

Σύγχρονοι Δημοσιονομικοί Έλεγχοι
- Αρχιτεκτονική και Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του
ΕΠΕ
- Μεθοδολογία του Ελέγχου

ΙΟΥΛΙΑ ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ

Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο και συγχρόνως ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα. Έχει δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες

Άρθρο 9 ν. 4820/2021 - ελεγκτικές αρμοδιότητες στις οποίες περιλαμβάνονται:

- ▣ Έλεγχος δαπανών και λογαριασμών.**
- ▣ Έλεγχος αξιοπιστίας, πληρότητας και ακρίβειας λογαριασμών**
- ▣ Προσυμβατικός Έλεγχος**

Ορισμένοι από τους ελέγχους ορίζονται ως υποχρεωτικοί, ενώ κατά τα λοιπά η επιλογή γίνεται από το ίδιο το Δικαστήριο (π.χ. θεματικοί έλεγχοι).

Εισαγωγή – Τρεις κατηγορίες ελέγχων ανάλογα με τα κριτήρια ελέγχου

- ▮ Έλεγχοι αξιοπιστίας των λογαριασμών: πληρότητα, ακρίβεια, αλήθεια εγγραφών λογαριασμού, τήρηση λογιστικών αρχών
- ▮ Έλεγχοι συμμόρφωσης: Νομιμότητα και κανονικότητα, τήρηση δημοσιονομικής νομοθεσίας
- ▮ Έλεγχοι επιδόσεων: Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση – Εξέταση αν δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές α) της οικονομίας (οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν αποκτήθηκαν εγκαίρως στην ενδεδειγμένη ποσότητα, ποιότητα και στην καλύτερη τιμή), β) της αποδοτικότητας (ερευνάται η βέλτιστη σχέση μεταξύ πόρων που χρησιμοποιήθηκαν και αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν) και γ) αποτελεσματικότητας (ερευνάται η επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων).

Εισαγωγή – Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

- ❑ Ο έλεγχος επιδόσεων είναι ένα νέο εργαλείο – μορφή λειτουργικού ελέγχου που αποσκοπεί στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας ενός δημοσίου προγράμματος ή υπηρεσίας.
- ❑ Αλλά η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχει χρησιμοποιηθεί από το Δικαστήριο α) στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου δαπανών και στον προσυμβατικό έλεγχο με την ειδικότερη μορφή της αρχής της οικονομικότητας (εξετάζεται η ηπιότερη επιβάρυνση του προϋπολογισμού) και β) στο δικαιοδοτικό του έργο ως έκφανση της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας π.χ. στις αποφάσεις που αφορούσαν τη συμβατότητα των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής με συνταγματικές ή άλλες υπέρτερης νομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές

Εισαγωγή – Θεμελιώδεις αρχές κατά τη διενέργεια των ελέγχων

- ▣ Αρχές της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας
- ▣ Αρχές της αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας
- ▣ Αρχή της ευθύνης
- ▣ Επαγγελματισμός
 - ▣ Το Ελεγκτικό Συνέδριο ευθυγραμμίζεται με τις αρχές και τα πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών
 - ▣ Ανάπτυξη και υιοθέτηση εγχειριδίων για όλα τα είδη ελέγχων με αποφάσεις της Ολομέλειας
 - ▣ Ανάθεση ελέγχου σε κατάλληλους ελεγκτές, οι οποίοι συμμορφώνονται με Χάρτη Δεοντολογίας

Μεθοδολογία–Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων

- ▮ Στρατηγική Ελέγχων – Μελέτη δημοσιονομικού περιβάλλοντος και διαδικασία κατάρτισης Θεματικού Χάρτη Ελέγχων.
- ▮ Κυριότεροι άξονες θεματικού χάρτη:
 - α) Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα, πολιτισμός και άθληση
 - β) Περιβάλλον, ανάπτυξη και κλιματική αλλαγή
 - γ) Δημοσιονομική βιωσιμότητα, καταπολέμηση της σπατάλης
 - δ) Κράτος δικαίου, ασφάλεια

Κάθε χρόνο καταρτίζεται το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων (ΕΠΕ) - Όχι ελεγκτικές εργασίες που δεν περιλαμβάνονται σε αυτό – Το ΕΠΕ υιοθετείται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου και παρουσιάζεται στη Βουλή - Η Βουλή μπορεί α) να προτείνει προτεραιοποίηση ορισμένων ελέγχων ή/και β) ενδιαφέρον για τη διενέργεια και άλλων ελέγχων, έως τριών κατ' έτος.

