



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

**ΠΜΣ Εφαρμοσμένης Οικονομικής στη Διοίκηση Επιχειρήσεων & Δημοσίων
Οργανισμών**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΚΑΡΑΝΑΤΣΙΟΥ

**«Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο: Συμβολή στην βελτίωση του εξωτερικού
ελέγχου των κοινοτικών πόρων και της δημοσιονομικής λογοδοσίας»**

Επιβλέπων:

Βασίλειος Τζέμος

Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Οικονομικών Θεσμών

Τμήματος Οικονομικών Σπουδών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Βόλος Ιανουάριος 2023

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ABSTRACT	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ	10
1.1. Η δημοσιονομική διαχείριση στην Ευρωπαϊκή Ένωση	10
1.2. Ο έλεγχος ως έννοια και πρακτική	12
1.3. Ο έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα	15
1.4. Η έννοια της δημόσιας λογοδοσίας	17
1.5. Η δημοσιονομική λογοδοσία	20
1.6. Το ΕΕΣ στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	25
2.1. Ιστορική εξέλιξη	25
2.2. Η οργανωτική δομή του ΕΕΣ	27
2.3. Η αποστολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	29
2.4. Η νομική φύση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	31
2.5. Αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	33
2.5.1. Ελεγκτικές αρμοδιότητες	33
2.5.1.1. Τα επίπεδα ελέγχου του προϋπολογισμού	33
2.5.1.2. Ο έλεγχος των λογαριασμών	35
2.5.1.3. Έλεγχος επιδόσεων	37
2.5.1.4. Μεθοδολογία ελέγχου	40
2.5.2. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες	42
2.5.2.1. Δήλωση Αξιοπιστίας (Declaration D' Assurance) – Διαδικασία Απαλλαγής	43
2.5.2.2. Εκθέσεις Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	45
2.6. Συνεργασία με διεθνείς επαγγελματικούς οργανισμούς	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	48
3.1. Μοντέλα οργάνωσης Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (ΑΟΕ)	48
3.2. Η οργάνωση της συνεργασίας των ΑΟΕ	50
3.3. Η λειτουργία των ΑΟΕ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης	52
3.4. Πρότυπα Ελέγχου	55

3.5. Καταπολέμηση της Απάτης, της δωροδοκίας και της παράνομης δραστηριότητας – συνεργασία με OLAF και ΕΡΡΟ	58
3.6. Η λειτουργία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου	60
3.6.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Ελλάδα.....	60
3.6.2. Σύγκριση των δύο Ελεγκτικών Σωμάτων	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΕΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ.....	67
4.1. Η σύνταξη των Ετήσιων Εκθέσεων του Συνεδρίου.....	67
4.2. Διαπιστώσεις και ευρήματα από τον οικονομικό έλεγχο	69
4.3. Διαπιστώσεις από τον έλεγχο επιδόσεων	73
4.4. Παρακολούθηση των συστάσεων	76
4.5. Στόχευση στην υψηλή ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία.....	79
4.6. Ο αντίκτυπος του ελεγκτικού έργου του ΕΕΣ	82
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	89
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	92

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο εξωτερικός έλεγχος αποτελεί σημαντική λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τον οποίο επιδιώκεται η ορθή διαχείριση των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, ενώ παράλληλα ικανοποιείται η ανάγκη αυξημένης λογοδοσίας. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θέλοντας να γίνει η οικονομική συνείδηση της ΕΕ, εστίασε με επαγγελματισμό το ελεγκτικό της έργο στην ανάδειξη των επιτευγμάτων και των σημαντικών κινδύνων του προϋπολογισμού. Με ειδικές εκθέσεις που δημοσιεύει εξετάζει την επίδοση και τα αποτελέσματα επιλεγμένων πολιτικών και προγραμμάτων, αξιολογώντας εάν η χρηματοδότηση έχει αποφέρει προστιθέμενη αξία, εάν εξασφάλισε περισσότερα από όσα θα απέφεραν δράσεις που θα πραγματοποιούνταν από τα κράτη σε εθνικό επίπεδο. Αν και δεν διαθέτει δικαιοδοτική αρμοδιότητα, ο δημόσιος λόγος όπως εκφράζεται από τις δημοσιεύσεις και τη συνεργασία με άλλα θεσμικά όργανα επιδιώκει να έχει αντίκτυπο τόσο στην οργάνωση του ελεγκτικού έργου των χωρών σε εθνικό επίπεδο για να αποτραπεί η απάτη σε βάρος των συμφερόντων της ΕΕ, όσο και στην προώθηση μεταρρυθμίσεων που θα ενισχύσουν την λογοδοσία, την διαφάνεια και την ακεραιότητα, αναγκαία στοιχεία μιας δημοκρατίας.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: λογοδοσία, δημοσιονομική διαχείριση, εξωτερικός έλεγχος, Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (ΑΟΕ)

ABSTARCT

External control is an important function in the European Union, which seeks the proper management of Community funding, while at the same time satisfying the need for increased accountability. The European Court of Auditors, wanting to become the financial conscience of the EU, professionally focused its audit work on highlighting the achievements and significant risks of the budget. With special reports that it publishes, it examines the performance and results of selected policies and programs, evaluating whether the funding has brought added value, whether it has provided more than actions carried out by the states at the national level. Although it does not have jurisdiction, the public discourse as expressed through publications and cooperation with other institutions seeks to have an impact both on the organization of countries' audit work at national level to prevent fraud against EU interests, and in promoting reforms that will strengthen accountability, transparency and integrity, necessary elements of a democracy.

Keywords: accountability, fiscal management, external audit, Supreme Audit Institutions (SAIs),

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΟΕ	<i>Ανώτατο Όργανο Ελέγχου</i>
ΑΕΕ	<i>Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα</i>
ΔικΕΕ	<i>Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>
ΔΚ	<i>Δημοσιονομικός Κανονισμός</i>
ΕΕΣ	<i>Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο</i>
ΕΚ	<i>Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο</i>
ΕΤΕπ	<i>Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων</i>
ΜΑΑ	<i>Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας</i>
ΠΔΠ	<i>Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο</i>
ΣΛΕΕ	<i>Συνθήκη για τη Λειτουργία Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>
ΣυνθΕΕ	<i>Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>
ΕΡΡΟ	<i>European Public Prosecutor's office</i>
ΕSM	<i>European Stability Mechanism</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
NGEU	<i>Next Generation European Union</i>
OLAF	<i>Office europeen de lute antifraud (European Anti-Fraud Office)</i>
ΡΑ	<i>Performance Audit</i>
RRF	<i>Recovery and Resilience Facility</i>
SFM	<i>Sound Finance Performance</i>
SAI	<i>Supreme Audit Institution</i>

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Βεβαιώνω ότι είμαι συγγραφέας αυτής της διπλωματικής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στη διπλωματική εργασία. Επίσης έχω αναφέρει τις όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε αυτές αναφέρονται ακριβώς, είτε παραφρασμένες. Επίσης βεβαιώνω ότι αυτή η πτυχιακή εργασία προετοιμάστηκε από εμένα προσωπικά ειδικά για τις απαιτήσεις του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στην Εφαρμοσμένη Οικονομική του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Κωνσταντίνος Καρανάτσιος

Βόλος 31 Ιανουαρίου 2023

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πορεία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σήμαινε τη σταδιακή ενδυνάμωση της νέας οντότητας, του νέου υπερεθνικού οργανισμού, και ενίσχυση του προϋπολογισμού της Κοινότητας των Ευρωπαϊκών Κρατών που επιδίωκαν τη σφυρηλάτηση μιας κοινής πορείας με σταθερή ανάπτυξη, ειρήνη και ευημερία. Μέσα από δύσκολα βήματα, θεσμικές και οικονομικές κρίσεις, τα κράτη παραχωρώντας μέρος της κυριαρχίας τους προχώρησαν σε υπογραφή Συνθηκών που θέσπισαν κανόνες, μηχανισμούς και διαδικασίες για την εγκαθίδρυση μιας νέας οικονομικής διακυβέρνησης. Η αυξανόμενη σημασία της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης συνάδει με την αύξηση των δημοσίων δαπανών για την αντιμετώπιση πολύπλοκων κοινωνικών αναγκών και απρόβλεπτων κινδύνων.

Και σε ευρωπαϊκό επίπεδο η αυτονομία του προϋπολογισμού μέσω του συστήματος «ιδίων πόρων» και η διόγκωση των δαπανών που χρηματοδοτούν πολιτικές και προγράμματα που στόχο έχουν να προσφέρουν υψηλή προστιθέμενη αξία στους ευρωπαίους πολίτες και να αναδείξουν την Ευρώπη ως σημαντική παγκόσμια δύναμη, δημιουργούν την ανάγκη βελτίωσης του ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης και αξιολόγησης της απόδοσης με βάση την αρχή της μεγιστοποίησης του οφέλους και ελαχιστοποίησης του κόστους (Μπάλτα, 2007). Αυτή την ανάγκη ήρθε να καλύψει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, που μετά από μία περίοδο εσωτερικών διεργασιών σφυρηλάτησης της δικής του κουλτούρας και φυσιογνωμίας στο ευρωπαϊκό στερέωμα, αλλά και θεσμικής αναβάθμισης, ασκεί την εντολή των Συνθηκών ενισχύοντας και εμβαθύνοντας την ικανότητα ελέγχου και διαδραματίζοντας αυξανόμενο ρόλο στον δημοσιονομικό έλεγχο.

Στην παρούσα εργασία θα γίνει παρουσίαση των σημαντικότερων στοιχείων της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού, που αποτελεί τον εξωτερικό ελεγκτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα διερευνηθεί ο ρόλος που έχει για την προαγωγή της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της διασφάλισης της ορθής εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων, όπως αυτά αποτυπώνονται στις Ετήσιες Εκθέσεις που το ΕΕΣ δημοσιεύει κάθε έτος. Η δημοσιονομική λογοδοσία, ο έλεγχος του δημοσίου χρήματος έχει διευρυνθεί και πέρα από τη λογιστική αξιοπιστία των λογαριασμών, περιλαμβάνει τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διάθεσης των δημοσίων κονδυλίων. Καίριο μέσο παρακολούθησης της χρήσης των πόρων αποτελούν τα Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα. Η εργασία πραγματεύεται την οργάνωση του εξωτερικού ελέγχου, τις προσπάθειες των Οργάνων αυτών να θέσουν επαγγελματικά κριτήρια στο τρόπο εργασίας τους και να συνεργαστούν, ώστε να προσφέρουν μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία και σημαντικό αντίκτυπο των πληροφοριών που δημοσιεύουν. Μετά τη δημοσιονομική κρίση της δεκαετίας του 2010, άρχισαν να προωθούνται αλλαγές τόσο στην οργάνωση της Οικονομικής Διακυβέρνησης, όσο και στη χρηματοδότηση ειδικών προγραμμάτων για την επανεκκίνηση της ευρωπαϊκής οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό το ερευνητικό ενδιαφέρον εστιάζει στην αξιολόγηση του ελεγκτικού έργου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου των τελευταίων ετών, που επηρεάζει αναπόφευκτα την ελληνική δημόσια διοίκηση και οδηγεί σε μεταρρυθμίσεις

και αναδιοργάνωση διαδικασιών της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως διαπιστώνεται με τις αλλαγές στη διαχείριση των προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, πιλοτική εφαρμογή από το 2022 προϋπολογισμών επιδόσεων, αλλαγή στην αντίληψη και τη λειτουργία του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η **μεθοδολογία** που ακολουθήθηκε ήταν η **βιβλιογραφική ανασκόπηση** σε θέματα λογοδοσίας, δημοσιονομικής διαχείρισης, εξωτερικού ελέγχου, Ανωτάτων Ελεγκτικών Οργάνων, αλλά και νομικών κειμένων (Συνθηκών, Κανονισμών, κ.λ.) Πολύ σημαντική για την αποτύπωση των ελεγκτικών προσεγγίσεων και συμπερασμάτων ήταν η χρήση του δημοσιευθέντος υλικού του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ετήσιες, Εκθέσεις, Ειδικές Εκθέσεις, Γνώμες, Επισκοπήσεις), ως πρωτογενές υλικό, αλλά και Εκθέσεων του Ελληνικού αντίστοιχου Σώματος. Τέλος πραγματοποιήθηκε **συνέντευξη** (με γραπτό κείμενο) με το Μέλος της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο κ. **Νικόλαο Μηλιώνη**, ο οποίος ανταποκρίθηκε τάχιστα και τον ευχαριστώ θερμά, παρέχοντας περαιτέρω διευκρινίσεις και σε τηλεφωνική επικοινωνία.

Το **πρώτο κεφάλαιο** πραγματεύεται σε θεωρητικό επίπεδο αφενός το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης που οικοδομείται στην Ευρωπαϊκή Ένωση και θέτει νέα δεδομένα στη δημοσιονομική πειθαρχία, και αφετέρου τον έλεγχο ως έννοια και ως πρακτική στη διαχείριση των κοινοτικών πόρων, αλλά και τη λογοδοσία ως διαδικασία δημοσιονομικής εποπτείας.

Το **δεύτερο κεφάλαιο** εξετάζει το ίδιο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και συγκεκριμένα την οργανωτική του δομή, την αποστολή και τη νομική φύση του, καθώς επίσης τις αρμοδιότητες του. Αυτές είναι ελεγκτικές και γνωμοδοτικές. Αυτές συνίστανται σε έλεγχο λογαριασμών και σε έλεγχο επιδόσεων. Δημοσιεύει την Ετήσια Έκθεση συνοδευόμενη από τη Δήλωση Αξιοπιστίας, που αποτελεί και μία από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες που έχει, αλλά και ειδικότερες εκθέσεις επί ειδικότερων θεμάτων ειδικού ενδιαφέροντος. Εξετάζεται η μεθοδολογία ελέγχου και η συνεργασία με διεθνείς επαγγελματικούς οργανισμούς.

Το **τρίτο κεφάλαιο** επεκτείνεται στην εξέταση του εξωτερικού ελέγχου, όπως αυτός έχει διαμορφωθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στην οργάνωση των συνεργατικών σχέσεων με άλλα Ελεγκτικά Όργανα. Περιγράφονται τα Πρότυπα Ελέγχου που έχουν υιοθετηθεί από τα Όργανα αυτά, αλλά και η συνεργασία με ευρωπαϊκές υπηρεσίες για την καταπολέμηση της απάτης. Γίνεται αναφορά στην λειτουργία του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου και συγκρίνονται τα δύο Σώματα, το Ευρωπαϊκό και το Ελληνικό ως προς τις αρμοδιότητες που διαθέτουν.

Το **τέταρτο κεφάλαιο** αναλύει διαπιστώσεις και ευρήματα των Εκθέσεων των ετών 2019, 2020 και 2021 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, τόσο ως προς τα οικονομικά στοιχεία, όσο και ως προς τα αποτελέσματα επιδόσεων, προκειμένου να αξιολογήσει την προστιθέμενη αξία του έργου του Συνεδρίου, αλλά και τον αντίκτυπο που αυτό έχει στη βελτίωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφύλαξης των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Το έργο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου διαδραματίζει αυξανόμενο ρόλο στη βελτίωση της δημοσιονομικής λογοδοσίας και της διαφάνειας στην εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Πέρα από την ιδιαίτερα σημαντική εργασία της προετοιμασίας και δημοσίευσης της Ετήσια Δήλωσης Αξιοπιστίας, μέσα από ειδικές εκθέσεις και στοχευμένες δημοσιεύσεις επί θεμάτων ειδικού ενδιαφέροντος ή ειδικής βαρύνουσας σημασίας συμβάλλει στην προστιθέμενη αξία και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των ευρωπαίων φορολογούμενων πολιτών για τη διαχείριση των χρημάτων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

1.1. Η δημοσιονομική διαχείριση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η οργάνωση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος προέκυψε μέσω μιας ατέρμονης εναλλαγής σίγουρων ή διστακτικών βηματισμών, ανατροπής καθιερωμένων βεβαιοτήτων και προσαρμογής στην αδήριτη πραγματικότητα, μέσω μιας πορείας που διήλθε διάφορα στάδια (D. Strasser, 1990). Η ανάγκη εμβάθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας ως απάντηση σε εμφανιζόμενες κρίσεις (πετρελαϊκή κρίση, στασιμοπληθωρισμός) ώθησε τις συμμετέχουσες χώρες σε υιοθέτηση ολοκληρωμένων δράσεων για την προστασία των οικονομιών τους. Ανανεώνεται η πίστη των κρατών στην ευρωπαϊκή ιδέα με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), ενσωματώνοντας στο πρωτογενές δίκαιο την έννοια της ενδοκοινοτικής σύγκλισης και την ανάγκη συνοχής, που συνεπιφέρει σταδιακή αύξηση πόρων στα διαρθρωτικά ταμεία. Οι Συνθήκες που υπογράφηκαν στο Μάαστριχτ (1992), στο Άμστερνταμ (1997), στη Νίκαια (2001) και στη Λισσαβόνα (2007) προώθησαν μεγαλύτερη πολιτική ενοποίηση, ενώ οι κρίσεις στον χρηματοπιστωτικό και δημοσιονομικό τομέα που ξεκίνησαν από το 2008 οδήγησαν στην θέσπιση ενός συστήματος θεσμικών οργάνων και διαδικασιών, στο πλαίσιο της νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης, για να επιτευχθούν οι στόχοι της Ένωσης στον οικονομικό τομέα και η κοινή αντιμετώπιση προβλημάτων για τη διαχείριση της κρίσης.

Σημαντικό στοιχείο στην διαδικασία αυτή αποτέλεσε η αντικατάσταση του ισχύοντος συστήματος συνεισφορών των κρατών μελών με την εισαγωγή ενός συστήματος ιδίων πόρων καθιστώντας εφικτή πλέον την ύπαρξη αυτόνομου προϋπολογισμού της Ένωσης, ο οποίος δεν αποτελεί συνισταμένη των προϋπολογισμών των κρατών μελών, αλλά λειτουργεί επικουρικά, χρηματοδοτώντας ευρωπαϊκές πολιτικές και καλύπτοντας διοικητικές δαπάνες των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων (Μηλιώνης, 2006). Αυτοί οι πόροι σήμερα απαρτίζονται από τέσσερα είδη:

Παραδοσιακοί: Αυτοί περιλαμβάνουν κυρίως τους τελωνειακούς δασμούς κατά τις εισαγωγές στην ΕΕ. Από την 1η Ιανουαρίου 2021, οι χώρες παρακρατούν το 25% των δασμών που εισπράττονται για την κάλυψη των εξόδων είσπραξης.

Πόροι που βασίζονται στον φόρο προστιθέμενης αξίας: Εφαρμόζεται συντελεστής 0,3% επί της εναρμονισμένης βάσης ΦΠΑ κάθε χώρας της ΕΕ, η οποία περιορίζεται στο 50% του ακαθάριστου εθνικού της εισοδήματος (ΑΕΕ), και τα έσοδα μεταφέρονται στην ΕΕ.

Πόροι που βασίζονται στο ΑΕΕ: Κάθε χώρα της ΕΕ μεταβιβάζει ενιαίο ποσοστό του ΑΕΕ της στην ΕΕ. Το ποσοστό προσαρμόζεται ούτως ώστε τα συνολικά έσοδα να αντιστοιχούν στο συμφωνημένο επίπεδο πληρωμών. Αυτή είναι η μεγαλύτερη πηγή εσόδων της ΕΕ.

Νέοι Πόροι: Από την 1η Ιανουαρίου 2021, η συνεισφορά των χωρών της ΕΕ που βασίζεται στην ποσότητα μη ανακυκλούμενων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών αποτελεί έναν νέο ίδιο πόρο της ΕΕ.

Παράλληλα με τις Δημοσιονομικές Συνθήκες του 1970 και 1975 αρχίζουν να ενισχύονται οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Η χρησιμοποίηση των κοινοτικών πόρων για αναπτυξιακούς σκοπούς προβάλλει την ανάγκη καλύτερης οργάνωσης και συνεργασίας των θεσμικών οργάνων για να διασφαλιστεί η δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία. Η νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση είναι αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων των κρατών, που εκ των πραγμάτων αντιπροσωπεύουν διαφορετικές οικονομίες, διοικητικά ελεγκτικά συστήματα και νοοτροπίες και μεταξύ άλλων αναβάθμισε το ρόλο του Κοινοβουλίου, το οποίο αποκτά αποφασιστική δημοσιονομική αρμοδιότητα επί του Προϋπολογισμού της Ένωσης.

Τα κράτη συνειδητοποιούν ότι οι οικονομικές πολιτικές δεν μπορούν να χαράσσονται αυτόνομα, αλλά απαιτείται συντονισμός. Η νέα οικονομική διακυβέρνηση που οικοδομείται θέλει να αντιμετωπίσει τις δημοσιονομικές, χρηματοπιστωτικές και οικονομικές ανισορροπίες. Προωθείται ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών αρχικά στηριζόμενος στη συναίνεση χωρίς νομικά δεσμευτικούς κανόνες (με εξαίρεση το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης) και στη συνέχεια ως αποτέλεσμα της κρίσης που ξεκίνησε το 2008, η δημοσιονομική εποπτεία ενισχύεται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Παράλληλα με νομοθετικές πράξεις, θεσπίζεται ο οικονομικός διάλογος μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία στις αποφάσεις και τις δραστηριότητές τους.

Όμως πέρα από τη δημοσιονομική πειθαρχία, γίνεται ακόμη περισσότερο αντιληπτή η πολυπλοκότητα της οικονομικής διαχείρισης στη σύγχρονη εποχή. Υπάρχουν αποκεντρωμένες ή αυτοδιοικούμενες μονάδες που διαχειρίζονται όχι μόνο τμήμα της δημόσιας εξουσίας, αλλά και των δημοσίων πόρων. Το κράτος εγκαταλείπει τον κάθετο τρόπο οργάνωσης, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη και άλλων κέντρων αποφάσεων, δρώντων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, που λειτουργούν περισσότερο αυτόνομα στο πλαίσιο κανόνων αυτορρύθμισης. Η υιοθέτηση των εννοιών της απόδοσης και της αξιολόγησης, της ποιότητας και του αντικτύπου των παρεχομένων υπηρεσιών στην επίλυση των ούτως ή άλλως πολύπλοκων προβλημάτων, επανασηματοδοτεί την ανάγκη οργάνωσης του τρόπου ελέγχου των δαπανώμενων πόρων, ώστε να ικανοποιούν τις δημόσιες ανάγκες. Η βελτίωση της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης και η ενίσχυση της διαφάνειας των κρατικών ενεργειών εμφανίζονται ως το αποτέλεσμα και η απόρροια μιας μακρόχρονης διαδικασίας μεταρρύθμισης του Κράτους και των οικονομικών του λειτουργιών στην προσπάθεια προσαρμογής του στα νέα δεδομένα (Μηλιώνης, 2012).

Μέσα σε ένα σύνθετο περιβάλλον, είναι ευνόητη η απαίτηση δια του Προέδρου της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου Heinrich Aigner, για ίδρυση ενός ελεγκτικού οργάνου του προϋπολογισμού, που θα υποστηρίξει όλες αυτές τις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που συντελούνται. Ο αναπτυσσόμενος προϋπολογισμός, αλλά και η ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου απαιτούσε έλεγχο από ένα ισχυρότερο και ανεξάρτητο όργανο, ώστε να εξασφαλίσει έλεγχο παρόμοιο με εκείνον που παρέχουν τα εθνικά ελεγκτικά όργανα (Laffan, 1999).

1.2. Ο έλεγχος ως έννοια και πρακτική

Πέρα από τις όποιες πρώιμες μορφές ελεγκτικών δραστηριοτήτων σε διάφορες ιστορικές περιόδους, η έννοια του «auditor - ελεγκτή» εμφανίζεται στην Μεγάλη Βρετανία τον 13^ο αιώνα επί βασιλείας Εδουάρδου Α΄, ο οποίος με διάταγμα όρισε όλοι οι διαχειριστές δημοσίου χρήματος να ελέγχονται από τους ελεγκτές, πρόσωπα που «άκουγαν» τις προφορικές εκθέσεις των διαχειριστών, είχαν δηλαδή ως κύρια αποστολή να εξετάζουν λογαριασμούς μιας οικονομικής μονάδας με βάση την ακρόαση των συναλλαγών και των λογαριασμών (Καζαντζής, 2006). Η βελτίωση της ελεγκτικής διαδικασίας εξελίσσεται μέσα και από την ώθηση που έδιναν κατά καιρούς οικονομικά σκάνδαλα μεγάλων εταιρειών. Το 1844 το Βρετανικό Κοινοβούλιο ψήφισε νόμο για την υποχρέωση διευθυντών ανωνύμων εταιρειών να δημοσιεύουν τους ισολογισμούς. Αυτό θα πρέπει να συνεκτιμηθεί με την βιομηχανική επανάσταση και την ανάγκη προστασίας των μικρών επενδυτών από κερδοσκοπικές ενέργειες και τον εντοπισμό της απάτης και των σφαλμάτων.

Στις αγγλοσαξονικές χώρες δημιουργούνται επαγγελματικές οργανώσεις λογιστών και Ορκωτών Λογιστών (Κοινωνία των Λογιστών – Σκωτία, Βορειο-Αμερικανική Ένωση Λογιστών –Τορόντο, Αμερικανικό Ινστιτούτο Ορκωτών Λογιστών Ν.Υόρκη, κ.α.). Η μεγέθυνση των οικονομικών μονάδων, η προσφυγή στον τραπεζικό δανεισμό για χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων και η απαίτηση, μετά την οικονομική κατάρρευση του 1929, αποφυγής προβλημάτων που προκαλούνται από παραπλανητικά οικονομικά στοιχεία, μετατόπισε το έργο των ελεγκτών από την ανίχνευση σφαλμάτων και της απάτης στην αξιόπιστη και στην ορθή αποτύπωση των στοιχείων των οικονομικών καταστάσεων των ελεγχόμενων οικονομικών μονάδων. Η παγκόσμια ανάπτυξη μετά το 1960, η σταδιακή απελευθέρωση περιορισμών στη κίνηση κεφαλαίων και η παγκοσμιοποίηση των αγορών ενισχύουν το ρόλο των ελεγκτών στην αξιολόγηση της οικονομικής θέσης των οικονομικών δρώντων. Με τη βοήθεια της τεχνολογίας, νέων εργαλείων και μεθόδων ελέγχου και νέων προτύπων, οι συγκρίσεις των χρηματοοικονομικών στοιχείων γίνονται πιο αξιόπιστες και εξυπηρετούν αποτελεσματικότερα τον έλεγχο, αλλά βοηθούν και στη παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους πελάτες (Lee, Azham, 2008).

Ο έλεγχος είναι διεργασία με την οποία παράγονται οι οικονομικές πληροφορίες, απαραίτητες σε επενδυτές, δανειστές, μετόχους, κράτη και επιχειρήσεις. Η Αμερικανική Ένωση Λογιστών (American Accounting Association, 1971) ορίζει τον έλεγχο ως *«την συγκέντρωση και αξιολόγηση στοιχείων και δεδομένων με σκοπό την έκδοση γνώμης από έναν ανεξάρτητο και κάτοχο των απαιτούμενων προσόντων επαγγελματία, σχετικά με το κατά πόσο οι υπό έλεγχο πληροφορίες ή δεδομένα έχουν παραχθεί σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια»* (Καραμάνης 2008). Επίσης η Ελεγκτική είναι μια «*συστηματική αντικειμενική διαδικασία συγκέντρωσης και αξιολόγησης ελεγκτικών τεκμηρίων που αφορούν σε πιστοποιήσεις οικονομικών ενεργειών και γεγονότων*», αλλά και ο επιστημονικός κλάδος που πραγματεύεται τους γενικούς κανόνες, τους όρους και τις προϋποθέσεις συγκέντρωσης αυτών των τεκμηρίων *«από ένα ανεξάρτητο και ικανό για την περίπτωση πρόσωπο που αφορούν μετρήσιμες πληροφορίες συγκεκριμένης οικονομικής*

μονάδας, με σκοπό να εξακριβωθεί και να γνωστοποιηθεί στους ενδιαφερόμενους χρήστες κατά πόσο οι πληροφορίες αυτές ανταποκρίνονται σε προκαθορισμένα κριτήρια» (Καζαντζής 2006). Μπορεί ακόμη να θεωρηθεί ως μέσο κοινωνικού ελέγχου, διότι χρησιμεύει «ως μηχανισμός παρακολούθησης της συμπεριφοράς και της απόδοσης, καθώς επίσης και για να διασφαλίζει ή να ενδυναμώνει τη λογοδοσία» (Lee, Azham, 2008).

Η διαχείριση απαιτεί την ύπαρξη και τήρηση συγκεκριμένων κανόνων. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός, νομοθετικό κείμενο παράγωγο δικαίου της ΕΕ, που ρυθμίζει λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας θεσπίζεται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία πλέον με συναπόφαση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 322 ΣΛΕΕ), σε αντίθεση με την προηγούμενη περίοδο που την αρμοδιότητα είχε το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνωμοδότηση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο έλεγχος στον Δημοσιονομικό Κανονισμό (άρθρο 2 ΔΚ 2018/1046, L193/18 ορίζεται ως «κάθε μέτρο που λαμβάνεται προκειμένου να παρασχεθεί εύλογη βεβαιότητα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία των πράξεων, την αξιοπιστία της υποβολής εκθέσεων, τη διασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων και των πληροφοριών, την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση των περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών, και όσον αφορά τη συνέχεια που δίνεται σε αυτές, καθώς και την επαρκή διαχείριση των κινδύνων των σχετικών με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων, λαμβανομένων υπόψη του πολυετούς χαρακτήρα των προγραμμάτων και της φύσης των οικείων πληρωμών. Οι έλεγχοι μπορούν να περιλαμβάνουν διάφορες επαληθεύσεις, καθώς και την εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών για να επιτευχθούν οι στόχοι της πρώτης πρότασης».

Βασική διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ εσωτερικού (internal audit) και εξωτερικού ελέγχου (external audit). Ο εσωτερικός έλεγχος διενεργείται από πρόσωπα που έχουν τα επαγγελματικά προσόντα και ανήκουν στην οικονομική μονάδα που ελέγχεται, ενώ ο εξωτερικός διενεργείται από εξωτερικά, ανεξάρτητα από την ελεγχόμενη μονάδα άτομα. Ο εσωτερικός έλεγχος επίσης στη διεθνή βιβλιογραφία διακρίνεται σε internal control και internal audit, που στα ελληνικά αποδίδονται συνήθως με την ίδια έννοια. Ο όρος «internal control» αφορά σε διαδικασίες και μηχανισμούς που μία μονάδα θέτει εκ των προτέρων (ex-ante) σε λειτουργία για να παρακολουθεί, να εποπτεύει και να κατευθύνει τις προσπάθειές της για επίτευξη των στόχων της. Ο όρος «internal audit» αναφέρεται σε μία ξεχωριστή δραστηριότητα αξιολόγησης των λογιστικών, οικονομικών και άλλων λειτουργιών μιας μονάδας, σε ένα διαχειριστικό έλεγχο (managerial control) που λειτουργεί μετρώντας και αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα των άλλων ελέγχων /controls) (Κοντογεώργα, 2012).

Εξίσου σημαντική είναι η σημασία του ελέγχου στα δημόσια οικονομικά. Έτσι από τα πρώτα χρόνια ίδρυσης του INTOSAI και την προσπάθεια διαμόρφωσης ενιαίων προτύπων ελέγχου, η Διακήρυξη της Λίμα θεωρεί ότι «η διαχείριση των δημόσιων κονδυλίων συνιστά καταπίστευμα», ενώ περιγράφοντας την έννοια

του δημοσιονομικού ελέγχου αναφέρει ότι «η έννοια και η καθιέρωση του δημοσιονομικού ελέγχου είναι σύμφυτη με τη δημόσια οικονομική διοίκηση καθώς η διαχείριση του δημοσίου χρήματος πρέπει να αντιπροσωπεύει την αξιοπιστία. Ο έλεγχος δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά αναπόσπαστο μέρος του κανονιστικού συστήματος, στόχος του οποίου είναι να αποκαλύψει τις αποκλίσεις από τα αποδεκτά πρότυπα και τις παραβιάσεις των αρχών της νομιμότητας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας της δημοσιονομικής διαχείρισης» (Διακήρυξη Λίμα, ενότητα 1).

Η θεώρηση του ελέγχου ειδικότερα στο πλαίσιο της δικαιοσύνης οργάνωσης της ΕΕ, συνυφάνεται με την σύγχρονη πρόκληση αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και στηρίζεται στις αξίες του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης. Στο άρθρο 2 της Συνθήκης ορίζεται ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων», ενώ το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων καθορίζει το δικαίωμα χρηστής διοίκησης ως εκείνο που κάθε πρόσωπο έχει για «αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση υποθέσεων του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης». Το κράτος δικαίου είναι το κράτος που κυρίαρχο στοιχείο έχει το νόμο.

Η εκτελεστική λειτουργία πρέπει να ασκείται με τρόπο νόμιμο και χρηστό. Οι νοηματοδοτήσεις της χρηστής διοίκησης ποικίλλουν, αλλά υπάρχουν ορισμένες κοινές συντεταγμένες. Δομικό στοιχείο της χρηστής διοίκησης, αντικειμενικά θεωρούμενης, είναι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, αρχή που προσδιορίζει και το κράτος δικαίου (Τζέμος, 2017). Σύμφωνα με την αρχή αυτή τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιες λειτουργίες – εξουσίες ενός κράτους πρέπει να τηρούν το ισχύον δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας έχει υπερεθνική διάσταση και έχει πεδίο εφαρμογής τόσο στην ΕΕ, όσο και στους Διεθνείς Οργανισμούς και τις διεθνείς σχέσεις των κρατών. Είναι η κεντρική αρχή του ηπειρωτικού, αλλά και του αγγλοσαξωνικού δικαίου. Έχει αποδέκτες όλους τους κοινωνούς του δικαίου και όλους τους δημόσιους φορείς. Δεσμεύει και τις τρεις κρατικές λειτουργίες, την νομοθετική, την δικαστική και την εκτελεστική. Κατά συνέπεια η απορρέουσα αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι ακριβώς η υποχρέωση όλων των οργάνων της Διοίκησης να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου (Τζέμος, 2013).

Καίριο χαρακτηριστικό, τέλος, της διοικητικής δράσης είναι η αποτελεσματικότητα. Αποτελεί σημαντική πυξίδα της δημόσιας διοίκησης κατά την εξέταση της ουσίας της δράσης της. Παρόλο που ως έννοια κινείται μεταξύ της διοικητικής επιστήμης, του δημοσίου μανάτζμεντ, της οικονομικής επιστήμης και της δικαιοπολιτικής δεν είναι αμιγώς εξωνομική έννοια, μια και εμφανίζεται στο γαλλικό δημόσιο δίκαιο ως αρχή της αποτελεσματικότητας (*effet utile*), αλλά και στο ευρωπαϊκό δίκαιο, αποτελώντας παράγοντα που καθορίζει την αρχή της αναλογικότητας με την έννοια της στάθμισης των μειονεκτημάτων και πλεονεκτημάτων κρατικών δράσεων. Και σε αυτή την περίπτωση η αποτελεσματικότητα δεν παρακάμπτει την νομιμότητα, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά με αυτήν, «χτίζει πάντα πάνω σε αυτήν την κύρια αρχή του διοικητικού δικαίου» (Τζέμος, 2021).

1.3. Ο έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα

Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών μπροστά στις απαιτήσεις των τελευταίων δεκαετιών, διαφοροποιείται και επηρεάζεται από σύγχρονες θεωρίες και προσεγγίσεις για το ρόλο του κράτους και την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Ο εκσυγχρονισμός του δημοσιονομικού ελέγχου αποτελεί ουσιώδες προαπαιτούμενο για τις συνολικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης. Σε μερικές περιπτώσεις είναι ζήτημα υπαρξιακής ανάγκης (Μηλιώνης, 2014). Δεν ανταποκρίνεται στη σύγχρονη εποχή εάν παραμένει αφενός μόνο στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας και αφετέρου δίνει έμφαση στον προληπτικό έλεγχο. Η σταδιακή αποδυνάμωση του κράτους να διοικεί και να αντιμετωπίζει δημόσια προβλήματα και διαφορετικής φύσης ανάγκες, εντατικοποιεί την ανάγκη οργάνωσης και θεσμικής προσαρμογής των ελεγκτικών μηχανισμών.

Η νέα τάση που αναπτύσσεται από την νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση, είναι αφενός η αποδυνάμωση του τυπικού χαρακτήρα των δημοσιονομικών πράξεων, η υπέρβαση της νομικής υποχρέωσης της δημόσιας διοίκησης (Μανιτάκης, 2018) να λειτουργεί μόνο όταν οι κανονιστικοί όροι επιτρέπουν την εκδήλωση της διοικητικής δράσης και αφετέρου η εισαγωγή νέων εργαλείων και τρόπων που εξετάζουν και αξιολογούν το σύνολο της διαχείρισης των δημοσίων πολιτικών. Στο Δημόσιο, ιδέες μεταλαμπαδεύονται από τον ιδιωτικό τομέα μέσω του New Public Management, όπως η έννοια του χρήστη / πελάτη των δημοσίων υπηρεσιών (και όχι του διοικούμενου), ο σχεδιασμός προϋπολογισμών με βάση τη σχέση κόστους – επιδιωκόμενου αποτελέσματος, η απλοποίηση διαδικασιών, οι συνεργασίες δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ο προσδιορισμός δεικτών για μέτρηση αποτελεσμάτων. Η νέα αυτή προσέγγιση αποκεντρώνει την εξουσία, παραχωρεί μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων στους χρήστες δημόσιας εξουσίας και δημοσιονομικών μέσων αναπτύσσοντας όμως και διαδικασίες που ενισχύουν τη διαφάνεια, την ευθύνη και τη λογοδοσία των κρατικών οργάνων.

Υπό αυτή τη θεώρηση ο σημερινός δημοσιονομικός έλεγχος δεν παραμένει στον έλεγχο της ακρίβειας των λογαριασμών και των αρχών της νομιμότητας και κανονικότητας, αλλά διερευνά και αν οι δημόσιοι πόροι δαπανήθηκαν με τον πλέον οικονομικό τρόπο, αν επιτεύχθηκε το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα σε σχέση με συγκεκριμένους πόρους και αν τα χρησιμοποιούμενα μέσα παρήγαγαν τα ζητούμενα παραγόμενα αποτελέσματα, δηλαδή εάν ικανοποιήθηκαν οι αρχές που συνθέτουν την χρηστή οικονομική διαχείριση, η οικονομικότητα, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα. Ευρύτερα, ενώ ο πρωταρχικός στόχος του παραδοσιακού ελέγχου είναι να καθιστά τις μονάδες και τα άτομα υπόλογα για την συμμόρφωσή τους με τα ισχύοντα νομικά πρότυπα κατά το χειρισμό των συναλλαγών και εκτέλεση των καθηκόντων τους, δηλαδή «λογοδοσία συμμόρφωσης», ο στόχος των ελέγχων επιδόσεων είναι η «υπευθυνότητα απόδοσης» (Barzelay, 1997). Αυτό περιλαμβάνει συλλογή πληροφοριών για την αξιολόγηση ενός προγράμματος, την διάκριση δηλαδή της αιτιώδους επίδρασης αυτών των προγραμμάτων στην επίτευξη δηλωμένων ή συναγόμενων στόχων.

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, όχι μόνο παραμένει ουδέτερος πολιτικά, όταν διεξάγεται από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά πρότυπα επαγγελματικής ποιότητας, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά συνιστά το εργαλείο για ένα καλύτερο κράτος, όπου μέσω της αναβάθμισης της θέσης του πολίτη στο δημοσιονομικό σύστημα επιδιώκεται η καλύτερη λειτουργία της διοίκησης (Μπάλτα, 2007). Σε αυτό το πνεύμα τα Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα μετά τη Διακήρυξη της Λίμα αναπροσαρμόζουν τις ελεγκτικές πρακτικές τους. Στο Μεξικό παρουσιάζεται η ιδέα του «ολοκληρωμένου ελέγχου» -comprehensive audit (MacDonell J., 1980), η οποία πρεσβεύει τη μετάβαση στον έλεγχο της χρήσης των δημοσίων πόρων με βάση τις αρχές της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, της επίτευξης των προσδοκώμενων στόχων. Γίνεται πλέον αποδεκτό ότι για να υπάρξει ένα περιβάλλον οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης πρέπει η οικονομική διαχείριση τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο να χαρακτηρίζεται από τη διαφάνεια των χρηματοοικονομικών και νομισματικών συστημάτων και τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης.

Εργαλείο που βοηθά στην συστηματική και ομοιόμορφη εποπτεία των δημοσιονομικών στοιχείων από τους ανεξάρτητους ελεγκτικούς φορείς αποτελούν οι βέλτιστες πρακτικές και τα πρότυπα που προωθούνται σε διεθνές επίπεδο από διεθνείς επαγγελματικές οργανώσεις, όπως το INTOSAI, που παρέχοντας θεσμοθετημένα fora, συμβάλλουν στην ανάπτυξη και διάχυση επαγγελματικής γνώσης, στην οργάνωση του ελεγκτικού έργου μέσω κοινά αποδεκτού πλαισίου ενεργειών, ώστε τα αποτελέσματα να είναι συγκρίσιμα, τεκμηριωμένα και αξιόπιστα και με υψηλή προστιθέμενη αξία (Nagy, 2012).

Εκτός από την καθοδήγηση των προτύπων, η σχέση ελεγκτή και ελεγχόμενου καθοδηγείται και από γενικές αρχές του καλού ελέγχου που μορφοποιούν την επαγγελματική κρίση των ελεγκτών και μπορούν να περιορίσουν την διακριτική του ευχέρεια. Αρχές που παραπέμπουν στην ουσία στις γενικές αρχές χρηστής διοίκησης, όπως αυτές έχουν αναπτυχθεί τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. (Brenninkmeijer, 2015). Οι γενικές αρχές ελέγχου στο πλαίσιο αυτό προβλέπουν την «αρχή της μη έκπληξης» υπό την έννοια ότι η προκαταρκτική έκθεση οποιουδήποτε ελέγχου διαβιβάζεται στον ελεγχόμενο φορέα, ώστε να του επιτραπεί η υποβολή απαντήσεων και διευκρινίσεων, αποτελεί δηλαδή μία κατ' αντιμωλία διαδικασία που σέβεται το δικαίωμα αμερόληπτου χειρισμού μιας υπόθεσης, το δικαίωμα άμυνας και προηγούμενης ακρόασης, αλλά και την επαγγελματική πέραν των άλλων υποχρέωση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου να αιτιολογεί τις αποφάσεις που εκδίδει.

Ενώ έχουν επικεντρωθεί οι προσπάθειες για υψηλή ποιότητα ελέγχων στον ιδιωτικό τομέα, στο δημόσιο αυτές έχουν παραμεληθεί (Aslan, 2021). Ο έλεγχος λόγω και της ιδιαιτερότητας των δημοσίων φορέων και οργανισμών, είναι έλεγχος οικονομικός, συμμόρφωσης και απόδοσης. Είναι «εθνικός» μια και ελέγχεται κυρίως σε εθνικό επίπεδο, η τήρηση της νομοθεσίας και των κανονισμών. Οι ελεγκτές πρέπει να έχουν επάρκεια και επίγνωση των εξελίξεων, τόσο του περιβάλλοντος του ελεγχόμενου οργανισμού, όσο και των απαιτούμενων εργασιών. Οι ικανότητες του ελεγκτή είναι αδιαμφισβήτητα κρίσιμες και ουσιαστικές για τη διασφάλιση της ποιότητας και ελαχιστοποίηση κινδύνων των ελεγκτικών εργασιών, ώστε αφενός να

συνεχίσει η εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό – διοικητικό σύστημα ότι αυτό δηλαδή δαπανά δημόσια χρήματα αποτελεσματικά και προσεκτικά, και αφετέρου να καταπολεμηθεί η διαφθορά και να τηρηθεί η χρηστή διακυβέρνηση προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

Η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος υλοποιείται επίσης μέσα από αμοιβαίους ελέγχους και αντιρροπήσεις ισχύος των εξουσιών (checks and balances). Ο δικαιοκρατικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της διοικητικής δράσης είναι κοινοβουλευτικός, δικαστικός και διοικητικός έλεγχος. Ο τελευταίος στο πλήρες ανάπτυγμά του διακρίνεται σε ένδεκα είδη (Τζέμος, 2021) και συγκεκριμένα στον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο, στην διοικητική εποπτεία, στον αυτοέλεγχο, στον έλεγχο μετά από άσκηση ενστάσεων, στον πειθαρχικό έλεγχο, στον διαμεσολαβητικό, στον ειδικό – θεματικό, στον έλεγχο από την Αρχή Διαφάνειας, στον εσωτερικό έλεγχο, στην αξιολόγηση και στον δημοσιονομικό διοικητικό έλεγχο.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος είναι αφενός δικαστικός, έργο που ασκούν ειδικά δημοσιονομικά δικαστήρια -όπου υφίστανται - και αφετέρου κοινοβουλευτικός, μέσω θεσμοθετημένων διαδικασιών από ειδικές επιτροπές του Κοινοβουλίου. Η ανάγκη περαιτέρω εκσυγχρονισμού του ελέγχου των δημοσίων δαπανών και εναρμόνισης με πρακτικές που χρησιμοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υλοποιείται στη χώρα μας με το Ν. 4270/2014 εισάγοντας ρυθμίσεις που ωθούν τους δημόσιους φορείς να αυτοελέγχουν την δράση τους με βάση τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της ειλικρίνειας (άρθρο 33). Η «δημοσιονομική» δράση πρέπει να ακολουθεί τους ισχύοντες κανόνες δικαίου και μέσα στο πλαίσιο των περιθωρίων ελευθερίας που επιτρέπονται, ώστε να επιτυγχάνεται το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με τους κατάλληλους και αναγκαίους πόρους. Τέλος, σε ένα πλαίσιο υπερεθνικής διοικητικής δράσης ο δημοσιονομικός έλεγχος των κοινοτικών πόρων διενεργείται από ειδικό θεσμικό Όργανο, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, που εκφράζει την αυξανόμενη σημασία της σωστής διαχείρισης και του ελέγχου των δημοσίων δράσεων και πολιτικών.

1.4. Η έννοια της δημόσιας λογοδοσίας

Η έννοια της λογοδοσίας είναι αγγλο-νορμανδική και όχι αγγλο-σαξονική. Ιστορικά συνδέθηκε με την έννοια της λογιστικής (accountability) με την κυριολεκτική της σημασία, της τήρησης βιβλίων (bookkeeping). Στο πέρασμα του χρόνου η λογοδοσία απαλλάχθηκε από την ταύτιση αυτή και ως έννοια υπόσχεται τίμια και δίκαιη διακυβέρνηση. Επιπλέον η λογιστική σχέση αντιστράφηκε και η λογοδοσία δεν αναφέρεται σε κυρίαρχους που ζητούν λογαριασμό από τους υπηκόους τους, αλλά είναι οι ίδιοι οι κρατούντες που λογοδοτούν στους πολίτες (Bovens, 2007).

Η εννοιολογική αλλαγή πραγματοποιήθηκε με την εισαγωγή του New Public Management στον αγγλοσαξονικό κόσμο και τη μεταφορά πρακτικών και ιδεών από τον ιδιωτικό στο δημόσιο χώρο. Η λογοδοσία χρησιμοποιήθηκε ως έννοια ομπρέλα που περιέλαβε τη διαφάνεια, την ισότητα, τη δημοκρατία,

την αποτελεσματικότητα, την ανταπόκριση, την υπευθυνότητα και την ακεραιότητα (Mulgan, 2003). Όμως η ευρεία θεώρηση της λογοδοσίας καθιστά δύσκολη την πρακτική της υλοποίησης, διότι τα κριτήρια αξιολόγησης των επιμέρους στοιχείων δεν μετρώνται με τον ίδιο τρόπο, αλλά και διότι και για επιμέρους στοιχεία που αποδίδονται στη λογοδοσία δεν υπάρχει συναίνεση στην χρήση προτύπων, όπως για παράδειγμα η διαφάνεια που αποτελεί σημαντικό στοιχείο λογοδοσίας, αλλά δεν συνιστά η ίδια λογοδοσία (Bovens, 2007). Επίσης κατά την ιστορική της εξέλιξη ενισχύθηκε θεσμικά, όταν ξεκίνησε ως παροχή εξηγήσεων των υπολόγων, στη συνέχεια όμως απέκτησε και νομική υπόσταση ως έλεγχος νομιμότητας διοικητικής δράσης και σήμερα εμπεριέχει την αξιολόγηση προσώπων που έλαβαν μέρος στις διαδικασίες, αλλά και τα όργανα ελέγχου της διαχείρισης (Μηλιώνης 2021).

Αν και στη ακαδημαϊκή βιβλιογραφία ασχολήθηκαν αρκετοί με το ζήτημα της λογοδοσίας και η κάθε προσέγγιση αντιμετώπιζε διαφορετικά διλήμματα και πρακτικές, χωρίς να παρέχεται ένα συνεπές αναλυτικό πλαίσιο της έννοιας της λογοδοσίας, μπορούμε να διακρίνουμε δύο τάσεις:

Η λογοδοσία εκλαμβάνεται **ως «αρετή»** και χρησιμοποιείται ως κανονιστική έννοια αναφερόμενη σε πρότυπα αξιολόγησης της συμπεριφοράς δημοσίων παραγόντων (δημοσίων λειτουργών, κρατών, κυβερνητικών και ιδιωτικών εταιρειών). Αποτελεί ένα εργαλείο μεταφοράς εικόνας καλής διακυβέρνησης και χαρακτηρίζει το «αίσθημα ευθύνης», την «προθυμία δράσης με διαφανή και δίκαιο τρόπο», την «ανταπόκριση» των αξιωματούχων και των οργανισμών στην άσκηση των ενεργειών τους, χωρίς όμως αυτά να συνθέτουν τα στοιχεία μιας «ενάρετης συμπεριφοράς», δεδομένου ότι τέτοια πρότυπα δεν μπορούν να ομοιογενοποιηθούν, διότι διαφέρουν τα θεσμικά πλαίσια, η πολιτική προοπτική και τα χρονικά πλαίσια στα οποία εξετάζονται (Bovens, 2010).

Η λογοδοσία εκλαμβάνεται **ως «μηχανισμός σχέσεων»** και εκκινά από την ιστορική προέλευση της διαδικασίας επί Γουλιέλμου Α (1066) και την υποχρέωση λογοδοσίας ηγεμόνα – υπήκοου (Domesday Books). Αφορά μια συγκεκριμένη κοινωνική σχέση, έναν μηχανισμό, που περιλαμβάνει την υποχρέωση να εξηγείται και να δικαιολογείται μία συμπεριφορά. Είναι η σχέση του λογοδοτούντος προσώπου ή οργανισμού (accountability actor) με το όργανο (accountability forum) στο πλαίσιο της οποίας οι φορείς ενημερώνουν το φόρουμ σχετικά με τη συμπεριφορά και τις επιδόσεις τους. Αυτή η σχέση εντολέως – εντολοδόχου, αυτός ο μηχανισμός λογοδοσίας λειτουργεί σε τρία στάδια: α) πρέπει ο εντολοδόχος/λογοδοτών να αισθάνεται την υποχρέωση του να ενημερώσει τον εντολέα/φόρουμ για τις ενέργειές του, τη συμπεριφορά του, παρέχοντας δεδομένα για την εκτέλεση των εργασιών, τα αποτελέσματα και τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν β) πρέπει ο εντολέας/φόρουμ να έχει την δυνατότητα του να ζητήσει εξηγήσεις, να ανακρίνει, να αμφισβητήσει ή και να επικρίνει την επάρκεια των πληροφοριών ή τη νομιμότητα της συμπεριφοράς του εντολοδόχου, και γ) πρέπει επίσης ο εντολέας/φόρουμ να μπορεί να κρίνει να εγκρίνει ή να καταδικάζει ένα λογαριασμό. μία συμπεριφορά μία πολιτική του λογοδοτούντα. Θα πρέπει τέλος να αναφερθεί ότι η υποχρέωση του λογοδοτούντα μπορεί να είναι τυπική (υποχρέωση που προβλέπεται, όπως η υποβολή λογαριασμών στο Ελεγκτικό Συνέδριο) ή και άτυπη (ενημέρωση φορέων ή τύπου για συγκεκριμένα θέματα).

Το μοντέλο βοηθά στην αξιολόγηση ορισμένων προκλήσεων στο πλαίσιο της λογοδοσίας, οι οποίες είναι συνθετότερες στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της ΕΕ (ΕΕΣ, Πανορ. Επισκόπηση 1/2014) και αφορούν:

- Την Εποπτεία: οι φορείς ενδέχεται να έρχονται αντιμέτωποι με το πρόβλημα των πολλών επιπέδων και διαστάσεων της διακυβέρνησης, όπου τα φόρα που επιβλέπουν τις ενέργειες είναι επίσης πολυάριθμα.
- Την Διασπορά αρμοδιοτήτων: τα Κοινοβούλια ή οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εποπτεία των δημόσιων φορέων αντιμετωπίζουν το πρόβλημα πολυμερών ή πολυεπίπεδων εκτελεστικών δομών, που δυσχεραίνουν τον καθορισμό των υπολόγων.
- Το Αντικείμενο λογοδοσίας: αφορά στο δίλημμα εάν πρέπει να δοθεί έμφαση στην εποπτεία αντί στις εισροές (ιδιαίτερα στις χρηματοδοτικές εισροές), ή αν θα δώσουν έμφαση στον αντίκτυπο και τα αποτελέσματα.
- Το Εύρος λογοδοσίας: οι φορείς στο πλαίσιο της διασφάλισης της λογοδοσίας, καλούνται πέραν του υποχρεωτικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, να συντονίζουν τις σχέσεις τους με τους πολίτες, αλλά και με τους υπαλλήλους τους, τους πελάτες τους και κάθε ενδιαφερόμενο ή εμπλεκόμενο μέρος.

Η χρηματοπιστωτική κρίση έπληξε το κύρος κυβερνήσεων και θεσμικών οργάνων, αυξάνοντας τη δυσπιστία και την αποστασιοποίηση των πολιτών από τα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα. Για τη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης το ΕΕΣ και τα ΑΟΕ σε έκτακτη σύνοδο της Επιτροπής Επαφών στο Βίλνιους της Λιθουανίας το 2013 δήλωσαν ομόφωνα τη σημασία πρόβλεψης ενδεδειγμένων μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας στο πλαίσιο της ΟΝΕ και της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (Δήλωση CC, 2013).

Σε Πανοραμική Έκθεση το ΕΕΣ το 2014 καθόρισε έξι τομείς που προσδιορίζουν τα βασικά στοιχεία της δημόσιας λογοδοσίας και του δημοσίου ελέγχου, αντιπροσωπεύοντας το καθένα έναν κρίκο μιας αλυσίδας όπου μία αδυναμία μπορεί να υπονομεύσει τη συνολική αποτελεσματικότητα (ΕΕΣ, Πανορ. Επισκόπηση 1/2014):

1. Ρόλοι και αρμοδιότητες: αναφέρεται στους ρόλους και τις αρμοδιότητες που ανατίθενται σε όλους τους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στην υλοποίηση πολιτικών και διαχείριση κοινοτικών πόρων.
2. Ενημέρωση και διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων: αναφέρεται στην υποχρέωση των φορέων να παρέχουν επαρκείς, συναφείς, ακριβείς και έγκαιρες πληροφορίες και να υποβάλλουν εκθέσεις για τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.
3. Δημοκρατική εποπτεία και έλεγχος: αναφέρεται στις ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί για την δημοκρατική εποπτεία και τον έλεγχο των φορέων από τα κοινοβούλια.

4. Συνέπειες και υποβολή παρατηρήσεων: αναφέρεται σε μηχανισμούς που διασφαλίζουν ότι τα αποτελέσματα της εποπτείας και του ελέγχου λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο των νομοθετικών διεργασιών και κατάρτισης του προϋπολογισμού.
5. Εντολή άσκησης δημοσίου ελέγχου: αναφέρεται στον ορισμό ανεξάρτητων εξωτερικών ελεγκτών για τη διενέργεια ελέγχων (δημοσιονομικών, συμμόρφωσης και επιδόσεων), στο δικαίωμα πρόσβασης τους σε αναγκαίες πληροφορίες και στην υποβολή στη συνέχεια εκθέσεων με τα ελεγκτικά πορίσματα στα Κοινοβούλια.
6. Υποβολή Εκθέσεων ελέγχου και παρακολούθηση: αναφέρεται στον καθορισμό της διαδικασίας για την παρακολούθηση και υποβολή Εκθέσεων για τα αποτελέσματα του δημοσίου ελέγχου.

Η λογοδοσία αποτελεί τον συνεκτικό ιστό της λειτουργίας μιας οργανωμένης δημοκρατικά πολιτείας και της χρηστής διακυβέρνησης. Σχηματικά είναι η «απόδοση λογαριασμού», η έκθεση πεπραγμένων, η υποχρέωση αιτιολόγησης της δράσης ατόμων και δημοσίων δρώντων. Η λογοδοσία εκφράζει την δημοκρατική αρχή, την υπευθυνότητα, την ακεραιότητα, την εμπιστοσύνη μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου, είτε αφορά εκλεγμένους αξιωματούχους και εκλογείς, είτε πολίτες και δημόσια διοίκηση. Με τη λογοδοσία διασφαλίζεται η ουσία της χρηστής διακυβέρνησης και του κράτους δικαίου. Προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον, ο σεβασμός και η προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, η αποτελεσματικότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της ισότητας και της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

1.5. Η δημοσιονομική λογοδοσία

Τμήμα της διοικητικής λογοδοσίας, της δημόσιας λογοδοσίας αποτελεί η οικονομική και περαιτέρω η δημοσιονομική λογοδοσία. Η τελευταία αφορά στην εποπτεία και τον έλεγχο χρήσης του δημοσίου χρήματος (Μηλιώνης 2018), έννοια που περιλαμβάνει τα χρηματικά ποσά που συγκεντρώνονται (με φορολογία, δανεισμό ή άλλο τρόπο) για την κάλυψη δημοσίων δαπανών. Είναι η υποχρέωση των λογοδοτούντων προσώπων ή οργανισμών να εξηγήσουν με ποιό τρόπο εκτέλεσαν τις αρμοδιότητές τους και να παράσχουν στοιχεία και δεδομένα για να αιτιολογήσουν τη δράση τους κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Δεδομένης της σπουδαιότητας της ορθής διαχείρισης των δημοσίων πόρων η δημοσιονομική λογοδοσία συνδέεται τόσο με την διοικητική λογοδοσία, όσο και με την κοινοβουλευτική, εφόσον έχει άμεση συνεργασία με το Κοινοβούλιο. Έργο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι οι διοικητικές δημοσιονομικές διαδικασίες, δηλαδή οι εργασίες που προκύπτουν από τον εξωτερικό έλεγχο των δαπανών της Ένωσης, αλλά και η ορθή εφαρμογή κριτηρίων που αιτιολογούν την αποτελεσματική, αποδοτική και οικονομική χρήση αυτών των πόρων. Τα αποτελέσματα των ελέγχων προωθούνται στις αρμόδια Επιτροπή Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, παρέχοντάς του έτσι έγκυρα στοιχεία παρακολούθησης του προϋπολογισμού.

Οι δημόσιες δαπάνες άρχισαν να διογκώνονται τις τελευταίες δεκαετίες κάνοντας επιτακτικότερη την ανάγκη καλύτερου ελέγχου στον τρόπο διαχείρισής τους. Η απαίτηση αυτή που είναι σύμφωνη με το ισχύον νομικό πλαίσιο που συναντάται σε αρκετές χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, αρχίζει να εμπλουτίζεται με την έννοια της επίτευξης αποτελεσμάτων και στόχων. Παράλληλα λόγω της διόγκωσης των προϋπολογισμών και των συνεπακόλουθων οικονομικών πράξεων αμφισβητείται η χρησιμότητα του προληπτικού ελέγχου και προωθείται ο επιλεκτικός - δειγματοληπτικός κατασταλακτικός έλεγχος, σύμφωνα με σύγχρονα ελεγκτικά πρότυπα, δίνοντας στους διατάκτες των προϋπολογισμών την ευθύνη της ορθής και συνετής διαχείρισης των πόρων τους, ώστε να προγραμματίσουν και να υλοποιήσουν τους στόχους τους.

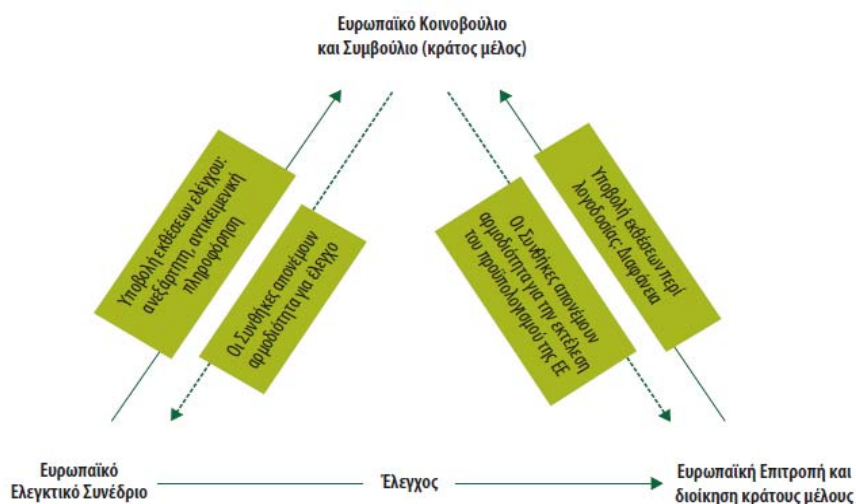
Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε ένα πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης, όπως η ΕΕ, είναι δύσκολη η οργάνωση ενός μοντέλου δημοσιονομικού ελέγχου. Πολλές φορές η γραφειοκρατική οργάνωση των διαδικασιών γίνεται αντικείμενο επικρίσεων από τους πολίτες, που θεωρούν ότι «τα χρήματα μεγαλώνουν σε δέντρα και αποτελούν ένας είδος «μάννα» που μπορούν να αξιοποιηθούν ελεύθερα», να σπαταληθούν χωρίς έλεγχο (Cipriani, 2007). Η έλλειψη της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της σύνδεσης δηλαδή των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων επιχειρήθηκε να γεφυρωθεί με αλλαγή των Συνθηκών που ακολούθησαν, ώστε να γίνει πιο απτή και καθαρή η λογοδοσία μεταξύ των δρώντων σε κάθε επίπεδο της διακυβέρνησης. Ενώ ο Laffan μίλησε για «συστημική νομιμότητα», δηλαδή τη δημιουργία δομών, κανόνων και διαδικασιών που θα ενισχύουν αποτελεσματικά τη λογοδοσία ως μηχανισμό απόδοσης εξηγήσεων ενός accountability actor σε ένα accountability forum με δυνατότητα επιβολής κυρώσεων (Laffan, 2003), ο Friedrich Scharpf εισήγαγε τους όρους της «νομιμότητας εισροών (input legitimacy)» και νομιμότητας εκροών (output legitimacy)» Συγκεκριμένα υποστήριξε ότι η νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για πολλά χρόνια στηρίχτηκε ικανότητά της να “διοικεί τους ανθρώπους» (output legitimacy) δίνοντας λύσεις για ζητήματα που αφορούσαν στην οικονομία και την ελεύθερη αγορά (Scharpf, 2006). Καθώς μεγάλωνε το δημοκρατικό έλλειμμα, η προσοχή στράφηκε στο τρόπο οργάνωσης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων (εξουσιοδότηση, εκπροσώπηση και συμμετοχή), ώστε η Ένωση να “διοικείται για τους ανθρώπους (input legitimacy)».

Η διάρθρωση της διακυβέρνησης στην ΕΕ επιβάλλει τη συνεργασία και τον συντονισμό των κρατών μελών και της ΕΕ, αλλά και των ενδιαμέσων επιπέδων εντός των κρατών. Απαιτείται επίσης συνεργασία και συντονισμός μεταξύ των κοινοβουλίων και των Ελεγκτικών Οργάνων σε όλα τα επίπεδα. Έτσι θα επιτευχθεί ολοκληρωμένος έλεγχος των δημοσίων οικονομικών, που θα περιλαμβάνει αξιόπιστους και ακριβείς χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς, συμμόρφωση των πράξεων με ισχύοντες κανόνες και αξιολόγηση των επιδόσεων των πολιτικών και των προγραμμάτων. Το πλαίσιο λογοδοσίας για τη διαχείριση και τον δημοσιονομικό έλεγχο περιλαμβάνει τρία κύρια επίπεδα, το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο**, που παρέχουν τη δημοκρατική εποπτεία, την **Επιτροπή και τα όργανα**, που ασκούν εκτελεστικά καθήκοντα και το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο**, που είναι ο εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ. Οι έλεγχοι επαληθεύουν τη λογοδοσία της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης εξαρτάται από ένα σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που διενεργείται σε επίπεδο κρατών μελών.

Ενώ ο έλεγχος των κοινοτικών πόρων υπόκειται σε έλεγχο από τα εθνικά κοινοβούλια. Η λογοδοσία δεν περιορίζεται στην υποχρέωση τεκμηριωμένης αιτιολόγησης του τρόπου χρήσης των κοινοτικών πόρων, αλλά προχωρά στην υποχρέωση λογοδοσίας για τις αποφάσεις που ελήφθησαν και τους στόχους που τέθηκαν, τα αποτελέσματα, τη χρήση κεφαλαίων από άλλες πηγές που κινητοποιήθηκαν για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών και τέλος την αποτελεσματικότητα των τρόπων απόκρισης της Ένωσης σε κινδύνους.

Η λογοδοσία μπορεί να επιτευχθεί σε διαφορετικά επίπεδα. Η δημοκρατική λογοδοσία αφορά στην υποχρέωση της Επιτροπής να παράσχει πληροφορίες και εξηγήσεις προς το Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από Υπουργούς που λογοδοτούν στα εθνικά Κοινοβούλια και κατ' επέκταση στο Ευρωκοινοβούλιο. Σε ένα άλλο επίπεδο υφίσταται λογοδοσία προς τους πολίτες, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από την αποδοχή των εκλεγμένων αντιπροσώπων δια του εκλογικού κύκλου, αλλά και άλλων τρόπων συμμετοχικής δημοκρατίας κατά τη λήψη αποφάσεων. Μια τρίτη μορφή λογοδοσίας είναι ο σεβασμός του κράτους δικαίου, που συνίσταται στη νομική υποχρέωση τήρησης κανόνων που ελέγχεται από τα δικαστήρια. Τέλος μορφή λογοδοσίας είναι και η διοικητική και δημοσιονομική λογοδοσία που περιλαμβάνει και τους ελεγκτές του δημοσίου τομέα, συμπεριλαμβανομένου και του ΕΕΣ, που δεν ασχολούνται με την ορθότητα των πολιτικών στόχων, η αρμοδιότητα και η υποχρέωση των οποίων ανήκει στις πολιτικές αρχές της ΕΕ (πολιτική λογοδοσία). Το ΕΕΣ δυνητικά θα ασχοληθεί με αυτό μόνο και στο βαθμό που εμπλέκεται με το ελεγκτικό του έργο, μόνο εφόσον ζητηθεί η γνώμη του από κάποιο θεσμικό όργανο που συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Πλαίσιο λογοδοσίας για τη διαχείριση και τους δημοσιονομικούς ελέγχους της ΕΕ



ΓΡΑΦΗΜΑ 1: Πηγή ΕΕΣ: Πανοραμική Έκθεση 1/2014

Οι νέες απαιτήσεις δημοσιονομικής λογοδοσίας για τη χρήση των δημοσίων πόρων οδηγούν είτε στη θεσμοθέτηση, είτε στην αναμόρφωση θεσμών και ειδικών αρχών για την παρακολούθηση της εφαρμογής των επιμέρους προγραμμάτων που λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση. Ο σημαντικότερος όμως θεσμός,

που διαθέτουν τα κράτη είναι τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου, τα οποία αποτελούν ουσιώδες συστατικό ενός δημοκρατικού συστήματος, όπου η λογοδοσία, η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν αναγκαία στοιχεία μιας δημοκρατίας. Τα ελεγκτικά όργανα του δημοσίου τομέα αποτελούν σημαντική συνιστώσα της λογοδοσίας. Στο προοίμιο του διεθνούς προτύπου ISSAI 12 επεξηγείται ο ρόλος του δημοσίου ελέγχου στο πλαίσιο της λογοδοσίας όπου αναφέρεται ότι «αποτελεί σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει τη ζωή των πολιτών., ενισχύει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας, διότι προσανατολίζει τους θεματοφύλακες των δημοσίων πόρων προς την υποχρέωσή τους για ορθή χρήση τους., προωθεί επιθυμητές αξίες και ενισχύει τους μηχανισμούς λογοδοσίας, οδηγώντας στη λήψη βελτιωμένων αποφάσεων, προάγοντας την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης».

1.6. Το ΕΕΣ στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ αποτελεί ένα ξεχωριστό και ιδιαίτερο σύστημα λήψης αποφάσεων και συνεργασίας οργάνων για την αντιμετώπιση και επίλυση των κοινών συμφερόντων της Ένωσης. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες κυοφορήθηκαν και λειτούργησαν ως ένα προεχόντως οικονομικό πολιτειακό μόρφωμα (Τζέμος, 2009), όμως στη συνέχεια και ιδιαίτερα μετά την Συνθήκη της Νίκαιας, η προσπάθεια άρχισε να προσανατολίζεται και στην πολιτική διάσταση του συνολικού εγχειρήματος. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταργούνται οι πυλώνες της ΕΕ, η Ένωση αποκτά μια ενιαία νομική προσωπικότητα, το ΕΚ «καθίσταται κατά κανόνα συννομοθέτης», η συναπόφαση Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται ο κανόνας στη νομοθεσία της ΕΕ (Τζέμος, 2009).

Τα θεσμικά όργανα στην Ένωση είναι επτά σύμφωνα με το άρθρο 13 της ΣυνθΕΕ και συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Κάθε όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων του, καλή τη πίστη, για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των πολιτών και των κρατών μελών και τη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης.

Σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο τα όργανα της ΕΕ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε πέντε κατηγορίες: α) πολιτικά αποφασιστικά όργανα, β) γνωμοδοτικά όργανα, γ) Ανεξάρτητες Αρχές, δ) Δικαστήρια και ε) Τράπεζες (Τζέμος, 2009). Στα **πολιτικά αποφασιστικά όργανα** ανήκουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. **Γνωμοδοτικά όργανα** είναι η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Περιφερειών, που καθήκον έχουν να συμβουλευθούν τα θεσμικά όργανα. **Ανεξάρτητες Αρχές** αποτελούν ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και ο Ευρωπαίος Επόπτης για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων και αρμοδιότητά τους είναι να

διασφαλίζουν ότι τα θεσμικά όργανα συμμορφώνονται με τους κανόνες και τις διαδικασίες της ΕΕ. Τα **Δικαστήρια** περιλαμβάνουν το «Δικαστήριο», το «Γενικό Δικαστήριο» και τα «ειδικευμένα δικαστήρια» (άρθρο 19 ΣυνθΕΕ). Στην κατηγορία αυτή ανήκει, πάντα κατά το λειτουργικό κριτήριο, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, που ενώ δεν είναι γνήσιο δικαστικό όργανο, ασκεί οιονεί δικαστικά – ελεγκτικά καθήκοντα στο πεδίο των δημοσιονομικών της ΕΕ, ενεργώντας ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και συμβάλλοντας στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Τέλος στις **Τράπεζες** ανήκουν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο με τη ΣυνθΕΕ κατέστη ισότιμο θεσμικό όργανο με τα πολιτικά αποφασιστικά όργανα της Ένωσης ενισχύοντας έτσι το κύρος, την ανεξαρτησία και το ρόλο του ως το ανώτατο δημοσιονομικό όργανο που ελέγχει, γνωμοδοτεί, αλλά και «διαπιστώνει» την αξιοπιστία των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται αυτοί οι λογαριασμοί. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επιβεβαίωσε την ανεξαρτησία του και διέυρνε τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες σε περισσότερους τομείς πολιτικής, και τον ρόλο του στην καταπολέμηση της απάτης. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας προσδιορίστηκε η σύνθεση αυτού του συλλογικού οργάνου από ένα Μέλος από κάθε κράτος και η σημασία της συνεργασίας του με τα εθνικά όργανα ελέγχου. Ενώ τέλος η Συνθήκη της Λισαβόνας επιβεβαίωσε την εντολή και το καθεστώς του ΕΕΣ, επιφέροντας αλλαγές στο τρόπο διαχείρισης και ελέγχου των κοινοτικών κονδυλίων, ενισχύοντας τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Μέσα στο θεσμικό γίνεσθαι της Ένωσης, το ΕΕΣ, ως ανώτατο όργανο ελέγχου, καλείται να διαδραματίσει ένα μεγαλύτερο ρόλο στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών τόσο για τα μέτρα που λαμβάνονται, όσο και για τους οργανισμούς που τα υλοποιούν. Έτσι στο πλαίσιο της δημοσιονομικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή προετοιμάζει το προσχέδιο του προϋπολογισμού, το Συμβούλιο βάσει αυτού εκπονεί το Σχέδιο Προϋπολογισμού και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον εγκρίνει. Ο προϋπολογισμός εκτελείται από την Επιτροπή υπό τον πολιτικό έλεγχο του ΕΚ και τον νομικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Τζέμος, 2009). Ο δημοσιονομικός έλεγχος του ΕΕΣ αποτελεί έκφραση της δημοκρατικής αρχής, παρέχοντας τόσο στους πολίτες που απαιτούν ενημέρωση, όσο και στα θεσμικά όργανα τις απαραίτητες πληροφορίες, ώστε τα δεύτερα να λειτουργήσουν καλύτερα. Ενώ υψηλή προστιθέμενη αξία δημιουργείται και στην βελτίωση των πολιτικών επιλογών και της διαχείρισης των χορηγούμενων κονδυλίων.

Οι εκθέσεις με τις συστάσεις που περιέχουν, οι γνωμοδοτήσεις, και οι ειδικές εκθέσεις επί συγκεκριμένων ζητημάτων, αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικές, συμβάλλουν στην προαγωγή επιλογών που επιτυγχάνουν αποτελεσματικότερες αποφάσεις και επίλυση προβλημάτων, ικανοποιώντας την καθολική απαίτηση χρηστής διαχείρισης των οικονομικών, καλύτερη λογοδοσία των διαχειριστών των κοινοτικών πόρων, διαφάνεια σε όλο το φάσμα υλοποίησης των ευρωπαϊκών παρεμβάσεων και ουσιαστικά σε μία καλύτερη, αποδοτικότερη, δημοκρατικότερη και σύγχρονη διακυβέρνηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

2.1. Ιστορική εξέλιξη

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί θεσμική εξέλιξη της ανάγκης ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των ελέγχων των κοινοτικών πόρων, αντικαθιστώντας προγενέστερους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που λειτουργούσαν χωρίς ιδιαίτερα ισχυρή ή και ισοδύναμη θέση έναντι των ελεγχόμενων οργάνων. Συγκεκριμένα ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Βρυξελλών στις 22 Ιουλίου 1975, Συνθήκη γνωστή ως «Δεύτερη Συνθήκη Προϋπολογισμού» και άρχισε το έργο του στις 18 Οκτωβρίου 1977, με έδρα το Λουξεμβούργο. Μέχρι τότε τον δημοσιονομικό έλεγχο εσόδων και εξόδων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε η Δημοσιονομική Επιτροπή (Audit Board, Commission de controle) και ο Επίτροπος επί των λογαριασμών σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 206 της Συνθ.ΕΟΚ, το άρθρο 108 της Συνθ.ΕΚΑΕ και το άρθρο 78 δ της Συνθ.ΕΚΑΧ. Αποτελούσαν ολιγομελή ή μονοπρόσωπα όργανα, διενεργούσαν έλεγχο νομιμότητας, και κανονικότητας των διαχειριστικών πράξεων πλην του λειτουργικού προϋπολογισμού (Δημοσιονομική Επιτροπή) ή έλεγχο ειδικών δραστηριοτήτων (άρθρ. 78 Συνθ.ΕΚΑΧ). Ο έλεγχος ήταν ένας τυπικός, εκ των υστέρων έλεγχος δαπανών βάσει πιστοποιημένων αποδείξεων. Οι εκθέσεις τους είχαν κυρίως ενημερωτικό χαρακτήρα, χωρίς υποχρέωση περαιτέρω δημοσίευσης τους (Stephenson, 2016).

Η ανάγκη ίδρυσης ενός τέτοιου θεσμού προέκυψε από τις μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν από τη Συνθήκη Συγχώνευσης και συνεχίστηκαν με τη Συνθήκη του 1975. Στο *οικονομικό επίπεδο*, το σύστημα χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού αντικαταστάθηκε με ένα σύστημα «ιδίων πόρων», που προέρχονταν από έσοδα από γεωργικές εισφορές, δασμούς και απόδοσης ποσοστού επί της φορολογητέας βάσης από τον φόρο προστιθέμενης αξίας. Στο *πολιτικό επίπεδο*, η Συνθήκη των Βρυξελλών ενίσχυσε τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες της Συνέλευσης (μετέπειτα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), η οποία απέκτησε το δικαίωμα να ελέγχει τους λογαριασμούς της ΕΕ στο τέλος κάθε έτους και να αξιολογεί κατά πόσον η Επιτροπή εκτέλεσε συνετά και ορθά τον ενοποιημένο πλέον κοινοτικό προϋπολογισμό. Δεν θα πρέπει τέλος να αγνοηθεί και το γεγονός ότι οι χώρες που απαρτίζουν την Κοινότητα εκείνη τη περίοδο, ως επί το πλείστον έχουν παράδοση σε θεσμούς που σχετίζονται με τον έλεγχο των κρατικών δαπανών. Η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση θεωρούνταν ως στοιχείο της Βεμπεριανής παράδοσης για το Κράτος και ο έλεγχος των δαπανών από εξωτερικούς ελεγκτές ως έκφραση καλής διακυβέρνησης (Laffan, 1999).

Η διαδικασία προς μια πιο συντονισμένη και ενοποιημένη οικονομική κοινότητα επηρεάστηκε και από είσοδο χωρών με διαφορετικά οικονομικά προβλήματα, δημιουργώντας ένα περιβάλλον στο εσωτερικό της Κοινότητας με έντονες οικονομικές διαφοροποιήσεις, αλλά και αποκλίσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η προώθηση αλλαγών για την επίτευξη της οικονομικής ολοκλήρωσης και της δημιουργίας ενός ομοιογενούς οικονομικού περιβάλλοντος απαιτούσε αλλαγές μία από τις οποίες ήταν και

η αναθεώρηση λειτουργίας, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού. Στο πλαίσιο αυτό με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, το ΕΕΣ αναβαθμίστηκε σε θεσμικό πλέον όργανο της ΕΕ και του απονεμήθηκε η αρμοδιότητα βεβαίωσης της ακρίβειας των λογαριασμών και της νομιμότητας και κανονικότητας των σχετικών πράξεων με εγχείριση της σχετικής Δήλωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ επιβεβαιώνεται η θεσμική του αναβάθμιση δίπλα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή, το Δικαστήριο. Επεκτείνεται ο έλεγχος σε τομείς του δεύτερου πυλώνα, όπως η εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας και σε τομείς του τρίτου πυλώνα, όπως Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Συμμετέχει στη διαβούλευση με το Συμβούλιο με σκοπό την ενίσχυση του ρόλου του στην πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, ενώ αποκτά και το δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο ΕΕ για την προστασία και διατήρηση των προνομίων του όταν αυτά παραβιάζονται. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας διευθετήθηκαν ορισμένα δομικά ζητήματα του Σώματος, όπως ο ορισμός ενός μέλους για κάθε χώρα, αλλά και η δυνατότητα να εγκρίνονται ορισμένες κατηγορίες εκθέσεων και γνωμοδοτήσεων μέσω Τμημάτων αντί της Ολομέλειας. Τέλος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύονται οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε δημοσιονομικά θέματα, ισχυροποιώντας το ρόλο του ΕΕΣ στη συνεργασία του με το Κοινοβούλιο.

Δεν πρέπει να υποτιμήσουμε τις προσπάθειες που έκανε και το ίδιο το ΕΕΣ για να εδραιωθεί και να αποκτήσει την ικανότητα εκπλήρωσης της αποστολής του. Για μία δεκαετία (Laffan, 2003) έπρεπε να επιλύσει εσωτερικές διαδικασίες, διαδικασίες ελέγχου, οργάνωση σχέσεων με τους άλλους φορείς, διαφορετικές εθνικές αντιλήψεις για τον έλεγχο, δημοσιονομικές προτεραιότητες. Επιπλέον και οι σχέσεις με τα άλλα Όργανα δεν ήταν εύκολες. Τόσο η Επιτροπή, όσο και Συμβούλιο είχαν ελάχιστη επικοινωνία μαζί του. Ακόμη και το μικρό μέγεθος του στα πρώτα χρόνια της ίδρυσής του, αντανakλούσε την απροθυμία των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν έναν νέο θεσμό που θα τους καθιστούσε υπεύθυνους –δημόσια και με τρόπο λεπτομερειακό – για κακοδιαχείριση (Groenendijk, 2004). Ανταπόκριση και υποστήριξη στο έργο του τα πρώτα χρόνια είχε από τη Βρετανία και το Εθνικό Γραφείο Ελέγχων (ΝΑΟ), το οποίο στο πλαίσιο παραγωγής αναφορών για την χρησιμοποίηση των δαπανών του εθνικού κρατικού προϋπολογισμού, εξέδιδε μεταξύ άλλων ετήσιες εκθέσεις για τα οικονομικά της Κοινότητας στις οποίες διατυπώνονταν παρατηρήσεις για παραλείψεις, παρατυπίες και αδυναμίες επαρκούς ελέγχου, αναδεικνύοντας την ανάγκη καλύτερου ελέγχου των κοινοτικών πόρων. Η σταδιακή διόγκωση του προϋπολογισμού μετά το 1988 και η ανάγκη παρακολούθησης και ορθής διαχείρισης των κοινοτικών πιστώσεων και καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, έδωσαν την απαραίτητη ώθηση για επαναπροσέγγιση του ζητήματος του ελέγχου του προϋπολογισμού, αλλά και την ανάπτυξη ουσιαστικότερων σχέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την Επιτροπή.

Η αλλαγή στην ελεγκτική διακυβέρνηση επηρεάστηκε, τέλος, και από εξωγενείς παράγοντες και θεσμικές και οικονομικές κρίσεις και εξελίχθηκε σε τέσσερις φάσεις (Tommel στον Stephenson, 2016). Η πρώτη φάση της περιόδου δοκιμών στον δημοσιονομικό έλεγχο από την Ελεγκτική Επιτροπή βασίστηκε σε ένα κράμα προσεγγίσεων των κρατών μελών. Με καμπή το 1973, όταν το Κοινοβούλιο απαίτησε την αρωγή

ενός ελεγκτικού οργάνου που θα επικουρεί τις νέες δημοσιονομικές του αρμοδιότητες, ιδρύθηκε το ΕΕΣ και σταδιακά αναδύθηκε η κανονιστική έννοια της λογοδοσίας και ιδιαίτερα της οικονομικής λογοδοσίας, που συνδέθηκε με τον κανόνα του δημοκρατικού δημοσιονομικού ελέγχου. Μετά την δεύτερη καμπή, αυτή της θεσμικής αναβάθμισης του ΕΕΣ, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ξεκινά η Τρίτη φάση στην οποία το ΕΕΣ ενισχύει την ικανότητα ελέγχου, υιοθετεί διεθνή πρότυπα και αρχίζει να διαδραματίζει πιο ενεργό ρόλο. Η παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ σηματοδοτεί την τέταρτη φάση κατά την οποία γίνεται πιο τολμηρό, έχει υποβληθεί το ίδιο σε αξιολόγηση, καταβάλλει προσπάθεια να δημιουργήσει μεγαλύτερο αντίκτυπο από τις εκθέσεις του, που εξετάζουν ζητήματα υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος και κινδύνων.

2.2. Η οργανωτική δομή του ΕΕΣ

Το ΕΕΣ λειτουργεί ως συλλογικό όργανο, αποτελώντας τον ανεξάρτητο εξωτερικό ελεγκτή της ΕΕ. Αποτελείται από 27 Μέλη, ένα από κάθε κράτος μέλος. Τα Μέλη διορίζονται για περίοδο έξι ετών από το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εγκρίνει κατάλογο των μελών που καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος. Τα Μέλη επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων που υπηρετούν ή έχουν υπηρετήσει στα κράτη τους σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή διαθέτουν ειδικά προσόντα για το λειτούργημα αυτό (άρθρο 286 ΣΛΕΕ). Έχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους και υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους με γνώμονα το γενικό συμφέρον της Ένωσης.

Τα μέλη πρέπει να «ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία». Αυτό συνεπάγεται ότι:

- δεν επιτρέπεται να ζητούν ούτε να δέχονται υποδείξεις από οποιονδήποτε εξωτερικό παράγοντα (κυβέρνηση ή άλλον οργανισμό)
- πρέπει να απέχουν από κάθε ενέργεια ασυμβίβαστη με τα καθήκοντά τους
- δεν επιτρέπεται να ασκούν καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη
- η παραβίαση αυτών των όρων δύναται να επιφέρει την απαλλαγή από τα καθήκοντά τους κατόπιν απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Επικεφαλής του ΕΕΣ είναι ο/η Πρόεδρος που εκλέγεται από τα Μέλη του για θητεία τριών ετών η οποία δύναται να ανανεωθεί. Ο Πρόεδρος, ο οποίος είναι «*πρώτος μεταξύ ίσων*» (*primus inter pares*) προεδρεύει στις συνεδριάσεις και μεριμνά για την ορθή εφαρμογή των αποφάσεών του και την ορθή διαχείριση των δραστηριοτήτων του Σώματος.

Είναι οργανωμένο σε πέντε Τμήματα και συγκεκριμένα:

1. Τμήμα I: Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων
2. Τμήμα II: Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης

3. Τμήμα ΙΙΙ: Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη
4. Τμήμα ΙV: Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία
5. Τμήμα V: Χρηματοδότηση και διοίκηση της Ένωσης

Σε καθένα από τα παραπάνω Τμήματα τοποθετούνται Μέλη του Σώματος αλλά και σχετικό ελεγκτικό προσωπικό που συνεπικουρεί το έργο των Μελών. Τα Μέλη κάθε Τμήματος εκλέγουν μεταξύ τους τον/την Πρόεδρο του Τμήματος για διετή ανανεώσιμη θητεία. Στο πλαίσιο των καθηκόντων τους εγκρίνουν εκθέσεις ελέγχου και γνώμες και αποφασίζουν για ευρύτερα θέματα στρατηγικής και διοικητικής φύσης, ενώ κάθε Μέλος είναι επιφορτισμένο με με συγκεκριμένα καθήκοντα του τομέα ελέγχου του. Οι εργασίες ελέγχου εκτελούνται από το ελεγκτικό προσωπικό, υπό το συντονισμό του αρμοδίου Μέλους και καταλήγουν στην κατάρτιση έκθεσης. Αυτή παρουσιάζεται στο Τμήμα ή / και στην Ολομέλεια του Συνεδρίου για να εγκριθεί και στη συνέχεια υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή και σε άλλους ενδιαφερόμενους.

Κάθε τμήμα έχει δύο τομείς αρμοδιότητας: *πρώτον*, να εγκρίνει ειδικές εκθέσεις, ειδικές ετήσιες εκθέσεις και γνώμες· *δεύτερον*, να καταρτίζει σχέδια παρατηρήσεων για τις ετήσιες εκθέσεις επί του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης και να συντάσσει γνώμες προς έγκριση από το Ελεγκτικό Συνέδριο συνολικά.

Λειτουργούν επίσης **α) Επιτροπή Αξιολόγησης της ποιότητας** που απαρτίζεται από το Μέλος που είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση της ποιότητας του ελέγχου και από ένα μέλος από κάθε Τμήμα. Αυτή η Επιτροπή αποτελεί μετεξέλιξη της CEAD (Coordination and Evaluation of Audit) και προήλθε μετά από οργανωτική αναδιάταξη του Συνεδρίου, Έργο της είναι η ανάπτυξη προτύπων και μεθοδολογίας για τους ελέγχους του ΕΕΣ, αλλά και η υποστήριξη και ανάπτυξη ελέγχων και αξιολόγηση της ποιότητάς τους. **β) Διοικητική Επιτροπή** που επιλαμβάνεται των διοικητικών θεμάτων και συγκροτείται από τους Προέδρους των Τμημάτων, τον Πρόεδρο του ΕΕΣ, το Μέλος που είναι αρμόδιο για τις θεσμικές σχέσεις και το Μέλος που είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση της ποιότητας ελέγχου **γ) Επιτροπή δεοντολογίας δ) Επιτροπή Εσωτερικού Ελέγχου** και **ε) Γενική Γραμματεία**, ο προϊστάμενος της οποίας είναι ο ιεραρχικά ανώτερος διοικητικός υπάλληλος του ΕΕΣ, διορίζεται από την Ολομέλεια του Συνεδρίου για εξαετή ανανεώσιμη θητεία και είναι αρμόδιος για τους ανθρώπινους πόρους, τα οικονομικά της λειτουργίας του Συνεδρίου, ενώ είναι και ο Διατάκτης του προϋπολογισμού του ΕΕΣ.

Σύμφωνα και με στοιχεία που δημοσιεύει το ΕΕΣ (Social Balance Sheet της 31-12-2021) στην έδρα του Συνεδρίου απασχολούνται περίπου 900 υπάλληλοι στους τομείς του ελέγχου της μετάφρασης και της διοίκησης, οι οποίοι διαθέτουν ευρύ επαγγελματικό και γνωστικό υπόβαθρο (νομικά, οικονομικά, έλεγχος, δημοσιονομική διαχείριση). Διαιρείται σε δέκα ελεγκτικές και διοικητικές διευθύνσεις, από τις οποίες συγκροτούνται ομάδες έργου.

2.3. Η αποστολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το ΕΕΣ ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο από την πλευρά των εσόδων όσο και από εκείνη των δαπανών, διασφαλίζει ότι τηρούνται ορθά οι δημοσιονομικοί κανόνες, αλλά και ότι επιτυγχάνονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι από τα προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο των πολιτικών της ΕΕ. Για να μπορέσει να εκτελέσει τις αρμοδιότητες του σχεδιάζει εκ των προτέρων την στρατηγική του σε πολυετές πλαίσιο, που βασίζεται σε προηγούμενη εμπειρία και αναπροσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, στις νέες ανάγκες και στην εξοικείωση με νέα εργαλεία ελέγχου.

Συγκρίνοντας την Στρατηγική που εκπόνησε από το 2013 μέχρι σήμερα (2013-2017, 2018-2020 και 2021-2025) διαπιστώνεται εξ αρχής η προσήλωση του Συνεδρίου στην μεγιστοποίηση της συμβολής του στη λογοδοσία και τη διαφάνεια της ΕΕ, ενεργώντας ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης, στοχεύοντας στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα. Λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβαλλόμενες συνθήκες και τις προκλήσεις που εμφανίζονται (αλλαγές που επέρχονται με εφαρμογή Συνθήκης Λισσαβόνας – ενίσχυση ρόλου ΕΕ και Κοινοβουλίων- , δημοσιονομική κρίση του 2010) εργάζεται για τον εντοπισμό των κινδύνων για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, τη βελτίωση του τρόπου εργασίας του και των Εκθέσεων που δημοσιεύει, τη συνεργασία με άλλα όργανα και φορείς, ανάπτυξη του επαγγελματισμού και της εμπειρογνομosύνης του ίδιου του Συνεδρίου και την παροχή, μέσα από τις εκθέσεις του, εμπεριστατωμένης καθοδήγησης στους αρμοδίους για χάραξη πολιτικής σχετικά με τη βελτίωση χρησιμοποίησης των χορηγούμενων κονδυλίων.

Ο σχεδιασμός των εργασιών γίνεται εντός του πλαισίου των Στρατηγικών Στόχων που έχουν τεθεί. Οι στόχοι για την περίοδο 2013-2017 ήταν η επικέντρωση των προϊόντων του ΕΕΣ στη βελτίωση της λογοδοσίας της ΕΕ, η συνεργασία με άλλους φορείς για την αξιοποίηση της συνεισφοράς του ΕΕΣ στη λογοδοσία της ΕΕ, η περαιτέρω ανάπτυξη του ΕΕΣ ως επαγγελματικού οργάνου ελέγχου, η βέλτιστη αξιοποίηση των γνώσεων, δεξιοτήτων και της εμπειρογνομosύνης του ΕΕΣ και τέλος η απόδειξη τόσο των επιδόσεων του ΕΕΣ όσο και της τήρησης της υποχρέωσης λογοδοσίας.

Για την περίοδο 2018-2020, που μετά από παρατεταμένη κρίση θέτει στα κέντρα των αποφάσεων την ανάγκη λήψης αποφάσεων που θα βοηθήσουν να αντιμετωπιστούν προκλήσεις για επανεκκίνηση της οικονομίας μέσω στοχευμένων χρηματοδοτήσεων που θα αυξάνουν την αποδοτικότητα των δαπανών και θα ενισχύουν την αίσθηση του ευρωπαϊού πολίτη ότι εφαρμόζεται το κράτος δικαίου και ότι τα χρήματα των φορολογουμένων δαπανώνται με σύνεση, οι Στρατηγικοί Στόχοι που έθεσε το ΕΕΣ ήταν η ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της δήλωσης αξιοπιστίας στο πλαίσιο της σύγχρονης χρηματοοικονομικής διαχείρισης της ΕΕ, μεγαλύτερη εστίαση σε ζητήματα επιδόσεων, διάδοση σαφών μηνυμάτων προς τα διάφορα ακροατήρια του ΕΕΣ και προσανατολισμός του ΕΕΣ προς τα προϊόντα του.

Για την περίοδο 2021-2025 οι Στρατηγικοί Στόχοι είναι η βελτίωση των ρυθμίσεων που αφορούν στη λογοδοσία, διαφάνεια και έλεγχο για όλα τα είδη δράσης της ΕΕ, εστίαση των ελέγχων σε τομείς και θέματα τα οποία μπορούν να αποδώσουν τη μέγιστη προστιθέμενη αξία και παροχή ισχυρής ελεγκτικής διασφάλισης.

Κατανοώντας ότι το έργο του Συνεδρίου μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και σε μία πιο ανθεκτική και βιώσιμη ευρωπαϊκή κοινωνία, θεμελιώνει το έργο του στις αξίες της ανεξαρτησίας, της ακεραιότητας, της αμεροληψίας, της διαφάνειας και του επαγγελματισμού. Επιδιώκεται οι εργασίες των Ελεγκτών να εκτελούνται με αντικειμενικότητα, με εντιμότητα και αξιοπιστία, χωρίς επιρροές που ενδεχομένως υπονομεύσουν την επαγγελματική κρίση τους. Στόχος είναι θεμελίωση των ελεγκτικών συμπερασμάτων σε επαρκή, συναφή και αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία, εφαρμόζοντας διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, χρησιμοποιώντας γνώσεις και δεξιότητες που σχετίζονται με το δημόσιο έλεγχο τόσο της διαχείρισης των οικονομικών της ΕΕ, όσο και των πολιτικών της, διατυπώνοντας διεξοδικές και προσιτές εκθέσεις, ώστε να παρουσιάζονται με σαφήνεια και απλότητα τα αποτελέσματα του Σώματος.

Η Συνθήκη ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών της Ένωσης. Τα αποτελέσματα των εργασιών του χρησιμοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή, το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη και κάθε άλλο ενδιαφερόμενο φορέα, στο πλαίσιο διαδικασιών βελτίωσης των σχεδιαζόμενων πολιτικών. Είναι κρίσιμης σημασίας επομένως ο εξωτερικός έλεγχος των θεσμικών οργάνων και οργανισμών να εξασφαλίζει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια της δράσης τους. Μέσα από τον έλεγχο αξιολογούνται οι ρυθμίσεις που συνθέτουν τη νέα δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ, εξετάζονται η ποιότητα και η αξιοπιστία των στοιχείων των ελεγχόμενων και εντοπίζονται κενά ή αλληλοεπικαλύψεις που δυσχεραίνουν τη λογοδοσία.

Η Ευρώπη όπως και ο υπόλοιπος κόσμος την τελευταία δεκαετία βιώνει μεγάλες και πρωτοφανείς αλλαγές και προκλήσεις. Οικονομική κρίση που δοκιμάζει τα όρια των οικονομιών, νέα δεδομένα και απαιτήσεις για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και τα δημοσιονομικά των χωρών, τεχνολογικά άλματα που οδηγούν σε μεγαλύτερη ψηφιοποίηση διαδικασιών και οικονομικών δραστηριοτήτων, ανάγκη για καλύτερη προστασία του δημοσίου χρήματος από την απάτη. Προκλήσεις που πιέζουν ακόμη περισσότερο είναι και η μαζική μετανάστευση, η κλιματική αλλαγή, η υγειονομική κρίση covid-19 με τελευταία την κρίση που δημιουργεί η ενεργειακή κρίση με τις επακόλουθες συνέπειες και σε άλλες πλευρές της οικονομικής δραστηριότητας. Η ΕΕ αντιδρώντας με την δράση “Next Generation EU (NGEU)”, παράλληλα με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ), ανέλαβε πρωτοβουλία για ένα σχέδιο ανάκαμψης, που θα βγάλει την Ευρώπη από την πανδημία πιο ισχυρή, θα μετασχηματίσει τις οικονομίες και τις κοινωνίες μέσα από δράσεις που μακροπρόθεσμο στόχο (μέχρι το 2050) έχουν να καταστήσουν την Ευρώπη κλιματικά ουδέτερη (πράσινη μετάβαση), ψηφιακά ισχυρότερη, κοινωνικά ασφαλέστερη, υγιέστερη και δικαιότερη.

Αυτό το νέο περιβάλλον δημιουργεί αντίστοιχα προκλήσεις και για το έργο του Συνεδρίου. Οι αλλαγές στο ΠΔΠ, αλλά και η πρωτοβουλία “Next Generation EU (NGEU)” θα επηρεάσουν την εκτέλεση αλλά

και τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού μετατοπίζοντας προτεραιότητες πολιτικής και αλλάζοντας κανόνες επιλεξιμότητας που θα βασίζονται περισσότερο στις επιδόσεις των υλοποιούμενων πολιτικών. Ο έλεγχος του Συνεδρίου θα πρέπει να εστιάσει σε τομείς και θέματα που θα προσφέρουν μέγιστη προστιθέμενη αξία. Οι εκθέσεις και οι γνώμες θα πρέπει να συμβάλλουν στη δημοκρατική εποπτεία και στην διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εστιάζοντας σε ελέγχους επιδόσεων για δράσεις και προγράμματα που αφορούν στην οικονομική ανταγωνιστικότητα της ΕΕ, στην ανθεκτικότητα σε απειλές για την ασφάλεια της Ένωσης και στο σεβασμό των ευρωπαϊκών αξιών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, στην κλιματική αλλαγή στο περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους και τέλος στη δημοσιονομική πολιτική και στα δημόσια οικονομικά.

Αυτές οι προτεραιότητες αντανakλώνται στο Πρόγραμμα Εργασίας που κατάρτισε για το 2023+. Ως ανεξάρτητος ελεγκτής της Ένωσης θα υποστηρίξει με μια σειρά στοχευμένων ελέγχων την νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών, αλλά και την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων τόσο σε προγράμματα ανάκαμψης για την μετά COVID εποχή, όσο και σε εκείνα της Πρωτοβουλίας NextGeneration EU που παράλληλα με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) επιδιώκουν να οδηγήσουν την Ευρώπη στη νέα εποχή. Οι έλεγχοι θα περιλαμβάνουν την εξέταση του βαθμού προσαρμογής επιμέρους πολιτικών μέσω πρωτοβουλιών επενδύσεων για αντιμετώπιση του κορωνοϊού, την απόκριση σε ευκαιρίες για τον συντονισμό των χρηματοδοτήσεων του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, αξιολόγηση προγραμμάτων για την ενέργεια, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη ψηφιοποίηση, την ανταγωνιστικότητα, για την ασφάλεια της Ένωσης και το σεβασμό των ευρωπαϊκών αξιών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, και πολλές άλλες δράσεις της Ένωσης.

2.4. Η νομική φύση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Αν και η απόδοση της ονομασίας του ΕΕΣ στην αγγλική ορολογία, ως European Court of Auditors, ή στην γαλλική ορολογία ως Cour des Comptes Europeenne, αλλά και η ίδια η ονομασία του Σώματος ως Curia Rationum εννοιολογικά παραπέμπει σε Δικαστήριο με ειδικότερες αρμοδιότητες επί των δημοσιονομικών, αυτό στην πραγματικότητα δεν ισχύει, διότι το ΕΕΣ πέρα από τις ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, δεν έχει δικαιοδοσία για εκδίκαση δημοσιονομικών διαφορών με συνεπακόλουθη έκδοση δεσμευτικών αποφάσεων και ενδεχομένως επιβολή ποινών.

Αν και για τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφαρμόζονται «οι επί των δικαστών του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατάξεις του Πρωτοκόλλου περί των προνομίων και των ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ο δημοσιονομικός έλεγχος διαφέρει από το δικαστικό. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔικΕΕ, οι εκθέσεις και οι γνωμοδοτήσεις του ΕΕΣ δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά αποτελούν «ιδιαίτερα σχετική

ένδειξη» (C-366/95). Το Δικαστήριο απασχόλησαν και άλλες περιπτώσεις μέσα από τις οποίες αναπτύχθηκε νομικός προβληματισμός που ξεκαθαρίζει ζητήματα περί της δικαιοδοτικής αρμοδιότητας του ΕΕΣ. Το Δικαστήριο απέρριψε επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο ο ανατιθέμενος έλεγχος στο Ελεγκτικό Συνέδριο από το άρθρο 206α της Συνθήκης εμποδίζει άσκηση ελέγχου από το Δικαστήριο (C-294/83). Σύμφωνα με το σκεπτικό, το Ελεγκτικό Συνέδριο «δεν μπορεί να εξετάσει παρά μόνο τη νομιμότητα της δαπάνης σε σχέση με τον προϋπολογισμό καθώς και σε σχέση με την πράξη του παραγώγου δικαίου από την οποία απορρέει η εν λόγω δαπάνη («βασική πράξη»). Επομένως ο έλεγχος που ασκεί είναι διάφορος εν πάση περιπτώσει από εκείνον που ασκεί το Δικαστήριο και ο οποίος αφορά τη νομιμότητα της βασικής πράξης».

Και σε άλλη περίπτωση, σε προσφυγή της Ελληνικής Δημοκρατίας το 1986, ο Γενικός Εισαγγελέας διατύπωσε την άποψη ότι «το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει την εξουσία και το καθήκον να ελέγχει όχι μόνο την τήρηση των κανόνων περί προϋπολογισμού που περιέχονται στη Συνθήκη ή στο δημοσιονομικό κανονισμό, αλλά και κάθε διατάξεως που ανήκει στην κοινοτική έννομη τάξη, εφόσον αυτή έχει επίπτωση στη δαπάνη».

Αναφερόμενος, σε συνέντευξη στο πλαίσιο της εργασίας, στην έλλειψη δικαιοδοτικής αρμοδιότητας του ΕΕΣ, το Μέλος της Ελλάδας στο ΕΕΣ κ. Μηλιώνης Νικόλαος πιστεύει ότι *«λειτουργούμε στο πλαίσιο της θεσμικής ισορροπίας δυνάμεων που έχουν θεσπιστεί από τις Συνθήκες, η οποία –παρά το όνομά μας– δεν μας παρέχει δικαιοδοτικές εξουσίες. Αυτό ισχύει επίσης για ορισμένα άλλα ΑΟΕ που λειτουργούν ως «γραφεία ελέγχου» και όχι ως δικαστήρια. Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρώ πιο σημαντικό να καλυφθούν ορισμένα κενά λογοδοσίας και διασφάλισης για να διασφαλιστεί ότι οι πόροι της ΕΕ ελέγχονται σωστά. Η ισχυρή λογοδοσία και βεβαιότητα είναι πράγματι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών, όπως έχουμε αναγνωρίσει με συνέπεια στην προηγούμενη και τρέχουσα στρατηγική μας. Για το λόγο αυτό, πρέπει επίσης να συνεχίσουμε να βελτιώνουμε τον τρόπο παρουσίασης και διάδοσης της εργασίας μας, καθώς οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν τη δουλειά μας και να μπορούν να κατανοούν και να εμπιστεύονται τα πορίσματα και τα συμπεράσματά μας»*.

Το πλαίσιο θεσμικής ισορροπίας που χαρακτηρίζει την ΕΕ συνιστά μία διάκριση λειτουργιών που διαφέρει από την αρχή της διάκρισης εξουσιών στα εθνικά κράτη. Αυτή η διάκριση δεν αποτελεί καταστατικό χωρισμό των εξουσιών με εξαίρεση τη δικαστική λειτουργία, η οποία έχει ως μοναδική αποστολή το σεβασμό του ενωσιακού δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών (Μηλιώνης, 1999). Το ευρωπαϊκό δικαιοσύνη σύστημα αποτελείται από το Δικαστήριο ΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο και τα ειδικευμένα δικαστήρια, που έχουν δικαιοδοτική αρμοδιότητα. Η ενδεχόμενη απονομή δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων και σε άλλο θεσμικό όργανο θα μπορούσε να προκαλέσει σύγχυση αρμοδιοτήτων και νομική αβεβαιότητα των αποφάσεων των θεσμικών οργάνων, διαταράσσοντας έτσι την θεσμική ισορροπία μεταξύ τους.

Βέβαια ο λογιστικός έλεγχος ενδεχομένως να υπεισέρχεται σε πεδία που εξετάζει ο δικαστικός. Όμως οι διαφορές μεταξύ των δύο ελέγχων εντοπίζονται καταρχάς στη φύση των αποτελεσμάτων τα οποία παράγει η άσκησή τους, δηλ. σε αντίθεση με τον έλεγχο του ελεγκτικού οργάνου, η δικαιοδοτική λειτουργία χαρακτηρίζεται από δεσμευτική ισχύ και τον απρόσβλητο χαρακτήρα του δεδικασμένου. Από την άλλη πλευρά για την άσκηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας απαιτείται η ύπαρξη αξιώσεως ή αμφισβητήσεως, ενώ

ο λογιστικός έλεγχος δεν εξαρτάται από αυτές, δηλαδή το έργο του Δικαστηρίου, αλλά έγκειται στην ειδική και συγκεκριμένη εξέταση πράξεων ή σχέσεων που αμφισβητούνται, ενώ το έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνίσταται στη συστηματική και γενική εξέταση της διαχειριστικής δραστηριότητας, δίνοντας την ευχέρεια στον ελεγκτή να εξετάσει προς όλες τις κατευθύνσεις προκειμένου να διαπιστώσει όχι μόνο την νομιμότητα μιας δαπάνης, αλλά και την αποτελεσματικότητα, και την αποδοτικότητα των δράσεων στις οποίες εντάσσονται οι δαπάνες αυτές. Η εκδίκαση δημοσιονομικών διαφορών και η επιβολή κυρώσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα παραμένουν αρμοδιότητα κυρίως του ΔικΕΕ, αλλά και για ορισμένες περιπτώσεις της Επιτροπής.

2.5. Αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

2.5.1. Ελεγκτικές αρμοδιότητες

2.5.1.1. Τα επίπεδα ελέγχου του προϋπολογισμού

Η ΕΕ μέσω του προϋπολογισμού της, που ανέρχεται περίπου στο 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 Κρατών –Μελών, χρηματοδοτεί μια σειρά πολιτικών επιδιώκοντας την οικονομική, τεχνολογική, κοινωνική, πολιτιστική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των λαών της Ευρώπης. Υπεύθυνη για την εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού της Ένωσης είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία στο τέλος κάθε έτους καταρτίζει σχετική Κατάσταση με τα επιμέρους στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 287 της ΣΛΕΕ ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού και κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυμένου από την Ένωση, στο βαθμό που η ιδρυτική πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό.

Ελέγχεται η νόμιμη και κανονική τήρηση των στοιχείων σύμφωνα με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό (ΔΚ), αλλά και η επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων των διαφόρων προγραμμάτων σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, στοιχείων που συγκροτούν την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Συγκεκριμένα το ελεγκτικό έργο περιλαμβάνει χρηματοοικονομικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης του προϋπολογισμού της ΕΕ και των προϋπολογισμών των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης σχετικά με την αξιοπιστία των ετήσιων λογαριασμών, η οποία αποτυπώνεται στη Δήλωση Αξιοπιστίας που γίνεται, αλλά και στην αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου εσόδων και δαπανών. Επίσης το ΕΕΣ διενεργεί ελέγχους επιδόσεων, που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων σχετικά με τη βιώσιμη και φιλική χρήση των φυσικών πόρων, την οικονομική μεγέθυνση και κοινωνική ένταξη, τις προκλήσεις της μετανάστευσης και της παγκόσμιας ανάπτυξης, τη ενιαία αγορά και τραπεζική ένωση συμβάλλοντας στη βελτίωση της χρηματοοικονομικής διαχείρισης και την προαγωγή της λογοδοσίας και της διαφάνειας.

Ο έλεγχος διενεργείται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες του Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΔΚ) 2018/1046 (198/87), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 2 Αυγούστου 2018 και αποτελεί το βασικό νομοθετικό κείμενο που καθορίζει τις αρχές και τις διαδικασίες για την κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχο των οικονομικών λογαριασμών της Ένωσης.

Στα άρθρα 36 και 117-123 του ΔΚ εισάγεται η **υποχρέωση του εσωτερικού ελέγχου**, διαδικασία στην οποία δεν εμπλέκεται το ΕΕΣ. Κάθε θεσμικό όργανο της Ένωσης ορίζει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου, ο οποίος εφαρμόζεται σε όλα τα επίπεδα διαχείρισης και αποσκοπεί στην παροχή εύλογης βεβαιότητας ως προς την επίτευξη (άρθρ. 36, παρ. 2):

- α) της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομίας των πράξεων
- β) της αξιοπιστίας των εκθέσεων
- γ) της πρόληψης, εντοπισμού, διόρθωσης και συνέχειας που δίνεται στις περιπτώσεις απάτης και παρατυπιών.
- δ) Της διαφύλαξης των περιουσιακών στοιχείων και ενημέρωσης και
- ε) της επαρκούς διαχείρισης των κινδύνων που σχετίζονται με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων, δεδομένου του πολυετούς χαρακτήρα των προγραμμάτων και της φύσης των σχετικών πληρωμών.

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί στοιχείο της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και κατά την υλοποίησή του θα πρέπει να βασίζεται στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές που εκτιμούν και αξιολογούν την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού και λογιστικού ελέγχου διαχείρισης. Οι Εκθέσεις των εσωτερικών ελεγκτών με τις διαπιστώσεις και τις συστάσεις τους υποβάλλονται στα οικεία θεσμικά όργανα, ώστε να εξεταστούν και να αποτελέσουν ενδεχομένως αντικείμενο περαιτέρω ανταλλαγής ορθών πρακτικών με άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ενώ προβλέπεται και ο ορισμός Επιτροπών Προόδου (άρθρ. 123) που εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία των ελεγκτών και εγγυώνται την παρακολούθηση της ποιότητας του έργου του εσωτερικού ελέγχου.

Ο **εξωτερικός έλεγχος** διενεργείται από το ΕΕΣ σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες που περιγράφονται στα άρθρα 254-257 του ΔΚ, στους λογαριασμούς του προϋπολογισμού της ΕΕ, στους προϋπολογισμούς των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης (ΕΤΑ), αλλά και στους προϋπολογισμούς αποκεντρωμένων οργανισμών, κοινών επιχειρήσεων της ΕΕ και των Ευρωπαϊκών Σχολείων, δηλαδή οργάνων και οντοτήτων που προβλέπεται ο έλεγχος αυτός από την ιδρυτική τους πράξη.

Οι έλεγχοι που διενεργούνται είναι:

Δημοσιονομικοί έλεγχοι, κατά τους οποίους εξετάζεται η αξιοπιστία των λογαριασμών, οι ταμειακές ροές και οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις.

Έλεγχοι συμμόρφωσης, κατά τους οποίους ερευνάται η νομιμότητα και η κανονικότητα των πράξεων, εάν δηλαδή αυτές είναι σύμφωνες με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ.

Έλεγχοι Επιδόσεων, κατά τους οποίους διερευνάται η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και των πολιτικών γενικότερα στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής οικονομικής διαχείρισης και αφορούν ελέγχους που αφορούν σε θέματα και τομείς του προϋπολογισμού που επιλέγονται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων που σχετίζονται με τον κίνδυνο εμφάνισης παρατυπιών ή ανεπαρκών επιδόσεων με δυνατότητα βελτίωσης.

Η «**Διαδικασία Απαλλαγής**» της Επιτροπής, ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, που εισήχθη με το άρθρο 319 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, και διενεργείται σύμφωνα με τα άρθρα 260-263 του ΔΚ θα μπορούσε να νοηθεί ως μία **διαδικασία «πολιτικού ελέγχου»** του προϋπολογισμού. Και αυτό διότι η εξέταση πλέον της δημοσιονομικής κατάστασης της Ένωσης, όπως αποτυπώνεται στις εκθέσεις που υποβάλει το ΕΕΣ, γίνεται από το Συμβούλιο που εκπροσωπεί τα Κράτη – Μέλη, αλλά κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που μόνο αυτό μπορεί να χορηγήσει την Απαλλαγή, παρέχοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση στην ορθή οικονομική διαχείριση της Ένωσης.

Έτσι σύμφωνα με την διαδικασία, όπως περιγράφεται στα άρθρα 318 κ.επ. της ΣΛΕΕ, αλλά και στα άρθρα 258 και 260 κ.επ. του Δημοσιονομικού Κανονισμού, η Επιτροπή καταθέτει κάθε έτος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τους λογαριασμούς του διαρρέυσαντος οικονομικού έτους που αναφέρονται στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και δημοσιονομικό ισολογισμό περί του ενεργητικού και παθητικού, καθώς επίσης και έκθεση αξιολόγησης των οικονομικών της Ένωσης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι την 30ή Ιουνίου διαβιβάζει στην Επιτροπή και στα λοιπά ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα τις παρατηρήσεις που θεωρεί σκόπιμο να συμπεριληφθούν στην ετήσια έκθεσή του, που παραμένουν εμπιστευτικές και εκατέρωθεν ακρόασης. Οι απαντήσεις τους πρέπει να αποσταλούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι την 15^η Οκτωβρίου. Και αυτό με τη σειρά του διαβιβάζει μέχρι την 15^η Νοεμβρίου στις αρμόδιες για την απαλλαγή αρχές και στα άλλα θεσμικά όργανα την Ετήσια Έκθεσή του η οποία περιλαμβάνει και εκτίμηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

2.5.1.2. Ο έλεγχος των λογαριασμών

Το ΕΕΣ ελέγχει τους λογαριασμούς των εσόδων και δαπανών, της Ένωσης εξετάζοντας κατά πόσον οι ετήσιοι λογαριασμοί είναι αξιόπιστοι (δημοσιονομικός έλεγχος) και κατά πόσον οι πράξεις των εσόδων και των δαπανών στις οποίες στηρίζονται οι λογαριασμοί συμμορφώνονται με τους κανόνες που ισχύουν τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή την νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποίησής τους (έλεγχος συμμόρφωσης). Ο δημοσιονομικός έλεγχος περιλαμβάνει τους ενοποιημένους λογαριασμούς της ΕΕ, που περιλαμβάνουν τις ενοποιημένες δημοσιονομικές καταστάσεις και τις εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού που λήγει την 31^η Δεκεμβρίου του διαρρέυσαντος οικονομικού έτους. Οι ενοποιημένες δημοσιονομικές καταστάσεις (ΣΛΕΕ άρθρο 241) περιλαμβάνουν τον ισολογισμό που παρουσιάζει το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων και στοιχείων παθητικού και τη χρηματοοικονομική

κατάσταση μέχρι το τέλος του έτους, την κατάσταση οικονομικών αποτελεσμάτων, που παρουσιάζει το οικονομικό αποτέλεσμα του διαρρεύσαντος οικονομικού έτους, την κατάσταση ταμειακών ροών, που εμφανίζει τις εισπράξεις και τις εκταμιεύσεις και την τελική ταμειακή κατάσταση του έτους, που παρουσιάζει την επισκόπηση της κίνησης στα αποθεματικά και στα σωρευτικά αποτελέσματα του οικονομικού έτους.

Τις δημοσιονομικές καταστάσεις συμπληρώνουν Σημειώσεις που σχολιάζουν και παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τις λογιστικές αρχές, κανόνες και μεθόδους, αλλά και άλλες που δεν περιλαμβάνονται στο κορμό των δημοσιονομικών καταστάσεων, αλλά είναι αναγκαίες για την πιστή παρουσίαση των λογαριασμών.

Ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των λογαριασμών συνίσταται στη διακρίβωση εάν τα περιλαμβανόμενα έσοδα και έξοδα έχουν εισπραχθεί ή δαπανηθεί αντίστοιχα σύμφωνα με τους ισχύοντες κανονισμούς και τις εκδοθείσες εκτελεστικές πράξεις. Εάν δηλαδή έχουν καταλογιστεί με τον ορθό τρόπο και υπολογισμό, έχουν γίνει οι απαραίτητες εγγραφές και δεσμεύσεις στον προϋπολογισμό, εάν οι πληρωμές έγιναν σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και στους τελικούς δικαιούχους.

Στην **ελληνική έννομη τάξη** με το Ν. 4270/2014 (Α 143) ενσωματώθηκε η Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών της ΕΕ (ΕΕ L306/41), επικαιροποιώντας ισχύουσες διατάξεις δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας και διατάξεις του δημόσιου λογιστικού, σύμφωνα με κοινές ευρωπαϊκές πρακτικές. Με το Ν. 4446/2016 (Α 240) διενεργήθηκαν περαιτέρω προσαρμογές στο υφιστάμενο κανονιστικό και νομοθετικό πλαίσιο, ώστε από 1/1/2017 οι φορείς Κεντρικής Κυβέρνησης να εκκαθαρίζουν πλέον οι ίδιοι τις δαπάνες τους, να εκδίδουν τα χρηματικά εντάλματα και να τα πληρώνουν, διαδικασίες που μέχρι τότε έκαναν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ).

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου προσδιορίστηκε με σαφήνεια το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκείται από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων, ώστε να τηρούνται τα «ασυμβίβαστα» που χαρακτηρίζουν αφενός τις αρμοδιότητες της εκκαθάρισης δαπανών από αφετέρου εκείνες του Διατάκτη. Διακρίνει και περιγράφει τον έλεγχο των δαπανών ως διαδικασία που αποβλέπει στη διακρίβωση του ελέγχου νομιμότητας και του ελέγχου κανονικότητας. Ο **έλεγχος νομιμότητας** εξετάζει εάν η δαπάνη προβλέπεται από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες της υπηρεσίας ή συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών της, όπως αυτοί προσδιορίζονται από τις καταστατικές και οργανωτικές διατάξεις του φορέα και υπάρχει διαθέσιμη πίστωση. Ο **έλεγχος κανονικότητας** εξετάζει εάν η απαίτηση για τη δαπάνη έχει νόμιμα αναληφθεί και δεν έχει παραγραφεί, καθώς επίσης εάν τα δικαιολογητικά είναι νόμιμα δηλαδή εάν θεωρούνται τα προβλεπόμενα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και τις εκδιδόμενες υπουργικές κανονιστικές αποφάσεις.

2.5.1.3. Έλεγχος επιδόσεων

Εκτός από χρηματοοικονομικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης, διενεργούνται και έλεγχοι επιδόσεων, που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, αλλά εστιάζουν ιδιαίτερα σε θέματα όπως η βιώσιμη και φιλική προς το περιβάλλον χρήση των φυσικών πόρων, η οικονομική μεγέθυνση, η μετανάστευση και η παγκόσμια ανάπτυξη, σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των πολιτικών και των προγραμμάτων της ΕΕ, όπως επίσης η εφαρμογή των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο πλαίσιο των εσόδων και των δαπανών.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και οι έλεγχοι επιδόσεων έχουν ενταχθεί στα νομοθετικά κείμενα ήδη από την εποχή έναρξης λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, ενσωματώνοντας πρακτικές που διασφαλίζουν την υγιή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, την έννοια “value for money” της αγγλοσαξωνικής ελεγκτικής θεωρίας, δηλαδή μια λογική στάθμισης κόστους – οφέλους στην συνολική δημοσιονομική διαχείριση. Η εν λόγω αρχή υπάρχει τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ. Συγκεκριμένα το άρθρο 317 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», ενώ στα άρθρα 33-36 του Δημοσιονομικού Κανονισμού εξειδικεύονται τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Αυτή υφίσταται όταν ακολουθούνται οι αρχές, γνωστές και ως “τρεις ε”:

α) **της οικονομίας (economy)**, η οποία ορίζει ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται από το οικείο θεσμικό όργανο της Ένωσης για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του καθίστανται εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή.

β) **της αποδοτικότητας (efficiency)**, η οποία αφορά την καλύτερη δυνατή σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων, αναληφθεισών δραστηριοτήτων και επίτευξης στόχων και

γ) **της αποτελεσματικότητας (efficacy)**, η οποία αφορά τον βαθμό επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων μέσω των δραστηριοτήτων που αναλήφθηκαν.

Οι πιέσεις για την υιοθέτηση της αρχής «value for money» εντοπίζονται σε πέντε περιοχές (Levy, 1996):

α) **θεσμικές πιέσεις**, προερχόμενες μέσα από την «κοινότητα λογοδοσίας» της ΕΕ, όπως η Επιτροπή Προϋπολογισμού του ΕΚ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το ΕΕΣ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δηλαδή από τα όργανα που διαχειρίζονται τον κοινοτικό προϋπολογισμό και ευαισθητοποιούνται για δημιουργία μηχανισμών και αρχών που διασφαλίζουν την διαδικασία απαλλαγής της Επιτροπής.

β) **νομικές και ρυθμιστικές πιέσεις**, που δημιουργούνται από τις νέες απαιτήσεις οργάνωσης των χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Ο πολυετής προγραμματισμός που προκρίνεται για τις χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων θέτει ευθύνες στους εκτελεστικούς φορείς και τα κράτη για παρακολούθηση και αξιολόγηση των δραστηριοτήτων συμπεριλαμβανομένης και της αποτίμησης της αποτελεσματικότητας τους.

Η αλλαγή στην οργανωσιακή κουλτούρα αποτυπώνεται και στα ρυθμιστικά κείμενα, όπως ο Δημοσιονομικός Κανονισμός, που ήδη από το 1990 συμπεριέλαβε τις αρχές της οικονομίας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

γ) *πολιτικές πιέσεις* που ασκούν οι καθαρά συνεισφέροντες στον προϋπολογισμό για μεγαλύτερη οικονομική λογοδοσία.

δ) *οικονομικές πιέσεις*, που συνδέονται στενά με τις πολιτικές πιέσεις και αναφέρονται στις πολιτικές συγκράτησης δαπανών των εθνικών προϋπολογισμών, αλλά και των απαιτήσεων που θέτει η Νέα Δημοσιονομική Διακυβέρνηση για μείωση ελλειμμάτων και των προτροπών για αποτελεσματική χρήση των χρημάτων.

ε) *πιέσεις από τον κύκλο πολιτικής*, που βασίζονται σε μοντέλα λειτουργικής αλλαγής. Ενώ στην αρχική περίοδο ένας οργανισμός εστιάζει στα εργαλεία πολιτικής και τη χρηματοδότησή τους, καθώς τα προγράμματα αρχίζουν να παράγουν αποτελέσματα και εκροές, αρχίζουν πλέον να αποκτούν μεγαλύτερη σημασία θέματα λογοδοσίας, ελέγχου, αξιολόγησης και ανακατανομής πόρων.

Μέσω της εφαρμογής μιας ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτυγχάνεται ο έλεγχος της απόδοσης των δημοσίων δαπανών. Η αρχή συνδέεται με την έννοια της λογοδοσίας και της δημοκρατικής αρχής. Είναι εμφανές ότι μετά την υιοθέτηση αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και άλλων σύγχρονων προσεγγίσεων στη διαχείριση δημοσίων θεμάτων οικονομικού ενδιαφέροντος, επιχειρείται να μετουσιωθούν σε νομικούς κανόνες και νομοθετικά κείμενα οικονομικές έννοιες, όπως αυτές της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Ο έλεγχος επιδόσεων ή έλεγχος απόδοσης που εμφανίστηκε αρχικά το 1960, αλλά διαδόθηκε ευρέως από τη δεκαετία του 1980, όταν επεκτάθηκε το πεδίο των κρατικών δραστηριοτήτων, ο ρόλος των κυβερνήσεων στην ανάπτυξη έγινε πιο ενεργός με παράλληλη αύξηση και των δημοσίων δαπανών και αλλαγή της στάσης των πολιτών που θέλουν μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος που προέρχεται από την φορολόγησή τους.

Υποστηρίζεται ότι ο έλεγχος απόδοσης, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης υπεισέρχεται στο πεδίο ελέγχου σκοπιμότητας, στο πεδίο ελέγχου των πολιτικών αποφάσεων και επομένως τείνει να αποκτά μια πολιτική διάσταση, να προσεγγίζει την πολιτική αξιολόγηση (Stephenson, 2017). Κατά την ορθότερη ερμηνεία που υποστηρίζεται ευρέως, η εφαρμογή της αρχής αυτής δεν έχει σχέση με το στόχο που αποφασίζεται στο πολιτικό επίπεδο (έλεγχο σκοπιμότητας), αλλά με τον τρόπο διασφάλισης της τήρησης των κριτηρίων της οικονομίας της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας που οδηγούν προς την επίτευξη του στόχου και των πόρων που δαπανήθηκαν γι' αυτόν. Ελέγχονται τα φαινόμενα σπατάλης ή διαφοροποίησης στην υλοποίηση σε σχέση με τον αρχικό στόχο. Υπό αυτή τη λογική προϋπάρχει η πολιτική απόφαση και ακολουθεί η υλοποίηση μιας πολιτικής από αρμόδια εκτελεστικά/θεσμικά όργανα που διαθέτουν διακριτική ευχέρεια να μελετήσουν παραμέτρους βιώσιμης και εφικτής υλοποίησης μιας πολιτικής απόφασης. Επομένως ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά το στάδιο της υλοποίησης από τη Δημόσια Διοίκηση, η οποία θα πρέπει να θέσει όλους εκείνους τους κανόνες και τα συστήματα

εσωτερικού ελέγχου των διαδικασιών, που θα διασφαλίζουν ορθή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων πόρων, ακεραιότητα λογαριασμών, διαφάνεια και λογοδοσία.

Σε συνέντευξη που δόθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, από το Μέλος της Ελλάδας στο ΕΕΣ κ. Μηλιώνη Νικόλαο στο ΕΕΣ, περιγράφοντας τη συμβολή του ΕΕΣ στη βελτίωση του τρόπου ελέγχου των επιδόσεων είπε ότι «με την πάροδο των ετών, το Συνέδριο ανέπτυξε και βελτίωσε τη μεθοδολογία ελέγχου των επιδόσεων. Αρχικά συμπεριλήφθηκε σε ένα εγχειρίδιο ελέγχου απόδοσης, το 2020 κυκλοφόρησε η τρέχουσα βάση δεδομένων AWARE (Προσβάσιμος πόρος ελέγχου που βασίζεται στο Διαδίκτυο για το ΕΕΣ). Η AWARE ενοποιεί όλους τους πόρους ελέγχου μας σε ένα εύκολο στην πρόσβαση εργαλείο, ως πρακτική υποστήριξη για χρήση από τους ελεγκτές μας στην καθημερινή τους εργασία. Το AWARE είναι επίσης δημόσια διαθέσιμο για όλους όσους ενδιαφέρονται για τη μεθοδολογία ελέγχου μας. Λαμβάνοντας υπόψη το εξελισσόμενο ενδιαφέρον των ενδιαφερομένων μας και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση, δίπλα στον παραδοσιακό έλεγχο επιδόσεων των δαπανών της ΕΕ (εκτέλεση προϋπολογισμού) έχουμε επεκτείνει τη μεθοδολογία μας για να καλύψει το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ με ευρύτερη έννοια. συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής διακυβέρνησης. Εργαστήκαμε επίσης σημαντικά για να βελτιώσουμε τον τρόπο με τον οποίο συντάσσουμε και παρουσιάζουμε αναφορές, προκειμένου να μπορούμε να κάνουμε τα ενίοτε πολύπλοκα θέματα πιο κατανοητά σε μη ειδικούς αναγνώστες. Με τα χρόνια, έχουμε παρουσιάσει την προσέγγισή μας σε αμέτρητους φορείς που εμπλέκονται στη διαχείριση και τον έλεγχο των κονδυλίων της ΕΕ και έχουμε συνεργαστεί σε θέματα μεθοδολογίας με ομοτίμους SAI στο πλαίσιο της Επιτροπής Επαφών των SAI της ΕΕ, του EUROSAI και του INTOSAI. Είμαι πεπεισμένος ότι έχουμε επηρεάσει σημαντικά τον τρόπο με τον οποίο διενεργείται ο έλεγχος απόδοσης στην ΕΕ».

Ήδη αρχής γενομένης από την έκθεση για το έτος 2019, στο πλαίσιο ενός διετούς πιλοτικού έργου, η Ετήσια Έκθεση του ΕΕΣ περιλαμβάνει δύο μέρη. Ένα αφορά στην αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ, καθώς και τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτές βασίζονται, ενώ το άλλο αφορά στις επιδόσεις προγραμμάτων δαπανών που είναι εγγεγραμμένα στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Ειδικότερα κατά τον έλεγχο επιδόσεων αξιολογούνται διάφορες πτυχές της διαδικασίας δημόσιας παρέμβασης που αφορούν τις εισροές (ανθρώπινους πόρους, οικονομικά, υλικά ή οργανωτικά μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση του προγράμματος), τις εκροές (παραδοτέα του προγράμματος), τα αποτελέσματα (άμεσες επιδράσεις του προγράμματος στους άμεσους δικαιούχους ή αποδέκτες) και τον αντίκτυπο (αναμενόμενες μακροπρόθεσμες αλλαγές στη κοινωνία, οι οποίες αποδίδονται στη δράση της ΕΕ). Την πρακτική αυτή συνεχίζει το ΕΕΣ και στην Έκθεση του 2021, που πλέον απαρτίζεται από δύο μέρη.

Στην **ελληνική έννομη τάξη**, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης του υφιστάμενου συστήματος του προϋπολογισμού, εισήχθη με το ΠΔ 54/2018 (Α 103) νέα διοικητική, οικονομική και λειτουργική ταξινόμηση του κρατικού προϋπολογισμού. Έτσι το 2021 ξεκίνησε ο πιλοτικός σχεδιασμός προϋπολογισμού επιδόσεων, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο, ανά τομέα δηλαδή πολιτικής. Κύριο

χαρακτηριστικό είναι η ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων βάσει Προγραμμάτων, ώστε να απεικονίζονται οι πόροι και οι τρόποι διάθεσης και χρηματοδότησης των κύριων πολιτικών που υλοποιεί ο κάθε φορέας

ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
Οριζόντιες/ Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους
Άμυνα
Ασφάλεια και Προστασία των Δικαιωμάτων του Πολίτη
Οικονομική Δραστηριότητα και Ανάπτυξη
Περιβαλλοντική Προστασία και Χωροταξία
Υποδομές-Μεταφορές
Υγεία
Πολιτισμός-Θρησκεία-Αθλητισμός
Εκπαίδευση
Κοινωνική Προστασία
Αγροτική Ανάπτυξη
Τοπική Διακυβέρνηση

Υπουργείο Οικονομικών (Νοεμβρ.2021): Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022 (Προϋπολογισμός 2022)

Ήδη από το 2022 πολλοί φορείς συμμετέχουν σε Ομάδες Έργου με το Υπουργείο Οικονομικών για την κατάρτιση των προϋπολογισμών τους, βάσει Προγραμμάτων, αλλά και την εισαγωγή δεικτών παρακολούθησης της υλοποίησης αυτών των Προγραμμάτων. Την περίοδο 2022-2024 θα παρακολουθείται από το Υπουργείο Οικονομικών η εκτέλεση των Προγραμμάτων, ώστε να προετοιμαστεί η μετάβαση στο επόμενο στάδιο κατά το οποίο οι αναγκαίες αλλαγές θα ενσωματωθούν σε ένα κανονιστικό πλαίσιο που θα διέπει το νέο σύστημα και θα υποστηριχθεί από ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα.

2.5.1.4. Μεθοδολογία ελέγχου

Οι έλεγχοι επιλέγονται μέσα από μία εσωτερική διαδικασία βάσει προτεραιοτήτων που τίθενται και εκφράζουν τους Στρατηγικούς Στόχους που ορίζονται για κάθε περίοδο. Επιχειρείται να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πολιτικών της ΕΕ και το συνολικό προϋπολογισμό βάσει όμως εκτίμησης κινδύνων των επιμέρους τομέων χρηματοδότησης.

Τα στάδια του ελεγκτικού έργου, όπως περιγράφονται στις εκθέσεις πεπραγμένων του Σώματος περιλαμβάνουν:

Προγραμματισμός: μέσα από μία προσέγγιση πολυετούς προγραμματισμού, ανάλυσης τάσεων, αξιολόγησης κινδύνων, προτεραιότητες των θεσμικών φορέων καθορίζονται και συμφωνούνται ελεγκτικά έργα. Η διαδικασία ξεκινά από το προηγούμενο έτος όταν ο Πρόεδρος του ΕΕΣ πέραν των εσωτερικών διαδικασιών προγραμματισμού, συνεργάζεται με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, θεωρώντας ιδιαίτερα χρήσιμη τη συνεργασία μαζί τους, τόσο ως προς την ανάδειξη παθογενειών των

χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, όσο και ως προς την ενίσχυση της εικόνας και του ρόλου του Συνεδρίου στην εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ιδέας.

Σχεδιασμός ελέγχου: καθορίζονται η χρησιμότητα και η σκοπιμότητα της πρότασης ελέγχου, τα στάδια ελέγχου, η εμβέλεια των στόχων, η προσέγγιση, η μεθοδολογία και το χρονοδιάγραμμα του ελέγχου, ο σχεδιασμός των πόρων και των οροσήμων.

Επιτόπιες ελεγκτικές εργασίες: συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων επιτόπου από κλιμάκια ελεγκτών διαφόρων ειδικοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής, στα κράτη μέλη, σε εθνικές και περιφερειακές αρχές των κρατών μελών και σε άλλους αποδέκτες πόρων της ΕΕ. Για τους ελέγχους χρησιμοποιούνται γενικότερα διάφορες μέθοδοι που περιγράφονται στα άρθρα 255 και 257 ΔΚ

Κατάρτιση έκθεσης, επικύρωση, έγκριση και δημοσίευσή της: κατά τη διάρκεια του ελέγχου γίνονται διαπιστώσεις και επιβεβαιώνεται η εγκυρότητά τους. Καταρτίζεται η Έκθεση με τα συμπεράσματα και συστάσεις, διαδικασία που διενεργείται από κοινού με τα ελεγχόμενα κράτη, οργανισμούς ή φορείς, μια και αυτές περιλαμβάνουν τις απαντήσεις των ελεγχόμενων. Η τελική Έκθεση εγκρίνεται από το αρμόδιο Τμήμα ή από την Ολομέλεια του Συνεδρίου και δημοσιεύεται σε 23 επίσημες γλώσσες.

Παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων: το Συνέδριο μετράει το βαθμό υλοποίησης των συστάσεων βάσει μιας διαδικασίας μεταπαρακολούθησης, η οποία διενεργείται από τους ελεγκτές του Σώματος και γίνεται τρία χρόνια μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου. Στην δημοσιευθείσα ετήσια Έκθεση Δραστηριοτήτων για το έτος 2021, αναλύθηκαν τις συστάσεις που διατυπώθηκαν στην Ετήσια Έκθεση του 2017 και το 89% των 161 συστάσεων που περιείχονταν στις ειδικές εκθέσεις που δημοσιεύθηκαν το ίδιο έτος είχαν υλοποιηθεί πλήρως, είτε ως επί το πλείστον, είτε μερικώς. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι συστάσεις παρακολουθούνται από το ΕΕΣ και δεν επιβάλλεται η υλοποίηση τους (μη υποχρεωτικότητα).

Ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι διαρκής· και μπορεί να πραγματοποιηθεί πριν από το κλείσιμο των λογαριασμών του εκάστοτε οικονομικού έτους. Ο έλεγχος πραγματοποιείται βάσει εγγράφων και μπορεί, επίσης, να διεξαχθεί στους χώρους όπου στεγάζονται:

- θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ·
- κάθε οργανισμός που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης·
- κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

Ο έλεγχος στα κράτη μέλη διενεργείται σε συνεργασία με τις εθνικές ανώτατες ελεγκτικές αρχές. Οι ελεγχόμενοι είναι υποχρεωμένοι να διαβιβάζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο κάθε έγγραφο ή πληροφορία που θεωρεί αναγκαία για την εκπλήρωση της αποστολής του.

Το Συνέδριο είχε να αντιμετωπίσει διαφορετικές ελεγκτικές παραδόσεις των κρατών μελών και έτσι έπρεπε να οργανώσει τον δικό του τρόπο ελέγχου και να συγκεράσει εθνικές και παραδοσιακές πρακτικές,

«χωρίς εκπλήξεις» (Levy, 1996) για τους ελεγχόμενους, όσον αφορά τη διαδικασία ελέγχου. Αυτό σφυρηλάτησε τη δική του προσέγγιση για τη «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση», προσπάθεια δημιουργίας οργανωτικής δομής, εσωτερικών αρχών, διαδικασιών και σχέσεων με τους φορείς που έπρεπε να ελέγξει. Εστίασε στην προσθετικότητα της πολιτικής της ΕΕ με τον έλεγχο της απόδοσης, θεωρώντας ότι η εξέταση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων είναι ως έννοιες πιο κοντά στην αξιολόγηση των πολιτικών (Stephenson, 2017). Επέλεξε επίσης μία προσέγγιση βασισμένη σε συστήματα που διέπουν τη χρηματοοικονομική διαχείριση. Ένας τέτοιος έλεγχος προϋποθέτει ότι κάθε ελεγχόμενος φορέας έχει δημιουργήσει το δικό του εσωτερικό μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου (Groenendijk, 2004), που θα βελτιώνει τις εσωτερικές λειτουργίες και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων και θα αξιολογεί την επάρκεια του φορέα και την συμμόρφωση στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανόνες δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ένα σημαντικό και ιδιαίτερο χαρακτηριστικό στοιχείο των ελέγχων είναι οι συστάσεις που διατυπώνονται, αλλά κυρίως η παρακολούθησή τους. Αντιμετωπίζονται ομοιόμορφα από ΕΕΣ, δηλαδή η εφαρμογή τους ελέγχεται μετά την πάροδο τριών ετών, ώστε να μεσολαβήσει ικανός χρόνος στον ελεγχόμενο να αναλάβει πρωτοβουλία. Ενώ τα Πρότυπα δίνουν κατευθύνσεις στον ελεγκτή σε διάφορα θέματα, για τη διαδικασία παρακολούθησης αφήνει στον ελεγκτή περιθώριο εκτίμησης και ευχέρειας να επιλέξει το βάθος παρακολούθησης, ποιες συστάσεις θα πρέπει να ακολουθηθούν, με ποιο τρόπο θα δοθεί συνέχεια στα αποτελέσματά τους. Το ΕΕΣ έχει καταλήξει και σε πρώτο χρόνο υποβάλλει Έκθεση για τις συστάσεις που είχε διατυπώσει πριν τρία χρόνια και σε δεύτερο χρόνο μπορεί να αποφασίσει εάν θα συνεχίσει σε νέα Έκθεση επί του ιδίου θέματος, ώστε μέσα από την περιγραφή των ενεργειών τόσο του ΕΕΣ, όσο στη συνέχεια και του ελεγχόμενου που προχωρά σε συμμόρφωση και θεραπεία, να συμβάλλει στην ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας του ελέγχου, των συστάσεων και των επακόλουθων διορθωτικών ενεργειών. Η όλη διαδικασία για να είναι αποτελεσματική πρέπει να γίνεται «βάσει επικοινωνιακών αλληλεπιδράσεων» με «προσέγγιση χωρίς εκπλήξεις» με αμοιβαία κατανόηση, διάλογο και συνεργασία με τον ελεγχόμενο (Milionis. 2017).

2.5.2. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εκτός από την ελεγκτική του αρμοδιότητα, διαθέτει και την αρμοδιότητα γνωμοδότησης. Αυτή γίνεται κατόπιν αίτησης και άλλοτε έχει προαιρετικό χαρακτήρα, ενώ σε άλλες περιπτώσεις είναι υποχρεωτική, υπό την έννοια ότι η πράξη που θα εκδοθεί χωρίς αυτή τη γνωμοδότηση πάσχει από ακυρότητα, ενώ όλες τους δημοσιεύονται στην επίσημη εφημερίδα της ΕΕ. Στην πρώτη περίπτωση το ΕΕΣ «δύναται να υποβάλλει οποτεδήποτε παρατηρήσεις ιδίως υπό μορφή ειδικών εκθέσεων επί ειδικών ζητημάτων και να γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός από τα άλλα θεσμικά όργανα της

Ένωσης» (αρθρ. 287 ΣΛΕΕ). Στην δεύτερη περίπτωση, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, η γνώμη του ΕΕΣ απαιτείται (αρθρ. 322 ΣΛΕΕ) για τη θέσπιση:

Δημοσιονομικών κανονισμών που ρυθμίζουν ιδίως τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και παρουσίας και ελέγχου των λογαριασμών.

Κανόνων που οργανώνουν τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσιονομικών φορέων και ιδίως των διατακτών και των υπολόγων.

2.5.2.1. Δήλωση Αξιοπιστίας (Declaration D' Assurance) – Διαδικασία Απαλλαγής

Σύμφωνα με το άρθρο 287 ΣΛΕΕ το Ελεγκτικό Συνέδριο εγχειρίζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο δήλωση που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και την νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων, δήλωση που συνοδεύεται από ειδικές εκτιμήσεις για κάθε σημαντικό τομέα της δραστηριότητας της Ένωσης. Η Δήλωση Αξιοπιστίας, όπως επισήμως ονομάζεται με τη συντομογραφία DAS (απόδοση από την ονομασία της στη γαλλική γλώσσα Declaration d' Assurance), προβλέφθηκε για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και ξεκίνησε να εφαρμόζεται για το οικονομικό έτος 1994, αποτελώντας έναν ειδικό μηχανισμό λογοδοσίας σε σχέση με τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Πέρα από τον καθαρά λογιστικό της χαρακτήρα, ουσιώδης και πρωταρχικός στόχος είναι να παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους, αλλά κυρίως στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, αλλά και στους πολίτες της Ένωσης μια αξιολόγηση σχετικά με τον οποίο δαπανήθηκαν τα κονδύλια της ΕΕ.

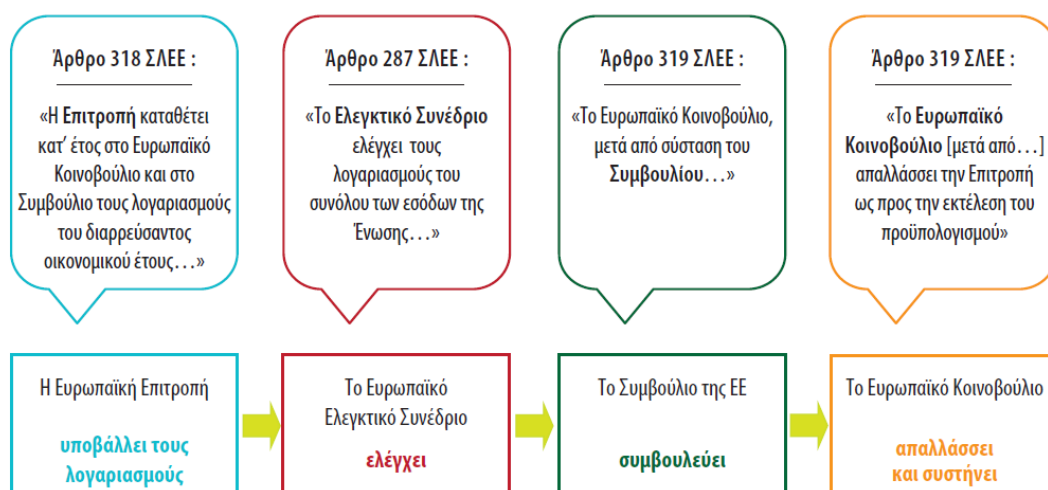
Η Δήλωση Αξιοπιστίας περιλαμβάνει δύο πτυχές:

- Έλεγχο των λογαριασμών: διαπίστωση της αξιοπιστίας των οριστικοποιημένων ενοποιημένων λογαριασμών, των ταμειακών ροών και των οικονομικών αποτελεσμάτων και τη σωστή καταχώριση του ενεργητικού και του παθητικού.
- Έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας υποκείμενων πράξεων: συγκέντρωση επαρκών στοιχείων που αποδεικνύουν ότι τα κεφάλαια εισπράχθηκαν και δαπανήθηκαν σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και συμβάσεις και ότι υπολογίστηκαν ορθά, εξακρίβωση κατά πόσο πραγματοποιήθηκαν οι σχετικές πράξεις, εάν οι αποδέκτες, αλλά και οι δηλωθείσες δαπάνες ήταν επιλέξιμες.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η Δήλωση δεν υπεισέρχεται σε λεπτομέρειες για κάθε πρόγραμμα, αλλά εξετάζει το σύνολο της δημοσιονομικής διαχείρισης, διενεργώντας σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά σώματα στο πλαίσιο της συντρέχουσας αρμοδιότητας, ελέγχους επαλήθευσης σε αντιπροσωπευτικό δείγμα πράξεων που επιλέγεται από το σύνολο του πληθυσμού ενός τομέα, σύμφωνα με κατάλληλες στατιστικές μεθόδους.

Αποτελεί μέρος της διαδικασίας απαλλαγής της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 319 ΣΛΕΕ, η οποία ξεκινά με την κατάθεση από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο των λογαριασμών του διαρρεύσαντος έτους, υποβάλλοντας Έκθεση Αξιολόγησης των οικονομικών της Ένωσης βασιζόμενη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί, γνωστοποιώντας παράλληλα και ένα δημοσιονομικό ισολογισμό περί του ενεργητικού και του παθητικού της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξετάζει ύστερα από το Συμβούλιο τους λογαριασμούς, το δημοσιονομικό ισολογισμό και την Έκθεση Αξιολόγησης, την Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου μαζί με τις απαντήσεις των ελεγχόμενων οργάνων στις παρατηρήσεις του ΕΕΣ, τη Δήλωση του άρθρου 287 (DAS) με τις συναφείς εκθέσεις.

Προτού απαλλάξει την Επιτροπή το ΕΚ μπορεί να ζητήσει να την ακούσει για θέματα σχετικά με την εκτέλεση των δαπανών ή τη λειτουργία των συστημάτων δημοσιονομικού ελέγχου και η Επιτροπή με τη σειρά της διαβιβάζει στο ΕΚ κάθε αναγκαία πληροφορία, εφόσον ζητηθούν. Η Επιτροπή προσπαθεί να λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις που συνοδεύουν τις αποφάσεις απαλλαγής, ή άλλες παρατηρήσεις του ΕΚ, ενώ υποβάλλει τόσο στο ΕΚ όσο και στο Ελεγκτικό Συνέδριο έκθεση για τα μέτρα που έχουν ληφθεί με βάση τις παρατηρήσεις, τα σχόλια και τις οδηγίες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.



ΓΡΑΦΗΜΑ 2: Πηγή: ΕΕΣ Πανοραμική 1/2014: Η διαδικασία απαλλαγής για τον προϋπολογισμό της ΕΕ

Η διαδικασία έχει εκ των πραγμάτων μια διπλή σημασία. Αφενός η απαλλαγή αναφέρεται στο επίσημο διαχειριστικό κλείσιμο των λογαριασμών για το έτος αναφοράς. Αφετέρου έχει μία πολιτική σημασία υπό την έννοια της θεσμικής συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαχείριση του ενωσιακού προϋπολογισμού. Με τις διευρυμένες αρμοδιότητες που απέκτησε το Κοινοβούλιο ασκεί πλέον ένα πολιτικό έλεγχο στο τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής και με τις παρεμβάσεις του προσδίδει την δημοκρατική νομιμοποίηση σε μία καίρια λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Οι ευρωβουλευτές μέσα από τον έλεγχο των οικονομικών στοιχείων μπορούν να επιδοκιμάσουν ή να αποδοκιμάσουν τον τρόπο που δαπανήθηκαν οι πιστώσεις του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις και τις συστάσεις του Κοινοβουλίου, ώστε να απαντήσει. Η διαβούλευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαφέρει σαφώς με εκείνη σε ένα εθνικό κοινοβούλιο. Η άρνηση απαλλαγής από το Ευρωπαϊκό

Κοινοβούλιο δεν πυροδοτεί εξελίξεις που συμβαίνουν σε μία χώρα, όμως ο αντίκτυπος είναι ιδιαίτερα σημαντικός, κάτι που έγινε το 1999 με την παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ μετά από παρατυπίες στην οικονομική διαχείριση που επισήμανε η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

2.5.2.2. Εκθέσεις Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Τα αποτελέσματα των ελεγκτικών εργασιών του το Ελεγκτικό Συνέδριο τα δημοσιεύει σε διάφορες εκθέσεις, ετήσιες, ειδικές ετήσιες, ειδικές εκθέσεις, ενώ οι απόψεις του για ορισμένα θέματα διατυπώνονται είτε στις γνώμες είτε στις πανοραμικές επισκοπήσεις.

Οι **ετήσιες εκθέσεις** περιέχουν τα αποτελέσματα των ελεγκτικών εργασιών που διενεργούνται στο πλαίσιο των δημοσιονομικών ελέγχων και των ελέγχων συμμόρφωσης του προϋπολογισμού της Ένωσης και των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης. Εξέχουσα θέση κατέχει η Ετήσια Γενική Έκθεση η οποία περιέχει και την Δήλωση Αξιοπιστίας. Αποτελεί την ετήσια έκθεση που περιέχει εκτιμήσεις και παρατηρήσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, η οποία χρησιμεύει ως βάση για τη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Από το 2019 η Ετήσια Έκθεση χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο αφορά στην αξιοπιστία των ενοποιημένων λογαριασμών της ΕΕ και στην κανονικότητα των πράξεων, ενώ το δεύτερο καλύπτει τις επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών στο πλαίσιο του ενωσιακού προϋπολογισμού. Αυτή η Ετήσια αποστέλλεται σε όλα τα θεσμικά όργανα και στα κράτη μέλη μέχρι την 30^η Ιουνίου κάθε οικονομικού έτους. Αφού εξεταστεί από τους ενδιαφερόμενους, οι απαντήσεις επί της έκθεσης προωθούνται μέχρι την 15^η Οκτωβρίου πίσω στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για να ενσωματωθούν στην έκθεση και να την εγκρίνει στη τελική της μορφή, ώστε να αποσταλεί στα αρμόδια όργανα για την διαδικασία απαλλαγής της Επιτροπής.

Άλλα είδη Εκθέσεων που δημοσιεύει το ΕΕΣ, είναι οι **ειδικές ετήσιες εκθέσεις** με τα αποτελέσματα ετήσιων δημοσιονομικών ελέγχων των αποκεντρωμένων οργανισμών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ και οι **ειδικές εκθέσεις** με τα αποτελέσματα επιλεγμένων ελέγχων επιδόσεων και ελέγχων συμμόρφωσης επί συγκεκριμένων τομέων πολιτικής, δαπανών και δημοσιονομικών ή διαχειριστικών ζητημάτων.

Οι **επισκοπήσεις** πραγματεύονται ευρύτερα θέματα που συνδέονται είτε με διάφορες πολιτικές της ΕΕ είτε με ζητήματα διαχείρισης από δημοσιευμένους ελέγχους, αλλά και ζητήματα που δεν έτυχαν ακόμη ειδικότερου ελέγχου. Αξιοποιούν τις γνώσεις και την πείρα για να παρουσιάσουν αναλύσεις για ποικίλους τομείς και σκοπεύουν να αποτελέσουν τη βάση της διαβούλευσης και του διαλόγου του Συνεδρίου με τα ενδιαφερόμενα μέρη για το επισκοπούμενο ζήτημα. Μέχρι το 2019, τέτοιες αναλύσεις που δημοσίευε το Συνέδριο είχαν διάφορες ονομασίες (πανοραμικές επισκοπήσεις, συνοπτικές περιπτωσιολογικές επισκοπήσεις, ενημερωτικά έγγραφα) και μετά όλες εντάχθηκαν στην κατηγορία των επισκοπήσεων.

Οι γνώμες περιέχουν απόψεις του Συνεδρίου, αλλά περιορίζονται μόνο επί θεμάτων θέσπισης νέας ή επικαιροποίησης παλαιότερης νομοθεσίας που έχει σημαντικό αντίκτυπο στη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ.

2.6. Συνεργασία με διεθνείς επαγγελματικούς οργανισμούς

Τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και η ελεγκτική αναπτύχθηκαν στους κόλπους της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Οι λογιστές και ιδιαίτερα αυτοί μεγάλων μετοχικών εταιρειών, κατανοώντας την ανάγκη ύπαρξης προκαθορισμένων διαδικασιών που να διασφαλίζουν την εγκυρότητα και την αντικειμενικότητα του ελέγχου, αλλά και την προστασία του ίδιου του ελεγκτή από κινδύνους εργασιακούς και νομικούς, προώθησαν τη διαμόρφωση κοινά αποδεκτών κανόνων και ελεγκτικών συμπεριφορών μέσα από διεθνείς επαγγελματικές οργανώσεις που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο αυτορρύθμισης του ελεγκτικού επαγγέλματος.

Το γεγονός ότι διεθνείς επαγγελματικές οργανώσεις όπως η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC, International Federation of Accountants) αναπτύσσουν τρόπους εργασίας και πρότυπα στο πλαίσιο μιας ιδιωτικής λογοδοσίας, οδήγησε στη σταδιακή υιοθέτηση τους και από φορείς και οργανισμούς δημοσίου συμφέροντος εξυπηρετώντας μία συγκρίσιμη παρακολούθηση των οικονομικών τους στοιχείων. Γι' αυτό το λόγο εκδόσεις ελεγκτικών προτύπων συνοδεύονται από ειδικά κεφάλαια για εφαρμογή στο χώρο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Αυτά τα πρότυπα δεν έχουν δεσμευτική νομική ισχύ, παρά μόνο με την εισαγωγή τους σε μια εθνική έννομη τάξη δια της νομοθετικής οδού. Μία συνέπεια της αλληλεπίδρασης αυτής ήταν η ίδρυση του INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) το 1953, μιας διεθνούς οργάνωσης των Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων με στόχο την ανταλλαγή απόψεων, ιδεών και εμπειριών πάνω σε ζητήματα δημοσιονομικού ελέγχου. Έχει αναγνωρίσει και συνεργάζεται με επτά αυτόνομες περιφερειακές οργανώσεις με τους ίδιους στόχους, και συγκεκριμένα τα EUROSAI, AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, OLACEFS, PASAI και CAROSAI για την Ευρώπη, την Αφρική, του Αραβικού βραχίονα, για την Ασία, για την Λατινική Αμερική, του Ειρηνικού και της Καραϊβικής αντίστοιχα).

Το ΕΕΣ συμμετέχει ενεργά σε διάφορες δραστηριότητες και δράσεις του INTOSAI από το 1980, πριν ακόμη καταστεί πλήρες μέλος, συνεργαζόμενο για την κατάρτιση προτύπων και στην προώθηση βέλτιστων πρακτικών και διασφάλισης της ποιότητας. Από το 2004 απέκτησε την ιδιότητα του πλήρους μέλους, μετά από τροποποίηση του καταστατικού, ώστε να είναι δυνατή η συμμετοχή ΑΟΕ υπερεθνικών οργανισμών. Έχοντας συμβάλλει σε πλείστες διαδικασίες μέσα από επιτροπές δημοσιονομικού ελέγχου, ελέγχου συμμόρφωσης και επιδόσεων, ανάπτυξης ικανοτήτων και ανταλλαγής γνώσεων, ορίστηκε από το 2016 αντιπρόεδρος της Επιτροπής Επαγγελματικών Προτύπων. Παράλληλα το ΕΕΣ είναι μέλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού ΑΟΕ EUROSAI, που συστήθηκε το 1990 από 29 ευρωπαϊκά κράτη και το ΕΕΣ, ενώ σήμερα αριθμεί

51 μέλη. Στο EUROSAI διετέλεσε εξωτερικός ελεγκτής την περίοδο 2008-2011 και μέλος του διοικητικού συμβουλίου την περίοδο 2011-2017.

Στα συστήματα λογοδοσίας ευνοείται η υποχρέωση να δίνει κανείς λόγο σε ομοτίμους (peer-accountability) που συνίσταται στον έλεγχο της συμπεριφοράς και των επιδόσεων των μελών ενός δικτύου από τους εταίρους του, που αποτελεί μία μορφή οριζόντιας λογοδοσίας (Μηλιώνης, 2021). Στο πλαίσιο της αρχής της διαφάνειας και του αυτοελέγχου γίνεται κατανοητό ότι δεν αρκεί η θεσμική νομική κατοχύρωση (από Συνθήκες ή Συντάγματα), ώστε να διασφαλίζεται ότι ένας θεσμός νομιμοποιείται τόσο έναντι των πολιτών για την πληροφόρηση που παρέχει, όσο και έναντι της νομοθετικής εξουσίας για τη διενέργεια ανεξάρτητων, αντικειμενικών και αξιόπιστων ελέγχων. Η αξιολόγηση από ομοτίμους είναι μία πρακτική ποιοτικής διασφάλισης που λειτουργεί σε εθελοντική βάση, προβλέπεται σε σχετικό οδηγό του ISSAI 5600 και στόχο έχει να παράσχει στο αξιολογούμενο ΑΟΕ τη διαβεβαίωση ότι τηρεί τα διεθνή επαγγελματικά πρότυπα και να εντοπίσει τομείς που χρήζουν βελτίωσης.

Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα με παράδοση και αποδοτικότητα έχουν υποβληθεί αρκετές φορές σε αξιολόγηση από ομοτίμους. Το ΕΕΣ υποβλήθηκε για πρώτη φορά το 2008. Επικεφαλής της αξιολόγησης ήταν ο Καναδάς και συμμετείχαν τα ελεγκτικά όργανα της Αυστρίας, της Νορβηγίας και της Πορτογαλίας. Τα αποτελέσματα ήταν θετικά ως προς την καταλληλότητα του ελεγκτικού πλαισίου, ως προς την αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία των εργασιών του και ως προς το υψηλό επίπεδο εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων μερών στις εκθέσεις του. Οι συστάσεις στις οποίες κατέληξε η αξιολόγηση αφορούσαν στην καλλιέργεια της πεποίθησης στο ΕΕΣ ως του μοναδικού ελεγκτικού θεσμού της ΕΕ, στην ενίσχυση της ποιοτικής ασφάλειας του ελέγχου και στην ανάπτυξη των ελεγκτικών στρατηγικών. Το 2013 έγινε η δεύτερη αξιολόγηση με επικεφαλής το γερμανικό ΑΟΕ και συμμετοχή της Γαλλίας και της Σουηδίας καλύπτοντας τους ελέγχους επιδόσεων που εφάρμοζε το ΕΕΣ, αλλά και τις συστάσεις της αξιολόγησης του 2008. Τέλος το 2018-2020 διενεργήθηκε η τρίτη αξιολόγηση από τα ΑΟΕ της Εσθονίας, της Δανίας, των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και αφορούσε την υλοποίηση της στρατηγικής του ΕΕΣ για την περίοδο 2018-2020.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

3.1. Μοντέλα οργάνωσης Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (ΑΟΕ)

Ο τρόπος που έχει οργανωθεί ο οργανισμός που ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο των εθνικών λογαριασμών, η δομή, η λειτουργία, οι σχέσεις με την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία εξαρτώνται από τη θεσμική οργάνωση και το σύστημα λογοδοσίας σε ένα δεδομένο πλαίσιο χώρας. Η νομική εντολή, οι σχέσεις αναφοράς και η αποτελεσματικότητα ποικίλλουν και αντανakλούν διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης και διαφορετικές πολιτικές (Kontogeorga, 2018). Στο Δημόσιο τομέα ο εξωτερικός έλεγχος διενεργείται από ένα ανεξάρτητο όργανο ελέγχου που σύμφωνα με τον ορισμό του INTOSAI «είναι δημόσιος φορέας, κρατικός ή υπερεθνικός οργανισμός, που ακόμη και εάν διορίζεται ή συγκροτείται ή οργανώνεται, ασκεί κατ' αρχήν ή κατά νόμο ή σύμφωνα με επίσημη εξουσιοδότηση ενός κράτους ή ενός υπερεθνικού οργανισμού, την ανώτατη δημόσια ελεγκτική λειτουργία με ανεξάρτητο τρόπο με ή χωρίς δικαιοδοτικές αρμοδιότητες» (INTOSAI, 2016, άρθρο 2, [παρ.2])

Με βάση τις διαφορές τους η διεθνής βιβλιογραφία κατατάσσει τα ΑΟΕ με διαφορετικά κριτήρια, όπως εάν διοικούνται μονοπρόσωπα ή αποτελούν συλλογικό όργανο, εάν διαθέτουν δικαιοδοτική εξουσία ή όχι. Επίσης διαφορές συναντώνται στη φύση του ελέγχου που διενεργούν (έλεγχοι συμμόρφωσης – έλεγχοι απόδοσης), την χρονική περίοδο του ελέγχου (προληπτικός, κατασταλτικός), τα αποτελέσματα του ελέγχου (παρακολούθηση συστάσεων), αλλά και στο νομικό καθεστώς των αποφάσεων ελέγχου). Ο παραδοσιακός τρόπος διάκρισης τα κατηγοριοποιεί σε τρία μοντέλα:

Το Αγγλοσαξονικό ή Κοινοβουλευτικό ή Westminster μοντέλο (Anglo-Saxon/Parliamentary Westminster model ή Auditor General model): συναντάται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις περισσότερες χώρες της Κοινοπολιτείας (ΗΠΑ, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, Ινδία, Καναδάς), σε χώρες της Λατινικής Αμερικής (Περου, Χιλή), σε αγγλόφωνες αφρικανικές χώρες, αλλά και σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες (Ιρλανδία, Δανία). Αποτελεί έναν ανεξάρτητο από την Κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση φορέα, που επικεφαλής είναι ένας αξιωματούχος (Γενικός Ελεγκτής) που αναφέρεται στο Κοινοβούλιο και σε μία ειδικότερη Επιτροπή του, αρμόδια για τους δημόσιους λογαριασμούς. Στόχος του Γενικού Ελεγκτή είναι να υποστηρίξει τον έλεγχο της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο, εξετάζοντας τις οικονομικούς λογαριασμούς των κρατικών υπηρεσιών και δημοσίων φορέων αποτυπώνοντας τα αποτελέσματα των ελέγχων σε Εκθέσεις. Σε αυτές διατυπώνονται συμπεράσματα από ειδικούς σε ένα ευρύ φάσμα ειδικοτήτων και επικεντρώνονται στην βέλτιστη χρήση των πόρων (οικονομία, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα) για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, στην σχέση ποιότητας / τιμής των δημοσίων δαπανών. Η εξέταση των επιδόσεων των δράσεων της κυβερνητικής πολιτικής επιδιώκει να αναδείξει το θετικό οικονομικό αντίκτυπο που θα βελτιώσει την εφαρμογή της, να προτείνει τρόπους ανταπόκρισης σε προκλήσεις και σε καμία περίπτωση δεν στοχεύει στην αμφισβήτηση της κυβερνητικής πολιτικής. Οι συστάσεις που γίνονται στις Εκθέσεις

διαπιστώνουν ανησυχίες για αναδυόμενα ζητήματα δημοσίων δαπανών, δίνουν πρακτικές πληροφορίες για τον τρόπο βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατό κόστος, ενώ τέλος ο Γενικός Ελεγκτής δεν έχει τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων.

Το **Ναπολεόντειο ή Δικαστηριακό μοντέλο (Napoleonic / Judicial model)**: συναντάται στις λατινογενείς χώρες της Ευρώπης (Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), στην Τουρκία, στις γαλλόφωνες χώρες της Ασίας και της Αφρικής και σε ορισμένες χώρες της Λατινικής Αμερικής (Βραζιλία, Κολομβία). Το Ανώτατο Ελεγκτικό Όργανο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαστικού συστήματος και λειτουργεί ανεξάρτητα από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Στο μοντέλο αυτό δίνεται προτεραιότητα σε νομικά ζητήματα, προχωρά δηλαδή σε έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας των λογαριασμών και όχι τόσο σε έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και έλεγχο αποδοτικότητας των διενεργηθέντων δημοσίων δαπανών. Βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου είναι καταρχάς ότι το Όργανο είναι δικαστήριο και τα μέλη του είναι ανεξάρτητα και ο διορισμός υφίσταται μέχρι της συνταξιοδότησής τους. Ο Πρόεδρος επιλέγεται και ενεργεί ως πρώτος μεταξύ ίσων, ενώ κάθε μέλος λειτουργεί και αποφαινεται ανεξάρτητα για τις υποθέσεις που χειρίζεται. Το επαγγελματικό υπόβαθρο τείνει να έχει περισσότερο νομικό και λιγότερο λογιστικό υπόβαθρο. Συχνά δεν υφίσταται η άμεση συνεργασία με το Κοινοβούλιο μέσω Κοινοβουλευτικής Επιτροπής που εμπλέκεται στην διαδικασία λογοδοσίας, όπως αυτό υπάρχει στο Αγγλοσαξονικό μοντέλο, αλλά το Ελεγκτικό Όργανο εκτελεί εξολοκλήρου το έργο της λογοδοσίας των ελεγχόμενων φορέων. Αυτό σημαίνει ότι λόγω ενός εξαιρετικά τυποποιημένου συστήματος ελέγχων, που οι βασικοί παίκτες κατανοούν και ακολουθούν στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους, τα Ελεγκτικά Όργανα είναι υπεύθυνα και εκτελούν ολόκληρη τη διαδικασία ελέγχου συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων, ενώ μπορούν να προχωρήσουν και σε έκδοση δικαστικών αποφάσεων, επιβολή ποινών και καταλογισμούς αξιωματούχων και υπαλλήλων που κρίνονται υπεύθυνοι για παράνομες πληρωμές. Η σχέση με το Κοινοβούλιο μπορεί να περιορίζονται πέρα από την διαδικασία διορισμού μελών του μόνο στην υποβολή Εκθέσεων, με την οποία να ολοκληρώνεται η απαλλαγή της Κυβέρνησης για την οικονομική διαχείριση του αναφερόμενου έτους.

Το **Συλλογικό ή Κολλεγιακό Μοντέλο (Board / Collegiate model)**: συναντάται σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες (Γερμανία, Ολλανδία), στην Αργεντινή, σε ασιατικές χώρες (Ινδονησία, Ιαπωνία Δημοκρατία της Κορέας). Στο μοντέλο αυτό υφίσταται ένα συμβούλιο (διοικητικό συμβούλιο), που απαρτίζεται από μέλη ενός κολεγίου με επικεφαλής έναν Γενικό Ελεγκτή. Η λήψη των αποφάσεων είναι συλλογική και ο Πρόεδρος περιορίζεται στην ανάλυση των στοιχείων εσόδων – εξόδων και στην υποβολή της Έκθεσης στο Κοινοβούλιο. Μπορεί να λειτουργούν εντός του Κολλεγίου Υποεπιτροπές που η κάθε μία έχει την εξουσία να αποφασίζει για θέματα ελέγχου της αρμοδιότητάς της, έχοντας ελευθερία στον καθορισμό μεθόδων εργασίας και ελέγχου, γεγονός που δημιουργεί μια ποικιλία προσεγγίσεων. Τα μέλη τους διορίζονται με θητεία ορισμένου χρόνου. Τα συλλογικά όργανα δεν έχουν δικαστικές αρμοδιότητες και λειτουργίες. Οι Εκθέσεις τους υποβάλλονται σε κάποια αρμόδια επί του Προϋπολογισμού Επιτροπή του Κοινοβουλίου. Οι ελεγκτικές εργασίες χαρακτηρίζονται από συναίνεση και η λήψη αποφάσεων επιμερίζεται, με αποτέλεσμα η διαδικασία ελέγχου να αντικατοπτρίζει ποικιλία απόψεων που εξισορροπούν τεχνικές και παραδόσεις, αλλά παράλληλα

να βάλλεται η εικόνα του Ελεγκτικού Οργάνου αφενός ως προς την ταχύτητα λήψης αποφάσεων και αφετέρου ως προς την ενιαία αντιμετώπιση θεμάτων (εάν «μιλά με μία φωνή»). Το μοντέλο λογοδοσίας αυτής της κατηγορίας Ελεγκτικών Οργάνων μοιάζει με εκείνο του Westminster έχοντας διαφορές κυρίως στην εσωτερική διάρθρωση και λειτουργία του Οργάνου.

Βεβαίως θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα ελεγκτικά αυτά σώματα ακριβώς επειδή λειτουργούν σε ένα συγκεκριμένο και πολλές φορές παλαιό ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο μιας κοινωνίας μπορεί να ενσωματώνουν στοιχεία διαφορετικών συστημάτων. Η δομή, οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των περισσότερων έχουν εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου ως αποτέλεσμα μεταρρυθμίσεων και αλλαγών της δημόσιας διοίκησης, ενώ το καθεστώς ανεξαρτησίας τους αποτελεί προαπαιτούμενο για την προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ.

3.2. Η οργάνωση της συνεργασίας των ΑΟΕ

Ο δημόσιος έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δημοκρατικού συστήματος. Όλες οι χώρες έχουν προχωρήσει σε ρυθμίσεις που διασφαλίζουν ότι οι δαπάνες, αλλά και τα έσοδα διενεργούνται με τρόπο διαφανή, νόμιμο, αλλά και προς όφελος των πολιτών. Αυτός ο έλεγχος αποκρυσταλλώνεται σε θεσμούς που λειτουργούν ως εξωτερικοί ελεγκτές, που διερευνούν με τρόπο ανεξάρτητο και αντικειμενικό εάν τηρήθηκαν οι ισχύοντες κανόνες, αλλά πολλές φορές μέσα από τις εκθέσεις τους προχωρούν και σε εκτιμήσεις για την αποτελεσματική, αποδοτική και οικονομική χρήση των πόρων που διατίθενται.

Σε ευρύτερο πλαίσιο το ΕΕΣ καλείται να ελέγξει πόρους που ενώ εκπορεύονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, όμως τα κονδύλια αυτά διαχειρίζονται τα κράτη μέλη. Τα ΑΟΕ των κρατών μελών είναι ανεξάρτητα (αυτό εξάλλου αποτελεί μεταξύ άλλων προϋπόθεση για την προσχώρηση μιας χώρας στην ΕΕ), χωρίς να υπάρχει κάποια ιεραρχική σχέση μεταξύ αυτών και του ΕΕΣ. Έτσι η συνεργασία αποτελεί πολύ σημαντικό παράγοντα για την εκπλήρωση της αποστολής του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτό αναγνωρίζεται και στις διατάξεις της ΣΛΕΕ, όπου στο άρθρο 287 ορίζεται ότι «ο έλεγχος στα κράτη μέλη ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή εάν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το (Ευρωπαϊκό) Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους». Η ανάγκη συνεργασίας με πνεύμα εμπιστοσύνης των ελεγκτικών σωμάτων, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους, συμπεριελήφθη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ στη Συνθήκη της Νίκαιας (υπογράφηκε 26/2/2001, έναρξη ισχύος 1/2/2003) και συγκεκριμένα στη δήλωση 18 της Τελικής Πράξης «η Διάσκεψη καλεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά όργανα ελέγχου να βελτιώσουν το πλαίσιο και τις συνθήκες της συνεργασίας του, διατηρώντας ταυτόχρονα την αντίστοιχη αυτονομία τους. Προς το σκοπό αυτό ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι δυνατόν να συστήσει επιτροπή επαφών με τους προέδρους των εθνικών οργάνων ελέγχου».

Τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η συνεργασία μεταξύ των ΑΟΕ (και από κοινού ελεγκτικές εργασίες) είναι μια εξαιρετική βάση για τη δημιουργία γνώσης, την ανταλλαγή γνώσεων και τη ροή των βέλτιστων πρακτικών και αξιόπιστων πληροφοριών. Το ΕΕΣ αντιλαμβάνόμενο τη σημασία και τις λανθάνουσες ευκαιρίες αξιοποίησης των μη συμβατικών πόρων, όπως η γνώση και το κοινωνικό κεφάλαιο (υπό την έννοια των θετικών εξωτερικοτήτων, των συνεργειών που προκύπτουν από τις επίσημες και ανεπίσημες δομές συνεργασίας, την αμοιβαία εμπιστοσύνη και αναγνώριση εντός της κοινότητας των ΑΟΕ) προσπαθεί να ενισχύσει πιο αποτελεσματικές σχέσεις μεταξύ των ομότιμων Οργάνων.

Διακρίνονται δύο είδη συνεργασίας (Nagy, 2012). Αφενός υπάρχει η **ρυθμιζόμενη ελεγκτική συνεργασία**, η οποία προκύπτει από το άρθρο 287 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία τα εθνικά ΑΟΕ συνεργάζονται με το ΕΕΣ στο πλαίσιο ελέγχου των εσόδων και δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, βελτιώνοντας τις μεθόδους ελέγχου και την εφαρμογή διεθνών προτύπων ελέγχου. Αφετέρου υπάρχει και η **εθελοντική συνεργασία**, κατά την οποία οι συμμετέχοντες αναγνωρίζοντας τα οφέλη των αμοιβαίων πλεονεκτημάτων επιδιώκουν τη συνεργασία, την σύμπληξη κοινών δεσμών και ανταλλαγής εμπειριών σε εθελοντική βάση. Τέτοιο εγχείρημα αποτελεί η **Επιτροπή Επαφών** (Comitte Contact - CC), που αποτελείται από τους προέδρους των ΑΟΕ των κρατών μελών και των υπό ένταξη χωρών της ΕΕ. Η Επιτροπή είναι ένα αυτόνομο, μη πολιτικό, ανεξάρτητο όργανο που προωθεί την ανταλλαγή επαγγελματικών γνώσεων και εμπειριών για τις δραστηριότητες ελέγχου πάνω στον προϋπολογισμό της ΕΕ και συναφή θέματα. Οι επικεφαλής των ΑΟΕ συνέρχονται τουλάχιστον άπαξ ετησίως για συνομιλίες σχετικά με την περαιτέρω βελτίωση της συνεργασίας. Οι συνεδριάσεις τους προετοιμάζονται από τους Συνδέσμους, των οποίων τα καθήκοντα περιλαμβάνουν, επίσης, τον συντονισμό του προγραμματισμού των ελέγχων του ΕΕΣ στα κράτη μέλη, τον συντονισμό των δραστηριοτήτων των ομάδων εργασίας για ειδικά ελεγκτικά θέματα και την τακτική ανταλλαγή πληροφοριών γενικής φύσης.

Συμβάλλοντας στην διερεύνηση του επιπέδου συνεργασίας του ΕΕΣ με τα άλλα ΑΟΕ με ειδική αναφορά στο ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο ο κ. Μηλιώνης Νικόλαος, σε συνέντευξη στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας αναφέρει ότι «*συνεργαζόμαστε με τα ΑΟΕ της ΕΕ στο πλαίσιο της Επιτροπής Επαφών και των ομάδων εργασίας της, όπου συζητούμε τις τρέχουσες εργασίες και θέματα κοινού ενδιαφέροντος και καθορίζουμε κοινές θέσεις για αναδυόμενα θέματα ελέγχου και λογοδοσίας. Οι συνεδριάσεις της Επιτροπής είναι επίσης μια καλή ευκαιρία για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Για παράδειγμα, στην τελευταία συνεδρίαση της CC συζητήσαμε θέματα ελέγχου που προκύπτουν από τη Διευκόλυνση Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Σε μια ευρύτερη ομάδα, συμμετέχουμε επίσης ενεργά στις ομάδες EUROSAI και INTOSAI και στις ομάδες εργασίας τους, όπως η Επιτροπή Επαγγελματικών Προτύπων INTOSAI (της οποίας προεδρεύουμε επί του παρόντος) ή η ομάδα εργασίας INTOSAI για τον περιβαλλοντικό έλεγχο. Εκτός από τη θέσπιση προτύπων, οι ομάδες εργασίας είναι ένα σημαντικό φόρουμ για την ανταλλαγή γνώσεων, την κοινή κατάρτιση και τη συζήτηση της συνεργασίας σε θέματα ελέγχου. Όταν πρόκειται για τη **διενέργεια ελέγχων από κοινού με άλλα ΑΟΕ, έχουμε συμμετάσχει στο παρελθόν σε συνεργατικούς/συντονισμένους ελέγχους** (π.χ. το 2011 στο πλαίσιο του ελέγχου των γεωργικών δαπανών για τη δήλωση αξιοπιστίας μας ή σε συνεργατικό έλεγχο*

της ποιότητας του αέρα στο 2019). **Τέτοιες μορφές συνεργασίας είναι ωστόσο πολύπλοκες, π.χ. λόγω του εσωτερικού κανονισμού των εμπλεκόμενων ΑΟΕ, της αντίστοιχης ανεξαρτησίας τους, της εμπιστευτικότητας των πορισμάτων μέχρι την έγκρισή τους, καθώς και των διαφορετικών καθηκόντων και ρόλων τους στα κράτη μέλη. Είναι πιο σύνηθες να δημοσιεύονται περιλήψεις ευρημάτων ελέγχου ή να παρέχεται σχετικό υλικό για μια κοινή έκθεση.** Όσον αφορά συγκεκριμένα **το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο**, εκτός από τη συμμετοχή του στην CC (π.χ. στην τελευταία συνεδρίαση, ο Πρόεδρος κ. Σαρμάς έκανε παρουσίαση για το RRF), το Ελεγκτικό Συνέδριο απέστειλε έναν αριθμό αποσπασμένων εθνικών εμπειρογνομώνων στο το ECA, που συνέβαλαν στο έργο μας και μπόρεσαν να μοιραστούν την εμπειρία που αποκτήθηκε στο ECA όταν επέστρεψαν στην Ελλάδα».

Η συνεργασία μεταξύ των ΑΟΕ ενισχύθηκε με τις Συνθήκες που υπογράφηκαν σε όλη την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Όμως αυτό εναρμόνισε και την πρακτική αναγκαιότητα που δημιούργησε η διαφοροποιημένη αρχιτεκτονική στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Ειδικότερα στη δημοσιονομική διαχείριση ο προϋπολογισμός που αποκτά νέα δυναμική με την είσπραξη ίδιων πόρων, ο ρόλος της Επιτροπής, αλλά και των εθνικών αρχών των κρατών μελών που αποκτούν μεγαλύτερο ρόλο στη διαχείριση των κοινοτικών πόρων, δημιουργεί επιτακτική και αναγκαία τη συνεργασία των εθνικών ελεγκτικών οργάνων σε τοπικό επίπεδο με το Ελεγκτικό Σώμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.3. Η λειτουργία των ΑΟΕ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ υπάρχουν ανεξάρτητα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου που παρά τις διαφορές ως προς τη δομή, τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες που ασκούν, διενεργούν έλεγχο των δημοσίων εσόδων και δαπανών, καταρτίζοντας Εκθέσεις με τα αποτελέσματα των ελεγκτικών τους εργασιών. Με την δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων τους επιδιώκουν να συμβάλλουν στην αμερόληπτη και αντικειμενική υποστήριξη του κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων, στην επισήμανση παθογενειών της δημοσιονομικής διαχείρισης, στην καλύτερη λειτουργία των ελεγχόμενων φορέων μέσω των συστάσεων που διατυπώνουν, αλλά και στην ενημέρωση του Τύπου και των πολιτών για την αποτελεσματική και οικονομική χρήση των δημοσίων πόρων.

Συγκριτικά, κοινό σημείο όλων των ΑΟΕ με το ΕΕΣ είναι η ανεξαρτησία τους έναντι της εκτελεστικής εξουσίας την οποία ελέγχουν. Υπάρχουν όμως στοιχεία που τα διαφοροποιούν μεταξύ τους. Συγκεκριμένα ορισμένα ΑΟΕ διαθέτουν εξουσίες δικαιοδοτικού οργάνου, που τους επιτρέπει να κινούν νομικές διαδικασίες κατά διαχειριστών δημοσίου χρήματος που εμπλέκονται σε παρατυπίες με αντικείμενο δημόσιες δαπάνες ή περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου και να επιβάλουν κυρώσεις σε φυσικά πρόσωπα στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.

Στη σχέση τους με τα Κοινοβούλια, τα ΑΟΕ παρά τις διαφοροποιήσεις τους, και το αν κάποια αποτελούν μέρος του μηχανισμού κοινοβουλευτικής εποπτείας, διατηρούν στενή συνεργασία με

αυτά. Κυρίως η σχέση αυτή είναι σχέση αναφοράς, μια και σε αυτά απευθύνονται οι εκθέσεις ελέγχου που συντάσσονται, συζητούν ειδικότερα θέματα ελέγχου με τις ειδικές επιτροπές προϋπολογισμού των Κοινοβουλίων, παρίστανται ή παρουσιάζουν ενώπιον των εθνικών αντιπροσωπειών το ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων που καταρτίζουν. Επίσης τα Κοινοβούλια παίζουν καθοριστικό ρόλο διορισμό του Προέδρου του Σώματος, σε ορισμένες περιπτώσεις τα κοινοβούλια εγκρίνουν τον προϋπολογισμό τους ή ορίζουν εξωτερικό ελεγκτή για τον έλεγχο των λογαριασμών τους.

ΑΟΕ	Διευθύνον όργανο/Επικεφαλής ΑΟΕ	Δικαιοδοτική αρμοδιότητα	Μέρος του μηχανισμού κοινοβουλευτικής εποπτείας
Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	Συλλογικό Όργανο		
ΑΥΣΤΡΙΑ	Πρόεδρος		Ναι
ΒΕΛΓΙΟ	Γενική Συνέλευση	Ναι	
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	Πρόεδρος + 2 Αντιπρόεδροι		
ΓΑΛΛΙΑ	Πρώτος Πρόεδρος + 6 Πρόεδροι Κλιμακίων	Ναι	
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Πρόεδρος, Σύγκλητος		
ΔΑΝΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι
ΕΛΛΑΔΑ	Ολομέλεια	ναι	
ΕΣΘΟΝΙΑΣ	Γενικός Ελεγκτής		
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι
ΙΣΠΑΝΙΑ	Ολομέλεια	ναι	ναι
ΙΤΑΛΙΑ	Πρόεδρος	ναι	
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	Συμβούλιο		
ΚΡΟΑΤΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		
ΚΥΠΡΟΣ	Γενικός Ελεγκτής		
ΛΕΤΟΝΙΑ	Συμβούλιο - Γενικός Ελεγκτής		
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδρος + 3 Σύμβουλοι		
ΜΑΛΤΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	Πρόεδρος		ναι
ΠΟΛΩΝΙΑ	Πρόεδρος (Συλλογικό όργανο)		ναι
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	Πρόεδρος, Ολομέλεια	ναι	
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	Ολομέλεια		
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	Πρόεδρος		
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	Σύγκλητος		
ΣΟΥΗΔΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι
ΤΣΕΧΙΑ	Συμβούλιο		
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	Γενικός Ελεγκτής		ναι

Πηγή ΕΕΣ: Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα στην ΕΕ - Επισκόπηση

Τα κύρια είδη ελέγχου που διενεργούν είναι:

Χρηματοοικονομικοί έλεγχοι: αφορούν στην εξέταση εγγράφων, εκθέσεων, συστημάτων εσωτερικών δικλίδων ελέγχου, των λογιστικών και οικονομικών διαδικασιών, ώστε να διακριβωθεί η ακριβής εικόνα της οικονομικής κατάστασης των χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με διεθνώς αποδεκτά πρότυπα.

Έλεγχοι συμμόρφωσης: διενέργεια ελέγχων για την επαλήθευση ότι η χρηματοοικονομική διαχείριση της ελεγχόμενης οντότητας, δραστηριότητας ή προγράμματος είναι σύμφωνη με τις ισχύουσες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις.

Έλεγχοι επιδόσεων: εξέταση προγραμμάτων, πράξεων, συστημάτων και διαδικασιών που χρησιμοποιούνται στη διαχείριση των πόρων, ώστε να αξιολογηθεί η οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική χρήση τους.

Τα ΑΟΕ ελέγχουν τα έσοδα και τις δαπάνες των προϋπολογισμών σε επίπεδο Κεντρικής Κυβέρνησης ή/και σε ομοσπονδιακό και σε ορισμένες περιπτώσεις και σε επίπεδο περιφερειακού ή τοπικού επιπέδου. Επίσης ελεγχόμενες οντότητες είναι και οι κρατικές επιχειρήσεις. Οι έλεγχοι καταρτίζονται με ετήσιες διαδικασίες προγραμματισμού, βάσει πολυετούς στρατηγικής, με διάφορα κριτήρια, όπως ο κίνδυνος, ο αντίκτυπος και η μελλοντική εξέλιξη συγκεκριμένων τομέων πολιτικής. Σε ορισμένες χώρες το Κοινοβούλιο, οι Υπουργοί ή ακόμη και ιδιώτες/φορείς μπορούν να ζητήσουν διενέργεια συγκεκριμένου ελέγχου, ωστόσο με λίγες εξαιρέσεις τα ΑΟΕ δεν είναι υποχρεωμένα να αναλάβουν αυτόν τον έλεγχο.

Όλα τα ΑΟΕ καταρτίζουν Εκθέσεις με τις διαπιστώσεις, τις παρατηρήσεις τους, τα ελεγκτικά συμπεράσματα, διατυπώνοντας συστάσεις για αποκατάσταση διαπιστούμενων αδυναμιών, παρέχοντας πολύτιμη πληροφόρηση στους φορείς που χαράσσουν πολιτική. Ορισμένα ΑΟΕ γνωμοδοτούν είτε με δική τους πρωτοβουλία, είτε κατόπιν ειδικού αιτήματος σχετικά με νομοσχέδια περί θεμάτων χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Οι Εκθέσεις δημοσιεύονται και υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο, πλην ορισμένων περιπτώσεων για ευαίσθητους τομείς, όπως είναι η εθνική ασφάλεια/άμυνα.

Τέλος η κατάταξη για ορισμένα ΑΟΕ πραγματοποιείται σε σχέση με τη νομοθετική εξουσία ανάλογα με το ιστορικό κριτήριο ίδρυσής τους, και συγκεκριμένα:

1. ΑΟΕ που προϋπήρχαν των νομοθετικών οργάνων, με αποτέλεσμα να μην επηρεαστεί η νομική τους φύση (Ελλάδα, Γαλλία, Ιταλία)
2. ΑΟΕ που ιδρύθηκαν μετά την εγκαθίδρυση της συνταγματικής τάξης, με αποτέλεσμα η λειτουργία τους (εκλογή προέδρου, αρμοδιότητες/δραστηριότητες) να υπαχθεί στον έλεγχο των προγενέστερα ιδρυθέντων νομοθετικών οργάνων (Βέλγιο, Γερμανία, Ολλανδία).

3.4. Πρότυπα Ελέγχου

Η ανάγκη λογοδοσίας σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον απαιτεί εναρμόνιση των κανόνων ελέγχου, ώστε αφενός να συγκρίνονται με όμοιο τρόπο τα οικονομικά μεγέθη και στοιχεία και αφετέρου να διασφαλίζεται η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Το πλαίσιο τεχνικών οδηγιών, πρακτικών και κοινών προτύπων για τον έλεγχο του δημοσίου τομέα σε διεθνές επίπεδο διαμορφώθηκε από τη συστηματική εργασία του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων – INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), που ιδρύθηκε το 1953. Μέσα από μια σειρά διασκέψεων, υπογράφηκε το 1977 στη Λίμα του Περού η πρώτη συμφωνία (Διακήρυξη της Λίμα – Lima Declaration) που θέσπισε τα πρώτα πρότυπα ελέγχου στο δημόσιο τομέα θέτοντας τους πρώτους στόχους και τα θέματα αναφορικά με την ελεγκτική πρακτική, τονίζοντας τη σημασία των ανεξάρτητων ελέγχων χωρίς ακόμη να δηλώνεται η αναγκαιότητα ύπαρξης ανεξάρτητων Ελεγκτικών Οργάνων.

Στο Συνέδριο του Μεξικό το 2007 (Mexico Declaration) διακηρύσσεται με σαφήνεια ότι οι στόχοι των Ανωτάτων Ελεγκτικών Σωμάτων μπορούν να επιτευχθούν μόνο εφόσον αυτά είναι ανεξάρτητα, έχουν δηλαδή οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία για να διεκπεραιώνουν σωστά τους ελέγχους που διενεργούν. Οι οκτώ βασικές αρχές της Διακήρυξης περιλαμβάνουν την ανάγκη ύπαρξης κατάλληλου και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου σε κάθε χώρα και εφαρμογή των διεθνών κανόνων ελέγχου, την ανεξαρτησία των μελών των Ελεγκτικών Οργάνων, την χρηματοοικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και τη διακριτική ευχέρεια κατά τη λειτουργία τους. Επίσης αναγνωρίζεται η υποχρέωση πλήρους πρόσβασης σε πληροφορίες, το δικαίωμα και την υποχρέωση αναφοράς των εργασιών τους, η ελευθερία λήψης αποφάσεων για το περιεχόμενο και τη δημοσίευση των εκθέσεων ελέγχου και η ανάγκη ύπαρξης μηχανισμών παρακολούθησης υλοποίησης των προτάσεων (συστάσεων) που διατυπώνονται στους ελεγχόμενους φορείς για βελτίωση.

Σε συνέχεια των μέχρι τότε διακηρύξεων στη Νότια Αφρική το 2010 υπογράφεται η Διακήρυξη της Νότιας Αφρικής (South Africa Declaration), με την οποία διαμορφώνεται ένα επικαιροποιημένο πλαίσιο προτύπων που λαμβάνει υπόψη τόσο την ανάγκη συμφωνίας με τις κανονιστικές και νομικές απαιτήσεις της κάθε χώρας, όσο και την επιδίωξη αξιολόγησης και παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας των πρακτικών και των ελεγκτικών προτύπων που καθορίστηκαν. Οι σειρές επαγγελματικών προτύπων που διαμορφώθηκαν είναι δύο:

Α) Τα «**Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων**» (International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAIs), που περιλαμβάνουν θεμελιώδεις αρχές ελέγχου και προαπαιτούμενα για τη λειτουργία των ΑΟΕ, θεμελιώδεις αρχές ελέγχου και οδηγίες ελέγχου.

Πιο συγκεκριμένα το κοινό πλαίσιο προτύπων και οδηγιών ελέγχου INTOSAI (που αποτελεί συνένωση και αναδιοργάνωση υφιστάμενων ελεγκτικών οδηγιών) διαμορφώθηκε σε τέσσερα επίπεδα. Το **πρώτο επίπεδο** (Θεμελιώδεις Αρχές – Founding Principles ISSAI-1) περιλαμβάνει ένα μόνο πρότυπο, το ISSAI-1,

ουσιαστικά τη Διακήρυξη της Λίμα, που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες επί των ελεγκτικών εργασιών ζητώντας αποτελεσματικές ΑΟΕ. Το **δεύτερο επίπεδο** (Προαπαιτούμενα για τη λειτουργία των ΑΟΕ - Prerequisites for the Functioning of SAIs, ISSAIs 10-99) περιλαμβάνει τα πρότυπα ISSAIs 10-99, δηλαδή τα προαπαιτούμενα για τη λειτουργία των ΑΟΕ, τις οδηγίες που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, τις αρχές δεοντολογίας, της ηθικής και του ποιοτικού ελέγχου των δραστηριοτήτων των ΑΟΕ. Το **τρίτο επίπεδο** (Θεμελιώδεις Ελεγκτικές Αρχές Fundamental Auditing Principles ISSAIs 100-999) περιλαμβάνει τα πρότυπα ISSAIs 100-999 που περιέχουν τις κοινές διακηρύξεις των μελών για τις γενικά αποδεκτές επαγγελματικές αρχές (βασικές αρχές και πρότυπα διακυβέρνησης ελεγκτικού έργου και αναφορών ελέγχου), για τη διενέργεια ανεξάρτητων και αποτελεσματικών ελέγχων του δημοσίου τομέα. Τέλος το **τέταρτο επίπεδο** (Κατευθυντήριες Ελεγκτικές Αρχές – Auditing Guidelines ISSAIs 1000-5999) περιλαμβάνει τα πρότυπα ISSAIs 1000-5999 και εξειδικεύουν τις θεμελιώδεις αρχές σε ένα περισσότερο λεπτομερειακό πλαίσιο εντολών, ώστε να χρησιμοποιείται καθημερινά από τα ελεγκτικά όργανα. Σε αυτό το επίπεδο περιλαμβάνονται οδηγίες εφαρμογής τόσο για χρηματοοικονομικούς ελέγχους, που βασίζονται στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου ISA που εκδίδονται από το Συμβούλιο Διεθνών Προτύπων και Διασφάλισης (IAASB) και το Διεθνή Οργανισμό Λογιστών (IFAC), όσο και για ελέγχους αποδοτικότητας (performance auditing) και κανονιστικής συμμόρφωσης (compliance auditing).

Β) τις «**Κατευθυντήριες Οδηγίες Καλής Διακυβέρνησης του INTOSAI**» (INTOSAI GOVs), που περιλαμβάνουν έγγραφα και οδηγίες για την επαγγελματική αξιολόγηση μέτρων που λαμβάνονται από τους φορείς, εστιάζοντας δηλαδή το ενδιαφέρον των ωφελειών από τον εσωτερικό έλεγχο του ίδιου του φορέα. Τα Πρότυπα INTOSAI GOVs αριθμούνται από 9000 μέχρι και 9999 και περιλαμβάνονται ως αναπόσπαστο μέρος του συστήματος *INTOSAI*, χωρίς να είναι στην ουσία πρότυπα και πρακτικές καθεαυτού ελεγκτικής διαδικασίας.

Ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει τη θεωρητική σκέψη είναι και η **νομική φύση**, αλλά και η **δημοκρατική νομιμοποίηση των ελεγκτικών προτύπων**. Σε παγκόσμιο επίπεδο υπάρχει μία αυξανόμενη τάση να παράγονται από οργανωμένα διεθνή δίκτυα, που εμπλέκουν δημόσιους, ιδιωτικούς ή υβριδικούς φορείς, λύσεις της διεθνούς νομοθεσίας που έχουν τη μορφή κατευθυντήριων γραμμών, προτύπων ή διακηρύξεων. Αυτή η παραγωγή «άτυπων κανόνων (informal law)» είναι αποτέλεσμα αφενός της ανάδυσης ισχύος του ιδιωτικού τομέα στη παραγωγή ευέλικτων, άτυπων και πιο αποτελεσματικών θεσμών και αφετέρου της μείωσης του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους. Παράδειγμα ανεπίσημης θέσπισης του διεθνούς δικαίου αποτελούν τα πρότυπα που χρησιμοποιούνται για τους οικονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους συμμόρφωσης του ΕΕΣ. Αποτελεί μια ιδιότυπη «θεσμική συμπληρωματικότητα» μεταξύ της διεθνικής ιδιωτικής ρύθμισης και των δημόσιων νομικών ρυθμίσεων και κανόνων (Brenninkmeijer, Moonen, Debets, Hock, 2018).

Η εξισορρόπηση που πρέπει να επιτευχθεί είναι μεταξύ αφενός των γενικών αρχών δικαίου που προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο και απονέμουν τις αρμοδιότητες και στο ίδιο το ΕΕΣ και αφετέρου στις

εναλλακτικές λύσεις αντί νομικών κανόνων, τις ρυμίσεις “soft law”, τις βέλτιστες πρακτικές, και τα πρότυπα που αποτελούν προϊόν της παγκόσμιας ιδιωτικής ρύθμισης. Το κράτος από «δημιουργός κανόνων» γίνεται «λήπτης κανόνων» (Caffagi F. αναφ. σε Brenninkmeijer, et al, 2018). Όμως δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι η σημασία αυτών των ρυθμίσεων/προτύπων έχει αυξηθεί ιδιαίτερα μετά και από την κρίση του 2008. Τα συστήματα ορθής χρηματοοικονομικής αναφοράς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο παρέχοντας στα αρμόδια όργανα για τη λήψη αποφάσεων οργάνων ουσιαστικές πληροφορίες. Για το ΕΕΣ η χρήση τέτοιων προτύπων υποστηρίζει τη διασφάλιση της διαφάνειας στη χρηματοοικονομική διαχείριση, τον εντοπισμό των κινδύνων και καθοδήγηση των υπεύθυνων χάραξης των κοινοτικών πολιτικών.

Θέτοντας ένα συνεκτικό πλαίσιο, τόσο για τον ιδιωτικό όσο για το δημόσιο τομέα, η χρήση ελεγκτικών προτύπων αποτελεί εργαλείο για την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης για καλή διακυβέρνηση. Αυτή η εμπιστοσύνη εκφράζεται διαφορετικά βεβαίως στον ιδιωτικό τομέα, όπου προέχει το οικονομικό κέρδος, σε αντίθεση με το δημόσιο, όπου επιδιώκεται το κοινωνικό κέρδος. Γι’ αυτό και η κοινωνική ευημερία αξιολογείται διαφορετικά στο βαθμό που αυτή είναι εφικτή. Στις εκθέσεις που συντάσσει το ΕΕΣ αναζητά τον αντίκτυπο μέτρων και πολιτικών, γνωρίζοντας ότι αυτές μπορεί να έχουν παρενέργειες σε πολλούς τομείς και ότι είναι δύσκολο να μετρηθούν σε χρονικό διάστημα ενός λογιστικού έτους, ενώ οι επιπτώσεις πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μέσω ελέγχου επιδόσεων, ώστε οι πολιτικές αυτές να διορθώνονται έγκαιρα.

Τα πρότυπα λογιστικής αναφοράς και χρηματοοικονομικού ελέγχου ξεκινούν τον κύκλο ζωής ως άτυποι κανόνες από διεθνικές επαγγελματικές οργανώσεις. Στο δημόσιο τομέα μπορούν να μετατραπούν σε ήπιο δίκαιο εφόσον εγκριθούν από τα αρμόδια όργανα, όπως στη προκειμένη περίπτωση από το ΕΕΣ και υιοθετηθούν στην καθημερινή ελεγκτική πρακτική τους. Με τον τρόπο αυτό το ήπιο δίκαιο υπεισέρχεται και αποτελεί τμήμα του επίσημου δικαίου της Ένωσης παίρνοντας χαρακτηριστικά κανόνα. Τα πρότυπα αναφοράς και ελέγχου που εφαρμόζονται καλύπτουν μία δομή τεσσάρων επιπέδων: α) το νομικό πλαίσιο, β) τις γενικές αρχές, γ) κοινή λογική και δ) τις βέλτιστες πρακτικές. Τα πρότυπα στον ιδιωτικό τομέα δηλαδή συντάσσονται με διαφορετικό νομικό πλαίσιο – εκείνο των συμβάσεων – από αυτό που ισχύει για το δημόσιο. Ο οικονομικός έλεγχος στον ιδιωτικό τομέα ως γενική αρχή δεν συμπίπτει με εκείνον του δημοσίου. Οι ιδιώτες έχουν άλλα οικονομικά κίνητρα, δρουν σε παγκόσμιο επίπεδο, χρειάζονται ακριβή ποσοτικά στοιχεία. Στο δημόσιο υπάρχει μια πιο ποιοτική προσέγγιση. Λαμβάνονται υπόψη γενικές αρχές δικαίου όπως η ασφάλεια δικαίου, η προστασία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αναλογικότητα, η διαφάνεια, η χρηστή διοίκηση, η προστασία της ιδιωτικής ζωής.

Η στήριξη της δημόσιας δράσης στο συνταγματικό ή ευρύτερα στο ενωσιακό δίκαιο σημαίνει ότι δεν μπορεί μία κυβέρνηση ή η ΕΕ να λειτουργεί με αποκλειστικό γνώμονα κριτήρια ιδιωτικοοικονομικά. Οπωσδήποτε και αντιγράφει πρότυπα διεθνικών οργανώσεων σε ζητήματα οικονομικού ελέγχου. Για θέματα που δεν καλύπτονται από αυτά αναπτύσσουν δικά τους πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές ορθού ελέγχου που εναρμονίζονται με τις αρχές δικαίου και τη χρηστή δημόσια διοίκηση, λειτουργώντας μέσα σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα λογοδοσίας και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

3.5. Καταπολέμηση της Απάτης, της δωροδοκίας και της παράνομης δραστηριότητας – συνεργασία με OLAF και EPPO

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρώντας σημαντικό ζήτημα την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού υιοθετεί μέτρα για την αντιμετώπιση θεμάτων που εγείρουν ζητήματα διαφθοράς και παράνομης δραστηριότητας με τους πόρους της. Η ίδια η ΣΛΕΕ στο άρθρο 325 εισάγει την υποχρέωση της Ένωσης και των κρατών μελών καταπολέμησης της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης λαμβάνοντας μέτρα σε εθνικό επίπεδο, αλλά και συντονίζοντας τη δράση τους για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

Πιο συγκεκριμένα προχώρησε σε ενίσχυση μηχανισμών καταπολέμησης φορολογικής απάτης και φοροδιαφυγής (πρόγραμμα Hercule συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών AFIS, σύστημα διαχείρισης παρατυπιών IMS, κεντρικό ηλεκτρονικό σύστημα πληροφοριών για πληρωμές CESOP, κ.α.), στο σχεδιασμό νέων εκσυγχρονισμένων πολιτικών και στρατηγικών στο πλαίσιο μιας καλύτερης διακυβέρνησης, αλλά και στην έκδοση Οδηγίας, της ΕΕ 2017/1371 (Οδηγία PIF), που στοχεύει να αυξήσει το επίπεδο προστασίας με εναρμόνιση των ορισμών, των κυρώσεων και των περιόδων παραγραφής των ποινικών αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office γνωστή ως OLAF από το ακρωνύμιο στα γαλλικά Office europeen de lutte antifraud) ξεκίνησε να λειτουργεί από το 1999 για να διερευνά περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και σοβαρών παραπτωμάτων εντός των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Η δημιουργία της έγινε με πρόταση της Επιτροπής Santer, αλλά και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Ευρωκοινοβουλίου, αντικαθιστώντας την UCLAF (Unit for the Coordination of Fraud Prevention), που λειτούργησε από το 1988 χωρίς ικανοποιητική απόδοση στην εξέταση των υποθέσεων που χειρίστηκε.

Η αποστολή της είναι:

- η διενέργεια ανεξάρτητων ερευνών σε υποθέσεις απάτης και διαφθοράς εις βάρος των πόρων της ΕΕ, ώστε να διασφαλίζεται ότι όλα τα χρήματα των φορολογουμένων της ΕΕ καταλήγουν σε έργα που μπορούν να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας και ανάπτυξη στην Ευρώπη,
- η συμβολή της στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, με τη διερεύνηση σοβαρών παραπτωμάτων που διαπράττονται από υπαλλήλους της ΕΕ και μέλη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ,
- η χάραξη άρτιας πολιτικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης.

Μέσα από τροποποιήσεις του Κανονισμού επήλθαν ουσιαστικές βελτιώσεις που κατέστησαν την OLAF πιο αποτελεσματική, αποδοτική και ανεξάρτητη και ρύθμισαν τον τρόπο ερευνητικών καθηκόντων της με στόχο τη μέγιστη συμπληρωματικότητα με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία EPPO. Βέβαια θα πρέπει επίσης να

σημειωθεί ότι ενώ έχει την αρμοδιότητα έρευνας περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς ή άλλης παράνομης δραστηριότητας σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, ένα μικρό ποσοστό αυτών έχει ολοκληρωθεί με ανάκτηση των αμφισβητούμενων κονδυλίων.

Οι κανόνες που διέπουν τη σύσταση της ΕΡΡΟ περιέχονται στο άρθρο 86 της ΣΛΕΕ. Ο Κανονισμός για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εγκρίθηκε με τη διαδικασία της ενισχυμένης συνεργασίας στις 12/10/2017 και τέθηκε σε ισχύ την 20/11/2017. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία άρχισε να λειτουργεί την 1^η Ιουνίου 2021 και αποτελεί ανεξάρτητο όργανο της ΕΕ με εξουσίες έρευνας, δίωξης και παραπομπής ενώπιον της δικαιοσύνης αξιόποινων πράξεων σε βάρος του προϋπολογισμού της Ένωσης, όπως η απάτη, η διαφθορά, το ξέπλυμα χρήματος ή σοβαρές περιπτώσεις διασυνοριακής απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, σύμφωνα με τα οριζόμενα τόσο στην Οδηγία PIF όσο και στον κανονισμό 2017/1939 του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Απαρτίζεται από 22 μέλη, ένα από κάθε κράτος μέλος και λειτουργεί σε δύο επίπεδα:

σε **κεντρικό επίπεδο**, με έδρα το Λουξεμβούργο και αποτελείται από τον ευρωπαϊό Γενικό Εισαγγελέα, που διευθύνει, οργανώνει τις εργασίες και εκπροσωπεί την Εισαγγελία και ένα συλλογικό όργανο εισαγγελέων των συμμετεχόντων κρατών μελών, αρμόδιο για τον καθορισμό της στρατηγικής και των εσωτερικών κανόνων και τη διασφάλιση της συνοχής μεταξύ και εντός των υποθέσεων και

σε **εθνικό επίπεδο** με τους ευρωπαίους εντεταλμένους (εθνικούς) εισαγγελείς, που είναι υπεύθυνοι για τη διεξαγωγή των ποινικών ερευνών και διώξεων και τα μόνιμα τμήματα που παρακολουθούν και καθοδηγούν τις έρευνες και λαμβάνουν επιχειρησιακές αποφάσεις

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικός ελεγκτής δεν διαθέτει την εντολή έρευνας περιπτώσεων εικαζόμενης απάτης. Σε περιπτώσεις πιθανολογούμενης απάτης στο πλαίσιο των ελεγκτικών του εργασιών (συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τις επιδόσεις), αλλά και ύστερα από πληροφορίες που υποβάλλονται από τρίτους στο Συνέδριο, παραπέμπει στην OLAF τις περιπτώσεις υπόνοιας απάτης για διερεύνηση. Η OLAF αποφασίζει εάν θα προχωρήσει σε διοικητική έρευνα και αν χρειαστεί συνεργάζεται με τις αρχές των άλλων κρατών και την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι υπόνοιες απάτης που διαβιβάζει το ΕΕΣ στην OLAF αφορούν τεχνητή δημιουργία προϋποθέσεων για την εξασφάλιση χρηματοδότησης, με περιπτώσεις που εμπεριείχαν πλαστογράφηση επίσημων εγγράφων, τη χρήση επιχορηγήσεων για μη εγκεκριμένους σκοπούς, τη δήλωση δαπανών που δεν πληρούσαν τα κριτήρια επιλεξιμότητας, αλλά και παρατυπίες στον τομέα σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

3.6. Η λειτουργία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου

3.6.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Ελλάδα

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με Βασιλικό Διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833, αποτελώντας τον μακροβιότερο θεσμό που λειτούργησε ανελλιπώς μέχρι σήμερα. Συστάθηκε ως ανώτατη ελεγκτική αρχή της Διοίκησης, δικαστικά οργανωμένη, κατά το πρότυπο του γαλλικού Cours de Comptes, προσαρμοσμένο στα ελληνικά δεδομένα οργάνωσης του κράτους. Σκοπός του θεσμού αυτού ήταν ο έλεγχος «όλου του Λογιστικού Κράτους» συμπεριλαμβάνοντας εκτός των άλλων τους υπολόγους του δημοσίου, τη τοπική αυτοδιοίκηση, τα σχολεία και τα φιλανθρωπικά ιδρύματα, ενώ λίγο αργότερα (το 1864) στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανατέθηκε και ο κανονισμός των συντάξεων.

Οι αρμοδιότητες του ΕΛΣΥΝ κατά την πορεία λειτουργίας του υπέστησαν τροποποιήσεις, που αντανακλούν θεωρητικές και οργανωτικές αναζητήσεις. Με το ν.δ. 2712/1953 ανυψώθηκε σε Ανώτατο Δικαστήριο, γιατί καθιερώθηκε το ένδικο μέσο της αίτησης αναίρεσης ενώπιον της Ολομέλειας του Συνεδρίου, ενώ με τους πρόσφατους Ν.4700/2020 και Ν.4820/2021 θεσπίζεται ένα ενιαίο κείμενο δικονομίας και νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, ενσωματώνονται σε ενιαίο κείμενο οι ισχύουσες διατάξεις για το Συνέδριο, με προσαρμογή στα νεότερα δεδομένα της συνταγματικής νομολογίας, της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και τέλος ρυθμίζεται αναβαθμισμένη συνεργασία με το Κοινοβούλιο, ώστε αυτό να ενημερώνεται εμπειριστατωμένα σε τεχνοκρατικά, δημοσιονομικά και συνταξιοδοτικά θέματα.

Στην σύγχρονη μεταπολιτευτική περίοδο, με το Σύνταγμα του 1975 όπως αναθεωρήθηκε το 1986/2001 επιβεβαιώνεται η δικαστική αποστολή του, ενώ το άρθρο 98Σ διακρίνει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες του ΕΛΣΥΝ οι οποίες ορίζονται σε:

α. Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β. Έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ. Έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

δ. Γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Σύνταξη και υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.

στ. Εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

ζ. Εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Από τις παραπάνω αρμοδιότητες άλλες είναι ελεγκτικές (περιπτώσεις α, β, και γ), άλλες είναι γνωμοδοτικές (περιπτώσεις δ και ε) και άλλες είναι δικαιοδοτικές (περιπτώσεις στ και ζ), ενώ σύμφωνα με τη διατύπωση του συνταγματικού κειμένου δεν αποκλείει και την υπαγωγή στη δικαιοδοσία του Συνεδρίου και άλλων δικαιοδοτικών διαφορών («ανήκουν ιδίως») εφόσον δεν προβλέπεται η επίλυση αυτών από άλλα δικαστήρια.

Με τον οργανικό Ν. 4820/2021 το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζεται ως το ανώτατο δημοσιονομικό Δικαστήριο και ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου και η αμιγώς δικαστική του φύση διατηρείται ανεξάρτητα από τις ειδικότερες αρμοδιότητες που ασκεί. Προγραμματίζει και εκτελεί τους ελέγχους με πλήρη ανεξαρτησία από τη νομοθετική, εκτελεστική και λοιπή δικαστική λειτουργία.

Εναρμονίζεται με τις διεθνείς καλές πρακτικές και τις τάσεις που επικρατούν ιδιαίτερα στην ΕΕ. Πέρα από την παρακολούθηση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δαπανών, εξετάζει και την τήρηση των αρχών καλής διακυβέρνησης, τις διεθνείς υποχρεώσεις που αφορούν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την συνεχιζόμενη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Συμμετέχει σε διεθνείς οργανώσεις δικαιοδοτικών και ελεγκτικών θεσμών με παρόμοιες αρμοδιότητες. Ενισχύεται η συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο για την διενέργεια ελέγχων σε φορείς που διαχειρίζονται έσοδα και επιχορηγήσεις από την ΕΕ, ενώ υπάρχει πλέον η δυνατότητα συμμετοχής σε κοινούς ελέγχους με ομοειδείς ελεγκτικούς θεσμούς για την διεξαγωγή ελέγχων σε όμοιο αντικείμενο ελέγχου.

Στις ελεγκτικές του αρμοδιότητες περιλαμβάνονται οι απαιτούμενοι έλεγχοι για την σύνταξη και υποβολή στο Κοινοβούλιο της Ετήσιας Έκθεσης για το απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους («Διαδήλωσης»), δηλ. των καταστάσεων χρηματοοικονομικής θέσης της Κεντρικής Διοίκησης. Ο έλεγχος αυτός είναι κατασταλτικός, ενώ προβλέπεται προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας σε εξαιρετικές περιπτώσεις και ορισμένης κατηγορίας δαπανών ύστερα από εκτίμηση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων. Επιπλέον ελέγχει την οικονομική διαχείριση υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν χρηματοδοτηθεί από δημόσιους πόρους. Παγιώνοντας τις αλλαγές που εισήχθησαν με το Ν. 4055/2012, ο νέος Οργανικός Νόμος επαναλαμβάνει την αρμοδιότητα ελέγχου τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα), διενέργειας θεματικών ελέγχων συμμόρφωσης ή επιδόσεων σε τομείς ελεγκτικού ενδιαφέροντος, αλλά και του διαρκούς ελέγχου

της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων ως προς την ικανότητά τους να αποτρέπουν τους δημοσιονομικούς κινδύνους.

Στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες περιλαμβάνονται θεσμοθετημένη διατύπωση γνώμης σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 73Σ, και την παρ.1 περ.δ' του άρθρου 98Σ για νομοσχέδια που αφορούν σε απονομή σύνταξης, ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί επίσης σε νομοσχέδια μείζονος σπουδαιότητας επί θεμάτων δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων Γενικής Κυβέρνησης και επί θεμάτων δημοσίων συμβάσεων. Ακόμη γνωμοδοτεί σε σχέδια αποφάσεων Υπουργού Οικονομικών και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων επί θεμάτων χρηματοοικονομικής και λογιστικής τακτοποίησης και τέλος σε ερωτήματα από τους υπουργούς δημοσιονομικής φύσης εφόσον η γνώμη αυτή δεν προκαταλαμβάνει επίλυση διαφοράς που εκκρεμεί δικαστικά.

Η δικαστική φύση του Συνεδρίου του παρέχει και ιδιαίτερες δικαιοδοτικές αρμοδιότητες στις οποίες περιλαμβάνεται καταρχάς η εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του κράτους ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου για διαφορές από την απονομή σύνταξης σε δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, αλλά και στρατιωτικούς, κατεφαρμογή της παρ.1 του άρθρου 98Σ. Επίσης σύμφωνα με την περ.ζ' της παρ.1 του άρθρου 98Σ δικάζει και υποθέσεις που αφορούν σε αστική ευθύνη πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που υπηρετούν σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Στον Οργανικό Νόμο περιγράφονται και άλλες ειδικότερες δικαιοδοτικές αρμοδιότητες οι οποίες αφορούν σε εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά καταλογιστικών πράξεων ή αποφάσεων των οργάνων της διοίκησης επί θεμάτων διαχείρισης χρημάτων, υλικού επιχορηγήσεων και κάθε είδους χρηματοδότησης είτε από εθνικούς πόρους είτε από ενωσιακούς. Η εκδίκαση υποθέσεων περιλαμβάνει και αποφάσεις καταλογισμού σε βάρος δημοσιονομικών υπευθύνων, αλλά και λαβόντων για μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιοδήποτε τίτλο πληρωμής. Τέλος περιλαμβάνεται και το ένδικο μέτρο της αναίρεσης με την εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά πράξεων Κλιμακίου ή Επιτρόπου που εκδίδονται κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των απολογισμών των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, αλλά και των επιχορηγήσεων ή χρηματοδοτήσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες.

3.6.2. Σύγκριση των δύο Ελεγκτικών Σωμάτων

Παρόλο που η φύση των αρμοδιοτήτων των δύο Ελεγκτικών Σωμάτων είναι όμοιες, υπάρχουν διαφορές στη λειτουργία τους. Αυτές καθορίζονται κυρίως από το ιστορικό πλαίσιο που γεννήθηκαν και τις συγκεκριμένες ανάγκες που κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν. Το εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε τα πρώτα

χρόνια ύπαρξης του ελληνικού κράτους για τον έλεγχο διαχείρισης των δημοσιονομικών και κυρίως για την ομαλή εξυπηρέτηση των δανείων που πήρε το νέο κράτος για να χρηματοδοτήσει τον αγώνα για την ανεξαρτησία του.

Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό συνέδριο ιδρύθηκε στο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων οικονομικών και θεσμικών, απόρροια της Συνθήκης των Βρυξελλών, που αυτονόμησε τον κοινοτικό προϋπολογισμό με εισαγωγή «ιδίων πόρων» και αύξησε τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωκοινοβουλίου. Λειτουργήσε στο περιθώριο της λειτουργίας των επίσημων οργάνων των Κοινοτήτων, ήτοι του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου και ως επικουρικό όργανο της ΕΟΚ (Κανελλόπουλος Παναγ. 2010). Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναβαθμίστηκε σε θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ διευρύνονται και οι ελεγκτικές αρμοδιότητες στον δεύτερο και τρίτο πυλώνα δηλ. σε τομείς εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, αλλά και στους τομείς της συνεργασίας, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

Στην Ελλάδα το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργώντας σε ένα ευρύτερο σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, ήλεγχε προληπτικά δαπάνες υπουργείων, ΟΤΑ, αλλά και νομικών προσώπων. Ο προληπτικός έλεγχος διενεργούνταν σε συνεργασία με υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι οποίες εκκαθάριζαν τις δαπάνες και τις εξοφλούσαν. Οι Φορείς, δηλαδή οι Διατάκτες δεν είχαν την ευθύνη των δαπανών, παρά μόνο για το τμήμα της προετοιμασίας των σχετικών διαδικασιών που υποβάλλονταν στις υπηρεσίες εκκαθάρισης και πληρωμής. Αντιθέτως στο κοινοτικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου οι διατάκτες είχαν την ευθύνη των δαπανών που εκτελούσαν. Αυτοί θα έπρεπε να αξιολογούν τις ανάγκες και να προχωρούν στις νόμιμες και κανονικές διαδικασίες προκειμένου να εκτελεστεί ο προϋπολογισμός τους και να αποφευχθούν ενδεχόμενες παρανομίες. Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν προβαίνει σε προληπτικό, αλλά σε εκ των υστέρων έλεγχο των λογαριασμών και των σχετικών πράξεων διαχείρισης. Και αυτός δεν είναι καθολικός, αλλά δειγματοληπτικός. Δεν εξετάζεται η αξιοπιστία όλων δηλαδή των λογαριασμών των διατακτών για να διαπιστωθούν τυχόν ελλείμματα, αλλά ελέγχονται τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου, τα σφάλματα, οι αδυναμίες οι αστοχίες που προκαλούν μειωμένη οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα και διαστρεβλώνουν την ακρίβεια των λογαριασμών, τη μη συμμόρφωση με τις ισχύουσες πράξεις για τις διενεργούμενες δαπάνες.

Εξετάζοντας τους ίδιους τους ελέγχους, διαπιστώνεται ότι και τα δύο σώματα μπορούν να διενεργήσουν το ελεγκτικό τους έργο σε κάθε όργανο, οργανισμό ή φορέα που χρηματοδοτήθηκε ή επιδοτήθηκε από κοινοτικούς πόρους. Ο έλεγχος αυτός γίνεται επί δαπανών που πραγματοποιήθηκαν (δεδουλευμένη βάση) και συγκεκριμένα ελέγχονται οι πράξεις στις οποίες στηρίχθηκε η ανάληψη και βεβαιώθηκε η δημοσιονομική υποχρέωση, αλλά και η ίδια η διαδικασία υλοποίησης αυτής της υποχρέωσης.

Πέρα από τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προχωρά και σε έλεγχο της τήρησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εξελίχθηκε σε έλεγχο επιδόσεων. Στην ελληνική πρακτική αυτό δεν γινόταν, επειδή αυτός ο έλεγχος έτεινε να ταυτίζεται με έλεγχο σκοπιμότητας.

Όμως, υπό το πρίσμα των νέων αντιλήψεων και προσεγγίσεων που πρεσβεύει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ για εξωστρεφή προσανατολισμό του κράτους, προσανατολισμό στα αποτελέσματα και χρήση μηχανισμών και τεχνικών του δημοσίου τομέα, η έννοια της επίδοσης περιλαμβάνει ποιοτικά στοιχεία εξέτασης προγραμμάτων, πράξεων, συστημάτων και διαδικασιών διαχείρισης φορέων που διαχειρίζονται ενωσιακούς πόρους κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό. Δεν σχετίζεται, ούτε αξιολογεί τις πολιτικές αποφάσεις, αλλά την υλοποίησή τους. Στην Ελλάδα έλεγχοι επιδόσεων ξεκίνησαν να πραγματοποιούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο τα τελευταία έτη, εναρμονιζόμενο με παρόμοιες πρακτικές του ευρωπαϊκού ομολόγου Σώματος.

Επίσης στο πλαίσιο ενδυνάμωσης της λογοδοσίας, της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, της ενημέρωσης των πολιτών και της παγίωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της δράσης του κράτους, οι έλεγχοι και των δύο Σωμάτων καταλήγουν σε σύνταξη Εκθέσεων που αποτυπώνουν την επίσημη γνώμη για την αξιοπιστία των χρηματοοικονομικών στοιχείων του προϋπολογισμού, ακολουθώντας διεθνή πρότυπα ελέγχου και παραθέτοντας επαρκή και κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία των αποτελεσμάτων και των παρατυπιών. Αυτές υποβάλλονται στα θεσμικά όργανα και ιδιαίτερα στα Κοινοβούλια, ώστε αυτά να διαθέτουν τις απαραίτητες δημοσιονομικές πληροφορίες για χάραξη ή διόρθωση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Η σημαντικότερη διαφορά μεταξύ των δύο ελεγκτικών Σωμάτων είναι η δικαστική φύση, οι δικαιοδοτικές δηλαδή αρμοδιότητες που το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει σε αντίθεση με το ευρωπαϊκό. Αυτό το καθιστά δημοσιονομικό Δικαστήριο και μάλιστα Ανώτατο, εφόσον έχει την αρμοδιότητα εξέτασης αιτήσεων αναίρεσης, αποτελώντας αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο, ενώ η δικαστική του φύση διατηρείται ανεξάρτητα από άλλες ειδικότερες αρμοδιότητες που ασκεί. Με τις αποφάσεις του μπορεί να επιβληθούν πρόστιμα που κυρίως είναι καταλογισμοί σε βάρος δημοσιονομικών υπευθύνων για μη νόμιμες δαπάνες, καθώς επίσης να ακυρωθούν τίτλοι πληρωμής ως μη νόμιμοι και κανονικοί. Στο ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο τέλος το Σύνταγμα αποδίδει τόσο δικαστικές όσο και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες σε θέματα απονομής συντάξεων και αστικής ευθύνης δημοσίων υπαλλήλων.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο παρόλο που αποδίδεται του στην αγγλική και γαλλική γλώσσα ως Court, δεν διαθέτει δικαστικές αρμοδιότητες, δεν μπορεί δηλαδή ούτε να εκδικάσει δημοσιονομικές διαφορές, να εκδώσει δικαστικές αποφάσεις και πολύ περισσότερο να επιβάλλει πρόστιμα. Τα πορίσματα από τις ελεγκτικές εργασίες δεν υπόκεινται σε έλεγχο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παραμένει ένα ελεγκτικό και γνωμοδοτικό όργανο, οι πράξεις του οποίου (Εκθέσεις, Γνωμοδοτήσεις) αποτελούν έκφραση «ιδιαίτερης ένδειξης συμπεριφοράς» (ΔικΕΕ C-366/95) και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Υπό αυτό το πρίσμα αφενός το ΕΕΣ ασκεί δημοσιονομικό έλεγχο και το Δικαστήριο της ΕΕ δικαστικό έλεγχο. Ο πρώτος είναι ευρύτερος, διερευνητικός και εκτεταμένος, με μεγαλύτερη ευχέρεια μεθόδων, προτύπων και προσεγγίσεων των ποικίλης φύσεως δαπανών για να διαπιστωθεί εάν τηρήθηκαν οι διατάξεις των Συνθηκών και των Κανονισμών, αλλά και εάν τηρήθηκαν επιμέρους Πράξεις στην διαχείριση των Προγραμμάτων και

Έργων που υλοποιήθηκαν με κοινοτικούς πόρους. Ο δεύτερος εκκινά μετά από συγκεκριμένη αξίωση για την οποία πρέπει να αποφανθεί, χωρίς να προχωρά σε μια γενικότερη θεώρηση των πραγμάτων.

Σύμφωνα και με άλλες απόψεις, η μη δικαστική φύση του ΕΕΣ διαπιστώνεται και από την ίδια τη θεσμική συγκρότηση της ΕΕ. Το θεσμικό πλαίσιο δηλαδή της ΕΕ χαρακτηρίζεται από μία διάκριση λειτουργιών και όχι διάκριση εξουσιών με την κλασσική έννοια που συναντάται στα εθνικά Συντάγματα. Εκτός από την δικαστική λειτουργία, η οποία έχει διακριτή αποστολή την προστασία και το σεβασμό του ενωσιακού δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών, οι σχέσεις μεταξύ των άλλων ενωσιακών οργάνων διέπονται από την αρχή της θεσμικής ισορροπίας (Μηλιώνης, 1999).

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό του Ευρωπαϊκού Σώματος είναι ο συλλογικός χαρακτήρας της λειτουργίας του. «Είναι οργανωμένο ως Σώμα και ενεργεί ως συλλογικό όργανο», σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό του Οργάνου (L 103/1/10) και οι αποφάσεις λαμβάνονται συλλογικά, πέραν βεβαίως ειδικών περιπτώσεων που προβλέπονται διαφορετικά (π.χ. διορισμοί από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού EPSO). Ο Πρόεδρος κυρίως συντονίζει και εκπροσωπεί το ΕΕΣ στις εξωτερικές του σχέσεις, ενώ τα μέλη φέρουν συλλογικά την ευθύνη των εκθέσεων που εκδίδονται από τα Τμήματα ή και την Ολομέλεια.

Η συλλογικότητα είναι στην καρδιά της οργανωτικής δομής, των κανόνων και των διαδικασιών του ΕΕΣ. Αποτελεί αξία, νόρμα, κανόνα, πρότυπο που διαμορφώνει συμπεριφορές. Η σωστή λειτουργία του συλλογικού συστήματος είναι άρρηκτα συνδεδεμένη στην “συστημική νομιμότητα” του Συνεδρίου και στην οικονομική λογοδοσία του προϋπολογισμού της ΕΕ, παρόλο που το ΕΕΣ είναι ένας μόνο θεσμικός παράγοντας σε αυτήν την αλυσίδα λογοδοσίας σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα ελέγχου. (Stephenson, 2014). Η συλλογικότητα δεν περιορίζεται μόνο στην κορυφή, αλλά διαπερνά τη λειτουργία όλου του Σώματος.

Η προέλευσή της εντοπίζεται από τη σύσταση της σύστασης της Ελεγκτικής Επιτροπής το 1959, τα μέλη της οποίας προέρχονταν από εθνικά γραφεία ελέγχου ή Υπουργεία Οικονομικών, που ως αρμοδιότητα είχαν τον έλεγχο των λογαριασμών των νέων οργάνων. Η συλλογικότητα συνεχίστηκε και στο νέο θεσμό και ενυπάρχει σε όλα στάδια της διαδικασίας ελέγχου, στην προετοιμασία, στον έλεγχο και στη λήψη αποφάσεων. Αν και συλλογικό όργανο, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του διαθέτει ομάδες ελέγχου κατανεμημένες σε Τμήματα, λειτουργώντας δηλαδή με κάθετη ιεραρχία μεταξύ του ελεγκτικού προσωπικού και οριζόντια διαίρεση μεταξύ των τομεακών περιοχών ελέγχου. Έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις και για την αναγκαιότητα εκπροσώπησης κάθε χώρας στο συλλογικό αυτό όργανο ή την δημιουργία μιας άλλης μορφής διοίκησης με Πρόεδρο ή Γενικό Ελεγκτή (στα πρότυπα του ΔικΕΕ και της ΕΚΤ), διατηρώντας την αρχή της εθνικής εκπροσώπησης σε μία Διοικούσα Επιτροπή, ώστε να μειωθούν ενδεχόμενα προβλήματα που δημιουργούνται από τα διαφορετικά (επαγγελματικά, πολιτικά, κ.λ) υπόβαθρα των Μελών. Κοινή πεποίθηση είναι ότι η συλλογικότητα παραμένει θεμέλιος λίθος και πυρήνας του Σώματος. Δεν αμφισβητείται η σημαντικότητα της φύσης του οργάνου και η αξία της εταιρικής σχέσης, της διαβούλευσης και της συναίνεσης, αλλά αναζητούνται παράλληλα τρόποι ανταπόκρισης στην ανάγκη πιο γρήγορης λήψης αποφάσεων.

Υπό των πιέσεων που δημιούργησε η δημοσιονομική κρίση στις αρχές της δεκαετίας του 2010, εισήχθη ένα νέο σύστημα σχεδιασμού, εκτέλεσης και λογιστικής αποτύπωσης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αφορούσε όχι μόνο τις διαδικασίες, αλλά και τα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν αφενός τα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες, ώστε να εξυπηρετούν συγκεκριμένους στόχους δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου να μπορεί η αποτελεσματικότητά τους να μετρηθεί και η ηγεσία των φορέων να ενημερώνεται εγκαίρως και επαρκώς για να λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις προσαρμογής και βελτίωσης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο καλύτερος συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου στοχεύει στην αποτροπή κρίσεων και στην αναζωογόνηση της οικονομίας. Σε ελληνικό επίπεδο συνειδητοποιείται ότι μπορεί ο προληπτικός έλεγχος να παρέχει το πλεονέκτημα της αποτροπής ζημίας, όμως στη σύγχρονη εποχή που η κρατική παρέμβαση έχει επεκταθεί, καθίσταται ανέφικτος ο προέλεγχος σε τόσο μεγάλο πλήθος πράξεων. Ενώ δεν θα πρέπει να αγνοηθεί ο γραφειοκρατικός φόρτος και το αυξημένο λειτουργικό κόστος.

Έτσι μέσα από νομοθετικές παρεμβάσεις προωθείται ο εκσυγχρονισμός του υφισταμένου τρόπου ελέγχου. Με τον νέο οργανικό νόμο 4820/2021 εισάγονται σημαντικές προσαρμογές στη λειτουργία και το ρόλο του. Διαμορφώνεται ένα σύγχρονο πλαίσιο δημοσιονομικών ελέγχων με μεγαλύτερη σαφήνεια για τα είδη και τα κριτήρια ελέγχων, για τους σκοπούς που πραγματοποιούνται, την ελεγκτική προσέγγιση που χρησιμοποιούν, αλλά και τις συνέπειες που έχουν οι ελεγχόμενοι φορείς. Το νεοιδρυθέν Τμήμα Ελέγχων καταρτίζει Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων σε θεματικά πεδία υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Συμβαδίζοντας με τις ευρωπαϊκές ελεγκτικές προσεγγίσεις *«οι έλεγχοι αυτοί αποβλέπουν στη παραγωγή δημοσιονομικών πληροφοριών άκρων ωφέλιμων για τη Βουλή και την Κυβέρνηση για τη χάραξη νέων δημοσιονομικών πολιτικών και στην ικανοποίηση του διαχρονικά ζητούμενου της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης»* (Ετήσια Έκθεση 2021, ΕΛΣΥΝ). Οι νέες ρυθμίσεις αποβλέπουν στη γέννηση δημοσιολογιστικής ευθύνης που συναρτάται με τα ειδικότερα καθήκοντα, ώστε κάθε πρόσωπο να ευθύνεται κατ' αρχήν για πράξεις ή παραλείψεις που υπάγονται στη σφαίρα της δικής του ευθύνης, ενώ τέλος βελτιώνεται το καθεστώς καταλογισμού των ελλειμμάτων. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις σηματοδοτούν την εγκατάλειψη των παραδοσιακών μοντέλων ελέγχου και στροφή σε χρήση εργαλείων εξέτασης της αποτελεσματικότητας σύμφωνα με διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΕΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

4.1. Η σύνταξη των Ετήσιων Εκθέσεων του Συνεδρίου

Αποτελώντας για το ΕΕΣ μία βασική αρμοδιότητα η σύνταξη της Ετήσιας Έκθεσης, αυτή περιλαμβάνει τα αποτελέσματα για την αξιοπιστία των λογαριασμών και της κανονικότητας των εσόδων και των πράξεων δαπανών υπό το ΠΔΠ και από το 2021 των δαπανών στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, της κύριας συνιστώσας του NGEU, η οποία απορροφά το 90% των συνολικών πόρων του Προγράμματος. Τόσο το ΠΔΠ όσο και η χρηματοδότηση από το NGEU υπόκεινται στη διαδικασία απαλλαγής.

Για πρώτη φορά από το 2019 η ετήσια Έκθεση χωρίστηκε σε δύο μέρη:

1. την ετήσια Έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού που περιλαμβάνει και τη Δήλωση Διασφάλισης
2. την ετήσια Έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ

Η πρώτη Έκθεση περιλαμβάνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τις δραστηριότητες που χρηματοδοτήθηκαν από τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης και τέλος τις απαντήσεις των θεσμικών οργάνων. Όσον αφορά τις δραστηριότητες, αυτές αφορούν τους διάφορους τομείς του ΠΔΠ και συγκεκριμένα τα αποτελέσματα των ελεγκτικών διαδικασιών α) στην ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία β) στη συνοχή, ανθεκτικότητα και τις αξίες, γ) στους φυσικούς πόρους και το περιβάλλον δ) στη μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων και την ασφάλεια και άμυνα ευρύτερα, ε) στις σχέσεις με γειτονικές χώρες και τον υπόλοιπο κόσμο, στ) στην ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση και από το 2021 στον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Επίσης η Ετήσια Έκθεση προχωρά και σε επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων της Επιτροπής, στοιχείων συστημάτων εσωτερικών δικλίδων ελέγχου και λοιπών ρυθμίσεων διακυβέρνησης.

Η δεύτερη Έκθεση εξετάζει την «Ετήσια Έκθεση για τη Διαχείριση και τις Επιδόσεις» (ΕΕΔΕ), η οποία αποτελεί βασική έκθεση υψηλού επιπέδου που συντάσσει η Επιτροπή σχετικά με τις επιδόσεις και αναφέρεται στον προϋπολογισμό. Εξετάζεται κατά πόσον η Επιτροπή εφαρμόζει άρτια διαδικασία για την κατάρτιση αυτών των εκθέσεων ώστε να συνάγεται σαφή, ολοκληρωμένη και ισορροπημένη εικόνα των επιδόσεων. Ειδικότερα, ελέγχονται τα αποτελέσματα προγραμμάτων του ΠΔΠ σε πληρωμές βάσει αναλήψεων υποχρεώσεων. Βάση της αξιολόγησης αυτής είναι οι πληροφορίες (δείκτες, αξιολογήσεις, διαπιστώσεις από ελέγχους και επισκοπήσεις που πραγματοποιήθηκαν) που προέρχονται από την Επιτροπή, από την άποψη της ευλογοφάνειας και της συνέπειας με διαπιστώσεις από ελέγχους που έγιναν από το ίδιο το ΕΕΣ. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται ταξινομήθηκαν σε δείκτες εισροής, εκροής, αποτελέσματος και αντικτύπου, ενώ αξιολογήθηκαν επιδόσεις δείγματος πράξεων από αυτές που υποβλήθηκαν σε έλεγχο για το σκοπό της δήλωσης αξιοπιστίας. Ζητήματα που περιλαμβάνονται για το έτος 2021 αφορούν σε πέντε τομείς, την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, την ισότητα των δύο φύλων,

τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και την ψηφιακή μετάβαση. Για το έτος 2019 και πάντα βάσει των αναλήψεων υποχρεώσεων μέχρι το τέλος του αναφερόμενου έτους από τα 58 Προγράμματα του ΠΔΠ 2014-2020 επιλέχθηκαν εννέα προγράμματα (αντιστοιχούν στα τρία τέταρτα των πληρωμών), το 2020 επιλέχθηκαν πέντε (αντιστοιχούν στο ένα πέμπτο των πληρωμών) και το 2021 επιλέχθηκαν 11 από τα 47 Προγράμματα του νέου ΠΔΠ 2021-2027 (αντιπροσωπεύουν το 90% των πληρωμών). Τέλος παρουσιάζονται και τα αποτελέσματα της παρακολούθησης των ελεγκτικών συστάσεων, που κατά πάγια πρακτική αφορούν συστάσεις που διατυπώθηκαν πριν τρία έτη.

Ξεχωριστό Παράρτημα αποτελεί η αναφορά στην προσέγγιση και στη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε.

Έτσι ως προς την αξιοπιστία των λογαριασμών:

- Αξιολογείται το περιβάλλον των λογιστικών δικλίδων ελέγχου, η λειτουργία των βασικών λογιστικών διαδικασιών και η διαδικασία κλεισίματος του οικονομικού έτους.
- Αναλύεται η συνέπεια, η συμφωνία και ο εύλογος χαρακτήρας των στοιχείων και διενεργούνται δοκιμασίες επαλήθευσης αναλήψεων, υποχρεώσεων και πληρωμών βάσει αντιπροσωπευτικού δείγματος.
- Χρησιμοποιούνται εργασίες άλλων ελεγκτών, στο μέτρο του δυνατού και σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου, ενώ για τη διατύπωση της ελεγκτικής γνώμης χρησιμοποιείται όριο σημαντικότητας το 2%, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τη φύση και το πλαίσιο σφαλμάτων και τα ποσά που επηρεάζονται από αυτά.

Ως προς την κανονικότητα των πράξεων:

- Αξιολογείται κατά πόσο οι πράξεις συμμορφώνονται με τους Κανονισμούς της ΕΕ βάσει άμεσων ελεγκτικών διαδικασιών συμμόρφωσης ενός μεγάλου, τυχαίου και αντιπροσωπευτικού δείγματος πράξεων. Το δείγμα, διαστρωματωμένο βάσει των τομέων του ΠΔΠ, διαχωρίζεται σε δαπάνες υψηλού κινδύνου και σε δαπάνες χαμηλού κινδύνου. Και στη περίπτωση αυτή αξιοποιούνται έλεγχοι τρίτων ελεγκτών.

Το δείγμα ελέγχου είναι σχεδιασμένο, ώστε να καθιστά δυνατή την εκτίμηση σφάλματος στις δαπάνες συνολικά και όχι σε επίπεδο επιμέρους πράξεων. Χρησιμοποιείται η μέθοδος δειγματοληψίας νομισματικής μονάδας για την επιλογή δηλώσεων ή πληρωμών και σε κατώτερο επίπεδο για την επιλογή επιμέρους στοιχείων μιας συγκεκριμένης πράξης.

Εξετάζεται εάν τα σφάλματα που εντοπίζονται είναι ποσοτικοποιήσιμα, με κριτήρια που περιγράφονται σε συγκεκριμένο έγγραφο (compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification).

Για την διατύπωση της δήλωσης διασφάλισης συγκεντρώνονται τα αποδεικτικά στοιχεία για τη θεμελίωση της γνώμης. Διαπιστώνεται το επίπεδο σφάλματος και προσδιορίζεται με τις κατευθυντήριες οδηγίες του Προτύπου ISA 705, εάν τα σφάλματα ή η έλλειψη αποδεικτικών στοιχείων είναι «**διάχυτα**»,

δηλαδή είναι διάσπαρτα στους λογαριασμούς ή στις πράξεις που υποβλήθηκαν σε ελεγκτικές δοκιμασίες και δεν περιορίζονται σε συγκεκριμένα στοιχεία.

Ως προς τον έλεγχο επιδόσεων:

Επιλογή κάθε έτος διαφορετικής πτυχής του πλαισίου επιδόσεων. Έτσι το 2019 εξετάστηκε η υψηλού επιπέδου αναφορά στοιχείων της Επιτροπής μέσω της ετήσιας έκθεσης για τις επιδόσεις (ΕΕΔΕ) και συγκεκριμένα εάν η Επιτροπή εφαρμόζει άρτια διαδικασία για την κατάρτιση αυτών των εκθέσεων. Το 2020 εξετάστηκε αν και με ποιο τρόπο η Επιτροπή αξιοποίησε διδάγματα που αποκομίστηκαν από την υλοποίηση του προηγούμενου ΠΔΠ, ώστε να βελτιωθεί ο σχεδιασμός των νέων προγραμμάτων για το ΠΔΠ 2021-2027. Το 2021 το ΕΕΣ ασχολήθηκε με τον τρόπο και τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για την ενσωμάτωση στα χρηματοδοτούμενα προγράμματα πέντε οριζοντίων προτεραιοτήτων πολιτικής.

- Αξιολογήθηκαν οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στα κείμενα της Επιτροπής.
- Συμπληρώθηκαν με πληροφορίες από διαπιστώσεις ελέγχων και επισκοπήσεων που διενήργησε το ΕΕΣ.
- Χρησιμοποιήθηκαν ενδιάμεσες αξιολογήσεις (on-going) προγραμμάτων τρέχουσας περιόδου, αλλά και εκ των υστέρων αξιολογήσεις (ex-post) αντίστοιχων προγραμμάτων προηγούμενης περιόδου λειτουργίας ΠΔΠ.
- Ταξινομήθηκαν, αναλύθηκαν και αξιολογήθηκαν δείκτες επιδόσεων των υπό έλεγχο προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο του ελέγχου επιδόσεων αξιολογούνται οι επιδόσεις προγραμμάτων σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα (ISSAI), υποβάλλοντας δείγμα πράξεων σε ελεγκτικές διαδικασίες και εντός του πλαισίου εργασιών για τη Δήλωση Αξιοπιστίας. Έτσι εξετάστηκε εάν οι πράξεις αυτές συμβάδίζουν αφενός με τους στόχους των ίδιων των προγραμμάτων και αφετέρου κατά πόσον επιτύχαναν ή ήταν πιθανό να επιτύχουν τις τιμές – στόχο σχετικά με τις επιδόσεις.

4.2. Διαπιστώσεις και ευρήματα από τον οικονομικό έλεγχο

Το ΕΕΣ διατυπώνει γνώμη χωρίς επιφύλαξη για την αξιοπιστία των λογαριασμών, υπό την έννοια της νομιμότητας και κανονικότητας χωρίς ουσιώδες σφάλμα. Ενώ για τα έσοδα η γνώμη είναι χωρίς επιφύλαξη, για τις δαπάνες η γνώμη είναι αρνητική. Το εκτιμώμενο ποσοστό σφάλματος κυμαίνεται στο 2,6% για το 2018, στο 2,7% για τα έτη 2019 και 2020 και στο 3% για το 2021.

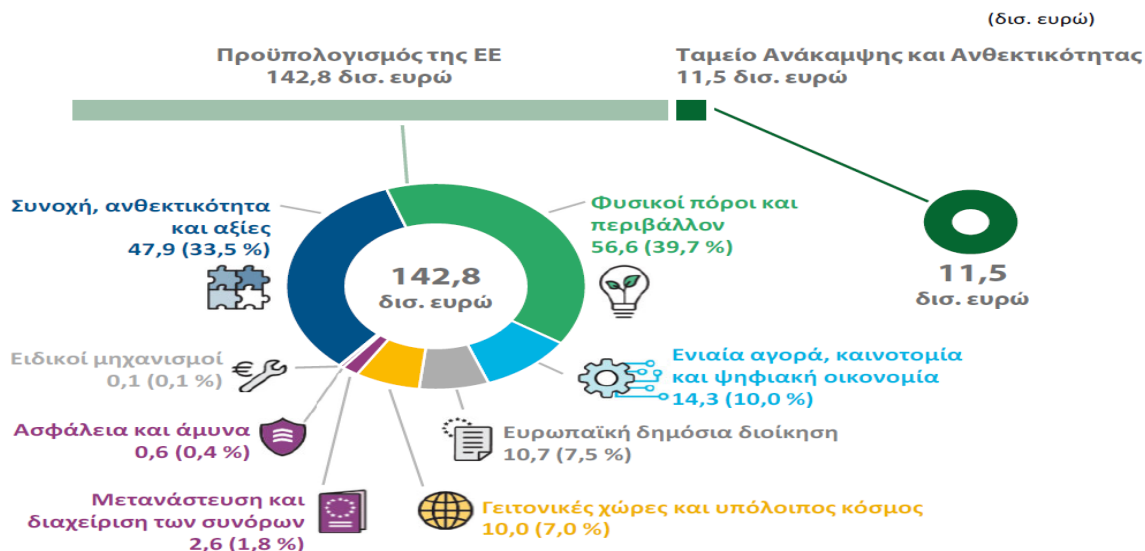
Τόσο τα έσοδα, όσο κυρίως οι δαπάνες ελέγχονται, διακρίνοντας τους τομείς του προϋπολογισμού σε εκείνους που οι κίνδυνοι νομιμότητας και κανονικότητας είναι υψηλοί και σε εκείνους που οι κίνδυνοι είναι χαμηλοί. Οι τομείς «Συνοχή και Ανταγωνιστικότητα» όπως και το τμήμα των «Φυσικών Πόρων» εμφανίζουν σημαντικό επίπεδο σφάλματος. Το τμήμα των «Φυσικών Πόρων» που το όριο σημαντικότητας προσεγγίζει το όριο 2% περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις που αποτελούν το 69% των δαπανών, ενώ το υπόλοιπο τμήμα, που είναι υψηλότερου κινδύνου περιλαμβάνει την αγροτική ανάπτυξη, μέτρα στήριξης της αγοράς, αλιεία,

περιβάλλον και δράση για το κλίμα. Στο τομέα «Διοίκηση» το ποσοστό σφάλματος είναι μικρότερο του ορίου σημαντικότητας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι λόγω και της εξέλιξης του προϋπολογισμού, απόρροια και της μεταβολής των αναγκών και των προτεραιοτήτων που τίθενται, το ποσοστό των δαπανών υψηλού κινδύνου, πάντα στο ελεγχόμενο δείγμα, αυξάνεται σε σχέση με τα προηγούμενα έτη. Έτσι το 2019 οι δαπάνες υψηλού κινδύνου επί του ελεγχόμενου πληθυσμού, αντιπροσώπευε το 53%, το 2020 το 59% και το 2021 το 63%. Εξίσου υψηλό το επίπεδο σφάλματος που το 2019 ήταν 4,9%, το 2020 ήταν 4% και το 2021 ήταν 4,7%. Για το υπόλοιπο ελεγχόμενο δείγμα που αποτελεί δαπάνες χαμηλού κινδύνου το ποσοστό σφάλματος δεν ξεπερνά το 2%.

Εκτός από τους πόρους που συμφωνήθηκαν για τα ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027, μετά την κρίση του COVID-19 **δρομολογήθηκε και η πρωτοβουλία NextGenerationEU (NGEU)**, από την οποία κυρίως χρηματοδοτείται ο ΜΑΑ. Έτσι από το 2021 για πρώτη φορά, το ΕΕΣ ξεκίνησε τον έλεγχο των δαπανών αυτών, που για το έτος αναφοράς περιλαμβάνει μία μόνο πληρωμή προς κράτος, την Ισπανία. Πρακτικά **από το 2021 διατυπώνει δύο χωριστές γνώμες** σχετικά με τη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών, μία για τον παραδοσιακό προϋπολογισμό και μία για τον ΜΑΑ. Η γνώμη για τις παραδοσιακές δαπάνες είναι αρνητική, όσον αφορά τη νομιμότητα και κανονικότητά τους, ενώ για τις δαπάνες του ΜΑΑ διατυπώνει γνώμη χωρίς επιφύλαξη. Η διαφοροποίηση αυτή προκύπτει διότι σε αντίθεση με τις παραδοσιακές δαπάνες που βασίζονται στην επιστροφή εξόδων και στη συμμόρφωση με συγκεκριμένους όρους, οι πληρωμές μέσω του ΜΑΑ γίνονται βάσει προκαθορισμένων οροσήμων ή τιμών στόχου, που πρέπει να επιτευχθούν, χωρίς ακόμη να έχει καθοριστεί από την Επιτροπή η μέθοδος ποσοτικοποίησης του αντικτύπου της μη επίτευξης ενός οροσήμου ή τιμής - στόχου. Ο καθορισμός αξιόπιστων κριτηρίων είναι υποχρέωση της Επιτροπής, αλλά σε αυτή τη φάση υλοποίησης του ΜΑΑ, το ΕΕΣ δεν θεωρεί το σφάλμα ουσιώδες.

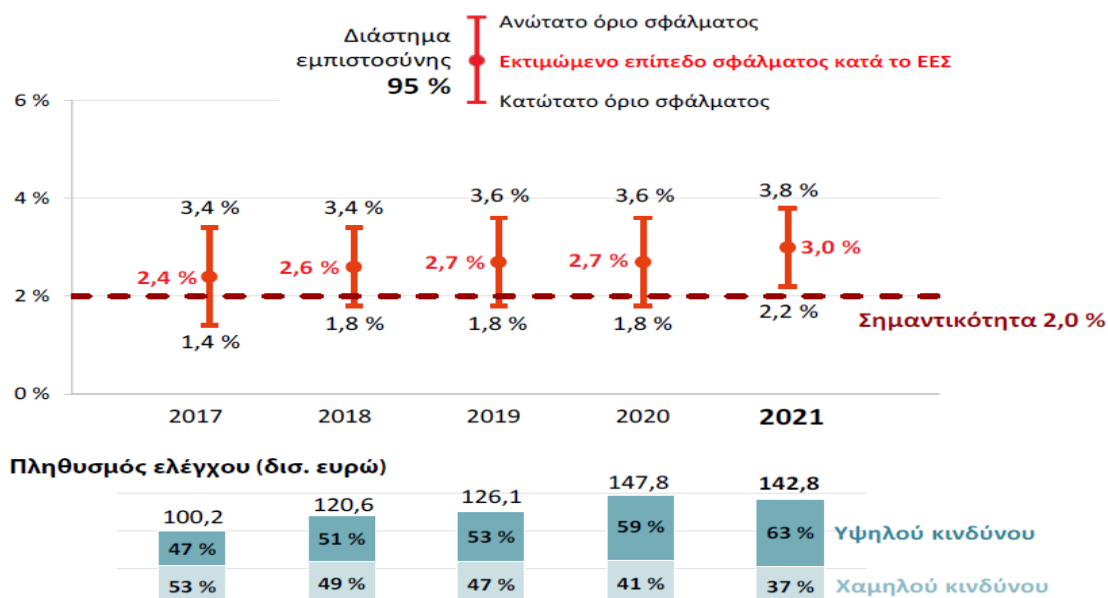
Σε αριθμητικά δεδομένα:

Οι δαπάνες το 2019 ανήλθαν σε 159,1 δις. Ευρώ (2,1% των συνολικών δαπανών γενικής κυβέρνησης των κρατών μελών της ΕΕ και 1% επί του ακαθαρίστου εθνικού εισοδήματος της ΕΕ). Το 2020 ανήλθαν σε 173,3 δις. Ευρώ (1,1% επί του συνδυασμένου ακαθαρίστου εθνικού εισοδήματος – ΑΕΕ - της ΕΕ των 27 και του Ηνωμένου Βασιλείου), ενώ το 2021 ανήλθαν σε 181,5 δις. Ευρώ (2,4% των συνολικών δαπανών γενικής κυβέρνησης των κρατών μελών της ΕΕ και 1,3% επί του ακαθαρίστου εθνικού εισοδήματος τους). Για το 2021 ο πληθυσμός ελέγχου περιλαμβάνει 142,8 δις. Ευρώ για δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού και 11,5 δις. Ευρώ για δαπάνες ΜΑΑ, δηλ. συνολικά 154,3 δις.ευρώ



ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΠΙΝΑΚΑΣ: Πληθυσμός ελέγχου έτους 2021 (Πηγή: ΕΕΣ)

Ως **σφάλμα** για τις δαπάνες, ορίζεται το ποσό που δεν θα έπρεπε να έχει καταβληθεί, διότι δεν χρησιμοποιήθηκαν σύμφωνα με την εφαρμοστέα ενωσιακή νομοθεσία ή με συγκεκριμένους εθνικούς κανόνες και για το σκοπό που το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιδίωκαν, όταν τους θέσπισαν. Το εύρος σφάλματος αλλάζει κάθε έτος με αποτέλεσμα να αλλάζει και η μέση τιμή. Για το 2021 το εύρος σφάλματος κυμαινόταν μεταξύ 2,2% και 3,8% και η μέση τιμή ήταν 3%. Το 2020 το εύρος ήταν 1,8% - 3,6% και η μέση τιμή 2,7%.

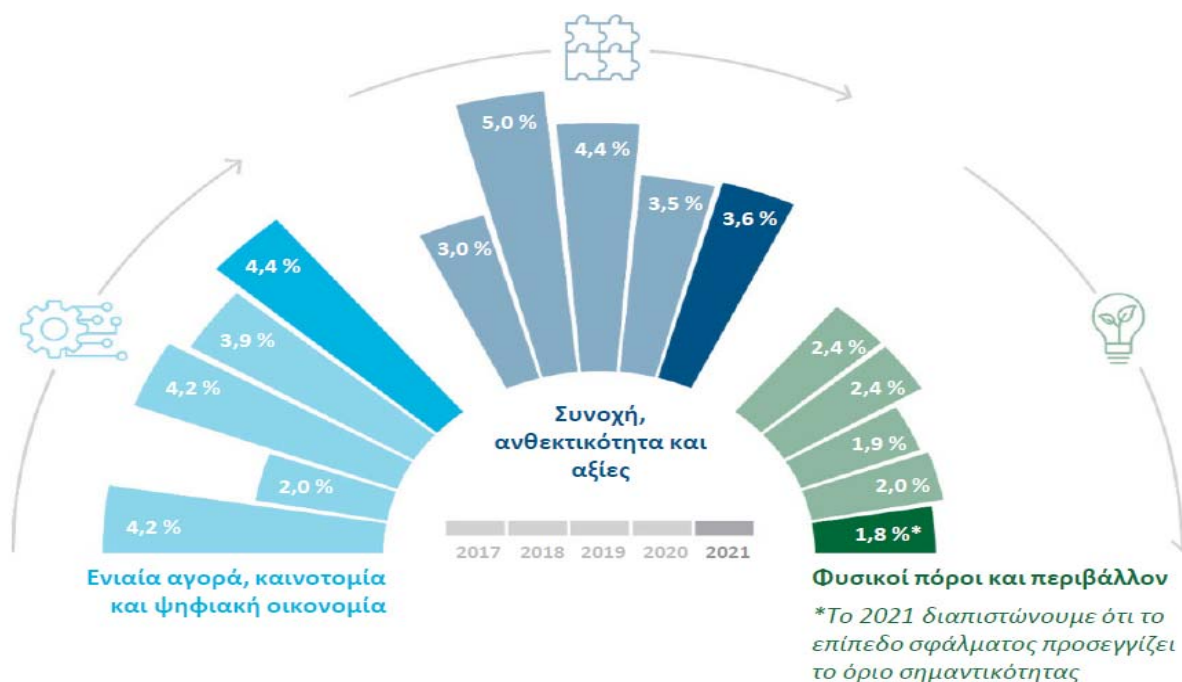


ΓΡΑΦΗΜΑ 4: Πηγή ΕΕΣ. Εκτιμώμενο επίπεδο σφάλματος δαπανών προϋπολογισμού ΕΕ (2017-2021)

Ο έλεγχος του ΕΕΣ οριοθετεί τις κατηγορίες δαπανών σε χαμηλού και υψηλού κινδύνου περιγράφοντας και τα συνηθέστερα σφάλματα που έχουν καταγραφεί. Εξαρχής διαπιστώνεται ότι σε

δαπάνες χαμηλού κινδύνου το εκτιμώμενο επίπεδο σφάλματος είναι χαμηλό. Σε γενικές γραμμές δύο είναι τα χαρακτηριστικότερα είδη δαπανών που τις κατηγοριοποιούν σε υψηλού και χαμηλού κινδύνου:

- Η απόδοση εξόδων, όπου και αποδίδονται βάσει πολύπλοκων κανόνων, επιλέξιμα έξοδα για επιλέξιμες δαπάνες (ερευνητικά έργα, επενδύσεις στην περιφερειακή και αγροτική ανάπτυξη, έργα αναπτυξιακής βοήθειας) και θεωρούνται **δαπάνες υψηλού κινδύνου**.
- Πληρωμές βάσει δικαιωμάτων, που αφορούν σε πληρωμές με λιγότερο πολύπλοκες προϋποθέσεις (ενισχύσεις, ερευνητικές υποτροφίες, μισθοί και συντάξεις υπαλλήλων ΕΕ) που θεωρούνται **δαπάνες χαμηλού κινδύνου**.



ΓΡΑΦΗΜΑ 5: Πηγή ΕΕΣ, Εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος σε επιλεγμένους τομείς δαπανών προϋπολογισμού ΕΕ

Το ΕΕΣ προχωρά και σε συγκρίσεις με την ΕΕΔΕ, την έκθεση της Επιτροπής για τις επιδόσεις που συνοψίζει βασικές πληροφορίες για τη χρηματοοικονομική διαχείριση. Συγκρίνοντας τα στοιχεία αυτά για δαπάνες του ΠΔΠ, η μεν Επιτροπή στην έκθεση για το 2021, θεωρεί τον κίνδυνο για πληρωμές χαμηλότερο στους τομείς «Ενιαία Αγορά, καινοτομία και Ψηφιακή οικονομία» και «Συνοχή, Ανθεκτικότητα και αξίες», ενώ για το τομέα «Φυσικοί Πόροι» η εκτίμηση συμπίπτει με αυτήν του ΕΕΣ. Συνολικά η Επιτροπή εκτιμά τον κίνδυνο χαμηλό για 55% των δαπανών, μέτριο για το 23% και υψηλό για το 22%. Επίσης ως αποτέλεσμα του ελεγκτικού έργου του ΕΕΣ, 15 υποθέσεις εικαζόμενης απάτης που εντοπίστηκαν παραπέμφθηκαν στην OLAF, ενώ μία διαβιβάστηκε παράλληλα στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Από το Μάρτιο του 2022 αποφασίστηκε να διαβιβάζονται περιπτώσεις εικαζόμενης απάτης ταυτόχρονα και στις δύο υπηρεσίες.

4.3. Διαπιστώσεις από τον έλεγχο επιδόσεων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υλοποιεί τις πολιτικές της μέσω συνδυασμού αφενός προγραμμάτων δαπανών που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και αφετέρου μέσων πολιτικών που δεν συνεπάγονται δαπάνες (κυρίως με κανονιστικές ρυθμίσεις). Οι εκθέσεις της Επιτροπής για τις επιδόσεις περιλαμβάνουν:

- Την Ετήσια Έκθεση για τη Διαχείριση και τις Επιδόσεις (ΕΕΔΕ – Annual Management Performance Report), μια ενοποιημένη δέσμη δημοσιονομικών εκθέσεων και εκθέσεων λογοδοσίας, στοιχείο (εισορή) που συμβάλλει στην ετήσια διαδικασία απαλλαγής και βασίζεται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των Γενικών Διευθυντών και λοιπών Διατακτών της Επιτροπής.
- Τις Προγραμματικές Δηλώσεις που παρουσιάζουν την πρόοδο που σημειώνεται ως προς την επίτευξη των στόχων δαπανών κάθε προγράμματος, βάσει συνδυασμού δεικτών (περιλαμβάνουν περισσότερους από 1.000 δείκτες) και πληροφοριών.
- Τις Ετήσιες Εκθέσεις Δραστηριοτήτων (ΕΕΔ), που είναι οι εκθέσεις διαχείρισης που υποβάλλονται από τους Γενικούς Διευθυντές και τους Διατάκτες της Επιτροπής
- Τη Γενική Έκθεση για τη Δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που καλύπτει ευρύτερες πολιτικές της ΕΕ ομαδοποιημένες σε θεματικά κεφάλαια.

Οι σημαντικότερες εκθέσεις που σχετίζονται με τις επιδόσεις και ελέγχονται από το ΕΕΣ είναι η ΕΕΔΕ και οι Προγραμματικές Δηλώσεις. Για το 2019 το ΕΕΣ αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή εφάρμοσε άρτιες διαδικασίες για την κατάρτιση υψηλού επιπέδου εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις και τα στοιχεία χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ισορροπία. Παραμένουν όμως προβλήματα, όπως η ποιότητα των αξιολογήσεων επιδόσεων που διενεργεί η Επιτροπή που εξακολουθεί να διαφέρει μεταξύ των προγραμμάτων, ενώ και οι τεθέντες δείκτες δεν είναι άρτιοι και κατατοπιστικοί αποδίδοντας ατελώς πτυχές των επιδόσεων των προγραμμάτων, είτε δεν είναι κατάλληλοι για την αξιολόγηση των επιδόσεων (οι τιμές – στόχοι εκφράζουν επιθυμητές τάσεις, εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν το τελικό αποτέλεσμα, δεν εντοπίζεται η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ μιας πολιτικής, π. χ. αγροτικής, και της εκάστοτε μεταβλητής, δείκτες εκροής που δεν παρέχουν πρόσθετες πληροφορίες για τις επιδόσεις). Η Επιτροπή κατά το ΕΕΣ δεν ελέγχει πλήρως την αξιοπιστία των πληροφοριών και των στοιχείων που τροφοδοτούν τους δείκτες επιδόσεων, όμως λαμβάνει μέτρα περιορισμού των σχετικών κινδύνων, διενεργώντας αυτοματοποιημένες εξακριβώσεις και ελέγχους επί των στοιχείων των κρατών μελών.

Για τα προγράμματα του τομέα «Ανταγωνιστικότητα» του 2019 διαπιστώνεται ότι οι επιδόσεις δεν διατρέχουν κίνδυνο, ενώ οι ελεγκτές εντόπισαν αδιαμφισβήτητα στοιχεία που αποδεικνύουν την ενωσιακή προστιθέμενη αξία, που εξασφαλίζεται μέσω της μοναδικότητας και του πανευρωπαϊκού χαρακτήρα του. Για το τομέα «Συνοχή» τα προγράμματα υστερούν έναντι των αρχικών προσδοκιών και παρόλο που έχουν αναθεωρηθεί αρχικές τιμές – στόχοι, μόλις το ένα τρίτο παρουσίασε πρόοδο. Για το τομέα «Φυσικοί Πόροι» στον οποίο περιλαμβάνεται και η Γεωργική Πολιτική, οι επιδόσεις συνθέτουν μια πολύ θετική εικόνα χωρίς

όμως να εστιάζουν στα αποτελέσματα. Για παράδειγμα οι άμεσες ενισχύσεις προς τους γεωργούς έχουν μειώσει τη μεταβλητότητα του γεωργικού εισοδήματος, χωρίς να θέτουν στόχους για την υποστήριξη και διασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου. Για τους τομείς τέλος της «*Ασφάλειας και Ιθαγένειας*» και «*Ευρώπη ως Παγκόσμιος Παράγοντας*» αποτυπώνεται μία θετική στάση, χωρίς όμως να υπάρχουν επαρκή πληροφοριακά στοιχεία, ώστε να αξιολογηθούν μακροπρόθεσμες επιπτώσεις.

Ο έλεγχος του 2020 μεταξύ άλλων εξετάζει ένα βασικό ερώτημα ελέγχου, δηλαδή κατά πόσον η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αξιοποίησαν διδάγματα από προηγούμενες περιόδους ΠΔΠ (αξιολογήσεις, εκτιμήσεις επιπτώσεων και ελέγχους), ώστε να βελτιώσουν τον σχεδιασμό και τις επιδόσεις προγραμμάτων για την περίοδο 2021-2027. Η αρχή «πρώτα αξιολόγηση» περιγράφει την προσέγγιση κατά την οποία κάθε νομοθετική πρόταση και επιλογή πολιτικής θα πρέπει να αξιολογείται εκ των προτέρων με βάση οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές επιπτώσεις ώστε αυτή να εκτιμάται πριν από κάθε πρωτοβουλία.

Στην έκθεση του 2020 το ΕΕΣ εξέτασε έξι νομοθετικές διαδικασίες για πέντε προγράμματα που αντιπροσωπεύουν το 60% του συνολικού προϋπολογισμού του ΠΔΠ, ώστε βάσει δεικτών, πρόσφατων αξιολογήσεων και άλλων στοιχείων να διαπιστώσουν εάν τα προγράμματα αυτά είναι εντός των πλαισίων επίτευξης των στόχων τους. Στο τομέα «*Συνοχή*» εξετάστηκε το πλαίσιο επιδόσεων δράσεων με δαπάνες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Διατηρείται η έμφαση στις χρηματοοικονομικές εισροές και εκροές και όχι στα αποτελέσματα. Οι δείκτες παραμένουν θετικοί, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις είχαν ήδη μειωθεί οι τιμές – στόχοι. Για το τομέα «*Ανάπτυξη και Απασχόληση*» ο έλεγχος επικεντρώθηκε στο πρόγραμμα Erasmus+ που υποστηρίζει την κινητικότητα και προσφέρει πολλές μορφές προστιθέμενης αξίας, σημειώνοντας όμως τους περιορισμούς που προκάλεσε ο εξωγενής παράγοντας του κορωνοϊού. Στο τομέα «*Ευρώπη ως Παγκόσμιος Παράγοντας*» αναλύθηκε ο Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας II χωρίς θετικά αποτελέσματα σε σχέση με τιμές – στόχους. Τέλος για το τομέα «*Ασφάλεια και Ιθαγένεια*» αναλύοντας τις επιδόσεις του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας – *Σύνορα και Θεωρήσεις* οι ελεγκτές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά επειδή ο δείκτης για τη μέτρηση προόδου που καθορίστηκε ήταν αρκετά ευρύς.

Στην Έκθεση του 2021 το ΕΕΣ εξετάζει τον βαθμό ενσωμάτωσης από την Επιτροπή των πέντε πρωταρχικών προτεραιοτήτων πολιτικής της ΕΕ (horizontal policy priorities) δηλαδή της κλιματικής αλλαγής, της διατήρησης της βιοποικιλότητας, της ισότητας των δύο φύλων, των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης και της ψηφιακής μετάβασης, αξιολογώντας τη συνολική προσέγγιση και τη μεθοδολογία της Επιτροπής, χρησιμοποιώντας στοιχεία από την ετήσια έκθεση για της επιδόσεις (ΕΕΔΕ) αλλά και στοιχεία από 11 προγράμματα (από 47 συνολικά) της περιόδου 2021-2027 που αντιπροσωπεύουν το 90% του προϋπολογισμού της αναφερόμενης περιόδου. Σε μία Διοργανική Συμφωνία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου ΕΕ και Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2020 και στο πλαίσιο μιας νέας πρακτικής, γνωστής ως «*mainstreaming*», καθορίστηκε ότι οι πέντε παραπάνω πολιτικές πρέπει να περιλαμβάνονται στην ετήσια Έκθεση που συνοδεύει τον προϋπολογισμό της ΕΕ και να ενσωματωθούν στα προγράμματα που χρηματοδοτούνται (L433 I/28/16-12-2020). Επίσης εξετάζει και την εφαρμογή του πλαισίου επιδόσεων για τη μέτρηση της συνεισφοράς του προϋπολογισμού σε αυτές τις προτεραιότητες (*expenditure tracking*),

αξιολογώντας στοιχεία και δείκτες μέσα από τα προγράμματα, αλλά και τη μεθοδολογία με την οποία η Επιτροπή μετρά την επίδραση των επιμέρους δράσεων στην κάθε προτεραιότητα.

Σύμφωνα με την Έκθεση έχουν ενσωματωθεί στα προγράμματα του προϋπολογισμού οι σπουδαιότερες από τις πρωταρχικές προτεραιότητες πολιτικής, σε διαφορετικό βαθμό όμως όσον αφορά το κλίμα και τη βιοποικιλότητα από τη μία πλευρά και την ισότητα των φύλων από την άλλη. Οι ελεγκτές διαπίστωσαν ότι η Επιτροπή είχε παρουσιάσει υπερβολικά θετικά συμπεράσματα σχετικά με την πρόοδο επίτευξης των στόχων ενσωμάτωσης για την έρευνα, τη γεωργία και την περιφερειακή ανάπτυξη. Οι προτεραιότητες για το κλίμα και τη βιοποικιλότητα ενσωματώθηκαν σε πολύ ικανοποιητικό βαθμό, οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) ενσωματώθηκαν εν μέρει, ενώ εκείνες για την ισότητα των φύλων σε πολύ μικρότερο βαθμό. Ο προσδιορισμός της συμβολής των δαπανών οφείλεται είτε σε περιορισμένα στοιχεία που παρέχουν τα προγράμματα αυτά είτε και στη μεθοδολογία που αναπτύχθηκε και η οποία μπορεί να παρακολουθεί τις σχετικές δαπάνες στο πλαίσιο των προγραμμάτων, αλλά αυτές να μην είναι ακριβείς εφόσον αποτελούν εκτιμήσεις.

Η Επιτροπή εκπόνησε μία νέα πιλοτική μεθοδολογία για μετρήσεις της συμβολής δαπανών για την ισότητα των φύλων, η οποία δεν είναι τόσο εξελιγμένη όσο εκείνη για το κλίμα και τη βιοποικιλότητα. Ειδικά για το κλίμα η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε είναι η περισσότερο επεξεργασμένη και ικανή, μέσω ειδικών στόχων, να αποτυπώσει καλύτερα τη συνεισφορά των δαπανών αυτών στον προϋπολογισμό. Και οι συστάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση κινούνται στο ίδιο μήκος κύματος, δηλαδή στην επεξεργασία του πλαισίου επιδόσεων και των δεικτών που αναδεικνύουν αυτή τη συνεισφορά, αλλά και τις συνέργειες που τα διάφορα προγράμματα δημιουργούν και διαχέονται στις προτεραιότητες πολιτικής. Συναφές ζήτημα με τη βελτίωση της λογοδοσίας αποτελεί και η σαφήνεια και η ακρίβεια των στοιχείων που εντάσσονται στην Αναφορά (Integrated Financial Accountability Reporting) της Επιτροπής, ώστε να προσδιορίζεται η σχετική συνεισφορά του προϋπολογισμού στις πολιτικές της Ένωσης.

Αναλύοντας, με βάση την εμπειρία που έχει αποκομιστεί, τις δυσκολίες που δυσχεραίνουν το έργο βελτίωσης των Εκθέσεων που εκπονεί το ΕΕΣ ο κ. Μηλιώνης Νικόλαος, Μέλος της Ελλάδας στο ΕΕΣ σε συνέντευξη, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, τον Νοέμβριο 2022, αναφέρει ότι «ένας από τους στόχους της τρέχουσας στρατηγικής του ΕΕΣ είναι πράγματι να βελτιωθεί η λογοδοσία, η διαφάνεια και οι ρυθμίσεις ελέγχου σε όλους τους τύπους δράσης της ΕΕ. Το ΕΕΣ πιστεύει ότι η καλύτερη λύση θα ήταν να ανατεθεί στο ΕΕΣ να ελέγχει όλα τα θεσμικά όργανα και τους φορείς της ΕΕ που έχουν συσταθεί από τις Συνθήκες, αλλά και όλες τις διακυβερνητικές δομές που έχουν καίρια σημασία για τη λειτουργία της ΕΕ. Στην ανασκόπησή μας αριθ. 1/2014: Κενά, επικαλύψεις και προκλήσεις: ανασκόπηση τοπίου της λογοδοσίας της ΕΕ και των ρυθμίσεων δημόσιου ελέγχου, έχουμε επισημάνει τη σημασία του να έχει το ΕΕΣ δικαιώματα ελέγχου. Στην ανασκόπησή μας 1/2018: Ενημερωτικό Έγγραφο «Μέλλον των οικονομικών της ΕΕ: μεταρρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ» έχουμε υποστηρίξει ότι «πρέπει να θεσπιστούν εντολές δημόσιου ελέγχου για όλους τους τύπους χρηματοδότησης των πολιτικών της ΕΕ» και ότι «θα πρέπει να προσκληθεί το ΕΕΣ να ελέγχει όλους τους φορείς που δημιουργούνται μέσω συμφωνιών εκτός της έννομης τάξης της ΕΕ για την εφαρμογή πολιτικών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων του ESM και των πράξεων της ΕΤΕπ που δεν σχετίζονται

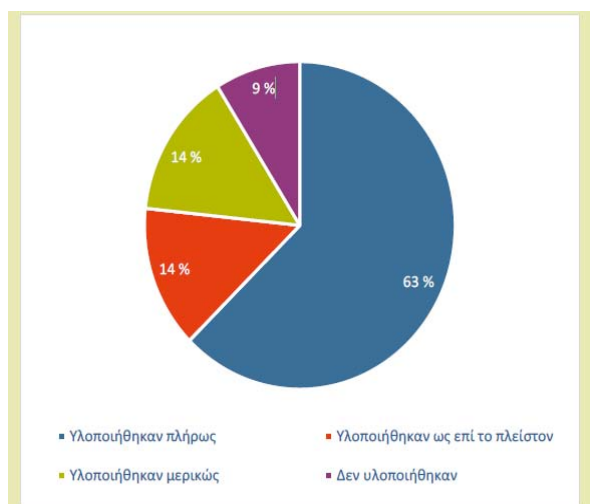
με τον προϋπολογισμό». Στη γνωμοδότησή μας 2/18, προτείναμε επίσης ότι «ο ESM θα μπορούσε να χορηγήσει εντολή στο ΕΕΣ για την αντιμετώπιση του κενού εξωτερικού ελέγχου απόδοσης που εντοπίστηκε». Το Συνέδριο διενεργεί επί του παρόντος έλεγχο για το χρηματοοικονομικό τοπίο της ΕΕ, ο οποίος στοχεύει να παράσχει μια εικόνα του σχεδιασμού των τρεχουσών ρυθμίσεων και να εντοπίσει τα πιθανά περιθώρια απλούστευσης. Η δημόσια λογοδοσία είναι μια σημαντική πτυχή αυτής της ανάλυσης, όσον αφορά τις ρυθμίσεις αναφοράς, ελέγχου και δημόσιου ελέγχου. Ένα άλλο ζήτημα που βλέπω ότι επηρεάζει τη σημασία της εντολής ελέγχου μας είναι ο τρόπος με τον οποίο παρέχονται τα κεφάλαια και ορίζεται η επιλεξιμότητα στην πρόσφατη νομοθεσία. Στη γνωμοδότησή μας 7/18 για τις προτάσεις για τη νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική, η οποία θα τεθεί σε ισχύ τον προσεχή Ιανουάριο, επισημάναμε τον κίνδυνο το προτεινόμενο μοντέλο παράδοσης να οδηγήσει σε εξασθενημένο πλαίσιο λογοδοσίας (βλ. παρ. 81 και μετά). Λόγω του νέου πλαισίου, για τους σκοπούς της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας μας ενδέχεται να μην μπορούμε να λογίσουμε ως σφάλματα παραβιάσεις ορισμένων συνθηκών που, ωστόσο, έχουν ως αποτέλεσμα μειωμένες πληρωμές στους τελικούς δικαιούχους στα κράτη μέλη. Ένα νέο μοντέλο παράδοσης υποστηρίζει επίσης το *Recovery and Resilience Facility (RRF)*. Οι πληρωμές στο πλαίσιο του RRF υπόκεινται στο ότι τα κράτη μέλη θα επιτύχουν τα ορόσημα και τους στόχους που ορίζονται στην αντίστοιχη εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου. Συνεπώς, η αξιολόγηση της Επιτροπής για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πληρωμών RRF εξαρτάται από τα ορόσημα και τους στόχους που επιτυγχάνονται. Η συμμόρφωση με την εθνική νομοθεσία και τους κανόνες της ΕΕ, όπως οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις ή οι κρατικές ενισχύσεις, δεν καλύπτονται από τους ελέγχους κανονικότητας της Επιτροπής. Το ΕΕΣ διενεργεί επί του παρόντος έλεγχο για να αξιολογήσει την επάρκεια του σχεδιασμού του συστήματος ελέγχου της Επιτροπής για το RRF και θα δημοσιεύσει τα αποτελέσματα το επόμενο έτος».

4.4. Παρακολούθηση των συστάσεων

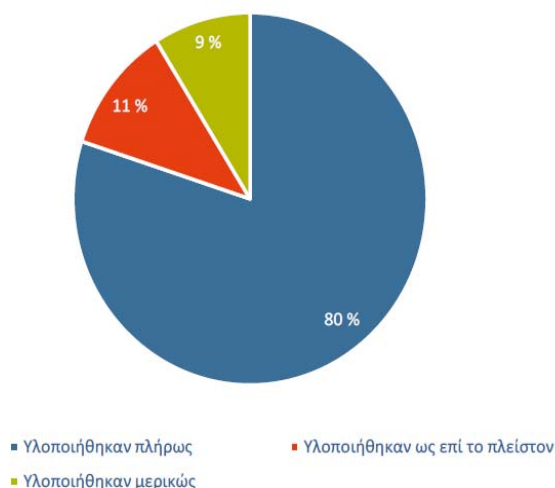
Οι Εκθέσεις επιδόσεων του ΕΕΣ περιλαμβάνουν επίσης τα αποτελέσματα του ελέγχου επιμέρους προγραμμάτων του ΠΔΠ, τα αποτελέσματα παρακολούθησης της συνέχειας που δόθηκε σε ελεγκτικές συστάσεις (το 2019 εξετάστηκαν συστάσεις που δημοσιεύθηκαν το 2016) και τέλος περιέχουν και τις απαντήσεις των θεσμικών οργάνων. Η διαδικασία μεταπαρακολούθησης αποτελεί σημαντικό στάδιο του κύκλου του ελέγχου, διότι δίνει στο ΕΕΣ την ανατροφοδότηση σχετικά με το κατά πόσον οι ελεγχόμενοι εφαρμόσαν τις δράσεις που συστήθηκαν και κατά πόσον διευθετήθηκαν τα ζητήματα που τέθηκαν για επίλυση. Όσον αφορά την παρακολούθηση των συστάσεων το 2019 αναλύθηκαν οι συστάσεις που προέρχονταν από 33 εκ των 36 ειδικών εκθέσεων του 2016. Συνολικά παρακολουθήθηκαν 315 συστάσεις εκ των οποίων οι 270 απευθύνονταν στην Επιτροπή και οι υπόλοιπες στους λοιπούς ελεγχόμενους. Στις Εκθέσεις δεν παρακολουθούνται οι συστάσεις που απευθύνονταν σε κράτη μέλη, οι οποίες το 2019 ήταν 38. Η

Επιτροπή υλοποίησε πλήρως 169 συστάσεις (63%), ως επί το πλείστον 38 άλλες (14%), μερικώς 39 συστάσεις (14%) και καθόλου 24 (9%). Οι υπόλοιποι φορείς και οργανισμοί από τις 45 συνολικά συστάσεις υλοποίησαν πλήρως 36 (80%) και ως επί το πλείστον 5 (11%) και μερικώς 4 (9%). Η μη εφαρμογή τις περισσότερες φορές οφειλόταν στο γεγονός της μη αποδοχής από την Επιτροπή είτε της μερικής μόνο αποδοχής. Αντίθετα οι λοιποί φορείς ανταποκρίθηκαν σε μεγαλύτερο ποσοστό.

ΓΡΑΦΗΜΑ 6: ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΠΕΥΘΥΝΘΗΚΑΝ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2016)



ΓΡΑΦΗΜΑ 7: ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΠΕΥΘΥΝΘΗΚΑΝ ΠΡΟΣ ΛΟΙΠΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΥΣ (2016)

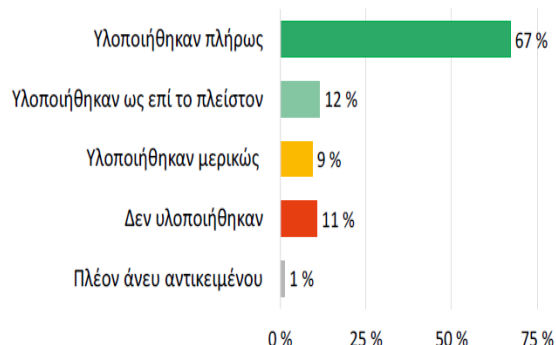


Πηγή ΕΕΣ Ετήσια Έκθεση 2019 για τις επιδόσεις

Το 2020 αναλύθηκαν 161 συστάσεις (**έτους 2017**) προερχόμενες από 20 εκ των 23 ειδικών εκθέσεων, εκ των οποίων 149 απευθύνονταν στην Επιτροπή και οι υπόλοιπες 12 στους λοιπούς ελεγχόμενους. Το 2017 διατυπώθηκαν 20 συστάσεις σε κράτη μέλη, οι οποίες δεν συμπεριλήφθηκαν στη διαδικασία μεταπαρακολούθησης. Η Επιτροπή υλοποίησε πλήρως 100 συστάσεις (67%), ως επί το πλείστον 17 (12%), μερικώς 14 (9%) και καθόλου 16 (11%). Για 2 περιπτώσεις (1%) δεν κρίθηκε αναγκαία η κατάσταση αξιολόγησης της υλοποίησης, διότι οι συστάσεις είχαν καταστεί άνευ αντικειμένου.

Το ΕΕΣ στην Έκθεσή του επισημαίνει ότι η καλή και συνεχής επικοινωνία και η αμοιβαία συνεννόηση μεταξύ ελεγκτή και ελεγχόμενου όσον αφορά τα συμπεράσματα και τις συστάσεις συντελούν στη λήψη των κατάλληλων μέτρων σε συνέχεια των συστάσεων, με σκοπό την αντιμετώπιση των ανεπαρειών που εντοπίζονται. Αυτό αποδεικνύει ότι 86% των συστάσεων του έτους 2017 έπou έγιναν δεκτές εν όλω ή εν μέρει, υλοποιήθηκαν τελικά πλήρως ή ως επί το πλείστον (Γράφημα 4).

**ΓΡΑΦΗΜΑ 8: ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΠΕΥΘΥΝΘΗΚΑΝ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
(2017)**



Πηγή: ΕΕΣ, Ετήσια Έκθεση Ελέγχου έτους 2020

ΓΡΑΦΗΜΑ 9: ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΥΣ

Βαθμός υλοποίησης	Βαθμός αποδοχής		
	Δεκτές	Μερικώς δεκτές	Μη δεκτές
Υλοποιήθηκαν πλήρως	74 %	84 %	0 %
Υλοποιήθηκαν ως επί το πλείστον	12 %	4 %	9 %
Υλοποιήθηκαν μερικώς	10 %	0 %	18 %
Δεν υλοποιήθηκαν	4 %	12 %	73 %

Πηγή: ΕΕΣ Ετήσια Έκθεση Επιδόσεων 2020: οι ποσοστιαίες τιμές που αποτυπώνουν το βαθμό υλοποίησης συστάσεων έτους 2017, σχετίζονται με τον αντίστοιχο βαθμό αποδοχής (αποκλείονται συστάσεις άνευ αντικειμένου)

Και το 2021 αναλύθηκαν 325 συστάσεις (έτους 2018) προερχόμενες από 30 εκ των 35 ειδικών εκθέσεων, εκ των οποίων 255 απευθύνονταν στην Επιτροπή και οι υπόλοιπες 70 στους λοιπούς ελεγχόμενους. Και το 2021 οι συστάσεις που απευθύνθηκαν σε κράτη μέλη δεν συμπεριλήφθηκαν στη διαδικασία μεταπαρακολούθησης. Από την Επιτροπή υλοποιήθηκαν πλήρως 148 συστάσεις (62%), ως επί το πλείστον 32 (13%), μερικώς 28 (12%), καθόλου 27 (11%) ενώ 4 κατέστησαν άνευ αντικειμένου (2%). Σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος το ποσοστό των πλήρως αποδεκτών συστάσεων αυξήθηκε από το 77% στο 83%, κρατώντας το άθροισμα πλήρους και μεικτού ποσοστού υλοποίησης σταθερό.

4.5. Στόχευση στην υψηλή ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία

Η ΕΕ αποτελώντας έναν ιδιόμορφο υπερεθνικό οργανισμό λειτουργεί συμπληρωματικά και όχι ανταγωνιστικά με τα κράτη μέλη, με ένα σύστημα λήψης αποφάσεων που βασίζεται στο κράτος δικαίου. Έχοντας εκχωρήσει τα κράτη μέρος της κυριαρχίας τους, η δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα καταστήσει την Ευρώπη ισχυρότερη και θα επιτύχει περισσότερα από όσα μπορούν τα κράτη μεμονωμένα να καταφέρουν. Αυτή είναι και η ουσία, το περιεχόμενο της «ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας», η πολλαπλασιαστική επίδραση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής που δεν καλύπτει τα επιμέρους κενά, αλλά δρα συμπληρωματικά, ουσιαστικά και ενισχυτικά στις εθνικές ενέργειες, όπως το πρόγραμμα αντιμετώπισης των συνεπειών από τον κορωνοϊό, που στοχεύει στην απάλυνση των μακροοικονομικών επιδράσεων από την πανδημία και την ευρωπαϊκή επανεκκίνηση της οικονομίας (Cipriani, 2021). Η ΕΕ δεν μπορεί να επιβάλλει φόρους. Επομένως τόσο η ΕΕ όσο και οι εθνικές κυβερνήσεις ανταγωνίζονται για τα ίδια έσοδα. Η αρχή της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας υπενθυμίζει αφενός την υποχρέωση κανόνων και ρυθμίσεων για αποδοτική χρήση των πόρων και αφετέρου την διαρκή ανάγκη για σαφή και ορατά οφέλη για τους πολίτες, δεδομένου ότι με περιορισμένους πόρους και αδύναμους μηχανισμούς υλοποίησης η αποτυχία είναι προδιαγεγραμμένη.

Η εστίαση των ελέγχων σε τομείς και θέματα που μπορούν να προσφέρουν μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία για την αποτίμηση των πολιτικών που υλοποιούνται, αποτελεί στρατηγικό στόχο του ΕΕΣ. Στο «γενικό συμφέρον» της ΕΕ, η συμβολή του ΕΕΣ στη λογοδοσία στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης εκτέλεσης του προϋπολογισμού ξεκινά με την κατάρτιση της ετήσιας ελεγκτικής του γνώμης, για την οποία αφιερώνει το 40% της ελεγκτικής του ικανότητας (Cipriani, 2021). Αξία προσθέτει επίσης και η δημοσίευση εκθέσεων και γνωμών, που βασίζονται σε διαδικασίες ελέγχου και ανάλυσης σύμφωνα με διεθνή πρότυπα και συμβάλλουν στη δημόσια εποπτεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ, στην παροχή συμβουλών στα αρμόδια όργανα για τη χάραξη και λήψη μέτρων και τεκμηριωμένων αποφάσεων σχετικά με τον σχεδιασμό και την κατανομή κονδυλίων του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ο έλεγχος των επιδόσεων ξεκίνησε να διενεργείται συστηματικότερα από το 2018. Η ίδια η Ετήσια Έκθεση από το 2019 χωρίστηκε σε δύο μέρη, εκ των οποίων το δεύτερο είναι η αποτίμηση των επιδόσεων επιλεγμένων προγραμμάτων και πολιτικών.

Αλλά και μια σειρά εκθέσεων που έχει δημοσιεύσει το ΕΕΣ στόχο έχουν να αξιολογήσουν εάν η δράση που πραγματοποιήθηκε σε επίπεδο ΕΕ ήταν ενδεδειγμένη, αναγκαία και σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας. Κατανοώντας ότι οι εκθέσεις θα έχουν μεγαλύτερο αντίκτυπο μόνο όταν αυτές ανταποκρίνονται σε επίκαιρα ζητήματα και παρέχονται εγκαίρως, προχώρησε σε στοχευμένους ελέγχους, ώστε να παρουσιάσει σε σύντομο χρονικό διάστημα υψηλής ποιότητας προϊόντα, που βοηθούν στην κατανόηση της ευρύτερης εικόνας της διοικητικής δράσης της ΕΕ μέσω των δαπανών της και στην ενίσχυση της δημόσιας λογοδοσίας. Επιχειρείται επίσης ο εντοπισμός των ορθών πρακτικών, δεδομένης της διαφορετικότητας και ποικιλίας των διοικητικών πρακτικών των κρατών μελών, με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών για τον βέλτιστο τρόπο αξιοποίησης κοινοτικών κονδυλίων.

Οι ειδικές εκθέσεις εξετάζουν την επίτευξη στόχων σε περίπου τριάντα τομείς πολιτικής με κριτήρια που βασίστηκαν στη νομοθεσία αλλά και σε βέλτιστες πρακτικές. Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ χρησιμοποιώντας συσσωρευμένη γνώση και εξωτερική εμπειρογνωμοσύνη προωθούν νέες αντιλήψεις για αποδοτικότητα χρήσης των πόρων, την αρχή value for money. Έχουν γίνει ουσιαστικό στοιχείο και της διαδικασίας απαλλαγής. Εξετάζοντας με κάθετη εστίαση συγκεκριμένα θέματα αναδεικνύουν τον κατακερματισμό, τις επικαλύψεις και τις αδυναμίες αξιοποίησης συνεργειών διαφορετικών προγραμμάτων, τον κακό συντονισμό διατομεακών παρεμβάσεων και τις αιτίες δυστοκίας των χρηματοδοτήσεων τους. Απόρροια των εκθέσεων αποτελούν και οι συστάσεις που αποτυπώνουν παρατηρήσεις του ΕΕΣ για εφαρμόσιμες ενέργειες των ελεγχόμενων φορέων σε προβλήματα που διαπιστώθηκαν. Ο βαθμός αποδοχής των συστάσεων και θεραπείας των υποδεικνυόμενων δυσλειτουργιών μπορεί να θεωρηθεί ως δείκτης αποτελεσματικότητας του ΕΕΣ.

Για τη νέα περίοδο 2021-2027 και με βάση την ανάλυση των τάσεων, την αξιολόγηση των κινδύνων και τις προτεραιότητες που έχει θέσει η ΕΕ, σύμφωνα με τη στρατηγική που έχει εκπονήσει το ΕΕΣ θα επικεντρωθεί σε ελέγχους που θα συνεισφέρουν στην οικονομική ανταγωνιστικότητα της Ένωσης, στη κλιματική αλλαγή και την προστασία των φυσικών πόρων, στην ανθεκτικότητα σε απειλές για την ασφάλεια της Ένωσης και σεβασμό των ευρωπαϊκών αξιών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και στις δημοσιονομικές πολιτικές όπως η διαχείριση του προγράμματος NGEU για αντιμετώπιση των συνεπειών από τον κορωνοϊό (ΕΕΣ, Στρατηγική 2021-2025).

Η συνεισφορά του ΕΕΣ στην καλύτερη διακυβέρνηση και τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης συνίσταται στην ποιοτική, έγκαιρη και αξιόπιστη ελεγκτική του εργασία. Η συμβολή του καθίσταται ακόμη ουσιαστικότερη με την εξέταση ποιοτικότερων χαρακτηριστικών των δαπανών και των προγραμμάτων. Τόσο οι Ειδικές Εκθέσεις, που συντάσσονται επί ειδικότερων θεμάτων, όσο και η Ετήσια Έκθεση Επιδόσεων, παρουσιάζουν και αναλύουν σε ένα συνεκτικότερο κείμενο υψηλού επιπέδου, μια σειρά από ετερόκλητες εκθέσεις διαφόρων θεσμικών οργάνων για δαπάνες του προϋπολογισμού.

Η εξέλιξη της προσπάθειας του ΕΕΣ για αποτελεσματικούς και με υψηλό αντίκτυπο ελέγχους δεν ήταν καθορισμένη από τις Συνθήκες. Στην αρχή της ίδρυσής του, το ΕΕΣ ερμήνευσε τη ορθή οικονομική διαχείριση (SFM) ως ενσωμάτωση απόψεων υφιστάμενων πρακτικών των κρατών μελών για εναλλακτικούς και οικονομικούς τρόπους εφαρμογής πολιτικών, μέσω ανάλυσης κόστους – οφέλους και αξιολόγησης αποδοτικής χρήσης κεφαλαίων. Υιοθέτησε δηλαδή αφενός το Βορειοευρωπαϊκό μοντέλο με αρχές του New Public Management. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήχθη σε επίσημο κείμενο η αρχή της υγιούς χρηματοοικονομικής διαχείρισης, που αναλύθηκε περαιτέρω στο Δημοσιονομικό Κανονισμό συμπεριλαμβάνοντας τα τρία-ε (οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα). Το 1980 το ΕΕΣ δημοσίευσε μία Ειδική Έκθεση για επιδοτήσεις σε ορεινές φάρμες, η οποία, μέσα από περιγραφόμενα ευρήματα, τα κριτήρια και τη μεθοδολογία ελέγχου, αποτέλεσε την πρώτη έκθεση που ασχολήθηκε με θέματα χρηστής οικονομικής διαχείρισης αμφισβητώντας τα στατιστικά στοιχεία που αναφέρονταν, αλλά και την ποιότητα παρακολούθησης της επίδοσης.

Στα επόμενα χρόνια και υπό την πιεστική ανάγκη καλύτερης οργάνωσης των εργασιών του, ώστε να ανταποκριθεί στην υψηλών απαιτήσεων Ετήσια Έκθεση – Δήλωση Αξιοπιστίας, συμμετείχε σε κοινές προσπάθειες με την Επιτροπή για εκσυγχρονισμό και βελτίωση των συστημάτων οικονομικής διαχείρισης και διαχείρισης πόρων. Μία πρώτη αναφορά στην βελτίωση των ελέγχων, που μέχρι τότε περιορίζονταν σε λογιστικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης, ήταν συμπέρασμα που καταγράφηκε από Ομάδα Εργασίας (SFM Group) που συστήθηκε εντός του ΕΕΣ για την οργάνωση των διαδικασιών αυτών, η οποία καταλήγει ότι *«στο πλαίσιο της χρηστής οικονομικής διαχείρισης, η εξέταση της διαχείρισης διαδικασιών και ελέγχων είναι μια ουσιαστική διαδικασία, που στοχεύει στον εντοπισμό πεδίων και τρόπων με τους οποίους προβλήματα μπορούν να αντιμετωπιστούν και η διαχείρισή τους να βελτιωθεί»* (Sweeney, 2016). Ακολούθησε μία περίοδος με ανταλλαγή εμπειριών και απόκτηση τεχνογνωσίας από άλλα ΑΟΕ, που υποστηρίχθηκε διαχρονικά και από την ηγεσία του Σώματος. Σημαντική απόφαση αποτελεί η μετονομασία του «ελέγχου SFM» σε «έλεγχο απόδοσης (PA)», ακολουθώντας πρόταση του Σουηδικού ΑΟΕ, ενώ το ΕΕΣ υιοθετώντας τα πρότυπα INTOSAI διεύρυνε τις ελεγκτικές του μεθόδους.

Ενώ αρχικά οι έλεγχοι απόδοσης αντιμετωπιζόταν ως ένα φιλόδοξο ερευνητικό έργο που διαρκούσε 2-3 έτη και οι διαδικασίες ελέγχου ήταν ιδιαίτερα απλές, μετά το 2006 παράλληλα με οργανωτική αναδιάρθρωση του ΕΕΣ, διαφοροποιούνται οι διαδικασίες ελέγχου από μία προσέγγιση προσανατολισμένη στα συστήματα σε μία άλλη που αξιολογεί επίσης και τα παραγόμενα αποτελέσματα των υπό αντιμετώπιση προβλημάτων. Χρησιμοποιούνται καινοτόμα εργαλεία συλλογής δεδομένων και τεχνικών ανάλυσης, όπως ηλεκτρονικές έρευνες, εστίαση σε συγκεκριμένες ομάδες (focus targeting), αξιοποίηση εμπειρογνομώνων (Sweeney, 2016). Η διαδικασία απαλλαγής της Επιτροπής και η σταδιακή αναγνώριση από τα θεσμικά όργανα της ανάγκης καλύτερης ρύθμισης εκτέλεσης του προϋπολογισμού που κατά 80% διαχειρίζονται τα κράτη μέλη οδηγεί στην επανεξέταση του συστήματος λογοδοσίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητά από την Επιτροπή να καταθέτει ετήσια έκθεση αξιολόγησης και το ίδιο το ΕΕΣ σε Γνώμη του (Γνώμη 4/2012) για την πρώτη αξιολόγηση που υπεβλήθη μεταξύ άλλων αναφέρει ότι *«θα έπρεπε να εντάσσονται συστηματικά στα πολυετή προγράμματα δείκτες απόδοσης και ορόσημα που θα επιτρέπουν να αξιολογείται εάν οι καθορισμένοι στόχοι και οι επιδιώξεις είναι πιθανόν να επιτευχθούν, αποτελώντας ένα βήμα προς την μέτρηση της αποτελεσματικότητας»*.

Οι εκθέσεις αξιολόγησης που προβλέπονται και στη ΣΛΕΕ με τη πάροδο των ετών βελτιώνονται εισάγοντας την έννοια του προϋπολογισμού εστιασμένου στα αποτελέσματα. Παράλληλα αναπτύχθηκαν προβληματισμοί για ζητήματα που ενισχύουν τον αντίκτυπο του ελέγχου. Ήδη η Ομάδα Εργασίας του ΕΕΣ μίλησε για την ανάγκη υιοθέτησης μιας συνολικής προσέγγισης προσανατολισμένης στα αποτελέσματα, που να διευκολύνεται και να υποστηρίζεται από την ηγεσία και να διαπερνά όλα τα επίπεδα διαχείρισης από κάτω προς τα πάνω (bottom-up). Δεν συνιστά απλά και μόνο τεχνική ικανότητα η διαμόρφωση κατάλληλων οργανωτικών δομών και εργαλείων διακυβέρνησης, ώστε να επιτευχθεί αυτή η προσέγγιση, αλλά απαιτείται σταθερή και στοχευμένη αλλαγή. Επιπλέον ένας τέτοιος μηχανισμός λογοδοσίας σε ένα περίπλοκο πολιτικό περιβάλλον δεν είναι εύκολος όχι μόνο λόγω των δυσκολιών που επηρεάζουν την απόδοση, αλλά και λόγω

της δυσχέρειας ενός συνεκτικού ορισμού του «αποτελέσματος» και της «απόδοσης», που θα επέτρεπε να ομοιογενοποιηθούν τα όποια στοιχεία των εκθέσεων.

Στο νέο ΠΔΠ 2014-2020 οι προϋπολογισμοί πλέον περιέχουν (Regulation 1303/2013) πλαίσια και στοιχεία απόδοσης (ορόσημα, στόχους, μετρήσιμα αποτελέσματα) υιοθετώντας στην ουσία προβληματισμούς του ΕΕΣ που τέθηκαν τα προηγούμενα έτη. Τα τελευταία έτη το ΕΕΣ αρχίζει να επεκτείνεται και σε τομείς ενδιαφέροντος σχετικά με τη καλή διακυβέρνηση, εξετάζοντας την εφαρμογή Οδηγιών της ΕΕ που αφορούν κρατικές ενισχύσεις και μηχανισμούς χρηματοοικονομικών και τραπεζικών ρυθμίσεων, θεμάτων δηλαδή που έχουν ελάχιστη άμεση επίπτωση στον προϋπολογισμό, αλλά υψηλό αντίκτυπο στη ζωή των πολιτών. Η αντανάκλαση του ελεγκτικού έργου στην κοινωνία απασχολεί όχι μόνο το ΕΕΣ, αλλά και άλλα ΑΟΕ. Το Ανώτατο Όργανο της Ολλανδίας κατανόησε μία έλλειψη των ελέγχων απόδοσης, δηλαδή την ανταπόκριση και τη άμεση συνάφεια που έχουν με τον πολίτη αναφέροντας σε έκθεσή του ότι «εστιάζοντας σε στόχους και κριτήρια ο ελεγκτής μπορεί να χάνει την απογοητευτική απόδοση ενός φορέα ή ενός προγράμματος, διότι αυτά δεν αντανakλούν εάν πραγματικά σχετίζονται με τα ουσιαστικά ή πραγματικά προβλήματα της κοινωνίας και τις ανησυχίες των ενδιαφερομένων μερών (Van der Knaap, 2011).

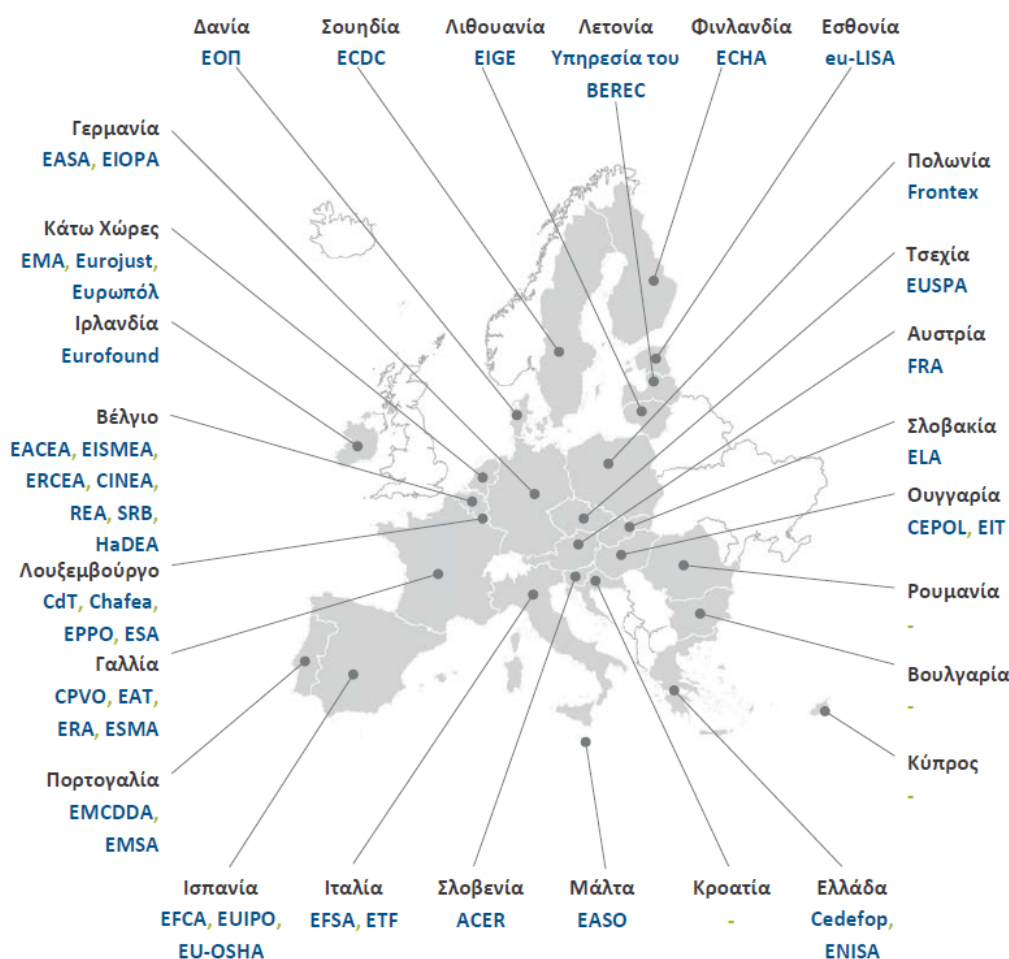
4.6. Ο αντίκτυπος του ελεγκτικού έργου του ΕΕΣ

Οι δημόσιες δαπάνες πρέπει να βασίζονται σε ένα αποτελεσματικό σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου. Το ΕΕΣ είναι ο εξωτερικός ελεγκτής του κοινοτικού προϋπολογισμού που χρηματοδοτεί πλήθος δράσεων είτε μέσω προγραμμάτων είτε μέσω μηχανισμών (Ευρωπαϊκά Ταμεία, Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί, Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις). Αποτέλεσμα των ελεγκτικών εργασιών αποτελεί καταρχάς η βασική Ετήσια Έκθεση του Συνεδρίου, καθοριστικής σημασίας κρίκος στην αλυσίδα λογοδοσίας (Έκθεση Πεπραγμένων 2021) στην ΕΕ, ενώ εξίσου σημαντικές είναι οι ειδικές ετήσιες εκθέσεις ελέγχου, οι ειδικές εκθέσεις και οι επισκοπήσεις. Οι ειδικές ετήσιες παρουσιάζουν τα αποτελέσματα επί των οργανισμών και λοιπών οργάνων της Ένωσης, των κοινών επιχειρήσεων και των Ευρωπαϊκών Σχολείων, ενώ ειδική έκθεση συντάσσεται επίσης για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις που απορρέουν από την άσκηση καθηκόντων του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (SRB). Συγκεκριμένα:

Τα **Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης** συστάθηκαν το 1959 για τη χορήγηση βοήθειας στο πλαίσιο αναπτυξιακής συνεργασίας με σκοπό την αντιμετώπιση της φτώχειας και την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης σε χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ), αλλά και σε υπερπόντιες χώρες και εδάφη (ΥΧΕ). Η διαχείριση των πόρων, που χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη, γίνεται εκτός του πλαισίου του προϋπολογισμού της ΕΕ από την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το ενδέκατο (και τελευταίο) ΕΤΑ κάλυπτε το ΠΔΠ 2014-2020. Στο τρέχον ΠΔΠ 2021-2027 οι ενισχύσεις αυτές ενσωματώνονται στον «Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη (ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη)». Το 2021 ανακοινώθηκε το κλείσιμο του όγδοου ΕΤΑ, ενώ τα άλλα (9^ο, 10^ο και 11^ο) δεν ενσωματώθηκαν στον γενικό προϋπολογισμό και η εκτέλεση και παρουσίασή τους εξακολουθούν να γίνονται

χωριστά έως το κλείσιμό τους. Το Συνέδριο διατυπώνει «γνώμη χωρίς επιφύλαξη» για τα έσοδα και τους λογαριασμούς και «αρνητική γνώμη» για τις δαπάνες.

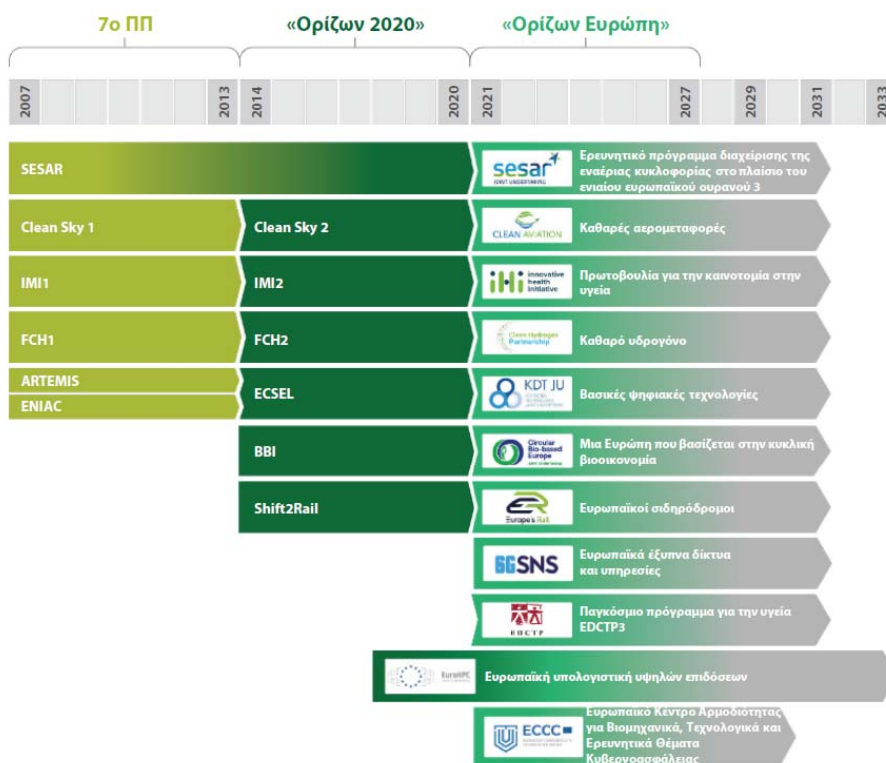
Οι συνολικά 44 **οργανισμοί** της ΕΕ (Cedefop, ENISA, Frontex, κ.α.) αποτελούν διακριτές νομικές οντότητες που σκοπό έχουν να εκτελέσουν συγκεκριμένα τεχνικά, επιστημονικά ή διαχειριστικά καθήκοντα, διευκολύνοντας τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Υπάρχουν τρεις κατηγορίες, οι επτά (7) εκτελεστικοί οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι τριάντα τρεις (33) αποκεντρωμένοι οργανισμοί και τα λοιπά όργανα. Οι πρώτοι έχουν όλοι την έδρα τους στις Βρυξέλλες και οι υπόλοιποι είναι διάσπαρτοι σε διάφορα κράτη μέλη. Οι περισσότεροι χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και άλλοι εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από τέλη και επιβαρύνσεις που καταβάλλουν οι αντίστοιχοι κλάδοι και από άμεσες εισφορές. Το Συνέδριο διατυπώνει «γνώμη χωρίς επιφύλαξη» για τους λογαριασμούς και τα έσοδα των οργανισμών.



ΓΡΑΦΗΜΑ 10: Πηγή: ΕΕΣ, Ετήσια Έκθεση για Οργανισμούς, Έδρα των Οργανισμών της ΕΕ

Οι **κοινές επιχειρήσεις** αποτελούν συμπράξεις μεταξύ της Επιτροπής και μελών ενός κλάδου, ή και ερευνητικών ή διακυβερνητικών οργανισμών με αποστολή κυρίως την προώθηση της μετουσίωσης της επιστημονικής γνώσης σε εμπορεύσιμες και πρωτοποριακές καινοτομίες στο πλαίσιο ενός κοινού οράματος μεταξύ των εταίρων ενός κλάδου, υλοποιώντας έτσι πολιτικές της ΕΕ στο τομέα της έρευνας. Για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 και στο πλαίσιο δράσεων του Προγράμματος "ΟΡΙΖΩΝ ΕΥΡΩΠΗ"

δημιουργήθηκαν επιπλέον εννέα τέτοιες επιχειρήσεις (πέραν των ήδη λειτουργούντων επτά), ενώ συστάθηκαν άλλες για προώθηση έξυπνων δικτύων, την υγεία, την κυβερνοασφάλεια, την υπολογιστική υψηλών επιδόσεων κ.λ. που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα «ΨΗΦΙΑΚΗ ΕΥΡΩΠΗ», που αποτελεί και τη δεύτερη κύρια πηγή χρηματοδότησης. Το Συνέδριο διατυπώνει «γνώμη χωρίς επιφύλαξη» τόσο για τους λογαριασμούς και τα έσοδα, όσο και για τις δαπάνες.



ΓΡΑΦΗΜΑ 11: Β Πηγή: ΕΕΣ, Ετήσια Έκθεση, *Εξέλιξη επιχειρήσεων βάσει κανονισμών Συμβουλίου περί σύστασης*

Σε ειδική έκθεση επισκοπούνται τα αποτελέσματα των ενοποιημένων λογαριασμών 13 **Ευρωπαϊκών Σχολείων**, για τα οποία το Συνέδριο παρόλο που δεν διαπίστωσε ουσιώδη σφάλματα θέτει προβληματισμούς για τη εναρμόνιση της δημοσιονομικής διαχείρισης σύμφωνα με το δημοσιονομικό κανονισμό. Η ειδική έκθεση για το **Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης** εξετάζει τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις που απορρέουν από τα καθήκοντα που τα όργανα του Συμβουλίου εκτελούν, χωρίς να υπάρχουν αρνητικά ευρήματα.

Το ελεγκτικό έργο του ΕΕΣ περιορίζεται και οριοθετείται πάνω σε δύο πειθαρχίες, μία νομική «πειθαρχία» και μία «πειθαρχία ελέγχου», που έχουν διαφορετική κανονιστική βάση (Brenninkmeijer, 2015). Από τη μία πλευρά (νομική πειθαρχία) δεσμεύεται για την τήρηση των γενικών αρχών, κράτους δικαίου και χρηστής διοίκησης. Η αρχή του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, περιλαμβάνει το δικαίωμα αμερόληπτου χειρισμού υποθέσεων των πολιτών σε εύλογο χρονικό διάστημα, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, τα έννομα συμφέροντα της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού απορρήτου, την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, την ασφάλεια δικαίου. Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία ενυπάρχει σε όλα τα νομικά κείμενα του ενωσιακού δικαίου, αναζητά την ισορροπία μεταξύ των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν και των χρησιμοποιούμενων μέσων. Από την άλλη πλευρά (πειθαρχία ελέγχου) οι ελεγκτές οφείλουν να

εφαρμόζουν διεθνή ελεγκτικά πρότυπα που αναπτύχθηκαν ως άτυπος νόμος (soft law) από διεθνείς επαγγελματικές οργανώσεις για την διασφάλιση των εργασιών τους.. Η διττή πειθαρχία των ελεγκτικών οργάνων αποτελεί προαπαιτούμενο για την ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ ελεγκτή και ελεγχόμενου, ώστε η διαμόρφωση της ελεγκτικής γνώμης να μην πάσχει από αμφισημίες, διαφορετικές ερμηνείες σε ίδια πράγματα και αβεβαιότητες που αποτρέπουν τη δράση των οικονομικών δρώντων.

Η ανταπόκριση των ελεγχόμενων φορέων σε συστάσεις που διατυπώνει το ΕΕΣ αποτελεί έναν τρόπο μέτρησης του αντίκτυπου και σημαντικό δείκτη αποτελεσματικότητας του έργου του Συνεδρίου. Το 2016 το ΕΕΣ σε Ειδική Έκθεση του, εξέτασε και παρουσίασε τα αποτελέσματα σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε από την Επιτροπή σε προηγούμενες ειδικές εκθέσεις και ιδιαίτερα στις συστάσεις που διατυπώθηκαν. Εξετάστηκε η παρακολούθηση 44 συστάσεων της περιόδου 2009-2012. Οι έξι δεν ελήφθησαν υπόψη διότι είτε ήταν άνευ αντικειμένου είτε δεν κατέστη δυνατή η επαλήθευση των στοιχείων. Από τις υπόλοιπες η Επιτροπή εφάρμοσε πλήρως το 60% των συστάσεων, το 29% εφαρμόστηκε επί το πλείστον, το 8% εφαρμόστηκε μερικώς και το 3% δεν εφαρμόστηκε καθόλου. Στην έκθεση Πεπραγμένων 2014 (Annual Activity Report 2014) το ΕΕΣ το 2014 κατέγραψε τον αντίκτυπο των συστάσεων για την περίοδο 2011-2014. Έτσι αναφέρει ότι το 94% των ενδιαφερομένων (Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο) αξιολόγησαν τις εκθέσεις του ως χρήσιμες για την εργασία τους. Σωρευτικά υλοποιήθηκαν το 69% των συστάσεων, ενώ υψηλό παραμένει το ενδιαφέρον των μέσων ενημέρωσης για τα αποτελέσματα που δημοσιεύει.

Σε έρευνες επίσης που έγιναν για την μέτρηση των αποτελεσμάτων και τις επιπτώσεις των συστάσεων των ΑΟΕ (Bonollo, 2019) με ανασκόπηση δημοσιεύσεων από το 1990 έως το 2015 και εστίαση στον δημόσιο έλεγχο, υπογραμμίζεται καταρχάς ο κρίσιμος ρόλος της ελεγκτικής δραστηριότητας των ΑΟΕ για τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα με όρους οικονομίας, βελτίωση των δημοσίων οργανισμών που ελέγχθηκαν, αλλά και της λογοδοσίας στο πολιτικό σύστημα. Οι έρευνες κυρίως επικεντρώθηκαν στον έλεγχο απόδοσης, ως απόρροια των μεταρρυθμίσεων του NPM και της αντίληψης για τις επιπτώσεις αυτού του είδους ελέγχου στη σωστή χρήση των δημοσίων πόρων και στην επακόλουθη διαδικασία λογοδοσίας. Οι περιπτώσεις που μελετήθηκαν δεν διερεύνησαν περαιτέρω ΑΟΕ του Ναπολέοντειου Συστήματος, επειδή έχοντας δικαιιοδοτικές αρμοδιότητες η προσοχή τους παραμένει στη συμμόρφωση με τους κανονισμούς.

Πέρα από όποιες διαφοροποιήσεις στην θεωρητική προσέγγιση, διαπιστώθηκαν βελτιώσεις για τους ελεγχόμενους και περιλαμβάνουν αξιολόγηση και αναδιοργάνωση δραστηριοτήτων των ελεγχόμενων φορέων, βελτιώσεις σε συστήματα και διαδικασίες, υιοθέτηση καλύτερων πρακτικών, εντοπισμός περιττών θέσεων εργασίας. Βελτιώσεις επήλθαν και στη σχέση με τα Κοινοβούλια και τους πολίτες. Ο έλεγχος ενίσχυσε τη δημόσια λογοδοσία συμβάλλοντας στη ποιότητα των σχέσεων με δημόσιους οργανισμούς, πολιτικούς και πολίτες, παρέχοντας ανεξάρτητη πληροφόρηση για σημαντικά ζητήματα και αποτροπή της διαφθοράς. Δείκτες που μετρούν τον αντίκτυπο π.χ. στη Σουηδία είναι οι κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις που διεξάγονται με επίκεντρο ερωτήσεις βουλευτών επί θεμάτων που τίγονται σε Εκθέσεις Ελέγχου ή και οι προσκλήσεις ελεγκτών στο Κοινοβούλιο για συζήτηση επί ενεργειών σε ελεγχθέντες οργανισμούς.

Βέβαια οι ελεγκτικές δραστηριότητες μπορούν να δημιουργήσουν ανεπιθύμητες ενέργειες. Έτσι σε επίπεδο ελεγκτικών αποτελεσμάτων, παρατηρείται ότι πολλές συστάσεις έγιναν δεκτές γιατί δεν ήταν

υποχρεωτικές για τους ελεγχόμενους. Σε περίπτωση που έχουν τη δύναμη τα ελεγκτικά όργανα να επηρεάζουν τους ελεγχόμενους φορείς, μπορεί να δυσκολευτεί το ελεγκτικό έργο και να τεθεί σε αμφισβήτηση η ανεξαρτησία του ΑΟΕ. Αποτελώντας δηλαδή το ΑΟΕ μία κεντρική αρχή της δημόσιας σφαίρας, εκ των πραγμάτων θα υφίσταται συνεχώς η ανάγκη εφαρμογής των συστάσεων του (ως επιτακτικές και υποχρεωτικές) από τους ελεγχόμενους φορείς, κάτι που θα έθετε σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του. Σε επίπεδο ελεγκτικής ύλης διατυπώνονται απόψεις σύμφωνα με τις οποίες οι έλεγχοι αποδόσεων δεν παράγουν πάντα υψηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Διότι οι προσπάθειες των δημοσίων φορέων να παράγουν αποτελέσματα οδηγούν αφενός σε υπερβολική προσοχή στη συμμόρφωση σε καθορισμένα πρότυπα (ossification), αναστέλλοντας οποιαδήποτε καινοτομία και αφετέρου σε υλοποίηση στόχων που μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και να ελεγχθούν (tunnel vision), ενώ δεν θα πρέπει να υποτιμάται η «συναισθηματική επίπτωση», ότι ενδεχομένως ο ελεγχόμενος να επικριθεί ό,τι και εάν κάνει (Bonollo, 2019).

Η ύπαρξη και η σταδιακή ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου κινείται παράλληλα με την προσπάθεια των ευρωπαϊκών κρατών να διαμορφώσουν έναν κοινό ευρωπαϊκό χώρο δημόσιας πολιτικής. Η ανύψωση του Δικαστηρίου σε θεσμικό όργανο τόνισε την αυξανόμενη σημασία της λειτουργίας του στην πολιτική της ΕΕ και στην αναζήτηση ενισχυμένης λογοδοσίας στην Ένωση, αποτελώντας μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας ενίσχυσης του δημοκρατικού ιστού της ΕΕ, ενός ευρύτερου πειράματος εκδημοκρατισμού του πολιτικού χώρου πέρα από το Κράτος (Laffan, 2003). Δεν πρέπει επίσης να υποτιμάται το γεγονός της ιδιαίτερης οργανωτικής ιδιότητας της Ένωσης, δηλ. από τη μία μεριά της ενιαίας νομικής μορφής που έλαβε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και της Λισσαβόνας και από την άλλη της επιμερισμένης δημοσιονομικής λογοδοσίας των κρατών μελών. Η έννοια της δημοκρατικής διακυβέρνησης περιλαμβάνει δημιουργία θεσμών, αναδιαμόρφωση συστημάτων ρύθμισης και λογοδοσίας, αλλαγές στις διοργανικές σχέσεις, τροποποιήσεις κανόνων που περιγράφουν και καθοδηγούν τη συμπεριφορά των δρώντων της Ένωσης.

Σε αυτό το ευρύτερο κανονιστικό πλαίσιο διακυβέρνησης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ένα Σώμα που θεσμικά δεν υπόκειται στην άμεση πολιτική εποπτεία δια μέσου της λαϊκής ψήφου, που ισχύει για άλλες συνιστώσες του ευρωπαϊκού χώρου, όπως τα Κοινοβούλια, επιχειρεί να νομιμοποιήσει την ύπαρξή του αρχικά μέσα από την ανεξάρτητη λειτουργία του και στη συνέχεια μέσα από το ελεγκτικό του έργο και τον αντίκτυπο που αυτό θα έχει στην συνολική προσπάθεια της Ένωσης, συμβάλλοντας στην ενθάρρυνση της συλλογικής λογοδοσίας και στην «συστημική νομιμότητα» (Laffan, 2003).

Έτσι μπορεί να κατανοηθεί και η σημασία της επιτέλεσης της αποστολής του ως «οικονομική συνείδηση» της Ένωσης που ανήγγειλε το 1977 ο Hans Kutscher, Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, κατά την τελετή ορκωμοσίας των πρώτων μελών του Συνεδρίου. Στο Σώμα ανατέθηκε η αρμοδιότητα ελέγχου της νομιμότητας, της κανονικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού. Και αυτός είχε διευρυνθεί περιλαμβάνοντας Ταμεία Ανάπτυξης, Φορείς και Οργανισμούς που ιδρύθηκαν ή χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, αλλά και νέα χρηματοδοτικά προγράμματα για αντιμετώπιση κρίσεων. Η αξιοπιστία των λογαριασμών με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ συνεπάγεται επίσημο κείμενο –Δήλωση, το οποίο

δημοσιεύεται στην επίσημη εφημερίδα των Κοινοτήτων. Γνωμοδοτεί επί δημοσιονομικών θεμάτων, αλλά και ζητημάτων δημοσιονομικής φύσεως, προβαίνοντας σε συστάσεις οι οποίες παρακολουθούνται, ώστε να αξιολογείται ο αντίκτυπος αλλά και ο βαθμός συμμόρφωσης. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ εξουσιοδοτείται να προχωρά στην υποβολή εκθέσεων για περιπτώσεις απάτης, δωροδοκίας και παράνομης δραστηριότητας στην OLAF, αρμόδια υπηρεσία διερεύνησης τέτοιων περιπτώσεων, ενώ σήμερα σφυρηλατεί και τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

Βέβαια ο σχεδιασμός εκτέλεσης του προϋπολογισμού παρουσιάζει αναντιστοιχίες. Ενώ η Επιτροπή εκτελεί μόνη της ένα μικρό ποσοστό του προϋπολογισμού (20%), είναι υπεύθυνη και υπόλογη για ολόκληρο τον προϋπολογισμό. Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών διενεργείται σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο ενός συστήματος ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances), στο πλαίσιο δηλ. μιας επιμερισμένης διαχείρισης. Και μπορεί να έχουν εισαχθεί νομικές ρυθμίσεις για την διενέργεια ελέγχων από εθνικά όργανα ελέγχου, όμως αυτές δεν σταματούν εντελώς τις απάτες και τις παρατυπίες που θέτουν σε κίνδυνο την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Επιπλέον τα κράτη μέλη δεν αισθάνονται ιδιαίτερα ήσυχα όταν διενεργείται έλεγχος τόσο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (εξωτερικός), είτε ακόμη και από την Επιτροπή, διότι αυτό μπορεί να καταλήξει σε απόφαση επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων, δηλαδή σε συμψηφισμό και επομένως μείωση μεταβιβαζόμενων πόρων από τα ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία. Τα ελεγκτικά όργανα από την πλευρά τους κάτω από τη πίεση τόσο της κρίσης που εδώ και πολλά χρόνια διαρκεί, όσο και της κοινής γνώμης, αισθάνονται την υποχρέωση και την ανάγκη να μειώσουν τον αρνητικό αντίκτυπο που προκαλείται από περιπτώσεις κακής οικονομικής διαχείρισης.

Σε κοινή έκθεση ανώτατων ελεγκτικών οργάνων συμπεριλαμβανομένου και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, για τους τομείς που πρέπει να συμβάλλουν τα ελεγκτικά όργανα και δημοσιεύθηκε το 2010 (Maria-Luisa Sanchez Barrueco, 2015) μεταξύ άλλων αναφέρεται η ανάγκη ελέγχου της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών και η έμφαση στη δημοσιονομική διαφάνεια, ώστε οι βραχυπρόθεσμες πολιτικές αποφάσεις να προσφέρουν μακροχρόνια δημοσιονομική σταθερότητα, νέο ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο για την διευκόλυνση της λογοδοσίας από τα κοινοβούλια και τέλος κατάρτιση λογιστικών προτύπων που να συμβάλλουν στη διαφάνεια και αξιόπιστη οικονομική πληροφόρηση από τις εκτελεστικές αρχές.

Σημαντικός στόχος είναι η ενδυνάμωση της διακυβέρνησης των ελεγχόμενων φορέων μέσω της ενίσχυσης των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, του εντοπισμού και αξιολόγησης κινδύνων, της ορθής απεικόνισης χρηματοοικονομικών αναφορών και της εκτέλεσης των σκοπών και της αποστολής τους με αποτελεσματικά, οικονομικά και αποδοτικά κριτήρια, διασφαλίζοντας τη συνεχή βελτίωση στη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Νιώθοντας οι κυβερνήσεις την πίεση να παρουσιάσουν αποτελέσματα υπήρξε μία γενική αναγνώριση της σημασίας της μέτρησης της απόδοσης και του προσανατολισμού της στα αποτελέσματα (resulted-oriented) για αποτελεσματική δημόσια διαχείριση (Peter van der Knaap, 2006). Στο πλαίσιο της λογοδοσίας και της διαφάνειας, η μετάβαση σε προϋπολογισμούς προγραμμάτων/επιδόσεων γίνεται σταδιακά πιο επιτακτική. Το ΕΕΣ από το 2019 ξεκίνησε δημοσίευση ξεχωριστής Έκθεσης Επιδόσεων

της ΕΕ. Και το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο μεταβάλλοντας τον τρόπο αποτύπωσης των ελεγκτικών ευρημάτων και σύμφωνα με το Ν. 4820/2021, το 2022 δημοσίευσε για τα έτη 2018, 2019, 2020 και 2021 «Εκθέσεις Ευρημάτων, Πορισμάτων, Συστάσεων από την άσκηση ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Μεταβαίνοντας από εκθέσεις με προεχόντως απολογιστικό χαρακτήρα σε νέες σχεδιασμένα Εκθέσεις στοχεύει να διαφωτίσει τον κάθε ενδιαφερόμενο για τις πλημμέλειες που εντοπίστηκαν στη δημόσια διαχείριση και την εξέλιξη της νομολογίας. Παράλληλα εκπονεί Πρόγραμμα Ελέγχων, και εκδίδει Ειδικές Εκθέσεις, κατά το πρότυπο του ομοτίμου Ευρωπαϊκού Συνεδρίου, συντονιζόμενο με τον τρόπο εργασίας με τα άλλα ελεγκτικά σώματα.

Βέβαια το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει δικαιοδοτικές αρμοδιότητες. Έτσι έχει αναπτύξει ιδιαίτερα το σημαντικότερο μέσο δημοσιονομικής λογοδοσίας που διαθέτει, αυτό της **δημοσίευσης**, της διάδοσης των **ελεγκτικών της πληροφοριών**, ώστε να γίνουν κοινωνοί όχι μόνο τα στενά θεσμικά όργανα, αλλά οργανισμοί, επιχειρηματίες και πολίτες και με τον τρόπο αυτό να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη τους στο ευρωπαϊκό όραμα. Αυτή ακριβώς η ενέργεια και ο προηγηθείς εξωτερικός έλεγχος παράλληλα βελτιώνει τη δράση των δημοσίων δρώντων κατά τη διαχείριση κοινοτικών πόρων υπό το φόβο ή την προσδοκία ελέγχου. Επίσης χρησιμοποιεί την θεσμική δυνατότητα μετά το Μάαστριχτ για εκφορά γνώμης είτε λόγω κανονιστικής υποχρέωσης είτε κατόπιν αιτήματος. Καλλιέργησε αυτή την συμβουλευτική – γνωμοδοτική αρμοδιότητα με εμπειριστωμένα, αιτιολογημένα και σαφή κείμενα δίνοντας έμφαση στον έλεγχο αποτελεσμάτων και επιδόσεων.

Τέλος ουσιαστική σημασία για την αύξηση του αντικτύπου των εργασιών του αποδίδει και στην επικοινωνία με διάφορα μέσα. Τα **Δελτία Ελέγχου** παρέχουν ενημέρωση και χρησιμεύουν ως πηγή πληροφοριών για εκτελούμενες ή προπαρασκευαστικές ενέργειες. Το περιοδικό «**Journal**» περιέχει άρθρα επί συγκεκριμένου θέματος, θεωρούμενα από ελεγκτική σκοπιά, προερχόμενα από πρόσωπα εντός και εκτός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Συνδιοργάνωσε ή διοργάνωσε **διασκέψεις** επί ενωσιακών θεμάτων που άπτονται του έργου του (Κοινή Διάσκεψη ΑΟΕ στη Λισαβόνα, τηλεδιάσκεψη με θέμα «Χρηματοοικονομική διακυβέρνηση», υβριδικό εργαστήριο με θέμα «Η πανδημία Covid-19 και οι επιπτώσεις στο μέλλον της Ευρώπης», διάσκεψη στο Βίλνιους με θέμα «Ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών στις χώρες της Βαλτικής», συμμετοχή στη διάσκεψη του ΟΗΕ στη Γλασκόβη για τη κλιματική αλλαγή, κ.α.). Ενώ δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η στενή **συνεργασία με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ**, που λαμβάνει μορφή με κοινές Διασκέψεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρουσιάσεις των ειδικών εκθέσεων του, αλλά και συναντήσεις με μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων. Το 2021 έγιναν 97 συναντήσεις με τα εθνικά κοινοβούλια 21 κρατών μελών, ενώ εργασίες του ΕΕΣ παρουσιάστηκαν στο πλαίσιο 107 συναντήσεων με κυβερνήσεις και δημοσίους φορείς σε 20 κράτη μέλη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με σκοπό τον λογιστικό έλεγχο των οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενεργώντας ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Οι Συνθήκες αναβάθμισαν την παρουσία του ΕΕΣ σε θεσμικό επίπεδο, αναγνωρίζοντας τον ουσιαστικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει στην αποτελεσματική δημοσιονομική εποπτεία, στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και τη βελτίωση και αξιοπιστία της λογοδοσίας.

Ενεργώντας με προσήλωση στην ανεξαρτησία, την ακεραιότητα, την αμεροληψία και τον επαγγελματισμό και διαθέτοντας ανθρώπινους πόρους με αυξημένο φάσμα εξειδίκευσης διασφαλίζεται η ικανότητα και προοπτική για παροχή στο Κοινοβούλιο, αλλά και στα άλλα θεσμικά όργανα, όπως επίσης και στους ίδιους τους πολίτες, πολύτιμων γνώμων για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν οι πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτεί η Ένωση. Ελέγχεται η νομιμότητα και κανονικότητα εσόδων και δαπανών και μέσα από ειδικές εκθέσεις αξιολογούνται και αποτιμώνται η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και γενικότερες πρωτοβουλίες προώθησης μέτρων για ενίσχυση της Ευρώπης.

Μία **πρώτη πρόκληση** που είχε να αντιμετωπίσει από την αρχή της λειτουργίας του το ΕΕΣ ήταν η **καλλιέργεια της δικής του επαγγελματικής ελεγκτικής κουλτούρας**, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές εθνικές πρακτικές και τους διαφορετικούς τρόπους ελέγχου που ακολουθούνταν από τα κράτη μέλη. Έτσι δεν περιορίστηκε μόνο σε λογιστικούς ελέγχους, αλλά προχώρησε και στη διενέργεια ελέγχων απόδοσης, που τελειοποίησε σταδιακά, ώστε να αποτυπώνουν με ποιοτικότερο τρόπο την κατάσταση της Ένωσης συνολικά, αλλά και σε επιμέρους θέματα. Η Δήλωση Αξιοπιστίας που συντάσσεται με την Ετήσια Έκθεση και αποτελεί την κορυφαία δραστηριότητά του, αποτυπώνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την γενικότερη χρηματοοικονομική κατάσταση και διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων. Το ΕΕΣ αξιοποιεί την εντολή βάσει Συνθηκών για την άσκηση του ρόλου του και πέρα από τον χρηματοοικονομικό έλεγχο, παρουσιάζοντας αποτελέσματα ελέγχων επιδόσεων, τα οποία επιτρέπουν σε μεγάλο βαθμό εξασφάλιση προστιθέμενης αξίας εστιάζοντας την προσοχή σε τομείς υψηλού κινδύνου ή αυξημένου ενδιαφέροντος. Αφιερώνεται μάλιστα ειδική ενότητα για τη συνέχεια που δίνεται στις συστάσεις που διατυπώνονται από το ΕΕΣ στους διαφόρους ελέγχους επιδόσεων που διενεργούνται, για να ασκηθεί πίεση στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν τις εν λόγω συστάσεις.

Μία **δεύτερη πρόκληση** αποτελεί η σφυρηλάτηση της **κατανόησης της σημασίας και της αξίας της αποστολής του**. Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης, δεν αποτελεί απόπειρα κριτικής των πολιτικών που αποφασίζονται από άλλα όργανα, από αυτά δηλαδή που διαθέτουν την εντολή του εκλογικού σώματος και το θεσμικό ρόλο να τις σχεδιάζουν. Στη σύγχρονη εποχή που τα κράτη καλούνται να ανταποκριθούν τάχιστα και με τον καλύτερο δυνατό τρόπο σε πολύπλοκα ζητήματα, η Διοίκηση πρέπει να προσαρμοστεί έχοντας την δυνατότητα και τη διακριτική ευχέρεια να δράσει με τεχνοκρατικό, αποδοτικό, οικονομικό και αποτελεσματικό τρόπο εφαρμόζοντας τις πολιτικές αποφάσεις. Η ελευθερία κινήσεων που αποκτά η Διοίκηση τόσο στο σχεδιασμό της εφαρμογής, όσο και στη χρηματοδότηση υλοποίησης των πολιτικών αυτών

δεν ισοδυναμεί με σπατάλη και κακή διαχείριση των περιορισμένων δημοσίων πόρων. Χρειάζεται η οργάνωση ελέγχων που θα αξιολογούν τα επιμέρους βήματα και το τελικό αποτέλεσμα των δράσεων. Όμως ο ίδιος ο έλεγχος δεν παύει να αποτελεί μία συνιστώσα που εκφράζει τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της διαφάνειας. Ως διαδικασία, ο έλεγχος του ΕΕΣ έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά. Γίνεται με επαγγελματικά κριτήρια και πρότυπα, και οι εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις που δημοσιεύει, αν και δεν είναι δεσμευτικές, λαμβάνονται υπόψη από τους ελεγχόμενους φορείς, αλλά και τους διαμορφωτές πολιτικής.

Μία **τρίτη πρόκληση** αποτελεί και η **οργάνωση των εσωτερικών εργασιών και των διαδικασιών**, ώστε να καταστεί αξιόπιστος και αναγνωρίσιμος ελεγκτικός θεσμός. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως τμήμα του ευρωπαϊκού συστήματος ελεγκτικής διακυβέρνησης επικεντρώνεται στην βελτίωση της ελεγκτικής του ικανότητας, τηρώντας τις γενικές αρχές του δικαίου για τον καθορισμό των κατευθυντήριων αρχών για τις ελεγκτικές του δραστηριότητες, καθώς και των αρχών καλού ελέγχου. Σφυρηλατεί τις επαγγελματικές επαφές με άλλα Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα και επαγγελματικές οργανώσεις στο τομέα του ελέγχου για επίλυση τεχνικών ζητημάτων ελεγκτικής πρακτικής, διαδραματίζοντας σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και εφαρμογή διεθνών προτύπων. Τα αποτελέσματα των εργασιών του αποκτούν βαρύνουσα σημασία στην αλυσίδα λογοδοσίας στην Ένωση, εφόσον θεμελιώνουν την διαδικασία απαλλαγής της Επιτροπής και προσθέτουν αξία στη δημοσιονομική διαχείριση, εστιάζοντας την προσοχή σε τομείς υψηλού κινδύνου.

Μία τέταρτη πρόκληση είναι η **οριοθέτηση του ρόλου του ΕΕΣ**. Θέτει ως όραμα στη νέα Στρατηγική την θέληση να βρίσκεται στο προσκήνιο του δημοσίου ελέγχου ως επαγγέλματος και να συμβάλλει σε μια περισσότερο ανθεκτική και βιώσιμη ΕΕ που προασπίζεται τις αξίες που αποτελούν τα θεμέλιά της. Ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής πρέπει να ενισχυθεί. Όπως και το ίδιο το ΕΕΣ αναγνωρίζει, η καλύτερη λύση θα ήταν να ανατεθεί στο ΕΕΣ η εντολή να ελέγχει όλα τα θεσμικά όργανα και τους φορείς της ΕΕ, που έχουν συσταθεί από τις Συνθήκες, αλλά και όλες τις διακυβερνητικές δομές που έχουν καίρια σημασία για τη λειτουργία της Ένωσης. Ο δημοσιονομικός συντονισμός εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό στις ακριβείς λογιστικές εκτιμήσεις. Η δημοσιονομική διαφάνεια διευκολύνει τον έλεγχο μειώνοντας το πραγματικό κόστος για τα κράτη, ενώ παράλληλα βελτιώνεται η δημόσια λογοδοσία και σε τελική ανάλυση η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Η λογοδοσία αποτελεί υποχρέωση υποβολής απολογισμού για μία αναληφθείσα ευθύνη. Και η βελτίωση του δημοσίου ελέγχου απαιτεί τη θέσπιση συνεκτικών ρυθμίσεων λογοδοσίας για όλους τους φορείς που διαχειρίζονται πόρους του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν σαφή διατύπωση στόχων και επαρκείς ελέγχους για την τήρηση των κανόνων, αλλά και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά τη θεσμική απάντηση της αυξανόμενης σημασίας της λειτουργίας ενός εξειδικευμένου ελεγκτικού οργάνου, της επιδίωξης δηλαδή για ουσιαστικό και αποτελεσματικό έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο ερώτημα εάν η ύπαρξη ενός ακόμη θεσμού κάνει πιο πολύπλοκο και δαιδαλώδες το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η απάντηση δεν είναι αυτονόητη. Η ανάγκη επιβεβαίωσης και αποδοχής από τους ευρωπαίους πολίτες της νομιμοποιητικής διαδικασίας του ευρωπαϊκού

εγχειρήματος αποτελεί μια άσκηση ισορροπίας μεταξύ των οργάνων που θεσμοθετούνται για την εποπτεία και το δημοκρατικό έλεγχο διαφόρων εκφάνσεων των κοινοτικών πολιτικών, μεταξύ των οποίων είναι και οι δαπάνες. Ο σχεδιασμός και ο συντονισμός στη δημοσιονομική διαχείριση πρέπει να επικεντρωθεί σε ένα σύστημα προκαθορισμένων κανόνων και επιμερισμένης συνεργασίας των κρατών μελών και του ΕΕΣ στοχεύοντας σε λιγότερο γραφειοκρατικές διαδικασίες και στην επίτευξη αποτελεσμάτων που θα διευκολύνουν την οικονομική απόδοση και τελικά την «εικόνα» της Ευρώπης.

Τελευταία πρόκληση αποτελεί και ο προβληματισμός της μη **δικαιοδοτικής αρμοδιότητας**, που θα μπορούσε να διαθέτει ως επιπλέον εργαλείο πίεσης και συμμόρφωσης. Η ΕΕ ως οργανισμός πολλών κρατών λειτουργεί στο πλαίσιο αρχών όπως της θεσμικής ισορροπίας, έννοιας που αποτυπώνει τις νομικές και πολιτικές ιδιομορφίες του θεσμικού συστήματος της Ένωσης. Τα διάφορα μέρη μπορούν και πρέπει να συνεργάζονται με βάση την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας εντός των αρμοδιοτήτων που προβλέπουν οι Συνθήκες. Και το ίδιο το ΕΕΣ θεωρεί πιο σημαντικό να καλυφθούν ορισμένα κενά λογοδοσίας και διασφάλισης ότι οι πόροι ελέγχονται σωστά. Η ισχυρή λογοδοσία και η βεβαιότητα είναι ζωτικής σημασίας για την διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, όμως για να επιτευχθεί αυτό χρειάζεται να βελτιωθεί ο τρόπος παρουσίασης και διάδοσης της εργασίας του, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν, να κατανοούν και να εμπιστεύονται τα πορίσματα και τα ελεγκτικά του συμπεράσματα.

Υπό αυτή τη λογική και λαμβάνοντας υπόψη αφενός ότι το μεγαλύτερο μέρος των κοινοτικών κονδυλίων επιμερίζεται στα κράτη, στο πλαίσιο της επιμερισμένης ευθύνης, και αφετέρου ότι ενδελεχή χρηματοοικονομικό έλεγχο διενεργούν τα εθνικά Ανώτατα Ελεγκτικά Όργανα, κρίνεται βιώσιμη και ουσιαστική η προώθηση από την πλευρά του ΕΕΣ στενότερης συνεργασίας με τα ΑΟΕ, ως πιο πρακτικής λύσης για διευθέτηση θεμάτων ελέγχου των χορηγούμενων προγραμμάτων. Ο ρόλος του ΕΕΣ μπορεί να οριοθετηθεί σε ένα δεύτερο επίπεδο, αυτό της αξιολόγησης της διακυβέρνησης της ΕΕ συνολικά, έχοντας την εποπτεία όλου του ευρωπαϊκού χώρου, αφήνοντας ζητήματα χρηματοοικονομικού ελέγχου στα εθνικά ελεγκτικά όργανα, με την θεσμοθέτηση για παράδειγμα σε εθνικό επίπεδο της διαδικασίας μιας «εθνικής Δήλωσης Αξιοπιστίας» για τη χρηματοοικονομική διαχείριση.

Το ΕΕΣ έχει προσαρμοστεί στο νέο του θεσμικό ρόλο και παρεμβαίνει στο δημόσιο λόγο ως εξωτερικός ελεγκτής επικεντρωμένος σε θέματα που σχετίζονται στα σύγχρονα ζητήματα που απασχολούν τους φορείς και τους πολίτες της Ένωσης. Μέσα από τις Εκθέσεις του εκφράζει τη γνώμη του για την πραγματική κατάσταση, όπως προκύπτει από ελέγχους που διενεργεί, επιδιώκοντας να αυξήσει την εμπιστοσύνη προς τις δράσεις που υλοποιούνται και να προσθέσει αξία, ποιότητα και αξιοπιστία στη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ, εντοπίζοντας κενά που χρήζουν λύσεων και συμβάλλουν στην εμπιστοσύνη των ευρωπαίων φορολογουμένων στην ευρωπαϊκή ιδέα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Καζαντζής Χρήστος (2006)**, Ελεγκτική και Εσωτερικός Έλεγχος: Μια συστηματική προσέγγιση Εννοιών, Αρχών και Προτύπων, εκδ. Business Plus.
- Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης (2010)**, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη,
- Καραμάνης Κων/νος, (2008)**, Σύγχρονη Ελεγκτική: Θεωρία και πρακτική σύμφωνα με τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα, εκδ. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Κοντογεώργα Γεωργία (2012)**, Διπλωματική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Πατρών
- Μανιτάκης Αντώνιος (2018)**, Συνηγορία υπέρ της απεκνώμευσης μιας υπέρμετρα εκνομικευμένης διοικητικής οργάνωσης και δράσης, ΕφημΔΔ, εκδ. Σάκκουλα
- Μηλιώνης Νικόλαος (1999)**, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδ. Σάκκουλα
- Μηλιώνης Νικόλαος (2006)**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλας
- Μηλιώνης Νικόλαος, (2008)**, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδ.Σάκκουλα
- Μηλιώνης Νικόλαος (2012)**, Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους, ΘΠΔΔ 8-9/2012
- Μηλιώνης Νικόλαος (2014)**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Μηλιώνης Νικόλαος (2018)**, Προβλήματα λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση, ΕφημΔΔ 6/2018, εκδ. Σάκκουλα
- Μηλιώνης Νικόλαος (2021)**, Λογοδοσία και Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Μουζουράκη Π. (2013)**, Η αρχή της οικονομικότητας της οικονομικής δράσης: μια νέα καινοφανής ή αντισυνταγματική αρχή, ΕφημΔΔ 1/2013
- Μπάλτα Ευαγγελία (2007)**, Προς μια χρηστή διαχείριση. Ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου, ΕφημΔΔ 1/2007, εκδ. Σάκκουλα
- Μπάλτα Ευαγγελία, (2017)**, «Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους», ΕφημΔΔ 3/2017, σελ. 350
- Σαρμάς Ιωάννης. (2006)**, Καλύτερο κράτος. Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, εκδ. Σάκκουλας
- Τζέμος Βασίλειος, (2009)**, Πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Νομική Βιβλιοθήκη
- Τζέμος Βασίλειος, (2013)**, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Τζέμος Βασίλειος, (2014)**, Ευρωπαϊκή Ένωση και δικαιοπολιτική, εισήγηση στο 1^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ελλήνων Δημοσιολόγων «ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ», Θεσσαλονίκη (ebook προσβάσιμο και στο <https://www.dimosiodikaio.gr/>)
- Τζέμος Βασίλειος, (2017)**, Η σύννομη κακοδιοίκηση, εισήγηση στο 4^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ελλήνων Δημοσιολόγων «ΣΥΓΡΟΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ», Ρόδος (ebook προσβάσιμο και στο <https://www.dimosiodikaio.gr/>), και στο περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο (2017), τ. 2-3 (Απρίλιος-Σεπτέμβριος), ΕΕΔ (http://www.publiclawjournal.com/index_6_7.html)
- Τζέμος Βασίλειος,Αναστάσιος Αναστασίου (2021)**, Έλεγχος διοικητικής δράσης, ebook, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Aslan Lale (2021)**, The evolving competencies of the public auditor and the future of public sector auditing, Contemporary Issues in Public Sector Accounting and Auditing, vol.105
- Barrueco Maria_Luisa Sanches (2015)**, The contribution of the European Court of Auditors to EU financial accountability in times of crisis, Romanian Journal of European Affairs, vol.15, no.1
- Barzelay Michael (1997)**, Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD, International Journal of Policy and Administration, vol. 10, No. 3
- Bovens Mark (2007)**, Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, European Law Journal, vol.13,no.4
- Bovens Mark (2010)**, Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism, West European Politics, vol. 33, No.5

- Bonollo Elisa (2019)**, Measuring supreme audit institutions outcomes: current literature and future insights, *Public Money & Management*, vol.39, no.7
- Brenninkmeijer A., Moonen G., Debets R., Hock B. (2018)**, Auditing Standards and the Accountability on the European Court of Auditors, *Utrecht Law Review*, v.14, iss.1
- Brenninkmeijer A., (2015)**, "The need for principles of good audit", *ECA Journal*, 9/2015
- Cipriani Gabriele (2007)**, The responsibility for implementing the Community Budget, *CEPS Working Papers*, no 247
- Cipriani Gabriele (2021)**, Improving the accountability of the EU Budget's Multi-Level Implementation: Strengthening the contribution of the European Court of Auditors, *Common Law Journal*
- Groenendijk Nico (2004)**, Assessing member states management of EU finances: an empirical analysis of the annual reports of the European Court of Auditors, 1996-2001, *Public Administration*, vol.82, No.3
- Kontogeorga Georgia (2018)**, Juggling between ex-ante and ex-post audit in Greece: a difficult to a new era, John Wiley & Sons Ltd
- Laffan Brigid, (June 1999)**, Becoming a living Institution: The evolution of the European Court of Auditors, *Journal of Common Market Studies*, vol.37 No2
- Laffan Brigid, (2003)**, Auditing and accountability in the European Union, *Journal of European Policy*
- Lee T.H., Azham, Md. A. (2008)** The evolution of auditing: An analysis of the historical development. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 4, No (12) (serial no 43), Dec.
- Levy Roger (1996)**, Managing Value-for-money Audit in the European Union: The challenge of diversity, *Journal of common Market Studies*, vol.34, no.4
- MacDonell J.** "Comprehensive auditing – A new approach to Public Sector Accountability in Canada" Paper presented at the 2nd Seminar Senior Government Audit Institutions, 1980 Library of Parliament, Canada
- Milionis Nikolaos (2017)**, Follow-up of audit recommendationsQthe ECA experience, *ECA Journal*, 11/2017.
- Mulgan, (2003)** R. Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies, Pelgrave
- Nagy Sandor, (2012)**, published in *Crisis aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States*, Conference Proceedings, Szeged, University of Szeged, vol. ISBN 9
- Scharpf Fritz 2006)**, Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, No 107, *Political Science Series*, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
- Stephenson Paul, (2013)**, Reconciling Audit and Evaluation?, *Symposium on Policy evaluation in the EU*, Cambridge.org
- Stephenson Paul (2014)**, Appointing the members of the European Court of Auditors: towards better-qualified management and more efficient and timely decision-making, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, No. 51
- Stephenson Paul, (2016)**, Sixty-Five years of Auditing Europe, *Journal of Contemporary European Research*, vol.12, iss.1
- Stephenson Paul, (2017)**, Norms, Legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards, *Journal of Contemporary European Research*, vol.13, iss.2
- Strasser D, (1990)**, Les Finances de l'Europe, LGDJ
- Sweeney John, (2016)**, "A short history of performance audit at the ECA and the Challenge of adding value", *ECA Journal*, 3/2016
- Van de Knaap Peter (2006)**, *Responsive Evaluation and Performance Management*, Evaluation, Sage Publications, vol. 12, No.3
- Van de Knaap Peter (2011)**, Sense and complexity Initiatives in responsive performance audits, *Evaluations* 17 (4)

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

- Ετήσια Έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2018.
- Ετήσια Έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2019.
- Ετήσια Έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2020.
- Ετήσια Έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2021.
- Έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ – Κατάσταση στο τέλος του 2019.
- Έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ – Κατάσταση στο τέλος του 2020
- Έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ – Κατάσταση στο τέλος του 2021.
- Ετήσια Έκθεση σχετικά με τις κοινές επιχειρήσεις της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2020.
- Ετήσια Έκθεση σχετικά με τους οργανισμούς της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2020.

Ετήσια Έκθεση σχετικά με τις κοινές επιχειρήσεις της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2021.

Ετήσια Έκθεση σχετικά με τους οργανισμούς της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2021.

ΓΝΩΜΗ 1/2010: Βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ: Κίνδυνοι και προκλήσεις

Γνώμη 2/2004, σχετικά με το πρότυπο του ενιαίου ελέγχου audit) και με πρόταση για πλαίσιο εσωτερικού κοινοτικού ελέγχου (C107/1/30.4.2004).

Γνώμη 4/2012, σχετικά με την Έκθεση της Επιτροπής για την αιτιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βάσει των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί σύμφωνα με τλ άρθρο 118 της ΣΛΕΕ (C 179/1/20.6.2012).

Γνώμη 7/2011, σχετικά με πρόταση κανονισμού του ΕΚ και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για τα χρηματοδοτικά Ταμεία (C 47/1/17.2.2012).

Ειδική Έκθεση 3/2010: Εκτιμήσεις αντικτύπου στα θεσμικά όργανα της ΕΕ: διευκολύνουν τη λήψη αποφάσεων;

Ειδική Έκθεση 7/2010: Έλεγχος της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών.

Ειδική Έκθεση 16/2013: Απολογισμός του «Ενιαίου Ελέγχου» (single audit) και της χρησιμοποίησης από την Επιτροπή των εργασιών των εθνικών ελεγκτικών αρχών στον τομέα της συνοχής.

Ειδική Έκθεση 2/2016): έκθεση του 2014 σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ.

Ειδική Έκθεση 24/2021: Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής

Πανοραμική Έκθεση 1/2014: Εξασφαλίζοντας την αποδοτικότητα των κεφαλαίων της ΕΕ: πανοραμική επισκόπηση των κινδύνων που επηρεάζουν τη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Πανοραμική Έκθεση 2/2014: Κενά, επικαλύψεις και προκλήσεις: Πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο.

Συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση: Αναφορά στοιχείων για τη βιωσιμότητα: απολογισμός σε επίπεδο θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ (Ιούνιος 2019).

Συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση: Κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής στα κράτη μέλη στην περίοδο 2021-2027.

Audit brief (2017): Fighting fraud in EU spending.

Background paper (2017): The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion.

International peer review (ECA, 2020): Assessing the implementation of the European Court of Auditors' Strategy for 2018-2020.

Συμφωνία Συνεργασίας ΕΕΣ - EPPO «Working Arrangement between the ECA and the European Public Prosecutor» (συμφωνία συνεργασίας της 3ης.Μαρτίου.2021)

Συμφωνία Συνεργασίας ΕΕΣ – OLAF (DEC 43/2017, συμφωνία συνεργασίας της 14ης.Σεπτεμβρίου.2017)

Στρατηγική του ΕΕΣ για την περίοδο 2013-2017.

Στρατηγική του ΕΕΣ για την περίοδο 2018-2020.

Στρατηγική του ΕΕΣ για την περίοδο 2021-2025.

Πρόγραμμα Εργασίας ΕΕΣ για το 2020 (με την επικαιροποίηση – αναθεώρηση λόγω Covid-19)

Πρόγραμμα Εργασίας ΕΕΣ για το 2021+.

Πρόγραμμα Εργασίας ΕΕΣ για το 2022+.

Πρόγραμμα Εργασίας ΕΕΣ για το 2023+.

Ετήσια Έκθεση δραστηριοτήτων (πεπραγμένων) του ΕΕΣ έτους 2021

Έκθεση του κύριου διατάκτη (κατ'εφαρμογή άρθρου 74 ΔΚ) έτους 2021.

Οδηγίες ΕΕΣ για «Μεθοδολογία DAS» και «Ορισμός και αντιμετώπιση των σφαλμάτων DAS»

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Ετήσια Έκθεση έτους 2018, ευρημάτων, πορισμάτων, συστάσεων από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του ΕΛΣυν.

Ετήσια Έκθεση έτους 2019, ευρημάτων, πορισμάτων, συστάσεων από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του ΕΛΣυν.

Ετήσια Έκθεση έτους 2020, ευρημάτων, πορισμάτων, συστάσεων από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του ΕΛΣυν.

Ετήσια Έκθεση έτους 2021, ευρημάτων, πορισμάτων, συστάσεων από την άσκηση των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του ΕΛΣυν.

NOMIKA KEIMENA

Συνθήκη Λουξεμβούργου (υπογρ. 22/4/1970, έναρξη ισχύος 1/1/1971)
Συνθήκη (2^η περί προϋπολογισμού) Βρυξελλών (υπογρ. 22/7/1975, έναρξη ισχύος 1/6/1977).
Συνθήκη για την ΕΕ/ Συνθήκη Μάαστριχτ (υπογρ. 7/2/1992, έναρξη ισχύος 1/11/1993)
Συνθήκη Άμστερνταμ (υπογρ. 2/10/1997, έναρξη ισχύος 1/5/1999).
Συνθήκη Λουξεμβούργου (υπογρ. 22/4/1970, έναρξη ισχύος 1/1/1971)
Συνθήκη Νίκαιας (υπογρ. 26/2/2001, έναρξη ισχύος 1/2/2003)
Συνθήκη Λουξεμβούργου (υπογρ. 22/4/1970, έναρξη ισχύος 1/1/1971)
Συνθήκη Λισαβόνας (υπογρ. 13/12/2007, έναρξη ισχύος 1/12/2009)
Δημοσιονομικός Κανονισμός 2018/1046 της 18^{ης} Ιουλίου 2018 (L 193/1)
Κανονισμός 2020/2092 του ΕΚ και του Συμβουλίου περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης (L 433/1 της 22.12.2020)
Οδηγία 2017/1371 του ΕΚ και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (Οδηγία PIF – L 198/29),
Απόφαση ΔικΕΕ C-366/95 αίτηση Δανίας για έκδοση προδικαστικής απόφασης
Απόφαση ΔικΕΕ 204/96 Ελληνικής Δημοκρατίας κατά Συμβουλίου
Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Mancini επί της προσφυγής Ελληνικής κυβέρνησης (204/96)
Απόφαση ΔικΕΕ C 315/99, επί αναίρεσης στην υπόθεση ΕΕΣ κατά Ismeri Europa Srl
Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Colomer επί της υπόθεσης κατά Ismeri Europa Srl
Απόφαση ΔικΕΕ C 294/83 Κόμματος Οικολόγων "Les Verts" κατά ΕΚ.
Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Mancini επί υπόθεσης "Les Verts"
Απόφαση ΔικΕΕ C 539/09 κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για την άρνηση πρόσβασης ελέγχου από ΕΕΣ
Εσωτερικό Κανονισμός του ΕΕΣ (L 103/1 της 23.4.2010)

ΠΗΓΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

1. ECA Review No 01/2018: Future of EU finances: reforming how the EU budget operates -Briefing Paper (download 30-11-2022) <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=45198>
2. Έκτακτη Έρευνα Ευρωβαρόμετρου: για την κατάσταση της Ένωσης το 2021 (download 1/12/2022):
3. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>
4. Έκτακτη σύνοδος Επιτροπής Επαφών 2013 (download 1/12/2022):
5. https://www.eca.europa.eu/sites/cc/el/Pages/Meetings_2013_ECA.aspx
6. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline (download 3/12/2022) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020Q1222%2801%29>
7. Ιστότοπος INTOSAI <https://www.intosai.org/documents/open-access> και <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards>
8. Ιστότοπος EUROSAI <https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>