

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

**Προκαταρκτική Εργασία για τον Καθορισμό
της Γενικότερης Στρατηγικής Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ντούνη Σωτηρία Αντιπρόεδρος ΕΣ

Σκεύη Βιργινία, Σύμβουλος ΕΣ

Ζερβουδάκη Εριέττα Γενική Συντονίστρια ΕΣ

Επικουρούμενη από τον Κωνσταντίνο Κονόμη, Εισηγητή ΕΣ

ΙΟΥΛΙΟΣ 2020

Προοίμιο

Με το 20478/14.04.2020 έγγραφο του Προέδρου ΕΣ τέθηκαν τα ερωτήματα σχετικά με τη Γενικότερη Στρατηγική Ελέγχων του ΕΣ¹ και ορίστηκε η παρούσα Ομάδα Εργασίας για την επεξεργασία και την αποδελτίωση και ταξινόμηση των απαντήσεων των δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων του ΕΣ επί των κατά τα ανωτέρω τεθέντων ερωτημάτων.

Συνολικώς, απαντήσεις υπέβαλαν 230 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι. Ειδικότερα, συμμετείχαν 80 δικαστικοί λειτουργοί και 150 υπάλληλοι του Δικαστηρίου. Από αυτούς οι 189 (49 δικαστικοί λειτουργοί και 140 υπάλληλοι) απάντησαν μέσω της εφαρμογής του Ο.Π.Σ. του Ελεγκτικού Συνεδρίου και 41 (31 δικαστικοί λειτουργοί και 10 υπάλληλοι) μέσω e-mail προς τη Γενική Συντονίστρια κυρία Εριέττα Ζερβουδάκη.²

Επισημαίνεται ότι σημαντικός αριθμός όσων συμμετείχαν στο ερωτηματολόγιο μέσω e-mail δεν απάντησε και στα τρία υποερωτήματα της κάθε ερώτησης, σε αντίθεση με όσους συμμετείχαν μέσω της εφαρμογής του Ο.Π.Σ., οι οποίοι υποχρεωτικώς απάντησαν σε κάθε υποερώτημα. Επιπλέον, όπως διαπιστώθηκε, το ποσοστό των καταφατικών απαντήσεων στο ένα σκέλος/υποερώτημα της κάθε ερώτησης δεν ταυτίζεται με το ποσοστό των αρνητικών απαντήσεων στο άλλο σκέλος/υποερώτημα της ίδιας ερώτησης (βλ. τους επισυναπτόμενους στο παρόν πίνακες). Τούτο οφείλεται, κατά την εκτίμηση της ομάδας εργασίας, στο γεγονός ότι δεν απάντησαν όλοι οι ερωτηθέντες και στα τρία υποερωτήματα της κάθε ερώτησης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ορισμένοι εκ των ερωτηθέντων απάντησαν καταφατικά στα διαζευκτικώς τιθέμενα υποερωτήματα της ίδιας ερώτησης, υπολαμβάνοντας ότι δεν είναι μεταξύ τους αντίθετα. Οι αποκλίσεις αυτές δεν αξιολογούνται ως ουσιώδεις, αφ' ενός διότι είναι πολύ μικρές, αφ' ετέρου διότι σε κανένα ερώτημα δεν διαπιστώθηκαν οριακές διαφορές μεταξύ των δύο απόψεων. Αντιθέτως, σε κάθε ερώτημα το ποσοστό της πλειοψηφούσας άποψης (τόσο επί του συνόλου των δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων που συμμετείχαν όσο και, ειδικότερα, μεταξύ των δικαστικών λειτουργών), όπως αυτό καταγράφεται κατωτέρω, είναι ιδιαιτέρως υψηλό.

A. Γενικές Παρατηρήσεις

1. Η πλειοψηφία τόσο των δικαστικών λειτουργών όσο και των υπαλλήλων, οι οποίοι απάντησαν στο ερωτηματολόγιο, όπως αναλυτικά εκτίθεται κατωτέρω ανά ερώτημα, τάχθηκε υπέρ του δημοσίου χαρακτήρα των ελέγχων (ερώτημα Α), οι οποίοι θα εμβahύνουν σε δημόσιες πολιτικές αναδεικνύοντας και τα θετικά σημεία τους (ερώτημα Β), υπέρ της εξισορρόπησης του ελεγκτικού και δικαστικού έργου με την αναγκαία αναδιοργάνωση του Θεσμού (ερώτημα Γ), υπέρ της διατήρησης όλων των βραχιόνων του Θεσμού στο σύνολο της Επικρατείας (ερώτημα Δ), υπέρ ενός διευρυμένου

¹ Βλ. άρθρο 14 παρ. 1 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Φ.Ε.Κ. Β' 4220/19.11.2019, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το Φ.Ε.Κ. Β' 602/25.02.2020).

² Αρχικώς, υπάλληλοι πληροφορικής του Δικαστηρίου εξήγαγαν τα αποτελέσματα για όσους απάντησαν στην εφαρμογή του Ο.Π.Σ.. Κατόπιν, προστέθηκαν στα ανωτέρω τα αποτελέσματα για εκείνους που έστειλαν τις απαντήσεις τους με e-mail στην Γενική Συντονίστρια. Ακολούθως, τα αποτελέσματα επί του συνόλου εξήχθησαν από τους υπαλλήλους πληροφορικής του Δικαστηρίου με ποσοστά επί τοις εκατό, κατόπιν προηγούμενης ταυτοποίησης της ιδιότητας των χρηστών του Ο.Π.Σ. ως δικαστικών λειτουργών ή υπαλλήλων. Διευκρινίζεται ότι οι δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι, οι οποίοι απάντησαν στα ερωτήματα τόσο στην εφαρμογή του Ο.Π.Σ. όσο και με e-mail, κατά τα ανωτέρω, υπολογίστηκαν μια φορά.

προσυμβατικού ελέγχου (ερώτημα Ε), υπέρ ενός Θεσμού θεματοφύλακα της δημοσιονομικής νομιμότητας, που μέσω της διαρκούς παρακολούθησης της πραγματικότητας, θα εμπνέει και κατευθύνει τη δημόσια δράση στην τήρηση των επιταγών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (ερώτημα ΣΤ), υπέρ ενός Θεσμού που θα διατηρήσει την εθνική του φυσιογνωμία, ενσωματώνοντας όλες τις λυσιτελείς τεχνικές ελέγχου που χρησιμοποιούνται διεθνώς (ερώτημα Ζ), και του οποίου η “υπερτέλεια” δεν θα εξαντλείται στην προστασία του δημοσίου χρήματος και μόνον, αλλά θα εκτείνεται και στη διαπίστωση των παθογενειών, τις οποίες ένα κράτος δικαίου θέλει να αποφεύγει ή να θεραπεύει (ερώτημα Η).

2. Στα ερωτήματα διατυπώθηκαν επαναλαμβανόμενες παρατηρήσεις οι οποίες συνοψίζονται ως ακολούθως:

α) Επισημαίνεται η ανάγκη διατήρησης του χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Δικαστηρίου και, συνακόλουθα, της μη μετατροπής του σε Ελεγκτικό Ίδρυμα/ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Δικαστικοί λειτουργοί, κυρίως, τόνισαν τον κίνδυνο αποδυνάμωσης του δικαιοδοτικού χαρακτήρα του ΕλΣ και εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς το ρόλο και τη συμμετοχή τους στην ελεγκτική διαδικασία.

β) Επισημαίνεται ότι η αναδιοργάνωση του Θεσμού προϋποθέτει :

i) Πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού ή/και συνεργασία με εμπειρογνώμονες, καθώς και συνεχή επιμόρφωση των ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων (π.χ. Σύσταση Μητρώου Εκπαιδευτών εντός του ΕλΣ. ή ίδρυση Ελεγκτικής Ακαδημίας, κατά τα πρότυπα της Φορολογικής Ακαδημίας της ΑΑΔΕ).

ii) Αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος του ΕλΣ και διασύνδεσή του με τους ελεγχόμενους φορείς, ώστε να παρακολουθούνται οι προϋπολογισμοί και η εκτέλεση των δαπανών των ελεγχόμενων φορέων.

iii) Χρήση νέων τεχνολογιών ανάλυσης δεδομένων και νέων ελεγκτικών μεθόδων.

iv) Ενίσχυση της εξωστρέφειας του ΕλΣ, μέσω της επικοινωνίας του ρόλου και του έργου του Θεσμού στην κοινωνία, μέσω της δημοσιοποίησης των πορισμάτων των ελέγχων του και ανάρτησης των εκθέσεων ελέγχου στην ιστοσελίδα του Δικαστηρίου, της δημιουργίας Γραφείου Επικοινωνίας, καθώς και της δημιουργίας ενός ενημερωμένου και σύγχρονου site.

v) Αξιοποίηση εμπειρίας από ελεγκτικούς θεσμούς άλλων ευρωπαϊκών χωρών (π.χ. ισπανικού και γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου), καθώς και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

B. Ειδικότερες παρατηρήσεις επί των ερωτημάτων^{3 4 5}

³ Τις παρατηρήσεις επεξεργάστηκαν η Σύμβουλος Β. Σκευή (ερωτήματα Β', Γ', Δ' και Ε') και ο Δόκιμος Εισηγητής Κ. Κονόμης (ερωτήματα Α', ΣΤ', Ζ' και Η').

⁴ Καταγράφονται οι παρατηρήσεις όσων διατύπωσαν πρόταση ή άποψη και όχι όσων επανέλαβαν τα ερωτήματα.

⁵ Με bold εμφανίζεται η άποψη της πλειοψηφίας.

Θέλουμε ένα Ελεγκτικό Συνέδριο για να πραγματοποιεί ελέγχους αντίστοιχους και εφάμιλλους με αυτούς που γίνονται από τις μεγάλες ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες (α΄ άποψη)

ή ένα Ελεγκτικό Συνέδριο που θα δίνει έμφαση στον δημόσιο χαρακτήρα των ελέγχων του αναδεικνύοντας ευρήματα που προσιδιάζουν σε ό,τι ο δημόσιος φορέας που ελέγχεται οφείλει λόγω ιδιαίτερων αρχών που τον διέπουν, να σέβεται και προστατεύει (β΄ άποψη)

ΕΡΩΤΗΜΑ Α΄

Το **98,26%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **98,75%**). Ποσοστό **0,43%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **0,00%**).

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει ότι στους ελέγχους λογαριασμών που πραγματοποιούμε η προσοχή μας θα είναι στραμμένη στους λογαριασμούς δημόσιου χαρακτήρα (απολογισμός), ενώ στους λοιπούς (ισολογισμός κλπ), στην τήρηση από τον ελεγχόμενο αυτού που έχει νόημα στη δημόσια σφαίρα ενδιαφερόντων» το **80,87%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **72,50%**), το **8,70%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **5,00%**), ενώ το **10,43%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **22,50%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Α΄⁶

Έξι ερωτηθέντες επεσήμαναν ότι τα ερωτήματα δεν είναι αντιθετικά, υπό την έννοια ότι στους δημόσιους φορείς όλα σχεδόν τα οικονομικά τους στοιχεία έχουν νόημα στη δημόσια σφαίρα ενδιαφερόντων, εφόσον διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα.

Ένας υπάλληλος εξέφρασε τη γνώμη ότι αν και το ΕλΣ πρέπει να έχει στραμμένη την προσοχή του στους λογαριασμούς δημοσίου χαρακτήρα, θα μπορούσε να εξετάζει στοχευμένα και λογαριασμούς χρηματοοικονομικής λογιστικής σε ένα πλαίσιο ελέγχων επίδοσης. Ανέφερε, ως παράδειγμα, ότι ο λογαριασμός «μακροοικονομικές υποχρεώσεις» των φορέων, ήτοι οι δανειακές, σε αντιστοίχιση με τα έργα για τα οποία έχουν ληφθεί τα δάνεια, ή ο λογαριασμός «πάγια στοιχεία», σε αντιστοίχιση με τους τίτλους ιδιοκτησίας και την ενδεχόμενη διαχείριση και αξιοποίησή τους, θα μπορούσαν να αποτελέσουν διακριτούς ελέγχους και σε επίπεδο λογαριασμών χρηματοοικονομικής λογιστικής.

Συνοψίζοντας την άποψη δέκα τριών ερωτηθέντων (τριών δικαστικών λειτουργών και δέκα υπαλλήλων), επισημαίνεται η ανάγκη διενέργειας ελέγχων τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των αγαθών που το κράτος οφείλει να εξασφαλίζει. Ειδικότερα, ένας δικαστικός λειτουργός ανέφερε ότι απαιτείται η διεξαγωγή ελέγχων της ύπαρξης και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς και της σπατάλης.

Δύο δικαστικοί λειτουργοί διατύπωσαν την άποψη ότι θα μπορούσαν να υιοθετηθούν επί μέρους προσαρμόσιμα στοιχεία από τους ελέγχους που διενεργούν οι ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες, χωρίς αυτό να σημαίνει ταύτιση στόχων. Ειδικότερα, ο ένας εξ

⁶ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 97 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

αυτών επεσήμανε ότι η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρμοδιότητα του ΕλΣ να ελέγχει τους δημόσιους λογαριασμούς συνδέεται αναπόσπαστα με την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση δημοσιονομικών παραβάσεων, πράγμα που δεν προσιδιάζει στη φύση των ελέγχων που διενεργούν οι ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες.

Τέλος, δύο υπάλληλοι ανέφεραν ότι θα ήταν χρήσιμο να τίθενται υπόψη των ελεγκτών του Δικαστηρίου τα πορίσματα των ελέγχων των ιδιωτικών ελεγκτικών εταιρειών, καθώς και των δημοσίων αρχών.

ΕΡΩΤΗΜΑ Β΄

Θέλουμε ελέγχους, οι οποίοι θα προσανατολίζονται στην ανεύρεση μόνον αρνητικών ευρημάτων, που θα οικοδομούνται στην ιδέα παθογενειών» (α΄ άποψη)
ή ελέγχους που θα εμβαθύνουν σε δημόσιες πολιτικές αναδεικνύοντας και τα θετικά σημεία τους (β΄ άποψη).

Το **86,96%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **83,75%**). Ποσοστό **1,74%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **3,75%**).

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα μπορεί να προγραμματίζει ελέγχους χωρίς αναγκαία αφετηρία τους ένα προκαταρκτικό αρνητικό εύρημα ή μια υποψία, αλλά ελέγχους ευρύτερης θεματικής» το **80,87%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **68,75%**), το **8,26%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **7,50%**), ενώ το **10,87%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **23,75%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Β⁷

1. Δικαστικοί λειτουργοί και κυρίως δικαστικοί υπάλληλοι που τάχθηκαν υπέρ της διενέργειας και ελέγχων ευρύτερης θεματικής εξέφρασαν την άποψη ότι:

i) Οι έλεγχοι αυτοί θα συμβάλλουν στη βελτίωση του Δημοσίου, στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, στην έγκαιρη ανίχνευση δημοσιονομικών κινδύνων και θα βοηθήσουν τους ελεγχόμενους φορείς στη στοχοθεσία και στο μεσοπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό τους.

ii) Τα επιλεγόμενα θέματα θα πρέπει να είναι επίκαιρα, πρακτικού χαρακτήρα και να παρουσιάζουν ενδιαφέρον τόσο για την κοινωνία όσο και για τους φορείς (π.χ. έλεγχος ποιότητας και επάρκειας του συστήματος δημόσιας υγείας από την άποψη όχι μόνο των δαπανών αλλά και την επίδοσή του). Συναφώς, προτείνεται η διενέργεια ελέγχων ανά τομέα (π.χ υγεία, παιδεία) ώστε να εντοπίζονται επαναλαμβανόμενες παθογένειες και στη συνέχεια να υποβάλλονται προτάσεις στα αρμόδια Υπουργεία σχετικές με νέες μεθοδολογίες και υιοθέτηση νέων πολιτικών και τεχνικών αντιμετώπισης των παθογενειών.

⁷ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 92 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

iii) Οι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται βάσει συγκεκριμένης μεθοδολογίας και τεκμηρίωσης και σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ώστε να μην αμφισβητούνται από τους φορείς στους οποίους απευθύνονται και να μην παρερμηνεύονται ως επέμβαση στη διοικητική ή πολιτική λειτουργία ή ως άσκηση κοινωνικής πολιτικής από το Δικαστήριο.

iv) Οι έλεγχοι πρέπει να περιορίζονται σε περιοχές που παρουσιάζουν ελεγκτικό ενδιαφέρον στο πλαίσιο του ρόλου του ΕΛΣ και όχι άλλων φορέων π.χ. Ανεξάρτητων Αρχών. Συναφώς, επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω έλεγχοι πρέπει να αφορούν τη χρήση δημοσίου χρήματος στο πλαίσιο υλοποίησης πολιτικών και όχι τις ίδιες τις πολιτικές λόγω δυσχέρειας προσδιορισμού των μέσων και των ορίων τέτοιου ελέγχου.

2. Δικαστικοί λειτουργοί, οι οποίοι τάχθηκαν κατά των ελέγχων ευρύτερης θεματικής, διατύπωσαν τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

i) Οι εν λόγω έλεγχοι άπτονται της αξιολόγησης κυβερνητικών πολιτικών και ενδέχεται να οδηγήσουν σε εμπλοκή του Δικαστηρίου σε πολιτικές διενέξεις. Δεν εναρμονίζονται με τη φύση του ΕΛΣ ως δικαιοδοτικού οργάνου ούτε με τη δικαστική ανεξαρτησία. Προτιμότερος και ασφαλέστερος ο έλεγχος σε μικρότερης εμβέλειας ζητήματα για τα οποία είναι ευχερέστερη η διατύπωση προτάσεων και η εξεύρεση ελεγκτικών εργαλείων και πόρων.

ii) Η επιβίωση του ΕΛΣ συνδέεται με τα αρνητικά ευρήματα των ελέγχων του, τα οποία συνδέονται με την επιβολή κυρώσεων και τροφοδοτούν τη δικαστική αρμοδιότητά του. Ενόψει των οικονομικών/δημοσιονομικών/ κοινωνικών συνθηκών και των διαθέσιμων πόρων και χρόνου, στην παρούσα φάση προέχει ο εντοπισμός παθογενειών με στόχο την αντιμετώπισή τους, την εκκαθάριση των εκκρεμοτήτων και τη βελτίωση του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

3. Δικαστικοί υπάλληλοι, οι οποίοι τάχθηκαν κατά των ελέγχων ευρύτερης θεματικής, διατύπωσαν τις εξής (μεμονωμένες) παρατηρήσεις:

i) Η αποκλειστική εστίαση στην αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών αφαιρεί ελεγκτικό αντικείμενο, το οποίο μπορεί να οικειοποιηθούν άλλοι ελεγκτικοί φορείς (π.χ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας). Υφίσταται κίνδυνος διολίσθησης του ελέγχου σε «μηχανισμό» επιβράβευσης φορέων.

ii) Οι εν λόγω έλεγχοι παρουσιάζουν περιορισμένη εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας.

iii) Βασικός στόχος πρέπει να παραμείνει ο κολασμός των μη σύννομων ενεργειών της δημόσιας διαχείρισης και εφόσον επαρκεί το προσωπικό, μπορούν να γίνουν περιορισμένης έκτασης έλεγχοι άλλου είδους.

ΕΡΩΤΗΜΑ Γ΄

Θέλουμε να διατηρήσουμε τη δομή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως έχει με κάποιες βελτιώσεις (α΄ άποψη)
ή να εξισορροπήσουμε την εικόνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναδεικνύοντας το ελεγκτικό του έργο τόσο όσο και το δικαστικό, με την αναγκαία αναδιοργάνωση του Θεσμού (β΄ άποψη).

Το **83,91%** τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **72,50%**). Το **2,61%** του συνόλου δεν απάντησε σε

αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **5,00%**).

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει ότι εκτός από τα επτά δικαστικά Τμήματα, θα λειτουργήσουν, όχι ένα, αλλά τρία τουλάχιστον Τμήματα Ελέγχων, με αντίστοιχη αύξηση του αριθμού των δικαστικών λειτουργών, ότι η Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας θα αναδειχθεί σε ενδιάμεσο φορέα μεταξύ Επιτρόπων και Δικαστηρίου για την άσκηση της καταλογιστικής δικαιοδοσίας, ενισχυόμενη σε δικαστικό και υπαλληλικό προσωπικό, και ότι οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα περιβληθούν και τυπικά με την ανεξαρτησία του δημόσιου λειτουργού, ώστε μαζί με αυτούς να αναβαθμισθεί ο έλεγχος και το κύρος όλων των υπαλλήλων», το **72,61%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **50,00%**), το **16,52%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **28,75%**), ενώ το **10,87%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **21,25%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Γ⁸

1. Σχετικά με την αναδιοργάνωση του Θεσμού προτείνεται:

i) Η λειτουργική σύνδεση των περιφερειακών υπηρεσιών με τις υπηρεσίες του Κέντρου και η διεκπεραίωση των ελέγχων υπό την επίβλεψη των αρμόδιων σχηματισμών του ΕλΣ (έγκριση της έκθεσης ελέγχου από τα αρμόδια Τμήματα Ελέγχουν πριν από την κοινοποίησή της στο φορέα).

ii) Η λειτουργία ενός εκ των προτεινόμενων τριών Τμημάτων Ελέγχου εκτός Αθηνών.

iii) Η σύσταση ομάδας ανά Περιφέρεια αποτελούμενης από 1 δικαστή, 1 οικονομολόγο και 1 νομικό προς υποστήριξη των Επιτρόπων.

iv) Η κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας.

v) Η σύνταξη Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας.

vi) Η συνεργασία με άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς (Αρχή Διαφάνειας, Οικονομικούς Επιθεωρητές) και δικαστήρια άλλων δικαιοδοσιών (π.χ. ο Επίτροπος να αποστέλλει απευθείας στον εισαγγελέα περιπτώσεις διάπραξης ποινικών αδικημάτων που υποπίπτουν στην αντίληψή του κατά τον έλεγχο).

vii) Η στελέχωση νέων Τμημάτων ελέγχου όχι αποκλειστικά από αποφοίτους της ΕΣΔΙ. Εναλλακτικά, δημιουργία ειδικού τμήματος της Σχολής για τη στελέχωση του ΕλΣ.

2. Σχετικά με το ρόλο της ΓΕΕ προτείνεται:

i) Να λειτουργεί ως ενδιάμεσος φορέας όχι μόνο για τους Επιτρόπους αλλά και για άλλα όργανα που έχουν αρμοδιότητα καταλογισμού, παρέχοντας οδηγίες, κατευθύνσεις και στοχοθεσίες.

ii) Να προτείνει στο δικαστήριο, με βάση τα ευρήματα των ελέγχων, τον καταλογισμό υπολόγων και άλλως δημοσιονομικών υπευθύνων.

⁸ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 100 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

3. Δικαστικοί λειτουργοί επεσήμαναν την ανάγκη διαφύλαξης του χαρακτήρα του ΕλΣ ως Ανώτατου Δικαστηρίου και εξέφρασαν την άποψη ότι το ελεγκτικό έργο δεν πρέπει να υπερκαλύπτει το δικαστικό. Εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς τη συμμετοχή τους σε πρωτογενείς ελέγχους. Διατυπώθηκε η παρατήρηση ότι το ελεγκτικό έργο περιλαμβάνει σταθμίσεις (ως προς την επιλογή του ελεγχόμενου ζητήματος, ελεγκτικά εργαλεία, μεθόδους), οι οποίες συνέχονται με εκτιμήσεις σκοπιμότητας. Η συμμετοχή τους στη διαδικασία ελέγχου ενδέχεται να επιφέρει σε βάρος τους ευθύνες ποινικές ή πειθαρχικές για ελέγχους που δεν διενήργησαν ούτε έχουν εκπαιδευτεί να διενεργούν. Τόνισαν ότι ο ρόλος τους πρέπει να περιοριστεί σε εποπτικό, στοχοθεσίας και ελέγχου του νομικού πλαισίου. Πρότειναν να μην αποκόπτονται από την άσκηση δικαιοδοτικού έργου απασχολούμενοι αποκλειστικά ή για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει την επιθυμία τους σε Τμήματα Ελέγχων.

ΕΡΩΤΗΜΑ Δ΄

Θέλουμε ένα Ελεγκτικό Συνέδριο οργανωμένο, όπως πλήθος ευρωπαϊκών, σε μια κεντρική υπηρεσία στην Πρωτεύουσα, με αποστολές ελεγκτών όπου θα γίνεται έλεγχος (α΄ άποψη)

ή θέλουμε να διατηρήσουμε ακέραιους και ενισχυμένους όλους τους βραχίονες του Θεσμού στο σύνολο της Επικρατείας, έτσι που να βρίσκεται σύμφωνα με την

Το **90,00%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **82,50%**). Το **3,04%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **8,75%**).

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει ότι τώρα που έπαψε να ασκείται ο προληπτικός έλεγχος, αυτός θα αντικατασταθεί από ένα άλλο είδος ελέγχου εξίσου αποτελεσματικό που θα δικαιολογεί ουσιαστικά, όχι προσχηματικά, τη διατήρηση των υπηρεσιών μας εκεί που βρίσκονται σήμερα», το **81,74%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς ήταν που συμμετείχαν **65,00%**), το **5,65%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **7,50%**), ενώ το **12,61%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **27,50%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Δ΄⁹

1. Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων υποστήριξε ότι η διατήρηση των Περιφερειακών Υπηρεσιών εξασφαλίζει την άμεση και αποτελεσματική άσκηση του ελεγκτικού έργου λόγω της γνώσης του περιβάλλοντος όπου δραστηριοποιούνται οι ελεγχόμενοι φορείς και των παθογενειών αυτών, ότι διευκολύνονται οι αποκεντρωμένοι /επιτόπιοι έλεγχοι -μετά από καταγγελίες- σε φορείς που βρίσκονται κοντά στην έδρα της Υπηρεσίας. Τονίζεται, πάντως, ότι η σωστή λειτουργία των Περιφερειακών Υπηρεσιών προϋποθέτει επιμόρφωση των υπαλλήλων, υλικοτεχνική υποδομή, στελέχωση με ελεγκτές, ανακατανομή προσωπικού και ορθολογική οργάνωση.

2. Διατυπώθηκαν οι ακόλουθες προτάσεις:

⁹ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 106 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

i) Οργάνωση των Περιφερειακών Υπηρεσιών σε δομές με σχετική αυτονομία και αυτοδυναμία (στο πρότυπο των γαλλικών CRTC) σε στενή συνεργασία με την Κεντρική Υπηρεσία.

ii) Δημιουργία ομάδας ελεγκτών με σκοπό να συνδράμουν τις Περιφερειακές Υπηρεσίες και διασύνδεση Ο.Π.Σ. ελεγχόμενων φορέων με τον ελεγκτή.

iii) Ως προς τον ασκούμενο έλεγχο προτείνεται:

- οι Περιφερειακές Υπηρεσίες να παρακολουθούν τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου των φορέων (αρ. 169 παρ. 2 του ν. 4270/2014, 39 παρ. 2 ζ του ΚΝΕΣ) και στη συνέχεια να επεκτείνουν τον έλεγχο στη διαχείριση αυτών.

- να καθιερωθεί κατά προτεραιότητα έλεγχος που θα δίνει τη δυνατότητα στους δημοσιονομικώς υπευθύνους να απευθύνονται στο ΕΛΣ σε περίπτωση που διαφωνούν με την κανονικότητα και νομιμότητα των διαχειριστικών πράξεων στις οποίες συμμετέχουν.

- να διενεργούνται κατά τη διάρκεια του έτους στοχευμένοι συνοπτικοί έλεγχοι σε θεματικές κατηγορίες δαπανών κατόπιν ενημέρωσης της Κεντρικής Υπηρεσίας από τις Περιφερειακές Υπηρεσίες.

- να γίνεται επισκόπηση των προϋπολογισμών των ελεγχόμενων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους.

- να ενισχυθεί ο συμβουλευτικός ρόλος μέσω παροχής οδηγιών και διευκρινίσεων στους ελεγχόμενους φορείς.

- να μειωθεί το όριο του προσυμβατικού ελέγχου.

- να διενεργείται προληπτικός έλεγχος όπου δεν προβλέπεται αντιπαροχή (π.χ. επιχορηγήσεις).

3. Επισημαίνεται ότι η εντοπιότητα ενδέχεται να δημιουργήσει σύγκρουση συμφερόντων και προσκόμματα στο ελεγκτικό έργο. Για το λόγο αυτό, προτείνεται οι καταγγελίες να ελέγχονται από υπηρεσία επιτρόπου άλλου νομού ή περιφέρειας και να θεσπιστεί μέγιστος χρόνος παραμονής στην ίδια Υπηρεσία (5 έτη).

4. Όσοι εκ των ερωτηθέντων υιοθέτησαν την α' άποψη υποστήριξαν ότι οι έλεγχοι, πλην του προληπτικού, δεν απαιτούν τοπική εγγύτητα. Το ΕΛΣ πρέπει να λειτουργεί ως εξωτερικός ανεξάρτητος ελεγκτής που τηρεί απόσταση από τον ελεγχόμενο. Ασκούνται πιέσεις από τοπικούς παράγοντες και διαπιστώνεται δυσχέρεια των Επιτρόπων να καταλογίσουν λόγω των προσωπικών σχέσεων. Υπάρχει μικρότερη ευελιξία στην επιλογή ελεγκτικής θεματολογίας. Εξάλλου, χάρη στην τεχνολογική πρόοδο πληθώρα ελεγκτικών διαδικασιών μπορεί να διενεργηθεί εξ αποστάσεως με σημαντική εξοικονόμηση πόρων. Προτείνεται η άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου μέσω της πλατφόρμας ΕΣΗΔΗΣ. Τέλος, θεωρείται αναγκαία η κοστολόγηση των Περιφερειακών Υπηρεσιών.

5. Μερικοί από τους ερωτηθέντες υποστήριξαν την ενδιάμεση λύση της συνένωσης Υπηρεσιών σε Περιφερειακό Επίπεδο και αποστολής ελεγκτών κατά τόπους. Η λύση αυτή προκρίνεται ως πιο αποτελεσματική, αδιάβλητη και εναρμονισμένη με τα σύγχρονα ελεγκτικά πρότυπα, υπό την προϋπόθεση ότι οι υπηρετούντες υπάλληλοι των

συγκωνευόμενων υπηρεσιών θα έχουν και τη δυνατότητα μετακίνησης σε άλλες υπηρεσίες.

ΕΡΩΤΗΜΑ Ε΄

Θέλουμε έναν προσυμβατικό έλεγχο που θα χρησιμοποιεί ως τεχνική έλεγχου κάτι αντίστοιχο με αυτό που στη διοικητική δικαιοσύνη είναι η τεχνική του ακυρωτικού ελέγχου, δηλαδή θα αφήνει ανέλεγκτες τις τεχνικές και τις ουσιαστικές κρίσεις της διοίκησης (α΄ άποψη)

ή έναν προσυμβατικό έλεγχο που θα εκπέμπει το μήνυμα ότι τίποτε δεν είναι ανέλεγκτο, και ιδίως ο καθορισμός της τιμής του αντικειμένου της προκήρυξης, ο φωτογραφικός ή ο αόριστος χαρακτήρας της διακήρυξης, η τεχνική αξιολόγηση των προσφορών, η προσυεννόηση μεταξύ των υποψηφίων (β΄ άποψη)

Το **89,57%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **78,75%**). Το **0,43%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **1,25%**).

Στη διευκρίνιση «αν απαντήσουμε θετικά στο δεύτερο ερώτημα αυτό σημαίνει ότι πρέπει να αναπτύξουμε ειδικές τεχνικές έλεγχου και να προσφεύγουμε τακτικά σε επικουρία τεχνικών», το **79,57%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς ήταν που συμμετείχαν **57,50%**), το **9,57%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **18,75%**), ενώ το **10,87%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **23,75%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Ε¹⁰

1. Όσοι τάχθηκαν υπέρ της β΄ άποψης επεσήμαναν ότι απαιτείται :

i) Υποστήριξη των ελεγχόντων από τεχνικό προσωπικό με εξειδικευμένες γνώσεις. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσαν να συσταθούν αντίστοιχες οργανικές θέσεις στο ΕλΣ, όπως έχει συμβεί με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (άρ 9 του ν. 4013/2011 και 53 του ν. 4605/2019) και να πληρωθούν αυτές με διαγωνισμό ή μέσω της συνεργασίας με άλλες δημόσιες υπηρεσίες, υπό την προϋπόθεση ότι θα εξασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών.

ii) Χρήση νέων μεθοδολογιών, ειδικών τεχνικών έλεγχου (π.χ. ιστορικά στατιστικά δεδομένα τιμών και προμηθευτών-αναδόχων, θέσπιση κριτηρίων του δικαίου του ανταγωνισμού, στοιχεία αγοράς σχετικά με την τιμή) και συνεργασία με άλλες Αρχές (π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού).

iii) Επικαιροποίηση του οδηγού προσυμβατικού ελέγχου και δημιουργία νέου εγχειριδίου διενέργειας προσυμβατικού ελέγχου και ερωτηματολογίων ανάλογα με το είδος της σύμβασης (άρ. 4 παρ. 2 και 20 παρ. 1 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του ΕλΣ).

¹⁰ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 113 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

iv) Αποκλειστική απασχόληση των υπηρετούντων στα Κλιμάκια Ελέγχου ώστε να εμπεδωθούν οι τεχνικές ελέγχου, να υφίσταται επαρκής χρόνος για νομολογιακή ενημέρωση και την ακρόαση των τεχνικών.

Πρότειναν επίσης:

i) Να συμπεριληφθεί στις τεχνικές ελέγχου η υποχρεωτική χρήση της πλατφόρμας ηλεκτρονικών διαγωνισμών για αποφυγή κατανάλωσης χαρτιού και παραποίησης εγγράφων.

ii) Να δημιουργηθεί πλατφόρμα Παρατηρητηρίου τιμών και στα δημόσια έργα.

iii) Να επεκτείνεται ο έλεγχος σε όλη την πορεία της σύμβασης, δηλαδή και κατά την εκτέλεση.

iv) Να ελέγχεται ξεχωριστά κάθε στάδιο του διαγωνισμού και να δίνεται έγκριση έναρξης του επόμενου σταδίου. Έτσι, θα επιτευχθεί μείωση του χρόνου των 30 ημερών.

v) Να ενταχθεί στον έλεγχο δημοσίων συμβάσεων ο έλεγχος αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και η παροχή συμβουλών για βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης.

vi) Ο έλεγχος, ο οποίος βάσει ποσού ανήκει στην αρμοδιότητα των Επιτρόπων, να διενεργείται από τους Επιτρόπους των Περιφερειακών Ενοτήτων.

Επισημάνθηκε ότι το άρθρο 49 του ν. 4412/2016 (επάρκεια προϋπολογισμού και λοιπά στοιχεία ωριμότητας της προς ανάθεση σύμβασης) παρέχει έρεισμα για πιο εντατικό έλεγχο από το ΕλΣ του καθορισμού του αντικειμένου και της αξίας της σύμβασης. Σκόπιμο είναι να τροποποιηθεί προς την κατεύθυνση αυτή ο ν. 4412/2016 ή ο ΚΝΕΣ.

Διατυπώθηκε, επίσης, η άποψη ότι το Δικαστήριο πρέπει να κινείται εντός του πλαισίου του συνταγματικού του ρόλου, καθόσον δεν είναι ο φυσικός δικαστής των δημοσίων συμβάσεων.

2. Εκφράζεται προβληματισμός α) ως προς την επιμήκυνση της χρονικής διάρκειας της διαδικασίας ελέγχου και της αύξησης του όγκου εργασίας στις Υπηρεσίες Επιτρόπων, β) ως προς το εάν η επικουρία τεχνικών διασφαλίζει την αμεροληψία και αντικειμενικότητα του ελέγχοντος και γ) ως προς τον κίνδυνο διολίσθησης του προσυμβατικού ελέγχου σε έλεγχο σκοπιμότητας.

3. Δικαστικοί λειτουργοί, οι οποίοι τάχθηκαν κατά της β' άποψης, διατύπωσαν τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

i) Ο έλεγχος θα καταστεί δυσχερέστερος και χρονοβόρος (επικοινωνία με το φορέα, με τους ειδικούς, διατύπωση ευρημάτων).

ii) Η διεύρυνση του αντικειμένου του ελέγχου διευρύνει και την ευθύνη του ελέγχοντος. Εάν τελικά προκριθεί η επιλογή διενέργειας ευρύτερων ελέγχων, να μην είναι καθολική αλλά να αφήνεται στην ευχέρεια του ελέγχοντος.

iii) Είναι προτιμότερο με βάση τις γενικές παρατηρήσεις των ελεγκτικών οργάνων (π.χ. τρόπος διαμόρφωσης των τιμών προϋπολογισμού σε έργα ή προμήθειες, δυνατότητα των τεχνικών υπηρεσιών να εκτελέσουν τα έργα με αυτεπιστασία) να διενεργούνται ειδικοί κατασταλτικοί έλεγχοι επί συνόλου φορέων ή έργων.

iv) Η τεχνική του ακυρωτικού ελέγχου επιτρέπει τον έλεγχο των ουσιαστικών επιλογών και των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης μέσω της αιτιολογίας. Επιπλέον, η τεκμηρίωση της εκτιμώμενης δαπάνης της σύμβασης, η οποία συνιστά υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής, ελέγχεται ήδη υπό την ισχύουσα μορφή του προσυμβατικού ελέγχου.

v) Δεν συμβιβάζεται με το ρόλο του Δικαστηρίου ως εξωτερικού τελικού ελεγκτή.

ΕΡΩΤΗΜΑ ΣΤ´

Θέλουμε ένα Ελεγκτικό Συνέδριο που θα επικοινωνεί με την ενεργό δημοσιονομική διοίκηση μέσω μόνον της κήρυξης του «ορθώς έχειν» των λογαριασμών, των καταλογιστικών πράξεων, των αρνητικών ή θετικών πορισμάτων ελέγχου στον προσυμβατικό ή έστω μέσω συστάσεων στους στοχευμένους ελέγχους (α΄ άποψη) ή ένα θεσμό, θεματοφύλακα της δημοσιονομικής νομιμότητας, που μέσω της διαρκούς παρακολούθησης της πραγματικότητας, θα εμπνέει και κατευθύνει τη δημόσια δράση στην τήρηση των επιταγών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (β΄ άποψη).

Το **95,65%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **93,75%**).

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει εξωστρέφεια του Θεσμού, με ανάληψη πρωτοβουλιών ώστε οι γενικές αρχές της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης να γίνουν πράξη», το **86,09%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς ήταν που συμμετείχαν **73,75%**), το **3,48%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **3,75%**), ενώ το **10,43%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **22,50%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤ´¹¹

1. Δικαστικοί υπάλληλοι πρότειναν :

i) Την καταγραφή των απαντήσεων τις οποίες, πολλές φορές, οι Υπηρεσίες Επιτρόπου δίνουν στους ελεγχόμενους φορείς, σε μια βάση δεδομένων, ώστε να επιτευχθεί η ενιαία αντιμετώπιση των προβλημάτων των ελεγχόμενων φορέων.

ii) Την ενδυνάμωση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων.

iii) Την ταξινόμηση των υπηρεσιών του ΕλΣ όχι με βάση τους Ο.Τ.Α. και τα λοιπά νομικά πρόσωπα, αλλά με βάση το είδος του ελέγχου, όπως π.χ. τμήμα διαχειριστικών ελέγχων, τμήμα προσυμβατικών ελέγχων, τμήμα καταλογισμών κ.λπ., καθόσον η άριστη γνώση του αντικειμένου αναβαθμίζει το έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

iv) Την επάνοδο των ελεγκτών του Δικαστηρίου μετά τον αρχικό έλεγχο στον φορέα, ώστε να διαπιστώνεται η συμμόρφωσή του φορέα με τις προγενέστερες διαπιστώσεις και υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

¹¹ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 84 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

Επίσης, επισημάνθηκε η ανάγκη να μην μετατραπεί το ΕλΣ από έναν οργανισμό στον οποίο κυριαρχεί η δικαστική του φύση σε ένα ακόμα συμβουλευτικό όργανο της διοίκησης, καθόσον μάλιστα οι συστάσεις, σε αντίθεση με τους καταλογισμούς ελλειμμάτων, μπορεί να μην αποδειχτούν ιδιαίτερος αποτελεσματικές στην προστασία του δημοσίου χρήματος. Τονίστηκε δε ότι, στο πλαίσιο αυτής της διαρκούς παρακολούθησης της δημοσιονομικής πραγματικότητας, δεν πρέπει να εμπλέκονται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις αρμοδιότητες άλλων αρχών.

2. Έξι ερωτηθέντες, δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι, επεσήμαναν ότι το ένα σκέλος του ερωτήματος αυτού δεν αποκλείει το άλλο. Δύο δε εξ αυτών, υπογράμμισαν την ανάγκη να παραμείνει στο επίκεντρο το πρώτο (κήρυξη ως ορθώς εχόντων των λογαριασμών, έκδοση καταλογιστικών πράξεων κ.λπ.).

3. Ένας υπάλληλος διατύπωσε την άποψη ότι η ανάληψη πρωτοβουλιών ώστε οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης να γίνουν πράξη ενέχει τον κίνδυνο υπέρβασης των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

4. Δικαστικοί λειτουργοί επεσήμαναν ότι προς την κατεύθυνση της συνεχούς παρακολούθησης της δημοσιονομικής πραγματικότητας κινείται η συγκρότηση των διαρκών ομάδων εργασίας. Υποστήριξαν δε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αναγκαίο να παρακολουθεί την εφαρμογή των αποτελεσμάτων/ευρημάτων ελέγχου από τη Διοίκηση.

5. Ένας δικαστικός λειτουργός εξέφρασε την άποψη ότι οι πρωτοβουλίες αυτές για τη διαρκή παρακολούθηση της δημοσιονομικής πραγματικότητας προϋποθέτουν γνώσεις και δεξιότητες που δεν έχουν καλλιεργηθεί στους δικαστές, οι οποίοι προσεγγίζουν από άλλη θέση και με νομικά «εργαλεία» ένα πεδίο ελέγχου, επικεντρωμένοι στον έλεγχο της τήρησης της νομιμότητας.

ΕΡΩΤΗΜΑ Ζ΄

Θέλουμε ένα θεσμό με τη δική του εθνική φυσιογνωμία, όπου οι προσεγγίσεις του και τα εργαλεία του ως ελεγκτικού οργάνου θα στηρίζονται στις βαθιές ανάγκες της κοινωνίας μας, αλλά και με πλήρη ενσωμάτωση όλων των λυσιτελών τεχνικών ελέγχου που χρησιμοποιούνται διεθνώς (α΄ άποψη)

ή ένα Ελεγκτικό Συνέδριο που θα εκσυγχρονισθεί τόσο ώστε να αποκόψει τους δεσμούς του με ιστορικό του παρελθόν και θα ενσωματωθεί στη διεθνή πρωτοπορία υιοθετώντας αποκλειστικά και μόνον ό,τι καλές πρακτικές γίνονται διεθνώς αποδεκτές (β΄ άποψη).

Το **73,04%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της α΄ άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **80,00%**). Ποσοστό **3,04%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **6,25%**).

Στην επισήμανση ότι «αν απορρίψουμε τη δεύτερη λύση, πρέπει τα επιχειρήματά μας να είναι συγκροτηθούν έτσι ώστε να είναι πειστικά και στο διεθνές ελεγκτικό περιβάλλον», το **67,39%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς ήταν που συμμετείχαν **52,50%**), το **19,13%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **18,75%**), ενώ το **13,48%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **28,75%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Ζ¹²

Σημαντικός αριθμός παρατηρήσεων δικαστικών λειτουργών και υπάλληλων θα μπορούσε να συνοψισθεί ως εξής: Από τις πρακτικές που χρησιμοποιούνται διεθνώς πρέπει να επιλεγούν εκείνες που έχουν διαμορφωθεί με βάση ανάγκες και δεδομένα ουσιωδώς παρεμφερή με αυτά που ισχύουν στην ελληνική πραγματικότητα.

Δικαστικοί λειτουργοί υπογράμμισαν ότι «η εθνική φυσιognωμία του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει διαμορφωθεί με βάση τις εκάστοτε αναφυόμενες ανάγκες του ελέγχου, όπως έχουν ανακύψει και αντιμετωπιστεί στο παρελθόν. Γι' αυτό, προτείνεται η ενίσχυση του ελέγχου με νέες τεχνικές, χωρίς ο θεσμός να αποκοπεί από τη διαμορφωθείσα φυσιognωμία του». Διατυπώθηκε δε η άποψη ότι ο εκσυγχρονισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν πρέπει να αλλοιώνει τη δικαστική του φύση, η οποία αποτελεί ιστορικά ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του.

Δικαστικοί υπάλληλοι επεσήμαναν ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δραστηριοποιείται σε ένα περιβάλλον δημόσιας διοίκησης με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, όπως η έλλειψη προσωπικού, το χαμηλό εκπαιδευτικό υπόβαθρο, η έλλειψη μηχανογράφησης, η απουσία συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εσωτερικών ελεγκτών, που το διαφοροποιούν από τα ελεγκτικά ιδρύματα του εξωτερικού. Γι' αυτό, απαιτείται η προσαρμογή στην ελληνική πραγματικότητα και η διατήρηση της εθνικής φυσιognωμίας του Θεσμού, σταδιακά δε, θα μπορούσαν να εισαχθούν κάποιες καινοτομίες, που υιοθετούνται διεθνώς. Η «αντιγραφή» του τρόπου οργάνωσης ελεγκτικών θεσμών του εξωτερικού ίσως οδηγήσει σε ένα κακέκτυπο και όχι σε ένα ζωντανό ελεγκτικό θεσμό, που θα ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ελεγκτικές δημοσιονομικές και κοινωνικές απαιτήσεις. Μάλιστα, ένας υπάλληλος σημείωσε συναφώς ότι απευθυνόμαστε σε μια κοινωνία, η οποία έχει μάθει να λαμβάνει υπόψη και να σέβεται τις νομικές συνέπειες και τις κυρώσεις και όχι τις απλές συστάσεις, οι οποίες δεν παράγουν δεσμευτικότητα.

Τέλος, ένας δικαστικός λειτουργός τόνισε την ανάγκη να προηγηθεί ενημέρωση για τα ισχύοντα στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και στα Ελεγκτικά Ιδρύματα των άλλων χωρών, καθώς και για τις συνέπειες κάθε επιλογής τόσο για το δικαστήριο, όσο και για την άσκηση των καθηκόντων του δικαστικού και διοικητικού προσωπικού.

ΕΡΩΤΗΜΑ Η'

Θέλουμε ένα θεσμό του οποίου η “υπερτέλεια” θα εξαντλείται στην προστασία του δημοσίου χρήματος και μόνον, χωρίς αισθητήριο για την προστασία άλλων αγαθών του κράτους δικαίου (α' άποψη)
ή ένα θεσμό του οποίου οι αισθήσεις θα είναι ενεργές και για τη διαπίστωση άλλων παθογενειών που θα ταυτίζονται με αυτές τις οποίες ένα κράτος δικαίου θέλει να αποφεύγει ή να θεραπεύει. (β' άποψη)

Το **90,87%** του συνόλου τάχθηκε υπέρ της β' άποψης (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **87,50%**). Ποσοστό **1,74%** του συνόλου δεν απάντησε σε αυτό το σκέλος του ερωτήματος (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **3,75%**).

¹² Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 108 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι¹².

Στη διευκρίνιση «αυτό σημαίνει ότι όταν ελέγχουμε κοινωνικές δαπάνες δεν θα περιοριζόμαστε στον αν υπήρξε υπεξαίρεση ή παρανομία αλλά και αν έπιασαν τόπο, αν ήταν όντως αποτελεσματικές», το **80,43%** του συνόλου απάντησε ΝΑΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **67,50%**), το **8,26%** του συνόλου απάντησε ΟΧΙ (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **8,75%**), ενώ το **11,30%** του συνόλου δεν απάντησε (το ποσοστό αυτό για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν ήταν **23,75%**).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ Η¹³

1. Όσοι υιοθέτησαν την β' άποψη διατύπωσαν τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

i) Είκοσι πέντε ερωτηθέντες (δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι) επεσήμαναν ότι η διαπίστωση των άλλων παθογενειών, όπως τίθενται στο ερώτημα, θα μπορούσε να επιτευχθεί στο πλαίσιο ελέγχων τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα). Τονίζεται δε η ανάγκη ενίσχυσης των ελέγχων επίδοσης και των ελέγχων συμμόρφωσης.

ii) Πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα επιτόπιου ελέγχου δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, στο πλαίσιο ελέγχων τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

iii) Πρέπει να υφίστανται ειδικοί δείκτες/κριτήρια για την εξέταση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δαπανών, που θα ακολουθούνται από όλους.

iv) Προτείνεται η επίσημη μετάφραση των I.S.S.A.I. στην ελληνική γλώσσα και η δημοσίευσή τους σε ΦΕΚ, μετά από όλες τις σχετικές διαδικασίες και εγκρίσεις που προβλέπονται στην ελληνική νομοθεσία, η έκδοση συνοπτικού οδηγού των I.S.S.A.I. τύπου τσέπης, καθώς και η στελέχωση του Τμήματος που προβλέπεται στο άρθρο 10 παρ. 4 β του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Δικαστηρίου¹⁴.

v) Τα ευρήματα των ελέγχων που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να μπορεί να αποτελέσουν την αφορμή για να τροποποιηθεί ένας νόμος ή να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση και ψήφιση του επόμενου προϋπολογισμού, στο πλαίσιο μιας δυναμικής αλληλεπίδρασης μεταξύ του Δικαστηρίου και του Κοινοβουλίου.

2. Διατυπώθηκαν οι ακόλουθες επιφυλάξεις, κυρίως από δικαστικούς λειτουργούς:

i) Οι αισθήσεις του Δικαστηρίου πρέπει να είναι ενεργές και για την προστασία άλλων αγαθών, μόνο στο μέτρο που η προστασία τους συνδέεται και επηρεάζει άμεσα την προστασία του δημοσίου χρήματος (π.χ. προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων).

ii) Το «αν έπιασαν τόπο» οι κοινωνικές δαπάνες αφορά στην αξιολόγηση της κοινωνικής πολιτικής, στοιχείο πολιτικής και όχι δικαστικής φύσης.

¹³ Στο ερώτημα αυτό υπέβαλαν παρατηρήσεις 92 δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι.

¹⁴ Αναφέρεται, ειδικότερα, στο Τμήμα παρακολούθησης των διεθνών εξελίξεων στο χώρο της ελεγκτικής επιστήμης και των τεχνικών ελέγχου των ομόλογων θεσμών, καθώς και διαρκούς αναπροσαρμογής του Εγχειριδίου Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τήρηση των νεότερων Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων.

iii) Οι δράσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που θα καταλήγουν σε συμπεράσματα συμβουλευτικού χαρακτήρα πρέπει να έχουν περιορισμένο εύρος, ώστε να μην μετατραπεί το Δικαστήριο σε ένα ακόμη συμβουλευτικό όργανο της Διοίκησης, το οποίο θα τυγχάνει μικρότερου σεβασμού εντός της Δημόσιας Διοίκησης. Η υιοθέτηση των διεθνών πρακτικών δεν πρέπει να υπερεκτιμάται ως προς την αποτελεσματικότητά της και να προσαρμόζεται στην ελληνική πραγματικότητα. Η ενασχόληση του Δικαστηρίου με άλλες παθογένειες, όπως αναφέρονται στο ερώτημα, μέσω της διατύπωσης εκθέσεων χωρίς δεσμευτικότητα, υπονομεύσει τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρμοδιότητες και τον χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Δικαστηρίου.

3. Όσοι υιοθέτησαν την α' άποψη διατύπωσαν τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

i) Η συνταγματική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου το περιορίζει στην προστασία του δημοσίου χρήματος. Η διερεύνηση άλλων παθογενειών έχει ανατεθεί σε άλλες δημόσιες ελεγκτικές αρχές (συνήγορος του πολίτη, επιθεώρηση δημόσιας διοίκησης κ.λπ.).

ii) Η συγγραφή εκθέσεων, που έχουν ως σκοπό να συμβάλουν στη βελτίωση της λειτουργίας ενός δημοσίου οργανισμού, συνάδει περισσότερο με τη λειτουργία ανεξάρτητης αρχής. Η ανάθεση ρόλου υπερ-ελεγκτή σε έναν οργανισμό είναι πολιτικά ανέφικτη, υπονομεύει τη λειτουργία πολλών άλλων οργανισμών και ανεξάρτητων αρχών και προϋποθέτει την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Η ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σωτηρία Ντούνη
Βιργινία Σκεύη
Εριέττα Ζερβουδάκη