



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ στην Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ Ο
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΓΛΚ:
Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ**

**Φοιτήτρια:
Βύσσια Βαρβάρα**

**Επιβλέπων Καθηγητής
Παναγιώτης Λιαρκόβας**

Ιούνιος 2020

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά, τον επιβλέποντα καθηγητή μου, για τις γνώσεις που μου μετέδωσε και τον ενθουσιασμό που μου μεταλαμπάδευσε για την οικονομική επιστήμη.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες, αποτίνω στον Γενικό Διευθυντή κ. Γεώργιο Γεωργίου, της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, καθώς και στον κ. Κράκαρη Νικόλαο, Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων, για το χρόνο που αφιέρωσαν και την συμβολή τους, με τις έγγραφες συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν.

ΑΦΙΕΡΩΣΕΙΣ

Αφιερωμένο στους δικούς μου ανθρώπους, την Τζοάννα, τον Λουκά και τον Άγγελό μου για τη στήριξη, τη συνδρομή και την αγάπη τους.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πίνακας Περιεχομένων	4
Περίληψη.....	6
Εισαγωγή.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Το Δημοσιονομικό σύστημα στην Ελλάδα και η συσχέτιση με τα Ευρωπαϊκά και διεθνή μοντέλα	12
1.1. Το Ελληνικό καθεστώς ελέγχων	12
1.2. Ευρωπαϊκή και διεθνής πρακτική.....	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Δημοσιονομικός Έλεγχος	22
2.1 Ορισμός-σπουδαιότητα.....	22
2.2 Είδη ελέγχου	24
2.3 Βασικές Ελεγκτικές Αρχές.....	26
2.4 Δημόσιος Προϋπολογισμός: ένα σύστημα ελέγχου των δημοσίων δαπανών.....	28
2.4.1. Ερμηνεία.....	28
2.4.2 Κατηγορίες του Δημόσιου Προϋπολογισμού.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση.....	32
3.1 Έννοια-σημασία.....	32
3.2 Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του κράτους.....	35
3.3 Προϋπολογισμός επιδόσεων ή ' προγραμμάτων	38
3.3.1 Ορισμός και διαδικασίες.....	38
3.3.2. Ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων στην Ελλάδα.....	47
3.4 Επισκόπηση Δαπανών (Spending Review)	52
3.4.1. Έννοια -περιεχόμενο	52
3.4.2. Η εξελικτική πορεία.....	54
3.5 Το Νέο λογιστικό Πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης.....	59
3.5.1. Σημασία	59
3.5.2 Αναλυτικοί Λογαριασμοί Εξόδων (Α.Λ.Ε.)	61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Γ.Λ.Κ.).....	66
4.1 Ιστορική αναδρομή-Οργάνωση.....	66
4.2 Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.....	69
4.2.1 Θεσμικό πλαίσιο.....	69
4.2.2 Αποστολή-Στρατηγικοί Σκοποί και Στόχοι.....	74
4.2.3 Οργανωτική δομή-Αρμοδιότητες.....	76
4.2.3.1. Διάρθρωση και Κεντρικές Υπηρεσίες.....	76
4.2.3.2. Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (Δ.Υ.Ε.Ε.).....	80
4.2.3.3. Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.).....	82
4.2.4 Νέα Ελεγκτική διαδικασία: η σύγχρονη στρατηγική ελέγχου.....	84
4.2.5 Ελεγκτική δραστηριότητα.....	92
4.2.6 Μετάβαση από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο.....	102
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Επισκόπηση απόψεων για τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις.....	107
Συμπεράσματα.....	112
Επίλογος.....	116
Βιβλιογραφία.....	118
Παράρτημα.....	125
Ερωτηματολόγια Ελέγχων.....	125
Έγγραφοι Συνεντεύξεις.....	126

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι οικονομικές εξελίξεις στο παγκόσμιο γίνεσθαι και η ενισχυμένη εποπτεία επιτάσσουν την εισαγωγή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Ο κρατικός μηχανισμός παρουσιάζει ελλείμματα σε μεθοδολογικά εργαλεία και διαδικασίες που αφορούν στη δημοσιονομική διαχείριση, το οποίο έχει επισημανθεί από διεθνείς οργανισμούς, αρκετά χρόνια πριν την οικονομική κρίση. Ζωτικής σημασίας κρίνεται η αλλαγή του μοντέλου κατάρτισης, εφαρμογής και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού καθώς και ο εκσυγχρονισμός του συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου. Η Ελλάδα, έχει προχωρήσει σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων, όπως είναι η σταδιακή εισαγωγή του προϋπολογισμού επιδόσεων, η επισκόπηση δαπανών, η αλλαγή λογιστικού πλαισίου, δίνοντας προτεραιότητα στην εδραίωση του κατασταλτικού ελέγχου, προκειμένου να εναρμονιστεί με την διεθνή πρακτική των ελεγκτικών προτύπων και συστημάτων. Ειδικότερα, ραγδαίες εξελίξεις έχουν επέλθει στον τρόπο διεξαγωγής του δημοσιονομικού ελέγχου από τις Υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με θεσμικές αναθεωρήσεις που αφορούν και στην οργανωτική δομή του. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του ΓΛΚ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Οικ/κών, με τη νέα διάρθρωσή της είναι επιφορτισμένη με την ελεγκτική αρμοδιότητα του κατασταλτικού δημοσιονομικού ελέγχου, με προσανατολισμό στις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στοχεύοντας στη βελτίωση της συστημικής λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας των κρατικών φορέων. Όλα τα ανωτέρω, εντάσσονται στη νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση που διέπεται από τις καινοτόμες έννοιες της αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, της στοχευμένης ανακατανομής και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, με υποχρέωση λογοδοσίας, ευθύνης και διαφάνειας, προκειμένου να αποτρέπονται τα φαινόμενα της κακοδιαχείρισης και της αυθαιρεσίας και να θεμελιωθεί η εμπέδωση της αξιοπιστίας του Κράτους.

Λέξεις-Κλειδιά: δημοσιονομικός έλεγχος, δημόσιες δαπάνες, προϋπολογισμός προγραμμάτων, δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, διασπάθιση δημοσίου χρήματος

ABSTRACT

Economic developments in the global arena and enhanced supervision, require the introduction of structural reforms in Greece. The public financial mechanism, presents deficits in methodological tools and procedures, related to fiscal management, which has been pointed out by international organizations, several years before the economic crisis. The changes in the Budget's model of the formulation, execution and monitoring, as well as the modernization of the audit system, are considered, to be vital. Greece has undertaken a series of reforms, such as the gradual introduction of the programme budgeting, the spending reviews, the change of accounting framework, and is giving priority to the post-audits system establishment, in order to be harmonized with the international practice of auditing standards and systems. In particular, rapid developments, have taken place in the way the fiscal audit is conducted, by the Services of the General Accounting Office, with institutional revisions concerning its organizational structure. The General Directorate of Audit of the GAO, within the domain of the Ministry of Finance, by its new structure, is in charge of the post-audit responsibility, oriented to the principles of the sound financial management, aiming at the efficiency and improving the management of the government entities. All of the above that are mentioned, are part of the new public financial management, which is governed by the innovative concepts of fiscal management evaluation, targeted redistribution and control of public spending with an obligation of accountability, responsibility and transparency, in order to prevent the phenomenon of mismanagement and arbitrariness and to establish the consolidation of the credibility of the Greek State.

Keywords: fiscal control, public spending, program budgeting, fiscal reforms, squandering public money

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το κράτος για να εκπληρώσει τις λειτουργίες και το σκοπό του, έχει διαθέσιμο ένα καθορισμένο εισόδημα. Αυτό μπορεί να το αποκτήσει μέσω τριών συνιστωσών, ήτοι, της φορολογίας, της επιχειρηματικής του δραστηριότητας και του δανεισμού. Το εισόδημα αυτό, διατίθεται για αγορά αγαθών και υπηρεσιών, για απασχόληση παραγωγικών συντελεστών, για κατασκευή υποδομών, κλπ.

Ο ρόλος των δημοσίων δαπανών στον οικονομικό τομέα της σύγχρονης κοινωνίας μας είναι σημαντικός, καθόσον, χωρίς τη δαπάνη του εισοδήματος, το κράτος δεν είναι σε θέση να προωθήσει την αναπτυξιακή του λειτουργία και να προσφέρει τις υπηρεσίες του στο κοινωνικό σύνολο. Σύμφωνα με τον Hobbes «Η ευημερία των ανθρώπων είναι ο ύψιστος νόμος»¹.

Για να πραγματοποιηθούν οι στόχοι, το κράτος, μέσω των δημόσιων φορέων του, χρησιμοποιεί διάφορα μέσα, με διαφορετική αποτελεσματικότητα το καθένα. Τα μέσα, τα οποία έχουν άμεση συσχέτιση με τα έξοδα και τα έσοδα των δημοσίων φορέων καλούνται δημοσιονομικά μέσα και ταξινομούνται στις εξής κατηγορίες:

1. Στις δημόσιες δαπάνες όπως είναι οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων, οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, οι συντάξεις, τα επιδόματα ανεργίας.
2. Στους φόρους και τα λοιπά τακτικά έσοδα των δημοσίων φορέων, όπως οι φόροι τους οποίους πληρώνουν οι μισθωτοί για το μισθό τους, οι φόροι στα διάφορα προϊόντα.
3. Στο δημόσιο δανεισμό, όπως ο δανεισμός των δημοσίων φορέων από το κοινό με την έκδοση ομολόγων.

Για να επιτελέσει μάλιστα αυτές τις δραστηριότητές του, το κράτος προβαίνει στην σύνταξη και κατάρτιση ετήσιου προϋπολογισμού, βάσει του άρθρου 79 του Συντάγματος, κατά το οποίο στον προϋπολογισμό εγγράφονται όλα τα έσοδα καθώς και τα έξοδα-δαπάνες του Κράτους για το επόμενο έτος.

¹ Hobbes T., 1651, Leviathan, Harmondsworth, Penguin

Ο ρόλος του κράτους που προαναφέραμε, αποτυπώνεται και στον ορισμό των δημοσίων δαπανών, καθόσον αποτελούν τις πληρωμές που διενεργούν οι δημόσιοι φορείς, μέσω του προϋπολογισμού, για την επίτευξη ορισμένων στόχων, όπως η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, η δίκαιη διανομή του εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας και η οικονομική μεγέθυνση (growth) με γνώμονα πάντα την κοινωνική ωφέλεια και ανάπτυξη (development).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, με γνωμοδοτήσεις της Ολομέλειάς του, στις 2 Ιουνίου και 2 Ιουλίου του 1997, εισήγαγε τη δημοσιονομική έννοια του δημοσίου χρήματος, ήτοι, του χρήματος που και αν ακόμη διατίθεται από το κράτος σε ιδιωτικούς φορείς και οργανισμούς, διατηρεί τη φύση του εφόσον διατέθηκε για επίτευξη κρατικού σκοπού.

Επομένως, το δημόσιο χρήμα δεν εκλαμβάνεται μόνο με την έννοια του χρήματος που διαχειρίζονται οι φορείς του κράτους, αλλά και του χρήματος που διαχειρίζονται τα Ν.Π.Δ.Δ για την πραγμάτωση των σκοπών τους καθώς και τα Ν.Π.Ι.Δ ύστερα από κρατική εντολή, με ειδικές επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό του, για την επίτευξη κρατικού σκοπού.

Το Σύνταγμα και στο άρθρο 98 αυτού, έχει δημιουργήσει έναν ιδιαίτερο χώρο με μεγάλη σπουδαιότητα, που καλείται δημοσιονομικός χώρος. Είναι ουσιαστικά το πεδίο που αφορά στο δημόσιο χρήμα, το οποίο αποτελεί ειδικά προστατευόμενο αγαθό του. Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος υπόκειται σε έλεγχο, και αυτός ονομάζεται δημοσιονομικός έλεγχος.

Η κακή δημοσιονομική διαχείριση συνίσταται στην διασπάθιση δημοσίου χρήματος και εκδηλώνεται με την άσκοπη διάθεση χρήματος του Δημοσίου ή τη διάθεση περισσότερου απ' ότι πραγματικά είναι απαιτητό και απαραίτητο, προκειμένου για να υλοποιηθούν οι σκοποί του Κράτους. Η αλόγιστη δαπάνη του δημοσίου χρήματος και η διαφθορά αποτελούν δημοσιονομικές στρεβλώσεις, αδυναμίες και παθογένειες και μέσω των ελεγκτικών συστημάτων και της ελεγκτικής επιστήμης επιδιώκεται η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο αρχαίος φιλόσοφός μας Πλάτων, αναφερόμενος στην κλοπή και στην υφαρπαγή του δημοσίου χρήματος μνημονεύει ότι, η κλοπή χρημάτων δεν αποτελεί νοοτροπία ενός ελεύθερου πολίτη, ενώ η αρπαγή συνιστά ξεδιαντροπιά, αφού και αυτός που κλέβει λίγα, δεν διαφέρει από εκείνον που οικειοποιείται μεγάλα ποσά που δεν του ανήκουν, καθόσον και οι δύο υποκινούνται από τα ίδια κίνητρα, με την απλή διαφορά της

μικρότερης επιτυχίας του πρώτου, σε σχέση τον δεύτερο που καταχράζεται μεγάλα ποσά², ενώ ο Αριστοτέλης, με τις συνυφασμένες έννοιες του Δικαίου και της έννομης τάξης που συνάδουν με το δίκαιο κράτος, υπερθεματίζει για την «λογική του νόμου», η οποία συνιστά τροχοπέδη των άδικων πράξεων³.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι, η παρουσίαση του κομβικού σημείου των εξελίξεων που διαδραματίζονται στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης στη χώρα μας και μέσω της ανάλυσης της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης, σκιαγραφώντας την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, αποτυπώνοντας τη νέα ελεγκτική δραστηριότητα του ΓΛΚ και με απεικόνιση της αντίληψης και των απόψεων για τα δημοσιονομικά δρώμενα, επιχειρείται να καταδειχθεί η αναγκαιότητα προσαρμογής στην νέα πραγματικότητα.

Στο Κεφάλαιο 1, εκτίθεται συνοπτικά το δημοσιονομικό σύστημα που ίσχυε στην Ελλάδα σε αντιπαραβολή με τα τεκταινόμενα στην Ευρώπη, με σκοπό να αναδειχθεί η διαφοροποίηση και ο προσανατολισμός που κυριαρχεί στην Ε.Ε., αντανακλώντας την αναγκαιότητα έμφασης στη απόδοση των κρατικών συστημάτων και στην χρηστή διαχείριση και διοίκηση.

Στο Κεφάλαιο 2, παρουσιάζεται ο δημοσιονομικός έλεγχος, ως ένα σημαντικό εργαλείο θεραπείας των αδυναμιών που παρατηρούνται στη δημοσιονομική διαχείριση της σπατάλης και της διαφθοράς και παρουσιάζεται ο Δημόσιος Προϋπολογισμός σε συσχέτιση με τον δημοσιονομικό έλεγχο, ως σύστημα ελέγχου των δημοσίων δαπανών.

Στο Κεφάλαιο 3, απεικονίζεται η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση, εξετάζοντας τις εκφάνσεις της, ως χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του κράτους, προϋπολογισμός επιδόσεων, επισκόπηση δαπανών καθώς και αναπτύσσοντας το νέο λογιστικό πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης, που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους ως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

² Αποστολόπουλος Χ., 2011, «Οι νόμοι του Πλάτωνα για την υβριστική κακολογία & κατάχρηση του δημοσίου χρήματος», Φιλοσοφείν, τεύχος 4, εκδόσεις Ζήτρος, σελ. 10-24

³ Λυπουρλής Δ., 2006, «Αριστοτέλης Ηθικά Νικομάχεια Βιβλία Ε'-Κ' (Δεύτερος Τόμος)», εκδόσεις Ζήτρος

Στο Κεφάλαιο 4, αναλύεται ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και ειδικά της καθ' ύλην αρμόδιας για τους ελέγχους Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, με ενδελεχή αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο, τη νέα διάρθρωση και ελεγκτική της αρμοδιότητα, την ελεγκτική δραστηριότητα υπό το καθεστώς των κατασταλτικών ελέγχων και περιγραφή της μετάβασης από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο, καθόσον ο δημοσιονομικός έλεγχος, αποτελεί τη βάση για την ομαλή προώθηση των μεταρρυθμίσεων για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος.

Στο Κεφάλαιο 5, αποτυπώνονται οι απόψεις και θεωρήσεις από έγκριτους διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς, από κρατικούς λειτουργούς καθώς και από πρόσωπα της οικονομικής επιστήμης, που αναφέρονται στις καίριες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, με τις οποίες ασχολείται το εγχείρημα της παρούσας μελέτης, με σκοπό να αναδειχθεί η αξία τους για το μέλλον της Ελλάδας. Επιπροσθέτως, οι συνεντεύξεις κατέχουν σημαίνοντα ρόλο, καθόσον, οι απόψεις των αρμοδίων, μέσω της άμεσης εμπλοκής τους με την ελεγκτική δραστηριότητα και την εμπειρία τους, ξετυλίγουν την οπτική του δημοσιονομικού ελέγχου και περιγράφουν την τρέχουσα απτή κατάσταση.

Εν κατακλείδι, παρουσιάζεται η κατάληξη στα Συμπεράσματα, μέσα από τη συλλογιστική πορεία που έχει ακολουθηθεί, και έπεται ο Επίλογος, στον οποίο καταγράφονται παρατηρήσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΜΕ ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗ ΜΟΝΤΕΛΑ

1.1. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΕΛΕΓΧΩΝ

Η ιστορία του δημοσιονομικού ελέγχου της Ελλάδας ξεκινά με το Σύνταγμα της Επιδαύρου της 1ης Ιανουαρίου του 1822, καθώς επίσης, αυτό αποτέλεσε δομικό στοιχείο των συνταγματικών κειμένων που ακολούθησαν.

Συνίσταται στην άσκηση α) πολιτικού δημοσιονομικού ελέγχου, ο οποίος ασκείται από τη Βουλή, β) διοικητικού δημοσιονομικού ελέγχου, τον οποίο ασκεί ο Υπουργός Οικονομικών, μέσω των υπηρεσιών του ΓΛΚ και γ) δικαστικού δημοσιονομικού ελέγχου που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η χώρα μας, με το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους διαθέτει δυο σώματα κρατικών λειτουργιών και υπαλλήλων με μακρόχρονη ελεγκτική παράδοση, ελέγχοντας την διαδικασία από το ξεκίνημά της με την δημιουργία της υποχρέωσης, δηλαδή την ανάληψη της δαπάνης, μέχρι και την εξόφληση της δαπάνης.

Το ΓΛΚ, αποτελεί όργανο άσκησης του εσωτερικού διοικητικού δημοσιονομικού ελέγχου, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, και το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί το ρόλο εξωτερικού δικαστικού δημοσιονομικού ελεγκτή και διέπεται από τη θεσμική αποστολή του ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και το άρθρο 98 αυτού, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται κυρίως ο έλεγχος των Κρατικών δαπανών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ α' και β' βαθμού) ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό, ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό, ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις, ασχολείται με την σύνταξη και την υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους, εκδικάζει διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών και τέλος εκδικάζει υποθέσεις που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων.

Η οργάνωση και η λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται από τις διατάξεις του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που έχει κυρωθεί με το άρθρο 1 του Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», του Π.Δ. 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», του Κώδικα Οργανισμού των δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 1756/1988, καθώς και από τις κανονιστικές αποφάσεις της Ολομέλειας, στη σύσταση και συγκρότηση των δικαστικών σχηματισμών και των υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως ισχύουν, συμπληρωματικά δε από τις διατάξεις του Κανονισμού ΦΓ8/65456/24.9.2014.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τις προβλεπόμενες από τις κείμενες διατάξεις δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του σε Ολομέλεια, Τμήματα και Κλιμάκια, επικουρείται δε από τη Γραμματεία του και τις Υπηρεσίες Επιτρόπων⁴.

Ο έλεγχος που διενεργεί διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες:

Α) Προληπτικός έλεγχος δαπανών και συγκεκριμένα έλεγχος νομιμότητας-κανονικότητας πριν την πληρωμή της δαπάνης⁵

Β) Κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας-κανονικότητας μετά την εκταμίευση της δαπάνης

Γ) Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων που έχουν μεγάλης οικονομικής αξίας και ελέγχεται η διαδικασία του διαγωνισμού και το σχέδιο της σύμβασης πριν ακόμα καταστεί οφειλέτης το Δημόσιο.

⁴ Η ΦΓ8/65456/24.9.2014 (ΦΕΚ 3139 Β') Έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

⁵ Οι δαπάνες ελέγχονται από την ανάληψη, δηλ. δημιουργία της υποχρέωσης μέχρι και την τελική πληρωμή- εξόφληση της υποχρέωσης, χωρίς να ελέγχεται η τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ασκώντας εξαντλητικό έλεγχο σε επιμέρους χρηματικά εντάλματα, όχι όμως και στο σύνολο του φορέα, σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό Ε.Σ., το οποίο εφαρμόζοντας μεθόδους ελέγχου συστημάτων καθώς και σύγχρονες μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας, στοχεύει στην συνολική εκτίμηση της διαχείρισης κι όχι στην αναζήτηση επιμέρους μη νόμιμων πράξεων. (Λουκανίδου Ο., 2011, «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση»)

Στην Ελλάδα, το δημοσιονομικό σύστημα αποκλίνει σε σχέση με το σύγχρονο ευρωπαϊκό πρότυπο, καθόσον εξαντλείται στις δύο κατευθύνσεις, της διαπίστωσης της νομιμότητας και της κανονικότητας των δημοσίων δαπανών.

Πρόκειται, για περιορισμένο έλεγχο, που αποβλέπει στη διαπίστωση της ύπαρξης ορισμένων τυπικών στοιχείων, δίνοντας μεγάλη σημασία στο κάθε ένταλμα πληρωμής αυτό καθ'αυτό και όχι στη συνολική εικόνα και αποτελεσματικότητα του εκάστοτε φορέα. Όπως αποδεικνύεται από τη διεθνή δημοσιονομική πρακτική, το παραδοσιακό σύστημα παρουσιάζει μειονεκτήματα, όπως η ασαφής απεικόνιση των πολιτικών και των δράσεων που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, η έλλειψη συντονισμού, η ανεπαρκής αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από τις δημόσιες πολιτικές, οι χρονοβόρες διαδικασίες, η δυσκολία κυκλοφορίας του χρήματος, κ.α.

Στο Ε.Σ. μέχρι πρόσφατα, ο δημοσιονομικός έλεγχος ήταν καθιερωμένος, ως προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών και των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και ως κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων. Προληπτικό δημοσιονομικό έλεγχο στη χώρα μας, όμως πραγματοποιούσαν μέχρι πρότινος, και οι υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργούνταν, αποκλειστικά από το καθ' ύλην αρμόδιο Ε.Σ. Δυστυχώς όμως, ο έλεγχος του Ε.Σ, με το ευρύ φάσμα φορέων αλλά και αντικειμένων, κατέληξε να αποτελεί απλή διασταύρωση και επισκόπηση στοιχείων, μη έχοντας τη δυνατότητα να εντοπίσει τα υπαρκτά σφάλματα του συστήματος και τυχόν παρατυπίες της ελεγχόμενης δημοσιονομικής διαχείρισης⁶.

Το ελεγκτικό σύστημα των δημοσίων δαπανών μέσα από την εκτέλεση του προϋπολογισμού παρουσιάζει προβλήματα, είναι πολύπλοκο και άκαμπτο, καθώς ο έλεγχος της εκτέλεσης των δαπανών του προϋπολογισμού στηρίζεται στον έλεγχο νομιμότητας-κανονικότητας των γενόμενων δαπανών και δεν ασχολείται καθόλου με την σκοπιμότητα αυτών. Στην ουσία είναι ένα σύστημα παρακολούθησης του προϋπολογισμού από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού, αλλά και τις ΥΔΕ. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού ελέγχεται κατά το στάδιο που υλοποιείται και όχι κατά την κατάρτισή του, ως επί το πλείστον. Συγκεκριμένο παράδειγμα αποτελούν οι μισθοδοτικές δαπάνες,

⁶ Πουλής Σ., 2016, Νέες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου, στο ΙΘ' Επιστημονικό Συμπόσιο του Παν/μίου Πειραιώς με θέμα «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», εκδόσεις Σάκκουλα

που λόγω ανελαστικότητας δεν εμπίπτουν σε ενδελεχή έλεγχο, ενώ αντιθέτως οι προμήθειες, εξετάζονται επισταμένως.

Βεβαίως, καίριο ζήτημα του δημοσιονομικού ελέγχου στην Ελλάδα, αποτελεί η αλληλοεπικάλυψη ελέγχου που υφίσταται, αφού πέραν της συγκέντρωσης-ελέγχου των δικαιολογητικών των δαπανών που πραγματοποιείται από τους οικείους φορείς, ακολουθούν οι έλεγχοι των ΥΔΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ το τελευταίο που μπορεί να διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο στους κατασταλτικούς ελέγχους, ασχολείται περισσότερο με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, που είναι ήδη ελεγμένες από τις ΥΔΕ του ΓΛΚ⁷.

Αντίθετα, ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, χρησιμοποιεί την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία εφαρμόζεται από άλλα κράτη, όπως επίσης διέπει και την εφαρμογή του κοινοτικού προϋπολογισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁸.

Οι εξελίξεις που διαδραματίζονται σε διεθνές επίπεδο, η μεταβολή του ρόλου του Κράτους, η επαυξητική τάση των δημοσίων δαπανών καθώς και η επιταγή της διαφάνειας και της λογοδοσίας, είναι αυτές που μας προσανατολίζουν στη σταδιακή στροφή του ενδιαφέροντος, αφενός μεν από τους παραδοσιακούς ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας, στους ελέγχους συστήματος και απόδοσης, αφετέρου δε, από τους προληπτικούς ελέγχους στους κατασταλτικούς, υιοθετώντας τις σύγχρονες στατιστικές μεθόδους δειγματοληψίας.

Η νέα αντίληψη των δημοσιονομικών προβλημάτων δεν επαναπαύεται στη νομιμότητα ή μη μιας δαπάνης, αλλά θεωρεί εξίσου σημαντική και τη μεγιστοποίηση του οφέλους και τη μείωση του αντίστοιχου κόστους, στοχεύοντας σε δράσεις του Κράτους που κάνουν νόμιμες και ταυτόχρονα χωρίς σπάταλη δημοσίου χρήματος δαπάνες.

Η κοινωνία της πληροφορίας είναι σημαντικό βήμα της νέας αυτής αντίληψης, που έγκειται στην ενημέρωση των πολιτών μέσω των εργασιών του Κοινοβουλίου για την

⁷ Σουλιώτης Δ., 2003, «Έλεγχος και ελεγκτές», Αθήνα, Εκδ. Σάκκουλα

⁸ Στο άρθρο 27 του δημοσιονομικού κανονισμού 1605/2002 (ΕΕ L 248 της 16.09.2002 σ. 1-48) γίνεται εξειδίκευση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ανάλυση των επιμέρους τριών στοιχείων της, ήτοι της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας

πορεία της ασκηθείσας δημοσιονομικής πολιτικής, των προτάσεων και των αποφάσεων για τη θεραπεία των σφαλμάτων.

Οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται ο επανασχεδιασμός του ελέγχου των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα του εικοστού πρώτου αιώνα είναι, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, οι ακόλουθοι: οι ραγδαίες εξελίξεις στον τομέα του ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το πλήθος των δημοσίων δαπανών, το εύρος και η ποικιλομορφία αυτών, η ανάγκη για παροχή δημοσίων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με το μικρότερο δυνατό κόστος, σε συνδυασμό με την πολιτική περιστολής των δαπανών και την επιταγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για εφαρμογή συγκεκριμένης και καθορισμένης απ' αυτή μορφής ελέγχου των κοινοτικών πόρων⁹.

Το σύγχρονο πρόβλημα στο δημοσιονομικό μας σύστημα, δεν είναι, απλά, η μη νόμιμη δαπάνη, αλλά η δαπάνη που είναι μεν ουσιαστικά νόμιμη, αποτελεί, όμως, «νόμιμη» σπατάλη δημοσίου χρήματος¹⁰.

Τα τελευταία χρόνια, υπό την οικονομική κρίση, στα πλαίσια του προγράμματος προσαρμογής της χώρας μας και υλοποίησης σημαντικών μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης, περιλαμβάνεται και ο Ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός του κρατικού προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις». Με το νόμο αυτό έγινε μια πρώτη προσπάθεια μεταρρύθμισης του ελεγκτικού μηχανισμού εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών, και εναρμόνισής του με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα. Επίσης, με το νόμο αυτό θεσπίστηκε η κατασταλτική ελεγκτική αρμοδιότητα του ΓΛΚ.

Με το άρθρο 10 παρ. 10 του Ν.4337/15, καταργείται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους από 1-1-2017 καθώς και από 1-1-2019 των δαπανών των ΟΤΑ.

⁹ Μαυρομάτη Α., 2005, «Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Ο έλεγχος δαπανών-Παρουσίαση του αγγλοσαξωνικού μοντέλου», σελ. 2 Διαθέσιμο από www.elsyn.gr/sites/default/files/apodosi.pdf

¹⁰ Λουκανίδου Ο., 2011, «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

Με το άρθρο 169 του Ν.4270/14, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει οριστεί ως εξωτερικός ελεγκτής των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης¹¹, ενώ έχει προηγηθεί η διάταξη του άρθρου 80 του Ν.4055/12, σύμφωνα με το οποίο οι έλεγχοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πραγματοποιούνται βάσει των προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και τον κανονισμό του Ε.Σ.

Επίσης, οι αλλαγές περιλαμβάνουν την εκπόνηση και διενέργεια ετησίου προγράμματος ελέγχων καθώς επίσης τη διεξαγωγή ελέγχων συμμόρφωσης και ελέγχων επιδόσεων. Οι έλεγχοι πραγματοποιούνται σε τομείς που παρουσιάζουν υψηλό ελεγκτικό ενδιαφέρον και εγκυμονούν χρηματοοικονομικούς κινδύνους¹². Επίσης, αναβαθμίζεται πλέον ο εποπτικός ρόλος του με την προώθηση ωφέλιμων συστάσεων προς το Κοινοβούλιο, ενώ η έκδοση έγκυρων και έγκαιρων εκθέσεων ελέγχου συντελεί στην αποδοτικότητα του έργου του και συμπληρώνει το πεδίο επικοινωνίας με τους πολίτες.

1.2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Στην Ευρώπη, ήδη, τα περισσότερα ελεγκτικά όργανα ασκούν τη νέα μορφή ελέγχου και ειδικά το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ακολουθεί τα διεθνή πρότυπα ελέγχου μαζί με τους κώδικες δεοντολογίας, προσαρμοσμένα στο πλαίσιο της Ε.Ε., διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τρόπο της ποιότητα και την αποδοτικότητα των εργασιών του. Μάλιστα η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και η εξακρίβωσή της είναι βασική θεσμική αρμοδιότητά του¹³. Επίσης, συνεισφέρει στην ανάπτυξη και την προαγωγή των προτύπων μέσω της διεθνούς συνεργασίας.

¹¹ Η Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, αποκαλούμενα υποτομείς: της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης («λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης»), προσδιορίζονται, ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ.

¹² Με τις διατάξεις των άρθρων 80 παρ. 4 και 81 παρ. 1 και 2 του Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ 51 Α'), όπως κωδικοποιήθηκαν με τα άρθρα 39 παρ.4 και 40 παρ. 1 και 2 του Ν. 4129/2013.

¹³ Άρθρο 287 παρ. 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας

Τα πρότυπα αυτά είναι τα Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου ISSAI, (International Standards of Supreme Audit Institutions), που εκδίδονται από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI). Με την έκδοση σειρών εγχειριδίων, προτύπων και κατευθυντήριων οδηγιών, όπου αναλύονται οι αρχές και οι διαδικασίες ελέγχου, προσαρμόζονται τα διεθνή πρότυπα στο ειδικό πλαίσιο ελέγχου της ΕΕ, καθιστώντας έτσι ικανούς ελεγκτές, που παράγουν επαγγελματικό έργο υψηλής ποιότητας, κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό.

Οι δύο πυλώνες που στηρίζεται είναι οι Έλεγχοι δήλωσης αξιοπιστίας και οι Έλεγχοι επιδόσεων.

Στο πρώτο πυλώνα υπάγεται η δήλωση αξιοπιστίας, προερχόμενη από τον γαλλικό όρο "déclaration d'assurance" («DAS»), συνιστά ετήσια διαδικασία ελέγχου αξιοπιστίας των λογαριασμών της ΕΕ και της κανονικότητας των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται. Ο έλεγχος διενεργείται σε επιλεγμένο τυχαίο δείγμα πράξεων και σε αξιολόγηση των συστημάτων εποπτείας για την διαπίστωση εάν τα έσοδα και οι πληρωμές έχουν γίνει σωστά και εάν πληρείται το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο. Οι λεπτομερείς δοκιμασίες καλύπτουν επίσης το σύνολο των καθεστώτων δαπανών των κρατών μελών και χρησιμοποιούνται για την ειδική αξιολόγηση των διαφόρων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ. Για την εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων χρησιμοποιούνται και άλλες πηγές αποδεικτικών στοιχείων, όπως οι εργασίες άλλων ελεγκτών. Οι διαπιστώσεις και τα πορίσματα δημοσιεύονται στις εκθέσεις του ΕΕΣ κάθε χρόνο.

Στο δεύτερο πυλώνα, οι έλεγχοι επιδόσεων σχετίζονται με την ποιότητα των εσόδων ή των δαπανών της ΕΕ, καθώς και την τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Εξετάζονται τα προγράμματα, οι πράξεις, τα συστήματα διαχείρισης των φορέων που έχουν τη διαχείριση κεφαλαίων της ΕΕ, για να αξιολογηθεί η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, καλύπτοντας έτσι ένα ευρύ φάσμα θεμάτων. Ιδιαίτερη θέση κατέχουν τα θέματα που αφορούν στην οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση, την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, τις περιβαλλοντικές δράσεις.

Επίσης, σε αξιολόγηση υπόκεινται και οι διάφορες φάσεις της διαδικασίας κατά την οποία υπάρχει δημόσια παρέμβαση, συμπεριλαμβανομένων α) των εισροών, δηλαδή τα οικονομικά, ανθρώπινα, υλικά, οργανωτικά ή κανονιστικά μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση του προγράμματος, β) των υλοποιήσεων, δηλαδή τα παραδοτέα του

προγράμματος, γ) των αποτελεσμάτων, δηλαδή οι άμεσες επιδράσεις του προγράμματος στους άμεσους παραλήπτες ή αποδέκτες και δ) του αντίκτυπου, δηλαδή οι μακροπρόθεσμες αλλαγές στην κοινωνία, οι οποίες μπορούν να αποδοθούν στη δράση της ΕΕ. Τέλος τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων παρουσιάζονται σε ειδικές εκθέσεις.

Εξάλλου, χώρες όπως η Ιταλία, η Πορτογαλία και το Βέλγιο, έχουν μειώσει σημαντικά τα πεδία του προληπτικού ελέγχου τους, αν και παραδοσιακά είχαν αγκιστρωθεί στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών, διανύοντας μία μεταβατική περίοδο, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρακάτω αναφέρουμε, σε γενικές γραμμές, τι πλαίσιο ακολουθείται, καταδεικνύοντας έτσι την εδραίωση του συστημικού ελέγχου.

Η Ισπανία, εδώ και περίπου 40 χρόνια έχει υιοθετήσει το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα και εκτελεί έλεγχο απόδοσης και διαχείρισης στο Δημόσιο τομέα με αναγωγή στην αποτελεσματικότητα της χρήσης των δημοσίων εισροών. Το Ισπανικό Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο, ενώ έχουν δημιουργηθεί ελεγκτικά σώματα σε κάθε αυτόνομη περιφέρεια, καθώς έχει γίνει αποκέντρωση και πέραν του κεντρικού κρατικού τομέα, υπάρχει και ο περιφερειακός.

Στην Ολλανδία εξίσου οι έλεγχοι στρέφονται στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Κύριο μέλημά τους είναι η ανακάλυψη των στρεβλώσεων και η διόρθωσή τους, ώστε μελλοντικά και κατά το δυνατόν ταχύτερα να υπάρξει εύρυθμη συστημική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών. Επίσης, επειδή αρκετοί φορείς, ευρισκόμενοι εκτός Δημοσίου δικαίου, έχουν αναλάβει σχετικές αρμοδιότητες, όπως για παράδειγμα το πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, ο ρόλος του οικείου Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι εξαιρετικά βαρυσήμαντος με συνεχή επίβλεψη. Βέβαια, επίκεντρο του δημοσιονομικού συστήματος, αποτελεί η συνολική απόδοση του κράτους, που απορρέει από την εσωτερική και την εξωτερική λειτουργία του, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη διάχυση της τεχνογνωσίας σε όλα τα επίπεδα, αλλά και των πορισμάτων της ελεγκτικής διαδικασίας με σκοπό την βελτίωση. Βασικοί στόχοι της Ολλανδικής δημόσιας διοίκησης είναι η λειτουργία στα όρια του προϋπολογισμού και των χρηματοοικονομικών δεικτών, τήρηση της χρηστής διαχείρισης και ο σεβασμός στην κανονικότητα.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, εφαρμόζει το σύστημα ελέγχου απόδοσης, μέσω ελέγχου οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, το οποίο είναι και το κυρίαρχο στο χώρο των συστημάτων ελέγχου αγγλοσαξωνικών προτύπων και ισοδυναμεί με τον γνωστό έλεγχο «value for money»- έλεγχο απόδοσης (κατ' αντιστοιχία του «performance audit» των ΗΠΑ). Χαρακτηρίζεται από τις συσχετίσεις «κόστος/όφελος», «κόστος/πλεονέκτημα», «κόστος/αποτελεσματικότητα». Επιπλέον, ουσιώδες στοιχείο στη διαδικασία αποτελεί η πληροφόρηση και η ανατροφοδότηση που καταλήγει σε ένα πλάνο λύσεων και αναφορών βελτίωσης. Η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου, εφαρμόζει έναν ετήσιο στρατηγικό σχεδιασμό και το αποτέλεσμα κρίνεται, βάσει της επίτευξης της στοχοθεσίας, εξετάζοντας τι ενέργειες έγιναν, τι διαδικασίες ακολουθήθηκαν και τι μέσα χρησιμοποιήθηκαν. Αποτελεί υπόδειγμα μονοπρόσωπου διοικητικού ελεγκτικού οργάνου.

Εξάλλου το Forum Δημοσιονομικού Ελέγχου που έχει δημιουργηθεί από την σύμπραξη του Ελέγχου Σκωτίας, της Υπηρεσίας Ελέγχου Ουαλίας, της Υπηρεσίας Ελέγχου Β. Ιρλανδίας και της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου της Βρετανίας, στοχεύει, στην ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας στα πλαίσια εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο Δημόσιο.

Επίσης, επιγραμματικά αναφέρουμε ότι, σύμφωνα με την γερμανική αντίληψη, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτυπώνεται με δύο τρόπους δηλαδή, με την εφαρμογή της «υγιούς διαχείρισης» ή τη σκοπιμότητα της δαπάνης. Η Γαλλία δε, που είναι γνωστή για την νομοθεσία και νομολογία της στα δημοσιονομικά, προσφάτως προέβη σε νομοθετική μεταρρύθμιση, βάσει της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης.

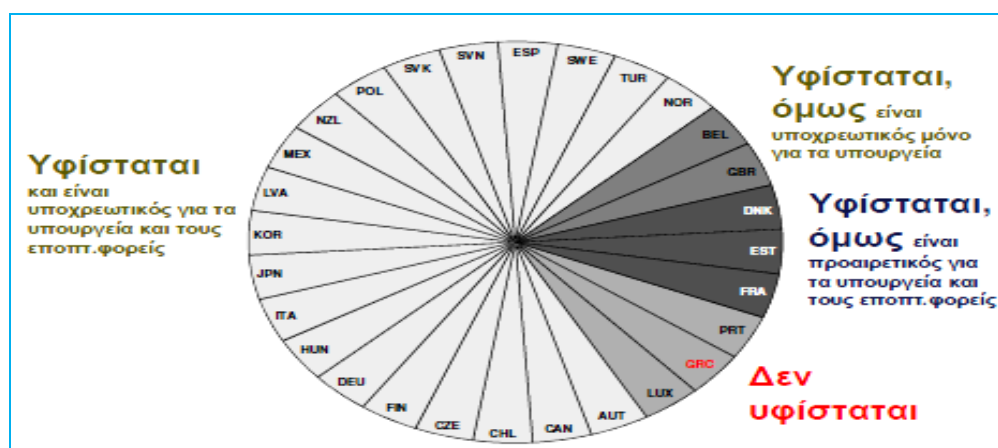
Στη Γαλλία ο LOLF εισήγαγε τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των Δημοσίων δαπανών με πυλώνες τη διαφάνεια της δράσης και τη λογοδοσία.. Το 2001 με τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση υιοθετήθηκε ο προϋπολογισμός προγραμμάτων από κάθε Υπουργό βασισμένος στις προτεραιότητες πολιτικής και όχι στη φύση της δαπάνης. Με τον τρόπο αυτό ενισχύθηκε η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης με όρους λογοδοσίας, ενώ ταυτόχρονα το Κοινοβούλιο έγινε ο κύριος υπεύθυνος της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η εισαγωγή της νέας μεθόδου ελέγχου αποδυνάμωσε τον προληπτικό έλεγχο, διότι οι διατάκτες αλλά και οι διαχειριστές φέρουν την ευθύνη που στο παρελθόν

αποδίδονταν στον υπόλογο, καθίστανται πλέον υπόλογοι-διαχειριστές των πράξεων και των επιλογών τους¹⁴.

Από όλα τα ανωτέρω, διαφαίνεται ότι, ο κατασταλτικός έλεγχος και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελούν κοινή συνισταμένη των συστημάτων ελέγχου των κρατών-μελών, με διαφοροποιήσεις ανάλογα με τις πολιτικές συνθήκες και τις ιδιαιτερότητες έκαστων, εκτελώντας προσαρμοστικές κινήσεις που αφορούν στις δομές, την κουλτούρα και τις ανάγκες τους.

Τέλος, ως δημοσιονομικό εργαλείο ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των δαπανών που έχει εφαρμοστεί σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι και ο προϋπολογισμός επιδόσεων, που αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο. Από τις πρωτοπόρες χώρες στις μεταρρυθμίσεις και χρήση του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Program budgeting) και του προϋπολογισμού αποδόσεων (Performance-based budgeting), από τη δεκαετία του '80, ήταν ο Καναδάς, η Νέα Ζηλανδία, η Βρετανία, η Δανία και στη συνέχεια πολλές άλλες χώρες του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε., αλλά και αρκετές αναδυόμενες οικονομίες. Στην κατωτέρω εικόνα, παρουσιάζονται οι εν λόγω χώρες και οι τομείς εφαρμογής τους.

ΣΧΗΜΑ 1: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ



ΠΗΓΗ: ΟΟΣΑ- ΕΡΕΥΝΑ 2018

¹⁴ Λουκανίδου Ο., 2010, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση-Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 54, σελ. 51

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ

2.1 ΟΡΙΣΜΟΣ-ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ

Η δημοσιονομική διαχείριση πηγάζει από νόμους και θεσμούς και αναφέρεται στα συστήματα και τις διαδικασίες, μέσω των οποίων η κυβέρνηση κάθε κράτους χρησιμοποιεί τους πόρους του, με κριτήρια την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την διαφάνεια. Οι πόροι είναι οι φόροι, τα διάφορα έσοδα, ο δανεισμός, ενώ, μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, γίνεται η διαχείριση των δαπανών¹⁵.

Ως δημοσιονομικός έλεγχος νοείται το σύνολο των ενεργειών που γίνονται, από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, προς διαπίστωση της νομιμότητας κανονικότητας, αποδοτικότητας, οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας αυτών και προς εξακρίβωση της μαθηματικής ακρίβειας των διαφόρων πράξεων που συνδέονται μ' αυτές.

Είναι μια διαδικασία, κατά την οποία ερευνάται, βάσει αρχών και κανόνων, η αξιοπιστία των πληροφοριών που παρέχει ο φορέας ή το σύστημα, κατά την εκτέλεση των διαφόρων δράσεών του και

α) εξυπηρετεί την ανάγκη της συνετής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και της επιδίωξης της αρχής της οικονομικότητας των διοικητικών ενεργειών.

β) αποτελεί μέσο συγκράτησης της Διοίκησης από τυχόν ατασθαλίες ή αυθαιρεσίες.

γ) είναι μέσο προάσπισης των ατομικών και πολιτικών ελευθεριών του λαού απέναντι σε ενδεχόμενες καταχρήσεις της εκτελεστικής εξουσίας.

Ο ελληνικός όρος «έλεγχος», περιλαμβάνει, τόσο τον δημοσιονομικό έλεγχο, όσο και τον έλεγχο του φυσικού αντικειμένου. Με βάση αυτήν την αναφορά στην ορολογία μπορεί να λεχθεί ότι ο έλεγχος αποτελεί μια τυποποιημένη και μεθοδολογική προσέγγιση και εκτείνεται σε όλους τους τομείς και τις δραστηριότητες των ελεγχόμενων φορέων ή ενεργειών¹⁶

¹⁵ Μπάλτα Ε., 2017, «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ΕφημΔΔ 3/2017, σελ. 350

¹⁶ Γ.Λ.Κ.-Γ.Δ.Δ.Ε., Κανονισμός Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών / «Εισαγωγή- Ελεγκτική Προσέγγιση», σελ. 5

Ο ρόλος και η σημασία του είναι βαρυσήμαντοι και ζωτικοί, γιατί αποβλέπουν στη διασφάλιση της σύννομης διάθεσης και διαχείρισης του δημοσίου πλούτου. Καθώς εντάσσεται στο πλέγμα του ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών των οργάνων του κράτους, αποτελεί βασικό γνώρισμα της δημοκρατίας, διότι αποτελεί τροχοπέδη στην κατάχρηση της εξουσίας.

Επίσης η σπουδαιότητα του δημοσιονομικού ελέγχου, αλλά και η ιδιαιτερότητά του σε σχέση με ένα λογιστικό έλεγχο γενικότερα, καταδεικνύεται σε μία φράση της Διακήρυξης της Λίμα (The Lima Declaration), βάσει της οποίας «η διαχείριση των δημόσιων κονδυλίων συνιστά καταπίστευμα». Ο όρος «καταπίστευμα» αποδεικνύει ξεκάθαρα και με ακρίβεια τη φύση της δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία συνίσταται στο ότι οι δημόσιοι πόροι αποτελούν περιουσία των πολιτών, οι οποίοι έχουν εμπιστευθεί τη διαχείρισή τους σε δημόσιους λειτουργούς.

Επίσης ο όρος «δημοσιονομικός» είναι παράγωγο του όρου «δημοσιονομία», η οποία παράγεται από τις λέξεις «δημόσιος» που σημαίνει αυτά που ανήκουν στο λαό ή στην πολιτεία και «νέμω» που σημαίνει μοιράζω, διευθύνω. Έτσι «δημοσιονομία» σημαίνει, η διοίκηση αυτών που ανήκουν στο δημόσιο και κυρίως του δημοσίου πλούτου (δημοσίου χρήματος), σε αντίθεση προς την «οικονομία» που σημαίνει η διοίκηση αυτών που ανήκουν στον οίκο, των ιδιωτικών δηλαδή πραγμάτων και κυρίως, των ιδιωτικών χρημάτων.

Όπως προκύπτει από τον ορισμό αυτό η έκταση του ελέγχου είναι ευρύτατη και περιλαμβάνει πολλούς και σοβαρούς τομείς. Γι' αυτό και στον τομέα των δημοσίων δαπανών υπάρχει πάντα ο κίνδυνος κακής χρήσης των δημοσίων χρημάτων και διάθεσης αυτών για σκοπούς, που δεν ανταποκρίνονται προς τις ανάγκες της πολιτείας¹⁷.

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών έχει μεγάλη σημασία, διότι αποβλέπει στη διασφάλιση της σύννομης διάθεσης και διαχείρισης του δημοσίου πλούτου. Εντασσόμενος στο πλέγμα του ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών των οργάνων του κράτους, αποτελεί βασικό γνώρισμα της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, επειδή αποτελεί φραγμό στην κατάχρηση της εξουσίας. Άλλωστε, η εξασφάλιση της σωστής διαχείρισης των δημοσίων

¹⁷ Κυριακοπούλου Ε., 2001, *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, σ.114

οικονομικών αποτελεί μία από τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την αποδοχή θυσιών εκ μέρους των φορολογουμένων πολιτών.

2.2 ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο έλεγχος διακρίνεται σε διάφορα είδη, βάσει κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και είναι:

α) Φύση του ελεγκτικού οργάνου

Βάσει του κριτηρίου αυτού, ο έλεγχος διακρίνεται σε δικαστικό, κοινοβουλευτικό και διοικητικό. Ο δικαστικός ασκείται από το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο κοινοβουλευτικός ασκείται από την Βουλή με την ψήφιση του Προϋπολογισμού και την έγκριση του Απολογισμού και ο διοικητικός ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών.

β) Υπηρεσιακή σχέση ελεγκτή και οικείου διατάκτη¹⁸ (ελεγχόμενου)

Βάσει του κριτηρίου αυτού, ο έλεγχος διακρίνεται σε εσωτερικό, εξωτερικό και μεικτό. Εσωτερικός είναι ο έλεγχος που γίνεται από όργανα της υπηρεσίας που πραγματοποιεί τη δαπάνη, δηλαδή από όργανα του διατάκτη, ενώ εξωτερικός είναι ο έλεγχος που ασκείται από όργανα εκτός της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Μεικτός, είναι ο έλεγχος που διενεργείται από το εσωτερικό του οργανισμού σε συνεργασία με εξωτερικούς ελεγκτές.

γ) Χρονικό σημείο που διενεργείται ο έλεγχος

¹⁸ Διατάκτης (άρθρο 65, παρ. 1, ν.4270/2014), είναι ο Υπουργός ή το κατά τις νομικές διατάξεις αρμόδιο όργανο κάθε φορέα Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Βασικές διακρίσεις διατακτών:

1. Κύριος Διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του.
2. Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη με επιτροπικό ένταλμα. Ο ορισμός δευτερεύοντος διατάκτη διενεργείται με απόφαση του κύριου διατάκτη.

Βάσει του κριτηρίου αυτού, ο έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο που γίνεται εκ των προτέρων (πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος) και ο οποίος σκοπό έχει να προλάβει την πραγματοποίηση παράνομης δαπάνης και καλείται προληπτικός ή *ex ante*, και σε έλεγχο που γίνεται εκ των υστέρων και αποβλέπει στην τακτοποίηση των γενόμενων δαπανών δια της απαλλαγής της ευθύνης ή της αποδόσεως ευθυνών στα όργανα που τις ενήργησαν και καλείται κατασταλτικός ή *ex post*.

δ) Έκταση του ελέγχου

Βάσει του κριτηρίου αυτού, ο έλεγχος διακρίνεται σε γενικό και δειγματοληπτικό. Γενικός είναι ο έλεγχος που καλύπτει όλες τις δαπάνες, ενώ δειγματοληπτικός είναι ο έλεγχος που καλύπτει δείγμα από το σύνολο των γενόμενων δαπανών.

ε) Περιεχόμενο του ελέγχου

Βάσει του κριτηρίου αυτού, ο έλεγχος διακρίνεται σε τυπικό και ουσιαστικό (επιτόπιο). Ο τυπικός έλεγχος είναι απλά έλεγχος ορθότητας, πληρότητας και νομιμότητας των δικαιολογητικών. Ο ουσιαστικός έλεγχος είναι ευρύτερος και αναφέρεται στην επί τόπου διαπίστωση της πραγματοποίησης των δαπανών, καθώς και στη διαπίστωση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας αυτών. Διενεργείται όταν ανακύψουν σοβαρές αμφιβολίες για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης, παρά τη νομιμότητα και κανονικότητα αυτής¹⁹ και στην περίπτωση δραστηριοτήτων χρηματοδοτούμενων ολικά ή μερικά από κοινοτικά κονδύλια, όπου στην Ελλάδα ελέγχονται και από την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.) του Γ.Λ.Κ²⁰.

στ) Τόπος που γίνεται ο έλεγχος

Βάσει του κριτηρίου αυτού ο έλεγχος διακρίνεται σε συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό. Συγκεντρωτικός είναι ο έλεγχος που γίνεται στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου και αποκεντρωτικός ο έλεγχος που γίνεται στην έδρα του διατάκτη της δαπάνης.

¹⁹ Άρθρα 86 επ. Ν.4446/2016

²⁰ Κυριακοπούλου Ε., 2001, *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική

2.3 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Οι δημοσιονομικοί ελεγκτές έχουν σαν αποστολή την εκτέλεση των καθηκόντων τους με τρόπο που να διασφαλίζεται η νομιμότητα της δράσης τους και να διακρίνονται από τις βασικές ελεγκτικές αρχές, οι οποίες είναι οι εξής:

α) Ακεραιότητα

Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές οφείλουν να είναι ευθείς και ακέραιοι στις επαγγελματικές τους σχέσεις, προάγοντας την ειλικρίνεια και την τιμιότητα, εξασφαλίζοντας την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης προς όλα τα άτομα. Επιδεικνύοντας τη δέουσα επιμέλεια να συμβάλουν στην επίτευξη άριστων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων σε σχέση με τους προγραμματισμένους στόχους της Γ.Δ.Δ.Ε. και βάσει της αντικειμενικής αξιολόγησης να καταλήγουν σε ορθά συμπεράσματα, προασπίζοντας το δημόσιο συμφέρον. Να μην παρέχουν ανακριβή ή παραπλανητικά στοιχεία σε διοικητικά όργανα, στις δικαστικές αρχές και στους ελεγχόμενους φορείς και να αποφεύγουν τη σύναψη σχέσεων με υπαλλήλους-συμβούλους των ελεγχόμενων φορέων, καθώς επίσης να μη χρησιμοποιούν την ιδιότητα τους για την εξυπηρέτηση συμφερόντων των ίδιων, συγγενικών ή φιλικών τους προσώπων.

β) Ανεξαρτησία, αντικειμενικότητα και αμεροληψία

Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές έχουν ως υποχρέωση να μην περιορίζουν την επαγγελματική κρίση τους, λόγω μεροληψίας, σύγκρουσης συμφερόντων και αδικαιολόγητης επιρροής τρίτων, ασκώντας το έργο τους με αντικειμενικό και ανεξάρτητο τρόπο ανεπηρέαστοι από τους εμπλεκόμενους. Να μην αποδέχονται έλεγχο ή να τον διακόπτουν σε περίπτωση που έχει ήδη ανατεθεί, όταν κλονίζεται η ανεξαρτησία και η αντικειμενικότητα από τις διαμορφωθείσες συνθήκες. Να είναι ανεξάρτητοι από πολιτικές επιρροές και να επιδεικνύουν πολιτική ουδετερότητα.

γ) Αξιοπιστία

Η εμπέδωση της αξιοπιστίας μεταξύ των Δημοσιονομικών Ελεγκτών και των ελεγχόμενων φορέων είναι πολύ σημαντική και διασφαλίζεται μέσω της τήρησης διαφάνειας και επιμέλειας κατά την άσκηση του ελεγκτικού έργου. Οι δημοσιονομικοί ελεγκτές είναι υποχρεωμένοι να διατηρούν την επαγγελματική τους γνώση και δεξιότητα στο απαιτούμενο επίπεδο, προκειμένου οι ελεγχόμενοι φορείς να λαμβάνουν ικανοποιητικές επαγγελματικές υπηρεσίες και να ενεργούν με επιμέλεια και σύμφωνα με

τα προβλεπόμενα τεχνικά και επαγγελματικά πρότυπα. Η παροχή ικανοποιητικών επαγγελματικών υπηρεσιών απαιτεί επαγγελματική ικανότητα, η οποία διακρίνεται σε δύο επίπεδα και συγκεκριμένα το πρώτο αφορά στην απόκτησή της, ενώ το δεύτερο στη διατήρησή της. Η διαρκής επιμόρφωση και ενημέρωση για τις εξελίξεις στο δημοσιονομικό έλεγχο τόσο στην Ευρώπη, όσο και διεθνώς, είναι απαραίτητη καθώς επίσης η σύνταξη αναλυτικών, εμπειριστατωμένων, και σαφών εκθέσεων, ενισχύουν περαιτέρω την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη από την πλευρά των φορέων, αλλά και της κοινωνίας γενικότερα.

δ) Εχεμύθεια

Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις περί φορολογικού, χρηματιστηριακού, επιχειρηματικού απορρήτου και να μεριμνούν για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, των εμπιστευτικών εγγράφων και των πληροφοριών εμπιστευτικού χαρακτήρα που συλλέγουν. Οι πληροφορίες αυτές, δεν πρέπει να ανακοινώνονται σε πρόσωπα, πέραν αυτών που λόγω των καθηκόντων τους, καλούνται να τις γνωρίζουν, ούτε να χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς, εκτός της καταπολέμησης της απάτης, κάθε παράνομης δραστηριότητας. Η αναγγελία ενδείξεων για διάπραξη φορολογικών αδικημάτων στην Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων ή στην αρμόδια Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.) σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 4 του Ν. 3492/2006, δεν συνιστά σε καμία περίπτωση παραβίαση του φορολογικού απορρήτου. Επίσης, οι εμπιστευτικές πληροφορίες απαγορεύεται να χρησιμοποιούνται για προσωπικό τους όφελος ή προς όφελος τρίτων και αρχή της εχεμύθειας επιβάλλεται να τηρείται ακόμη και στις κοινωνικές συναναστροφές.

ε) Επαγγελματική Συμπεριφορά – Συνεργασία

Η επαγγελματική συμπεριφορά υποχρεώνει τους Δημοσιονομικούς Ελεγκτές να συμμορφώνονται με την σχετική νομοθεσία και να αποφεύγουν οποιαδήποτε πράξη αντίθετη με το έργο που επιτελούν. Αυτό περιλαμβάνει ενέργειες για τις οποίες ένα λογικό και ενημερωμένο, τρίτο μέρος, έχοντας γνώση όλων των σχετικών πληροφοριών θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι επηρεάζουν αρνητικά την προσήκουσα εκτέλεση του έργου των Δημοσιονομικών Ελεγκτών. Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές οφείλουν να είναι έντιμοι, ειλικρινείς, αξιοπρεπείς και ευγενείς στους συναδέλφους - συνεργάτες τους καθώς και στους υπαλλήλους των φορέων που διενεργούν τον έλεγχο και με τη συμπεριφορά τους να προάγουν το πνεύμα της συνεργασίας και της ομαδικότητας. Η ποιότητα των παρεχόμενων

υπηρεσιών, αλλά και η ανάπτυξη της εμπιστοσύνης, οικοδομείται μέσα από συντονισμένες ενέργειες, τη γόνιμη ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών και από την προαγωγή της αλληλεγγύης και της συλλογικότητας²¹.

2.4 ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ: ΕΝΑ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

2.4.1. ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Ο Δημόσιος Προϋπολογισμός, καταγράφει με λεπτομέρεια, όλες τις δαπάνες και τα έσοδα του κράτους που προβλέπονται για το επόμενο έτος και αποτυπώνει τις ανάγκες και τις πολιτικές προτεραιότητες - επιλογές της κυβέρνησης για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών. Ο Προϋπολογισμός κατατίθεται στη Βουλή και ψηφίζεται από τους βουλευτές και αφού ψηφιστεί, γίνεται νόμος του κράτους και δεσμεύει την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση για τον τρόπο που θα διαχειριστεί το δημόσιο χρήμα.

Ο Δημόσιος Προϋπολογισμός, αποτελεί αντανάκλαση αξιών όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία και η υπευθυνότητα στο πεδίο της πολιτικής και της δημοκρατίας. Με βάση την αξία της διαφάνειας, όλα όσα σχετίζονται με τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, αποτελούν δημόσια πληροφορία, είτε πρόκειται για τα πραγματικά αποτελέσματα των δημοσίων υπηρεσιών – θετικά ή αρνητικά – είτε για το πραγματικό πλήρες κόστος των δημοσίων πολιτικών, είτε για τα μακροοικονομικά ή μικροοικονομικά δεδομένα, είτε για τις εκ των προτέρων (ex-ante) αποφάσεις και σχεδιασμούς ή τα εκ των υστέρων (ex-post), επιτεύγματα και απολογισμούς. Η διαφάνεια του κρατικού προϋπολογισμού είναι κεντρικό στοιχείο της δημοκρατίας, σε όλη τη διάρκεια της ιστορίας της καθώς επίσης η λογοδοσία και η υπευθυνότητα είναι βασικές αξίες για όλη την έκταση του δημοσίου, τους πολιτικούς, αλλά και τους δημοσίους υπαλλήλους.

²¹ Η 2/40371/ΔΥΕΠ/2013 «Έγκριση Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γ.Δ.Δ.Ε.,- Δημοσιονομική Διαχείριση: Έλεγχος και εκκαθάριση δαπανών στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης», ΕΚΔΔΑ, Εκπαιδευτικό υλικό - Κεφάλαιο Δ΄

Σύμφωνα με το δημοσιονομικό δίκαιο, ο Προϋπολογισμός αποτελεί τον νόμο με τον οποίο καθορίζονται α) τα δημόσια έσοδα, β) τα όρια των κρατικών εξόδων και γ) οι πηγές χρηματοδότησης για ένα οικονομικό έτος.

Εκτός από νόμο όμως, αποτελεί και μια διοικητική πράξη, η οποία στην ουσία είναι μια τυπική συναίνεση της νομοθετικής εξουσίας προς την εκτελεστική.

Η χρονική περίοδος που καλύπτει είναι ένα οικονομικό έτος, το οποίο συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός αποτελείται από τρεις επιμέρους, που είναι α) ο Τακτικός β) ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων και γ) ο Προϋπολογισμός για τον Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων.

Ο Τακτικός Προϋπολογισμός εμπεριέχει όλα τα έσοδα του Κράτους, εκτός των εσόδων από δάνεια, εκμεταλλεύσεις δημοσίων επενδύσεων και ορισμένων εσόδων προερχόμενα από την Ε.Ε. Ουσιαστικά δεν περιλαμβάνει τα τακτικά έσοδα-έξοδα του ελληνικού κράτους, αλλά κυρίως τα τρέχοντα έσοδα-έξοδα.

Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα προερχόμενα από δανεισμό και από εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων και αφορά στις δαπάνες για τις δημόσιες επενδύσεις.

Ο Προϋπολογισμός Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π. αποτελείται από όλα τα κονδύλια που αφορούν στη στήριξη του αγροτικού τομέα.

Στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους είναι προσαρτημένοι οι προϋπολογισμοί των διαφόρων αποκεντρωμένων δημοσίων υπηρεσιών.

Τέλος, δεν περιλαμβάνονται τα ίδια έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού καθώς επίσης ξεχωριστή διαχείριση έχουν οι δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις.

2.4.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Οι κατηγορίες του Δημόσιου Προϋπολογισμού είναι οι εξής:

A. Βάσει της φύσης των κονδυλίων των προϋπολογισμών κατηγοριοποιούνται σε

(α) Προϋπολογισμούς Εκμετάλλευσης και Προϋπολογισμούς Κεφαλαίου.

Οι Προϋπολογισμοί Εκμετάλλευσης, περιλαμβάνουν τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα από τη λειτουργία-διαχείριση του Δημοσίου οργανισμού, όπως για παράδειγμα τα έσοδα από φορολογία, από έσοδα από την επιχειρηματική δραστηριοποίηση, έξοδα μισθών και συντάξεων, τα οποία και δεν προκαλούν αλλαγή της περιουσιακής κατάστασης του φορέα και οι Προϋπολογισμοί Κεφαλαίου, σύμφωνα με τους οποίους τα έσοδα και τα έξοδα δημιουργούν μεταβολές στην περιουσία του, όπως αγορά ακινήτων, ρευστοποίηση περιουσιακού στοιχείου.

(β) Τακτικούς Προϋπολογισμούς και Έκτακτους Προϋπολογισμούς

Τακτικοί Προϋπολογισμοί, είναι αυτοί στους οποίους εμπίπτουν τα τακτικά έσοδα και έξοδα-δαπάνες, ενώ οι Έκτακτοι Προϋπολογισμοί, καταρτίζονται μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις.

Β. Βάσει της έκτασης των εσόδων και των εξόδων διακρίνονται σε

Ακαθάριστους Προϋπολογισμούς και Καθαρούς Προϋπολογισμούς

Οι Ακαθάριστοι Προϋπολογισμοί, είναι αυτοί στους οποίους περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα και όλα τα έξοδα, ενώ αντίθετα στους Καθαρούς Προϋπολογισμούς εμπίπτουν τα καθαρά ποσά που προκύπτουν από την αφαίρεση των ακαθάριστων δαπανών από τα ακαθάριστα έσοδα.

Γ. Βάσει της χρονικής περιόδου στην οποία αναφέρονται και χαρακτηρίζονται ως

(α) Ετήσιοι Προϋπολογισμοί και Πολυετείς Προϋπολογισμοί

Οι Ετήσιοι Προϋπολογισμοί, καλύπτουν την χρονική διάρκεια ενός έτους και οι Πολυετείς Προϋπολογισμοί, έχουν μεγαλύτερη χρονική αναφορά που είναι συνήθως ένας οικονομικός κύκλος.

(β) Ταμιακοί Προϋπολογισμοί και Διοικητικοί Προϋπολογισμοί

Οι Ταμιακοί Προϋπολογισμοί αναφέρονται σε εισπραχθέντα έσοδα και καταβαλλόμενες δαπάνες εντός μιας χρονικής περιόδου. Οι Διοικητικοί Προϋπολογισμοί αφορούν σε βεβαιωμένα έσοδα και σε δαπάνες για τις οποίες ο δημόσιος φορέας έχει κάνει ανάληψη υποχρέωσης μέσα στο αναφερόμενο χρονικό διάστημα.

Δ. Βάσει της μεθόδου, σύμφωνα με την οποία ταξινομούνται τα έσοδα και τα έξοδα, χαρακτηρίζονται ως

Κλασσικοί Προϋπολογισμοί και Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων

Οι Κλασσικοί Προϋπολογισμοί κατατάσσουν τα έσοδα σε κατηγορίες, όπως για παράδειγμα άμεσοι ή έμμεσοι φόροι, στην συνέχεια υπάρχουν υποκατηγορίες αυτών, όπως φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ακολουθεί νέα υποκατηγοριοποίηση αυτών, λόγου χάρη, φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων που εισπράττεται με προκαταβολή. Τα έξοδα, ταξινομούνται κατά γενικούς φορείς (Υπουργεία) ή ειδικούς (Διευθύνσεις Υπουργείων) σύμφωνα με κατηγορίες και είδη εξόδων. Οι Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων ταξινομούν τα έσοδα και τις δαπάνες κατά πρόγραμμα, το οποίο στοχεύει σε ένα αποτέλεσμα. Καλύπτουν μια ευρύτερη χρονική περίοδο και εξετάζουν το συνολικό κόστος, με συνέπεια να καθίσταται εφικτή η σύγκριση κόστους-οφέλους της δραστηριότητας, γεγονός που δεν το επιτρέπουν οι Κλασσικοί Προϋπολογισμοί .

Ε. Βάσει της θέσης-σχέσης τους, διακρίνονται σε

Κύριους Προϋπολογισμούς και Προσαρτημένους Προϋπολογισμούς

Οι Κύριοι Προϋπολογισμοί εμπεριέχουν και άλλους προϋπολογισμούς που γι' αυτό άλλωστε ονομάζονται Προσαρτημένοι, οι οποίοι σχετίζονται με τους Κύριους και γίνεται μεταφορά του πλεονάσματός του στον Κύριο ως έσοδο, καθώς επίσης σε περίπτωση ελλείμματος του Προσαρτημένου, καλύπτεται από τον Κύριο Προϋπολογισμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3.1 ΈΝΝΟΙΑ-ΣΗΜΑΣΙΑ

Ο νόμος 3871/2010, αποτελεί τη βάση για την εφαρμογή των αρχών της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη χώρα μας. Το ρηξικέλευθο στοιχείο που εισάγει είναι η αξιολόγηση της δημοσιονομικής διαχείρισης, η στοχευμένη ανακατανομή των δημοσίων δαπανών και ο έλεγχός τους, ανάγοντας την αποτελεσματικότητα σε κριτήριο υπέρβασης της τυπικής νομιμότητας, που ισχύει παραδοσιακά, θεσπίζοντας γενικές αρχές για τη δημοσιονομική διαχείριση της Γενικής Κυβέρνησης και όλων των φορέων της.

Η παγκοσμιοποίηση, ο ανταγωνισμός και οι οικονομικές κρίσεις καταδεικνύουν την ανάγκη μετατόπισης του κέντρου βάρους στην μείωση των κρατικών δαπανών, στην ορθολογικότερη αξιοποίηση των δημόσιων πόρων και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κράτους.

Σκοπός του είναι να υιοθετήσει τους σύγχρονους δημοσιονομικούς κανόνες και αρχές που αφορούν στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Επίσης στοχεύει στην εμπέδωση της αξιοπιστίας του κρατικού προϋπολογισμού, καθόσον οι παθογένειες του συστήματος, μας κατέταξαν βάσει της διεθνούς αξιολόγησης στην τελευταία θέση ποιότητας και αξιοπιστίας στον ευρωπαϊκό χώρο.

Οι ουσιαστικές τροποποιήσεις που επέρχονται, με τον εν λόγω νόμο, στον Ν. 2362/95²², αφορούν σε διαδικασίες του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού στα πεδία προετοιμασίας, ψήφισης, εκτέλεσης και παρακολούθησής του. Βασικές επιδιώξεις του είναι η επίτευξη διαρθρωτικών παρεμβάσεων δημιουργώντας μια νέα δομή και φιλοσοφία ως προς τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Επίσης με αυτό το νέο μοντέλο προϋπολογισμού να αποσαφηνιστούν οι ρόλοι των εμπλεκόμενων φορέων και να λάβουν υψηλή διαχειριστική υπευθυνότητα, ενώ ταυτόχρονα να υπάρχει διαφάνεια μέσω των διαδικασιών ανάρτησης και πληροφόρησης σχετικά με όλα τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης, προσβάσιμες σε κάθε πολίτη. Τέλος, να διευκολυνθεί ο έλεγχος που ασκείται από την Βουλή και να

²² Δημόσιο Λογιστικό

περιοριστούν στεγανά, τα οποία δημιουργούν παραβατικές συμπεριφορές, καθώς και να υπάρξει καλύτερη διαχείριση των πόρων εμποδίζοντας σπατάλες και κακοδιαχείριση²³.

Επίσης, στο πνεύμα της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης αναφέρεται και ο Ν. 3492/2006 στην αιτιολογική έκθεση του οποίου αναφέρεται ότι, ο απώτερος σκοπός του νομοθέτη είναι η ορθολογικότερη κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού, βάσει των προτύπων άλλων χωρών, όπου οι μεταρρυθμίσεις στα συστήματα ελέγχου των δαπανών, συνοδεύονται από μεταρρυθμίσεις στα συστήματα κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού, σύμφωνα με τα προγράμματα δημόσιας δράσης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων αυτών, καθώς και με εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων για την πιστή, ακριβή και πραγματική απεικόνιση των δημοσίων οικονομικών.

Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση αποτελεί την τάση του σύγχρονου Δημοσιονομικού Δικαίου να απαγκιστρωθεί από τον τυπολατρισμό και να υιοθετήσει τους κανόνες της αγοράς, του ιδιωτικού τομέα και την ευελιξία που τους χαρακτηρίζουν.

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση ή αλλιώς το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management), αποτελεί το νέο μοντέλο δημόσιας οργάνωσης με στοιχεία ιδιωτικής επιχειρηματικότητας, σύμφωνα με το οποίο οι πρακτικές που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα μπορούν επιτύχουν και στο δημόσιο τομέα, έχοντας σαν αποστολή την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, μέσω της οικονομικότητας των δράσεων, δηλ. με τη συσχέτιση των κόστους-οφέλους στις διοικητικές δράσεις, με τελική συνέπεια την αποτελεσματικότητα των διοικητικών δράσεων.

Η νομιμότητα των διοικητικών πράξεων παύει να αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο και αντικαθίσταται από την αποτελεσματικότητα των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης. Ουσιαστικά οι προϊστάμενοι των δημοσίων υπηρεσιών μετατρέπονται σε επιτελικά στελέχη, όπως οι managers των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Κατά το τέλος της δεκαετίας του 1980 και εντονότερα την δεκαετία του 1990, αναπτύσσεται στην Ευρώπη το κύμα του φιλελευθερισμού, η έννοια του Κράτους Δικαίου

²³ Αιτιολογική έκθεση Ν.3871/2010

και των ιδιωτικοποιήσεων, ως συνέπεια της συνθήκης του Μάαστριχτ, ανοίγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο, το δρόμο στην ιδιωτική πρωτοβουλία με το Κράτος να επικουρεί²⁴.

Βέβαια, είχε ήδη ξεκινήσει νωρίτερα η αμφισβήτηση του κάθετου, ιεραρχικού και γραφειοκρατικού μοντέλου του Max Weber, που ως ένα συγκεντρωτικό σύστημα, διακρινόταν από την επιβολή αποφάσεων που λαμβάνονταν από τους ιεραρχικά επικεφαλείς και οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες απλώς εκτελούσαν εντολές, με απουσία κάθε διακριτικής ευχέρειας, το οποίο είχε σαν αποτέλεσμα την αναζήτηση ενός μοντέλου πιο ελεύθερου για τη Δημόσια Διοίκηση με δυνατότητες διακριτικής ευχέρειας και αποκέντρωσης των συστημάτων λήψης αποφάσεων²⁵.

Στο σημείο αυτό να τονίσουμε, ότι στο εξωτερικό, υπήρξαν αντιπαραθέσεις κατά την εφαρμογή του Δημόσιου Μάνατζμεντ, που αναφέρονται στην αύξηση των φαινομένων οικονομικών σκανδάλων καθώς και την δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Γι' αυτό λοιπόν, εγκαθιδρύθηκε το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το οποίο περιλαμβάνει τις αρχές και τις ασφαλιστικές δικλείδες που ισχύουν στο Δημόσιο συνδυάζοντας το «επιχειρείν» του ιδιωτικού τομέα.

Η διασφάλιση αυτή συνεπάγεται την υποχρέωση λογοδοσίας και ευθύνης και των εγγυήσεων διαφάνειας, προκειμένου να αποτρέπονται τα φαινόμενα της αυθαιρεσίας. Για το λόγο αυτό, στις γενικές αρχές του Ν. 3871/2010 στο άρθρο 1, εκτός από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κατοχυρώνονται και οι αρχές α) της υπευθυνότητας και λογοδοσίας, β) της διαφάνειας και γ) της ειλικρίνειας, όπως αναφέρονται κατωτέρω.

α) Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, με

²⁴ Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., 2011, Το «μετέωρο βήμα» του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011

²⁵ Μαρτινόπουλος Σ., 2013, «Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων υπό το φως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», ΘΠΔΔ 10/2013

σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

β) Αρχή της διαφάνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, εκτός και αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα έβλαπτε ουσιωδώς την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.

γ) Αρχή της ειλικρίνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφα ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία, σε αποφάσεις που έχει ήδη ανακοινώσει η Κυβέρνηση, σε άλλες προβλέψεις ή εκτιμήσεις που θεωρούνται εύλογες, καθώς και να έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα ενδεχόμενα και οι κίνδυνοι που δύνανται να έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις²⁶.

3.2 ΧΡΗΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Βασικό στοιχείο της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης αποτελεί η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η συγκεκριμένη αρχή αρχικά ορίστηκε από την διάταξη του άρθρου 4 παρ. 6 του Ν. 3492/2006, «*Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός κρατικού προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις*», στη συνέχεια περιλήφθηκε στο άρθρο 1 του Ν. 3871/2010²⁷, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 1 του προϊσχύσαντος νόμου για το

²⁶ Ο Ν. 3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

²⁷ Άρθρο 1, Ν. 3871/2010, «*η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της*

δημόσιο λογιστικό, δηλαδή του Ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις», στο πλαίσιο υλοποίησης της κορυφαίας μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού μας συστήματος.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, στοχεύεται η διασφάλιση της διάθεσης των πιστώσεων, βάσει των αρχών της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Επειδή τα δημοσιονομικά μέσα που διαθέτει το Κράτος είναι μειωμένα σε σχέση με την έκταση των κρατικών δράσεων που πρέπει να γίνουν, ανακύπτει το θέμα της επιλογής αυτών, μέσα από ένα σύστημα λήψης ορθολογικότερων αποφάσεων. Το κριτήριο της ορθότητας μιας επιλογής επιτυγχάνεται με την εξασφάλιση της επίτευξης του προκαθορισμένου στόχου, που είναι ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας καθώς και την βέλτιστη δυνατή σχέση των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν και του προκύψαντος αποτελέσματος, που είναι ο έλεγχος της αποδοτικότητας. Επίσης, μέσα από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αναδύεται μία έννοια που δίνει την δυνατότητα της διακριτικής ευχέρειας στα δημόσια όργανα να αποφασίζουν όπως οι managers των ιδιωτικών επιχειρήσεων, με βάση τη σκοπιμότητα της δράσης, «policy making», οριοθετημένη και προστατευμένη από την αυθαιρεσία, μέσω της λογοδοσίας και της διαφάνειας που έχουν θεσμοθετηθεί όπως προαναφέρθηκε.

Στον Ν. 4055/2012, στο άρθρο 80 και στην παράγραφο 2 προβλέπεται ότι, «κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα». Το ζητούμενο είναι να διαπιστωθεί εάν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος σκοπός και σε ποιο βαθμό, μέσω ενός ενιαίου ελέγχου που αξιολογεί συνολικά την διαχείριση και ως εκ τούτου μόνο κατασταλτικός μπορεί να είναι, αφού αναφέρεται σε υφιστάμενα αποτελέσματα και μόνο.

Η αρχή αυτή προβλέπεται επίσης και από το άρθρο 33 του 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωσή της οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» του νόμου για το νέο δημόσιο λογιστικό.

χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας»

Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αποτελεί συνισταμένη των αρχών της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι οποίες αντιστοιχούν στις σχέσεις «κόστος-όφελος», «κόστος-πλεονέκτημα», και «κόστος-αποτελεσματικότητα».

Η Οικονομία (Economy), εκφράζει τη σχέση, μεταξύ εισροών που προγραμματίστηκαν και αυτών που πραγματοποιηθήκαν, σε συνάρτηση με την ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος. Η Αποδοτικότητα (Efficiency), αναφέρεται στην σχέση, μεταξύ των εκροών σε αγαθά, υπηρεσίες ή άλλα αποτελέσματα και των πόρων (εισροών) που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή τους. Η αποτελεσματικότητα (Effectiveness), εκφράζει το βαθμό επίτευξης των στόχων, δηλ. τη σύγκριση των αποτελεσμάτων-στόχων που καθορίζονται στους στόχους πολιτικής²⁸.

Στην έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (sound financial management), εμπίπτει η ταυτόχρονη ικανοποίηση των «3Ε», της Οικονομικότητας «Economy», της Αποδοτικότητας «Efficiency» και της Αποτελεσματικότητας «Effectiveness» καθώς και των δύο νέων προστιθέμενων κριτηρίων, της Επιείκειας «Equity» και του Περιβάλλοντος «Environment»²⁹, βάσει πρόσφατων ερευνών στο πεδίο της ελεγκτικής επιστήμης.

Η αρχή της οικονομικότητας, θεσμοθετείται από τον Ν. 4270/2014, στο άρθρο 33 περ. α' και εδάφιο αα'³⁰ και αφορά στις ενέργειες και τις αποφάσεις της Γενικής Κυβέρνησης που πρέπει να διέπονται από αυτήν. Σηματοδοτεί τη σύνεση κατά την χρησιμοποίηση των διαθέσιμων πόρων για την πραγματοποίηση των κρατικών αποστολών, χωρίς ταυτόχρονα να υπάρχει έκπτωση της ποιότητας, σε ένα κράτος δικαίου και με κοινωνική ευθύνη. Συγκεκριμένα, επιβάλλει την επιδίωξη της βέλτιστης σχέσης μεταξύ των υφιστάμενων πόρων και του σκοπού που επιδιώκεται με τη χρησιμοποίησή τους. Προσπαθεί να επιλύσει, με ορθολογικό τρόπο, το πρόβλημα που τίθεται λόγω της στενότητας των υφιστάμενων δημόσιων πόρων και της πολλαπλότητας των κρατικών σκοπών. Η έννοια της οικονομικότητας συνίσταται στην μικρότερη δυνατή ανάλωση των πόρων ή των δημοσίων

²⁸ Μπάλτα Ε., 2009, «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», ΕφημΔΔ 4/2009, σελ. 543

²⁹ Μπάλτα Ε., 2009, «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο-Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση», Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 209

³⁰ Ν. 4270/2014

κεφαλαίων που χρησιμοποιούνται για μια δραστηριότητα και αφορά στα μέσα που επιλέγονται για την πραγματοποίηση συγκεκριμένου σκοπού.

Η αρχή της αποδοτικότητας, ορίζεται ομοίως από τον Ν. 4270/2014, στο άρθρο 33 περ. α' και εδάφιο ββ'. Είναι η σχέση μεταξύ των εκροών όσον αφορά στα αγαθά, τις υπηρεσίες ή άλλα αποτελέσματα, και των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή τους. Αποτελεί τη διαχείριση εισροών για τη δημιουργία εκροών σε έναν επιλεγμένο σκοπό για τον οποίο και διατίθενται, ενώ ο σκοπός για την αρχή της αποδοτικότητας αποτελεί σημαντικό ζητούμενο. Η αποδοτικότητα είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της παραγωγικότητας, αλλά βασίζεται και στην οικονομικότητα. Η διαχείριση είναι αποδοτική, αν τα μέσα που έχουν επιλεγεί εφαρμόζονται με τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η μεγιστοποίηση του αποτελέσματος σε μία αρχική βάση οικονομίας, όπου χτίζεται η αποδοτικότητα.

Η αρχή της αποτελεσματικότητας, προβλέπεται όμοια, στο άρθρο 33 περ. α' και εδάφιο γγ' του ανωτέρω νόμου και αφορά στο βαθμό, κατά τον οποίο έχουν επιτευχθεί συγκεκριμένοι στόχοι που έχουν τεθεί. Είναι συνήθως, πιο κατάλληλο, να επιδιώκεται να καθοριστεί ο βαθμός, κατά τον οποίο τα χρησιμοποιούμενα μέσα, συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων πολιτικής για να υπάρχουν ξεκάθαρα αποτελέσματα, ανεπηρέαστα από εξωγενείς παράγοντες,. Τέλος, έχει άμεση σχέση, με το κατά πόσο η Δημόσια Διοίκηση και τα συστήματά της, μπορούν να καθορίσουν αλλά και να επιτύχουν τους συγκεκριμένους στόχους που έχουν θέσει.

3.3 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ Η΄ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

3.3.1 ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση συνδέεται με τον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού καθώς επίσης οι νέες προοπτικές ελέγχου των δημοσίων δαπανών αναφέρονται στον τρόπο κατάρτισης και εφαρμογής του κρατικού προϋπολογισμού. Εντάσσονται στο σκεπτικό των προϋπολογισμών αποτελεσμάτων και στην εισαγωγή της

σχεδίασης και του προγραμματισμού των αποφάσεων που αφορούν στον προϋπολογισμό, που καλείται P.P.B.S.- Planning, Programming, Budgeting System³¹.

Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και η φιλοσοφία του προϋπολογισμού επιδόσεων ή προγραμμάτων (performance budgeting) που προσδιορίζεται από την έμφαση στην αξιολόγηση της απόδοσης και των αποτελεσμάτων της λειτουργίας των κρατικών φορέων, και στη βαρύτητα του στρατηγικού σχεδιασμού των δράσεων του κράτους, καθώς η έννοια του προϋπολογισμού είναι μια σύνθετη έννοια, και η πολυπλοκότητα της αυτή έγινε αντιληπτή από τις διάφορες μορφές και λειτουργίες που μπορεί να έχει, ως βασικό εργαλείο σε ένα δημοσιονομικό σύστημα και για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων είναι ένας νέος τρόπος διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού, με κύριο γνώμονα την επίδοση. Με τον Προϋπολογισμό Επιδόσεων μετατοπίζεται το επίκεντρο της προσοχής των πολιτών, των πολιτικών και των διαχειριστών δημοσίου χρήματος από τις εισροές (πόρους), στις εκροές (αποτελέσματα) και πρωταρχικό μέλημα αυτών που χαράσσουν πολιτικές γίνεται η σύνδεση των αποτελεσμάτων με τους διατιθέμενους πόρους. Εν' ολίγοις, με αυτό το σύστημα αυξάνεται η σημασία που δίνεται στην ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημοσίων δαπανών και όχι μόνο στο πόσο δημόσιο χρήμα δαπανάται³².

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων ενισχύει την πληροφόρηση για τα αποτελέσματα των πολιτικών και αποτελεί ισχυρό εργαλείο για την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και την αποδοτική κατανομή των πόρων. Το κοινωνικό όφελος από την εφαρμογή του μεγιστοποιείται, ιδιαίτερα σε περιόδους όπου οι πόροι είναι περιορισμένοι, καθώς διαμορφώνεται ένα περιβάλλον διαφάνειας ως προς το κόστος των λειτουργιών του κράτους, τις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης³³.

Με τον όρο «προϋπολογισμός προγραμμάτων» νοείται ένα νέο σύστημα για την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του κρατικού προϋπολογισμού, το οποίο επικεντρώνεται

³¹ Μιχαλόπουλος Ν., 2007, *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, εκδ. Παπαζήση

³² Γ.Λ.Κ., 2019, «Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων», σελ.7

³³ Υπ. Οικ/κών , «Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2019», Κεφάλαιο 2

στην ορθολογική κατανομή και αξιολόγηση της αποδοτικότητας των κρατικών δαπανών. Με την εφαρμογή του, πέρα από την κατανομή της κρατικής δαπάνης στα υπουργεία, που αποτελούν και τους φορείς υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής, επιχειρείται η σύνδεση της απόδοσης των εφαρμοζόμενων πολιτικών του κράτους σε συνάρτηση με τους δαπανώμενους πόρους³⁴.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων ως εργαλείο κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στηρίζεται στη φιλοσοφία ότι το Κράτος θέτει στόχους προς υλοποίηση, οι οποίοι παρουσιάζονται με τη μορφή συγκεκριμένων προγραμμάτων, σε αντιστοίχιση με τα μετρήσιμα αποτελέσματά τους, τα οποία αξιολογούν την απόδοσή τους καθώς και την συνέχιση ή όχι αυτών των προγραμμάτων³⁵.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων καταρτίζεται, αφού πρώτα τεθούν οι βραχυπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στρατηγικοί στόχοι του Κράτους και κάθε φορέας συντάσσει το επιχειρησιακό σχέδιο δράσης του. Οι στόχοι αυτοί σχεδιάζονται για το μεσοπρόθεσμο χρονικό διάστημα 3ετίας.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι η ανάλυση του σχεδίου σε «Τομείς Πολιτικής», που είναι οι κύριοι άξονες λειτουργικής δραστηριότητας και ορίζεται ο υπεύθυνος για την επίτευξη των στόχων φορέας καθώς επίσης δεσμεύονται και οι σχετικοί πόροι. Παράδειγμα Τομέων Πολιτικής είναι οι Υποδομές, η Υγεία, η Άμυνα κλπ. Εν συνεχεία αυτοί κατηγοριοποιούνται σε «Προγράμματα», δηλ. συγκοινωνιακές υποδομές ή υποδομές σε επικοινωνίες, τα οποία με τη σειρά τους αναλύονται σε «Δράσεις», όπως λιμενικές συγκοινωνίες, οδικές συγκοινωνίες.

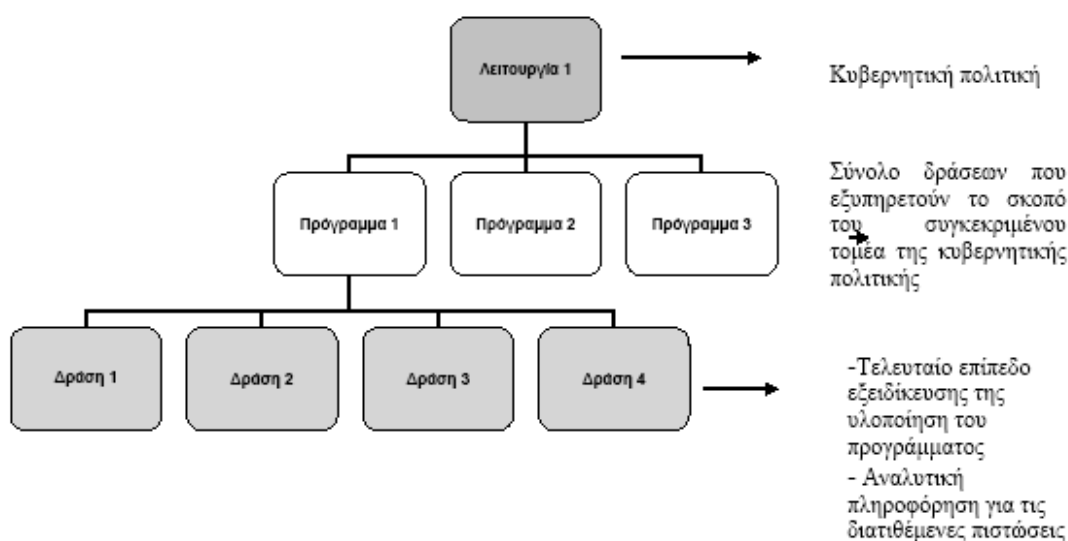
Η ανάλυση στα επίπεδα λειτουργικής δραστηριότητας, γίνεται προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος του προϋπολογισμού, ενώ τα επίπεδα μπορούν να είναι και

³⁴ Δρούλιας Β., Πετρουλάκη Ι., 2012, «Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων και η συμβολή του στον εξορθολογισμό της δημόσιας διαχείρισης», Τα Νέα του ΣΟΕΛ, ΙΕΣΟΕΛ

³⁵ Αργεΐτης et al., 2011, «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», ΙΝΕ ΓΣΕΕ-Παρατηρητήριο Οικ/κών & Κοινωνικών Εξελίξεων

περισσότερα από τρία, ανάλογα με τη διοικητική δομή του φορέα και ασφαλώς την ασκούμενη κυβερνητική πολιτική.

ΣΧΗΜΑ 2: ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ



ΠΗΓΗ ΕΣΠ 2008

Πολύ σημαντικό στοιχείο αποτελεί η ανάθεση ευθύνης, μέσω του ορισμού των υπεύθυνων του κάθε προγράμματος και των δράσεων, οι οποίοι παρακολουθούν, κατευθύνουν και συντονίζουν την όλη διαδικασία καθώς επίσης διαχειρίζονται τους πόρους. Οι υπεύθυνοι είναι πολιτικοί αλλά και υπηρεσιακοί παράγοντες και πρέπει να διαθέτουν εμπειρία στη διοίκηση προγραμμάτων και δράσεων.

Επίσης, σε κάθε άξονα λειτουργικών δραστηριοτήτων, πρόγραμμα και δράση έχουν διατυπώνονται με σαφήνεια οι στόχοι επίτευξης και έχουν θεσπιστεί συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και αντικειμενικοί δείκτες για την μέτρηση των αποτελεσμάτων, σύμφωνα με τα οποία θα προσδιοριστεί ο βαθμός επίτευξης των στόχων.

Το επόμενο στάδιο κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, περιλαμβάνει την κατανομή των διαθέσιμων πόρων σε κάθε δομικό στοιχείο των λειτουργικών δραστηριοτήτων από την πολιτική εξουσία, σύμφωνα με τη αξιολόγηση των προτεραιοτήτων. Να επισημάνουμε ότι η κατανομή γίνεται από μηδενική βάση, δηλ. κάθε

ανάγκη αξιολογείται από την αρχή, αναγνωρίζεται ο βαθμός σκοπιμότητάς της, κρίνεται και κατόπιν εγκρίνεται ή όχι. Με αυτό τον τρόπο καταγράφονται οι εγκεκριμένες στον προϋπολογισμό και κατανέμονται τα ποσά στους τομείς-προγράμματα-δράσεις. Σε περίπτωση που οι πόροι δεν επαρκούν για την κάλυψη των αναγκών-στόχων (οι ανάγκες έχουν μεταφραστεί σε στόχους), γίνονται προσαρμογές και αναπροσαρμογές, προκειμένου να υπάρξουν στόχοι υλοποιήσιμοι.

Η διαδικασία κατάρτισης ολοκληρώνεται, με την κατάθεση στα αρμόδια νομοθετικά όργανα, για έγκριση του κατηρτισμένου προϋπολογισμού προγραμμάτων, στον οποίο έχει «καταστρωθεί» ο στρατηγικός σχεδιασμός για τις διαδικασίες, τους εμπλεκόμενους φορείς (stakeholders), τους στόχους πολιτικής και της κοστολόγησής του.

Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε το γεγονός ότι οι κρατικοί φορείς έχουν ζωτική σημασία στην όλη διαδικασία καθώς επίσης και ότι, διαδραματίζεται μία αμφίδρομη, διαδραστική σχέση της Κεντρικής εξουσίας προς τους φορείς για τα θέματα χάραξης πολιτικής και αντίστροφα, δηλαδή του σημαίνοντα ρόλου των φορέων, ήτοι των υπουργείων και των οργανισμών, προς την Κεντρική εξουσία για τα θέματα στοχοθεσίας, σχεδιασμού μεθοδολογίας, τεκμηρίωσης και αξιολόγησης.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Η υλοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων γίνεται κατά την εκτέλεση του εγκεκριμένου προϋπολογισμού. Οι δημόσιοι φορείς ακολουθούν τον σχεδιασμό, χρησιμοποιούν τους πόρους και υλοποιούν τους στόχους. Πολλές φορές ανακύπτουν προβλήματα, λόγω αστοχίας του σχεδιασμού και της εφαρμογής αυτού. Για το λόγο αυτό, θεμιτό και ταυτόχρονα σημαντικό είναι, να υπάρχει διακριτική ευχέρεια και ευελιξία, προκειμένου να γίνονται οι απαραίτητες προσαρμογές του σχεδίου στην υφιστάμενη κατάσταση και τα πραγματικά τρέχοντα δεδομένα. Για την αποτροπή φαινομένων αντικονομικής χρήσης των πόρων, θα πρέπει βεβαίως να υπάρχουν οι σχετικές δικλίδες ασφαλείας .

Ο απολογισμός του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Εν συνεχεία ακολουθεί ο απολογισμός που είναι το στάδιο αξιολόγησης της επίτευξης των στόχων. Συγκεκριμένα, κάθε υπηρεσία συντάσσει μια αναφορά, αναλύοντας τις ενέργειές της, τη διάθεση των πόρων, τα κόστη και τα αποτελέσματα, συσχετίζοντας τα, με αυτά που είχαν προγραμματισθεί, σύμφωνα με τα στοιχεία του κατηρτισμένου

προϋπολογισμού. Κάθε απόκλιση αναλύεται και αιτιολογείται επαρκώς. Ο βαθμός επίτευξης των στόχων των λειτουργικών δραστηριοτήτων στα διάφορα επίπεδα επηρεάζει και εν τέλει αποτελεί την επίδοση της εφαρμοζόμενης κρατικής πολιτικής, καθόσον οι αποδόσεις κάθε προγράμματος, δράσης, κ.λ.π., συναθροίζονται και δημιουργούν το έργο κάθε υπουργείου και κατ' επέκταση της κυβέρνησης συνολικά.

Σε κάθε περίπτωση η εξαγωγή συμπερασμάτων είναι μια πολυσύνθετη διαδικασία που προκύπτει από τη συνδυαστική μελέτη του βαθμού επίτευξης των στόχων και των χρησιμοποιούμενων δεικτών απόδοσης, οι οποίοι είναι ποσοτικοί, αλλά και ποιοτικοί, όπως για παράδειγμα κόστος υπηρεσιών και ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών. Δηλαδή η επίτευξη του στόχου μείωσης του κόστους στα επίπεδα πρόβλεψης σε ένα πρόγραμμα του υπουργείου υγείας, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη και επιτυχία αν δεν συσχετισθεί με την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας.

Οι προϋποθέσεις υλοποίησης και επιτυχίας

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί μία πρόκληση για το ελληνικό δημόσιο σύστημα, λόγω της ιδιαιτερότητας και της πολυπλοκότητας του, όσο και της εν γένει φιλοσοφίας που το διέπει. Περιλαμβάνεται στο σύστημα μεταρρυθμίσεων που επιβάλλεται να γίνουν στη χώρα μας, αλλά ταυτόχρονα οι αλλαγές αυτές αποτελούν και προϋποθέσεις για την αποδοτική λειτουργία του.

Σημαντικό στοιχείο είναι η πολυπλοκότητα και πολυσυζητημένη αναδιάρθρωση της δομής της διοίκησης. Η συμβατότητά του με τις δομές των προγραμμάτων και των δράσεων είναι καθοριστική για την απρόσκοπτη ανάθεση, εκτέλεση και παρακολούθηση της ευθύνης.

Ο ανθρώπινος παράγοντας και ο προσανατολισμός της νοοτροπίας του στην κατεύθυνση της επιμόρφωσης, στα επαρκή προσόντα και στην αλλαγή φιλοσοφίας για την παραγωγή δημόσιας αξίας μέσα από ένα σύστημα παρακίνησης και συμμετοχικής διαχείρισης, έχουν επίσης κομβικό ρόλο, προκειμένου να οδηγηθούμε στην ορθότερη ανάθεση καθηκόντων και αξιοποίηση δεξιοτήτων, υποστηρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο και την προσωπική ανάπτυξη των υπαλλήλων, καθόσον η μεγαλύτερη ατομική διακριτική ευχέρεια δράσης, με σεβασμό πάντα στο ισχύον πλαίσιο κανόνων και η ισχυρότερη αμοιβαία εμπιστοσύνη επιτρέπουν στα άτομα να συμβάλουν περισσότερο σε συλλογικά επιτεύγματα.

Σημαντική προϋπόθεση για την υλοποίησή του, καθώς επίσης και σημαντική καινοτομία του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι ο τρόπος κατανομής ευθυνών και αρμοδιοτήτων και η δημιουργία νέων θέσεων ευθύνης³⁶. Οι υπεύθυνοι των προγραμμάτων επιφορτίζονται με διαχειριστικές καθώς και επιχειρησιακές αρμοδιότητες.

Μία ακόμα καινοτομία, αλλά ταυτόχρονα και ζωτικής σημασίας εργαλείο, αποτελεί η επιμέτρηση της αποτελεσματικότητας, που προϋποθέτει την δημιουργία, από κάθε υπηρεσία, ενός αξιόπιστου συστήματος συλλογής πληροφόρησης και αξιολόγησης των πληροφοριών, βάσει ενός ορθού μηχανισμού με τον οποίο θα γίνεται ο υπολογισμός των δεικτών.

Επίσης όσον αφορά στην ηγεσία των υπουργείων, σημαντικός παράγοντας είναι η δέσμευσή τους για την εφαρμογή του μοντέλου αυτού, επιδεικνύοντας επιμονή, τήρηση των στόχων και συνεχή εμπλοκή στην όλη διαδικασία κατάρτισης-εκτέλεσης-παρακολούθησης του προϋπολογισμού.

Τέλος, επισημαίνεται η σπουδαιότητα, προκειμένου να καταστεί εφικτή η ορθή εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, η ταυτόχρονη εισαγωγή και χρήση ενός λογιστικού συστήματος, το οποίο είναι εναρμονισμένο με τα διεθνή πρότυπα, όπως είναι η Γενική Λογιστική ή Λογιστική Δεδουλευμένης Βάσης, σε αντίθεση με την Λογιστική Ταμειακής Βάσης.

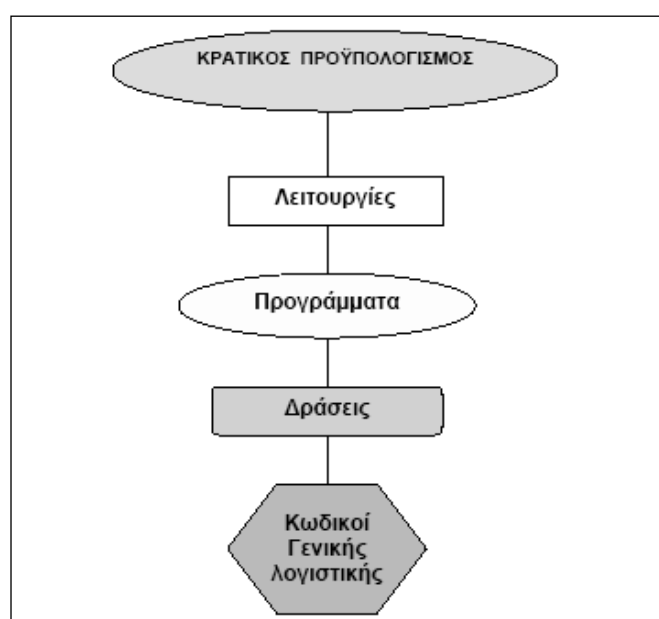
Με τη Λογιστική Δεδουλευμένης Βάσης καταγράφονται πλήρως οι συναλλαγές κατά τη στιγμή υλοποίησής τους, ανεξάρτητα από το χρόνο που πραγματοποιήθηκαν οι σχετικές ταμειακές ροές. Οι μεταβολές που επιφέρουν τα λογιστικά γεγονότα-ενέργειες στην κρατική περιουσία και καταγράφονται στις λογιστικές καταστάσεις, επηρεάζουν και «κινούν» δύο λογαριασμούς, ήτοι Χρέωση και Πίστωση, καθιστώντας το σύστημα εξ' ορισμού διπλογραφικό³⁷. Το αντίθετο, συμβαίνει στη Λογιστική Ταμειακής Βάσης, που το σύστημα είναι απλογραφικό και οι συναλλαγές εγγράφονται λογιστικά μόνο όταν

³⁶ Το Πρόγραμμα αποτελείται από ένα σύνολο πόρων (πιστώσεων, ανθρώπινου δυναμικού κ.λ.π.) που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων ενός μείζονος τομέα πολιτικής και για το οποίο ορίζεται υπεύθυνος υλοποίησης

³⁷ Αργεΐτης et al., 2011, «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», ΙΝΕ ΓΣΕΕ-Παρατηρητήριο Οικ/κών & Κοινωνικών Εξελίξεων

πληρώνονται ή λαμβάνονται μετρητά. Επίσης, δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των μακροπρόθεσμων επενδύσεων (λ.χ. αγορά παγίων στοιχείων Ενεργητικού) και της πληρωμής μιας δαπάνης, καθώς επίσης οι εκταμιεύσεις των δανείων αποτυπώνονται στα Έσοδα, καθόσον εισρέουν μετρητά, χωρίς όμως να αποτυπώνονται και ως υποχρεώσεις του Δημοσίου³⁸.

ΣΧΗΜΑ 3: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ & ΓΕΝΙΚΗ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΗΓΗ: ΕΣΠ³⁹ 2008



Όπως εμφανίζεται και στο ανωτέρω σχήμα απεικόνισης του προϋπολογισμού επιδόσεων, η Λογιστική Δεδοουλευμένης Βάσης, δύναται να καλύψει το τελευταίο επίπεδό του, τις «Δράσεις», από το οποίο προκύπτουν πληροφορίες για το είδος του εσόδου ή της δαπάνης.

³⁸ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2009- Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009

³⁹ Τα Εθνικά Σχέδια Προγραμμάτων (ΕΣΠ) είναι σύστημα ταξινόμησης και ανάλυσης των κρατικών λειτουργιών σε προγράμματα, ύστερα από καταγραφή και ανάλυση των βασικών λειτουργιών της Κεντρικής Διοίκησης με κριτήρια τομείς πολιτικής που εξυπηρετούν. Αυτό αποτελεί και το ΕΣΠ 2008, ενώ στο ΕΣΠ 2009 καταγράφηκαν επιπλέον οι συναφείς δράσεις, βάσει της κατηγοριοποίησης εσόδων-εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού.

Αποτελέσματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων

Τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων, όπως πάντα, είναι μακροπρόθεσμα και απαιτείται χρόνος μετάβασης, ειδικά σε θέματα υιοθέτησης νέων μοντέλων κουλτούρας και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο ενστερνισμός «του καινούργιου» είναι κάτι που απαιτεί ορισμένο χρόνο, τα οφέλη όμως έχουν μεγάλη βαρύτητα που υποσκελίζουν κάθε δυσκολία.

Το κοινωνικό κράτος, αποτελεί προτεραιότητα της πολιτικής εξουσίας. Η επίτευξη αυτού του σκοπού καθίσταται εφικτή με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, αφού γίνεται αξιολόγηση των στόχων και σύνδεσή τους με την αποδοτικότερη και βέλτιστη χρήση κεφαλαίων και ανθρώπων.

Επίσης, έχοντας αξιόπιστη απεικόνιση της κρατικής λειτουργίας, αποφεύγονται οι οριζόντιες και γενικευμένες περιστολές δημοσίων δαπανών, που προσδίδουν έναν μη «δίκαιο» χαρακτήρα του Κράτους και είναι πιο ευδιάκριτη η περικοπή αντικοινωνικών δράσεων, αλλά και αυτών που αφορούν σε κοινωνικούς τομείς με περιορισμένη συνεισφορά. Το σύστημα Προϋπολογισμού βάσει Επιδόσεων δεν αποτελεί ούτε μέθοδο περιορισμού των δαπανών, ούτε μέθοδο που ευνοεί τις δαπάνες, καθώς στόχος του είναι απλώς να κάνει τη διάκριση μεταξύ «σημαντικών» και «λιγότερο σημαντικών» δαπανών. Επομένως, είναι ένα σύστημα χρήσιμο σε οποιαδήποτε δημοσιονομική συγκυρία: τόσο σε περιόδους αναπτυξιακής δημοσιονομικής πολιτικής, όσο και σε καιρούς δημοσιονομικής πίεσης⁴⁰.

Επιπροσθέτως, ενισχύονται η διαφάνεια και η αξιοπιστία της κρατικής διαχείρισης, που είναι πολύ σημαντικά στοιχεία για τους πολίτες και το ίδιο το Κράτος, ειδικά τώρα στη διάβαση της «μετά κρίσης» εποχής, όπου επιδιώκεται η εμπέδωση της αξιοπιστίας μας προς τους ευρωπαϊούς εταίρους, τις διεθνείς αγορές και οπωσδήποτε αποτελεί ορόσημο της νέας δημόσιας διακυβέρνησης.

⁴⁰ Γ.Λ.Κ., 2019 «Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων», ,σελ. 11

Στην τελική ανάπτυξή του, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δίνει βαρύτητα στην κατανομή πιστώσεων ανά πρόγραμμα, με αποτέλεσμα, αυτό να μεταφράζεται σε επικέντρωση της χρηματοδότησης ανά στόχο πολιτικής.

Συνεπώς, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να συμβάλει, τουλάχιστον θεωρητικά, στην ουσιαστική βελτίωση των προσφερόμενων δημόσιων υπηρεσιών, στην ενίσχυση της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου στη λειτουργία του δημόσιου τομέα και στην ορθολογικότερη αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος⁴¹.

3.3.2. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα, ως πρώτη προσπάθεια να εισαχθεί ο προϋπολογισμός προγραμμάτων ήταν ο Ν. 3230/2004, ο οποίος όμως δεν εφαρμόστηκε.

Η κυβέρνηση, το 2008 προχώρησε στην κατάρτιση ενός συστήματος ταξινόμησης των κρατικών λειτουργιών με μορφή προγραμμάτων, το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων (ΕΣΠ), ενώ το 2009 κατεγράφησαν και οι συναφείς δράσεις. Επίσης, με το Ν. 3513/2006 είχαν συσταθεί δύο νέες υπηρεσίες στο ΓΛΚ για την υλοποίηση του Προϋπολογισμού, το Τμήμα Αναμόρφωσης του Συστήματος Κατάρτισης και Παρακολούθησης του Προϋπολογισμού και το Αυτοτελές Τμήμα Μετάβασης και Εφαρμογής Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής στο Δημόσιο⁴².

Στη χώρα μας λοιπόν, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, ξεκίνησε ως ιδέα προς υιοθέτηση πολλά υποσχόμενη, το 2008, με τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2008, ο οποίος συνοδευόταν από ειδική έκδοση με τίτλο «Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008». Το Υπουργείο Οικονομικών είχε σαν στόχο με αυτή την ειδική έκδοση να παρουσιάσει τον αρχικό σχεδιασμό για τις μεταρρυθμίσεις που προωθούσε και παράλληλα να ενημερώσει τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Συγκεκριμένα όπως αναφέρει στην επιστολή του, ο τότε Υπουργός Οικ/κών «... με τη νέα αυτή μορφή προϋπολογισμών καθίσταται ευκολότερη

⁴¹ Αργεΐτης et al., 2011, «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», ΙΝΕ ΓΣΕΕ-Παρατηρητήριο Οικ/κών & Κοινωνικών Εξελίξεων, σελ. 89

⁴² Λουκανίδου Ο., 2010, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση-Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 54, σελ. 45-48

η καταγραφή και ο έλεγχος της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών, ελέγχεται η αποτελεσματικότητα των διαφόρων δράσεων και το κόστος κάθε προγράμματος, παρέχεται η δυνατότητα πολυετούς προγραμματισμού, και ενισχύεται η διαφάνεια στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Ταυτόχρονα, επιδίωξή μας είναι να αποτελέσει τη βάση συζήτησης με τα υπουργεία και τους λοιπούς φορείς για τις αλλαγές που θα επιφέρει ο νέος τρόπος κατάρτισης, εκτέλεσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του προϋπολογισμού και τη βελτίωση και περαιτέρω ανάλυση του Εθνικού Σχεδίου Προγραμμάτων που παρουσιάζεται»⁴³.

Όμως, η βαθιά δημοσιονομική κρίση που ακολούθησε, οδήγησε σε αλλαγή προτεραιοτήτων για τη δημοσιονομική διαχείριση⁴⁴.

Το 2010, στο νέο Δημόσιο Λογιστικό (Ν. 4270/2010) και στο άρθρο 55 αυτού, εφαρμόζεται εκ νέου το σύστημα του προϋπολογισμού κονδυλίων, ενώ στο άρθρο 56 του εν λόγω νόμου, προβλέπεται η υιοθέτηση στο μέλλον και του συστήματος του προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Ωστόσο, στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018, παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 2 η «Επισκόπηση δαπανών», αποτελώντας την αρχική διεργασία για την εισαγωγή του προϋπολογισμού επιδόσεων, αποτυπώνοντας έτσι την βούληση για προώθησή του.

Το 2019 το Υπουργείο Οικονομικών έκανε βήματα προς τη μεταρρύθμιση του υφιστάμενου συστήματος προϋπολογισμού και τη μετάβαση σε Προϋπολογισμό Επιδόσεων (Performance Budgeting / PB). Το Μάρτιο 2019 εκδόθηκε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους το «Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων» επιχειρώντας να παρουσιάσει το μεθοδολογικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό επιδόσεων καθώς και να αποτελέσει ένα πρακτικό εργαλείο για τη βέλτιστη υποστήριξη του πιλοτικού σχεδιασμού του συστήματος⁴⁵.

⁴³ Υπουργός Οικ/κών, 2007, «Επιστολή Υπουργού Οικ/κών προς τη Βουλή των Ελλήνων για τον ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2008»

⁴⁴ Υπ. Οικ/κών, 2018, Επεξηγηματική έκθεση στο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022», σελ. 44

⁴⁵ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019, σελ.107

Στο ανωτέρω εγχειρίδιο, περιγράφεται η μεθοδολογία που περιλαμβάνει ο προϋπολογισμός επιδόσεων, αποσαφηνίζονται τα κυριότερα λειτουργικά χαρακτηριστικά του και παρουσιάζονται παραδείγματα εφαρμογής του καθώς επίσης θα επικαιροποιείται, κατά τη διάρκεια της προετοιμασίας για τη μετάβαση στο νέο σύστημα, μέσω των αποτελεσμάτων του πιλοτικού σχεδιασμού και εφαρμογής του.

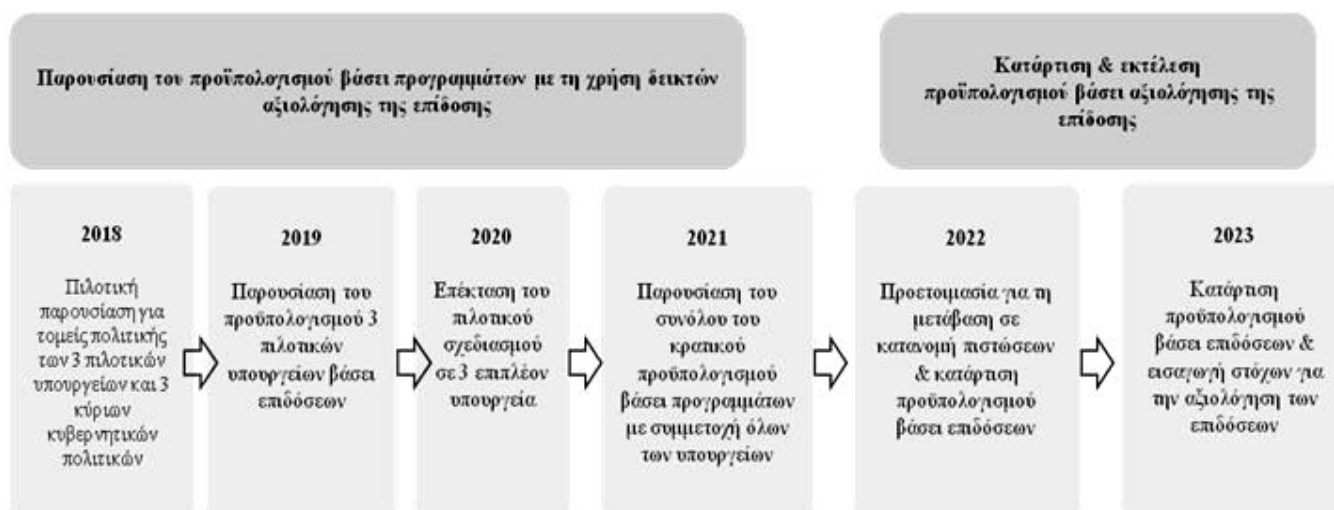
Με τη μεταρρύθμιση του υφιστάμενου συστήματος προϋπολογισμού από το Υπουργείο Οικονομικών, επιδιώκεται, πέραν των απαντήσεων στα ερωτήματα «ποιος» και «πόσο» ξοδεύει, να μπορεί πλέον να δοθεί και απάντηση στο ερώτημα «γιατί» δαπανώνται οι δημόσιοι πόροι, ποιες δράσεις χρηματοδοτούν και με ποιο αποτέλεσμα. Η μέτρηση και παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος των κυβερνητικών δράσεων ενισχύει σημαντικά τη διαφάνεια και υποστηρίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων κατανομής των πόρων και τον ανασχεδιασμό αναποτελεσματικών κρατικών λειτουργιών.

Σχεδιασμός συστήματος προϋπολογισμού επιδόσεων

Η αλλαγή του συστήματος κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού σχεδιάζεται να υλοποιηθεί σε δύο στάδια, σε βάθος πενταετίας, ως εξής:

- α' στάδιο: παρουσίαση του συνόλου του προϋπολογισμού από το έτος 2022 και με δομή προγραμμάτων παράλληλα με την υφιστάμενη μορφή κατάρτισης του προϋπολογισμού
- β' στάδιο: κατάρτιση (το 2023) και εκτέλεση προϋπολογισμού επιδόσεων για το έτος 2024, στη βάση και της επιτυχούς υλοποίησης της λογιστικής μεταρρύθμισης⁴⁶.

ΣΧΗΜΑ 4: ΑΝΑΠΤΥΓΜΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΕΤΗ 2018-2023
ΠΗΓΗ: ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΈΚΘΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2019



Τα πιλοτικά Υπουργεία εφαρμογής προϋπολογισμού επιδόσεων στον Προϋπολογισμό έτους 2020 είναι το Πολιτισμού & Αθλητισμού, Οικονομικών, Προστασίας του Πολίτη, Υποδομών & Μεταφορών, Υγείας και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, τα οποία κατήρτισαν την αρχιτεκτονική των προγραμμάτων τους. Οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) είχαν τον ηγετικό ρόλο στην εσωτερική συζήτηση εντός του οργανισμού τους και των εποπτευομένων φορέων τους, μετά από συναντήσεις με το ΓΛΚ και μέσω των διυπουργικών επιτροπών, έγινε οριστικοποίηση και υποβολή των προτάσεών τους στο ΓΛΚ, με στόχο την ανάπτυξη των δύο πρώτων επιπέδων της ταξινόμησης, ήτοι α) Τομείς Πολιτικής⁴⁷ και β) Προγράμματα⁴⁸. Οι Τομείς Πολιτικής καταρτίστηκαν από το Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο βασίστηκε στο διεθνές πρότυπο λειτουργικής ταξινόμησης COFOG (Classification of Functions of Government) ενσωματώνοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του Ελληνικού Κράτους. Το «Ετήσιο Σχέδιο Προγραμμάτων»⁴⁹ έχει ενσωματωθεί στον Προϋπολογισμό Έτους 2020.

Βασικό στοιχείο του προϋπολογισμού επιδόσεων αποτελεί και η αποτύπωση της χρηματοδότησης των βασικών λειτουργιών του Κράτους. Για το λόγο αυτό, σε συνέχεια της νέας οικονομικής και διοικητικής ταξινόμησης του κρατικού προϋπολογισμού, που θα δούμε κατωτέρω, είχε ξεκινήσει από τα τρία Υπουργεία, δηλ. Υγείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Υποδομών & Μεταφορών, για το έτος 2019, μια πρώτη προσπάθεια αποτύπωσης των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό τους.

Στην πλήρη ανάπτυξη του νέου συστήματος, κάθε Πρόγραμμα από τους Τομείς Πολιτικής θα παρουσιάζεται με την χρηματοδότησή του από τον Κρατικό Προϋπολογισμό καθώς και η συνεισφορά λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την επίτευξη των στόχων του.

Ενδεικτικά, κατωτέρω παρουσιάζεται, το Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος (ΕΣΠ) του Υπουργείου Οικονομικών, ως πιλοτικό Υπουργείο.

⁴⁷ Σε κάθε Τομέα Πολιτικής δύναται να αναπτύσσονται Προγράμματα διαφορετικών Υπουργείων

⁴⁸ Αποτελούν επίπεδο εκτέλεσης του προϋπολογισμού και αναπτύσσονται υπουργικά

⁴⁹ Ονομάζεται το σύνολο των στοιχείων και πληροφοριών για κάθε Πρόγραμμα του προϋπολογισμού επιδόσεων

Ετήσιο Σχέδιο Προγράμματος «Διαχείριση Δημόσιας Περιουσίας»

Ανάπτυξη Κυρίων Δεικτών Επίδοσης: Αποτελεί τη βασική προτεραιότητα για το 2020.

Ανώτατο επίπεδο ιεραρχικής δομής με ευθύνη του Προγράμματος: Υπεύθυνος υλοποίησης είναι η Γενική Γραμματεία Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας.

Στρατηγική Προγράμματος, προκλήσεις και σχεδιαζόμενες εξελίξεις: Οι στρατηγικοί σκοποί είναι α) η ενίσχυση και ο προγραμματισμός των μεθόδων καταγραφής-προστασίας-αξιοποίησης της Δημόσιας Περιουσίας, β) η ποιοτική αναβάθμιση των κτιριακών υποδομών του Δημοσίου με ταυτόχρονη εξοικονόμηση δημοσίων πόρων, γ) η ενίσχυση-επέκταση της ψηφιακής βάσης του Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, δ) η εκπλήρωση της βούλησης των διαθετών που καταλείπουν την περιουσία τους στο Δημόσιο για κοινωφελείς σκοπούς και ε) η ανεύρεση κληρονόμων των σχολαζουσών κληρονομιών.

Στόχοι ή αναμενόμενα αποτελέσματα: Κύριος στόχος είναι η βέλτιστη αξιοποίηση και προστασία της Δημόσιας Περιουσίας.

Κύριες εκροές ή προϊόντα (outcomes): α) Οι κύριες εκροές είναι το Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας, β) τα κτιριολογικά προγράμματα που αφορούν στις μισθώσεις των κτιρίων για τη στέγαση των Δημοσίων Υπηρεσιών και οι στεγάσεις των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και γ) η αξιοποίηση του μητροπολιτικού πόλου του Ελληνικού-Αγ. Κοσμά.

Κύριες δραστηριότητες- Δράσεις Προγράμματος: Σε αυτές περιλαμβάνονται α) η διαμόρφωση του πλαισίου καταγραφής της ακίνητης Δημόσιας Περιουσίας και η αξιοποίησή της, β) η παρακολούθηση των κοινωφελών περιουσιών, γ) ο προσδιορισμός των εξαιρετέων και η ταυτοποίηση των προς μεταβίβαση στην ΕΤΑΔ ΑΕ ακινήτων.

Επισκόπηση δαπανών: Μέσω των δράσεων για την αξιοποίηση των ακινήτων του Δημοσίου καθώς και της μείωσης του κόστους των μισθωμάτων της στέγασης των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις: Για την υλοποίηση του Προγράμματος αυτού απαιτούνται μεταρρυθμίσεις όσων αφορά στη νομοθεσία που διέπει τις κοινωφελείς και σχολάζουσες κληρονομίες, την δημιουργία Ενιαίου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, την διαλειτουργικότητα των ψηφιακών βάσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και των φορέων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΜΕΤΡΗΣΗ ΕΠΙΔΟΣΗΣ

Στοιχεία Μέτρησης της Επίδοσης	
Έτος	2020
Υπεύθυνος Υλοποίησης Πολιτικής	Γενική Γραμματεία Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών
Στόχος	Αξιοποίηση και προστασία της δημόσιας περιουσίας
Ενδεικτικός Δείκτης Μέτρησης /Τύπος	Αριθμός επενδυτικών αιτημάτων που ικανοποιούνται προς τον αριθμό των αιτημάτων που υποβάλλονται για την αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας
Τρέχουσα τιμή	50%
Τιμή-στόχος	60%
Συχνότητα διεξαγωγής μέτρησης	Ετησίως
Μονάδα μέτρησης	Ποσοστό %

ΠΗΓΗ: ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2020

3.4 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ (SPENDING REVIEW)

3.4.1. ΈΝΝΟΙΑ -ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Η επισκόπηση δαπανών είναι μία μέθοδος και ένα μέσο που περιλαμβάνεται σε ένα ευρύτερο και ποικιλόμορφο σύνολο μεθόδων κατάρτισης προϋπολογισμού, με προσανατολισμό στα αποτελέσματα.

Είναι η διαδικασία για τον προσδιορισμό εναλλακτικών δυνατοτήτων εξοικονομήσεων, την αξιολόγησή τους και τη σχετική υιοθέτησή τους, με βάση το συστηματικό έλεγχο των υφιστάμενων δαπανών και γνώμονα τους επιδιωκόμενους στόχους/αποτελέσματα. Μπορούν να χρησιμοποιούνται ως εργαλείο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ή τη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου ανακατανέμοντας και/ή μειώνοντας τις δημόσιες δαπάνες για προγράμματα ή οργανισμούς με χαμηλή αποδοτικότητα. Οι επισκοπήσεις δαπανών εξετάζουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα με γνώμονα τα εκάστοτε επίπεδα χρηματοδότησης αλλά εξετάζουν και τις συνέπειες εναλλακτικών τρόπων χρηματοδότησης για την επίτευξη των αποτελεσμάτων, δηλ. outputs-προϊόντων ή outcomes-επιπτώσεων⁵⁰.

⁵⁰ ΓΛΚ, 2019, Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων, σελ.39

Οι επισκοπήσεις δαπανών αποτελούν ένα από τα εργαλεία του σύγχρονου δημοσιονομικού περιβάλλοντος των προϋπολογισμών επιδόσεων. Με την έξοδο της χώρας από το πρόγραμμα προσαρμογής, η αλλαγή στη φιλοσοφία της δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί βασική προτεραιότητα και μονόδρομο στην κατεύθυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης⁵¹.

Η επισκόπηση των δαπανών, αναπτύσσεται, βάσει των γενικών αρχών που έχουν τεθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες είναι μεταξύ άλλων, η ισχυρή κυβερνητική υποστήριξη, η χρήση πιλοτικών εφαρμογών και η παρακολούθηση της υλοποίησης των οικείων δράσεων και δραστηριοτήτων βασισμένη στα σχετικά χρονοδιαγράμματα και δείκτες.

Το εγχείρημα της επισκόπησης δαπανών απαιτεί την ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ των φορέων και του Υπουργείου Οικονομικών. Αποτελεί δυναμική διαδικασία μεσοπρόθεσμου χαρακτήρα, καθώς συνδέεται με αλλαγή κρατικών λειτουργιών και απαιτεί τη συγκριτική αξιολόγηση κάθε δαπάνης. Με τη διεξαγωγή επισκοπήσεων σε τακτική βάση, στόχος είναι να διασφαλιστεί η υψηλή και μετρήσιμη κοινωνική ανταποδοτικότητα των διατιθέμενων δημόσιων πόρων⁵².

Σε συνέχεια της αρχικής πιλοτικής εφαρμογής της επισκόπησης των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών σε τρία Υπουργεία (Οικονομικών, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Ανάπτυξης & Επενδύσεων (τέως Οικονομίας & Ανάπτυξης) από τον Σεπτέμβριο του 2016 από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το 2017 ολοκληρώθηκε μια καθολική επισκόπηση δαπανών στα Υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς τους. Οι εξοικονομήσεις που προέκυψαν ενσωματώθηκαν στον προϋπολογισμό του 2018, δημιουργώντας δημοσιονομικό χώρο για επέκταση της κοινωνικής προστασίας, κυρίως ενισχύοντας οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα⁵³.

Πέραν της δημιουργίας σημαντικού δημοσιονομικού χώρου που έδωσε την προαναφερόμενη δυνατότητα στήριξης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού με δράσεις

⁵¹ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019, Κεφάλαιο 3, σελ.107

⁵² Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019, Κεφάλαιο 3, σελ.99

⁵³ Υπ. Οικ/κών, 2018, Επεξηγηματική έκθεση στο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022», σελ. 43

όπως η ενίσχυση των χορηγούμενων οικογενειακών επιδομάτων, των σχολικών γευμάτων και των βρεφονηπιακών σταθμών, το όλο εγχείρημα, αποτελεί μια δομημένη προσπάθεια δημιουργίας τεχνογνωσίας στα Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς της γενικής κυβέρνησης, προκειμένου να κοστολογούν ορθολογικά τις δράσεις τους και να ιεραρχούν τις προτεραιότητές τους, με βάση τις πολιτικές του κάθε Υπουργείου μεσοπρόθεσμα. Συνεπώς, με την επισκόπηση δαπανών, ως μια αέναη διαδικασία βελτίωσης, απαραίτητες προϋποθέσεις αποτελούν η εγκαθίδρυση κουλτούρας στους φορείς, η εκπαίδευση των φορέων στη μεθοδολογία παρακολούθησης της επίτευξης των εξοικονομήσεων και η προετοιμασία των φορέων για περαιτέρω εμβάθυνση στις διαδικασίες επισκόπησης και εντοπισμού αναποτελεσματικών δράσεων και πολιτικών⁵⁴.

3.4.2. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

Ύστερα από τις επισκοπήσεις της πιλοτικής περιόδου εφαρμογής των ετών 2016 και 2017 και βάσει του στρατηγικού πλάνου για καθιέρωση της επισκόπησης δαπανών, το έτος 2018, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εμβάθυνε περισσότερο επί της διαδικασίας της επισκόπησης δαπανών. Το εγχείρημα κατά το έτος αυτό είχε περισσότερο στοχευμένο χαρακτήρα και αφορούσε τα Υπουργεία Υγείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Υποδομών & Μεταφορών. Η επισκόπηση των δαπανών τους, πραγματοποιήθηκε από την αρμόδια υπηρεσία του ΓΛΚ, αναλύθηκαν σε προγράμματα, ήτοι νοσοκομεία, πολιτιστικούς φορείς και συγκοινωνιακούς φορείς αντίστοιχα και καθορίστηκαν οι δράσεις για το καθένα.

Ενδεικτικά στον τομέα Υγείας οι δράσεις κατευθύνθηκαν στην αναδιάρθρωση του συστήματος προμηθειών, και του τρόπου λειτουργίας των ακτινοδιαγνωστικών εργαστηρίων. Στον τομέα του Πολιτισμού δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των εσόδων από πωλήσεις εισιτηρίων και από μισθώσεις αναψυκτηρίων, ενώ στον τομέα των Μεταφορών εστιάστηκαν στην εξυγίανση των ελλειμμάτων των συγκοινωνιακών φορέων και την καταπολέμηση της εισιτηριοδιαφυγής.

Η υποβολή προτάσεων εξοικονόμησης έγινε από ομάδες εργασίας που συγκροτήθηκαν σε κάθε Υπουργείο οι οποίες, σε συνεργασία με τη συντονιστική επιτροπή που δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών, είχαν ως στόχο να καταγράψουν και να κοστολογήσουν τις δράσεις των Υπουργείων και των εποπτευόμενων φορέων τους, να

⁵⁴ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018, Κεφάλαιο 2

εντοπίσουν περιοχές εξοικονόμησης δαπανών και ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς τους και να διατυπώσουν ποσοτικοποιημένες και αξιόπιστες προτάσεις.

Οι ομάδες εργασίας προχώρησαν στην καταγραφή, με όσο το δυνατόν πιο ομοιόμορφο τρόπο, των επιμερισμένων σε δραστηριότητες (κύρια αντικείμενα πολιτικών και εργασιών του κάθε Υπουργείου) δαπανών καθενός από τους φορείς. Καταγράφηκαν τα ιστορικά στοιχεία εξέλιξης των βασικών μεγεθών του προϋπολογισμού κάθε φορέα, από το 2013 μέχρι το 2017, και έγινε προβολή των μεγεθών αυτών για το χρονικό διάστημα μέχρι τη λήξη του εγκεκριμένου ΜΠΔΣ 2021. Σε όλες τις περιπτώσεις πριν την οριστικοποίηση της στοχοθεσίας προηγήθηκαν εντατικές διαβουλεύσεις με κάθε Υπουργείο για τη διαμόρφωση κοινά αποδεκτών προβλέψεων των δημοσιονομικών μεγεθών του στην υπό εξέταση περίοδο. Από την επισκόπηση εξαιρέθηκαν οι δαπάνες μισθοδοσίας, οι επενδυτικές δαπάνες και κάποιες άλλες εξειδικευμένες δαπάνες λόγω της ιδιαιτερότητάς τους π.χ. δαπάνη για κόκκινα δάνεια κ.λπ.⁵⁵

Σημειώνεται ότι οι συμφωνηθείσες κατά το 2017 εξοικονομήσεις έχουν επίσης, ήδη ενσωματωθεί, στα ανώτατα όρια δαπανών των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα των φορέων Γενικής Κυβέρνησης και συνεπώς με μέριμνα των αρμόδιων ΓΔΟΥ στους προϋπολογισμούς των εποπτευόμενων από αυτούς φορέων⁵⁶.

Η επισκόπηση των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης ωστόσο, δεν αποτελεί εφάπαξ άσκηση εξοικονόμησης πόρων. Με το νέο οργανόγραμμα του Υπουργείου Οικονομικών ιδρύθηκε νέα Διεύθυνση με στόχο, μεταξύ άλλων, τη διαρκή συγκριτική αξιολόγηση κάθε πρωτογενούς δαπάνης του Ελληνικού Δημοσίου ώστε οι πόροι που συλλέγει το Υπουργείο Οικονομικών να έχουν υψηλή και μετρήσιμη κοινωνική ανταποδοτικότητα.

Η νέα αυτή υπηρεσία, είναι η Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης⁵⁷ (ΔΑΔΓΚ) της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του ΓΛΚ

⁵⁵ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018, Κεφάλαιο 2,σελ. 34-35

⁵⁶ Η αρ. 2/1901/ΔΠΓΚ/8-1-2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019»

⁵⁷ Συστάθηκε με το Π.Δ. 142/2017/ΦΕΚ Α' 181

και παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης των δράσεων από τους φορείς του, προσανατολισμένη στον ως άνω κύριο στόχο⁵⁸.

Μέσα από τη δημιουργία ενός μόνιμου και τακτικού μηχανισμού παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης του προγράμματος εξοικονόμησης, με μηνιαία υποβολή αναφορών, επιχειρείται ο έγκαιρος εντοπισμός αποκλίσεων και η ανάπτυξη εναλλακτικών δράσεων σε περίπτωση απόκλισης από το στόχο⁵⁹.

Στο πόρισμα των ομάδων εργασιών εμφανίζονται οι πολιτικές που μελετήθηκαν, οι αναμενόμενες εξοικονομήσεις, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, κάνοντας τη συσχέτιση τιμής-στόχου για το πρώτο έτος υλοποίησης κάθε δράσης.

Οι προτάσεις εξοικονόμησης που αξιολογήθηκαν ως ρεαλιστικές, εφικτές και συμβατές με την ακολουθούμενη οικονομική πολιτική ενσωματώθηκαν στο σχέδιο προϋπολογισμού έτους 2018 και στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2019-2022.

Βασική διάσταση για την επιτυχημένη εφαρμογή της επισκόπησης δαπανών αποτελεί η ισχυρή δέσμευση από τα ίδια τα Υπουργεία. Για το λόγο αυτό, τμήμα του προκύψαντος δημοσιονομικού οφέλους, από τις νέες δράσεις του έτους 2018, αποφασίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών, να παραμένει στο Υπουργείο που επιτευχθεί η εξοικονόμηση, προκειμένου να χρησιμοποιηθεί σε δράσεις για την αρωγή των ασθενέστερων ομάδων.

Τα Υπουργεία που μετείχαν στο πρόγραμμα, οι αντίστοιχες εξοικονομήσεις δαπανών και η αύξηση εσόδων που ενσωματώθηκαν στον προϋπολογισμό έτους 2018 παρουσιάζονται στον πίνακα και το αντίστοιχο διάγραμμα που ακολουθούν:

⁵⁸ Παρακολούθηση εκτέλεσης προγράμματος επισκόπησης δαπανών οικονομικού έτους 2018

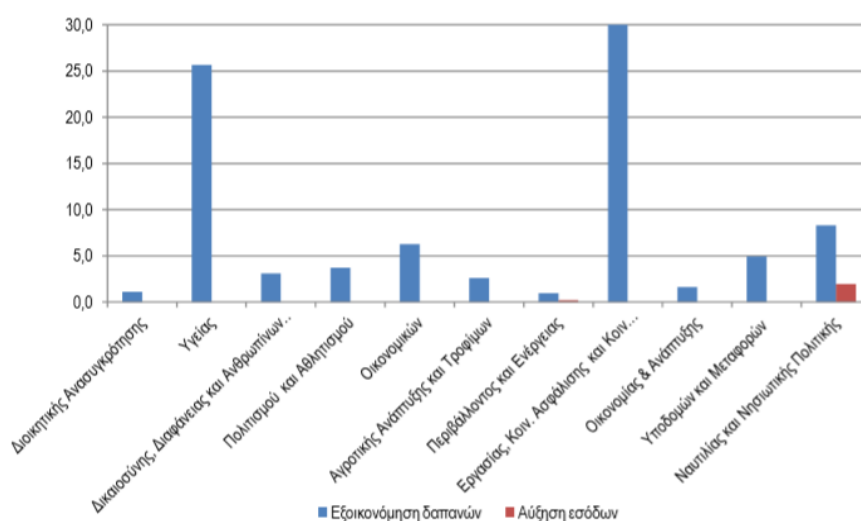
⁵⁹ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019, Κεφάλαιο 3, σελ.100

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ Η ΑΥΞΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ)

Υπουργείο - Φορέας	Δαπάνες	Έσοδα
Διοικητικής Ανασυγκρότησης	1,1	-
Υγείας	25,7	-
Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	3,1	-
Πολιτισμού και Αθλητισμού	3,7	-
Οικονομικών	6,3	-
Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	2,6	-
Περιβάλλοντος και Ενέργειας	1,0	0,2
Εργασίας, Κοιν. Ασφάλισης και Κοιν. Αλληλεγγύης	30,0	-
Οικονομίας & Ανάπτυξης	1,6	-
Υποδομών και Μεταφορών	4,9	-
Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής	8,3	2,0
Σύνολο	88,3	2,2

ΠΗΓΗ: ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΈΚΘΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2019

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ Η ΑΥΞΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ)



ΠΗΓΗ: ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΈΚΘΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2019

Για το οικονομικό έτος 2019 υλοποιήθηκε πρόγραμμα επισκόπησης δαπανών υπό το συντονισμό της Διεύθυνσης Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης του ΓΛΚ. Το 2019 έγινε παρακολούθηση της υλοποίησης των δράσεων που είχαν συμφωνηθεί κατά τα έτη 2017 και 2018, προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των σχετικών εξοικονομήσεων. Για το σκοπό αυτό, εκτός από τα τριμηνιαία στοιχεία εκτέλεσης προϋπολογισμού που

αποστέλλονται στη ΔΠΓΚ⁶⁰, ομοίως αποστέλλονται στην αρμόδια Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης, τα στοιχεία παρακολούθησης και υλοποίησης, για όλες τις δράσεις, με τις οποίες συμμετέχουν στην επισκόπηση δαπανών οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με την αριθμ. 2/24906/ΔΑΔΓΚ/2018 εγκύκλιο (ΑΔΑ: 6ΘΡ7Η-8Ν1). Επιπλέον, για τα Υπουργεία Υγείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Υποδομών & Μεταφορών, έγινε αποστολή και των ειδικότερων στοιχείων που είχαν συμφωνηθεί κατά το έτος 2018, στο πλαίσιο της εφαρμογής του προγράμματος επισκόπησης δαπανών για το 2019, τα οποία αφορούσαν σε στοιχεία δεικτών, τεκμηρίωση υλοποίησης χρονοδιαγράμματος δράσεων κλπ. Για τα Υπουργεία αυτά, η παρακολούθηση της επίτευξης των εξοικονομήσεων που είχαν συμφωνηθεί κατά το 2018 έγινε βάσει των χρονοδιαγραμμάτων, των δεικτών και των στόχων, όπως έχουν τεθεί και συμφωνηθεί⁶¹.

Επιπροσθέτως, τον Ιούλιο του 2019, ξεκίνησε η επισκόπηση του συνόλου των δαπανών των Υπουργείων Υγείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού, Υποδομών & Μεταφορών και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων και των εποπτευόμενων φορέων τους.

Το στρατηγικό σχέδιο της επισκόπησης του έτους 2019, αναπτύχθηκε σε τρεις πυλώνες που είναι α) η αξιολόγηση της επίδοσης των φορέων αναφορικά με τις δαπάνες και τα έσοδά τους, β) η προώθηση της επενδυτικής τους ανάπτυξης, μέσω της βέλτιστης διαχείρισης των πόρων και περιουσιακών στοιχείων τους και γ) η εισαγωγή ενός ολοκληρωμένου συστήματος κύριων δεικτών επίδοσης, ώστε να παρακολουθείται και να αξιολογείται η πορεία εφαρμογής των προβλεπόμενων δράσεων και δραστηριοτήτων.

Τέλος, οι δράσεις που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο της προαναφερόμενης επισκόπησης δαπανών και λήφθηκαν υπόψη στον Προϋπολογισμό έτους 2020 περιλαμβάνουν «οριζόντιες» δράσεις, που αφορούν σε μεταρρυθμίσεις για τους περισσότερους ή και το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καθώς επίσης «τομεακές», οι οποίες σχετίζονται με πολιτικές συγκεκριμένου Υπουργείου ή φορέα Γενικής Κυβέρνησης⁶².

⁶⁰ Σύμφωνα με την αριθμ. 2/2179/ΔΠΓΚ/2018 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Στοχοθεσία - Πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμού - Παρακολούθηση εκτέλεσης» (Β'23), όπως τροποποιήθηκε με την αριθμ. 2/94413/ΔΠΓΚ/2018 (Β'5861) απόφαση

⁶¹ Η αρ. 2/1901/ΔΠΓΚ/8-1-2019 εγκύκλιος του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019»

⁶² Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Κεφάλαιο 2

3.5 Το Νέο Λογιστικό Πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης

3.5.1. ΣΗΜΑΣΙΑ

Με το Ν. 3871/2010 εισήχθη η λογιστική τροποποιημένης λογιστικής βάσης, ενώ με το ΠΔ 15/2011 εφαρμόστηκε σε όλους τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, η λογιστική παρακολούθηση μέσω αυτού του συστήματος.

Η θεσμοθέτηση ενός συστήματος λογιστικής δεδουλευμένης βάσης θεωρείται ως ένα συστατικό σημαίνουσας βαρύτητας για τη μετάβαση σε κρατικό προϋπολογισμό επιδόσεων. Επειδή, βασικό μειονέκτημά του αποτελεί η πολυπλοκότητά του και με δεδομένα την δυσκολία, αλλά ταυτόχρονα την επιτακτικότητα να καταγραφεί η Δημόσια Περιουσία καθώς και να αποτιμηθούν τα κρατικά περιουσιακά στοιχεία, συνίσταται η σταδιακή εισαγωγή της Λογιστικής Δεδουλευμένης Βάσης, με σκοπό να καταρτιστούν οι υπάλληλοι, να ενστερνιστούν και να προωθήσουν το όλο εγχείρημα⁶³.

Το νέο λογιστικό πλαίσιο, με τη σταδιακή υιοθέτηση των αρχών της δεδουλευμένης λογιστικής και των διεθνών προτύπων λογιστικής δημόσιου τομέα, θα διασφαλίσει την ακριβέστερη απεικόνιση των οικονομικών μεγεθών του κράτους και θα βοηθήσει να ξεπεραστούν οι όποιες στρεβλώσεις δημιουργούνται από τη χρήση της ταμειακής λογιστικής. Παράλληλα, στο πλαίσιο της λογιστικής μεταρρύθμισης θα καταρτιστεί λειτουργική ταξινόμηση των δαπανών, η οποία θα αποτελέσει τη βάση για τη μετάβαση σε προϋπολογισμό επιδόσεων⁶⁴.

Πρόκειται για νέα οικονομική ταξινόμηση κοινή για τη λογιστική και την παρακολούθηση του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και νέα διοικητική ταξινόμηση για τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Στόχος είναι η ενίσχυση της διαφάνειας στη δημοσιονομική διαχείριση με την εφαρμογή του νέου πλαισίου κανόνων λογιστικής από το 2019 για την Κεντρική Διοίκηση με τη νέα οικονομική και διοικητική ταξινόμηση και ο σχεδιασμός για την επέκτασή του στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης⁶⁵.

⁶³ (Αργείτης et al., 2011, «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», ΙΝΕ ΓΣΕΕ-Παρατηρητήριο Οικ/κών & Κοινωνικών Εξελίξεων)

⁶⁴ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019, Κεφάλαιο 3, σελ. 114

⁶⁵ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019 Κεφάλαιο 3 σελ. 49

Το νέο λογιστικό πλαίσιο εφαρμόζεται από όλους τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης. Ο κρατικός προϋπολογισμός του 2019 καταρτίστηκε και εκτελείται με το νέο λογιστικό σχέδιο και έχει δημιουργηθεί η κατάλληλη υποδομή στα πληροφοριακά συστήματα των ΓΔΟΥ για την υποστήριξή του⁶⁶.

Ο στόχος της εν λόγω μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία ενός ενιαίου λογιστικού σχεδίου για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (είχε επισημανθεί η αναγκαιότητά του καθώς και η εγγύτητά του με τα IPSAS⁶⁷ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁶⁸), έτσι ώστε να ξεπεραστεί ο κατακερματισμός που ισχύει σήμερα (πέντε επιμέρους κλαδικά λογιστικά σχέδια που εφαρμόζονται στον δημόσιο τομέα, με τα ΠΔ 80/1997, 205/1998, 315/1999, 146/2003 και 15/2011) και να βελτιωθεί περαιτέρω η ποιότητα και η αξιοπιστία των δημοσιονομικών στοιχείων. Τον Ιούνιο του 2018, με το ΠΔ 54/2018⁶⁹ δημοσιεύθηκε το νέο Λογιστικό Πλαίσιο, με το οποίο εισάγεται ως πρώτο βήμα της λογιστικής μεταρρύθμισης, η νέα οικονομική και διοικητική ταξινόμηση για την καταγραφή των συναλλαγών για την Κεντρική Διοίκηση, με πρώτη εφαρμογή από 1-1-2019. Η οικονομική ταξινόμηση θα είναι πλέον κοινή τόσο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και για τη λογιστική, ενώ η χρήση της θα επεκταθεί σταδιακά και στους υπόλοιπους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης μέχρι το 2023.

⁶⁶ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Κεφάλαιο 3, σελ. 125

⁶⁷ Τα IPSAS είναι ένα λογιστικό πλαίσιο κατάρτισης και παρουσίασης οικονομικών καταστάσεων για το Δημόσιο Τομέα, τα οποία έχουν καταρτιστεί από το Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων Δημοσίου Τομέα

⁶⁸ European Commission, 2012, "Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States, Prepared for Eurostat Final Report", σελ. 184

⁶⁹ Σχετικά: α) Η οδηγία 88/2011 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αναφορικά με τα Εθνικά Δημόσια Λογιστικά Συστήματα και την ανάγκη τα συστήματα αυτά να καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και να περιέχουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες, προκειμένου να παράγονται δεδομένα βάσει του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών (ΕΣΟΛ)

β) Η από 6/8/2013 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με θέμα «προς την εφαρμογή εναρμονισμένων λογιστικών προτύπων για το Δημόσιο Τομέα στα κράτη μέλη- η καταλληλότητα των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων Δημοσίου Τομέα (IPSAS) για τα κράτη μέλη»

Το λογιστικό πλαίσιο βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στα IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) και καλύπτει τις θεμελιώδεις αρχές για τα θέματα αρχικής αναγνώρισης, μεταγενέστερης επιμέτρησης και παρουσίασης των στοιχείων των χρηματοοικονομικών αναφορών. Τα βασικά χαρακτηριστικά του λογιστικού πλαισίου είναι:

- Η υιοθέτηση διπλογραφικού λογιστικού συστήματος με ενιαίο τρόπο για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης,
- Κοινό σχέδιο λογαριασμών οικονομικής ταξινόμησης για τον προϋπολογισμό και τη λογιστική
- Δυνατότητα παρακολούθησης πολλαπλών ταξινομήσεων εκ των οποίων η οικονομική, η διοικητική και η λειτουργική είναι υποχρεωτικές.

Επιπλέον, το ΓΛΚ έχει υποβάλλει αίτημα προς την Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS), ώστε να του παράσχει την σχετική τεχνική βοήθεια καθώς επίσης έχει ξεκινήσει συζητήσεις με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης για να εξετάσουν από κοινού τις επιλογές για το πληροφοριακό σύστημα που θα υποστηρίζει το ενιαίο λογιστικό σχέδιο.

Επίσης, συνεργάζεται στενά με το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων για την ενσωμάτωση του ΠΔΕ στη νέα οικονομική ταξινόμηση και προχωρά στη θέσπιση μιας επιτροπής που θα έχει την εποπτεία όλων των δράσεων για το ενιαίο λογιστικό σχέδιο και την ευθύνη για την έγκαιρη υλοποίησή του, παράλληλα με τις υπόλοιπες δράσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης⁷⁰.

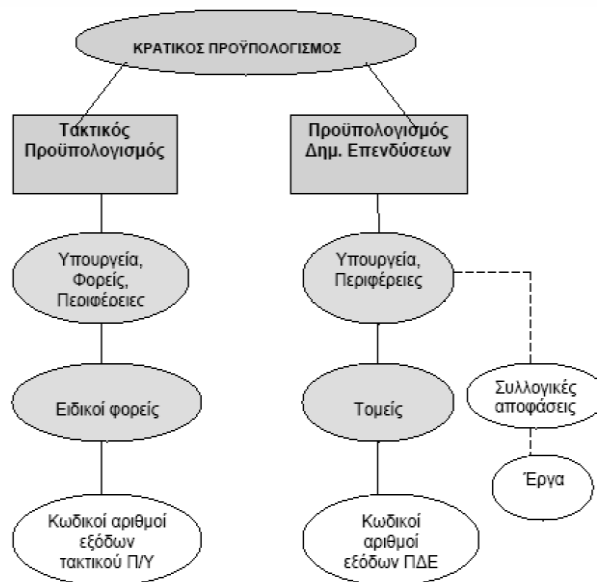
3.5.2 ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ ΕΞΟΔΩΝ (Α.Λ.Ε.)

Στα συστήματα προϋπολογισμού βάσει δαπανών, οι ταξινομήσεις διαμορφώνονται κατά τρόπο, ώστε να απεικονίζουν την οικονομική φύση των δαπανών λ.χ. μισθοδοσία, πληρωμές αγαθών και υπηρεσιών, και πολλές φορές με λεπτομερή ανάλυση. Αντανακλώντας αυτή την ταξινόμηση ανά λογαριασμό με τους Αναλυτικούς Λογαριασμούς Εσόδων και Εξόδων (Α.Λ.Ε.), οι πιστώσεις κατανέμονται στα Υπουργεία ανά οικονομική κατηγορία.

⁷⁰ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020 Κεφάλαιο 3, σελ. 125

Στο Σχήμα 5, απεικονίζεται το προηγούμενο σύστημα του κρατικού προϋπολογισμού που χρησιμοποιούσε τους Κωδικούς Αριθμούς Εξόδων και Εσόδων (Κ.Α.Ε.) με τη λογιστική ταμειακής βάσης.

ΣΧΗΜΑ 5: ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΜΕ ΧΡΗΣΗ Κ.Α.Ε.



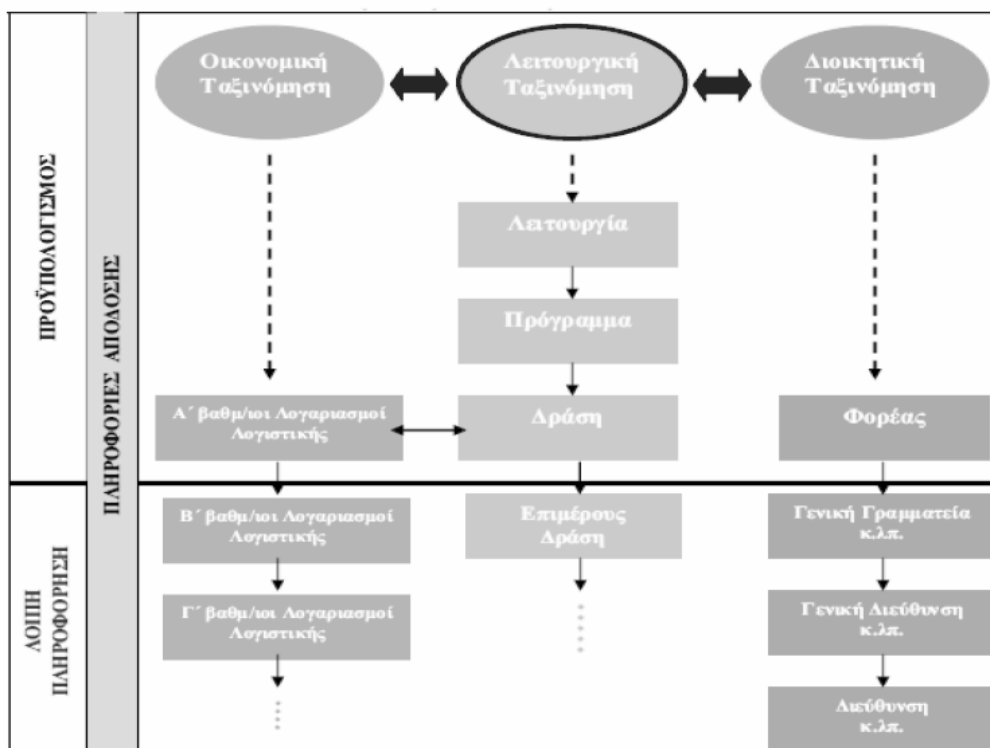
ΠΗΓΗ ΕΣΠ 2008

Η πρόσφατη εισαγωγή της νέας οικονομικής και διοικητικής ταξινόμησης του κρατικού προϋπολογισμού, στην οποία προχώρησε το Υπουργείο Οικονομικών, αποτελεί το επιστέγασμα των μεταρρυθμίσεων που υλοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια.

Το νέο σχέδιο λογαριασμών αποτελεί τη βάση για τη νέα οικονομική ταξινόμηση του προϋπολογισμού, αλλά ταυτόχρονα εξυπηρετεί και άλλες ταξινομήσεις όπως τη διοικητική και τη λειτουργική.

Στο Σχήμα 6, παρουσιάζεται η λειτουργική ταξινόμηση, που συνδέεται με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, καθώς επίσης εμφανίζεται η διοικητική, αλλά και η οικονομική ταξινόμηση που χρησιμοποιεί κωδικούς της γενικής λογιστικής με βαθμούς ανάλυσης, οι οποίες συμπληρώνουν την λειτουργική που υπερέχει σε πληροφόρηση.

ΣΧΗΜΑ 6: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ



ΠΗΓΗ ΕΣΠ 2009

Με την αριθμ. 2/58493/ΔΠΓΚ/31-7-2018 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Οικονομική και Διοικητική Ταξινόμηση του Κρατικού Προϋπολογισμού» (Β'3240), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, καθορίστηκαν, μεταξύ άλλων, η οικονομική και η διοικητική ταξινόμηση και οι μείζονες κατηγορίες εσόδων και εξόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Στην αναλυτική οικονομική ταξινόμηση προσδιορίζεται η φύση των λογαριασμών καθώς και το απαιτούμενο επίπεδο ανάλυσης και συγκέντρωσης των πληροφοριών. Επίσης αποτελεί τη βάση σύνταξης των δημοσιονομικών αναφορών.

Για τις ανάγκες κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού στην οικονομική ταξινόμηση χρησιμοποιούνται οι πέντε κάτωθι ομάδες λογαριασμών⁷¹:

⁷¹ Στο Π.Δ. 54/2018 καθορίζεται ένα ευρύτερο σύνολο ομάδων, αλλά στον Κρατικό Προϋπολογισμό γίνεται χρήση των πέντε αναφερόμενων

- ❖ ομάδα λογαριασμών 1: Έσοδα
- ❖ ομάδα λογαριασμών 2: Δαπάνες
- ❖ ομάδα λογαριασμών 3: Ενσώματα Πάγια, Άυλα Πάγια (αγορές - πωλήσεις)
- ❖ ομάδα λογαριασμών 4: Χρηματοοικονομικά Περιουσιακά Στοιχεία (αγορές - πωλήσεις)
- ❖ ομάδα λογαριασμών 5: Χρηματοοικονομικές Υποχρεώσεις (εισροές - εκροές)

Για την καλύτερη παρακολούθηση των εξόδων, αλλά και για την πληροφόρηση που απαιτείται για την κατάρτιση των Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων και λοιπών Αναφορών, η αναλυτική οικονομική ταξινόμηση βασίζεται στη φύση κάθε συναλλαγής⁷².

Η οικονομική ταξινόμηση εσόδων και εξόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού αναπτύσσεται σε έξι (6) συνολικά βαθμούς ανάλυσης. Οι βαθμοί οικονομικής ταξινόμησης από τον πρώτο έως και τον τέταρτο βαθμό της καθορίζονται στο Π.Δ. 54/2018. Ο πρώτος⁷³, ο δεύτερος⁷⁴ και ο τρίτος βαθμός της οικονομικής ταξινόμησης έχουν από ένα (1) ψηφίο, ενώ ο τέταρτος βαθμός έχει (2) ψηφία. Προκειμένου να καλυφθούν επαρκώς οι ανάγκες πληροφόρησης και ορθής αποτύπωσης των εσόδων και εξόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, οι λογαριασμοί αναλύονται περαιτέρω σε πέμπτο και έκτο βαθμό οικονομικής ταξινόμησης. Ο πέμπτος βαθμός αναπτύσσεται σε δύο (2) ψηφία (από 01 έως και 89), ενώ ο έκτος βαθμός σε τρία (3) ψηφία (από 001 έως και 899). Για την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του Κρατικού Προϋπολογισμού χρησιμοποιείται ο τελευταίος βαθμός ανάλυσης (έκτος βαθμός) ΑΛΕ.

Στην διοικητική ταξινόμηση προσδιορίζεται η οργανωτική και ιεραρχική δομή των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και η ανάπτυξή του διαμορφώνεται σε τρία επίπεδα πληροφοριών⁷⁵. Το πρώτο επίπεδο της διοικητικής ταξινόμησης αντιπροσωπεύει τον φορέα

⁷² Η 2/ 52597 /ΔΠΓΚ/ 19-6-2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «Διευκρινήσεις για την εφαρμογή της νέας ταξινόμησης του Κρατικού Προϋπολογισμού», σελ. 1

⁷³ Προσδιορίζει την ομάδα λογαριασμών

⁷⁴ Δηλώνει τις μείζονες κατηγορίες εσόδων και εξόδων

⁷⁵ Η 2/58493/ΔΠΓΚ/31-7-2018 (παράγραφος Γ2) απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών

της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ και τα τρία επίπεδα αυτής, τα οποία αναλύονται στην ως άνω υπουργική απόφαση, αντιπροσωπεύουν τους ειδικούς φορείς⁷⁶.

Τόσο η οικονομική όσο και η διοικητική ταξινόμηση του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι ενιαία για τον Τακτικό Προϋπολογισμό και τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)⁷⁷.

⁷⁶ Η 2/ 52597 /ΔΠΓΚ/ 19-6-2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «Διευκρινήσεις για την εφαρμογή της νέας ταξινόμησης του Κρατικού Προϋπολογισμού», σελ. 4

⁷⁷ Η 2/1901/ΔΠΓΚ/2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019, Α.1. Γενικό Πλαίσιο».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Γ.Λ.Κ.)

4.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ-ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έχει μακρόχρονη προσφορά και βαρυσήμαντο ρόλο στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η αναγκαιότητα μιας εποπτικής αρχής των οικονομικών λογαριασμών του Δημοσίου προέκυψε λίγα μόλις χρόνια μετά την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους. Με Βασιλικό Διάταγμα της 6ης (18ης) Οκτωβρίου του 1842, από την 17η Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους «Συσταίνεται εντός τῆς Ἡμετέρας ἐπὶ τῶν Οἰκονομικῶν Γραμματείας (αργότερα μετονομάστηκε σε «Υπουργείο»), Γενικὸν Λογιστήριον ὑπὸ τὰς ἀμέσους διαταγὰς τοῦ προϊσταμένου αὐτῆς».

Ἐκτοτε ἡ διοικητικὴ διάρθρωση καὶ λειτουργία των υπηρεσιῶν του Γ.Λ.Κ. ἔχει υποστεί πολλαπλές καὶ σημαντικότες μεταβολές, ἀπηχώντας κάθε φορά τις ἀνάγκες επικαιροποίησης των αρμοδιοτήτων τους, ἀλλὰ καὶ τῆς ἐκάστοτε επικρατοῦσας ἀντίληψης ἀναφορικὰ με τὴν οργανωτικὴ δομὴ τῆς υπηρεσίας προς ἐξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Ἐξ αὐτῶν ξεχωρίζει ἡ ουσιαστικὴ ἀναδιοργάνωση που προωθήθηκε στις ἀρχές του 20ου αἰῶνα (914/1917) ὅπου το σύνολο του προσωπικοῦ του Λογιστηρίου διαιρέθηκε σε δύο κλάδους (Διοικητικὸ καὶ Λογιστικὸ), παρεμβαίνοντας στην ἀναδιάταξη παλαιῶν καὶ δημιουργία νέων διευθύνσεων. Ἐν συνεχείᾳ, το Γ.Λ.Κ. ἀναβαθμίζεται προσωρινὰ σε Υπουργεῖο Θησαυροῦ (2761/1922), ἀλλὰ ἐκ των τεσσάρων βραχύβιων κυβερνήσεων που συστήθηκαν κατὰ το ταραχώδες 1922 ως ξεχωριστὸ καὶ ἀνεξάρτητο χαρτοφυλάκιο ἀπὸ ἐκεῖνο του Υπουργεῖου Οικονομικῶν, ἀναλήφθηκε μόνο μία φορά.

Μέχρι σήμερα κύριες ἀρμοδιότητές του περιλαμβάνουν τὴν κατάρτιση, παρακολούθηση καὶ ἐκτέλεση του Κρατικοῦ Προϋπολογισμοῦ, τὴ σύνταξη Ἰσολογισμοῦ καὶ Ἀπολογισμοῦ, ὅπως καὶ τον ἔλεγχο τῆς ορθῆς ἐφαρμογῆς των διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικοῦ. Ἐκτοτε καὶ στο πλαίσιο ἐφαρμογῆς των πρόσφατων διατάξεων περί δημοσίου λογιστικοῦ, οἱ Γενικὲς Διευθύνσεις του Γ.Λ.Κ. ἐξακολουθοῦν να «ἐπικουροῦν τον Υπουργὸ Οικονομικῶν στην ἐκτέλεση των καθηκόντων του» (4270/14) καὶ στις διαδικασίες ἐκτέλεσης καὶ ἐποπτείας των μεγεθῶν του κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ.

Το Γ.Λ.Κ. σε πλήρη ταύτιση με τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής απαρτίζεται από τις Γενικές Διευθύνσεις

- α) Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού
- β) Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων
- γ) Δημοσιονομικών Ελέγχων
- δ) Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα

Η Βασική διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής είναι

Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού

- Διεύθυνση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης
- Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων
- Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής
- Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης
- Διεύθυνση Επεξεργασίας Νομοθετικών και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων

Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων

- Διεύθυνση Λογιστικής Γενικής Κυβέρνησης
- Διεύθυνση Λογαριασμών και Ταμειακού Προγραμματισμού
- Διεύθυνση Κρατικών Εγγυήσεων και Κίνησης Κεφαλαίων
- Διεύθυνση Κατάρτισης και Συντονισμού Εφαρμογής Δημοσιονομικών Κανόνων
- Ενιαία Αρχή Πληρωμής

Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων

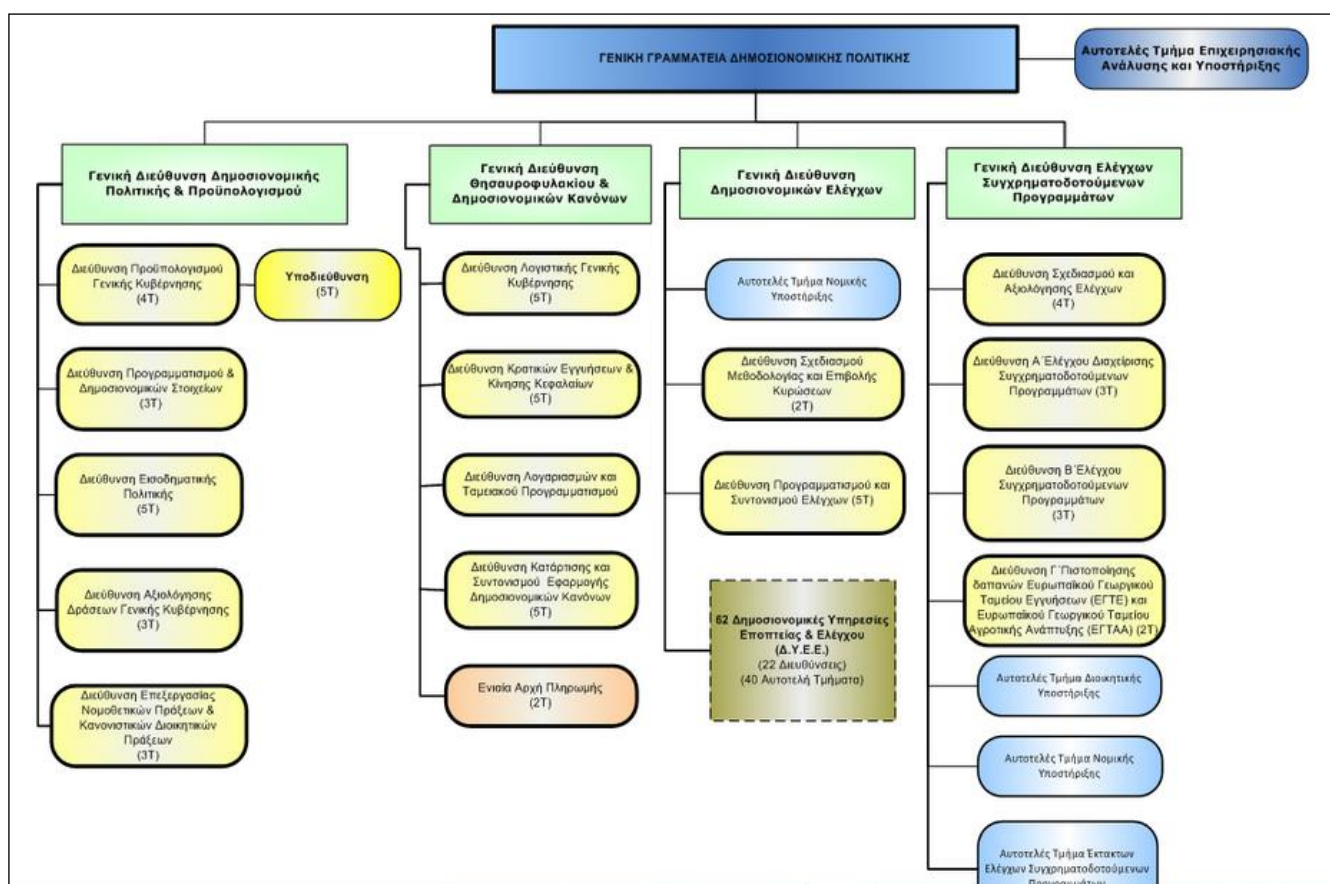
- Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης
- Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων
- Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων
- Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου

Γενική Διεύθυνση Ελέγχων Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων

- Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης
- Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης

- Αυτοτελές Τμήμα Έκτακτων Ελέγχων Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων
- Διεύθυνση Σχεδιασμού & Αξιολόγησης Ελέγχων
- Διεύθυνση Α Ελέγχου Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων
- Διεύθυνση Β Ελέγχου Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων
- Διεύθυνση Γ Πιστοποίησης δαπανών Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων (Ε.Γ.Τ.Ε.) και Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (Ε.Γ.Τ.Α.Α.).
- Αυτοτελές Τμήμα Επιχειρησιακής Ανάλυσης και Υποστήριξης

▪ ΣΧΗΜΑ 7: ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ Γ.Λ.Κ., ΠΗΓΗ: ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΥΠ. ΟΙΚ/ΚΩΝ



Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 395 του Ν. 4512/2018, η Γενική Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα καταργήθηκε και συστάθηκε η Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημόσιου Τομέα, υπαγόμενη πλέον στον ΕΦΚΑ.

4.2 Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

4.2.1 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η οικονομική καταβύθιση και τα δίδυμα ελλείμματα έφεραν στο προσκήνιο την ανάγκη συγκράτησης των δημοσίων δαπανών, τον εξορθολογισμό τους και την ανάγκη μεταρρυθμίσεων στο δημοσιονομικό σύστημα της χώρας μας με σκοπό την εξυγίανσή του.

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, είχε ανατεθεί στο ΓΛΚ με το Ν. 1489/1984 στο άρθρο 34 αυτού, και συγκεκριμένα στις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων. Όμως, με το άρθρο 21, παρ. 3 του Ν. 1868/1989, επανήλθε η εν λόγω αρμοδιότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για το οποίο είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος ο προληπτικός καθώς και ο κατασταλτικός έλεγχος των κρατικών δαπανών⁷⁸.

Στη συνέχεια με το Ν. 2362/1995, «περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», θεσπίζεται μεταξύ των άλλων ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας-κανονικότητας των δημοσίων δαπανών από τις Υπηρεσίες του ΓΛΚ, ήτοι τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων, οι οποίες μετονομάζονται σε Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ)⁷⁹.

Με τον Ν. 3871/2010, «περί Δημοσιονομικής Διαχείρισης και ευθύνης» τροποποιήθηκε ο προαναφερόμενος νόμος και εν συνεχεία έχοντας ως προσανατολισμό τις βέλτιστες ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές, θεσμοθετήθηκε ο Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) και δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις». Αυτός ο νόμος ήταν αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης της ανωτέρω κοινοτικής οδηγίας που αναφέρεται στις απαιτήσεις κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ε.Ε., σε ένα νέο νόμο που καταργεί το Ν.2362/1995 και περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις του Ν. 3871/2010, αποτελώντας πλέον το νέο Νόμο του Δημόσιου Λογιστικού.

Η κατασταλτική ελεγκτική αρμοδιότητα του ΓΛΚ νομοθετήθηκε το 2006, με το Ν.3492/2006. Στην αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου αναφέρεται ότι απουσιάζει ο

⁷⁸ Λουκανίδου Ο., 2011, «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρώπη», σελ..31

⁷⁹ Άρθρο 23 παρ. 1 και 4β του Ν. 2362/1995

έλεγχος και η αξιολόγηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων και ο έλεγχος απόδοσης των δαπανώμενων πόρων με βάση τις αρχές της οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αρμοδιότητες που συνάδουν με το ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών, ως εξωτερικού ελεγκτή σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

Συμφώνως προς το σκεπτικό αυτό, συστάθηκε με τον προαναφερόμενο νόμο μία νέα οργανική μονάδα στο Υπουργείο Οικονομικών και δη στο ΓΛΚ, με την ονομασία «Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων» (ΓΔΔΕ) και επιγραμματικά αναφέρουμε ότι της ανατέθηκε η άσκηση ελέγχου α) στη διαχείριση του Π/Υ των δημοσίων φορέων, για να διαπιστώνει αν α1) όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν, α2) κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, καθώς και οι αρχές της δημοσιονομικής και της νομικής δέσμευσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, α3) λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων, α4) όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις β) στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου αυτών, για την διαπίστωση της επάρκειά τους, γ) στη λήψη ή εισήγηση των κατάλληλων μέτρων, προκειμένου να βελτιωθούν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, συμβάλλοντας στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων τους, στη σύννομη και αποτελεσματική διαχείριση των χρημάτων που δαπανούν και στην καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας⁸⁰.

Μια επίσης πολύ σημαντική καινοτομία του ίδιου νόμου ήταν η θεσμοθέτηση του εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ο οποίος ασκείται από ανεξάρτητα των ελεγχόμενων φορέων ελεγκτικά όργανα, τις «Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου». Ως Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου ορίζεται η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα⁸¹. Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου διενεργούν εσωτερικούς διαχειριστικούς ελέγχους εντός των φορέων στους οποίους ανήκουν και κατ' αυτόν τον τρόπο οι διατάκτες φέρουν την ευθύνη διαχείρισης. Επίσης ενημερώνουν τη Γ.Δ.Δ.Ε σχετικά

⁸⁰ Άρθρο 2 του Ν. 3492/2006

⁸¹ Άρθρο 12 του Ν. 3492/2006

με τα ευρήματα από τους διενεργούμενους ελέγχους τους. Η Γ.Δ.Δ.Ε. διεξάγει ελέγχους, οι οποίοι διακρίνονται σε προγραμματισμένους ελέγχους και έκτακτους ελέγχους. Οι προγραμματισμένοι πραγματοποιούνται βάσει ετησίου προγραμματισμού, ενώ οι έκτακτοι διεξάγονται κατόπιν καταγγελιών, εισαγγελιών παραγγελιών, αιτημάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, πληροφοριών και βάσιμων υπονοιών σχετικά με απάτες, κακοδιαχείριση και διαφθορά. Οι αρμόδιοι υπάλληλοί της είναι οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές καθώς και οι υπάλληλοι των ΔΥΕΕ.

Με το Ν. 4081/2012⁸² τροποποιήθηκε ο Ν. 3492/2006, διαμορφώνοντας ένα σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων, βάσει των διεθνών πρακτικών και των ελεγκτικών πρότυπων. Με το νόμο αυτό έγινε η σύσταση της Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ) της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, με την δημιουργία της οποίας, συγχωνεύθηκε η Επιτροπή Εποπτεία (ΕΠ.ΕΠ.) και η Επιτροπή Αντιρρήσεων (ΕΠ.ΑΝ.)

Με το Ν. 4151/2013⁸³ θεσπίστηκε νέα ελεγκτική προσέγγιση που έχει ως στόχο να βελτιώσει το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου. Στο πλαίσιο της διαφάνειας και της προστασίας του έργου των ελεγκτών, καθιερώθηκε η δωδεκαετής θητεία των δημοσιονομικών ελεγκτών και των ελεγκτών της ΕΔΕΛ, οι οποίοι μετά την πάροδο αυτής θα υπηρετούν σε άλλες μη ελεγκτικές θέσεις του υπουργείου⁸⁴. Επίσης συστάθηκε η Διεύθυνση Έκτακτων Δημοσιονομικών Ελέγχων της ΓΔΔΕ με αρμοδιότητα τον έλεγχο των εκκρεμών υποθέσεων της Οικονομικής Επιθεώρησης, η οποία καταργήθηκε, καθώς και των λοιπών αναφερόμενων αρμοδιοτήτων στο άρθρο 13 παρ.3 του εν λόγω νόμου. Επιπλέον, με το άρθρο 12 του Ν. 4151/2013 δημιουργήθηκε το Μητρώο Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της ΕΔΕΛ και Μητρώο Εμπειρογνομόνων σε δημοσιονομικούς ελέγχους και ελέγχους της ΕΔΕΛ⁸⁵.

⁸² «Περιστολή δημόσιων δαπανών και ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων», Κεφάλαιο Α΄

⁸³ «Θέματα δημοσιονομικών ελέγχων και δημοσιονομικής διαχείρισης», Κεφάλαιο Γ΄

⁸⁴ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4151/2013

⁸⁵ Η Ε.Δ.ΕΛ. είναι η ανεξάρτητη Αρχή Ελέγχου με βάση τα προβλεπόμενα στους Κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ), με αποστολή τον έλεγχο της ορθής και αποτελεσματικής λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων/Ταμείων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της προγραμματικής περιόδου 2014-2020

Επίσης, οι τρεις κάτωθι υπουργικές αποφάσεις όρισαν τις αρχές, τον τρόπο και την μεθοδολογία της ελεγκτικής αρμοδιότητας ως εξής:

- 1) Η αριθμ. 2/40371/ΔΥΕΠ/19.04.2013 Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Έγκριση Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)» (ΦΕΚ Β' 1075), αποτελεί τον κώδικα συμπεριφοράς των δημοσιονομικών ελεγκτών και αποσκοπεί στη διασφάλιση της ποιότητας, αξιοπιστίας, αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας των παρεχόμενων από αυτούς υπηρεσιών, θεσπίζοντας τις εξής αρχές: ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, επαγγελματική ικανότητα, δέουσα προσοχή, εχεμύθεια, επαγγελματική συμπεριφορά. Οι αρχές αυτές καταλαμβάνουν εξέχουσα θέση και σημασία στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα των ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)⁸⁶ και ISA (International Standards on Auditing)⁸⁷.
- 2) Η αριθμ. 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013 Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων» (ΦΕΚ Β' 1076), με την οποία αναλύεται το περιεχόμενο και οι προϋποθέσεις επιβολής των κυρώσεων, δηλ. των καταλογισμών και των δημοσιονομικών διορθώσεων.
- 3) Η αριθμ. 2/79353/ΔΥΕΠ/28.08.2013 Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Έγκριση Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ)» (ΦΕΚ Β' 2197), είναι το θεμελιώδες εγχειρίδιο των δημοσιονομικών ελέγχων. Στον Κανονισμό αυτό περιγράφονται και αναλύονται βήμα προς βήμα όλα τα στάδια της ελεγκτικής διαδικασίας και συγκεκριμένα η στρατηγική και ο σχεδιασμός των ελέγχων, ο τρόπος διενέργειάς τους, οι διαδικασίες μετά το πέρας των ελέγχων, η παρακολούθηση για την συμμόρφωση

⁸⁶ Τα Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου είναι ελεγκτικά πρότυπα που αφορούν στην ελεγκτική μεθοδολογία για τους κατασταλτικούς δημοσιονομικούς ελέγχους, και εκδίδονται από το Διεθνή Οργανισμό των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)

⁸⁷ Τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα ISA είναι επαγγελματικά πρότυπα με τα οποία ορίζονται οι αρμοδιότητες και η μεθοδολογία του ανεξάρτητου ελέγχου των οικονομικών καταστάσεων. Έχουν εκδοθεί από το Διεθνές Συμβούλιο Προτύπων Ελέγχου και Διασφάλισης IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) της Διεθνούς Ομοσπονδίας Λογιστών IFAC (International Federation of Accountants)

αυτών προς τις συστάσεις των εκθέσεων ελέγχου και οι αναφορές με την κατάρτιση της ετήσιας έκθεσης ελέγχου και την παροχή διαβεβαίωσης προς τον υπουργό Οικ/κών. Επίσης στα «Παραρτήματα» αυτού περιέχονται πρότυπα έγγραφα-υποδείγματα που αφορούν στην ελεγκτική διαδικασία, όπως απόφαση συγκρότησης ελεγκτικής ομάδας, έγγραφο ενημέρωσης του φορέα, έγγραφο κοινοποίησης της έκθεσης, υπόδειγμα έκθεσης, καθώς επίσης και τα ερωτηματολόγια με τα οποία διεξάγεται ο έλεγχος. Ο Κανονισμός Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομικών, ύστερα από εισήγηση της Ε.Σ.ΕΛ. και αναθεωρείται και βελτιώνεται τακτικά.

Να σημειώσουμε ότι με το Ν.4337/2015 (Α' 129) θεσπίστηκε η σταδιακή κατάργηση του προληπτικού ελέγχου έως 31-12-2018. Επίσης, με τα άρθρα 69Γ και 69Δ του Ν.4270/2014, τα οποία προστέθηκαν στον προαναφερόμενο νόμο, με το άρθρο 10 παρ. 24, υποκεφάλαιο 4 του Ν.4337/2015, καταργήθηκε από 01.01.2017 ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους και των Περιφερειών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του ΓΛΚ, οι οποίες μετονομάστηκαν σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ), βάσει του άρθρου 10, παρ. 24 του Ν.4337/2015 και επιφορτίστηκαν με νέες αρμοδιότητες (άρθρο 69Δ όπως προαναφέρεται). Η αρμοδιότητα εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης περιήλθε στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των ίδιων των διατακτών και οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου τους ανέλαβαν τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας. Με αυτόν τον τρόπο μεταβιβάστηκε η ευθύνη διενέργειας της δαπάνης στις οικονομικές υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων και σε περίπτωση που διαπιστωθούν, ύστερα από τον γενόμενο έλεγχο, διαχειριστικές παραβάσεις και ατασθαλίες εφαρμόζεται περιστολή των πιστώσεων του προϋπολογισμού (δημοσιονομικές διορθώσεις) των φορέων⁸⁸.

Με το Π.Δ. 80/2016 (Α'145) «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες», το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 68 του ν.4270/2014, όπως αντικαταστάθηκε με τις παρ. 21-23 του άρθρου 10 του Ν.4337/2015, επανακαθορίστηκαν οι κανόνες που ισχύουν για τις αναλήψεις υποχρεώσεων από τους διατάκτες, κυρίως αναφορικά με τη διαδικασία διενέργειας των δημοσιονομικών

⁸⁸ Μαυρίκου Μ., 2015, 6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων

δεσμεύσεων, τον έλεγχο τους και την αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων που τις εκτελούν.

Ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών, για τις δημοσιονομικές εξελίξεις και την Εκτέλεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019, αναφέρει σχετικά με το Ν. 4270/2014, ότι διατυπώνονται με συστηματικό τρόπο οι γενικές αρχές για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση. Επιπλέον, συμπεριλαμβάνονται διατάξεις που καθορίζουν δημοσιονομικούς κανόνες και πρακτικές για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, βάσει των οποίων επιδιώκεται η, εντός των στόχων και ορίων, ακριβής εκτέλεση του προϋπολογισμού. Επίσης, σχετικά με το Π.Δ. 80/2016, αναφέρει ότι, έχουν καθοριστεί οι διαδικασίες και οι λεπτομέρειες σχετικά με την ανάληψη υποχρεώσεων, τον τρόπο τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων, τις ευθύνες των αρμοδίων οργάνων κ.λπ., ενώ έχουν εκδοθεί οι αριθμ. 2/47972/0026/2018, 2/88681/0026/2018 και 2/47891/ΔΠΓΚ/2018 εγκύκλιοι του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, σχετικά με την τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων και την υποβολή των σχετικών εκθέσεων αναφοράς⁸⁹.

4.2.2 ΑΠΟΣΤΟΛΗ-ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΚΟΠΟΙ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων έχει ως αποστολή της να διασφαλίζει την ορθή διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού καθώς και των χρησιμοποιούμενων πόρων των φορέων, βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλ. της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Οι στρατηγικοί σκοποί της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων είναι οι ακόλουθοι:

Α) Η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των φορέων όπως αυτοί καθορίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 3 του Ν. 3492/2006 (Α' 210), στο πλαίσιο και των οριζόμενων στην περίπτωση ιδ του άρθρου 21 του Ν.4270/2014, καθώς και στο Ν.4182/2013.

⁸⁹ Η αρ. 2/1901/ΔΠΓΚ/2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019, Α.1. Γενικό Πλαίσιο»

Β) Η παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης ή διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για το μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους προς τον Υπουργό Οικονομικών.

Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων έχει ως στόχο τη δημιουργία σε εθνικό επίπεδο ενός ισχυρού μηχανισμού κατασταλτικού ελέγχου επί των δημοσίων δαπανών σε αντίβαρο του καταργηθέντος προληπτικού ελέγχου.

Στρατηγικός στόχος είναι η διενέργεια α) τακτικών ελέγχων για την ταχύτερη βελτίωση της λειτουργίας και της απόδοσης των συστημάτων διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, προκειμένου να εμπεδωθεί η δημοσιονομική πειθαρχία και να επιτευχθεί το δημοσιονομικό αποτέλεσμα του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Πολιτικής και β) έκτακτων ελέγχων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού στο πλαίσιο της προσπάθειας καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς. Μέσα από ένα πλέγμα επιτελικά σχεδιασμένων και κεντρικά συντονισμένων τακτικών και έκτακτων ελέγχων και με την αξιοποίηση της ελεγκτικής εμπειρίας του προσωπικού των τ έως Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), επιδιώκεται αφενός μεν η παροχή προς τον Υπουργό Οικονομικών επαρκούς διαβεβαίωσης ή η διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους, αφετέρου δε η διενέργεια μεγαλύτερου αριθμού ελέγχων και η συχνότερη παρουσία των ελεγκτών στους φορείς της γενικής κυβέρνησης⁹⁰.

Έχει ευρύ πεδίο ελεγκτικής αρμοδιότητας όσον αφορά στο περιεχόμενο του ελέγχου καθώς και στους ελεγχόμενους φορείς, οι οποίοι είναι οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, οι φορείς που χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από το Κράτος, τα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ., οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, καθώς και οι φορείς που αναφέρονται στο άρθρο 3 του Ν.3492/2006.

⁹⁰ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018

4.2.3 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ-ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

4.2.3.1. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

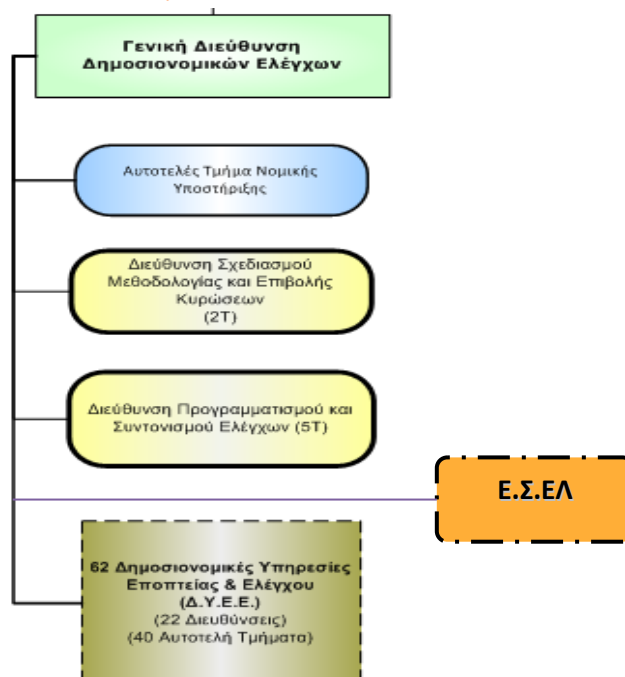
Έχει γίνει αναδιάρθρωση του Οργανισμού της ΓΓΔΕ (η οποία περιλαμβάνεται στην εν γένει αναδιάρθρωση του Υπουργείου Οικ/κών), μεσολαβώντας μικρά χρονικά διαστήματα, βάσει των σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων. Το ισχύον οργανόγραμμα θεσπίστηκε με το Π.Δ. 142/2017, το οποίο κατήργησε το Π.Δ. 111/2014, που ίσχυσε για τρία έτη (11/2014-11/2017). Η προηγούμενη διάρθρωση του Υπουργείου Οικ/κών είχε θεσμοθετηθεί με το Ν. 2343/1995, με τον οποίο συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΓΓΔΠ), ως Γ.Λ.Κ., καταργώντας την Γενική Γραμματεία Οικονομικής Πολιτικής και Συστημάτων.

Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής.

Σύμφωνα με το Π.Δ. 142/2017 διαρθρώνεται ως εξής:

1. Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης
2. Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων
3. Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων
4. Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου

ΣΧΗΜΑ 7: ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΓΛΚ, ΠΗΓΗ: ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΙΣΤΟΤΟΠΟ ΥΠ. ΟΙΚ/ΚΩΝ



Το Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης υπάγεται απευθείας στον Γενικό Διευθυντή Δημοσιονομικών Ελέγχων και οι αρμοδιότητές του είναι οι κάτωθι:

α) Η παροχή υποστήριξης στις Διευθύνσεις της παρ. 2 του άρθρου 52 και τις Δ.Υ.Ε.Ε. για νομικά θέματα που προκύπτουν σε όλα τα στάδια των ελέγχων (προετοιμασία, διενέργεια ελέγχου, παρακολούθηση).

β) Η εκπόνηση και η έκδοση του Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσιονομικών Ελεγκτών κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3492/2006.

γ) Η σύνταξη προτάσεων συμπλήρωσης ή/και τροποποίησης των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούν τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες Διευθύνσεις του Γ.Λ.Κ. και η μέριμνα για την προώθηση και δημοσίευσή τους.

δ) Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, η ενημέρωση των υπηρεσιών της επί νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που δημοσιεύονται και αφορούν τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, καθώς και επί νομολογίας δικαστηρίων για σχετικά θέματα.

ε) Η τήρηση αρχείου δικαστικών και γενικότερα νομικών υποθέσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και των Διευθύνσεών της.

στ) Η εισήγηση, προς το αρμόδιο όργανο, για υποβολή ερωτημάτων στο Ν.Σ.Κ. και η συνεργασία με την Κεντρική Υπηρεσία του Ν.Σ.Κ. και τα επί μέρους Γραφεία του.

Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων

Η Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων διαρθρώνεται

σε δύο (2) Τμήματα,

Τμήμα Α' - Σχεδιασμού Ελέγχων και Επιβολής Κυρώσεων

Τμήμα Β' - Στρατηγικής, Μεθοδολογίας & Σύνταξης Ελεγκτικών Προτύπων

Οι επιχειρησιακοί στόχοι της Διεύθυνσης Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων είναι οι ακόλουθοι:

1. Ο στρατηγικός σχεδιασμός των ελέγχων που διενεργούν οι υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.).

2. Η ανάπτυξη μεθοδολογικών εργαλείων για τη διενέργεια των ελέγχων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε. και η αποτίμηση των αποτελεσμάτων τους.
3. Ο σχεδιασμός των ανωτέρω ελέγχων μέσω της δημιουργίας μεθοδολογιών, προτύπων και εργαλείων ελεγκτικών εργασιών καθώς και κατάλληλων πληροφορικών συστημάτων.
4. Η επιβολή κυρώσεων μετά την οριστικοποίηση των εκθέσεων ελέγχου από την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.).
5. Η διαμόρφωση γνώμης αναφορικά με την ικανότητα των φορέων να επιτύχουν ορθή δημοσιονομική διαχείριση των εθνικών πόρων μέσω της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των ελέγχων της Ε.Σ.ΕΛ. του άρθρου 10 του ν.3492/2006.
6. Ο συντονισμός και η συστηματική συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς για όλα τα ανωτέρω θέματα.

Η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων διαρθρώνεται σε πέντε (5) Τμήματα.

Τμήμα Α' - Προγραμματισμού Τακτικών Ελέγχων

Τμήμα Β' - Προγραμματισμού Τακτικών Ελέγχων

Τμήμα Γ' - Προγραμματισμού Εκτάκτων Ελέγχων

Τμήμα Δ' - Προγραμματισμού Ειδικών Ελέγχων

Τμήμα Ε' - Αξιολόγησης του Ελεγκτικού Έργου

Οι επιχειρησιακοί στόχοι της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων είναι οι ακόλουθοι:

1. Ο προγραμματισμός των τακτικών και έκτακτων κατασταλτικών διαχειριστικών/οικονομικών ελέγχων στους φορείς του άρθρου 3 του ν. 3492/2006, για την επαλήθευση i) της διαχείρισης του προϋπολογισμού τους εντός του πλαισίου της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και ii) της επάρκειας της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου αυτών.
2. Ο εντοπισμός τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης, κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς.

3. Ο προγραμματισμός έκτακτων ελέγχων κατόπιν εντολής του Υπουργού Οικονομικών ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή κατόπιν αιτήματος λοιπών διοικητικών φορέων, ύστερα από καταγγελίες ή αναφορές για βάσιμες υπόνοιες για ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες σε:
- (i) Δημόσιους φορείς, Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. με σκοπό τη διαπίστωση της ορθής, εκ μέρους τους, διαχείρισης του προϋπολογισμού τους, υπό την προϋπόθεση ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 του ν.3492/2006 και σε συνδυασμό με την παράγραφο ιδ του άρθρου 21 του ν.4270/2014, ή γενικότερα σε φορείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα τακτικού ελέγχου της Γ.Δ.Δ.Ε.
 - (ii) Κοινωφελείς περιουσίες/εθνικά κληροδοτήματα και σχολάζουσες κληρονομίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν.4182/2013 (κώδικας κοινωφελών περιουσιών), προκειμένου να διαπιστωθεί η χρηστή διαχείριση αυτών.
 - (iii) Ν.Π.Ι.Δ. που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με την ιδιότητα Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο.).
4. Ο προγραμματισμός ειδικών τακτικών ελέγχων στις κοινωφελείς περιουσίες/εθνικά κληροδοτήματα και σχολάζουσες κληρονομίες, όπως αυτά προσδιορίζονται στον κώδικα κοινωφελών περιουσιών, προκειμένου να διαπιστωθεί η τήρηση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας από τις εποπτεύουσες υπηρεσίες, καθώς και η ορθή διαχείριση των κοινωφελών περιουσιών, είτε τελούν σε στάδιο εκκαθάρισης είτε βρίσκονται σε στάδιο εποπτείας.
5. Η μέριμνα για την αποτελεσματική κατανομή των ελέγχων στις Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου.

Η περίπτωση (5) προστέθηκε μετά την περίπτωση δ΄ της παρ. 1 του άρθρου 54 του Π.Δ. 142/2017, βάσει του άρθρου 95, παρ.1 του Ν.4583/2018, ΦΕΚ-212/Α/18.12.2018

4.2.3.2. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ (Δ.Υ.Ε.Ε.)

Με το τελευταίο Π.Δ. του Οργανισμού του Υπ. Οικ/κών, η ΓΔΔΕ αναδιαρθρώνεται ριζικά, μεταβάλλοντας έτσι τη φιλοσοφία για τον τρόπο διενέργειας των δημοσιονομικών ελέγχων, στρεφόμενη στην αποκέντρωση της αρμοδιότητας διενέργειας των ελέγχων, που μέχρι πρότινος ήταν συγκεντρωτική. Οι πρώην ελεγκτικές αρμοδιότητες που συγκεντρώνονταν στη ΓΔΔΕ καθώς και η παρακολούθηση της συμμόρφωσης των φορέων, ανατίθενται στις Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας & Ελέγχου (Δ.Υ.Ε.Ε.), ενώ η πρώτη αποκτά πλέον συντονιστικό, καθοδηγητικό κι εποπτικό ρόλο.

Οι ΔΥΕΕ διακρίνονται σε

- ❖ Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου Α΄ έως Η΄ (άρθρο 55 του Π.Δ. 142/2017) και
- ❖ Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου στις Νομαρχίες και στους νομούς (άρθρο 56 του Π.Δ. 142/2017)

Οι Δ.Υ.Ε.Ε. Α΄ έως Η΄, λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης, διαρθρώνονται σε τρία Τμήματα και ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε Υπουργεία, εποπτευόμενους φορείς και νομικά πρόσωπα αυτών και είναι οι ακόλουθες οκτώ (8):

- ✓ Α΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων
- ✓ Β΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στο Υπουργείο Εσωτερικών
- ✓ Γ΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στο Υπουργείο Υγείας
- ✓ Δ΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών και Πολιτισμού και Αθλητισμού
- ✓ Ε΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στην Προεδρία της Δημοκρατίας και τα Υπουργεία Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- ✓ ΣΤ΄ Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στα Υπουργεία Υποδομών και Μεταφορών, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομικών και Ψηφιακής Πολιτικής.

- ✓ Ζ' Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στα Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τουρισμού και Μεταναστευτικής Πολιτικής
- ✓ Η' Δ.Υ.Ε.Ε. με αρμοδιότητα στα Υπουργεία Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Περιβάλλοντος και Ενέργειας

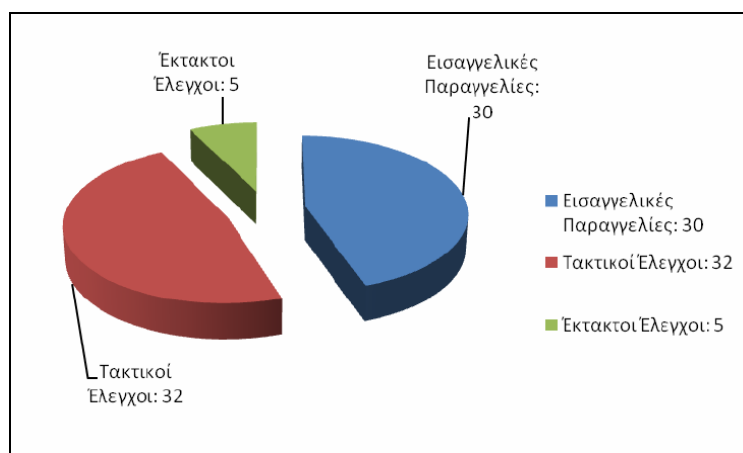
Οι Δ.Υ.Ε.Ε. στις Νομαρχίες και στους νομούς, εδρεύουν στις έδρες των Περιφερειών, στις Νομαρχίες και στους λοιπούς νομούς και είναι συνολικά 38.

Ειδικότερα στο νομό Αττικής λειτουργούν τέσσερις (4) Δ.Υ.Ε.Ε, δύο εξ αυτών σε επίπεδο Διεύθυνσης και δύο σε επίπεδο Τμήματος. Οι Δ.Υ.Ε.Ε. που εδρεύουν στις έδρες των Περιφερειών λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης και είναι δώδεκα (12) καθώς επίσης οι Δ.Υ.Ε.Ε. στους λοιπούς νομούς, λειτουργούν σε επίπεδο Αυτοτελούς Τμήματος και είναι τριάντα οκτώ (38).

Σύμφωνα με τις παρ. 8 και 9 του άρθρου 95 του Ν.4583/2018, όπως αντικατέστησαν την υποπερίπτωση γγ' της περίπτωσης γ' και ε' αντίστοιχα του άρθρου 56 του Π.Δ. 142/2017, επιπλέον αρμοδιότητά τους είναι η διενέργεια ή η συμμετοχή στη διενέργεια ελέγχων σε φορείς που υπάγονται στη χωρική αρμοδιότητά τους, ή ανεξαρτήτως αυτής αν έχει προηγηθεί κατανομή από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων, σύμφωνα με τον προγραμματισμό της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων. Σε περίπτωση διενέργειας του ελέγχου, ισχύουν οι ίδιες αρμοδιότητες που αναφέρονται στα Α' και Β' Τμήματα των Α' έως Η' Δ.Υ.Ε.Ε. του άρθρου 55.

Με το Π.Δ. 142/2017 η κατασταλτική ελεγκτική αρμοδιότητα της ΓΔΔΕ αποτελεί την συνισταμένη τριών ρόλων, όπως έχουν ανατεθεί και συγκεκριμένα της ανάπτυξης στρατηγικής από την Διεύθυνση Σχεδιασμού, Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων, της επιχειρησιακής καθοδήγησης από την Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων και της εκτελεστικής εφαρμογής από τις ΔΥΕΕ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΚΑΤΑΝΟΜΕΣ ΕΛΕΓΧΩΝ ΣΕ ΔΥΕΕ ΕΤΩΝ 2018-2019



ΠΗΓΗ: ΕΚΘΕΣΗ ΓΓΔΕ 2018

4.2.3.3. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΕΛΕΓΧΩΝ (Ε.Σ.ΕΛ.)

Η Ε.Σ.ΕΛ. συστάθηκε με το Ν. 4081/2012, υπάγεται στη ΓΓΔΕ και είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία και παρακολούθηση των διενεργούμενων ελέγχων και των αρμοδίων οργάνων και για την πραγματοποίηση των εκτάκτων ελέγχων. Με την αριθμ. 2/98275/0004/24.12.2014 απόφαση του αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί ανασυγκρότησης Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.) της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών», τα μέλη της ορίστηκαν ως εξής:

- α) Ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, ως Πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του.
- β) Ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, με τον αναπληρωτή του.
- γ) Ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Ελέγχων, με τον αναπληρωτή του.
- δ) Τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Εκτάκτων και Ειδικών Ελέγχων, με τον αναπληρωτή του.
- ε) Δύο (2) πρόσωπα από το δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα που διαθέτουν εμπειρία σε θέματα ελέγχου δαπανών και συστημάτων διαχείρισης, με τους αναπληρωτές τους.

Γραμματέας της Επιτροπής ορίζεται υπάλληλος μίας εκ των ανωτέρω Διευθύνσεων με τον αναπληρωτή του, ενώ στη γραμματειακή υποστήριξη θα συνδράμει έτερος υπάλληλος μίας εκ των ανωτέρω Διευθύνσεων.

Ανάλογα με το θέμα το οποίο εξετάζεται, εισηγητής της Ε.Σ.ΕΛ. είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος Προϊστάμενος Διεύθυνσης εκ των μελών ο οποίος μετέχει στη σύνθεση της Επιτροπής χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Στην Ε.Σ.ΕΛ. συμμετέχει με συμβουλευτική γνώμη επί των θεμάτων αρμοδιότητας της ο Νομικός Σύμβουλος, που υπηρετεί στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου, το οποίο έχει συσταθεί στη Γ.Δ.Δ.Ε.

Ειδικότερα έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- α) Εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών την έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας των Διευθύνσεων της παρ. 1 του άρθρου 6 της Γ.Δ.Δ.Ε., του Κανονισμού Διενέργειας των Ελέγχων και Ερευνών και του Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών, οι οποίοι προβλέπονται στη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 4 στοιχείο α' του π.δ. 24/2008.
- β) Εξετάζει τις αντιρρήσεις που υποβάλλονται από τους ελεγχόμενους φορείς ή τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 16 κατά της έκθεσης ελέγχου.
- γ) Επιλύει τις διαφωνίες του οργάνου της Γ.Δ.Δ.Ε. που εκδίδει σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 17 την απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ή την πράξη καταλογισμού με τα συμπεράσματα της έκθεσης ελέγχου.
- δ) Παρακολουθεί την πρόοδο των ελέγχων.
- ε) Αξιολογεί το ελεγκτικό έργο.
- στ) Εγκρίνει το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων που διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου.
- ζ) Εγκρίνει την προβλεπόμενη από την παρ.1 του άρθρου 22 έκθεση.
- η) Εισηγείται για τη λήψη πρόσθετων μέτρων, όταν δεν συμμορφώνονται οι φορείς στις συστάσεις που περιλαμβάνει η έκθεση ελέγχου.

- θ) Εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών και τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό για τη λήψη μέτρων που αποσκοπούν στη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.
- ι) Μεριμνά για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των ελεγκτικών οργάνων.
- ια) Παρακολουθεί και αξιολογεί τις έρευνες για την καταπολέμηση της απάτης και των λοιπών παράνομων δραστηριοτήτων που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα των φορέων και εισηγείται μέτρα για την αποτελεσματικότερη άσκηση αυτών.
- ιβ) Αξιολογεί την αναγκαιότητα διενέργειας των έκτακτων ελέγχων της παρ.1 του άρθρου 13, εκτός από αυτούς που διενεργούνται μετά από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου Εισαγγελέα.
- ιδ) Εγκρίνει την ετήσια έκθεση της ΓΔΔΕ, στην οποία παρουσιάζει τα σημαντικότερα ευρήματα των δημοσιονομικών ελέγχων, αξιολογεί το έργο των ελεγκτικών οργάνων και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας και της απόδοσής τους.

Η ανωτέρω έκθεση υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

4.2.4 ΝΕΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ: Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η ελεγκτική διαδικασία που ακολουθείται πλέον, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3492/2006, του Ν. 3871/2010 και του Π.Δ. 142/2017, όπως ισχύουν, περιλαμβάνει τρία στάδια και παρουσιάζεται κατωτέρω ως εξής:

1) Η στρατηγική και ο σχεδιασμός των ελέγχων

Η ΓΔΔΕ διαμορφώνει την στρατηγική ελέγχου της με σκοπό να παρέχει την επαρκή διαβεβαίωση του άρθρου 22 του Ν. 3492/2006 προς τον Υπουργό Οικ/κών ή τη διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχων των δημοσιονομικών του Κράτους.

Η διαδικασία ξεκινά από τη ΔΣΜΕΚ, με τον Προσδιορισμό του Ελεγκτικού Περιβάλλοντος, ήτοι των προς έλεγχο φορέων, όπως έχουν καθορισθεί με την ΚΥΑ του άρθρου 3 του Ν. 3492/2006, οι οποίοι εμφανίζουν τα εξής κοινά χαρακτηριστικά:

α) επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό οι ίδιοι ή τα υπουργεία από τα οποία εποπτεύονται

β) έχουν συμπεριληφθεί στον κατάλογο της ΕΛΣΤΑΤ⁹¹ ή και στο μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών⁹².

Στη συνέχεια γίνεται η Αξιολόγηση του Κινδύνου, με σκοπό να εντοπιστούν και να ελεγχθούν κατά προτεραιότητα, οι φορείς υψηλού κινδύνου και οι περιοχές υψηλού κινδύνου, μέσα από μία μέθοδο αξιολόγησης κινδύνου που συνίσταται σε ένα μοντέλο ανάλυσης κινδύνου για την επιλογή των φορέων που θα ελεγχθούν καθώς και τον προσδιορισμό των περιοχών κινδύνου. Τα απαραίτητα στοιχεία αντλούνται κυρίως από τη Διεύθυνση Π/Υ Γενικής Κυβέρνησης και τη Διεύθυνση Προγραμματισμού, Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του ΓΛΚ.

α) Φορείς υψηλού κινδύνου

Οι τύποι κινδύνου είναι δύο: α) ο εγγενής κίνδυνος (inherentrisk: IR) και β) ο κίνδυνος εσωτερικού ελέγχου (controlrisk: CR), το γινόμενο των οποίων παράγει τον Κίνδυνο Επέλευσης Σημαντικού Σφάλματος (Risk of Material Misstatement RMM, $RMM=IR \times CR$) στην απουσία εξωτερικού ελέγχου. Ως εγγενής κίνδυνος ορίζεται ο κίνδυνος σχετικά με τη φύση και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών του συστήματος που στην ουσία είναι η πιθανότητα ύπαρξης σημαντικού σφάλματος όταν δεν υπάρχει εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος. Ο κίνδυνος εσωτερικού ελέγχου είναι η πιθανότητα το σύστημα εσωτερικού ελέγχου να μην εντοπίσει τα σημαντικά σφάλματα.

⁹¹ Η κατάρτιση και τακτική ενημέρωση του στατιστικού Μητρώου Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σωστή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτή προσδιορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (European System of Accounts-ESA), με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Ο νέος κανονισμός ESA 2010 (Κανονισμός ΕΕ 549/2013) τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2014.

⁹² Περιλαμβάνονται ανά εποπτεύον υπουργείο και με προσδιορισμό της νομικής τους μορφής όλοι οι φορείς διακρινόμενοι σε υπαγόμενους και μη υπαγόμενους στο δημόσιο τομέα του άρθρου 51 του Ν.1892/1990, που συνεπάγεται και διαφορετική κάθε φορά σχέση εξάρτησής τους από το Κράτος.

Κάθε τύπος κινδύνου αντιστοιχίζεται για κάθε φορέα, με ένα πλήθος παραγόντων κινδύνου, τους λεγόμενους risk factors. Ειδικότερα για τον « εγγενή κίνδυνο», risk factors είναι το μέγεθος του προϋπολογισμού του φορέα, η πολυπλοκότητα των έργων του και η εμπειρία του στη διαχείριση των οικονομικών του (ύψος των επιχορηγήσεων, ύψος εσόδων-δαπανών-υποχρεώσεων-δανείων, ύπαρξη εσωτερικού ελέγχου, οργάνωση-στελέχωση φορέα, ευρήματα προηγούμενων ελέγχων). Οι παράγοντες για «τον κίνδυνο εσωτερικού ελέγχου» είναι οι θεμελιώδεις απαιτήσεις για την λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου κάθε φορέα και η συμμόρφωσή τους προς αυτές.

Ακολούθως, βαθμολογείται κάθε παράγοντας κινδύνου και το άθροισμά τους αποτελεί την τιμή του κινδύνου IR και CR αντίστοιχα, και στη συνέχεια προκύπτει ο συνολικός κίνδυνος RMM .

Οι φορείς ομαδοποιούνται σύμφωνα με κοινά χαρακτηριστικά του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας τους όπως Νοσοκομεία, ΟΤΑ, Πανεπιστήμια, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και ταξινομούνται ανά ομάδα και κατά φθίνουσα σειρά, βάσει της τιμής του Κινδύνου Επέλευσης Σημαντικού Σφάλματος. Η ταξινόμηση αποτυπώνεται με τη μορφή πινάκων κάθε ομάδας και κατά την φθίνουσα διάταξη, όπως προαναφέραμε.

Η επιλογή των φορέων για έλεγχο γίνεται ως εξής: Επιλέγεται ο πιο επικίνδυνος φορέας, κατόπιν ο δεύτερος πιο επικίνδυνος, ο τρίτος, κ.ο.κ., μέχρι να συμπληρωθεί το πλήθος των ελεγχόμενων φορέων που έχει εκτιμηθεί για το έτος.

Όταν τα μεγέθη των προς εξέταση πληθυσμών είναι πολύ μεγάλα, κατά την υλοποίηση του ελέγχου, πραγματοποιείται δειγματοληπτικός έλεγχος, ο οποίος παρέχει ασφαλή συμπεράσματα για τον πληθυσμό, ύστερα από την εξέταση τυχαίου δείγματος.

β) Περιοχές υψηλού κινδύνου

Περιοχή κινδύνου (risk area) καλείται η περιοχή των χρηματοροών, δηλ. των εσόδων και δαπανών του συστήματος (ομαδοποιημένοι φορείς-κοινά χαρακτηριστικά), στην οποία έχουν εντοπιστεί σημαντικά σφάλματα, σε προγενέστερους ελέγχους της ΓΔΔΕ και των λοιπών ελεγκτών, αφενός μεν, στη διαχείριση των προϋπολογισμών, αφετέρου δε, στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων που είχαν ελεγχθεί. Επίσης, περιοχές κινδύνου προκύπτουν, ύστερα από καταγγελίες.

2) Ο Έλεγχος: προγραμματισμός, σχεδιασμός, διενέργεια και αποτέλεσμα

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι που διεξάγονται από την ΓΓΔΕ είναι α) συστημικοί, ήτοι διενεργούνται στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων του άρθρου 3 του Ν. 3492/2006 και β) διαχειριστικοί, δηλ. ελέγχουν την διαχείριση του προϋπολογισμού των εν λόγω φορέων.

Επιπλέον, διακρίνονται σε προγραμματισμένους (τακτικούς), με βάση το ετήσιο πρόγραμμα και έκτακτους, όπως έχουν αναλυθεί ανωτέρω.

Τα Όργανα που διενεργούν τους ελέγχους είναι οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές, εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της ΕΔΕΛ και στο Μητρώο Εμπειρογνομόνων σε δημοσιονομικούς ελέγχους και ελέγχους της ΕΔΕΛ.

Μετά την κατάρτιση των πινάκων με την ανάλυση κινδύνου, η ΔΣΜΕΚ εισηγείται στην ΕΣΕΛ την εν λόγω ανάλυση, προκειμένου να εγκριθεί. Ακολούθως η ΔΠΣΕ με τους εγκεκριμένους πίνακες κατάταξης κινδύνου, συντάσσει το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων, το οποίο εγκρίνεται ομοίως από την ΕΣΕΛ. Το ετήσιο πρόγραμμα κατανέμεται και εκδίδονται οι προβλεπόμενες αποφάσεις συγκρότηση των ομάδων ελέγχου (Ο.Ε.) για την εκτέλεσή του.

Το επόμενο βήμα είναι ο σχεδιασμός των ελέγχων, που περιλαμβάνει την συγκρότηση της ομάδας ελέγχου (Ο.Ε.), η οποία αποτελείται από 2-3 άτομα εκ των οποίων, ο ένας είναι ο Συντονιστής, που οργανώνει και εκπροσωπεί την ομάδα σε επικοινωνία με τρίτους καθώς και την προετοιμασία του ελέγχου.

Κατά την προετοιμασία του ελέγχου, γίνεται η πρώτη επικοινωνία με το φορέα τηλεφωνικά ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για να τον ενημερώσουν σχετικά με τον επικείμενο έλεγχο και να του ζητήσουν στοιχεία για την εξαγωγή του ελεγκτικού δείγματος⁹³. Επίσης η Ε.Ο. αναζητά και συγκεντρώνει επιπλέον στοιχεία, όπως την οικεία νομοθεσία, κανονισμούς, αποφάσεις, κλπ που διέπουν τον φορέα, προϋπολογισμούς-απολογισμούς-ισολογισμούς, οργανογράμματα, προηγούμενα ευρήματα-πορίσματα ελέγχων από άλλα ελεγκτικά όργανα και ΜΕΕ καθώς και τα στοιχεία. Ακολουθεί η έγγραφη

⁹³ Για τη δειγματοληψία χρειάζονται τουλάχιστον τρεις πίνακες, ήτοι, πίνακες χρηματικών ενταλμάτων-εντολών πληρωμής, πίνακες συμβάσεων και πίνακες μισθοδοτούμενου προσωπικού καθώς και των οργάνων διοίκησης και των αμειβόμενων συλλογικών οργάνων

ενημέρωση του φορέα, όπου αναφέρονται ο σκοπός, η ημερομηνία ελέγχου, οι ελεγκτές, τα χρονοδιαγράμματα.

Στη συνέχεια η Ο.Ε. μεταβαίνει επί τόπου στον ελεγχόμενο φορέα.

- **ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ & ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ**
- **ΟΡΓΑΝΩΣΗ-ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ-ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ -ΥΠΟΔΟΜΗ**
- **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ-ΤΗΡΗΣΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ & ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ**

Αναλύεται σε 2 επιμέρους στόχους:

- Στόχος: Οργάνωση Οικ. Υπηρεσίας, Επάρκεια ελέγχου στην εκτέλεση του Π/Υ και την τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων, καταχώρηση αποφάσεων ανάληψης δέσμευσης, συμβάσεων, τιμολογίων και ΧΕ.
- Στόχος Χρηματικά εντάλματα - Τρόπος εξόφλησης - Είδη ΧΕ - Πάγιες προκαταβολές -Πράξεις ΕΣ - Δικαστικές αποφάσεις και εκτέλεση αυτών - Δευτερεύοντες διατάκτες και εποπτευόμενοι φορείς

- **ΤΗΡΗΣΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ**

Ο έλεγχος διενεργείται βάσει ερωτηματολογίου. Ανάλογα με το σκοπό, έχουν διαμορφωθεί πλέον 4 τύποι ερωτηματολογίων, αντί των τριών που υπήρχαν μέχρι το 2017 και είναι α) ερωτηματολόγιο ελέγχου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και χρηματικών ενταλμάτων, β) ερωτηματολόγιο ελέγχου προμηθειών-υπηρεσιών, γ) ερωτηματολόγιο ελέγχου έργων-μελετών και δ) ερωτηματολόγιο ελέγχου δαπανών μισθοδοσίας -αμοιβών μετακινήσεων-λοιπών παροχών.

Οι θεματικές Ενότητες στο ερωτηματολόγιο για τον έλεγχο συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και χρηματικών ενταλμάτων είναι οι εξής 4⁹⁴:

⁹⁴ Στο Παράρτημα προσαρτώνται οι ιστότοποι για όλα τα υποδείγματα, λόγω της έκτασής τους

Μετά την διενέργεια του ελέγχου ακολουθεί το αποτέλεσμα του ελέγχου, που εξάγεται από τις απαντήσεις στις ερωτήσεις και από τα ευρήματα με την ανάλυσή τους, καθώς

- το 1 αντιστοιχεί σε: καλή λειτουργία του συστήματος με απαίτηση μόνο επορισωδών βελτιώσεων
- το 2 αντιστοιχεί σε: λειτουργία απλά του συστήματος με απαίτηση όμως βελτιώσεων
- το 3 αντιστοιχεί σε: μερική λειτουργία του συστήματος με απαίτηση ορισωδών βελτιώσεων
- το 4 αντιστοιχεί σε: μη λειτουργία του συστήματος

επίσης καταρτίζονται οι συστάσεις, γίνεται παρακολούθηση της συμμόρφωσης του φορέα σε τυχόν προηγούμενους ελέγχους και στο τέλος η βαθμολόγηση του φορέα, καταλήγοντας έτσι στην αξιολόγησή του.

Η Ο.Ε. συντάσσει, εντός ενός μήνα, έκθεση αποτελεσμάτων ελέγχου, η οποία περιλαμβάνει τα ανωτέρω αναφερόμενα καθώς και την βαθμολόγηση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του φορέα, βάσει τεταρτοβάθμιας κλίμακας, όπου:

Φάκελος ελέγχου

Η ομάδα ελέγχου είναι υποχρεωμένη να δημιουργήσει σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή έναν φάκελο ελέγχου, στον οποίο εμπεριέχονται όλα τα προβλεπόμενα έγγραφα και το αποδεικτικό υλικό που συγκεντρώθηκε σε κάθε φάση του ελέγχου. Επίσης, περιλαμβάνει όλα τα έγγραφα και την αλληλογραφία μεταξύ της Γ.Δ.Δ.Ε. και του ελεγχόμενου φορέα καθώς και τις χειρόγραφες σημειώσεις που κρατήθηκαν.

Η τήρηση του εν λόγω φακέλου ελέγχου είναι αυτή που επιβεβαιώνει ότι εφαρμόστηκε ορθά η πρότυπη και θεσμοθετημένη διαδικασία του ελέγχου και παρουσιάζεται κατ' αυτόν τον τρόπο το ιστορικό του ελέγχου σε περίπτωση ελέγχου από κάποιον άλλον ελεγκτή. Στο φάκελο αυτό περιέχονται απαραίτητως τα εξής στοιχεία:

- ❖ Η απόφαση συγκρότησης της ΕΟ
- ❖ Το έγγραφο ενημέρωσης για τον έλεγχο στον φορέα
- ❖ Οι καταστάσεις συμμετεχόντων στον έλεγχο
- ❖ Το υλικό τεκμηρίωσης του δείγματος
- ❖ Το ερωτηματολόγιο του ελέγχου με τις υπογραφές των μελών της ΕΟ
- ❖ Τα τεκμήρια-αποδεικτικά στοιχεία που αιτιολογούν τις ευρεθείσες ελλείψεις
- ❖ Τα ευρήματα που υπάρχουν από προηγούμενους ελέγχους
- ❖ Αντίγραφο της έκθεσης αποτελεσμάτων
- ❖ Έγγραφο κοινοποίησης της έκθεσης αποτελεσμάτων
- ❖ Έγγραφα με τις αντιρρήσεις των φορέων⁹⁵

3) Διαδικασίες μετά τον έλεγχο

Η εν λόγω έκθεση ελέγχεται ως προς την πληρότητα και θεωρείται αρμοδίως, και στη συνέχεια κοινοποιείται στον φορέα, στο εποπτεύον Υπουργείο καθώς και στα πρόσωπα κατά των οποίων προτείνεται αναζήτηση των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών ή τα οποία τυχόν φέρουν πειθαρχική ή ποινική ευθύνη, εντός προθεσμίας ενός μηνός, Στην περίπτωση που η αρμόδια οργανική μονάδα είναι επιπέδου Τμήματος, η έκθεση ελέγχεται ως προς την πληρότητά της και από τον Προϊστάμενο της Δ.Υ.Ε.Ε. που εδρεύει στην έδρα της Περιφέρειας που ανήκει γεωγραφικά η οργανική μονάδα επιπέδου Τμήματος.

Οι προαναφερόμενοι έχουν το δικαίωμα της υποβολής εγγραφών αντιρρήσεων επί της έκθεσης ελέγχου εντός της προθεσμίας του ενός μηνός, η οποία μπορεί να παραταθεί με αιτιολογημένη απόφαση του Προϊσταμένου της Γ.Δ.Δ.Ε.⁹⁶

⁹⁵ Η αριθ. 2/79353/ΔΥΕΠ/5-9-2013 Έγκριση Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε.

⁹⁶ Παρ.2 του άρθρου 96 του Ν. 4583/2018

Εάν δεν υπάρχουν αντιρρήσεις η έκθεση καθίσταται οριστική και επιβάλλονται οι προβλεπόμενες δημοσιονομικές διορθώσεις ή πράξεις καταλογισμού. Σε αντίθετη περίπτωση, οι αντιρρήσεις μαζί με την έκθεση ελέγχου και εισήγηση της Ε.Ο. σχετικά με την ευστάθεια των προβαλλόμενων αντιρρήσεων, υποβάλλονται στην ΕΣΕΛ, η οποία αποφαινεται για την αποδοχή ή μη των αντιρρήσεων στο σύνολό της ή και μερικώς. Η απόφαση της ΕΣΕΛ καθιστά πλέον οριστική την έκθεση ελέγχου.

Επίσης, σε κάθε περίπτωση, η οριστική έκθεση (και το τυχόν απόσπασμα του σχετικού πρακτικού συνεδρίασης της ΕΣΕΛ όταν έχουν εγερθεί αντιρρήσεις) κοινοποιείται στη ΔΣΜΕΚ για την έκδοση των πράξεων επιβολής κυρώσεων και για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης του ελεγχόμενου φορέα με ταυτόχρονη κοινοποίηση της οριστικής έκθεσης στον ελεγχόμενο φορέα, αλλά και στην ΔΠΣΕ.

Η διαδικασία περατώνεται με την πλήρη συμμόρφωση του φορέα προς όλες τις συστάσεις της σχετικής έκθεσης.

Οι κυρώσεις που αναφέρονται ανωτέρω, είναι είτε καταλογισμοί, είτε δημοσιονομικές διορθώσεις, σύμφωνα με την αρ. 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013 υπουργική απόφαση. Ως «Καταλογισμός» ορίζεται η διοικητική πράξη με την οποία υποχρεούται ο λαβών σε επιστροφή του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού⁹⁷.

Ως «Πράξη επιβολής Δημοσιονομικής Διόρθωσης» ορίζεται η διοικητική πράξη με την οποία αφαιρείται από τον Προϋπολογισμό του φορέα το ποσό που αντιστοιχεί στην οικονομική ζημία που προκλήθηκε στον Κρατικό Προϋπολογισμό ή τον προϋπολογισμό του φορέα από μεμονωμένη ή συστηματική παρατυπία⁹⁸ των οργάνων του και η επαναφορά του στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Οι αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων και οι πράξεις καταλογισμού προσβάλλονται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός της προθεσμίας που προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις περί

⁹⁷ Δηλ. κάθε δαπάνης στην οποία δεν αντιστοιχεί ίσης αξίας παραδοθέν προϊόν, έργο ή υπηρεσία σύμφωνα με τους όρους της σχετικής σύμβασης ή απόφασης με την οποία αναλήφθηκε η υποχρέωση της δαπάνης, Άρθρο 2, παρ. 5 της ΥΑ 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013

⁹⁸ Είναι κάθε παράβαση διάταξης του εθνικού ή του κοινοτικού δικαίου με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο προϋπολογισμός του ελεγχόμενου φορέα ή η περιουσιακή του κατάσταση, άρθρο 2 της ΥΑ 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013

Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η προθεσμία άσκησης των ενδίκων μέσων κατά των αποφάσεων αυτών και η άσκηση τους δεν αναστέλλουν την εκτέλεση τους. Αναστολή εκτέλεσης των αποφάσεων επιτρέπεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μόνο εάν προξενείται ανεπανόρθωτη βλάβη στον αιτούντα και πιθανολογείται η ευδοκίμηση του ένδικου μέσου⁹⁹.

Η ΓΔΔΕ είναι επιφορτισμένη και με τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης, στην οποία αποτυπώνονται τα πλέον σημαντικά και ουσιώδη ευρήματα των ελέγχων, γίνεται αξιολόγηση του ελεγκτικού έργου των αρμοδίων οργάνων και διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας και απόδοσής τους. Υποβάλλεται κάθε Μάιο στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής με κοινοποίηση στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Στη δεύτερη, σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 22 του Ν.3492/2006, εμφανίζονται τα συμπεράσματα των ελέγχων της ΓΔΔΕ, η αξιολόγηση των ελέγχων και των ευρημάτων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου με τις σχετικές συστάσεις, αποτελεί όμως και τη βάση για την επαρκή διαβεβαίωση προς τον Υπουργό Οικονομικών ή για τη διατύπωση επιφυλάξεων, για το σύνολο ή για μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους, υποβάλλεται στον Υπουργό Οικονομικών και συνοδεύει τον κρατικό Π/Υ του επόμενου έτους, κατόπιν έγκρισής της από το αρμόδιο συλλογικό όργανο, την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.).

4.2.5 ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

Η ελεγκτική δραστηριότητα της Γ.Δ.Δ.Ε. διενεργείται σε ετήσιες ελεγκτικές περιόδους. Η ελεγκτική περίοδος ξεκίνησε με την ταύτιση με το ημερολογιακό έτος, έχοντας ως αντικείμενο ελέγχων την διαχείριση του Π/Υ της εκάστοτε προηγούμενης οικονομικής χρήσης. Η ΕΣΕΛ, όμως, με απόφασή της, επανακαθόρισε την ελεγκτική περίοδο, θέτοντας ως αρχή την 01/07 του έτους ελέγχου και πέρας την 30/06 του έτους που ακολουθεί π.χ. 1-7-2016 έως 30-6-2017, αρχής γενομένης από την διευρυμένη ελεγκτική περίοδο που περιλάμβανε το χρονικό διάστημα από 01.01.2015 έως 30.06.2016. Το σκεπτικό της μεταβολής αυτής ήταν η διασφάλιση μεγαλύτερης διαθεσιμότητας οικονομικών στοιχείων κατά τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των ελέγχων.

⁹⁹ Άρθρο 5, παρ. 5 της ΥΑ 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. α της ΥΑ 2/25130/ΔΣΜΕΚ/2018

Η περίληψη της ετήσιας έκθεσης ελέγχου του άρθρου 22 παρ.1 του Ν.3492/2006, δημοσιεύεται, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παρ.2 του του ιδίου του εν λόγω νόμου.

Στη συνέχεια παραθέτουμε τα αποτελέσματα των ελέγχων για τις τρεις κάτωθι ελεγκτικές περιόδους.

Για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2016 έως 30.06.2017¹⁰⁰:

Τακτικοί έλεγχοι :

Διενεργήθηκαν συνολικά (32) τακτικοί διαχειριστικοί έλεγχοι (έλεγχοι συστήματος) από τη Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Δ.Δ.Ε.)¹⁰¹, με στόχο τη διαπίστωση της επάρκειας του συστήματος διαχείρισης - ελέγχου των φορέων και της χρηστής διαχείρισης του προϋπολογισμού τους. Οι φορείς που ελέγχθηκαν ήταν: (3) Ο.Κ.Α., (4) Περιφέρειες, (4) Δήμοι, (13) Ν.Π.Δ.Δ. (εκ των οποίων 4 Νοσοκομεία και 3 Ν.Π.Δ.Δ. Ο.Τ.Α.) και 8 Ν.Π.Ι.Δ.-Δ.Ε.Κ.Ο. (εκ των οποίων δύο ειδικές υπηρεσίες Α.Ε.Ι.).

Η αξιολόγησή τους ως προς τη λειτουργία του συστήματός τους, σύμφωνα με την 4βάθμια κλίμακα διαμορφώθηκε, όπως απεικονίζεται στον πίνακα και το αντίστοιχο γράφημα ως εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ

Βαθμολογία Φορέων	Ποσοστό
1: Λειτουργεί καλά. Απαιτούνται μόνο επουσιώδεις βελτιώσεις	9,38%
2 : Λειτουργεί, όμως απαιτούνται κάποιες βελτιώσεις	43,75%
3 : Λειτουργεί μερικώς. Απαιτούνται ουσιαστικές βελτιώσεις	46,88%
4 : Ουσιαστικά δε λειτουργεί	0,00%

¹⁰⁰ Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου του άρθρου 22 παρ.1 του Ν.3492/2006 για την εν λόγω ελεγκτική περίοδο

¹⁰¹ Υπό την ισχύ του ΠΔ 111/2014

ΓΡΑΦΗΜΑ 1: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ



Κατά τους ανωτέρω ελέγχους αναδείχθηκαν ευρήματα, η πλειονότητα των οποίων (78,51%) εντοπίστηκε στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση - Τήρηση Νομοθεσίας & Υποχρεώσεων Φορέα». Καθίσταται σαφές ότι σχεδόν το ήμισυ των φορέων του ελεγχθέντος δείγματος παρουσιάζει σοβαρότατες λειτουργικές αδυναμίες και μάλιστα στην οικονομική τους διαχείριση, καταδεικνύοντας σοβαρό πρόβλημα στην δυνατότητα ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και στη δυνατότητα επίτευξης του στόχου/δημοσιονομικού αποτελέσματος.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω ελέγχων διατυπώθηκαν, σε οκτώ (8) φορείς, συστάσεις για επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης σχετικά με τη μη τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης, καθώς και της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, συνολικού ύψους 394.612,85 €. Επίσης, σε δεκαπέντε (15) φορείς εντοπίστηκαν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά στις θεματικές ενότητες «Μισθοδοσία» και «Συμβάσεις», το ύψος των οποίων αναμένεται να υπολογιστεί και να καθοριστεί από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των φορέων, σύμφωνα με τις οδηγίες που έχουν δοθεί, έτσι ώστε να γίνει η αναζήτησή τους από τους λαβόντες. Στην περίπτωση άρνησης επιστροφής, η Γ.Δ.Δ.Ε. θα προβεί στην έκδοση αποφάσεων πράξεων καταλογισμού εις βάρος των λαβόντων ή και των συνυπεύθυνων.

Επιπλέον, αναφορικά με τις συστάσεις που είχαν γίνει σε φορείς, οι οποίοι ελέγχθηκαν την προηγούμενη ελεγκτική περίοδο, έχουν εκδοθεί α) Αποφάσεις Δημοσιονομικής Διόρθωσης συνολικού ύψους 1.073.889,08 €, β) Πράξεις Καταλογισμού συνολικού ύψους

2.312,78 €, γ) προωθήθηκαν από τον Υπουργό Οικονομικών ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου Αιτήσεις Αναθεώρησης Χρηματικών Ενταλμάτων που ανέρχονται αθροιστικά στις 583.693,34 € και δ) έγιναν ενέργειες επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ύψους 3.189.155,58 €.

Επιπροσθέτως, η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Ελέγχων (Δ.Σ.Α.Ε.) κατά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2016-30.06.2017 προέβη σε διοικητική παρακολούθηση των συστάσεων που περιλάμβαναν τριάντα έξι (36) τακτικοί έλεγχοι, οι οποίοι είχαν διενεργηθεί κατά τη διευρυμένη ελεγκτική περίοδο από 01.01.2015 έως 30.06.2016. Στο πλαίσιο της διοικητικής παρακολούθησης των ανωτέρω ελέγχων προκύπτει ότι μέχρι το Σεπτέμβριο 2017, οι συστάσεις¹⁰² που έχουν πραγματοποιηθεί φθάνουν το 30,92 % περίπου.

Έκτακτοι & Ειδικοί Έλεγχοι

Επίσης, αναφορικά με την ελεγκτική δραστηριότητα της Διεύθυνσης Εκτάκτων και Ειδικών Ελέγχων (Δ.Ε.Ε.Ε.) για την εν λόγω περίοδο έχουν:

1. Ολοκληρωθεί (178) υποθέσεις, εκ των οποίων οι (130) αφορούσαν ελέγχους κατόπιν εισαγγελικών παραγγελιών και οι υπόλοιποι (48) λοιπούς διαχειριστικούς ελέγχους.
2. Βρίσκονται σε εξέλιξη (87) έλεγχοι, εκ των οποίων οι (59) αφορούν εισαγγελικές παραγγελίες και οι (28) λοιπούς διαχειριστικούς ελέγχους.
3. Συμμετείχαν ελεγκτές ως εκπρόσωποι της Δ.Ε.Ε.Ε. σε μικτά κλιμάκια ελέγχου υπό την εποπτεία της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και υπό την εποπτεία του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών.
4. Διενεργήθηκαν (4) διαχειριστικοί έλεγχοι ύστερα από αίτημα της Γ.Ε.Δ.Δ.
5. Διενεργήθηκαν (7) έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι, κατόπιν εντολής του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών.
6. Διενεργήθηκε ένας διαχειριστικός έλεγχος, ύστερα από εντολή του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

¹⁰² Συστάσεις για τις οποίες κρίνεται ότι υπήρξαν από τους ελεγχόμενους φορείς ενέργειες επαρκούς συμμόρφωσης προς τις συστάσεις των ελέγχων

7. Διενεργήθηκαν (18) έλεγχοι σε ισάριθμα κληροδοτήματα. Τα συνήθη ευρήματα στους ελέγχους κληροδοτημάτων αφορούν στην μη τέλεση του σκοπού, τη μη έγκαιρη υποβολή Προϋπολογισμών και Απολογισμών, τη μη αξιοποίηση της περιουσίας των κληροδοτημάτων κλπ. Στις περιπτώσεις που διαπιστώθηκε ζημιά ή έλλειμμα στην κοινωφελή περιουσία, έγινε πρόταση για καταλογισμό.

Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.)

Οι Μ.Ε.Ε. λειτουργούν από το 2015. Από την αξιολόγηση των στοιχείων της δραστηριότητας τους κατά τον δεύτερο χρόνο ουσιαστικής λειτουργίας τους, διαπιστώθηκε ότι ελέγχους πραγματοποίησαν (9) Υπουργεία, (6) Υπουργεία δεν διενήργησαν κανένα έλεγχο, κυρίως λόγω υποστελέχωσης, ενώ (2) Υπουργεία δεν απέστειλαν στοιχεία της ελεγκτικής δραστηριότητας τους.

Πέραν των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι δεν έχουν ακόμα τροποποιηθεί οι Οργανισμοί των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, προκειμένου να ενταχθούν σε αυτές Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με τις προδιαγραφές του άρθρου 12 παρ. 4 του Ν.3492/2006. Αντίστοιχα, όσον αφορά στους εποπτευόμενους φορείς με προϋπολογισμό άνω των 3 εκατομμυρίων ευρώ, δεν έχει γίνει καμία ενημέρωση της Γ.Δ.Δ.Ε., αναφορικά με σύσταση ή μη Μ.Ε.Ε. στον οργανισμό τους.

Για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2017 έως 30.06.2018¹⁰³:

Τακτικοί έλεγχοι :

Διενεργήθηκαν συνολικά (26) τακτικοί διαχειριστικοί έλεγχοι, με τον ως άνω στόχο, εκ των οποίων οι (6) υλοποιήθηκαν το α' εξάμηνο (1/7/2017 έως 31/12/2017), ενώ οι υπόλοιποι (20) διενεργήθηκαν κατά το β' εξάμηνο, υπό την ισχύ του ΠΔ 142/2017, με τη νέα ελεγκτική δομή.

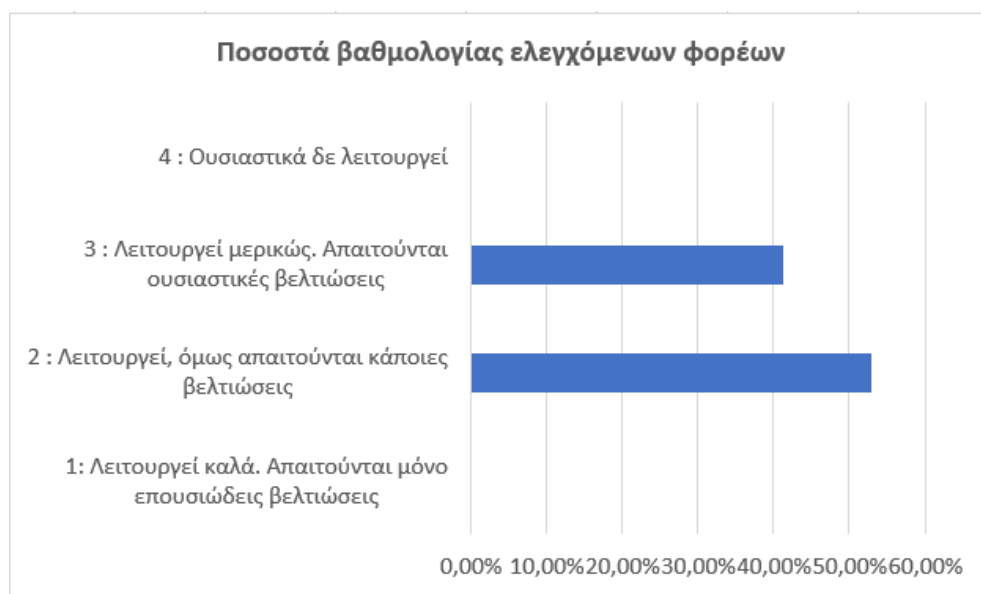
Η αξιολόγησή τους ως προς τη λειτουργία του συστήματός τους, σύμφωνα με την 4βάθμια κλίμακα είναι η ακόλουθη, καθώς επίσης αποτυπώνεται και διαγραμματικά.

¹⁰³ Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου του άρθρου 22 παρ.1 του Ν.3492/2006 για την εν λόγω ελεγκτική περίοδο

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ

Βαθμολογία Φορέων	Ποσοστό
1: Λειτουργεί καλά. Απαιτούνται μόνο επουσιώδεις βελτιώσεις	0,00%
2 : Λειτουργεί, όμως απαιτούνται κάποιες βελτιώσεις	52,82%
3 : Λειτουργεί μερικώς. Απαιτούνται ουσιαστικές βελτιώσεις	41,18%
4 : Ουσιαστικά δε λειτουργεί	0,00%

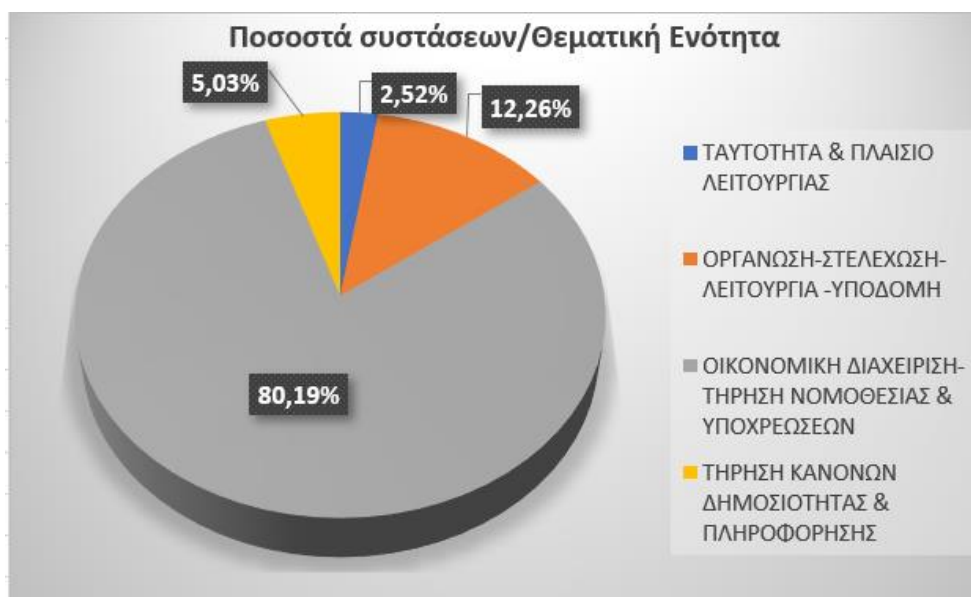
ΓΡΑΦΗΜΑ 2 ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ



Τα ουσιαστικά ευρήματα σε ποσοστό (75,51%) παρουσιάζονται στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση-Τήρηση Νομοθεσίας και Υποχρεώσεων Φορέα», ενώ οι υπόλοιπες θεματικές ενότητες εμφανίζονται σε ποσοστά που κυμαίνονται από 3% έως 15%, με συνέπεια να καθίσταται προβληματική η εκτέλεση του προϋπολογισμού τους καθώς και η επίτευξη του δημοσιονομικού αποτελέσματος.

Σε συνέχεια των ευρημάτων διατυπώθηκαν οι προβλεπόμενες συστάσεις, η πλειονότητα των οποίων, σε ποσοστό 80,19%, παρουσιάστηκε στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση-Τήρηση νομοθεσίας και Υποχρεώσεων Φορέα» με τις υπόλοιπες θεματικές ενότητες να καταλαμβάνουν μικρότερα ποσοστά, όπως εμφανίζονται στο κάτωθι γράφημα, καθώς επίσης υπογραμμίζεται ότι τις συστάσεις συνόδευαν οι νόμιμες δημοσιονομικές επιπτώσεις.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ



Τον Γενικό Προϋπολογισμό του έτους 2019 συνοδεύει η Έκθεση της ΓΔΔΕ, η οποία εγκρίθηκε στην 67η/28-9-2018 Συνεδρίαση της ΕΣΕΛ και αναφέρεται στην ελεγκτική περίοδο από 01.07.2017 έως 30.6.2018. Δυστυχώς, για την εν λόγω περίοδο, δεν ήταν δυνατή η διατύπωση, της προβλεπόμενης από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο γνώμης προς τον Υπουργό Οικ/κών (είτε με την παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης, είτε με τη διατύπωση επιφυλάξεων), σχετικά με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους, λόγω της μη διενέργειας του αρχικά προγραμματισμένου αριθμού ελέγχων, για λόγους, όπως ότι ζητήθηκε η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της ΓΓΔΕ στην ολοκλήρωση των προγραμματισμένων ελέγχων της ΕΔΕΛ, ύστερα από απόφαση του αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, η νέα δομή στον οργανισμό του Υπουργείου που επέφερε αλλαγές που αφορούσαν στη ανασυγκρότηση των μελών της ΕΣΕΛ, η καθυστέρηση ψήφησης μεταβατικών διατάξεων, η διαδικασία επιλογής Γενικών Δ/ντών κλπ.

Έκτακτοι & Ειδικοί Έλεγχοι

Το πρόγραμμα των έκτακτων και ειδικών ελέγχων περιλάμβανε 145 υποθέσεις από τις οποίες:

1. Ολοκληρώθηκαν (83) υποθέσεις, εκ των οποίων οι (74) εντάσσονται στους ελέγχους κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας, ενώ οι υπόλοιποι ήταν λοιποί διαχειριστικοί έλεγχοι.
2. Βρίσκονται σε εξέλιξη (60) έλεγχοι, με κατανομή (40) με εισαγγελική παραγγελία, και οι υπόλοιποι λοιποί διαχειριστικοί έλεγχοι.
3. Βρίσκονται σε αναστολή (2) έλεγχοι
4. Συμμετείχαν υπάλληλοι της τέως Δ.Ε.Ε. σε τέσσερα (4) μικτά κλιμάκια ελέγχου της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.). Διενεργήθηκαν έξι (6) διαχειριστικοί έλεγχοι ύστερα από σχετικό αίτημα
5. Διενεργήθηκαν έξι (6) έλεγχοι και είναι σε εξέλιξη πέντε (5) έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι, κατόπιν εντολής του Υπουργού Οικονομικών.
6. Διενεργήθηκε ένας (1) έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος, κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
7. Διενεργήθηκαν είκοσι τεσσάρων (23) έλεγχοι σε κληροδοτήματα.

Για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2018 - 30.06.2019¹⁰⁴:

Τακτικοί έλεγχοι :

Υλοποιήθηκαν συνολικά (66) τακτικοί διαχειριστικοί έλεγχοι, και αξιολογήθηκαν ως προς τη λειτουργία του συστήματός τους, βάσει της 4βάθμιας κλίμακας ως ακολούθως:

¹⁰⁴ Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου του άρθρου 22 παρ.1 του Ν.3492/2006 για την εν λόγω ελεγκτική περίοδο

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ

Βαθμολογία Φορέων	Ποσοστό
1: Λειτουργεί καλά. Απαιτούνται μόνο επουσιώδεις βελτιώσεις	1,72%
2 : Λειτουργεί, όμως απαιτούνται κάποιες βελτιώσεις	56,90%
3 : Λειτουργεί μερικώς. Απαιτούνται ουσιαστικές βελτιώσεις	41,38%
4 : Ουσιαστικά δε λειτουργεί	0,00%

ΓΡΑΦΗΜΑ 4: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ΦΟΡΕΩΝ



Η πλειονότητα των ουσιαστικών ευρημάτων (81,3%) εντοπίστηκε στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση-Τήρηση Νομοθεσίας και Υποχρεώσεων Φορέα» και αναδεικνύοντας ότι, η πλειονότητα των φορέων του ελεγχθέντος δείγματος παρουσιάζει σοβαρές λειτουργικές αδυναμίες κυρίως στην οικονομική τους διαχείριση, καταδεικνύοντας σοβαρό πρόβλημα στην δυνατότητα ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και επίτευξης των στόχων.

