



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
Πολιτικό Σύστημα και Δημόσιες Πολιτικές

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ : ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΕ ΝΕΕΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ
ΕΛΕΓΧΟΥ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ (ΑΡΗΣ) ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

της
ΣΤΥΛΙΑΝΗΣ ΜΙΧΕΛΙΟΥΔΑΚΗ

**ΡΕΘΥΜΝΟ
ΜΑΡΤΙΟΣ 2024**

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την εκ βάθρων μεταρρύθμιση που συντελέστηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία επήλθε με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου και τη στροφή του ελεγκτικού ενδιαφέροντος του, σε νέες καινοτόμες μορφές ελέγχων.

Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση που αφορά έναν θεσμό που έχει συνδέσει την ιστορία του με αυτή του ελληνικού κράτους, καθώς η γέννηση και εξέλιξη τους είναι παράλληλη και αλληλένδετη. Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση που αφετηρία της έχει την κατάργηση μιας μορφής ελέγχου - του προληπτικού- η μακρόχρονη άσκηση του οποίου, τον είχε καταστήσει σχεδόν ταυτόσημο με το ελεγκτικό έργο του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το γεγονός αυτό καθιστά την αλλαγή τόσο μεγάλη, την μετάβαση στην νέα εποχή ελέγχων και τον επαναπροσδιορισμό του ελεγκτικού προσανατολισμού, τόσο σημαντικούς και εν τέλει, το ελεγκτικό αποτέλεσμα των νέων μορφών ελέγχου, τόσο εντυπωσιακό, καθώς μπορεί να αποτελέσει αρωγό στο έργο όχι μόνο των ελεγχόμενων φορέων αλλά και όσων σχεδιάζουν τις δημόσιες πολιτικές της χώρας.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Ελεγκτικό Συνέδριο, Μεταρρύθμιση, Παίκτες Αρνησικυρίας, Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα, Προληπτικός έλεγχος

ABSTRACT

The present paper deals with the fundamental reform of the Court of Audit, which took place with the abolition of the preventive audit and the shift of its audit interest to new innovative forms of audits.

It is a reform that concerns an institution that has linked its history with that of the Greek state, as their birth and evolution are parallel and interrelated. It is a reform that has as its starting point the abolition of a form of control - preventive control - the long-standing exercise of which had made it almost identical to the control work of the country's highest financial court, the Court of Auditors.

This fact makes the change so great, the transition to the new era of audits and the redefinition of audit orientation so important and, ultimately, the audit effect of the new forms of audit so impressive, as it can be a help not only to the work of the audited bodies but also to those who design the country's public policies.

KEYWORDS: Court of Audits, Reform, Veto Players, International Auditing Standards, Preventive Control

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΥΜΗΣΕΩΝ

Ελ. Συν.: Ελεγκτικό Συνέδριο

Ε.Π.Ε. : Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων

Φ.Ε.Κ. : Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

Ν.Π.Δ.Δ. : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Α.Ε.Ι. : Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

Ν. : Νόμος

Α.Ν. : Αναγκαστικός Νόμος

Π.Δ. : Προεδρικό Διάταγμα

Γεν. Συν. : Γενική Συνεδρίαση

Ο.Ν.Ε. : Οικονομική & Νομισματική Ένωση

Ε.Ε. : Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Δ.Ν.Τ. : Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Κ.Ε.Δ.Ε. : Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

Ν.Δ. : Νέα Δημοκρατία

ΣΥ.ΡΙΖ.Α : Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

Π.Α.ΣΟ.Κ. : Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

ΑΝ.ΕΛ. : Ανεξάρτητοι Έλληνες

ΙΝ.ΕΠ. : Ινστιτούτο Επιμόρφωσης

Ε.Κ.Δ.Δ.Α.: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

G.A.O. : Governmental Accountability Office

N.O.A.: National Audit Office

I.S.S.A.I. : International Standards of Supreme Audit Institutions

INT.O.S.A.I. : International Organization of Supreme Audit Institutions

EUR.O.S.A.I. : European Organization of Supreme Audit Institutions

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	10
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ	10
1.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ	10
1.2 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΠΑΙΚΤΩΝ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΙΑΣ.....	12
1.3 ΔΥΝΗΤΙΚΟΙ ΠΑΙΚΤΕΣ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΙΑΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	13
1.3.1 ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ.....	13
1.3.2 ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΜΙΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	14
1.3.3. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΗΡΕΑΣΜΟΥ ΜΙΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ	15
1.4 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ	16
1.5 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΥΠΟ ΤΗ ΣΚΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ	17
1.5.1. ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	17
1.5.2. ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ.....	19
1.5.3.ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	22
ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΩΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ	22
2.1 ΠΡΩΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	22
2.2 ΠΡΩΙΜΗ ΦΑΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	23
2.2.1 ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ «ΔΑΝΕΙΩΝ ΤΟΥ ΑΓΩΝΟΣ».....	23
2.2.2 ΙΔΡΥΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	24
2.3 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	26
2.4 ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	29
Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	29
3.1. ΒΑΘΟΣ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΕΚΤΑΣΗ.....	29
3.2.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ	30
3.3.ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ	31
3.3.1.ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΤΥΠΙΚΟ ΜΕΡΟΣ ΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ.....	31
3.3.2.ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ ΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ.....	33
3.4 ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ.....	33
3.5 ΤΡΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ.....	35
3.5.1 ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	35
3.5.2 ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ	36
3.6.ΑΝΑΚΛΗΣΗ.....	38
3.6.1 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΧΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΣ.....	38
3.6.2ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΡΑΞΗΣ/ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	39
3.7. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	42
Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΣΤΑΔΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	42

4.1. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	42
4.2 ΣΥΡΡΙΚΝΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΕΑΣ ΥΛΗΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ.....	42
4.3 ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ	46
4.4 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ	49
4.5 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΕΣΜΕΥΤΗΚΕ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	55
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ: ΣΤΡΟΦΗ ΣΕ ΠΙΟ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ	55
5.1. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	55
5.2. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	57
5.2.1 ΝΟΜΟΣ 4700/2020.....	58
5.2.2 ΝΟΜΟΣ 4820/2021.....	60
5.3. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ- ΕΛΕΓΧΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ.....	66
5.4 ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΩΝ- ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	68
5.5 ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΩΝ- ΘΕΜΑΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ.....	69
5.5.1 ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΕΛΕΓΧΩΝ	70
5.5.2 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΘΕΜΑΤΟΣ	70
5.5.3 ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΛΕΓΧΩΝ & ΘΕΜΑΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ	71
5.5.4 ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ.....	73
5.6 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	76
5.6.1 ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	76
5.6.2. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	77
5.6.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΜΟΙΟΓΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	78
5.6.4 ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	79
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ /ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	82
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	85
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	94
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι – Εξουσιοδοτικές Διατάξεις Οργανικού Νόμου του Ελ.Συν	95
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ – Θεματικός Χάρτης Ελέγχων.....	96
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ - Θέματα Θεματικών Ελέγχων.....	98

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας με τη μακράιωνη ιστορία, με δικαιοδοτικές, γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα, άσκησε για αιώνες το ελεγκτικό του έργο βασισμένο, κατά ένα μεγάλο μέρος στον προληπτικό έλεγχο δαπανών. Στο πρόσφατο όμως παρελθόν, βρέθηκε μπροστά στις προκλήσεις των καιρών, αντιμετώπισε το δίλλημα ανανέωση και εκσυγχρονισμός ή αντίσταση στην αλλαγή και εμμονή στο παλιό και ξεπερασμένο.

Η λύση δόθηκε ανορθόδοξα καθώς η αλλαγή αποτέλεσε έξωθεν επιταγή που περιλαμβάνονταν στο Τρίτο Μνημόνιο που υπόγραψε η χώρα με τους δανειστές της, το οποίο απαιτούσε την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δίνοντας το σύνθημα για μεταβολή όχι μόνο των ελεγκτικών εργαλείων αλλά όλης της φιλοσοφίας των ασκούμενων ελέγχων και προσαρμογή τους στις ευρωπαϊκές και διεθνής ελεγκτικές πρακτικές και πρότυπα.

Η σημαντικότητα του θέματος της παρούσας εργασίας έγκειται στο ότι η μεταρρύθμιση που πραγματεύεται δεν αφορά μόνο το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά όλη τη δημόσια διοίκηση, τους ελεγχόμενους φορείς που καλούνται να εφαρμόσουν τις συστάσεις που περιέχονται στις Εκθέσεις Ελέγχων, την εκτελεστική εξουσία η οποία έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει τα πορίσματα των ελέγχων ως κατευθυντήριες γραμμές για τη χάραξη των πολιτικών της και τέλος όλη την κοινωνία η οποία μέσα από τη δημοσιοποίηση των ελεγκτικών ευρημάτων πληροφορείται και μπορεί να πάρει θέση για τα τις αδυναμίες, τις παθογένειες αλλά και τις όποιες καλές πρακτικές στην δημόσια διαχείριση εντόπισαν οι έλεγχοι που διεξάγονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Σκοπός της εργασίας είναι η ανάδειξη των λόγων που κατέστησαν την μεταρρύθμιση αυτή αναγκαία, τις αντιδράσεις που εκφράστηκαν, τα νομοθετήματα που χρειάστηκε να εκδοθούν για να τεθεί αυτή σε εφαρμογή, το περιεχόμενο, τα αποτελέσματα και το βαθμό υλοποίησης της. Μέσα από την εργασία επιχειρείται να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα γιατί, τι & πώς, της μεταρρύθμισης.

Για να γίνει όμως κατανοητό το μέγεθος της αλλαγής καθώς και η στάση των εμπλεκομένων σε αυτή, θεωρήθηκε απαραίτητο του Κεφαλαίου 1, το οποίο και αποτελεί την θεωρητική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων των δημόσιων πολιτικών και της μεταβολής του πλαισίου τους στην Ελλάδα κατά την περίοδο της κρίσης, να ακολουθήσει ένα κεφάλαιο γνωριμίας με τον θεσμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της ιστορίας του, μέσα από το οποίο θα αναδειχτεί η εξέχουσα θέση του ως ελεγκτικό όργανο και όχι μόνο ως τέτοιο.

Το τρίτο κεφάλαιο αφορά την πρότερη κατάσταση, τον προληπτικό έλεγχο, σε μια προσπάθεια γνωριμίας με τον τρόπο άσκησης, τους σκοπούς και την γενικότερη αντίληψη περί διαφύλαξης της δημόσιας διαχείρισης που αυτός υπηρετούσε. Με τον τρόπο αυτό θα γίνει αντιληπτή η διάσταση ανάμεσα στον προληπτικό έλεγχο και στις μορφές των ελέγχων που εισάχθηκαν στο οπλοστάσιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την εξεταζόμενη μεταρρύθμιση.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν συντελέστηκε εν μία νυκτί. Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, που αποτέλεσε την αφετηρία της, υπήρχε ως θέση με πολύ σοβαρούς υποστηρικτές αρκετά χρόνια πριν την οριστική πραγματοποίησή της. Το τέταρτο κεφάλαιο, αναφέρεται στην σταδιακή κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, στη συρρίκνωση του και στις αντιδράσεις που αυτή προκάλεσε στους κόλπους του Ελ. Συν.

Το πέμπτο κεφάλαιο αφορά τη στροφή του ελεγκτικού ενδιαφέροντος του Ελ. Συν., τις νέες μορφές ελέγχου που πλέον διεξάγει, τη νομοθέτηση τους και την προσαρμογή του στη νέα πραγματικότητα.

Για την ολοκλήρωση της προσπάθειας που έγινε στην παρούσα εργασία, κρίθηκε αναγκαίο των πέντε (5) κεφαλαίων που αυτή περιλαμβάνει, να ακολουθήσει μια ενότητα με τα Συμπεράσματα και τις Παρατηρήσεις που προέκυψαν και τα οποία φιλοδοξούν να συμβάλουν έστω κατ' ελάχιστο, στο σχεδιασμό και την υλοποίηση επιτυχημένων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, επιβεβλημένων για τη χώρα μας.

Θεωρητικά, το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων γενικά, αλλά και ειδικά αυτό της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης, προσεγγίστηκε μέσω της υφιστάμενης, σχετικής με το θέμα βιβλιογραφίας.

Η εμπειρική διερεύνηση στηρίχτηκε στη νομοθεσία, σε Εισηγητικές Εκθέσεις σχεδίων νόμων, σε Πρακτικά και Αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής, σε Πρακτικά Συνεδρίων, σε άρθρα του έντυπου και ηλεκτρονικού τύπου κ.α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

1.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ

Σύμφωνα με τον Kingdon, οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται βάση ενός υποδείγματος που περιλαμβάνει τρία ρεύματα: το ρεύμα των προβλημάτων, το ρεύμα των εναλλακτικών και το ρεύμα της πολιτικής. Δεδομένων των τριών αυτών ρευμάτων, για να παραχθεί δημόσια πολιτική αναγκαία είναι η συνάντηση και αλληλεπίδραση τους, γεγονός που απαιτεί δύο προϋποθέσεις:

- ✓ Την ύπαρξη ενός πολιτικού παραθύρου, δηλαδή μιας ευκαιρίας, που δίνεται συνήθως με τη μορφή αλλαγών: θεσμικών, κυβερνητικών κτλ.
- ✓ Τη δράση ενός επιχειρηματία πολιτικής (Kingdon, 1995).

Ως επιχειρηματίες πολιτικής λογίζονται «τα άτομα ή και τα συλλογικά υποκείμενα που με συστηματικό τρόπο, επιμονή και έμπνευση αφιερώνουν χρόνο και ενέργεια για να εισαγάγουν στις νέες συνθήκες καινοτόμες ιδέες, να τις κάνουν δημοφιλείς πείθοντας ότι προάγουν το συλλογικό, δημόσιο συμφέρον, να τις εξειδικεύσουν και να εμπλακούν στην υλοποίησή τους» (Αλεξόπουλος, 2015,σ.8)

Καταλυτικός παράγοντας λοιπόν για την υιοθέτηση μιας νέας δημόσιας πολιτικής, θεωρείται η μεταρρυθμιστική δράση του επιχειρηματία πολιτικής.

Δεν είναι όμως όλες οι αλλαγές δημόσιων πολιτικών, μεταρρυθμίσεις. Για να μπορέσει μια αλλαγή να χαρακτηριστεί ως μεταρρύθμιση πρέπει να διαθέτει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, για τον εντοπισμό και την κατανόηση των οποίων αδιαμφισβήτητη κρίνεται η χρησιμότητα της κατάταξής τους, όπως προτάθηκε από P. Hall.

Σημειώνεται ότι ως μεταβλητές χρησιμοποιούνται οι στόχοι των δημόσιων πολιτικών, τα εργαλεία/μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και οι ρυθμίσεις των εργαλείων αυτών.

Σύμφωνα με την κατάταξη του Hall , οι αλλαγές δημόσιων πολιτικών διακρίνονται σε:

- Αλλαγή πρώτης τάξης, κατά την οποία τα εργαλεία πολιτικής που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης παραμένουν σταθερά. Στην περίπτωση αυτή, αυτό που μεταβάλλεται είναι ο τρόπος με τον οποίο τα εργαλεία πολιτικής χρησιμοποιούνται προσαρμοζόμενα ανάλογα στις ανάγκες και στις επιδιώξεις που η νέα κατάσταση

δημιουργεί. Πρόκειται για μια ήπια αλλαγή που δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεταρρύθμιση καθώς λαμβάνεται στα πλαίσια της συνήθους πολιτικής διαδικασίας και δεν σηματοδοτεί τη χάραξη μιας καινοτόμου πολιτικής.

Εάν, για παράδειγμα, στόχος είναι η εξασφάλιση των μέσων διαβίωσης των ηλικιωμένων και το μέσο που έχει επιλεγεί για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι η καταβολή σύνταξης γήρατος, τότε η ρύθμιση του ύψους της, αποτελεί μία αλλαγή πρώτης τάξης.

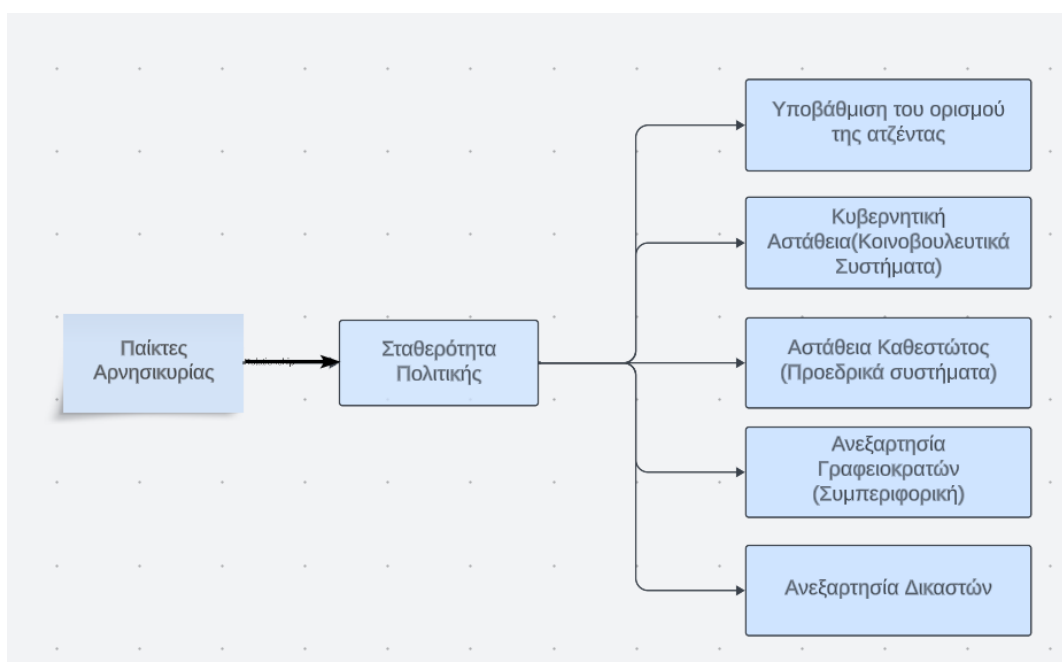
- Αλλαγή δεύτερης τάξης, κατά την οποία για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης αλλάζει το εργαλείο πολιτικής που επιστρατεύεται. Αντλώντας παραδείγματα από την μακροοικονομική πολιτική που ακολούθησε το Ηνωμένο Βασίλειο, κατά το χρονικό διάστημα 1970-1989, ως αλλαγή δεύτερης τάξης θα μπορούσαμε να παραθέσουμε την εισαγωγή και λειτουργία το 1976 ενός νέου συστήματος που, με στόχο τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών, έθετε χρηματικά όρια στις δαπάνες κάθε υπουργείου. Το σύστημα αυτό αντικατέστησε το παλαιότερο, αφού πρώτα δοκιμάστηκε με επιτυχία, σε περιορισμένη κλίμακα, τα δύο προηγούμενα χρόνια. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι αλλαγές δεύτερης τάξης είναι πιο ισχυρές και συνδέονται με πολιτικές δράσεις.

- Αλλαγή τρίτης τάξης. Πρόκειται για εκ βάθρων αλλαγή τόσο των στόχων, όσο και των εργαλείων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων αυτών. Οι αλλαγές τρίτης τάξης είναι δραστικές αλλαγές και τέτοιες έχει να επιδείξει πολλές οι αγγλική μακροοικονομική πολιτική, την περίοδο από την οποία αντλούμε τα παραδείγματα μας. Συνδέονται δε, τα παραδείγματα αυτά, στην πλειονότητα τους, με την εγκατάλειψη του κεϋνσιανού παραδείγματος κατά τη χάραξη πολιτικής, η οποία επήλθε με την άνοδο στην εξουσία της Μάργκαρετ Θάτσερ. Την περίοδο εκείνη οι αλλαγές στις δημόσιες πολιτικές ήταν καταγιστικές. Έτσι η μείωση του πληθωρισμού αντικατέστησε ως πολιτικός στόχος, την μείωση της ανεργίας. Τα εργαλεία που μέσω της ρύθμιση, θα μπορούσαν να υπηρετήσουν τον κρατικό παρεμβατισμό, εγκαταλείφθηκαν. Μονεταριστικές πολιτικές συνταγές χρησιμοποιήθηκαν στην θέση των κεϋνσιανών. (Hall, 1993).

Ως μεταρρύθμιση μπορεί να χαρακτηριστεί μια αλλαγή δεύτερης ή τρίτης τάξης. Διότι οι μεταρρυθμίσεις είναι συνυφασμένες με ισχυρές αλλαγές στα εργαλεία ή και στους στόχους μιας δημόσιας πολιτικής, με παρεμβάσεις που δεν είναι τυχαίες και αυθόρμητες αλλά πραγματοποιούνται με πρόθεση, επιδιώκοντας συγκεκριμένα αποτελέσματα (Αλεξόπουλος, 2007).

1.2 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΠΑΙΚΤΩΝ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΙΑΣ

Η δυνατότητα ενός πολιτικού συστήματος να παράξει μεταρρυθμίσεις δημόσιων πολιτικών, αναλύεται στη θεωρία που ανέπτυξε για το θέμα ο Γιώργος Τσεμπελής, ο οποίος συνέδεσε τη δυνατότητα αυτή με τους παίκτες αρνησικυρίας και τον τρόπο που αυτοί λειτουργούν μέσα στο πολιτικό σύστημα. Στο άρθρο του “ Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, στο οποίο συγκρίνει διάφορα πολιτικά συστήματα ως προς την ικανότητα τους να αλλάξουν πολιτική, αναφέρει ότι, αρνησίκυρος δρώντας θεωρείται κάθε παράγοντας ατομικός ή συλλογικός που είναι σε θέση να ασκήσει βέτο και με τον τρόπο αυτό να αποτρέψει μια αλλαγή πολιτικής. Το συμπέρασμα που εξήχθη από τον Τσεμπελή συνοψίζεται στο ότι «η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος αυξάνεται με τον αριθμό των παικτών που ασκούν βέτο, μειώνεται με την σύγκλιση τους (στην πραγματικότητα, αν δύο παίκτες είναι απολύτως σύμφωνοι, μπορούν να υπολογιστούν ως ένας) και αυξάνεται με τη συνοχή καθενός από αυτούς» (Tsebelis, 1995, σ. 313).



Διάγραμμα 1 Επιδράσεις των πολλών παικτών αρνησικυρίας Πηγή: Τσεμπελής 2008

Σημειώνεται ότι σταθερότητα πολιτικής, σημαίνει την έλλειψη βούλησης ή μόρεσης από μια κυβέρνηση να προχωρήσει σε αλλαγές δημόσιων πολιτικών. Σύμφωνα με το διάγραμμα 1 η σταθερότητα αυτή, η διατήρηση δηλαδή του status quo, όταν οφείλεται σε αδυναμία της κυβέρνησης να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις, είναι πιθανόν, σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα, να έχει ως αποτέλεσμα την « κυβερνητική αστάθεια», καθώς η κυβέρνηση

αποδεικνύεται ανίσχυρη και ανίκανη να προβεί στις απαραίτητες αλλαγές και διορθωτικές κινήσεις που απαιτούνται για τη διατήρηση της κατάστασης της χώρας σε ικανοποιητικά επίπεδα. Η ίδια κατάσταση σε ένα προεδρικό πολιτικό σύστημα, δύναται να οδηγήσει σε «αστάθεια πολιτεύματος», εμφανίζεται δηλαδή η πιθανότητα η χώρα να βρεθεί μπροστά στον κίνδυνο επιβολής ενός στρατιωτικού καθεστώτος. Όσο για τους δικαστές και τους γραφειοκράτες, ενδέχεται να επωφεληθούν από την κατάσταση και να γίνουν περισσότερο ανεξάρτητοι (Τσεμπελής, 2008, σ. 34)

1.3 ΔΥΝΗΤΙΚΟΙ ΠΑΙΚΤΕΣ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΙΑΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

1.3.1 ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα είναι μονοκαμεραλιστικό. Ένα είναι το σώμα που ασκεί τη νομοθετική εξουσία και αυτό, στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι η Βουλή. Όταν η κυβέρνηση είναι μονοκομματική, όπως η συντριπτική πλειοψηφία των ελληνικών κυβερνήσεων πριν την οικονομική κρίση, το κυβερνών κόμμα συνιστά έναν πανίσχυρο παίκτη αρνησικυρίας που δεσπόζει στο πολιτικό σκηνικό (Τσεμπελής, 2008).

Όταν οι αποφάσεις καθορίζονται από έναν κυρίαρχο παίκτη αρνησικυρίας, από μια ισχυρή κυβέρνηση που επιθυμεί την αλλαγή της υπάρχουσας κατάστασης, δημιουργείται μια συνθήκη που αυξάνει τις πιθανότητες να αποφασιστούν μεταρρυθμίσεις. Η ειδοποιός διαφορά εδώ, είναι η θέληση για αλλαγή. Οι πιθανότητες αυξάνονται ακόμα περισσότερο όταν στον παίκτη αρνησικυρίας, όπως τον περιγράψαμε παραπάνω, υπάρχει εσωτερική συνοχή, η οποία δεν αποκλείει μικρές εσωτερικές διαφοροποιήσεις ιδεών και απόψεων αλλά προϋποθέτει ισορροπία κατά την συνολική τοποθέτηση τους γύρω από την ηγεσία, έτσι ώστε να μην υπερισχύουν κάποιες τάσεις αποκλείοντας άλλες. Κατά τη λήψη της απόφασης για μια μεταρρύθμιση ένας άλλος παίκτης αρνησικυρίας, θα μπορούσε να είναι οι ομάδες συμφερόντων, οι οποίες στην ελληνική πραγματικότητα, ειδικότερα όσον αφορά την παροχή δημόσιων αγαθών, είναι ισχυρότερες εκπροσωπώντας την προσφορά για παράδειγμα τους εργολάβους δημοσίων έργων, τους προμηθευτές του δημοσίου κ.α, παρά τη ζήτηση, για παράδειγμα τους εργαζόμενους του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Σχετικά με τις Ομάδες Συμφερόντων και τη δυνατότητα παρέμβασης που διαθέτουν κατά τη φάση της λήψης της απόφασης για την αλλαγή μιας δημόσιας πολιτικής, η έρευνα έδειξε ότι η εκτεταμένη διάχυση του αναμενόμενου από τη μεταρρύθμιση κόστους και οφέλους

μειώνει τη δύναμη τους. Οι Ομάδες Συμφερόντων εμφανίζονται αποτελεσματικότερες όταν είναι μικρές, ισχυρές και με ευκαιρίες συναλλαγής με την πολιτική εξουσία. Η δικαιοσύνη εμφανίζεται επίσης ως δυνητικός αρνησίκυρος παίκτης στο βαθμό που η ερμηνεία των Συνταγματικών διατάξεων και των νόμων από τους δικαστές, επηρεάζει τις αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας. Στο ελληνικό πολιτικό σκηνικό, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει τη δυνατότητα να μπλοκάρει ή να τροποποιήσει κάποιο νόμο εφόσον κρίνει ότι είναι αντισυνταγματικός, γεγονός όμως που δεν συμβαίνει τακτικά (Αλεξόπουλος, 2004).

1.3.2 ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΜΙΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Προχωράμε στην εξέταση των παικτών αρνησικυρίας κατά την υλοποίηση της αλλαγής μιας δημόσιας πολιτικής, υιοθετώντας την άποψη ότι μια μεταρρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί ως επιτυχημένη όταν μετά την πρωτογενή νομοθεσία ακολουθήσει η έκδοση των απαραίτητων διοικητικών μέτρων, μέσω των οποίων πραγματοποιείται η εκκίνηση της λειτουργίας και η σταθεροποίηση των νέων εργαλείων πολιτικής.

Έχοντας σαν βάση τα παραπάνω μπορούμε να προβούμε στην εισαγωγή μιας νέας ανεξάρτητης μεταβλητής, στη λίστα με αυτές που ήδη έχει παραθέσει ο Τσεμπελής. Έτσι δίπλα στο πλήθος, στο εύρος των προτιμήσεων και στην εσωτερική συνοχή των παικτών αρνησικυρίας επισυνάπτεται και το απαραίτητο για την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης, χρονικό διάστημα, το οποίο είναι αντιστρόφως ανάλογο με την πιθανότητα επιτυχημένης υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης. Όταν το χρονικό αυτό διάστημα υπερβαίνει τον πολιτικό κύκλο και η αντιπολίτευση αντιτίθεται στην μεταρρύθμιση, τότε το ενδεχόμενο εφαρμογής της μεταρρύθμισης απομακρύνεται. Η κυβέρνηση τώρα, για να αποδειχτεί στη φάση αυτή ισχυρός παίκτης αρνησικυρίας, πρέπει να εμφανίζεται σταθερή στην επιδίωξη της για αλλαγή και να διαθέτει εσωτερική συνοχή ως προς την επιδίωξη της αυτή. Συνοψίζοντας, η αλλαγή των δημόσιων πολιτικών δεν είναι πολύ πιθανή όταν έρχεται αντιμέτωπη με μια αντίθετη προς αυτή αντιπολίτευση, μια κυβέρνηση με έλλειψη συνοχής και έναν μακρύ χρόνο υλοποίησης (Αλεξόπουλος, 2004).

Η δημόσια διοίκηση μπορεί να εμφανιστεί ως παίκτης αρνησικυρίας που μπορεί να επηρεάσει τις κατά καιρούς μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη φάση της υλοποίησης, στο βαθμό όμως που η πολιτική ηγεσία της το επιτρέπει. Σύμφωνα με τα παραπάνω, λαμβάνει χώρα μια σειρά διαδοχικών αλληλεξαρτώμενων κινήσεων ανάμεσα στην Κυβέρνηση που έχει σχεδιάσει την μεταρρύθμιση και στην Διοίκηση που καλείται να την εφαρμόσει. Στα

πλαίσια αυτά η Διοίκηση θα μπορούσε να αποδεχτεί και να εφαρμόσει την μεταρρύθμιση χωρίς να βάλει εμπόδια στην υλοποίηση της ή να εκτραπεί βάζοντας εμπόδια και αρνούμενη, φανερά ή όχι, να την εφαρμόσει. Στην δεύτερη περίπτωση η αντίδραση της κυβέρνησης έχει σημαίνουσα σημασία καθώς εάν δεν αντιδράσει στη στάση της Διοίκησης θα καταδικάσει την μεταρρύθμιση σε αποτυχία. Για να αποφευχθεί κάτι τέτοιο, και στην περίπτωση που η μεταρρύθμιση εξακολουθεί να την ενδιαφέρει, η κυβέρνηση δεν πρέπει να αδιαφορήσει αλλά να ρυθμίσει την κατάσταση διορθώνοντας την στάση της Διοίκησης μέσω εγκυκλίων και αποφάσεων που θα εκδώσει για το σκοπό αυτό. Μέτρα που θα μπορούσαν να αποτρέψουν την Διοίκηση ή έστω να περιορίσουν την δυνατότητα της να εκτραπεί κατά την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης σχετίζονται άμεσα με την παραγωγή πρωτογενούς νομοθεσίας που είναι λεπτομερής, χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και έχει ευκρινείς και καταληπτούς στόχους που δεν αλληλοσυγκρούονται. (Αλεξόπουλος, 2007).

Η δικαιοσύνη μπορεί να επηρεάσει την πορεία μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και να δράσει ως παίκτης αρνησικυρίας, μέσω της ερμηνείας των μεταρρυθμιστικών νόμων και της διαχείρισης της δευτερογενούς νομοθέτησης.

1.3.3. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΗΡΕΑΣΜΟΥ ΜΙΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ

Πολλοί είναι οι παράγοντες σε ένα πολιτικό σύστημα, που υπό κατάλληλες συνθήκες μπορούν να ανακάμψουν την πορεία μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, ακόμα και αν αυτή προέρχεται από μια ισχυρή μονοκομματική κυβέρνηση που κατέχει τη θέση του παντοδύναμου παίκτη αρνησικυρίας. Τέτοιοι παράγοντες είναι η στάση της δημόσιας διοίκησης, της δικαιοσύνης, των διαφόρων Ομάδων Συμφερόντων. Η ευόδωση όμως μιας μεταρρύθμισης εξαρτάται και από άλλες μεταβλητές όπως το απαιτούμενο για την υλοποίηση χρονικό διάστημα, τη συνοχή της κυβέρνησης, τη στάση της αντιπολίτευσης κ.α. (Αλεξόπουλος, 2004). Γενικά στις σύγχρονες δημοκρατίες, το μέγεθος του ελλείμματος υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης εξαρτάται ακόμα, από:

- Τον βαθμό προσήλωσης της κυβέρνησης στην μεταρρύθμιση. Απαραίτητη, για μια επιτυχημένη μεταρρύθμιση κρίνεται η δέσμευση της κυβέρνησης (commitment) στο τι και το πως της μεταρρύθμισης, η οποία πρέπει να αποτελεί σταθερή προτεραιότητα ανεξάρτητα από τις όποιες αλλαγές προσώπων στην ηγεσία των υπουργείων και κυρίως, ανεξάρτητα από τον τρόπο που η μεταρρύθμιση θα επηρεάσει τους ψηφοφόρους και το επόμενο εκλογικό αποτέλεσμα.

- Το βαθμό δυσκολίας σχηματισμού συμμαχιών, στη φάση της υλοποίησης, μεταξύ των παικτών εκείνων που επιθυμούν τη διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης, της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης. Όσο πιο εύκολος είναι ο σχηματισμός τέτοιων συμμαχιών, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα σχηματισμού ελλείμματος στην υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης. Βασικό ρόλο στο τελικό αποτέλεσμα παίζει η δυνατότητα της κυβέρνησης να προβεί σε διορθωτικές κινήσεις με στόχο την υλοποίηση της μεταρρύθμισης με την μορφή που είχε αρχικά σχεδιαστεί (Αλεξόπουλος, 2015).

1.4 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση έως την πρόσφατη οικονομική κρίση, την εκτελεστική εξουσία ασκούσαν ισχυρές, μονοκομματικές κυβερνήσεις που είχαν στην κατοχή τους μεγάλο ποσοστό εδρών στο κοινοβούλιο. Η αξιωματική αντιπολίτευση ήταν ισχυρή και με διαρκής βλέψεις κατάκτησης της εξουσίας. Στο πολιτικό σκηνικό της Ελλάδας, κατά την περίοδο αυτή κυριαρχούσαν δύο μεγάλα πολιτικά κόμματα η Νέα Δημοκρατία και το ΠΑΣΟΚ ,τα οποία εναλλάξ ηγούνταν της χώρας, και είχαν μέση περίοδο συνεχούς διακυβέρνησης τα οκτώ (8) έτη . Η δύναμη των δύο αυτών κομμάτων μεταφράζονταν στο 80% περίπου των συνολικών ψήφων του εκλογικού σώματος. Το σκηνικό συμπλήρωναν μικρά κόμματα της αριστεράς, με ισχυρό ιδεολογικό στίγμα, τα οποία κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις, συγκέντρωναν συνολικά περίπου το 12% των ψήφων. Η πειθαρχία και ο κομματικός έλεγχος χαρακτήριζαν το σύνολο των ελληνικών πολιτικών κομμάτων (Alexopoulos, 2011).

Σύμφωνα με τα παραπάνω και με την θεωρία των παικτών αρνησικυρίας, οι ισχυρές ελληνικές κυβερνήσεις ήταν σε θέση να προωθήσουν και να συμβάλλουν στην υλοποίηση επιτυχημένων μεταρρυθμίσεων καθώς τα στοιχεία δείχνουν ότι διέθεταν την δύναμη αλλά και το χρόνο για να πράξουν κάτι τέτοιο.

Παρ' όλ' αυτά οι έρευνες αποδεικνύουν ένα σταθερό έλλειμμα υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, το οποίο μεταφράζεται σε χαμηλά ποσοστά, περίπου 45%, έκδοσης των εξουσιοδοτικών διατάξεων που προβλέπονται στην πρωτογενή νομοθεσία που εισάγει τη μεταρρύθμιση. Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο, πριν την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, ο τρόπος νομοθέτησης να χαρακτηρίζεται από παραγωγή γενικών, μικρών σε έκταση νόμων, από μεγάλο πλήθος προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών

διατάξεων, από καθυστέρηση ή και από τη μόνιμη εκκρεμότητα της έκδοσης αυτών (Αλεξόπουλος, 2022).

Ο τρόπος νομοθέτησης αποτελεί έναν από τους παράγοντες που συνδέονται με τις πολύ χαμηλές μεταρρυθμιστικές επιδόσεις που χαρακτηρίζουν το πολιτικό σύστημα της χώρας μας. Άλλοι παράγοντες είναι ότι :

- Οι κυβερνήσεις, δεν χαρακτηρίζονται από εσωτερική συνοχή ή/ και προσήλωση στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση.
- Οι κυβερνητικοί μετασχηματισμοί είναι συχνό φαινόμενο στην ελληνική πολιτική σκηνή καθώς λαμβάνουν χώρα κατά μέσο όρο κάθε δεκαοκτώ μήνες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη αύξηση της πιθανότητας ο νέος υπουργός να μη θεωρεί μείζονος σημασίας την μεταρρύθμιση που προώθησε ο προκάτοχος του και ως εκ τούτου να μην αποτελεί προτεραιότητα του η λήψη των απαραίτητων μέτρων για την επιτυχή υλοποίηση της.
- Η επίτευξη μεταρρυθμιστικής συναίνεσης είναι εξαιρετικά δύσκολη έως αδύνατη καθώς κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια έχει να αντιμετωπίσει την αντίθεση της αντιπολίτευσης (Αλεξόπουλος, 2015).

Συμπερασματικά, μετά την μεταπολίτευση, στην Ελλάδα, το μεγαλύτερο βάρος της ευθύνης του ελλείμματος υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, φέρουν οι εκάστοτε κυβερνήσεις οι οποίες παρόλο που κυριαρχούσαν ως πανίσχυροι παίκτες του πολιτικού συστήματος δεν υπήρξαν ικανές και αποφασισμένες να δράσουν με στόχο την τελεσφόρηση των μεταρρυθμιστικών τους εγχειρημάτων (Αλεξόπουλος, 2015).

1.5 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΥΠΟ ΤΗ ΣΚΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ

Το πολιτικό πεδίο και η συμπεριφορά των δρώντων που επηρεάζουν την παραγωγή καινοτόμων δημόσιων πολιτικών, μεταβάλλεται σε περιόδους κρίσης όπως η μεγάλη οικονομική κρίση, που από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 και σχεδόν όλη τη δεκαετία του 2010, βίωσε η Ελλάδα , οι επιπτώσεις της οποίας επηρεάζουν την χώρα ακόμα και σήμερα.

1.5.1. ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο Scharpf το 2011, έθεσε ορισμένα ζητήματα που με το πέρασμα των χρόνων και εισερχόμενη η χώρα σε όλο και βαθύτερη κρίση, με όποιες συνέπειες αυτό επέφερε, απέκτησαν μεγαλύτερη βαρύτητα. Υποστήριξε ότι η Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση έχει

στερήσει από τις δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις των κρατών – μελών της, πολύτιμα μέσα μακροοικονομικής διαχείρισης, συνδέοντας την θέση του αυτή με την δεινή οικονομική κατάσταση που βρέθηκαν ορισμένες από τις χώρες της ΟΝΕ. Ο λόγος για τις χώρες που πριν από την ένταξη τους στην ΟΝΕ, διέθεταν μαλακό νόμισμα. Ειδικότερα η ανάλυση αφορά τις χώρες της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Τις επονομαζόμενες οικονομίες GIPS. Σύμφωνα με τον Scharpf, η ένταξη των ανωτέρω χωρών στην ΟΝΕ είχε ως άμεση συνέπεια την μείωση των επιτοκίων των τραπεζών τους και την συνακόλουθη αύξηση της εγχώριας ζήτησης, που καλύπτονταν μέσω πιστώσεων προς αυτές. Ως εκ τούτου αυξήθηκε η οικονομική τους ανάπτυξη, η απασχόληση, το κατά κεφαλήν εισόδημα, οι τιμές, οι πραγματικοί μισθοί, και το μοναδιαίο κόστος εργασίας. «Κατά συνέπεια οι εισαγωγές θα αυξάνονταν, η ανταγωνιστικότητα των εξαγωγών θα υποβαθμιζόταν και τα ελλείμματα των τρεχουσών συναλλαγών θα αυξάνονταν» (Scharpf, 2011, σ. 26)

Οι χώρες αυτές στερούνταν εργαλεία άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής για να επιτύχουν τον περιορισμό της αύξησης των ελλειμμάτων, ενώ η ΟΝΕ δεν περιέλαβε τον περιορισμό αυτό, στους στόχους της, καθώς χρηματοδότησε τα ελλείμματα με εισροές κεφαλαίων από τις χώρες με ισχυρή, πλεονασματική οικονομία. Έτσι, τα κράτη του GIPS, βρέθηκαν να είναι ευάλωτα στην διεθνή χρηματοοικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008, θέτοντας σε κίνδυνο την ακεραιότητα ακόμα και την ύπαρξη της ΟΝΕ. Η Ελλάδα ήταν η πρώτη από τα κράτη GIPS που βρέθηκε αντιμέτωπη με τη χρεοκοπία με όποιες συνέπειες αυτή θα είχε για το μέλλον της ΟΝΕ. Για να αποφευχθούν αυτές οι συνέπειες συγκροτήθηκε μηχανισμός στήριξης στον οποίο κατέφυγε η χώρα. Ο μηχανισμός στήριξης απαρτιζόταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τη Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Scharpf, 2011).

Στη συνέχεια υπογράφηκαν τρία Μνημόνια, το 2010, το 2012 και το 2015 τα οποία υπό τον όρο της αιρεσιμότητας περιλάμβαναν σειρά αυστηρών, εισοδηματικών μέτρων και δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων.

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση, η οικονομική κρίση στη δύνη της οποίας βρέθηκε η Ελλάδα, τις συνέπειες της οποίας βιώνουμε ακόμα και σήμερα, οφείλεται κατά κύριο λόγο στην «κρίση διακυβέρνησης». Στην Ελλάδα «έχουμε κακούς νόμους, κακές ρυθμίσεις, κάκιστες διοικητικές πρακτικές. Υπάρχει γενικευμένη αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης μέσων για την επίτευξη στόχων» (Αλεξόπουλος, 2017, σ. 1).

1.5.2. ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

Η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα ήταν, κατά γενική ομολογία, μεγάλη. Υπήρξε όμως το περιεχόμενο και ο τρόπος επιβολής τους από τα Μνημόνια, ο ενδεδειγμένος;

Η υλοποίηση μέτρων εισοδηματικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα, και μάλιστα εντός ασφυκτικού χρονοδιαγράμματος, που οδήγησαν την ανεργία από 6% κατά το έτος 2008, στο δυσθεώρητο ποσοστό του 30% , το οποίο για τους νέους διαμορφώθηκε σε 60%, το 2014, οι περικοπές και η λιτότητα που είχαν σαν συνέπεια την πρωτοφανή, για ειρηνική περίοδο, πτώση του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων, δεν ήταν δυνατόν να μην εγείρουν σειρά ζητημάτων προς εξέταση. Υπό τις συνθήκες αυτές, ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που προβάλλουν είναι αυτό της δημοκρατικής νομιμοποίησης των επιλογών της κυβέρνησης (Αλεξόπουλος, 2017).

Οι άκαμπτες, ευρωπαϊκές πολιτικές λιτότητας για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, έρχονται σε σύγκρουση με τα θεμέλια της Ενωμένης Ευρώπης: την δημοκρατία και την κοινωνική ευημερία. Μεταρρυθμίσεις που δεν διαθέτουν σωστά σχεδιασμένο χρονοδιάγραμμα, διακινδυνεύουν την επιτυχία τους. Οριζόντιες περικοπές στις δημόσιες υπηρεσίες που έχουν σαν συνέπεια τη μείωση της ζήτησης, οδηγούν σε ακόμα βαθύτερη ύφεση. Όπως έχει δείξει η ιστορία, η ανάπτυξη, και μάλιστα με γοργούς ρυθμούς, είναι η λύση για τη μείωση των ελλειμμάτων. Αυτή η λύση δόθηκε μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, αυτή δόθηκε και σε πιο πρόσφατες περιπτώσεις ελλειμμάτων, όπως στην Αμερική την περίοδο που πρόεδρος διατελούσε ο Μ. Κλίντον και στην Σουηδία την τετραετία από το 1994 έως το 1998. Η μείωση των ελλειμμάτων μέσω μέτρων που αποσκοπούν στην ταχεία οικονομική ανάπτυξη, τακτική που δεν ακολούθησε η Ευρωπαϊκή Ένωση στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι η μία πλευρά του ζητήματος της αντιμετώπισης των ελλειμμάτων. Η άλλη πλευρά αφορά τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν και τα οποία έπληξαν βαθιά την ευημερία των πολιτών της χώρας και το κράτος πρόνοιας. Η απουσία άλλωστε της συγκατάθεσης των πολιτών σε αυτά, έγινε εμφανέστατη με την καταγήφιση των κυβερνούντων σε κάθε εκλογική αναμέτρηση (Sen, 2012).

Σύμφωνα με τον κάτοχο του Νόμπελ οικονομικών επιστημών, Amartia Sen, « *Ίσως η πιο ανησυχητική πτυχή της σημερινής κακοδαιμονίας της Ευρώπης είναι η αντικατάσταση των δημοκρατικών δεσμεύσεων από οικονομικές υπαγορεύσεις- από τους ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, και έμμεσα από τους οίκους αξιολόγησης, των οποίων οι κρίσεις ήταν ως γνωστό ασταθείς*» (2012, σ. 3)

Σημειώνουμε εδώ ότι, η νομιμοποίηση των κυβερνητικών αποφάσεων σε μια δημοκρατία, συνδέεται:

- Με την βούληση των πολιτών, όπως αυτή εκφράζεται μέσω των εκλογών.
- Με την διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση, η οποία κερδίζεται μέσω της αποτελεσματικότητας των πολιτικών της τελευταίας.

Το ζητούμενο σε μια μεταρρύθμιση δεν είναι η εκ των προτέρων νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση μπορεί να έρθει και εκ του αποτελέσματος. Αυτό που χρειάζεται είναι η ύπαρξη της σωστής αναλογίας ανάμεσα στην *ex ante* νομιμοποίηση, ώστε να ακολουθήσει μια επιτυχής υλοποίηση και ως εκ τούτου, νομιμοποίηση εκ των υστέρων. Αυτή η «χρυσή τομή» δεν λήφθηκε υπόψη κατά το σχεδιασμό των μέτρων που περιλαμβάνονταν στα Μνημόνια Συνεργασίας στα οποία εντάχθηκε η Ελλάδα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Τα μέτρα που επιβλήθηκαν έθιξαν το μεγαλύτερο μέρος, αν όχι το σύνολο, του πληθυσμού της χώρας και οδήγησαν σε καταψήφιση του κυβερνώντος κόμματος ως ένδειξη απονομιμοποίησης των κυβερνητικών πολιτικών (Αλεξόπουλος, 2017).

1.5.3.ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Στην ελληνική πολιτική σκηνή, από τη μεταπολίτευση και έπειτα, σταθερά πρωταγωνιστούσαν δύο μεγάλα κόμματα, τα οποία και κατείχαν εναλλάξ την εξουσία, σχηματίζοντας μονοκομματικές κυβερνήσεις. Τα δύο αυτά κόμματα, η Ν.Δ. και το ΠΑΣΟΚ επλήγησαν αμφότερα από τα Μνημόνια και τις πολιτικές που αυτά επέβαλαν, καθώς υπέστησαν πτώση της συνολικής εκλογικής τους δύναμης, από 80% των ψήφων προ Μνημονίων, σε 40% μετά βίας κατόπιν. Την μεγαλύτερη πτώση υπέστη το κόμμα του ΠΑΣΟΚ, η δύναμη του οποίου στηρίζονταν στην τάξη των μικρομεσαίων, καθώς αυτοί ήταν που επλήγησαν περισσότερο από τις πολιτικές λιτότητας των Μνημονίων. Στο σημείο αυτό δεν μπορεί να μην αναφερθεί επίσης η αξιοπρόσεχτη άνοδος των ποσοστών του ακραίου νεοναζιστικού κόμματος της Χρυσής Αυγής, ποσοστών που στην εκλογική αναμέτρηση του 2012 της εξασφάλισαν την είσοδο στο ελληνικό Κοινοβούλιο, στις ευρωεκλογές του 2014 την είσοδο στο Ευρωκοινοβούλιο και στις εκλογικές αναμετρήσεις του 2015 την ανέδειξαν τρίτη πολιτική δύναμη της χώρας (Αλεξόπουλος, 2017).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, τα Μνημόνια έδρασαν καταλυτικά μεταβάλλοντας το ελληνικό πολιτικό σύστημα, το οποίο έλαβε πλέον χαρακτηριστικά που συνδέονται:

- Με πολυκομματικές κυβερνήσεις, που ως τέτοιες αναμένεται να μη διαθέτουν εσωτερική συνοχή, τα δε μέλη τους αναμένεται να εκφράζουν μεγάλη ποικιλία προτιμήσεων.

- Με την ισχυροποίηση του ρόλου:

- της δικαιοσύνης στο πεδίο της διαμόρφωσης πολιτικών,

- της διοίκησης μέσω της αύξησης της ευχέρειας παρέκκλισης κατά το στάδιο της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και

- των βουλευτών ως παραγόντων επηρεασμού της νομοθετικής διαδικασίας (Αλεξόπουλος, 2017).

Παρατηρήθηκε λοιπόν το φαινόμενο, τα μνημονιακά μέτρα, αυτά που εισήγαγαν με πειστικό τρόπο μεταρρυθμίσεις, να είναι συγχρόνως αυτά που «υποβάθμισαν την μεταρρυθμιστική ικανότητα του πολιτικού μας συστήματος» και μάλιστα σε μια εποχή που οι μεταρρυθμίσεις για την Ελλάδα δεν αποτελούσαν επιλογή αλλά μονόδρομο για να εξέλθει από την σοβαρότερη οικονομική κρίση που αντιμετώπισε τις τελευταίες δεκαετίες, τα απόνερα της οποίας την ταλανίζουν ακόμα και σήμερα (Αλεξόπουλος, 2017,σ. 6).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΩΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

Η τοποθέτηση στο μικροσκόπιο του βίου των δημόσιων φορέων, η μελέτη της ιστορίας τους και των γενεσιουργών τους αιτιών, είναι απαραίτητα για την ερμηνεία του σημερινού τρόπου λειτουργίας τους και την καλύτερη κατανόηση της αποστολής τους (Στασινόπουλος, 1984).

Αυτός είναι ο στόχος της παρούσας ιστορικής αναδρομής του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενός θεσμού που έχει επωμιστεί τον έλεγχο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, ενός θεσμού που μέσω της οργάνωσης και της ποιότητας του έργου του, αποβλέπει στην ανάπτυξη της «νομιμοποίησεως μέσω εμπιστοσύνης» (Legitimation durch Vertrauen), της δημιουργίας δηλαδή πίστης στους πολίτες, ότι οι δημόσιες δαπάνες διενεργούνται σύμφωνα με το νόμο, με διαφάνεια και με τρόπο απαλλαγμένο από ατασθαλίες και σπατάλες (Δασκαλάκη, 1984, σ. 444 ; Σαρμάς, 2003, σ. 13).

2.1 ΠΡΩΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η διαδρομή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ελληνική πραγματικότητα είναι μακρά και επιφορτισμένη με στόχους για διαφύλαξη της χρηστής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της διαφάνειας. Ο δικαστικός, δημοσιονομικός έλεγχος που ασκεί το Ελ. Συν. είναι αναγκαίο στοιχείο κάθε ευνομούμενης πολιτείας. Είναι το ανάχωμα πάνω στο οποίο προσκρούει κάθε προσπάθεια μη σύννομης διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Δημοσιονομικός έλεγχος άλλωστε ασκείται από την αρχαιότητα. Σύμφωνα με τον αρχαίο φιλόσοφο Αριστοτέλη, στην αθηναϊκή δημοκρατία τα όργανα άσκησης του ήταν πολλά και κατείχαν σημαντικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα τέτοια ελεγκτικά όργανα ήταν :

- οι «Ευθύνοι, που ήταν δεκαμελές δικαστήριο,
- οι «Πάρεδροι», σώμα επικουρικό σε αυτό των «Ευθύνων»,
- η «Ηλιαία», και ειδικότερα το τμήμα της στο οποίο μπορούσε να προσφύγει όποιος θίγονταν από μια απόφαση του σώματος των «Ευθύνων», για να την προσβάλλει
- Ο «επί τη διοικήσει», ελεγκτικό όργανο, που αναφέρεται σε πλήθος αρχαίων πηγών, όχι όμως στα έργα του Αριστοτέλη (Μηλιώνης, 2020, σσ. 7-8).

Σημαντικότερο ελεγκτικό όργανο όλων, στο οποίο θα μπορούσε «να αναζητηθεί η ιστορική αφετηρία του Ελ. Συν.» ήταν οι Δέκα Λογιστές (Κοκκίδου, 2004, σσ. 1). Στον έλεγχο τους υπόκειντο το σύνολο των διαχειριστικών πράξεων όλων των δημόσιων υπολόγων. Ο έλεγχος τους, που αφορούσε τόσο τη νομιμότητα όσο και την κανονικότητα των δημόσιων δαπανών, έκλεινε με την έκδοση πορίσματος απαλλακτικού ή μη. Στη δεύτερη περίπτωση, η αρμοδιότητα για επιβολή χρηματικής ποινής ή απαλλαγής του υπολόγου, ανήκε στο δικαστήριο της Ηλιαίας (Κοκκίδου, 2004).

2.2 ΠΡΩΙΜΗ ΦΑΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

2.2.1 ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ «ΔΑΝΕΙΩΝ ΤΟΥ ΑΓΩΝΟΣ»

Όπως αναφέρει ο Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Δημήτριος Πέππας, στην εισήγηση του με τίτλο «Η ελληνική δικαιοσύνη από την επανάσταση του 1821 έως σήμερα. Σημαντικοί σταθμοί και προοπτικές», το Ελ. Συν. γεννήθηκε ως απόρροια της ανάγκης για διαχειριστικό έλεγχο των οικονομικών των κυβερνήσεων της περιόδου της Ελληνικής Επανάστασης. Η άποψη αυτή στηρίζεται στον ρόλο που διαδραμάτισε το «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο» που συστάθηκε από τον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος Ιωάννη Καποδίστρια, το 1829, το οποίο κατά γενική ομολογία αποτέλεσε τον πρόδρομο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ελεγκτικό αυτό όργανο απολάμβανε διευρυμένη ανεξαρτησία, καθώς λογοδοτούσε μόνο στον Κυβερνήτη και διευρυμένη εξουσία, καθώς είχε επωμισθεί με αρμοδιότητες που περιλάμβαναν τον έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων οικονομικών αλλά και την κατάθεση προτάσεων με στόχο τη αναβάθμιση των οικονομικών του νεοσύστατου ελληνικού κράτους (2021).

Μια από τις βασικότερες αιτίες σύστασης και από τις πρώτες υποθέσεις που απασχόλησαν το «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο», ήταν ο έλεγχος της διαχείρισης των δύο δανείων που είχαν συναφθεί τα έτη 1824 και 1825, για τις ανάγκες του αγώνα της ανεξαρτησίας. Η ανάγκη άλλωστε ενός ελεγκτικού οργάνου που να διατηρεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία και να είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, φάνταζε ακόμα πιο επιτακτική μπροστά στο αδιαμφισβήτητο γεγονός της κατάληξης μόνο ενός μικρού μέρους των δανείων αυτών στην χώρα. Ειδικότερα από τις 800.000 λίρες στερλίνες, ποσό στο οποίο ανέρχονταν το πρώτο δάνειο, έφτασαν στη χώρα μας μόλις 298.700 λίρες. Από το δεύτερο δάνειο δε, ποσού

2.000.000 λιρών στερλινών, στην Ελλάδα κατέληξε ακόμα μικρότερο ποσό, ήτοι 200.859 λίρες, μόλις (Παπαναγοπούλου, 2021).

Όταν το 1833 συστήθηκε το Ελεγκτικό Συνέδριο, η υπόθεση πέρασε σε αυτό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με την υπ' αριθμ. 90/1834 απόφαση του, που προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις, καταλόγισε σε βάρος των μελών της Επιτροπής του Λονδίνου, για τη σύναψη του δανείου, κκ. Ορλάνδο και Λουριώτη, το ποσό των 809.008,18 δραχμών. Προς χάριν της ιστορίας, αξίζει να σημειώσουμε ότι η εξέλιξη της υπόθεσης υπήρξε μακροχρόνια. Οι δύο υπόλογοι υπόβαλαν τις απολογίες τους αλλά πριν την έκδοση της τελικής απόφασης από το Ελ. Συν., έφυγαν από τη ζωή, στις αρχές της δεκαετίας του 1850 (Παπαναγοπούλου, 2021).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η ανάγκη ελέγχου της διαχείρισης των Δανείων του Αγώνος, αποτέλεσε το εναρκτήριο λάκτισμα για τη σύσταση ενός αξιόπιστου ελεγκτικού οργάνου στο οποίο θα μπορούσε να ανατεθεί η προστασία του δημοσίου χρήματος από την κακοδιαχείριση και την κατασπατάληση. Για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού συστάθηκαν πλήθος Επιτροπών, ελεγκτικού χαρακτήρα. Το όργανο όμως το πλέον αξιόπιστο όλων ήταν το «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο», και ο διάδοχος του, το «Ελεγκτικό Συνέδριο» το οποίο κατέχει μια μοναδική θέση ανάμεσα στα ανώτατα δικαστήρια της χώρας μας, καθώς είναι το μακροβιότερο όλων (Πέππας, 2021; Μηλιώνης, 2020).

2.2.2 ΙΔΡΥΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το Β.Δ. της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 μετά από εισήγηση του Γάλλου Arthemond Regny, ο οποίος είχε έρθει στην Ελλάδα ως απεσταλμένος της Γαλλικής Κυβέρνησης, μερικές ημέρες πριν τη δολοφονία του Ιωάννη Καποδίστρια. Σκοπός της παραμονής του στη χώρα ήταν η οργάνωση των οικονομικών της και με αυτό ασχολήθηκε και κατά την οθωνική περίοδο. Καθώς έχαιρε της εκτίμησης σημαντικών της εποχής προσώπων, όπως του Ελβετού τραπεζίτη Εϋνάρδου και του καθηγητή και μέλους της Αντιβασιλείας Georg Ludwig von Maurer, οι οποίοι πίστευαν στις ικανότητες του και στην ποιότητα του έργου του, τοποθετήθηκε Πρόεδρος του νεοσύστατου οργάνου και επωμίστηκε με την οργάνωση του. Η πρώτη αυτή σύνθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλάμβανε και τον Γεώργιο Σπανιολάκη πρώην μέλος του «Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου» ως Επίτροπο της Επικρατείας, γεγονός που καταδεικνύει για άλλη μια φορά τη διάδοχη σχέση των δύο οργάνων. Εκτός από τον Πρόεδρο, τον Επίτροπο της

Επικρατείας και τον Αντιπρόεδρο, θέση την οποία πρώτος κατέλαβε ο Ανδρέας Παπαδόπουλος, το πρώτο εκείνο Ελεγκτικό Συνέδριο απαρτιζόνταν από τέσσερις (4) ελεγκτές ως μέλη. Πλαισιώνονταν δε, από μία διοικητική υπηρεσία που περιλάμβανε έναν (1) γραμματέα, δύο (2) υπογραμματείς και τέλος δώδεκα (12) λογιστές, απαραίτητοι όλοι για την εκπλήρωση των σκοπών του οργάνου(Φρούντας, 2021).

Οι σκοποί του νεοσύστατου οργάνου, όπως μεταφέρονται αυτούσιοι από το ιδρυτικό του κείμενο, ήταν *«να πληροφορείται δια επεξεργασίας των λογαριασμών ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος του οικονομικού του Κράτους συστήματος, ότι πάσα εντός του Κράτους διαχείρισις γίνεται κατ' αυτό το σύστημα, ότι αι επιτετραμμένα οποιανδήποτε ειδικήν διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά (administratifs) καθήκοντά των ευσυνειδότης κατά τους υπάρχοντας νόμους, διατάγματα και οδηγίας ότι τα έσοδα και τα έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικής Αρχάς δοθέντα χρήματα διατέθησαν δια ας ανάγκας εδόθησαν»*. Ήταν ακόμα *«να κρίνει εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχείρισεως, αν και οι οποία μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικόν σκοπόν»* (παρ 2του Β.Δ. της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833) .

Οι αρμοδιότητες που παρείχε το ιδρυτικό του διάταγμα στο Ελ. Συν. ήταν δικαστικές και διοικητικές, σαφώς διαχωρισμένες σε διαφορετικά κεφάλαια. Έτσι στα κεφάλαια «Περί της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου» και «Σύστημα υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου», παραθέτονταν οι δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες .Το δικαστικό έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνδέονταν με τον κατασταλατικό έλεγχο των δημόσιων υπολόγων και διεξάγονταν με τρόπο που ομοιάζε με αυτόν του αντίστοιχου γαλλικό θεσμού, του Cour des comptes, που αποτέλεσε άλλωστε και το πρότυπο ίδρυσης του. Σύμφωνα με το διάταγμα της ίδρυσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι δημόσιοι υπόλογοι έπρεπε να υποβάλουν σε αυτό τους λογαριασμούς τους (παρ.17), εντός προθεσμίας που δεν έπρεπε να ξεπερνάει τους δώδεκα μήνες (παρ. 18). Στη συνέχεια το Σώμα αποφάσιζε για τους λογαριασμούς αυτούς και εάν αποδεικνύονταν ότι ο υπόλογος *«παρέδωσε τα εις εξόφλησιν χρήματα»* (παρ. 19), ελάμβανε εξοφλητικό απαλλάσσονταν δηλαδή από κάθε ευθύνη για τους συγκεκριμένους λογαριασμούς. Για συγκεκριμένους λόγους, στις αποφάσεις του Ελ. Συνεδρίου μπορούσε να γίνει αναθεώρηση αν το ζητούσε ο υπόλογος με αίτηση, ο Επίτροπος της Επικρατείας, ή και αυτεπάγγελα (παρ. 21). Στην περίπτωση που ο υπόλογος θεωρούσε ότι είχε αδικηθεί από απόφαση του Ελ. Συν. του δίνονταν, εντός προθεσμίας τριάντα ημερών, το δικαίωμα να καταθέσει αίτηση αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας (παρ. 22) και μετά την κατάργησή του, στον Άρειο Πάγο (Μηλιώνης, 2020, σσ. 22-23).

Το εξωδικαστικό έργο του Ελ. Συν. συνδέονταν με τις διοικητικές του αρμοδιότητες και ειδικότερα με την επιτήρηση των δημόσιων υπόλογων. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 56-61 του ιδρυτικού του διατάγματος, το Ελ. Συν. δια των Επιθεωρητών Επιτρόπων του, έπρεπε μία φορά το χρόνο να εξετάζει το σύνολο των κρατικών ταμείων για να διαπιστώσει εάν ο υπόλογος εισέπραξε τα σωστά ποσά και εάν τα ποσά αυτά παραδόθηκαν στο ταμείο, εάν έκανε πράγματι τις πληρωμές που παρουσιάζονται στα βιβλία του ταμείου, εάν τα βιβλία αυτά τηρούνται ορθά, εάν διατηρεί νόμιμες αποδείξεις και τέλος εάν στο ταμείο βρίσκεται σε μετρητά το σωστό χρηματικό υπόλοιπο (Μηλιώνης, 2020).

Σκόπιμο είναι στο σημείο αυτό να παραθέσουμε την άποψη του Γάλλου αντιπρέσβη στο Ναύπλιο Rouen, ο οποίος χαρακτήριζε το ιδρυτικό κείμενο του Ελ. Συν. ως ατελές, γεγονός που κατά τη γνώμη του οφείλονταν στις διαδοχικές μεταφράσεις του, από το πρωτότυπο γαλλικό, στη γερμανική γλώσσα της οθωνικής διοίκησης για να καταλήξει να μεταφραστεί και στην ελληνική γλώσσα, φέροντας τις συσσωρευμένες αστοχίες κάθε μετάφρασης. (Μηλιώνης, 2020).

2.3 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Πρώτη φορά που συναντάμε το Ελ. Συν. σε συνταγματικά κείμενα, είναι σε αυτά του 1844. Ο πρώην Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλος, χαρακτήρισε τη μεταπολίτευση του 1844 ως «την πλέον επικίνδυνη καμπή» στην μακρόχρονη και αδιάκοπη πορεία του Ελ. Συν. καθώς με το Σύνταγμα του 1844, καταργήθηκαν όλα τα διοικητικά δικαστήρια συμπεριλαμβανομένου του Αρείου Πάγου λόγω της σύνδεσης τους, στην αντίληψη των Ελλήνων, με το απολυταρχικό καθεστώς της οθωνικής μοναρχίας. Το Ελ. Συν. δεν παρασύρθηκε από τη δίνη της κατάργησης. Ως λόγος της εξαίρεσης αυτής, προβλήθηκε η θεώρηση του ως διοικητικής επιτροπής και όχι ως δικαστήριο. Πίσω από τον λόγο αυτό όμως κρύβονταν μια επιτακτική ανάγκη, αυτή του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, έργο αναγκαίο, που με τόση επιτυχία ασκούσε το Ελ. Συν. (Στασινόπουλος, 1984, σ. 21).

Η παρουσία του Ελ. Συν. στο Σύνταγμα του 1844, που εγκαθιστούσε τη συνταγματική μοναρχία στη χώρα, στα συντάγματα του 1864 και 1911 καθώς και στα συντάγματα της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας, αυτά του 1925 και του 1927, ήταν διακριτική και έγινε μέσω των συνταγματικών διατάξεων που αφορούσαν τα μέλη του δίνοντας τους ισόβιο χαρακτήρα. Σημειώνουμε εδώ ότι, στο Σύνταγμα του 1911 η ισοβιότητα αφορούσε του «ελεγκτές» και

«παρέδρους», στο Σύνταγμα του 1927 τους «συμβούλους», στο Σύνταγμα του 1952 τους «παρέδρους» και «συμβούλους» του Ελ. Συν.. Αναβάθμιση της ανεξαρτησίας του Σώματος επέρχεται με τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1952, σύμφωνα με τις οποίες οι αποφάσεις του Ελ. Συν. που αφορούν «καταλογισμών υπολόγων και απονομήν συντάξεων», αποδεδεσμεύονται από τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σημαίνουσα θέση στην ιστορική πορεία του θεσμού έχουν τα συνταγματικά κείμενα της στρατιωτικής δικτατορίας του 1968 και 1973, καθώς σε αυτά για πρώτη φορά, το Ελ. Συν. έλαβε θέση ανάμεσα στα άλλα δικαιοδοτικά όργανα της χώρας, τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Για πρώτη φορά επίσης στα κείμενα αυτά, οι αρμοδιότητες του Σώματος καλύφθηκαν από τη συνταγματική σκέπη. Η δημοκρατική νομιμοποίηση των παραπάνω έλαβε χώρα με τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975, που με το κύρος του κατοχύρωσε τη θέση και τις αρμοδιότητες του Ελ. Συν (Σαρμάς, 2023α, σ. 4).

Παρακάμπτοντας την συνταγματική αναθεώρηση του 1986 κατά την οποία δεν συντελέστηκε καμία αλλαγή αναφορικά με το Ελ. Συν, επόμενος σταθμός στην συνταγματική πορεία του ήταν το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, με το οποίο οι αρμοδιότητες του εμπλουτίστηκαν και η θέση του ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας, εδραιώθηκε. Και αυτό, σύμφωνα με την κ. Αλεξάνδρα Κοκκίδου, συνέβη λόγω της αναγνώρισης και της εκτίμησης του έργου και της προσφοράς του θεσμού καθώς και της γνώσης ότι αυτός μπορεί να συμβάλει στην κατάκτηση νέων σύγχρονων στόχων (2004).

Μπορεί να παρατηρηθεί λοιπόν ότι στο άρθρο 98 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001, οι αρμοδιότητες του Ελ. Συν. έχουν επανοριοθετηθεί και ο τρεις κύκλοι τους έχουν λάβει διακριτή μορφή. Έτσι, ο πρώτος κύκλος περιλαμβάνει τις ελεγκτικές αρμοδιότητες (εδ. α', β', γ'). Στον κύκλο αυτό, η αναθεώρηση επέφερε την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Ο δεύτερος κύκλος περιλαμβάνει τις δικαστικές αρμοδιότητες (εδ. στ', ζ'). Και ο τρίτος κύκλος περιλαμβάνει τις γνωμοδοτικές δραστηριότητες του Ελ. Συν.(εδ. δ', ε') που έχουν και αυτές διευρυνθεί (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2004, σ. 712).

2.4 ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Η παρουσία του Ελ. Συν. στα συνταγματικά κείμενα της χώρας μας πλαισιώθηκε από νομοθετικές ρυθμίσεις που εξέλιξαν τον ρόλο και ενίσχυσαν τη θέση του στο νομικό πεδίο.

Ανάμεσα στο πλήθος των νομοθετικών αυτών ρυθμίσεων, ιδιαίτερη θέση καταλαμβάνει ο νόμος ΜΓ'/1864 (ΦΕΚ 13) «Περί εξελέξεως των στρατιωτικών και πολιτικών συντάξεων υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου», με τον οποίο ανατέθηκε στο Ελ. Συν. ο κανονισμός των συντάξεων, καθόσον απαραίτητη προϋπόθεση για την απονομή οποιασδήποτε σύνταξης πολιτικής ή στρατιωτικής, είναι ο έλεγχος των εγγράφων που στηρίζουν το δικαίωμα για αυτήν και η έκδοση σχετικής Έκθεσης, από το Ελ. Συν. (άρθ. 1). Με τον Α.Ν. 599/1968 αφαιρέθηκαν οι αρμοδιότητες αυτές από το Ελ. Συν. προς χάριν του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, διατηρήθηκε όμως η αρμοδιότητα της εκδίκασης των ένδικων μέσων κατά των συνταξιοδοτικών πράξεων (Φρούντας, 2021, σ. 6 ; Μηλιώνης, 2020, 32-36).

Μεγάλη σημασία για το Ελ. Συνεδρίου κατέχει και ο ν. ΑΥΟΖ'/1887 (ΦΕΚ 136/3.6.1887) με τον οποίο επιφορτίστηκε , με τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ο οποίος θα καταλάβει μέχρι την πρόσφατη κατάργησή του , μεγάλο μέρος από τον ελεγκτικό χρόνο του δικαστηρίου (Φρούντας, 2021, σ. 6). Οι καινοτομίες που εισήχθησαν με τις διατάξεις του ΝΔ 2712/1953 και ειδικότερα η δημιουργία των κλιμακίων και ο εξοπλισμός της Ολομέλειας του Σώματος με αναιρετικές αρμοδιότητες, επέτρεψαν στο Ελ. Συν. να πάρει τη θέση του ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας (Μηλιώνης, 2020, 66-69).

Από τα σημαντικά για το Ελ. Συν. νομοθετήματα ξεχωρίζουν ακόμα, οι πρόσφατοι νόμοι Ν.4700/2020, ΦΕΚ127/Α'/29.06.2020 με τίτλο «Ενιαίο κείμενο δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» και Ν. 4820/2021, ΦΕΚ 130/Α'/23.07.2021 με τίτλο «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες διατάξεις», οι οποίοι εκσυγχρόνισαν τη λειτουργία του, επιτρέποντας του έτσι να προσεγγίσει τις εγχώριες και ευρωπαϊκές απαιτήσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

3.1. ΒΑΘΟΣ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΕΚΤΑΣΗ

Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών του κράτους θεσμοθετήθηκε και ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο ήδη από το έτος 1887, με τον νόμο ΑΥΟΖ΄ της 28^{ης} Μαΐου/3^{ης} Ιουνίου «Περί της υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ΦΕΚ 136. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό, που υπογράφεται από τον τότε υπουργό Οικονομικών Χαρίλαο Τρικούπη και τον υπουργό Δικαιοσύνης Δημήτριο Βουλπιώτη, για να εξοφληθούν τα χρηματικά εντάλματα που είχαν εκδοθεί για την πληρωμή δημόσιων εξόδων, έπρεπε να υποβληθούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο και να θεωρηθούν από τον Πρόεδρό του (άρθρο 3). Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, η βεβαίωση αφορά την ύπαρξη πίστωσης και την τήρηση των σχετικών νόμων. Στην περίπτωση που δεν πληρούνται αυτές οι δύο προϋποθέσεις, το χρηματικό ένταλμα δεν θεωρείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και η άρνηση αυτή συνοδεύεται από σύντομη αιτιολόγηση. Στο σημείο αυτό παρατηρείται ένα αδύναμο σημείο του νόμου καθώς έδινε την δυνατότητα θεώρησης ενός τέτοιου εντάλματος μέσω γραπτής απαίτησης του αρμόδιου υπουργού, αφήνοντας έτσι ένα παράθυρο για μη σύννομες δαπάνες και αφαιρώντας ισχύ από το αρμόδιο για την διαπίστωση ύπαρξης των προϋποθέσεων ή όχι, Ελεγκτικό Συνέδριο (Μπάλα, 2009).

Από το 1887 μέχρι και την σχετικά πρόσφατη κατάργηση του με τον νόμο 4337/2015, ο προληπτικός έλεγχος αποτέλεσε βασικό τμήμα των ελεγκτικών δραστηριοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με εξαίρεση το διάστημα από το έτος 1985 έως το 1989 κατά το οποίο, με τις διατάξεις του άρθρου 34 παρ. 1 του νόμου 1489/1984, μετατέθηκε η αρμοδιότητα άσκησης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων του Υπουργείου Οικονομικών, δηλαδή ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος καταργήθηκε και τη θέση του πήρε ο αντίστοιχος διοικητικός. Σημειώνουμε εδώ ότι η άσκηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών επέστρεψε στο Ελεγκτικό Συνέδριο με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 22 του Ν. 1868/1989 (Μπάλα, 2009).

Η έκταση του ελέγχου αυτού ήταν μεγάλη τόσο σε πλήθος ελεγχόμενων χρηματικών ενταλμάτων όσο και σε αξία αυτών. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έτους 2015 τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής που ελέγχθηκαν στα πλαίσια του προληπτικού ελέγχου ανέρχονταν σε 368.261 και το συνολικό

ποσό τους σε 1.018.858.896.317,66 ευρώ. Σύμφωνα δε με την Ετήσια Έκθεση του 2016, τελευταίου έτους άσκησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους (καθώς από 01/01/2017 αυτός καταργήθηκε με τη διάταξη της παρ. 10 του αρθ. 10 του ν. 4337/2015), υποβλήθηκαν από τους ελεγχόμενους φορείς στις κατά τόπους Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ελέγχθηκαν, 373.097 χρηματικά εντάλματα πληρωμής, το ποσό των οποίων ανέρχονταν συνολικά σε 598.457.915.239,04 ευρώ.

Η μακρόχρονη παρουσία του προληπτικού ελέγχου καθώς και η μεγάλη του έκταση που συμπεραίνονται από τα παραπάνω, είχαν ως αποτέλεσμα η ελεγκτική δράση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για πολλούς να είναι συνυφασμένη με τον προληπτικό έλεγχο των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής.

3.2.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ

Σύμφωνα με τα Πρακτικά της 19^{ης} Γεν. Συν. /14.10.2015 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η παρ. 1 εδ. α' του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1975 είναι αυτή με την οποία κατοχυρώθηκε συνταγματικά η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο (Μαραγκού, 2016).

Νωρίτερα οι διατάξεις των «συνταγματικών κειμένων» της δικτατορίας του 1968 και 1973 είχαν στο άρθρο 108, ορίσει τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και είχαν συμπεριλάβει σε αυτές τον έλεγχο «των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ως νόμος ορίζει» (Μπάλτα, 2009, σ. 18).

Το άρθρο 98 του Συντάγματος, με το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, εμπλουτίστηκαν. Έτσι στο αναθεωρημένο σύνταγμα, με την περίπτωση β' της παραγράφου 1 του άρθρου 98, εισάγεται ο έλεγχος «συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει».

Επιπρόσθετα, το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 επεκτείνει το πεδίο άσκησης του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη γενίκευση του σε όλα τα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, καθώς στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98, απαλείφεται ο όρος «δημοσίου δικαίου» που χρησιμοποιούταν στα συνταγματικά κείμενα

έως τότε, για τον χαρακτηρισμό των νομικών προσώπων οι δαπάνες των οποίων υπόκειται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Οι ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις υπήρξαν τα κυριότερα όπλα στην φαρέτρα των πολέμιων της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου κατά την μακρόχρονη διαμάχη που σαν πυρήνα είχε το θέμα αυτό.

3.3.ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχε το «τυπικό μέρος της δαπάνης» και το «ουσιαστικό μέρος» αυτής.

3.3.1.ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΤΥΠΙΚΟ ΜΕΡΟΣ ΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ

Ο πρώτος από τους ως άνω ελέγχους, όπως αναφέρεται και στα Πρακτικά Ολομέλειας 3^{ης} Γεν. Συν. /23.2.2005 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιλαμβάνει έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο κανονικότητας της δαπάνης.

Κατά τον έλεγχο νομιμότητας εξετάζεται κατά πόσο η ελεγχόμενη δαπάνη έχει προβλεφθεί από διάταξη νόμου καθώς επίσης και εάν έχει προβλεφθεί και εγγραφεί στον προϋπολογισμό πίστωση για αυτή. Στα πλαίσια του ελέγχου κανονικότητας εξετάζεται η νομιμότητα ανάληψης της δαπάνης και η επισύναψη του συνόλου των απαραίτητων, νόμιμων δικαιολογητικών. Ελέγχεται ακόμα η μη παραγραφή της σχετικής πίστωσης (Μαραγκού, 2016).

Σχετικές οι διατάξεις του άρθρου 17 παρ. 1 εδ. β' του Π.Δ. 774/1980 και μετά την κατάργηση του, οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 4129/2013. Σχετικές επίσης οι διατάξεις του άρθρου 26 παρ. 2 του Ν. 2362/1995 και μετά την κατάργηση του οι διατάξεις του άρθρου 91 παρ. 2 του Ν. 4270/2014 όπως τροποποιήθηκε με το αρθ. 10 παρ. 37^Α του Ν. 4337/2015.

Σημειώνεται ότι με τη χρήση των διατάξεων του άρθρου 33 του Ν. 4129/2013, παρακάμπτονταν, κατά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας μιας δαπάνης Ο. Τ. Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η απαίτηση της πρόβλεψης της δαπάνης από νόμο, στην περίπτωση που αυτή ήταν «λειτουργική για τον οικείο ΟΤΑ» και είχε σχέση με δραστηριότητες που προάγουν το συμφέρον των δημοτών. Τα παραπάνω είχαν ως απαραίτητη προϋπόθεση την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας.

Άμβλυνση των υποχρεώσεων των υπολόγων που απαιτούσε ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για την κρίση μιας δημόσιας δαπάνης ως νόμιμης, επιτυγχάνονταν με την «νομολογιακή κατασκευή» της συγγνωστής πλάνης κατά την οποία ένα χρηματικό ένταλμα το οποίο δεν έχει περάσει με επιτυχία τον έλεγχο νομιμότητας, δύναται να θεωρηθεί εάν διαπιστωθεί το αδιαμφισβήτητο γεγονός της έλλειψης από τον υπόλογο/διατάκτη, οποιασδήποτε πρόθεσης καταπάτησης του νόμου (Μαραγκού, 2016, σ. 7).

Ο όρος συγγνωστή πλάνη είχε μορφοποιηθεί και οροθετηθεί μέσω της νομολογίας που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ενδεικτικά αναφέρονται οι 242/2015, 90/2017, 272/2014 Πράξεις του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου του VII Τμήματος, καθώς και οι 219/2011, 252/2015, 172/2016 & 167/2017 Πράξεις Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου του I Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου .

Σύμφωνα με την απόφαση 1780/2018 της Μείζονος Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως συγγνωστή πλάνη *«νοείται η περίπτωση κατά την οποία αυτός που προκάλεσε το έλλειμμα (υπόλογος κλπ.) είτε δικαιολογημένα αγνοούσε τα κρίσιμα περιστατικά (π.χ. ότι τα υλικά που διαχειρίζεται ανήκουν στα δημόσια) είτε, ενώ κατέβαλε την προσήκουσα επιμέλεια και προσοχή, δεν γνώριζε τον άδικο (μη νόμιμο) χαρακτήρα των διαχειριστικών πράξεων»* (σ. 6) Και συνεχίζοντας το δικαστήριο στην απόφαση του αυτή αναφέρει ότι δεν υφίσταται συγγνωστή πλάνη όταν ο υπόλογος θα μπορούσε επιστρατεύοντας τις ικανότητες και την απρόσκοπτη προσοχή του, να αποφύγει την πλάνη στην οποία υπέπεσε (σ.6).

Σημειώνεται ότι την απόδοση μιας μη νόμιμης εντελλόμενης δημόσιας δαπάνης σε συγγνωστή πλάνη και την επακόλουθη εξόφληση του σχετικού εντάλματος μπορούσε να κάνει μόνο το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και όχι ο αρμόδιος Επίτροπος (Μαραγκού, 2016).

Τέλος ένα χρηματικό ένταλμα που αφορά μια δαπάνη η οποία δεν πληρούσε τις απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να ανταπεξέλθει με επιτυχία στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας του ελεγκτικού συνεδρίου, μπορούσε να θεωρηθεί με χρήση των διατάξεων του άρθρου 21 παρ. 2 του Π.Δ. 774/1980 και κατόπιν της κατάργησής του με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 του Ν. 4129/2013, με ευθύνη του αρμόδιου υπουργού.

3.3.2.ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ ΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ

Η διαδικασία με την οποία πραγματοποιούταν ο έλεγχος του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης περιγράφεται στις διατάξεις των παρ. 6 & 7 του άρθρου 17 του Π.Δ. 774/1980 και έπειτα από την κατάργησή του, στις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 28 του Ν. 4129/1913. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι όποιες αμφιβολίες του Επιτρόπου που σχετίζονταν με το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης δεν νομιμοποιούνται ως αποτρεπτικοί παράγοντες για την θεώρηση του. Δίνονταν όμως η δυνατότητα στον Επίτροπο να ενημερώσει το αρμόδιο Τμήμα του Ελ. Συν. το οποίο αφού εξέταζε την περίπτωση ενημέρωνε αμφοτέρους τον αρμόδιο υπουργό και τον υπουργό Οικονομικών. Οι περιπτώσεις αυτές μνημονεύονταν στην Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι, σχετικές με το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, αμφιβολίες του Επιτρόπου, δεν συνδέονταν με την νομιμότητα ή την κανονικότητα αυτής, αλλά με το κατά πόσο τα δικαιολογητικά που συνόδευαν τη δαπάνη και πλαισίωναν το χρηματικό ένταλμα πληρωμής της, αναφέρονταν σε πραγματικά γεγονότα και στοιχεία και με το κατά πόσο οι διαχειριστικές πράξεις που συνδέονται με αυτή βασίστηκαν στις «αρχές της χρηστής διοίκησης» (Μαραγκού, 2016, σ. 7).

3.4 ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Οι διατάξεις του άρθ. 17 παρ. 3 του Π.Δ. 774/1980 και μετά την κατάργησή του, αυτές του άρθ. 28 παρ. 3 του Ν. 4129/2013, επέτρεψαν τη διεύρυνση του προληπτικού ελέγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε θέματα που «αναφύονται παρεπιπτόντως». Μέσω των ανωτέρω διατάξεων νομιμοποιούνταν η έρευνα όχι μόνο της ύπαρξης ή όχι, πίστωσης για μια δημόσια δαπάνη αλλά και η επέκτασή της ένα βήμα παρακάτω με στόχο τη διαπίστωση της νομιμότητας της διαδικασίας πραγματοποίησης της δαπάνης. Συνεχίζοντας, ο έλεγχος είχε τη δυνατότητα να εξετάζει παρεπιπτόντως και όσα θέματα συνδέονταν άμεσα με τη διαδικασία αυτή. Ειδικότερα, δύναται να εξετάζει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που συνδέονται με τη δημιουργία της δαπάνης (Μαραγκού, 2016, σ.8).

Για παράδειγμα, η απαραίτητη για την απόσπαση ενός δημοσίου υπαλλήλου, υπουργική απόφαση, αποτελεί την βασική «δημοσιολογική πράξη» με την οποία γεννάται η δαπάνη. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχε υποχρεωτικά την πράξη αυτή, ενώ μπορούσε να ελέγξει παρεπιπτόντως τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης που προηγήθηκε και η οποία αποτελούσε προαπαιτούμενο για την έκδοση της βασικής πράξης. Η προηγηθείσα πράξη

στην προκειμένη περίπτωση είναι η απόφαση με την οποία το υπηρεσιακό συμβούλιο έδωσε τη σύμφωνη γνώμη του για την απόσπαση (Μπάλα, 2009, σ. 101).

Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιελάμβανε από τις εκδοθείσες τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις για θέματα που είχαν κριθεί από τα αρμόδια δικαστήρια, καθώς σύμφωνα με τις διατάξεις που αναφέρθηκαν παραπάνω, το Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια του ελέγχου εξέταζε και τα ζητήματα που «...αναφέρονται παρεπιπτόντως, με την επιφύλαξη των διατάξεων για το δεδουλευμένο» (παρ.3 άρθρου 28 Ν.4129/2013) .

Σύμφωνα με τα Πρακτικά της 3^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 17^{ης} Φεβρουαρίου 2010, ο τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις δέσμευαν το Ελεγκτικό Συνέδριο και έπρεπε υποχρεωτικά να γίνονται από αυτό, σεβαστές. Τέτοιες τελεσίδικες αποφάσεις που έχουν ισχύ δεδουλευμένου κατά το άρθρο 321 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, στα ίδια Πρακτικά αναφέρεται, ότι είναι οι οριστικές αποφάσεις που εκδίδονται από τα πολιτικά δικαστήρια κατά των οποίων δεν μπορεί να ασκηθεί έφεση ή ανακοπή ερημοδικίας (σ. 2).

Το ίδιο Σώμα, με τα Πρακτικά της 9^{ης} Γενικής Συνεδρίασης του, της 19^{ης} Μαΐου 2010, έκανε δεκτή την εισήγηση του Συμβούλου Μιχαήλ Ζυμή, σύμφωνα με την οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν υποχρεωμένο, κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, να δέχεται την απόφαση ασφαλιστικών μέτρων η οποία προέρχεται από το κατά περίπτωση αρμόδιο δικαστήριο χωρίς να έχει δικαίωμα να ελέγχει την ορθότητα αυτής (σ. 15) . Στη συνέχεια ο ανωτέρω εισηγητής επικαλούμενος τις αρχές της «αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας», την παρ. 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος καθώς και την παρ. 3 του άρθρου 2 και την παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2462/1997 που αφορά την «Κύρωση του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα», προέβαλλε την υποχρέωση της διοίκησης να σέβεται την εκτελεστότητα των «προσωρινών διαταγών» και κατ' επέκταση, την υποχρέωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εγκρίνει τις δαπάνες που στηρίζονται στους τίτλους αυτούς και να θεωρεί τα σχετικά χρηματικά εντάλματα (σ. 16)

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο προληπτικός έλεγχος δαπανών δεν περιορίζονταν μόνο σε θέματα νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης αλλά επεκτείνονταν και σε θέματα που «αναφέρονται παρεπιπτόντως». Η νομολογία όμως του Συνεδρίου, σαφώς υπαγόρευε, μέσα από πλήθος αποφάσεων ότι κατά την άσκηση του ελέγχου αυτού, αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων και τίτλοι προσωρινών διαταγών στα πλαίσια της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, έχουν αυστηρά δεσμευτικό χαρακτήρα.

3.5 ΤΡΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Ο τρόπος διεξαγωγής του προληπτικού ελέγχου των δημόσιων δαπανών και τα όργανα άσκησης του, υπαγορεύονταν από τις διατάξεις των άρθρων 30-37 του Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», ο οποίος ίσχυε έως την κατάργηση του ελέγχου αυτού.

3.5.1 ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Πριν από την έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής μιας δημόσιας δαπάνης απαραίτητη είναι η ανάληψη υποχρέωσης, η νομική δηλαδή δέσμευση του νομικού προσώπου απέναντι στους πιστωτές του. Κατόπιν το χρηματικό ένταλμα πληρωμής συνοδευόμενο από το σύνολο των δικαιολογητικών του, αποστέλλονταν στην αρμόδια για τον προληπτικό έλεγχο του, Υπηρεσία Επιτρόπου. Ο έλεγχος σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 31 του Ν. 4129/2013 διενεργούνταν από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι οποίοι, με το άρθ. 3 παρ. 25 του Ν. 2479/1997, είχαν αντικαταστήσει τους Παρέδρους που έως την έναρξη ισχύος του ανωτέρω νόμου ασκούσαν την αρμοδιότητα αυτή (Μπάλτα, 2009).

Στην περίπτωση που το χρηματικό ένταλμα πληρωμής περνούσε με επιτυχία τον έλεγχο, που σκοπό είχε την διαπίστωση της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης τότε αυτό θεωρούνταν από τον Επίτροπο, παίρνοντας έτσι την έγκριση να εξοφληθεί. Στην αντίθετη περίπτωση, στην περίπτωση δηλαδή όπου ο Επίτροπος έκρινε ότι το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής δεν πληροί τα απαραίτητα εχέγγυα νομιμότητας και κανονικότητα, αρνούνταν τη θεώρηση του, αναπτύσσοντας τους λόγους της άρνησης στην «Πράξη Επιστροφής». Στη συνέχεια, το χρηματικό ένταλμα με τα δικαιολογητικά του, συνοδευόμενο από την «Πράξη Επιστροφής» που συνέταξε ο Επίτροπος, επαναπροωθείτο στη υπηρεσία που το εξέδωσε η οποία είχε πλέον τη δυνατότητα να ακολουθήσει δύο πορείες: α. να ευθυγραμμιστεί με την άποψη του Επιτρόπου και είτε να προσπαθήσει να θεραπεύσει τις αδυναμίες που παραθέτονταν στην «Πράξη Επιστροφής» και να επανυποβάλλει το χρηματικό ένταλμα, είτε στην περίπτωση που κρίνει ότι οι αδυναμίες δεν είναι θεραπεύσιμες, να ακυρώσει το χρηματικό ένταλμα. β. έχοντας σταθερά αντίθετη γνώμη με αυτή του Επιτρόπου, ως προς τη νομιμότητα και/ ή την κανονικότητα της δαπάνης, να επανυποβάλλει το χρηματικό ένταλμα παραθέτοντας συγχρόνως τις απόψεις

της, προσπαθώντας να αντικρούσει τους λόγους άρνησης του Επιτρόπου. Στην περίπτωση που ο Επίτροπος έμμενε στη θέση του, θεωρώντας ότι εξακολουθούσαν να ισχύουν οι αρχικοί λόγοι άρνησης του και έχοντας πλέον εξαντλήσει τα μέσα που είχε στην δικαιοδοσία του, απόσπελλε στο αρμόδιο Κλιμάκιο, τον φάκελο του συγκεκριμένου εντάλματος πληρωμής, μαζί με την «Έκθεση Διαφωνίας» στην οποία στοιχειοθετούσε και ανέλυε τους λόγους άρνησης του (Καρκάλης, 2004)

3.5.2 ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Οι αρμοδιότητες για την κρίση των ως άνω υποθέσεων κατανέμονται στα πέντε (5) Κλιμάκια για τον προληπτικό έλεγχο δημοσίων δαπανών, που είχαν ιδρυθεί με την υπ' αριθμ. ΦΓ8/22043/12 (ΦΕΚ 1213Β'/11-4-2012) απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως εξής:

Το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο Ι Τμήμα, με αρμοδιότητα την εξέταση διαφωνιών και την έκφραση γνώμης επί των αμφιβολιών Επιτρόπων, σχετικά με τη θεώρηση ή μη, ενταλμάτων του Δημοσίου και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που αφορούσαν κατά κύριο λόγο αποδοχές.

Το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο ΙV Τμήμα, με αρμοδιότητα την εξέταση διαφωνιών και την έκφραση γνώμης επί των αμφιβολιών Επιτρόπων, σχετικά με τη θεώρηση ή μη, ενταλμάτων που αφορούσαν προμήθειες, έργα και υπηρεσίες και εκδίδονται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού καθώς και όσων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο, εκτός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού και των Νομικών τους Προσώπων τα οποία ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κλιμακίου στο VII Τμήμα .

Το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο V Τμήμα, με αρμοδιότητα την εξέταση διαφωνιών και την έκφραση γνώμης επί των αμφιβολιών Επιτρόπων, σχετικά με τη θεώρηση ή μη χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής, πάγιας προκαταβολής, επιτροπικά κλπ.

Το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο VI Τμήμα με αρμοδιότητα, την εξέταση διαφωνιών και την έκφραση γνώμης επί των αμφιβολιών Επιτρόπων, σχετικά με τη θεώρηση ή μη οποιουδήποτε τίτλου με τον οποίο γίνεται η πληρωμή μιας δαπάνης από Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου το οποίο έχει ενταχθεί στον εν λόγω προληπτικό έλεγχο.

Το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο VII Τμήμα, με αρμοδιότητα την εξέταση διαφωνιών και την έκφραση γνώμης επί των αμφιβολιών Επιτρόπων, σχετικά με τη θεώρηση ή μη, ενταλμάτων πληρωμής των ΟΤΑ Α΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων αυτών.

Το κατά περίπτωση, αρμόδιο Κλιμάκιο επέλυε τις διαφορές που ανάκυπταν ανάμεσα στην υπηρεσία που εξέδιδε το ένταλμα και στον Επίτροπο που ασκούσε τον προληπτικό έλεγχο του, εκδίδοντας Πράξη με την οποία αποφαινόταν για την θεώρηση ή όχι του, υπό κρίση, χρηματικού εντάλματος. Στην περίπτωση που το προς εξέταση ζήτημα ήταν, σύμφωνα με το άρθ. 32 παρ. του Ν. 4129/2013, «μειζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας» το Κλιμάκιο, μπορούσε με Πρακτικό να μεταβιβάσει την αρμοδιότητα της επίλυσης της διαφωνίας, στην Ολομέλεια.

Τα Κλιμάκια προληπτικού ελέγχου λειτουργούσαν ως αρωγοί στο ελεγκτικό έργο των Επιτρόπων. Αυτό γίνεται εμφανές και όταν οι αμφιβολίες των τελευταίων στρέφονταν στο ουσιαστικό μέρος μιας δαπάνης. Στην περίπτωση αυτή ο Επίτροπος δεν μπορούσε να αρνηθεί την θεώρηση του χρηματικού εντάλματος μπορούσε όμως κάνοντας χρήση των δυνατοτήτων που του έδιναν οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 6 του Ν. 4129/2013, να αναφέρει το θέμα στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αφού το εξέταζε και αξιολογούσε, το ανακοίνωνε στον αρμόδιο Υπουργό καθώς και στον Υπουργό Οικονομικών.

Το αρμόδιο Κλιμάκιο επίσης γνωμοδοτούσε όταν του ζητείτο κάτι τέτοιο από Επίτροπο ο οποίος βρισκόταν σε δίλημμα σχετικά με την θεώρηση ή όχι, κάποιου χρηματικού εντάλματος πληρωμής (άρθ. 32 παρ. 5 Ν. 4129/2013).

Με βάση στοιχεία που αντλήθηκαν από την Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου του Ελ. Συν. σχετικά με τη λειτουργία των δικαστικών αυτών σχηματισμών, στα πλαίσια της απόκτησης μιας όσο το δυνατόν αρτιότερης εικόνας του έργου τους, ενδεικτικά αναφέρουμε ότι κατά το έτος 2016, το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο I Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφάνθηκε επί ανακύπτουσας διαφωνίας ανάμεσα στον αρμόδιο Επίτροπο και σε ελεγχόμενο φορέα σχετικά με τη θεώρηση ή μη χρηματικού εντάλματος πληρωμής, σε διακόσιες ενενήντα (290) περιπτώσεις και εξέδωσε ισάριθμες Πράξεις. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο IV Τμήμα εξέδωσε εκατό ενενήντα επτά (197) Πράξεις, το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο V Τμήμα εξέδωσε

έξι (6) Πράξεις μετά από άρνηση Επιτρόπου να θεωρήσει χρηματικό ένταλμα προπληρωμής, το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο VI Τμήμα εξέδωσε δύο (2) Πράξεις και τέλος το Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου στο VII Τμήμα εξέδωσε τριακόσιες εβδομήντα (370) Πράξεις..

3.6.ΑΝΑΚΛΗΣΗ

3.6.1 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΧΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΣ

Ιδιαίτερη σημασία έχει η απουσία δυνατότητας ανάκλησης της θεώρησης ενός χρηματικού εντάλματος κατόπιν της εξόφλησης του, η οποία αποτέλεσε πάγια θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπως γίνεται φανερό στο σκεπτικό των Πρακτικών της 3^{ης}/ 23.2.2005, της 29^{ης} /10.11.2004, της 11^{ης} /30/30-4-2001 Γενικών Συνεδριάσεων της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σε πλήθος άλλης νομολογίας.

Ενδεικτικά αναφέρουμε την υπ' αριθμ. 38/2012 Πράξη του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα σύμφωνα με την οποία «.....η θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής δαπάνης από Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών δεν μπορεί να ανακληθεί ή να αμφισβητηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο ή τη Διοίκηση, εφόσον το χρηματικό ένταλμα έχει εξοφληθεί. Ωστόσο, εάν η θεώρηση του εξοφληθέντος χρηματικού εντάλματος στηρίχθηκε σε δικαιολογητικά ανύπαρκτα, ψευδή, πλαστά ή σε απατηλή συμπεριφορά του διοικούμενου, δύναται να χωρήσει, κατά το στάδιο του επακολουθούντος κατασταλτικού ελέγχου των δαπανών, αναθεώρηση της πράξεως του Επιτρόπου, αν συντρέξουν οι προϋποθέσεις αιτήσεως αναθεώρησης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη διάταξη του άρθρου 29 του π.δ/τος 774/1980» (σ.σ. 3-4).

Ο μόνος που είχε το δικαίωμα να υποβάλλει αίτησης αναθεώρησης χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής που θεωρήθηκαν μετά τον προληπτικό έλεγχο από τον αρμόδιο Επίτροπο ή μετά από Πράξη Κλιμακίου Προληπτικού ελέγχου δαπανών ή έπειτα από κατασταλτικό έλεγχο, ήταν σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 12 του άρθρου 48 του Ν. 4129/2013, ο Υπουργός Οικονομικών και τα νομίμως εξουσιοδοτημένα από αυτόν όργανα.

Στην αίτηση αναθεώρησης μπορούσε να επικαλεστεί «λογιστικό λάθος», εντοπισμό «νέων κρίσιμων εγγράφων», «πλάνη περί το νόμο» και στήριξη της θεώρησης σε «καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν για ψευδομαρτυρία» ή σε «πλαστά έγγραφα» (Μηλιώνης, 2020, σελ. 214).

3.6.2 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΡΑΞΗΣ/ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 32 του Ν. 4129/2013 έδιναν τη δυνατότητα σε όσους έχουν έννομο συμφέρον και θεωρούσαν ότι θίγονται από Πράξεις και Πρακτικά Κλιμακίων Προληπτικού Ελέγχου, να υποβάλλουν άπαξ στο αρμόδιο Τμήμα, αίτηση ανάκλησης εντός τριάντα (30) ημερών. Σημαντικό είναι εδώ να τονιστεί ότι, οι διατάξεις που μνημονεύονται δεν δικαιολογούσαν επανεξέταση των θεμάτων που έχουν ήδη κριθεί από το αρμόδιο Κλιμάκιο. Για να εξεταστεί η αίτηση ανάκλησης έπρεπε να συνοδεύεται από στοιχεία που θα αποδεικνύουν «πλάνη περί τα πράγματα ή το νόμο».

Από το σύνολο των ανωτέρω εξάγουμε το συμπέρασμα ότι, ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω της χρονικής έκτασης της διεξαγωγής του, της Συνταγματικής του κατοχύρωσης, της νομικής του κάλυψης και του τεράστιου όγκου της νομολογίας που αφορά θέματα που τον απασχόλησαν, κατοχυρώθηκε και κατέλαβε ένα πολύ μεγάλο μέρος του ελεγκτικού χρόνου των Υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την καθιέρωση έως και την κατάργησή του.

3.7. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο προσυμβατικός έλεγχος είναι ο έλεγχος της νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου και του σχεδίου της σύμβασης ενός δημόσιου έργου, υπηρεσίας ή προμήθειας, που έχει μεγάλη οικονομική αξία, πριν την υπογραφή του. Σε διαφορετική περίπτωση η συναφθείσα σύμβαση θεωρείται άκυρη (Πρακτικά Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου 7^{ης} Γεν. Συν. /7.3.2001, Θέμα Δ').

Το είδος αυτό του ελέγχου εισήχθη με τις διατάξεις του άρθρου 15 του Ν. 2145/1993 οι οποίες όμως δεν τον καθιστούσαν υποχρεωτικό αλλά παραχωρούσαν στον αρμόδιο υπουργό την ευχέρεια υπαγωγής σε αυτόν. Οι διατάξεις βάσει των οποίων ορίστηκε το Ελεγκτικό Συνέδριο αρμόδιο για την άσκηση του με υποχρεωτικό χαρακτήρα προσυμβατικού ελέγχου, είναι αυτές του άρθρου 8 παρ. 1 του Ν. 2741/99.

