



Η μεθοδολογία του Ελέγχου Επιδόσεων – Παραδείγματα Ειδικών Εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ιουλία Παπαθεοδώρου – Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου

- Άρθρα 79-82 του ν. 4055/2012
- Άρθρα 1 παρ. 2, 39 παρ. 2 και 40 παρ. 2 του ν. 4129/2013
- Άρθρα 9 και 84 του ν. 4820/2021

Πρόβλεψη για διενέργεια θεματικών ελέγχων επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.

Πηγές μεθοδολογίας ελέγχου επιδόσεων

Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών (INTOSAI), οργανωμένα σε μια ιεραρχία 4 βαθμίδων. Προβλέπονται 3 είδη ελέγχων στο δημόσιο τομέα α) χρηματοοικονομικοί, β) συμμόρφωσης και γ) επιδόσεων

Εγχειρίδιο Ελέγχου Επιδόσεων το οποίο εγκρίθηκε με τα Πρακτικά της 1^{ης} Γεν. Συν./8.1.2020 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Γιατί εγχειρίδιο ελέγχου?

Στόχοι εγχειριδίου ελέγχου:

- Καθορισμός διαδικασιών διεξαγωγής ελέγχων
- Παροχή κατευθύνσεων για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ελεγκτών και ελεγχόμενων, τήρηση αρχής προηγούμενης ακρόασης
- Τυποποίηση ερωτηματολογίων, προγραμμάτων, εγγράφων και εκθέσεων ελέγχου
- Διαδικασίες διασφάλισης ποιότητας ελεγκτικών εργασιών

Τι σημαίνει έλεγχος επιδόσεων?

Ως έλεγχος επιδόσεων διενεργούμενος από τους Ανώτατους Ελεγκτικούς Θεσμούς ορίζεται η ανεξάρτητη, αντικειμενική και αξιόπιστη εξέταση του αν δημόσιοι οργανισμοί/υπηρεσίες, συστήματα, προγράμματα, δραστηριότητες λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές

- της **οικονομίας**,
- της **αποδοτικότητας** και
- της **αποτελεσματικότητας**.

Οι ειδικότεροι στόχοι του ελέγχου

- Αρχή της **οικονομίας**: Για να διαπιστωθεί αν οι χρησιμοποιηθέντες **πόροι** αποκτήθηκαν **εγκαίρως**, στην ενδεδειγμένη **ποσότητα και ποιότητα** και στην **καλύτερη τιμή**
- Αρχή της **αποδοτικότητας**: Για να διαπιστωθεί αν υπάρχει η **βέλτιστη σχέση** μεταξύ χρησιμοποιηθέντων πόρων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων.
- Αρχή της **αποτελεσματικότητας**: Για να διαπιστωθεί η **επίτευξη** των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.

Σχεδιασμός του ελέγχου επιδόσεων

Τέσσερα βασικά στάδια

1. Κατανόηση του αντικειμένου του ελέγχου,

2. Ανάλυση κινδύνων,

3. Διαμόρφωση των ερωτημάτων του ελέγχου και

4. Ανεύρεση κριτηρίων του ελέγχου και του τρόπου **τεκμηρίωσης** των ελεγκτικών ερωτημάτων.

Σχεδιασμός του ελέγχου επιδόσεων

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.

Μοντέλο Λογικής Προγράμματος (Program Logic Model)

1. Ευρύτερες **κοινωνικο/οικονομικές ανάγκες** που καλείται να θεραπεύσει το ελεγχόμενο πρόγραμμα.
2. **Στόχοι** του συγκεκριμένου προγράμματος.
3. **Εισροές**, δηλαδή πόροι που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση του ελεγχόμενου προγράμματος.
4. **Διαδικασίες**, δηλαδή βασικές διεργασίες διαχείρισης και ελέγχου του ελεγχόμενου προγράμματος.
5. **Εκροές/ άμεσες υλοποιήσεις** π.χ. τα ειδικότερα μέτρα/ σχέδια/ έργα που χρηματοδοτήθηκαν
6. **Αναμενόμενα αποτελέσματα** δηλαδή εν προκειμένω αναμενόμενη επίτευξη των ειδικότερων στόχων του προγράμματος για τους **άμεσους** αποδέκτες και
7. **Αναμενόμενος αντίκτυπος** δηλαδή μακροπρόθεσμες κοινωνικο-οικονομικές συνέπειες για **έμμεσους** αποδέκτες παρέμβασης

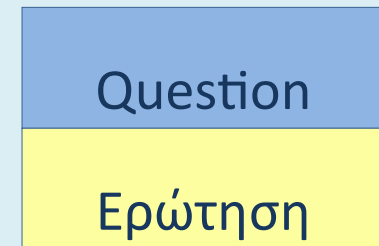
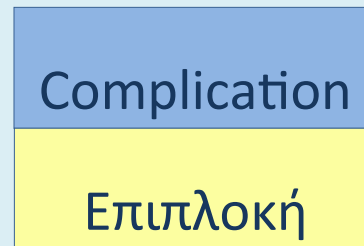
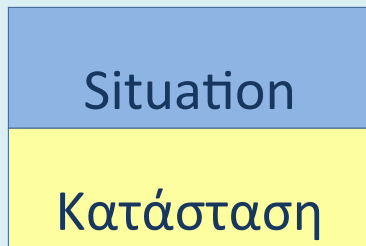
Ανάλυση κινδύνων

Κίνδυνοι = Γεγονότα, των οποίων η επέλευση δύναται να επηρεάσει δυσμενώς τον ελεγχόμενο φορέα ή την υλοποίηση του ελεγχόμενου προγράμματος με οικονομικό, αποδοτικό ή αποτελεσματικό τρόπο.

Παράδειγμα κινδύνων από την Ειδική Έκθεση 12/2021 για μέτρα επανένταξης κρατουμένων: πολυπλοκότητα ισχύουσας νομοθεσίας, ασαφείς αρμοδιότητες φορέων υλοποίησης δράσεων, ανεπαρκής καταγραφή των αναγκών των κρατουμένων κ.α΄

Σχεδιασμός - Ανάπτυξη του κυριότερου ερωτήματος του ελέγχου

Η μέθοδος αυτή βασίζεται στο μοντέλο:



Ανάπτυξη του κυριότερου ερωτήματος του ελέγχου

Situation

Κατάσταση

Με τον όρο **Κατάσταση** περιγράφουμε συνοπτικά το εξεταζόμενο θέμα. Η περιγραφή πρέπει να εμπεριέχει μία δήλωση που ο αναγνώστης είτε γνωρίζει ότι είναι αληθινή, είτε είναι πρόθυμος να την πιστέψει ως αληθινή.

Για παράδειγμα η **πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου** είναι ένα **φαινόμενο που απαντάται στη χώρα μας**.

Ανάπτυξη του κυριότερου ερωτήματος του ελέγχου

Complication

Επιπλοκή

Με τον όρο **Επιπλοκή** θέτουμε το γιατί μας νοιάζει, γιατί το θέμα αξίζει να ελεγχθεί.

Για παράδειγμα μας νοιάζει επειδή η **Κυβέρνηση δαπάνησε σημαντικά ποσά** για να μειώσει το ποσοστό πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου.

Ανάπτυξη του κυριότερου ερωτήματος του ελέγχου

Question

Ερώτηση

Έτσι με αυτή τη λογική κατάστασης/επιπλοκής θα προκύψει φυσικά η **κύρια ερώτηση** του ελέγχου που θα μπορούσε να είναι:

‘Οι χ και ψ δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν ήταν αποτελεσματικές ώστε να μειώσουν το φαινόμενο πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου στην Ελλάδα?’

Σχεδιασμός - Κριτήρια ελέγχου

Τα κριτήρια του ελέγχου είναι τα **πρότυπα** (κανόνες αναφοράς) τα οποία ορίζουν ποια θα ήταν η ιδεατή/ ενδεδειγμένη κατάσταση αν οι ελεγχόμενες δραστηριότητες ήταν σύμφωνες με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και αν οι εφαρμοζόμενες πρακτικές και συστήματα ήταν κατάλληλα για την διασφάλιση της λειτουργίας της υπηρεσίας σύμφωνα με τις αρχές αυτά.

Τα κριτήρια δηλαδή αποτελούν την βάση για να αξιολογηθεί το αποδεικτικό υλικό που θα συγκεντρώσει ο ελεγκτής, για να αναπτύξει ο ελεγκτής τα ευρήματά του και για να καταλήξει σε συμπεράσματα.

Σχεδιασμός - Κριτήρια ελέγχου

Τα κριτήρια μπορεί να βασίζονται στη

- **νομοθεσία** ή
- σε **αναγνωρισμένα επαγγελματικά πρότυπα** (τα πλέον αδιαμφισβήτητα) ή
- να λαμβάνονται από **πηγές** όπως αναγνωρισμένοι φορείς εμπειρογνομόνων ή πανεπιστημιακά συγγράμματα.

Άλλες πηγές κριτηρίων μπορεί να προκύπτουν από τα **πρότυπα**, τις **δεσμεύσεις** ή τα **σχέδια** που έχει διαμορφώσει η ίδια η διοίκηση της ελεγχόμενης μονάδας σχετικά με τα αποτελέσματα που θέλει να πετύχει.

Σχεδιασμός - Κριτήρια ελέγχου

Αν δεν προκύπτει κανένα κριτήριο από τις ανωτέρω πηγές τότε ο ελεγκτής μπορεί να εξάγει κριτήριο από τις **επιδόσεις που επιτυγχάνουν ανάλογοι οργανισμοί** ή από τις **βέλτιστες πρακτικές (best practices)** που καθορίζονται μέσω **συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)** ή διαβούλευσης ή από πρότυπα που έχει εκπονήσει ο ίδιος ο ελεγκτής μέσω της **ανάλυσης των σχετικών δραστηριοτήτων**.

Παραδείγματα - Κριτήρια ελέγχου

- 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

Σχεδιασμός – Τεκμηρίωση ελέγχου

Τεκμηρίωση 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.

Το αποτέλεσμα της διαδικασίας που περιγράφεται στις διαφάνειες 7-19 καταλήγει στην εκπόνηση του **Υπομνήματος Σχεδιασμού του Ελέγχου**

Υλοποίηση του Ελέγχου

- Περιλαμβάνει την διεξαγωγή των ελεγκτικών διαδικασιών, την αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών βάσει των προκαθορισμένων κριτηρίων και την διατύπωση των διαπιστώσεων του ελέγχου.
- **Πριν από την κατάρτιση της έκθεσης ελέγχου πρέπει να δίνεται η ευκαιρία στον ελεγχόμενο φορέα να εκθέσει τις απόψεις του επί των ελεγκτικών ευρημάτων.**
- Οι απαντήσεις του ελεγχόμενου φορέα επί του σχεδίου της έκθεσης ελέγχου περιλαμβάνονται ως ξεχωριστό παράρτημα στο τέλος της έκθεσης ελέγχου.

Έκθεση Ελέγχου

Η έκθεση ελέγχου αποτελεί το τελικό προϊόν της διεργασίας ελέγχου.

Η διαδικασία σύνταξης της έκθεσης ελέγχου επιδόσεων αρχίζει με την σύνταξη ενός σχεδίου έκθεσης, το οποίο περιλαμβάνει τις κύριες παρατηρήσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις του ελέγχου και ολοκληρώνεται με την διάθεση και δημοσίευση της έκθεσης ελέγχου (αποστολή στους ελεγχόμενους φορείς, αποστολή στην Βουλή και ανάρτηση της έκθεσης στην ιστοσελίδα του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

Έκθεση Ελέγχου – Παρατηρήσεις

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.

Έκθεση Ελέγχου – Παρατηρήσεις

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

Έκθεση Ελέγχου – Παρατηρήσεις

Παραδείγματα παρατηρήσεων (έκθεση 4/2021 για την έμφυλη βία και το κατά πόσο οι ξενώνες φιλοξενίας συμβάλλουν στην αποτελεσματική προστασία των θυμάτων):

Ο αριθμός των αιτημάτων φιλοξενίας στους Ξενώνες δεν είναι ανάλογος με τη γενικότερη έξαρση του φαινομένου της έμφυλης βίας κατά την τελευταία δεκαετία. Η χωρητικότητα των δομών στο σύνολό τους δεν εξαντλείται, αφού συνήθως λειτουργούν στο ήμισυ αυτής.

Διαπιστώθηκαν ελλείψεις στις υπηρεσίες που παρέχονται στα θύματα έμφυλης βίας π.χ. νομικής υποστήριξης ή φύλαξης των παιδιών των ωφελούμενων και ελλείψεις στη στελέχωση των ξενώνων

Έκθεση Ελέγχου – Συστάσεις

- Οι συστάσεις πρέπει να απευθύνονται στους υπεύθυνους διαχείρισης του ελεγχόμενου προγράμματος και περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ενέργειες για την διόρθωση των ελλείψεων και των αδυναμιών που εντοπίστηκαν κατά τη διενέργεια του ελέγχου.
- Οι συστάσεις πρέπει να είναι εφικτές, σημαντικές και μετρήσιμες, ώστε να μπορεί να παρακολουθηθεί η μελλοντική συμμόρφωση σε αυτές.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΠΟΛΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ;