

- 
- Σύγχρονοι Δημοσιονομικοί Έλεγχοι**
- **Αρχιτεκτονική και Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του ΕΠΕ**
 - **Μεθοδολογία του Ελέγχου/Η περίπτωση των θεματικών ελέγχων**

ΙΟΥΛΙΑ ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ

Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο και συγχρόνως ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα. Χαρακτηριστικά:

Αυτοτέλεια δικαιοδοτικού έργου (98Σ)

Σύγχρονο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο: Οργανικός Νόμος (4820/2021), ενιαίο κείμενο δικονομίας και πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο (ν. 4700/2020), χάρτης δεοντολογίας δικαστικών λειτουργών, Θεματικός χάρτης Ελέγχων, κανονισμός λειτουργίας για τους δικαστικούς σχηματισμούς, κανονισμός εσωτερικής λειτουργίας για υπηρεσίες διοίκησης και ελέγχου, διαδικασίες διαχείρισης καταγγελιών/αναφορών και αιτημάτων ελέγχου και εγχειρίδια μεθοδολογίας ελέγχου για τα κυριότερα είδη ελέγχου (αξιοπιστία λογαριασμών, κατασταλτικοί έλεγχοι, έλεγχοι επιδόσεων)

Άρθρο 9 ν. 4820/2021 - ελεγκτικές αρμοδιότητες στις οποίες περιλαμβάνονται:

- Έλεγχος δαπανών/λογαριασμών των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του αρμοδιότητα (εδώ εντάσσονται έλεγχοι αποτελεσματικότητας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων, θεματικοί έλεγχοι συμμόρφωσης ή επιδόσεων, κατασταλτικοί έλεγχοι δημοσίων υπολόγων κ.α').
- Έλεγχος αξιοπιστίας, πληρότητας και ακρίβειας λογαριασμών του Κράτους (εδώ εντάσσεται κάθε έλεγχος για τη σύνταξη και υποβολή στη Βουλή της Έκθεσης για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους)
- Προσυμβατικός Έλεγχος

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργούν 10 Τμήματα, δύο εξ' αυτών έχουν αμιγώς ελεγκτικές αρμοδιότητες.

Το Όγδοο Τμήμα είναι μεταξύ άλλων αρμόδιο:

- **Για τον καθορισμό της στρατηγικής ελέγχων**
- **Τον σχεδιασμό και παρακολούθηση του ετήσιου και πολυετούς προγράμματος ελεγχων**
- **Τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση των θεματικών ελέγχων**
- **Την έκδοση εκθέσεων ελέγχου**
- **Την υιοθέτηση εγχειριδίων ελέγχου**

Προεδρεύει ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου / Το Όγδοο Τμήμα έχει το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για κάθε θέμα σχετιζόμενο με τους ελέγχους

Ορισμένοι από τους ελέγχους ορίζονται (άρθρο 99 Οργανισμού) ως υποχρεωτικοί, δηλαδή πρέπει να διενεργηθούν είτε ετησίως (π.χ. έλεγχος επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, προσυμβατικοί έλεγχοι), είτε σε τακτά χρονικά διαστήματα (π.χ. έλεγχοι επί του απολογισμού/ισολογισμού των ΟΤΑ/ΝΠΔΔ ανά τετραετία), ενώ κατά τα λοιπά η επιλογή γίνεται από το ίδιο το Δικαστήριο (π.χ. θεματικοί έλεγχοι), με βάση τις προτεραιότητες που έχει θέσει και τον προγραμματισμό που έχει υιοθετηθεί.

Ως προς το αντικείμενό τους οι έλεγχοι ορίζονται σε ελέγχους α) συνολικής διαχείρισης (συνήθως ετήσιοι έλεγχοι), β) θεματικοί (διεξάγονται σε ένα από τα ειδικότερα θέματα του Χάρτη Θεματολογίας Ελέγχων του Δικαστηρίου και συνήθως είναι οριζόντιοι διότι αφορούν περισσότερους φορείς) και γ) εξατομικευμένοι (συγκεκριμένοι λογαριασμοί ή συγκεκριμένες πράξεις – εδώ μπορεί να αφορούν αξιοπιστία συγκεκριμένου συστήματος πληροφορικής ή λογισμικού)

Εισαγωγή – Τρεις κατηγορίες ελέγχων ανάλογα με τα κριτήρια ελέγχου

- Έλεγχοι αξιοπιστίας των λογαριασμών: πληρότητα, ακρίβεια, αλήθεια εγγραφών λογαριασμού, τήρηση λογιστικών αρχών, οι οποίοι καταλήγουν στη διατύπωση ελεγκτικής γνώμης
- Έλεγχοι συμμόρφωσης: Νομιμότητα και κανονικότητα, τήρηση δημοσιονομικής νομοθεσίας, οι οποίοι καταλήγουν σε απαλλαγή ή καταλογισμό δημοσίου υπολόγου
- Έλεγχοι επιδόσεων: Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση – Εξέταση αν δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές α) της οικονομίας (οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν αποκτήθηκαν εγκαίρως στην ενδεδειγμένη ποσότητα, ποιότητα και στην καλύτερη τιμή), β) της αποδοτικότητας (ερευνάται η βέλτιστη σχέση μεταξύ πόρων που χρησιμοποιήθηκαν και αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν) και γ) αποτελεσματικότητας (ερευνάται η επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων). Οι έλεγχοι αυτοί καταλήγουν στη διατύπωση συστάσεων / εδώ εντάσσονται οι θεματικοί έλεγχοι

Εισαγωγή – Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

- Ο έλεγχος επιδόσεων είναι ένα νέο εργαλείο – μορφή λειτουργικού ελέγχου που αποσκοπεί στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας ενός δημοσίου προγράμματος ή υπηρεσίας.
- Δεν ελέγχεται η σκοπιμότητα των ενεργειών του ελεγχόμενου φορέα αλλά διερευνάται α) αν οι στόχοι που έχουν τεθεί από τον φορέα εμφανίζουν πρόδηλη αντίφαση β) αν τα μέσα που επελέγησαν για την επίτευξη των στόχων είναι αναγκαία και επαρκή, γ) αν η εκτέλεση των απαιτούμενων ενεργειών ανταποκρίνεται στον αρχικό σχεδιασμό ή έγιναν εγκαίρως οι απαιτούμενες τροποποιήσεις.
- Στόχος του ελέγχου επιδόσεων = Ο εντοπισμός συστημικών παθογενειών και η ανάλυση των αιτιών αυτών
- Διατυπώνονται συστάσεις και ενημερώνεται η Βουλή / Ανάρτηση εκθέσεων στην ιστοσελίδα Δικαστηρίου

Εισαγωγή – Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

- Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ελέγχεται στο πεδίο του ελέγχου επιδόσεων
- Όμως διευκρινίζεται ότι η αρχή αυτή έχει χρησιμοποιηθεί από το Δικαστήριο και α) στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου δαπανών και στον προσυμβατικό έλεγχο με την ειδικότερη μορφή της αρχής της οικονομικότητας (εξετάζεται η ηπιότερη επιβάρυνση του προϋπολογισμού) και β) στο δικαιοδοτικό του έργο ως έκφανση της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας π.χ. στις αποφάσεις που αφορούσαν τη συμβατότητα των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής με συνταγματικές ή άλλες υπέρτερης νομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές και στο πλαίσιο εκδίκασης των διαφορών από την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων

Εισαγωγή – Θεμελιώδεις αρχές κατά τη διενέργεια των ελέγχων

- Αρχές της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας = Το Δικαστήριο αποφασίζει ελεύθερα για το Πρόγραμμα Ελέγχων του, αιτήματα φορέων εκτελεστικής εξουσίας αντιμετωπίζονται ως προτάσεις ελέγχων και εξετάζονται, η Βουλή μπορεί να προτείνει έως τρεις θεματικούς ελέγχους κατά την ετήσια παρουσίαση του ΕΠΕ από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου
- Αρχές της αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας = Επίτευξη ελεγκτικού αποτελέσματος με τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο / όχι σπατάλη ελεγκτικών πόρων / συνήθως οι θεματικοί έλεγχοι δεν είναι καθολικοί αλλά περιορίζονται σε συγκεκριμένα ελεγκτικά ερωτήματα βάσει ανάλυσης κινδύνων.
- Αρχή της ευθύνης για διασφάλιση αρχών κράτους δικαίου = Το δικαστήριο προγραμματίζει και διενεργεί ελέγχους ώστε διασφάλιση χρηστότητας δημοσιονομικής διαχείρισης. Προστασία δημοσίου χρήματος που εκτείνεται και στην ουσιαστική – δημοσιονομική νομιμότητα αλλά και προστασία Κράτους Δικαίου π.χ. έλεγχος πολιτικών που αφορούν θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα π.χ. υγεία, παιδεία κ.ά

Εισαγωγή – Θεμελιώδεις αρχές κατά τη διενέργεια των ελέγχων

Επαγγελματισμός

- Το Ελεγκτικό Συνέδριο ευθυγραμμίζεται με τις αρχές και τα πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών - Έκδοση διεθνών προτύπων ελέγχου των Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών (International Audit Standards of SAIs – ISSAIs)
- Ανάπτυξη και υιοθέτηση εγχειριδίων για όλα τα είδη ελέγχων με αποφάσεις της Ολομέλειας για: α) καθορισμό διαδικασιών διεξαγωγής του ελέγχου, β) κατευθυντήριες γραμμές για δικαιώματα υποχρεώσεις ελεγκτών και ελεγχομένων (τήρηση αρχής προηγούμενης ακρόασης), γ) τυποποίηση ερωτηματολογίων, προγραμμάτων, εκθέσεων ελέγχου, δ) διαδικασίες διασφάλισης ποιότητας ελεγκτικών εργασιών και ε) ενίσχυση δεξιοτήτων και επαγγελματικής κρίσης ελεγκτών
- Ανάθεση ελέγχου σε κατάλληλους ελεγκτές, οι οποίοι συμμορφώνονται με Χάρτη Δεοντολογίας και ιδίως αρχές ουδετερότητας, αντικειμενικότητας, εχεμύθειας κ.α΄

Εισαγωγή – Θεμελιώδεις διαδικαστικοί κανόνες ελέγχων

- Λειτουργεί πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης ελέγχων (παρακολούθηση ροής εργασίας, τεκμηρίωσης και αλληλογραφίας κάθε ελέγχου, ευρήματα κ.α') /
- Οι έλεγχοι διενεργούνται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου του Δικαστηρίου υπό την εποπτεία του αρμοδίου Τμήματος Ελέγχων
- Το Δικαστήριο ζητεί από τα Υπουργεία ή από οποιαδήποτε άλλη αρχή κάθε πληροφορία ή στοιχείο χρήσιμο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του
- Τα δικαιολογητικά διαχείρισης φυλάσσονται στην ελεγχόμενη μονάδα που τα παρήγαγε και τίθενται υπόψη του Δικαστηρίου αμέσως μόλις ζητηθούν από αυτό
- Προβλέπεται πρόσβαση των ελεγκτών σε αρχεία των ελεγχομένων και σε πληροφορίες που κατέχουν τρίτοι – διαδικασία για απόρρητα ή εμπιστευτικά δεδομένα
- Σε περίπτωση καταγγελιών, υφίσταται διαδικασία, ώστε μετά από εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας Επιτρόπου να αποφασίζει το Τμήμα για το αν θα διενεργηθεί έλεγχος με κριτήρια αριθμό, συστηματικό χαρακτήρα, σοβαρότητα και αξιοπιστία στοιχείων που τις συνοδεύουν και βαθμό δημοσιονομικού κινδύνου ή κοινωνικοοικονομικού αντικτύπου.

Μεθοδολογία– Στρατηγική Ελέγχων

- Στρατηγική Ελέγχων – Μελέτη δημοσιονομικού περιβάλλοντος και διαδικασία κατάρτισης Θεματικού Χάρτη Ελέγχων.
- Για να καθορισθεί η ελεγκτική στρατηγική ο Πρόεδρος προβαίνει σε **ευρεία διαβούλευση** με το σύνολο του προσωπικού. Το προϊόν της διαβούλευσης καταγράφεται από Επιτροπή υπό τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο και αξιοποιείται από την Ολομέλεια για την κατάρτιση θεματικού χάρτη ελέγχων (αφορά τους θεματικούς ελέγχους όχι τους ετήσιους υποχρεωτικούς). Συναφώς καταρτίζεται Πολυετές Πρόγραμμα Ελέγχων διάρκειας 4 ετών
- Κυριότεροι άξονες θεματικού χάρτη:
 - α) Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα, πολιτισμός και άθληση
 - β) Περιβάλλον, ανάπτυξη και κλιματική αλλαγή
 - γ) Δημοσιονομική βιωσιμότητα, καταπολέμηση της σπατάλης
 - δ) Κράτος δικαίου, ασφάλεια

Οι θεματικοί έλεγχοι εντάσσονται σε μία ή περισσότερες από τις ειδικότερες υποκατηγορίες που περιλαμβάνονται σε κάθε άξονα του θεματικού Χάρτη.

Μεθοδολογία–Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων

Κάθε χρόνο καταρτίζεται το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων (ΕΠΕ) - Χαρακτηριστικά:

- Δεν επιτρέπεται η διενέργεια ελεγκτικών εργασιών πέραν των όσων περιλαμβάνονται σε αυτό (περιλαμβάνει και τους υποχρεωτικούς και τους θεματικούς ελέγχους)
- Υπεύθυνο για την κατάρτιση του ΕΠΕ το Όγδοο Τμήμα. Σχετική εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου υποβάλλεται μέχρι το τέλος Μαΐου του έτους που προηγείται του ΕΠΕ στο Όγδοο Τμήμα. 40% ελεγκτικού χρόνου για την έκθεση επί του απολογισμού και ισολογισμού Κράτους και λοιπός χρόνος για την εκτέλεση λοιπών υποχρεωτικών και θεματικών ελέγχων.
- Το ΕΠΕ υιοθετείται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου και παρουσιάζεται στη Βουλή από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου - Η Βουλή μπορεί α) να προτείνει προτεραιοποίηση ορισμένων ελέγχων ή/και β) ενδιαφέρον για τη διενέργεια και άλλων ελέγχων, έως τριών κατ' έτος.
- Το ΕΠΕ μπορεί να αναμορφωθεί ύστερα από τη συζήτηση στη Βουλή ή όταν υφίστανται εξαιρετικοί λόγοι με εισήγηση του Ογδόου Τμήματος προς την Ολομέλεια

Μεθοδολογία–Προετοιμασία ΕΠΕ για θεματικούς ελέγχους

- Σύνταξη προτάσεων στις οποίες περιγράφεται συνοπτικά το θέμα του ελέγχου
- Επιλογή θεματικών ελέγχων βάσει κριτηρίων όπως:
 - **Κίνδυνοι:** Εντοπίζονται τα γεγονότα των οποίων η επέλευση μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς τον ελεγχόμενο φορέα ως προς την υλοποίηση ενός προγράμματος με οικονομικό, αποδοτικό ή αποτελεσματικό τρόπο
 - **Σημαντικότητα:** Η οικονομική σημασία της ελεγχόμενης δράσης, οι δημοσιονομικές επιπτώσεις, αλλά και η κοινωνική προστιθέμενη αξία της.
 - **Συνάφεια:** Το ενδιαφέρον που εκδηλώνεται από το Κοινοβούλιο ή το ευρύτερο κοινό
 - **Προστιθέμενη αξία ελέγχου:** Διερευνάται αν έχει διενεργηθεί πρόσφατα άλλος έλεγχος, εγόνος που θα μείωνε την αξία του ελέγχου
 - **Πιθανός αντίκτυπος του ελέγχου:** Χρησιμότητά του για βελτίωση δημόσιας διαχείρισης
 - **Επείγον και εφικτό της διενέργειας του ελέγχου:** Λαμβάνονται υπόψη οι διαθέσιμοι πόροι του Δικαστηρίου

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Υπόμνημα Σχεδιασμού Ελέγχου

- 1^ο βήμα μετά την υιοθέτηση του ΕΠΕ – **Σύνταξη Υπομνήματος Σχεδιασμού Ελέγχου**
- Στην εισαγωγή του Υπομνήματος: Παρουσίαση πρακτικού ενδιαφέροντος ελέγχου και αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο
- Στο κυρίως μέρος του Υπομνήματος: α) Κριτήρια Ελέγχου, β) Ερωτήσεις του Ελέγχου, γ) Ελεγκτικές Εργασίες και δ) Χρόνος περάτωσης ελέγχου και Υπηρεσίες
- Τέσσερα βασικά στάδια στο επίπεδο του σχεδιασμού
 - α) Κατανόηση του αντικειμένου του Ελέγχου
 - β) Ανάλυση Κινδύνων
 - γ) Διαμόρφωση των ερωτημάτων του ελέγχου
 - δ) Ανεύρεση κριτηρίων του ελέγχου και του τρόπου τεκμηρίωσης των ελεγκτικών ερωτημάτων

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Κατανόηση του αντικειμένου του ελέγχου

► Κατανόηση του αντικειμένου του ελέγχου

Βασικές Πληροφορίες: Οι κυριότερες δραστηριότητες ελεγχόμενου φορέα, αρμοδιότητες, χρηματοοικονομικές πληροφορίες, νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και αρμοδιότητες εμπλεκόμενων φορέων.

► Σχεδιασμός του Μοντέλου Λογικής του Προγράμματος που παρουσιάζει τη σχέση μεταξύ των αναγκών που πρέπει να ικανοποιηθούν, των πόρων που διατίθενται και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται. Ειδικότερα εξετάζονται οι:

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

➤ Ανάλυση Κινδύνων

- **Κίνδυνοι** = Γεγονότα, η επέλευση των οποίων δύναται να επηρεάσει δυσμενώς τον ελεγχόμενο φορέα ή την υλοποίηση του ελεγχόμενου προγράμματος π.χ. πολυπλοκότητα ισχύουσας νομοθεσίας, ασαφείς αρμοδιότητες φορέων υλοποίησης του προγράμματος, ανεπαρκείς πόροι και υποδομές κ.λπ.
- **Είδη κινδύνων** = **Εγγενείς** (συνδέονται με την ίδια τη φύση της ελεγχόμενης δραστηριότητας) και **σχετιζόμενοι με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου** του ελεγχόμενου φορέα, δηλαδή με το πόσο καλά ο ίδιος ο φορέας έχει οργανωθεί και έχει θέσει διαδικασίες που να βοηθούν στη διαχείριση και παρακολούθηση της ελεγχόμενης δραστηριότητας.
- **Σημαντικοί** κίνδυνοι = Η επέλευσή τους θα μπορούσε να θέσει υπό διακινδύνευση την επίτευξη των αποτελεσμάτων που αναμένονται από μία συγκεκριμένη πολιτική ή πρόγραμμα, ή θα μπορούσε να οδηγήσει στη σπατάλη σημαντικών πόρων ή σε παραβίαση του εφαρμοστέου κανονιστικού πλαισίου.
- **ΣΟΣ** – Η ανάλυση και αξιολόγηση κινδύνων φέρει αναγκαστικά στοιχεία υποκειμενικότητας

➤ **Ανάλυση Κινδύνων - ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ**

- Παράδειγμα κινδύνων από την Ειδική Έκθεση 12/2021 για μέτρα επανένταξης κρατουμένων:
 - πολυπλοκότητα ισχύουσας νομοθεσίας,
 - ασαφείς αρμοδιότητες φορέων υλοποίησης δράσεων,
 - ανεπαρκής καταγραφή των αναγκών των κρατουμένων
 - Οι πολιτικές επανένταξης δεν έχουν καθορισθεί με σαφήνεια και δεν έχουν εξειδικευθεί σε συγκεκριμένες επιμέρους δράσεις
 - Μη επαρκείς υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό
 - Μη επαρκής χρηματοδότηση
 - Ανεπαρκείς μηχανισμοί συλλογής πληροφοριών για την υλοποίηση των δράσεων
 - Ανυπαρξία μηχανισμών λήψης διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση αστοχιών

Μεθοδολογία–Σχεδιασμός του Ελέγχου-Ερώτημα Ελέγχου

- Ερώτημα του Ελέγχου: Αποστολή του να προσδιορίσει το εύρος του ελέγχου – Αφορά μόνο τους σημαντικότερους κινδύνους – **στην πράξη οι κίνδυνοι μεταφράζονται σε ελεγκτικά ερωτήματα.**
- **Η μέθοδος που ακολουθείται βασίζεται συνήθως στο Μοντέλο Κατάσταση – Επιπλοκή – Ερώτηση.**
 - Με τον όρο κατάσταση παρέχουμε συνοπτική περιγραφή του θέματος π.χ. το φαινόμενο της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου υφίσταται στη χώρα μας.
 - Με τον όρο επιπλοκή εξηγείται γιατί το ζήτημα αξίζει να ελεγχθεί π.χ. το αρμόδιο Υπουργείο υιοθέτησε σχετική στρατηγική και υλοποιεί δράση για την οποία δαπανήθηκαν σημαντικά ποσά.
 - Ο συνδυασμός των ανωτέρω όρων θα δώσει το ερώτημα του ελέγχου π.χ. οι χ δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν (επιπλοκή) ήταν αποτελεσματικές ώστε να μειώσουν το φαινόμενο πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου (κατάσταση)?
- Περαιτέρω, το Δικαστήριο εφαρμόζει διάφορες μεθόδους για να αναλύσει την κύρια ερώτηση του ελέγχου σε υπο-ερωτήματα π.χ. σειρά χρονολογική, αιτίας αιτιατού. Η ανάλυση των βασικών ερωτημάτων οδηγεί στη σύνταξη **ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΥ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

- **Κριτήρια Ελέγχου**= Τα πρότυπα / κανόνες αναφοράς που ορίζουν ποια θα ήταν η ιδεατή κατάσταση αν ο ελεγχόμενος φορέας λειτουργούσε π.χ. σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.
- Τα κριτήρια αποτελούν τη βάση για να αξιολογηθεί το αποδεικτικό υλικό που θα συγκεντρώσει ο ελεγκτής και να μπορέσει να καταλήξει στα ευρήματα του ελέγχου. Τα κριτήρια του ελέγχου αντιστοιχούν στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού
- Συνήθως **βασίζονται στη νομοθεσία** ή προκύπτουν από τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει ο ίδιος ο ελεγχόμενος.
- Στην τελευταία περίπτωση τα πρότυπα μπορεί να προκύπτουν από εγχειρίδια διαδικασιών, εγκυκλίους, στρατηγικά σχέδια δράσης που έχει υιοθετήσει ο ίδιος ο ελεγχόμενος φορέας κ.α.
- Κριτήρια μπορεί να εξάγονται από τις **βέλτιστες πρακτικές** που ακολουθούνται από αντίστοιχους ελεγχόμενους φορείς ή που εφαρμόζονται σε αντίστοιχα προγράμματα, μέσω συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)

Παραδείγματα κριτηρίων ελέγχου από Ειδικές Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου

- Ο ισχύων κατά τον έλεγχο για τα μέτρα επανένταξης κρατουμένων (έκθεση 12/2021) σωφρονιστικός κώδικας
- Η κυρωθείσα με το ν. 4074/12 σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες και ιδίως το άρθρο 24 αυτής που ορίζει τα δικαιώματα των ατόμων αυτών στην εκπαίδευση για τον έλεγχο της εφαρμογής της Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης στην Ελλάδα (έκθεση 9/2021).
- Στον έλεγχο για την έμφυλη βία (έκθεση 4/2021) η κυρωθείσα με το αρθρο 1 του ν. 4531/2018 (Α' 62) Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας
- Στον έλεγχο για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (έκθεση 2/2024) το εγχειρίδιο διαδικασιών του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου του ΤΑΑ (βλ. 119126/2021 απόφαση αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών)

ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΟΡΙΣΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΥΠΟΜΝΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

➤ **Τεκμηρίωση του Ελέγχου = Προσδιορισμός του αποδεικτικού υλικού που πρέπει να συγκεντρωθεί για να απαντηθεί το ερώτημα του ελέγχου.** Το αποδεικτικό υλικό πρέπει να είναι επαρκές, συναφές και αξιόπιστο

Ελεγκτικές Εργασίες: Ανάλυση εγγράφων, εξέταση στοιχείων από βάσεις δεδομένων, συνεντεύξεις, στατιστικές έρευνες κ.λπ.

Τελικός στόχος του ελεγκτή=ΝΑ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙ ΌΤΙ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΕΙΝΑΙ ΕΛΕΓΞΙΜΑ

Οι θεματικοί έλεγχοι εποπτεύονται από Δικαστή του Όγδου Τμήματος, ο εποπτεύων δικαστικός λειτουργός συντάσσει το υπόμνημα σχεδιασμού του ελέγχου, το οποίο πέρα από καθορισμό αντικειμένου ελέγχου, διατύπωση ερωτημάτων και καθορισμό των κριτηρίων του ελέγχου πρέπει να περιέχει και τους απαραίτητους πόρους (ανθρώπινους, οικονομικούς και υλικούς) καθώς και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του ελέγχου. Το υπόμνημα είναι ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ και υιοθετείται από το Όγδοο Τμήμα.

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

- **Υλοποίηση του Ελέγχου**= Από τις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό την εποπτεία δικαστικού λειτουργού Ογδού Τμήματος – και από ειδικό κλιμάκιο μετά από απόφαση της Ολομέλειας
- Αν κατά τη διενέργεια θεματικού ελέγχου διαπιστωθεί έλλειμμα = Κινείται διαδικασία καταλογισμού, η οποία όμως αποτελεί νέα ελεγκτική εργασία
- Αν διαπιστωθεί ποινικώς κολάσιμη πράξη = ανακοίνωση στον Πρόεδρο του ΕλΣυν, στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Υπουργό ή αρμόδιο όργανο στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος
- Μετά την υιοθέτηση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου, η διαδικασία εκκινεί με την αποστολή **επιστολής στον ελεγχόμενο φορέα** με τον οποίο ενημερώνεται για τον έλεγχο, το αντικείμενο του ελέγχου και τις αρμόδιες για τον έλεγχο υπηρεσίες.
- Διεξαγωγή ελεγκτικών εργασιών= Επιτόπιος έλεγχος, συλλογή τεκμηρίων (π.χ.εγγράφων) σχετικών με το αντικείμενο του ελέγχου και αξιολόγηση βάσει ελεγκτικών κριτηρίων)/προβλέπεται και η αποστολή αναλυτικού ερωτηματολογίου στους ελεγχόμενους

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

- **Ολοκλήρωση ελεγκτικών εργασιών** = Μετά την διενέργεια των ελεγκτικών διαδικασιών και την αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών βάσει των κριτηρίων **ολοκληρώνεται με τη διατύπωση των διαπιστώσεων του ελέγχου (ευρήματα)**
- **Σύνταξη Προκαταρκτικών Ευρημάτων** – Αποστέλλεται στον ελεγχόμενο φορέα, ώστε να εκθέσει, εντός προθεσμίας είκοσι ημερών, τις απόψεις του επί των ελεγκτικών ευρημάτων. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η επιβεβαίωση της ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών και των διαπιστώσεων
- Σε περίπτωση που στις απαντήσεις του ελεγχόμενου περιλαμβάνονται νέες πληροφορίες, η αρμόδια ΥΕ για τον έλεγχο μπορεί να τροποποιήσει τα ευρήματα αυτά. Μετά από την αξιολόγηση αυτή η αρμόδια ΥΕ συντάσσει έκθεση με τα **Οριστικά Ευρήματα**, τα οποία διαβιβάζει στον εποπτεύοντα δικαστικό λειτουργό.
- Έλεγχος ποιότητας και για τα δύο στάδια από το Γενικό Συντονιστή Επιτρόπων που έχει οριστεί από το Όγδοο Τμήμα και από την Υπηρεσία Επιτρόπου «Ποιότητα Ελέγχων», σύμφωνα με τις οδηγίες εποπτεύοντος δικαστικού λειτουργού.

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΙΣΤΙΚΗ)

- Στη συνέχεια συντάσσεται **Έκθεση Ελέγχου**: αποτελεί το τελικό προϊόν της διεργασίας του ελέγχου και έχει ως σκοπό την επικοινωνία του αποτελέσματος του ελέγχου στους ελεγχόμενους, στους εμπλεκόμενους, στη Βουλή και στη κοινή γνώμη.
- Ο εποπτεύων δικαστής συντάσσει σχέδιο έκθεσης (ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ) με τις κυριότερες παρατηρήσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις για τη λήψη διορθωτικών και βελτιωτικών μέτρων. Το σχέδιο εγκρίνεται από το Όγδοο Τμήμα και κοινοποιείται στους ελεγχόμενους φορείς για τυχόν απαντήσεις ή αντιρρήσεις τους.
- Μετά από το στάδιο αυτό συντάσσεται ΟΡΙΣΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ελέγχου, στην οποία περιλαμβάνεται σε ξεχωριστό παράρτημα το κείμενο των απαντήσεων των ελεγχόμενων φορέων και εγκρίνεται από το Όγδοο Τμήμα. Η οριστική έκθεση κοινοποιείται στους αποδέκτες της και διαβιβάζεται στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ακολούθως αναρτάται στον ιστότοπο του Δικαστηρίου και δημοσιεύεται σχετικό δελτίο τύπου.

Οι παρατηρήσεις είναι οι ελεγκτικές διαπιστώσεις (ή ευρήματα), δηλαδή το προϊόν της αποτίμησης που προκύπτει από την αξιολόγηση των αποδεικτικών στοιχείων σε σχέση με τα ερωτήματα του ελέγχου.

Παραδείγματα παρατηρήσεων (έκθεση 4/2025 για την αξιοποίηση των δημοσίων έργων):

- Δεν υφίσταται ολοκληρωμένο σύστημα συνολικής διαχείρισης της αξιοποίησης των έργων σε όλο τον κύκλο ζωής τους.
- Δυσχέρειες κατά την αξιοποίηση ορισμένων ολυμπιακών ακινήτων. Περιπτώσεις ακινήτων που παρέμειναν **αναξιοποίητα για σημαντικά χρονικά διαστήματα**, κάποια ακόμα και σήμερα, πάνω από 20 χρόνια από τους Ολυμπιακούς Αγώνες στην Αθήνα.
- Απουσία συστήματος διαρκούς παρακολούθησης της **συντήρησης των έργων** – δεν προγραμματίζονται τακτικές επιθεωρήσεις ή συντηρήσεις αλλά επισκευές μόνο κατόπιν αναφορών χρηστών ή έκτακτων βλαβών.
- Απουσία ορισμού **δεικτών επιτελεστικότητας στα έργα** (δηλαδή δείκτες που να αφορούν ιδιότητες έργων όσον αφορά ασφάλεια, λειτουργικότητα και αισθητική εμφάνιση για την τεχνική διάρκεια ζωής του) και προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητά του, σε έργα σημαντικών τομέων όπως οδοποιία, λιμενικά έργα, αντιπλημμυρικά έργα που θα μπορούσαν όμως να οριστούν, π.χ. στα αντιπλημμυρικά η χωρητικότητα αποστράγγισης καναλιών εκτροπής και αντλιοστασίων, στην οδοποιία η αντίσταση στην ολίσθηση, στα αρδευτικά έργα, η ενεργειακή απόδοση άντλησης και οι απώλειες υδάτων κ.α.΄
- Κατά την **εκπόνηση των μελετών δεν σταθμίζονται επαρκώς κίνδυνοι**, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, γεωτεχνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες **με αποτέλεσμα σημαντικές βλάβες** όπως π.χ. περίπτωση γυμναστηρίου που στην μελέτη δεν εκτιμήθηκε ο κίνδυνος επιπτώσεων από γειτνιάζοντα ποταμό με αποτέλεσμα ζημιές από πλημμύρες και πρόσθετη δημοσιονομική επιβάρυνση.

Παραδείγματα παρατηρήσεων (έκθεση 9/2021 για τη παροχή Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης):

- Σημαντικές καθυστερήσεις στην έκδοση γνωματεύσεων για τους μαθητές με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες
- Παρά τις θετικές γνωματεύσεις δεν καλύπτεται το σύνολο των μαθητών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες
- Το υφιστάμενο σύστημα καταγραφής και συλλογής δεδομένων στερείται αξιοπιστίας, ενώ κρίσιμα στοιχεία όπως π.χ. η σχολική διαρροή μαθητών με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες δεν διατίθενται συστηματικά

- Οι συστάσεις πρέπει να περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ενέργειες για τη διόρθωση των ελλείψεων και των αδυναμιών που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου
- Οι συστάσεις πρέπει να συνδέονται με τα συμπεράσματα του ελέγχου, δηλαδή τις σημαντικότερες παρατηρήσεις της έκθεσης ελέγχου
- Οι συστάσεις πρέπει να είναι εφικτές, σημαντικές και μετρήσιμες, ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να παρακολουθήσει τη μελλοντική συμμόρφωση σε αυτές.
- Διακρίνονται σε γενικές συστάσεις και σε ειδικές συστάσεις
- Εντός ευλόγου χρόνου πραγματοποιείται έλεγχος παρακολούθησης της συμμόρφωσης με τις συστάσεις και υποβάλλεται σχετική έκθεση

- Παραδείγματα συστάσεων από την έκθεση ελέγχου 3/2025 ως προς τον τρόπο διαχείρισης των κληροδοτημάτων που έχουν καταληφθεί σε Α.Ε.Ι.
- Μέριμνα για την επικαιροποίηση του Μητρώου Κοινοφελών Περιουσιών με επέκταση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων του δημοσίου τομέα
- Διενέργεια διαχειριστικών ελέγχων στα κληροδοτήματα σε βάση περιοδική και άμεση ανταπόκριση ελεγκτικών αρχών όταν δεν υφίσταται συμμόρφωση με την υποχρέωση κατάρτισης οικονομικών καταστάσεων από τους φορείς διαχείρισης
- Ανάγκη αποσαφήνισης και οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων των εποπτικών και ελεγκτικών αρχών
- Ενίσχυση πλαισίου παρακολούθησης κοινοφελών περιουσιών με ενσωμάτωση μηχανισμού αποτίμησης των αποτελεσμάτων από την αξιοποίηση των κληροδοτημάτων και ενημέρωση μέσω ετήσιων εκθέσεων για τη διαχείριση και εκτέλεση των κοινοφελών σκοπών.

- **Ρόλος Ανωτάτων Ελεγκτικών Θεσμών:** α) δικαιοδοτικός, β) ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής δημοσίων δαπανών, γ) ενίσχυση της λογοδοσίας διαχειριστών δημοσίου χρήματος απέναντι στο Κοινοβούλιο αλλά και τη κοινή γνώμη και δ) σύμβουλος για τρόπους βελτίωσης της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αντιμετώπισης συστημικών αδυναμιών.
- **Ειδικές Εκθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου – Παραδείγματα θεματολογίας:** ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ξενώνες φιλοξενίας θυμάτων έμφυλης βίας, μονάδες αφαλάτωσης, Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση, Κοινωνική Επανένταξη Κρατουμένων, Ανακύκλωση, Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι, Μονάδες εντατικής θεραπείας, Υγειονομικό Υλικό και Ιατρικό Εξοπλισμό Νοσοκομείων, καθυστερήσεις στην υλοποίηση των δημοσίων έργων, Χειρουργεία Δημόσιων Νοσοκομείων, καθυστερήσεις στην υλοποίηση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, διαχείριση κληροδοτημάτων σε Α.Ε.Ι, αξιοποίηση δημοσίων έργων, αποτελεσματικός έλεγχος από τους ΟΤΑ της κατάληψης κοινόχρηστου χώρου για τραπεζοκαθίσματα, αδέσποτα ζώα συντροφιάς κ.λπ.



ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ – ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ?