασκεί το Κράτος (Ντούνη, 2000: 44-45).

Κάτω από αυτές τις συνθήκες οι «δύνητικές» δυνατότητες της αξιοποίησης των εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα παραμένουν μάλλον στην σφαίρα του θεωρητικού.

3.7 Οι σχέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία

Η θεσμική θέση του Ε.Σ. είναι ιδιαίτερη: δεν ιδρύθηκε στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, ούτε ανήκει στη διοικητική της δομή. Αντίθετα με την ένταξή του στη δικαστική λειτουργία του παρασχέθηκαν εγγυήσεις ικανές να εξασφαλίσουν την ανεξαρτησία του Συνεδρίου ως θεσμού, αλλά και των μελών του έναντι των διοικητικών οργάνων, τα οποία ελέγχουν. Η σχέση του Ε.Σ. με την εκτελεστική εξουσία δεν είναι επάλληλη ή υπάλληλη, αλλά παράλληλη (Μηλιώνης, 2006: 261). Ο έλεγχος που ασκείται (κατασταλτικός ή προληπτικός) είναι έλεγχος εξωτερικός. Η Διοίκηση έχει τα δικά της όργανα για τον έλεγχο των ιεραρχικών δομών της, τη δράση των φορέων της και την υλοποίηση του οικονομικού σχεδιασμού.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο από την άλλη δεν έχει συσταθεί ούτε από τη Βουλή, ούτε είναι όργανο που υπάρχει γι' αυτή. Η Βουλή έχει τις δικές της συμβουλευτικές υπηρεσίες, που λειτουργούν στα πλαίσια της νομοθετικής εξουσίας, υπό την επίβλεψη της Βουλής. Η επικουρία της Βουλής στο έργο της επιτήρησης της εκτελεστικής εξουσίας ενσαρκώνεται στις εκθέσεις του Ε.Σ. προς τη Βουλή. Εκεί περιέχονται αξιόλογα στοιχεία για τη δημοσιολογιστική πορεία του κράτους και τη χάραξη οικονομικής πολιτικής ιδωμένα με μια ανεξάρτητη ματιά, μια οπτική ανεπηρέαστη από δομές και ιεραρχίες (Σάρμας, 2003: 425). Παρόλα αυτά μία σχέση που θα έπρεπε να είναι δυναμική, συνεχής, διαλογική και εξελικτική ανάμεσα σε δύο δημοκρατικούς Θεσμούς, φαίνεται να περιορίζεται στο τυπικό γεγονός της υποβολής της ετήσιας έκθεσης από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον Πρόεδρο της Βουλής.

Η ετήσια έκθεση του Ε.Σ. είναι ένα δημόσιο έγγραφο, αφού εκ του νόμου δημοσιεύεται (με τις σχετικές απαντήσεις των Υπουργών) στις παρατηρήσεις στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εκπληρώνοντας έτσι τη θεμελιώδη απαίτηση για διαφάνεια στη δημόσια οικονομική διαχείριση. Δημόσια υπό αυτή την έννοια είναι και η Διαδήλωση, αφού είναι προσβάσιμη στο διαδίκτυο¹⁹. Οι εκθέσεις του Ε.Σ. – ιδίως όμως η ετήσια έκθεση – αποτελούν δίαυλο επικοινωνίας της πληροφορίας από το Συνέδριο προς την κοινωνία με δύο τρόπους: έμμεσα, διαμέσου των αντιπροσώπων της κοινωνίας στο κοινοβούλιο στους οποίους γίνεται γνώση και διαθέσιμη η έκθεση και άμεσα, λόγω της δημοσιότητας της έκθεσης.

Πόσο αποτελεσματική όμως είναι η επικοινωνία αυτή; Η έμμεση επικοινωνία, με την απρόσκοπτη και την πλήρη ροή της πληροφορίας από τους Βουλευτές (αντιπροσώπους) προς την Κοινωνία είναι ουτοπική, πρακτικά ανεφάρμοστη και εκτός της δυνατότητας διορθωτικών δράσεων

¹⁹ Αναρτάται όπως και η Ετήσια Έκθεση στις ιστοσελίδες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Υπουργείου Οικονομικών. Σημειώνεται εδώ ότι από την αναρτημένη ετήσια έκθεση του 2010 λείπουν οι απαντήσεις των Υπουργών.

από πλευράς του Συνεδρίου. Το ερώτημα λοιπόν αφορά την άμεση επικοινωνία με την κοινωνία.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένας θεσμός χαμηλών τόνων σε βαθμό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αφανής. Η σεμνότητα αυτή του επιβάλλεται άλλωστε από τη δικαστική του φύση. Η ύπαρξή του και η δράση του είναι πιο πολύ γνωστή ως συνταξιοδοτικό δικαστήριο. Η ελεγκτική του δραστηριότητα είναι μάλλον άγνωστη στο ευρύ κοινό. Από την άλλη πλευρά η σοβαρότητα της ελεγκτικής του αποστολής απαιτεί ειδικούς χειρισμούς και εμπιστευτικότητα για την περίπτωση των διαρροών. Το αίτημα της διαφάνειας δεν πρέπει «να αναιρεί το απόρρητο των ερευνών και την εφαρμογή της αρχής της ακρόασης του ελεγχόμενου οργάνου» (Μηλιώνης, 2006: 585) με την πρόωγη δημοσιοποίηση των πορισμάτων του ελέγχου.

Κατά τη διαδικασία δημοσιότητας της ετήσιας έκθεσης τίθενται και πρακτικά ζητήματα σε σχέση με την πληροφόρηση του Λαού:

(α) Το μέσο δημοσίευσης της ετήσιας έκθεσης είναι ένα ζήτημα. Η Εφημερίδα της Κυβέρνησης ή οι ιστοσελίδες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή του Υπουργείου Οικονομικών στο διαδίκτυο, δεν είναι η συνηθισμένη πηγή πληροφόρησης που αναζητά ο μέσος πολίτης (αναγνώστης, ακροατής ή τηλεθεατής).

(β) Ο όγκος της ετήσιας έκθεσης – που φτάνει τις 1000 σελίδες με τις απαιτήσεις των Υπουργών – είναι απαγορευτικός για την πλήρη αναδημοσίευση ή αναπαραγωγή της. Οι λεπτομερείς πληροφορίες που συνθέτουν αυτόν τον όγκο είναι ένα επιπλέον ζήτημα: ακόμη κι ο “υποψιασμένος” πολίτης που θα αναζητήσει την ετήσια έκθεση θα χαθεί σε ένα κυκεώνα πληροφοριών, όπου οι παρατυπίες των λίγων χιλιάδων ευρώ λαμβάνουν αναφορά ίσης έκτασης με αυτές των εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ. Φυσικά πως θα μπορούσε κάποιος να παραλείψει από μία δημόσια απολογιστική έκθεση την αναφορά της κακοδιαχείρισης, π.χ. 7.000€, ως ασήμαντης, όταν πρόκειται για δημόσιο χρήμα;

(γ) Τέλος, και η επικαιρότητα της ετήσιας έκθεσης μπορεί να σχολιαστεί σε σχέση με το ενδιαφέρον του κοινού. Οι ετήσιες εκθέσεις δημοσιεύονται περίπου 2 χρόνια ή και περισσότερο μετά από τη λήξη του οικείου διαχειριστικού έτους. Αντικειμενικά η περίοδος αυτή κρίνεται λογική και μάλλον ικανοποιητική αν σκεφτεί κανείς τον όγκο της πληροφορίας, τον χρόνο που απαιτείται για την επεξεργασία του, την λεπτομέρεια που απαιτείται για την διαμόρφωση ενός άψογου κειμένου τέτοιου όγκου και σημαντικότητας, χωρίς την υποψία του παραμικρού λάθους. Στα μάτια όμως του πολίτη που έχει συνηθίσει να κατακλύζεται από την είδηση “της στιγμής”, η έκθεση ίσως φαίνεται ανεπίκαιρη και ως εκ τούτου αδιάφορη.

Η στάση που τηρεί το Ελεγκτικό Συνέδριο απέναντι στις επιταγές της δημοσιότητας ενόψει της διαφάνειας κρίνεται τελικά ικανοποιητική. Διατηρεί το ήθος και τη σοβαρότητα, που αρμόζει σε ένα τέτοιο θεσμό, χωρίς να παρασύρεται στο παιχνίδι του εντυπωσιασμού. Η πολιτική απέναντι στα Μ.Μ.Ε. απαιτεί πολύ λεπτούς χειρισμούς, αφού τα μέσα συχνά καταφεύγουν στο κυνήγι της «μεγάλης είδησης» με ορατό τον κίνδυνο παραποίησης της πληροφορίας. Επιπλέον, τα αποτελέσματα των ελέγχων του Ε.Σ. δεν θα πρέπει να γίνονται αντικείμενο ανήθικης πολιτικής εκμετάλλευσης.

Την άριστη πολιτική επικοινωνίας πολύ εύστοχα περιγράφει ο Ρίζος «...σε μία δημοκρατική κοινωνία, όπου όλοι είναι υπόλογοι σε όλους για τη συμπεριφορά τους, πρέπει να επινοήσουμε τρόπους με τους οποίους οι κρατικοί θεσμοί θα λογοδοτούν χωρίς να διασύρονται, και από τη λογοδοσία τους αυτή να επιτυγχάνεται ο σεβασμός και η εμπιστοσύνη του πολίτη προς αυτούς και όχι η καλλιέργεια δυσπιστίας προς αυτούς, που κλονίζει τη Δημοκρατία» (Ρίζος, 2000: 20).

3.8 Παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία του Ε.Σ.

3.8.1 Ισχυρές και διακριτές εντολές ελέγχου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι ένας καινοφανής θεσμός. Η ύπαρξη και η λειτουργία του είναι συνυφασμένη, με την ιστορία του Νεοελληνικού Κράτους. Η θεσμική του κατοχύρωση στη μακρόχρονη πορεία του υπήρξε μια εξελικτική διαδικασία, όπως αρμόζει άλλωστε σε ένα θεσμό που δεν μένει στάσιμος, αλλά εξελίσσεται.

Καταρχήν, όλες οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ασκούνται σήμερα κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα εκτός από την ετήσια έκθεση, που αποτελεί μια απολογιστική των ετήσιων ελεγκτικών δραστηριοτήτων του Συνεδρίου έκθεση, συνηθίζεται όμως να αναφέρεται στα πλαίσια των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων. Από το άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζονται ρητά είδη των ελέγχων (προληπτικός, προσυμβατικός, κατασταλτικός) αλλά και η σύνταξη της έκθεσης επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους.

Σε ό, τι αφορά τα πρόσωπα τα οποία υπάγονται στον έλεγχο και αυτά προβλέπονται από το ίδιο άρθρο με μία αοριστία όμως σε σχέση με την υπαγωγή των ΟΤΑ. Επί αυτού αναπτύσσονται στη σχετική βιβλιογραφία διάφορες νομικές αναγνώσεις του Συντάγματος σχετικά με το αν οι ΟΤΑ υπάγονται στον έλεγχο ευθέως από τη Συνταγματική διάταξη ή με ειδική διάταξη νόμου. Έτσι κι αλλιώς η υπαγωγή των ΟΤΑ όλων των βαθμίδων ανεξαρτήτου πληθυσμού και τα νομικά τους πρόσωπα ορίζεται κι από τις διατάξεις περί ελέγχου του Ν. 4129/2013.

Σε ότι αφορά το περιεχόμενο του ελέγχου αυτό ορίζεται από τους σχετικούς νόμους. Αφορούσε την νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, ως το 2012. Έκτοτε με νομοθετικές ρυθμίσεις επιχειρείται η θεσμική κατοχύρωση της επέκτασης του ελέγχου στην οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δαπανών.

Σε σχέση με τα μέλη του Ε.Σ. ο τρόπος διορισμού τους και η θητεία τους (ισόβια) αλλά και η παύση τους προβλέπεται από το Σύνταγμα (άρθρο 88). Ειδική μνεία γίνεται από το άρθρο 90 του Συντάγματος για τους όρους επιλογής, διορισμού (προαγωγής), θητείας του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Συνεδρίου.

Τέλος, με διατάξεις νόμων ορίζονται και λοιπά θέματα που αφορούν τις διαδικασίες των ελέγχων, την πρόσβαση σε αρχεία και λογαριασμούς, τον καταλογισμό των ευθυνών και τα πλαίσια των αναφορών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Μπορεί να ειπωθεί λοιπόν σε συνάρτηση με όλα τα παραπάνω ότι οι εντολές ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τα λοιπά στοιχεία που συνθέτουν σε διάφορα επίπεδα το πλαίσια εκτέλεσης των εντολών αυτών, είναι επαρκώς νομικά κατοχυρωμένα.

3.8.2 Η Ανεξαρτησία του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ε.Σ. είναι θεσμός ανεξάρτητος από τη διοικητική δομή της εκτελεστικής εξουσίας. Η ένταξή του στη δικαστική εξουσία και μάλιστα η αναγωγή του σε Ανώτατο Δικαστήριο από το Σύνταγμα διασφαλίζουν την ανεξαρτησία του στο μέγιστο βαθμό. Τα μέλη του – δικαστικοί λειτουργοί – απολαμβάνουν από το Σύνταγμα (άρθρο 87) λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και αυτό ενδυναμώνεται και από την εκ του Συντάγματος ρύθμιση του τρόπου διορισμού, θητείας και παύσης όπως περιγράφηκε αμέσως προηγούμενα. Συγκεκριμένα για την προαγωγή του Προέδρου, των Αντιπροέδρων και του Γενικού Επιτρόπου το Σύνταγμα προβλέπει να γίνεται με Προεδρικό Διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Πρόκειται για μια εξαίρεση που επιβεβαιώνει τον κανόνα, αναγκαία λύση – η προσφορότερη – στο σημείο τομής της δικαστικής και της εκτελεστικής εξουσίας (Σάρμας, 2003: 398). Το ίδιο το γεγονός ότι τα

ζητήματα αυτά απορρέουν κατευθείαν από το Σύνταγμα είναι η ανώτατη διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους. Αλλά και στο θέμα της μεταφοράς της αρμοδιότητας του ελέγχου στους υπαλλήλους του Συνεδρίου (Επιτρόπους) μπορεί να ειπωθεί ότι οι υπάλληλοι αυτοί ενταγμένοι στα πλαίσια της δικαστικής εξουσίας (δικαστικοί υπάλληλοι) απολαμβάνουν ουσιαστική ανεξαρτησία που πηγάζει από το Σύνταγμα (Σάρμας, 2003: 398). Επιπρόσθετα οι όροι της απαλλαγής Επιτρόπου από τα καθήκοντά του ορίζονται σαφώς από το νόμο (Ν. 4129/2013, Άρθρο 20, παρ.5).²⁰

Τέλος, το Ε.Σ. απολαμβάνει και σχετική οικονομική ανεξαρτησία αφού διαμορφώνει το ίδιο πρόταση του προϋπολογισμού του σύμφωνα με τις οδηγίες του υπουργείου οικονομικών. Η πρόταση υποβάλλεται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος εκδίδει την τελική μορφή του προϋπολογισμού και τον καταθέτει στη Βουλή για έγκριση (Hellenic Court Of Audit, σελ 9).

3.8.3 Τα μέσα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ιδιαίτερη προσοχή να δίνεται στο έμψυχο υλικό του Ε.Σ. προκειμένου να μπορέσει ο θεσμός να εκπληρώσει την αποστολή του. Η στελέχωση του Ε.Σ. γίνεται από τα μέλη του αλλά και το λοιπό προσωπικό (τους δικαστικούς υπαλλήλους).

Δικαστικοί Λειτουργοί

Ο βαθμός του Δοκίμου εισηγητή είναι ο βαθμός εισαγωγής στο Ε.Σ. και ακολουθούν οι βαθμοί του Εισηγητή, Προέδρου, Συμβούλου, Αντιπροέδρου και Προέδρου. Οι Εισηγητές του Συνεδρίου προέρχονται πλέον αποκλειστικά και μόνο από την Εθνική Σχολή Δικαστών. Η εισαγωγή

²⁰ «...για λόγο σοβαρό αναγόμενο σε πλημμελή άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, που διαπιστώνονται με έκθεση του αρμόδιου για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης οργάνου, ή σε αδυναμία ασκήσεως των καθηκόντων του για λόγους υγείας»

στη σχολή γίνεται με αυστηρά κριτήρια και μετά από εξετάσεις. Διδάσκονται πλήθος γνωστικών αντικειμένων νομικών, αλλά και άλλων όπως Δικαστική Ψυχολογία, ξένες γλώσσες και Η/Υ και εξετάζονται διαρκώς τόσο κατά τη διάρκεια της φοίτησης όσο και μετά το πέρας αυτής.

Παλαιότερα υπήρχαν και οι εξής δύο δυνατότητες, που όμως καταργήθηκαν:

(α) η δυνατότητα εισόδου υπαλλήλων στο βαθμό του Παρέδρου (Εφέτη). Η μεταλλαγή αυτή γινόταν με αδιαφανή κριτήρια και χωρίς εξετάσεις.

(β) η δυνατότητα μετάταξης δικαστών άλλων κλάδων στο Ε.Σ. Η διαφορετική νομική παιδεία οδηγούσε – λογικά – σε διαφορές στην αντιμετώπιση των κρινόμενων θεμάτων με αποτέλεσμα να εμφανίζεται μια ασταθής αντιμετώπιση στα προς επίλυση θέματα.

Έτσι επιχειρείται πλέον να δημιουργηθεί σταδιακά ένα ομοιογενές δικαστικό σώμα με κοινή επιστημονική κατάρτιση και παιδεία. Με τις εκπαιδευτικές και εξεταστικές διαδικασίες της Εθνικής Σχολής Δικαστών εξασφαλίζεται η επιστημονική ικανότητα, η ψυχική και σωματική υγεία, η αρμόζουσα προσωπικότητα και η καταλληλότητα των υποψηφίων να υπηρετήσουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο (Κοκκίδου, 2004:145-147). Οι δικαστικοί λειτουργοί του Ε.Σ. όπως προαναφέρθηκε είναι ισόβιοι με έτος απόσυρσης το 70^ο έτος της ηλικίας τους.

Δικαστικοί Υπάλληλοι – ελεγκτικό προσωπικό

Οι υπάλληλοι της κατηγορίας Π.Ε. του Ε.Σ. είναι αυτοί που κατά κύριο λόγο απασχολούνται άμεσα με το έργο του ελέγχου. Πρόκειται για πτυχιούχους κυρίως οικονομικών και νομικών σχολών. Από τους νεότερους σε ηλικία υπαλλήλους του Συνεδρίου δεν είναι λίγοι αυτοί που κατέχουν μεταπτυχιακά διπλώματα σε οικονομικά (λογιστική, ελεγκτική, διοίκηση) αλλά και νομικά αντικείμενα. Ο τρόπος επιλογής και πρόσληψής τους είναι παρόμοιος με του λοιπού Δημοσίου. Τα κριτήρια επιλογής είναι (ενδεικτικά) οι τίτλοι σπουδών στο γνωστικό αντικείμενο, γνώση ξένων

γλωσσών και λοιπές δεξιότητες (π.χ. χρήση Η/Υ), χωρίς να αποκλείονται προσωπικές συνεντεύξεις (για την εκτίμηση των ουσιαστικών πέραν των τυπικών προσόντων και της προσωπικότητας του υποψηφίου), γραπτοί διαγωνισμοί αλλά και κοινωνικά κριτήρια (π.χ. ύπαρξη ανήλικων τέκνων). Μειονέκτημα της διαδικασίας είναι ότι δεν εκτιμάται η προηγούμενη συναφής επαγγελματική εμπειρία (π.χ. λογιστές, ελεγκτές)²¹. Πάντως στην πράξη το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκεντρώνει το ενδιαφέρον υποψηφίων με αυξημένα (τουλάχιστον) τυπικά προσόντα.

Ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι δικαστικοί υπάλληλοι αυτού, κατηγορίας ΠΕ, με βαθμό Α' και προϋπηρεσία τουλάχιστον 15 ετών και θέση προϊσταμένου τμήματος. Η μετάταξη σε θέση Επιτρόπου γίνεται μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου, με σύμφωνη γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου και απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων (Ν. 4129, άρθρο 20, παρ.2).

Για να μπορεί το ελεγκτικό προσωπικό να ανταποκριθεί στα καθήκοντά του είναι αναγκαία η διαρκής επιμόρφωση. Η 11^η Υπηρεσία Επιτρόπου – Διοικητικής Υποστήριξης αναλαμβάνει τέτοιες επιμορφωτικές δράσεις (Hellenic Court of Audit, σελ. 8) που όμως μάλλον κρίνονται ανεπαρκείς. Οι ελλείψεις στην επιμόρφωση και την εξέλιξη των ικανοτήτων του ελεγκτικού προσωπικού, η υποστελέχωση ως αποτέλεσμα της μη ανανέωσης του προσωπικού που αποχωρούσε, αλλά και η γενικότερη μείωση του ελεγκτικού ενδιαφέροντος από τη μη εξέλιξη του ελεγκτικού αντικείμενου υπήρξαν από τους λόγους που τα τελευταία χρόνια το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε περιέλθει σε μία στασιμότητα (Ρίζος, 2000: 15).

Η επιμόρφωση και η απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας αποτελούν ζητήματα ζωτικής σημασίας για το Συνέδριο. Σε απόδειξη αυτού στο Ν. 4129/2013 (άρθρο 15) προβλέπεται ειδική άδεια μετ' αποδοχών,

²¹ Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου μοριοδοτείται η προϋπηρεσία, δεν εξετάζεται συνήθως το είδος της εργασίας σε σχέση με τη θέση που αιτείται ο υποψήφιος.

μέχρι συνολικά πέντε μήνες ετησίως, για απασχόληση στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Η άδεια αυτή χορηγείται σε δικαστές ή υπαλλήλους του Ε.Σ. μετά από πρόταση του Προέδρου του και απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Σε ότι αφορά τα λοιπά μέσα (χρηματοδότηση, εγκαταστάσεις) στα Ε.Σ. ισχύουν τα εξής: Όπως προαναφέρθηκε η λειτουργία του Συνεδρίου χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τα τελευταία χρόνια το ποσό αυτό κυμαίνεται ανάμεσα στο 0,035% με 0,037% του συνολικού προϋπολογισμού. Οι εγκαταστάσεις στέγασης του Δικαστηρίου και της Κεντρικής Υπηρεσίας κρίνονται ικανοποιητικές. Το ίδιο ισχύει και για τα τεχνικά μέσα (Η/Υ, δίκτυα κλπ). Στα πλαίσια όμως της μετεξέλιξης του ελέγχου, της επέκτασής του και στον έλεγχο απόδοσης σκόπιμη θα ήταν η αναβάθμιση των τεχνικών μέσων με αυτοματοποιημένα πληροφοριακά συστήματα βασισμένα σε πιο σύγχρονες μεθοδολογίες ελέγχου όπως οι αναλυτικές διαδικασίες (analytical review procedures). Τέτοια συστήματα χρησιμοποιούν τη χρονική ανάλυση και σύγκριση των σχέσεων και των διακυμάνσεων των λογαριασμών ώστε να εντοπιστούν ανωμαλίες. Έτσι ο ελεγκτής μπορεί να εστιάσει την προσοχή του σε ασυνήθιστα ή απρόβλεπτα αριθμητικά στοιχεία των λογαριασμών, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στον προγραμματισμό των ελέγχων, στις επαληθεύσεις και γενικότερα στον έλεγχο της απόδοσης (Αλαχούζος, 2000:90-91).

3.8.4 Συνεργασίες, ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας με Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα και άλλους φορείς

Στον τομέα των σχέσεων και των συνεργασιών σε εθνικό ευρωπαϊκό αλλά και διεθνές επίπεδο το Ελεγκτικό Συνέδριο αναπτύσσει πλούσια δράση κατά κύριο λόγο μέσω των μελών της²².

Το Ε.Σ. συμμετέχει σε δραστηριότητες:

- του INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), ο οποίος τελεί υπό την αιγίδα του ΟΗΕ και μέλη του είναι ιδρύματα των κρατών – μελών του.
- Του EUROSAI (European Organization of SAI), περιφερειακή οργάνωση του INTOSAI στην Ευρώπη.
- Της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μέσω της συμμετοχής σε διάφορα ελεγκτικά σώματα που λειτουργούν στα πλαίσια της Ε.Ε. κυρίως για τον έλεγχο χρηματοδοτήσεων).
- Του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιο για τον (εξωτερικό) έλεγχο των λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Του Διεθνούς Συμβουλίου Ελεγκτών του NATO.

Η συμμετοχή του Ε.Σ. στις δραστηριότητες των οργανισμών αυτών αφορά στη συμμετοχή σε συνέδρια, συνόδους, επιτροπές επαφών, ομάδες εργασίας, συναντήσεις συνδέσμων. Συχνά το Συνέδριο δέχεται επισκέψεις αντιπροσωπειών Α.Ε.Λ.Ι. του εξωτερικού. Επίσης συνεργάζεται με άλλους Διεθνείς Οργανισμούς και Οργανώσεις, αλλά και Διεθνή Δικαστήρια, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του.

Σε εθνικό επίπεδο το Ελεγκτικό Συνέδριο συνεργάζεται με Πανεπιστήμια, επιστημονικούς συλλόγους και άλλους φορείς στη

²² Σπάνια υπάλληλος – ελεγκτής συμμετέχει σε κάποια τέτοια δραστηριότητα, με την εξαίρεση της συμμετοχής, συνήθως ενός υπαλλήλου, σε ελέγχους του Ευρωπαϊκού Συνεδρίου ή οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα.

συνδιοργάνωση συνεδρίων, συμποσίων, ημερίδων και σεμιναρίων (Ελεγκτικό Συνέδριο (2012), Ετήσια Έκθεση..., σελ. 18-25).

3.8.5 Χρήση ελεγκτικών προτύπων

Στον τομέα αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο υστερεί, αφού δεν έχει παρατηρηθεί συστηματική προσκόλληση σε ελεγκτικά πρότυπα κατά τη διενέργεια του ελέγχου. Αποσπασματικά έχει παρατηρηθεί η εφαρμογή διαδικασιών που πηγάζουν από τα πρότυπα ιδίως σε θέματα που αφορούν τη φάση του προγραμματισμού του ελέγχου (εκπόνηση και έγκριση προγράμματος ελέγχου, κατανομή θεμάτων σε διευθύνσεις, τμήματα, ελεγκτικό προσωπικό), αλλά και τους δειγματοληπτικούς ελέγχους.

Η συστηματοποίηση στη χρήση των ελεγκτικών προτύπων ιδίως στη φάση της διενέργειας του ελέγχου απαιτεί τη διάδοση των προτύπων σε όλο το ελεγκτικό προσωπικό, την εμπέδωση της πρακτικής εφαρμογής, τη διάθεση σχετικού υλικού στο ελεγκτικό προσωπικό (π.χ. κατάρτιση και διανομή εγχειριδίου ελέγχου) αλλά και μια γενικότερη ενθάρρυνση και επιτήρηση επί της χρήσης των προτύπων αυτών. Με την ενσωμάτωση της σχετικής διάταξης στη νομοθεσία για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013, άρθρο 1 παρ. 2 και άρθρο 39 παρ.4) διαφαίνεται μια εντατικοποίηση της προσπάθειας προς την κατεύθυνση αυτή.

3.8.6 Γενικότερο υποστηρικτικό περιβάλλον

Στη χώρα μας λειτουργούν αρκετοί θεσμοί, είτε πρόκειται για ανεξάρτητες αρχές ή όχι, που έχουν ως σκοπό την πάταξη της διαφθοράς και την προαγωγή της διαφάνειας. Οι θεσμοί αυτοί δημιουργούν με τη δραστηριοποίηση του ένα ευρύτερο υποστηρικτικό θεσμικό περιβάλλον που προωθεί τη δράση και την καλύτερη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Τέτοιοι είναι η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Τροβά, 2005: 268-276). Επίσης το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους θα μπορούσε να θεωρηθεί ένα σώμα με δυναμική στη δημοσιονομική διαχείριση. Τέλος στη χώρα μας δραστηριοποιείται ο ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς (κατά τα πρότυπα του ΜΚΟ Transparency International), με την Υπηρεσία Παροχής Συνδρομής και Πληροφόρησης για θέματα Διαφθοράς “Διαφάνεια Τώρα”.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

4.1 Συγκεφαλαίωση – Συμπεράσματα

Τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα (Α.ΕΛ.Ι.) είναι ανεξάρτητοι οργανισμοί, επιφορτισμένοι διεθνώς με το έργο του ελέγχου της δημοσιονομικής νομιμότητας αλλά και αποτελεσματικότητας. Η λειτουργία τους είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις έννοιες της λογοδοσίας και της διαφάνειας και συνεπακόλουθα με την έννοια της χρηστής διακυβέρνησης.

Στη διαδοχική σχέση εκλογικό σώμα – Βουλή - Κυβέρνηση – Δημόσια Διοίκηση το Α.ΕΛ.Ι. εισάγεται δίπλα στη Βουλή επικουρώντας την στο έργο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, του ελέγχου της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Υπό αυτή την έννοια η Βουλή θα μπορούσε να θεωρηθεί εντολέας του Α.ΕΛ.Ι τόσο τυπικά, αφού το Α.ΕΛ.Ι. λαμβάνει από το νομοθετικό σώμα το νομικό έρεισμα, την εντολή του ελέγχου, όσο και ουσιαστικά, αφού η Βουλή είναι ο αποδέκτης των πορισμάτων του ελέγχου. Συχνά δε για το λόγο αυτό τα Α.ΕΛ.Ι. χαρακτηρίζονται ως ο «οφθαλμός» της Βουλής στην κυβέρνηση. Επιπρόσθετα επιδρούν και στη βάση της σχέσης αυτής, το εκλογικό σώμα, προωθώντας τη διαφάνεια. Με τη δημοσιοποίηση των σχετικών με τα αποτελέσματα των ελέγχων εκθέσεων παρέχουν στον πολίτη – ψηφοφόρο μια οπτική μέσα στα έργα της Δημόσιας Διοίκησης, του εκτελεστικού οργάνου δηλαδή της Κυβέρνησης, μειώνοντας έτσι τον ηθικό του κίνδυνο.

Από χώρα σε χώρα μπορεί να υπάρχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά των Α.ΕΛ.Ι. σε θέματα που αφορούν το οργανωτικό μοντέλο, το είδος και την έκταση των διενεργούμενων ελέγχων, τη βαρύτητα που

δίδεται στο κάθε είδος ελέγχου κ.α. που οφείλονται στη διαφορά της νομοθεσίας και γενικότερα στην προέλευση (στις επιρροές) του νομικού συστήματος της κάθε χώρας. Υπάρχουν όμως βασικά κοινά χαρακτηριστικά σε ότι αφορά την αποστολή τους και τη λειτουργία τους. Τα θεμελιώδη αυτά κοινά γνωρίσματα συγκεντρώνονται στη διακήρυξη της Λίμα, που έγινε αποδεκτή το 1977 στη Λίμα του Περού από τα μέλη του INTOSAI (του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων), τα Α.ΕΛ.Ι. δηλαδή των κρατών – μελών του ΟΗΕ.

Η λειτουργία των Α.ΕΛ.Ι. αποφέρει αποτελέσματα σε διάφορα επίπεδα. Οι συνεισφορές αυτές μπορούν να αναφερθούν συνοπτικά: κάμψη της διαφθοράς, βελτίωση της οικονομικής δημόσιας διοίκησης, προώθηση της διαφάνειας, αύξηση της εμπιστοσύνης του πολίτη στο κράτος και της πολιτικής του συμμετοχής, βελτίωση των οικονομικών μεγεθών και γενικότερα προώθηση της ανάπτυξης.

Για να μπορέσει το Α.ΕΛ.Ι. να λειτουργήσει αποτελεσματικά και να παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα θα πρέπει να πληρούνται βασικές προϋποθέσεις. Είναι παράγοντες που επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα των ελέγχων των Α.ΕΛ.Ι. και σχετίζονται με το νομικό πλαίσιο των εντολών ελέγχου, με την ουσιαστική ανεξαρτησία των ιδρυμάτων και των μελών τους, με την ικανή στελέχωση των ιδρυμάτων, χρηματοδότηση και παροχή υλικοτεχνικών μέσων, με τις συνεργασίες που αποσκοπούν στην ανάπτυξη της ελεγκτικής γνώσης, με την συστηματική χρήση διεθνών ελεγκτικών προτύπων και με την ύπαρξη γενικότερου υποστηρικτικού περιβάλλοντος.

Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.), ενταγμένο εξ αρχής στη δικαστική εξουσία, διανύει θεσμικά μια συνεχή ανοδική πορεία από το έτος ίδρυσής του, το 1833 και ιδίως από το 2^ο μισό του προηγούμενου αιώνα. Σήμερα βρίσκεται να ασκεί τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες ανάμεσα στις άλλες, από τη θέση του ανώτατου δικαστηρίου. Η ιδιαίτερη αυτή θέση του

–αφενός δικαστηρίου, αφετέρου ανώτατου - αποδίδει στο Συνέδριο μια ιδιαίτερη σημασία σε σχέση με τα ομόλογά του ιδρύματα του εξωτερικού.

Η δικαστική φύση του Συνεδρίου του προσφέρει την ικανότητα μιας ολοκληρωμένης αντιμετώπισης επί της δημοσιονομικής νομιμότητας και πειθαρχίας: ως μόνο αρμόδιο όργανο, από κοινή σκοπιά, ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού, εκδικάζει τις διαφορές που προκύπτουν, καταλογίζει ελλείμματα και επιβάλλει κυρώσεις κατά περίπτωση. Ως ανώτατο δικαστήριο δεν υπάρχει άλλο ανώτερο όργανο που να δύναται να αμφισβητήσει τις αποφάσεις του. Ιδωμένο από την οπτική του θεωρήματος εντολέα – εντολοδόχου, το Ε.Σ. είναι ανεξάρτητο από τον εντολέα του αλλά και από τα υποκείμενα του ελέγχου του. Τέλος υπό το φώς της διάκρισης των εξουσιών η ένταξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη δικαστική εξουσία του παρέχει πλήρη ουσιαστική και λειτουργική ανεξαρτησία από τη νομοθετική και από την εκτελεστική εξουσία.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών που ασκείται από το Ε.Σ. δεν είναι ένας έλεγχος που κατά βάση ασκείται από τα Α.Ε.Λ.Ι., στη χώρα μας όμως προβλέπεται από το Σύνταγμα. Θεωρείται καθολικός έλεγχος αφού προορίζεται να ελέγχει το σύνολο των κρατικών δαπανών, αλλά αναλογιζόμενος κανείς τις – διαρκούς και επαναλαμβανόμενου χαρακτήρα – δαπάνες που εξαιρούνται του ελέγχου του και τις δαπάνες που διενεργούνται από νομικά πρόσωπα που δεν έχουν υπαχθεί στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καταλήγει να ελέγχει ένα μικρό ποσοστό των εξόδων του δημοσίου με τη διευρυμένη έννοια.

Ο εξαντλητικός προληπτικός έλεγχος έχει δεχτεί κατά καιρούς επικρίσεις ότι κωλύει με καθυστερήσεις τη διοικητική λειτουργία, πράγμα όμως που δεν ισχύει αφού στο στάδιο που φθάνει το ένταλμα στον Επίτροπο η προμήθεια ή λήψη της υπηρεσίας έχει ήδη πραγματοποιηθεί. Επίσης η καθυστέρηση από τη διαδικασία θεώρησης των ενταλμάτων είναι ολιγοήμερη και σπάνια ξεπερνά τις 4-5 ημέρες. Επίσης ο έλεγχος αυτός

δεσμεύει μεγάλο μέρος του ελεγκτικού προσωπικού. Η ελεγκτική δράση περιορίζεται στο όριο της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, μιας και η επέκτασή του στην εξακρίβωση των γεγονότων και τη σκοπιμότητα των διοικητικών δράσεων θεωρείται ότι προσκρούει στα όρια της εκτελεστικής εξουσίας. Παρ' όλα αυτά τα οφέλη που προκύπτουν από την άσκηση του προληπτικού ελέγχου από μια δικαστική αρχή είναι αδιαμφισβήτητα.

Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας είναι ένας πιο εξειδικευμένος έλεγχος στα πλαίσια του προληπτικού ελέγχου. Οι συμβάσεις αυτές καλύπτουν ένα μεγάλο ποσοστό των συνολικών δαπανών. Ο προσυμβατικός έλεγχος δεν διενεργείται κατά το στενό γράμμα του νόμου, ώστε να μην θέτει ανούσια τυπικά προσκόμματα στη διαδικασία τροφοδότησης της διοίκησης με αγαθά και υπηρεσίες. Ο έλεγχος του μεγάλου όγκου των στοιχείων που συνυποβάλλονται με τα σχέδια συμβάσεων σε μικρό χρόνο απαιτεί οξυδέρκεια, κριτική και συνδυαστική σκέψη και ασκείται άμεσα από τους δικαστικούς λειτουργούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας διασφαλίζει την αρχή της ισότητας των διοικούμενων, προωθεί την υγιή ανταγωνισμό και προάγει τη διαφάνεια σε έναν τομέα με πολλές σκιώδεις περιοχές. Για να αποτραπεί η κατάτμηση των προκηρυσσόμενων αντικειμένων με σκοπό να αποφευχθεί η υποβολή σχεδίου σύμβασης προς έλεγχο, απαιτείται η προσεκτική εξέταση των σχετικών θεμάτων κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών.

Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών αποτελεί κοινή αρμοδιότητα όλων των Α.Ε.Λ.Ι.. Γενικά στην ελεγκτική ο έλεγχος των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων αποσκοπεί στην αύξηση της εμπιστοσύνης του χρήστη σχετικά με την ακρίβεια της απεικόνισης. Υπό αυτή την έννοια ο κατασταλτικός έλεγχος προάγει άμεσα τη διαφάνεια. Επιπλέον με τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας και τον καταλογισμό τυχόν ελλειμμάτων προστατεύεται και το δημόσιο χρήμα από

την αυθαίρετη διαχείριση. Ο έλεγχος στη χώρα μας γίνεται ανά λογαριασμό υπολόγου, όπου περιέχονται δηλαδή ανομοιογενείς πληρωμές του ίδιου “ταμιά”, έτσι ο ελεγκτής αδυνατεί να σχηματίσει μια ευρύτερη εικόνα της διαχείρισης. Έτσι ο έλεγχος καταντά μια τυπική, ανιαρή διαδικασία. Εναλλακτικός τρόπος ελέγχου που εφαρμόζεται από Α.ΕΛ.Ι. του εξωτερικού είναι κατά άρθρο του προϋπολογισμού. Ο κατασταλτικός έλεγχος δεν αφορά μόνο στον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων αλλά και στον έλεγχο των απολογισμών των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, φορέων και νομικών προσώπων. Έτσι επιχειρείται η επιτήρηση μεγάλου ποσοστού της “δημόσιας” διαχείρισης, με την επιτήρηση μονάδων που με οποιοδήποτε τρόπο διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα.

Τα τρία αυτά ήδη ελέγχων δημιουργούσαν από κοινού ένα συνολικό πλέγμα ελέγχου, που άφηνε όμως ανέλεγκτα κενά (το “ουσιαστικό” μέρος της διαχείρισης, η τεχνική κρίση και η χρήση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης) τα οποία ανάγονταν στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Με την πρόσφατη νομική κατοχύρωση της επέκτασης του ελέγχου στη “χρηστή διαχείριση” δίνεται η ευκαιρία να συμπληρωθούν αυτά τα κενά. Ο έλεγχος αυτός, που στηρίζεται στις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, αντιμετωπίζει ενιαία το σύνολο της διαχείρισης, κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, με κριτήρια κόστους – οφέλους. Μπορεί να εφαρμόζεται σε επίπεδο ελεγχόμενης υπηρεσίας ή ελεγχόμενου προγράμματος, δράσης. Ο έλεγχος της χρηστής διαχείρισης εφαρμόζεται εδώ και δεκαετίες από τα ευρωπαϊκά Α.ΕΛ.Ι.. Η νέα για τη χώρα μας αυτή εξέλιξη αναμένεται να προσδώσει νέο ενδιαφέρον στη διενέργεια των – κατασταλτικών ιδίως - ελέγχων, που είχε πέσει σε ανία και στασιμότητα.

Τα πορίσματα των ελέγχων υπό το πρίσμα της χρηστής διακυβέρνησης ίσως προσδώσουν νέο ενδιαφέρον και στις εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή. Σήμερα τόσο η Έκθεση επί του

Απολογισμού και Ισολογισμού του κράτους, που ορίζεται από το Σύνταγμα και ολοκληρώνει τον έλεγχο της δημόσιας διαχείρισης, όσο και η Ετήσια έκθεση, που αποτελεί έναν ετήσιο απολογισμό της δράσης του Συνεδρίου με πλήθος στοιχείων για τη λειτουργία του και προτάσεις για μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις της δημοσιολογιστικής διαχείρισης, αποτελούν ένα μάλλον τυπικό γεγονός στη σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή. Οι εκθέσεις αυτές δεν συζητούνται στη Βουλή, τουλάχιστον όχι σε επίπεδο ημερήσιας διάταξης.

Η δημοσιότητα των εκθέσεων αυτών με όλη την προβληματική της εξυπηρέτησης του σκοπού πληροφόρησης του Λαού είναι ένα πολύ σημαντικό ζήτημα. Η χαμηλών τόνων επικοινωνιακή πολιτική και η σοβαρότητα στη διαχείριση των πληροφοριών των εκθέσεων που εφαρμόζει το Ελεγκτικό Συνέδριο φαίνεται να είναι η αρμόζουσα αναφορικά με το κύρος και το ήθος του Θεσμού.

Φτάνοντας στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης σε σχέση με τους παράγοντες που επηρεάζουν την λειτουργία και αποτελεσματικότητα του Ε.Σ. παρατηρούνται τα εξής:

Ο Νομοθέτης έχει εφοδιάσει το Ελεγκτικό Συνέδριο με ισχυρές και διακριτές εντολές ελέγχου. Το θεμελιώδες πλαίσιο ορίζεται από το Σύνταγμα και συμπληρώνεται επαρκώς από άλλη σχετική νομοθεσία. Χρειάζεται προσοχή όμως για την προστασία του Θεσμού και του έργου του, αφού για παράδειγμα η απομάκρυνση της άσκησης προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο την περίοδο 1984-87, έγινε σε χρονική φάση που η αρμοδιότητα ήταν συνταγματικά κατοχυρωμένη.

Όπως προαναφέρθηκε η ένταξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη δικαστική εξουσία του παρέχει πλήρη ανεξαρτησία από τη νομοθετική και από την εκτελεστική εξουσία. Τα μέλη του απολαμβάνουν επίσης προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία αντλούμενη από το Σύνταγμα. Στα πλαίσια της ανεξαρτησίας αυτής, αλλά και σε σχέση με τη δικαστική φύση

του ελέγχου, που απορρέει από το ίδιο το γεγονός της ανάθεσής του σε θεσμό δικαστικό, εγείρονται οι αμφιβολίες περί της άμεσης άσκησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και του κατασταλτικού ελέγχου από υπαλλήλους του Ε.Σ. (Επιτρόπους). Οι Επίτροποι και το λοιπό ελεγκτικό προσωπικό του Συνεδρίου είναι δικαστικοί υπάλληλοι, ενταγμένοι σε ένα δικαστικό θεσμό. Άρα έτσι κι αλλιώς το προαπαιτούμενο της ανεξαρτησίας πληρούται., αφού οι υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως και οι δικαστές του, απολαμβάνουν ουσιαστική ανεξαρτησία σε σχέση με τις υπόλοιπες κρατικές εξουσίες.

Σε ότι πιο ειδικά σχετίζεται με το ανθρώπινο υλικό του Ε.Σ. ισχύουν τα εξής. Οι δικαστικοί λειτουργοί του προέρχονται πλέον αποκλειστικά από την Εθνική Σχολή Δικαστών προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ομοιογενές δικαστικό σώμα με κοινή επιστημονική κατάρτιση και παιδεία, που θα παρουσιάζει σταθερή αντιμετώπιση στα κρινόμενα θέματα. Τα αυστηρά κριτήρια επιλογής και εκπαίδευσης της Σχολής διασφαλίζουν μέλη ικανά για το σκοπό που προορίζονται να υπηρετήσουν.

Οι δικαστικοί υπάλληλοι που ασχολούνται απευθείας στο ελεγκτικό έργο είναι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, κυρίως οικονομικής και νομικής κατεύθυνσης. Η τρόπος επιλογής και διορισμού τους δεν διαφέρει ιδιαίτερα από αυτή των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων. Γεγονός όμως είναι ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκεντρώνει το ενδιαφέρον υποψηφίων με αυξημένα τυπικά προσόντα. Τα τελευταία χρόνια επικρατούσε μια στασιμότητα από τη μη εξέλιξη του ελεγκτικού αντικειμένου, την ελλιπή επιμόρφωση και την υποστελέχωση του Συνεδρίου λόγω μη αντικατάστασης του αποχωρούντος προσωπικού. Για να ανατραπεί η κατάσταση αυτή απαιτείται αποφασιστικότητα από την πλευρά του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και σχετική πολιτική βούληση. Η πρόσφατη επέκταση του ελέγχου αποτελεί άριστη ευκαιρία αλλά και αναγκαιότητα για την ανατροπή.

Με την ενσωμάτωση του ελέγχου της χρηστής διακυβέρνησης, ο έλεγχος παίρνει πλέον περισσότερο οικονομοτεχνικές διαστάσεις. Ο

έλεγχος αυτός μπορεί να διενεργείται από το ελεγκτικό (υπαλληλικό) προσωπικό, που θα πρέπει επιμορφωθεί κατάλληλα και να ανανεωθεί, ίσως και με νέες ειδικότητες. Η ουσία του ελέγχου όμως και τα πορίσματά του θα πρέπει γίνονται κατανοητά και από τους δικαστικούς λειτουργούς του Θεσμού. Για το λόγο αυτό πρέπει να εξασφαλιστούν συνεργασίες υψηλού επιπέδου που θα αναπληρώνουν την διαφορά του γνωστικού πεδίου.

Τα υλικοτεχνικά μέσα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνονται σχετικά επαρκή. Θα πρέπει όμως να κρατείται κατά νου ότι η εξέλιξη των ελεγκτικών μεθόδων απαιτεί και εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων, που άλλωστε απαξιώνονται γρήγορα λόγω της προόδου της τεχνολογίας.

Στον τομέα των συνεργασιών και της ανταλλαγής γνώσης και εμπειρίας με φορείς και άλλα Α.ΕΛ.Ι. το Ελεγκτικό Συνέδριο αναπτύσσει πλούσια δράση.

Τέλος σε σχέση με την ύπαρξη υποστηρικτικού περιβάλλοντος διαπιστώνεται ότι δραστηριοποιούνται στη χώρα μας θεσμοί με σκοπό την προαγωγή της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς.

4.2 Προτάσεις για περαιτέρω έρευνα

Η νομοθετική ρύθμιση για την επέκταση του ελέγχου στη χρηστή διαχείριση είναι πια δεδομένη. Επίσης υπάρχουν τα παραδείγματα εφαρμογής του ελέγχου από χώρες των οποίων τα νομικά συστήματα αλλά και οι πολιτικοί, δημοσιονομικοί και διοικητικοί θεσμοί είναι παρόμοιοι με τους ελληνικούς (Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο). Μένει να διαμορφωθεί ο έλεγχος αυτός στην πράξη.

Ο τρόπος διενέργειας του ελέγχου, η συναίνεση της εκτελεστικής εξουσίας/ της Διοίκησης, τα πορίσματα των ελέγχων και η διαμόρφωση των εκθέσεων και η αποδοχή αυτών από τη Βουλή, τα Μ.Μ.Ε. και το Λαό είναι

ζητήματα που μπορούν να απασχολήσουν τον μελλοντικό μελετητή των Θεσμών και της Δημόσιας Διοίκησης.

Ένα δεύτερο θέμα που θα παρουσίαζε ενδιαφέρον από τη σκοπιά της Δημόσιας Διοίκησης είναι η διαχρονική παρατήρηση των υποδείξεων και προτάσεων για μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις που περιλαμβάνονται κάθε χρόνο στις Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε σχέση και με την υιοθέτησή τους από τις άλλες κρατικές εξουσίες (π.χ. νομοθετικές ρυθμίσεις, διορθωτικές ενέργειες της Διοίκησης).

4.3 Επίλογος

Το Ελεγκτικό Συνέδριο φαίνεται να βρίσκεται σε ένα κομβικό σημείο. Ο πρόσφατος Ν. 4129/ 2013 δίνει πλέον το νομικό έρεισμα στο Θεσμό να ξεφύγει από τα καθιερωμένα πλαίσια ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας και να επεκταθεί και σε πιο δυναμικά τμήματα της δημόσιας ελεγκτικής. Επίσης του δίνεται η επιταγή να συμβαδίσει με τα ομόλογά του Ιδρύματα του εξωτερικού και σε άλλα θέματα όπως είναι η τήρηση διεθνών ελεγκτικών προτύπων, η διενέργεια στοχευμένων και έκτακτων ελέγχων, αλλά και η υπαγωγή στον έλεγχο κάθε φορέα που λαμβάνει επιχορήγηση ή χρηματοδότηση από φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Για την αξιοποίηση αυτής της ευκαιρίας μεγάλο τμήμα της ευθύνης φέρει το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Της ευθύνης μετέχει και όμως και η πολιτική ηγεσία που παίζει καθοριστικό ρόλο ιδίως σε ζητήματα χρηματοδότησης και προσωπικού (στελέχωσης).

Στη φαρέτρα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων του εξωτερικού υπάρχουν κι άλλα όπλα όπως έλεγχος του δημοσίου χρέους, έλεγχοι σε θέματα καλής διακυβέρνησης, θέματα ιδιωτικοποιήσεων, θέματα Αειφόρου Ανάπτυξης. Εννοείται ότι η άκριτη υιοθέτηση και εφαρμογή ξένων

προτύπων δεν ταιριάζει ούτε στην ελληνική πραγματικότητα, ούτε στον ίδιο το Θεσμό.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει καταφέρει με το ήθος και τη σοβαρότητά του κερδίσει τον σεβασμό των άλλων θεσμών και φορέων. Το σεβασμό αυτό οφείλει να διατηρήσει όποια και να είναι τα μελλοντικά του βήματα. Άλλωστε για να είναι αποτελεσματικός ο ελεγκτής στο ρόλο του, πρέπει να επιβάλλεται όχι με το φόβο, αλλά με το σεβασμό στο έργο και την κρίση του, γιατί μόνο έτσι προάγονται τα επιθυμητά αποτελέσματα και δε δημιουργούνται στρεβλώσεις στη διοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

Alastair, E., (Transparency International) (2008) *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*. TI

Arrow, K., (1984) *The Economics of Agency*. Center for Research on Organizational Efficiency, Stanford University, Technical Report No 451

Blume, L, Voight S., (2007) *Supreme Audit Institutions: Extremely Superfluous? A cross country assessment*. Paper presented at the 9th Conference of the society of New Institutional Economics, Reykjavik

Borge, M., (1999) *The Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Combating Corruption*. Paper presented at the 9th International Anti – Corruption Conference, workshop on “Public Sector Financial Transparency and Accountability: the emerging global architecture and case studies”, Durban, South Africa

Dye, K., Stapenhurst, R., (1998) *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. The Economic Development Institute of the World Bank

Forte, F., Eusepi, G., (1994) *A profile of the Italian State Audit Court: An Agent in Search of a Resolute Principal*. European Journal of Law and Economics, 1 pp 151-160

Frey, B., (1994) *Supreme Auditing Institutions: A Politico Economic Analysis*. European Journal of Law and Economics, 1 pp 169 – 176

Hellenic Court of Audit. *State Audit in the European Union – Greece*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf

INTOSAI, ISSAI 1, *The Lima Declaration*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

INTOSAI, ISSAI 100, *Fundamental Principles of Public Sector Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

- INTOSAI, ISSAI 200, *Fundamental Principles of Financial Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org
- INTOSAI, ISSAI 300, *Fundamental Principles of Performance Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org
- INTOSAI, ISSAI 400, *Fundamental Principles of Compliance Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org
- Kayrak, M., (2008) *Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption*. Journal of Financial Crime, Vol. 15, No I pp 60-70
- Melo, M.A., Pereira, C., Figueiredo, C.M., (2009) *Political and Institutional Checks on Corruption – Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions*. Comparative Political Studies, Vol. 42, No 9 pp 1217 – 1244
- Salehi, M., Rostami, V., (2010) *A study on performance of Iranian supreme audit court*. African Journal of Business Management Vol.4 (9) pp 1668-1678
- Schelker, M., Eichenberger, R., (2004) *Independent and Competing Institutions: An Effective way to control government*. Paper presented at the 10th annual meeting of the society of New Institutional Economics, Tucson, Arizona
- Streim, H., *Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institution*. European Journal of Law and Economics, 1 pp 177-191
- Torgler, B., (2004) *A knight without a sword or a toothless tiger? The effects of audit courts on tax morale in Switzerland*. CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper No 2004 – 6
- Torgler, B., Schaltegger, C., (2006) *The Determinants of Political Discussion: How important are audit courts and local autonomy?* Berkley Program in Law and Economics, Working Paper Series
- World Bank, (2001) *Features and functions of supreme audit institutions*. Public Sector PREMnotes No 59

Ελληνική

Αλαχούζος, Α., (2000) *Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισεως*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Το ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία, στις 10-10-1997, σελ. 46-50, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό Τυπογραφείο

Αλαχούζος, Α., (2000) *Τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) για χρήση κατά τον έλεγχο των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Νέες Κατευθύνσεις στον Έλεγχο και τη Νομολογία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το σύγχρονο πρότυπο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 10-12-1999, σελ. 81-92, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό τυπογραφείο

Βλαχάκη, Μ., (2000) *Σύγχρονες κατευθύνσεις της Νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του ελέγχου των δημοσίων δαπανών*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Νέες Κατευθύνσεις στον Έλεγχο και τη Νομολογία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το σύγχρονο πρότυπο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 10-12-1999, σελ. 45-54, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό τυπογραφείο

Ελεγκτικό Συνέδριο (2012) *Ετήσια Έκθεση Οικονομικού Έτους 2010*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.elsyn.gr/elsyn/files/etnsia/etisia2010.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο (2013) *Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους για το Οικονομικό Έτος 2012 και Πρακτικά της 17^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 9^{ης} Οκτωβρίου 2013*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.elsyn.gr/elsyn/files/diadilosi/diadilosi2012.pdf

Κάρκαλης, Ι., (2005) *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα ΑΕ

Κοκκίδου, Α., (2004) *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα ΑΕ

Κοκολάκης, Γ., (2002) *Σύγχρονα Ελεγκτικά Ρεύματα Η Ελληνική περίπτωση στασιμότητα ή πρόοδος*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και Εθνικά Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, στις 27-11-1998, σελ. 11-28, επιμέλεια Μηλιώνης Ν., Εθνικό Τυπογραφείο

Κουτρομπής, Η., (2004) *Η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην τήρηση των φορολογικών νόμων και την περιστολή της φοροδιαφυγής*. Από τον τιμητικό τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό τον τίτλο Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον Έλεγχο του Δημοσίου Χρήματος, σελ. 447-460, επιμέλεια Μηλιώνης Ν. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κωστόπουλος, Κ., (2000) *Αναζήτηση Ελεγκτικών Προτύπων από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Νέες Κατευθύνσεις στον Έλεγχο και τη Νομολογία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το σύγχρονο πρότυπο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 10-12-1999, σελ. 9-16, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό τυπογραφείο

Λάζος, Γ., (2005) *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

Μηλιώνης, Ν., (2006) *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ντούνη, Σ., (2000) *Ο έλεγχος των Διατακτών – Υπουργών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Το ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία, στις 10-10-1997, σελ. 37-45, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό Τυπογραφείο

Ρίζος, Κ., (2000) *Διαφάνεια και Ελεγκτικό Συνέδριο στη Σύγχρονη Δημοκρατία*. Από τα πρακτικά επιστημονικής ημερίδας υπό τον τίτλο Το ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την

Κοινωνία, στις 10-10-1997, σελ. 11 – 20, επιμέλεια Μηλιώνης Ν.. Εθνικό
Τυπογραφείο

Σάρμας, Ι., (2003) *Κράτος και Δικαιοσύνη, 3^{ος} τόμος – Το Δημόσιο χρήμα
υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. Αθήνα – Κομοτηνή,
Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σάρμας, Ι., (2006) *Καλύτερο Κράτος Η σπατάλη, η διαφθορά και ο
σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν.
Σάκκουλα

Τροβά, Ε., (2005) *Εξουσίες και διαφάνεια*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ.
Ν. Σάκκουλα

Νομοθεσία

Σύνταγμα της Ελλάδας. Από την ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων,
διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.hellenicparliament
.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToPolitevma/Syntagma](http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToPolitevma/Syntagma)

Π.Δ. 774/ 1980 (ΦΕΚ Α΄ 189) *Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενο των
περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων υπό τον τίτλο “Οργανισμός
Ελεγκτικού Συνεδρίου”, όπως είχε τροποποιηθεί, συμπληρωθεί και ίσχυε
πριν τη έκδοση του Ν.4129/ 2013*. Πηγή Νομοτέλεια από τη σελίδα
nomotelia.gr (συνδρομητική υπηρεσία)

Π.Δ. 136/ 2011 (ΦΕΚ Α΄ 267) *Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών
που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Πηγή Νομοτέλεια από τη σελίδα
nomotelia.gr (συνδρομητική υπηρεσία)

Ν. 4129/ 2013 (ΦΕΚ Α΄ 52) *Κύρωση του Κώδικα νόμων για το Ελεγκτικό
Συνέδριο*. Πηγή Νομοτέλεια από τη σελίδα nomotelia.gr (συνδρομητική
υπηρεσία) και

*Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου “ Κύρωση του Κώδικα νόμων για το
Ελεγκτικό Συνέδριο ”* Πηγή Νομοτέλεια από τη σελίδα nomotelia.gr
(συνδρομητική υπηρεσία)