Σε ότι αφορά στις συστάσεις, σε ποσοστό 82,06%, ήτοι η πλειονότητά τους, εντοπίστηκε στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση-Τήρηση νομοθεσίας και Υποχρεώσεων Φορέα».

Επιπλέον, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώθηκε, είτε ενέργεια είτε παράλειψη, κατά παράβαση διάταξης νόμου, η οποία επέφερε οικονομική ζημία στον κρατικό προϋπολογισμό ή στον προϋπολογισμό του φορέα ή και σε όσες περιπτώσεις υπήρξε καταβολή αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού, διατυπώθηκαν συστάσεις με δημοσιονομικές επιπτώσεις. Αυτές αφορούσαν α) στην πρόταση επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης, η οποία οδηγεί σε μείωση των πιστώσεων του συνολικού προϋπολογισμού του φορέα και δεν δύναται να διατεθεί για δραστηριότητες άλλων Υπηρεσιών του ίδιου φορέα, ή β) σε πρόταση επιβολής καταλογισμού σε βάρος των υπευθύνων.

Η διοικητική παρακολούθηση των συστάσεων των τακτικών ελέγχων πραγματοποιήθηκε από την Διεύθυνση Σχεδιασμού, Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων (Δ.Σ.Μ.Ε.Κ.) κατά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2018-30.06.2019¹⁰⁵, σύμφωνα με την οποία διαπιστώθηκε ότι, έχει υλοποιηθεί το 45,3% του συνόλου των συστάσεων, στις οποίες οι ελεγχόμενοι φορείς συμμορφώθηκαν επαρκώς, ενώ έχει υλοποιηθεί μερικώς και βρίσκεται υπό παρακολούθηση το 7,4% των συστάσεων.

Επιπροσθέτως, η Δ.Σ.Μ.Ε.Κ. εξέδωσε αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων, ύστερα από τις σχετικές συστάσεις των ελέγχων, οι οποίοι είχαν διενεργηθεί σε προηγούμενες ελεγκτικές περιόδους που ανέρχονται συνολικά στις 185.227,77€ καθώς και πράξη καταλογισμού ύψους 1.082.318,02€.

Έκτακτοι & Ειδικοί Έλεγχοι

Αναφορικά με τους έκτακτους και ειδικούς ελέγχους τα αποτελέσματα έχουν ως εξής:

1. Ολοκληρώθηκαν πενήντα (50) ελέγχοι, εκ των οποίων οι σαράντα οκτώ (48) αφορούσαν ελέγχους, ύστερα από εισαγγελικές παραγγελίες και οι δύο (2) λοιπούς έκτακτους διαχειριστικούς ελέγχους.

¹⁰⁵ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 137 του Ν.4537/2018, ήταν υπεύθυνη παρακολούθησης και για τους ελέγχους που διενεργήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη και μέχρι την 04.12.2017, έναρξη ισχύος του Π.Δ.142/2017

2. Βρίσκονται σε εξέλιξη πενήντα τρεις (53) έλεγχοι, εκ των οποίων οι σαράντα έξι (46) αφορούν εισαγγελικές παραγγελίες και οι επτά (7) λοιπούς έκτακτους διαχειριστικούς ελέγχους.
3. Οριστικοποιήθηκαν τα αποτελέσματα τεσσάρων (4) εκτάκτων ελέγχων, των οποίων οι αποφάσεις σύστασης ελεγκτικής ομάδας είχαν εκδοθεί σε προηγούμενα έτη
4. Συμμετείχαν υπάλληλοι της Γ.Δ.Δ.Ε. σε εννέα (9) μικτά κλιμάκια ελέγχου του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.).
5. Διενεργήθηκαν έξι (6) διαχειριστικοί έλεγχοι ύστερα από σχετικό αίτημα της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.).
6. Διενεργήθηκε ένας (1) έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος, κατόπιν εντολής του Υπουργού Οικονομικών.
7. Διενεργήθηκε ένας (1) έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος, κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
8. Διενεργήθηκαν είκοσι τεσσάρων (24) έλεγχοι σε κληροδοτήματα. Τα ευρήματα είναι τα συνήθη, που προαναφέρονται στις προηγούμενες ελεγκτικές περιόδους και αφορούν στην μη τέλεση του σκοπού, τη μη έγκαιρη υποβολή Προϋπολογισμών και Απολογισμών, τη μη αξιοποίηση της περιουσίας των κληροδοτημάτων κλπ. Στις περιπτώσεις που διαπιστώθηκε ζημιά ή έλλειμμα στην κοινωφελή περιουσία, έγινε πρόταση για καταλογισμό.
9. Συμμετοχή ελεγκτών της Γ.Δ.Δ.Ε. σε δεκαπέντε (15) ελέγχους της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.).

4.2.6 ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ ΣΤΟΝ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας που μέχρι πρότινος κυριαρχούσε ως μορφή ελέγχου των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα, παρά την χρησιμότητά του, λόγω της έγκαιρης αποτροπής πληρωμής μη νόμιμων δαπανών, δεν απέτρεψε τα φαινόμενα διαφθοράς και διασπάθισης του δημοσίου χρήματος, όπως επίσης και την διόγκωση των δημοσίων δαπανών. Ήταν μία χρονοβόρα διαδικασία, η οποία προκαλούσε, ουκ ολίγες φορές, σημαντικές καθυστερήσεις στην εξόφληση των πιστωτών του δημοσίου.

Επίσης, οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων βρίσκονταν σε μία κατάσταση εφησυχασμού, ως προς την θέση ευθύνης τους, σκεπτόμενες ότι οι Υπηρεσίες του ΓΛΚ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αρμόδιες για την άσκηση του προληπτικού ελέγχου, είχαν εν τέλει την ευθύνη για την νομιμότητα ή μη των γενόμενων δαπανών. Βάσει της διατύπωσης της Διακήρυξης της Λίμα που αναφέραμε στην αρχή, ο προληπτικός έλεγχος, έχει το πλεονέκτημα της αποτροπής της ζημίας πριν αυτή επισυμβεί, ωστόσο μειονεκτεί αρκετά, διότι, συντελεί στη δημιουργία ογκωδέστατου φόρτου εργασίας, ενώ παράλληλα δεν υπάρχει σαφήνεια στον καταμερισμό ευθυνών σε όρους δημοσίου δικαίου.

Η μετάβαση αυτή, οδηγεί στην δημιουργία υπευθυνότητας των φορέων, για τη διαχείριση των δημοσίων πόρων και για τις διαδικασίες και τις μεθόδους ελέγχου που αυτοί εφαρμόζουν, κατά την έγκριση και πραγματοποίηση των δαπανών τους. Επίσης επαναπροσδιορίζεται ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών, σχετικά με την πολιτική έλεγχου των δημοσίων δαπανών¹⁰⁶.

Ο προληπτικός έλεγχος, εγκλωβισμένος στο να ελέγχει τυπικά την ορθότητα των συναλλαγών, καθιστούσε ανέφικτο τον εντοπισμό των αδυναμιών των δημοσίων φορέων που αφορούσαν στα συστήματα λειτουργίας τους, προκειμένου να υπάρξει μια μόνιμη βελτίωση της δημοσιονομικής τους διαχείρισης. Με άλλα λόγια αντιμετώπιζε τα συμπτώματα και όχι τις αιτίες.

Ο ελεγκτικός στόχος, λοιπόν, εκλαμβάνει την έννοια της παρέμβασης-διόρθωσης, ύστερα από τον εντοπισμό των αιτιών και των παθογενειών του συστήματος των φορέων, που επιτρέπουν ή και δεν αποτρέπουν τις διαχειριστικές παρατυπίες ή τις αναξιόπιστες οικονομικές αναφορές.

Με αυτά τα δεδομένα και κατ' επιταγήν εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών για δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας μας, προκειμένου να εναρμονιστεί με τη σύγχρονη πραγματικότητα και τις προκλήσεις του ευρωπαϊκού και διεθνούς δημοσιονομικού γίνεσθαι, έχουν επέλθει οι ραγδαίες εξελίξεις στον τρόπο διεξαγωγής του δημοσιονομικού ελέγχου και μάλιστα τροποποιήθηκε η δομή του οργανισμού του ΓΛΚ, προκειμένου να εναρμονιστεί με τα νέα δεδομένα.

¹⁰⁶ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4270/2014

Η μετάβαση της δημόσιας ελεγκτικής μεθοδολογίας από τον έλεγχο της ακρίβειας των λογαριασμών και της τήρησης της αρχής της νομιμότητας και κανονικότητας των κρατικών δαπανών, στον έλεγχο της τήρησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και πρωτίστως στην ορθή αποτύπωση του κόστους και οφέλους της εκάστοτε ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, σε επίπεδο εκτελεστικής εξουσίας, μεταφράζεται, στην ουσία, ως μεταβίβαση σημαντικού μέρους της δημοσιονομικής ευθύνης από τον εξωτερικό ελεγκτή στο εσωτερικό τους κράτους.

Η στρατηγική ελέγχου εντάσσεται σε μια ευρύτερη στροφή που συντελείται στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών και στοχεύει στην απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του, με μετατόπιση της έμφασης από τον προληπτικό στον κατασταλακτικό έλεγχο, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία στη δράση των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών¹⁰⁷.

Δυστυχώς, η εφαρμογή του νέου δημοσιονομικού ελέγχου, γίνεται με αργά βήματα, αν και έχει θεσπιστεί από το 2006, όπως αναφέρουμε ανωτέρω, καθόσον οι εξουσιοδοτικές κανονιστικές πράξεις που εξειδικεύουν τη διαδικασία και τη μεθοδολογία του ελέγχου εκδόθηκαν μόλις το 2013.

Το 2015 ξεκινά η πλήρης ενεργοποίηση της κατασταλακτικής ελεγκτικής αρμοδιότητας της ΓΔΔΕ. Οι έλεγχοι αφορούν στο τρίπτυχο: σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, δαπάνες μισθοδοσίας και συμβάσεις¹⁰⁸. Οι Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου, προβλέπεται επίσης, να συμμετέχουν σε ελέγχους, με εντολή και υπό την εποπτεία της ΓΔΔΕ.

Να επισημάνουμε ότι, οι ετήσιες εκθέσεις του ΓΛΚ μέχρι το έτος 2009, τόνιζαν ότι οι έλεγχοι που διενεργούνταν ήταν ελάχιστοι, με αποτέλεσμα οι κρατικές δαπάνες σε ένα

¹⁰⁷ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018, Κεφ. 2, σελ. 33

¹⁰⁸ Στο πρώτο, εξετάζεται η οικονομική διαχείριση των φορέων με βάση την γενόμενη δειγματοληψία σε χρηματικά εντάλματα για την διαπίστωση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους, αλλά και την τήρηση της διαδικασίας περί δημοσιότητας και πληροφόρησης. Στο δεύτερο, γίνεται έλεγχος με δειγματοληψία, στην μισθοδοσία, στα επιδόματα και τις ειδικές αποζημιώσεις, ενώ στο τρίτο, πάλι με τη μέθοδο της δειγματοληψίας εξετάζεται εάν εφαρμόζεται η προβλεπόμενη από τη νομοθεσία διαδικασία για τις προμήθειες, την παροχή υπηρεσιών και τα έργα.

ευρύ φάσμα φορέων να υπόκεινται δυνητικά σε κακοδιαχείριση και βέβαια χωρίς να πληρούν τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Με την έναρξη του έτους 2018, οι ΔΥΕΕ αναλαμβάνουν τις ελεγκτικές αρμοδιότητες της ΓΔΔΕ. Επίσης, δύνανται να διενεργούν επιτόπιους ελέγχους εντός της χωρικής τους αρμοδιότητας, για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των φορέων στις συστάσεις των εκθέσεων οριστικών αποτελεσμάτων. Οι υπάλληλοι των ΔΥΕΕ μετέχουν σε κλιμάκια ελέγχων της ΓΔΔΕ, ανεξάρτητα από την αρμοδιότητα του υπουργείου ή της χωρικής αρμοδιότητας.

Επιπλέον, το Μητρώο Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ, προσαρμόζεται στις νέες οργανωτικές αλλαγές του Π.Δ. 142/2017, με τροποποιήσεις του θεσμικού του πλαίσιο, ενώ παράλληλα διευρύνεται το πλήθος των δυνητικών ελεγκτών, προκειμένου να ενισχυθεί το ελεγκτικό έργο της Γενικής Διεύθυνσης. Ειδικότερα, στους ελέγχους μπορούν πλέον, να συμμετέχουν όλοι οι υπάλληλοι που υπηρετούν ή τοποθετούνται σε υπηρεσίες της ΓΔΔΕ και ταυτόχρονα καταργείται το κώλυμα της εντοπιότητας, το οποίο αποτελούσε τροχοπέδη των ελέγχων για τους υπαλλήλους των ΔΥΕΕ και τη συγκρότηση ελεγκτικών ομάδων. Νωρίτερα, με το Ν. 4151/2013, είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία της αξιολόγησης των εν λόγω ελεγκτών και είχε καταρτιστεί πίνακας με τους εγκεκριμένους υπαλλήλους-ελεγκτές, που πλέον έχει διευρυνθεί.

Επίσης καταρτίστηκαν το 2015 τα σχετικά ερωτηματολόγια που αφορούν στους ελέγχους συστήματος και προϋπολογισμού, τα οποία επικαιροποιήθηκαν το 2018 και αποτελούν πολύτιμα εργαλεία ελέγχου και ομοιομορφίας των πορισμάτων των ελέγχων, που αναβαθμίζουν το σύνολο του ελεγκτικού έργου.

Με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, το Υπουργείο Οικ/κών και το Ελεγκτικό Συνέδριο, καλούνται μέσω των μηχανισμών του καταστατικού ελέγχου να καλύψουν το ελεγκτικό κενό που θα απομείνει και την αποτροπή φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς στο μεταβατικό διάστημα.

Δυστυχώς κατά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2018 έως 30.06.2019 αν και κατανεμήθηκαν ογδόντα (80) τακτικοί διαχειριστικοί έλεγχοι στις Δ.Υ.Ε.Ε., διενεργήθηκαν οι εξήντα έξι (66), λόγω του γεγονότος ότι ήταν το πρώτο έτος που λειτούργησε η Γ.Δ.Δ.Ε. με τη νέα δομή, όπως καθορίστηκε στο Π.Δ.142/2017 και το προσωπικό δεν διέθετε την κατάλληλη τεχνογνωσία και εμπειρία επί των ελέγχων.

Όσον αφορά στον εκσυγχρονισμό των δημοσιονομικών κανόνων, οι ενιαίοι - στο μέτρο του εφικτού - και βελτιωμένοι διαχειριστικοί κανόνες, προωθούν την εμπέδωση της νομιμότητας και την τήρηση πρακτικών δημοσιονομικής διαφάνειας. Η περαιτέρω εναρμόνιση με τα διεθνή πρότυπα και ο εκσυγχρονισμός των κανόνων, οι οποίοι διέπουν τη διαχείριση στον δημόσιο τομέα αποτελεί σταθερό στόχο και διαρκή επιδίωξη του Υπουργείου Οικονομικών.

Προς την κατεύθυνση αυτή έχουν συσταθεί ομάδες εργασίας, με αντικείμενο τη συστηματική μελέτη των υφιστάμενων κανόνων και στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους, καθώς και ομάδες σύνταξης εγχειριδίων-βοηθημάτων, τα οποία θα διευκολύνουν το έργο των εμπλεκόμενων στη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχό της¹⁰⁹.

Το κριτήριο αυτών των αλλαγών, αποτελεί η βάση της νέας μορφής ελέγχου, που είναι πλέον το σύστημα διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των φορέων. Με δεδομένο αυτό, κάθε φορέας που διαχειρίζεται δημόσιους πόρους, είναι υποχρεωμένος να αναπτύξει και να εφαρμόσει ένα σύστημα, με το οποίο θα διασφαλίζεται η επίτευξη των σκοπών για τους οποίους, ο φορέας δαπανά τους διαθέσιμους πόρους, με την ταυτόχρονα μέγιστη απόδοση των πόρων αυτών. Αυτές οι δύο παράμετροι αποτελούν και τα κριτήρια, βάσει των οποίων διαβεβαιώνεται η συνέχιση της ύπαρξής τους, αλλά και η ικανοποίηση των αναγκών τους σε πιστώσεις, για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού¹¹⁰.

Παρατηρούμε λοιπόν, ότι με τη στροφή αυτή από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο, η Ελλάδα ακολουθεί μια τάση που παρατηρείται ήδη τα τελευταία χρόνια στις περισσότερες ανεπτυγμένες οικονομίες. Η τάση αυτή συνίσταται όχι απλώς στη μετάθεση του χρονικού σημείου διενέργειας του ελέγχου σε σχέση με το χρόνο εκταμίευσης του χρήματος, αλλά και στη μετατόπιση του κέντρου βάρους του ελέγχου, από την τυπική επαλήθευση της νομιμότητας – κανονικότητας των δαπανών στην αξιολόγηση της επίδοσης και του συνολικού συστήματος διαχείρισης των δημόσιων φορέων¹¹¹.

¹⁰⁹ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018, Κεφ. 2, σελ. 32

¹¹⁰ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4270/2014

¹¹¹ Μιχαλόπουλος, 2003, *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, εκδόσεις Παπαζήση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΑΠΟΨΕΩΝ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Έχοντας ως προσανατολισμό, τις επίκαιρες και με βαρύνουσα σημασία για την Ελλάδα, δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσίων δαπανών, με τις διαστάσεις που αναλύθηκαν στα ανωτέρω κεφάλαια, παρατίθενται κατωτέρω, απόψεις και αντιλήψεις επικεντρωμένες στα κρίσιμα σκέλη των μεταρρυθμίσεων που αναπτύξαμε.

Ο κ. Αριστομένης Βαρουδάκης¹¹², υποστηρίζει ότι, από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διαχείριση για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δαπανών, αποτελεί ο προϋπολογισμός προγραμμάτων (Program budgeting), σε συνδυασμό με τον προϋπολογισμό αποδόσεων (Performance-based budgeting). Στον Καναδά, σε μια τετραετία από την εφαρμογή του προϋπολογισμού απόδοσης, το κόστος παροχής υπηρεσιών από τα υπουργεία περιορίστηκε κατά 22%, ενισχύοντας τη διαφάνεια για τους πολίτες και επιτρέποντας πιο άμεση συμμετοχή στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Η Βρετανία και η Αυστρία ήταν επικεφαλής στην Ευρώπη στην εφαρμογή του προϋπολογισμού αποδόσεων, μαζί όμως με την Κορέα και το Μεξικό, κάτι που δείχνει ότι επιτυχία στη μεταρρύθμιση αυτή δεν σημειώνουν μόνο οι πλούσιες χώρες. Είναι αντίθετα ένα βασικό προαπαιτούμενο για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη σε ένα περιοριστικό δημοσιονομικό πλαίσιο¹¹³.

Ο κ. Benoit Chevauchez, υπεύθυνος για την επιτήρηση της χώρας μας από το ΔΝΤ και εκπρόσωπος της Τεχνικής Βοήθειας στην ομιλία του για το πλαίσιο Δημοσιονομικής Διαχείρισης στην Ελλάδα, εκφράζοντας τις απόψεις του σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει στη χώρα μας, αναφέρεται στη σημαντικότητα της αλλαγής που έχει επέλθει

¹¹² Καθηγητής Οικονομικών στο Πανεπιστήμιο του Στρασβούργου, πρώην ανώτερο στέλεχος της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΟΟΣΑ

¹¹³ Βαρουδάκης Α., 2019, «Η αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών κλειδί δημοσιονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης», Έντυπη έκδοση της Ναυτεμπορικής

στις διαδικασίες των δαπανών, στο νέο ρόλο κάθε θεσμού στις διαδικασίες αυτές (ΓΔΟΥ Υπουργείων, κλπ) και στο νέο λογιστικό σχέδιο, καθώς επίσης τονίζει τη σπουδαιότητα της ανάπτυξης των επισκοπήσεων δαπανών (spending reviews) και του προϋπολογισμού επίδοσης, που λόγω της εστίασης στην προτεραιότητα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, δεν έχει επιταχυνθεί¹¹⁴.

Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund) στην καταληκτική δήλωση συμπερασμάτων της αποστολής του το 2019, όπου εκφράζονται οι απόψεις του προσωπικού της αποστολής, επισημαίνει ότι η επιτάχυνση των εφαρμοζόμενων μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης θα βοηθήσει στην καλύτερη εκτέλεση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, θα ενισχύσει τον έλεγχο του προϋπολογισμού και θα ενδυναμώσει τη διαχείριση κινδύνου¹¹⁵.

Η κ. Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ με την ερευνητική της ομάδα συμπερασματικά εκφράζει ότι, η δημοσιονομική μεταρρύθμιση διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια. Το εντυπωσιακό είναι ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, παρότι εκτυλίσσεται σταδιακά και υπερβαίνει υπουργούς και κυβερνήσεις. Ο κεντρικός στόχος είναι να καταστούν υπεύθυνοι οι κατ' ιδίαν υπουργοί και τα υπουργεία για τον προϋπολογισμό τους και τη διαχείρισή του, ώστε να μην φέρει «μόνος» ο υπουργός Οικονομικών αυτή την ευθύνη αλλά κυρίως να έχει τον κρίσιμο ρόλο του «ενορχηστρωτή». Αφενός, όλα τα υπουργεία αναλαμβάνουν ευθύνη στη διαμόρφωση και εκτέλεση του δικού τους προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των εποπτευόμενων φορέων τους και υπάγονται σε ενιαίες προδιαγραφές, τις οποίες διαμορφώνει και ελέγχει ως προς την τήρησή τους το ΓΛΚ. Αφετέρου, σε επίπεδο ενδοϋπουργικής διαχείρισης, το υπουργείο

¹¹⁴ Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2018, «Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης-Η αξία της ορθής οικονομικής διαχείρισης στον δημόσιο τομέα», Πρακτικά της ημερίδας 9-6-2018

¹¹⁵ Δ.Ν.Τ., 2019 «Ελλάδα: Δήλωση Συμπερασμάτων της Αποστολής του ΔΝΤ του Άρθρου 4 για το 2019»

Οικονομικών (ΓΛΚ) απεμπλέκεται από τον προληπτικό έλεγχο και στρέφεται σε κατασταλτικό έλεγχο και αξιολόγηση δαπανών¹¹⁶.

Η κ. Μαριάνθη Αναστασάτου, οικονομολόγος στην Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πάνος Τσάκογλου, καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, υπογραμμίζουν ότι, στα χρόνια της κρίσης υλοποιήθηκε μεγάλος αριθμός μεταρρυθμίσεων στο πεδίο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Από τις κατατάξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα εμφανίζεται να έχει κάνει εντυπωσιακή πρόοδο σε ορισμένους τομείς που σχετίζονται με τις δημοσιονομικές διαδικασίες. Βεβαίως, σε άλλους τομείς της διαδικασίας κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης και διορθωτικών δράσεων του προϋπολογισμού, παρά την πρόοδο που έχει συντελεσθεί, τα περιθώρια βελτίωσης παραμένουν σημαντικά. Για παράδειγμα, ως προς τη συνολική ποιότητα των δημοσιονομικών κανόνων, παρότι η Ελλάδα έκανε πολύ σημαντική πρόοδο κατά την περίοδο 2008-2017, παραμένει σε μία από τις χαμηλότερες βαθμίδες σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, σύμφωνα με τη μεθοδολογία των Deroose, et al (2006)¹¹⁷.

Ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, χρειάζεται να εκσυγχρονιστεί, κάνοντας αναφορά στο Διεθνή Οργανισμό Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), που υπερθεματίζει σχετικά με το μειονέκτημα του προληπτικού ελέγχου, το οποίο έγκειται στο ογκωδέστατο φορτίο εργασίας καθώς και στην μεγάλη ασάφεια των ευθυνών-αρμοδιοτήτων. Υποστηρίζει ότι, μια πιο σύγχρονη προσέγγιση, αποτελεί η ενσωμάτωση του προληπτικού ελέγχου με τις διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου εντός των Υπουργείων, αλλά κυρίως η προσοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα πρέπει να εστιαστεί στους κατασταλτικούς ελέγχους, υπογραμμίζοντας ότι οι εργασίες προληπτικού ελέγχου από το ΓΛΚ είναι κατάλληλες σε βραχυπρόθεσμη βάση, ενώ

¹¹⁶ Σπανού Κ., et al, 2018, «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση», ΕΛΙΑΜΕΠ-Παρατηρητήριο για την Κρίση

¹¹⁷ Αναστασάτου Μ., et al, 2019, «Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης-Θεσμικό πλαίσιο και οικονομικά αποτελέσματα», ΕΛΙΑΜΕΠ-Παρατηρητήριο για την Κρίση, εκδ. Παπαζήση

οι μακροπρόθεσμες βελτιώσεις, με στόχο μια ποιοτική δημοσιονομική διαχείριση, απαιτούν την ισχυρή εμπλοκή των αρμοδίων Υπουργείων¹¹⁸.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και ειδικότερα η Γενική Δ/ση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων επισημαίνει ότι, είναι σημαντική η πρόοδος που έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια στον τομέα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και εποπτείας, με τις μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί και αφορούν στην δημιουργία ενός ανεπτυγμένου δημοσιονομικού πλαισίου. Αναφέρει, επίσης, ότι η διαδικασία των μεταρρυθμίσεων είναι συνεχής και περιλαμβάνει σημαντικές αλλαγές, όπως είναι το νέο ενιαίο λογιστικό σχέδιο, ο Ενιαίος Λογαριασμός του Υπουργείου Οικονομικών¹¹⁹, η σταδιακή μετάβαση από τη λογιστική ταμειακής βάσης σε δεδουλευμένη λογιστική, η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και της επισκόπησης δαπανών, τα οποία εντάσσονται σε ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων με μακροπρόθεσμες επιδράσεις που οδηγούν στην αποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση¹²⁰.

Επί του πρακτέου, αναφορικά με τους δημοσιονομικούς ελέγχους που διενεργούνται από την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, με τη νέα μορφή τους ως κατασταλτικοί, σύμφωνα με τη συνέντευξη, η οποία παρατίθεται στο Παράρτημα, ο κ. Γεώργιος Γεωργίου, Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων αναφέρει ότι, η μετάβαση από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο, γίνεται με σταδιακή προσαρμογή των φορέων και εξοικείωσή τους, καθόσον η διστακτικότητα και η φοβία έχουν προσπεραστεί, αν και η προετοιμασία στο προθύστερο από την μετάβαση στάδιο δεν υπήρξε έγκαιρη, συστηματική και επαρκής, ούτως ώστε οι φορείς να εξοικειωθούν καλύτερα. Επιπλέον, απαραίτητη κρίνεται η ειδική επιμόρφωση όλων των εμπλεκόμενων στοχοθετημένη κατά αντικείμενο, αναφέροντας ότι στα Νοσοκομεία παρουσιάζονται πιο έντονα προβλήματα, λόγω της υποστελέχωσης των οικονομικών

¹¹⁸ Hawkeesworth Ian, et al, 2008, «Budgeting in Greece, Accounting and Audit, Recommendations», OECD Journal on Budgeting vol. 2008/3

¹¹⁹ Με πλήρη λειτουργία του, βάσει μιας συνεκτικής εσωτερικής δομής και ένα ολοκληρωμένο λογιστικό σύστημα, το οποίο θα προσφέρει στη διαχείριση ρευστότητας σε όλα τα αποθεματικά των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης

¹²⁰ Miliakou S. et al, 2017, «GREECE: Recent developments in Public Financial Management», Ministry of Finance-General Accounting Office- General Secretariat for Fiscal Policy

υπηρεσιών τους, ενώ η διακριτότητα των καθηκόντων «διατάκτη» – «εκκαθαριστή» που αποτελεί απαραίτητη αρχή της δημοσιονομικής λειτουργίας, επιτυγχάνεται, και όπου παρουσιάζονται συστημικά προβλήματα είναι αναγκαίες οι σχετικές θεσμικές ρυθμίσεις. Επισημαίνει ότι, το ελεγκτικό πεδίο είναι ευρύ και σαφές, καθώς επίσης ο συντονισμός και η εποπτεία της ελεγκτικής δραστηριότητας με το νέο οργανόγραμμα κυλάει ομαλά με τις επιτελικές Δ/νσεις να βρίσκονται σε day to day επαφή με τις αποκεντρωμένες ελεγκτικές Υπηρεσίες, αναδεικνύοντας και τον συμβουλευτικό ρόλο της ΓΔΔΕ, πέραν της επιβολής κυρώσεων, καταλήγοντας στην ύπαρξη στρατηγικής επιμόρφωσης για όλους τους υπαλλήλους. Η συνέντευξη αυτή, παρατίθεται αυτούσια στο Παράρτημα, για πλήρη ενημέρωση της ανάπτυξης της εν λόγω άποψης.

Επιπροσθέτως, ο κ. Νικόλαος Κράκαρης, Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων, εκφράζοντας τις προσωπικές του απόψεις¹²¹, ύστερα από όμοια συνέντευξη, κάνει μνεία για την σταδιακή προσαρμογή των φορέων, οι οποίοι αρχικά είχαν εκφράσει κάποιες αντιρρήσεις και αναφέρει ότι υπάρχει ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του διατάκτη στους μεγάλους ΦΓΚ, εφιστώντας την προσοχή για τους μικρούς φορείς και την επίλυση με νομοθετική ρύθμιση. Επίσης, υπογραμμίζει την ύπαρξη ευρύ πεδίου ελέγχου και της εξασφάλισης του ελέγχου σε όσους διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα, τονίζοντας την αποτελεσματική ανταπόκριση της Γενικής Δ/σης στο ρόλο της υπό τη νέα οργανωτική δομή και την άποψή του για υπαγωγή των ΔΥΕΕ των Νομών επιπέδου Τμήματος στις ΔΥΕΕ των Περιφερειών επιπέδου Διεύθυνσης. Συνεχίζοντας, αναγνωρίζει την σημαντικότητα των κυρώσεων στην αποτροπή παράνομων δαπανών από τους φορείς και εκφράζει την προσωπική άποψή του ότι, ο προληπτικός έλεγχος είναι πιο αποτελεσματικός έναντι του κατασταλτικού, τονίζοντας την συνεχή εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων και των ελεγκτών της ΓΔΔΕ. Η συνέντευξη αυτή, παρατίθεται επίσης στο Παράρτημα, αυτούσια, μαζί με την προηγούμενη, για πλήρη ενημέρωση της ανάπτυξης της σχετικά αναφερόμενης άποψης.

¹²¹ Είναι οι προσωπικές του απόψεις και δεν δεσμεύουν την Υπηρεσία του

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αλλαγή στη φιλοσοφία της δημοσιονομικής διαχείρισης, με εστίαση στα αποτελέσματα, στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, περιλαμβάνει τις επισκοπήσεις δαπανών και τους προϋπολογισμούς επιδόσεων και αποτελούν την κύρια κατεύθυνση της κυβερνητικής πολιτικής. Βασική προτεραιότητα στη διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού συνιστά, πλέον, πέραν της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η εστίαση στην ποιότητα των αποτελεσμάτων, μέσω της ορθολογικότερης κατανομής των πόρων¹²².

Το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ, αναφερόμενοι στο γεγονός ότι στην Ελλάδα, οι προϋπολογισμοί καταρτίζονται με το μοντέλο από κάτω προς τα πάνω (bottom-up), καταδεικνύουν την ανάγκη αλλαγής αυτού του συστήματος, θέτοντας μεσοπρόθεσμες οροφές δαπανών^{123 124} και στοχεύοντας στη συγκράτηση της αύξησης των επιμέρους δαπανών, με προσανατολισμό στη μεθοδολογική και αναλυτική εξέταση αυτών που έχουν μείζονα και πρωτεύουσα σημασία. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι, το Υπουργικό Συμβούλιο στις συνεδριάσεις του, εξαντλεί, ως επί το πλείστον, την αρμοδιότητά του, σε γενικολογίες επί του προϋπολογισμού, χωρίς στοχευμένες παρατηρήσεις και προτάσεις επί των προτεραιοτήτων και των πολιτικών των υπουργείων, με αποτέλεσμα, να εμποδίζεται η δράση του και ο ρόλος του, ως σημαντικό εργαλείο στρατηγικού προγραμματισμού.

Σε αυτήν την κατεύθυνση κινείται πλέον η χώρα μας, καθόσον με τον καθορισμό ανώτατων δεσμευτικών οροφών δαπανών ανά υπουργείο/υπηρεσία αποσκοπείται η διασφάλιση της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι και αντικατοπτρίζονται στο Στρατηγικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής, που εγκρίνεται ετησίως από το Υπουργικό Συμβούλιο και συνδέει τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική πολιτική με τη διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού. Μάλιστα το ύψος των δημοσίων δαπανών του 2018, καθορίστηκε στη βάση συντηρητικών μακροοικονομικών προβλέψεων, ενσωματώνοντας παράλληλα περιθώρια ασφαλείας για την αντιμετώπιση απρόσμενων

¹²² Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Κεφ. 2, σελ. 39

¹²³ IMF, 2013, «13/241 Country Reports: Greece Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility»

¹²⁴ OECD, 2011, GREECE- Review of the Central Administration, Public Governance Reviews

παραγόντων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του Προγράμματος Σταθερότητας στο μέγιστο δυνατό βαθμό¹²⁵.

Επίσης, με την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, επιδιώκεται η καλύτερη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, εντασσόμενη στην εκ των προτέρων οριοθέτηση ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών για κάθε υπουργείο στην διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού (top-down budgeting), με προσανατολισμό στα αποτελέσματα και σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹²⁶.

Το Υπουργείο Οικονομικών, θεωρεί απαραίτητη την ύπαρξη ενός μόνιμου και συστημικού μηχανισμού επισκόπησης δαπανών, ως κύριο εργαλείο για τη στήριξη τόσο της δημοσιονομικής ευθύνης, όσο και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις δημόσιες δαπάνες, που ενισχύουν τη διαφάνεια απέναντι στους πολίτες και δημιουργούν πρόσθετο δημοσιονομικό χώρο, αναγκαίο για τη μείωση της φορολόγησης¹²⁷.

Επιπλέον, με την εφαρμογή της επισκόπησης δαπανών, στοχεύεται η δημιουργία δημοσιονομικού περιθωρίου, ώστε να ενισχυθούν οι δράσεις για την κοινωνική προστασία ευάλωτων πληθυσμών σε τομείς με υψηλή κοινωνική αποτελεσματικότητα με τρόπο διατηρήσιμο, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η επίτευξη των στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, καθόσον οι διεθνείς εξελίξεις, η γιγάντωση των μεγεθών του κρατικού προϋπολογισμού, η σύγχρονη ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία καθώς και η επιταγή των «θεσμών» της Ε.Ε. για δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας μας, επιβάλλουν την υιοθέτηση νέων μορφών και μοντέλων ελέγχου που θεμελιώνονται με τις αρχές της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης¹²⁸. Ο έλεγχος της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού δεν πρέπει να συνίσταται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας των δημοσίων δαπανών, αλλά πρέπει να εκτείνεται και στην εφαρμογή των αρχών της χρηστής

¹²⁵ Υπ. Οικ/κών, 2019, «Ετήσια Έκθεση Υπ. Οικ/κών για το 2018»

¹²⁶ Όλγα Λουκανίδου, 2010, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση-Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 54

¹²⁷ Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Κεφ. 2, σελ. 37

¹²⁸ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4270/2014

δημοσιονομικής διαχείρισης, επιτυγχάνοντας έναν πλήρη διαχειριστικό και συστημικό έλεγχο.

Η σύγχρονη τάση που παρατηρείται, με τη στροφή από τις παραδοσιακές πρακτικές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής προς νέα μοντέλα μέσω της αξιολόγησης της επίδοσης της συστημικής διαχείρισης των δημοσίων φορέων με πληροφόρηση και ανατροφοδότηση σχετικά με την αποτελεσματική λειτουργία τους, δύναται να επιφέρει μια μόνιμη βελτίωση των διαδικασιών τους και συνεπώς να συμβάλει σε άμβλυνση ή και εξάλειψη των ελαττωματικών δράσεων, ώστε να έρθουν πιο κοντά στην επίτευξη του δημοσίου σκοπού και χαρακτήρα τους.

Στη χώρα μας, η μορφή με την οποία ασκούσαν, μέχρι πρότινος, ο δημοσιονομικός έλεγχος, αφενός μεν, κατά την μακρόχρονη εφαρμογή του, συνέβαλε αποφασιστικά στην προστασία του δημόσιου χρήματος, αφετέρου δε, με την πάροδο του χρόνου εμφανίστηκαν ορισμένες αδυναμίες του. Στόχος του Κράτους είναι με τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, να αντιμετωπιστούν αυτές οι αδυναμίες, να εκσυγχρονιστούν οι δομές των δημοσιονομικών ελεγκτικών μηχανισμών, να υπάρξει ποιοτική μετεξέλιξή τους και να διευρυνθεί το περιεχόμενό τους, ώστε οι ελεγχόμενοι φορείς, αλλά και το Υπουργείο Οικονομικών, να μπορούν να ασκούν το ρόλο τους με αποτελεσματικότητα στο νέο οικονομικό γίγνεσθαι, όπως αυτό διαμορφώνεται.

Οι ΔΥΕΕ, ως πρώην ΥΔΕ, ασκούσαν τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας-κανονικότητας, μέσω της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης, σε ένα περιορισμένο ποσοστό των δαπανών των φορέων που ενέπιπταν εντός των αρμοδιοτήτων τους και ήταν τα υπουργεία και οι τέως νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με τη μορφή που είχαν. Αυτός ο έλεγχος ήταν ελλιπής ως προς το περιεχόμενό του, αλλά και ως προς την έκτασή του, αφού περιλάμβανε ελάχιστους φορείς που διαχειρίζονταν δημόσιο χρήμα και δημόσια περιουσία, καλύπτοντας ταυτόχρονα ένα πολύ μικρό μέρος της διαχείρισής τους. Με το Ν. 3492/2006, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και τις λοιπές δημοσιονομικές ρυθμίσεις, επιχειρείται ένας νέος δημοσιονομικός έλεγχος, ολοκληρωμένος ως προς το περιεχόμενο, καθόσον πέραν του τυπικού καθώς και ουσιαστικού ελέγχου νομιμότητας-κανονικότητας, συμπεριλαμβάνει

έλεγχο στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, μέσα από ένα προκαθορισμένο δείγμα από τις διαχειριστικές τους πράξεις¹²⁹.

Οι νέες μορφές δημοσιονομικού ελέγχου είναι αυτές που προϋποθέτουν την εγκατάλειψη του παλαιού συστήματος. Ο δημοσιονομικός έλεγχος απαιτεί πλέον τη μετάβαση σε ένα ελεγκτικό σύστημα, που θα έχει ως αντικείμενό του, την εξέταση και την αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, καθώς και την επαλήθευση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δημοσίων δαπανών, με βάση τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Πέραν από το απεικονιζόμενο δημοσιονομικό αποτέλεσμα, πολλαπλάσια σημασία έχει το προστιθέμενο όφελος των δημοσιονομικών ελέγχων στη βελτίωση των συστημάτων των φορέων. Μέσα από τους τακτικούς ελέγχους, έρχονται πλέον στην επιφάνεια οι συστημικές παθογένειες της λειτουργίας των φορέων, καθώς επίσης αναδεικνύονται τα προβληματικά σημεία που χρήζουν διόρθωσης, συνοδευόμενα από τις κατά περίπτωση απαραίτητες συστάσεις για συμμόρφωση. Αυτή η διαδικασία είναι που μεσοπρόθεσμα, θα οδηγήσει στην ανάπτυξη και εδραίωση της δημοσιονομικής συνείδησης στους φορείς, στοιχείο πολύ σημαντικό, που απουσιάζει σε μεγάλο βαθμό από την ελληνική κοινωνία.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Έκθεση Ενισχυμένης Εποπτείας, αναφερόμενη στην πρόοδο της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, που θα επεκταθεί και στους φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, τονίζει ότι οι κυβερνητικές αρχές έχουν δεσμευτεί να αναλάβουν ένα σύνολο συγκεκριμένων συμπληρωματικών ενεργειών, με σκοπό να διασφαλιστεί ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου εξελίσσεται ομαλά και επιτυχώς, υπογραμμίζοντας ότι η υιοθέτηση του κατασταλτικού ελέγχου, καθιστά την Ελλάδα πιο κοντά στο να συμβαδίζει με την διεθνή ελεγκτική πρακτική¹³⁰.

¹²⁹ Όλγα Λουκανίδου, 2010, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση-Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 54

¹³⁰ European Commission, 2019, «Enhanced Surveillance Report: Greece, June 2019», Fiscal Structural Policies p.7, European Economy-Institutional Paper 103/June 2019

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα βρίσκεται σε ένα κομβικό σημείο ραγδαίων αλλαγών, οι οποίες έχουν ιδιαίτερως επισημανθεί, χρόνια πριν από διεθνή οικονομικά ιδρύματα και οι οποίες σηματοδοτούν την πορεία ευθυγράμμισής της με την παγκόσμια δημοσιονομική κουλτούρα. Ρηξικέλευθα στοιχεία, αποτελούν οι έννοιες της απόδοσης και της αξιολόγησης, ως θεμελιώδεις βάσεις, για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Η σύγχρονη τάση της σύνδεσης των δημοσίων δαπανών με τους επιδιωκόμενους στόχους και της συσχέτισης του κόστους με το αποτέλεσμα, καθιστούν την αποτελεσματικότητα ως κριτήριο για την πλήρη ανάπτυξη του προϋπολογισμού επιδόσεων και για την υπέρβαση της εγκαθιδρυμένης τυπικής νομιμότητας των ελέγχων. Ειδικότερα, η νέα φιλοσοφία ελέγχων αποτυπώνεται στη νέα μορφή που ασκείται από το ΓΛΚ¹³¹, που είναι κατασταλτικός εξωτερικός έλεγχος και περιλαμβάνει τόσο τη νομιμότητα-κανονικότητα, όσο και την απόδοση της οικονομικής διαχείρισης ενός φορέα. Μάλιστα, τροποποιήθηκε η δομή του οργανισμού του, προκειμένου να εναρμονιστεί με τα νέα δεδομένα. Δηλωτικό στοιχείο, αλλά και σημείο έριδας, του σύγχρονου συστήματος κατασταλτικών ελέγχων, θεωρείται ο *ex post* χρόνος τέλεσής τους καθώς και η παροχή μεγαλύτερης ελευθερίας δράσης στους διαχειριστές για τη χρήση των δημοσιονομικών πόρων με την ταυτόχρονη επιφόρτιση μεγαλύτερης ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων. Επιπροσθέτως, η «ατιμωρησία», διακρίνεται ως πρόβλημα στη δρασικότητά τους, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών που υπεισέρχονται και της ύπαρξης της διεξόδου προσφυγής στα διοικητικά και πολιτικά Δικαστήρια, που αποφαινόνται, πολλάκις, υπέρ των αξιώσεων των εφεσιβαλλόντων.

Οι εξελίξεις στο ευρωπαϊκό και διεθνές δημοσιονομικό ελεγκτικό γίνεσθαι συνιστούν προκλήσεις που θα πρέπει να ανταποκριθούμε. Οι αλλαγές, είναι διαδικασίες της σύγχρονης πραγματικότητας και ο δημοσιονομικός έλεγχος, αποτελεί μια δυναμική διαδικασία που δεν εμπεριέχει το στοιχείο της στατικότητας, εξελίσσεται, προσαρμόζεται και δημιουργεί κουλτούρα. Τα κρατικά όργανα, ως δημόσιοι λειτουργοί, ασκώντας πλέον

¹³¹ Και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο ρόλος του οποίου δεν άπτεται του σκοπού της παρούσας ανάλυσης και εκτέθηκε συνοπτικά στα πλαίσια μιας ολοκληρωμένης παρουσίασης

επιχειρησιακή διαχείριση, έχουν την υποχρέωση να αναπτύξουν δημοσιονομική συνείδηση και ενσυναίσθηση, τόσο στο επίπεδο των φορέων, όσο και στο επίπεδο των ελεγκτών, απαγκιστρωμένοι από το φόβο των αλλαγών, των ευθυνών και των υποχρεώσεων.

Εξάλλου, ο στόχος του ελέγχου, δεν πρέπει να είναι η αναζήτηση των συγκεκριμένων παρανομιών, αλλά των ελλειμμάτων της εν γένει διαχείρισης, ούτε αποκλειστικά ο καταλογισμός, αλλά η σύνταξη έκθεσης και η γνωστοποίηση στην κοινή γνώμη, για να αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας συζήτησης και κριτικής¹³².

Χώρες, όπως η Ελλάδα, που βρίσκεται σε τροχιά εναρμόνισης με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε. στο δημοσιονομικό τομέα, δύναται να υιοθετήσει το σύγχρονο πρότυπο ελέγχου, προσαρμόζοντάς το στις ιδιαίτερες συνθήκες της, τις δομές και τις ανάγκες της¹³³.

Σε κάθε περίπτωση, έχουν πραγματοποιηθεί αξιοσημείωτες και ουσιώδεις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις. Στο εγγύς μέλλον, θα διαφανούν οι απαιτούμενες προσαρμογές, ώστε να εδραιωθεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός κατασταλτικών ελέγχων, με μεθοδολογική ενότητα και συνέπεια. Ωφέλιμο θα είναι, να απελευθερωθούμε από την διστακτικότητα και τον σκεπτικισμό στα νέα δεδομένα και να διαγράψουμε τη δική μας επιτυχημένη ελληνική πορεία. Ελπιδοφόρο καθίσταται, το γεγονός ότι, προσανατολιζόμαστε στην φιλοσοφία της υπευθυνότητας, της λογοδοσίας και της αξιοπιστίας, αδιαμφησβήτητα χαρακτηριστικά για την καταπολέμηση της σπατάλης και της διαφθοράς και την παραγωγή δημόσιας αξίας.

Η σύγχρονη πραγματικότητα, που επιτάσσει τον ενστερνισμό των αρχών της χρηστής διαχείρισης, έχει διττό ρόλο, καθόσον αφορά, αφ' ενός μεν, τη διεθνή τρέχουσα κατάσταση, αφ' ετέρου δε, αφορά εμάς τους ίδιους τους Έλληνες, στο να συνειδητοποιήσουμε, να αποδεχτούμε και να προσαρμοστούμε στα νέα ελληνικά δρώμενα.

Ελπίζουμε, αισιοδοξούμε και αγωνιζόμαστε για τα βέλτιστα.

¹³² 13. Λουκανίδου Ο., 2011, «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση», σελ. 153

¹³³ 32. Μαυρομάτη Α., 2006, Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα- Μέρος II: Ο έλεγχος απόδοσης, ένα παράδειγμα δημοσιονομικής πολιτικής, Διδικ 3/2006, σελ. 572 επ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική:

1. Αναστασάτου Μ., Τσάκογλου Π., 2019, «Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης-Θεσμικό πλαίσιο και οικονομικά αποτελέσματα», ΕΛΙΑΜΕΠ-Παρατηρητήριο για την Κρίση, εκδ. Παπαζήση, Διαθέσιμο από www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf, (τελευταία πρόσβαση 5/5/2020)
2. Αργεΐτης Γ., Δαφέρμος Γ., Μαρσέλλου Αιμ., 2011, «Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;», ΙΝΕ ΓΣΕΕ-Παρατηρητήριο Οικ/κών & Κοινωνικών Εξελίξεων
3. Αποστολόπουλος Χ., 2011, «Οι νόμοι του Πλάτωνα για την υβριστική κακολογία & κατάχρηση του δημοσίου χρήματος», Φιλοσοφείν, τεύχος 4, εκδόσεις Ζήτρος
4. Βαρουδάκης Α., 2019, «Η αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών κλειδί δημοσιονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης», από την έντυπη έκδοση της Ναυτεμπορικής, Διαθέσιμο από <https://m.naftemporiki.gr/story/1509464>, (τελευταία πρόσβαση 5/5/2020)
5. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2018, «Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης-Η αξία της ορθής οικονομικής διαχείρισης στον δημόσιο τομέα», Πρακτικά της ημερίδας 9-6-2018
6. Γέροντας Α., 2005, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα
7. Δ.Ν.Τ., 2019 «Ελλάδα: Δήλωση Συμπερασμάτων της Αποστολής του ΔΝΤ του Άρθρου 4 για το 2019», Διαθέσιμο από www.imf.org/el/News/Articles/2019/09/27/Greece-Staff-Concluding-Statement-of-the-2019-Article-IV-Mission, (τελευταία πρόσβαση 3/5/2020)
8. Δρούλιας Β., Πετρουλάκη Ι., 2012, «Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων και η συμβολή του στον εξορθολογισμό της δημόσιας διαχείρισης», Τα Νέα του ΣΟΕΛ, ΙΕΣΟΕΛ, Διαθέσιμο από www.accountancygreece.gr, (τελευταία πρόσβαση 3/4/2020)
9. ΕΚΔΔΑ, «Δημοσιονομική Διαχείριση: Έλεγχος και εκκαθάριση δαπανών στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης», Εκπαιδευτικό υλικό
10. ΕΚΔΔΑ, «Δημόσιο Λογιστικό-Θεσμικό Πλαίσιο», Εκπαιδευτικό υλικό
11. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2019, «Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση-Τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου της ΕΕ και των κρατών μελών της», Διαθέσιμο από <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/>, (τελευταία πρόσβαση 3/5/2020)

12. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., (2011), Το «μετέωρο βήμα» του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011
13. Κυριακοπούλου Ε., 2001, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική
14. Λουκανίδου Ο., 2010, «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση-Η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 54
15. Λουκανίδου Ο., 2011, «Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση»
16. Λυπουρλής Δ., 2006, «Αριστοτέλης Ηθικά Νικομάχεια Βιβλία Ε'-Κ' (Δεύτερος Τόμος)», εκδόσεις Ζήτηρος
17. Μαυρίκου Μ., 2015, 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διαθέσιμο από [www.https://www.koinignomi.gr/news/politiki/2015/10/20/6o-synedrio-dioikitikon-epistimonon.html](https://www.koinignomi.gr/news/politiki/2015/10/20/6o-synedrio-dioikitikon-epistimonon.html), (τελευταία πρόσβαση 26/3/2020)
18. Μιχαλόπουλος, 2003, Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, εκδόσεις Παπαζήση
19. Μιχαλόπουλος Ν., 2007, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδ. Παπαζήση
20. Μαυρομάτη Α., 2005, «Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Ο έλεγχος δαπανών-Παρουσίαση του αγγλοσαξωνικού μοντέλου», Διαθέσιμο από www.elsyn.gr/sites/default/files/apodosi.pdf, (τελευταία πρόσβαση 27/4/2020)
21. Μαυρομάτη Α., 2006, Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα- Μέρος II: Ο έλεγχος απόδοσης, ένα παράδειγμα δημοσιονομικής πολιτικής, ΔιΔικ 3/2006
22. Μηλιώνης Ν., 2013, Προς μία νέα δημοσιονομική Διακυβέρνηση του Κράτους, Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Νικόλαο Μπάρμπα, Δημόσια οικονομικά και δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα
23. Μπάλτα Ε., 2007, «Προς μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση: Ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου», ΕφημΔΔ 1/2007
24. Μπάλτα Ε., (2009), «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο-Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση», Εκδόσεις Σάκκουλα
25. Μπάλτα Ε., (2009), «Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις», ΕφημΔΔ .4/2009
26. Μπάλτα Ε., 2017, «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ΕφημΔΔ 3/2017

27. Μπάρμπας Ν., Φινοκαλιώτης Κ., 2011, Δημόσια Οικονομικά - Φόροι-Δημόσια Δάνεια- Δημόσιες Δαπάνες, εκδόσεις Σάκκουλα
28. Μπάρμπας Ν., (2016), «Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου», εκδόσεις Σάκκουλα
29. Πουλής Σ., 2016, Νέες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου, στο ΙΘ` Επιστημονικό Συμπόσιο του Παν/μίου Πειραιώς με θέμα «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», εκδόσεις Σάκκουλα
30. Σαρμάς Ι., (2006), «Καλύτερο Κράτος: η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος», Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα
31. Σκιαδάς Δ., 2011, Θεωρία Δημοσίων Δαπανών-Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και στην ΕΕ, εκδόσεις Σάκκουλα
32. Σουλιώτης Δ., 2003, «Έλεγχος και ελεγκτές», Αθήνα, Εκδ. Σάκκουλα
33. Σπανού Κ., Ιωάννου Χρ., Λαμπροπούλου Μ., Μπαλλά Ε., Οικονόμου Δ., 2018, «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση», ΕΛΙΑΜΕΠ-Παρατηρητήριο για την Κρίση, Διαθέσιμο από <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf> (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)

Ξενόγλωσση:

1. European Commission, 2012, “Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States, Prepared for Eurostat Final Report”, Διαθέσιμο από <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/4261806/study-on-public-accounting-and-auditing-2012.pdf/5ad43e2b-2ba7-4b05-afab-d690fc2ad9dd>, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)
2. European Commission, 2019, «Enhanced Surveillance Report: Greece, June 2019», Fiscal Structural Policies p.7, European Economy-Institutional Paper 103/June 2019, Διαθέσιμο από https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip103_en.pdf, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)
3. Hawkeesworth Ian, Bervall D., Emery R., Wehner J., 2008, «Budgeting in Greece, Accounting and Audit, Recommendations», OECD Journal on Budgeting vol. 2008/3, Διαθέσιμο από www.oecd.org/greece/42007249.pdf, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)
4. Hobbes T., 1651, Leviathan, Harmondsworth, Penguin
5. IMF, 2006, «Greece: Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module» Country Report No. 06/49, Διαθέσιμο από www.imf.org, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)

6. IMF, 2013, «13/241 Country Reports: Greece Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility», Διαθέσιμο από www.imf.org, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)
7. Miliakou S., Pappa A., Tectorou K., Tsekerzis E. 2017, «GREECE: Recent developments in Public Financial Management», Ministry of Finance-General Accounting Office-General Secretariat for Fiscal Policy, Διαθέσιμο από www.mostimportantreform.info/Greece_Recent_developments_in_Public_Financial_Management_201705.pdf, (τελευταία πρόσβαση 4/5/2020)
8. OECD, 2011, GREECE- Review of the Central Administration, Public Governance Reviews, Διαθέσιμο από www.oecd-ilibrary.org, (τελευταία πρόσβαση 27/4/2020)

Νομοθεσία-Εγκύκλιοι:

1. Ν. 2362/1995
2. Ν. 3492/2006
3. Ν.3871/2010
4. Ν. 4055/2012
5. Ν. 4081/2012
6. Ν. 4129/2013
7. Ν.4446/2016
8. Ν.4537/2018
9. Ν. 4583/2018
10. Π.Δ. 111/2014
11. Π.Δ. 80/2016
12. Π.Δ.142/2017
13. Π.Δ. 54/2018
14. 1605/2002 Κανονισμός, «της 25ης Ιουνίου 2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»
15. Η ΥΑ 2/40379/ΔΥΕΠ/19-04-2013 «Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων»

16. Η 2/79353/ΔΥΕΠ/5-9-2013 «Έγκριση Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε.»
17. Η ΦΓ8/65456/24.9.2014, «Έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου»
18. Η 2/100018/0026/30-12-2016 εγκύκλιος του Γ.Λ.Κ., «Κοινοποίηση διατάξεων σχετικά με την ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες και παροχή οδηγιών»
19. Η 2/45136/0026/1-6-2017 εγκύκλιος του Γ.Λ.Κ., «Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημοσίων δαπανών»
20. Η 2/2179/ΔΠΓΚ/9-1-2018, απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «Στοχοθεσία - Πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμού - Παρακολούθηση εκτέλεσης» για το οικονομικό έτος 2019
21. Η 2/24906/ΔΑΔΓΚ/20-3-2018 εγκύκλιος του Γ.Λ.Κ., «Παρακολούθηση εκτέλεσης προγράμματος επισκόπησης δαπανών οικονομικού έτους 2018»
22. Η ΥΑ 2/25130/ΔΣΜΕΚ/27-3-2018, «Τροποποίηση της 2/40379/ΔΥΕΠ/19-04-2013 υπουργικής απόφασης "Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων"»
23. Η 2/58493/ΔΠΓΚ/31-7-2018 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Οικονομική και Διοικητική Ταξινόμηση του Κρατικού Προϋπολογισμού»
24. Η 2/94413/ΔΠΓΚ/21-12-2018, απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών για την τροποποίηση της αριθμ. 2/2179/ΔΠΓΚ/2018 όμοιας
25. Η 2/1901/ΔΠΓΚ/8-1-2019 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, «περί Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2019»
26. Η 2/ 52597 /ΔΠΓΚ/ 19-6-2019 εγκύκλιος «Διευκρινήσεις για την εφαρμογή της νέας ταξινόμησης του Κρατικού Προϋπολογισμού»

Εκθέσεις:

1. Αιτιολογική έκθεση στο Ν.3871/2010
2. Αιτιολογική έκθεση στο Ν. 4151/2013
3. Αιτιολογική έκθεση στο Ν. 4270/2014
4. ΓΚΛ, 2015, «Έκθεση επί της πορείας των εξόδων και των αποτελεσμάτων του ελέγχου επί των δημοσίων δαπανών οικονομικού έτους 2014 (Άρθρο 13 ν. 2362/1995)»
5. ΓΚΛ, 2017, «Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2016 έως 30.06.2017»

6. ΓΚΛ, 2018, «Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2017 έως 30.06.2018»
7. ΓΚΛ, 2019, «Περίληψη Ετήσιας Έκθεσης Ελέγχου για την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2018 έως 30.06.2019»
8. Γ.Λ.Κ., 2019, «Εγχειρίδιο πιλοτικού σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων»
9. Ελεγκτικό Συνέδριο, 2019, «Ετήσια Έκθεση Οικονομικού Έτους 2017
10. Υπουργός Οικ/κών, 2007, «Επιστολή Υπουργού Οικ/κών προς τη Βουλή των Ελλήνων για τον ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2008», διαθέσιμο από www.minfin.gr/documents/20182/225124/proypol2008_epistolh_2008.pdf/aa4f8248-d881-48d9-943e-978a8d6942b5
11. Υπ. Οικ/κών, 2017, Επεξηγηματική έκθεση στο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021»
12. Υπ. Οικ/κών, 2018, Επεξηγηματική έκθεση στο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022»
13. Υπ. Οικ/κών, 2019, «Ετήσια Έκθεση Υπ. Οικ/κών για το 2018», Διαθέσιμη από www.mof.gov.cy
14. Υπ. Οικ/κών, «Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2019»
15. Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2009- Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009
16. Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018
17. Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019
18. Υπ. Οικ/κών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020

Διαδικτυογραφία:

1. www.accountancygreece.gr
2. <http://crisisobs.gr>
3. www.Docman.gr
4. www.docplayer.gr
5. www.edel.gr
6. <https://ec.europa.eu/eurostat>

7. <https://ec.europa.eu>
8. www.elsyn.gr/elsyn/legislative.jsp
9. <https://eur-lex.europa.eu>
10. www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/31/budgetary-control
11. www.iefimerida.gr
12. www.imf.org
13. www.intosai.org
14. <https://www.karagilanis.gr/>
15. www.kathimerini.gr
16. www.oecd-ilibrary.org
17. <http://minadmin.ypes.gr>
18. www.minfin.gr
19. www.mof.gov.cy
20. www.mostimportantreform.info
21. www.statistics.gr
22. www.taxheaven.gr
23. <https://web.archive.org/web>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ ΕΛΕΓΧΩΝ

- ✚ **Ερωτηματολόγιο Ελέγχου Δαπανών Μισθοδοσίας Αμοιβών Μετακινήσεων Λοιπών Παροχών:** www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko/-/asset_publisher/xTJIToh34EEw/content/erotematologio-elenchou-dapanon-misthodosias-amoibon-metakineseon-loipon-parochon?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2F31351%2Fenemerotiko-yliko%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_xTJIToh34EEw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_categoryId%3D5689930%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dtrue
- ✚ **Ερωτηματολόγιο Έργων – Μελετών:** www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko/-/asset_publisher/xTJIToh34EEw/content/erotematologio-ergon-meleton?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2F31351%2Fenemerotiko-yliko%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_xTJIToh34EEw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_categoryId%3D5689930%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dtrue
- ✚ **Ερωτηματολόγιο Προμηθειών:** www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko/-/asset_publisher/xTJIToh34EEw/content/erotematologio-symbaseon?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2F31351%2Fenemerotiko-yliko%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_xTJIToh34EEw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_categoryId%3D5689930%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dtrue
- ✚ **Ερωτηματολόγιο Συστήματος:** www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko/-/asset_publisher/xTJIToh34EEw/content/erotematologio-systematos?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2F31351%2Fenemerotiko-yliko%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_xTJIToh34EEw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_categoryId%3D5689930%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dtrue

ΈΓΓΡΑΦΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ 1

Με τον κ. Γεώργιο Γεωργίου, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων

- 1. Με τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις δεν ασκείται πλέον προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους καθώς και στους ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων, από τις υπηρεσίες του ΓΛΚ. Ποια είναι τα προβλήματα που εντοπίζετε στην αλλαγή από τον προληπτικό στον κατασταλατικό έλεγχο;**

Η μετάβαση από το ένα σύστημα σε άλλο απαιτεί σταδιακή προσαρμογή, κατάρτιση και ετοιμότητα. Μολονότι καταβάλλεται προσπάθεια εξοικείωσης η προετοιμασία στο προθύστερο από την μετάβαση στάδιο δεν ήταν έγκαιρη συστηματική και επαρκής ούτως ώστε οι φορείς να εξοικειωθούν καλύτερα.

Επιπλέον απαιτείται ειδική επιμόρφωση όλων των εμπλεκομένων με στοχοθετημένες κατά αντικείμενο επιμορφώσεις και όχι γενικού περιεχομένου. Πιο εντονα είναι τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στα Νοσοκομεία, λόγω του προβλήματος που έχουν στη στελέχωση των οικονομικών Υπηρεσιών.

- 2. Η αρμοδιότητα εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης έχει περιέλθει στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Οι φορείς, από τους διατάκτες μέχρι τους εκκαθαριστές, πώς έχουν δεχθεί αυτήν αλλαγή;**

Οι φορείς στην αρχή έδειξαν κάποια διστακτικότητα, ωστόσο σήμερα η διστακτικότητα, ενίοτε φοβία, έχει προσπεραστεί και δείχνουν διάθεση προσαρμογής και ενημέρωσης με επιμόρφωση στα νέα τους καθήκοντα που ούτως ή άλλως αποτελούν θεσμική και διοικητική τους υποχρέωση.

- 3. Με την εν λόγω μεταβίβαση της ευθύνης διενέργειας της δαπάνης στις οικονομικές υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων και με δεδομένο ότι δεν έχει εδραιωθεί ακόμα στην ελληνική κοινωνία η δημοσιονομική συνείδηση, πιστεύετε ότι κάποιοι φορείς θα «προτιμήσουν» να παρακάμψουν κάποιες διαδικασίες κατά την εκτέλεση των δαπανών τους και να ρισκάρουν στην περίπτωση που ελεγχθούν;**

Δεν υπάρχουν στοιχεία που τεκμηριώνουν μια τέτοια συμπεριφορά που είναι παραβατική και επιφέρει διοικητικές ή πειθαρχικές κυρώσεις και ανάλογα με την παραβατικότητα και πολύ σοβαρές. Ενίοτε η άγνοια ή η συνθετότητα ορισμένων διατάξεων ως προς το να τους ακολουθήσει κανείς μπορεί να οδηγήσει σε μια λανθασμένη ερμηνεία ή ελλιπή κατανόηση των διατάξεων. Από τους ελέγχους δεν προκύπτει δόλος ή ρίσκο των φορέων.

- 4. Πιστεύετε ότι, υπάρχει ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του διατάκτη, ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος πληρωμής μη σύννομων δαπανών; Με ποιο τρόπο μπορούν να δημιουργηθούν ισχυρές δικλείδες ασφαλείας;**

Η διακριτότητα των καθηκόντων αυτό που στην αγγλοσαξονική ορολογία αποκαλούμε segregation of tasks αποτελεί απαραίτητη αρχή της δημοσιονομικής λειτουργίας. Κάθε απόκλιση από την αρχή αυτή δημιουργεί ενγενή προβλήματα. Οι εσωτερικοί έλεγχοι αλλά και εξωτερικού εστιάζουν την προσοχή τους στο αν τα καθήκοντα αυτά είναι διακριτά. Συνεπώς ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να διασφαλίζει ότι τα καθήκοντα αυτά είναι διακριτά ελέγχοντας ως ασφαλιστική δικλείδα δείγμα ή μέρος πράξεων. Όπου έχουν παρατηρηθεί συστημικά προβλήματα αυτά πρέπει να αντιμετωπίζονται με τις αναγκαίες θεσμικές ρυθμίσεις και να μην διαιωνίζονται.

- 5. Πιστεύετε ότι, θα πρέπει να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής ελέγχου του άρθρου 3 του Ν. 3492/60, όπως ισχύει και να συμπεριληφθούν και άλλοι φορείς, όπως υποθηκοφυλακεία, ΜΚΟ, κλπ; Προγραμματίζονται ενέργειες για εισήγηση τροποποίησης του εν λόγω άρθρου;**

Τα υποθηκοφυλακεία έχουν ήδη ενταχθεί στον έλεγχο της ΓΔΔΕ υπάρχουν μάλιστα εν εξελίξει σειρά ελέγχων στα Υποθηκοφυλακεία με ελεγκτές της ΓΔΔΕ κυρίως οικονομικούς επιθεωρητές. Όσο για τους ΜΚΟ μπορούν να ελεγχθούν μόνο κατά το μέρος που έχουν επιχορηγηθεί με δημόσιο χρήμα. Η ΓΔΔΕ δεν μπορεί να υποκαταστήσει και πάρει το βάρος ελέγχου των πάντων. Η εντολή της είναι σαφής και πρέπει να επικεντρωθεί σε ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που έχουν χρηματοδοτηθεί καθώς και όλων των φορέων που βρίσκονται στη λίστα των φορέων της ΕΛΣΤΑΤ ή έχουν υπογραφεί Υπουργικές Αποφάσεις και υπόκεινται στην αρμοδιότητα της ΓΔΔΕ

- 6. Ο συντονισμός και η εποπτεία της ελεγκτικής δραστηριότητας με το νέο οργανόγραμμα της ΓΔΔΕ αντιμετωπίζει δυσκολίες και ποιες είναι αυτές;**

Η ΓΔΔΕ έχει 62 οργανικές μονάδες άρα εξ ορισμού μια δύσκολη διοικητική διαχείριση που απαιτεί προσοχή και οργανωμένο σύστημα παρακολούθησης. Χάρis στη μεθοδολογία και στρατηγική προσέγγιση που ακολουθείται και στις οριοθετημένες αρμοδιότητες που εκπηγάζουν από το θεσμικό πλαίσιο και κυρίως τον Κανονισμό Διενέργειας των Ελέγχων, τα προβλήματα συντονισμού έχουν ελαχιστοποιηθεί. Επιπλέον οι δύο επιτελικές διευθύνσεις της ΓΔΔΕ συντονίζουν το έργο σε όλες τις ΔΥΕΕ. Με μια σειρά ενεργειών, εγκυκλίων και οδηγιών εντοπίζεται όπου υπάρχει οποιαδήποτε δυσαρμονία ή πρόβλημα και λύνεται. Οι επιτελικές Δ/νσεις της ΓΔΔΕ βρίσκονται σε day to day επαφή με τις αποκεντρωμένες ελεγκτικές Υπηρεσίες

- 7. Έχουν αναλάβει οι ΓΔΟΥ όλων των φορέων, τον έλεγχο και εκκαθάριση των δαπανών τους; Γιατί οι δαπάνες με δευτερεύοντες διατάκτες εξακολουθούν να ελέγχονται προληπτικά από τις ΔΥΕΕ;**

Ο έλεγχος των δευτερευόντων διατακτών εξυπηρετεί πρωτίστως μία ανάγκη στο μεταβατικό αυτό διάστημα αποφορτίζοντας το σύστημα και διευκολύνοντας το έργο των ΓΔΟΥ που βρέθηκαν με ένα φόρτο εργασίας και με λίγη στην αρχή εμπειρία. Η εμπειρία άλλωστε των υπαλλήλων μας των ΔΥΕΕ ως προς την εκκαθάριση αποτελεί εγγύηση για την σύννομη εκτέλεση όλων των ενεργειών που απαιτούνται. Συνεπώς όσο υφίσταται αυτή η ανάγκη οι Υπηρεσίες μας θα ασκούν αυτή τη λειτουργία παράλληλα με το ελεγκτικό τους έργο.

- 8. Η επιβολή κυρώσεων, όταν δεν συμμορφώνεται ο ελεγχόμενος φορέας είναι αποτελεσματική, εξαλείφοντας το κλίμα της ατιμωρησίας;**

Μία από τις σημαντικές ελεγκτικές αποστολές είναι και η συμμόρφωση. Μολονότι η συμμόρφωση δεν επιτυγχάνεται πάντα με την επιβολή κυρώσεων, η διαδικασία επιβολής κυρώσεων ισχυροποιεί την ελεγκτική υπηρεσία προσδίδοντας κύρος και αποτελεσματικότητα. Δεν νοείται ισχυρή ανεξάρτητη και εξωτερική υπηρεσία ελέγχου χωρίς κυρώσεις. Μάλιστα ένα ακριβώς προδιαγραφόμενο σύστημα κυρώσεων βοηθά για την αποτελεσματικότητα των ελέγχων την πειθαρχία και συμμόρφωση. Παράλληλα με τις κυρώσεις η ΓΔΔΕ και στα πλαίσια του ελεγκτικού αλλά και συμβουλευτικού ρόλου, υποβάλλει και σειρά άλλων συστάσεων που στόχο έχουν την ενδυνάμωση των συστημάτων ελέγχου.

- 9. Υπάρχει σχεδιασμός για εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων-ελεγκτών της ΓΔΔΕ;**

Όχι μόνο υπάρχει σχεδιασμός αλλά στρατηγική επιμόρφωσης και υλοποιείται άμεσα. Η ΓΔΔΕ σε συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ υλοποιεί επί του παρόντος δύο ειδικά σχεδιασμένα από την ΓΔΔΕ προγράμματα επιμόρφωσης ένα βασικό και ένα προωθημένο για την ενδυνάμωση των ελεγκτικών γνώσεων και δεξιοτήτων. Στόχος των δύο προγραμμάτων είναι να εκπαιδευτούν ΟΛΟΙ οι Υπάλληλοι των ΔΥΕΕ. Στο προγραμματισμό μας σχεδιάζεται και ένα νέο προωθημένο σεμινάριο κατάρτισης-γέφυρα του πρώτου όπου με case studies και ασκήσεις θα διδάσκεται με συμμετοχικό τρόπο όλη η ελεγκτική διαδικασία και η προσοχή θα εστιαστεί σε σύνθετα θέματα.

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ 2

Με τον κ. Νικόλαο Κράκαρη, Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων

- 1. Με τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις δεν ασκείται πλέον προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους καθώς και στους ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων, από τις υπηρεσίες του ΓΛΚ. Ποια είναι τα προβλήματα που εντοπίζετε στην αλλαγή από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο;**

Όπως κάθε νέα μεταρρύθμιση, έτσι και η μετάβαση από τον προληπτικό στον κατασταλτικό έλεγχο παρουσιάζει κάποια προβλήματα προσαρμογής όλων των εμπλεκόμενων. Με την πάροδο του χρόνου όμως, οι εμπλεκόμενοι εξοικειώνονται, με αποτέλεσμα τη σταδιακή εξάλειψη αυτών των προβλημάτων. Η ΓΔΔΕ από τον ιδρυτικό της νόμο (Ν. 3492/2006) έχει το ρόλο του εξωτερικού-κατασταλτικού ελεγκτή και έχει εξοικειωθεί στο έργο του κατασταλτικού ελέγχου. Οι ελεγχόμενοι φορείς σταδιακά προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα. Το γεγονός ότι ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται από τον ίδιο ελεγκτικό μηχανισμό που διενεργούσε και τον προληπτικό έλεγχο (ΓΛΚ), προσδίδει έναν επιπλέον βαθμό εξοικείωσης.

- 2. Η αρμοδιότητα εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης έχει περιέλθει στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Οι φορείς, από τους διατάκτες μέχρι τους εκκαθαριστές, πώς έχουν δεχθεί αυτήν αλλαγή;**

Οι φορείς αρχικά είχαν εκφράσει κάποιες αντιρρήσεις, αλλά με την πάροδο του χρόνου έχει επέλθει εξοικείωση και πλέον ανταποκρίνονται στο νέο ρόλο τους. Ειδικά για τους μεγάλους φορείς με οργανωμένες οικονομικές υπηρεσίες, οι διαδικασίες ήταν ήδη γνωστές από το παρελθόν και η προσαρμογή επήλθε ευκολότερα.

- 3. Με την εν λόγω μεταβίβαση της ευθύνης διενέργειας της δαπάνης στις οικονομικές υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων και με δεδομένο ότι δεν έχει εδραιωθεί ακόμα στην ελληνική κοινωνία η δημοσιονομική συνείδηση, πιστεύετε ότι κάποιοι φορείς θα «προτιμήσουν» να παρακάμψουν κάποιες διαδικασίες κατά την εκτέλεση των δαπανών τους και να ρισκάρουν στην περίπτωση που ελεγχθούν;**

Από τους τακτικούς ελέγχους που διενεργεί η ΓΔΔΕ, φαίνεται ότι οι φορείς έχουν αρχίσει να εξοικειώνονται με τα νέα δεδομένα. Διαπιστώνονται κάποιες παρατυπίες, οι οποίες συνήθως οφείλονται σε άγνοια κάποιων διατάξεων ή διαδικασιών και όχι σε πρόθεση παρανομίας.

4. **Πιστεύετε ότι, υπάρχει ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του διατάκτη, ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος πληρωμής μη σύννομων δαπανών; Με ποιο τρόπο μπορούν να δημιουργηθούν ισχυρές δικλείδες ασφαλείας;**

Στους μεγάλους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης είναι εφικτή και υπάρχει ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του διατάκτη. Το πρόβλημα υπάρχει στους μικρούς φορείς, όπου το προσωπικό είναι ολιγομελές και δεν υπάρχει η πολυτέλεια ύπαρξης υπαλλήλων με διακριτούς ρόλους. Η επίλυση αυτής της αδυναμίας όμως, αποτελεί αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης. Το Δημόσιο Λογιστικό, ενώ αρχικά αφορούσε μόνο την Κεντρική Κυβέρνηση, επεκτάθηκε στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα, χωρίς να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τις δυνατότητες του κάθε Φορέα Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ).

5. **Πιστεύετε ότι, θα πρέπει να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής ελέγχου του άρθρου 3 του Ν. 3492/06, όπως ισχύει και να συμπεριληφθούν και άλλοι φορείς, όπως υποθηκοφυλακεία, ΜΚΟ, κλπ; Προγραμματίζονται ενέργειες για εισήγηση τροποποίησης του εν λόγω άρθρου;**

Το πεδίο εφαρμογής ελέγχου του άρθρου 3 του Ν. 3492/2006 περιλαμβάνει ήδη όλους τους ΦΓΚ, καθώς και άλλους φορείς του Δημοσίου που κρίνουν οι επιμέρους αρμόδιοι Υπουργοί. Συνεπώς, η διαδικασία αυτή είναι επαρκής και εξασφαλίζει τη συναίνεση των οικείων Υπουργών, με αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη διαφάνεια. Για τις υπόλοιπες κατηγορίες ελεγχόμενων (κληροδοτήματα, ΜΚΟ, λοιποί δημόσιοι υπόλογοι) ισχύουν άλλες διατάξεις που διέπουν τη ΓΔΔΕ (κυρίως το ΠΔ 142/2017 και το Δημόσιο Λογιστικό), που εξασφαλίζουν ότι όλοι όσοι διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα ελέγχονται.

6. **Ο συντονισμός και η εποπτεία της ελεγκτικής δραστηριότητας με το νέο οργανόγραμμα της ΓΔΔΕ αντιμετωπίζει δυσκολίες και ποιες είναι αυτές;**

Η νέα οργανωτική δομή του Υπουργείου Οικονομικών (ΠΔ 142/2017) έχει εντάξει στη ΓΔΔΕ 62 υφιστάμενες Υπηρεσίες. Ο αριθμός αυτός είναι υπερβολικά μεγάλος για μια τόσο σημαντική Γενική Διεύθυνση, η οποία όμως έχει εξοικειωθεί και ανταποκρίνεται αποτελεσματικά με αυτά τα δεδομένα. Κατά την προσωπική μου άποψη, θα ήταν πιο αποτελεσματικό οι ΔΥΕΕ των Νομών επιπέδου Τμήματος να υπάγονταν στις ΔΥΕΕ των Περιφερειών επιπέδου Διεύθυνσης. Με αυτό τον τρόπο θα εξασφαλιζόταν πιο σωστή και ορθολογική οργανωτική δομή, με αυξημένες δυνατότητες εποπτείας και με πιο ενεργό ρόλο των Υπηρεσιών.

7. **Έχουν αναλάβει οι ΓΔΟΥ όλων των φορέων, τον έλεγχο και εκκαθάριση των δαπανών τους; Γιατί οι δαπάνες με δευτερεύοντες διατάκτες εξακολουθούν να ελέγχονται προληπτικά από τις ΔΥΕΕ;**

Σ' αυτή την ερώτηση δεν μπορώ να απαντήσω, δεδομένου ότι τόσο οι αρμοδιότητες της Υπηρεσίας μου (Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής

Κυρώσεων), όσο και η προηγούμενη εμπειρία μου δεν περιλαμβάνουν αυτό το αντικείμενο.

8. Η επιβολή κυρώσεων, όταν δεν συμμορφώνεται ο ελεγχόμενος φορέας είναι αποτελεσματική, εξαλείφοντας το κλίμα της ατιμωρησίας;

Η επιβολή κυρώσεων αποτελεί μέτρο συμμόρφωσης των φορέων σε περιπτώσεις εύρεσης παρατυπιών. Ειδικά στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνονται διαχειριστικά ελλείμματα, ο καταλογισμός αποτελεί τον αναγκαστικό τρόπο αναπλήρωσής τους. Η προοπτική ελέγχου και καταλογισμού δρα αποτρεπτικά στην υλοποίηση παράνομων δαπανών από τους φορείς.

Στο σημείο αυτό όμως, πρέπει να αναφέρω την προσωπική μου άποψη για την αποτελεσματικότητα του κατασταλτικού ελέγχου σε σχέση με τον προληπτικό. Στον προληπτικό έλεγχο δεν πραγματοποιούνται μη νόμιμες δαπάνες και διορθώνονται κάποιες ελλείψεις πριν την υλοποίηση των δαπανών. Από την εμπειρία μου κυρίως στους εκτάκτους κατασταλτικούς ελέγχους, έχω διαπιστώσει ότι μια μη νόμιμη δαπάνη θα αποκαλυφθεί μετά από χρόνια, και με τις μακροχρόνιες διαδικασίες του καταλογισμού και της έφεσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου το αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό ενδέχεται να επιστρέψει στο Δημόσιο μετά από πολλά χρόνια. Τις περισσότερες φορές είτε το Ελεγκτικό Συνέδριο μειώνει το ποσό του καταλογισμού, είτε ο καταλογιζόμενος δεν έχει τη δυνατότητα αποπληρωμής του ελλείμματος. Συνεπώς, θεωρώ ότι ο προληπτικός έλεγχος είναι πιο αποτελεσματικός από τον κατασταλτικό και εξασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση των δημοσίων φορέων.

9. Υπάρχει σχεδιασμός για εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων-ελεγκτών της ΓΔΕ;

Όχι μόνο υπάρχει σχεδιασμός, αλλά ήδη γίνεται συνεχής εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων και των ελεγκτών της ΓΔΕ στα θέματα των δημοσιονομικών ελέγχων. Η ΓΔΕ, σε συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ, έχει διοργανώσει και συνεχώς διοργανώνει σειρά αξιολογών σεμιναρίων, με σκοπό τη συνεχή ενημέρωση των ελεγκτών της και τη διενέργεια όσο το δυνατό πιο αξιόπιστων και αποτελεσματικών ελέγχων.