

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 19^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 30^{ης} ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2013

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Ιωάννης Καραβοκύρης, Πρόεδρος, Φλωρεντία Καλδή, Σωτηρία Ντούνη, Μιχαήλ Ζυμής και Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη, Αντιπρόεδροι, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Νικόλαος Μηλιώνης, Άννα Λιγωμένου, Γεώργιος Βοΐλης, Γεωργία Μαραγκού, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισσάβητ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Μαυρουδή, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου και Δέσποινα Τζούμα, Σύμβουλοι.

Οι Αντιπρόεδροι Νικόλαος Αγγελάρας, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Ευφροσύνη Κραμποβίτη και Ευάγγελος Νταής και οι Σύμβουλοι Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Ασημίνα Σαντοριναίου, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Στυλιανός Λεντιδάκης και Χριστίνα Ρασσιά απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Διονύσιος Λασκαράτος.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ιωάννα Αντωνογιαννάκη, Γενική Συντονίστρια, που ασκεί και καθήκοντα αναπληρώτριας Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου στη Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με την έναρξη της συνεδριάσεως, ο Πρόεδρος έδωσε τον λόγο στο Σύμβουλο Σταμάτιο Πουλή, που είχε ορίσει εισηγητή για την κατάρτιση ετησίου προγράμματος ελέγχου για το έτος 2014 (άρθρ. 81 του ν. 4055/2012 και ήδη άρθρ. 40 του ν. 4129/2013 «Κύρωση Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»).

Ο εισηγητής Σύμβουλος Σταμάτιος Πουλής εξέθεσε τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με το άρθρο 81 του ν. 4055/2012 και ήδη άρθρο 40 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013), το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, υποχρεούται, πέραν των συνήθων και τρεχόντων ελέγχων, στη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Οι έλεγχοι αυτοί, που διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπό την ιδιότητα του ανεξάρτητου από τις λοιπές ελεγκτικές αρχές εξωτερικού ελεγκτή, δύνανται να είναι είτε οι "κλασσικοί" κατασταλτικοί έλεγχοι, δηλαδή περί την ακρίβεια και ορθότητα καταγραφής των λογαριασμών καθώς και ως προς την τήρηση της αρχής της κανονικότητας και νομιμότητας της δημόσιας δαπάνης, είτε επιδόσεων, δηλαδή έλεγχοι περί του εάν επιτεύχθηκαν οι σκοποί για τους οποίους διατέθηκαν οι δημόσιοι πόροι. Οι έλεγχοι, που πρέπει να διενεργηθούν κατά τα ως άνω, καθορίζονται σε ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που εκπονείται από την Ολομέλεια του Σώματος. Ήδη, με τις 116/11706/25-2-2013 και 383/42815/3-7-2013 αποφάσεις του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας, με επικεφαλής τον εισηγητή της παρούσης, μια εισηγήτρια-δικαστή και τέσσερις υπαλλήλους του Δικαστηρίου, με σκοπό την κατάρτιση σχεδίου ετησίου προγράμματος για το

έτος 2014 (σύνταξη λίστας προτεινόμενων ελέγχων). Η Ομάδα Εργασίας επέλεξε δώδεκα αντικείμενα ελέγχου, προχώρησε στη προκαταρκτική διερεύνηση καθενός από αυτά, εκτιμώντας την οικονομική τους σημασία και το βαθμό κινδύνου που παρουσιάζουν, κατέληξε, με βάση τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, σε πέντε κριτήρια βαθμολόγησής τους και τα κατέταξε, σύμφωνα με την αποδοθείσα βαθμολογία, σε σειρά προτεραιότητας ελέγχου κατά φθίνουσα διάταξη.

Θα πρέπει εξαρχής να σημειωθεί ότι η Ομάδα Εργασίας δεν έκρινε σκόπιμο να διενεργηθεί, από την πρώτη εφαρμογή των νέων αυτών ελέγχων, έλεγχοι επιδόσεων. Τούτο διότι αφενός μεν η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δεν λειτουργεί, ακόμη τουλάχιστον, με προϋπολογισμούς προγραμμάτων, πράγμα που καθιστά έτι δυσχερέστερο τον έλεγχο επιδόσεων, αφού δεν υπάρχει σαφές αντικείμενο προς έλεγχο, αφετέρου δε διότι το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει ακόμη εξοικειωθεί με τέτοιας μορφής ελέγχους, οι οποίοι απαιτούν, σε υψηλό βαθμό, στάθμιση, εκτίμηση και κρίση ως προς τις πράξεις και παραλείψεις της δημόσιας διοικήσεως. Συνεπώς, οι έλεγχοι που προτείνονται είναι, τρόπο τινά, οι "κλασσικοί" κατασταλτικοί έλεγχοι, που στοχεύουν σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, συνδυαζόμενοι με έλεγχο συστημάτων του ελεγχόμενου φορέα είτε και με έλεγχο εσόδων. Κατά τη προπαρασκευαστική φάση σχεδιασμού του Ετησίου Προγράμματος Ελέγχου, την επιλογή των ελεγκτέων αντικειμένων, την επιλογή των κριτηρίων βαθμολόγησης κ.λπ. υπήρξε μεταφορά τεχνογνωσίας και συνεργασία με τους εκπροσώπους των συνεργαζομένων με το Ελεγκτικό Συνέδριο Ελεγκτικών

Συνεδρίων της Ολλανδίας, του Βελγίου, της Γαλλίας και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Βεβαίως, οι τελικές επιλογές και συνακολούθως και η αποκλειστική ευθύνη βαρύνει την Ομάδα Εργασίας. Είναι, τέλος, ευνόητο ότι η Ολομέλεια, πέραν των προτεινομένων ελέγχων και τη σειράς προτεραιότητας, αποφασίζει, κατά το νόμο, κυριαρχικά για όλα αυτά τα ζητήματα.

Πριν προχωρήσω στα ειδικότερα θέματα της εισήγησής μου, θα ήθελα να συνοψίσω εν τάχει τα κρατούντα ως προς τον διενεργούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατασταλτικό έλεγχο.

Ισχύουσα Μορφή Κατασταλτικού ελέγχου

Ελεγχόμενοι Φορείς: Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κατασταλτικώς όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, ήτοι: α) την Προεδρία της Δημοκρατίας, β) τα 19 Υπουργεία, γ) τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, δ) τις 15 Ανεξάρτητες Αρχές, ε) τους 324 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, στ) τους 13 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, ζ) περί τους 125 Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και περί τα 100 κρατικά νοσοκομεία. Στον ως άνω έλεγχο συμπεριλαμβάνονται οι λογαριασμοί περί των 120 δημοσίων ταμείων (Δ.Ο.Υ.), των 300 τελωνείων και τελωνειακών σταθμών καθώς και περί των 300 πρεσβειών και προξενείων. Επίσης, ελέγχει κατασταλτικώς τους λογαριασμούς (περί τους 950) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στους Ο.Τ.Α. καθώς και τις επιχορηγήσεις που δίδονται σε ιδιωτικούς φορείς.

Χαρακτήρας του ελέγχου: Ο ασκούμενος έλεγχος είναι τακτικός, ετήσιος και δειγματοληπτικός. Ελέγχονται κάθε έτος οι λογαριασμοί των Υπουργείων και οι απολογισμοί των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων που ανήκουν σε αυτούς. Με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σχ. άρθρο 1 του ν. 3060/2002 και ήδη άρθ. 54 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνυνέδριο) καθορίζονται τα υπόλοιπα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που θα ελεγχθούν κατ' έτος. Πρέπει όμως το καθένα να ελέγχεται τουλάχιστον μια φορά κάθε τέσσερα χρόνια. Οι ανωτέρω έλεγχοι ενεργούνται από τους Επιτρόπους (Διευθυντές), οι οποίοι επικουρούνται από υπαλλήλους-ελεγκτές του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επίσης, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διαταχθεί έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος σε οποιονδήποτε φορέα. Ο έλεγχος διενεργείται από ομάδα ελεγκτών που ορίζεται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Διενεργούνται περί τους 5 με 10 έκτακτοι έλεγχοι κάθε έτος και απασχολούνται -καταρχήν όχι αποκλειστικώς- περί τους 3 έως 6 ελεγκτές ανά έλεγχο.

Ο έλεγχος είναι πάντα έλεγχος κανονικότητας και νομιμότητας της δαπάνης. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειμμα, ο Επίτροπος καταλογίζει αυτόν που ευθύνεται με το ποσό του ελλείμματος. Ο τελευταίος έχει τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον των δικαστικών σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να ζητήσει την ακύρωση της καταλογιστικής πράξεως είτε για πλάνη περί το νόμο είτε για πλάνη περί τα πράγματα.

Πέραν, βέβαια, των ως άνω ελέγχων, το Ελεγκτικό Συνέδριο εκπονεί κάθε έτος την Ετησία προς τη Βουλή Έκθεση των πεπραγμένων του (άρθ. 67 του Κώδικα) καθώς, σύμφωνα με τις οικείες συνταγματικές διατάξεις (άρθ. 98 παρ. 1 περ. ε΄) την Ετησία Διαδήλωση περί του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους (άρθ. 66 του Κώδικα). Επιπροσθέτως, γνωμοδοτεί, σύμφωνα με το άρθ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος, επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων καθώς και σε ερωτήματα των Υπουργών που αφορούν σε θέματα ερμηνείας των διατάξεων της δημοσιολογιστικής νομοθεσίας.

Συμπέρασμα: Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο αφιερώνει ιδιαίτερα σημαντικό μέρος από τις διαθέσιμες δυνάμεις του σε τακτικούς, ετήσιους, κατασταλτικούς ελέγχους, παραμελώντας τη διενέργεια επιλεγμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος και υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου. Ελέγχει κατ' έτος το σύνολο σχεδόν της δημοσιονομικής διαχείρισης (κράτος, ν.π.δ.δ. και ΟΤΑ), χωρίς να προβαίνει σε ειδικότερη επιλογή του ελεγκτέου αντικειμένου. Η διασπορά του ελέγχου σε τόσους πολλούς φορείς εκφυλίζει σε ικανές περιπτώσεις το δημοσιονομικό έλεγχο σε απλή διασταύρωση και επισκόπηση των στοιχείων, με αποτέλεσμα να προκαλείται αναπόφευκτα ο συστημικός κίνδυνος του μη εντοπισμού (Detection Risk) από τον ελεγκτή των υλικών σφαλμάτων και παρατυπιών στην ελεγχόμενη δημοσιονομική διαχείριση.

Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχου

Λόγοι εκπόνησης ετησίου προγράμματος ελέγχου

α) Απαιτείται από την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρα 80 και 81 του ν. 4055/2012 και ήδη άρθρα 39 και 40 του Κώδικα), σύμφωνα με την οποία ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο η εκπόνηση ετησίου προγράμματος ελέγχου και η διενέργεια ελέγχων απόδοσης και ελέγχου συστημάτων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού του και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

β) Περιορισμός των τακτικών ελέγχων, που επαναλαμβάνονται κάθε χρόνο ανεξαρτήτως του ελεγκτικού τους ενδιαφέροντος και επικέντρωση των ελέγχων σε στοχευμένους τομείς υψηλού δημοσιονομικού ενδιαφέροντος και υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου.

γ) Προγραμματισμός του ελέγχου με επιλογή του ελεγκτέου αντικειμένου με μεθοδολογία ανάλυσης κινδύνου. Σκοπός της ανάλυσης κινδύνου είναι να εντοπισθούν και να ελεγχθούν οι φορείς ή η δημοσιονομική δραστηριότητα με υψηλό κίνδυνο.

Σκοπός του ετησίου προγράμματος ελέγχου

α) Αναβάθμιση-Ορθολογικότητα-Εισαγωγή νέων μορφών κατασταλτικού ελέγχου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκσυγχρονίζοντας τον ασκούμενο έλεγχο του, οφείλει να προχωρήσει στην εφαρμογή του τρίτου σταδίου δημοσιονομικού ελέγχου. Πέραν, δηλαδή, του ελέγχου της ακρίβειας των λογαριασμών και της ορθότητας

της καταγραφής τους (πρώτο στάδιο), της τήρησης της αρχής της νομιμότητας κατά τη διενέργεια των δημοσίων δαπανών (δεύτερο στάδιο), οφείλει να διαπιστώσει εάν τα δημόσιο χρήμα διατέθηκε με τον πλέον οικονομικό τρόπο, εάν απέδωσε το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα και εάν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος στόχος (αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Επίσης, ο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχος πρέπει να επεκταθεί στην έρευνα ως προς την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, εάν δηλαδή η οργάνωση της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή φορέα παρουσιάζει δημοσιονομικές αδυναμίες ή σφάλματα, έχοντας την τάση να παράγει ελλείμματα, χωρίς απαραίτητως ο έλεγχος να επικεντρώνεται στον εντοπισμό συγκεκριμένου ελλείμματος ή παράνομης δαπάνης. Επικέντρωση δηλαδή του ελέγχου στο δάσος και όχι στο δένδρο, ήτοι στην ανεύρεση μεμονωμένου ελλείμματος.

β) Βελτίωση-Αναβάθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα.

Η σοβούσα οικονομική κρίση και τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα ανέδειξαν τις ανεπάρκειες και τα τρωτά σημεία του ασκούμενου στη δημοσιονομική διαχείριση του ελληνικού δημοσίου ελέγχου, είτε αυτό ασκείτο από τον εξωτερικό ελεγκτή (Ελεγκτικό Συνέδριο) είτε από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών. Για παράδειγμα, ο νομότυπος υπερπενταπλασιασμός της φαρμακευτικής δαπάνης του δημοσίου σε μια δεκαετία δεν σήμανε συναγερμό στις υπηρεσίες του εξωτερικού ελεγκτή ή του Υπουργείου Οικονομικών. Συνεπώς, είναι επιτακτική ανάγκη το Ελ. Συν. να συμβάλει στην

αποτελεσματικότερη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των δημοσίων φορέων, εντοπίζοντας τυχόν αδυναμίες και ελλείψεις αυτών.

γ) Επανεκτίμηση από το Κοινοβούλιο και την κοινή γνώμη του ρόλου και της αποστολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Κοινοβούλιο είναι το όργανο που ελέγχει και απαλλάσσει από τις ευθύνες την Κυβέρνηση. Η γέννηση του συγχρόνου κράτους και η καθίδρυση του κοινοβουλευτισμού βασίστηκε ακριβώς στη ανάγκη της εγκρίσεως από τους φορολογούμενους πολίτες των εσόδων-φόρων και των εξόδων των μοναρχικών καθεστώτων. Βασικός τομέας ελέγχου της Κυβέρνησης-Διοίκησης είναι η διαχείριση από αυτή του δημοσίου χρήματος. Η ενιαύσια ψήφιση από το κοινοβούλιο του κρατικού προϋπολογισμού και του απολογισμού και ισολογισμού αποτελεί καθολικό γνώρισμα των δημοκρατικών πολιτευμάτων. Πέραν όμως της ανάγκης για διαφάνεια, πληροφόρηση και δημόσιο έλεγχο καθώς και του γεγονότος της διεύρυνσης των κρατικών εσόδων και δαπανών στις σύγχρονες κοινωνίες, θα πρέπει να επισημανθεί και ένας ακόμη λόγος, για τον οποίο η συνεργασία των κοινοβουλίων και των ελεγκτικών συνεδρίων ή ιδρυμάτων βαίνει αύξουσα τα τελευταία χρόνια. Η κατάρτιση των σύγχρονων προϋπολογισμών με τεχνοκρατικά κριτήρια (προϋπολογισμοί μηδενικής βάσεως, προϋπολογισμοί προγραμμάτων και ορθολογικών επιλογών κ.ά.) θεωρήθηκε, καλώς ή κακώς, ότι μειώνει το ρόλο της πολιτικής και του κοινοβουλίου υπέρ των τεχνοκρατών, αφού οι επιλογές διάθεσης των κονδυλίων, υποτίθεται τουλάχιστον, ότι γίνονται με βάση πολύπλοκα και σύνθετα κριτήρια, τα οποία μόνο οι ειδικοί μπορεί να γνωρίζουν και χρησιμοποιούν. Σε αντιστάθμισμα της

αποδυνάμωσης της αποφασιστικής αρμοδιότητας του κοινοβουλίου, αυξήθηκε αντιστοίχως ο ελεγκτικός του ρόλος. Είναι αυτονόητο και γενικώς αποδεκτό στις ευρωπαϊκές κοινωνίες ότι το Κοινοβούλιο, για να επιτελέσει το σημαντικό αυτό έργο, χρειάζεται τη βοήθεια και στήριξη του οικείου ελεγκτικού συνεδρίου ή ελεγκτικού ιδρύματος, το οποίο με αξιόπιστο και αμερόληπτο τρόπο θα το συνδράμει, παρέχοντας του όλη την αναγκαία και πρόσφορη ενημέρωση και πληροφόρηση.

Επομένως, είναι απαραίτητο όπως το Ελ. Συν. εδραιωθεί στη συνείδηση των μελών του Κοινοβουλίου και της κοινής γνώμης ως ένα θεσμικό όργανο που, με αφετηρία τη δικαστική του φύση (ανεξαρτησία-αμεροληψία), τον επαγγελματισμό του και την ποιότητα των εργασιών του, συνεισφέρει σημαντικά στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας και στην προστασία του δημοσίου χρήματος.

Εργαλεία για την επίτευξη των στόχων

α) υιοθέτηση νέας μεθοδολογίας ελέγχου κατά τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και η διενέργεια στοχευμένων ελέγχων (target audits) υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.

β) Διενέργεια ελέγχου συστημάτων ώστε να πιεσθεί η διοίκηση να υιοθετήσει διαδικασίες και μεθόδους αποτελεσματικότερων συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

γ) Έλεγχος εσόδων, κυρίως στους δήμους και στα νοσοκομεία.

δ) Διενέργεια ελέγχου απόδοσης (χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Μεσοπρόθεσμα και αφού η διοίκηση θα διαθέτει αποτελεσματικότερα συστήματα εσωτερικού ελέγχου.

ε) Δημοσιότητα των εκθέσεων ελέγχου (Κοινοβούλιο – κοινή γνώμη).

στ) Συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτών. Επένδυση στη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελ. Συν. μέσω: 1) της προώθησης της ομαδικής εργασίας, 2) της καθιέρωσης ενός προγράμματος εκπαίδευσης για όλους τους ελεγκτές, 3) της ενίσχυσης της κινητικότητας των ελεγκτών μεταξύ ομάδων ελέγχου και 4) της συμμετοχής ελεγκτών σε προγράμματα επαγγελματικών πιστοποιήσεων ώστε να αποκτήσουν εξειδίκευση (π.χ. σε IT audits).

ζ) Κατάρτιση Εγχειριδίου Ελέγχου και τυποποίηση ερωτηματολογίων/εγγράφων/εκθέσεων ελέγχου. Ήδη έχουν ξεκινήσει οι προπαρασκευαστικές ενέργειες για τη συγκρότηση ομάδας κατάρτισης του Εγχειριδίου. Εκτιμάται ότι έως το τέλος του έτους 2014 θα είναι στη διάθεση των ελεγκτών ένα πλήρες Εγχειρίδιο Ελέγχου.

η) Εσωτερική αξιολόγηση. Εφόσον απαιτούμε από τους ελεγχόμενους υψηλό επίπεδο λειτουργίας και αποτελεσματικότητας, δεν είναι δυνατόν να μην τίθεται υπό αξιολόγηση η δική μας εργασία και ειδικότερα: 1) εάν η άσκηση των καθηκόντων μας ενεργείται με αμεροληψία, αντικειμενικότητα και το μικρότερο δυνατόν κόστος, 2) εάν οι έλεγχοι που ασκούμε συνεισφέρουν πράγματι στην αναβάθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα και 3) εάν οι εκθέσεις ελέγχου βασίζονται σε επαρκή και κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου, όπως απαιτείται από τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

Διαδικασία Σχεδιασμού Ελέγχων

Προτείνεται:

α) Η Συγκρότηση Επιτροπής Σχεδιασμού Ελέγχων: Αμέσως μετά την εκπόνηση του πρώτου Ετήσιου Προγράμματος, συγκροτείται, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Επιτροπή, η οποία, με βάση τις πληροφορίες που συγκεντρώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση των εργασιών του (προηγούμενοι έλεγχοι- καταλογισμοί-θεώρηση ενταλμάτων-επικαιρότητα) και τις προτάσεις των Διευθύνσεων – Επιτρόπων, σχηματίζει ένα χαρτοφυλάκιο δυνητικών ελέγχων (portfolio of potential audit tasks). Ειδικότερα οι Επίτροποι κατά την υποβολή των προτάσεων τους ενημερώνουν την Επιτροπή για τους φορείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή προβαίνει στη σύνταξη ενός στρατηγικού σχεδίου ελέγχων, που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω του καθορισμού και της ιεράρχησης των πρωτοβουλιών ελέγχου. Επίσης, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής περιλαμβάνεται η παροχή βοήθειας και η εποπτεία κατά την εκπόνηση του Εγχειριδίου Ελέγχου καθώς και η μέριμνα για τη μελλοντική επικαιροποίηση και την κατά καιρούς αναπροσαρμογή του.

β) Η δημιουργία Ειδικού Τμήματος (μεσοπρόθεσμα Διεύθυνση): Αυτό θα είναι αρμόδιο για τη συγκέντρωση όλων των προαναφερόμενων στοιχείων, την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων του ετήσιου προγράμματος και τον έλεγχο της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων (follow up) προς τις συστάσεις των εκπονουμένων εκθέσεων ελέγχου.

γ) Η εκπόνηση τετραετούς στρατηγικού σχεδίου ελέγχου: Το τετραετές στρατηγικό σχέδιο ελέγχου σκοπό έχει να θέσει τους μεσοπρόθεσμους στόχους και τις βασικές προτεραιότητες του ελέγχου. Η Επιτροπή κατά το σχεδιασμό του τετραετούς προγράμματος λαμβάνει υπ' όψιν της: α) τους αναδυόμενους κινδύνους και τις νέες δραστηριότητες του Δημοσίου, β) τις προκλήσεις, γ) τις ανησυχίες και τα μηνύματα από την κοινή γνώμη και το Κοινοβούλιο και δ) τη βέλτιστη χρήση του υπηρετούντος προσωπικού και των διαθέσιμων πόρων.

Στρατηγικός στόχος είναι η αναμόρφωση και ένταξη του ήδη ασκούμενου κατασταλτικού ελέγχου στους όρους, κανόνες και απαιτήσεις του τετραετούς προγράμματος.

δ) Η εκπόνηση ετήσιου προγράμματος ελέγχου: Το ΕΠΕ θα είναι το εργαλείο για την υλοποίηση των στόχων του τετραετούς στρατηγικού σχεδίου ελέγχου. Θα περιλαμβάνει, πέραν των ελέγχων δημοσιονομικής διαχείρισης και συμμόρφωσης και ελέγχους χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης-επιδόσεων

Επισημαίνεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, ένεκα του προληπτικού ελέγχου καθώς και της εκδίκασης των καταλογιστικών πράξεων για τα διαπιστούμενα στις δημόσιες διαχειρίσεις ελλείμματα, έχει πολύ καλή γνώση των δημοσιονομικών αδυναμιών της διοίκησης και των τομέων αυξημένου δημοσιονομικού κινδύνου. Εν ολίγοις, γνωρίζει σε μεγάλο βαθμό εκ των προτέρων τους τομείς στους οποίους θα πρέπει να εστιάσει τους ελέγχους του.

Κριτήρια επιλογής των ελεγκτέων αντικειμένων

- α) Οικονομική αξία-σημαντικότητα
- β) Κοινωνική προστιθέμενη αξία-Δυνατότητα βελτίωσης
- γ) Προτεραιότητα-επείγον του ελέγχου
- δ) Πληροφόρηση (εσωτερική-εξωτερική-ύπαρξη προηγούμενων εκθέσεων ελέγχου-επιβολή κυρώσεων).
- ε) Εφικτό του ελέγχου.

Υφίστανται, επίσης, κατά τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και άλλα κριτήρια βαθμολόγησης των ελεγκτέων αντικειμένων όπως ο αντίκτυπος του ελέγχου στα ενδιαφερόμενα μέρη (Κοινοβούλιο-κοινή γνώμη), οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, υποχρεώσεις που επιβάλλονται από το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.α., τα οποία η Ομάδα Εργασίας έκρινε ότι δεν χρειάζεται, επί του παρόντος, να συμπεριληφθούν στα βαθμολογούμενα κριτήρια. Κρίθηκαν, ως σημαντικότερα, ενόψει της σοβούσης οικονομικής κρίσεως και των συνεχών αλλαγών-μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, τα κριτήρια της οικονομικής αξίας και της δυνατότητας βελτίωσης του προς έλεγχο φορέα.

Προτεινόμενοι Έλεγχοι

Σημειώνεται ότι κατά το τρέχον έτος, ελεγκτικές ομάδες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διενέργησαν, σε συνεργασία με τα Ελεγκτικά Συνέδρια της Ολλανδίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (η συνεργασία συνίστατο στη μεταφορά τεχνογνωσίας και εκπαίδευσης των ελεγκτών), τρεις "πilotικούς" ελέγχους. Οι έλεγχοι αυτοί

έχουν ήδη περαιωθεί και είχαν πράγματι αξιόλογα αποτελέσματα. Αναμένονται, εντός των ημερών, οι απαντήσεις των ελεγχόμενων φορέων και, εν συνεχεία, η διαβίβαση των πορισμάτων των ελέγχων στο Κοινοβούλιο. Οι τρεις έλεγχοι συνίσταντο σε: α) έλεγχο εσόδων του Δήμου Αγίου Δημητρίου Αττικής, β) έλεγχο των χρηματοδοτήσεων από το ΕΣΠΑ του Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας του ΤΕΙ Αθήνας και γ) έλεγχο προμηθειών και διαχείρισης αποθεμάτων του Γενικού Νοσοκομείου Αθηνών "Ιπποκράτειο". Τα πορίσματα των ελέγχων αυτών θα εκδοθούν υπό τη μορφή ειδικών εκθέσεων. Τα ευρήματα και οι παρατηρήσεις των ελέγχων αυτών αξιοποιήθηκαν κατά την κατάρτιση του προτεινομένου σχεδίου ετησίου προγράμματος ελέγχου.

Στο πλαίσιο του σχεδιαζόμενου ετησίου προγράμματος ελέγχου, προτείνεται η επιλογή έξι εκ των δώδεκα θεμάτων (αντικειμένων ελέγχου), για τη διενέργεια των οποίων θα συγκροτηθούν, αντιστοίχως, έξι ελεγκτικές ομάδες από πέντε ελεγκτές εκάστη (σύνολο τριάντα ελεγκτές). Δύο εκ των ελέγχων προτείνεται η διενέργειά τους στη Θεσσαλονίκη, προκειμένου να αξιοποιηθεί η ήδη υπάρχουσα τεχνογνωσία από τους τρεις "πilotικούς" ελέγχους και σε περιοχές εκτός Αθηνών. Οι ελεγκτικές ομάδες θα συγκροτηθούν από τρεις ελεγκτές, που ήδη έχουν απασχοληθεί στους προηγούμενους ελέγχους, και δύο νέους ώστε να διασπαρεί η αποκτηθείσα τεχνογνωσία και εμπειρία. Έξι από τους ελεγκτές, που είχαν συμμετάσχει στους "πilotικούς" ελέγχους και δεν θα απασχοληθούν με τη διενέργεια των προτεινομένων ελέγχων, προτείνεται να αξιοποιηθούν, καταρχήν, με την κατάρτιση του Εγχειριδίου Ελέγχου. Σημειώνεται ότι από τους περί τους 350 ελεγκτές που διαθέτει το Ελεγκτικό

Συνέδριο, ποσοστό μικρότερο του 10% θα απαιτηθεί για την υλοποίηση του παρόντος προγράμματος ελέγχου. Συνεπώς, θεωρώ ότι δεν τίθεται ζήτημα παραμέλησης των λοιπών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, λαμβανομένου μάλιστα υπόψιν ότι μετά την ισχύν του π.δ. 136/2011, ο αριθμός των προληπτικώς ελεγχόμενων ενταλμάτων μειώθηκε στο 20% του προηγούμενου αριθμού αυτών.

Είναι ευνόητο ότι, εκτός ελέγχων που ήδη προτείνονται, υπάρχουν και άλλοι που θα μπορούσαν να προταθούν και να διενεργηθούν. Επειδή, όμως, δεν μπορεί κάθε χρόνο να ελέγχονται τα πάντα και όλοι οι φορείς, για το λόγο αυτό προτάθηκε η εκπόνηση, μεσοπρόθεσμα, τετραετούς προγράμματος ελέγχου. Στο τετραετές πρόγραμμα θα μπορούσαν να υπαχθούν έλεγχοι όπως: η νομιμότητα των κανονιζομένων από το Γενικό Λογιστήριο ή από άλλο μεγάλο ασφαλιστικό οργανισμό (π.χ. ΙΚΑ) συντάξεων, η νομιμότητα δαπανών ή εσόδων των ΟΤΑ β' βαθμού, η νομιμότητα δαπανών ή εσόδων των δημοτικών επιχειρήσεων υδρεύσεως και αποχετεύσεως, η νομιμότητα των επενδυτικών επιχορηγήσεων προς ιδιώτες του Υπουργείου Ανάπτυξης, ο έλεγχος της διαχείρισης των υπέρ κοινωφελών σκοπών κληροδοτημάτων κ.ά..

Πίνακας προτεινομένων ελέγχων

	Θέματα Ελέγχου	Κριτήρια					Συνολική βαθμολογία
		Οικονομική αξία - σημαντικότητα	Κοινωνική προστιθέμενη αξία - βελτίωση	Εφικτότητα ελέγχου	Επείγον Ελέγχου	Πληροφόρηση (εσωτερική - εξωτερική)	
1	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος εσωτερικών δικλειδών επί των εσόδων από εισφορές στο ΙΚΑ ΕΤΑΜ.	3	3	3	3	2	14
2	Έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλειδών ως προς τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων από τις Δ.Ο.Υ.	3	3	2	3	3	14
3	Έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλειδών του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ) επί της διαχείρισης των κονδυλίων του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ).	3	2	3	3	2	13
4	Χρηματοοικονομικός έλεγχος επί των εσόδων (πλην ΕΟΠΥΥ) ενός νοσοκομείου και οικείου κέντρου Υγείας .	1	3	3	3	2	12
5	Συγκριτικός χρηματοοικονομικός έλεγχος επί κατηγοριών εξόδων (εκτέλεση συμβάσεων μελετών - καυσίμων) σε ΟΤΑ Α' βαθμού.	1	3	3	2	3	12
6	Έλεγχος εσωτερικών δικλειδών επί κατηγοριών εξόδων (χορήγηση επιδομάτων - προγράμματα κατάρτισης) στον ΟΑΕΔ.	2	3	2	3	2	12
7	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος συμμόρφωσης επί των διαδικασιών καταβολής αποζημιώσεων σε αγρότες από τον ΕΛΓΑ.	2	2	3	1	3	11
8	Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος συμμόρφωσης ως προς τη διαχείριση, ανάπτυξη, εκμετάλλευση και αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου από την ΕΤΑΔ Α.Ε.	2	3	1	3	2	11
9	Χρηματοοικονομικός έλεγχος κατηγοριών εξόδων (απολογισμοί επιχορηγήσεων, επιμίσθια εξωτερικού, συγγράμματα) του Υπουργείου Παιδείας.	1	2	3	2	3	11
10	Έλεγχος συμμόρφωσης επί της εκτέλεσης κατασκευής του ΜΕΤΡΟ Θεσσαλονίκης	2	2	2	2	2	10
11	Έλεγχος συστήματος εσωτερικών δικλειδών επί της διαχείρισης στερεών αποβλήτων από τους Φ.Ο.Δ.Σ.Α.	3	2	1	2	2	10
12	Έλεγχος εσωτερικών δικλειδών επί των εξόδων (μισθοδοσία, προμήθειες) της ΣΤΑΣΥ Α.Ε.	1	2	2	1	2	8

Η Ολομέλεια, μετά από ευρεία ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών της, με τη σύμφωνη γνώμη και του παρισταμένου Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, αποφασίζει τα ακόλουθα:

α) Τη διενέργεια έξι ελέγχων, εκ των οποίων δύο στη Θεσσαλονίκη. Οι έλεγχοι θα διενεργηθούν από έξι ελεγκτικές ομάδες, που θα συγκροτηθούν με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα αποτελούνται εκ τεσσάρων ελεγκτών εκάστη πλέον ενός επιτρόπου σε κάθε ομάδα, που θα εποπτεύει και θα συντονίζει τις εργασίες τους. Διάρκεια ολοκλήρωσεως των ελέγχων ορίζεται το χρονικό διάστημα των έξι μηνών από της συγκροτήσεως των ελεγκτικών ομάδων.

β) Οι έλεγχοι, κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στην παρούσα εισήγηση, θα διενεργηθούν στα Θέματα Ελέγχου του ως άνω προτεινομένου Πίνακα Ελέγχων με αύξοντα αριθμό 1 (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), 2 (ΔΟΥ Αττικής), 4 (Νοσοκομείο στη Θεσσαλονίκη), 5 (Δήμοι Θεσσαλονίκης), 6 (ΟΑΕΔ) και 7 (ΕΛΓΑ). Δοθέντος ότι ο Οργανισμός Πληρωμής και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων – ΟΠΕΚΕΠΕ (υπό α/α 3 στον Πίνακα Ελέγχων) υπόκειται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει λάβει οριστική διαπίστευση ως οργανισμός πληρωμών και διαθέτει, καταρχήν, κατά τα γνωστά στο Δικαστήριο, ικανοποιητικώς λειτουργούσα Διεύθυνση εσωτερικού ελέγχου, η Ολομέλεια δεν κρίνει επί του παρόντος, ως θέμα αμέσου προτεραιότητας, τον έλεγχο του Οργανισμού αυτού. Επίσης, ενόψει της αναδιοργάνωσης και των τροποποιήσεων της νομοθεσίας ως προς τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου (υπό α/α 8 στον Πίνακα Ελέγχων), η

Ολομέλεια δεν κρίνει επί του παρόντος, παρά την ιδιαίτερα υψηλή αξία του θέματος, τη διενέργεια ελέγχου ως προς τη διαχείριση και αξιοποίηση αυτής.

γ) Τη συγκρότηση, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Επιτροπής Σχεδιασμού Ελέγχων, κατά τα αναφερόμενα στην παρούσα Εισήγηση και με τις σε αυτή (εισήγηση) παρατειθέμενες αρμοδιότητες. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η παρακολούθηση από την Επιτροπή της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων (follow up) προς τις συστάσεις των εκπονουμένων εκθέσεων ελέγχου. Επικεφαλής της Επιτροπής ορίζεται Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος θα εισηγείται στην Ολομέλεια επί των σχεδίων του ετησίου και τετραετούς προγράμματος ελέγχων καθώς και κάθε άλλου θέματος, που άπτεται των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής.

δ) Τη συγκρότηση, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ομάδας εργασίας για την κατάρτιση Εγχειριδίου Ελέγχου και την τυποποίηση ερωτηματολογίων/εγγράφων/εκθέσεων ελέγχου. Ολοκλήρωση των εργασιών της ομάδας έως το τέλος του έτους 2014.

Μετά το τέλος της συνεδριάσεως συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τη Γραμματέα.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ

Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας

ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