Σημαντικό σταθμό στην πορεία του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αποτελεί η συνταγματική κατοχύρωσή του με το άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001, η οποία προέκυψε ως επιστέγασμα της αποτελεσματικότητας και εγκυρότητας που επέδειξε το Συνέδριο στην έως τότε άσκηση του καθώς και της συμβολής

που οι έλεγχοι αυτοί είχαν στην προάσπιση της διαφάνειας και της αμεροληψίας της διοίκησης. Η διεύρυνση του ελέγχου αυτού επιτεύχθηκε με την ψήφιση του Ν. 3852/10, ο οποίος μαζί με άλλες μεταρρυθμίσεις, εισάγει με το άρθρο 278 και την διενέργεια από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων που συνάπτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αφορούν έργα, προμήθειες και υπηρεσίες. Ο έλεγχος αυτός είναι υποχρεωτικός και σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη ασκείται, για το φάσμα των συμβάσεων με προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, από εκατό χιλιάδες (100.000,00) έως πεντακόσιες χιλιάδες (500.000,00) ευρώ, από τον αρμόδιο Επίτροπο. Ενώ για τις συμβάσεις που η προϋπολογιζόμενη δαπάνη περνάει το όριο αυτό, ο έλεγχος διενεργείται από τα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήτοι το Ε' για τις συμβάσεις που αφορούν εκτέλεση έργων, το ΣΤ' για συμβάσεις που αφορούν προμήθειες αγαθών και το Ζ' για συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (Μαραγκού και σύν., 2011) .

Ακολούθησε πλήθος διατάξεων που αφορούσαν τον έλεγχο αυτό καθώς και μεταβολές των ορίων που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ενδεικτικά αναφέρουμε το άρθρο 2 του Ν. 3060/2002, τα άρθρα 35 & 36 του Ν. 4129/2013 και το άρθρο 324 του Ν. 4700/2020.

Τα όρια υπαγωγής ενός σχεδίου δημόσιας σύμβασης στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελ. Συν., στην παρούσα χρονική περίοδο, όπως διαμορφώθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν. 5016/2023, είναι 300.000 ευρώ, προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς φόρο προστιθέμενης αξίας, για έλεγχο από τον αρμόδιο Επίτροπο και 1.700.00 ευρώ προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς φόρο προστιθέμενης αξίας, για έλεγχο από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελ. Συν.

Τα όρια αυτά ανέρχονται σε 5.000.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις η κάλυψη της δαπάνης των οποίων πραγματοποιείται με συγχρηματοδότηση από ενωσιακούς πόρους ή πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου(αρθ. 324 παρ. 3 Ν. 4700/2020).

Εδώ θα σημειώσουμε ότι ο προσυμβατικός έλεγχος δαπανών διέγραψε τελείως διαφορετική πορεία από τον έτερο προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αυτόν των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής δαπανών. Ενώ ο δεύτερος καταργήθηκε έπειτα από αλληπάλληλους περιορισμούς του εύρους των χρηματικών ορίων των δαπανών εντός των οποίων ασκούνταν, ο έλεγχος των συμβάσεων με μεγάλη οικονομική αξία ενισχύθηκε και σταθερά αποτέλεσε, για την ακρίβεια αποτελεί ακόμα και σήμερα, αιχμή του δόρατος στην προσπάθεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

Η σταθερή αυτή παρουσία του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων στον προγραμματισμό και στην εκτέλεση των ελεγκτικών εργασιών του Ελ. Συν. γίνεται φανερή και από τα στοιχεία που παρέχουν οι Ετήσιες Εκθέσεις του.



Διάγραμμα 2 : Πράξεις και αποφάσεις προσυμβατικών ελέγχων Κλιμακίων, Τμημάτων, Υπηρεσιών Επιτρόπων

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι, το έτος 2016 ασκήθηκε προσυμβατικός έλεγχος σε 3.497 σχέδια δημοσίων συμβάσεων (Ετησία Έκθεση Ελ. Συν. 2016, σ. 45). Το έτος 2017 ελέγχθηκαν προσυμβατικά 3.709 σχέδια δημοσίων συμβάσεων (Ετησία Έκθεση Ελ. Συν. 2017, σ. 48). Κατά το έτος 2018 οι πράξεις & αποφάσεις προσυμβατικού ελέγχου που εκδόθηκαν από τις Υπηρεσίες Επιτόπου και τα αρμόδια Κλιμάκια, τα Τμήματα και την Ολομέλεια, ήταν 3.438 (2018, σ. 93), ενώ το έτος 2019 ανέρχονταν σε 4.421 (2019, σ. 99), το έτος 2020 σε 3786 (2020, σ. 101) και το έτος 2021 σε 4.906 (2021,σ. 109).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΣΤΑΔΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

4.1. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η συρρίκνωση και σε αρκετές περιπτώσεις η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου που ασκούσαν από τους Ανώτατους Θεσμούς Ελέγχου, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν είναι κάτι νέο. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός εδώ και δεκαετίες. Η περίπτωση της Ιταλίας είναι ενδεικτική, όπου το 1994, με την μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο Ν. 20/1994 “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”, ο προληπτικός έλεγχος των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής, καταργήθηκε. Ο προληπτικός έλεγχος του Corte dei conti, του αντίστοιχου ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιορίστηκε στον έλεγχο συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων (Μπάλα, 209, σ. 212-213).

Αλλά και στην Πορτογαλία, όπου ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από το Tribunal de contas και συνίσταται στη συστηματική έρευνα για την διαπίστωση της ύπαρξης ή μη, πιστώσεων στον προϋπολογισμό και νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις, στα διατάγματα και στις διοικητικές πράξεις, οι διατάξεις του άρθρου 47 του ν. 98/97, μείωσαν τις πράξεις που υπάγονται σε αυτόν, ρίχνοντας το βάρος των ελεγκτικών ενεργειών του Σώματος, στον κατασταλτικό έλεγχο (Μπάλα, 2009).

4.2 ΣΥΡΡΙΚΝΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΕΑΣ ΥΛΗΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Στην Ελλάδα η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ακολούθησε μια πορεία που στην αφετηρία της περιλάμβανε συνεχείς περιορισμούς του εύρους του, οι οποίοι επιτυγχάνονταν μέσω διαδοχικών αυξήσεων των κατώτατων ορίων δαπανών, που λειτουργούσαν ως προαπαιτούμενο για την υπαγωγή στον έλεγχο αυτό. Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών άλλωστε, εξ αρχής δεν ασκείτο στο σύνολο των δημοσίων δαπανών. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Γ΄ θέματος των Πρακτικών της 23^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 21^{ης} Οκτωβρίου 2011, ένα τμήμα μόνο των δημοσίων δαπανών ελέγχεται προληπτικά και είναι αυτό που εντέλλεται με χρηματικό ένταλμα

πληρωμής ή προπληρωμής. Οι δαπάνες που εντέλλονται με άλλους τίτλους πληρωμής, καθώς και οι πάγιες δαπάνες του δημοσίου, εκπίπτουν του προληπτικού ελέγχου.

Σύμφωνα με τα ίδια Πρακτικά καθώς και αυτά της 24^{ης} Γεν. Συν/26^{ης} Οκτωβρίου 2011 της Ολομέλειας του Σώματος, η έκδοση νόμου, κατά το εδ. β, παρ. 2 του άρθ. 98 του Συντάγματος, με τον οποίο θα καθορίζονται κατώτατα όρια δαπανών για την υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές διατάξεις, αρκεί τα όρια που θέτονται να μην αφορούν τις κατηγορίες δαπανών που λόγω της φύσης τους ή λόγω δημοσίου συμφέροντος, επιβάλλεται να ελέγχονται χωρίς τη θέσπιση κατώτατου ορίου. Κατ' επέκταση κρίθηκε ως συνταγματική τη διάταξη του άρθρου 27 του ν. 3871/2010 αφού ληφθεί υπόψη η ανωτέρω προϋπόθεση.

Ακολουθώντας τα παραπάνω, η Ολομέλεια του Ελ. Συν. με τα Πρακτικά της 28^{ης} Γεν. Συν. /7^{ης} Δεκεμβρίου 2011, συμφώνησε με σχετικό σχέδιο π/δτος, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθ. 27 του ν. 2362/1995, όπως αντικαταστάθηκε από το ομόριθμο άρθρο του ν. 3871/2010, το οποίο στην παρ. 2 ορίζει ότι ο προληπτικός έλεγχος δαπανών που ασκεί το Ελ. Συνέδριο «πραγματοποιείται σε δαπάνες, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Έτσι εκδόθηκε το π.δ. 136/2011 (ΦΕΚ 267 Α'), «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο». Σύμφωνα με αυτό, η εντελλόμενη δαπάνη για να υπαχθεί ένα χρηματικό ένταλμα στον προληπτικό έλεγχο του Ελ. Συν. θα έπρεπε να υπερβαίνει το ποσό των 15.000 ευρώ για την Κεντρική Διοίκηση και τους ΟΤΑ Β' βαθμού, το ποσό των 10.000 ευρώ για τα Ν.Π.Δ.Δ. και το ποσό των 5.000 ευρώ για τα νοσοκομεία και του ΟΤΑ Α' βαθμού. Συνεχίζοντας στο ίδιο π/δ ορίζεται ότι ο πρώτος λογαριασμός κάθε σύμβασης για την εκτέλεση δημόσιου έργου, υπηρεσίας ή προμήθειας, που έχει προϋπολογισμό μεγαλύτερο από τα όρια που τέθηκαν παραπάνω υπόκειται στον προληπτικό έλεγχο, ανεξάρτητα από το ποσό του. Σημειώνεται ότι, με το π.δ. 136/2011, δεν καθορίζεται κατώτατο όριο και ως εκ τούτου, ελέγχονται προληπτικά στο σύνολο τους, τα χρηματικά εντάλματα με τα οποία εντέλλονται δαπάνες που αφορούν πρόσθετες αμοιβές, τις επιχορηγήσεις που λαμβάνουν τα Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και την πρώτη μισθοδοσία προσωπικού.

Ακολούθως, το έτος 2013, ζητήθηκε η σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Ελ. Συν. για την αύξηση των παραπάνω ορίων, την οποία το Σώμα αρνήθηκε με τα πρακτικά της 16^{ης} Γεν. Συν. /18-09-2013. Σε διάστημα λιγότερο του ενός έτους η αίτηση για τροποποίηση του π.δ/τος 136/2011 και περαιτέρω αύξηση των κατώτατων ορίων δαπανών για την υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο του Ελ. Συν., επανήλθε.

Στην Εισηγητική Έκθεση του σχεδίου του σχετικού π.δ/τος, προβάλλονται ως λόγοι της σχεδιαζόμενης αναπροσαρμογής α) η εναρμόνιση με την Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011 «Για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές», σύμφωνα με την οποία, καθυστερήσεις πληρωμής εμπορικών συναλλαγών, θα οδηγούν σε καταβολή τόκων υπερημερίας, εξόδων είσπραξης και άλλες ποινές β) η αναβάθμιση του κατασταλτικού ελέγχου μέσω της εξοικονόμησης πόρων που θα προκύψουν από την ελάττωση της ελεγκτέας ύλης του προληπτικού ελέγχου γ) η μείωση της γραφειοκρατίας και δ) η αναίρεση των επικαλύψεων ελεγκτικών αρμοδιοτήτων που τυχόν υπάρχουν (10^η Γεν. Συν. /7^{ης} Μαΐου 2014).

Το Ελ. Συν. με τα Πρακτικά της 10^η Γεν. Συν. /7^{ης} Μαΐου 2014 της Ολομέλειας του, δεν δέχτηκε το σύνολο του προτεινόμενου σχεδίου π.δ/τος, το οποίο προέβλεπε τον τριπλασιασμό του κατώτατου ορίου δαπανών για την υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο. Αντί τούτου, έδωσε τη σύμφωνη γνώμη του για τον διπλασιασμό του κατώτατου ορίου, για δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης που διενεργούνταν στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών, όριο το οποίο έτσι ανήλθε στις 30.000 ευρώ. Στο ανωτέρω πρακτικό παρατέθηκαν οι λόγοι για τους οποίους το Σώμα έδωσε τη συναίνεση του στην αύξηση των ανωτέρω ορίων μόνο για τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης και όχι για αυτές των υπόλοιπων ελεγχόμενων φορέων. Ως λόγος αναφέρθηκε ότι, σύμφωνα με στοιχεία που περιείχονταν στις Ετήσιες Εκθέσεις ετών 2011 και 2012 μπορούσε να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι «...η φύση και η έκταση της παθογένειας στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, σε σχέση με τις δαπάνες των λοιπών φορέων, είναι περιορισμένη...» (σ.18). Ως έτερος λόγος προβλήθηκε, η επικείμενη ίδρυση στα υπουργεία, Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου που θα ερευνούν και θα προβάλουν τις αδυναμίες της Κεντρικής Διοίκησης ενώ το Ελ. Συν. έχοντας το ρόλο του εξωτερικού ελεγκτή θα ασκούσε τον τελικό έλεγχο με «με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας» (σ.18). Σύμφωνα με τα ανωτέρω, εκδόθηκε το π.δ. 87/2014, ΦΕΚ 131/Α' /10-06-2014, που αφορούσε τροποποίηση του προγενέστερου π. δ/τος 136/2011.

Λίγους μήνες αργότερα, η Ολομέλεια του Ελ. Συν. συνεδρίασε για άλλη μια φορά με θέμα την παροχή ή όχι, σύμφωνης γνώμης σε νέο σχέδιο π.δ/τος για περαιτέρω αύξηση του κατώτατου ορίου δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης για υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο και διαμόρφωση αυτού στις 45.000 ευρώ. Στην εισηγητική έκθεση της εκ νέου σχεδιαζόμενης αναπροσαρμογής αναφέρθηκε ότι με την εφαρμογή της θα αποδεσμευτεί προσωπικό το οποίο θα διατεθεί για την περαιτέρω ενδυνάμωση του κατασταλτικού και του προσυμβατικού ελέγχου του Ελ. Συν. Σημειώθηκε δε, ότι με την εφαρμογή των π.δ/των 136/2011 και 87/2014, η μείωση των ελεγχόμενων προληπτικά χρηματικών ενταλμάτων ανήλθε σε ποσοστό 60%. Εκτός από τους λόγους της μείωσης της γραφειοκρατίας και της άρσης των επικαλυπτόμενων ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, που είχαν χρησιμοποιηθεί και στην Εισηγητική έκθεση του προηγούμενου σχεδίου π/δτος, ήδη π.δ. 87/2014, αναφέρθηκε επιπλέον η αύξηση της ρευστότητας στην αγορά που θα προκύψει από την γρηγορότερη πληρωμή των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης καθώς επίσης και η εξυπηρέτηση της ανάγκης για προσαρμογή του Ελ. Συν. στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Η εκ νέου αυτή σχεδιαζόμενη αναπροσαρμογή των χρηματικών ορίων δεν βρήκε σύμφωνο το Ελ.Συν. Ο Νικόλαος Αγγελάρας, Πρόεδρος του Δικαστηρίου, στην εισήγησή του, κατά την 26^η/Γεν. Συν. /17^{ης} Δεκεμβρίου 2014 της Ολομέλειας του Ελ. Συν., για την παροχή σύμφωνης γνώμης στο τελευταίο σχέδιο επανακαθορισμού των ορίων που είχαν τεθεί με τα π.δ. 136/2011 και 87/2014, ανέφερε ότι ο προληπτικός (ex ante) έλεγχος δαπανών που ασκείται από το Ελ. Συν. «...προάγει το βαθμό διαφάνειας στη δημοσιονομική δράση της Διοίκησης, το βαθμό ειλικρίνειας και υπευθυνότητας των εμπλεκομένων και υπόχρεων προς λογοδοσία οργάνων, καθώς και το συντελεστή ακρίβειας των δημοσιονομικών δεδομένων...»(σελ. 20). Ο εισηγητής, προς υπεράσπιση του προληπτικού ελέγχου και της θέσης του, να μην γίνει δεκτή από το δικαστήριο περαιτέρω αύξηση, ανέφερε ότι ο έλεγχος αυτός δεν δρα ανταγωνιστικά προς τις άλλες μορφές ελέγχου που ασκεί το Ελ. Συν., τον προσυμβατικό έλεγχο και τον κατασταλτικό (ex post) έλεγχο και ότι όλες οι μορφές ελέγχου πρέπει να αναπτύσσονται και να εκσυγχρονίζονται ισότιμα. Συνεχίζοντας, τόνισε την ανάγκη προστασίας της αποτελεσματικότητας του προληπτικού ελέγχου, η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη μελέτης αναφορικά με τις επιπτώσεις και τους κινδύνους που εμπεριέχει οποιαδήποτε επιχειρούμενη μεταβολή. Μελέτη η οποία θα χρησιμοποιηθεί από το Ελ. Συν. , σε συνδυασμό με δικά του στοιχεία, εκθέσεις κ.α., για την διαμόρφωση, της απαραίτητης από το νόμο, γνώμης. Ένα άλλο θέμα που θίγεται στην εισήγηση είναι το σύντομο χρονικό διάστημα -μόλις έξι μήνες- από την τελευταία τροποποίηση, διάστημα το οποίο δεν επιτρέπει το σχηματισμό εικόνας, πόσο μάλλον άποψης, για τις επιπτώσεις που επέφερε η προηγούμενη αύξηση των ορίων

υπαγωγής των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης, στον προληπτικό έλεγχο δαπανών του Ελ. Συν.

Σχετικά με την προσδοκόμενη αύξηση της ταχύτητας πληρωμής των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης που αναφέρεται στην Εισηγητική Έκθεση του σχεδιαζόμενου πδ/τος, ο εισηγητής παραπέμπει στα πρακτικά της Ολομέλειας του Ελ. Συν. της 16^{ης} Γεν. Συν. /18.09.2013, σύμφωνα με τα οποία δεν προκύπτει ότι λόγω του προληπτικού ελέγχου καθυστερούν οι πληρωμές των «μη αμφισβητούμενων απαιτήσεων» (26^η Γεν.,, Συν. /17.12.2014, σ. 30).

Αναφορικά με την ανάγκη προσαρμογής του Ε. Συν. και συμμόρφωσης αυτού στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, ανάγκη που αναφέρεται επίσης στην εισηγητική έκθεση του σχεδιαζόμενου π.δ/τος, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου παρέπεμψε στη Διακήρυξη της Λίμα του έτους 1977, σύμφωνα με την οποία ο προληπτικός έλεγχος της διαχείρισης περιλαμβάνεται στις αποδεκτές μορφές ελέγχου. Παραπέμπει ακόμα στα Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελ. Συν της 22^{ης} Γεν. Συν./19^{ης}.11.2014 όπου υποστηρίζεται με επιχειρήματα ότι, ο ασκούμενος από το Ελ. Συν. προληπτικός έλεγχος δαπανών, συνάδει τόσο με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης, όσο και με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

Η εισήγηση του Προέδρου του Δικαστηρίου, έγινε δεκτή από το Σώμα το οποίο αρνήθηκε την σύμφωνη γνώμη του στο σχέδιο νόμου για περαιτέρω αύξηση του κατώτατου ορίου υπαγωγής των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης στον προληπτικό έλεγχο του Ελ. Συν. (26^η/Γεν. Συν. /17^{ης} Δεκεμβρίου 2014 ; Ετήσια Έκθεση Ελ. Συν. Έτους 2018)

4.3 ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Μετά τις συνεχόμενες συρρικνώσεις της ελεγκτέας ύλης του προληπτικού ελέγχου δαπανών που ασκείται από το Ελ. Συν., σειρά είχε η κατάργηση του, η οποία όμως δεν εμφανίστηκε ως κεραυνός εν αιθρία. Είχε προηγηθεί πλήθος εκθέσεων, από καταξιωμένους διεθνείς οργανισμούς που τόνιζαν τα μειονεκτήματα της μορφής αυτής του ελέγχου και αμφισβητούσαν την αποτελεσματικότητά του.

Ήδη από το 1998, ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Οργανισμών είχε εκφέρει την άποψη ότι ο προληπτικός έλεγχος « έχει το μειονέκτημα της δημιουργίας υπερβολικού φόρτου εργασίας και θολών αρμοδιοτήτων». Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, στην έκθεση έτους 2008, με θέμα «Ο Προϋπολογισμός στην Ελλάδα», ανέφερε

ότι «Η έντονη εστίαση στους προληπτικούς ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι παρωχημένη και αποτελεί εμπόδιο στον εκσυγχρονισμό του» (Πρακτικά 23^{ης} Γεν. Συν./21^{ης} Οκτωβρίου 2011 Ολομέλειας Ελ. Συν., σ. 10).

Αλλά και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τον Οκτώβριο του 2014, εντός της οικονομικής κρίσης της χώρας μας, συνέταξε συμβουλευτική έκθεση με τίτλο « Greece: Reviewing the Organic Budget Law and Ongoing Public Financial Management Reforms», με την οποία προτάθηκε στην Ελληνική Κυβέρνηση, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών που ασκεί το Ελ. Συν. θέτοντας μάλιστα και χρονικό όριο τον Ιανουάριο του έτους 2017. Σύμφωνα με την Έκθεση, οι λόγοι της προτεινόμενης μεταρρύθμισης είναι η συμμόρφωση της Ελλάδας στο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, οι επιταγές των διεθνών ελεγκτικών προτύπων τα οποία προωθούν άλλες μορφές ελέγχου έναντι του προληπτικού, το παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών χωρών που έχουν καταργήσει τον προληπτικό έλεγχο και η ανάγκη εφαρμογής των αρχών της καλής διακυβέρνησης (22^{ης} Γεν. Συν./19.11.2014 της Ολομέλειας).

Η Ελλάδα, με τον νόμο 4336/2015, ΦΕΚ 94 Α', «Συνταξιοδοτικές διατάξεις -Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και Ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδοτήσεων», δεσμεύτηκε να προχωρήσει στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών, στα πλαίσια του 3^{ου} Μνημονίου Συνεργασίας, το οποίο περιλάμβανε όρους επίτευξης δημοσιονομικών στόχων και πραγματοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, στην ενότητα 2 του Μνημονίου, που σχετίζεται με την «αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας» και ειδικότερα στην υποπαρ. 2.4.1 «Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών», αναφέρεται η ρητή δέσμευση των Αρχών να «εκδώσουν νομοθεσία έως τον Οκτώβριο του 2015 (βασικό παραδοτέο) για την αναβάθμιση του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό με σκοπό α).....β) να καταργηθούν σταδιακά οι εκ των προτέρων έλεγχοι από το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους υπολόγους γ)... ..δ).....».

Ο ν. 4336/2015 ψηφίστηκε από μια επτακομματική Βουλή, η οποία είχε προκύψει από τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015. Η κυβέρνηση ήταν προϊόν της συνεργασίας δύο κομμάτων: του ΣΥΡΙΖΑ και των ΑΝΕΛ ενώ είχε, μόλις τον προηγούμενο της ψήφισης μήνα, προηγηθεί το δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου για την αποδοχή ή όχι, του προτεινόμενου από την Ε.Ε., την Ε.Κ.Τ. και το Δ.Ν.Τ., σχεδίου χρηματοδότησης.

Το σχέδιο νόμου εισήχθη στη Βουλή με τη διαδικασία του κατεπείγοντος και συζητήθηκε ως μοναδικό θέμα της Συνεδρίασης ΠΕ΄ της 14^{ης}/08/2015 της Α΄ Συνόδου, της ΙΣΤ΄ Περιόδου.

Κατά την ονομαστική ψηφοφορία επί της αρχής, ψήφισαν συνολικά 297 βουλευτές από τους οποίους 222 ψήφισαν ΝΑΙ, 64 ψήφισαν ΟΧΙ και 11 ΠΑΡΩΝ. Το νομοσχέδιο έγινε δεκτό επί της αρχής, των άρθρων και στο σύνολο του.

Λίγες μέρες αργότερα ακολούθησε η διάλυση της Βουλής και η προκήρυξη των εκλογών της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015, από την οποία προέκυψε Βουλή οκτώ (8) κομμάτων και κυβέρνηση από τη επανάληψη της συνεργασίας των κομμάτων του ΣΥΡΙΖΑ με τους ΑΝΕΛ.

Η νέα αυτή Βουλή κατ' εφαρμογή της σχετικής διάταξης του ν. 4336/2015 όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ψήφισε το νόμο «Μέτρα για την εφαρμογή της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων & Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων», βάσει του οποίου, και συγκεκριμένα βάσει των διατάξεων του άρθρου 10, παρ. 10 «...Από 1.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Α΄52) δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους. Από 1.1.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων...».

Το νομοσχέδιο ψηφίστηκε στις 16.10.2015 στην Η΄ Συνεδρίαση της Α΄ Συνόδου της ΙΖ΄ Περιόδου της Βουλής, και έγινε δεκτό επί της αρχής με 154 ΝΑΙ σε σύνολο 294 βουλευτών που ψήφισαν. Ειδικά επί το άρθρου 10, τα ΝΑΙ ανήλθαν σε 163 και τα ΟΧΙ σε 131 επί συνόλου 294 βουλευτών. Στην ίδια συνεδρίαση το νομοσχέδιο έγινε δεκτό και στο σύνολο του και δημοσιεύτηκε ως νόμος 4337/2015 στο ΦΕΚ 129 Α΄/17.10.2015.

Εδώ θα σημειώσουμε ότι ενώ η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονταν στον έλεγχο αυτό, είχε οριστεί να γίνει την 1.1.2019, με την περ. α της παρ. 1 του άρθ. 58 του ν. 4607/2019 τροποποιήθηκε στην 1.1. 2020, για να καταλήξει στις 31.07.2019, με νέα τροποποίηση που έφεραν οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθ. 125 του ν. 4611/2019. Το γεγονός της έκδοσης αλληπάλληλων διατάξεων τροποποιώντας κατ' εξακολούθηση την κρίσιμη ημερομηνία κατάργησης του ελέγχου είναι ενδεικτικό της δυσκολίας εφαρμογής της μεταρρύθμισης, καθώς ο έλεγχος αυτός στη συνείδηση τόσο των ελεγχόμενων όσο και το ελεγκτών, ήταν συνυφασμένος με την υποχρεωτική διαδρομή των ενεργειών που προηγούνται της εκταμίευσης μιας δημόσιας δαπάνης.

Έχει ενδιαφέρον η επισκόπηση της Αιτιολογικής Έκθεσης της σχετικής με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου διάταξης στην οποία αναφέρεται ότι « Η τροποποίηση αυτή εντάσσεται σε μία ευρύτερη στροφή παραδείγματος που συντελείται στο πεδίο του ελέγχου των δημόσιων δαπανών και στοχεύει στην απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του, με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών» (σ. 8).

4.4 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αντιμετώπισε τουλάχιστον με σκεπτικισμό την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ενώ σε πολλές περιπτώσεις δεν δίστασε να εκφράσει την πλήρη αντίθεση του σε αυτή.

Ενδεικτική είναι η άμεση αντίδραση του στην πρόταση της Έκθεσης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, του Οκτωβρίου του 2014, «Greece: Reviewing the Organic Budget Law and Ongoing Public Financial Management Reforms», με την οποία προτεινόταν η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Μόλις η έκθεση γνωστοποιήθηκε, ο Πρόεδρος του Ελ. Συν. λόγω της σπουδαιότητας του θέματος, το παρέπεμψε στην Ολομέλεια του Σώματος, η οποία γνωμοδότησε επ' αυτού στην 22^η Γεν. Συν./ 19^{ης} 12.2014. Στην συνεδρίαση αυτή επιχειρήθηκε να αντικρουστεί καθένας ξεχωριστά από τους λόγους που προβάλλουν ως αναγκαία την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, στην παραπάνω έκθεση. Αρχικά, προς υπεράσπιση του ελέγχου αυτού, τονίστηκε η συνταγματική κατοχύρωση όλων γενικά των μορφών ελέγχου που ασκεί το Ελ. Συν., και ειδικά των μορφών αυτών που βασίζονται στην πρόληψη μη νόμιμων δαπανών ή συμβάσεων. Συνεχίζοντας αναφέρεται ότι η προς γνωμάτευση πρόταση, δεν συνάδει με το ισχύον πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και συγκεκριμένα με την τέταρτη και πιο πρόσφατη αναθεώρηση του, αυτή του Απριλίου του 2014, η οποία δεν προβλέπει την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου αλλά τον περιορισμό της έκτασης του, με προαπαιτούμενο μάλιστα την σύμφωνη γνώμη του Δικαστηρίου.

Σχετικά με τις επιταγές των διεθνών ελεγκτικών προτύπων, που προβάλλονται ως λόγοι κατάργησης, το Ελ. Συν. παρέπεμψε στη Διακήρυξη της Λίμα, για τα ελεγκτικά πρότυπα, η

οποία δέχεται αναντίρρητα τον προληπτικό έλεγχο σε αντιδιαστολή με τον έλεγχο εκ των υστέρων. Παραπέμπει ακόμα στα σύγχρονα ελεγκτικά πρότυπα ISSAIs 100,400 τα οποία τυγχάνουν καθολικής εφαρμογής, χωρίς να εξαιρείται κάποιο είδος ελέγχου. Τέλος στις αρχές της καλής διακυβέρνησης και στις πρακτικές που ακολουθούν άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες προβάλλονται επίσης ως λόγοι που επιβάλλουν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, αντιπαραβάλλεται η άποψη του Ελ. Συν. ότι οι προληπτικοί έλεγχοι που ασκεί είναι δικαστικοί, εξωτερικοί έλεγχοι, εκτός διοικητικού πλαισίου και δεν έχουν καμία σχέση με τις εσωτερικές δικλίδες και τους εσωτερικούς ελέγχους που σύμφωνα με τα σύγχρονα συστήματα δημοσιονομικής οργάνωσης πρέπει να αναπτύσσονται και να λειτουργούν σε κάθε διοικητικό σύστημα.

Τα πρακτικά κλείνουν με τη δήλωση ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον αλλά ως στόχο έχει την εναρμόνιση με ένα «διεθνές μοντέλο οργάνωσης, το οποίο επιδεικνύει έλλειψη ανοχής στη θεσμική διαφορετικότητα» (σ. 7).

Αλλά και κατά τη συζήτηση από την Ολομέλεια, του κρίσιμου για το Ελ. Συν. και την ελληνική δημόσια διοίκηση, νομοσχεδίου που αφορούσε την σταδιακή κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, αυτό που τονίστηκε ήταν η παραβίαση του Συντάγματος από τις διατάξεις του νομοσχεδίου οι οποίες δεν μπορούν να βρουν σύμφωνο το Ελ. Συν (19^η Γεν. Συν./14^η -10-2015 Ολομέλειας Ελ. Συν.).

Ακόμα και μετά την ψήφιση του νομοσχεδίου και την δημοσίευση του ως τον ν. 4337/2015, οι διαμαρτυρίες από το Ελ. Συν. δεν σταμάτησαν. Έτσι το Διοικητικό Συμβούλιο της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών του, συναντήθηκε με τον τότε Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ν. Παρασκευόπουλο και τον τότε Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης, Δ. Παπαγγελόπουλο, εξέφρασε τις απόψεις της, ανέπτυξε τα επιχειρήματα της και τους ζήτησε να εξετάσουν εκ νέου το θέμα. Στην ανακοίνωση μάλιστα που εξέδωσε, δήλωσε την πλήρη αντίθεση της στη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, η οποία δεν συνάδει με τις επιταγές του Συντάγματος και δυσχεραίνει την πάταξη της μη νόμιμης εκταμίευσης και της κατασπατάλησης του δημόσιου χρήματος. Τέλος τόνισε ότι οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες της χώρας είναι ακόμα ένας λόγος που επιβάλλει την συνέχιση της άσκησης του προληπτικού ελέγχου κάνοντας τον περισσότερο αναγκαίο από ποτέ (Αντίδραση από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015).

Αλλά και στα συγγραφικά πονήματα των δικαστικών λειτουργών του Ελ. Συν., από όποια θέση και αν το υπηρέτησαν, αντικατοπτρίζεται η αντίθεση στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Ο Αντιπρόεδρος του Ελ. Συν. Νικόλαος Μηλιώνης, στο έργο του, «ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις», αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ο προληπτικός έλεγχος καταργήθηκε «..κατά τρόπο πρόδηλα αντισυνταγματικό..» (2020, σ. 192), ενώ η Φλωρεντία Καλδή, Αντιπρόεδρος επίσης του Ελ. Συν., στο άρθρο της «Ελεγκτικό Συνέδριο -Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών» το οποίο περιλαμβάνεται στο βιβλίο «Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση», την επιμέλεια του οποίου έχει η Αντιπρόεδρος του Ελ. Συν. Γεωργία Μαραγκού, αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου που ασκεί το Ελ. Συν. (2017).

Την ίδια θέση εξέφρασε και η Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κ. Ανδρονίκη Θεοτοκάτου ήδη από την έναρξη της διημερίδας που διοργάνωσε η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, στις 14&15 Απριλίου 2016, με θέμα «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι. Νομιμότητα – Διαφάνεια -Αποτελεσματικότητα», στην οποία υπερασπίστηκε με θέρμη τον προληπτικό έλεγχο, τονίζοντας ότι υπηρετεί το κοινωνικό συμφέρον ενάντια στην κακοδιαχείριση του δημόσιου χρήματος. Αναφερόμενη στην μεταρρύθμιση της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου, τόνισε ότι δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία στα οποία βασιζόμενη να πειστεί ότι η αλλαγή που αυτή θα επιφέρει, θα συμβάλλει στην αναπτυξιακή πολιτική που χρειάζεται η χώρα τις δύσκολες εποχές που διανύει. Συνεχίζοντας ανέφερε ότι δεν έχει πειστεί ακόμα, για τα θετικά αποτελέσματα κατάργησης του προληπτικού ελέγχου δαπανών στις χώρες που αυτή εφαρμόζεται, λαμβανομένου υπόψη και του διαφορετικού διοικητικού συστήματος που αυτές διαθέτουν.

Σε παρόμοιο κλίμα κινήθηκε και η εισήγηση της Συμβούλου του Ελ. Συν. κ. Δέσποινας Καββαδία -Κωνσταντάρα, η οποία το διάστημα εκείνο διατελούσε Πρόεδρος του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου στο VII Τμήμα. Στην εισήγηση που είχε τίτλο «Αναγκαιότητα και σημαντικότητα του προληπτικού ελέγχου», έγινε αναφορά στο κύρος του ελέγχου αυτού καθώς είναι δικαστικός και ως τέτοιος, ανεξάρτητος, και στην ασφάλεια που αυτός προσφέρει σε αιρετούς και υπαλλήλους, καθώς συρρικνώνει τον κίνδυνο καταλογισμού.

Η κ. Φλωρεντία Καλδή, Αντιπρόεδρος του Ελ. Συν. που πήρε έπειτα το λόγο, υπεραμύνθηκε με τη σειρά της του προληπτικού ελέγχου, που όπως τόνισε «δρα αποτρεπτικά στο να σφετεριστούν κάποιοι δημόσιο χρήμα, γιατί ξέρουν ότι στο τέλος η δαπάνη θα ελεγχθεί από το Ελ. Συν.» (ΚΕΔΕ,2016Α,σ.44).

Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν ήταν το σύνολο των αιρετών που πήραν το λόγο στην διημερίδα, υπέρμαχοι του προληπτικού ελέγχου. Ενδεικτικά αναφέρουμε τον Δήμαρχο Αμφιλοχίας Απόστολο Κοιμήση, ο οποίος εξέφρασε την άποψη ότι ο προληπτικός έλεγχος που ασκεί το Ελ. Συν. δεν είναι αποτελεσματικός καθώς από την 1/1/2011, που ασκείται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθ. 275 του ν. 3852/2010, δεν έχει κατορθώσει από τη μία να περιορίσει την διαφθορά και την γραφειοκρατία, και από την άλλη δεν αποφέρει έσοδα στο κράτος καθώς οι όποιοι καταλογισμοί δεν τελεσφορούν ώστε να φτάσουν στο σημείο της είσπραξης. Επιπρόσθετα, κατηγορήσε τον έλεγχο αυτό ότι υποκρύπτει «πολιτική χειραγώγηση» (ΚΕΔΕ,2016Α,σ.75) και προκαλεί τλαιπωρία στους συναλλασσόμενους, για να κλείσει την εισήγηση του, αμφισβητώντας το ίδιο το Ελ. Συν. ως θεσμό και το ελεγκτικό του έργο, κάτι που προκάλεσε την έντονη αντίδραση των εκπροσώπων του Ελ. Συν. που ήταν παρόντες.

Πολλές οι απόψεις που ακούστηκαν και τα θέματα που αναλύθηκαν κατά τη διάρκεια της διημερίδας, η οποία έκλεισε τη δεύτερη και τελευταία μέρα των εργασιών της, με τον κ. Πατούλη ο οποίος μιλώντας με την ιδιότητα του Προέδρου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, δήλωσε ότι οι δήμοι υποστηρίζουν τον προληπτικό έλεγχο του Ελ. Συν. και εξέφρασε την πεποίθηση ότι μαζί δήμοι και Ελ. Συν., θα μπορέσουν να ξεπεράσουν «..όποιες δυσκολίες, παθογένειες, υπάρχουν..» (ΚΕΔΕ,2016Β, σ.127).

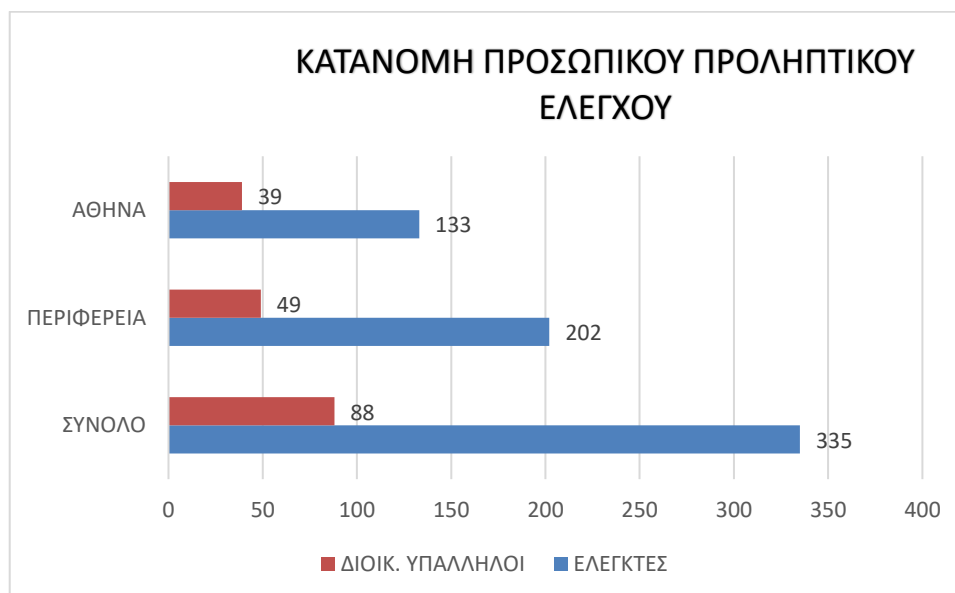
4.5 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΕΣΜΕΥΤΗΚΕ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Σύμφωνα με στοιχεία που περιλαμβάνονται στα Πρακτικά της 4^{ης} Γεν. Συν./30 .03.2016 της Ολομέλειας του Ελ. Συν., στις 8 Μαρτίου 2016, υπηρετούσαν σε αυτό 613 δικαστικοί υπάλληλοι από τους οποίους 432 ήταν πανεπιστημιακή ή τεχνολογικής εκπαίδευσης και 181 δευτεροβάθμιας ή υποχρεωτικής εκπαίδευσης (διάγραμμα 3)



Διάγραμμα 3 Μορφωτικό Επίπεδο Προσωπικού Ελεγκτικού συνεδρίου

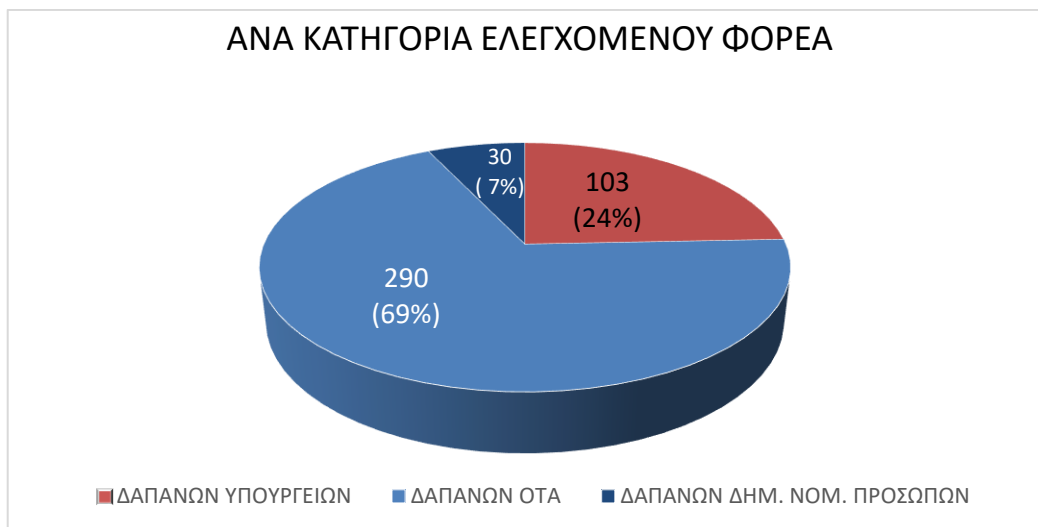
Από το παραπάνω προσωπικό ένας αριθμός 423 υπαλλήλων, απασχολούνταν στον προληπτικό έλεγχο δαπανών. Από αυτούς 335 ήταν Πανεπιστημιακής ή Τεχνολογικής Εκπαίδευσης και οι 88 Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Το ποσοστό των υπαλλήλων που απασχολούνταν στον προληπτικό έλεγχο ανέρχονταν σε 69% του συνόλου των υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατανέμονταν στις Υπηρεσίες της Αθήνας και αυτές τις Περιφέρειας, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 4.



Διάγραμμα 4 Γεωγραφική κατανομή προσωπικού προληπτικού ελέγχου

Από το προσωπικό των 423 ατόμων που ασχολούνται με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, 103 υπάλληλοι απασχολούνται με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών των Υπουργείων, 290 υπάλληλοι με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και 30

υπάλληλοι με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων (Διάγραμμα 5).



Διάγραμμα 5 Κατανομή προσωπικού προληπτικού ελέγχου ανά κατηγορία φορέα.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δημοσίων δαπανών, σύμφωνα και με την κ. Ελένη Θεοχαροπούλου, στον πρόλογο του βιβλίου «ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ- Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις», αποδέσμευσε πόρους ανθρώπινους και μη, οι οποίοι εφ' εξής, υπήρχε η δυνατότητα να διατεθούν στην ενίσχυση των ήδη ασκούμενων προσυμβατικών και κατασταλτικών ελέγχων, αλλά και σε καινούργια ελεγκτικά πεδία, με τη χρήση νέων μεθόδων ελέγχου, συμβάλλοντας έτσι στην μετάβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε μια σύγχρονη εποχή με ακόμα υψηλότερους στόχους και ακόμα μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα (Μηλιώνης,2020).

Έτσι το 69% των υπαλλήλων του Ελ. Συν., τα 423 άτομα τα οποία ασχολούνταν στον προληπτικό έλεγχο δαπανών, απελευθερώθηκαν και ήταν πλέον στη διάθεση της Υπηρεσίας ώστε με την πείρα τους και κατόπιν της αναγκαίας επικαιροποίησης των γνώσεων και δεξιοτήτων τους να βοηθήσουν στον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή του Ελ. Συνεδρίου στις νέες ελεγκτικές πρακτικές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ: ΣΤΡΟΦΗ ΣΕ ΠΙΟ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

5.1.ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου προέκυψε επιτακτική η ανάγκη επαναπροσδιορισμού της κατεύθυνσης και της γενικότερης στρατηγικής των ελέγχων που θα ασκούνται από το Ελ. Συν., γεγονός που θα επηρέαζε αναμφίβολα και τη φυσιογνωμία του.

Το εγχείρημα δεν ήταν εύκολο. Χρειάζονταν μια αναδιοργάνωση εκ βαθέων. Για τον λόγο αυτό ζητήθηκε η γνώμη των δικαστικών λειτουργών και των δικαστικών υπαλλήλων του Ελ. Συν., καθώς σε αυτούς στηρίζονταν κατά μεγάλο μέρος ή επιτυχία οποιασδήποτε αλλαγής λάμβανε χώρα, γιατί αυτοί ήταν που επρόκειτο να δώσουν σάρκα και οστά σε οποιοδήποτε τέτοιο εγχείρημα.

Έτσι, τον Απρίλιο του 2020, ο Πρόεδρος του Ελ. Συν. Ιωάννης Σαρμάς, με το με αριθμ. πρωτ. 20478/14-04-2020 έγγραφο του απευθύνθηκε προς όλους τους δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους και ζήτησε, από όσους ήθελαν, να απαντήσουν ατομικά ή συλλογικά, σε μια σειρά ερωτήσεων, η απάντηση των οποίων θα συνέβαλλε ουσιαστικά στον καθορισμό της νέας στρατηγικής ελέγχων του Συνεδρίου. Αυτό που ζητείτο, δεν ήταν μια απλή απάντηση αλλά η «διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης». Επιδίωξη ήταν «να ανοίξει ένα forum οργανωμένης συζήτησης, ώστε τελικά με την επιχειρηματολογία και την πειθώ, ο Θεσμός, με πλήρη σεβασμό στο Σύνταγμα και τους νόμους, να καθορίσει τη στρατηγική του και έτσι να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά του»(σ.3). Για τον συντονισμό της διαβούλευσης και την επεξεργασία των απαντήσεων, τη συγκέντρωση & ταξινόμηση τους συγκροτήθηκε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ομάδα εργασίας που απαρτιζόνταν από ανώτερους δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους ήτοι από την Αντιπρόεδρο του Ελ. Συν. Σωτηρία Ντούνη, τη Σύμβουλο Βιργινία Σκεύη, τη Γενική Συντονίστρια Εριέττα Ζερβουδάκη και τον Εισηγητή Κων/νο Κονόμη, με επικουρικά καθήκοντα.

Η Ομάδα Εργασίας, τον Ιούλιο του ίδιου έτους, παρέδωσε «Προκαταρκτική Εργασία για τον Καθορισμό της Γενικότερης Στρατηγικής των Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Τα

αποτελέσματα, που περιλαμβάνονται στην εργασία, προέκυψαν από τις απαντήσεις που έδωσαν 80 δικαστικοί λειτουργοί και 150 δικαστικοί υπάλληλοι του Ελ. Συν. που ανταποκρίθηκαν στο κάλεσμα του Προέδρου του. Αναδύθηκε έτσι η θέληση αυτών που στελεχώνουν το Ελ. Συν., για ελέγχους δημόσιου χαρακτήρα σε αντιδιαστολή με τους ελέγχους των ιδιωτικών ελεγκτικών εταιρειών, για ελέγχους που δεν θα περιορίζονται στην εύρεση και ανάδειξη μόνο των παθογενειών των δημόσιων πολιτικών αλλά και των θετικών τους στοιχείων, για *de profundis* αναδιοργάνωση του Ελ. Συν. και όχι απλώς βελτίωση ορισμένων πρακτικών του, για διατήρηση όλων των Υπηρεσιών του ανά την επικράτεια ώστε να υπάρχει μια εγγύτητα με τους ελεγχόμενους, για διεύρυνση, ενίσχυση και εξέλιξη των πρακτικών του προσυμβατικού ελέγχου ως εναπομείνουσα μορφή του προληπτικού ελέγχου, για ένα Θεσμό εξωστρεφή, που θα συμβάλει στην εμπέδωση και εκπλήρωση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Εκφράστηκε ακόμα η θέληση για ενσωμάτωση όλων των χρήσιμων, σύγχρονων τεχνικών ελέγχου με παράλληλη όμως διατήρηση αναλλοίωτης της φυσιογνωμίας και των χαρακτηριστικών του Ελ. Συν., χαρακτηριστικά που έχουν διαμορφωθεί με βάση τις ιδιαίτερες εγχώριες ανάγκες. Τέλος εκφράστηκε η θέληση για ένα Θεσμό ο οποίος, πέρα από τον εντοπισμό της παράνομης εκταμίευσης, της σπατάλης και της κακοδιαχείρισης, θα έχει επιπλέον ως στόχο και την εύρεση παθογενειών που δεν αρμόζουν σε ένα κράτος δικαίου (Ντούνη και συν., 2020).

Στα πλαίσια της παραπάνω διαδικασίας διατυπώθηκαν από τους δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους, που έλαβαν μέρος σε αυτή, ορισμένες παρατηρήσεις, η επαναλαμβανόμενη έκφραση των οποίων κατέστησε σημαντική την καταγραφή τους. Η πρώτη αφορούσε τα θεμέλια αυτά καθαυτά του Θεσμού, ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας και την επιτακτική ανάγκη για διατήρηση του ως τέτοιο. Σημειώνεται ότι, καθώς η συγκεκριμένη περίοδος ήταν μια περίοδος ενδοσκόπησης του Ελ. Συν. ενόψει αναδιατάξεων και χάραξης νέων στόχων και στρατηγικών, στα πλαίσια του δημόσιου διαλόγου, είχαν διατυπωθεί απόψεις ορισμένες από τις οποίες περιλάμβαναν την εγκατάλειψη του δικαιοδοτικού του ρόλου και την μετατροπή του σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή. Πρόκειται για μια άποψη που βρέθηκε αντιμέτωπη με την πλήρη αντίθεση των στελεχών του Ελ. Συν., αντίθεση που αποτυπώθηκε έντονα και στην παρούσα διαβούλευση (Ντούνη και συν., 2020).

Ένα άλλο θέμα που βρήκε πρόσφορο έδαφος για να αναδυθεί, μέσα από τις απόψεις και τις παρατηρήσεις όσων εκ των στελεχών του Ελ. Συν. θέλησαν μέσω της προσφερόμενης αυτής οδού να τις καταθέσουν, ήταν η ανάγκη ενίσχυσης του έμψυχου δυναμικού του με νέους

ειδικευμένους επιστήμονες καθώς και η ανάγκη ανάπτυξης σχέσεων συνεργασίας με άτομα εκτός Συνεδρίου, τα οποία διαθέτουν ειδικές γνώσεις και πείρα, σε συγκεκριμένα θέματα και τα οποία θα μπορούσαν σε έκτακτες περιπτώσεις να βοηθήσουν σημαντικά το Ελ. Συν. να επιτελέσει το ελεγκτικό του έργο. Επισημάνθηκε ακόμα, ως προϋπόθεση οποιασδήποτε αναδιοργάνωσης, η επιμόρφωση και επικαιροποίηση των γνώσεων των υπαλλήλων του Ελ. Συν. Μερικές από τις απόψεις που κατατέθηκαν έκαναν λόγο για τη δημιουργία στο Ελ. Συν. Μητρώου Εκπαιδευτών καθώς και για την ίδρυση σε αυτό, Ελεγκτικής Ακαδημίας. Θίχτηκε επίσης το θέμα της εισαγωγής της ψηφιακής τεχνολογίας και ο ρόλος που αυτή μπορεί και πρέπει να παίζει στον εκσυγχρονισμό του Ελ. Συν. Ειδικότερα τονίστηκε η αναγκαιότητα της βελτίωσης του ήδη υπάρχοντος πληροφοριακού συστήματος και της διασύνδεσης του με τα αντίστοιχα συστήματα των ελεγχόμενων φορέων. Τονίστηκε ακόμα η ανάγκη συμπερίληψης στις πρακτικές που χρησιμοποιούνται από το Ελ. Συν., σύγχρονων τεχνολογιών ανάλυσης δεδομένων που θα βοηθήσουν την συλλογή, ταξινόμηση και επεξεργασία των στοιχείων που συλλέγονται από τα στελέχη του κατά την άσκηση του ελεγκτικού τους έργου, διευκολύνοντας το και κάνοντας το πιο αποτελεσματικό. Η εισαγωγή και χρησιμοποίηση της τεχνολογίας, θεωρήθηκε ότι δεν θα συνδράμει το Ελ. Συν. μόνο στο ελεγκτικό του έργο, αλλά θα βοηθήσει και την ισχυροποίηση της εξωστρέφειας, που από τις παρατηρήσεις των στελεχών του, είναι απαραίτητη στη νέα αυτή προσπάθεια για εκσυγχρονισμό και αναδιοργάνωση, μέσω της δημιουργίας ενός σύγχρονου site και μιας ιστοσελίδας η οποία εκτός από τη γνωριμία του κοινού με το θεσμό, θα γνωστοποιεί τις αποφάσεις, τις εκθέσεις και τα αποτελέσματα των ελέγχων του. Τέλος διατυπώθηκε η άποψη ότι το Ελ. Συν. πρέπει να επωφεληθεί από την πείρα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και των αντίστοιχων θεσμών άλλων χωρών όπως της Γαλλίας και της Ισπανίας (Ντούνη και συν., 2020).

5.2. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Για την επιτυχία οποιασδήποτε μεταρρύθμισης αναγκαίο προαπαιτούμενο είναι η ύπαρξη νομοθετικής προσαρμογής. Στην περίπτωση της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου που ασκούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο και της μεταστροφής του ελεγκτικού ενδιαφέροντος του σε νέα πεδία, παράλληλα με τις παραδοσιακές μορφές ελέγχου, η συμβολή κατάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, ήταν επιβεβλημένη.

Σε εφαρμογή των παραπάνω, εκδόθηκαν δύο σημαντικά για το Ελ. Συν., νομοθετήματα, τα οποία εκτός των άλλων, περιλαμβάνουν διατάξεις που αφορούν το ελεγκτικό του έργο.

Ο λόγος για τους νόμους 4700/2020, «Ενιαίο Κείμενο Δικονομίας για το Ελ. Συν., ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελ. Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» και 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις».

5.2.1 ΝΟΜΟΣ 4700/2020

Ο πρώτος εξ αυτών αποτελείται από 383 άρθρα, εξήντα ένα (61) κεφάλαια και δύο ενότητες. Οι διατάξεις που αφορούν το ελεγκτικό έργο του Δικαστηρίου, περιλαμβάνονται στα κεφάλαια 53,54,56 & 57 τα οποία απαρτίζονται από είκοσι δύο (22) άρθρα συνολικά.

Με τον ν. 4700/2020, μεταξύ των άλλων, θεσπίστηκε ένα «Ολοκληρωμένο Νομοθετικό Πλαίσιο για τον Προσυμβατικό Έλεγχο», ο οποίος στο αναμορφωμένο Ελ. Συν. κατέχει δεσπόζουσα θέση. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4700/2020, πραγματοποιήθηκε μια προσπάθεια κωδικοποίησης όλων των ρυθμίσεων για τον προσυμβατικό έλεγχο, που ίσχυαν έως τότε και οι οποίες είχαν θεσπιστεί μέσω αποσπασματικών νομοθετικών διατάξεων και μέσω της νομολογίας του Ελ. Συν. Τοιουτοτρόπως, αφενός οι διατάξεις αυτές θα αποκτούσαν συνοχή και ομοιογένεια και αφετέρου το νομικό πλαίσιο που αφορά τον προσυμβατικό έλεγχο πληρωμών θα λάμβανε μια μορφή πιο κατανοητή κατά την εκτέλεση του (σ. 1).

Σκοπός ήταν η ενίσχυση του προσυμβατικού ελέγχου και η αναβάθμιση της θέσης του μεταξύ των διαφόρων ειδών ελέγχου που ασκεί το Ελ. Συν., θέση που του αρμόζει ως συνταγματικά κατοχυρωμένη μορφή ελέγχου. Ορισμένες από τις ρυθμίσεις που προβλέφθηκαν με τις ανωτέρω διατάξεις των κεφαλαίων 53 & 54, αφορούν τον επαναπροσδιορισμό των ορίων βάσει των οποίων ένα σχέδιο σύμβασης υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο. Ειδικότερα το όριο αυτό διαμορφώθηκε σε 300.000 ευρώ για την υπαγωγή σε έλεγχο από Επίτροπο, 1.000.000 ευρώ για έλεγχο από τα αρμόδια κλιμάκια του Ελ. Συν. και 5.000.000 ευρώ για συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειώνεται ότι με τις διατάξεις του άρθ. 51 του ν. 5016/2023, το όριο για υπαγωγή σε Κλιμάκιο διαμορφώθηκε σε 1.700.000 ευρώ. Σημαντική και ενδεικτική της επιχειρούμενης αναβάθμισης του προσυμβατικού ελέγχου, κρίνεται η πρόβλεψη της εκδίκασης των προσφυγών αναθεώρησης από την ελάσσονα

Ολομέλεια και όχι από Τμήμα του Ελ. Συν. επιφορτισμένο με αυτή την αρμοδιότητα καθώς και η δυνατότητα υπαγωγής μίας υπόθεσης προσυμβατικού με ιδιαίτερη σημασία, κατά την κρίση του Προέδρου, στην μείζονα Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Τέλος βαρύνουσας σημασίας είναι η δυνατότητα ενσωμάτωσης στο Ελ. Συν. της πείρας και των γνώσεων της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία μπορεί να συνδράμει όποτε αυτό της ζητηθεί (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4700/2020).

Οι διατάξεις του Κεφαλαίου 56 του ν. 4700/2020, ως στόχο είχαν την «ενδυνάμωση και εμπάθυνση της ελεγκτικής αποστολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου», εισάγοντας ζωτικής σημασίας ρυθμίσεις, οι οποίες αποτέλεσαν τα αρχικά βήματα μίας προσπάθειας που συνεχίστηκε και εξελίχθηκε με τις σχετικές διατάξεις του νόμου 4820/2021, που ακολούθησε. Στα πλαίσια αυτά προβλέφθηκε η δημιουργία Τμήματος Ελέγχων, η διενέργεια ελέγχου αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, η διενέργεια στοχευμένων και ειδικών ελέγχων, η δυνατότητα παρέμβασης της Βουλής επί του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων του Ελ. Συν. προτείνοντας νέους ελέγχους ή ζητώντας την προτεραιότητα κάποιων άλλων ήδη ενταγμένων στο πρόγραμμα, η συμπερίληψη στην Ετησία Έκθεση του Σώματος των πορισμάτων των διεξαχθέντων ελέγχων καθώς και των συστάσεων επ' αυτών.

Ακολούθως οι διατάξεις του Κεφ. 57, αφορούσαν τους κατασταλτικούς ελέγχους και ειδικότερα τον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων, των λογαριασμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ & Β βαθμού και των λογαριασμών των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

Το σχετικό σχέδιο νόμου συζητήθηκε και ψηφίστηκε κατά τις Συνεδριάσεις ΡΕΖ΄ στις 25/06/2020 & ΡΞΘ΄ στις 29/06/2021, της ΙΗ΄ Περιόδου, της Α΄ Συνόδου της Βουλής, όπου έγινε δεκτό με μεγάλη πλειοψηφία καθώς το κυβερνών κόμμα, το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης και το τρίτο κόμμα της Βουλής, τάχθηκαν υπέρ.

Σημειώνεται ότι:

- Ένα χρόνο νωρίτερα είχαν διεξαχθεί εκλογές από τις οποίες προέκυψε μονοκομματική κυβέρνηση της Ν.Δ. και Βουλή στην οποία συμμετείχαν έξι κόμματα.
- Οι διατάξεις που περιλαμβάνονταν στα Κεφ. 56 & 57 του ν. 4700/2020, υπήρξαν βραχύβιες καθώς, ένα χρόνο αργότερα, τροποποιήθηκαν με τον ν. 4820/2021.
- Οι διατάξεις που περιλαμβάνονται στα Κεφ. 53 & 54 του ν. 4700/2020 οι οποίες αφορούν τον προσυμβατικό έλεγχο, είναι από παράδειγμα ειδικής και συγκεκριμένης

πρωτογενούς νομοθέτησης. Ενδεικτικό είναι ότι σε μια διάταξη μόνο, αυτή του άρθρου 332, προβλέπεται η έκδοση δευτερογενούς νομοθετικής πράξης, ειδικότερα ΚΥΑ των Υπουργών Δικαιοσύνης και Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

5.2.2 ΝΟΜΟΣ 4820/2021

Ήδη με τις διατάξεις του άρθρου 372 του ν. 4700//2020, προβλέφθηκε η σύσταση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με σκοπό την εκπόνηση Κώδικα Οργανικών διατάξεων για το Ελ. Συν., καθώς σύμφωνα με τον τότε Υπουργό Δικαιοσύνης Κων/νο Τσιάρα , κάτι τέτοιο θεωρήθηκε απαραίτητο λόγω της συμπερίληψης διατάξεων, στον ισχύοντα Οργανισμό «οι οποίες θα έχουν καταργηθεί ή τροποποιηθεί ρητώς ή σιωπηρώς, ώστε η χρήση των λοιπών να καθίσταται δυσχερής και σε βάρος του δημοσίου (ΡΞΘ΄ Συνεδρίαση της Βουλής 29/06/2020, σ. 15439).

Κατ' εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης, εκδόθηκε από τον Υπουργό Δικαιοσύνης η υπ' αριθμ.45181 οικ/φ. 346/21.10.2020 απόφαση με την οποία Πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής ορίστηκε ο Πρόεδρος του Ελ. Συν., Ιωάννης Σαρμάς με αναπληρώτρια την Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, Σωτηρία Ντούνη (4^η Γεν. Συν./25.02.2021 της Ολομέλειας του Ελ. Συν.).

Το αποτέλεσμα των εργασιών της επιτροπής, παρουσιάστηκε στην Ολομέλεια του Ελ. Συν. όπου και συζητήθηκε σε σειρά συνεδριάσεων και εγκρίθηκε στην 5^η Γεν. Συν./ 26^{ης} Φεβρουαρίου 2021, της πλήρους Ολομέλειας του Ελ. Συν.

Από τα ανωτέρω παρατηρείται ότι, ήδη με την έκδοση του ν. 4700/2020 άρχεται η προετοιμασία για το επόμενο σημαντικό, για τον εκσυγχρονισμό και την αναμόρφωση του Ελ. Συν., νομοθέτημα, τον νέο Οργανικό του νόμο.

Το πνεύμα που διακατείχε την ενδεκαμελή νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οπτική από την οποία προσεγγίστηκε το θέμα, οι ανάγκες που προκρίθηκαν, οι προτεραιότητες και οι στόχοι που τέθηκαν, αναφέρονται στο Κεφάλαιο 1 της Ετήσιας Έκθεσης έτους 2021, του Ελ. Συν. Ειδικότερα οι στόχοι της Επιτροπής αφορούσαν την εξάλειψη των αντικρουόμενων υφιστάμενων διατάξεων, την κάλυψη των όποιων νομοθετικών κενών υπήρχαν σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα αυτών που υφίστανται τον έλεγχο καθώς και την υιοθέτηση δοκιμασμένων διεθνώς, επιτυχημένων πρακτικών που εισάγουν στο προσκήνιο και επιδιώκουν την αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Προτεραιότητα αποτέλεσε ο

συγχρονισμός των νέων ρυθμίσεων με τη νομολογία του Ελ. Συν., του «Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και του «Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου». Ως ιδιαίτερης σημασίας στόχος για την Επιτροπή υπήρξε η προώθηση των σχέσεων του Σώματος με τη Βουλή των Ελλήνων μέσω της παροχής σε αυτή έγκυρων πληροφοριών επί των θεμάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων του (σ. 7).

Για την επίτευξη των στόχων αυτών κρίθηκε απαραίτητη μια αναδιοργάνωση του Ελ. Συν. η οποία και επιχειρήθηκε με τον ν. 4820/2021. Ένα νόμο οι διατάξεις του οποίου αφορούν όλους τους φορείς που σχετίζονται με το ελεγκτικό έργο του Ελ. Συν., αφορούν ακόμα τους δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους του ανώτατου αυτού δικαστηρίου, όπως και το σύνολο της κοινωνίας καθώς αυτή είναι ο τελικός αποδέκτης των υπηρεσιών του Ελ. Συν. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου του παραπάνω νόμου, για τη ρύθμιση των θεμάτων που επαναρυθμίζονται με τον ν. 4820/2021, ίσχυε ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο περιλάμβανε τις διατάξεις του ν. 4129/2013, του π.δ/τος 1225/1981 και ένα μέρος των διατάξεων του ν. 4700/2020. Κατά τη σύνταξη του σχεδίου νόμου επισκοπήθηκαν και χρησιμοποιήθηκαν ως οδηγός, ανάλογες πρακτικές ελεγκτικών οργάνων χωρών της Ευρώπης, με συναφή δομή προς το ελληνικό Ελ. Συν. Ειδικότερα για τη σύνταξη των διατάξεων του νομοσχεδίου, συνυπολογίστηκαν οι πρακτικές των αντίστοιχων οργάνων της Πορτογαλίας και της Γαλλίας, τόσο ως προς τις ελεγκτικές τους αρμοδιότητες, όσο και ως προς τη σχέση που αυτά έχουν με το κοινοβούλιο της χώρας τους. Από παράδειγμα αποτέλεσε η Πορτογαλία στην οποία υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη που παρέχει στο κοινοβούλιο τη δυνατότητα να καταθέτει προτάσεις για την διεξαγωγή συγκεκριμένων ελέγχων. Χρήσιμες υπήρξαν ακόμα οι ελεγκτικές πρακτικές που ακολουθεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικά για τις διατάξεις που αφορούν τα είδη ελέγχων, η σύνταξη τους βασίστηκε στα εγκεκριμένα από το INTOSAI διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ISSAI.

Εκτός από τους επιδιωκόμενους στόχους του σχεδιαζόμενου νομοθετήματος που αναφέρθηκαν από την νομοπαρασκευαστική του επιτροπή, υπάρχουν και στόχοι που αφορούν τη βιώσιμη ανάπτυξη και έχουν τεθεί από τα Ηνωμένα Έθνη. Από την ομάδα των στόχων αυτών, οι διατάξεις του εν λόγω νομοσχεδίου υπηρετούν την προώθηση της «Ειρήνης, δικαιοσύνης, ισχυρών δεσμών» και της «Συνεργασίας για τους στόχους» (Αιτιολογική Έκθεση, σ. 88).

Στη συνέχεια, και σε σχέση με την πρόβλεψη χρήσης πληροφοριακού συστήματος καθώς και με τον ρόλο του συστήματος αυτού στην κατάκτηση των επιδιωκόμενων στόχων, στην

Αιτιολογική Έκθεση αναφέρεται ότι τα αποτελέσματα από τη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας, στα πλαίσια των ασκούμενων από το Ελ. Συν., ελέγχων, θα είναι άμεσα καθώς η εν λόγω τεχνολογία καθίσταται απαραίτητη τόσο για την διεξαγωγή συγκεκριμένων μορφών ελέγχου, όπως «τον έλεγχο της αξιοπιστίας των πληροφοριακών συστημάτων του ελεγχόμενου» (σ. 92) όσο και για την διευκόλυνση της πρόσβασης σε αναγκαία για τη διεξαγωγή του ελέγχου, στοιχεία του ελεγχόμενου φορέα, μέσω της διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών τους συστημάτων. Τα πληροφοριακά συστήματα δε, που θα εγκατασταθούν και θα χρησιμοποιηθούν στο Ελ. Συν. ακολουθώντας την ψηφιακή στρατηγική της χώρας καθώς είναι ενταγμένα στη «Βίβλο του Ψηφιακού Μετασχηματισμού», θεωρήθηκαν ζωτικής σημασίας για την παρακολούθηση της πορείας του συνόλου των ελέγχων που διεξάγει το Ελ. Συν. καθόσον θα ενημερώνονται με όλα τα νέα, σχετικά με αυτούς, στοιχεία (σ. 92). Η ψηφιακή τεχνολογία, με την μορφή «λογισμικών τεχνητής νοημοσύνης», προβλέφθηκε από τις σχεδιαζόμενες διατάξεις, ώστε να αποτελέσει ένα από τα σύγχρονα μέσα που θα έχει στη διάθεση του το Ελ. Συν. για ταχύτερη και εγκυρότερη διεξαγωγή των ελέγχων του. Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η ψηφιακή τεχνολογία πρόκειται να παίζει έναν πρωτεύοντα ρόλο, αποτελώντας την αιχμή του δόρατος, στην προσπάθεια του Ελ. Συν. για εκσυγχρονισμό και μεγέθυνση της αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας των ελέγχων του. Για το σκοπό αυτό η επιμόρφωση στον τομέα αυτό του ήδη υπάρχοντος προσωπικού, η πρόβλεψη ειδικών θέσεων στον Οργανισμό, ακόμα και η υποστήριξη από εξωτερικούς συνεργάτες, κρίθηκε απαραίτητη. (Αιτιολογική Έκθεση, σσ. 91-92).

Στην «Έκθεση Γενικών Συνεπειών» του νομοσχεδίου, η οποία συνοδεύει την Αιτιολογική του Έκθεση, παρουσιάζεται το πλήθος των ωφελειών που υπολογίζεται ότι θα προκύψουν από τις σχεδιαζόμενες διατάξεις. Έτσι, ως άμεσα οφέλη εμφανίζονται η «εξοικονόμηση χρόνου» και η αύξηση «της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας», ενώ ως έμμεσα οφέλη η «βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών» και η «αύξηση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας των θεσμών» (σ. 124). Τα οφέλη αυτά θα προκύψουν ως απόρροια πρώτον των μεταρρυθμίσεων με τις οποίες θα επέλθει η προσαρμογή των ελεγκτικών διαδικασιών στις σύγχρονες συνθήκες και δεύτερον της συμβολής του διαλειτουργικού πληροφοριακού συστήματος, η χρήση από το Ελ. Συν. του οποίου θα επιφέρει μείωση του χρόνου περαίωσης των ελεγκτικών διαδικασιών, άρα και περιορισμό των απαιτούμενων εργατοωρών, το πλεόνασμα των οποίων μπορεί να διατεθεί σε επιπλέον ελέγχους. Με τον τρόπο αυτό θα

διευρυνθούν τα ελεγκτικά αποτελέσματα και θα αυξηθεί η διαφάνεια στη δημόσια διαχείριση.

Κατά τη δημόσια διαβούλευση του νομοσχεδίου, η οποία έλαβε χώρα το χρονικό διάστημα από 25.06.2021 έως 09.07.2021, με κατάθεση σχολίων στην πλατφόρμα open.gov.gr, οι συμμετέχοντες ήταν τρεις (3) και από τα σχόλια τους υιοθετήθηκε ένα (1). Δεν υιοθετήθηκε σχόλιο που αφορούσε την παροχή στους υπαλλήλους του Ελ. Συν. της δυνατότητας, μετά την παρακολούθηση ειδικά σχεδιασμένου προγράμματος, να πιστοποιηθούν ως εξωτερικοί ελεγκτές και σχόλιο που θεωρούσε πολύ στενό το περιθώριο των δύο μηνών για την υποβολή του προϋπολογισμού και των απολογιστικών στοιχείων των επιχορηγούμενων φορέων που αναφέρεται στο άρθρο 179 του Σχέδιου Νόμου (Έκθεση Διαβούλευσης).

Το σχέδιο νόμου συζητήθηκε και ψηφίστηκε στη Βουλή, στις 22.07.2021 κατά την ΡΟ΄ Συνεδρίαση της (σσ. 17143 -17235) και έλαβε ισχυρή πλειοψηφία, καθώς τα άρθρα που αφορούσαν το Ελ. Συν. υπερψηφίστηκαν από το κυβερνών κόμμα, το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης και το τρίτο σε αντιπροσώπευση κόμμα στη Βουλή. Ο νόμος 4820/2021 ο οποίος δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 130/ Α΄/23.07.2021, αποτελείται από τέσσερις ενότητες και 211 άρθρα. Ο Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλαμβάνει την Πρώτη Ενότητα του νόμου και τα άρθρα 1 έως & 167. Από την ψήφιση του ν. 4700/2020, ένα έτος πριν, δεν είχε μεσολαβήσει καμία αλλαγή στη σύνθεση της Βουλής, ούτε και στο τιμόνι του αρμόδιου Υπουργείου Δικαιοσύνης, καθώς ο υπουργός Κώστας Τσιάρας, διατηρήθηκε στη θέση του παρά τον κυβερνητικό ανασχηματισμό της 5^{ης} Ιανουαρίου 2021.

Από την αριθμητική ανάλυση των στοιχείων που περιλαμβάνονται στον Πίνακα του Παραρτήματος Ι, ο οποίος αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκύπτουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις:

- ✓ το 94% των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων με υποχρεωτική έκδοση, αφορούν αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου
- ✓ το 51,62% από αυτές, έχει εκδοθεί. Σημειώνεται ότι, στο ποσοστό αυτό δεν περιλαμβάνονται οι υποχρεωτικές προς έκδοση αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελ. Συν. που προβλέπονται στον Οργανικό του Νόμο, έχουν όμως ήδη προσφάτως εκδοθεί κατ' επιταγή διατάξεων του νόμου 4700/2020 που στη συνέχεια αντικαταστάθηκαν από διατάξεις του νόμου 4820/2021. Παράδειγμα αποτελεί η Απόφαση ΦΓ8/55081 της Ολομέλειας του Ελ. Συν., η οποία εκδόθηκε κατ' επιταγή της διάταξης του άρθρου 341 του ν. 4700/2020 και αφορά «Διαδικασία Ελέγχου από

το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική δικαιοδοσία του».

Οι καινοτομίες που εισήγαγαν οι διατάξεις του ν. 4820/2021 που αφορούν το Ελ. Συν. και τα θέματα που επιλήφθηκαν είναι πολλά. Ένα από αυτά αφορά την δημιουργία και έτερου Τμήματος Ελέγχου, το οποίο ήρθε να προστεθεί ως εύλογη κατάληξη της επιτυχημένης λειτουργίας του Τμήματος Ελέγχων που είχε ήδη δημιουργηθεί βάσει των διατάξεων του άρθρου 340 του ν. 4700/2020. Με τον Νέο Οργανικό Νόμο του Ελ. Συν. στο Πρώτο Τμήμα Ελέγχων ανατέθηκε ο σχεδιασμός των Προγραμμάτων Ελέγχων και η έκδοση των Εκθέσεων των Ελέγχων που περιλαμβάνονται σε αυτά ενώ το Δεύτερο Τμήμα Ελέγχων εφομίσθηκε τους παραδοσιακούς ελέγχους του Συνεδρίου. Σημαντική είναι επίσης η δημιουργία Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων που συνεργάζεται στενά με τα ανωτέρω Τμήματα Ελέγχων παρέχοντας τους την αναγκαία πληροφόρηση για την σύνταξη Προγραμμάτων Ελέγχων με περιεχόμενο επίκαιρο και εύστοχο(Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4820/2021).

Αναφορικά με τους ασκούμενους από το Ελ. Συν. ελέγχους, στο νόμο περιλήφθηκαν οι θεμελιώδεις αρχές τους, οι οποίες όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική του Έκθεση (σ. 100), συνάδουν με τα πρότυπα του Διεθνή Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων (INTOSAI). Οι αρχές αυτές αποτελούν अपαράβατους κανόνες και χαράσσουν τα πλαίσια εντός των οποίων πραγματοποιείται κάθε ελεγκτική ενέργεια. Τα πλαίσια αυτά συνθέτουν οι αρχές: α. της ακεραιότητας, του ανεπηρέαστου δηλαδή προγραμματισμού και διεξαγωγής των ελέγχων, που σε κάθε περίπτωση διατηρούν την αυτοτέλεια τους (άρθ. 58), β. της αποτελεσματικότητας, δηλαδή της υλοποίησης των ελεγκτικών στόχων και της επίτευξης των ελεγκτικών αποτελεσμάτων έχοντας ως γνώμονα την οικονομικότητα και την αποδοτικότητα. Πρόκειται για όρους αλληλοσυμπληρούμενους, γνωστούς ως τα τρία e (economy, efficiency, effectiveness), οι οποίοι συνθέτουν την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και στην περίπτωση αυτή, της σωστής διαχείρισης κατά τον προγραμματισμό και την διεξαγωγή των ελέγχων (άρθ. 59), γ. της αναλογικότητας, δηλαδή της ισορροπίας ανάμεσα στα βέλτιστα ελεγκτικά αποτελέσματα και στην ελάχιστη χρονική επιβάρυνση των ελεγχόμενων φορέων (άρθ. 60), δ. του επαγγελματισμού, που αναφέρεται στην διενέργεια των ελέγχων σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα συνυπολογιζόμενων των εγχώριων ελεγκτικών αναγκών (άρθ.61), ε. της δικαιοσύνης, δηλαδή της ενδελεχούς εξέτασης όλων των παραγόντων και δεδομένων, κατά τη λήψη αποφάσεων που κατ' οποιοδήποτε τρόπο θίγουν τα ελεγχόμενα φυσικά πρόσωπα, τα οποία επιπρόσθετα πρέπει

να αντιμετωπίζονται χωρίς διακρίσεις, με ίσους όρους (άρθ. 62), στ. της ευθύνης, για την προστασία και την εξασφάλιση των αρχών της «δημοσιονομικής βιωσιμότητας», « του κράτους δικαίου», «της λογοδοσίας», «της υπευθυνότητας» και «της διαφάνειας». Η «σκοπιμότητα των δημόσιων πολιτικών», δεν περιλαμβάνεται στα πεδία ελέγχου του Ελ. Συν. (άρθ. 63), ζ. της συνεκτικότητας, δηλαδή της θεώρησης κάθε ελέγχου, όχι ως μια αυτοτελή μονάδα αλλά ως μέρος ενός συνεκτικού συνόλου και ως προϊόν μιας σωστά σχεδιασμένης στρατηγικής ελέγχων (άρθ. 64).

Σχετικά με τα είδη των ελέγχων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Ελ. Συν., επιχειρείται μια κατηγοριοποίηση, η οποία επιτρέπει την ευκρινή κατανόηση της νέας κατεύθυνσης που έχει λάβει το ελεγκτικό ενδιαφέρον του Συνεδρίου. Έτσι οι έλεγχοι ανάλογα με τα ελεγκτικά κριτήρια που έχουν τεθεί, διακρίνονται α. σε ελέγχους «αξιοπιστίας των λογαριασμών», στα πλαίσια των οποίων ελέγχεται η τήρηση των λογιστικών αρχών κατά τη σύνταξη των λογαριασμών του ελεγχόμενου φορέα και η ορθότητα των λογιστικών εγγραφών (άρθ. 82), β. σε ελέγχους «συμμόρφωσης», όπου ελέγχεται η νομιμότητα και κανονικότητα μιας σειράς από πράξεις του ελεγχόμενου φορέα που ως αρχή έχει την «δέσμευση της πίστωσης από τον προϋπολογισμό» και ως κατάληξη τη «λογιστική αποτύπωση των συναλλαγών» (άρθ. 83), γ. σε ελέγχους «επιδόσεων», κατά τους οποίους ελέγχεται αν τηρούνται οι αρχές της «οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας» από τον ελεγχόμενο φορέα, αν οι στόχοι που έχουν τεθεί είναι αντικρουόμενοι, καθώς επίσης και η καταλληλότητα των μέσων και των ενεργειών για την επίτευξη των στόχων αυτών. (άρθ. 84).

Οι έλεγχοι ανάλογα με τον τρόπο που προσεγγίζεται το αντικείμενο του ελέγχου, διακρίνονται α. σε ελέγχους «αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου», όπου ελέγχεται εάν το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα είναι σε θέση να επιτελέσει το έργο του μειώνοντας στο ελάχιστο τους δημοσιονομικούς κινδύνους (άρθ. 86), β. σε « απευθείας ελέγχους για τη διαπίστωση δημοσιονομικών πλημμελειών», οι οποίοι μπορεί να έχουν προληπτικό ή κατασταλτικό χαρακτήρα (άρθ. 87).

Ανάλογα με τις έννομες συνέπειες τους, οι ασκούμενοι από το Ελ. Συν. έλεγχοι, διακρίνονται σε α. ελέγχους που «διακωλύουν την ανάπτυξη νομικών συνεπειών», (άρθ. 92). Παράδειγμα του είδους αυτού είναι ο προσυμβατικός έλεγχος κατά τον οποίο μπορεί να κριθεί ότι κωλείται η υπογραφή ενός σχεδίου σύμβασης για λόγους που αναλύονται στη σχετική Πράξη του αρμόδιου Επιτρόπου ή Κλιμακίου (Λιάσκα, 2023), β. έλεγχοι η κατάληξη των

οποίων είναι η απαλλαγή ή ο καταλογισμός των δημοσιονομικώς υπευθύνων (άρθ. 94). «Δημοσιονομικώς υπεύθυνοι είναι όσοι εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαδικασία για την παραγωγή πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες σε βάρος των οποίων και κατά το μέτρο της ευθύνης τους, καταλογίζεται το έλλειμα που διαπιστώνεται σε δημόσια διαχείριση» (Λιάσκα, 2023, σ. 313), γ. έλεγχοι «για τη διατύπωση ελεγκτικής γνώμης» που αφορούν όλη τη διαχείριση ή έναν μεμονωμένο λογαριασμό και ακολουθούν τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI (άρθ. 95), δ. έλεγχοι που καταλήγουν στη «διατύπωση συστάσεων», οι οποίες στοχεύουν στη θεραπεία συστημικών παθογενειών, στη λύση προβλημάτων που παρουσιάζονται σε προγράμματα επιδόσεων ή προβλημάτων σχετικών με την οργάνωση και λειτουργία των ελεγχόμενων φορέων. Των συστάσεων, μετά την έλευση εύλογου χρονικού διαστήματος, ακολουθεί έλεγχος για τη διαπίστωση του βαθμού συμμόρφωσης (άρθ. 96).

Τέλος, ανάλογα με το αντικείμενο τους, οι έλεγχοι διακρίνονται σε α. ελέγχους «συνολικής διαχείρισης», όπου για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, συχνά ενός έτους, ελέγχεται η «ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης» του φορέα ο οποίος υπόκειται στον έλεγχο (άρθ. 89), β. «εξατομικευμένους ελέγχους», που αφορούν όχι το σύνολο της διαχείρισης αλλά κάποιες εκ των προτέρων ορισμένες λογιστικές εγγραφές, λογαριασμούς, διαχειριστικές πράξεις ή ακόμα και τη διαπίστωση της αξιοπιστίας συγκεκριμένου πληροφοριακού συστήματος που είναι εγκατεστημένο και λειτουργεί σε ελεγχόμενο φορέα (άρθ. 91), γ. σε «θεματικούς ελέγχους», οι οποίοι μπορεί να είναι κάθετοι, να αφορούν έναν μόνο ελεγχόμενο φορέα ή οριζόντιοι, που είναι και οι πλέον συνηθισμένοι και αφορούν έναν, επαρκή για την εξαγωγή συμπερασμάτων, αριθμό φορέων (άρθ. 90). Στο σημείο αυτό, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι υπάρχει η δυνατότητα συνδυασμού των ελέγχων που αναφέρθηκαν, με απώτερο σκοπό την επίτευξη του βέλτιστου ελεγκτικού αποτελέσματος. (άρθ. 98).

Εκτός της ανωτέρω κατάταξης στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού των ασκούμενων ελέγχων προβλέπονται επίσης «Έλεγχοι συστημάτων πληροφορικής και ψηφιακοί έλεγχοι» (άρθ. 107-109).

5.3.ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ- ΕΛΕΓΧΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

Από τα παραπάνω είδη ελέγχου κάποια ξεχωρίζουν λόγω της ιδιαίτερης οπτικής τους και των καινοτόμων χαρακτηριστικών τους. Ένα τέτοιο είδος είναι οι έλεγχοι επιδόσεων στους οποίους όπως είδαμε παραπάνω, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθ. 84 του ν. 4820/2021 «ερευνάται, αν τα συστήματα διαχείρισης, οι λειτουργίες, τα προγράμματα, οι

δραστηριότητες ή οι φορείς λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας». Οι έλεγχοι αυτοί σκοπό έχουν τον εντοπισμό συστημικών παθογενειών στη δημόσια διαχείριση. Πρόκειται για ελέγχους που καταλήγουν στην τροφοδότηση του ελεγχόμενου φορέα με συστάσεις που υποστηρίζονται από ισχυρά τεκμήρια τα οποία έχουν προκύψει από την ελεγκτική διαδικασία.

Η Πρόεδρος του Ελ. Συν. Α. Θεοτοκάτου, με τις υπ' αριθμ. 43895/12-07-2017 & 24002/08.04.2019 αποφάσεις της, αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα και τη δυναμική των συγκεκριμένων ελέγχων, συγκρότησε ομάδα εργασίας για την κατάρτιση Εγχειριδίου Ελέγχου Επιδόσεων. Ήδη από το 2020 οι Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελ. Συν. έχουν εφοδιαστεί με το ως άνω Εγχειρίδιο, το οποίο ως στόχο έχει να βοηθήσει τους ελεγκτές του Ελ. Συν. στην διεξαγωγή ελέγχων επιδόσεων, που θα αποτελούν πρότυπα ποιότητας και αποτελεσματικότητας (1^η Γεν. Συν. /08.01.2020 της Ολομέλειας του Ελ. Συν).

Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο αυτό «ο έλεγχος επιδόσεων είναι μια ανεξάρτητη διαδικασία, η οποία έχει ως στόχο τη μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που υλοποιούνται από τους δημόσιους φορείς με σεβασμό στην οικονομικότητα και με απώτερο σκοπό τη βελτίωση τους» (2020,σ.10). Συνεχίζοντας, στο Εγχειρίδιο Ελέγχου Επιδόσεων αναφέρεται ότι η οικονομικότητα σχετίζεται με την εξασφάλιση του χαμηλότερου κόστους για την επίτευξη ενός αποτελέσματος/στόχου, η αποδοτικότητα σχετίζεται με την βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων που έχει ένας φορέας στη διάθεση του και η αποτελεσματικότητα σχετίζεται με τον βαθμό επίτευξης ενός, εκ των προτέρων καθορισμένου στόχου (2020).

Ο έλεγχος επιδόσεων είναι έκφραση της μεταβολής που έχει συντελεστεί στην λογική του ελέγχου, η οποία από την παραδοσιακή μορφή της εξαγωγής ενός νομικού συμπεράσματος αφότου έχει προηγηθεί η εξέταση της υπόθεσης βάσει ενός κανόνα δικαίου, μεταβαίνει σε μια λογική εργαλειακού χαρακτήρα, όπου εξέχοντα ρόλο στην εξαγωγή συμπερασμάτων έχει το πώς σχετίζεται το κόστος με το όφελος. Παράδειγμα της παραδοσιακής λογικής του ελέγχου αποτελεί ο έλεγχος νομιμότητας. Στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, το ζητούμενο προχωρά ένα βήμα παραπέρα από την νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών. Τώρα το ελεγκτικό ενδιαφέρον επικεντρώνεται στην εξέταση των αρχών της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, οι οποίες αποτελούν τις συνιστώσες της «χρηστής δημοσιονομικής διοίκησης», αποκλείοντας ταυτόχρονα την εξέταση των στόχων αυτών καθ'αυτών και του τρόπου που αυτοί τέθηκαν καθώς κάτι τέτοιο εκπίπτει των αρμοδιοτήτων του Ελ. Συν. (Τασόπουλος, 2023, σ. 300).

Η σύγχρονη ελεγκτική προσέγγιση αναγνωρίζει ως πρόβλημα εκτός από την μη νόμιμη εκταμίευση του δημόσιου χρήματος και την μη ορθολογική χρήση αυτού. Παράδειγμα μη ορθολογικής χρήσης του δημόσιου χρήματος αποτελεί η χρηματοδότηση αποτυχημένων προγραμμάτων τα οποία παρότι μπορεί να συνδέονται με νόμιμες διοικητικές πράξεις, ισοδυναμούν με κατασπατάληση του δημόσιου πλούτου (Μηλιώνης, 2020). Ο έλεγχος επιδόσεων αποτελεί το καταλληλότερο ελεγκτικό εργαλείο που έχει στη διάθεση του το Ελ. Συν. για την ανάδειξη των προβλημάτων που δεν συνδέονται απαραίτητα με ενέργειες μη νόμιμες αλλά με ενέργειες μη ορθολογικές.

5.4 ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΩΝ- ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ένα άλλο είδος σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου που ασκείται από το Ελ. Συν. είναι ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, ο οποίος και αποτελεί μια από τις βασικές ελεγκτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου (παρ. 1^α άρθ. 9 & παρ. δ άρθ. 102 του ν. 4820/2021) . Η απαρχή της ανάθεσης στο Ελ. Συν. του ελέγχου αυτού βρίσκεται στη διάταξη της παρ. 2 του άρθ. 169 «Εξωτερικός Έλεγχος [άρθρο 3(1) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]» του Ν. 4270/2014 σύμφωνα με την οποία « Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης» . Η διαδικασία που ακολουθείται από το Ελ. Συν. κατά τον έλεγχο αυτό, εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην 27^η Γενική Συνεδρίαση της 4^{ης} Νοεμβρίου του 2020. Το εγκριθέν σχέδιο της κανονιστικής απόφασης ΦΓ8/55081/04-11-2020, αναφέρει ότι, απαραίτητη προϋπόθεση ύπαρξης συστήματος εσωτερικού ελέγχου σε έναν φορέα, αποτελεί η καταγραφή των διαδικασιών «παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες», ο εντοπισμός των δημοσιονομικών κινδύνων που συνδέονται με τις πράξεις αυτές και η πρόβλεψη δικλίδων για την αντιμετώπιση των εν λόγω κινδύνων (σ. 4). Στόχος κάθε συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι η συρρίκνωση ή και η παντελής εξάλειψη των δημοσιονομικών κινδύνων μέσω της χρησιμοποίησης των δικλίδων που απαιτούνται για αυτό. Ειδικότερα οι κίνδυνοι αυτοί, όπως εκθέτονται στην παραπάνω απόφαση σχετίζονται με την μη σύννομη εκταμίευση δημόσιου χρήματος ή τη διάθεση του χωρίς την απαιτούμενη ασφάλεια εγγυήσεων για την αποτελεσματικότητα της ενέργειας αυτής, με τη μη σύννομη παροχή δικαιωμάτων σε τρίτους, με την ανάληψη υπερβολικών

υποχρεώσεων, με την παράνομη απομάκρυνση ή καταστροφή δημόσιας περιουσίας, με την παραίτηση από τυχόν αξιώσεις που έχει ο φορέας εις βάρος τρίτων (σσ.4-5) .

Σκόπιμη κρίθηκε επίσης από το Ελ. Συν., η σύνταξη εγχειριδίου ελέγχου για να χρησιμοποιηθεί ως βοήθημα των Επιτρόπων και ελεγκτών του, στα πλαίσια της διεξαγωγής των ελέγχων των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική τους αρμοδιότητα. Το εγχειρίδιο ομόφωνα εγκρίθηκε κατά την 24^η Γενική Συνεδρίαση της Μείζονος Ολομέλειας του Ελ. Συν. που διεξήχθη στις 13. 10. 2020. Στα πλαίσια της ανωτέρω συνεδρίασης ο Επίτροπος της Επικρατείας Αντώνιος Νικητάκης εκθέτοντας τις απόψεις του επί του θέματος συνέδεσε την αναβάθμιση του ρόλου των εσωτερικών συστημάτων κάθε φορέα στην τήρηση της νομιμότητας, με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών που ασκούσε το Ελ. Συν. Συνέδεσε ακόμα την αποτελεσματικότητα των συστημάτων αυτών, με τον εξωτερικό έλεγχο που τους ασκείται από το Ελ. Συν. καταδεικνύοντας έτσι την σπουδαιότητα του σχετικού εγχειριδίου το οποίο και υπερνήφισε θέτοντας το, με τη σύμφωνη γνώμη των μελών της Ολομέλειας του Ελ. Συν., στην υπηρεσία των ελεγκτικών οργάνων του Δικαστηρίου.

5.5 ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΩΝ- ΘΕΜΑΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ

Η νέα πρακτική των ελέγχων του Ελ. Συν. παίρνει μορφή στους θεματικούς ελέγχους που αυτό διεξάγει. Οι θεματικοί έλεγχοι είναι στην συντριπτική τους πλειονότητα οριζόντιοι έλεγχοι που διεξάγονται συγχρόνως σε ένα αριθμό φορέων ικανό για την εξαγωγή αξιόπιστων αποτελεσμάτων. Σε αυτούς, το πρωταρχικό ζητούμενο δεν είναι ο εντοπισμός της κακοδιαχείρισης σε ένα συγκεκριμένο ελεγχόμενο φορέα, αλλά η χρησιμοποίηση των ελεγκτικών δυνάμεων του Δικαστηρίου, για τον εντοπισμό συστημικών παθογενειών, η αντιμετώπιση των οποίων είναι βέβαιο ότι θα έχει ένα μεγαλύτερης σημασίας αποτέλεσμα για την δημόσια διοίκηση και την κοινωνία γενικότερα (Σαρμάς, 2023β)

Με αυτούς εκφράζεται η σύγχρονη οπτική που έχει υιοθετήσει το Ελ. Συν. αναφορικά με τη διαφύλαξη του δημόσιου χρήματος. Σύμφωνα με την οπτική αυτή, η άσκηση, παράλληλα με τους παραδοσιακούς ελέγχους, ελέγχων που σχετίζονται με κρίσιμα θέματα της ελληνικής πραγματικότητας και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι καθοριστικής σημασίας για την αρτιότερη επίτευξη των στόχων του Ελ. Συν.

5.5.1 ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΕΛΕΓΧΩΝ

Οι θεματικοί έλεγχοι, μπορεί να είναι έλεγχοι επίδοσης, έλεγχοι αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, μπορεί να είναι μικτοί έλεγχοι και να περιλαμβάνουν περισσότερα ελεγκτικά εργαλεία. Όποια μορφή όμως και να έχει ένας θεματικός έλεγχος, ύψιστη σημασία για το βαθμό σημαντικότητας των αποτελεσμάτων του, έχει η επιλογή του θέματος που θα διερευνήσει. Για την άντληση του θέματος του ελέγχου, έχει δημιουργηθεί ο Θεματικός Χάρτης Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο οποίος εισάχθηκε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου Ιωάννη Σαρμά, στα τέλη του έτους 2020, με αποστολή να επικουρήσει το Τμήμα Ελέγχων που είχε προσφάτως συσταθεί κατά τις διατάξεις του ν. 4700/2020, στην προσπάθειά του να συντάξει το «Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2021». Αντίστοιχοι θεματικοί χάρτες, άλλων ελεγκτικών αρχών με διεθνές κύρος, όπως το US Governmental Accountability Office (GAO) των Ηνωμένων Πολιτειών και το National Audit Office (NAO) της Μεγάλης Βρετανίας, αποτέλεσαν πρότυπα για τη δημιουργία του (Λιάσκα, 2023, σ. 313).

Τα θέματα του έχουν καταναμεηθεί σε τέσσερις βασικές ενότητες, καθεμία από τις οποίες περιέχει θεματικές υποκατηγορίες, όπως εμφανίζονται στον Παράρτημα II

5.5.2 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΘΕΜΑΤΟΣ

Τα κριτήρια βάση των οποίων επιλέγονται, από το αρμόδιο Τμήμα Ελέγχων I, τα θέματα των θεματικών ελέγχων, είναι ποικίλα. Η υποψία ότι σε ένα συγκεκριμένο πεδίο δύναται να υπάρχει παθογένεια, είναι ένα από τα κριτήρια. Ένας χώρος από τον οποίο μπορεί να προέλθει μια τέτοιου είδους υποψία, είναι τα αποτελέσματα των ήδη ολοκληρωμένων ελέγχων του Δικαστηρίου, στην περίπτωση που αυτά υποδεικνύουν παθογένεια.

Ευρήματα ήδη περαιωμένων χρηματοοικονομικών ελέγχων που διεξήχθησαν σε δήμους της χώρας, αποτέλεσαν το έναυσμα για την επιλογή του θέματος σε θεματικό έλεγχο, αποτελεσματικότητας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, που αφορούσε την τήρηση του μητρώου παγίων από τους δημόσιους φορείς. Οι Υπηρεσίες Επιτρόπων που διεξήγαγαν τον έλεγχο ανήλθαν σε είκοσι πέντε (25) και οι ελεγχόμενοι φορείς που ανήλθαν σε τριάντα δύο (32), περιλάμβαναν ΟΤΑ, ΑΕΙ, Ν.Π.Δ.Δ. και τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Λιάσκα, 2023, σ.314 Έκθεση Ελέγχου 11/2021 σ. 2 Έργο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2021).

Άλλο κριτήριο επιλογής θέματος αποτελεί η εξέχουσα θέση που αυτό καταλαμβάνει στην τρέχουσα επικαιρότητα. Ένα τέτοιο θέμα που απασχόλησε το Δικαστήριο, με τη μορφή θεματικού ελέγχου, είναι η πανδημία του Covid -19. Αφετηρία αποτέλεσαν τα προβλήματα

που η πανδημία δημιούργησε κατά την παροχή της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης. Έτσι διεξήχθη θεματικός έλεγχος επιδόσεων, σε δέκα (10) κρατικά νοσοκομεία, ο οποίος αφορούσε την κάλυψη των ιδιαίτερα αυξημένων, λόγω της πανδημίας, αναγκών για κλίνες στις Μονάδες Εντατικής Θεραπείας των Νοσοκομείων (Λιάσκα, 2023, σ.314).

Το ίδιο το Δικαστήριο, με τη νομολογία του αναδεικνύει θέματα που ελλοχεύουν παθογένεια, κάνοντας τα έτσι υποψήφια για θεματικούς ελέγχους. Ένα θέμα που αναδύθηκε μέσα από την νομολογία του Ελ. Συν. και ειδικότερα μέσα από την 1025/2020 απόφαση της Ολομέλειας του, είναι η δυσκολία επιβεβαίωσης της παροχής υπηρεσιών προς τους ελεγχόμενους φορείς. Σε κάποιες μάλιστα υπηρεσίες όπως καθαριότητας, φύλαξης, εκπαίδευσης, καλλιτεχνικές, απολύμανσης και διαφήμισης λόγω της φύσης τους, το επίπεδο δυσκολίας της επιβεβαίωσης είναι κατά πολύ αυξημένο. Για τους λόγους αυτούς διεξήχθη από είκοσι τρεις (23) Υπηρεσίες Επιτρόπων, θεματικός έλεγχος αποτελεσματικότητας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, σε είκοσι επτά (27) συνολικά ελεγχόμενους φορείς, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Υπουργεία, Νοσοκομεία, Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και σε τρία (3) καταστήματα κράτησης (Λιάσκα, 2023,σ.314 · Έκθεση Ελέγχου 8/2021 σ. 2 · Πρόγραμμα Ελέγχων 2021).

Τέλος, κριτήριο επιλογής θέματος αποτελεί η ανάγκη αντιμετώπισης προβλημάτων καθώς και η ανάγκη βελτίωσης καταστάσεων και διαδικασιών, που σχετίζονται με ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες. Μέσω της ενεργοποίησης του κριτηρίου αυτού, προγραμματίστηκε και διεξήχθη θεματικός, έλεγχος επιδόσεων σχετικός με το σύστημα της «ειδικής αγωγής και εκπαίδευσης» στην Ελλάδα και το κατά πόσο αυτό έχει οργανωθεί και λειτουργεί έτσι ώστε να «ανταποκρίνεται στις ανάγκες των μαθητών» (Λιάσκα,2023, σ.314 · Πρόγραμμα Ελέγχων 2021).

5.5.3 ΕΤΗΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΛΕΓΧΩΝ & ΘΕΜΑΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ

Για τη σύνταξη και εκτέλεση του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων του Ελ. Συν. ισχύουν όσα προβλέπονται στις διατάξεις των άρθρων 101 έως & 106 του ν. 4820/2021. Σύμφωνα με αυτές, στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων, προτεραιότητα δίνεται στους υποχρεωτικούς ελέγχους που ασκεί το Ελ. Συν. ήτοι:

- στον έλεγχο επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους
- στους προσυμβατικούς ελέγχους
- στους ελέγχους επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού των ΟΤΑ και των άλλων ν.π.δ.δ.

- στους ελέγχους αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, οι οποίοι μπορούν να διεξάγονται και στα πλαίσια ενός θεματικού ελέγχου (άρθ. 102).

Ακολουθούν οι θεματικοί έλεγχοι οι οποίοι και αναλώνουν έως το 50% του ελεγκτικού χρόνου των Υπηρεσιών Επιτρόπου, κατά έτος(άρθ. 103).

Τη ρύθμιση θεμάτων σχετικών με τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των ελέγχων, αφορά το Τρίτο Μέρος του «Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ο οποίος συντάχθηκε κατά εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 162 παρ.2 του ν. 4820/2021, εγκρίθηκε με την υπ' αριθμ. ΦΓ8/42900 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 4069 Β'/29.07.2022.

Ειδικά για την προετοιμασία των θεματικών ελέγχων, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, ακολουθείται μια πορεία που αφετηρία της έχει την συλλογή στην Υπηρεσία Επιτρόπου «Προγραμματισμός Ελέγχου» των προτάσεων που δύναται να καταθέσουν οι δικαστικοί λειτουργοί, οι Γενικοί Συντονιστές, οι Επίτροποι και οι δικαστικοί υπάλληλοι. Οι προτάσεις αυτές, συνοδευόμενες από τη γνώμη της παραπάνω Υπηρεσίας Επιτρόπου, υποβάλλονται στον Γενικό Συντονιστή Ελέγχου «Αττική Ι», ο οποίος με τη σειρά του και αφού προηγηθεί συνεργασία επί του θέματος, με τους υπόλοιπους Γενικούς Συντονιστές Ελέγχου, υποβάλλει τις προτάσεις με τη γνώμη του, στο Τμήμα Ελέγχων Ι, που αποφασίζει τελικά τις προτάσεις που θα προκριθούν (άρθ. 13 ΦΕΚ 4069 Β'/29.07.2022).

Οι θεματικοί έλεγχοι καταλαμβάνουν ξεχωριστό κεφάλαιο στο «Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων».

Το «Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων» παρουσιάζεται σε πρώτη ανάγνωση στην Ολομέλεια του Ελ. Συν. και έπειτα στη Βουλή η οποία μπορεί να προτείνει και όχι να επιβάλλει, την προτεραιοποίηση ορισμένων ήδη προγραμματισμένων ελέγχων ή και την συμπερίληψη στο πρόγραμμα έως τριών νέων ελέγχων. Η τελική έγκριση του προγράμματος ανήκει στις αρμοδιότητες της Ολομέλειας του Σώματος (άρθ. 50 & 105 ν. 4820/2021).

Σημειώνεται ότι για να λειτουργήσει αυτή η νέα συνεργασία απαιτήθηκε η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής η οποία και πραγματοποιήθηκε με την συμπερίληψη του στοιχείου α) ιι της παρ. 2 του άρθρου 43^A (ΦΕΚ 187/01.10.2020 Α').

Έτσι σύμφωνα με τα παραπάνω, το ΕΠΕ έτους 2021, το οποίο και αποτελεί το πρώτο ΕΠΕ που συντάχθηκε βασισμένο στις μεταρρυθμιστικές διατάξεις του ν. 4700/2020, αφού εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, στην 30^η Γεν. Συν./02.12.2020 (Θέμα Β'), παρουσιάστηκε στη Βουλή και ειδικότερα στην «Ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας», στις 17.12.2020 όπου έπειτα από συζήτηση, προτάθηκε η προτεραιοποίηση ορισμένων θεμάτων με βάση τις κοινωνικές ανάγκες όπως αυτές γίνονται αντιληπτές από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του ελληνικού λαού. Έτσι προτάθηκαν ακόμα τρεις (3) νέοι έλεγχοι από τους οποίους υιοθετήθηκαν δύο (2) οι οποίοι και ενσωματώθηκαν στο ΕΠΕ 2021 όπως αποφασίστηκε στην 1^η Γενική Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 11^{ης} Ιανουαρίου 2021. Οι έλεγχοι αυτοί αφορούσαν στην «αποτελεσματική αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας» και στην «λειτουργία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας». Στην συνεδρίαση αυτή, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου ορμώμενος από την παρουσίαση του ΕΠΕ 2021 στη Βουλή και τη νέα συνεργασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του ελληνικού Κοινοβουλίου, όπως ορίζεται στο άρθρο 343 του ν. 4700/2020, εξέφρασε την άποψη ότι πρόκειται για «μια μορφή διασταύρωσης λειτουργιών» και μια «διαδικασία διαλόγου» των δύο θεσμών, χωρίς να θίγεται κατ' ελάχιστο η αυτοτέλεια κανενός από τους δύο (σ.2). Η δε, Σύμβουλος- υπεύθυνη για την προετοιμασία και την παρακολούθηση του ΕΠΕ 2021, στην ίδια συνεδρίαση, τόνισε ότι οι θεματικοί έλεγχοι παράγουν πληροφορίες χρήσιμες τόσο για την Βουλή όσο και για την Κυβέρνηση. Πληροφορίες οι οποίες μπορούν να εργαλειοποιηθούν και να συνδράμουν στην επίτευξη μιας νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης «όπου η διαχείριση του δημόσιου χρήματος θα συντελείται για την επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, ενώ οι δημόσιοι λογαριασμοί θα αποτυπώνουν το κόστος και το όφελος των δημόσιων πολιτικών» (σ. 4)

5.5.4 ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

Οι κανόνες διενέργειας και οι στόχοι των θεματικών ελέγχων, θέτονται από το Τμήμα Ελέγχων Ι, το οποίο και έχει τη σχετική αρμοδιότητα. Κατά τη διεξαγωγή των θεματικών ελέγχων χρησιμοποιούνται διάφορα ελεγκτικά εργαλεία και τηρείται μια ορισμένη σειρά διαδικασιών. Αρχικά ενημερώνεται ο ελεγχόμενος φορέας για τον επερχόμενο έλεγχο μέσω της Επιστολής Γνωστοποίησης των Όρων Διενέργειας του Ελέγχου στην οποία, μεταξύ των άλλων, ζητείται να οριστεί ένας υπάλληλος του φορέα ως υπεύθυνος επικοινωνίας με την Ομάδα Ελέγχου. Στα πλαίσια του ελέγχου ζητείται η προσκόμιση στοιχείων που κρίνονται απαραίτητα για τη διεξαγωγή του. Μπορούν να πραγματοποιηθούν επίσης επισκέψεις της

Ομάδας Ελέγχου στις εγκαταστάσεις όπου στεγάζεται ο ελεγχόμενος φορέας, για επιτόπιο έλεγχο και συναντήσεις με τους αρμόδιους υπαλλήλους, στις οποίες απαραίτητα τηρούνται Πρακτικά.

Οι διαδικασίες που ακολουθούνται κατά την διεξαγωγή του ελέγχου βασίζονται στο Υπόμνημα Σχεδιασμού του. Σε αυτό περιλαμβάνονται όλες οι σχετικές με τον έλεγχο πληροφορίες όπως ο σκοπός, το είδος του, η ελεγκτική προσέγγιση που θα ακολουθηθεί, οι Υπηρεσίες που θα αναλάβουν τη διεξαγωγή του, ο χρόνος μέχρι τον οποίο θα πρέπει να έχει περατωθεί κ.α. Τα κριτήρια του ελέγχου, τα ερωτήματα στα οποία πρέπει να απαντήσουν οι ελεγκτές και οι ελεγκτικές εργασίες που κρίνονται απαραίτητες για την κατάκτηση των απαντήσεων, εμπεριέχονται επίσης στο Υπόμνημα Σχεδιασμού του Ελέγχου (άρθ. 23 ΦΕΚ 4069/2022).

Μια σειρά ελεγκτικών εργαλείων διατίθενται προς χρήση στην Ομάδα Ελέγχου. Το ερωτηματολόγιο είναι ένα από αυτά. Η αναγνώριση από τον φορέα, μέσω των απαντήσεων στις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου, της μη συμμόρφωσης με τον κανόνα, η τήρηση του οποίου είναι το θέμα του ελέγχου, αποτελεί εύρημα. Αντίθετα μια θετική απάντηση, δεν είναι αυταπόδεικτη, επιδέχεται πάντα περαιτέρω διερεύνησης (άρθ. 20 ΦΕΚ 4069/2022). Η ελεγκτική Ομάδα μπορεί ακόμα να ζητήσει την αποσαφήνιση από τον ελεγχόμενο φορέα, των διαδικασιών που αυτός ακολουθεί για το προς έλεγχο θέμα, μέσω γραπτών εξηγήσεων. (άρθ. 22 ΦΕΚ 4069/2022).

Τα ευρήματα του ελέγχου οριστικοποιούνται μόνο αφότου έχουν γνωστοποιηθεί στον ελεγχόμενο φορέα και κατόπιν της λήψης των απαντήσεων του επ' αυτών ή της έλευσης του χρονικού διαστήματος που του είχε δοθεί για να απαντήσει. Κατόπιν συντάσσεται Έκθεση. Οι Εκθέσεις που συντάσσονται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου με τα Ειδικά Οριστικά Ευρήματα ανά ελεγχόμενο φορέα, αποτελούν τη βάση για τη σύνταξη από τον δικαστή στον οποίο έχει ανατεθεί η εποπτεία του συγκεκριμένου ελέγχου, της «Προκαταρκτικής Έκθεσης Ελέγχου», για την υιοθέτηση ή όχι της οποίας αρμόδιο είναι το Τμήμα Ελέγχων Ι. Αρμοδιότητα του Τμήματος Ι, είναι επίσης η γνωστοποίηση της Προκαταρκτικής έκθεσης στους αποδέκτες της και η ανατροφοδότηση από τις απαντήσεις τους, όπως και η έγκριση της Οριστικής πλέον Έκθεσης που περιλαμβάνει τα ευρήματα, συστάσεις και απαντήσεις επί αυτών (άρθ. 24-27 ΦΕΚ 4069/2022).

Το Τμήμα Ελέγχων Ι διενεργεί ex post ποιοτικό έλεγχο στους θεματικούς ελέγχους. Ο ex ante έλεγχος τους διενεργείται από τον Επίτροπο κάθε Υπηρεσίας που ασκεί τέτοιου είδους

έλεγχου, τον οικείο Γενικό Συντονιστή και τον Γενικό Συντονιστή του συγκεκριμένου ελέγχου. Οδηγίες επί του θέματος παρέχει ο δικαστικός λειτουργός που είναι αρμόδιος για τον έλεγχο αυτό. Η Υπηρεσία «Υποστήριξη Ποιότητας» έχει αρμοδιότητα να βοηθήσει στην ανωτέρω διαδικασία (άρθ. 38-42 ΦΕΚ 4069/2022).

Σχετικά με τους θεματικούς ελέγχους, ο Πρόεδρος του Ελ. Συνεδρίου Ιωάννης Σαρμάς αναφέρει ότι η συμμετοχή του ελεγχόμενου φορέα σε όλα τα στάδια του ελέγχου, είναι ουσιαστική και η σημασία της καθοριστική, καθώς η Έκθεση των Ειδικών Προκαταρτικών Ευρημάτων του ελέγχου αποστέλλεται στον ελεγχόμενο φορέα με την παραίνεση να εκφράσει την άποψη του επ' αυτών. Στην περίπτωση που ο φορέας με επιχειρήματα και τεκμήρια, αποδειξει το ορθό της άποψης του, αυτή λαμβάνεται υπόψη από την Ομάδα Ελέγχου. Ούτως ή άλλως, οι απόψεις του ελεγχόμενου φορέα, επί των ευρημάτων, περιλαμβάνονται στην Έκθεση Ελέγχου. Η διαδικασία που περιγράφηκε συμβάλλει στην επίτευξη της συναίνεσης του ελεγχόμενου και της αποδοχή των συστάσεων. Αυτό άλλωστε είναι και το ζητούμενο, οι Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη όχι μόνο από τους ελεγχόμενους φορείς αλλά και από την Κυβέρνηση, την Βουλή και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, καθώς είναι αποτέλεσμα ελέγχων που διεξάγονται από έμπειρους ελεγκτές, με τη χρήση σύγχρονων ελεγκτικών εργαλείων και επιπρόσθετα φέρουν το κύρος του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας (Σαρμάς, 2023).

Γίνεται φανερό λοιπόν ότι το Ελ. Συν. με τις μεταρρυθμίσεις που εισήγαγαν οι νόμοι 4700/2020 και 4820/2021, μέσω των θεματικών ελέγχων, βάζει ως στόχο όχι μόνο τα ελλείματα που πιθανώς υπάρχουν στην οικονομική διαχείριση ενός φορέα, αλλά και τις επαναλαμβανόμενες αδυναμίες, τα τρωτά σημεία που παρατηρούνται όχι μεμονωμένα αλλά κατ' επανάληψη σε έναν αριθμό ελεγχόμενων φορέων ικανό, ώστε οι αδυναμίες αυτές να μπορούν να χαρακτηριστούν ως «συστημικές παθογένειες». Ένα άλλο καινοτόμο σημείο των θεματικών ελέγχων είναι ότι ο εντοπισμός μιας τέτοιας παθογένειας δεν καλύπτει το σύνολο των ζητούμενων του ελέγχου, ο οποίος επεκτείνεται και στην αναζήτηση και πρόταση θεραπείας της παθογένειας που εντοπίστηκε. Για το σκοπό αυτό κάθε Έκθεση θεματικού ελέγχου εκτός από τα Ευρήματα/Διαπιστώσεις, περιλαμβάνει και συστάσεις για την άμβλυνση ή και απαλοιφή των παθογενειών που εντοπίστηκαν (Κουλουμπίνη, 2023, σ. 281).

Το συνολικό έργο του Ελ. Συν., στο διάστημα ενός ημερολογιακού έτους, ως ελεγκτικό αλλά και ως γνωμοδοτικό και δικαιοδοτικό όργανο, τα ευρήματα, τα πορίσματα και οι συστάσεις

του, παρουσιάζονται στην «Ετησία Έκθεση» του. Η Έκθεση αυτή, υπό το καθεστώς των διατάξεων του ν. 4820/2021, άλλαξε προσανατολισμό και από ένα κείμενο απολογιστικού χαρακτήρα που ήταν, μετατράπηκε σε πηγή πληροφόρησης των παραλείψεων και των αδυναμιών της δημόσιας διαχείρισης όπως αυτές προέκυψαν μέσα από τους ελέγχους που διεξήχθησαν και σχετικά με τη νομολογία που, κατά το έτος αναφοράς, παρήχθησαν από το Δικαστήριο (Ετησία Έκθεση έτους 2021).

Οι παρατηρήσεις επί της οικονομικής διαχείρισης του κράτους που περιέχονται στην «Ετησία Έκθεση Ευρημάτων, Πορισμάτων και Συστάσεων», επικοινωνούνται στους διατάκτες κάθε Υπουργείου, οι οποίοι και απαντούν επ' αυτών. Ο ρόλος του μεσάζοντα έχει ανατεθεί, με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθ. 51 του ν. 4820/2021, στον Υπουργό Οικονομικών. Το τεύχος με τις απαντήσεις των διατακτών των Υπουργείων και η Ετήσια Έκθεση του Ελ. Συν. δημοσιεύονται στο Φ.Ε.Κ. αφού πρώτα διαβιβαστούν από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον Πρόεδρο της Βουλής (άρθ. 51 του ν. 4820/2021).

5.6 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

5.6.1 ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η νοοτροπία που ήθελε το Ελ. Συν. αγκιστρωμένο στον προληπτικό έλεγχο των κρατικών δαπανών, έχει πλέον εκλείψει. Σύσσωμο το ανθρώπινο δυναμικό του, συμμερίζεται και στηρίζει πλέον κάθε προσπάθεια ευθυγράμμισης του Δικαστηρίου με τις μεταρρυθμιστικές διατάξεις των ν. 4700/2020 και 4820/2020 και εκσυγχρονισμού των ελέγχων του. Αυτό γίνεται εμφανές και κατά τις ημερίδες που το Ελ. Συν. στα πλαίσια του νεοαποκτηθέντος εξωστρεφή χαρακτήρα του, διοργανώνει μόνο του ή σε συνεργασία με άλλους φορείς, ώστε να επικοινωνήσει την νέα οπτική των ελέγχων του, τον τρόπο με τον οποίο αυτοί ασκούνται, τους σκοπούς και τα αποτελέσματα τους.

Τα ανωτέρω επιβεβαιώνει και η στάση του Προέδρου του Δικαστηρίου ο οποίος ως πρεσβευτής των νέων μορφών ελέγχου, αναφέρεται σε αυτούς όποτε του δίνεται η ευκαιρία, όπως στην ημερίδα με θέμα «Παρουσίαση του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου», στην οποία μάλιστα σημειώθηκε ευρεία συμμετοχή όχι μόνο από το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και από το σύνολο του Δημόσιου τομέα, καθώς σε πεντακόσια πενήντα (550), ανήλθαν τα στελέχη που δήλωσαν παρόν στο Αμφιθέατρο του Πολεμικού Μουσείου στην Αθήνα, όπου η ημερίδα διεξήχθη, ενώ κατεγράφησαν πάνω από οκτακόσιες (800)

συνδέσεις στο κανάλι You Tube του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που την μετέδιδε. Στην ημερίδα αυτή, ο Πρόεδρος Ιωάννης Σαρμάς, μετά από μια σύντομη αναφορά στη σημασία του προσυμβατικού ελέγχου, ως την εναπομείναντα μορφή του προληπτικού ελέγχου, επικεντρώθηκε στη δυναμική και στην παρουσίαση των νέων μορφών ελέγχου, το ενδιαφέρον των οποίων έχει μετατοπιστεί από το ειδικό, για παράδειγμα τον εντοπισμό της κατάχρησης που λαμβάνει χώρα σε ένα συγκεκριμένο φορέα, στο γενικό δηλαδή στον εντοπισμό, την ανάδειξη και την θεραπεία συστημικών παθογενειών (2022).

Η αλλαγή της ελεγκτικής οπτικής του Ελ. Συν. επικροτείται επίσης από σημαντικούς θεσμικούς παράγοντες, οι οποίοι αντιλαμβάνονται την αναγκαιότητα της καθώς και τα πλεονεκτήματα που τη συνοδεύουν. Ενδεικτική είναι η τοποθέτηση της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου, στα πλαίσια εκδήλωσης, με τίτλο «Οι νέοι θεματικοί έλεγχοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου: Οι έρευνες του δικαστηρίου σε καίρια οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα», κατά την οποία, τόνισε ότι το Ελ. Συν. διαισθανόμενο την ανεπάρκεια των κλασικών ελεγκτικών εργαλείων μπροστά στις σύγχρονες απαιτήσεις, «επανεφύρε των εαυτό του». Έτσι μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, επανήλθε στο ελεγκτικό προσκήνιο, με τους θεματικούς ελέγχους, οι οποίοι ανακαλύπτουν και προβάλλουν συστημικές παθογένειες στη δημόσια διαχείριση, ερευνούν τις αιτίες τους και συμβάλλουν στη βελτίωση της λειτουργίας και στη διαφάνεια της δημόσιας διαχείρισης μέσω συστάσεων που είναι αναγκαίο να ληφθούν σοβαρά υπόψη από την νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία (2022,σ.1).

5.6.2.ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ

Καθώς έχει πλέον εδραιωθεί η μεταστροφή του κλίματος εντός και εκτός του Ελ. Συν., υπέρ των σύγχρονων, θεματικών ελέγχων που στοχεύουν γενικότερα τη δημόσια διοίκηση και δεν εστιάζουν σε μεμονωμένους φορείς, πολλές είναι οι ενέργειες που λαμβάνουν χώρα για την προσαρμογή του Δικαστηρίου στα νέα δεδομένα που εισήχθησαν με τις μεταρρυθμιστικές διατάξεις των ν. 4700/2020 και 4820/2021.

Ειδικότερα, η σύσταση του Τμήματος Ελέγχων ΙΙ με τις διατάξεις του άρθ. 26 του ν. 4820/2021 επιπλέον του ήδη συσταθέντος με το άρθρο 340 του ν. 4700/2020, Τμήματος Ελέγχων Ι, η σύσταση Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων (αρθ. 27 ν. 4820/2021) και η αύξηση των θέσεων των Γενικών Συντονιστών Επιτρόπων από τρεις (3) σε δεκατέσσερις (14) (άρθ. 15 ν. 4820/2021), κατέστησαν επείγουσα την ανάγκη σύστασης νέου Κανονισμού

Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελ. Συν. Το εγχείρημα της κατάρτισης του σχεδίου του νέου Κανονισμού, ανατέθηκε σε Ομάδα Εργασίας που συγκροτήθηκε με την 61862/01.12.2021, απόφαση του Προέδρου του Ελ. Συν. Το ανωτέρω σχέδιο συζητήθηκε στην 15^η Γενική Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ελ. Συν. της 29ης.07.2022 και εγκρίθηκε με την ΦΓ8/42900 απόφαση του ίδιου Σώματος, η οποία δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 4069/Β'/29.07.2022.

5.6.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΜΟΙΟΓΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Ο νέος αυτός Κανονισμός, εκτός από την οργανωτική προσαρμογή στις διατάξεις του ν. 4820/2021, επιχείρησε μέσω κανονιστικών ρυθμίσεων, τη μεγέθυνση της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού έργου του Δικαστηρίου γενικά, αλλά και των θεματικών ελέγχων, ειδικά. Στα πλαίσια αυτά, σύμφωνα με τα άρθρα 43 & 44, στη νεοσύστατη Υπηρεσία Επιτρόπου «Πληροφορική Ελέγχου» προβλέφθηκε η λειτουργία «Πληροφοριακού Συστήματος Διαχείρισης Ελέγχων» για την παρακολούθηση κάθε στοιχείου που σχετίζεται με το Πρόγραμμα Ελέγχου και την υλοποίηση του ή και αυτόνομα λογιστικά έως την πλήρη λειτουργία του παραπάνω συστήματος.

Έτσι στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχεδιάστηκε και λειτουργεί, Σύστημα Διαχείρισης Ελέγχων, το οποίο, όπως αναφέρεται στα Πρακτικά της 8^{ης} Γεν. Συν/8.3.2023 της Ολομέλειας του Ελ. Συν., περιλαμβάνει τρεις κύριες λειτουργίες, που επιτρέπουν στο χρήστη:

- Να πληροφορείται την πορεία των ελέγχων ανά Υπηρεσία Επιτρόπου.
- Να έχει πρόσβαση σε κοινόχρηστους φακέλους με χρήσιμα αρχεία. Τέτοια είναι οι παλιότερες Εκθέσεις Ελέγχου, τα Εγχειρίδια Ελέγχων, στοιχεία για το ανθρώπινο δυναμικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.α.
- Να μετέχει σε ένα forum στο οποίο εκφράζονται απορίες σχετικά με τους ελέγχους, δίνονται οδηγίες, καταχωρούνται ανακοινώσεις κ.α.

Το λογισμικό αυτό στο οποίο αναρτώνται τα στοιχεία κάθε ελέγχου κατά την πορεία του, υλοποιήθηκε από τον κ. Γεώργιο Χατζέλη, υπάλληλο του Ελ. Συν. Χαρακτηριστικό είναι ότι δεν πρόκειται για ένα σύστημα στατικό. Αντίθετα είναι δεκτικό σε αναβαθμίσεις και βελτιώσεις ανάλογα με τις μελλοντικές ανάγκες που θα καλεστεί να εξυπηρετήσει. Πρόσβαση σε αυτό, έχουν μόνο όσοι διαθέτουν κωδικούς χρήσης και μάλιστα η πρόσβαση είναι διαβαθμισμένη. Η «πλατφόρμα Χατζέλη», η οποία εκτός των άλλων έχει τη δυνατότητα εξαγωγής στατιστικών στοιχείων, έχει συντελέσει στην αναβάθμιση του

ελεγκτικού έργου του Ελ. Συν. καθώς αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για τους δικαστικούς λειτουργούς που εποπτεύουν τους ελέγχους, όσο και για τους Επιτρόπους και τους ελεγκτές που τους διεξάγουν (Πρακτικά 8^{ης} Γεν. Συν/8.3.2023, σ. 2) .

Η απρόσκοπτη λειτουργία του ανωτέρω πληροφοριακού συστήματος είχε σαν προϋπόθεση την «Αναδιοργάνωση του πληροφοριακού και τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού» του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία και αποτέλεσε το υποέργο 1, της Πράξης «Αναβάθμιση των ψηφιακών υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου», που συγχρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και από εθνικούς πόρους. Για την υλοποίηση του υποέργου 1, διεξήχθη «Ανοικτός, Δημόσιος Διεθνής Διαγωνισμός», οποίος σύμφωνα με την απόφαση διενέργειας του, είχε προϋπολογισμό που ανέρχονταν σε 4.055.900,00 ευρώ και αντικείμενο την «Προμήθεια, εγκατάσταση και παραμετροποίηση πληροφοριακού και τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού, εργασίες μετάπτωσης των δεδομένων από τον υφιστάμενο στον νέο εξοπλισμό και παροχή συναφών υπηρεσιών εκπαίδευσης στις Υπηρεσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Έτσι οι Υπηρεσίες του Ελ. Συν. εξοπλίστηκαν με νέους σταθερούς και φορητούς ηλεκτρονικούς υπολογιστές, νέα λογισμικά, εκτυπωτές και πολυμηχανήματα Laser, οθόνες και λογισμικό τηλεδιασκέψεων, το πληροφοριακό σύστημα του Δικαστηρίου εκσυγχρονίστηκε και το πληροφοριακό περιβάλλον του ομοιογενοποιήθηκε, προς διευκόλυνση της διεξαγωγής των ελέγχων και αναβάθμιση της ποιότητας τους (Απόφαση Διενέργειας Διαγωνισμού, 2020, σ. 5).

5.6.4 ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Απαραίτητος πυλώνας για την πραγμάτωση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας που λαμβάνει χώρα στο Ελ. Συν. , μεγάλο μέρος της οποίας εκφράζεται μέσω της άσκησης των νέων, σύγχρονων μορφών ελέγχου, είναι η προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού του στα νέα δεδομένα, στις νέες απαιτήσεις. Ο εμπλουτισμός των ελεγκτικών δυνάμεων με καινοτόμες ειδικότητες προσωπικού όπως αυτή των Μαθηματικών -Αναλογιστών, υπαγορεύεται ήδη από τη διάταξη της παρ. 4 του άρθ. 15 του ν. 4820/2021, με την οποία προβλέπεται η σύσταση του κλάδου αυτού.

Στα πλαίσια αυτά, για την ισχυροποίηση του ελεγκτικού δυναμικού του Ελ. Συν. , εκδόθηκε, η με αριθμ. Πρωτ. 72649/21-12-2022, πρόσκληση για μετάταξη σε αυτό, προσωπικού Πανεπιστημιακής (15 υπάλληλοι), Τεχνολογικής (4 υπάλληλοι) και Δευτεροβάθμιας (5

υπάλληλοι) Εκπαίδευσης. Σημειώνεται ότι οι τρεις (3) από τις δέκα πέντε θέσεις Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης, αφορούσαν τον Κλάδο των Μαθηματικών -Αναλογιστών.

Η γνώση ότι για την επιδιωκόμενη ισχυροποίηση των ελεγκτικών δυνάμεων του Ελ. Συν. απαραίτητη είναι η συνεχής επιμόρφωση των στελεχών του, οδήγησε στον προγραμματισμό και την πραγματοποίηση κλειστών επιμορφωτικών σεμιναρίων τα οποία διοργάνωσε το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και τα οποία έχουν σχεδιαστεί ειδικά και απευθύνονται αποκλειστικά στους υπαλλήλους του Ελ. Συν. Τα σεμινάρια αυτά, τα οποία διεξήχθησαν κατά τα έτη 2021-2023, σε κύκλους, ο καθένας διάρκειας τεσσάρων εβδομάδων, με τη μέθοδο της σύγχρονης διαδικτυακής εκπαίδευσης και με συμμετοχή σε κάθε κύκλο είκοσι υπαλλήλων του Ελ. Συν., είχαν τα ακόλουθα θέματα:

- «Ειδίκευση στον έλεγχο χρηματοοικονομικών καταστάσεων δημόσιων φορέων-Βασικό Επίπεδο»
- «Ειδίκευση στον έλεγχο χρηματοοικονομικών καταστάσεων δημόσιων φορέων μέσω της χρήσης λογισμικού ανάλυσης δεδομένων -Προχωρημένο Επίπεδο»

Την ίδια μορφή είχε και το πενθήμερο κλειστό επιμορφωτικό πρόγραμμα με θέμα «Βασικές Ψηφιακές Γνώσεις και Δεξιότητες», που διοργανώθηκε επίσης μέσω του ΙΝΕΠ και το οποίο απευθύνονταν στους υπαλλήλους του Ελ. Συν. που στερούνταν τις βασικές αυτές γνώσεις με αποτέλεσμα να μην μπορούν να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τις δυνατότητες που προσφέρει η ψηφιακή αναβάθμιση που συντελέστηκε στο Ελ. Συν.

Το Ελ. Συν. ως μέλος του Διεθνή Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών (INT.O.S.A.I.) και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών (EUR.O.S.A.I.), δίνει τη δυνατότητα στους δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους που υπηρετούν σε αυτό, να λάβουν μέρος σε διαδικτυακά σεμινάρια που οι Οργανισμοί αυτοί ή μέλη τους, διοργανώνουν, με θέματα όπως τα ακόλουθα:

- “Digitalization of Public Service Delivery and Administration in Municipalities” (EUROSAI TFMA,2022),
- “The future of Auditing: Unveiling Emerging Tech Tools” (INTOSAI WGISTA, 2023),
- “Collaboration Between Internal and External Audit in the Public Sector” (EUROSAI, 2023a),

- “The long term impact of Covid -19”, που αναφέρεται στους ελέγχους που αφορούν την πανδημία (EUROSAI, 2023b).

Σημειώνουμε ότι οι υπηρετούντες στο Ελ. Συν. έχουν δικαίωμα συμμετοχής στα σεμινάρια που διοργανώνει η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, για την παρακολούθηση των οποίων λαμβάνουν άδεια ανάλογα με τις υπάρχουσες υπηρεσιακές ανάγκες.

Σημειώνουμε επίσης ότι αρμόδια για τον εντοπισμό και την κάλυψη των αναγκών επιμόρφωσης των υπαλλήλων του Ελ. Συν., είναι η Υπηρεσία Επιτόπου «Ανθρώπινο Δυναμικό και Διοικητική Μέριμνα» η οποία και εισηγείται το Πρόγραμμα Επιμόρφωσης κάθε έτους (άρθ. 43-48 ΦΕΚ 4069/2022).

5.6.5 ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΔΙΕΞΑΧΘΕΙ

Έχοντας ως απώτερο σκοπό τη συμβολή στη δημιουργία ενός «Αποτελεσματικού Κράτους», το Ελ. Συν. μέσω του ομώνυμου ηλεκτρονικού φυλλαδίου που εκδίδει, παρουσιάζει τα αποτελέσματα της πιο σύγχρονης και καινοτόμου μορφής από τους ελέγχους που ασκεί, αυτής των θεματικών ελέγχων. Το φυλλάδιο περιέχει σύνοψη των Εκθέσεων των θεματικών ελέγχων που έχουν διεξαχθεί, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις που το Ελ. Συν. απευθύνει στους ελεγχόμενους, σε ομοειδείς και σε άλλους εμπλεκόμενους φορείς. Στο τέλος κάθε σύνοψης υπάρχει link που οδηγεί στην ολοκληρωμένη μορφή της σχετικής Έκθεσης Ελέγχου. Η ενημέρωση του φυλλαδίου γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα έτσι ώστε η ύλη του να εμπλουτίζεται με τις νέες εκθέσεις. Το φυλλάδιο είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του Ελ. Συν. και είναι προσβάσιμο σε κάθε ενδιαφερόμενο (2023).

Βασισμένα στο φυλλάδιο αυτό, τα θέματα τα οποία απασχόλησαν τους θεματικούς ελέγχους που έχουν ήδη διεξαχθεί από το Ελ. Συν., παρουσιάζονται στο Παράρτημα ΙΙΙ, ταξινομημένα στις τέσσερις μεγάλες ενότητες του Θεματικού Χάρτη του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ / ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών και η στροφή σε νέες ελεγκτικές προσεγγίσεις, δεν αποτελεί μια απλή αλλαγή. Αποτελεί μια τομή, μια μεταρρύθμιση που συντελέστηκε στους κόλπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επηρεάζει το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης και όσους συναλλάσσονται με αυτή.

Και αυτό διότι δεν μεταβλήθηκαν απλώς τα εργαλεία, ο τρόπος του ελέγχου αλλά και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Στόχος πλέον των ελέγχων δεν είναι ο εντοπισμός της κακοδιαχείρισης ενός μεμονωμένου φορέα, ή τα πιθανά ελλείμματα στο φορέα αυτό, αλλά κάτι ευρύτερο και πιο σημαντικό. Στόχος είναι η εύρεση συστημικών παθογενειών στην δημόσια διαχείριση και η κατάθεση προτάσεων, με τη μορφή συστάσεων, για την εξάλειψή τους.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, συνδέθηκε με μια σειρά προβλημάτων που προέκυπταν από και κατά, την άσκηση του. Τα προβλήματα αυτά, τα οποία και αναδείχτηκαν από τους θιασώτες της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου, αφορούσαν στις καθυστερήσεις που αυτός επέφερε στις πληρωμές από το δημόσιο, στην μεγάλη γραφειοκρατία που συνεπάγονταν, στην δέσμευση μεγάλου μέρους των ελεγκτικών δυνάμεων του δικαστηρίου, που είχε σαν αποτέλεσμα την ανισομερή ανάπτυξη των δύο μορφών ελέγχου: προληπτικού και κατασταλτικού.

Μα πιο στενά, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου συνδέθηκε, με την ανάγκη εκσυγχρονισμού των δημοσιονομικών ελέγχων στη χώρα μας, με την ανάγκη σύγκλισης τους με τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς, με την ανάγκη διεύρυνσης των στενών οριζόντων της νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών στους οποίους ήταν εγκλωβισμένος ο προληπτικός έλεγχος.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ως μια σημαντική μεταβολή όχι απλώς υπό τη σκιά των μνημονίων, αλλά επιβεβλημένη από το τρίτο εξ αυτών, συντελέστηκε σε ένα πολιτικό σύστημα διαμορφωμένο από τις ιδιαίτερα δυσχερείς συνθήκες στις οποίες βρισκόνταν η χώρα.

Ένα πολιτικό σύστημα όπου τη θέση των μονοκομματικών κυβερνήσεων της προ κρίσης εποχής, οι οποίες δρούσαν ως παντοδύναμοι παίκτες αρνησικυρίας, κατείχε τώρα μια δικομματική κυβέρνηση συνεργασίας ΣΥΡΙΖΑ -ΑΝΕΛ, που περιείχε στους κόλπους της ποικιλία προτιμήσεων και απόψεων. Αυτό αποτυπώθηκε και κατά την ψήφιση του ν. 4337/2015 που περιλάμβανε την σχετική με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου διάταξη, ο οποίος υπερψηφίστηκε μεν, εν μέσω διαξιφισμών και αντιπαραθέσεων δε, από τους βουλευτές των οκτώ κομμάτων από τα οποία απαρτίζονταν το ελληνικό Κοινοβούλιο.

Οι μεταρρυθμίσεις που υπαγορεύονταν από τους δανειστές υπό το καθεστώς της αιρεσιμότητας, επιβάλλονταν πιεστικά και με ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα. Ο χρόνος άλλωστε δρα ανασταλτικά προς την επιτυχία της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης.

Αυτό δεν ίσχυσε στην εξεταζόμενη περίπτωση. Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δεν συντελέστηκε εν μια νυκτί. Η ίδια νομοθετική διάταξη που την επέβαλε, εκχώρησε ένα

μεγάλο χρονικό διάστημα για την έναρξη της. Ειδικότερα η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, νομοθετικά προβλέφθηκε να ξεκινήσει για τις δαπάνες του Κράτους ενάμιση έτος και για τις δαπάνες των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ τριάμισι έτη, αργότερα.

Και παρόλο που, ήδη πολύ καιρό πριν την κατάργηση του, ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, θεωρείτο από αρκετούς παρωχημένος, δεν ήταν λίγοι αυτοί, μέσα και έξω από τους κόλπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που τον υπερασπίζονταν με θέρμη, ακόμα και μετά την έκδοση του ν. 4337/2015.

Η μεταρρύθμιση που αφορά το ελεγκτικό έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συντελέστηκε σε δύο αλληλεξαρτώμενα στάδια. Τα στάδια αυτά διεξήχθησαν με χρονική απόσταση μεταξύ τους, ενώ η χώρα βρισκονταν σε διαφορετικές συνθήκες πολιτικές και οικονομικές.

Το πρώτο σκέλος της μεταρρύθμισης, αυτό της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δημόσιων δαπανών, συντελέστηκε εντός ενός πολιτικού συστήματος που περιείχε πολλά από τα στοιχεία εκείνα που, σύμφωνα με τη θεωρία των παικτών της αρνησικυρίας, θα οδηγούσαν σε οριακή ή μηδενική μεταβολή της έως τότε πολιτικής. Τα στοιχεία αυτά συνοψίζονταν σε δικομματική κυβέρνηση, αρνητική αξιωματική αντιπολίτευση, μεγάλο διάστημα υλοποίησης της μεταρρύθμισης.

Ο παράγοντας που ανέτρεψε την παραπάνω πρόβλεψη, ήταν η επιβολή της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου μέσω του Τρίτου Μνημονίου και μάλιστα με την απειλή της αιρεσιμότητας.

Το δεύτερο σκέλος της μεταρρύθμισης, η υιοθέτηση νέων σύγχρονων μορφών ελέγχου, συντελέστηκε έτη αργότερα, σε διαφορετικό πλαίσιο. Η χώρα βρισκονταν ήδη σε μεταμνημονιακή εποχή, η κυβέρνηση είχε επανέλθει στο πρότερο μονοκομματικό σχήμα, η αξιωματική αντιπολίτευση και το τρίτο σε δύναμη κόμμα της Βουλής είχαν θετική στάση προς τη μεταρρύθμιση, μα πιο σημαντικό από όλα ήταν το ότι το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο αφήνοντας πίσω τις όποιες επιφυλάξεις, απαγκιστρώθηκε από τον προληπτικό έλεγχο και εμφανίστηκε πλέον αποφασισμένο να συμβαδίσει με τους μεγάλους διεθνείς και ευρωπαϊκούς ελεγκτικούς θεσμούς, ακολουθώντας σύγχρονες ελεγκτικές προσεγγίσεις.

Η μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια έχει δώσει τα πρώτα της αποτελέσματα, τα οποία μάλιστα έχουν παρουσιαστεί στη Βουλή με απώτερο σκοπό να την επικουρήσουν στο έργο της. Και παρόλο που υπάρχει αρκετός δρόμος ακόμα να διανυθεί, σχετικά με την υλοποίηση της, καθώς το ποσοστό έκδοσης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων έχει μεγάλο περιθώριο βελτίωσης, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει ότι οι Εκθέσεις του Ελ. Συν. που έχουν συνταχθεί ως απόρροια των νέων μορφών ελέγχου που αυτό έχει υιοθετήσει, παρέχουν πολύτιμη πληροφόρηση στην κυβέρνηση, στο Κοινοβούλιο, στους δημόσιους φορείς, στο σύνολο των πολιτών.

Σημαντική στην πορεία της μεταρρύθμισης κρίνεται η συμμετοχή του ίδιου του Ελ. Συνεδρίου στο σχεδιασμό της. Η αναζήτηση νέου ελεγκτικού προσανατολισμού συντελέστηκε εντός των κόλπων του. Στην εύρεση του προσανατολισμού αυτού συνέβαλαν τόσο οι δικαστικοί λειτουργοί όσο και οι δικαστικοί υπάλληλοι που υπηρετούν σε αυτό. Επιπρόσθετα, τα μέλη και ο Πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής για τη σύνταξη

του Οργανικού Νόμου του Ελ. Συν., προέρχονταν από αυτό, το δε αποτέλεσμα της εργασίας τους εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του.

Αλλά και στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης σημαντικό στοιχείο αποτελεί το ότι ο εξουσιοδοτικές διατάξεις που προβλέπονται στον Οργανικό Νόμου του Ελ. Συν., αφορούν ως επί το πλείστον, αποφάσεις της Ολομέλειας του. Με τον τρόπο αυτό αποδεσμεύεται η πορεία της μεταρρύθμισης από εξωγενείς παράγοντες που συνδέονται με τον εκλογικό κύκλο και τα επιδιωκόμενα εκλογικά αποτελέσματα, χωρίς όμως να υποτιμηθεί η σημαντικότητα της κυβερνητικής δέσμευσης και της συναίνεσης της αντιπολίτευσης που στην εξεταζόμενη μεταρρύθμιση υπήρξε ευρύτατη.

Επιπρόσθετα, σημαντική στην πορεία προς τον εκσυγχρονισμό, είναι η σταθερότητα που επιδεικνύει το Ελ. Συν. στους νέους ελεγκτικούς στόχους και στους τρόπους επίτευξής τους. Είναι η δέσμευση του στη μεταρρύθμιση η οποία και αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση, όχι μόνο της εξεταζόμενης αλλά και οποιασδήποτε επιχειρούμενης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Σήμερα το Ελ. Συν. εξακολουθεί να βρίσκεται αντιμέτωπο με πολλές προκλήσεις αναφορικά με το ελεγκτικό του έργο. Όπως κάθε δυναμικός φορέας έχει ακόμα μεγάλη πορεία να διανύσει, πολλές κορυφές να κατακτήσει. Μεγάλο μέρος όμως της μετάβασης από το παλαιό στο νέο, έχει συντελεστεί. Τη θέση του προληπτικού ελέγχου έχουν πάρει νέες μορφές ελέγχου, εγγύτερες στις σύγχρονες ευρωπαϊκές και παγκόσμιες ελεγκτικές πρακτικές, προσαρμοσμένες παράλληλα στις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Έτσι τώρα το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει την ευκαιρία να συμβάλει όχι μόνο στη διαφύλαξη της νομιμότητας των δημόσιων δαπανών αλλά γενικότερα στη βελτίωση της δημόσιας διαχείρισης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΕΣ

- Αλεξόπουλος, Α. (2004). Veto Players στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, στο Κοντογιώργης, Λάβδας, Μενδρινού, Χρυσόχου (επ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, Εκδόσεις Κριτική
- Αλεξόπουλος, Α. (2007). Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στο Μακρυδημήτρης κ.α. (επιμ.) *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*. Εκδόσεις Σάκκουλα
- Αλεξόπουλος, Α. (2015, Οκτώβριος 15-17). Η κρίση διακυβέρνησης και το μεταρρυθμιστικό διακύβευμα στην Ελλάδα των μνημονίων [Πρακτικά Συνεδρίου]. *Προκλήσεις και Δυσχέρειες εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα*. Καλαμάτα
- Αλεξόπουλος, Α. (2017). Το Μεταρρυθμιστικό Διακύβευμα στην Ελλάδα των Μνημονίων : Επιτάχυνση ή Επιβράδυνση; στο Α. Μακρυδημήτρης (επ). *Προκλήσεις και δυσχέρειες εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα*. Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο (υπό έκδοση)
- Αλεξόπουλος, Α. (2022). Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος Δεκεμβρίου.
- Δασκαλάκη, Γ. (1984). Η Νομιμοποίηση της Δημοσιονομικής Δραστηριότητας του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο *ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ 1833-1983 Τιμητικός Τόμος για τα Εκατόν Πενήντα Χρόνια*, Εκτυπωτική Μονάδα Υπουργείου Οικονομικών
- Θεοχαράτου, Ε. (2020). Πρόλογος στο Μηλιώνης, Ν. *Το ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. Νομική Βιβλιοθήκη
- Καλδή, Φ. (2017). Ελεγκτικό Συνέδριο- Προληπτικός έλεγχος δαπανών Ο.Τ.Α. Στο Μαραγκού, Γ. (επιμ.) *Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση* (σσ. 7-9). Νομική Βιβλιοθήκη
- Κάρκαλης, Ι. (2004). Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών. Στο Μηλιώνης, Ν. (επιμ.). *Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. <http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/393.pdf>
- ΚΕΔΕ. (2016, Απρίλιος 14 &15). *Ελεγκτικό Συνέδριο & Δήμοι. Νομιμότητα- Διαφάνεια – Αποτελεσματικότητα*. [Πρακτικά Α΄ Μέρους Συνεδρίου] Αθήνα. https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/wp_uploads/2016/04/%CE%9A%CE%95%CE%94%CE%95-%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%95%CE%94%CE%A1%CE%99%CE%9F-14-04-2016.pdf
- ΚΕΔΕ. (2016, Απρίλιος 14 &15). *Ελεγκτικό Συνέδριο & Δήμοι. Νομιμότητα- Διαφάνεια – Αποτελεσματικότητα*. [Πρακτικά Β΄ Μέρους Συνεδρίου] Αθήνα. https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/wp_uploads/2016/04/%CE%9A%CE%95%CE%94%CE%95-%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F

[-%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%95%CE%94%CE%A1%CE%99%CE%9F-15-04-2016.pdf](#)

Κοκκίδου, Α. (2004). *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος*. Εκδόσεις Σάκκουλα

Κουλουμπίνη Ε. Ε. (2023). Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος: μεταρρυθμίσεις και νέα δυναμική. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), 279-284.

Λιάσκα, Ε. (2023). Η φιλοσοφία των σύγχρονων δημοσιονομικών ελέγχων και η συμβολή τους στην επίτευξη υγιών δημοσιονομικών διαχειρίσεων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), 312-319.

Μαραγκού, Γ., Κάρκαλης, Ι., Τσακανίκος, Δ., Καραθανασόπουλος, Ε., Προβίδη, Β., & Πέππα, Β. (2011). *Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων (Προσυμβατικό Στάδιο)*, Έκδοση Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Μαραγκού, Γ. (Επίμ.). (2016). *Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου- Προληπτικός έλεγχος δαπανών και κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών*. Στο *ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ Μελέτες -Συμβολές- Διαγράμματα- Νομολογία- Υποδείγματα*. Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μηλιώνης, Ν. (2020). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Μπάλας, Ε. (2009). *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο: Από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση*. Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπέσιλα – Μακρίδη, Ε. (2004). Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το Ελεγκτικό Συνέδριο στο *Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου χρήματος*. Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

Ντούνη, Σ., Σκεύη, Β., & Ζερβουδάκη, Ε. (2020, Ιούλιος). *Προκαταρκτική Εργασία για τον καθορισμό της Γενικότερης Στρατηγικής Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου*.
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CE%B3%CF%87%CF%89%CE%BD.pdf>

Παναγοπούλου, Γ. (2021, Σεπτέμβριος 8-9). *Ο έλεγχος της διαχείρισης των δανείων της Ανεξαρτησίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και ο καταλογισμός των υπολόγων της Επιτροπής του Λονδίνου* [Πρακτικά Συνεδρίου]. Η ελληνική Δικαιοσύνη από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα. Σημαντικού σταθμοί και προοπτικές. Αθήνα.
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/papanagopoulou.pdf>

Πέππας, Δ. (2021, Σεπτέμβριος 8-9). *Το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο της Καποδιστριακής Περιόδου ως πρόδρομος του Ελεγκτικού Συνεδρίου* [Πρακτικά Συνεδρίου]. Η ελληνική Δικαιοσύνη από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα. Σημαντικού σταθμοί και προοπτικές. Αθήνα. <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/peppas.pdf>

Σακελλαροπούλου, Κ. (2022, Απρίλιος 14). Χαιρετισμός [Εκδήλωση]. Οι νέοι θεματικοί έλεγχοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου: Οι έρευνες του Δικαστηρίου σε καίρια οικονομικά και

κοινωνικά ζητήματα. Μέγαρο Μουσικής Αθηνών <https://www.presidency.gr/chairetismos-stin-ekdilosi-oi-neoi-thematikoi-elegchoi-toy-elegktikoy-synedrioy-oi-ereynes-toy-dikastirioy-se-kairia-oikonomika-kai-koinonika-zitimata/>

Σαρμάς, Ι. (2003). *Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σαρμάς, Ι. (2022, Νοέμβριος 4). *Εσωτερικός Έλεγχος και Εκθέσεις θεματικών Ελέγχων [Ημερίδα]*. Παρουσίαση του Ελεγκτικού Έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αμφιθέατρο Πολεμικού Μουσείου Αθηνών https://www.elsyn.gr/sites/default/files/press_release%209-11-2022.pdf

Σαρμάς, Ι. (2023). *ΣΥΝΤΑΓΜΑ, Ερμηνεία κατ' άρθρο. Άρθρο 98*. (Σ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, επιμ.). Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-98/>

Σαρμάς, Ι. (2023). *Θεματική, μορφή & απήχηση των νέων ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου Στο Κουλουμπίνη Ε. Ε. (Επιμ.) Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον. Οι νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις μετά τους ν. 4700/2020 και 4820/2021*. Νομική Βιβλιοθήκη

Στασινόπουλος, Μ. (1984). *Πρόλογος στο Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983. Τιμητικός Τόμος για τα Εκατόν Πενήντα Χρόνια*, Εκτυπωτική Μονάδα Υπουργείου Οικονομικών

Τασόπουλος, Γ. (2023). *Από τον προγραμματισμό της διοικητικής δράσης, στον έλεγχο των επιδόσεων της, από το Ελεγκτικό Συνέδριο: οι δυσκολίες μιας ασύμμετρης σχέσης. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), 299-304

Τσεμπελής, Γ. (2008). *Παίκτες αρνησικυρίας-Πως λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί* (Α. Αλεξόπουλος επιμ.). Εκδόσεις Παπαζήση

Φρούντας, Α. (20121, Σεπτέμβριος 8-9). *Ιστορική εξέλιξη του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου [Πρακτικά Συνεδρίου]*. Η ελληνική Δικαιοσύνη από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα. Σημαντικοί σταθμοί και προοπτικές. Αθήνα. <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/frountas.pdf>

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΕΣ

Alexopoulos, A.(2011). Greece: Government as the Domination Player στο B. E. Rasch & G. Tsebelis (eds). *The Role of Governments in Lagislative Agenda Setting*, Routledge

EUR.O.SAI. Task Force on Municipality Audit (2022, October 19). Digitalization of Public Service Delivery and Administration in Municipalities. <https://www.tfma.eu/>

EUR.O.SAI. (2023, Marche 16). Collaboration Between Internal and External Audit in the Public Sector [Video]. You Tube. <https://www.youtube.com/watch?v=xenMUtulpFE>

EUR.O.SAI. (2023, April 24). The long impact of Covid -19 <https://www.eurosai.org/en/calendar-and-news/news/EUROSAI-Webinar-on-the-long-term-effects-of-Covid-19/>

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296

INT.O.SAI. Working Group on Impact of Science and Technology on Auditing. (2023, July 26). The Future of Auditing: Unveiling Emerging Tech Tools. <https://intosairussia.org/news-media/news/webinar-the-future-of-auditing-unveiling-emerging-tech-tools.html>

Kingdon, J.W. (1995). *Agendaw, Alternatives and Public Policy*. Harper Collins College Publishers

Scharpf, Fritz W. (2011). *Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy*, MPIfG Discussion Paper, No 11/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

Sen, A. (2012, May 22). *The Crisis of European Democracy*. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2012/05/23/opinion/the-crisis-of-european-democracy.html>

Tsebelis, G. (1995). *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. *British Journal of Political Science*, 25: 289-326

ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

Αιτιολογική Έκθεση, Έκθεση Γενικών Συνεπειών & Έκθεση Διαβούλευσης του σχεδίου νόμου «Ενιαίο Κείμενο Δικονομίας για το Ελ. Συν., ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελ. Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις». <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/dikaiosynis-dikonomia-olo-eis.pdf>

Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».
<https://www.forin.gr/downloads/download/2304/n-4337-2015-aitiologikh-ekthesh>
(Ανακτήθηκε 29/09/2023)

Αντίδραση από το Ελεγκτικό Συνέδριο για διάταξη του πολυνομοσχεδίου. (2015, Οκτώβριος 15). *Newsbeast*. :<https://www.newsbeast.gr/greece/arthro/1992352/antidrasi-apo-to-elegktiko-sinedrio-gia-diataxi-tou-polinomoschediou>

Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, αριθμ. Πρωτ. 11118/Διεκπ. 7594, ΦΕΚ 187/01.10.2020

Ελεγκτικό Συνέδριο. Απόφαση Διενέργειας Διαγωνισμού: Αναδιοργάνωση πληροφοριακού και τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού. Αριθμ. Πρωτ. 223/14-10-2020
https://www.elsyn.gr/sites/default/files/223_Απόφαση-διενέργειας-διαγωνισμού-υπ1-ΕλΣυν_5045263_68Ξ0Ω-55Π_0.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2015,
https://www.elsyn.gr/sites/default/files/Etisia_2015.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2016,
https://www.elsyn.gr/sites/default/files/Etisia_2016.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2017,
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%202017.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2018,
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202018.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2019,
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202019.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2020,
https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202020_1.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσια Έκθεση Έτους 2021,
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202021.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. (2020, Ιανουάριος). *Εγχειρίδιο Ελέγχου Επιδόσεων*.
https://www.elsyn.gr/sites/default/files/1η_ΓΕΝΙΚΗ_ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ_2020.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. (2020, Απρίλιος, 4). *Γενικότερη Στρατηγική Ελέγχου*. (αριθμ. Πρωτ. 20478). https://www.elsyn.gr/sites/default/files/Γενικότερη_Στρατηγική_Ελέγχων_Πρόεδρος.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. (2023). *Ετήσια Έκθεση Έτους 2021*.

<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/ΕΤΗΣΙΑ%20ΕΚΘΕΣΗ%202021.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2021 συνημμένο στα Πρακτικά της 30^{ης} Γεν. Συν./02.12.2020 (Θέμα Β'). <https://www.elsyn.gr/tnp-repo/decisions/preview/147092>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Έκθεση Ελέγχου 08/2021. Παραλαβή υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς: Υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις εσωτερικού ελέγχου ότι οι υπηρεσίες πράγματι παρασχέθηκαν; <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ 8 ΠΑΡΑΛΑΒΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.pdf>

Ελεγκτικό Συνέδριο. Έκθεση Ελέγχου 11/2021. Προστατεύονται δεόντως τα πάγια περιουσιακά στοιχεία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μέσω του Μητρώου Παγίων; https://www.elsyn.gr/sites/default/files/ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ 11 ΠΑΓΙΑ_0.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Για ένα Αποτελεσματικό Κράτος.

https://www.elsyn.gr/sites/default/files/book_files/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F_%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3_0_0_0.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος για Μετάταξη. Αριθμ. Πρωτ. 72649/21-12-2022 https://www.elsyn.gr/sites/default/files/Ψ97ΜΚΩ3-7ΗΒ_0.pdf

Ελεγκτικό Συνέδριο. Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου. <https://www.elsyn.gr/tnp-repo/>

Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (2021-2023). Ειδίκευση στον Έλεγχο χρηματοοικονομικών Καταστάσεων Δημόσιων Φορέων - Βασικό Επίπεδο. <https://www.ekdd.gr/επιμορφωτικό-πρόγραμμα-του-εκδδα-ει/>

Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (2021-2023). Ειδίκευση στον Έλεγχο χρηματοοικονομικών Καταστάσεων Δημόσιων Φορέων μέσω της χρήσης λογισμικού ανάλυσης δεδομένων- Προχωρημένο Επίπεδο. <https://www.ekdd.gr/επιμόρφωση/συμμετοχή-στην-επιμόρφωση/κατάλογος-προγραμμάτων/πιστοποιημένα-επιμορφωτικά-προγράμ/>

Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (2021-2023). Βασικές Ψηφιακές Γνώσεις και Δεξιότητες.

<https://www.ekdd.gr/επιμόρφωση/συμμετοχή-στην-επιμόρφωση/κατάλογος-προγραμμάτων/πιστοποιημένα-επιμορφωτικά-προγράμ/>

Πρακτικά της Βουλής, Συνεδρίαση ΠΕ', 14 Αυγούστου 2015.

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20150814.pdf>

Πρακτικά της Βουλής, Συνεδρίαση Η', 16 Οκτωβρίου 2015.

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20151016.pdf>

Πρακτικά της Βουλής, Συνεδρίαση ΡΞΘ΄, 29 Ιουνίου 2020.

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20210722.pdf>

Πρακτικά της Βουλής, Συνεδρίαση ΡΟ΄, 22 Ιουλίου 2021.

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20210722.pdf>

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Απόφαση ΦΓ8/22043/12 της Ολομέλειας του Ελ. Συν., ΦΕΚ 1213 Β΄/11-04-2012

Απόφαση 1780/2018 της Μείζονος Ολομέλειας του Ελ. Συν.

Απόφαση ΦΓ8/55081/20 της Ολομέλειας του Ελ. Συν.

Απόφαση ΦΓ8/42900/22 της Ολομέλειας Ελ. Συν., ΦΕΚ 4069 Β΄/29.07.2022

Πρακτικά 7^{ης} Γεν. Συν./07.03.2001, Θέμα Δ΄

Πρακτικά 11^{ης} Γεν. Συν./ 30.04.2001

Πρακτικά 29^{ης} Γεν. Συν./ 10.11.2004

Πρακτικά 3^{ης} Γεν. Συν./23.02.2005

Πρακτικά 3^{ης} Γεν. Συν./17.02.2010

Πρακτικά 9^{ης} Γεν. Συν./19.05.2010

Πρακτικά 23^{ης} Γεν. Συν./ 21.10. 2011

Πρακτικά 24^{ης} Γεν. Συν./26· 10. 2011

Πρακτικά 28^{ης} Γεν. Συν. /07 .12. 2011

Πρακτικά 16^{ης} Γεν. Συν. /18-09-2013

Πρακτικά 10^η Γεν. Συν. /07 . 05. 2014

Πρακτικά 22^η Γεν. Συν./ 19· 12.2014

Πρακτικά 26^η/Γεν. Συν. /17· 12. 2014

Πρακτικά 19^{ης} Γεν. Συν./14.10.2015

Πρακτικά 4^{ης} Γεν. Συν./30 .03.2016

Πρακτικά 1^{ης} Γεν. Συν. /08.01.2020

Πρακτικά 27^{ης} Γεν. Συν./04.09.2020
Πρακτικά 24^{ης} Γεν. Συν./13.10.2020
Πρακτικά 30^{ης} Γεν. Συν./02.12.2020 ΘΕΜΑ Β΄
Πρακτικά 1^{ης} Γεν. Συν./11.01.2021
Πρακτικά 4^{ης} Γεν. Συν./25. 02. 2021
Πρακτικά 5^{ης} Γεν. Συν./26· 02. 2021
Πρακτικά 15^{ης} Γεν. Συν. /29.07.2022
Πρακτικά 8^{ης} Γεν. Συν./ 08.03.2023

ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΛΙΜΑΚΙΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Πράξεις 38/2012, 272/2014, 242/2015, 90/2017 Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος

Πράξεις 219/2011, 252/2015, 172/2016, 167/2017 Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του I Τμήματος

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Β.Δ. 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833
Ν. ΑΥΟΖ΄ 28^{ης} Μαΐου/ 3^{ης} Ιουνίου 1887
Ν. 2145/1993, ΦΕΚ 88/Α΄/ 28.05.1993
Ν. 2741/1999, ΦΕΚ 199/Α΄/ 28.09.1999
Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/Α΄/07.06.2010
Ν. 3871/2010, ΦΕΚ 141/Α΄/17.08.2010
Ν. 4129/2013, ΦΕΚ 52/Α΄/ 28.02.2013
Ν. 4270/2014, ΦΕΚ 143/Α΄/28.06.2014
Ν. 4336/2015, ΦΕΚ 94/Α΄/14.08.2015
Ν. 4337/2015, ΦΕΚ 129/Α΄/17.10.2015
Ν. 4607/2019, ΦΕΚ 65/Α΄/ 24.04.2019

N. 4611/2019, ΦΕΚ 73/Α'/17.05.2019
N. 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α'/29.06.2020
N. 4820/2021, ΦΕΚ 130/Α'/23.07.2021
N. 5016/2023, ΦΕΚ 21/Α'/04.02.2023
Π.Δ. 136/2011, ΦΕΚ 267/Α'/31.12.2011
Π.Δ. 87/2014, ΦΕΚ 131/Α'/10.06.2014
Π.Δ. 774/1980, ΦΕΚ 189/Α'/22.08.1980

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι – Εξουσιοδοτικές Διατάξεις Οργανικού Νόμου του Ελ.Συν

A/A	Άρθρα στα οποία προβλέπονται Εξουσιοδοτικές Διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση	Αριθμός/Είδος Εξουσιοδοτικών Διατάξεων	Αριθμός Εξουσιοδοτικών Διατάξεων που έχουν εκδοθεί
1	Άρθρο 5	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	1
2	Άρθρο 15	1 Αποφ. Ολομέλειας Ελ. Συν. & 1 ΥΑ	1 & 1
3	Άρθρο 19	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
4	Άρθρο 23	2 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	2
5	Άρθρο 25	1 ΠΔ	-
6	Άρθρο 29	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
7	Άρθρο 30	2 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	2
8	Άρθρο 43	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	1
9	Άρθρο 44	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	1
10	Άρθρο 49	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
11	Άρθρο 53	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
12	Άρθρο 114	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
13	Άρθρο 115	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
14	Άρθρο 126	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
15	Άρθρο 138	1 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	-
16	Άρθρο 162	15 Απόφ. Ολομέλειας Ελ. Συν.	8

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο, Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Π – Θεματικός Χάρτης Ελέγχων

ΕΝΟΤΗΤΑ1	ΕΝΟΤΗΤΑ2	ΕΝΟΤΗΤΑ3	ΕΝΟΤΗΤΑ4
Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα, Πολιτισμός Άθληση.	Περιβάλλον, Ανάπτυξη, Κλιματικά Αλλαγή	Δημοσιονομική Βιωσιμότητα, Καταπολέμηση της Σπατάλης	Κράτος Δικαίου, Ασφάλεια
Υγεία	Δάση	Έσοδα, Φόροι, Δικαιώματα	Χρηστή διοίκηση
Παιδεία	Υδατα	Δανεισμός	Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού
Εργασία	Ατμοσφαιρικός Αέρας	Αναλήψεις νομικών υποχρεώσεων, διορισμοί, προσλήψεις	Ψηφιακός Μετασχηματισμός
Ασφάλιση	Φυσικοί Πόροι	Δημόσιες Συμβάσεις	Προστασία του πολίτη
Πρόνοια	Χωροταξία	Επιχορηγήσεις, Επιδοτήσεις, Χρηματοδοτήσεις	Μετανάστευση, Άσυλο
Ισότητα Ευκαιριών	Αστικό Περιβάλλον	Πληρωμές, Πρωτόκολλα Παραλαβής, Εκκαθάριση, Υπόλογοι, Δικαιούχοι	Αμυντικές δαπάνες
Προστασία Καταναλωτή	Αντιμετώπιση Φυσ. Καταστροφών	Πάγια, Διαχείριση Δημ/ Περιουσίας	Δικαιοσύνη
Πολιτισμός	Μνημεία	-	Καταστήματα κράτησης
Αθλητισμός	Υποδομές	-	Κυβερνο-ασφάλεια

-	Καινοτομία	-	-
-	Επενδύσεις	-	-
-	Αγροτική Οικονομία	-	-
-	Απορρίμματα	-	-
-	Διαχείριση Επικίνδυνων Ουσιών	-	-

Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2021, σσ.13-15

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ - Θέματα Θεματικών Ελέγχων

Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	Κοινωνικό Κράτος	Κράτος Δικαίου	Βιώσιμη Ανάπτυξη
Ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί: Ποια προβλήματα εντόπισε το Ελ. Συν. στην οργάνωση και λειτουργία τους; (Εκθεση Ελέγχου 5/2022)	Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση; (Εκθεση Ελέγχου 11/2022)	Προσυμβατικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών: Ουσιώδεις πλημμέλειες & λοιπά πορίσματα έτους 2021(Εκθεση Ελέγχου 9/2022)	Δημόσια έργα: Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων; (Εκθεση Ελέγχου 12/2022)
Νοσήλια δημόσιων νοσοκομείων: Τα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια αποτελούν αξιόπιστο σύστημα τιμολόγησης νοσηλίων; Εξυπηρέτησαν τους στόχους της εισαγωγής τους; (Εκθεση 1/2022)	Δημόσια Ραδιοφωνία: Πόσο αποτελεσματική είναι η λειτουργία του Τρίτου Προγράμματος της Ραδιοφωνίας της ΕΡΤ Α.Ε. ως προς την εκπλήρωση των πολιτιστικών σκοπών που αυτό οφείλει να υπηρετεί; (Εκθεση Ελέγχου 10/2022)	Προσυμβατικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων προμηθειών: Ουσιώδεις πλημμέλειες & λοιπά πορίσματα έτους 2021(Εκθεση Ελέγχου 8/2022)	Ανακύκλωση: Είναι οι δήμοι αποτελεσματικοί στην διαχείριση της ανακύκλωσης των αστικών, στερεών αποβλήτων; (Εκθεση Ελέγχου 6/2022)
Προστασία Περιουσιακών Στοιχείων: Προστατεύονται δεόντως τα πάγια περιουσιακά στοιχεία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μέσω του Μητρώου Παγίων; (Εκθεση 11/2011)	Αποτελεσματικότητα του ΕΣΥ κατά την Πανδημία: Ποια ήταν η απόκριση δέκα νοσοκομείων του ΕΣΥ στην αυξημένη ζήτηση κλινών εντατικής θεραπείας αμέσως μετά την εκδήλωση	Προσυμβατικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων δημοσίων έργων: Ουσιώδεις πλημμέλειες & λοιπά πορίσματα έτους 2021(Εκθεση Ελέγχου 7/2022)	Δημόσιες προμήθειες μεγάλων αντικειμένων: Για ποιο λόγο ορισμένα παραμένουν επί μακρόν σε αχρησία ή δεν αξιοποιούνται επαρκώς; (Εκθεση Ελέγχου 2/2022)

	της πανδημίας; (Εκθεση Ελέγχου 4/2022)		
Παραλαβή υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς: Υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις εσωτερικού ελέγχου ότι οι υπηρεσίες πράγματι παρασχέθηκαν; (Εκθεση Ελέγχου 8/2021)	Ενίσχυση ανέργων κατά την πανδημία: Αδυναμίες στον ορισμό της εμβέλειας και τη διαχείριση της εφάπαξ οικονομικής ενίσχυσης σε μη επιδοτούμενους μακροχρονίως άνεργους; (Εκθεση Ελέγχου 10/2021)	Κοινωνική επανένταξη των κρατουμένων: Πώς εκδηλώνεται η μέριμνα της Πολιτείας για την προσαρμογή τους στο κοινωνικό τους περιβάλλον & την επαγγελματική τους αποκατάσταση; (Εκθεση Ελέγχου 12/2021)	Χρηματοδότηση από τις τράπεζες της πραγματικής οικονομίας: Συνέβαλε η δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας; (Εκθεση Ελέγχου 7/2021)
Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού: Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο; Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται; (Εκθεση Ελέγχου 2/2021)	Εξοπλισμός των δημόσιων νοσοκομείων: Είναι ικανοποιητική η διαχείριση του υγειονομικού υλικού και του ιατρικού εξοπλισμού των δημόσιων νοσοκομείων; (Εκθεση Ελέγχου 3/2022)	Δημόσιες Συμβάσεις για την αντιμετώπιση της Πανδημίας: Συμπεράσματα από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελ. Συν. στις δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας (Εκθεση Ελέγχου 6/2021)	Κάλυψη υδρευτικών αναγκών νησιωτικών περιοχών: Είναι αποδοτική η λειτουργία των μονάδων αφαλάτωσης; (Εκθεση Ελέγχου 5/2021)
Τέλος ακίνητης περιουσίας: Συμμορφώνονται ο δήμοι με τις υποχρεώσεις είσπραξης και διάθεσης του τέλους ακίνητης περιουσίας; (Εκθεση Ελέγχου 1/2021)	Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση: Έχει οργανωθεί η Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των μαθητών; (Εκθεση Ελέγχου 9/2021)		
	Έμφυλη Βία: Πόσο συμβάλλει στην αποτελεσματική προστασία των θυμάτων έμφυλης βίας η λειτουργία		

	ξενόνων φιλοξενίας; (Εκθεση Ελέγχου 4/2021)		
	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Διασφαλίζεται ότι όλοι όσοι έχουν ανάγκη συμμετέχουν στο πρόγραμμα αλλά και ότι πληρούνται τα κριτήρια ένταξης σε αυτό; (Εκθεση Ελέγχου 3/2021)		

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο. Για ένα Αποτελεσματικό Κράτος