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Υπόμνημα Σχεδιασμού Ελέγχου

- ❑ 1^ο βήμα μετά την υιοθέτηση του ΕΠΕ – Σύνταξη Υπομνήματος Σχεδιασμού Ελέγχου από τον Δικαστή που έχει οριστεί ως υπεύθυνος για τον έλεγχο
- ❑ Στην εισαγωγή του Υπομνήματος: Παρουσίαση πρακτικού ενδιαφέροντος ελέγχου και αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο
- ❑ Στο κυρίως μέρος του Υπομνήματος: α) Κριτήρια Ελέγχου, β) Ερωτήσεις του Ελέγχου, γ) Ελεγκτικές Εργασίες και δ) Χρόνος περάτωσης ελέγχου και Υπηρεσίες
- ❑ Τέσσερα βασικά στάδια στο επίπεδο του σχεδιασμού
 - α) Κατανόηση του αντικειμένου του Ελέγχου
 - β) Ανάλυση Κινδύνων
 - γ) Διαμόρφωση των ερωτημάτων του ελέγχου
 - δ) Ανεύρεση κριτηρίων του ελέγχου και του τρόπου τεκμηρίωσης των ελεγκτικών ερωτημάτων

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Κατανόηση του αντικειμένου του ελέγχου και ανάλυση κινδύνων

□ Κατανόηση του αντικειμένου του ελέγχου

Βασικές Πληροφορίες: Οι κυριότερες δραστηριότητες ελεγχόμενου φορέα, αρμοδιότητες, χρηματοοικονομικές πληροφορίες, νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, ενδιαφέρον που παρουσιάζει το αντικείμενο για τη Βουλή, τους πολίτες και την κοινωνία.

□ Ανάλυση Κινδύνων

Κίνδυνοι = Γεγονότα, η επέλευση των οποίων δύναται να επηρεάσει δυσμενώς τον ελεγχόμενο φορέα ή την υλοποίηση του ελεγχόμενου προγράμματος π.χ. πολυπλοκότητα ισχύουσας νομοθεσίας, ασαφείς αρμοδιότητες φορέων υλοποίησης του προγράμματος, ανεπαρκείς πόροι και υποδομές κ.λπ.

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Ερώτημα Ελέγχου και κριτήρια

- Ερώτημα του Ελέγχου: Αποστολή του να προσδιορίσει το εύρος του ελέγχου – Αφορά μόνο τους σημαντικότερους κινδύνους – στην πράξη οι κίνδυνοι μεταφράζονται σε ελεγκτικά ερωτήματα.
- Περαιτέρω, ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου προβλέπει την κατάρτιση και αποστολή στους ελεγχόμενους φορείς αναλυτικού ερωτηματολογίου
- **Κριτήρια Ελέγχου**= Τα πρότυπα / κανόνες αναφοράς που ορίζουν ποια θα ήταν η ιδεατή κατάσταση αν ο ελεγχόμενος φορέας λειτουργούσε π.χ. σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Συνήθως βασίζονται στη νομοθεσία ή προκύπτουν από τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει ο ίδιος ο ελεγχόμενος.

Παραδείγματα κριτηρίων ελέγχου από Ειδικές Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου

- ❑ Ο ισχύων κατά τον έλεγχο για τα μέτρα επανένταξης κρατουμένων (έκθεση 12/2021) σωφρονιστικός κώδικας
- ❑ Η κυρωθείσα με το ν. 4074/12 σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες και ιδίως το άρθρο 24 αυτής που ορίζει τα δικαιώματα των ατόμων αυτών στην εκπαίδευση για τον έλεγχο της εφαρμογής της Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης στην Ελλάδα (έκθεση 9/2021).
- ❑ Στον έλεγχο για την έμφυλη βία (έκθεση 4/2021) η κυρωθείσα με το αρθρο 1 του ν. 4531/2018 (Α' 62) Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας
- ❑ Στον έλεγχο για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (έκθεση 2/2024) το εγχειρίδιο διαδικασιών του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου του ΤΑΑ (βλ. 119126/2021 απόφαση αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών)

ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

▮ **Τεκμηρίωση του Ελέγχου** = Προσδιορισμός του αποδεικτικού υλικού που πρέπει να συγκεντρωθεί για να απαντηθεί το ερώτημα του ελέγχου

Το αποδεικτικό υλικό πρέπει να είναι επαρκές, συναφές και αξιόπιστο

Ελεγκτικές Εργασίες: Ανάλυση εγγράφων, εξέταση στοιχείων από βάσεις δεδομένων, συνεντεύξεις, στατιστικές έρευνες κ.λπ.

▮ **Υλοποίηση του Ελέγχου**= Από τις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό την εποπτεία του Τμήματος Ελέγχων Ι – και από ειδικό κλιμάκιο μετά από απόφαση της Ολομέλειας

▮ Όχι περιορισμοί πρόσβασης από τους ελεγχόμενους φορείς

▮ Αν κατά τη διενέργεια θεματικού ελέγχου διαπιστωθεί έλλειμμα = Κινείται διαδικασία καταλογισμού, η οποία όμως αποτελεί νέα ελεγκτική εργασία

▮ Αν διαπιστωθεί ποινικώς κολάσιμη πράξη = ανακοίνωση στον Πρόεδρο του ΕλΣυν, στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Υπουργό ή αρμόδιο όργανο στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος

- **Υλοποίηση του Ελέγχου** = Περιλαμβάνει τη διεξαγωγή των ελεγκτικών διαδικασιών, την αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών βάσει των κριτηρίων και τη διατύπωση των διαπιστώσεων του ελέγχου
- **Σύνταξη πίνακα Ειδικών Προκαταρκτικών Ευρημάτων** – Αποστέλλεται στον ελεγχόμενο φορέα, ώστε να εκθέσει, εντός τασσόμενης προθεσμίας, τις απόψεις του επί των ελεγκτικών ευρημάτων
- Ο πίνακας τροποποιείται ώστε να ληφθούν υπόψη οι νέες πληροφορίες και συντάσσονται τα **Ειδικά Οριστικά Ευρήματα**. Στο στάδιο αυτό διενεργείται ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ.
- Στη συνέχεια συντάσσεται **Έκθεση Ελέγχου**: Ο εποπτεύων δικαστής συντάσσει σχέδιο έκθεσης με τις κυριότερες παρατηρήσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις. Το σχέδιο εγκρίνεται από το Τμήμα Ελέγχων Ι και κοινοποιείται στους ελεγχόμενους φορείς για τυχόν απαντήσεις ή αντιρρήσεις τους. Μετά από το στάδιο αυτό συντάσσεται οριστική έκθεση ελέγχου, στην οποία περιλαμβάνεται σε ξεχωριστό παράρτημα το κείμενο των απαντήσεων των ελεγχόμενων φορέων, εγκρίνεται από το Τμήμα και δημοσιεύεται η έκθεση (αποστολή στους φορείς, στη Βουλή, ανάρτηση στην ιστοσελίδα Ελ.Συν.

Οι παρατηρήσεις είναι οι ελεγκτικές διαπιστώσεις (ή ευρήματα), δηλαδή το προϊόν της αποτίμησης που προκύπτει από την αξιολόγηση των αποδεικτικών στοιχείων σε σχέση με τα ερωτήματα του ελέγχου.

Παραδείγματα παρατηρήσεων (έκθεση 12/2021 για τα μέτρα επανένταξης κρατουμένων):

- ❑ Οι στόχοι του στρατηγικού σχεδίου δεν ήταν συγκεκριμένοι και εξειδικεύτηκαν σε δράσεις οι οποίες δεν συνοδεύονταν από σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, ούτε από δείκτες επίτευξης αποτελεσμάτων (ποσοτικοί και ποιοτικοί επιμέρους στόχοι) για την μεταγενέστερη αξιολόγηση της επιτυχίας των δράσεων
- ❑ Πέραν από τις δράσεις που εντάσσονται στη γενική εκπαίδευση, οι επιπρόσθετες δράσεις που υλοποιήθηκαν αφορούσαν κυρίως πολιτιστικές δραστηριότητες και όχι δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης που οδηγούν στην απόκτηση τίτλων τεχνικών δεξιοτήτων.

Παραδείγματα παρατηρήσεων (έκθεση 9/2021 για τη παροχή Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης):

- Σημαντικές καθυστερήσεις στην έκδοση γνωματεύσεων για τους μαθητές με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες
- Παρά τις θετικές γνωματεύσεις δεν καλύπτεται το σύνολο των μαθητών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες
- Το υφιστάμενο σύστημα καταγραφής και συλλογής δεδομένων στερείται αξιοπιστίας, ενώ κρίσιμα στοιχεία όπως π.χ. η σχολική διαρροή μαθητών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες δεν διατίθενται συστηματικά

- ❑ Οι συστάσεις πρέπει να περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ενέργειες για τη διόρθωση των ελλείψεων και των αδυναμιών που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου
- ❑ Οι συστάσεις πρέπει να συνδέονται με τα συμπεράσματα του ελέγχου, δηλαδή τις σημαντικότερες παρατηρήσεις της έκθεσης ελέγχου
- ❑ Οι συστάσεις πρέπει να είναι εφικτές, σημαντικές και μετρήσιμες, ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να παρακολουθήσει τη μελλοντική συμμόρφωση σε αυτές.

- **Ρόλος Ανωτάτων Ελεγκτικών Θεσμών:** α) δικαιοδοτικός, β) ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής δημοσίων δαπανών, γ) ενίσχυση της λογοδοσίας διαχειριστών δημοσίου χρήματος απέναντι στο Κοινοβούλιο αλλά και τη κοινή γνώμη και δ) σύμβουλος για τρόπους βελτίωσης της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αντιμετώπισης συστημικών αδυναμιών.
- **Ειδικές Εκθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου – Παραδείγματα θεματολογίας:** ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ξενώνες φιλοξενίας θυμάτων έμφυλης βίας, μονάδες αφαλάτωσης, Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση, Κοινωνική Επανένταξη Κρατουμένων, Ανακύκλωση, Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι, Μονάδες εντατικής θεραπείας, Υγειονομικό Υλικό και Ιατρικό Εξοπλισμό Νοσοκομείων, Χειρουργεία Δημόσιων Νοσοκομείων, για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας κ.λπ.

ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ – ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ?