

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΠΡΑΚΤΙΚΑ

ΤΗΣ 30^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΙΖΟΝΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 2^{ας} ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2020

ΜΕΛΗ: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου και Ασημίνα Σαντοριναίου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη, Νεκταρία Δουλιανάκη, Βασιλική Πέππα και Γρηγόριος Βαλληνδράς, Σύμβουλοι. Η Αντιπρόεδρος Άννα Λιγωμένου και η Σύμβουλος Ελένη Λυκεσά απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ: Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, κωλυμένης της Γενικής Επιτροπής της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Χρυσούλας Καραμαδούκη.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ: Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΘΕΜΑ Β΄

Με την αρχή της συνεδρίασης, ο Πρόεδρος έδωσε τον λόγο στη Σύμβουλο Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, αρμόδια επί του προγραμματισμού των ελεγκτικών εργασιών στο Τμήμα Ελέγχων, η οποία στην εισήγησή της αναφέρθηκε αρχικώς στο εισηγητικό κείμενο προς την Ολομέλεια που προετοίμασε το Τμήμα Ελέγχων και στα δύο Παραρτήματα που συνοδεύουν το κείμενο αυτό (βλ. συνημμένο στο τέλος των παρόντων πρακτικών) και στη συνέχεια ανέλυσε ένα προς ένα τα 21 θέματα που επελέγησαν, διευκρινίζοντας το αντικείμενό τους και παρέχοντας πληροφορίες για τον τρόπο διενέργειας αυτών.

Ακολούθως η εισηγήτρια Σύμβουλος εξέθεσε ειδικότερα και τα ακόλουθα:

(1) Ο συνταγματικός νομοθέτης απένειμε στο Ελεγκτικό Συνέδριο σημαντικές, μεταξύ άλλων, ελεγκτικές αρμοδιότητες αναγνωρίζοντας σ' αυτό, ως εγγυητή της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού, τον κυρίαρχο ρόλο της

παρακολούθησης και εν γένει της εποπτείας της δημοσιονομικής διαχείρισης όλων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

(2) Το Σύνταγμα (Σ) αναφέρεται σε έλεγχο δαπανών και λογαριασμών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων (άρθρο 98 παρ. 1 περίπτ. α' και γ' Σ) χωρίς να εξειδικεύει το είδος του ελέγχου το οποίο εναπόκειται στη ρυθμιστική εξουσία του κοινού νομοθέτη (άρθρο 98 παρ. 2 Σ).

(3) Οι σύγχρονοι δημοσιονομικοί έλεγχοι προγραμματίζονται για να παρασχεθεί στο Κοινοβούλιο η δυνατότητα να αντιληφθεί τον τρόπο με τον οποίο διεξήχθη η δημοσιονομική διαχείριση καλύπτοντας κατά το δυνατόν όλους τους ουσιώδεις κινδύνους, ενώ, μέσω αυτών, το μεν, εντοπίζονται φαινόμενα που ανάγονται στην “παθολογία” των δημόσιων δαπανών, το δε, αναδεικνύονται οι επαναλαμβανόμενες συστημικές παθογένειες και οι αιτίες αυτών καθώς και οι τρόποι για τη βελτίωση του συστήματος.

(4) Οι έλεγχοι αυτοί δεν εξαντλούνται στην εποπτεία και εν γένει στην προστασία του δημοσίου χρήματος αλλά αποσκοπούν στην προστασία και άλλων αγαθών του Κράτους Δικαίου που αφορούν στην προστασία των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων (υγεία, παιδεία, εργασία, ασφάλιση και πρόνοια).

(5) Ο ουδέτερος πολιτικά χαρακτήρας του ελέγχου οφείλεται, το μεν στο ότι αυτός διεξάγεται από όργανο με λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία, το δε στο ότι κατά τον σχεδιασμό των ελέγχων αυτών τίθενται τα σαφή κριτήρια του ελέγχου ώστε να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα που απασχολούν τους πολίτες και αφορούν στο «αν τα δημόσια χρήματα διατέθηκαν με το σωστό τρόπο και αν αυτά έπιασαν τόπο». Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα παραπέμπει σαφώς στη συμμόρφωση στους δημοσιολογιστικούς κανόνες για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση των ελεγχόμενων φορέων, η απάντηση όμως στο δεύτερο ερώτημα συνδέεται αναγκαίως με την επιτυχία των πολιτικών δημοσιονομικής διαχείρισης στην παραγωγή έργων και παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

(6) Ο προγραμματισμός των ελέγχων σ' αυτή τη δύσκολη συγκυρία για τη Χώρα μας έπρεπε να ικανοποιήσει δύο αντινομικές απαιτήσεις. Την απαίτηση για την οικονομία του ελέγχου και την απαίτηση για την αξιοπιστία του ελέγχου. Η οικονομία του ελέγχου που στοχεύει στην ισορροπία που πρέπει να επιτευχθεί μεταξύ των κινητοποιούμενων ελεγκτικών μέσων (ανθρώπινων και οικονομικών πόρων), της σημασίας των θεματικών ελέγχων για την κοινωνία και της έντασης των κινδύνων που έπρεπε να αντιμετωπισθούν, έπρεπε να στοιχηθεί με την αξιοπιστία του ελέγχου. Σημειωτέον ότι οι σύγχρονοι δημοσιονομικοί έλεγχοι που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο ακολουθούν αυστηρές διαδικασίες προκειμένου να στηρίξουν τα πορίσματά τους οι οποίες

περιγράφονται στα αντίστοιχα εγχειρίδια ελέγχου που έχουν εγκριθεί από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

(7) Το Ελεγκτικό Συνέδριο με την κοινοποίηση των τελικών εκθέσεων ελέγχου στους ελεγχόμενους φορείς αποβλέπει για το σύνολο αυτών να δώσει ένα σαφές και πειστικό μήνυμα αναφορικά με τις σταθερές στις οποίες αυτοί πρέπει να στηρίζουν τη διαχείρισή τους, ήτοι ότι αυτοί οφείλουν: 1) να υποβάλλουν σε τακτικό έλεγχο τους λογαριασμούς τους από τον εξωτερικό ελεγκτή που είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 169 του ν. 4270/2014), 2) να έχουν τη εποπτεία της ελεγκτέας ύλης τους και να μη διενεργούν πράξεις που ενέχουν υψηλούς δημοσιονομικούς κινδύνους και 3) να έχουν εγκαταστήσει ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου το οποίο θα αποβλέπει στην εκμηδένιση ή στην ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών κινδύνων με τη χρήση των κατάλληλων δικλίδων (άρθρο 168 του ν. 4270/2014).

Επακολούθησε συζήτηση μεταξύ των μελών.

Ο Σύμβουλος Δημήτριος Τσακανίκας, ο οποίος εξέθεσε τα εξής: Σύμφωνα με το υποβληθέν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσχέδιο του Εθνικού Σχεδίου ανάκαμψης προγραμματίζεται η απορρόφηση και αξιοποίηση σχεδόν 13 δις. Ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης για την υλοποίηση έργων επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων σε συγκεκριμένους τομείς της εθνικής οικονομίας, της δημόσιας διοίκησης, της παιδείας και του περιβάλλοντος (παρεμβάσεις οι οποίες πρέπει να έχουν συμβασιοποιηθεί μέχρι τέλος του 2023 και υλοποιηθεί μέχρι τέλος 2026). Ως εκ τούτου κρίνεται σκόπιμο να ελεγχθεί η ετοιμότητα της χώρας να διαχειριστεί δια των αρμοδίων οργάνων του με έγκαιρο, επαρκή και αποτελεσματικό τρόπο τους ανωτέρω οικονομικούς πόρους που θα αρχίσουν να εκταμιεύονται τον Ιούνιο του 2021. Για το λόγο αυτό και ενόψει ότι (α) τα οφέλη από την αξιοποίηση των πόρων αυτών αναμένεται να είναι πολλαπλά για τη χώρα (αύξηση του ρυθμού της δυναμικής ανάπτυξης μετά και την προσδωκόμενη ύφεση της πανδημία COVID19, προσέλκυση ξένων επενδύσεων, αύξηση θέσεων εργασίας) και (β) για αντίστοιχους ή συναφείς πόρους (ΚΠΣ, ΕΣΠΑ) έχουν διαχρονικά διαπιστωθεί ελλείψεις στα συστήματα διαχείρισής τους με συνέπεια τουλάχιστον την ελλιπή απορρόφησή τους και την απώλεια ζωτικών κεφαλαίων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν προς όφελος της εθνικής οικονομίας και της κοινωνικής συνοχής, θεωρώ απαραίτητη την ένταξη στο ΕΠΕ του 2021, ή αν τούτο δεν καθίσταται εφικτό, στο μεθεπόμενο ΕΠΕ του 2022 της διενέργειας ελέγχου ή έστω επισκόπησης με αντικείμενο τη διερεύνηση τυχόν συστημικών παθογενειών του συστήματος διαχείρισης και υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης, των κινδύνων που προκαλούν οι τυχόν συστημικές αυτές παθογένειες στην εκπλήρωση των στόχων του Σχεδίου, καθώς και των μέτρων που μπορούν να ληφθούν για την άμβλυνση ή άρση των παθογενειών αυτών και τον περιορισμό των σχετικών με αυτές κινδύνων.

Ακολούθως, έλαβε τον λόγο η Σύμβουλος Βασιλική Σοφιανού, η οποία εξέθεσε τα εξής: Οι έλεγχοι επιδόσεων που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Π του παρόντος ανταποκρίνονται στις σύγχρονες δημοσιονομικές ανάγκες και στις διεθνείς δημοσιονομικές και ελεγκτικές εξελίξεις. Οι έλεγχοι αυτοί κατατείνουν στη διασφάλιση της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως αρχής - μέσου για τη διαφύλαξη της ίδιας της υπόστασης του Κράτους και της εκτέλεσης της αποστολής του, η οποία, σε ένα Κράτος Δικαίου, συνίσταται στην παροχή δημόσιων αγαθών και στη διασφάλιση επαρκών υλικών συνθηκών για την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων (ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών). Ειδικότερα, ενόψει της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 του Σ), ο νομοθέτης είναι εκείνος που θεσπίζει τους κανόνες διανομής των δημοσίων πόρων, η εκτελεστική λειτουργία είναι εκείνη που τους διανέμει στο πλαίσιο και της εκάστοτε χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση πολιτικής (άρθρα 73 παρ. 1, 82 του Σ) και το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 του Σ) είναι εκείνο που ελέγχει αν οι πόροι αυτοί διατέθηκαν με βάση κριτήρια που διασφαλίζουν τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του Κράτους. Δηλαδή, αν διατέθηκαν αποτελεσματικά και αποδοτικά, σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, με στόχο, μεταξύ άλλων, την παροχή βασικών δημόσιων αγαθών στους πολίτες και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Ο έλεγχος δε αυτός, τελώντας σε δίκαιη ισορροπία με τους θεσμούς των άλλων δύο ανεξάρτητων λειτουργιών, είναι οριακός και δεν αγγίζει τις πολιτικές εκτιμήσεις και επιλογές, για τις οποίες τόσο ο νομοθέτης όσο και τα κυβερνητικά όργανα έχουν την απόλυτη πολιτική ευθύνη. Το όριο όμως αυτό δεν αναιρεί την ανάγκη προσαρμογής των ελέγχων στις δυναμικά εξελισσόμενες συνθήκες, καθώς ένα σύγχρονο Κράτος Δικαίου και μία σύγχρονη δημοκρατία απαιτούν και μία σύγχρονη λογοδοσία.

Ο Σύμβουλος Σταμάτιος Πουλής διατύπωσε την εξής επιφύλαξη: Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Δημοσιονομικού Δικαστηρίου και Ελεγκτικού Θεσμού, εκτείνεται αλλά και περιορίζεται στον έλεγχο ήδη πραγματοποιηθεισών δαπανών ή, κατά τον έλεγχο επιδόσεως, στον έλεγχο της αποδοτικής χρήσης του δημόσιου χρήματος για την επίτευξη του προσδιορισθέντος από την Πολιτεία δημόσιου σκοπού. Επομένως, κατ' εφαρμογή των αρχών της διακρίσεως των εξουσιών και της δικαστικής αυτοσυγκράτησης (Judicial self restraint), ο έλεγχος δεν μπορεί να επεκτείνεται στο δέον, ήτοι στους σκοπούς που πρέπει να επιδιώκει η Πολιτεία δια των δημόσιων πολιτικών της, οι οποίοι προσδιορίζονται και οριοθετούνται αποκλειστικώς και μόνο από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Στην προκειμένη περίπτωση, κάποιος εκ των επιλεγέντων ελέγχων ή τα όρια διενέργειας αυτών υπερβαίνουν ή δύνανται να υπερβούν το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να διενεργηθούν, εν δυνάμει τουλάχιστον, σε τομείς αρμοδιότητας της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας. Συνεπώς, ως προς τη σκοπιμότητα διενέργειας των ελέγχων αυτών,

όπως αναλυτικότερα εκτέθηκε σχετικώς στη διάσκεψη της Ολομέλειας, εκφράζονται επιφυλάξεις.

Επιφυλάξεις εξέφρασαν επίσης οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Δημήτριος Πέππας και Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, για το μέρος του ελεγκτικού προγράμματος που αφορά ελέγχους που κείνται εκτός των κατά το Σύνταγμα αυστηρά καθορισμένων δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων και άπτονται επιστημονικών ή πολιτικοοικονομικών παραμέτρων και ζητημάτων για τα οποία αρμόδια είναι άλλα συνταγματικά και νομοθετικά καθορισμένα όργανα.

Η εισηγήτρια Σύμβουλος Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη διευκρίνισε τα ακόλουθα:

(1) Στην παρούσα φάση προετοιμασίας του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων δεν είναι δυνατόν να προστεθεί στο Πρόγραμμα νέος έλεγχος εν όψει *πρώτον* του χρόνου που απαιτείται για την προετοιμασία του τεχνικού του δελτίου και *δεύτερον* της υποχρέωσης να αποσταλεί το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων στη Βουλή την 7η Δεκεμβρίου. Σύμφωνα με τη διαδικασία που ακολουθήθηκε, νέες προτάσεις ελέγχου έπρεπε να είχαν διατυπωθεί από τα μέλη κατά την ενημέρωση της Ολομέλειας από τον Πρόεδρο, που έλαβε χώρα πριν από έναν μήνα.

(2) Το Πρόγραμμα που παρουσιάζεται σήμερα στην Ολομέλεια δεν είναι οριστικό αλλά θα συμπληρωθεί ύστερα από ανάλυση από το Τμήμα Ελέγχων και την Ολομέλεια των προτάσεων ή της εκδήλωσης ενδιαφέροντος που θα διατυπωθούν από τη Βουλή για διεξαγωγή νέων ελέγχων ή προτεραιοποίηση των προγραμματιζομένων. Υπολογίζεται ότι το Πρόγραμμα θα οριστικοποιηθεί και θα αρχίσει να εφαρμόζεται πλήρως μετά την 20ή Ιανουαρίου του 2021.

(3) Τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα (υγεία, παιδεία, εργασία, ασφάλιση, πρόνοια) συνεπάγονται θετικές υποχρεώσεις του Κράτους μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η διάθεση ή η κατανομή δημόσιων πόρων για την επίτευξη του στόχου προστασίας και σεβασμού των δικαιωμάτων αυτών. Οι στόχοι προβλέπονται ή προκύπτουν από τη νομοθεσία ή τίθενται σε προγράμματα δράσης που εκπονούνται για τη θεραπεία των εν λόγω δικαιωμάτων. Όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκώντας κυρίως έλεγχο επιδόσεων, διαπιστώνει ότι ένας τεθείς στόχος δεν εκπληρώνεται, με αποτέλεσμα το σχετικό θεμελιώδες δικαίωμα να μη προστατεύεται σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο στόχο, τότε θα αναζητήσει αν τα μέσα που διατέθηκαν ήσαν πρόσφορα προς επίτευξή του. Αν τα μέσα ήσαν ανεπαρκή εκ προοιμίου, ή επαρκή μεν αλλά χρησιμοποιηθέντα ακαταλλήλως, τότε οφείλει να διατυπώσει σχετικές παρατηρήσεις, εντός του πλαισίου σεβασμού των κυριαρχικών

δικαιωμάτων του Νομοθέτη και της διακριτικής ευχέρειας της εκτελεστικής λειτουργίας.

Τέλος, ο Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντώνιος Νικητάκης διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη: Με το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων 2021 προγραμματίζεται η υλοποίηση σύγχρονων δημοσιονομικών ελέγχων οι οποίοι αναλαμβάνουν την αποστολή της υποκατάστασης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, το εύρος του οποίου έχει ήδη εξαιρετικά περιοριστεί. Το ως άνω πρόγραμμα είναι προϊόν συνεργασίας του Τμήματος Ελέγχων και των Υπηρεσιών Επιτρόπων και καλύπτει το σύνολο της ελεγκτικής δραστηριότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με τους προγραμματιζόμενους ελέγχους το Ελεγκτικό Συνέδριο ευθυγραμμίζεται με τα σύγχρονα Ελεγκτικά Συνέδρια, τα οποία δεν αποβλέπουν μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών αλλά και στη διαπίστωση ότι οι δαπάνες αυτές χρησιμοποιούνται συνετά και αποτελεσματικά. Είναι εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι εφεξής το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα παρουσιάζεται και στη Βουλή των Ελλήνων σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της (άρθρ. 343 ν.4700/2020), αναγνωρίζοντας με αυτόν τον τρόπο τη σπουδαιότητα του ρόλου του Δικαστηρίου στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Με τα δεδομένα αυτά θεωρούμε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο γυρίζει πλέον σελίδα αντιμετωπίζοντας νέες ελεγκτικές προκλήσεις, ενόψει μάλιστα και του γεγονότος, ότι τα προτεινόμενα θέματα ελέγχου ανταποκρίνονται στις αγωνίες τόσο της κοινωνίας όσο και της πολιτείας.

Η Ολομέλεια, αποδέχθηκε ομόφωνα την εισήγηση της Συμβούλου Ευαγγελίας - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, με τις επιφυλάξεις των τεσσάρων μελών, όπως εκτίθενται ανωτέρω.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης, η οποία διεξήχθη με τηλεδιάσκεψη, με τη χρήση του υπηρεσιακού τεχνολογικού μέσου e-presence, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τη Γραμματέα.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

Ελένη Αυγουστόγλου

