



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ:
«ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ & ΑΝΑΠΤΥΞΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ 3: «ΧΩΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ & ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΕ
ΚΕΝΤΡΙΚΟ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Ιωάννης Ψυχάρης

ΕΙΡΗΝΗ ΚΟΚΚΙΝΟΥ

ΒΟΛΟΣ - 2010

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η ανάλυση και εξειδίκευση του συστήματος του δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας. Η περιγραφή θα είναι εξαντλητική, περιλαμβάνοντας τόσο των έλεγχου των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού όσο και των δαπανών του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων, με ειδική μνεία στα όργανα και τις διαδικασίες ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση προγραμμάτων.

Η περιγραφή του συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου θα ακολουθήσει σε γενικές γραμμές τη διοικητική διάρθρωση της χώρας μας εν γένει και τα επίπεδα διακυβέρνησης ειδικότερα. Έτσι, λοιπόν, στα κεφάλαια που ακολουθούν ο δημοσιονομικός έλεγχος θα προσεγγιστεί ανάλογα με τον ευρύτερο φορέα πραγματοποίησης της δαπάνης και θα εξακτινωθεί σε τρεις άξονες: στις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης, της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας.

Το παρόν έργο μπορεί να εκληφθεί ως ένα πανόραμα του δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας, καθώς συνιστά την πρώτη προσπάθεια συνεκτικής και ολοκληρωμένης παρουσίασης του συνόλου του δημοσιονομικού συστήματος, και μια ακτινογραφία των προβλημάτων και αδυναμιών που το ταλανίζουν και το καθιστούν αναποτελεσματικό, στοιχειοθετώντας, παράλληλα, και τη βάση προβληματισμού για την ανάληψη διορθωτικών πρωτοβουλιών σε μία, μάλιστα εποχή που η ανάγκη για δημοσιονομική εξυγίανση και εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών είναι κάτι παραπάνω από επιτακτική.

ABSTRACT

The object of this study is the analysis of the system of public expenses control in Greece. The analysis will be extensive, including the control of the expenses of the regular budget as well as the expenses of Public Investment Budget. The institutes and the processes of the control of the co-financed programs will be also investigated.

The structure of the description of the system of public expenses control corresponds to the structure of the administration system of our country. Therefore, the analysis is divided in three parts: expenses of central administration, expenses of decentralized administration (peripheral) and expenses of local administration.

The present work can be considered as a panorama of the system of public expenses control in our country. It is the first cohesive and complete presentation of this system as a whole, presenting a thorough investigation of its problems and setting at the same time the foundation for the undertaking of corrective initiatives. This is extremely useful nowadays, as the budgetary reconstruction and the public expenses reduction is imperative.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημοσιονομικός έλεγχος

Ελεγκτικό Συνέδριο

Προληπτικός έλεγχος

Κατασταλτικός έλεγχος

Υπόλογος

Προϋπολογισμός

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	4
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ & ΠΙΝΑΚΩΝ.....	7
ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
1. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	15
1.1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	15
1.2. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	17
1.2.1. ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....	17
1.2.2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	20
1.3. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	21
1.3.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	21
1.3.2. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	23
1.3.3. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	25
1.3.3.1. ΤΑΚΤΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	26
1.3.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	26
1.3.3.3. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	28
1.4. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	29
2. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	33
2.1. ΕΙΔΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	33
2.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	37
2.2.1. ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	37
2.2.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΟΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	40
2.2.3. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	43
2.2.4. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	44
2.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	45
2.3.1. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	45
2.3.2. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	46
3. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	48
3.1. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	48
3.2. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ	48
4. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ	50
4.1. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ	50
4.1.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	51
4.1.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	53
4.1.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	53

4.2. ΛΑΙΚΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ	55
4.3. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ	56
4.3.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	56
4.3.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....	59
4.3.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....	59
5. ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	60
5.1. ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ, ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΔΕ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΥ	60
5.1.1. ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ – ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ – ΠΛΗΡΩΜΕΣ).....	62
5.1.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΤΟΥ ΠΔΕ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....	66
5.2. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ Δ΄ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΝΑΦΟΡΑΣ (ΕΣΠΑ).....	68
5.2.1. ΔΙΑΣΚΕΨΗ ΠΡΟΕΔΡΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ, ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΠΑΑ) ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΛΙΕΙΑΣ (ΕΠΑΛ)	73
5.2.2. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΤΟΜΕΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ).....	74
5.2.3. ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ.....	76
5.2.4. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ.....	78
5.2.5. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ.....	79
5.2.6. ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΕΠ.....	80
5.2.7. ΑΡΧΗ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	82
5.2.8. ΑΡΧΗ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	84
5.2.9. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	86
5.3. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΣΠΑ	89
5.3.1. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΡΘΩΣΕΩΝ	89
5.3.2. Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	90
6. ΑΡΧΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΥΓΙΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ – ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	92
6.1. ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	92
6.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑΣ	93
6.3. ΑΡΧΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	93
6.3.1. ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	94
6.3.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ.....	95
6.4. ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ – ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	95
6.5. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	97
6.6. ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ – ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	97
6.6. ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	99
7. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	100
7.1. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΥΦΑΙΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ & ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	100
7.1.1. Η ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ ΜΙΑΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΩΣ ΚΥΡΙΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΛΕΓΧΟΥ – ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	100
7.1.2. ΣΧΕΔΟΝ ΑΝΕΝΕΡΓΟΣ Ο ΕΠΙΤΟΠΙΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ – ΜΗ ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	102
7.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΕΝΤΟΠΙΖΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ..	103

7.2.1. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	103
7.2.1.1. ΕΛΛΕΨΗ ΑΠΟΛΥΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΟΥ	103
7.2.1.2. ΑΝΤΙΦΑΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	104
7.2.2. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΑΠΟΡΡΙΨΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ	105
7.2.3. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ	109
7.3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΣΥΝΥΦΑΙΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	110
7.4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	111
8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	114
8.1. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	114
8.2. ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΠΟΥ ΕΚΦΕΥΓΟΥΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	115
8.3. ΕΠΙΛΥΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΥΠΟΥΡΓΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΑΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΔΙΑΤΑΚΤΗ / ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΚΑΙ ΣΕ ΥΔΕ	116
8.4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΝΑ ΑΠΟ ΥΔΕ ΣΕ ΠΡΩΤΟ ΚΑΙ ΤΕΛΕΥΤΑΙΟ ΒΑΘΜΟ	116
9. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ)	120
9.1. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕ ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗ ΧΡΗΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ	120
9.2. Η ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ – ΕΧΕΓΓΥΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	121
9.3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΕΔΕΛ	122
9.3.1. ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΠΤΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΤΗΣ ΕΔΕΛ (ΑΡΧΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ)	122
9.3.2. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΟΠΩΣ ΠΡΟΚΥΠΤΟΥΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ ΤΗΣ ΕΔΕΛ ΚΑΤΑ ΤΟ ΈΤΟΣ 2008	125
9.3.3. ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΑ ΔΙΕΘΝΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ – ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΕΝΑΝΤΙ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΑΜΙΓΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΕΘΝΙΚΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΕΡΓΩΝ ΤΟΥ ΠΛΕ	126
9.4. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ, ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	127
10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	129
10.1. ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ	129
10.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	131
10.2.1. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	132
10.2.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	134
10.2.3. ΒΑΣΙΚΗ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ Η ΗΘΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ	138
10.3. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ	139
10.4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ	141
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	143

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ & ΠΙΝΑΚΩΝ

ΣΧΗΜΑ 1: ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΥΞΗΣΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΧΩΡΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	11
ΣΧΗΜΑ 2: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΞΟΔΩΝ	42
ΣΧΗΜΑ 3: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΞΟΔΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ	52
ΣΧΗΜΑ 4: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΞΟΔΩΝ ΝΑ	58
ΣΧΗΜΑ 5: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΔΕ.....	65
ΣΧΗΜΑ 6: ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΕΠ ΣΤΟ ΕΣΠΑ	88
ΣΧΗΜΑ 7: ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	95
ΣΧΗΜΑ 8: ΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΚΥΚΛΩΜΑΤΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΜΕΝΗΣ ΤΑΜΕΙΑΚΗΣ ΒΑΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	137
ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΕΙΔΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	63
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΦΟΡΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΕΣΠΑ	70
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΣΠΑ & ΦΟΡΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ	72
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΔΑΠΑΝΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008	107
ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008	109
ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΔΑΠΑΝΕΣ ΝΑ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008	119
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Έλεγχος ΕΔΕΛ 2008.....	124
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Έλεγχος ΕΔΕΛ 2000-2008.....	124

ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΓΠ	Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας
ΔΟΥ	Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες
ΔΑ	Διαχειριστική Αρχή
Δ/νση	Διεύθυνση
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΥΔ	Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΦΔ	Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων
	Ελλάδας
ΕΣΠΕΛ	Εξειδικευμένος Σύμβουλος Ποιοτικού
	Ελέγχου
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΑΛ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
	Ελλάδας
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΜΟΔ ΑΕ	Μονάδα Οργάνωσης και Διαχείρισης
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
Ν.Δ/γμα	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.	Νόμου
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΤΑ	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης
ΠΑΑ	Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
Π.Δ/γμα	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΑ	Συλλογικές Αποφάσεις
ΣΑΕ	Συλλογικές Αποφάσεις Έργων
ΣΑΜ	Συλλογικές Αποφάσεις Μελετών
ΣΑΝΑ	Συλλογικές Αποφάσεις Νομαρχιακής
	Αυτοδιοίκησης
ΣΑΤΑ	Συλλογικές Αποφάσεις Τοπικής
	Αυτοδιοίκησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
	(όπως ισχύει μετά τη Συνθήκη της
	Λισσαβόνας 2007)
Σ.	Σύνταγμα
ΣΔΕ	Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου

ΥΔΕ
ΥΠΕΘΟ
ΧΕΠ

Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
Χρηματικό Ένταλμα Πληρωμής

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες προς τους ανθρώπους εκείνους, που συνέβαλαν, καθένας με τον τρόπο του, στην ολοκλήρωση αυτής της διπλωματικής εργασίας και συγκεκριμένα προς:

Τον επιβλέποντα Καθηγητή της διπλωματικής εργασίας, κ. Ιωάννη Ψυχάρη για την πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγησή του, αλλά και για την εμπιστοσύνη με την οποία στήριξε όλες τις πρωτοβουλίες μου.

Τις συναδέλφους μου, υπαλλήλους στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου στο Νομό Λάρισας, Κυριακή Τσεκούρα και Ελένη Μιχαλοπούλου, όχι μόνο για την πρόσβαση που μου εξασφάλισαν σε προσωπικό τους αρχειακό υλικό, αλλά κυρίως για τη συνδρομή τους, χάριν της πείρας και των γνώσεών τους, στην αποσαφήνιση περίπλοκων θεμάτων και στη σύνδεση αυτών με την εμπειρική πραγματικότητα.

Τις συμφοιτήτριές μου Δέσποινα Μάντζαρη και Έβελιν Ματιάκη για την ηθική τους υποστήριξη και τα όμορφα χρόνια που περάσαμε μαζί.

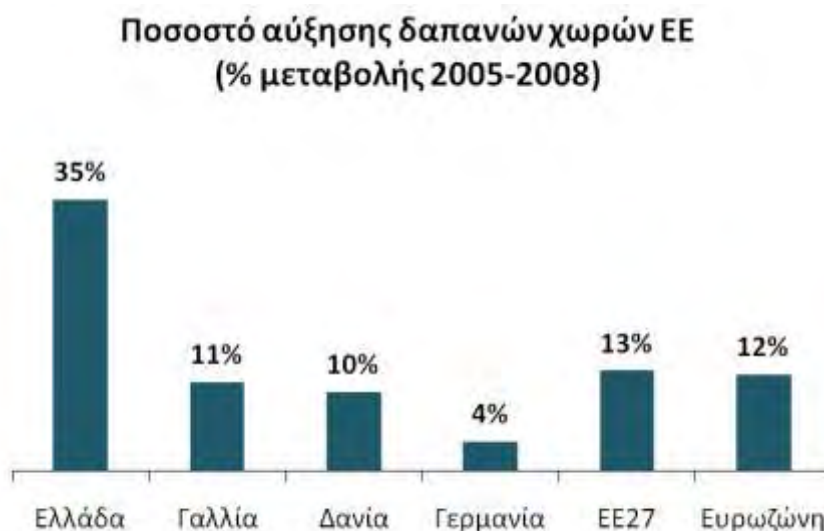
Την οικογένειά μου για όλους εκείνους τους λόγους που δεν μπορώ να εκφράσω...

Αφιερώνω αυτή την εργασία στη μητέρα μου, Παρασκευή και στον πατέρα μου, Ελευθέριο.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μεγάλη διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση, που βρίσκεται σε εξέλιξη από τα μέσα του 2007, είχε ως αποτέλεσμα την βαθιά ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας. Στην εποχή αυτή που ο πλανήτης πλήττεται από μία γενικευμένη οικονομική κρίση, η χώρα μας διανύει μία περίοδο που τη στιγματίζει ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός και η εκμηδένιση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της.

Η μη βιώσιμη εξέλιξη των κρατικών δαπανών στην Ελλάδα διαφαίνεται από το γεγονός ότι οι κρατικές δαπάνες, ειδικά αυτές που συνδέονται με το ασφαλιστικό σύστημα, το σύστημα υγείας και τις μισθολογικές ανάγκες του Δημοσίου, έχουν αποκτήσει πια τη δική τους δυναμική, αυξάνονται γεωμετρικά χρόνο με το χρόνο χωρίς στόχευση και κριτήρια αποτελεσματικότητας ως προς τους αναπτυξιακούς και κοινωνικούς στόχους που εκπληρώνουν, τροφοδοτούνται, δε, και συμπληρώνονται από τις δαπάνες του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Όπως, μάλιστα, εμφανίζεται και στο ακόλουθο σχήμα (σχήμα 1) η αύξηση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2005-2008 ανήλθε στο 35%, ποσοστό πολύ μεγαλύτερο από τις περισσότερες χώρες της ΕΕ



Σχήμα 1: Ποσοστό αύξησης δαπανών χωρών Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Απολογισμός έξι μηνών και προγραμματισμός νέων δράσεων , Απρίλιος 2010

Η Ελλάδα είναι σήμερα αντιμέτωπη με μια διπλή πρόκληση: αφενός την προσαρμογή των δημοσίων οικονομικών της μέσα από μια αποτελεσματική δημοσιονομική και διαρθρωτική πολιτική, που στόχο θα έχει τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους, ως ποσοστά του ΑΕΠ, και αφετέρου, τη διασφάλιση για τα επόμενα χρόνια των κατάλληλων συνθηκών που θα επιτρέψουν την οικονομική ανάπτυξη.

Η επιτυχία στην προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή θα δημιουργήσει ένα σταθερό οικονομικό περιβάλλον, επιτρέποντας την αποτελεσματική αξιοποίηση των δημοσίων πόρων και μειώνοντας ταυτόχρονα το φαινόμενο απόθησης (crowding out) των ιδιωτικών κεφαλαίων (Υπουργείο Οικονομικών, Επικαιροποιημένο Ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, 2010).

Σε αυτές τις δύο προκλήσεις προστίθεται και μία ακόμη: η αναίρεση του κλίματος αναξιοπιστίας που έχει καλλιεργηθεί στην παγκόσμια αγορά απέναντι στην οικονομική μας πολιτική, κλίμα το οποίο λειτουργεί ανασταλτικά στη χρηματοδότηση των δημοσιονομικών μας ελλειμμάτων και του πολύ μεγάλου χρέους από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων. Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος επιβάλλει διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες θα αποκαταστήσουν την αξιοπιστία των στοιχείων, την υγιή δημοσιονομική διαχείριση και τη συνολική λειτουργία του δημοσίου τομέα.

Το μέγεθος της δημοσιονομικής προσαρμογής απαιτεί την εφαρμογή μιας σειράς διαρθρωτικών μέτρων με στόχο την περιστολή των δημοσίων δαπανών και την αύξηση των δημοσίων εσόδων, καθώς και την αντιμετώπιση των χρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών. Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλει την ανάληψη πρωτοβουλιών σχετικά με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών και τη συνολική αναθεώρηση του τρόπου που συντάσσεται και εκτελείται ο κρατικός προϋπολογισμός, αλλά και σχετικά με τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος.

Η αναδιοργάνωση, όμως του οικείου δημοσιονομικού ελεγκτικού μηχανισμού, προϋποθέτει την καλή γνώση του τελευταίου, ή καλύτερα των αδυναμιών από τις οποίες αυτός πάσχει. Έτσι, λοιπόν, αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η ανάλυση και εξειδίκευση του συστήματος του δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας. Η περιγραφή θα είναι εξαντλητική, περιλαμβάνοντας τόσο των έλεγχο των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού όσο και των δαπανών του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων, με ειδική μνεία στα όργανα και τις διαδικασίες ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων

προγραμμάτων. Η περιγραφή του συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου θα ακολουθήσει σε γενικές γραμμές τη διοικητική διάρθρωση της χώρας μας εν γένει και τα επίπεδα διακυβέρνησης ειδικότερα. Έτσι, λοιπόν, στα κεφάλαια που ακολουθούν ο δημοσιονομικός έλεγχος θα προσεγγιστεί ανάλογα με τον ευρύτερο φορέα πραγματοποίησης της δαπάνης και θα εξακτινωθεί σε τρεις άξονες: στις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης, της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας.

Αναλυτικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο θα νοηματοδοτηθούν τα δύο κύρια όργανα του δημοσιονομικού ελέγχου, θα αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο και ο τρόπος κατάρτισης του προϋπολογισμού και θα παρουσιαστεί το ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, θα αναλυθούν τα είδη του ελέγχου των δαπανών της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή των Υπουργείων.

Το τρίτο κεφάλαιο, συνίσταται στο δημοσιονομικό έλεγχο των περιφερειών και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των Υπουργείων, ο οποίος δε διαφοροποιείται επί της ουσίας από τις διαδικασίες του προηγούμενου κεφαλαίου.

Ο έλεγχος των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα αποτελέσει αντικείμενο του τετάρτου κεφαλαίου.

Ο έλεγχος των δαπανών του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων, καθώς και ο τρόπος κατάρτισης και εκτέλεσης του ΠΔΕ θα αναλυθεί στο πέμπτο κεφάλαιο. Στο πλαίσιο αυτής της ενότητας θα προσδιοριστούν τόσο ο έλεγχος των αμιγώς χρηματοδοτούμενων από εθνικούς πόρους δαπανών όσο και τα όργανα ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους έργων.

Στο έκτο κεφάλαιο θα αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου, όπως έχει προκύψει από τα διεθνώς αναγνωρισμένα ελεγκτικά πρότυπα και τις διεθνείς πρακτικές, καθώς και οι επιταγές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο προσδιορισμός του ιδεατού ελέγχου θα αποτελέσει τη βάση για την αναζήτηση των αποκλίσεων ανάμεσα στο δέον και το ον. Έτσι, λοιπόν, στα κεφάλαια επτά, οχτώ και εννέα θα επιχειρηθεί η αξιολόγηση του δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών των Υπουργείων & Περιφερειών (κεφάλαιο 7), της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κεφάλαιο 8) και

του ΠΔΕ (κεφάλαιο 9, μόνο για δαπάνες συγχρηματοδοτούμενες από εθνικούς και κοινοτικούς), αντίστοιχα.

Το παρόν έργο μπορεί να εκληφθεί ως ένα πανόραμα του δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας, καθώς συνιστά την πρώτη προσπάθεια συνεκτικής και ολοκληρωμένης παρουσίασης του συνόλου του δημοσιονομικού συστήματος, και μια ακτινογραφία των προβλημάτων και αδυναμιών που το ταλανίζουν και το καθιστούν αναποτελεσματικό, στοιχειοθετώντας, παράλληλα, και τη βάση προβληματισμού για την ανάληψη διορθωτικών πρωτοβουλιών.

Όταν προσδιορίστηκε το θέμα της παρούσας διπλωματικής εργασίας, η επιτακτική ανάγκη της δημοσιονομικής εξυγίανσης και του εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών αλλά και ο κίνδυνος από την αποτυχία του εν λόγω εγχειρήματος δεν ήταν τόσο ορατοί. Υπό την οπτική αυτή, η παρούσα εργασία αποκτά πρόσθετη αξία. Ο απόηχος όμως είναι οδυνηρός: την ανασυγκρότηση και εξυγίανση του δημοσιονομικού συστήματος πρόλαβαν οι εξελίξεις.

1. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1.1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου θα μπορούσε να περιγραφεί ως σύστημα προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών και κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων.

Αντικείμενο του δημοσιονομικού ελέγχου είναι η δημόσια δαπάνη, το περιεχόμενο της οποίας αποσαφηνίζεται στο άρθρο 22 του Νόμου 2362/1995, σύμφωνα με το οποίο «δημόσια δαπάνη είναι η γενόμενη χρησιμοποίηση πιστώσεως για την εκπλήρωση λειτουργικών δραστηριοτήτων ή σκοπών του Δημοσίου». Η παρείσφρηση της έννοιας της πίστωσης, θεμελιώδους συνιστώσας του Προϋπολογισμού, στον ορισμό της δημόσιας δαπάνης, προϋποθέτει για τη συσχέτιση ανάμεσα στη δομή του προϋπολογισμού και στις πλημμέλειες του συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου, που θα αναδειχθεί στην παρούσα μελέτη. Κατά τη νομολογία, επίσης, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η δημοσιονομική έννοια της δαπάνης περιλαμβάνει όλη τη διοικητική διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων, που ενεργείται από το διατάκτη μέχρι και την έκδοση του τίτλου πληρωμής (Ολ. ΕΣ, πρακτικά 8/1984).

Ο προληπτικός έλεγχος εξαντλείται στη διαπίστωση της κανονικότητας των ενταλμάτων πληρωμής και στη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκείμενων σε αυτά πράξεων. Η αρχή της νομιμότητας συνιστά θεμελιώδη αρχή σε ένα δημοκρατικά οργανωμένο κράτος, υπαγορεύοντας την υποταγή της δημοκρατικής δημόσιας διοίκησης στο νόμο. Αυτό συνεπάγεται ότι κάθε πράξη εκταμίευσης δημοσίου χρήματος εν γένει θα πρέπει να βρίσκεται έρεισμα σε νομοθετική διάταξη. Η νομιμότητα μίας δαπάνης, λοιπόν, τελεί υπό την εξάρτηση συνδρομής, και μάλιστα σωρευτικής, τεσσάρων προϋποθέσεων που συνοψίζονται στα εξής: πρόβλεψη της δαπάνης από διάταξη νόμου (νομική δυνατότητα πραγματοποίησης δαπάνης), ύπαρξη εγγεγραμμένης πίστωσης στον προϋπολογισμό σε κωδικό αριθμό εξόδου που καλύπτει το είδος της συγκεκριμένης δαπάνης (αρχή ειδικότητας πιστώσεων) και τέλος, δαπάνη ύψους εντός του εγκεκριμένου ποσοστού διάθεσης της πίστωσης και εντός των ορίων πληρωμών που ορίζονται κάθε φορά από τον Υπουργό Οικονομικών.

Αντίστοιχα, ο έλεγχος κανονικότητας επικεντρώνεται στη διερεύνηση της τήρησης της προβλεπόμενης για την πραγματοποίηση της δαπάνης διαδικασίας, στην εξέταση της επισύναψης στον τίτλο πληρωμής των σχετικών δικαιολογητικών καθώς και στον έλεγχο για τυχόν παραγραφή της απαίτησης.

Ο προληπτικός έλεγχος, που προηγείται της εκταμίευσης δημοσίου χρήματος, είναι και εσωτερικός αλλά και εξωτερικός. Όργανα εσωτερικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών είναι οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, οι οποίες αποτελούν δημόσιες υπηρεσίες, ενταγμένες στο οργανόγραμμα και τη διοικητική δομή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, πλην όμως ανεξάρτητες από τους φορείς τις δαπάνες των οποίων ελέγχουν (άρθρο 23 παρ. 2 Νόμου 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού). Εξωτερικό, *a priori* δημοσιονομικό έλεγχο διενεργούν οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ΕΣ, ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια στη χώρα μας, προσδίδει αντίστοιχα στις Υπηρεσίες των Επιτρόπων που ανήκουν σε αυτό, δικαστικό χαρακτήρα και είναι αυτή η δικαστική φύση των τελευταίων, που αντιδιαστέλλεται στη διοικητική των υπηρεσιών που ελέγχουν και τις καθιστά όργανα εξωτερικού ελέγχου.

Από την άλλη μεριά, ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας δαπανών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και άρα απεικονίζουν δημόσιο χρήμα που έχει ήδη εκταμιευτεί. Ο κατασταλτικός έλεγχος έχει συμπεριληφθεί στο άρθρο 27 του Νόμου 2362/1995, διαθέτει, όμως, αυξημένη τυπική ισχύ, που την οφείλει στην αποτύπωσή του στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ' του Σ. Ο κατασταλτικός έλεγχος αποβλέπει στην τακτοποίηση των γενομένων δαπανών δια της απαλλαγής της ευθύνης ή της αποδόσεως ευθυνών στα όργανα που τις ενήργησαν. Διενεργείται είτε τακτικά, κάθε χρόνο από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΕΣ, είτε εκτάκτως και δειγματοληπτικά, από τις οικονομικές επιθεωρήσεις της δημόσιας διοίκησης ή άλλες υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου.

Παράλληλα, με το σύστημα που εν συντομία περιγράψαμε παραπάνω, για να το εξειδικεύσουμε περαιτέρω στα κεφάλαια που θα ακολουθήσουν, ισχύει στη χώρα μας ένα σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, το οποίο αποτελεί την εξαίρεση στο παραδοσιακό δημοσιονομικό και εφαρμόζεται όταν οι ελληνικές αρχές διαχειρίζονται και ελέγχουν κοινοτικούς πόρους. Το εν λόγω σύστημα διαπνέεται από τη φιλοσοφία που χαρακτηρίζει το αντίστοιχο κοινοτικό δημοσιονομικό και ασκείται στο μέτρο και στην ένταση που

υπαγορεύουν οι κοινοτικές ρυθμίσεις. Η διαφορετική αντίληψη που διέπει το κοινοτικό σύστημα εντοπίζεται στην εγκατάλειψη από το τελευταίο της έννοιας του *a priori* ελέγχου δαπανών και στην υιοθέτηση στη θέση του ενός εκ των υστέρων ελέγχου, ο οποίος, όμως, δεν είναι έλεγχος επί των υπολόγων. Για το σύστημα αυτό θα αφιερώσουμε αυτοτελές κεφάλαιο.

1.2. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1.2.1. ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Η αναγνώριση αξιών, όπως είναι ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους, αποτελεί ίδιον ευνομούμενων πολιτειών, όπου το αίσθημα της αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα σε διοικητές και διοικουμένους ανάγεται στον προσδιορισμό τόσο της ίδιας της ουσίας της δημοκρατίας όσο και των εννοιών του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης. Στην Ελλάδα, η προσδιδόμενη σε έναν τέτοιο έλεγχο αξία γίνεται αντιληπτή όχι μόνο από το γεγονός της νομικής του έκφρασης στο κείμενο του Συνταγματικού Χάρτη της Χώρας (άρθρο 98 Σ.), αλλά, κυρίως, από το γεγονός ότι το Σύνταγμα τον έχει αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στην τρίτη, δηλαδή, ανώτατη δικαιοδοσία της ελληνικής έννομης τάξης.

Η ανάδειξη της λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου συναρτάται, αφενός με τη νομική κουλτούρα και πολιτική ωριμότητα και αφετέρου με το ισχύον συνταγματικό σύστημα μιας χώρας, στοιχεία τα οποία επιδρούν τόσο στο εύρος των αρμοδιοτήτων αυτού, όσο και στο είδος και την έκταση των σχέσεών του με την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Έτσι, λοιπόν, στην ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμικός εξοπλισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι απόδειξη πολιτικής ωριμότητας, τόσο της εκτελεστικής εξουσίας να δεχθεί εκτεταμένο και αποτελεσματικό έλεγχο στα δημόσια οικονομικά, όσο και της νομοθετικής εξουσίας να λάβει υπόψη της τα υποβαλλόμενα σ' αυτήν αποτελέσματα ελέγχου (Μηλιώνης, 2002). Υπό το πρίσμα, δε, του ελληνικού Συντάγματος εν γένει και ειδικότερα μίας από τις θεμελιώδεις αρχές του, αυτής της διάκρισης των

εξουσιών, γίνεται αντιληπτή και η ανεξαρτησία που απολαμβάνει το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά την άσκηση του ελεγκτικού του έργου, από την Κυβέρνηση. (Το παραπάνω, βέβαια, δε φαίνεται να αποκλείει περίπτωση διασταύρωσης των εξουσιών, δυνατότητα, δηλαδή, οργανικής παρέμβασης της εκτελεστικής εξουσίας στα εσωτερικά του ελεγκτικού οργάνου).

Η ανεξαρτησία του ελεγκτικού μηχανισμού, που είναι επιφορτισμένος με τον έλεγχο της δημόσιας διαχείρισης, απέναντι στην εκτελεστική εξουσία δεν απαντάται μόνο στην ελληνική έννομη τάξη αλλά σε κάθε δημοκρατικό κράτος. Στον ευρωπαϊκό χώρο παρατηρούνται τρεις μεγάλες σχολές αναφορικά με την οργάνωση των εξωτερικών θεσμών δημοσιονομικού ελέγχου: η γαλλική, η βρετανική και μία ενδιάμεση η γερμανική. Σύμφωνα με τη γαλλική παράδοση, ο ελεγκτικός θεσμός εμπίπτει στους κόλπους της δικαστικής εξουσίας, στελεχώνεται από δικαστικούς λειτουργούς και έχει τη δύναμη εκδόσεως καταλογιστικών πράξεων, όταν διαπιστώσει διαχειριστικό έλλειμμα. Στη βρετανική παράδοση ο ελεγκτικός μηχανισμός αντιπροσωπεύεται από ένα μονοπρόσωπο όργανο το οποίο ορίζεται από το Κοινοβούλιο, στο οποίο και υποχρεούται να λογοδοτεί σχετικά με τα πορίσματα των ελέγχων που διενεργεί. Στη Γερμανία, ο ελεγκτικός μηχανισμός συνιστά ανεξάρτητη αρχή του πολιτεύματος με οιονεί δικαστική φύση, ορίζεται, δε από το Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση και έχει αντίστοιχες υποχρεώσεις με αυτές του βρετανικού οργάνου (Σαρμάς, 2006:111).

Στην Ελλάδα, η αναγωγή του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια παραπέμπει περισσότερο στο γαλλικό πρότυπο οργάνωσης του ελεγκτικού θεσμού, ακόμη και αν οι αποφάσεις του δεν υπόκεινται σε αναιρετικό έλεγχο από το ΣτΕ. (άρθρο 1 παρ. 3 Π. Δ/τος 774/1980 «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου»), όπως συμβαίνει με τη γαλλική Cour des Comptes. ‘Το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην Ελλάδα, όλες του σχεδόν τις ελεγκτικές αρμοδιότητες τις ασκεί υπό μορφή οιονεί δικαιοδοτική¹: στον προληπτικό έλεγχο ματαιώνεται η εκτέλεση δαπάνης που κρίνεται μη νόμιμη, ενώ στον κατασταλτικό, καταλογίζεται ευθέως ο υπόλογος που κρίθηκε ότι εμφάνισε έλλειμμα στη διαχείριση. Αντίθετα η Cour des Comptes δεν ασκεί καθόλου προληπτικής φύσεως αρμοδιότητες, και

¹ Κατά την ορθότερη άποψη, που βρίσκει αιτιολογικό έρεισμά στο άρθρο 90 παρ.1 του Σ. και έχει υιοθετηθεί και από τη νομολογία, το ΕΣ αποτελεί αμιγώς Δικαστικό Όργανο (ΣτΕ 2909/1986 Ολομέλεια).

δεν καταλογίζει ευθέως τον υπόλογο, αλλά κηρύσσει ελλειμματικό το λογαριασμό του' (Σαρμάς, 2006:112).

Οι δημοσιονομικής υφής αρμοδιότητες του ΕΣ, που απαριθμούνται ενδεικτικά στις διατάξεις του άρθ. 98 του Σ.², συνίστανται στα εξής:

Έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό (προληπτικός έλεγχος, προβλέπεται και από το άρθρο 27 παρ. 1 του Ν. 2362/1995).

Έλεγχος 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.

Έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο (κατασταλτικός έλεγχος, προβλέπεται και από το άρθρο 27 παρ. 1 του Ν. 2362/1995).

Ειδικότερα, δαπάνες του κράτους, για τις οποίες έχουν εκδοθεί χρηματικά εντάλματα πληρωμής (και συμψηφιστικά εντάλματα στο πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων) από τις ΥΔΕ (δαπάνες Υπουργείων, Περιφερειών και Περιφερειακών Υπηρεσιών Υπουργείων,) υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο σε δεύτερο βαθμό από το ΕΣ, ενώ στο μεγαλύτερο μέρος δαπανών που πληρώνονται με άλλους τίτλους ασκείται μόνος κατασταλτικός έλεγχος.

Σε ό,τι αφορά τους ΟΤΑ α' βαθμού (η ταμειακή τους διαχείριση γίνεται είτε από τις Δ.Ο.Υ. και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είτε από δική τους ταμειακή υπηρεσία εφόσον διαθέτουν), από το 2005 εφαρμόζεται στις δαπάνες όσων διαθέτουν πληθυσμό άνω των 5.000 προληπτικός έλεγχος σε πρώτο βαθμό από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ με το νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα παρέχεται η ευχέρεια και σε Δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 5.000 να υπαχθούν σε αυτόν κατόπιν αίτησής τους. Σε αντίθεση με τους ΟΤΑ α' βαθμού, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, έχουν υπαχθεί με νόμο ως προς τις δαπάνες σε προληπτικό έλεγχο από τις ΥΔΕ.

² Και προβλέπονται επίσης και από το άρθρο 17 του Π. Δ/τος 774/1980.

Τέλος, οι δαπάνες του Δημοσίου και όλων ανεξαιρέτως των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ υπόκεινται σε δικαστικό κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας εντός τριών ετών από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο πραγματοποιήθηκε η δαπάνη από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 27 παρ. 2 του Ν. 2362/1995).

Ο δικαστικός δημοσιονομικός έλεγχος εντοπίζεται ως επί το πλείστον στη διακρίβωση της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης. Πρόκειται, με άλλα λόγια, καταρχήν για τυπικό έλεγχο, στο πλαίσιο του οποίου διαπιστώνεται η τήρηση των τυπικών προϋποθέσεων που προβλέπουν οι διατάξεις της δημοσιονομικής νομοθεσίας κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Η δυνατότητα, ωστόσο, να επεκταθεί σε έλεγχο του ουσιαστικού μέρους της δαπάνης, σε φυσικές, δηλαδή, επαληθεύσεις ή διασταυρώσεις με επιτόπιες εξετάσεις των δεδομένων της δαπάνης προβλέπεται νομοθετικά, πλην όμως είναι περιορισμένη (άρθρο 17 παρ. 6-8 Π. Δ/τος 774/1980). Επίσης, ο έλεγχος σκοπιμότητας εκφεύγει της αρμοδιότητάς του ΕΣ, κάτι το οποίο προκύπτει ρητά από τον Κανονισμό λειτουργίας του (άρθρο 17 παρ. 5 Π. Δ/τος 774/1980), αλλά και από τη φύση του ως Δικαστηρίου (Σαρμάς, 2003:481).

1.2.2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Είναι ανεξάρτητες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, που ελέγχουν προληπτικά δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού

- ❖ των Υπουργείων (Κεντρικής Διοίκησης)
- ❖ των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των Υπουργείων,
- ❖ των Περιφερειών,
- ❖ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων
- ❖ του Δήμου Αθηναίων
- ❖ του Οργανισμού Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου (ΟΠΑΔ)
- ❖ κάποιων ΝΠΔΔ, που εποπτεύονται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

Ειδικά για τις δαπάνες του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας συστήνονται τα Ειδικά Λογιστήρια. Οι ΥΔΕ ελέγχουν, εκκαθαρίζουν και ενταλματοποιούν τις ως άνω δαπάνες

βάσει νόμιμων δικαιολογητικών που τους αποστέλλονται από τους διατάκτες, τα οποία και αποδεικνύουν απαίτηση κατά του δημοσίου. Ο ασκούμενος, δε, από αυτές έλεγχος συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, ο οποίος προηγείται της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης (άρθρο 23 Ν. 2362/1995). Στο πλαίσιο του έργου τους ελέγχουν αν οι κρατικές δαπάνες κινήθηκαν στα όρια των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού και αν για την πραγματοποίηση των κρατικών δαπανών τηρήθηκαν οι κείμενες δημοσιολογιστικές διατάξεις.

Οι δαπάνες του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων πληρώνονται από υπολόγους των έργων, οι οποίοι υποβάλλουν εκ των υστέρων τα δικαιολογητικά στην ΥΔΕ για την έκδοση συμψηφιστικών ενταλμάτων.

Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, μπορεί να συνιστώνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου για τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής δαπανών Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α., δημοσίων επιχειρήσεων, αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών διοικητικά ή οικονομικά αποκεντρωμένων ή ανεξάρτητων κρατικών αρχών και οργανισμών κοινής ωφέλειας ή κοινωνικής ασφάλισης. Με όμοια προεδρικά διατάγματα μπορεί να ανατίθενται οι ανωτέρω αρμοδιότητες σε ήδη υφιστάμενες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου³ (άρθρο 25 παρ. 1 Ν. 2362/1995).

1.3. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

1.3.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Στη δημόσια διαχείριση, κάθε πράξη διενέργειας εξόδου, διαπίστωσης απαίτησης ή οφειλής, καθώς και κάθε πράξη εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ανάληψης ή αναγνώρισης υποχρέωσης, εκκαθάρισης ή εντολής πληρωμής μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου.

3 Τέτοιο παράδειγμα η ΥΔΕ του Δήμου Αθηναίων, η οποία συστήθηκε με το Π. Δ/γμα 315/1997, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 25 παρ. 1 του Ν. 2362/1995.

Η κατανόηση των παραμέτρων, όμως, που συνθέτουν τη δημοσιονομική διαχείριση προϋποθέτει την αποσαφήνιση της έννοιας του κρατικού προϋπολογισμού. Βέβαια, δημοσιονομική διαχείριση διενεργούν και αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, διαθέτοντας ίδιον προϋπολογισμό που δεν ταυτίζεται με τον κρατικό. Για λόγους αποφυγής πολυπλοκότητας του κειμένου -και δεδομένου ότι οι προϋπολογισμοί των ΝΠΔΔ, χρηματοδοτούνται κυρίως από τον κρατικό προϋπολογισμό, δεν είναι απόλυτα ανεξάρτητοι από αυτόν και αποτελούν εν πολλοίς μία μικρογραφία του, κυρίως ως προς τις αρχές που τους διέπουν (Σαρμάς, 2006: 35-44),- θα αρκεστούμε στη νοηματοδότηση του περιεχομένου μόνο του κρατικού προϋπολογισμού. Εξάλλου, τυχόν παραλείψεις μας αναφορικά με τους προϋπολογισμούς των αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων θα καλυφθούν στο κεφάλαιο που πραγματεύεται τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Ο ορισμός του Κρατικού Προϋπολογισμού δίδεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Νόμου 2362/1995, σύμφωνα με το οποίο: «προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίον προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους για κάθε οικονομικό έτος». Πρόκειται, λοιπόν, για τυπικό νόμο, και μάλιστα περιορισμένης χρονικής ισχύος (ετήσιας διάρκειας), που ψηφίζεται από τη Βουλή με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 79 του Σ.

Οι δύο επιμέρους συνιστώσες, που στοιχειοθετούν την έννοια του εν λόγω τυπικού νόμου, είναι, αφενός, η πρόβλεψη και αφετέρου, η εξουσιοδότηση. Το στοιχείο της πρόβλεψης του κρατικού προϋπολογισμού συνίσταται όχι απλά στην αριθμητική απεικόνιση των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος, αλλά σε μία εκ των προτέρων εκτίμηση των δημοσιονομικών μεγεθών με το μεγαλύτερο βαθμό ακρίβειας, όπου μάλιστα τα έσοδα θα πρέπει κατά κανόνα να είναι ίσα με τα έξοδα. Η εξουσιοδότηση, ως δεύτερο συστατικό νοηματοδότησης του περιεχομένου του προϋπολογισμού, αντιστοιχεί στην άδεια που παρέχεται από την Βουλή στην Κυβέρνηση να ενεργήσει την είσπραξη των εσόδων και την καταβολή των δαπανών του Κράτους (Μπάρμπας, 2008:19-23).

Η ψήφιση του Προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο αποτελεί γνώρισμα ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Για αυτό και η διαμόρφωση και εξέλιξη του θεσμού του κρατικού προϋπολογισμού στα ευρωπαϊκά κράτη συνυφαίνεται με την ιστορική μεταβολή των πολιτευμάτων τους από απολυταρχικά σε δημοκρατικά. (Μπάρμπας, 2008: 8).

Συγκεκριμένα, με την ψήφισή του, οι εκπρόσωποι του λαού εκφράζουν την εμπιστοσύνη τους στην Κυβέρνηση να πραγματοποιήσει πράξεις δημοσιονομικής διαχείρισης. ‘Οι φορείς των οργάνων «Βουλή» αλλά και «Κυβέρνηση», έχοντας εκλεγεί με διαδικασίες που έχουν ως πρωταρχική νομιμοποιητική βάση τη βούληση του λαού, ασκούν εξουσία διαθέτοντας δημοκρατική νομιμοποίηση’ (Τσάτσος, 1993:64). Υφίσταται, δηλαδή, μία δημοκρατική νομιμότητα, η οποία στηρίζεται σε μία διαδικασία παραγωγής πολιτικής βούλησης που κινείται από κάτω προς τα πάνω, από τη λαϊκή, δηλαδή, βάση, προς το νομοθετικό σώμα και από τη Βουλή προς την Κυβέρνηση και η οποία παράγει για αυτούς που ασκούν εξουσία ένα τεκμήριο συναίνεσης (που λέγεται δημοκρατική νομιμοποίηση) (Τσάτσος, 1993:51-83). Η ψήφιση, λοιπόν, του Προϋπολογισμού δεν έχει μόνο ως προϋπόθεση τη Δημοκρατία, την επιβεβαιώνει κιόλας. Αντίστοιχα, και ο έλεγχος της ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος μπορεί να ιδωθεί υπό διττή έποψη. Είναι, αφενός, απαίτηση της Δημοκρατίας. Αφετέρου, η ύπαρξη, εσωτερικών και εξωτερικών οργάνων, διοικητικών ή δικαστικών, για τον έλεγχο των πράξεων διαχείρισης αλλά και ‘ο πολιτικός έλεγχος, που ασκείται θεσμικά από το Κοινοβούλιο και διάχυτα από την κοινή γνώμη και τον τύπο καθ’ όλη τη διάρκεια της διαχείρισης μέχρι και την ψήφιση της απαλλαγής’, (Σαρμάς, 2006:17) δε νοούνται παρά μόνο σε δημοκρατικό καθεστώς.

1.3.2. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Στο πλαίσιο αυτό, του δημοκρατικού πνεύματος που διέπει τον προϋπολογισμό αλλά και του δημοκρατικού κλίματος που αποτελεί αναγκαία συνθήκη ύπαρξής του, γίνονται αντιληπτές αρχές, όπως αυτή της ενιαίας διάρκειας του προϋπολογισμού, της ενότητας, της καθολικότητας, της ισορροπίας εσόδων εξόδων, της εξειδίκευσης των προβλέψεων και του ανωτάτου ορίου πιστώσεων.

Στις δημοκρατίες, λοιπόν, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι συνήθως ετήσιος. Οι λόγοι που επέβαλαν το ενιαίο της διάρκειάς του θα πρέπει να αναζητηθούν στις δύο συνιστώσες που νοηματοδοτούν το περιεχόμενο του προϋπολογισμού και τις οποίες αποσαφηνίσαμε παραπάνω: στην πρόβλεψη και στην εξουσιοδότηση. Η έγκριση του Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση δεν πρέπει να αναφέρεται σε μεγάλο χρονικό

διάστημα, ώστε οι προβλέψεις εσόδων να μπορούν να στηρίζονται σε ευλογοφανή στοιχεία, οι δε προβλέψεις δαπανών να ανταποκρίνονται σε πραγματικές και υπαρκτές ανάγκες. Η περιορισμένη, δε, χρονική διάρκεια της εξουσιοδότησης της Βουλής προς την Κυβέρνηση, που συνεπάγεται ο εν λόγω κανόνας, συμβάλλει στην εμπέδωση ενός αποτελεσματικότερου κοινοβουλευτικού ελέγχου στα δημόσια οικονομικά ενός κράτους. (Μπάρμπας, 2008: 24-31).

Ο προϋπολογισμός διέπεται, επίσης, από την αρχή της ενότητας, η οποία συγκεκριμενοποιείται στην εμφάνιση του συνόλου των εσόδων και εξόδων του κράτους σε ένα ενιαίο κείμενο. Το γεγονός αυτό συμβάλλει στο να αποκρυσταλλώνεται μέσω του συνεκτικού και συγκεντρωτικού κειμένου του προϋπολογισμού μία γενική εικόνα για τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, από την οποία προκύπτει τόσο το αν ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος ή όχι όσο και το ύψος του ελλείμματος, εαν υπάρχει. Ο κανόνας της ενότητας στοιχειοθετεί, βάσει των παραπάνω, ένα σημαντικό εργαλείο χρηστής και διαφανούς δημοσιονομικής διαχείρισης, αν και δεν τηρείται πάντα απαρέγκλιτα.

Τα έσοδα και έξοδα του κράτους δε θα πρέπει μόνο να εμφανίζονται σε ενιαίο κείμενο αλλά να εμφανίζονται στο σύνολό τους χωρίς συμψηφισμούς και χωρίς καμία εκ των προτέρων μεταξύ τους αλληλεξάρτηση. Πρόκειται για την αρχή του μη συμψηφισμού μεταξύ των εσόδων και των εξόδων και την αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, αντίστοιχα, που συνιστούν επιμέρους εκφάνσεις της γενικότερης αρχής της καθολικότητας. Η τελευταία βρίσκει και συνταγματική κατοχύρωση στο άρθ. 79 του Σ. Η απαγόρευση συμψηφισμού υπαγορεύεται από την ανάγκη διαφανούς διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Η εμφάνιση μεγεθών κατόπιν συμψηφιστικών πράξεων θα αλλοίωνε την εικόνα κυρίως των πραγματοποιηθέντων δαπανών. Η αρχή του μη ειδικού προορισμού απαγορεύει συγκεκριμένης προέλευσης έσοδα να προορίζονται *a priori* για την ικανοποίηση συγκεκριμένης φύσεως δαπανών. Η ενδεχόμενη εφαρμογή ενός αντίθετου κανόνα θα διαρρήγνυε τις ίδιες τις βάσεις του κράτους δικαίου, αφού θα σήμαινε ότι πιο εξασφαλισμένες δαπάνες θα ήταν εκείνες που θα καλύπτονταν από βέβαια έσοδα, εξαρτώντας με τον τρόπο αυτό την προθυμία καταβολής των φόρων από την ανταποδοτικότητά τους (Μπάρμπας, 2008: 32-42).

Τόσο τα έσοδα του προϋπολογισμού όσο και τα έξοδα πρέπει να εξειδικεύονται επαρκώς, ώστε να γνωρίζει το Κοινοβούλιο τί εγκρίνει και γιατί. Στον κλάδο των εσόδων, οι προβλέψεις πρέπει να είναι αναλυτικές ανά πηγή εσόδου και κατηγορία φόρου, ώστε να ελέγχεται κατά το δυνατόν ευχερέστερα η ειλικρίνειά τους. Αντίστοιχα, στο σκέλος των εξόδων η έγκριση του Κοινοβουλίου πρέπει να εξειδικεύεται στις επιμέρους κατηγορίες αυτών, καθορίζοντας το όριό τους ανάλογα με την ένταση της δημόσιας ανάγκης που επιδιώκει να καλύψει η δημόσια δαπάνη. Έτσι, λοιπόν, έσοδα και έξοδα αναλύονται σε κατηγορίες, υποκατηγορίες και αυτές σε περαιτέρω ενότητες μέχρι την ελάχιστη υποδιάκριση, που στην Ελλάδα ονομάζεται κωδικός αριθμός εσόδου ή εξόδου. Για τα έξοδα, ειδικά, το ποσό που αναγράφεται σε κάθε αριθμό εξόδου οριοθετεί το κατώφλι ή αλλιώς το ανώτατο όριο της διαθέσιμης πίστωσης, το οποίο η Κυβέρνηση δεν μπορεί να υπερβεί για τη συγκεκριμένη κατηγορία δαπάνης και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η εκτέλεση του προϋπολογισμού. (Σαρμάς, 2006: 37-39). Η νομιμοποιητική αιτία καθιέρωσης της εξειδίκευσης των πιστώσεων εντοπίζεται στην ανάγκη ενίσχυσης του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί του κρατικού προϋπολογισμού, εφόσον με τον τρόπο αυτό περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων υπαγορεύεται, ταυτόχρονα, και από την ανάγκη κατανομής των δαπανών με κριτήριο την αρχή της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κριτήριο στη βάση και τη λογική του οποίου πρέπει να υπεισέρχεται ο εξορθολογισμός κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

1.3.3. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο Γενικός Κρατικός Προϋπολογισμός στη χώρα μας αποτελείται από δύο μέρη, τα οποία είναι διαχωρισμένα τόσο σε ό,τι αφορά την κατάρτιση όσο και την εκτέλεσή τους: τον τακτικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2008: κεφ. 1).

1.3.3.1. ΤΑΚΤΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Στον ελληνικό τακτικό κρατικό προϋπολογισμό τα έσοδα ταξινομούνται κατά κατηγορίες (άμεσοι, έμμεσοι φόροι), κάθε κατηγορία διαιρείται περαιτέρω σε υποκατηγορίες (φόροι εισοδήματος, φόροι περιουσίας), κάθε υποκατηγορία διαιρείται σε επιμέρους ομάδες (φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων) και κάθε ομάδα υποδιαιρείται σε είδη εσόδων (φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων που εισπράττεται με τη μορφή προκαταβολής). Αντίστοιχα, και τα έξοδα του προϋπολογισμού εγγράφονται στον προϋπολογισμό και ταξινομούνται κατά είδος, ομάδες, υποκατηγορίες και κατηγορίες, (Καράγιωργας, 1981:40-59), ανάλογα με την αιτία και τη φύση τους, αλλά και κατά φορέα και ειδικό φορέα (άρθ. 5 παρ. 2 Νόμου 2362/1995). Φορέας είναι το σύνολο των υπηρεσιών που αποτελούν ενιαία διοικητική μονάδα (υπουργείο, περιφέρεια), που έχει διοικητική αυτοτέλεια και ίδιο προϋπολογισμό ενταγμένο στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους. Ειδικός φορέας είναι μία συγκεκριμένη υπηρεσία της ευρύτερης ως άνω διοικητικής μονάδας.

Έτσι, λοιπόν, ο τακτικός προϋπολογισμός του κράτους στοιχειοθετεί έναν κλασικό, προϋπολογισμό κονδυλίων (*expenditures oriented budgeting*), ο οποίος διέπεται από τις αρχές στις οποίες έγινε μνεία παραπάνω. Έσοδα και έξοδα αναλύονται σε κατηγορίες, υποκατηγορίες και αυτές σε περαιτέρω ενότητες μέχρι την ελάχιστη υποδιάκριση, τον κωδικό αριθμό εσόδου ή εξόδου. Η ταξινόμηση αυτή των δημοσίων εξόδων και εσόδων κατά κατηγορίες και είδη είναι κατά μία έννοια προνομιούχα στο μέτρο που επιτρέπει τη γνώση του ύψους των εσόδων και δαπανών διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό τον έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων δαπανών από την Κεντρική Διοίκηση, με την εφαρμογή ενός ενιαίου συστήματος δημοσίου λογιστικού για όλες τις υπηρεσίες. Ο έλεγχος αυτός ενισχύεται από τον κανόνα της ειδικότητας των πιστώσεων και από την απαγόρευση της υπέρβασης του ύψους των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού.

1.3.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Αντίστοιχα, και ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων, καίτοι ερείδεται σε δομή προϋπολογισμού έργων, δεν εμφανίζει τα ποιοτικά χαρακτηριστικά μίας τέτοιας δομής,

όπως η σύνδεση των πόρων που διατίθενται με τα αποτελέσματα που παράγονται (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2008: Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων: κεφ.1).

Ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων είναι το Πρόγραμμα (ή Προϋπολογισμός) που καθορίζει τους πόρους που μπορούν να διατεθούν για χρηματοδότηση επενδυτικών έργων, ενώ ως Δημόσιες επενδύσεις χαρακτηρίζονται οι δραστηριότητες εκείνες που χρηματοδοτούνται από τον εν λόγω προϋπολογισμό και στοχεύουν στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας (άρθρο 1 Ν.Δ/τος 2957/1954, άρθρο 18 ν. 2515/1997, άρθρο 13 παρ. 24 ν. 2601/1998, άρθρο 11 ν. 2860/2000). Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αποτελεί τμήμα του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους (άρθρο 7 παρ. 2 ν. 2362/1995) και καταρτίζεται από το Υπουργείο Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, ύστερα από προτάσεις που υποβάλλουν οι αρμόδιοι φορείς. Διακρίνεται σε συγχρηματοδοτούμενο από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους και σε χρηματοδοτούμενο αμιγώς από εθνικούς πόρους, οι δε ετήσιες πιστώσεις του εξειδικεύονται ανά φορέα εκτέλεσης και τομέα δραστηριότητας. Η ένταξη έργων σε αυτό γίνεται κατά ομάδες έργων, βάσει της έκδοσης ειδικών αποφάσεων, των Συλλογικών Αποφάσεων (ΣΑ)⁴ (6 παρ. 1 και 7 παρ.1 και 2 Ν.Δ/τος 2957/1954).

Το ΠΔΕ αποτελεί για το κράτος σημαντικό μέσο άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής για την προώθηση της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Αφορά, κυρίως, δαπάνες που πραγματοποιούνται για έργα υποδομής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Η αποφασιστική του συμβολή επιτυγχάνεται με τη χρηματοδότηση επενδυτικών προγραμμάτων στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της παιδείας, της ενίσχυσης του κοινωνικού κράτους, καθώς και σε δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας και εξωστρέφειας, που ενσωματώνουν νέες τεχνολογίες και καινοτομίες (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2009: κεφ. 3: 33-45).

Με την κατάρτιση του ΠΔΕ, εισάγεται στο ισχύον δημοσιονομικό δίκαιο παρέκκλιση στον κανόνα της ενότητας του προϋπολογισμού (άρθρο 7 του Νόμου

4 που διακρίνονται σε Συλλογικές Αποφάσεις Έργων (ΣΑΕ), Συλλογικές Αποφάσεις Μελετών (ΣΑΜ), Συλλογικές Αποφάσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΝΑ) και Συλλογικές Αποφάσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ). Φορείς εκτέλεσης των έργων είναι τα Υπουργεία, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ΝΠΔΔ, ΔΕΚΟ και ΟΤΑ.

2362/1995). Το ΠΔΕ ενδείκνυται να περιλαμβάνεται σε ιδιαίτερο κείμενο, γιατί συνιστά προϋπολογισμό μόνο δαπανών. Σύμφωνα, μάλιστα, με τις αρχές της δημοσιονομικής θεωρίας, το ΠΔΕ είναι σκόπιμο να χρηματοδοτείται από ειδικές πηγές δημοσίων εσόδων, κυρίως, δε, από δημόσια δάνεια (Καράγιωργας, 1981: 35). Αν και στο ισχύον δημοσιονομικό σύστημα τόσο ο τακτικός προϋπολογισμός όσο και ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων αποτυπώνονται διακριτά στο κείμενο του γενικού κρατικού προϋπολογισμού, από το 2008, για πρώτη φορά και οι δύο αυτοί προϋπολογισμοί εμφανίζονται ενιαία στο Εθνικό Σύστημα Προγραμμάτων (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2008: Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων: κεφ.1: 8).

1.3.3.3. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Βάσει όλων των παραπάνω και σύμφωνα με την ακολουθούμενη δημοσιονομική πρακτική το κείμενο του κρατικού προϋπολογισμού, όπως διαμορφώνεται μετά την εκτύπωσή του στο εθνικό τυπογραφείο, διαρθρώνεται στα εξής μέρη:

Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει τον τακτικό προϋπολογισμό εσόδων και δαπανών των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους (δηλαδή των υπουργείων).

Το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει τα έσοδα και έξοδα των αποκεντρωμένων / περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων ανά νομό (δηλαδή υπηρεσιών των υπουργείων Οικονομίας και Παιδείας).

Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει τον τακτικό προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων των Περιφερειών.

Στο τέταρτο εμπίπτουν ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων και οι προσαρτημένοι προϋπολογισμοί.

Στο τελευταίο μέρος αποτυπώνεται ο προϋπολογισμός προγραμμάτων.

1.4. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μία συνοπτική παρουσίαση της δομής βάσει της οποίας διαρθρώνεται η Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας. Μία τέτοια παρουσίαση κρίνεται αναγκαία στο μέτρο που θα αναδείξει τα διαφορετικά επίπεδα και είδη διοίκησης με την έννοια των διαφορετικών κέντρων λήψης αποφάσεων, τους διαφορετικούς προϋπολογισμούς και ως εκ τούτου τους διαφορετικούς άξονες δημοσιονομικού ελέγχου, που αποτελούν και το ζητούμενο στην παρούσα μελέτη και βάση για την περαιτέρω ανάλυσή μας. Έτσι, λοιπόν, η περιγραφή της διοικητικής οργάνωσης δεν αναμένεται να είναι στο πλαίσιο του παρόντος εξαντλητική, αλλά στοχευμένη σε συγκεκριμένες παραμέτρους που κρίνονται απαραίτητες για την αποσαφήνιση των σχετικών με τον έλεγχο των κρατικών δαπανών ζητημάτων.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα παραπάνω, η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Η αρχή του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης, βρίσκοντας τη συνταγματική της κατοχύρωση στο άρθρο 101 του Συντάγματος, αναδεικνύεται σε θεμελιώδη αρχή του Κράτους και θα μπορούσε να αναδιατυπωθεί ως η χειραφέτηση των περιφερειακών οργάνων σε σχέση με τα κεντρικά όργανα του κράτους και τις Κεντρικές υπηρεσίες.

Τα κεντρικά όργανα του κράτους και οι Κεντρικές υπηρεσίες, που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και εδρεύουν στην Πρωτεύουσα, συνιστούν την Κεντρική Κρατική Διοίκηση εν γένει, η οποία ανεξαρτήτως του συστήματος που ισχύει για τη διοικητική οργάνωση, είναι το *sine qua non* της ύπαρξης του Κράτους και ως εκ τούτου, σε κάθε περίπτωση δεδομένη. Τα όργανά της ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες για υποθέσεις όλης της Επικρατείας και ταυτίζονται εν πολλοίς με τα όργανα της Εκτελεστικής Εξουσίας, εν στενή έννοια. Στη χώρα μας, βάσει του άρθρου 26 παρ. 2 του Σ., όργανα της εκτελεστικής εξουσίας είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση (Θεοχαροπούλου, 2002: 30-41). Ύπατα όργανα της τελευταίας και άρα της κεντρικής διοίκησης είναι ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί και το Υπουργικό Συμβούλιο με τους σχηματισμούς του (Τάχος, 1996: 331-354). Κάθε υπουργός όντας ο ιεραρχικός Προϊστάμενος της διοικητικής πυραμίδας του Υπουργείου του και όλων των διαρθρωμένων σε αυτήν, βάσει του εσωτερικού Κανονισμού του Υπουργείου, δημοσίων

υπηρεσιών, είναι και ο Κύριος Διατάκτης για τις προβλεπόμενες από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου του πιστώσεις.

Το αποκεντρωτικό σύστημα, βάσει του οποίου, όπως προαναφέρθηκε, διαρθρώνεται η διοικητική δομή στη χώρα μας, διακρίνεται, κατά μία άποψη θεωρητική, σε αποκέντρωση *lato sensu* (εν ευρεία εννοία), στην οποία περιλαμβάνεται και η τοπική αυτοδιοίκηση και σε αποκέντρωση *stricto sensu* (εν στενεί εννοία), η οποία διαχωρίζεται από την τοπική αυτοδιοίκηση (Θεοχαροπούλου, 2002). Θα συμφωνήσουμε, όμως, με την πάγια θεωρία του Δημοσίου Δικαίου και της νομολογίας του ΣτΕ, που δέχεται την αποκέντρωση και ερμηνεύει αντίστοιχα το άρθρο 101 του Σ. *stricto sensu* υπάγοντας σε αυτή σήμερα την περιφερειακή διοίκηση/αποκέντρωση.⁵ Το περιεχόμενο της τελευταίας νοηματοδοτείται ρητά και ευθέως από το Σ., σύμφωνα με το οποίο τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους (χωρίς όμως να ορίζεται περαιτέρω το είδος και η μορφή της αποκέντρωσης). Σήμερα, από άποψη διοικητικής αποκέντρωσης, τη διοικητική διαίρεση, συνιστούν οι δεκατρείς (13) Περιφέρειες. Η διοικητική διαίρεση πραγματοποιείται βάσει γεωγραφικού κριτηρίου και είναι το αυτό εδαφικογεωγραφικό στοιχείο που προσδιορίζει και οριοθετεί την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κεντρικά και περιφερειακά όργανα του κράτους, ήτοι ανάμεσα σε όργανα του ίδιου νομικού προσώπου. Το ότι οι Περιφέρειες δε διαθέτουν νομική προσωπικότητα ξεχωριστή από αυτή του Κράτους διαφαίνεται και από το γεγονός ότι οι δαπάνες λειτουργίας τους καταβάλλονται από πιστώσεις, οι οποίες εγγράφονται στο Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό, πλην όμως σε ξεχωριστό τμήμα του, κατά Περιφέρεια και ειδικό φορέα δραστηριότητας. Ο, δε, Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, είναι ο Κύριος Διατάκτης του Προϋπολογισμού της.

Το σύστημα της αυτοδιοίκησης, από την άλλη, διακρίνεται, αφενός, σε τοπική αυτοδιοίκηση (ΟΤΑ), η οποία αποκτά τη συνταγματική της έκφραση στο άρθρο 102 του Σ. και περιλαμβάνει τόσο τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (ΟΤΑ β' βαθμού) όσο και τους Δήμους και τις Κοινότητες (ΟΤΑ α' βαθμού), και αφετέρου, σε αυτοδιοίκηση καθ' ύλην, δηλαδή, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ειδικών σκοπών, η οποία κατοχυρώνεται έμμεσα στο κείμενο του Συνταγματικού Χάρτη της Χώρας μας, στα άρθρα 16 παρ. 5 και 103 παρ. 6.

5 παλαιότερα τη Νομαρχιακή Αποκέντρωση.

Τόσο οι ΟΤΑ α' όσο και οι ΟΤΑ β' βαθμού είναι ΝΠΔΔ που διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια⁶ και τελούν, οι μεν πρώτοι υπό κρατική εποπτεία, οι δε δεύτεροι υπό την εποπτεία περιφερειακού οργάνου, του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας στην οποία ανήκουν (Σιούτη, 2001:67-91). Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετουσιώνεται σε συνταγματική επιταγή λόγω της εγγραφής της στο άρθρο 102 (παρ. 2 & 5) σε συνδυασμό με το άρθρο 98 (παρ.1^α,β, γ, ζ) του Σ. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, που εκδηλώνεται τυπικά με την κατάρτιση ιδίου προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων, ανεξάρτητου από τον ετήσιο Προϋπολογισμό του Κράτους, στοιχειοθετεί τον ακρογωνιαίο λίθο της τοπικής αυτοδιοίκησης που εξακτινώνεται σε εξουσίες, όπως: η εξουσία ανεξάρτητης οικονομικής διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο ελεύθερος καθορισμός των εξόδων και των εσόδων τους, η ευχέρεια επιλογής του ύψους των δαπανών τους και η εξουσία να επιβάλλουν δημόσια βάρη, κυρίως φόρους για την κάλυψη των δαπανών τους (Κοκκίδου, 2008: 67-91). Το κράτος, ενεργόν, αφενός, ως εκτελεστική εξουσία - διοίκηση,⁷ περιορίζεται σε ένα ρόλο εποπτείας στους ΟΤΑ, που συγκεκριμενοποιείται σε έλεγχο νομιμότητας της δημοσιονομικής δραστηριότητάς τους, ενεργόν, αφετέρου ως δικαστική εξουσία, αρκείται σε δημοσιονομικό έλεγχο (από το Ε.Σ.) των δαπανών και λογαριασμών των ΟΤΑ, εναρμονιζόμενο με το πνεύμα της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων του.

Η βασική διαφορά των συστημάτων αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης έγκειται στις σχέσεις των διοικούντων οργάνων προς το Κράτος. Η αποκέντρωση βρίσκεται σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης με την κεντρική εξουσία, ενώ η αυτοδιοίκηση υπάγεται σε διοικητική εποπτεία, που ασκείται είτε από τα περιφερειακά κρατικά όργανα είτε από την κεντρική κρατική διοίκηση.

‘Η αποκέντρωση δεν έχει το δημοκρατικό υπόβαθρο ούτε και την πολιτική αξία της τοπικής αυτοδιοίκησης’,⁸ (Θεοχαροπούλου, 2002: 101) η οποία θεωρείται και ιστορικά αλλά και από τα ισχύοντα Ευρωπαϊκά δίκαια αναπόσπαστη συνθήκη της δημοκρατίας και

6 Σε αντίθεση με τις διοικητικές περιφέρειες που δε διαθέτουν νομική προσωπικότητα ξεχωριστή από αυτή του νομικού προσώπου του Κράτους.

7 στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών

8 Στην τοπική αυτοδιοίκηση πραγματώνεται και εμπεδώνεται η ιδέα της συμμετοχικής και επικοινωνιακής δημοκρατίας, δηλαδή, η συμμετοχή των διοικουμένων στη διοικητική εξουσία και η προσωποποίηση της ανωνύμου κρατικής εξουσίας από τους αιρετούς άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

του κοινοβουλευτισμού. Και τούτο, διότι τα όργανα της αποκεντρωμένης διοίκησης, ήτοι της περιφερειακής διοίκησης, είναι όργανα του Νομικού Προσώπου του Κράτους, διορισμένα από την κεντρική διοίκηση και υπαγόμενα στον ιεραρχικό έλεγχο του Κράτους.⁹ Το εδαφικό στοιχείο παραμένει, απλώς, μέσο και τεχνική οριζοντίου και καθέτου κατανομής των υποθέσεων της κεντρικής κρατικής διοίκησης και δε συνδέεται με ανεξάρτητο νομικό πρόσωπο -όπως στην τοπική αυτοδιοίκηση- του οποίου τα διοικούνται όργανα είναι αιρετά βάσει του άρθρο 102 Συντάγματος (Θεοχαροπούλου, 2002).

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα παραπάνω, στην Ελλάδα λειτουργούν τέσσερα επίπεδα διακυβέρνησης (δήμοι, νομαρχίες, περιφέρειες και κεντρική κυβέρνηση). Πρόκειται για διαπίστωση, η οποία, συσχετιζόμενη και με τον τίτλο της παρούσης εργασίας, αποκτά πρόσθετη αξία στο μέτρο που θα αποτελέσει και τη βάση προσδιορισμού των διαφορετικών επιπέδων δημοσιονομικού ελέγχου, επίπεδα όχι με την έννοια της ιεραρχίας αλλά του διαφορετικού αντικειμένου – πεδίου ελέγχου.

9 Θα μπορούσε βέβαια σήμερα να ισχυριστεί κανείς ότι η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, με την πολιτική της διάσταση, θα μπορούσε να θεωρηθεί το πολιτικό έρεισμα της Αποκέντρωσης.

2. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

2.1. ΕΙΔΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Κεντρική Διοίκηση οργανώνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τον νόμο 1558/85 «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα», όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα. Σύμφωνα και με τα προεκτεθέντα στο κεφάλαιο της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας μας, αλλά και υπό το πρίσμα των δημοσίων δαπανών, η κεντρική διοίκηση συγκροτείται από τα Υπουργεία, όπως αυτά ορίζονται και ισχύουν κάθε φορά με απόφαση του Πρωθυπουργού. Έτσι, λοιπόν, οι ισχύοντες υπουργικοί σχηματισμοί¹ και οι ειδικοί φορείς στους οποίους εξασκούνται, τόσο ως προς την άσκηση πολιτικών όσο και ως προς την πραγματοποίηση δαπανών, είναι οι ακόλουθοι :

1. Προεδρία της Δημοκρατίας
2. Βουλή των Ελλήνων
3. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
 - A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Τοπική αυτοδιοίκηση
 - Γ) Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων –εκλογές
 - Δ) Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
 - E) Εθνικό Τυπογραφείο
 - ΣΤ) Πολιτικό γραφείο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης
 - Ζ) Πολιτικό γραφείο Αντιπροέδρου Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό
 - H) Συνήγορος του Πολίτη
 - Θ) Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
 - I) Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
 - K) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
4. Υπουργείο Εξωτερικών Υπουργείο Εθνικής Άμυνας

¹ Σύμφωνα με ορισμό του Δημοσίου Λογιστικού ως Φορέας νοείται ένα σύνολο υπηρεσιών που συνιστούν ενιαία διοικητική μονάδα (Υπουργείο, Περιφέρεια), με διοικητική αυτοτέλεια και ίδιον προϋπολογισμό ενταγμένο στο Γενικό Προϋπολογισμό του κράτους, ενώ Ειδικός Φορέας είναι μία συγκεκριμένη υπηρεσία της ως άνω ευρύτερης διοικητικής μονάδας.

- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Διπλωματική Υπηρεσία & Υπηρεσία εξωτερικού εμπορίου
 - Γ) Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού
 - Δ) Δαπάνες για την ανάληψη της Προεδρίας του ΟΟΣΑ
5. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας
 - Γ) Γενικό Επιτελείο Στρατού
 - Δ) Γενικό Επιτελείο Ναυτικού
 - E) Υπηρεσίες Πολεμικής Αεροπορίας
 - ΣΤ) Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία
 - Z) Μονάδα Αεροπορικής Εξυπηρέτησης Δημοσίων Υπηρεσιών
 - H) Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
6. Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Δαπάνες Υγείας
 - Γ) Δαπάνες Πρόνοιας
 - Δ) Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής
 - E) Επιτροπή Προμηθειών Υγείας
7. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Ιατροδικαστική Υπηρεσία
 - Γ) Υποθηκοφυλακεία
 - Δ) Δικαστήρια
 - E) Ελεγκτικό Συνέδριο
 - ΣΤ) Σωφρονιστικές Υπηρεσίες
 - Z) Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
 - H) Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
 - Θ) Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων
8. Υπουργείο Παιδείας, δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων
- A) Κεντρική Υπηρεσία

- B) Βιβλιοθήκες και Ιστορικά Αρχεία
 - Γ) Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση
 - Δ) Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
 - Ε) Γενική Γραμματεία Θρησκευμάτων
 - ΣΤ) Τεχνολογικός Τομέας
 - Ζ) Πανεπιστημιακός Τομέας
 - Η) Ακαδημία Αθηνών
 - Θ) Παιδαγωγικό Ινστιτούτο
 - Ι) Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς
9. Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού
- A) Υπηρεσίες Πολιτισμού
 - B) Υπηρεσίες Τουρισμού
 - Γ) Γενική Γραμματεία Αθλητισμού
 - Δ) Γενική Γραμματεία Ολυμπιακής Αξιοποίησης
 - Ε) Εθνικό Συμβούλιο Καταπολέμησης του Ντόπινγκ
10. Υπουργείο Οικονομικών
- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Υπηρεσίες Τελωνειακών
 - Γ) Υπηρεσίες Φοροτεχνικών
 - Δ) Υπηρεσίες Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους
 - Ε) Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
 - ΣΤ) Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας & Εθνικών Κληροδοτημάτων
 - Ζ) Γενικό Χημείο του Κράτους
 - Η) Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού
 - Θ) Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων
11. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
12. Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
- A) Υπηρεσίες Περιβάλλοντος
 - B) Υπηρεσίες Ενέργειας
 - Γ) Υπηρεσίες Δασών
13. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

- A) Κεντρική Υπηρεσία
 - B) Δαπάνες Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας
 - Γ) Δαπάνες Κοινωνικής Ασφάλισης
14. Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας
- A) Γενική Γραμματεία Εμπορίου
 - B) Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας
 - Γ) Γενική Γραμματεία Καταναλωτή
 - Δ) Γενική Γραμματεία Ναυτιλιακής Πολιτικής
 - Ε) Κρατικές Προμήθειες Γενικού Επιτελείου Στρατού
 - ΣΤ) Κρατικές Προμήθειες Γενικού Επιτελείου Ναυτικού
 - Ζ) Κρατικές Προμήθειες Γενικού Επιτελείου Αεροπορίας
 - Η) Κρατικές Προμήθειες Υπουργείου Οικονομικών
15. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- A) Υπηρεσίες Μεταφορών Γενική Γραμματεία Εμπορίου
 - B) Υπηρεσίες Πολιτικής Αεροπορίας
 - Γ) Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής
 - Δ) Γενική Γραμματεία Ναυτιλιακής Πολιτικής
 - Ε) Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων
16. Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη
- A) Ελληνική Αστυνομία
 - B) Πυροσβεστικό Σώμα
 - Γ) Ελληνική Αγροφυλακή
 - Δ) Γενική Γραμματεία Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας
 - Ε) Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας
 - ΣΤ) Ευρωπαϊκό Κέντρο Θαλάσσιων Συνόρων
17. Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης
- A) Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης
 - B) Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

2.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ2.2.1. ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ
ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι δαπάνες των παραπάνω υπόκεινται σε έλεγχο, τον οποίον υπαγορεύουν οι παρ. 1 και 2 του άρθρου 26 του Ν.2362/95, και ο οποίος, σύμφωνα με τα άρθρο 1 του Π.Δ/τος 151/1998 (που εκδόθηκε σε εκτέλεση του ως άνω Νόμου) έγκειται στην εξέταση από τις ΥΔΕ των νομίμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται σ' αυτές από τους Διατάκτες. Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου έχουν συσταθεί σε καθένα από τα παραπάνω Υπουργεία. Στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας έχουν συσταθεί αντίστοιχες των ΥΔΕ Υπηρεσίες, τα Ειδικά Λογιστήρια, τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 5 του Ν. 2362/1995, δεν έχουν αρμοδιότητα ελέγχου των δαπανών.² Εξαιρούνται και δεν υπάγονται στον έλεγχο των Υπηρεσιών του ΓΛΚ οι δαπάνες που περιγράφονται στο άρθρο 12 του Π.Δ/τος 151/1988.³ Ο έλεγχος που διενεργούν οι ΥΔΕ είναι πρωτοβάθμιος προληπτικός

2 Επίσης, μέρος των δαπανών του Υπουργείου Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης δεν εκκαθαρίζεται και δεν ενταλματοποιείται από τις ΥΔΕ.

3 Εξαιρούνται από την άσκηση ελέγχου των Υ.Δ.Ε. οι ακόλουθες σταθερές και διαρκείς ή περιοδικού χαρακτήρα δαπάνες: α. Οι αποζημιώσεις των βουλευτών, β. Οι μισθοί και οποιεσδήποτε άλλες σταθερές αποδοχές του τακτικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών εκτός από: i) τις αποδοχές του προσωπικού όλων των κλάδων, μονίμων και με σύμβαση του Υπουργείου Εξωτερικών, που υπηρετούν στην αλλοδαπή, ii) τις αποδοχές εκείνες που πληρώνονται από την πάγια προκαταβολή της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς και του Πυροσβεστικού και του Λιμενικού Σώματος και iii) τις αποδοχές που έχουν επιδικασθεί σε βάρος του Δημοσίου με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις ή έχουν αναγνωρισθεί με πρακτικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) που έχει εγκριθεί από τον Υπουργό Οικονομικών, γ. Οι συντάξεις και τα βοηθήματα που βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και πληρώνονται σύμφωνα με τις σχετικές περί αυτών διατάξεις.

δ. Τα πάγια κατά αποκοπή χορηγήματα για γραφική ύλη, φωτισμό, καθαριότητα, θέρμανση κ.λπ. των δημόσιων υπηρεσιών, με εξαίρεση αυτά: i) των γραφείων των Διπλωματικών και Προξενικών Αρχών του Υπουργείου Εξωτερικών στην αλλοδαπή, κατοικιών Προϊσταμένων των Αρχών αυτών, καθώς και των Πρεσβευτών Συμβούλων και ii) της Ελληνικής Αστυνομίας που καταβάλλονται από την πάγια προκαταβολή.

ε. Τα μισθώματα κτιρίων των δημόσιων υπηρεσιών με εξαίρεση i) τα μισθώματα των κτιρίων που προορίζονται για στέγαση γραφείων Διπλωματικών και Προξενικών Αρχών του Υπουργείου Εξωτερικών στην αλλοδαπή, κατοικιών Προϊσταμένων των Αρχών αυτών καθώς και των Πρεσβευτών Συμβούλων και ii) τις απαιτήσεις που έχουν επιδικασθεί σε βάρος του Δημοσίου με

και αποβλέπει στο να εξακριβώσει αν συντρέχουν σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις:

α. 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 (έλεγχος νομιμότητας).

β. Για τη συγκεκριμένη δαπάνη υφίσταται διαθέσιμη πίστωση στον προϋπολογισμό του φορέα (αρχή ειδικότητας πιστώσεων, έλεγχος νομιμότητας)

γ. Έχει προηγηθεί νόμιμη ανάληψη της πίστωσης, η αιτούμενη δαπάνη συνοδεύεται από τα νόμιμα δικαιολογητικά και αντιστοιχεί σε απαίτηση που δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή (έλεγχος κανονικότητας).

δ. Η δαπάνη δεν παρουσιάζει πλημμέλειες και παρατυπίες (πχ παραβάσεις κειμένων διατάξεων ή κανονιστικών αποφάσεων, που αναφέρονται και σε παρεμπίπτοντα ζητήματα ελέγχου πράξεων σχετικών με τη δαπάνη αυτή, επιφυλασσομένων των διατάξεων για το δεδικασμένο και για το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους) (παρεμπίπτων έλεγχος).

Στην περίπτωση που, κατά τον έλεγχο των δικαιολογητικών, διαπιστώνονται θεραπεύσιμες ελλείψεις, καλείται η υπηρεσία του διατάκτη που τα απέστειλε να τις συμπληρώσει μέσα σε εύλογη προθεσμία. Αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη, τα δικαιολογητικά επιστρέφονται εγγράφως (άρθρο 1 παρ. 3 Π.Δ/τος 151/1998).

Αν προκύψει διάσταση απόψεων μεταξύ διατάκτη και ΥΔΕ ως προς τη συνδρομή των προϋποθέσεων που μνημονεύτηκαν παραπάνω, εν όλω ή εν μέρει, τα δικαιολογητικά επιστρέφονται στην ως άνω Αρχή με αιτιολογημένο έγγραφο του Προϊσταμένου της ΥΔΕ. Αν ο διατάκτης εμμένει, επαναφέρει τα δικαιολογητικά με τεκμηριωμένο έγγραφο επανυποβολής στην ΥΔΕ, η οποία εφόσον θεωρεί επαρκή την αιτιολογία, εκδίδει το ΧΕ, διαφορετικά περικόπτει ή απορρίπτει τη δαπάνη. Σε περίπτωση αμφιβολιών της, η ΥΔΕ υποβάλλει το φάκελο με έκθεσή της στην αρμόδια Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία μεριμνά για την επίλυση της διαφοράς από τον Υπουργό Οικονομικών ή εξουσιοδοτημένο όργανό του, τουλάχιστον σε επίπεδο προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης (άρθρο 1 παρ. 4 Π.Δ/τος 151/1998).

αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις ή αυτές που έχουν αναγνωρισθεί με πρακτικό του Ν.Σ.Κ., το οποίο έχει εγκριθεί από τον Υπουργό Οικονομικών.

2. Οι ανωτέρω δαπάνες ελέγχονται, εκκαθαρίζονται και πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής, κατά τα οριζόμενα με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 3 του Ν.2362/95 και υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όταν παρά τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης που ελέγχεται από τις ΥΔΕ ανακύψουν σοβαρές αμφιβολίες για την πραγματοποίησή της, προβλέπεται και η δυνατότητα διενέργειας επιτόπιου ελέγχου (άρθρο 26 παρ. 3 Ν. 2362/1995). Ο επιτόπιος έλεγχος συνίσταται στη συλλογή αποδεικτικού υλικού με κάθε πρόσφορο τρόπο και κυρίως με αυτοψία ή πραγματογνωμοσύνη στο αντικείμενο της δαπάνης και ασκείται σε δαπάνες που αφορούν:

- α. Δημόσια έργα, για εξακρίβωση ιδίως της κατασκευής τους, σύμφωνα με τους τεχνικούς όρους, τη μελέτη και τις προδιαγραφές, την ακρίβεια των πρωτοκόλλων των επιμετρήσεων και των συγκριτικών πινάκων, τη συμφωνία των μεγεθών κάθε λογαριασμού και μάλιστα του τελικού προς τα αναγραφόμενα στις επιμετρήσεις.
- β. Προμήθειες, για διαπίστωση αν τα είδη τούτων έχουν πράγματι παραληφθεί και είναι σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές και τους όρους της σχετικής σύμβασης.
- γ. Δαπάνες που αφορούν πληρωμές για υπηρεσίες (όπως δαπάνες νοσοκομειακής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, μετακινήσεις εκτός έδρας, υπερωριακής εργασίας κ.λπ.) για διαπίστωση της πραγματοποίησης αυτών σύμφωνα με τα αναφερόμενα στα σχετικά δικαιολογητικά και
- δ. Κάθε άλλη περίπτωση, όταν υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες για την πραγματοποίηση της δαπάνης (άρθρο 13 Π.Δ/τος 151/1998).

Η ανάθεση του ελέγχου γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, ύστερα από έκθεση του Προϊσταμένου της αρμόδιας ΥΔΕ προς την αρμόδια κεντρική Υπηρεσία του ΓΛΚ. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται το αντικείμενο του ελέγχου, ο χρόνος διάρκειας αυτού, τα συγκεκριμένα ελεγκτικά όργανα και αν η άσκησή του αναστέλλει την πληρωμή της δαπάνης (άρθρο 14 Π. Δ/τος 151/1998). Αρμόδια όργανα για την άσκηση του επιτόπιου ελέγχου είναι οι Συντονιστές-Δημοσιονομικοί Ελεγκτές και υπάλληλοι των ΥΔΕ (άρθρο 15 παρ. 1 Π.Δ/τος 151/1998). Τα ελεγκτικά όργανα τεκμηριώνουν τις παρατηρήσεις και το πόρισμα τους στην συντασσόμενη έκθεση ελέγχου, η οποία υποβάλλεται μαζί με το σχετικό φάκελο της υπόθεσης στον Υπουργό Οικονομικών και κοινοποιείται στον ελεγχόμενο Φορέα και την εποπτεύουσα αρχή. Στην έκθεση ελέγχου περιλαμβάνονται οι διαπιστώσεις και προσδιορίζεται η ευθύνη των ελεγχθέντων οργάνων και των φερομένων ως δικαιούχων. Αν κατά τη πρόοδο της διαδικασίας διαπιστωθούν ανωμαλίες ή απάτες ο έλεγχος προχωρεί σε κανονική ανάκριση, κατάσχεση

δικαιολογητικών και λοιπών στοιχείων και καταλογισμό, τα αρμόδια όργανα, δε, ενεργούν κατά τις κείμενες περί Οικονομικής Επιθεώρησης διατάξεις, ανακοινώνοντας το πόρισμα του ελέγχου και στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή (άρθρο 16 Π.Δ/τος 151/1998).

Ο έλεγχος της ΥΔΕ, καταλήγει, υπό την προϋπόθεση συνδρομής των συνθηκών της νομιμότητας και κανονικότητας, σε σύνταξη, επί των δικαιολογητικών, πράξης εκκαθάρισης, στην οποία αναγράφεται ολογράφως και αριθμητικώς το εκκαθαριζόμενο, υπέρ του πιστωτή του Δημοσίου, χρηματικό ποσό. Η πράξη αυτή μονογράφεται από το υπηρεσιακό όργανο που συνέπραξε στον έλεγχο και υπογράφεται από τον προϊστάμενο του αρμόδιου Τμήματος και τον προϊστάμενο της ΥΔΕ.

Μετά τον έλεγχο και την εκκαθάριση των δαπανών του Δημοσίου εκδίδονται από τις ΥΔΕ τα σχετικά ΧΕ, τα οποία εξοφλούνται από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (άρθρο 4 Π.Δ/τος 151/1998).

2.2.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΟΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Κατά το στάδιο που μεσολαβεί από την έκδοση του Χρηματικού Εντάλματος Πληρωμής της δαπάνης από την ΥΔΕ μέχρι και την εξόφληση αυτού από τις Δ.Ο.Υ. ενεργείται ο δικαστικός έλεγχος της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω της Υπηρεσίας του αρμόδιου Επιτρόπου. Υπηρεσίες Επιτρόπων έχουν συσταθεί, σε επίπεδο ελέγχου της Κεντρικής Διοίκησης, σε κάθε Υπουργείο.

Η εν λόγω διαδικασία σκιαγραφείται στο άρθρο 21 του Π.Δ/τος 774/1980 (αλλά και στα άρθρα 3-6 Ν. 1265/1972). Ο δικαστικός έλεγχος καταλήγει στη θεώρηση ή μη των σχετικών ενταλμάτων, τα οποία στη συνέχεια εξοφλούνται από τα αρμόδια δημόσια ταμεία.

Στην περίπτωση που ο Επίτροπος έχει βάσιμες αμφιβολίες για το ουσιαστικό περιεχόμενο της δαπάνης, οφείλει, μεν, να θεωρήσει το ένταλμα, υποχρεούται, δε, να αναφέρει τη σχετική του υπόνοια στο αρμόδιο τμήμα του ΕΣ, το οποίο μετά από αξιολόγηση αυτής την ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και στον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό (άρθρο 17 παρ. 6 Π.Δ/τος 774/1980).

Το ΕΣ δύναται κατά την άσκηση του ελέγχου του να εξετάζει ζητήματα που αναφέρονται παρεμπιπτόντως με την επιφύλαξη των διατάξεων περί δεδουλευμένου (άρθρο 17 παρ. 3 Π.Δ/τος 774/1980).

Στην περίπτωση, που διατυπωθούν αντιρρήσεις από την ελεγχόμενη υπηρεσία και ανακύψει διαφωνία μεταξύ του Επιτρόπου και του Διατάκτη σχετικά με τη θεώρηση ή μη του εντάλματος η λύση θα δοθεί από το αρμόδιο τμήμα του ΕΣ, το οποίο έχει τη δυνατότητα για θέματα μείζονος σημασίας να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια.

Συγκεκριμένα, αν ένα ΧΕ επιστραφεί αθεώρητο με αιτιολογημένη Πράξη του Επιτρόπου και υποβληθεί εκ νέου για θεώρηση, ο Επίτροπος μπορεί:

- Α) Να προβεί στη θεώρησή του, εφόσον έχουν αρθεί οι λόγοι που υπαγόρευαν την άρνηση θεώρησής του σε πρώτο στάδιο
- Β) Να το υποβάλει με έκθεσή του στο αρμόδιο τμήμα, το οποίο με πράξη του θα αποφανθεί για τη θεώρησή του. Η Πράξη αυτή έχει τα χαρακτηριστικά δικαστικής απόφασης (ημερομηνία, σύνθεση δικάζοντος δικαστηρίου, γνώμη Γενικού Επιτρόπου, μείζονα πρόταση τις εφαρμοστέες διατάξεις του νόμου, ελάσσονα πρόταση με τα πραγματικά περιστατικά και το διατακτικό). Τα διάδικα μέρη είναι υποχρεωμένα να συμμορφωθούν με το περιεχόμενο της τελευταίας, όπως ισχύει σε κάθε δικαστική απόφαση, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 5 του Σ.
- Γ) Αν το Τμήμα κρίνει ότι έχει προκύψει μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας θέμα, μπορεί να παραπέμψει στην υπόθεση στην Ολομέλεια του ΕΣ με πρακτικό το οποίο υπέχει θέση εισήγησης και τη συντάσσει ο οριζόμενος ειδικά για το σκοπό αυτό εισηγητής.
- Δ) Η Ολομέλεια αφού εκφέρει τη γνώμη της αναπέμπει την υπόθεση στο τμήμα για περαιτέρω εξέτασής της. Η γνώμη της Ολομέλειας είναι δεσμευτική για το Τμήμα.

Στην περίπτωση που το Τμήμα, στο οποίο υποβλήθηκε το ΧΕ, συμφωνήσει με τη γνώμη του Επιτρόπου και εκφέρει αρνητική κρίση επί της θεώρησής του, ο αρμόδιος Υπουργός έχει την ευχέρεια να αξιώσει από το ΕΣ τη θεώρηση του ΧΕ με δική του ευθύνη. Τότε το αρμόδιο Τμήμα, αποδέχεται το αίτημα του Υπουργού και δίνει εντολή στον Επίτροπο να το θεωρήσει. Μετά τη θεώρηση του εντάλματος με ευθύνη του Υπουργού υποβάλλεται την ίδια ημέρα από το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του ΕΣ πίνακας στον Υπουργό Οικονομικών, στο Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή, στον οποίον αναγράφεται η αιτιολογία της μη θεώρησης. Αν η Βουλή κατά την πρώτη σύνοδό της, από

την υποβολή του πίνακα, δεν εγκρίνει το πιο πάνω θεωρημένο ένταλμα με ευθύνη του Υπουργού, το ΕΣ με πράξη της Ολομέλειας καταλογίζει το ποσό του εντάλματος σε βάρος του υπευθύνου Υπουργού.⁴

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 98 του Σ., οι πράξεις του Τμήματος με τις οποίες επιλύονται διαφωνίες μεταξύ του Επιτρόπου και της ελεγχόμενης υπηρεσίας, δεσμεύουν αμφότερα τα εμπλεκόμενα μέλη και δεν είναι δυνατόν να προσβληθούν ενώπιον του ΣτΕ (σχήμα 2).



Σχήμα 2: Εκτέλεση Τακτικού Προϋπολογισμού Εξόδων

4 Η διαδικασία αυτή αποτελεί τη μοναδική περίπτωση καταλογισμού σε βάρος του Διατάκτη σύμφωνα με το δημόσιο λογιστικό δίκαιο.

2.2.3. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Πρόκειται για τον προληπτικό έλεγχο που διενεργεί το ΕΣ σε συμβάσεις, προμήθειες, υπηρεσίες και έργα μεγάλης οικονομικής αξίας, στα οποία αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό. Ο έλεγχος αυτός θεσπίστηκε αρχικά σε νομοθετικό επίπεδο (με το άρθρο 15 του ν. 2145/1993, το οποίο πρόσθεσε στο άρθρο 19 του Π. Δ/τος 774/1980 την παρ. 7 και στη συνέχεια με το Ν. 2741/1999 και τη διάταξη του άρθρου 8, -που τροποποίησε το προγενέστερο δίκαιο στο μέτρο που αύξησε την προϋπολογιζόμενη δαπάνη των υπό έλεγχο συμβάσεων, κατέστησε τον έλεγχο υποχρεωτικό και επιμήκυνε την προθεσμία διεξαγωγής του ελέγχου,- όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 3060/2002). Η έντονη ανάγκη, όμως, διαφάνειας κατά την οικονομική λειτουργία του Κράτους, ως ουσιώδους συνθήκης για την εξυγίανση του δημοσίου βίου της χώρας, ήταν αυτή που επέβαλε και την κατοχύρωση του δικαστικού ελέγχου διαφάνειας / νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων στο αναθεωρημένο κείμενο του Συνταγματικού Χάρτη της Χώρας.

Ο προσυμβατικός έλεγχος, η παράλειψη του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα των συμβάσεων, ενεργείται από Κλιμάκιο, το οποίο συγκροτείται από έναν Σύμβουλο και δύο Παρέδρους του ΕΣ⁵ και έγκειται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων που αφορούν την προδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων (έλεγχος διαδικαστικών προϋποθέσεων της σύμβασης).⁶ Κατά τη διαδικασία αυτή, το ΕΣ δεν υπεισέρχεται σε έλεγχο σκοπιμότητας ούτε, όμως, διαθέτει αρμοδιότητα να γνωμοδοτήσει σε παρεπόμενα νομικά θέματα. Ειδικότερα, δεν επιλύει⁷ διοικητικές ή ιδιωτικές διαφορές υποκαθιστώντας την αντίστοιχη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, ούτε ελέγχει τη σκοπιμότητα των πράξεων των οργάνων της Διοίκησης ή την ορθότητα των τεχνικών και ουσιαστικών κρίσεών της. Ανεπιφύλακτα, ωστόσο, ερευνά αν τα όργανα της Διοίκησης ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας την κείμενη νομοθεσία για την ανάθεση έργου, προμήθειας ή παροχής υπηρεσιών έχουν κινηθεί εντός της δυνατής ερμηνείας του νόμου (Μπαλά, 2005:159-

5 Σήμερα υπάρχουν 3 κλιμάκια στο ΕΣ, για τα έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες αντίστοιχα.

6 Διατάξεις περί δημοσίότητας, διατάξεις περί αναθέτουσας αρχής, όροι διακήρυξης, τήρηση τεχνικών προδιαγραφών, ένταξη στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών.

7 Πρακτικό 120/2000 ΣΤ' Κλιμακίου ΕΣ.

161). Και είναι μόνο οι ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες⁸ των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης που μπορούν να οδηγήσουν σε διατύπωσης αρνητικής κρίσης⁹ από το Κλιμάκιο, και ως εκ τούτου στη μη υπογραφή της σύμβασης (Βολτής, 2004:15). Τα Πρακτικά, δε, που εκδίδονται κατά τη διαδικασία του άρθρου 19 παρ. 7 του Π. Δ/τος 774/1980 και αποφαινόμενα για τη νομιμότητα ή όχι της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου σε συμβάσεις εκτέλεσης έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, δεν παράγουν δεδικασμένο καθώς δεν έχουν χαρακτήρα δικαστικής απόφασης.

Ο ασκούμενος έλεγχος, προσπαθώντας να ενισχύσει την αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις αποβλέπει στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση και γενικότερα στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος με την προάσπιση της ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος (Μπαλά, 2005).

2.2.4. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί μία από τις τρεις βασικές αρμοδιότητες κάθε σύγχρονου Κοινοβουλίου, μαζί με τη νομοθέτηση και την ψήφιση του προϋπολογισμού. Το έργο της Κυβέρνησης και ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης ως προς τον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος βρίσκεται διαρκώς στο μικροσκόπιο. Ψηφίζοντας τον προϋπολογισμό η Βουλή προδιαγράφει τα όρια των δημοσίων εσόδων και εξόδων και προσδιορίζει πού συγκεκριμένα θα διατεθούν οι πιστώσεις. Παρά, λοιπόν, το γεγονός ότι ο δημοκρατικός έλεγχος διάθεσης του δημοσίου χρήματος είναι πρωτίστως εσωτερικός, έλεγχος, δηλαδή, που ασκείται από διοικητικά όργανα και αποβλέπει στην πρόληψη ή έγκαιρη θεραπεία δημοσιονομικών πλημμελειών, δύσκολα μπορεί να παραγνωριστεί και ο ρόλος του Κοινοβουλίου στον έλεγχο της δημοσιονομικής δράσης της Κυβέρνησης. Εξάλλου, κατά τον Σαρμά (2006:20) 'Χωρίς τον έλεγχο από την πηγή της κρατικής

8 Για παράδειγμα όταν νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός, ή δε διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον ή η προστασία του περιβάλλοντος.

9 Το προϊόν της δικαστικής κρίσης για τη νομιμότητα ή μη της ελεγχόμενης διαδικασίας χαρακτηρίζεται από το 1999 ως Πρακτικό (και όχι Πόρισμα).

κυριαρχίας, το λαό, η δημόσια εξουσία και το δημόσιο χρήμα μπορεί να διακόψουν την επαφή τους με το λόγο ύπαρξής τους, την υπηρέτηση του λαού, και να γίνουν κτήματα αυτών που τα διαχειρίζονται ώστε να υπηρετούν ιδιοτελή συμφέροντα'. Έτσι, λοιπόν, στο πνεύμα της παραπάνω διατύπωσης, ο Κοινοβουλευτικό έλεγχος, χωρίς να εξικνούνται στην ψήφιση του προϋπολογισμού, ασκείται και με την υποβολή αναφορών, επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων, καθώς και με τη σύσταση Εξεταστικών Επιτροπών.

2.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.3.1. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Όλες οι δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης για τις οποίες δεν έχει διενεργηθεί προληπτικός έλεγχος υπόκεινται σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας από το ΕΣ (άρθρο 27 παρ. 1 Ν. 2362/1995). Πρόκειται για τις δαπάνες που περιγράφονται στο άρθρο 12 του Π.Δ/τος 151/1988, οι οποίες και εντέλλονται μέσω μηχανογραφικού συστήματος και δεν εξοφλούνται από τα Δημόσια Ταμεία.

Στον κατασταλτικό έλεγχο του ΕΣ υπόκεινται και οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων (άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ' του Σ., άρθρο 27 Ν. 2362/1995, άρθρα 15 & 22 Π.Δ/τος 774/1980 και άρθρα 7 επ. Ν. 1265/1972).¹⁰ Ο *a posteriori* έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, που περατώνεται οριστικά μέσα σε τρία (3) έτη από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο πραγματοποιήθηκε η δαπάνη, εξικνούνται στη διακρίβωση της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, χωρίς να υπεισέρχεται στο ζήτημα σκοπιμότητας της πραγματοποίησής της (άρθρο 17 παρ. 5 Π.Δ/τος 774/1980). Με τη διενέργεια του εν λόγω ελέγχου το ΕΣ επικεντρώνεται στην επαλήθευση του καθαρώς διαχειριστικού μέρους της δαπάνης, στη νόμιμη εξόφληση των τίτλων πληρωμής καθώς και στη νόμιμη απόδοση των κρατήσεων, δικαιούμενο,

10 Ο εν λόγω έλεγχος επεκτείνεται και στον έλεγχο των λογαριασμών κάθε δημόσιας υπηρεσίας, που δεν είναι μεν οργανωμένη σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, αλλά λειτουργεί εκτός του Κρατικού προϋπολογισμού, είτε με δική της διοίκηση είτε ως Ειδικός Λογαριασμός.

ταυτόχρονα, να ενεργήσει και επιτόπια έρευνα, αν το κρίνει αναγκαίο (άρθρο 22 παρ. 3 Π.Δ/τος 774/1980).

Ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται είτε τακτικά κάθε χρόνο είτε έκτακτα από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΕΣ.¹¹ Μπορεί να είναι δειγματοληπτικός (άρθρο 22 παρ. 3, άρθρο 32 παρ. 3 και 33 παρ. 2 & 3 Π.Δ/τος 774/1980) αλλά και επιτόπιος (άρθρο 17 παρ. 4 Π.Δ/τος 774/1980). Αποβλέπει στην τακτοποίηση των γενομένων δαπανών δια της απαλλαγής της ευθύνης ή της αποδόσεως ευθυνών στα όργανα που τις ενήργησαν με τον καταλογισμό του διαπιστωθέντος ελλείμματος σε βάρος του υπαιτίου υπολόγου.

2.3.2. ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Είναι ο έλεγχος που ασκείται με την έγκριση από το Κοινοβούλιο των δημοσιονομικών νόμων, που εμφανίζουν τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, δηλαδή του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους (άρθρα 73, 74 & 75 Ν. 2362/1995). Πρόκειται για έλεγχο με αυξημένη τυπική ισχύ εξαιτίας της απεικόνισής του στο άρθρο 79 παρ. 2 του Συνταγματικού Χάρτη της χώρας μας. Η εν λόγω αρμοδιότητα της Βουλής που διενεργείται με την έγκριση του απολογισμού και ισολογισμού έχει «ουσιαστικό» χαρακτήρα, με την έννοια ότι παρεισφρύνει και ελέγχει πραγματοποιηθέντα κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους δημοσιονομικά μεγέθη.

Κατά τις διατάξεις του Σ. ο απολογισμός και ισολογισμός του Κράτους, πριν την υποβολή τους στο Κοινοβούλιο, υποβάλλονται στο ΕΣ, το οποίο τα αξιολογεί και στη συνέχεια συντάσσει και καταθέτει στη Βουλή σχετική έκθεση, την «Διαδήλωση», στην οποία εμφανίζονται τα πορίσματα ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης του οικονομικού έτους στο οποίο και αναφέρεται.

Με την έγκριση των ως άνω δημοσιονομικών νόμων από το Κοινοβούλιο και εφόσον δε διαπιστωθούν οικονομικές ατασθαλίες στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, παρέχεται στην Κυβέρνηση «άφεση αμαρτιών» για τη δημοσιονομική της συμπεριφορά.

¹¹ Αλλά και εκτάκτως και δειγματοληπτικά, από τις οικονομικές επιθεωρήσεις της δημόσιας διοίκησης ή άλλες υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου.

Σε αντίθετη περίπτωση, επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της Βουλής να υποβάλει πρόταση μομφής κατά τη Κυβέρνησης και να ασκήσει, ακόμη, και ποινική δίωξη σε βάρος των υπαιτίων Υπουργών, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει η νομοθεσία περί ευθύνης υπουργών (Μπάρμπας, 1996:238).

3. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

3.1. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Ήδη από το πρώτο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης αποσαφηνίστηκε ότι οι Περιφέρειες δε διαθέτουν νομική προσωπικότητα ξεχωριστή από αυτή του Κράτους, κάτι το οποίο επιβεβαιώνει και το γεγονός ότι οι δαπάνες λειτουργίας τους καταβάλλονται από πιστώσεις, οι οποίες εγγράφονται στο Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό, πλην όμως σε ξεχωριστό τμήμα του, κατά Περιφέρεια και ειδικό φορέα δραστηριότητας. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο Κύριος Διατάκτης του Προϋπολογισμού της (άρθρο 20 του Ν. 2362/1995). Στους προϋπολογισμούς των περιφερειών εγγράφονται πιστώσεις για την αντιμετώπιση των αναγκών των υπηρεσιών της Περιφέρειας και για την επιχορήγηση των ΝΑ, που υπάγονται σε κάθε Περιφέρεια, καθώς και για την άσκηση των κρατικών αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν σε αυτές.

Ως εκ τούτου η διαδικασία ελέγχου των δαπανών τους δε διαφοροποιείται από τη διαδικασία που εξειδικεύτηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ως απόκλιση, ωστόσο, θα μπορούσε να επισημανθεί η διενέργεια του δημοσιονομικού ελέγχου όχι από τις ΥΔΕ και από τις Υπηρεσίες των Επιτρόπων των Υπουργείων, αλλά από τις αντίστοιχες υπηρεσίες που εδρεύουν στους Νομούς.

3.2. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Εκτός από τις υπηρεσίες εκείνες οι οποίες εντάσσονται στις ενιαίες Περιφέρειες, πολλά Υπουργεία έχουν δική τους αποκεντρωμένη οργάνωση, ανεξάρτητη από τις Περιφέρειες.

Περιφερειακές, λοιπόν, Υπηρεσίες των Υπουργείων, βάσει και του αντίστοιχου Τόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού, στο οποίον και εμφανίζονται οι εγγεγραμμένες ειδικά για αυτές πιστώσεις, συνιστούν, αφενός, οι αποκεντρωμένες Υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας, δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Πρωτοβάθμια

Εκπαίδευση, Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, Επιμορφωτικά Κέντρα, Εκκλησιαστική Εκπαίδευση και Περιφερειακές Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας & Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης) και, αφετέρου, οι αποκεντρωμένες Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών (Υπηρεσίες Φοροτεχνικών, Υπηρεσίες Τελωνείων και Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου).

Ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων τους, όταν γίνεται με γενική ρήτρα εκ του νόμου ή του Σ. (άρθρο 101 παρ. 3), εξαρτάται άμεσα από το εδαφικό στοιχείο, δηλαδή, από τη γεωγραφική διοικητική ενότητα στην οποία υπηρετούν τα περιφερειακά αυτά όργανα των δομών της κεντρικής διοίκησης (Θεοχαροπούλου, 2002:100).

Αναφορικά με τη διαδικασία ελέγχου των δαπανών τους, επειδή ακριβώς στοιχειοθετούν αποκεντρωμένες δομές μίας ενιαίας, ωστόσο, διοικητικής μονάδας (ήτοι ενός Υπουργείου), ισχύει ό,τι ειπώθηκε στο κεφάλαιο της κεντρικής διοίκησης, με αρμόδιες για τον έλεγχό τους τις ΥΔΕ και τις Υπηρεσίες των Επιτρόπων που εδρεύουν στους Νομούς, στους οποίους οι ανωτέρω υπηρετούν (όπως ισχύει και για τις Περιφέρειες).

4. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ

Ο έλεγχος των οικονομικών των ΟΤΑ ερείδεται στα άρθρα 98 και 102 παρ. 5 του Σ και πρωτίστως αποσκοπεί στην αποτροπή της παράνομης εκροής δημοσίου χρήματος. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος έχει ως αντικείμενο την τήρηση της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των γενικών και ειδικών κανόνων που διέπουν τα λογιστικά και τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ, απορρέει, δε, από την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, το οποίο κατά συνταγματική επιταγή υποχρεούται να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων τους.

Επειδή το δημόσιο χρήμα προέρχεται από την υποχρεωτική συνεισφορά όλων των πολιτών μέσω της άμεσης και έμμεσης φορολογίας και η προβλεπόμενη ενίσχυση των οικονομικών πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχεται κατά σημαντικό μέρος από τον κρατικό προϋπολογισμό και την φορολόγηση των πολιτών, επιβάλλεται στους διαχειριστές του, να μετέρχονται νόμιμη και χρηστή διαχείριση, για την οποία απαιτείται αφενός θεσμικό πλαίσιο που να αποτρέπει την διασπάθιση του κοινού μόχθου των πολιτών και αφετέρου, επιβάλλεται να επιτελείται αποτελεσματικός έλεγχος, που να εγγυάται νόμιμη δημοσιονομική διαχείριση (Καραβοκύρης, 2007:303).

4.1. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

Ο έλεγχος της διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ α΄ βαθμού έχει ανατεθεί με διάταξη νόμου και σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 του Σ. στην αρμοδιότητα του ΕΣ.¹ Ο έλεγχος αυτός συνίσταται α) στον προληπτικό έλεγχο δαπανών - που βρίσκει τη συνταγματική του θεμελίωση στην περ. α΄ της ως άνω διάταξης, εξειδικεύεται από το άρθρο 23 παρ. 1 του Ν. 3202/2003 και συγκεκριμενοποιείται σε ό,τι αφορά τη διαδικασία, στα άρθρα 19 παρ. 2 και 21 του Οργανισμού του ΕΣ (Π.Δ/γμα 774/1980), καθώς και στα άρθρα 137, 138 και 144 του εκτελεστικού Δ/τος αυτού (Π.Δ/γμα 1225/1981)- με κατάληξη

¹ Από τη διατύπωση του ως άνω άρθρου του Σ. προκύπτει ότι στη δικαιοδοσία του ΕΣ υπάγονται: α) ο έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ, εφόσον υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη νόμου, β) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων εκείνων των ΟΤΑ των οποίων οι δαπάνες με ειδική διάταξη νόμου υπόκεινται στο δικαστικό δημοσιονομικό έλεγχο και γ) η εκδίκαση των διαφορών που τυχόν προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών.

τη «Θεώρηση» ή μη των σχετικών ΧΕ, β) στον προσυμβατικό προληπτικό έλεγχο, ο οποίος έχοντας ως συνταγματικό του έρεισμα το άρθρο 98 παρ.1, περ. β του Σ. και νομοθετική έκφραση τους Νόμους 3060/2002, 3193/2003 και 3310/2005, συνίσταται στην αρμοδιότητα του ΕΣ να ελέγχει συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, και τέλος, γ) στον κατασταλτικό έλεγχο –όπως αυτός αποτυπώνεται στο άρθρο 98, παρ. 1, περ. γ' της του Σ και εξειδικεύεται στα άρθρα 150 του Π.Δ/τος 1225/1981 και 24 του Ν. 3202/2003. Αρμόδια όργανα για την άσκηση του δικαστικού δημοσιονομικού ελέγχου στους Δήμους αποτελούν οι Υπηρεσίες Επιτρόπων του ΕΣ, που ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας και εδρεύουν στις Πρωτεύουσες των Νομών.

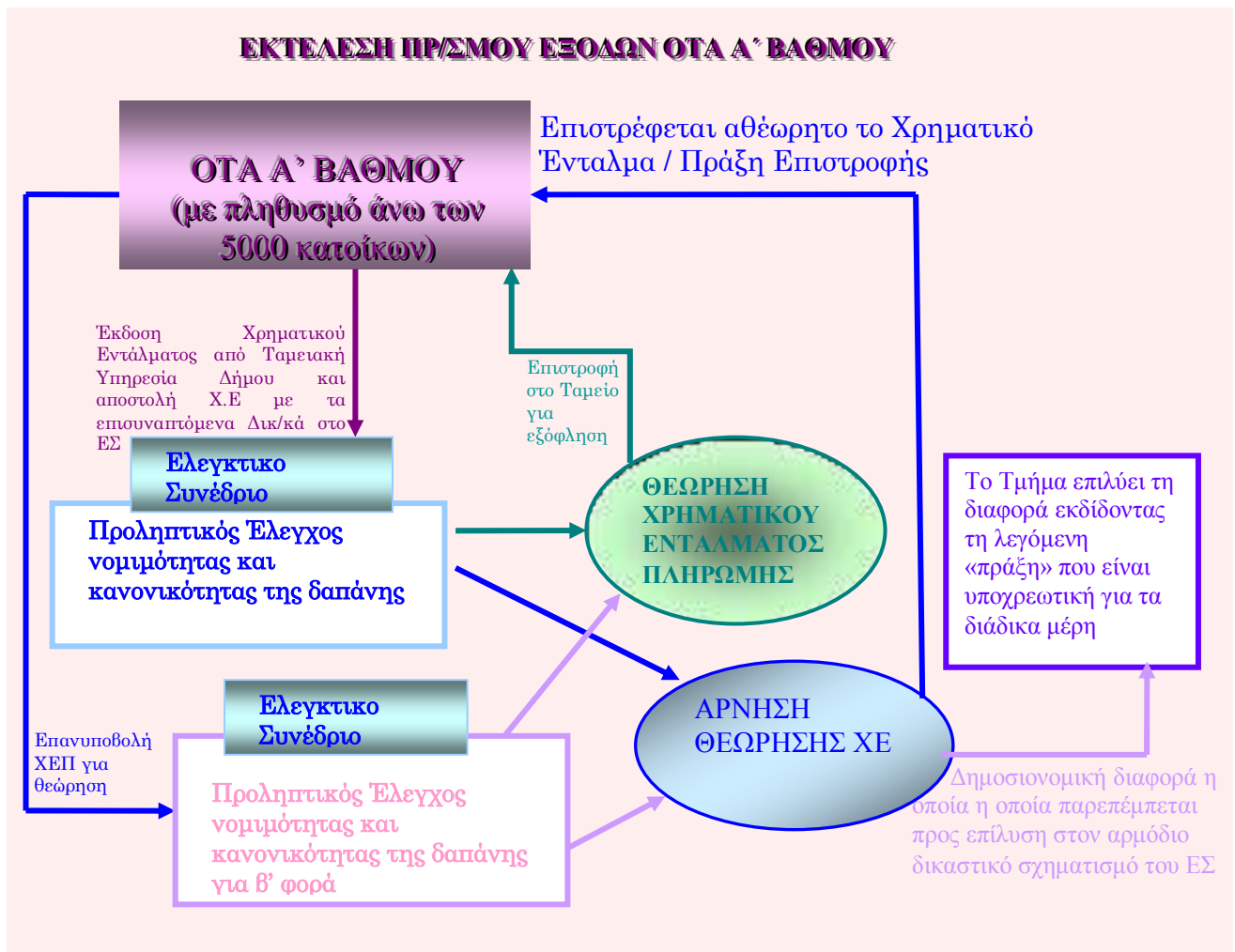
4.1.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 του Ν. 3202/2003 (σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του Ν. 3250/2004, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του άρθρο 18 του Ν. 3320/05), οι δαπάνες των ΟΤΑ πρώτου βαθμού με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων (5.000) κατοίκων υπάγονται από 1ης Ιουλίου 2005 στον προληπτικό έλεγχο του ΕΣ. Ωστόσο, με Π.Δ/γμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και κατόπιν αίτησης κάποιου ΟΤΑ α' βαθμού, του οποίου ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 5.000 κατοίκους, είναι δυνατή η υπαγωγή του τελευταίου στον προληπτικό δικαστικό έλεγχο των δαπανών του (άρθρο 169 παρ. 4 ΚΔΚ).

Αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι το χρηματικό ένταλμα με τα επισυναπτόμενα σε αυτό δικαιολογητικά. Η εκκαθάριση, ωστόσο, και η ενταλματοποίηση των δαπανών των Δήμων ενεργείται όχι από Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, όπως συμβαίνει με τις δαπάνες των Υπουργείων, αλλά είτε από την οικονομική υπηρεσία του Δήμου (δυνατότητα που προβλέπεται στο άρθρο 28 παρ. 2 του Ν. 2362/1995), όταν πρόκειται για δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων, είτε από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε Δήμους των οποίων ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τις 5.000 και οι οποίοι δεν υποχρεούνται και δεν έχουν συστήσει ταμειακή υπηρεσία (άρθρο 27 Ν. 3202/2003 και άρθρο 166 νέου ΚΔΚ). Παρέκκλιση στο σημείο αυτό

εισάγεται με το Π.Δ/γμα 315/1997, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρο 25 του ν. 2362/1995, και σύμφωνα με το οποίο έχει συσταθεί στο ΓΛΚ, ειδικά για τον έλεγχο, την εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των δαπανών του Δήμου Αθηναίων, Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου.

Η διαδικασία προληπτικού ελέγχου των δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σκιαγραφείται στα άρθρα 17, 18 & 21 του Π.Δ/τος 774/1980 (αλλά και στα άρθρα 3-6 του Ν.1265/1972), όπως αυτά αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο της κεντρικής διοίκησης (σχήμα 3).



Σχήμα 3: Εκτέλεση Προϋπολογισμού Εξόδων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ

4.1.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Πρόκειται για τον προληπτικό έλεγχο που διενεργεί το ΕΣ σε συμβάσεις, προμήθειες, υπηρεσίες και έργα μεγάλης οικονομικής αξίας, στα οποία αντισυμβαλλόμενος είναι εν προκειμένω κάποιος πρωτοβάθμιος ΟΤΑ, σύμφωνα με την διαδικασία που εκτέθηκε στο κεφάλαιο 2.2.3.

4.1.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί a posteriori έλεγχο επί των λογαριασμών² των δημοσίων υπολόγων³ και των οργανισμών των ΟΤΑ,⁴ σύμφωνα με την περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Σ., η οποία, όπως και οι προηγούμενες του ίδιου άρθρου, επιφυλάσσεται υπέρ του κοινού νομοθέτη για τη ρύθμιση του τρόπου, της διαδικασίας και της μεθόδου άσκησης του εν λόγω ελέγχου.

Ο κατασταλτικός έλεγχος έχει ως στόχο τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων που δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικά. Δεν είναι, όμως, το κεντρικό μέγεθος για την έλευση του κατασταλτικού ελέγχου ο λογαριασμός, αλλά ο δημόσιος υπόλογος (Κοκκίδου, 2008: 172).

Όπως, μάλιστα, χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Θεοχαρόπουλος (1993: 966), η εκ του νόμου αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως δικαστού των λογαριασμών διαχειρίσεως του δημοσίου χρήματος είναι να καθορίσει την προσωπική χρηματική ευθύνη των δημοσίων υπολόγων, υπό την έννοια ότι οι αποφάσεις του δεν έχουν αποτέλεσμα έναντι των λογαριασμών, αλλά έναντι των δημοσίων υπολόγων. Όταν η διαχείριση ενός δημοσίου λογαριασμού παρουσιάζει παρανομίες, ο τηρήσας των λογαριασμό δημόσιος υπόλογος είναι εκείνος που καταδικάζεται να πληρώσει, κατά

2 Ως λογαριασμός νοείται, όχι μόνο η λογοδοσία ως σύνολο του προς τούτο υπολόγου, αλλά και οιαδήποτε, ανεξαρτήτως ειδικότερου τύπου, απεικόνιση εσόδων και εξόδων δημοσίας διαχείρισης ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων προς μισθοδοσία ενός μόνον δημοσίου υπολόγου

3 Σύμφωνα με το άρθρο 54 του Ν 2362/95 «δημόσιος υπόλογος (comptable public) είναι όποιος διαχειρίζεται χρήματα, αξίες ή υλικό του κράτους, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση».

4 Ο Αναθεωρητής νομοθέτης, δε, εξαρτά τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου από την προηγούμενη υπαγωγή του ελεγχόμενου φορέα στον προληπτικό έλεγχο του εδ. α' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Σ.

περίπτωση, είτε τα ποσά που δεν εισεπράχθησαν, είτε τα ποσά που κατεβλήθησαν παρανόμως, είτε το τυχόν ταμειακό έλλειμμα.

Αρμόδιο όργανο για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων είναι, καταρχήν, το Κλιμάκιο του ΕΣ (άρθρο 22 παρ. 1 Π.Δ/τος 774/1980, όπως τροποποιήθηκε από άρθρο 9 παρ. 9 Ν. 1160/1981). Έλεγχο, όμως, πραγματοποιούν και οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του ΕΣ (που συστάθηκαν με το άρθρο 3 παρ. 25 Ν. 2479/1997) στους απολογισμούς των ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων, που εδρεύουν στις Περιφέρειες των Νομαρχιών.

Οι Επίτροποι ή υπάλληλοι, που ενεργούν τους ελέγχους, έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ανακριτικών υπαλλήλων.

Αναλυτικότερα, με τις διατάξεις του Π.Δ/τος 1225/1981 (άρθρο 150) καθιερώνεται η υποχρέωση των υπολόγων δημοσίων χρηματικών διαχειρίσεων των ΟΤΑ να αποδίδουν λογαριασμό της διαχείρισής τους στο ΕΣ. Οι λογαριασμοί τους είναι είτε μηνιαίοι, όταν σημείο αναφοράς είναι η διαχείριση μηνός, είτε ετήσιοι (απολογισμοί και ισολογισμοί), όταν αφορούν διαχείριση πλήρους οικονομικού έτους. Ο τύπος και τα επισυναπτά έγγραφα και δικαιολογητικά των μηνιαίων και ετήσιων λογαριασμών διαχείρισης καθορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ (άρθρο 24 παρ. 4 Π.Δ/τος 774/1980). Ειδικά, για τους απολογισμούς των ΟΤΑ, ο Ν. 3202/2003 (άρθρο 24, αλλά και το άρθρο 169 του ΚΔΚ) ορίζει ότι από το έτος 2004 υποβάλλονται αντίγραφά τους στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου ΕΣ, συνοδευόμενα από τις σχετικές επ' αυτών εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων, καθώς και από κάθε άλλο σχετικό με τον έλεγχο στοιχείο. Την ευθύνη για την απόδοση του ετήσιου λογαριασμού διαχείρισης έχει ο Προϊστάμενος της Ταμειακής Υπηρεσίας του ΟΤΑ α' βαθμού. Μαζί με τον Απολογισμό επισυνάπτονται αναλυτικές καταστάσεις με τα εξοφληθέντα χρηματικά εντάλματα (Κοκκίδου, 2009: 123-199).

Σε περίπτωση που παρέλθουν άπρακτες οι προθεσμίες υποβολής των λογαριασμών, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 26 του Οργανισμού του ΕΣ. Έτσι, λοιπόν, η μη υποβολή λογοδοσίας από το δημόσιο υπόλογο επισύρει συνέπειες για αυτόν, οι οποίες, ξεκινούν από την επιβολή χρηματικής ποινής και υπό προϋποθέσεις, μπορεί να οδηγήσουν μέχρι και στην οριστική του απόλυση.

Με την επιβολή των δικαιολογητικών στο Ελεγκτικό Συνέδριο ξεκινά ο έλεγχος. Κατά τον έλεγχο εξετάζεται το νομικό μέρος της υπόθεσης και, ειδικότερα, η νομιμότητα

και κανονικότητα των διαχειριστικών πράξεων και η ακρίβεια των λογαριασμών (άρθρο 137 του Π.Δ/τος 1225/1981). Κατά τον έλεγχο των λογαριασμών μπορούν να εξεταστούν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα, που σχετίζονται με τη νομιμότητα του λογαριασμού, με την επιφύλαξη όμως των περί δεδουλευμένου διατάξεων.

Τα απολογιστικά στοιχεία (δικαιολογητικά) φυλάσσονται με ευθύνη των προϊσταμένων των αρμόδιων υπηρεσιών των ΟΤΑ σε ασφαλές μέρος, ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος περατώνεται εντός έξι (6) μηνών από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού.

Μετά τον έλεγχο της λογοδοσίας, το αρμόδιο κλιμάκιο ή ο Επίτροπος, σε περίπτωση ορθότητας των λογαριασμών προβαίνει με πράξη του στην απαλλαγή των δημοσίων υπολόγων. Στην περίπτωση που, κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, διαπιστωθεί έλλειμμα⁵ ή γεννηθούν αμφιβολίες, το αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συντάσσει φύλλο μεταβολών και ελλείψεων (άρθρο 22 παρ. 4 του Π.Δ/τος 774/1980).

Ο ισολογισμός και τα αποτελέσματα χρήσεως των δήμων και κοινοτήτων ελέγχονται από ορκωτό ελεγκτή-λογιστή πριν την υποβολή τους στο δημοτικό συμβούλιο. Η έκθεσή του υποβάλλεται μαζί με τον ισολογισμό στο ΕΣ (άρθρο 163 νέου ΔΚΚ).

Πέραν όμως από τον προαναφερόμενο ετήσιο τακτικό έλεγχο, παρέχεται η δυνατότητα στον Πρόεδρο του ΕΣ να διατάξει και έκτακτο έλεγχο της διαχείρισης του ΟΤΑ.

4.2. ΛΑΙΚΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

Το θεσμικό πλαίσιο του «Λαϊκού – κοινωνικού ελέγχου» αποσαφηνίζει ο έλληνας νομοθέτης στα άρθρα 214-217 ΚΔΚ, στα οποία κατοχυρώνεται η λαϊκή συμμετοχή και η

5 Σύμφωνα με το άρθρο 56 του Ν.2362/1995 «Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι κάθε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού, που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισεως που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο. Ως έλλειμμα θεωρείται και κάθε πληρωμή που: α) Δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου. β) Έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά. γ) Αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπολόγου. δ) Έχει γίνει αχρεωστήτως από υπαιτιότητα του υπολόγου. ε) Είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισεως»

δυνατότητα άσκησης εκ μέρους των πολιτών ελέγχου στις τοπικές υποθέσεις (Κοκκίδου, 2008: 131). Για το λόγο αυτό, κάθε χρόνο γίνεται απολογισμός των πεπραγμένων της δημοτικής αρχής, σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, σε ό,τι αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Η ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου ανακοινώνεται πριν από δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες με κάθε πρόσφορο τρόπο. Σε αυτήν καλούνται οι κάτοικοι και όλοι οι φορείς της πόλης, οι οποίοι και διατηρούν το δικαίωμα να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τον απολογισμό.

4.3. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Β' ΒΑΘΜΟΥ

4.3.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

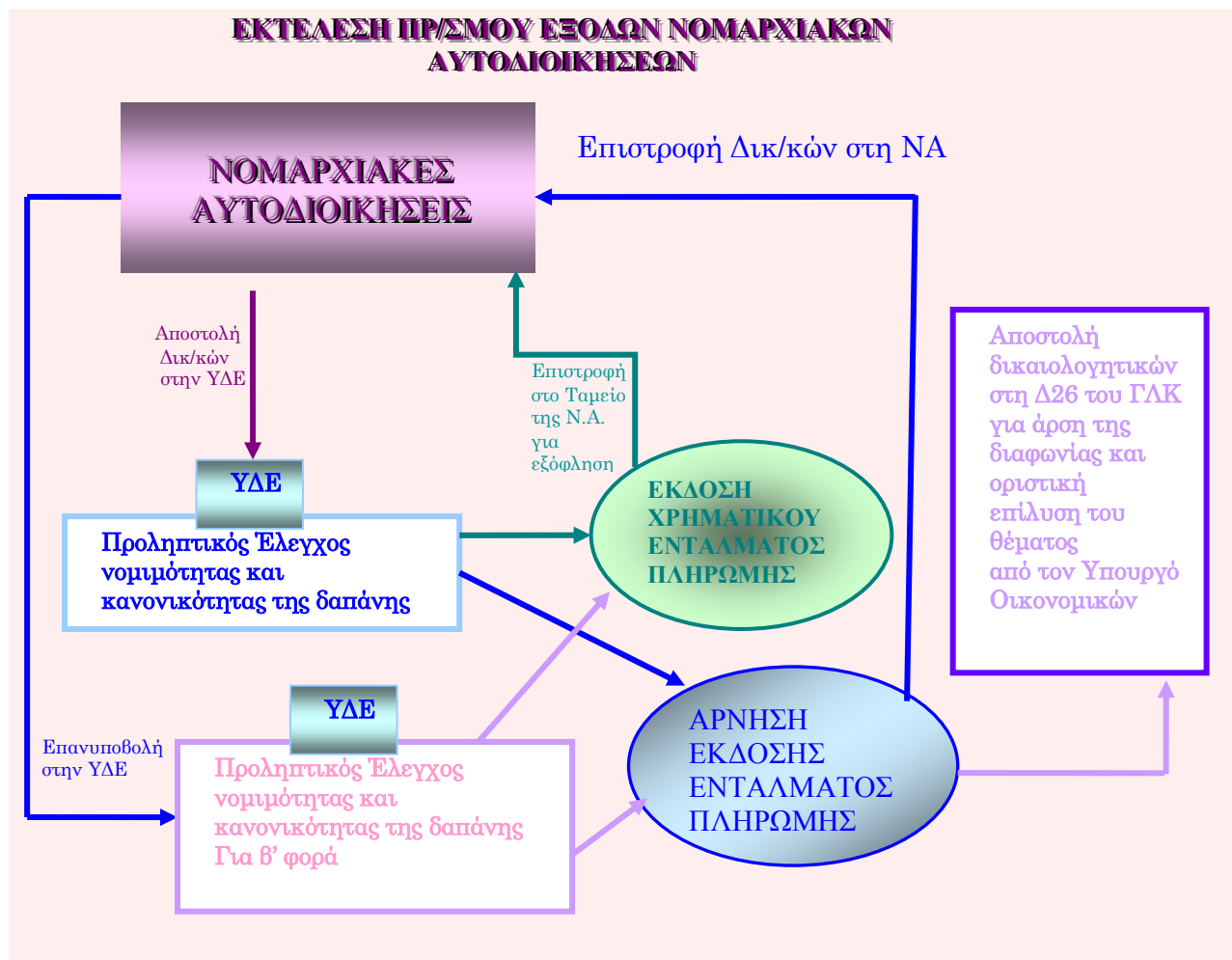
Σύμφωνα με το άρθρο 118 του Ν. 2362/1995 την εκκαθάριση, τον έλεγχο νομιμότητας και την εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ενεργούν οι ΥΔΕ. Η εξόφληση των εκδιδόμενων από τις ΥΔΕ Χρηματικών Ενταλμάτων πραγματοποιείται από την ταμειακή υπηρεσία της Νομαρχίας. Οι ΥΔΕ ασκούν επί των δαπανών των ΝΑ προληπτικό έλεγχο σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, χωρίς, δηλαδή, την περαιτέρω εξέταση των εκδιδόμενων ΧΕ μετά των επισυναπτόμενων σε αυτά δικαιολογητικών, από το ΕΣ.

Πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών των ΝΑ. Η νομιμότητα έγκειται στην πρόβλεψή τους από γενική ή ειδική διάταξη νόμου. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΣ, σε εξαιρετικές περιπτώσεις μια δαπάνη μπορεί να κριθεί νόμιμη, έστω και αν δεν προβλέπεται από συγκεκριμένη διάταξη, όταν ανάγεται στη λειτουργική δραστηριότητα της Υπηρεσίας και η πραγματοποίησή της συντελεί άμεσα ή έμμεσα στην καλύτερη εκπλήρωση του σκοπού της ΝΑ. Κατά συνέπεια, στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει οι πράξεις των αρμοδίων οργάνων των ΝΑ να είναι πλήρως και επαρκώς αιτιολογημένες ως προς τη συνάφεια μεταξύ της δαπάνης και του σκοπού για τον οποίο αυτή διατίθεται.

Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 1 του Π.Δ/τος 471/75, σε περίπτωση ασυμφωνίας μεταξύ της ΝΑ και της ΥΔΕ ως προς τη νομιμότητα μιας δαπάνης, επαφίεται η επίλυσή της στην κρίση του Υπουργού Οικονομικών. Επισημαίνουμε ότι για την επίλυση αυτή εφαρμόζεται ανάλογα η διαδικασία που προβλέπεται από την παρ. 4 του άρθρου 1 του Π.Δ/τος 151/98, για την οποία έγινε διεξοδική περιγραφή στο κεφάλαιο των δαπανών της κεντρικής διοίκησης. Συμπληρωματικά, αξίζει να επισημανθεί ότι προκειμένου να επιλυθεί η ασυμφωνία θα πρέπει, πέραν των δικαιολογητικών της συγκεκριμένης δαπάνης σε φωτοτυπία, να περιέχονται απαραίτητως στο φάκελο που αποστέλλεται στη 26η Διεύθυνση – Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων του ΓΛΚ τα παρακάτω έγγραφα: α) Το έγγραφο της επιστροφής των δικαιολογητικών, στο οποίο θα πρέπει να αναφέρονται όλοι οι λόγοι για τους οποίους η ΥΔΕ αμφιβάλλει για τη νομιμότητα της δαπάνης, β) το έγγραφο της επανυποβολής των δικαιολογητικών, στο οποίο πρέπει να περιλαμβάνονται σαφείς και εμπειριστατωμένες οι απόψεις του Διατάκτη σχετικά με όλους τους λόγους της επιστροφής και γ) το έγγραφο της Υ.Δ.Ε με το οποίο ζητείται η επίλυση διαφωνίας, στο οποίο δεν μπορούν να περιλαμβάνονται νέοι (πρόσθετοι) λόγοι αμφιβολιών, οι οποίοι δεν έχουν τεθεί υπόψη του Διατάκτη (σχήμα 4).

Δυνατότητα διενέργειας του επιτόπιου ελέγχου των άρθρων 13-16 του Π.Δ/τος 151/1998 προβλέπεται και για τους ΟΤΑ, όπως ορίζει το άρθρο 17 του ίδιου νομοθετήματος

Ως προς τα υπόλοιπα ζητήματα του ελέγχου, της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης ή απόρριψης των δαπανών των ΝΑ από τις ΥΔΕ ισχύουν τα άρθρα 23, 25 & 26 Ν. 2362/1995, 1-4 του Π.Δ/τος 471/1975, 13-15 του Π.Δ/τος 496/1974 και 1-4 του Π.Δ/τος 151/98.



Σχήμα 4: Εκτέλεση Προϋπολογισμού Εξόδων ΝΑ

4.3.2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Εφόσον οι ΝΑ στοιχειοθετούν ΝΠΔΔ υπόκεινται, σύμφωνα με συνταγματική επιταγή, (άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' Σ.) ως προς τις μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεις που συννομολογούν σε a priori έλεγχο νομιμότητας από το ΕΣ. Για τη διαδικασία ισχύει ό,τι αναλύθηκε στο κεφ. 2.2.3..

4.3.3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Όλες οι δαπάνες των ΝΑ υπόκεινται σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας από το ΕΣ εντός τριών ετών από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο πραγματοποιήθηκε η δαπάνη, όπως προβλέπεται στα άρθρα 27 παρ. 2 & 118 εδ. γ' του Ν. 2362/1995.

Έλεγχο, όμως, πραγματοποιούν οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του ΕΣ και στους λογαριασμούς (ισολογισμούς και απολογισμούς) των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ/τος 1225/1981 (άρθρο 150) και του Ν.Δ/τος 1262/1972 (άρθρο 17) και κατά τη διαδικασία που αναλύθηκε παραπάνω για τους ΟΤΑ α' βαθμού.

5. ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

5.1. ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ, ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΔΕ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΥ

Δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες, στο πλαίσιο της ακολουθούμενης επενδυτικής και οικονομικής αναπτυξιακής πολιτικής, στοχεύουν στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Οι Δημόσιες Επενδύσεις υλοποιούνται από τα Υπουργεία, τις Περιφέρειες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καθώς και από ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, Ανώνυμες Εταιρίες του Δημοσίου και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) και καλύπτονται οργανωτικά, διοικητικά και χρηματοδοτικά από το ΠΔΕ.

Το ΠΔΕ αποτελεί για το Κράτος το σημαντικότερο μέσο άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής για την προώθηση της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, όπως υπογραμμίστηκε και στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης. Στο πνεύμα αυτό χρηματοδοτεί επενδυτικά προγράμματα στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της παιδείας, της ενίσχυσης του κοινωνικού Κράτους, καθώς και δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας και εξωστρέφειας που ενσωματώνουν νέες τεχνολογίες και καινοτομίες.

Στο ΠΔΕ εντάσσονται ενέργειες και δράσεις, που σχετίζονται με τις ανωτέρω δραστηριότητες, εγκρίνονται από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από πρόταση του αρμόδιου φορέα (άρθρο 7 παρ. 1 Ν.Δ/τος 2957/1954) και χρηματοδοτούνται σε βάρος του (ΠΔΕ).

Φορείς εκτέλεσης του ΠΔΕ είναι: α) Η Βουλή των Ελλήνων, β) Τα Υπουργεία, γ) Οι Περιφέρειες, δ) Οι ΝΑ. Οι Φορείς εκτέλεσης ταυτίζονται με το φορέα χρηματοδότησης και είναι οι μόνοι που έχουν δικαίωμα υποβολής πρότασης κατάρτισης ΠΔΕ.¹

Πηγές χρηματοδότησης των έργων του ΠΔΕ, που εντάσσονται στο πλαίσιο των ανωτέρω προγραμμάτων, συνιστούν, αφενός εθνικοί πόροι,² και αφετέρου εισροές από την

¹ Φορείς υλοποίησης του ΠΔΕ είναι: α) Η Βουλή των Ελλήνων, β) Τα Υπουργεία, γ) Οι Περιφέρειες, δ) Οι ΝΑ, ε) Οι ΟΤΑ, στ) Τα ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ, ζ) Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί. Οι φορείς υλοποίησης ταυτίζονται με τον τελικό δικαιούχο.

Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία,³ το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες (Σαγρέδος, 2008)⁴.

Η βασική νομοθεσία που διέπει τις Δημόσιες Επενδύσεις περιλαμβάνει το Ν. 2212/1952, το Ν.Δ/γμα 2957/1954, το Ν.Δ/γμα 4355/1964, το Β.Δ/γμα 120/1960, το Β.Δ/γμα 498/1960 και το Ν.Δ/γμα 321/1969.

2 Το ΠΔΕ που χρηματοδοτείται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους περιλαμβάνει σημαντικά έργα, όπως: Επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ α΄ βαθμού σε όλη τη χώρα, ενισχύσεις των ιδιωτικών επενδύσεων στο πλαίσιο υλοποίησης των αναπτυξιακών νόμων, δαπάνες για την αποκατάσταση ζημιών και τη χορήγηση ενισχύσεων σε πληγέντες από φυσικές καταστροφές, όλες τις δαπάνες για τις αποπληρωμές έργων των Ολυμπιακών Αγώνων. Χρηματοδοτεί, επίσης, δραστηριότητες καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα, όπως η κοινωνική πρόνοια, η λαϊκή κατοικία, η ενίσχυση του ΟΑΕΔ για την καταπολέμηση της ανεργίας, η δωρεάν κρατική αρωγή για την αποκατάσταση παλιννοστούντων από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

3 Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Ταμείο Αλιείας.

4 Ανάλογα με τη φύση των χρηματοδοτούμενων ενεργειών η χρηματοδότηση του ΠΔΕ παρέχεται με μία από τις ακόλουθες μορφές: Α) Χρηματοδότηση από εθνικούς πόρους για ενέργειες και δράσεις κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων. Β) Χρηματοδότηση από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους των εγκεκριμένων ενεργειών και δράσεων στο πλαίσιο των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, του Ταμείου Συνοχής και των Διαρθρωτικών Ταμείων. Γ) Χρηματοδότηση προγραμμάτων δανειοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης και άλλους Διεθνείς Οργανισμούς. Δ) Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 18 του Ν. 2515/1997). Ε) Χρηματοδότηση με αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου των ανώνυμων εταιριών του Δημοσίου Τομέα (ΔΕΚΟ). ΣΤ) Χρηματοδότηση με συνεισφορές τρίτων. Ζ) Χρηματοδότηση επενδυτικών και λοιπών δραστηριοτήτων που εξειδικεύονται με Π. Δ/τα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

5.1.1. ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ – ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ – ΠΛΗΡΩΜΕΣ)

Το ετήσιο ΠΔΕ, που στοιχειοθετεί καθαρό προϋπολογισμό εξόδων,⁵ καταρτίζεται από το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλουν οι αρμόδιοι για την εκτέλεσή του φορείς, που μνημονεύθηκαν παραπάνω. Οι προτάσεις των φορέων αποτελούν τη βάση για την έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων (ΣΑ) μέσω των οποίων πραγματοποιείται η χρηματοδότηση των εγκεκριμένων έργων και μελετών (άρθρα 2 Ν. 2212/1952, 6 παρ. 1 και 7 παρ.1 και 2 Ν.Δ/τος 2957/1954, 1 παρ. 2 Β.Δ/τος 120/1960).

Οι ΣΑ καθορίζουν τόσο τα έργα που θα εκτελεσθούν όσο και την ετήσια πίστωση κάθε έργου, ακόμη, δε, και το συνολικό ύψος πληρωμών (κάθε ΣΑ). Τα είδη των ΣΑ εμφανίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

ΕΙΔΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	
Σ.Α. Ε.-Μ.	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών, μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Εθνικού Προγράμματος από αμιγώς Εθνικούς πόρους.
Σ.Α. Ε.-Μ/5	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών, μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες των Α.Ε. του Ελληνικού Δημοσίου.
Σ.Α. Ε.-Μ/3	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Εθνικού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους (2000-2006).
Σ.Α. Ε.-Μ/7	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες των Α.Ε. του Δημοσίου Τομέα και είναι ενταγμένα σε Κοινοτικά Προγράμματα (2000-2006).
Σ.Α. Ε.-Μ/8	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Εθνικού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους του ΕΣΠΑ 2007- 2013.
Σ.Α. Ε.-Μ/9 (ΔΕΚΟ, ΑΕ)	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες των Α.Ε. του Δημοσίου Τομέα και είναι ενταγμένα σε Κοινοτικά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013.
Σ.Α. Ε.-Μ/6	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες των Α.Ε. του Δημοσίου Τομέα και δανειοδοτούνται από την Ε.Τ.Επ. και την Τ.Α.Σ.Ε.
Σ.Α. Ε.-Μ/1	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες που δανειοδοτούνται από την Ε.Τ.Επ. και

⁵ Δεν προβλέπονται σε αυτό έσοδα.

	την Τ.Α.Σ.Ε.
ΣΑΕΠ-ΣΑΜΠ	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών αντίστοιχα μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Περιφερειακού Προγράμματος από αμιγώς Εθνικούς πόρους. (Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, 2009)
ΣΑΕΠ/3-ΣΑΜΠ/3	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών αντίστοιχα μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Περιφερειακού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους (2000-2006).
ΣΑΕΠ/8-ΣΑΜΠ/8	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών αντίστοιχα μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες Περιφερειακού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους για το ΕΣΠΑ 2007- 2013
ΣΑΝΑ/3	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες του Νομαρχιακού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους 2000-2006.
ΣΑΝΑ/8	Συλλογικές αποφάσεις έργων και μελετών μέσω των οποίων χρηματοδοτούνται έργα και μελέτες του Νομαρχιακού Προγράμματος από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους του ΕΣΠΑ 2007-2013.
ΣΑΤΑ	Ειδική κατηγορία συλλογικής απόφασης η οποία αφορά τη χρηματοδότηση ΟΤΑ α' βαθμού για έργα μικρής κλίμακας (άρθρο 25 Ν. 1828/1989, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 29 παρ. 2 του Ν.3448/2006) ⁶

Πίνακας 1: Είδη Συλλογικών Αποφάσεων

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης- Γενική Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων (2009)

Η χρηματοδότηση του ΠΔΕ γίνεται σύμφωνα με την τραπεζική διαδικασία μέσω της Τράπεζας της Ελλάδας, με τη δημιουργία σε αυτήν ειδικών λογαριασμών από τους οποίους διενεργούνται οι πληρωμές με επιταγές ή εντολές, με πρωτοβουλία και ευθύνη του διαχειριστή του λογαριασμού κάθε έργου και της υπηρεσίας που το εκτελεί. Με τον όρο

⁶ Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι των Δήμων και Κοινοτήτων προέρχονται από: α) φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, β) τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, γ) Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.), δ) φόρους που έχουν θεσπιστεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν καταργούνται με τον παρόντα νόμο. Από τα έσοδα της περίπτωσης α' το ένα τρίτο (1/3) εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των δήμων, κοινοτήτων και αναπτυξιακών συνδέσμων Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης και επιχειρήσεων που λειτουργούν με τη μορφή των Α.Ε. και στις οποίες συμμετέχουν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ποσοστό 50% τουλάχιστον. Τα υπόλοιπα δύο τρίτα (2/3) εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται για γενικές δαπάνες Δήμων, Κοινοτήτων, Αναπτυξιακών Συνδέσμων, Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης και επιχειρήσεων που λειτουργούν με τη μορφή των Α.Ε. και στις οποίες συμμετέχουν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ποσοστό 50% τουλάχιστον.

χρηματοδότηση⁷ νοείται η καταβολή των σχετικών κονδυλίων για την εκτέλεση του συγκεκριμένου προγράμματος, έργου ή δραστηριότητας για την εκπλήρωση, όμως, των στόχων ή σκοπών του φορέα που χρηματοδοτεί ολόκληρο ή μέρος του έργου, ο οποίος και παρακολουθεί την εκτέλεσή του μέχρι και την ολοκλήρωσή του (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, 1999: 30).

Η χρηματοδότηση λαμβάνει χώρα σε δύο στάδια. Κατά το πρώτο πιστώνονται οι λογαριασμοί των ΣΑ⁸ από το Υπουργείο Οικονομίας, ενώ κατά το δεύτερο πραγματοποιείται η χρηματοδότηση των έργων / μελετών των ΣΑ από τους αρμόδιους φορείς (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, 1964:13-17).⁹

Προκειμένου να εμφανίζονται οι πληρωμές αυτές εκ των υστέρων στη δημόσια ληψοδοσία (ως έξοδα δηλαδή του Κρατικού Προϋπολογισμού), είναι απαραίτητη η έκδοση σε βάρος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων ισόποσων προς τις πραγματοποιηθείσες πληρωμές χρηματικών ενταλμάτων (συμψηφιστικά εντάλματα) (Σχήμα 5). Πληρωμή, δε, στο ΠΔΕ λογίζεται η εξόφληση της επιταγής από την Τράπεζα της Ελλάδας και η είσπραξή της από τον δικαιούχο (όταν πρόκειται για άμεσες πληρωμές¹⁰) ή η πραγματοποίηση της κατανομής του Φορέα από την Τράπεζα της Ελλάδας και η χρέωση του λογαριασμού του έργου (όταν πρόκειται για έμμεσες πληρωμές¹¹). Τα ως άνω Χρηματικά Εντάλματα (τακτικά ή προπληρωμής) εκδίδονται από

7 Η έννοια της χρηματοδότησης διαφοροποιείται από αυτήν της επιχορήγησης, η οποία συγκεκριμενοποιείται ως εξής: χρηματική ενίσχυση φορέα, κυρίως από πιστώσεις του Κρατικού Προϋπολογισμού για την επίτευξη σκοπών ή στόχων που προβλέπονται από τις οργανωτικές διατάξεις ή το καταστατικό του.

8 Η συνολική ετήσια χρηματοδότηση των ΣΑ δεν μπορεί να υπερβεί το εγκεκριμένο όριο Πληρωμών.

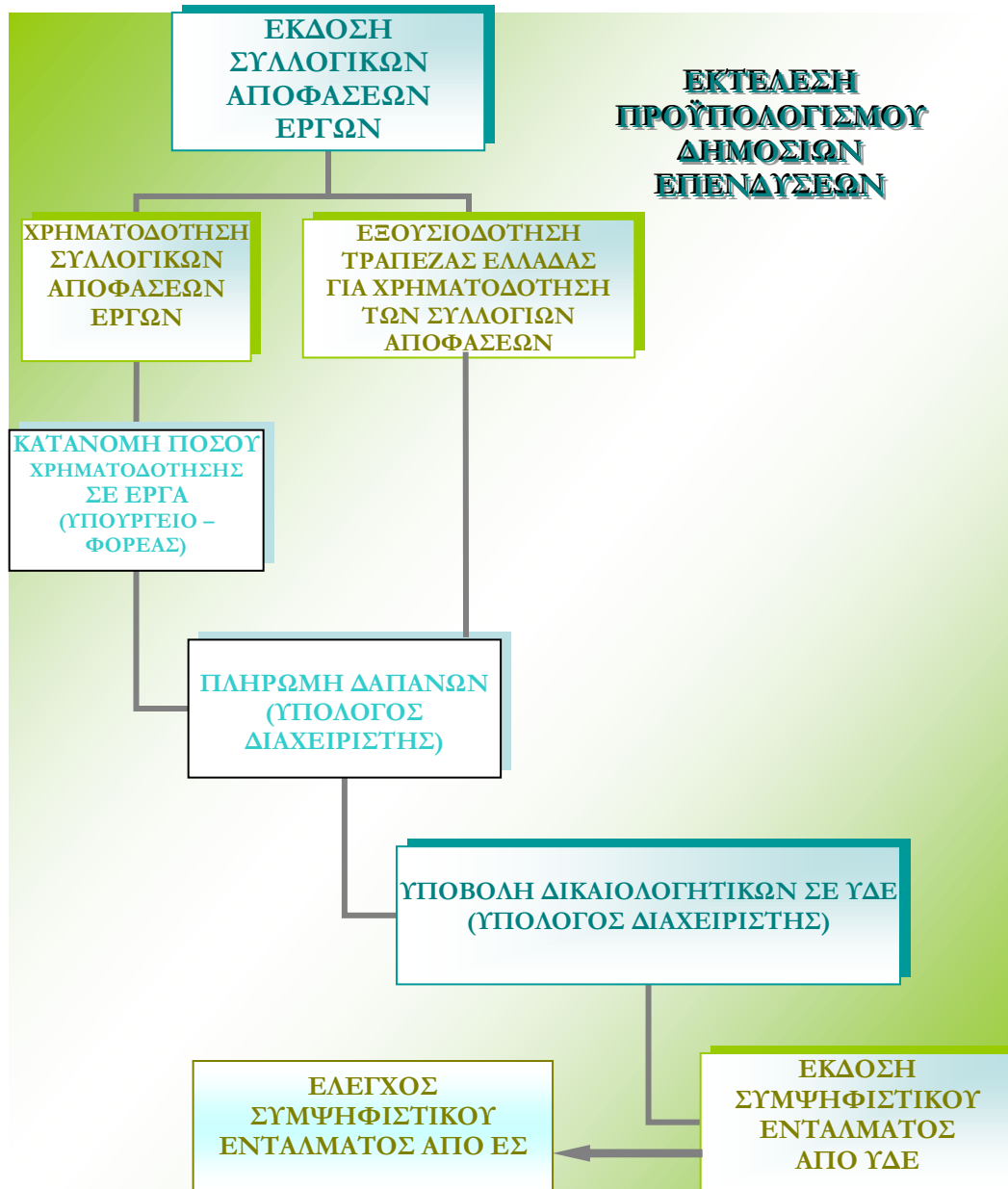
9 Η διαδικασία εκτέλεσης του ΠΔΕ συνοψίζεται στα εξής τέσσερα στάδια:

Α) Χρηματοδότησή του κατά Υπουργείο και Συλλογική Απόφαση. Οι αρμόδιες υπηρεσίες στέλνουν κάθε μήνα πίνακα με τις προβλεπόμενες κατά ΣΑ πληρωμές. Από το Υπουργείο Οικονομίας εκδίδεται απόφασης χρηματοδότησης κάθε ΣΑ, που διαβιβάζεται στο ΓΛΚ, το οποίο στη συνέχεια εξουσιοδοτεί την Τράπεζα της Ελλάδας για τη χρηματοδότηση των λογαριασμών των ΣΑ. Β) Χρηματοδότηση των επιμέρους έργων που περιλαμβάνονται σε κάθε ΣΑ. Η χρηματοδότηση ενεργείται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού με την οποία κατανέμονται το συνολικό ποσό χρηματοδότησης κάθε ΣΑ στα επιμέρους έργα και ορίζονται οι υπόλογοι διαχειριστές. Γ) Πληρωμή των δαπανών σε βάρος των έργων από τους υπόλογους διαχειριστές. Δ) Εκκαθάριση των δαπανών από τις ΥΔΕ με την έκδοση συμψηφιστικών ενταλμάτων για την τακτοποίηση των πληρωμών που έχουν πραγματοποιηθεί.

10 Πραγματοποιούνται από τους φορείς των συλλογικών αποφάσεων.

11 Χρηματοδότηση ή επιχορήγηση ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ, μετά την εγγραφή του έργου στο συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ, από τους φορείς των συλλογικών αποφάσεων.

τις αρμόδιες ΥΔΕ (των Υπουργείων ή των Νομών ή τα Ειδικά Λογιστήρια) στο όνομα του υπόλογου διαχειριστή του έργου ή της Τράπεζας της Ελλάδας,¹² και εξοφλούνται από τον Υπόλογο Συμψηφισμών, με ειδικές εγγραφές ώστε να εμφανίζονται ως έξοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού.



Σχήμα 5: Εκτέλεση ΠΔΕ

12 Ανάλογα για το αν πρόκειται για δαπάνες εσωτερικού ή εξωτερικού αντίστοιχα.

5.1.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΤΟΥ ΠΑΕ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Σύμφωνα με το εθνικό σύστημα ελέγχου, που αποσαφηνίστηκε στα προηγούμενα κεφάλαια και βρίσκει ως επί το πλείστον τη νομοθετική του έκφραση στο Ν. 2362/1995, σε όλες τις δαπάνες που εκτελούνται μέσω του Κρατικού Προϋπολογισμού (Τακτικού και Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων) διενεργούνται έλεγχοι ως προς τη νομιμότητα και κανονικότητα των δικαιολογητικών πληρωμών. Αρμόδιες για τον έλεγχο αυτό είναι καταρχήν οι ΥΔΕ και οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του ΕΣ (Ψυχάρης & Σακκάς, 2004: 6-9).

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επισημανθούν ορισμένα σημεία, τα οποία εισάγοντας διαφοροποιήσεις στη διαδικασία του ελέγχου, προσδίδουν μεγαλύτερη πολυπλοκότητα στο δημοσιονομικό σύστημα.

Ο ρόλος των ΥΔΕ, σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των έργων της Περιφερειών ή των Υπουργείων που έχουν ενταχθεί με ΣΑ στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, έγκειται καταρχήν στην έκδοση των συμψηφιστικών ενταλμάτων μετά από τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας των υποβαλλομένων σε αυτές δικαιολογητικών. Ο διενεργούμενος έλεγχος είναι, κατά τη γνώμη μας, κατασταλτικός, αφού αναφέρεται σε δημόσιο χρήμα, που έχει ήδη εκταμιευτεί. Τα συμψηφιστικά εντάλματα με τα επισυναπτόμενα σε αυτά δικαιολογητικά υπόκεινται, στη συνέχεια, σε έλεγχο από το ΕΣ, - σύμφωνα με το άρθρο 98 του Σ. και τις σχετικές διατάξεις του Οργανισμού του, όπως, αυτές μνημονεύτηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια,- και καταλήγουν στη θεώρησή τους ή μη. Πρόκειται για τυπικό *a posteriori* έλεγχο. Το γεγονός, μάλιστα, ότι τα συμψηφιστικά εντάλματα έπονται της πληρωμής, εκδίδονται, δε για λόγους τακτοποίησης των υπόλογων διαχειριστών, ενισχύει την άποψή μας για την κατασταλτικό χαρακτήρα του εν λόγω ελέγχου.

Υποχρέωση, υποβολής δικαιολογητικών για την έκδοση του συμψηφιστικού εντάλματος δεν απαιτείται όταν στα έργα της Περιφέρειας που έχουν ενταχθεί με ΣΑΕΠ στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων υπόλογος διαχειριστής είναι το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (ΠΤΑ) και όχι κάποιο φυσικό πρόσωπο.

Για την αποσαφήνιση του διαδικαστικού σκέλους εκτέλεσης του ΠΔΕ θα πρέπει να γίνει μία σύντομη μνεία στο ρόλο και στις αρμοδιότητες των ΠΤΑ. Συγκεκριμένα, το ΠΤΑ συστήνεται σύμφωνα με το άρθρο 53 παρ. 1 του Ν. 2218/1994 στην έδρα κάθε περιφέρειας, λειτουργεί βάσει των ειδικών διατάξεων του Ν. 2141/1998 ως ΝΠΔ και ορίζεται υπόλογος διαχειριστής για πληρωμές έργων της Περιφέρειας που έχουν ενταχθεί με ΣΑΕΠ στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (άρθρο 7 του Ν. 2647/1998). Με τη σύσταση και τη λειτουργία των ΠΤΑ έχει επέλθει αποκέντρωση της ευθύνης παρακολούθησης και χρηματοδότησης των έργων του ΠΔΕ από την Κεντρική Διοίκηση (Υπουργεία) στις Περιφέρειες (Πρακτικά των 4ης και 5ης της 2ας έως 10ης Μαρτίου 2005 & 8ης της 6ης Απριλίου 2005 των Γενικών Συνεδριάσεων της Ολομέλειας του ΕΣ). Το ΠΤΑ διαθέτει ίδιον προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων, αρμοδιότητα άσκησης της ταμειακής / χρηματικής του διαχείρισης (άρθρο 53 του Ν. 2218/1994, όπως τροποποιήθηκε από τις διατάξεις των άρθρων 4 του Ν. 2503/1997), αλλά και την ευθύνη για τη νομιμότητα των δικαιολογητικών των δαπανών του. Η διαδικασία, δε, ενταλματοποίησης δαπανών δημοσίων επενδύσεων πραγματοποιείται κατά τα οριζόμενα στην αρ. 8511/493/17-1-1972 Απόφαση του Υπ. Οικονομικών.¹³

Με δεδομένη τη νομική φύση των ΠΤΑ ως ΝΠΔ και την απουσία πρόβλεψης από ειδική ή γενική διάταξη νόμου αρμοδιότητας των ΥΔΕ για τον έλεγχο ή και για την ενταλματοποίηση δαπανών των ΝΠΔ, προκύπτει ότι οι πληρωμές των έργων που εκτελούνται από τα ΠΤΑ υπαγορεύονται από δικό τους νομικό πλαίσιο, η δε έκδοση των συμψηφιστικών ενταλμάτων από τις ΥΔΕ προϋποθέτει μόνο την προσκόμιση της εντολής χρηματοδότησης των έργων και τη σχετική αναγγελία της Τράπεζας της Ελλάδας για την εκτέλεση των εντολών (Αρ. 2/56915/0026/2-9-1999 Έγγραφο της Δ26ης Συντονισμού & Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων ΓΛΚ). Τα συμψηφιστικά χρηματικά εντάλματα εκδίδονται επ' ονόματι των ΠΤΑ σε βάρος των πιστώσεων του ΠΔΕ και με

¹³ Ειδικότερα η χρηματική διαχείριση έργων των επιμέρους έργων της ΣΑΕΠ ανατίθεται σε υπαλλήλους του ΠΤΑ. Οι ως άνω υπάλληλοι εκδίδουν επιταγές από ειδικό στέλεχος που παραδίδεται σε αυτούς από την Τράπεζα της Ελλάδος κατά την ανάληψη της σχετικής διαχείρισης. Οι πληρωμές των έργων διενεργούνται με επιταγές των υπολόγων σε βάρος των τηρούμενων στην Τράπεζα της Ελλάδος λογαριασμών και με βάση οριστικά και πλήρη δικαιολογητικά. Κατά την παράδοση της επιταγής λαμβάνεται εξοφλητική απόδειξη, η οποία μαζί την εντολή χρηματοδότησης διαβιβάζεται στην οικεία ΥΔΕ για την έκδοση των τακτοποιητικών συμψηφιστικών ενταλμάτων.

αυτά αφενός τακτοποιείται λογιστικώς η διαχείριση του συγκεκριμένου υπαλλήλου του ΠΤΑ, που έχει οριστεί υπόλογος του έργου της ΣΑΕΠ, αφετέρου εμφανίζονται οι πληρωμές στον προϋπολογισμό εξόδων του ΠΔΕ.

Για έργα που έχουν ενταχθεί με ΣΑ στο ΠΔΕ κάποιου πρωτοβάθμιου ή δευτεροβάθμιου ΟΤΑ και τα οποία εκτελεί ο ΟΤΑ ως τελικός δικαιούχος, δεν προβλέπεται η έκδοση συμψηφιστικού εντάλματος αλλά τακτικού, οι, δε, πιστώσεις για την πληρωμή του εγγράφονται στον προϋπολογισμό του αντίστοιχου ΝΠΔΔ. Ο έλεγχος του εκδοθέντος χρηματικού εντάλματος ακολουθεί τη διαδικασία που αναλυτικά περιγράφηκε στο κεφάλαιο για το δημοσιονομικό έλεγχο των ΟΤΑ και είναι προληπτικός (νομιμότητας), ασκείται, δε, είτε από την οικεία ΥΔΕ, όταν τελικός δικαιούχος είναι μία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (κατ' εφαρμογή του άρθρου 118 του Ν. 2362/1995) είτε από το ΕΣ όταν, αντίστοιχα, ο ρόλος του τελικού δικαιούχου έχει ανατεθεί σε κάποιο Δήμο.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να μνημονεύσουμε και τον ασκούμενο από το ΕΣ έλεγχο, που ενεργείται κατ' εφαρμογή των άρθρων 16 του Ν. 2145/1993 και 85 του Ν. 1892/1990, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 77 του Ν. 1943/1991. Πρόκειται για έλεγχο που δύναται διενεργήσει το ΕΣ κατόπιν Κοινής Απόφασης των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης και σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού του σε κάθε συγχρηματοδοτούμενο έργο, προμήθεια, επιχορήγηση, ενίσχυση, πρόγραμμα κλπ. Το Κλιμάκιο που έχει οριστεί να διεξάγει τον έλεγχο διαθέτει δικαιώματα ανακριτικού οργάνου, δύναται, δε, να καταλογίσει το ποσό της τυχόν παράνομης πληρωμής, νομιμοτόκως σε βάρος των υπεύθυνων οργάνων του νομικού προσώπου και όλων των τυχόν συνευθυνομένων, μέχρι την παραγραφή του αδικήματος.

5.2. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ Δ' ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΝΑΦΟΡΑΣ (ΕΣΠΑ)

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και ο νόμος για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων της περιόδου 2007-2013, στοιχειοθετούν το αναπτυξιακό πλαίσιο και το εργαλείο αντιστοίχως για τη μεγιστοποίηση

της αξιοποίησης σημαντικότερων πόρων (εθνικών και κοινοτικών) που θα τροφοδοτήσουν την ανάπτυξη της χώρας, σε μια δύσκολη διεθνή οικονομική συγκυρία (Υπουργείο Οικονομίας, 2009). Με την ψήφιση, δε, του Ν. 3614/2007 και την άμεση υλοποίηση του ΕΣΠΑ 2007-2013 δημιουργούνται νέα δεδομένα στο τομέα της αποτελεσματικής διαχείρισης, της παρακολούθησης και του ελέγχου.

Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΣΠΑ 2007–2013 διαμορφώθηκε έτσι, ώστε να υλοποιηθούν με το βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας, ενώ λήφθηκαν υπόψη τα νέα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013.

Το νέο σχήμα χαρακτηρίζεται από μικρότερο πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 2000-2006, που οδηγεί σε πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης: ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δεκατέσσερα (14) Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας.

Οι φορείς που αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες διαχείρισης, πιστοποίησης και ελέγχου, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του Κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006, προσδιορίζονται στο Ν.3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» και εμφανίζονται συνοπτικά στον ακόλουθο πίνακα:

ΦΟΡΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΣΠΑ	
Διάσκεψη Προέδρων Επιτροπών Παρακολούθησης ΕΠ	Παρακολούθηση
Επιτροπή Παρακολούθησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	
Εθνική Αρχή Συντονισμού	Διαχείριση
Διαχειριστική Αρχή	
Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή ΠΕΠ	
Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης	
Αρχή Πιστοποίησης	Διαχείριση χρηματοροών
Αρχή Ελέγχου	Εξωτερικός έλεγχος

Πίνακας 2: Φορείς ελέγχου στο ΕΣΠΑ

Στον ίδιο νόμο προσδιορίζονται οι κανονιστικές αποφάσεις με τις οποίες εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες και η οργανωτική δομή των εμπλεκόμενων αρχών, καθορίζονται οι ειδικότερες ρυθμίσεις του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου καθώς και μια σειρά μέτρων που στόχο έχουν τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Στον ακόλουθο πίνακα εμφανίζονται τα περιφερειακά και τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) του ΕΣΠΑ, καθώς και οι φορείς ελέγχου τους, οι αρμοδιότητες των οποίων θα εξειδικευτούν αμέσως παρακάτω.

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ	ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ
1. Ενίσχυση Προσπελασιμότητας	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ενίσχυση Προσπελασιμότητας»	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Μεταφορών
2. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα»	
3. Ψηφιακή Σύγκλιση	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση»	
4. Περιβάλλον-Αειφόρος Ανάπτυξη	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Περιβάλλον-Αειφόρος Ανάπτυξη»	
5. Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού»	
6. Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση»	
7. Διοικητική Μεταρρύθμιση	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση»	
8. Τεχνική υποστήριξη Εφαρμογής	Εθνική Αρχή Συντονισμού	
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ	ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ
1. Μακεδονίας – Θράκης	Εθνική Αρχή Συντονισμού	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης
2. Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου	Εθνική Αρχή Συντονισμού	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Θεσσαλίας
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ηπείρου
3. Αττικής	Εθνική Αρχή Συντονισμού	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή

		Περιφέρειας Αττικής
4. Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων	Εθνική Αρχή Συντονισμού	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Πελοποννήσου
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ιονίων Νήσων
5. Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	Εθνική Αρχή Συντονισμού	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Κρήτης
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου
		Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου

Πίνακας 3: Επιχειρησιακά Προγράμματα στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ & Φορείς ελέγχου

Πηγή: <http://www.espa.gr>

5.2.1. ΔΙΑΣΚΕΨΗ ΠΡΟΕΔΡΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ, ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΠΑΑ) ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΛΙΕΙΑΣ (ΕΠΑΛ)

Η Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ, του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας (ΕΠΑΛ), έχει ως αποστολή την παρακολούθηση της εκπλήρωσης των στόχων των Ταμείων και των προγραμμάτων στο σύνολό τους. Στο πλαίσιο αυτό (άρθρο 11 του Ν. 3614/2007): α) παρακολουθεί τα αποτελέσματα της εφαρμογής των προγραμμάτων και τη συμβολή τους στους στρατηγικούς στόχους που περιλαμβάνονται στο ΕΣΠΑ και υποβάλλει σχετική έκθεση στη Διυπουργική Επιτροπή Κοινοτικών Προγραμμάτων, β) παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών και διαμορφώνει προτάσεις για το συντονισμό τους και την ευρεία εφαρμογή τους, γ) παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών για τη διασφάλιση του συντονισμού και της συμπληρωματικότητας των δράσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων με το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας, δ) αποφασίζει για την ετήσια στρατηγική πολιτικής, βάσει της οποίας καταρτίζονται τα ετήσια προγράμματα ενεργειών της.

Της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης προεδρεύει ο Υπουργός Οικονομικών, ενώ μέλη της είναι οι Πρόεδροι των Επιτροπών Παρακολούθησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του ΕΠΑΛ, οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών και των αρμόδιων Υπουργείων, εκπρόσωποι της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, της Αρχής Πιστοποίησης, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, της ΕΝΑΕ, της ΚΕΔΚΕ, της ΜΟΔ ΑΕ, της Γενικής Γραμματείας Ισότητας και αντιπροσωπευτικών μη κυβερνητικών οργανώσεων. Στη Διάσκεψη συμμετέχουν, επίσης, εκπρόσωποι των ειδικών υπηρεσιών συντονισμού, της Αρχής Ελέγχου, της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Η Διάσκεψη υποστηρίζεται από την Εθνική Αρχή Συντονισμού, η οποία στο πλαίσιο αυτό είναι αρμόδια για την προετοιμασία της απαραίτητης τεκμηρίωσης για τη

διεξαγωγή των συνεδριάσεων, καθώς και της ημερήσιας διάταξης και των πρακτικών των συνεδριάσεων.

5.2.2. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΤΟΜΕΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ)

Η Επιτροπή Παρακολούθησης έχει ως αποστολή την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας υλοποίησης του ΕΠ. Στο πλαίσιο αυτό (άρθρο 12 Ν. 3614/2007):

α) Εξετάζει και εγκρίνει τα κριτήρια επιλογής των προς χρηματοδότηση πράξεων εντός έξι (6) μηνών από την έγκριση του ΕΠ και εγκρίνει τις τυχόν αναθεωρήσεις των κριτηρίων αυτών σύμφωνα με τις ανάγκες του προγραμματισμού. Ως ομάδες κριτηρίων επιλογής δύναται να χρησιμοποιεί, ιδίως, τη σκοπιμότητα της πράξης, τη συμβατότητά της με τις εθνικές και κοινοτικές πολιτικές, τη συμβολή της πράξης στους στόχους του ΕΠ, τη φύση και το είδος της στο πλαίσιο της διενεργούμενης πρόσκλησης, την πληρότητα της πράξης και την ωριμότητά της.

β) Εξετάζει σε περιοδική βάση την πρόοδο που σημειώνεται στην επίτευξη των ειδικών στόχων του ΕΠ.

γ) Εξετάζει τα αποτελέσματα της υλοποίησης, ιδίως, δε, την επίτευξη των στόχων, που καθορίζονται για κάθε άξονα προτεραιότητας και παρέχει κατευθύνσεις στην οικεία Διαχειριστική Αρχή (ΔΑ) για την επίτευξη τους.

ε) Εξετάζει τις αξιολογήσεις που διενεργούνται κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 48 του Κανονισμού.¹⁴

δ) Εξετάζει και εγκρίνει τις ετήσιες και την τελική έκθεση υλοποίησης, πριν αυτές αποσταλούν στην Επιτροπή.

¹⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 7 του Ν. 3614/2007, όπου αναφέρεται η λέξη «Κανονισμός» θα νοείται ο υπ' αριθμ. 1083/2006 Κανονισμός (Ε.Κ.) του Συμβουλίου της 11.7.2006 "περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του Κανονισμού (Ε.Κ.) αριθ. 1260/1999" (ΕΕ L 210 της 31.7.2006).

ε) Ενημερώνεται σχετικά με την ετήσια έκθεση ελέγχου ή με το τμήμα της έκθεσης που αφορά το οικείο ΕΠ, καθώς και για σχόλια τα οποία μπορεί να διατυπώσει η Επιτροπή μετά την εξέταση της εν λόγω έκθεσης.

στ) Προτείνει στη ΔΑ οποιαδήποτε αναθεώρηση ή εξέταση του ΕΠ, η οποία ενδεχομένως μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων του ή στη βελτίωση της διαχείρισής του, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

ζ) Εξετάζει και εγκρίνει οποιαδήποτε πρόταση για την τροποποίηση του περιεχομένου της απόφασης της Επιτροπής σχετικά με τη συνεισφορά των Ταμείων.

η) Προτείνει στην ετήσια Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης τροποποιήσεις, που επιφέρουν αλλαγή στη συνολική και την ετήσια συμμετοχή των Ταμείων.

Της Επιτροπής Παρακολούθησης προεδρεύει ο Γενικός ή Ειδικός Γραμματέας που εποπτεύει τη ΔΑ του ΕΠ.

Στην Επιτροπή Παρακολούθησης των περιφερειακών ΕΠ προεδρεύουν εκ περιτροπής οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών που αφορά το ΕΠ.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠ αποτελείται από εκπροσώπους της ΔΑ του ΕΠ, της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, της Αρχής Πιστοποίησης, εκπροσώπους των Ενδιάμεσων Διαχειριστικών Αρχών, εκπροσώπους των ενδιάμεσων φορέων που διαχειρίζονται τμήματα του προγράμματος, εκπροσώπους δημόσιων αρχών και ειδικών υπηρεσιών συντονισμού αρμόδιων για θέματα απασχόλησης και ενσωμάτωσης αρχών Equal, περιβάλλοντος, κρατικών ενισχύσεων, υγείας, αγροτικής ανάπτυξης, δημόσιας διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, πολιτισμού και ισότητας, εκπροσώπους της ΕΝΑΕ και ΚΕΔΚΕ, της ΜΟΔ ΑΕ, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και αντιπροσωπευτικών μη κυβερνητικών οργανώσεων. Συμμετέχουν, επίσης, εκπρόσωποι της Αρχής Ελέγχου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Στις Επιτροπές Παρακολούθησης των περιφερειακών ΕΠ συμμετέχει με δικαίωμα ψήφου ο Γενικός Γραμματέας Επενδύσεων και Ανάπτυξης ή εκπρόσωπός του, και χωρίς δικαίωμα ψήφου κοινός εκπρόσωπος των αναπτυξιακών ανώνυμων εταιρειών Ο.Τ.Α. της οικείας Περιφέρειας.

5.2.3. ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

Πρόκειται για τη Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (μετονομασία της Διαχειριστικής Αρχής του ΚΠΣ που λειτουργούσε σύμφωνα με το προγενέστερο καθεστώς του Ν. 2860/2000).

Είναι η Αρχή που συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των ΕΠ του ΕΣΠΑ και καθοδηγεί τις ΔΑ με στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας της διαχείρισης και της εφαρμογής των ΕΠ. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η εν λόγω Αρχή (άρθρο 2 του Ν. 3614/2007):

α) Είναι ο κύριος συνομιλητής της χώρας με την Επιτροπή για θέματα του ΕΣΠΑ.

β) Παρακολουθεί και συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή του ΕΣΠΑ και των ΕΠ, μεριμνώντας ιδίως για τη συμβατότητά τους με τις εθνικές πολιτικές και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

γ) Έχει την ευθύνη για το σχεδιασμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΣΔΕ) και την κοινοποίησή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο πλαίσιο αυτό εκδίδει οδηγίες και παρέχει κατευθύνσεις σχετικές με τη διαχείριση, την εξειδίκευση των ΕΠ, την αξιολόγηση, τις επαληθεύσεις και κάθε δραστηριότητα που υπάγεται στην αποστολή των ΔΑ των ΕΠ.

δ) Συντονίζει τις ΔΑ των ΕΠ.

ε) Παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις για τη διενέργεια των αξιολογήσεων των ΕΠ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 47 και 48 του Κανονισμού, επεξεργάζεται τα πορίσματα των αξιολογήσεων και παρέχει κατευθύνσεις στις ΔΑ για την αναθεώρηση των ΕΠ.

στ) Ενημερώνει τις ΔΑ σε θέματα Κοινοτικού ή Εθνικού Δικαίου και ενημερώνεται από αυτές για τις ενέργειές τους στην κατεύθυνση της διασφάλισης της συμβατότητας των παρεμβάσεων με το Εθνικό και Κοινοτικό Δίκαιο, ιδίως σε ό,τι αφορά την τήρηση των διατάξεων για τον ανταγωνισμό, τις δημόσιες συμβάσεις, την εξάλειψη των ανισοτήτων, την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αρχής της μη διάκρισης και της προσβασιμότητας των ατόμων με αναπηρία.

ζ) Διαμορφώνει προτάσεις για τον προγραμματισμό και τη διαχείριση του εθνικού αποθεματικού απροβλέπτων, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Κανονισμού.

η) Διαμορφώνει και παρακολουθεί το πλαίσιο αρχών δημοσιότητας και πληροφόρησης για το ΕΣΠΑ και τα ΕΠ, που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ομοιογένεια, η συνοχή και ο συντονισμός των μέτρων δημοσιότητας και πληροφόρησης των ΕΠ.

θ) Συμμετέχει στις ετήσιες συναντήσεις των ΔΑ των ΕΠ και της Επιτροπής που προβλέπονται στο άρθρο 68 του Κανονισμού.

ι) Παρακολουθεί την τήρηση των δεσμεύσεων για την προσθετικότητα και παρέχει στην Επιτροπή τις απαιτούμενες πληροφορίες για την επαλήθευσή της, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 15 του Κανονισμού.

ια) Συγκεντρώνει και υποβάλλει τα αναγκαία στοιχεία που σχετίζονται με τη συμβολή των συγχρηματοδοτούμενων από τα Ταμεία ΕΠ στην εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να συμπεριληφθούν στην ετήσια έκθεση υλοποίησης (κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 29 παρ. 1 του Κανονισμού).

ιβ) Συντάσσει τις εκθέσεις στρατηγικής παρακολούθησης του ΕΣΠΑ, που προβλέπονται στο άρθρο 29 παρ. 2 και 3 του Κανονισμού, σχετικά με τη συμβολή των ΕΠ στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής για τη συνοχή, όπως ορίζεται στη Συνθήκη, των στόχων των Ταμείων, όπως ορίζονται στον Κανονισμό, των προτεραιοτήτων που διατυπώνονται στις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή, όπως προσδιορίζονται στο ΕΣΠΑ, και του στόχου προώθησης της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης.

ιγ) Εισηγείται σύστημα επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων, παρέχει οδηγίες και εποπτεύει την ορθή και ενιαία εφαρμογή του.

ιδ) Διαμορφώνει σε συνεργασία με την Αρχή Πιστοποίησης τους κανόνες για την επιλεξιμότητα των δαπανών και εκδίδει οδηγίες για την υποστήριξη των ΔΑ και των δικαιούχων και τέλος,

ιε) Υποστηρίζει την αποστολή και τις εργασίες της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του ΕΠΑΛ και εισηγείται σχετικά.

5.2.4. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

Με το Ν. 3614/2007 αναδιαρθρώνονται και συγχωνεύονται οι Διαχειριστές Αρχές (ΔΑ) που προβλέπονταν στο Ν. 2860/2000, προκειμένου να αναλάβουν και αρμοδιότητες συντονισμού, διαχείρισης ακόμη και εφαρμογής πράξεων των ΕΠ.

Η διαχείριση του ΕΠ του ΕΣΠΑ, που ενεργείται από τις ΔΑ πρέπει να είναι εναρμονισμένη με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο πλαίσιο αυτό η ΔΑ (άρθρο 3 του Ν. 3614/2007):

α) Επιλέγει τις προς χρηματοδότηση πράξεις σύμφωνα με τα κριτήρια που εφαρμόζονται στο εκάστοτε ΕΠ και διασφαλίζει τη συμμόρφωσή τους με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, καθ' όλη την περίοδο υλοποίησής τους.

β) Διενεργεί επαληθεύσεις.

γ) Διασφαλίζει τη συλλογή και την ορθή και πλήρη καταχώρηση στο ΟΠΣ των δεδομένων προγραμματισμού και υλοποίησης που απαιτούνται για τη χρηματοοικονομική διαχείριση, την παρακολούθηση, τις επαληθεύσεις, τους ελέγχους και την αξιολόγηση, καθώς και των λογιστικών εγγραφών για κάθε πράξη.

δ) Διασφαλίζει ότι οι δικαιούχοι και οι άλλοι φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση των πράξεων τηρούν είτε χωριστό λογιστικό σύστημα είτε επαρκή λογιστική κωδικοποίηση για όλες τις συναλλαγές που τελούν σε συνάφεια με την πράξη, με την επιφύλαξη των εθνικών λογιστικών κανόνων.

ε) Οργανώνει και παρακολουθεί τις αξιολογήσεις των ΕΠ και διασφαλίζει ότι εκτελούνται βάσει των προβλεπόμενων στο άρθρο 47 του Κανονισμού.

στ) Καθορίζει διαδικασίες για τη διασφάλιση της τήρησης όλων των εγγράφων αναφορικά με τις δαπάνες και τους ελέγχους, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 90 του Κανονισμού.

ζ) Παρέχει στην Αρχή Πιστοποίησης όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τις διαδικασίες και τις επαληθεύσεις που πραγματοποιούνται σε σχέση με κάθε δαπάνη.

η) Προβαίνει στην αναγκαία εξειδίκευση του ΕΠ, παρακολουθεί την πορεία εφαρμογής του και συντάσσει προτάσεις για την αναθεώρησή του, τις οποίες υποβάλλει στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠ.

θ) Συντάσσει και, μετά την έγκριση της Επιτροπής Παρακολούθησης, υποβάλλει στην Επιτροπή, τις ετήσιες και τελικές εκθέσεις υλοποίησης του ΕΠ.

ι) Διασφαλίζει τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις ενημέρωσης και δημοσιότητας που ορίζονται στο άρθρο 69 του Κανονισμού.

ια) Παρέχει στους δυνητικούς δικαιούχους σαφείς και λεπτομερείς πληροφορίες για τους όρους επιλεξιμότητας τους οποίους πρέπει να πληρούν οι πράξεις, προκειμένου να ενταχθούν για χρηματοδότηση στο πλαίσιο ΕΠ, τις διαδικασίες για την εξέταση των αιτήσεων χρηματοδότησης και των σχετικών χρονικών περιόδων.

ιβ) Εξετάζει τη διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων, πριν την έκδοση της απόφασης ένταξης της πράξης στο ΕΠ.

ιγ) Προβαίνει σε εξέταση των σταδίων εξέλιξης δημόσιων συμβάσεων και ιδίως κατά τη διαδικασία διακήρυξης, ανάθεσης και τροποποίησης σύμβασης. Η ΔΑ εκφράζει τη γνώμη της εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήψη των σχετικών στοιχείων ή εντός είκοσι (20) ημερών σε περιπτώσεις συμβάσεων άνω των είκοσι πέντε εκατομμυρίων ευρώ. Η σύμφωνη γνώμη της αποτελεί όρο για τη χρηματοδότηση της πράξης.

ιδ) Συνεργάζεται με την Εθνική Αρχή συντονισμού, την καθ' ύλην αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού και την Επιτροπή.

ιε) Υποστηρίζει την αποστολή και τις εργασίες της Επιτροπής Παρακολούθησης και παρέχει σε αυτή τα απαιτούμενα έγγραφα και τις πληροφορίες.

ιστ) Προβαίνει στην ακύρωση μέρους ή του συνόλου της κοινοτικής συνεισφοράς της πράξης η οποία επιβάλλεται βάσει των αποτελεσμάτων επαλήθευσης ή ελέγχου και τέλος,

ιζ) Εισηγείται στον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση απόφασης ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών τα οποία διαπιστώνονται βάσει των επαληθεύσεων που διενεργεί (άρθρο 3 Ν. 3614/2007).

5.2.5. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού ή με κοινή απόφαση των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών και μετά από εισήγηση της αρμόδιας ΔΑ δύναται να οριστεί ως

Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης (ΕΦΔ) ειδική υπηρεσία που συστάθηκε δυνάμει του ν. 2860/2000 ή δημόσια υπηρεσία ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή άλλο κρατικό νομικό πρόσωπο, το οποίο ασκεί αρμοδιότητες διαχείρισης βάσει δικαιώματος που του παρέχεται δυνάμει νομοθετικής ή κανονιστικής ρυθμίσεως. Σε κάθε άλλη περίπτωση, ως Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης είναι δυνατόν να επιλεγεί ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ή αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία ΟΤΑ, μετά από διαγωνιστική διαδικασία και ο οποίος, μεταξύ άλλων, πρέπει να πληροί και τις παρακάτω προϋποθέσεις: α) να έχει φερεγγυότητα και να παρέχει εγγυήσεις όσον αφορά την ικανότητά του για τη διοικητική και οικονομική διαχείριση του έργου που θα του ανατεθεί, β) να διαθέτει εμπειρία στον τομέα που αφορά το αντικείμενο του προγράμματος ή τμήματός του.

Οι ΕΦΔ αναλαμβάνουν την άσκηση μέρους των αρμοδιοτήτων της ΔΑ ΕΠ, ενεργώντας σε σχέση με δικαιούχους που εκτελούν πράξεις για λογαριασμό και υπό την ευθύνη της ΔΑ, σύμφωνα με το άρθρο 59 παρ. 2 του Κανονισμού.

Η απόφαση ορισμού των ΕΦΔ καθορίζει εκτός των άλλων: τις δράσεις που αναλαμβάνονται και τον αντίστοιχο προϋπολογισμό τους, τις αρμοδιότητες διαχείρισης που ανατίθενται με την αναγκαία εξειδίκευση, τις υποχρεώσεις του ΕΦΔ και της ΔΑ, το αρμόδιο για την ένταξη των πράξεων όργανο, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνει ο φορέας.

Η ΔΑ του ΕΠ συντονίζει και εποπτεύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΕΦΔ και έχει την τελική ευθύνη έναντι της Επιτροπής (άρθρο 4 του Ν. 3614/2007).

5.2.6. ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΕΠ

Πρόκειται για μετονομασία των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των «Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» του ΚΠΣ 2000-2006, οι οποίες συστάθηκαν δυνάμει του Ν. 2860/2000 σε κάθε περιφέρεια.

Οι αρμοδιότητες των Ενδιαμέσων Διαχειριστών Αρχών (ΕΔΑ) στο πλαίσιο του οικείου Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ), για τους άξονες προτεραιότητας της αντίστοιχης διοικητικής Περιφέρειας, αποκρυσταλλώνονται στο άρθρο 5 του νέου νόμου για τη Διαχείριση, τον Έλεγχο και την Εφαρμογή των αναπτυξιακών

παρεμβάσεων κατά τη νέα προγραμματική περίοδο (Ν. 3614/2007). Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει κάθε ειδική υπηρεσία, συνοψίζονται στα εξής:

α) Επιλέγει τις προς χρηματοδότηση πράξεις σύμφωνα με τα κριτήρια που εφαρμόζονται στο ΕΠ.

β) Εκδίδει τις αντίστοιχες αποφάσεις ένταξης πράξεων ή ανάκλησης αυτών.

γ) Διασφαλίζει τη συμμόρφωση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, καθ' όλη την περίοδο υλοποίησής τους.

δ) Διενεργεί επαληθεύσεις και διασφαλίζει τη συλλογή και καταχώρηση στο ΟΠΣ των δεδομένων προγραμματισμού και υλοποίησης που απαιτούνται για τη χρηματοοικονομική διαχείριση, την παρακολούθηση, τις επαληθεύσεις, τους ελέγχους και την αξιολόγηση, καθώς και των λογιστικών εγγραφών για κάθε πράξη στο πλαίσιο του ΕΠ.

ε) Συνεργάζεται με την Εθνική Αρχή Συντονισμού για την αξιολόγηση του ΠΕΠ και λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την αξιοποίηση των συμπερασμάτων της.

στ) Διασφαλίζει ότι οι δικαιούχοι και οι άλλοι φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση πράξεων τηρούν είτε χωριστό λογιστικό σύστημα είτε επαρκή λογιστική κωδικοποίηση για όλες τις συναλλαγές που έχουν σχέση με την πράξη με την επιφύλαξη των εθνικών λογιστικών κανόνων.

ζ) Καθορίζει διαδικασίες για τη διασφάλιση της τήρησης όλων των εγγράφων σχετικά με τις δαπάνες και τους ελέγχους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 90 του Κανονισμού.

η) Παρέχει στην Αρχή Πιστοποίησης όλες τις αναγκαίες πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες και τις επαληθεύσεις που πραγματοποιούνται σε σχέση με κάθε δαπάνη των πράξεων που διαχειρίζεται.

θ) Παρακολουθεί την πορεία εφαρμογής των αξόνων προτεραιότητας της αντίστοιχης περιφέρειας και συνεργάζεται με την Εθνική Αρχή Συντονισμού για την υποβολή των αναγκαίων αναφορών για τη σύνταξη των ετήσιων και τελικών εκθέσεων του προγράμματος.

ι) Διασφαλίζει τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις ενημέρωσης και δημοσιότητας που ορίζονται στο άρθρο 69 του Κανονισμού.

ια) Υποβάλλει στην Επιτροπή τις απαιτούμενες για τα μεγάλα έργα πληροφορίες με βάση το άρθρο 40 του Κανονισμού.

ιβ) Παρέχει στους δυνητικούς δικαιούχους σαφείς και λεπτομερείς πληροφορίες τουλάχιστον σχετικά με τους όρους επιλεξιμότητας τους οποίους πρέπει να πληρούν προκειμένου να ενταχθούν για χρηματοδότηση στο πλαίσιο ΕΠ, τις διαδικασίες για την εξέταση των αιτήσεων χρηματοδότησης και των σχετικών χρονικών περιόδων και τα κριτήρια για την ένταξη των προς χρηματοδότηση πράξεων και εξετάζει τη διαχειριστική τους επάρκεια, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 22, πριν την έκδοση της απόφασης ένταξης της πράξης στο ΕΠ.

ιγ) Προβαίνει σε εξέταση των σταδίων εξέλιξης δημοσίων συμβάσεων και ιδίως κατά τη διαδικασία διακήρυξης, ανάθεσης και τροποποίησης σύμβασης.

ιδ) Υποστηρίζει την αποστολή και τις εργασίες της Επιτροπής Παρακολούθησης.

ιε) Προβαίνει στην ακύρωση μέρους ή του συνόλου της κοινοτικής συνεισφοράς της πράξης η οποία επιβάλλεται βάσει πορίσματος επαλήθευσης ή πορίσματος ελέγχου και εισηγείται, μέσω της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, στον αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση απόφασης ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών τα οποία διαπιστώνονται βάσει των επαληθεύσεων που διενεργεί.

5.2.7. ΑΡΧΗ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ

Ως Αρχή Πιστοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ ορίζεται η ειδική υπηρεσία Αρχή Πληρωμής του ΚΠΣ, των κοινοτικών πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής που συστάθηκε με την υπ' αριθμ. 43491.ΔΙΟΕ.789/29.12.2000 ΚΥΑ. Η Αρχή Πιστοποίησης έχει ως σκοπό την εξασφάλιση των χρηματοδοτικών ροών από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής για τα ΕΠ του ΕΣΠΑ.

Στο πλαίσιο αυτό η Αρχή Πιστοποίησης (άρθρο 13 του Ν. 3614/2007):

α) Καταρτίζει και υποβάλλει στην Επιτροπή τις αιτήσεις πληρωμών και τις δηλώσεις δαπανών που προβλέπονται στο άρθρο 78 του Κανονισμού για όλα τα ΕΠ του ΕΣΠΑ και είναι αποδέκτης των εγκρίσεων πληρωμών των διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής που αφορούν σε αυτές.

β) Πιστοποιεί ότι η δήλωση δαπανών είναι ακριβής και προϊόν αξιόπιστων λογιστικών συστημάτων, ερείδεται, δε, σε επαληθεύσιμα δικαιολογητικά, ότι οι

δηλωθείσες δαπάνες συμμορφώνονται προς τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες και διενεργήθηκαν για πράξεις που επελέγησαν για χρηματοδότηση σύμφωνα με τα κριτήρια που εφαρμόζονται στο πρόγραμμα.

γ) Διασφαλίζει ότι έχει λάβει επαρκείς πληροφορίες από τη ΔΑ σχετικά με τις διαδικασίες που εφαρμόστηκαν και τις επαληθεύσεις που πραγματοποιήθηκαν όσον αφορά τις δαπάνες που περιλαμβάνονται στις δηλώσεις δαπανών.

δ) Συνυπολογίζει τα αποτελέσματα όλων των ελέγχων που διενεργήθηκαν υπό την ευθύνη της Αρχής Ελέγχου.

ε) Δύναται να εξαιρεί προσωρινά πληρωμές από τις δηλώσεις δαπανών που παρουσιάζουν προβλήματα σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες.

στ) Τηρεί, σε ηλεκτρονική μορφή, λογιστικά μητρώα για τις δαπάνες που υποβάλλονται στην Επιτροπή καθώς και μητρώο των ποσών που μπορούν να ανακτηθούν και των ποσών που αποσύρονται μετά από ακύρωση του συνόλου ή μέρους της συνεισφοράς για μια πράξη και αποστέλλει στην Επιτροπή τη δήλωση που προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Εφαρμοστικού Κανονισμού. Τα ανακτηθέντα ποσά επιστρέφονται στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από το κλείσιμο του ΕΠ, με αφαίρεση τους από την επόμενη κατάσταση δαπανών.

ζ) Ενημερώνει το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για τη διάθεση των πιστώσεων που εισπράχθηκαν ανά ΕΠ και Ταμείο.

η) Παρακολουθεί τη διαδικασία μεταφοράς των σχετικών πιστώσεων στους δικαιούχους και μεριμνά ώστε αυτή να πραγματοποιείται στο ακέραιο το συντομότερο δυνατόν.

θ) Υποβάλλει στην Επιτροπή, μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους, τις προβλέψεις και εκτιμήσεις της κατά το άρθρο 76 παρ. 3 του Κανονισμού και ενημερώνει σχετικά το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

ι) Συνεργάζεται με τους αρμόδιους φορείς και υπηρεσίες για τον καθορισμό των κανόνων λειτουργίας του ΟΠΣ ως προς την επεξεργασία των πληροφοριών τις οποίες χρησιμοποιεί κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

ια) Δύναται να διενεργεί επιθεωρήσεις στη ΔΑ και στους ΕΦΔ, καθώς και στους δικαιούχους συγχρηματοδοτούμενων πράξεων και στις πράξεις τους και να συντάσσει εκθέσεις για τη λήψη τυχόν απαιτούμενων ενεργειών. Σε περιπτώσεις σημαντικών

καθυστερήσεων στην υλοποίηση έργων με ενδεχόμενο κίνδυνο απωλειών κοινοτικών πόρων, δύναται να αποστέλλει στους δικαιούχους προειδοποιητική επιστολή και στην περίπτωση οριστικής απώλειας δύναται να εισηγείται τη μετακύληση σε αυτούς των δημοσιονομικών επιπτώσεων.

5.2.8. ΑΡΧΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

Πρόκειται για την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Η ΕΔΕΛ είναι επταμελής και αποτελείται από τον Γενικό Διευθυντή Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως Πρόεδρο, από προϊστάμενους των Διευθύνσεων Προγραμματισμού και Ελέγχων, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Δημοσιονομικών Σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΓΛΚ), καθώς και από τρεις εμπειρογνώμονες με εμπειρία σε θέματα εφαρμογής κοινοτικού δικαίου και ελέγχου συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή δημοσίων έργων.

Η ΕΔΕΛ έχει την ευθύνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛ, καθώς και της πιστοποίησης της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος αυτού, μέσω των ελέγχων των πράξεων / έργων, όπως προβλέπεται από τις διατάξεις των Κανονισμών 438/01 & 1386/02.

Στο πλαίσιο αυτό η ΕΔΕΛ (άρθρο 15 του Ν. 3614/2007) αναλαμβάνει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- α) Διασφαλίζει τη διενέργεια ελέγχων για την επαλήθευση της αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ.
- β) Διασφαλίζει ότι οι έλεγχοι των πράξεων πραγματοποιούνται σε κατάλληλο δείγμα για την επαλήθευση των δηλωθέντων στην Επιτροπή δαπανών, για το σκοπό αυτό διαμορφώνει μεθοδολογία δειγματοληψίας πράξεων.

Η ακολουθούμενη μεθοδολογία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των κοινοτικών κανόνων, καθώς και συγκεκριμένης πολυετούς στρατηγικής που επικαιροποιείται κατ' έτος και συνοψίζεται σε τρεις κύριους άξονες, οι οποίοι εξειδικεύονται σε επιμέρους στόχους, ως εξής:

1^{ος} Άξονας: Μεταξύ των προτεραιοτήτων του Άξονα συγκαταλέγονται ο έλεγχος πράξεων και συστημάτων που ανήκουν σε ανέλεγκτους Κυρίους Τελικούς Δικαιούχους ανά Πρόγραμμα, ο έλεγχος όλων των ανέλεγκτων Κυρίων Μέτρων, ο επανέλεγχος ορισμένων συστημάτων Τελικών Δικαιούχων, εφόσον έχουν εντοπιστεί σημαντικά προβλήματα από προηγούμενους ελέγχους, η διενέργεια ελέγχων σε Μέτρα στα οποία το ποσοστό των μη επιλέξιμων δαπανών ξεπερνά το 2%, ο προγραμματισμός ελέγχων σε όλα τα ΕΠ ή ΠΕΠ με σκοπό να ελεγχθούν δαπάνες σύμφωνα με την πιο πρόσφατη δήλωση δαπανών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2^{ος} Άξονας: Δειγματοληπτικός έλεγχος έργων / πράξεων σε ποσοστό τουλάχιστο 5% ή 15% (για έργα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής αντίστοιχα) των εγκεκριμένων και καταχωρημένων στο ΟΠΣ δαπανών, που έχει περιληφθεί αίτημα πληρωμής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και του φυσικού αντικείμενου που έχει εγκριθεί για κάθε έργο / πράξη.

3^{ος} Άξονας: Ανάλυση των ευρημάτων των ελέγχων, με στόχο την αξιολόγηση της βαρύτητάς τους και της φύσης τους, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εξαγωγή αποτελεσμάτων αναφορικά με τη συμπεριφορά των φορέων του συστήματος διαχείρισης, τις αδυναμίες των συστημάτων, τις βελτιώσεις που απαιτούνται και την αποτελεσματική ή μη λειτουργία των συστημάτων.

γ) Υποβάλλει στην Επιτροπή, εντός εννέα μηνών από την έγκριση του ΕΠ, στρατηγική έλεγχου που καλύπτει τους φορείς που θα εκτελέσουν τους ελέγχους, τη μέθοδο έλεγχου που θα χρησιμοποιηθεί, τη μέθοδο δειγματοληψίας για τους ελέγχους των πράξεων, καθώς και ενδεικτικό προγραμματισμό των ελέγχων προκειμένου να διασφαλίζεται ο έλεγχος των κυριότερων φορέων, καθώς και η ομοιόμορφη κατανομή των ελέγχων καθ' όλη την περίοδο προγραμματισμού.

δ) Μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου κάθε έτους από το 2008 έως το 2015 υποβάλλει στην Επιτροπή: ι) Ετήσια έκθεση έλεγχου στην οποία παρατίθενται τα πορίσματα των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν κατά το προηγούμενο δωδεκάμηνο που λήγει στις 30 Ιουνίου του

συγκεκριμένου έτους, σύμφωνα με τη στρατηγική ελέγχου του ΕΠ, και αναφέρονται οι τυχόν ελλείψεις που διαπιστώθηκαν στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου του προγράμματος. ii) Γνωμοδότηση, βάσει των ελέγχων που έχουν πραγματοποιηθεί σχετικά με την ποιότητα και αποτελεσματικότητα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. iii) Δήλωση μερικού κλεισίματος, η οποία αξιολογεί τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών δαπανών.

ε) Υποβάλλει στην Επιτροπή οριστική δήλωση κλεισίματος του ΕΠ, στην οποία αξιολογείται η εγκυρότητα της αίτησης πληρωμής του τελικού υπολοίπου, καθώς και η νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών συναλλαγών που καλύπτονται από την τελική κατάσταση δαπανών η οποία υποστηρίζεται από τελική έκθεση ελέγχου.

στ) Μεριμνά για την ηλεκτρονική διαβίβαση στην Επιτροπή των παρατυπιών, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο διοικητικών και δικαστικών προσφυγών.

ζ) Συνεργάζεται με την Επιτροπή για το συντονισμό των ελέγχων των ΕΠ και των μεθόδων διενέργειας αυτών και ανταλλάσσει τα αποτελέσματα των ελέγχων των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, καθώς και απόψεις επί λοιπών θεμάτων.

Η ΕΔΕΛ έχει, τέλος, την ευθύνη της σύνταξης έκθεσης και της διατύπωσης γνώμης που αναφέρονται στο άρθρο 71 παράγραφος 2 του Κανονισμού. Το έργο δύναται να το αναθέσει και σε φορέα λειτουργικά ανεξάρτητο από τις Διαχειριστικές Αρχές και την Αρχή Πιστοποίησης. Η ανωτέρω έκθεση και διατύπωση γνώμης συντάσσεται κατόπιν αξιολόγησης που διενεργείται σύμφωνα με τα διεθνώς αποδεκτά ελεγκτικά πρότυπα (INTOSAI, IFAC & ECA) και διαβιβάζεται στην Εθνική Αρχή Συντονισμού προκειμένου να υποβληθεί στην Επιτροπή.

5.2.9. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

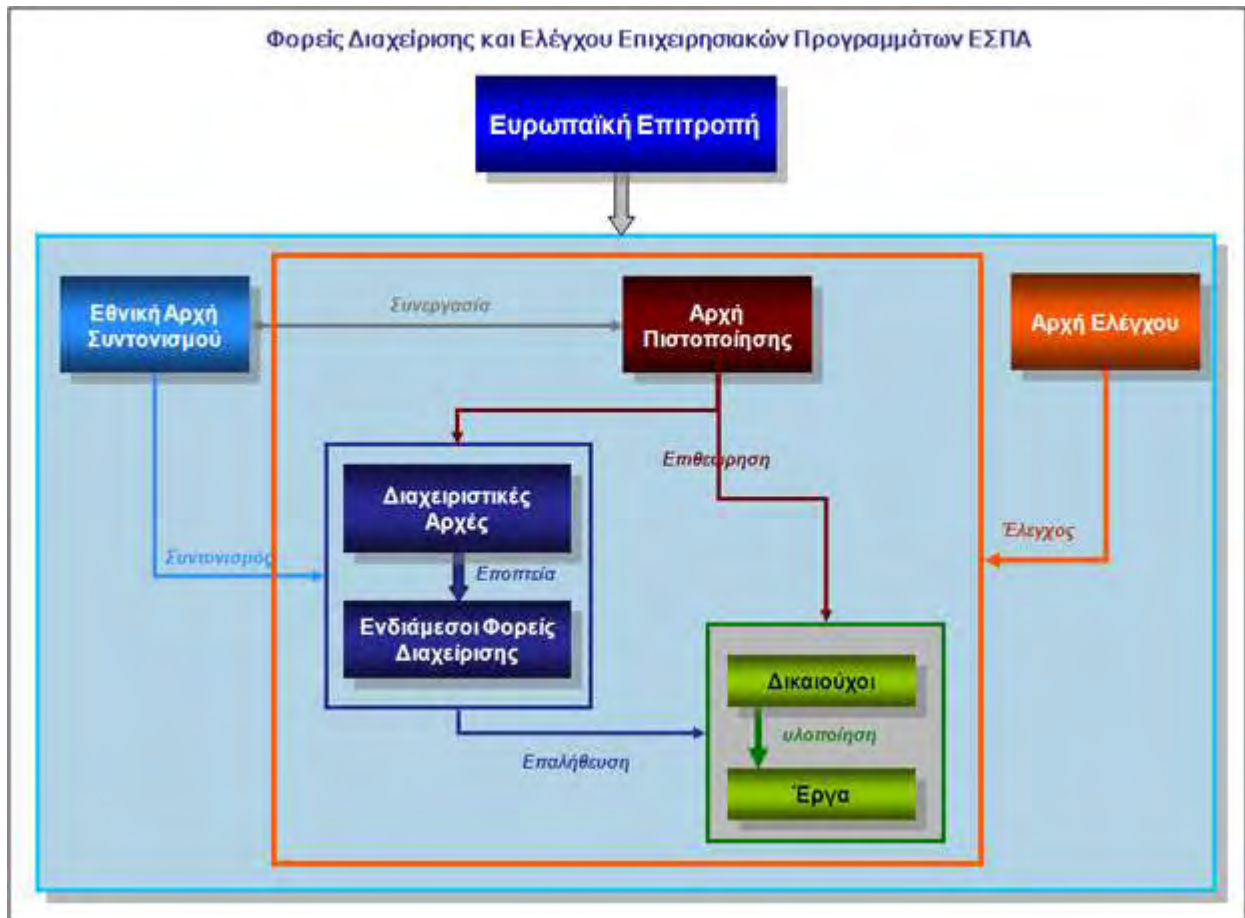
Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει σε μεγάλο βαθμό αποκρυσταλλωθεί από την ως άνω ανάλυσή μας. Επιπλέον, και σύμφωνα με το άρθρο 72 επ. του Κανονισμού 1083/06, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διασφαλίζει, ότι τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και ότι τα συστήματα λειτουργούν ουσιαστικά κατά τη διάρκεια της περιόδου υλοποίησης των ΕΠ. Με την επιφύλαξη των λογιστικών

ελέγχων που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη, υπάλληλοι της Επιτροπής ή εξουσιοδοτημένοι αντιπρόσωποι της Επιτροπής μπορούν να πραγματοποιούν επιτόπιους λογιστικούς ελέγχους για την επαλήθευση της ουσιαστικής λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, στους οποίους μπορούν να περιλαμβάνονται λογιστικοί έλεγχοι πράξεων που προβλέπονται στο ΕΠ, με προειδοποίηση τουλάχιστον δέκα εργάσιμων ημερών, εκτός από επείγουσες περιπτώσεις.

Οι υπάλληλοι ή οι εξουσιοδοτημένοι αντιπρόσωποι της Επιτροπής, οι οποίοι είναι δεόντως εξουσιοδοτημένοι για τη διεξαγωγή επιτόπιων λογιστικών ελέγχων, έχουν πρόσβαση στα μητρώα και όλα τα λοιπά έγγραφα, συμπεριλαμβανομένων των εγγράφων και των μεταδεδομένων που εκπονούνται ή λαμβάνονται και καταχωρούνται σε ηλεκτρονικό μέσο, τα οποία αφορούν δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

Η Επιτροπή μπορεί να ζητά από ένα κράτος μέλος να πραγματοποιήσει επιτόπιο λογιστικό έλεγχο προκειμένου να επαληθεύσει την ουσιαστική λειτουργία των συστημάτων ή την ορθότητα μιας ή περισσότερων συναλλαγών.

Συνεργάζεται με τις ελεγκτικές αρχές των ΕΠ για το συντονισμό των αντίστοιχων σχεδίων λογιστικού ελέγχου τους και των μεθόδων λογιστικού ελέγχου τους και ανταλλάσσει αμέσως τα αποτελέσματα με στόχο την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των πόρων και την αποφυγή περιττής επανάληψης εργασιών.



Σχήμα 6: Φορείς Διαχείρισης και Ελέγχου ΕΠ στο ΕΣΠΑ

Πηγή: <http://www.espa.gr>

5.3. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΣΠΑ

5.3.1. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΡΘΩΣΕΩΝ

Ο σκοπός της διαδικασίας είναι η ακύρωση του συνόλου ή μέρους της Κοινοτικής ή και Εθνικής συμμετοχής σε ένα έργο ή πράξη, στο πλαίσιο της συγχρηματοδότησής του από τα ΕΠ της περιόδου 2007-2013 συνεπεία παρατυπιών. Η διαδικασία εφαρμόζεται στην περίπτωση παρατυπιών που εντοπίζονται από τη ΔΑ ή τον ΕΦΔ του ΕΠ μέσω των διοικητικών ή επιτόπιων επαληθεύσεων καθώς και από την Αρχή Πιστοποίησης κατόπιν επιθεωρήσεων (Κανονισμός 1083/2006, άρθρα 61, 70 και 70, Κανονισμός 1828/2006, άρθρα 28 και 30, Ν. 3614/2007 άρθρα 3, 8 και 26, Υπουργική Απόφαση Συστήματος Διαχείρισης 14053/ΕΥΣ 1749/27.03.2008).

Στην περίπτωση που, κατά τη διενέργεια διοικητικής επαλήθευσης της δήλωσης δαπανών που υποβάλλεται από το δικαιούχο, διαπιστώνεται παρατυπία για οποιαδήποτε αιτία, τα ποσά αυτά αφαιρούνται από τα συγχρηματοδοτούμενα ποσά του ΕΠ που καταχωρίζονται στο ΟΠΣ από την Αρχή που ασκεί τα αντίστοιχα καθήκοντα διαχείρισης. Για το ύψος και την αιτιολογία της περικοπής ενημερώνεται εγγράφως ο δικαιούχος, με την έκθεση διοικητικής επαλήθευσης και καλείται να διατυπώσει εγγράφως τυχόν αντιρρήσεις του.

Παρατυπία μπορεί να εντοπιστεί και στην περίπτωση επιτόπιας επαλήθευσης / επιθεώρησης, οπότε και αυτή αναφέρεται στην αντίστοιχη Έκθεση με κατάλληλη τεκμηρίωση και αναφορά των διατάξεων που παραβιάστηκαν. Συνεπεία αυτής προτείνεται δημοσιονομική διόρθωση και κατά περίπτωση η ανάκτηση των ποσών που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως ή παρανόμως σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Το ποσό της δημοσιονομικής διόρθωσης καταχωρίζεται στο ΟΠΣ και μειώνει αντίστοιχα τα συγχρηματοδοτούμενα ποσά που έχουν ήδη καταχωρηθεί. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις της επιτόπιας επαλήθευσης κοινοποιούνται εγγράφως στον κάθε ελεγχόμενο φορέα κατά τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, από την υπηρεσία που διενήργησε την επιτόπια επαλήθευση, εντός δέκα (10) ημερολογιακών ημερών από τη σύνταξή της για την υποβολή τυχόν αντιρρήσεων.

Στις περιπτώσεις, που διαπιστώνονται παρατυπίες με βάση τα πορίσματα από ελέγχους ελεγκτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία γίνονται αποδεκτά από τις Ελληνικές Αρχές ή με βάση τα εγκεκριμένα πορίσματα της Αρχής Ελέγχου, η ΔΑ/ΕΦΔ συντάσσει Δελτίο Διόρθωσης Καταχωρηθέντων Πληρωμών το οποίο και καταχωρεί στο ΟΠΣ αφαιρώντας τις παράτυπες πληρωμές. Οι κατ' αποκοπή διορθώσεις που αφορούν περισσότερες από μία πράξεις εφαρμόζονται με ευθύνη της Αρχής Πιστοποίησης.

Όταν το οριστικοποιημένο πόρισμα επαλήθευσης και η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης περιλαμβάνουν πρόταση ανάκτησης αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών, η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης αποτελεί και εισήγηση έκδοσης απόφασης ανάκτησης προς το διατάκτη της δαπάνης αρμόδιο Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ή Νομόρχη.

5.3.2. Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Τα κράτη μέλη μπορούν να συντάσσουν, εφόσον απαιτείται, δυνάμει του στόχου «Σύγκλιση» και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, σχέδιο αξιολόγησης που περιλαμβάνει τις ενδεικτικές δραστηριότητες αξιολόγησης που σκοπεύει να πραγματοποιήσει το κράτος μέλος κατά τις διάφορες φάσεις της υλοποίησης.

Τα κράτη μέλη πραγματοποιούν εκ των προτέρων αξιολόγηση για κάθε ΕΠ. Σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, και βάσει των συμφωνηθέντων μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους, μπορούν να πραγματοποιούν μία εκ των προτέρων αξιολόγηση που καλύπτει περισσότερα του ενός ΕΠ.

Για το στόχο «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», τα κράτη μέλη πραγματοποιούν είτε εκ των προτέρων αξιολόγηση που καλύπτει όλα τα ΕΠ είτε αξιολόγηση για κάθε Ταμείο είτε αξιολόγηση για κάθε προτεραιότητα είτε αξιολόγηση για κάθε ΕΠ.

Για το στόχο «Εδαφική συνεργασία», τα κράτη μέλη πραγματοποιούν από κοινού εκ των προτέρων αξιολόγηση που καλύπτει είτε καθένα ΕΠ είτε περισσότερα ΕΠ. Οι εκ

των προτέρων αξιολογήσεις πραγματοποιούνται υπό την ευθύνη της Αρχής που είναι υπεύθυνη για την εκπόνηση των εγγράφων προγραμματισμού.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, τα κράτη μέλη πραγματοποιούν αξιολογήσεις που συνδέονται με την παρακολούθηση των ΕΠ, ιδίως όταν, κατά την εν λόγω παρακολούθηση, διαπιστωθεί σημαντική απόκλιση από τους στόχους που τέθηκαν αρχικά, ή όταν υποβάλλονται προτάσεις για την αναθεώρηση των ΕΠ. Τα αποτελέσματα υποβάλλονται στην Επιτροπή Παρακολούθησης για το ΕΠ και στην Επιτροπή.

Η Επιτροπή μπορεί να πραγματοποιεί στρατηγικές αξιολογήσεις αλλά και με δική της πρωτοβουλία, από κοινού με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, αξιολογήσεις που συνδέονται με την παρακολούθηση ΕΠ, όταν, κατά την παρακολούθηση των προγραμμάτων, διαπιστωθεί σημαντική απόκλιση από τους στόχους που τέθηκαν αρχικά. Τα αποτελέσματα υποβάλλονται στην Επιτροπή Παρακολούθησης για το ΕΠ.

Η Επιτροπή πραγματοποιεί εκ των υστέρων αξιολόγηση για κάθε στόχο σε στενή συνεργασία με το κράτος μέλος και τις ΔΑ. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση καλύπτει όλα τα ΕΠ δυνάμει κάθε στόχου και εξετάζει την έκταση χρήσης των πόρων, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του προγραμματισμού των Ταμείων και τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Πραγματοποιείται για καθέναν από τους στόχους και αποβλέπει στη συναγωγή συμπερασμάτων για την πολιτική στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Προσδιορίζει τους παράγοντες που συνέβαλαν στην επιτυχία ή την αποτυχία της υλοποίησης των ΕΠ και εντοπίζει τις ορθές πρακτικές. Για την εν λόγω προγραμματική περίοδο η εκ των υστέρων αξιολόγηση πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015.

6. ΑΡΧΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΥΓΙΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ – ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η αξιολόγηση του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος ελέγχου προϋποθέτει την προηγούμενη αποσαφήνιση των όρων και προδιαγραφών της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης και των παραμέτρων του ιδεατού ελέγχου, όπως αυτά έχουν προκύψει κυρίως από διεθνείς πρακτικές. Μόνο μέσα από τη γνώση του δέοντος μπορεί να αξιολογηθεί καλύτερα το ον. Στο παρόν κεφάλαιο, λοιπόν, θα αναζητηθούν και θα αναλυθούν οι αρχές εκείνες που πρέπει να διαπνέουν τον έλεγχο και το δημοσιονομικό σύστημα εν γένει και θα μελετηθούν οι συνιστώσες στις οποίες αναλύεται ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος.

6.1. ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Η αρχή της διαφάνειας, ως απαρέγκλιτη αρχή και πεμπτουσία των σύγχρονων δημοκρατιών, διασφαλίζει το διάχυτο έλεγχο των πράξεων της κρατικής διαχείρισης. Υπό αυτό το πνεύμα νοηματοδοτείται πλέον ο δημοσιονομικός έλεγχος, ως το εργαλείο που εξασφαλίζει στο Κοινοβούλιο γόνιμες πληροφορίες προκειμένου να ασκήσει το τελευταίο εποικοδομητικά και αποτελεσματικά το λειτούργημά του.

Το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου ερείδεται σε τεχνικές, αντιλήψεις και διαδικασίες του παραδοσιακού δημοσιονομικού ελέγχου. Ως εκ τούτου διαπνέεται και από τη φιλοσοφία του τελευταίου, η οποία προσανατολίζει και περιορίζει το στόχο του ελέγχου στην αποφυγή της παράνομης δαπάνης ή στον καταλογισμό του υπολόγου με το χρηματικό ποσό του ελλείμματος που διαπιστώθηκε στη διαχείρισή του.

Μπορεί ο παραδοσιακός δημοσιονομικός έλεγχος να είναι αποτελεσματικός στη βάση και τη λογική που τον διέπει, διεθνώς, όμως, τα πρότυπα και οι ανάγκες έχουν διαφοροποιηθεί. Η δράση των ελεγκτικών μηχανισμών υπόκειται πλέον λειτουργικά στον έλεγχο του Κοινοβουλίου, το οποίο προκειμένου να επιτελέσει ορθώς την αποστολή του, αξιώνει όλο και περισσότερη πληροφόρηση (Σαρμάς, 2006: 9). Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος στηρίζει την αποτελεσματικότητά του στη δημιουργική δύναμη των ευρημάτων του να αποτελέσουν ένα χρήσιμο εργαλείο στην κοινοβουλευτική

διαδικασία ελέγχου (Σαρμάς, 2006: 269). Με άλλα λόγια, η υγιής δημοσιονομική διαχείριση στοίχειοθετεί, πλέον συνιστώσα του πολιτικού ελέγχου εν γένει.

6.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑΣ

Πρωτεύουσα συνιστώσα της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά όχι η μοναδική, είναι η συμφωνία της προς τους ισχύοντες νομοθετικούς κανόνες και τις εν γένει αρχές που απορρέουν ή συνάγονται από την ισχύουσα νομοθεσία. Τις έννοιες της νομιμότητας και κανονικότητας δεν θα εξειδικεύσουμε περαιτέρω, εφόσον τις έχουμε αποσαφηνίσει σε πολλά σημεία του παρόντος.

6.3. ΑΡΧΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Το δημόσιο χρήμα αντικατοπτρίζει τη θυσία του φορολογουμένου, συνιστά, δε προϊόν επέμβασης στην περιουσία του ιδιώτη (ατομικό δικαίωμα). Ως επέμβαση και περιορισμός σε συνταγματικά κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα πρέπει να επικαλείται λόγους δημοσίου συμφέροντος (Σαρμάς, 2006: 48-50). Η απαίτηση, δε, οι επιβαλλόμενοι στα ατομικά δικαιώματα από τη Διοίκηση περιορισμοί να είναι μόνο οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενο σκοπό, είναι απόρροια της αρχής της αναλογικότητας (Χρυσόγονος, 1998: 90).

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η οποία, ως γενική αρχή του δικαίου ίσχυε και πριν της ρητής αποτύπωσής της στο κείμενο του Συνταγματικού Χάρτη της Χώρας μας (αρθ. 25, παρ. 1, εδ. α'), οι νομίμως επιβαλλόμενοι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να πληρούν τα ακόλουθα τρία κριτήρια, α) το κριτήριο καταλληλότητας, να είναι, δηλαδή, πρόσφοροι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) το κριτήριο της αναγκαιότητας, να συνιστούν, δηλαδή, μέτρο το οποίο, σε σχέση με άλλα δυνάμενα να ληφθούν (μέτρα), επάγεται τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό για τον ιδιώτη ή το κοινό, και τέλος γ) το κριτήριο της εν στενή εννοία αναλογικότητας, να τελούν δηλαδή σε εύλογη

σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν.¹

Ο έλεγχος της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης διαπνέεται από την αρχή της αναλογικότητας, εφόσον οι τρεις επιμέρους έλεγχοι στους οποίους ο έλεγχος αυτός εξακτινώνεται, υπακούουν στη λογική των κριτηρίων, που νοηματοδοτούν την εν λόγω αρχή. Τα τρία είδη ελέγχου² στα οποία πρέπει να αναλύεται ένας δημοσιονομικός έλεγχος για να διασφαλίζει τη χρηστή οικονομική διαχείριση, είναι ο έλεγχος οικονομικότητας, ο έλεγχος αποδοτικότητας και, τέλος, ο έλεγχος επίτευξης των στόχων μίας οικονομικής διαχείρισης.

6.3.1. ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ο έλεγχος της οικονομικότητας επικεντρώνεται στο να εξακριβώσει αν, εν όψει του επιδιωκόμενου σκοπού, επελέγησαν τα λιγότερο επαχθή, αλλά και πλέον κατάλληλα μέσα. Η αρχή της οικονομίας βρίσκει εφαρμογή στα υλικά μέσα που χρησιμοποιούνται από μία δημοσία υπηρεσία για την εκπλήρωση του σκοπού της (πχ γραφική ύλη, hardware και λογισμικό, έπιπλα, κτίρια κλπ) αλλά και στο ανθρώπινο δυναμικό της (όχι τόσο στο ύψος των αμοιβών αλλά στον αριθμό του προσωπικού, στη φύση της εργασιακής σχέσης με το δημόσιο κλπ) έχει, ως εκ τούτου, νόημα μόνο όταν έχουν τεθεί στόχοι. Η αρχή της οικονομίας επιβάλλει να επιλέγεται ανάμεσα σε ισοδύναμα ποιοτικά είδη το οικονομικότερο και προσφορότερο.

Ο έλεγχος της αποδοτικότητας διερευνά αν η χρησιμοποίηση των μέσων (πιστώσεις, ανθρώπινο δυναμικό) που διαθέτει ο φορέας της οικονομικής διαχείρισης ήταν η καλύτερη δυνατή.

¹ Ολ.ΑΠ 43/2005

² όπως προκύπτουν και από το διενεργούμενο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχο, το οποίο λειτουργεί βάσει διεθνών προτύπων του IFAC & INTOSAI.

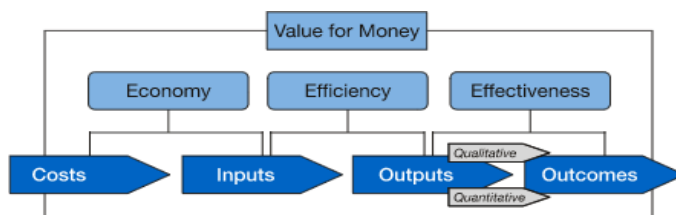
6.3.2. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ

Ο έλεγχος της επίτευξης των στόχων είναι εν τέλει έλεγχος αποτελεσματικότητας και αφορά τη σύγκριση μίας πραγματικής κατάστασης με τους τιθέμενους από την ελεγχόμενη υπηρεσία στόχους (Σαρμάς, 2006:47-51), αλλά και τη διερεύνηση των μηχανισμών που επιστρατεύει η υπηρεσία στην περίπτωση διαπίστωσης διάστασης ανάμεσα σε δέον και όν.

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, για τη διασφάλιση της ποιότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης, επιβάλλει στον ελεγχόμενο να προβαίνει σε αυτοεκτίμηση της οικονομικότητας και αποτελεσματικότητάς του, με στόχο να παραχθεί έγκαιρα έγκυρη και επαρκής πληροφόρηση, ικανή να τεθεί στις υπηρεσίες του Κοινοβουλίου και σε αξιολόγηση από την κοινή γνώμη.

6.4. ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ – ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Για να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητα πρέπει προηγουμένως να έχουν τεθεί παραγωγικοί στόχοι, οι οποίοι παρακολουθούνται μέσω μετρήσιμων δεικτών επίδοσης, ώστε η κρατική διαχείριση με βάση τα μέσα (resource-based management) να αντικατασταθεί από τη διαχείριση με βάση τα αποτελέσματα (results-oriented management). Στο παρακάτω διάγραμμα απεικονίζεται η διασύνδεση των κριτηρίων της οικονομικότητας και αποδοτικότητας, που αναλύθηκαν παραπάνω, και της αποτελεσματικότητας με την παραγωγή ποιοτικών και ποσοτικών αποτελεσμάτων μίας δημόσιας πολιτικής.



Σχήμα 7: Διασύνδεση κριτηρίων αποδοτικότητας & οικονομικότητας με την αποτελεσματικότητα μίας δημόσιας πολιτικής

Η εξασφάλιση των τριών παραπάνω κριτηρίων προϋποθέτει τη μετάβαση στους Προϋπολογισμούς Προγραμμάτων (δηλαδή προϋπολογισμών με βάση προγράμματα δημόσιας δράσης), η οποία αποτελεί μια βαθιά τομή στη λειτουργία του κράτους.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αντιδιαστέλλεται στον παραδοσιακό προϋπολογισμό κονδυλίων και φαίνεται να παρέχει περισσότερα εχέγγυα για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Η νέα αυτή μορφή προϋπολογισμού δεν πρέπει απλά να θεωρηθεί ως αλλαγή στην αποτύπωση και δομή του κρατικού προϋπολογισμού αλλά ως αποτύπωση του επιχειρησιακού σχεδίου κάθε φορέα (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2010: Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων: κεφ.1: 8). Συνεπάγεται συνολική διαφοροποίηση της άσκησης δημοσιονομικής διαχείρισης και κατ' επέκταση της λειτουργίας του δημοσίου τομέα. Κύριο χαρακτηριστικό της αποτελεί η κατηγοριοποίηση των δημοσίων δαπανών με κριτήριο τα προγράμματα και τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται και τις επιμέρους δράσεις στις οποίες οι τελευταίες περαιτέρω αναλύονται (Λουκανίδου, 2009).

Κομβικό σημείο για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων δεν αποτελεί το είδος της δαπάνης αλλά η υλοποιούμενη πολιτική. 'Το κέντρο βάρος μετατοπίζεται από το πόσο δαπανά το κράτος, στο πόσο, γιατί και με τί αποτέλεσμα δαπανά το κράτος' (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού, 2010: Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων: κεφ.1: 8). Έτσι, σε κάθε πρόγραμμα καταγράφονται οι εισροές και εκροές του, οι φορείς υλοποίησής του και τίθενται μετρήσιμοι στόχοι συνοδευόμενοι από τους κατάλληλους για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους δείκτες. Διαμορφώνεται, με τον τρόπο αυτό, ένα συνεκτικό κείμενο προϋπολογισμού, με προδιαγεγραμμένο χρονοδιάγραμμα, σαφές κόστος και διατυπωμένα προσδοκώμενα αποτελέσματα, το οποίο είναι ικανό να παράσχει στο φορολογούμενο επαρκή πληροφόρηση για τη χρήση των δημοσίων πόρων, επιτρέπει την ευχερέστερη καταγραφή και τον έλεγχο της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών και της αποτελεσματικότητας των διαφόρων κυβερνητικών πολιτικών και δημοσίων δράσεων, ενώ παρέχει τη δυνατότητα πολυετούς προγραμματισμού ενισχύοντας τη διαφάνεια στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών.³

³ Στην ελληνική δημοσιονομική ιστορία, έγινε η πρώτη απεικόνιση του κρατικού προϋπολογισμού σε λειτουργίες και προγράμματα το 2007 με τη διαμόρφωση του Εθνικού Σχεδίου Προγραμμάτων

6.5. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών αλλά έλεγχος *ex post*, προσανατολισμένος στην εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους (Εκθεση ΟΟΣΑ για το σύστημα προϋπολογισμού της Ελλάδας, 2008: 5). Διενεργείται στην πραγματοποιηθείσα πληρωμή, δηλαδή, μετά την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος. Το δικαιολογητικό του έρεισμα έγκειται στην ανάγκη χρέωσης των διατακτών με το βάρος της ευθύνης των πράξεων τους, ώστε να μην προβαίνουν σε παράνομες και αντικανονικές πράξεις οικονομικής διαχείρισης, με το άλλοθι ότι ο ελεγκτικός μηχανισμός στον έλεγχο του οποίου υπόκεινται, θα παρεμποδίσει τελικά την εφαρμογή τους (Σαρμάς, 2006: 2-10).

Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος αντλεί την αποτελεσματικότητά του από τη δυνατότητα αξιοποίησης των πορισμάτων του από το Κοινοβούλιο, τον Τύπο και την κοινή γνώμη.

Στη λογική του *a posteriori* ελέγχου κινείται το κοινοτικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου. Ο έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι κατασταλτικός (άρθ. 287 ΣΕΕ, πρώην άρθρο 248 ΣΕΚ) επί των λογαριασμών, χωρίς να είναι έλεγχος επί των υπολόγων και χωρίς να εξαντλείται στην εκτίμηση της αξιοπιστίας τους και στη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων σε αυτούς πράξεων (European Court of Auditors, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Auditwors>) . Πρόκειται για έλεγχο που, αναδεικνύοντας τις πλημμέλειες του συστήματος, προάγει τη διαφάνειά του και ως εκ τούτου την ποιότητα στη δημοσιονομική διαχείριση.

6.6. ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ – ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Όπως, χαρακτηριστικά επισημαίνει το Σαρμάς (2006: 225), ‘Ο έλεγχος της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης ταυτίζεται με τον έλεγχο σκοπιμότητας.’ Ο έλεγχος σκοπιμότητας θεωρείται ισχυρός στο μέτρο και το βαθμό που παρεισφρέοντας σε πεδία,

2008, το οποίο παρουσιάστηκε στην ειδική έκδοση με τον τίτλο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων και συνόδευσε τον κρατικό προϋπολογισμό 2008.

στα οποία οι συνήθεις τεχνικές ελέγχου αδυνατούν να υπεισέλθουν, επιτυγχάνει να αποκαλύψει φαινόμενα σπατάλης.

Πρόκειται για έναν έλεγχο που, συνδυάζοντας στοιχεία του ελέγχου οικονομικότητας και ουσίας και χωρίς να υποτιμά την αξία της νομιμότητας μίας δαπάνης, καταφέρνει να διακριβώσει αν οι τυπικές παράμετροι που συνθέτουν μία δαπάνη ανταποκρίνονται στην υλική πραγματικότητα, και ακόμη να αμφισβητήσει μέχρι και την ορθότητα μίας πολιτικής επιλογής.

Ένας τυπικός γραφειοκρατικός έλεγχος που δεν υπεισέρχεται σε ζητήματα ουσίας, δεν μπορεί να είναι αποτελεσματικός σε δαπάνες δυσχερώς ελέγξιμες ως προς την ειλικρίνειά τους, πλασματικές, δηλαδή, δαπάνες που προκύπτουν από ανακριβείς βεβαιώσεις, όπως, είναι για παράδειγμα μία πλασματική προμήθεια, μία φωτογραφική διακήρυξη, μία περίπτωση πλασματικής υπερωριακής απασχόλησης, ή κίνησης εκτός έδρας υπαλλήλων.

Αντίστοιχα, και η σπατάλη, είτε ως άσκοπη είτε ως υπερβολική δαπάνη, δεν είναι δυνατόν να εντοπιστεί, αν ο διενεργούμενος έλεγχος δεν αγγίζει ζητήματα επιλογών σχετικά με τη διάθεση του δημοσίου χρήματος. Μία πολιτική επιλογή δημοσιονομικής διαχείρισης φιλτράρεται, στο πλαίσιο του ελέγχου σκοπιμότητας, προκειμένου να διαπιστωθεί αν καλείται να καλύψει υπαρκτή κοινωνική ανάγκη, μεγαλύτερης σημασίας σε σχέση με άλλες που παραμένουν αθεράπευτες, καθώς και αν, με βάση την αρχή της οικονομίας, χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψή της τα πλέον πρόσφορα και αναγκαία μέσα. Έτσι, λοιπόν, η αμφισβήτηση επιλογών, ακόμη και αυτών για τις οποίες έχει λειτουργήσει η δημοκρατική διαδικασία απόφασης, αποτελεί εχέγγυο ενός συστήματος χρηστού δημοσιονομικού ελέγχου.

6.6. ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Βασικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης ελεγκτικής αποτελεί η χρησιμοποίηση τεχνικών ελέγχου, που της επιτρέπουν, αιτιολογημένα και με οικονομία μέσων, να στηρίξει συμπεράσματα που ανάγονται στο σύνολο χωρίς χρειάζεται να εξαντληθεί η εξέταση της υπό έλεγχο ύλης. (Σαρμάς, 2006: 65). Ο δειγματοληπτικός έλεγχος βρίσκει το δικαιολογητικό του έρεισμα στην αρχή της οικονομίας του ελέγχου, η οποία έχει κυρίως την έννοια ότι μεταξύ των κινητοποιούμενων ελεγκτικών μέσων και της σημασίας ή της έντασης του υφιστάμενου προς αντιμετώπιση κινδύνου πρέπει να υφίσταται κάποια ισορροπία. Ένας έλεγχος που διενεργείται σε αντιπροσωπευτικό δείγμα προϋποθέτει την ύπαρξη ενός προγράμματος ελέγχων, καταρτιζόμενο από την ελεγκτική αρχή με γνώμονα τις διαπιστωθείσες ζώνες κινδύνου. Η ένταση της ζώνης κινδύνου, μάλιστα, στην οποία εμπίπτει κάποιος ελεγχόμενος φορέας, είναι αυτή που θα προσδιορίσει και τη συχνότητα των ελέγχων.

Στη λογική των δειγματοληπτικών ελέγχων στηρίζονται οι διενεργούμενοι από την ΕΔΕΛ έλεγχοι, καθώς και οι έλεγχοι που πραγματοποιεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (European Court of Auditors, 2010, Annual Activity Report 2009: 13-14 & 33-35). Το τελευταίο, μάλιστα, όταν από τον έλεγχο διαπιστώσει ότι τα συστήματα είναι αξιόπιστα, μπορεί να ελέγξει λιγότερες πράξεις, προκειμένου να καταλήξει σε έγκυρο συμπέρασμα σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητά τους.

7. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

7.1. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΥΦΑΙΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ & ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

7.1.1. Η ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ ΜΙΑΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΩΣ ΚΥΡΙΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΛΕΓΧΟΥ – ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, βασικό κριτήριο για την ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και ως εκ τούτου για την οριοθέτηση του εύρους του ελέγχου που θα την εξασφαλίσει, αποτελεί η διενέργεια αυτής με βάση το σεβασμό στο νόμο. Από μία οπτική θεώρηση του συνόλου των δημοσιολογιστικών νομοθετημάτων θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι αποσκοπούν σε έναν εξονυχιστικό έλεγχο τήρησης των τύπων που συχνά αντιστρατεύεται όχι μόνο το πνεύμα των νόμων αλλά και τις ίδιες τις λειτουργικές ανάγκες του συστήματος.

Ο ελληνικός «νομικισμός», η με άλλα λόγια αναγωγή της νομιμότητας και κανονικότητας μίας πράξης οικονομικής διαχείρισης σε πρωτεύον συστατικό του ελέγχου καθιστά τον τελευταίο αλυσιτελή, στο μέτρο που τον συρρικνώνει στην απλή εξέταση της συνδρομής όλων εκείνων των παραμέτρων, οι οποίες σε κάθε ατομική εφαρμογή του νόμου, συνθέτουν τις αξιώσεις της ορθής εφαρμογής του. Οι ως άνω παράμετροι έγκεινται στα ακόλουθα: στην ορθή επιλογή της εφαρμοστέας διάταξης, στην σωστή ερμηνεία της, στην ακρίβεια των πραγματικών περιστατικών και στον ορθό χαρακτηρισμό τους, και τέλος στην υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στο σωστό κανόνα δικαίου (Σαρμάς, 2006: 46-47).

Η ακριβής, μάλιστα, ανταπόκριση του περιεχόμενου ενός εγγράφου με αυτό που ισχύει ή συνέβη στην υλική πραγματικότητα αποτελεί απαρέγκλιτο όρο νομιμότητας. Ο τελευταίος, ωστόσο, όρος, αίρεται πολύ συχνά από το ίδιο λόγο, ο οποίος ευθύνεται και για τη μη επάρκεια του κριτηρίου νομιμότητας και κανονικότητας στη διασφάλιση της ποιότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης και ο οποίος εντοπίζεται στην εμφάνιση

συμπεριφορών διαφθοράς, ποινικά κολάσιμων ή απλά ηθικά επιλήψιμων στους κόλπους των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος..

Το παραπάνω, για λόγους κατανόησης, κρίνουμε σκόπιμο, να το επαναδιατυπώσουμε ως εξής: Το κριτήριο της νομιμότητας και κανονικότητας θα μπορούσε ενδεχομένως να θεωρηθεί αρκετό για την ποιότητα τη δημοσιονομικής διαχείρισης αν συνέτρεχε μία συνθήκη, που θα τολμήσουμε να χαρακτηρίσουμε ιδεατή: αν οι διαχειριστές του δημοσίου χρήματος διαχειρίζονταν τα δημοσιονομικά με τρόπο ποινικώς και ηθικώς ανεπίληπτο, οπότε και οι δημοσιονομικές πράξεις δε θα κινδύνευαν από αναληθή επαφή τους με την υλική πραγματικότητα. Το ζήτημα της διαφθοράς, ωστόσο, θα αναλυθεί παρακάτω. Το ζητούμενο, όμως, στην προκειμένη περίπτωση έγκειται στην ανεπάρκεια του δεδομένου τρόπου ελέγχου, που περιορίζεται στη νομιμότητα και κανονικότητα μίας δαπάνης και δεν επεκτείνεται στην ουσία της πραγματοποίησής της, να εξακριβώσει τη διάσταση ανάμεσα στο δέον και το όν και ως εκ τούτου να εγγυηθεί την αποφυγή καταχρήσεων και διασπάθισης του δημοσίου χρήματος. Έτσι, λοιπόν, ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας, εφόσον δεν μπορεί να είναι πλήρης έλεγχος υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης καταλήγει να περιορίζεται σε ένα τυπικό εργαλείο, παροπλισμένο στις υπηρεσίες της γραφειοκρατίας.

Βάσει, μάλιστα, της αρχής της διαφάνειας, όπως αυτή εξειδικεύτηκε παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι ένας δημοσιονομικός έλεγχος, το προϊόν του οποίου είναι τύπος κενός περιεχομένου, δε συνυφαίνεται με την ίδια την ουσία της δημοκρατίας. Η γραφειοκρατία ως μοχλός διενέργειας του ελέγχου ακυρώνει το ίδιο το νόημα του ελέγχου, καθιστώντας το προϊόν του ανίκανο να τεθεί στις υπηρεσίες και τους σκοπούς του Κοινοβουλίου. Η απλή διακρίβωση της αξιοπιστίας των λογαριασμών, ή της συνδρομής των τυπικών προϋποθέσεων πραγματοποίησης της δαπάνης, χωρίς τη διερεύνηση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας ή της επίτευξης των στόχων μίας οικονομικής διαχείρισης, στοιχειοθετεί πλέον μία απαρχαιωμένη και μη αποδοτική τεχνική ελέγχου, η οποία αδυνατεί να προσφέρει αν όχι στην εξάλειψη τουλάχιστον, όμως, στην αποδυνάμωση των δύο βασικών φαινομένων που συνιστούν το αποκορύφωμα της δημοσιονομικής παθολογίας: της διαφθοράς και της σπατάλης.

Υπό αυτή την έννοια, γίνεται αντιληπτή, για παράδειγμα, αν όχι η απαξίωση, τουλάχιστον, όμως, η ανάγκη θέσης σε δεύτερη μοίρα, της εξέτασης των τυπικών όρων και

προϋποθέσεων για την ανάδειξη αναδόχου δημοσίων έργων, συγκριτικά με την εξέταση της τήρησης των όρων ενός υγιούς και θεμιτού ανταγωνισμού. Αντίστοιχα, δεν πρέπει να θεωρείται πλέον μείζον αντικείμενο του ελέγχου η λογιστική επαλήθευση ή η εξακρίβωση της ορθότητας των λογαριασμών, αλλά η εξέταση της οικονομικής τους πραγματικότητας, με άλλα λόγια ο κατ' ουσίαν έλεγχος που θα είναι σε θέση να εξακριβώσει αν οι συναλλαγές που εμφανίζονται σε αυτούς όντως πραγματοποιήθηκαν (Σαρμάς, 2006: 24).

7.1.2. ΣΧΕΔΟΝ ΑΝΕΝΕΡΓΟΣ Ο ΕΠΙΤΟΠΙΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ – ΜΗ ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ

Παρά τη νομοθετική πρόβλεψη για διενέργεια επιτόπιου ουσιαστικού ελέγχου (σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 3 του Ν. 2362/1955 & άρθρα 13 επ. του Π.Δ/τος 151/1998), ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που ο τελευταίος ενεργοποιείται, καίτοι η αξία του να διαγνώσει παρατυπίες και παρεκκλίσεις από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και να κινητοποιήσει τους απαραίτητους μηχανισμούς για την αναζήτηση των αχρεωστήτων καταβληθέντων ποσών είναι αδιαμφισβήτητη. Σύμφωνα με την Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών και των αποτελεσμάτων του δημοσιονομικού ελέγχου για το οικονομικό έτος 2008, που πραγματοποίησε η Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (2009: 40-41), κατά το οικονομικό έτος 2008 διενεργήθηκαν μόνο τρεις επιτόπιοι – ουσιαστικοί έλεγχοι σε λογαριασμούς ιατρού, ιδιωτικής κλινικής και εργαστηρίου φυσικής ιατρικής.

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο σκοπιμότητας, η καθιέρωσή του σκοντάφτει σε βαθιά ριζωμένες αντιλήψεις, οι οποίες τον συνδέουν με τον πολιτικό έλεγχο, θεωρώντας τον αποκλειστικό προνόμιο του πολιτικού, σε καμία περίπτωση του δικαστή, πολύ περισσότερο, δε, του διοικητικού ελεγκτή. Ο αποκλεισμός από το βεληνεκές των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ελέγχου σκοπιμότητας συνεπάγεται συρρίκνωση του ρόλου του στην απλή διακρίβωση της αξιοπιστίας των λογαριασμών και της νομιμότητας και κανονικότητας των πράξεων οικονομικής διαχείρισης. Η παράλειψη άσκησης ελέγχου οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αναγκαιότητας σε μία πολιτική επιλογή με δημοσιονομικές προεκτάσεις αποδυναμώνει την αποτελεσματικότητα του

ελεγκτικού μηχανισμού στην αποτροπή της σπατάλης και στην ορθή διάθεση του δημοσίου χρήματος.

Η αδυναμία διενέργειας επιτόπιου ουσιαστικού ελέγχου είναι η achilles πτέρνα του συστήματος και ενδεχομένως το βολικό άλλοθι στην εθελουφλία πραγματοποίησης μη σύννομων δαπανών.

7.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΕΝΤΟΠΙΖΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

7.2.1. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

7.2.1.1. ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΠΟΛΥΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΟΥ

Η τριχοτόμηση της κρατικής εξουσίας θεωρείται θεμελιώδους σημασίας εγγύηση για τον περιορισμό και τον έλεγχό της, αλλά και για τη διασφάλιση της ατομικής και πολιτικής ελευθερίας των πολιτών. Μόνο όταν οι εξουσίες είναι ανεξάρτητες η μία από την άλλη, επιτρέπεται ο εκατέρωθεν έλεγχός τους με αμοιβαία εξισορρόπηση και αναχαίτιση τυχόν καταχρήσεων και με αποτέλεσμα την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών (Μανιτάκης, 1994: 125).

Η συνταγματική, ωστόσο, κατοχύρωση και πρακτική εφαρμογή του κοινοβουλευτικού συστήματος καταλήγει στη δημιουργία ενός διπόλου νομοθετικής – εκτελεστικής εξουσίας, υπό τον έλεγχο της ηγεσίας του κυβερνώντος κόμματος, γεγονός το οποίο καθιστά ιδιαίτερα αισθητή την ανάγκη για θεσμικά αντίβαρα και για εντατικοποίηση του δικαστικού ελέγχου. Η οριοθέτηση, όμως, των αρμοδιοτήτων και των όρων λειτουργίας της δικαστικής εξουσίας πραγματοποιείται μέσα από νομοθετικές ρυθμίσεις. Εναπόκειται, δηλαδή, στη νομοθετική – εκτελεστική εξουσία, στο πλαίσιο των γενικών διατάξεων του Σ. για τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων και των σχετικών δικονομικών εγγυήσεων να καθορίσει της αρμοδιότητες της δικαστικής εξουσίας (Χρυσόγονος, 1998: 25-27).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφενός, ως όργανο δημοσιονομικού ελέγχου πρέπει να μην είναι υποτελές θεσμικά στον κυρίως ελεγχόμενο, δηλαδή, στην Κυβέρνηση και αφετέρου, ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια, επαφίεται, σύμφωνα με τα παραπάνω, σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία του, στη νομοθετική – εκτελεστική εξουσία. Με άλλα λόγια η Κυβέρνηση, έχει τη δυνατότητα οργανικής παρέμβασης στα εσωτερικά του ελεγκτικού οργάνου, δηλαδή σε θέματα συγκρότησής του, (περίπτωση προαγωγής, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, δικαστών του ΕΣ στις θέσεις ηγεσίας του Σώματος) κάτι το οποίο, βέβαια, δε θεωρείται ότι υπερβαίνει τα όρια μίας συνήθους για τα δημοκρατικά καθεστώτα διασταύρωσης των εξουσιών. Η παρέμβαση, όμως, στη λειτουργία του θεσμού, μέσα από την ψήφιση ρυθμίσεων που περιορίζουν τις ελεγκτικές του εξουσίες (όπως ο αποκλεισμός του ελέγχου σκοπιμότητας από το βεληνεκές των αρμοδιοτήτων του) επηρεάζει αρνητικά την ανεξαρτησία του και σε τελευταία ανάλυση την αποτελεσματικότητα του έργου του.

Η θεώρηση εντάλματος με ευθύνη του υπουργού, αποτελεί μία χαρακτηριστική περίπτωση παρέμβασης της εκτελεστικής εξουσίας στη δικαστική, η οποία έχει έντονα επικριθεί από τη δημοσιονομική επιστήμη στο μέτρο που φαλκιδεύει σε σημαντικό βαθμό την ουσία του προληπτικού ελέγχου. Εξάλλου, κατά τον Μπάρμπα (2008: 148-149), ‘η πολιτική λύση που ενδεχομένως θα δώσει η Βουλή για την τακτοποίηση της εν λόγω διαφοράς, με την έγκριση της πράξης του αρμόδιου υπουργού στο πλαίσιο της κομματικής πειθαρχίας, δε σημαίνει ότι δεν παραβιάζεται και η αρχή της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών’.

Η δυνατότητα αυτή του Υπουργού – Διατάκτη για τη θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων, αν και προβλεπόταν ανέκαθεν από τη δημοσιονομική νομοθεσία, σπάνια έχει ενεργοποιηθεί, με αποτέλεσμα να μιλάμε πλέον για μία διαδικασία με θεωρητικό κυρίως χαρακτήρα.

7.2.1.2. ΑΝΤΙΦΑΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Η δυνατότητα υπαγωγής μίας δαπάνης, για την οποία τίθεται ζήτημα νομιμότητας και κανονικότητάς της, σε αρμόδιο σχηματισμό του ΕΣ ή και στην Ολομέλειά του (όταν

πρόκειται για θέμα μείζονος σημασίας), στοιχειοθετεί μία δικλείδα ασφαλείας του συστήματος, που έχει ως στόχο να καταστήσει οποιαδήποτε παράνομη ή διεφθαρμένη συναλλαγή αδιέξοδη και αλυσιτελή.

Παρά το γεγονός ότι η κρίση δικαστικού σχηματισμού, και δη ανωτάτου δικαστηρίου, φαίνεται να παρέχει όλα τα συνταγματικά εχέγγυα για την ορθή εφαρμογή και ερμηνεία των διατάξεων, είναι συχνή η αντιφατική του νομολογία επί ανάλογων, μάλιστα, ζητημάτων. Η αντιφατικότητα στην κρίση μπορεί άλλοτε να είναι σαφής, άλλοτε να συνάγεται απλά από την εξαντλητική εξειδίκευση υποπεριπτώσεων και τη διαφορετική αντιμετώπιση καθεμίας από αυτές, με κριτήρια ασαφώς προσδιορισμένα. Μία τέτοια συγκεχυμένη τακτική δεν μπορεί παρά να διευρύνει και τη σύγχυση όχι μόνο στους πρωτοβάθμιους ελεγκτικούς μηχανισμούς (ήτοι, στις ΥΔΕ), αλλά και στις κατά τόπο Υπηρεσίες Επιτρόπων του ΕΣ, και να δημιουργεί εύφορο έδαφος για διαφορετικές ερμηνείες και τακτικές. Στην εν λόγω αδυναμία του συστήματος, όχι άδικα, καταλογίζεται συχνά ο κυκλοθυμικός χαρακτήρας του ελέγχου, οι αμφιταλαντεύσεις του οποίου δε θα ήταν απίθανο να υποκρύπτουν συντεχνιακές πιέσεις και ιδιοτελείς συμπεριφορές.

Σύγχυση, ωστόσο, δημιουργείται και όταν επί του ιδίου θέματος υπάρχει διαφορετική αντιμετώπιση μεταξύ εκτελεστικής (Νόμος, Εγκύκλιος Υπουργού) και δικαστικής εξουσίας (νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου). Μία τέτοια αμφίρροπη κατάσταση, ιδωμένη από το πρίσμα του συνταγματικού δικαίου, δεν ξενίζει, καθώς συνιστά έκφανση της διάκρισης των εξουσιών. Δεν παύει, όμως, να φανερώνει ένα ασυνάρτητο και περιπλεκόμενο πλαίσιο νομοθετικών ερμηνειών και εφαρμογών, που δημιουργεί παλινωδίες σε επίπεδο διοικητικών συμπεριφορών κλονίζοντας την εμπιστοσύνη του διοικουμένου απέναντι στα ελεγκτικά όργανα και κατά συνέπεια στην αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών.

7.2.2. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ –ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΑΠΟΡΡΙΨΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

Οι διενεργούμενοι από τις ΥΔΕ έλεγχοι, καλύπτουν ένα σχετικά μικρό ποσοστό των κρατικών δαπανών, και τις δαπάνες πολύ περιορισμένου αριθμού ΝΠΔΔ, αφήνοντας

εκτός του ελεγκτικού τους πεδίου μεγάλο πλήθος φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και δημόσια περιουσία.

Η συρρίκνωση του ρόλου των ΥΔΕ σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης και η παράλληλη αδρανοποίηση της δυνατότητας επιτόπιου ελέγχου έχει ως αποτέλεσμα η περικοπή των δαπανών από τις εν λόγω υπηρεσίες να ανέρχεται σε ένα εξαιρετικά μικρό ποσοστό συγκριτικά με το σύνολο των πληρωμών που ελέγχονται. Η παραπάνω διαπίστωση βρίσκει την τεκμηρίωσή της στον πίνακα που ακολουθεί.¹

ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008					
Α/Α	ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙ ΣΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ %
1	ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ	5.844.621.606,31	3.624.971.848,95	232.396,32	0,01
2	ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	433.335.295,79	230.534.094,65	1.849.501,93	0,80
3	ΥΓΕΙΑΣ & ΚΟΙΝ. ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	4.813.070.916,52	2.258.492.345,04	2.567,17	0,00
4	ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	687.834.611,29	92.855.429,99	1.219,53	0,00
5	ΕΘΝ. ΠΑΙΔΕΙΑΣ	6.635.927.451,10	1.041.292.350,91	24.308,41	0,00
6	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ	430.048.370,03	218.682.494,37	18.737,91	0,01
7	ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	76.184.193.925,05	4.726.585.608,28	41.030,13	0,00
8	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΔΗΜ. ΕΡΓΩΝ	173.519.913,12	81.238.289,40	57.234,87	0,07
9	ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	302.184.317,14	259.528.587,92	708.939,35	0,26
10	ΕΜΠΟΡΙΚΗΣ ΝΑΥΤΙΑΙΑΣ ΔΙΓΑΙΟΥ & ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	1.551.814.943,60	1.351.229.364,74	83.864,82	0,01

¹ Οι απορρίψεις, δε, που πραγματοποιήθηκαν αναφέρονται στις παρακάτω κατηγορίες δαπανών: αμοιβές πολιτικών υπαλλήλων, πρόσθετες αποζημιώσεις, έξοδα μετακίνησης, πληρωμές για δαπάνες ύδρευσης, άρδευσης και ηλεκτρικής ενέργειας, δημοσιεύσεις, εκτυπώσεις, αμοιβές συντήρησης και επισκευής λοιπού εξοπλισμού, και οφείλονται στη μη τήρηση των όρων και προϋποθέσεων που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις για την καταβολή τους, σε εσφαλμένο υπολογισμό, σε έλλειψη των νόμιμων δικαιολογητικών (Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπάνων και των αποτελεσμάτων του δημοσιονομικού ελέγχου για το οικονομικό έτος 2008 (2009: 20-22).

11	ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΘΡΑΚΗΣ	18.264.422,52	14.490.207,79	31.575,62	0,22
12	ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	9.925.381.553,33	9.887.692.223,41	1.032,95	0,00
13	ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	65.171.034,80	55.213.446,58	37.487,33	0,07
14	ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ & ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	106.706.579,29	73.852.103,72	3.915,41	0,01
15	ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ	1.215.257.521,76	1.141.976.018,18	100.556,60	0,01
ΣΥΝΟΛΟ		108.387.332.461,65	25.068.634.413,93	3.194.268,35	0,01

Πίνακας 4: Δαπάνες Υπουργείων ελεγχόμενες από τις ΥΔΕ κατά το έτος 2008

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Οικονομικών – ΓΛΚ – Δ26η Συντονισμού Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων, Επεξεργασία Στοιχείων ΥΔΕ (2009: 20)

Αντίστοιχη είναι και η εικόνα για τους ελέγχους που πραγματοποίησαν οι ΥΔΕ σε δαπάνες περιφερειών και περιφερειακών υπηρεσιών υπουργείων.

ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008					
A/A	ΝΟΜΟΙ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ & ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΗ ΘΕΙΣΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗ ΘΕΙΣΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗ Σ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ %
1	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	30.909.834,94	29.733.743,98	8.493,73	0,03
2	ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	10.103.213,34	10.044.081,12	44.730,24	0,45
3	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	43.523.934,83	28.485.678,60	13.624,91	0,05
4	ΑΡΤΑΣ	9.240.678,94	9.169.258,54	6.608,88	0,07
5	ΑΘΗΝΩΝ	379.193.716,72	352.170.622,31	270.694,07	0,08
6	ΠΕΙΡΑΙΑ	103.035.964,89	102.487.343,66	47.127,07	0,05
7	ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	42.426.459,31	41.584.756,70	217.541,00	0,52
8	ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	24.844.519,94	24.227.802,93	159,36	0,00
9	ΑΧΑΪΑΣ	91.984.393,29	69.015.044,28	17.458,61	0,03
10	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	14.331.528,80	13.813.285,33	24.568,26	0,18
11	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	5.140.117,35	4.864.524,41	513,64	0,01
12	ΔΡΑΜΑΣ	19.828.574,99	19.034.761,77	47.615,45	0,25
13	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	46.389.327,71	46.226.411,12	6.163,44	0,01
14	ΕΒΡΟΥ	31.456.748,07	30.930.167,91	4.838,91	0,02
15	ΕΥΒΟΙΑΣ	26.911.517,47	24.532.512,25	99.669,47	0,41
16	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	4.245.772,63	3.964.935,02	154.293,46	3,89
17	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	7.125.132,25	7.080.951,80	114.883,61	1,62
18	ΗΛΕΙΑΣ	19.148.475,85	17.420.808,30	16.897,29	0,10
19	ΗΜΑΘΕΙΑΣ	18.251.421,76	17.900.597,63	1.474,30	0,01
20	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	72.417.985,69	56.678.488,48	165.080,62	0,29
21	ΘΕΣΣΠΡΩΤΙΑΣ	6.958.258,41	6.865.225,38	59.109,78	0,86
22	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	219.631.082,22	175.637.937,27	83.640,75	0,05
23	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	50.775.804,25	35.529.308,29	23.691,37	0,07
24	ΚΑΒΑΛΑΣ	22.677.882,46	22.304.179,74	17.589,19	0,08
25	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	16.897.291,93	16.538.659,51	10.170,75	0,06
26	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	7.947.535,38	7.858.576,76	92.651,92	1,18
27	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	32.204.204,45	23.631.432,40	492,00	0,00
28	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	5.527.087,53	5.433.433,50	40.752,77	0,75
29	ΚΙΛΚΙΣ	12.594.488,02	12.242.191,56	29.491,09	0,24
30	ΚΟΖΑΝΗΣ	36.399.724,81	24.112.594,26	39.106,53	0,16
31	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	14.414.513,15	14.178.702,27	87.200,71	0,62
32	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	24.654.569,01	18.580.728,86	9.216,37	0,05
33	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	11.187.706,09	10.833.569,79	13.074,79	0,12
34	ΛΑΡΙΣΑΣ	70.274.512,80	44.134.910,35	18.336,77	0,04
35	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	11.989.864,09	11.880.430,12	10576,77	0,09
36	ΛΕΣΒΟΥ	32.430.887,63	26.111.661,42	8.046,49	0,03
37	ΛΕΥΚΑΔΟΣ	4.687.528,59	4.180.267,24	2.737,40	0,07

38	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	27.265.535,21	26.796.553,19	93.223,96	0,35
39	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	20.869.907,11	20.341.089,21	2.755,36	0,01
40	ΞΑΝΘΗΣ	19.641.180,28	19.326.326,49	79.719,30	0,41
41	ΠΕΛΛΑΣ	18.025.151,14	17.857.555,75	164.376,31	0,92
42	ΠΕΡΙΑΣ	19.493.436,69	18.520.471,73	6.337,41	0,03
43	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	7.667.747,11	7.592.941,35	3.392,16	0,04
44	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	11.395.871,76	11.263.360,00	29.341,30	0,26
45	ΡΟΔΟΠΗΣ	55.074.800,44	28.012.939,94	145.165,64	0,52
46	ΣΑΜΟΥ	8.185.349,83	8.147.846,55	188,06	0,00
47	ΣΕΡΡΩΝ	24.909.941,19	24.211.452,14	23.452,14	0,10
48	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	17.929.417,41	17.153.301,91	5.935,93	0,03
49	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	45.228.327,68	25.599.353,68	14.137,59	0,06
50	ΦΛΩΡΙΝΗΣ	9.165.097,88	8.998.577,08	76.217,07	0,85
51	ΦΩΚΙΔΑΣ	4.485.606,91	4.282.864,88	55.948,06	1,31
52	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	13.376.646,36	13.009.452,00	99.994,41	0,77
53	ΧΑΝΙΩΝ	22.476.545,34	21.955.813,63	14.909,23	0,07
54	ΧΙΟΥ	9.553.889,65	9.492.720,98	1.849,27	0,02
55	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΣ ΤΟ- ΜΕΑΣ ΑΝΑΤ ΑΘΗΝΑΣ	5.751.224,60	5.600.080,03	16.282,86	0,29
56	ΝΟΜΑΡΧ. ΤΟΜΕΑΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ	5.831.571,09	5.643.165,65	31.030,02	0,55
57	ΝΟΜΑΡΧ. ΤΟΜΕΑΣ ΝΟΤΙΑΣ ΑΘΗΝΑΣ	5.414.069,80	5.101.278,86	5.431,85	0,11
ΣΥΝΟΛΟ		1.933.503.576,60	1.668.326.729,91	2.677.928,46	0,16

Πίνακας 5: Δαπάνες Περιφερειακών Υπηρεσιών ελεγχόμενες από ΥΔΕ κατά το έτος 2008

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Οικονομικών – ΓΛΚ – Δ26η Συντονισμού Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων, Επεξεργασία Στοιχείων ΥΔΕ (2009: 23-24)

7.2.3. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Η υποστελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών, όπως επίσης και η έλλειψη ενός μηχανογραφικού συστήματος που θα διασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαδικασία ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για την αποδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου. Ως παράδειγμα περίπτωσης που πλήττεται από την απουσία ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων αναφέρουμε τον προληπτικό έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Η απουσία ενός συστήματος ηλεκτρονικής ταχείας ταξινόμησης / ταυτότητας των συμβάσεων για την ενημέρωση της Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνεπάγεται δυσκολία στη διαπίστωση των κατατμήσεων κατά το στάδιο του προληπτικού ελέγχου. Η πρακτική των κατατμήσεων διαπιστώνεται κυρίως εκ των υστέρων (στον κατασταλτικό έλεγχο).

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό, ότι είναι δυνατόν, ένα νομοθετικό πλαίσιο, όσο άτρωτο και αν είναι, να παραμείνει τελικά ατελέσφορο ελλείψει της κατάλληλης υποδομής.

7.3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΣΥΝΥΦΑΙΝΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ήδη στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε σαφές ότι για να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα μίας οικονομικής διαχείρισης πρέπει προηγουμένως να έχουν τεθεί παραγωγικοί στόχοι με μετρήσιμο αποτέλεσμα. Οι στόχοι, όμως, μπορούν να τεθούν όταν πρόκειται για ένα πρόγραμμα με χρονική διάρκεια συγκεκριμένη. Για αυτό τονίστηκε η αξία του προϋπολογισμού προγραμμάτων, που συνιστά τον αντίποδα στον παραδοσιακό προϋπολογισμό κονδυλίων, για μία χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Ο προϋπολογισμός κονδυλίων, που κατεξοχήν ισχύει στη χώρα μας, παρουσιάζει αρκετά μειονεκτήματα, ένα από τα σοβαρότερα έγκειται στη δυσχέρεια σύγκρισης τους κόστους μίας δαπάνης με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (Γεωργακόπουλος, 2005: 157-158), αφού οι υπηρεσίες δε συνδέουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγουν με τους πόρους που απορροφούν. Εξαιτίας, της εν λόγω αδυναμίας δύσκολα αξιολογούνται και ιεραρχούνται οι κρατικές δραστηριότητες, ώστε να επιτυγχάνεται η ελαχιστοποίηση του κόστους τους με την ταυτόχρονη μεγιστοποίηση του αποτελέσματός τους (Μπάρμπας, 2008: 88-89). Εξάλλου, ο προϋπολογισμός κονδυλίων χωλαίνει στο μέτρο που δεν απεικονίζει με σαφήνεια τις πολιτικές και τις δράσεις που χρηματοδοτούνται καθώς και τους φορείς που τις υλοποιούν, γεγονός που συνεπάγεται τη μη επαρκή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγονται από τις δημόσιες πολιτικές. Έτσι, το Κοινοβούλιο εγκρίνει έναν προϋπολογισμό χωρίς σαφείς ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους των φορέων που χρηματοδοτούνται, δεδομένου ότι οι πληροφορίες για την αποτελεσματικότητα των δαπανών είναι ελάχιστες και ασύνδετες με τους πόρους που διατίθενται.

Η διαδικασία σύνταξης του προϋπολογισμού είναι όμοια με αυτή πολλών ευρωπαϊκών κρατών, αλλά δεν είναι σύμφωνη με τις διεθνείς άριστες πρακτικές. Τα σημαντικότερα προβλήματα της διαδικασίας είναι ο κατακερματισμός του

προϋπολογισμού σε επί μέρους προϋπολογισμούς, γεγονός που μειώνει τη δυνατότητα αποτίμησης των οικονομικών επιδόσεων ως συνόλου και έχει ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια του συστήματος ελέγχου των δημοσιονομικών μεγεθών.

Σημειώνεται, επίσης, η δυνατότητα του Υπουργείου Οικονομικών να υποβάλλει συμπληρωματικό προϋπολογισμό, όταν οι δαπάνες και τα έσοδα του προϋπολογισμού αποκλίνουν από τις αρχικές εκτιμήσεις, δυνατότητα η οποία μειώνει τη διαφάνεια και περιορίζει την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαδικασία. Άλλα μειονεκτήματα που αναφέρονται είναι η απουσία μεσοπρόθεσμης εστίασης των μεγεθών, η αναποτελεσματική πρόβλεψη των δαπανών, η περιορισμένη αυτονομία και ευελιξία των Υπουργείων στη διαδικασία του προϋπολογισμού, αλλά και η απουσία υποχρέωσής τους να συντάσσουν εκθέσεις δραστηριοτήτων.

7.4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το βασικό κριτήριο της παθολογίας της δημοσιονομικής διαχείρισης έγκειται στη διαφθορά των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος.

Μέχρι σήμερα δεν έχει καταστεί δυνατή η διατύπωση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού που να καλύπτει όλες τις μορφές έκφρασης της διαφθοράς. Η άποψη αυτή γίνεται περισσότερο εμφανής όταν επιχειρήσουμε να μετατοπίσουμε την προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού από το πεδίο της ηθικής και την διαφθορά ως ηθική έκπτωση, στο νομικό επίπεδο και την διαφθορά ως έννοια επάγουσα έννομες συνέπειες (ποινικές κυρώσεις, απαγορεύσεις κλπ). Η νοηματοδότηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου είναι δυσχερής. Οι περιπτώσεις που η διεφθαρμένη συμπεριφορά στοιχειοθετεί ποινικά κολάσιμη πράξη και αποτυπώνεται στην αντικειμενική υπόσταση εγκλημάτων, είναι περιορισμένες. Πρόκειται για τα αδικήματα της δωροδοκίας, της απάτης, της δωροληψίας, της υπεξαίρεσης και της κλοπής. Στις διεθνείς συμβάσεις η ενεργητική και παθητική δωροδοκία των εθνικών ή αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται συνήθως η αρχετυπική μορφή διαφθοράς. Το δίκαιο καταλαμβάνει, λοιπόν, λίγες μόνο εκφάνσεις της διαφθοράς αφήνοντας την οριοθέτηση των υπολοίπων στην ηθική και την δεοντολογία. Έτσι, μπορεί μία διεφθαρμένη συμπεριφορά να είναι ηθικά

αποδοκimasτέα και δεοντολογικά επιλήψιμη, χωρίς όμως να είναι και ποινικά κολάσιμη (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006).

‘Η ηθικολογική προσέγγιση του προβλήματος δημιουργεί άλλοθι αντίδρασης και δυσχεραίνει την αντιμετώπισή του. Η διαφθορά δεν οφείλεται στο γεγονός ότι κάποιος μεμονωμένος κρατικός λειτουργός διαθέτουν μειωμένες ηθικές αντιστάσεις και συνεπώς δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με ηθικές παραινήσεις ή με προσφυγή στην ποινική δικαιοσύνη για τον κολασμό μεμονωμένων επίορκων υπαλλήλων’ (Διέλλας 2008). Τα φαινόμενα διαφθοράς είναι πολύ πιο σύνθετα και συνυφαίνονται με δυσλειτουργίες και ανεπάρκειες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, με απαρχαιωμένα μοντέλα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, με την πολυνομία, την ανορθολογική κατανομή και την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων, με την υποστελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών, και τέλος, με την παγίωση μιας νοσηρής διοικητικής κουλτούρας που τρέφεται από τον κομματισμό, τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία φαλκιδεύοντας την αξιοκρατία και διαρρηγνύοντας τις ίδιες τις βάσεις της δημοκρατίας. Θα μπορούσαμε, μάλιστα, να ισχυριστούμε ότι το ίδιο το πολιτικοδιοικητικό σύστημα γεννά και νομιμοποιεί τη διαφθορά σε τέτοιο βαθμό που δεν θα ήταν υπερβολή να μιλήσουμε ακόμη και για μία κοινωνία που πάσχει από ηθικό έλλειμμα.

Για να έχουμε διαφθορά, κατά τον Καρκάλη (2005), πρέπει να έχουμε φυσικό πρόσωπο που να συμμετέχει στο συνολικό πλέγμα ενεργειών και καταστάσεων που συνιστούν τη διεφθαρμένη συναλλαγή, το οποίο να ενεργεί ως πολιτειακό όργανο με κάποιας μορφής αρμοδιότητα και να αναλαμβάνει δράση κάποιας μορφής, προκειμένου να επιτύχει ένα κατευθυνόμενο αποτέλεσμα. Η συναλλαγή είναι διεφθαρμένη από τη στιγμή που το φυσικό πρόσωπο λαμβάνει ή προσδοκά αντάλλαγμα από την επίτευξη του αποτελέσματος, άσχετα από το αν η πράξη είναι τελικώς παράνομη ή νόμιμη. Το αντάλλαγμα μπορεί να είναι υλικό ή ηθικό (π.χ. εύνοια), μπορεί να είναι υπόσχεση ανταλλάγματος ή απειλή δυσμενών συνεπειών (π.χ. υπηρεσιακών δεινών). Τέλος απαιτείται το τρίτο πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, που υπόσχεται το αντάλλαγμα.. (Στο σημείο αυτό, η διαφθορά αφίσταται της κατάχρησης εξουσίας, που είναι η χρήση δημοσίου αξιώματος για την επιδίωξη προσωπικού οφέλους.)

Όπως επισημάνθηκε και παραπάνω, τα συνηθέστερα ποινικά αδικήματα τα οποία όχι μόνο μπορεί να εντοπίσει το ελεγκτής κατά τον έλεγχό του αλλά να υποπέσει και ο ίδιος σε αυτά είναι η δωροδοκία και η απάτη. Συστατικό της στοιχείο, της διαφθοράς είναι σε κάθε περίπτωση, ο προσπορισμός ωφελημάτων με άμεσο ή έμμεσο τρόπο ο οποίος είναι, άμεσα ή έμμεσα, επιβλαβής για το κοινωνικό σύνολο. Η δωροδοκία στην παθητική της μορφή αναφέρεται κυρίως σε διαδικασίες ανάδειξης αναδόχου συμβάσεως ή στην

παραλαβή του αντικειμένου της σύμβασης. Στην πρώτη περίπτωση, ο δωροδοκηθείς δημόσιος υπάλληλος διατυπώνει ή ερμηνεύει με τέτοιο τρόπο τους όρους της διακήρυξης, ώστε να φωτογραφίζει ή να ευνοεί αντίστοιχα αυτόν που τον δωροδόκησε. Στη δεύτερη περίπτωση, αποδέχεται την προμήθεια ή τις υπηρεσίες αποσιωπώντας τις όποιες πλημμέλειές της. Η απάτη στοιχειοθετείται όταν κάποιος, είτε τρίτος είτε δημόσιος λειτουργός, επικαλούμενος απατηλά μέσα και πλαστά δικαιολογητικά, εμφανίζεται έναντι του δημοσίου ως δικαιούχος χρηματικού ποσού (Σαρμάς, 2006: 237-239).

8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πολλά από τα θέματα που αποτέλεσαν αντικείμενο ανάλυσης στο προηγούμενο κεφάλαιο ισχύουν και για την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως οι πλημμέλειες που σχετίζονται με το είδος και τη φύση του ελέγχου ή τη λειτουργία του ΕΣ. Για λόγους οικονομίας στο παρόν κεφάλαιο τα παραπάνω θέματα δε θα επαναληφθούν. Οι επιπλέον αδυναμίες από τις οποίες πάσχει το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ εξειδικεύονται παρακάτω.

8.1. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β του Σ. και τους νόμους 3060/2002 και 3310/2005 που το εξειδικεύουν, υφίσταται υποχρεωτικός προληπτικός έλεγχος νομιμότητας από το ΕΣ για σχέδια δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών και έργων μεγάλης οικονομικής αξίας, όπου αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο.

Οι πλημμέλειες που συνυφαίνονται με τον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας έγκεινται στα ακόλουθα:

Καταρχήν, ο κοινός νομοθέτης υπάγει στον έλεγχο αυτό τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, και όχι τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, παρά το γεγονός πως η σχετική συνταγματική διάταξη δεν το αποκλείει. Αυτό είναι προβληματικό, αφενός γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση περιβάλλεται συχνά τον μανδύα του ιδιωτικού δικαίου, ακριβώς για να αποφύγει τους δημοσιονομικούς κανόνες και συνακόλουθα τον έλεγχο του ΕΣ και αφετέρου γιατί συμβάλλει στην αποδυνάμωση του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων δαπανών, δημιουργώντας συνθήκες που ευνοούν την ανάπτυξη του γνωστού στη χώρα μας κλίματος των επαναλαμβανόμενων αιτιάσεων για κρατικές σπατάλες, διασπαθίσεις του δημοσίου χρήματος, ατασθαλίες και σκάνδαλα. Και αυτό γιατί η ύπαρξη ελέγχου, ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητά του, είναι από μόνη της ικανή να λειτουργήσει αποτρεπτικά από την πραγματοποίηση μη σύννομων δαπανών.

Η σχετική με τον προσυμβατικό έλεγχο νομοθεσία έχει δύο «κενά»: πρώτον, η ενημέρωση των ενδιαφερομένων για την απόφαση του Κλιμακίου, ώστε να μπορούν να κάνουν ανάκληση ενώπιον του Τμήματος, δεν κατοχυρώνεται επαρκώς και, δεύτερον, η διοίκηση μπορεί να σπεύσει να υπογράψει τη σύμβαση που το Κλιμάκιο έκρινε νόμιμη, έτσι ώστε να καθίσταται άνευ αντικειμένου η ανάκληση ενώπιον του Τμήματος. Επίσης, η προθεσμία που παρέχεται στο Κλιμάκιο για να αποφανθεί είναι ενδεικτική, με αποτέλεσμα να ευνοούνται οι καθυστερήσεις.

Τέλος, το βασικότερο πρόβλημα στη διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου, ο οποίος αφορά συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, εντοπίζεται στην καταστρατήγησή της με τη μέθοδο των κατατμήσεων, οι οποίες απαγορεύονται και οι οποίες γίνονται τελικά αντιληπτές μόνο εκ των υστέρων, κυρίως, δηλαδή, στο στάδιο του κατασταλτικού ελέγχου (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006: 46-48).

8.2. ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΠΟΥ ΕΚΦΕΥΓΟΥΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Η διάθεση των πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ο τρόπος διαχείρισής τους από αυτή έχει οδηγήσει πολύ συχνά στο να γίνεται λόγος για αποκέντρωση της διαφθοράς και κατά συνέπεια για ανάγκη - πέραν της ηθικής θωράκισης, η οποία είναι αμφίβολη στο μέτρο που δεν μπορεί να επιβληθεί δυνάμει μηχανισμών- αποτελεσματικότερου ελέγχου.

Η δυνητική, όμως, και όχι η υποχρεωτική υπαγωγή δήμων, των οποίων ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 5.000 κατοίκους, στον έλεγχο του ΕΣ (με Π.Δ/γμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του υπουργού Εσωτερικών και κατόπιν αίτησης του ενδιαφερόμενου ΟΤΑ α' βαθμού), συνεπάγεται την απουσία ελέγχου για πολλούς δήμους. Η αποδιδόμενη σε μία τέτοια έλλειψη σημασία γίνεται περισσότερη αντιληπτή από το γεγονός της ύπαρξης πολλών δήμων με μικρό πληθυσμό, που όμως διαχειρίζονται μεγάλα χρηματικά ποσά. Τίθεται έτσι, υπό αμφισβήτηση η ορθότητα του πληθυσμιακού κριτηρίου υπαγωγής στον έλεγχο και αναδεικνύεται η αναγκαιότητα υιοθέτησης ενός κριτηρίου λιγότερο θεωρητικού που θα ερείδεται οπωσδήποτε στο ύψος των διαχειριζόμενων κατ' έτος εσόδων (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006: 49).

8.3. ΕΠΙΛΥΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΥΠΟΥΡΓΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΑΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΔΙΑΤΑΚΤΗ / ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΚΑΙ ΣΕ ΥΔΕ

Η διαδικασία που ακολουθείται στην περίπτωση που ανακύψει δημοσιονομική διαφορά ανάμεσα σε ΥΔΕ και σε κάποιον δευτεροβάθμιο ΟΤΑ ως φορέα υλοποίησης της δαπάνης, με την υποβολή του φακέλου από την ΥΔΕ συνοδευόμενο από έκθεσή της στην αρμόδια Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία μεριμνά για την επίλυση της διαφοράς από τον Υπουργό Οικονομικών ή εξουσιοδοτημένο όργανό του, τουλάχιστον σε επίπεδο προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης (σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 Π.Δ/τος 151/1998), αναλύθηκε διεξοδικά στο σχετικό κεφάλαιο.

Η προβληματική που εγείρει, ωστόσο, εντοπίζεται στη νοοτροπία που επικαλείται την αυξημένη νομιμοποίηση του Νομάρχη, -βρίσκοντας ως αιτιολογικό έρεισμα την άμεση ανάδειξή του - και την ικανοποίηση μιας ιδιάζουσας έννοιας τοπικού συμφέροντος, ως άλλοθι για την παράκαμψη των κανόνων και την παραβίαση της νομιμότητας. Πρόκειται για αρκετά ισχυρή και παγιωμένη νοοτροπία ικανή να ασκεί σοβαρές πιέσεις στη διαμόρφωση των υπουργικών κρίσεων επί αναφυόμενων δημοσιονομικών διαφορών. Εξάλλου, το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, δεν είναι κομματικά αποστασιοποιημένη, υποκρύπτει ένα πλέγμα σχέσεων μεταξύ αυτής και της Κεντρικής Εξουσίας, η ισχύς ή χαλαρότητα του οποίου σημαίνει ενδεχομένως και αντίστοιχα, περισσότερο ή λιγότερο προνομιακό χειρισμό των θεμάτων που άπτονται των νομαρχιακών δαπανών.

8.4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΝΑ ΑΠΟ ΥΔΕ ΣΕ ΠΡΩΤΟ ΚΑΙ ΤΕΛΕΥΤΑΙΟ ΒΑΘΜΟ

Το γεγονός της καθιέρωσης, για ένα μεγάλο αριθμό δαπανών, δύο βαθμίδων ελέγχου εξασφαλίζει, κατά μία άποψη, σε μεγαλύτερο βαθμό, τη νομιμότητα στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Αναντίρρητα, όμως συνεπάγεται και επιπλέον κόστος και γραφειοκρατία στο σύστημα. Η πολλαπλότητα, εξάλλου, των ελεγκτικών σωμάτων, έχει βρεθεί συχνά στο στόχαστρο κριτικής, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες, που, όπως αναφέραμε, έχει ως συνέπεια διαφορετικούς χειρισμούς για ανάλογες ή ακόμη και ίδιες

υποθέσεις. Εξάλλου, στο κεφάλαιο, που αποκρυσταλλώθηκαν οι αρχές που διέπουν το σύγχρονο έλεγχο, αναδύθηκαν ως σημαντικές έννοιες πέραν του εξαντλητικού ελέγχου και της πολλαπλότητας των ελέγχων, όπως η ποιότητα και το είδος του ελέγχου.

Σύμφωνα με τα παραπάνω η ύπαρξη μόνο του εσωτερικού ελεγκτικού οργάνου και μίας μοναδικής βαθμίδας προληπτικού ελέγχου για τις δαπάνες των ΝΑ θα ήταν αρκετή, αν ο διενεργούμενος από τις ΥΔΕ έλεγχος είχε κάποια από τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου ελέγχου που θα του προσέδιδαν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Πρόκειται, όμως, για παραδοσιακό δημοσιονομικό έλεγχο με όλες τις αδυναμίες που αυτό συνεπάγεται. Οι τελευταίες εντείνονται αν λάβουμε υπόψη μας και το γεγονός ότι ο προβλεπόμενος κατασταλτικός έλεγχος από το ΕΣ αποτελεί ως επί το πλείστον θεωρητική απλά δυνατότητα, που σπάνια ενεργοποιείται. Το τελευταίο, ειδικά, μεταφράζεται στη συνείδηση του ελεγχόμενου ως απουσία δικαστικού ελέγχου αφήνοντας αρκετά περιθώρια καταχρήσεων, οι οποίες, δεδομένης της έλλειψης ουσιαστικού ελέγχου, δύσκολα εντοπίζονται.

Στον πίνακα που ακολουθεί εμφανίζονται οι απορρίψεις δαπανών ΝΑ από τις ΥΔΕ κατά το έτος 2008.

ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ				
ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΔΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2008				
A/A	ΝΟΜΟΙ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ & ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗ-ΘΕΙΣΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ %
1	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	53.220.197,39	343.739,45	0,65
2	ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	16.330.420,72	51.338,19	0,31
3	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	17.984.699,47	140.289,19	0,78
4	ΑΡΤΑΣ	22.729.347,59	3.633,93	0,02
5	ΑΘΗΝΩΝ	95.563.111,45	6.193,15	0,01
6	ΠΕΙΡΑΙΑ	78.360.571,15	2258.127,54	0,33
7	ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	69.249.514,97	2.165.377,00	3,13
8	ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	36.647.082,68	108.452,59	0,30
9	ΑΧΑΪΑΣ	66.235.851,80	8.347,28	0,01
10	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	54.461.245,79	64.009,28	0,26

11	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	24.091.940,74	513,64	0,00
12	ΔΡΑΜΑΣ	33.915.710,99	26.130,42	0,08
13	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	45.410.291,38	5.547,23	0,01
14	ΕΒΡΟΥ	37.637.422,55	20.795,52	0,06
15	ΕΥΒΟΙΑΣ	50.824.084,84	147.009,85	0,29
16	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	12.704.466,34	49.179,89	0,39
17	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	10.022.047,62	105.279,23	1,05
18	ΗΛΕΙΑΣ	34.170.878,61	79.478,86	0,23
19	ΗΜΑΘΕΙΑΣ	28.284.383,56	58.350,86	0,21
20	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	44.105.268,32	289.572,78	0,66
21	ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	19.488.360,09	5.358,88	0,03
22	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	164.195.933,27	2.695.339,19	1,64
23	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	61.989.564,22	864,91	0,00
24	ΚΑΒΑΛΑΣ	36.395.807,12	298.630,46	0,82
25	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	38.059.910,18	28.709,36	0,08
26	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	25.852.202,92	600.750,34	2,32
27	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	12.491.918,28	221.200,36	1,77
28	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	16.562.971,23	177.344,38	1,07
29	ΚΙΛΚΙΣ	20.441.544,29	49.527,38	0,24
30	ΚΟΖΑΝΗΣ	61.382.424,00	10817,93	0,00
31	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	22.408.359,95	309.396,79	1,38
32	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	27.308.180,73	11.058,31	0,04
33	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	11.434.836,12	23.161,59	0,20
34	ΛΑΡΙΣΑΣ	58.341.758,57	23.775,54	0,04
35	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	13.666.837,79	22.341,64	0,17
36	ΛΕΣΒΟΥ	38.525.624,33	2.725,08	0,06
37	ΛΕΥΚΑΔΟΣ	15.108.568,76	718,75	0,00
38	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	48.096.736,71	163.990,75	0,39
39	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	33.615.103,40	117.287,95	0,35
40	ΞΑΝΘΗΣ	29.583.766,83	44.027,29	0,15
41	ΠΕΛΛΑΣ	28.308.833,42	1.732.544,24	06,12
42	ΠΙΕΡΙΑΣ	31.146.674,84	796,43	0,00
43	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	17.126.589,50	1.200,11	0,01
44	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	10.674.774,78	12.378,86	0,12
45	ΡΟΔΟΠΗΣ	25.654.690,58	17.356,07	0,07

46	ΣΑΜΟΥ	7.078.502,81	8.488,44	0,12
47	ΣΕΡΡΩΝ	38.867.339,57	106.554,62	0,27
48	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	38.151.308,61	63.606,95	0,17
49	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	38.708.228,52	440.587,39	1,14
50	ΦΛΩΡΙΝΗΣ	25.646.553,00	35.317,43	0,14
51	ΦΩΚΙΔΑΣ	14.676.374,00	182.572,05	1,24
52	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	38.115.704,24	322.388,04	0,85
53	ΧΑΝΙΩΝ	28.082.401,60	51.034,96	0,18
54	ΧΙΟΥ	29.068.422,39	171.339,60	0,59
55	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΣ ΤΟ- ΜΕΑΣ ΑΝΑΤ ΑΘΗΝΑΣ	40.438.034,	30.464,14	0,08
56	ΝΟΜΑΡΧ. ΤΟΜΕΑΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ	48.395.604,98	1.080.085,80	2,23
57	ΝΟΜΑΡΧ. ΤΟΜΕΑΣ ΝΟΤΙΑΣ ΑΘΗΝΑΣ	43.5.03.027,96	0,00	0,00
ΣΥΝΟΛΟ		2..60.541.747,59	13.009.108,48	0,63

Πίνακας 6: Δαπάνες ΝΑ ελεγχόμενες από ΥΔΕ κατά το έτος 2008

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Οικονομικών – ΓΛΚ – Δ26η Συντονισμού Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων, Επεξεργασία Στοιχείων ΥΔΕ (2009: 29-30)

Το ποσό απορρίψεων μη νόμιμων δαπανών από τις ΥΔΕ, παρότι αποτελεί ένα μικρό ποσοστό σε σχέση με τις συνολικά ελεγχόμενες δαπάνες, δεν αντανakλά ευθέως την αξία του επιτελούμενου ελεγκτικού έργου, αφού δε συνεκτιμάται αφενός ο αποτρεπτικός χαρακτήρας των ασκούμενων ελέγχων και η αντίστοιχη ενίσχυση της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων προς τους διαχειριστικούς κανόνες, αφετέρου η μεταφορά προς τους φορείς γνώσεων και εμπειρίας για την ορθολογικότερη διαχείριση των πιστώσεων του προϋπολογισμού τους.

9. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ)

9.1. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕ ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗ ΧΡΗΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων – Τμήμα Εγγυήσεων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων αποσκοπεί να επιτύχει του γενικούς στόχους που αναφέρονται στα άρθρα 158 και 160 της Συνθήκης.

Τα ως άνω χρηματοδοτικά όργανα συμβάλλουν με διαφορετικό τρόπο το καθένα στην επίτευξη στόχων για την προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών, τη στήριξη της κοινωνικής ανασυγκρότησης περιοχών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, καθώς και τη στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης (Σακκάς, 2003: 2-12).

Η διαχείριση εκ μέρους της χώρας μας τεράστιων κοινοτικών κονδυλίων για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων συνυφάινεται με την ανάγκη αποτελεσματικού, συνεκτικού και συντονισμένου ελέγχου, σύμφωνα, εξάλλου, και με το άρθρο 280 της Συνθήκης -βάσει του οποίου τα κράτη μέλη λαμβάνουν για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της κοινότητας τα ίδια μέτρα που λαμβάνουν για τη διαφύλαξη των δικών τους οικονομικών συμφερόντων- αλλά και του Κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου (που αντικατέστησε τον Κανονισμό 1260/99).

Στο πλαίσιο αυτό, της ανάγκης εκπλήρωσης των δεσμεύσεων του ως άνω Κανονισμού, ψηφίστηκε ο Ν. 3614/2008 για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Προς υλοποίηση των υποχρεώσεων που απέρρεαν από τον προηγούμενο Κανονισμό 1260/99 είχε ψηφιστεί, αντίστοιχα, ο Ν. 2860/2000, για τη διαχείριση και την παρακολούθηση προγραμμάτων που εντάσσονται στο Γ' ΚΠΣ. Και στα δύο θεσμικά πλαίσια προβλέπεται η

σύσταση πολυεπίπεδων συστημάτων ελέγχου των δαπανών, όπως είδαμε στο σχετικό κεφάλαιο, με στόχο την εισαγωγή εγγυήσεων χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και με την υποχρέωση της τεκμηρίωσης και απόδειξης των συγχρηματοδοτούμενων από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους δαπανών.

Η επιτυχία της εναρμόνισης του ελληνικού νομικού πλαισίου με τις επιταγές του κοινοτικού διαφαίνεται ενδεικτικά από τα παρακάτω:

Ο Ν. 3614/2008, κατ' εφαρμογή του άρθρου 66 του Κανονισμού, καθορίζει επαρκώς τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, την πιστοποίηση των δαπανών, την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση των παρατυπιών και των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και ορθή υλοποίηση των ΕΠ.

Επίσης, προσδιορίζει, σε εφαρμογή του άρθρου 59 του Κανονισμού, τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ, τις αρμοδιότητες των ενδιαφερόμενων φορέων στους τομείς της διαχείρισης και του ελέγχου, την κατανομή αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο κάθε φορέα, διαδικασίες ικανές να διασφαλίζουν την ορθότητα και την κανονικότητα των δαπανών που δηλώνονται στο πλαίσιο του ΕΠ, αξιόπιστα συστήματα λογιστικής παρακολούθησης και σύνταξης οικονομικών εκθέσεων σε ηλεκτρονική μορφή, ρυθμίσεις για το λογιστικό έλεγχο της λειτουργίας των συστημάτων, συστήματα και διαδικασίες για την εξασφάλιση επαρκούς διαδρομής ελέγχου, διαδικασίες υποβολής εκθέσεων και παρακολούθησης σχετικά με παρατυπίες και με την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

9.2. Η ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ – ΕΧΕΓΓΥΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση έχει ως στόχο τη βελτιστοποίηση της κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού στα ΕΠ και τη βελτίωση της ποιότητας του προγραμματισμού. Προσδιορίζει και εκτιμά τις ανισότητες, τα κενά και τις δυνατότητες ανάπτυξης, τους προς επίτευξη στόχους, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τους

ποσοτικοποιημένους στόχους, τη συνέπεια, εάν απαιτείται, της προτεινόμενης στρατηγικής για την περιφέρεια, την κοινοτική προστιθέμενη αξία, το βαθμό κατά τον οποίον έχουν ληφθεί υπόψη οι κοινοτικές προτεραιότητες, τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού και την ποιότητα των διαδικασιών για την υλοποίηση, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την οικονομική διαχείριση.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση που πραγματοποιεί η Επιτροπή για κάθε στόχο σε στενή συνεργασία με το κράτος μέλος και τις Διαχειριστικές Αρχές παράγει το απαραίτητο feedback για τον επανακαθορισμό της πολιτικής στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μέσα από τον προσδιορισμό των παραγόντων επιτυχίας ή αποτυχίας της υλοποίησης των ΕΠ.

9.3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΕΔΕΛ

9.3.1. ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΠΤΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΤΗΣ ΕΔΕΛ (ΑΡΧΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ)

Η αποστολή της ΕΔΕΛ (Αρχή Ελέγχου κατά το Ν. 3614/2007), όπως αναπτύχθηκε και στο σχετικό κεφάλαιο, συνίσταται στην άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου στις παρεμβάσεις (επιχειρησιακά προγράμματα και έργα), οι οποίες χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους και πόρους του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω του ΠΔΕ και στη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά τη διαχείριση των σχετικών κονδυλίων, με τη διενέργεια ελέγχου των συστημάτων διαχείρισης των Διαχειριστικών Αρχών και της Αρχής Πληρωμής (Αρχή Πιστοποίησης) καθώς και των δαπανών των Τελικών Δικαιούχων.

Σύμφωνα με την Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών και των αποτελεσμάτων του δημοσιονομικού ελέγχου για το οικονομικό έτος 2008, που πραγματοποίησε η Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (2009: 47 & 55-61), κατά το εν λόγω έτος, είχαν προγραμματιστεί 113 ελεγκτικές αποστολές οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στο σύνολό τους, με ελάχιστες αποκλίσεις στο πλήθος και το είδος. Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκαν ογδόντα έξι (86) έλεγχοι

συστήματος (79 στα Διαρθρωτικά Ταμεία, 7 στο Ταμείο Συνοχής) και είκοσι επτά (27) δειγματοληπτικοί έλεγχοι πράξεων (19 των Διαρθρωτικών Ταμείων και 8 του Ταμείου Συνοχής). Να υπογραμμίσουμε ότι το έτος 2008, αποτελεί ένα μεταβατικό έτος και περιλαμβάνει αποτελέσματα ελέγχου τόσο με την διαδικασία του Ν. 2860/2000 όσο και με αυτή του Ν. 3614/2008.

Προκειμένου, η ΕΔΕΛ να ανταποκριθεί στις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποφάσισε να προσδιορίσει ως βάση για τον υπολογισμό των ελεγχθεισών δαπανών τις καταχωρημένες στο ΟΠΣ δαπάνες που κατά το χρόνο διεξαγωγής του ελέγχου είχαν περιληφθεί σε αίτημα πληρωμής προς την ΕΕ (με εξαίρεση τις ελεγχθείσες δαπάνες του ΕΚΤ).

Με τις παραδοχές αυτές ακολουθεί η παρουσίαση, υπό μορφή πινάκων¹, των οικονομικών στοιχείων του έτους 2008, αλλά και της περιόδου 1-1-2000 έως 31-12-2008 χάριν μεθοδολογικής συνέπειας και συγκρισιμότητας.

ΕΛΕΓΧΟΙ ΕΔΕΛ ΕΤΟΥΣ 2008 ΑΝΑ ΤΑΜΕΙΟ, ΔΗΛΩΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΤΗΝ ΕΕ, ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ, ΜΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ						
	ΤΑΜΕΙΟ	ΔΗΛΩΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΕΤΟΥΣ 2008	ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΕΤΟΥΣ 2008	ΜΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΕΤΟΥΣ 2008	ΕΛΕΓΧΘΕΙΣ ΕΣ/ΔΗΛΩΘΕΙ ΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΕΤΟΥΣ 2008 %	ΜΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ/ ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)	(6)=(4)/(3)
Α	ΕΤΠΑ	2.979.488.567,99	294.733.210,38	5.322.133,61	9,89%	1,81%
Β	ΕΚΤ	929.684.018,30	43.221.500,45	11.645,11	4,65%	0,03%
Γ	ΕΓΤΠΕ/Π	592.211.358,56	47.224.639,13	2.099.135,60	7,97%	4,45%

¹ Για τους ελέγχους των πράξεων στα Ταμεία ΕΤΠΑ, ΕΓΤΠΕ/Π, ΧΜΠΑ και Ταμείο Συνοχής ως ελεγχθείσες δαπάνες λογίζονται οι Δηλωθείσες Δαπάνες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ειδικά, για το ΧΜΠΑ και το Ταμείο Συνοχή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή δηλώνεται και η Ιδιωτική Συμμετοχή. Για τους ελέγχους των πράξεων στο ΕΚΤ ως ελεγχθείσες δαπάνες λογίζονται οι καταχωρηθείσες στο ΟΠΣ.

Στη στήλη (4) ως μη επιλέξιμες δαπάνες αποτυπώνονται οι δαπάνες που κρίθηκαν μη επιλέξιμες μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας αντιρρήσεων.

Οι δηλωθείσες δαπάνες προέρχονται από στοιχεία της Αρχής Πληρωμής, ενώ οι ελεγχθείσες από στοιχεία της ΕΔΕΛ.

Δ	ΧΜΠΑ	27.961.637,34	1.559.934,36	0	5,58%	0,00%
E	ΤΑΜΕΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ	638.096.355,08	277.463.212,86	2.956.351,14	43,48%	1,07%
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		5.167.441.937,27	664.202.497,18	10.389.265,46	12,85%	1,56%

Πίνακας 7: Έλεγχοι ΕΔΕΛ 2008

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Οικονομικών – ΓΛΚ – Δ26η Συντονισμού Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων, Επεξεργασία Στοιχείων ΥΔΕ (2009: 56)

ΕΛΕΓΧΟΙ ΕΔΕΛ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1-1-2000 Έως 31-12-2008 ΑΝΑ ΤΑΜΕΙΟ, ΔΗΛΩΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΤΗΝ ΕΕ, ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ				
	ΤΑΜΕΙΟ	ΔΗΛΩΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΕΛΕΓΧΘΕΙΣΕΣ/ΔΗΛΩΘΕΙΣΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ %
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)
A	ΕΤΠΑ	20.437.766.619,06	3.287.655.755,83	16,09%
B	ΕΚΤ	5.760.485.691,15	403.330.053,84	7,00%
Γ	ΕΓΤΠΕ/Π	3.346.253.610,32	265.817.020,04	7,94%
Δ	ΧΜΠΑ	326.761.794,48	21.366.480,90	6,54%
E	ΤΑΜΕΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ	3.327.604.817,89	1.200.314.049,43	36,07%
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		33.198.872.532,90	5.178.483.360,04	15,60%

Πίνακας 8: Έλεγχοι ΕΔΕΛ 2000-2008

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Οικονομικών – ΓΛΚ – Δ26η Συντονισμού Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων, Επεξεργασία Στοιχείων ΥΔΕ (2009: 57)

9.3.2. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΟΠΩΣ ΠΡΟΚΥΠΤΟΥΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ ΤΗΣ ΕΔΕΑ ΚΑΤΑ ΤΟ ΈΤΟΣ 2008

Αναφορικά με τον έλεγχο συστημάτων, η ΕΔΕΑ υλοποίησε το ελεγκτικό της πρόγραμμα έχοντας ως πρωταρχικό μέλημα την επαλήθευση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου. Η εικόνα που αποκομίζεται, για το έτος 2008, συντίθεται κατά κύριο λόγο από επανελέγχους στα συστήματα των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης (ΕΥΔ) (έλεγχοι follow up), προκειμένου να διαπιστωθεί εκ του σύνεγγυς η συμμόρφωση σε εκκρεμείς συστάσεις προγενέστερων ελέγχων, άρα και η επέλευση βελτιώσεων στα συστήματα. Τα ευρήματα αποτελέσαν έναυσμα για τη λήψη διορθωτικών μέτρων.

Από τους ελέγχους που διενεργήθηκαν στη ΔΑ του ΚΠΣ και σε ορισμένες ΕΥΔ, βάσει των απολογιστικών στοιχείων που προσκομίστηκαν, εντοπίστηκαν αποκλίσεις μεταξύ ΕΥΔ ως προς το βαθμό υλοποίησης των ετήσιων προγραμμάτων επιτόπιων ελέγχων και επιθεωρήσεων (άρθρο 4 Κανονισμού 438/01). Στο σημείο αυτό υπογραμμίζεται, ωστόσο, ότι τόσο η ανάδειξη και ενεργοποίηση εντός του 2008 του ιδιώτη αναδόχου, ο οποίος συνεπικουρεί την Αρχή Πληρωμής στη διενέργεια ελέγχων σε Τελικούς Δικαιούχους και σε έργα συγχρηματοδοτούμενα από το ΕΤΠΑ, όσο και εκείνη του Εξειδικευμένου Συμβούλου Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ) αναμένεται να λειτουργήσει αντισταθμιστικά, συμβάλλοντας στην κάλυψη του ποσοτικού ελλείμματος ως προς τη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων και επιθεωρήσεων του άρθρου 4 του ως άνω Κανονισμού. Ειδικά, όσον αφορά τον ΕΣΠΕΛ, με βάση τη διακήρυξη του σχετικού διαγωνισμού, υπολογίζεται ότι θα πραγματοποιηθούν τουλάχιστον 2.000 ποιοτικοί έλεγχοι σε δημόσια έργα υποδομών, οι οποίοι, λόγω της φύσης τους (μακροσκοπικοί έλεγχοι φυσικού αντικείμενου) δύνανται να εξομοιωθούν με επιτόπιες επιθεωρήσεις στις εν λόγω πράξεις. Εντούτοις, από το συστημικό έλεγχο στην Αρχή Πληρωμής που διενεργήθηκε από την ΕΔΕΑ, διαπιστώθηκε ήδη σοβαρή καθυστέρηση στην εκτέλεση του πρώτου προγράμματος ελέγχων του ΕΣΠΕΛ (Οκτώβριο 2008-Ιανουάριος 2009).

Ο έλεγχος της συμμόρφωσης των συστημάτων με τις απαιτήσεις και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέδειξε περιπτώσεις πλημμελούς άσκησης του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των διαδικασιών δημοπράτησης εκ μέρους μιας ΕΥΔ.

Οι έλεγχοι στα συστήματα των Τελικών Δικαιούχων δεν εντόπισαν γενικά κρίσιμα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα. Σε μεμονωμένες περιπτώσεις, ωστόσο, τεκμηριώθηκαν επιμέρους διαχειριστικές αδυναμίες κατά το στάδιο ένταξης ή υλοποίησης των πράξεων (Εκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών και των αποτελεσμάτων του δημοσιονομικού ελέγχου για το οικονομικό έτος 2008, Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, 2009: 47-61).

9.3.3. ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΑ ΔΙΕΘΝΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ – ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΕΝΑΝΤΙ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΑΜΙΓΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΕΘΝΙΚΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΕΡΓΩΝ ΤΟΥ ΠΔΕ

Με τη Στρατηγική Ελέγχου της, η ΕΔΕΛ, σε όλες τις διαδικασίες που ακολουθεί σε κάθε φάση του ελέγχου, λαμβάνει υπόψη διεθνώς αποδεκτά ελεγκτικά πρότυπα και ειδικότερα: τα πρότυπα του International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)², τις Ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές εφαρμογής των ελεγκτικών προτύπων του INTOSAI (European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards), τα πρότυπα International Standard on Auditing (ISA), τα Ελεγκτικά Πρότυπα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (European Court of Auditors – ECA) καθώς και τα Ελληνικά Ελεγκτικά Πρότυπα της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων (Αρ. Απόφασης ΕΛΤΕ 483, ΦΕΚ 1589/22-10-2004).

² Διεθνής οργάνωση, το INTOSAI, ακρωνύμιο στην αγγλική από τις λέξεις Διεθνής Οργάνωση Ανωτάτων Ελεγκτικών Θεσμών (International Organisation of the Supreme Audit Institutions), που λειτουργεί ως σωματειακή ένωση των ανωτάτων θεσμών δημοσιονομικού ελέγχου, εξυπηρετούμενο γραμματειακά από το αυστριακό ΕΣ. Παράλληλα με το INTOSAI, λειτουργούν περιφερειακές ανά ήπειρο σωματειακές ενώσεις των ελεγκτικών θεσμών. Στην Ευρώπη, το EUROSAI, συστήθηκε το 1990 και έχει αναπτύξει μία ιδιαίτερη δραστηριότητα στο χώρο προετοιμασίας ελεγκτικών προτύπων, προσδίδοντας στον δημοσιονομικό έλεγχο μία τάση διεθνοποίησής του, με την έννοια της ομογενοποίησης των ελεγκτικών προτύπων και τυποποιήσεων των επαγγελματικών προσόντων του δημοσιονομικού ελεγκτή.

Ο διενεργούμενος από την ΕΔΕΛ έλεγχος, υπακούοντας στη λογική του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου (δειγματοληπτικός, επιτόπιος, ουσιαστικός έλεγχος), συνιστά εγγύο ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης και υπερέχει έναντι του συστήματος ελέγχου των αμιγώς χρηματοδοτούμενων από εθνικούς πόρους έργων. Οι δύο βασικές παράμετροι που νοηματοδοτούν το τελευταίο, αφενός, δηλαδή, η διενέργεια a posteriori ελέγχου από τις ΥΔΕ και το ΕΣ και αφετέρου η απουσία επιτόπιου και ουσιαστικού ελέγχου, υποθάλλουν την αποτελεσματικότητά του στο μέτρο που παρέχουν την ευχέρεια στον ελεγχόμενο, ο οποίος έχει ήδη εκταμιεύσει το δημόσιο χρήμα, να μην υπακούει στις αξιώσεις του ελεγκτή κατά το στάδιο του ελέγχου νομιμότητας.

9.4. ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ, ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Θεσμικά το σύστημα ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων διαθέτει αρκετές ασφαλιστικές δικλείδες, μία από τις οποίες αποτελεί, όπως είδαμε και παραπάνω, η εναρμόνισή του με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

Ωστόσο, αρκετά προβλήματα αναφέρονται κατά την διεξαγωγή του εν λόγω ελέγχου, τα οποία συνυφαίνονται κυρίως με τον προγραμματισμό του ελέγχου (ασαφείς στόχοι, κακός χρονοπρογραμματισμός κλπ.) καθώς και με την ελλιπή προετοιμασία και κατάρτιση των ελεγκτών. Στις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος ελέγχου εμπίπτουν, επίσης, η πληθώρα των κατηγοριών πράξεων και των τελικών δικαιούχων των συγχρηματοδοτούμενων έργων, το δύσχρηστο και δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο (πχ απουσία ενιαίων και τυποποιημένων προδιαγραφών εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης των έργων), αλλά και η πολλαπλότητα των ελεγκτικών οργάνων στο βαθμό που προσδίδει στη διαδικασία μεγαλύτερη ασάφεια και πολυπλοκότητα.

Ο κίνδυνος, όμως, να μην εντοπισθούν κατά το έλεγχο στοιχεία, τα οποία είναι σημαντικά, αντικανονικά ή ανακριβή είναι δυνατόν να αποδοθεί όχι μόνο στην ύπαρξη πολύπλοκων κοινοτικών κανονισμών ή εθνικών κανόνων, που διέπουν την πράξη (παρανόηση, παρερμηνεία ή απλό σφάλμα στην εφαρμογή τους) και στην πληθώρα πράξεων, που διαχειρίζεται ένας φορέας υλοποίησης, αλλά και στον τύπο της πράξης

(αυξημένος εγγενής κίνδυνος για κάποιους τύπους πράξεων, όπως οι επιδοτήσεις), στη νομική μορφή του Τελικού Δικαιούχου και στο διαθέσιμο προσωπικό του Τελικού Δικαιούχου (πολύαριθμο, εποχικό και με ελλιπή κατάρτιση προσωπικό) (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Δεκέμβριος 2002, Εγχειρίδιο Ελέγχου και Ελεγκτικά Πρότυπα για το Γ ΚΠΣ).

Πρέπει, επίσης, να υπογραμμίσουμε το άρθρο 10 κεφ. 4 του Κανονισμού 438/2001 της Επιτροπής, σύμφωνα με το οποίο θεσπίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να διοργανώνουν ελέγχους σχετικούς με ενέργειες των διαρθρωτικών ταμείων στη βάση ενός κατάλληλου δείγματος. Αν και τα κριτήρια καθορισμού του δείγματος προσδιορίζονται με σαφήνεια, το γεγονός ότι τα ελεγκτικά όργανα του β' και γ' επιπέδου εδρεύουν στην Πρωτεύουσα (Αρχή Πιστοποίησης και ΕΔΕΛ) μεταφράζεται πολύ συχνά ως εξαίρεση πολλών έργων, που δεν πραγματοποιούνται σε κεντρικό επίπεδο, από τον επιτόπιο έλεγχο της ΕΔΕΛ.

Τη σημαντικότερη, όμως, αδυναμία του συστήματος ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων έργων, θα την αναζητήσουμε στον υπερβάλλοντα ζήλο που επιδεικνύεται από τα όργανα που διεξάγουν τον έλεγχο να επιτύχουν μία κατά το δυνατόν μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, στο όνομα της οποίας είναι διατεθειμένοι να παρακάμψουν, άλλοτε ευκαταφρόνητες, άλλοτε όμως και σημαντικές παρατυπίες.

10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

10.1. ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ

Στις προηγούμενες ενότητες αναλύθηκαν ενδελεχώς, τόσο το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας, όσο και το ιδεατό πλαίσιο ελέγχου και προσδιορίστηκαν σαφώς οι μεταξύ τους αποκλίσεις.

Τις αδυναμίες από τις οποίες πάσχει το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, και οι οποίες αποτέλεσαν αυτοτελή κεφάλαια στην παρούσα μελέτη, συνοψίζουμε στα εξής:

Το δίκαιο που διέπει το δημοσιονομικό μας σύστημα, περιλαμβάνοντας καταρχήν τις γενικές διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 72, 73, 75, 80, 102 - 104) που έχουν άμεση ή έμμεση σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση και αποτελούν το πλαίσιο στο οποίο προσαρμόζονται και οι ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη στο χώρο του δημοσιονομικού δικαίου, χαρακτηρίζεται από έντονο πληθωρισμό νόμων. Αποσπασματικές και διάσπαρτες διατάξεις στοιχειοθετούν ένα δαιδαλώδες και περιπλεκόμενο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο συμπληρώνεται, σε επίπεδο ερμηνείας δικαίου, από τη νομολογία του ΕΣ. Οι συχνά αντιφατικές κρίσεις του τελευταίου, επί ανάλογων μάλιστα ζητημάτων, οι διαφορετικοί χειρισμοί Επιτρόπων, αλλά και το πολύπλοκο και δύσχρηστο νομοθετικό πλαίσιο φανερώνουν ένα ασυνάρτητο και περιπλεκόμενο πεδίο νομοθετικών ερμηνειών και εφαρμογών, ικανό να απειλήσει την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών ελεγκτικών μηχανισμών αλλά και να κλονίσει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου απέναντι στα ελεγκτικά όργανα.

Ο προληπτικός έλεγχος, με έναν ρόλο που συρρικνώνεται, αφενός, στη διαπίστωση της κανονικότητας των ενταλμάτων πληρωμής και στη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκείμενων σε αυτά πράξεων, αφετέρου, στις δαπάνες περιορισμένου αριθμού φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα, δεν αποτελεί πλήρη έλεγχο υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, καταλήγει δε, σε ένα τυπικό εργαλείο, παροπλισμένο στις υπηρεσίες της γραφειοκρατίας. Η αδρανοποίηση της διενέργειας επιτόπιου ουσιαστικού ελέγχου είναι η

αχίλλειος πτέρνα του συστήματος και ενδεχομένως το βολικό άλλοθι στην εθελουφλία πραγματοποίησης μη σύννομων δαπανών.

Η υποστελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών, όπως επίσης και η έλλειψη ενός μηχανογραφικού συστήματος που θα διασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαδικασία ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για την αποδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου.

Αναφορικά με τη διαδικασία σύνταξης του προϋπολογισμού εντοπίζονται προβλήματα που έγκεινται στον κατακερματισμό του προϋπολογισμού σε πολλούς επί μέρους, γεγονός που μειώνει τη δυνατότητα αποτίμησης των οικονομικών επιδόσεων ως συνόλου και έχει ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια του συστήματος ελέγχου των δημοσιονομικών μεγεθών. Επιπλέον, υπογραμμίζονται η απουσία κατηγοριοποίησης των δαπανών ανά πρόγραμμα ή δραστηριότητα, όπως γίνεται στις δημόσιες επενδύσεις, η ελλιπής κατά το παρελθόν καταγραφή των αμυντικών δαπανών κα.

Επίσης, ο εφαρμοζόμενος προϋπολογισμός κονδυλίων, που συνιστά τον αντίποδα του προϋπολογισμού προγραμμάτων, δε συμβάλλει στην υγιή δημοσιονομική διαχείριση, χωλαίνει, δε, στο μέτρο που δεν απεικονίζει με σαφήνεια τις πολιτικές και τις δράσεις που χρηματοδοτούνται, καθώς και τους φορείς που τις υλοποιούν, γεγονός που συνεπάγεται τη μη επαρκή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγονται από τις δημόσιες πολιτικές.

Στον υποχρεωτικό προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το ΕΣ του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β του Σ. και των νόμων 3060/2002 & 3310/2005 που το εξειδικεύουν, για σχέδια δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών και έργων μεγάλης οικονομικής αξίας, δεν υπάγονται τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Αυτό είναι προβληματικό, αφενός γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση περιβάλλεται συχνά τον μανδύα του ιδιωτικού δικαίου, ακριβώς για να αποφύγει τους δημοσιονομικούς κανόνες και συνακόλουθα τον έλεγχο του ΕΣ και αφετέρου γιατί συμβάλλει στην αποδυνάμωση του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων δαπανών, δημιουργώντας συνθήκες που ευνοούν την ανάπτυξη του γνωστού στη χώρα μας κλίματος των επαναλαμβανόμενων αιτιάσεων για κρατικές σπατάλες, διασπαθίσεις του δημοσίου χρήματος, ατασθαλίες και σκάνδαλα.

Η δυνητική και όχι η υποχρεωτική υπαγωγή δήμων, των οποίων ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 5.000 κατοίκους, στον έλεγχο του ΕΣ, συνεπάγεται τη μη υπαγωγή στον έλεγχο πολλών δήμων με μικρό πληθυσμό, που όμως διαχειρίζονται μεγάλα χρηματικά

ποσά και θέτει υπό αμφισβήτηση την ορθότητα του πληθυσμιακού κριτηρίου υπαγωγής στον έλεγχο.

Το βασικότερο, ίσως, κριτήριο της παθολογίας της δημοσιονομικής διαχείρισης έγκειται στη διαφθορά των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος. Τα φαινόμενα διαφθοράς, βέβαια, είναι πολύ πιο σύνθετα και συνυφαίνονται με δυσλειτουργίες και ανεπάρκειες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, με απαρχαιωμένα μοντέλα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, με την πολυνομία, την ανορθολογική κατανομή και την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων, με την υποστελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών, και τέλος, με την παγίωση μιας νοσηρής διοικητικής κουλτούρας που τρέφεται από τον κομματισμό, τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία φαλκιδεύοντας την αξιοκρατία και διαρρηγνύοντας τις ίδιες τις βάσεις της δημοκρατίας.

Σε ό,τι αφορά το σύστημα ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, θα λέγαμε ότι θεσμικά διαθέτει αρκετές ασφαλιστικές δικλίδες, μία από τις οποίες αποτελεί η εναρμόνισή του με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Προβλήματα που, ωστόσο, δύναται να ανακύψουν κατά την διεξαγωγή του, συνυφαίνονται κυρίως, με τον προγραμματισμό του ελέγχου, με την πληθώρα των κατηγοριών πράξεων και των τελικών δικαιούχων των συγχρηματοδοτούμενων έργων, το δύσχροστο και δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο, την απουσία ενιαίων και τυποποιημένων προδιαγραφών εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης των έργων, αλλά και την πολλαπλότητα των ελεγκτικών οργάνων. Η σημαντικότερη, όμως, αδυναμία του εντοπίζεται στον υπερβάλλοντα ζήλο που επιδεικνύεται από τα όργανα που διεξάγουν τον έλεγχο να επιτύχουν μία κατά το δυνατόν μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, στο όνομα της οποίας είναι διατεθειμένοι να παρακάμψουν, άλλοτε ευκαταφρόνητες, άλλοτε όμως και σημαντικές παρατυπίες.

10.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου ακολουθεί το πρότυπο του παραδοσιακού δημοσιονομικού ελέγχου.

Διεθνώς, όμως, τα πρότυπα έχουν αλλάξει. Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος είναι έλεγχος ουσιαστικός (υπεισέρχεται στην ουσία μίας δαπάνης προκειμένου να

διακριβώσει αν οι τυπικές παράμετροι που τη συνθέτουν ανταποκρίνονται στην υλική πραγματικότητα) και κατασταλτικός (διενεργείται, δηλαδή, μετά την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος) διαπνέεται, δε, από την αρχή της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Ως εκ τούτου, στηρίζει την αποτελεσματικότητά του αφενός, στη δημιουργική δύναμη των ευρημάτων του να αποτελέσουν ένα χρήσιμο εργαλείο στην κοινοβουλευτική διαδικασία ελέγχου, αφετέρου στην εφαρμογή των αρχών της οικονομικότητας και αποδοτικότητας κατά την αξιολόγηση της απόδοσης των δαπανώμενων πόρων.

Στη λογική του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου και των διεθνών αναγνωρισμένων προτύπων εμπίπτει και η ανάγκη μετάβασης σε νέες μορφές δημοσιονομικού ελέγχου με την εγκατάλειψη του υφιστάμενου συστήματος, που εστιάζεται στον έλεγχο ορισμένων μόνο δαπανών περιορισμένου, μάλιστα, αριθμού φορέων διαχείρισης δημοσίων πόρων.

Η μετάβαση στη νέα μορφή ελέγχου προϋποθέτει μία σειρά αλλαγών σε επίπεδο διαχείρισης και πραγματοποίησης των δαπανών και σε επίπεδο δομών οργάνωσης, τόσο των ελεγχόμενων φορέων, όσο και του Υπουργείου Οικονομικών, κατά το μέρος που αφορά την άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων τους.

10.2.1. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι καταιγιστικές δημοσιονομικές εξελίξεις ανέδειξαν με δραματικό τρόπο την ανάγκη υιοθέτησης και αξιοποίησης των εργαλείων του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου, όπως άλλωστε έχει επισημανθεί στο παρελθόν από σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του ΟΟΣΑ.

Βασική παράμετρος της νέας αυτής μορφής ελέγχου είναι ο ουσιαστικός έλεγχος των δαπανών των φορέων. Στη λογική της ενίσχυσης του ουσιαστικού ελέγχου, υπακούουν οι παρακάτω προτάσεις μας:

❖ Επαναπροσδιορισμός του ρόλου και της λειτουργίας των ελεγκτικών οργάνων, ώστε να ανταποκρίνονται στον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο.

❖ Αναγωγή του επιτόπιου – ουσιαστικού αλλά αδρανούς ελέγχου του άρθρου 26 του Ν. 2362/1995, σε τακτικό έλεγχο στις πραγματοποιηθείσες πληρωμές (μετά, δηλαδή, την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος), ο οποίος θα διενεργείται από τις ΥΔΕ μέσα στο οικονομικό έτος πραγματοποίησης της δαπάνης και στη βάση ενός προγράμματος ελέγχων που θα καταρτίζεται από τις ίδιες. Το δικαιολογητικό έρεισμα ενός *ex post* (κατασταλτικού) ελέγχου των δημοσίων δαπανών, που θα προσανατολίζεται ταυτόχρονα στην εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους, έγκειται στην ανάγκη χρέωσης των διατακτών με το βάρος της ευθύνης των πράξεών τους, ώστε να μην προβαίνουν σε παράνομες και αντικανονικές πράξεις οικονομικής διαχείρισης, με το άλλοθι ότι ο ελεγκτικός μηχανισμός στον έλεγχο του οποίου υπόκεινται, θα παρεμποδίσει τελικά την εφαρμογή τους.

❖ Αποδέσμευση των ΥΔΕ από το έργο της ενταλματοποίησης των δαπανών του άρθρου 26 παρ. 1 του Ν. 2362/1995 και ανάθεση αυτού στις Ταμειακές Υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων με την ταυτόχρονη εφαρμογή από τις τελευταίες της λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης. Δεδομένου μάλιστα, ότι οι διενεργούμενοι σήμερα από τις ΥΔΕ έλεγχοι, καλύπτουν ένα σχετικά μικρό ποσοστό των κρατικών δαπανών, και τις δαπάνες πολύ περιορισμένου αριθμού ΝΠΔΔ, αφήνοντας εκτός ελεγκτικού τους πεδίου μεγάλο πλήθος φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και δημόσια περιουσία, η αποδέσμευσή τους από το έργο της ενταλματοποίησης αποκτά μεγαλύτερη σημασία στο μέτρο που θα επιτρέψει την ένταξη στο ελεγκτικό τους βεληνεκές περισσότερων τέτοιων φορέων.

❖ Υπαγωγή στον έλεγχο του ΕΣ όλων των Δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού και όλων των Νομικών Προσώπων του Δημοσίου.

❖ Επαρκής στελέχωση των ελεγκτικών οργάνων.

❖ Κωδικοποίηση της νομοθεσίας και καθιέρωση ανοιχτής βάσης νομολογίας του ΕΣ.

❖ Ενίσχυση της διαφάνειας με την καθιέρωση πληροφοριακού συστήματος (MIS) για την καταγραφή και παρακολούθηση των δαπανών των υπουργείων, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των λοιπών οργανισμών του δημόσιου τομέα και με την άμεση ενημέρωση των πολιτών μέσω του διαδικτύου για την πορεία των δαπανών.

10.2.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Για τη δημοσιονομική εξυγίανση και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας μας, επιβάλλεται η καθολική μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος με στόχο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων των χρηματοδοτούμενων δημόσιων πολιτικών, μέσω μίας ταυτόχρονης ριζικής αναδόμησης της φιλοσοφίας και της μεθοδολογίας με τις οποίες καταρτίζεται και εκτελείται ο Κρατικός Προϋπολογισμός τόσο ως προς τις δημόσιες δαπάνες όσο και ως προς τα δημόσια έσοδα..

Αυτή η καθολική μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού μας συστήματος οφείλει να πραγματώσει την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και να επισπεύσει την κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμών προγραμμάτων. Στο αυτό πλαίσιο, προτείνονται τα ακόλουθα:

✚ Η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού θα πρέπει να γίνεται με τρόπο που εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη ακρίβεια των στοιχείων και τη δυνατότητα πρόσβασης του κοινού στα δεδομένα του προϋπολογισμού. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη σύνταξη λεπτομερών εκθέσεων των Υπουργείων και των διαφόρων Οργανισμών σχετικά με τις σχεδιαζόμενες δαπάνες τους. Στο πνεύμα αυτό υπακούει και η δημοσιοποίηση των εκθέσεων σκοπιμότητας και αναγκαιότητας των μεγάλων έργων.

✚ Βελτίωση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού μέσω της ενοποίησης των λειτουργικών προϋπολογισμών και των προϋπολογισμών επενδύσεων.

✚ Ενσωμάτωση του προϋπολογισμού σε έναν μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό, με παράλληλη στενότερη παρακολούθηση της εκτέλεσής του κατά τη διάρκεια του έτους.

✚ Τυποποίηση της κατάρτισης του προϋπολογισμού με τη μορφή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, με άλλα λόγια αντικατάσταση των πιστώσεων λειτουργίας των υπηρεσιών από πιστώσεις επίτευξης στόχων μέσω εκτέλεσης προγραμμάτων. Στη νέα αντίληψη περί προγραμμάτων οι διατάκτες υφίστανται για να επιτυγχάνουν, μέσω των μέσων που τους παρέχονται, τους στόχους των προγραμμάτων, τα οποία εκτελούνται δια του προϋπολογισμού. Για το κάθε πρόγραμμα θα πρέπει να καθορίζεται ένας αριθμός δεικτών που θα χρησιμεύσουν στην αξιολόγηση των επιδόσεων

και των αποτελεσμάτων σύμφωνα με συγκεκριμένους στόχους. Δίνεται, έτσι, στο Κοινοβούλιο η ευχέρεια ουσιαστικότερου ελέγχου, η δυνατότητα ανίχνευσης φαινομένων σπατάλης και ως εκ τούτου λήψης ορθότερων αποφάσεων με γνώμονα την επιτυχία ή μη των προγραμμάτων (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Έκθεση για την Ελλάδα, 2006: 18).

✚ Ποιοτική αξιολόγηση των προγραμμάτων και επιβολή, -εκτός από τους καταλογισμούς στους αρμόδιους υπολόγους ή καταχραστές,- «δημοσιονομικών διορθώσεων» στους αναποτελεσματικούς φορείς.

✚ Στη λογική της αυξημένης διαφάνειας των δαπανών εμπίπτει και η ανάγκη δημοσιοποίησης του τελικού κόστους των δημοσίων έργων σε σύγκριση με το αρχικό.

✚ Εκσυγχρονισμός των λογιστικών διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, μέσω της σταδιακής μετάβασης από την υφιστάμενη λογιστική, στη λογιστική τροποποιημένης ταμειακής βάσης, ώστε να διασφαλίζεται η παροχή περισσότερων στοιχείων, η ενίσχυση της διαφάνειας και η βελτίωση της ποιότητας των λογιστικών πληροφοριών που θα δημοσιεύονται κατά μήνα και κατ' έτος. Το συγκριτικό πλεονέκτημα της μετάβασης στη λογιστική τροποποιημένης ταμειακής βάσης θα γίνει εμφανές από το πρώτο έτος εφαρμογής αυτής, καθώς θα καταστήσει δυνατή την κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων για την κεντρική διοίκηση, που θα παρέχουν ποιοτικές πληροφορίες σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση και τον έλεγχο των δημοσίων πόρων, σε δομημένη μορφή, προσεγγίζοντας τα λογιστικά πρότυπα που έχουν υιοθετηθεί και από άλλες χώρες. Μέσω των καταστάσεων αυτών θα προσδιορίζεται το πραγματικό ταμειακό αποτέλεσμα και θα επιτρέπεται η σταδιακή αναγνώριση στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού και η εξαγωγή του οικονομικού αποτελέσματος για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης. Το λογιστικό κύκλωμα του προϋπολογισμού σήμερα λειτουργεί υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος περί δημόσιου λογιστικού (ν. 2362/1995 Α' 247) για την έκδοση των συναφών τίτλων πληρωμής και είσπραξης. Με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο η εμφάνιση μιας πληρωμής στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού προϋποθέτει τη συνύπαρξη των ακόλουθων δύο συνθηκών: α) εκροή χρημάτων από τα ταμειακά διαθέσιμα και β) έκδοση νόμιμου τίτλου πληρωμής. Στο λογιστικό κύκλωμα που θα αναπτύσσεται σύμφωνα με τις αρχές της λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης, οι συναλλαγές θα λογιστικοποιούνται, όταν αυτές πραγματοποιούνται και όχι όταν υλοποιούνται οι συναφείς ταμειακές ροές, θα προσδιορίζεται το λογιστικό αποτέλεσμα κάθε οικονομικού έτους και

θα απεικονίζεται καλύτερα η οικονομική κατάσταση της κεντρικής διοίκησης, με τα περισσότερα από τα στοιχεία ενεργητικού (περιουσιακά στοιχεία, συμμετοχές, απαιτήσεις, διαθέσιμα) και παθητικού (καθαρή θέση πολιτών, δανειακή επιβάρυνση, λοιπές υποχρεώσεις). Σε μηνιαία βάση θα παρακολουθούνται όλες οι συναλλαγές που επηρεάζουν τα ταμειακά διαθέσιμα και βάσει αυτών θα προκύπτει το ταμειακό αποτέλεσμα της κεντρικής διοίκησης. Η λογιστική τροποποιημένης ταμειακής βάσης απαλλαγμένη σε μεγάλο βαθμό από την αναγκαία συνθήκη της έκδοσης των σχετικών τίτλων πληρωμής και είσπραξης, θα μπορεί να ενισχύσει την αξιοπιστία των δημοσιονομικών πληροφοριών και να καταγράφει το σύνολο των διενεργούμενων συναλλαγών, προκειμένου τα λογιστικά στοιχεία να αντικατοπτρίζουν πλήρως τα πραγματικά ταμειακά. Στο σχήμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η κεντρική φιλοσοφία της υφιστάμενης λογιστικής «ταμειακής βάσης» για τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και αυτή των καινοτομικών δράσεων δημοσιονομικής πολιτικής, του προϋπολογισμού προγραμμάτων και της λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης (Εισηγητική Έκθεση Κρατικού προϋπολογισμού, 2010: κεφ. 6).



**Σχήμα 8: Λογιστικά κυκλώματα λογιστικής τροποποιημένης ταμειακής βάσης
προϋπολογισμού**

ΠΗΓΗ: <http://www.mof-glκ.gr/proypologismos/2010/books/proyp/index.html>

10.2.3. ΒΑΣΙΚΗ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ Η ΗΘΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ

Η δημοσιονομική εξυγίανση πρέπει να συνοδευτεί από μία συστηματική προσπάθεια για την ανάκτηση της απολεσθείσας ανταγωνιστικότητας με τολμηρές διαρθρωτικές αλλαγές που θα συνίστανται κυρίως στον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και στην εξάλειψη της διαφθοράς (Προβόπουλος Γ., 2010).

Η χαλάρωση, όμως, του ελέγχου σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής, η υπολειτουργία των θεσμικών μέτρων, η επιλεκτική χρήση των μηχανισμών καταστολής, η κομματική διάβρωση του κρατικού μηχανισμού και των δημόσιων λειτουργιών, εν γένει, και η υποκατάσταση της αξιοκρατίας με την ευνοιοκρατία αποτελούν ισχυρούς ανασταλτικούς παράγοντες στην αντιμετώπιση του φαινομένου διαφθοράς. Όπως, προέκυψε, όμως, και στο σχετικό κεφάλαιο, την έννοια της διαφθοράς δεν την νοηματοδοτούν μόνον ο χρηματισμός δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ώστε να νομίζουμε ότι αντιμετωπίζουμε το πρόβλημα απλώς με την αυστηροποίηση του θεσμικού πλαισίου και με τη σκλήρυνση της ποινικής καταστολής αναφορικά με το έγκλημα της δωροδοκίας. (Μανωλεδάκης, Ι., 2008). Στην κατεύθυνση αντιμετώπισης της διαφθοράς προτείνονται τα εξής:

- Σίγουρα αυστηροποίηση των ποινών βάσει της αρχής της αναλογικότητας. Η παράλειψη τιμωρίας των υπευθύνων, είναι η δίδυμη αδερφή της διαφθοράς και προσκρούει στις μέρες μας στο περί δικαίου αίσθημα των πολιτών, η ικανοποίηση του οποίου είναι κάτι περισσότερο από ανάγκη, είναι ζήτημα κοινωνικής συνοχής.
- Εντατικοποίηση και αναμόρφωση των ελέγχων προς τις κατευθύνσεις που αναλύθηκαν παραπάνω, ώστε αυτοί να είναι πιο αποτελεσματικοί στην αποκάλυψη φαινομένων διαφθοράς.
- Ο αυτοπεριορισμός των κομμάτων στα πολιτικά τους έργα και η μη ανάμειξή τους στη δικαιοσύνη και στη διοίκηση.
- Δυνατότητα ανανέωσης της θητείας όλων των εκλεγμένων διοικητικών οργάνων του Κράτους μόνο για μία φορά (νομάρχες, δήμαρχοι), έστω και αν πρόκειται για «εκλεκτούς του λαού». Δεν είναι τόσο τα ίδια τα όργανα, αλλά το περιβάλλον τους, που

όταν παγιώνεται στην εξουσία, αποτελεί εστία διαφθοράς. Η πολιτική δεν πρέπει να είναι επάγγελμα, αλλά λειτούργημα προσφοράς (Μανωλεδάκης Ι., 2008).

- Το σύστημα της οικονομικής διαχείρισης πρέπει να μη δίδει υπερβολικές εξουσίες σε ένα μόνο πρόσωπο, χωρίς συγχρόνως να επιβάλλει εκ των προτέρων ή εκ των υστέρων έλεγχο των ενεργειών του, ή χωρίς να προβλέπεται και άλλο πρόσωπο με το οποίο το πρώτο θα συνεργάζεται για τέλεση των διαχειριστικών ενεργειών που του έχουν ανατεθεί. Ο πειρασμός είναι μεγάλος για κάποιον που δεν υπόκειται σε έλεγχο να μη ξεχωρίζει ό,τι είναι δικό του προσωπικά από αυτό που ανήκει στο Δημόσιο (Σαρμάς, 2006: 241).

- Αλλαγή του νόμου περί ευθύνης υπουργών, ουσιαστική εφαρμογή του πόθεν έσχες για όσους εμπλέκονται σε πράξεις και ενέργειες διαχείρισης δημοσίου χρήματος, καθιέρωση κινήτρων για την αποκάλυψη διεφθαρμένων δημοσίων λειτουργών.

Η πάταξη της διαφθοράς, όμως, είναι κάτι παραπάνω από τα μέτρα κατασταλτικού χαρακτήρα που μόλις περιγράψαμε. Η εξάλειψη του φαινομένου προϋποθέτει αλλαγή της νοοτροπίας και της συμπεριφοράς καταρχήν των πολιτικών. Και αυτό γιατί η πολιτική είναι παιδαγωγική. Οι πολιτικοί με το παράδειγμά τους διαμορφώνουν τις συνειδήσεις των πολιτών. Κατά δεύτερο λόγο των πολιτών. Απαιτείται, λοιπόν, επίμονη εργασία προς τη σωστή κατεύθυνση με ταυτόχρονη επένδυση στην παιδεία. Γιατί μέσα από την παιδεία, κυρίως, μπορεί να γίνει πράξη η αποδόμηση του ευδαιμονιστικού και ατομικιστικού προτύπου, το οποίο τροφοδοτεί τη διαφθορά. Μόνο αν προβάλλουμε και υιοθετήσουμε ένα πλαίσιο ζωής βασισμένο σε αξίες σχετικές με την κοινωνική συνείδηση και την υπευθυνότητα απέναντι στους άλλους, μπορούμε να επιτύχουμε την ηθική κάθαρση της κοινωνίας μας.

10.3. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Δεν θα μπορούσαμε να ολοκληρώσουμε την παρούσα μελέτη χωρίς μνεία στο Πρόγραμμα που προωθεί αφενός το συνολικό επανασχεδιασμό (με εσωτερική συνοχή και συνέπεια) του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το κράτος, η διοίκηση και η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας και αφετέρου την εναρμόνιση του ελληνικού διοικητικού μοντέλου στο θεσμικό κεκτημένο του νομικοπολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται

για το Πρόγραμμα Καλλικράτης κάποια από τα χαρακτηριστικά του οποίου θα μπορούσαμε να τα συνοψίσουμε στα εξής:

- Συνάφειά του με το ισχύον Σύνταγμα με την καθιέρωση επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα και δύο λειτουργικούς βαθμούς Αυτοδιοίκησης (Αιρετή Περιφέρεια-Δήμοι).
- Ουσιαστικός περιορισμός των λειτουργικών δαπανών και οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους.
- Αξιοποίηση νέων εργαλείων και νέων μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων με γνώμονα την εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη.
- Ολοκληρωμένη διαχείριση πολιτικών σε κάθε επίπεδο.
- Προώθηση νέας Αναπτυξιακής Προοπτικής και στο επίπεδο της Αιρετής Περιφέρειας αλλά και στο επίπεδο των νέων Δήμων με αξιοποίηση των περιφερειακών και τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, με σεβασμό στο περιβάλλον και ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.
- Σημασία στη διαφάνεια με την υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ.
- Καθιέρωση αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας των ΟΤΑ.

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των δαπανών στο πλαίσιο της νέας διοικητικής οργάνωσης προβλέπονται:

- Η υπαγωγή των δαπανών των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του ΚΔΚ, ανεξαρτήτως πληθυσμού, στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 275 Νομοσχεδίου).
- Η διενέργεια ετήσιου, τακτικού και δειγματοληπτικού ή έκτακτου γενικού ή δειγματοληπτικού κατασταλτικού ελέγχου στους λογαριασμούς των Δήμων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου από το ΕΣ (άρθρο 276 Νομοσχεδίου).
- Ο υποχρεωτικός προληπτικός έλεγχος συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και των προγραμματικών

συμβάσεων και των συμβάσεων υλοποίησης των διετών προγραμμάτων δράσης των κοινωφελών επιχειρήσεων, που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης ποσού από 100.000,00 έως 500.000,00 Ευρώ από το ΕΣ (άρθρο 278 Νομοσχεδίου).

➤ Η διενέργεια του ελέγχου, της εκκαθάρισης και της ενταλματοποίησης των δαπανών των περιφερειών κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος σταθεροποίησης και ανάπτυξης της οικονομίας της χώρας από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου που λειτουργούν σε κάθε περιφέρεια (άρθρο 282 παρ. 17 Νομοσχεδίου).

Παρά τις καταγιγιστικές δημοσιονομικές εξελίξεις που ανάγουν την δημοσιονομική εξυγίανση και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας μας σε μείζονα πολιτική προτεραιότητα, η καθολική αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος με την υιοθέτηση των αρχών του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου δε φαίνεται να προωθείται σε τούτη την απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης. Η ενίσχυση του ουσιαστικού δημοσιονομικού ελέγχου και η αναβάθμιση των ελεγκτικών μηχανισμών σκοντάφτει σε ένα βασικό σκόπελο που στο παρελθόν έχει οδηγήσει σε αποτυχία πολλές απόπειρες διοικητικών μεταρρυθμίσεων: την έλλειψη πολιτικής βούλησης.

10.4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παγκοσμιότητα των αγορών, ο εντεινόμενος διεθνής οικονομικός ανταγωνισμός και η παρούσα οικονομική και δημοσιονομική κρίση ανέδειξαν με τον πλέον επώδυνο τρόπο ορισμένες προτεραιότητες στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος που υπέρκεινται της παραδοσιακής έμφασης σε θέματα νομιμότητας και κανονικότητας των κρατικών δαπανών. Έτσι, θεωρείται πλέον ως μείζονα προτεραιότητα η μεγιστοποίηση του οφέλους από την κρατική δράση με παράλληλη ελαχιστοποίηση του σχετικού κόστους.

Το υφιστάμενο σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου στη χώρα μας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως παρωχημένο λόγω του ότι ερείδεται σε τεχνικές, αντιλήψεις και διαδικασίες του παραδοσιακού δημοσιονομικού ελέγχου. Χωρίς να παρεισφρέει στην ουσία της δαπάνης, χωρίς να αξιολογεί την αποδοτικότητα των δαπανών, ο παραδοσιακός

δημοσιονομικός έλεγχος είναι έλεγχος γραφειοκρατικός, ανεπαρκής να διασφαλίσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, αλλά και να ανταποκριθεί στις επιταγές της δημοκρατίας, καθώς το προϊόν του είναι ανίκανο να τεθεί στις υπηρεσίες και τους σκοπούς του Κοινοβουλίου.

Μπορεί ο παραδοσιακός δημοσιονομικός έλεγχος να είναι αποτελεσματικός στη βάση και τη λογική που τον διέπει, διεθνώς, όμως, τα πρότυπα και οι ανάγκες έχουν διαφοροποιηθεί. Η δράση των ελεγκτικών μηχανισμών υπόκειται πλέον λειτουργικά στον έλεγχο του Κοινοβουλίου, το οποίο, προκειμένου να επιτελέσει ορθώς την αποστολή του, αξιώνει όλο και περισσότερη πληροφόρηση. Η υγιής δημοσιονομική διαχείριση στοιχειοθετεί πλέον συνιστώσα του πολιτικού ελέγχου εν γένει.

Οι ραγδαίες εξελίξεις στον τομέα του ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το πλήθος των δημόσιων δαπανών, το εύρος και η ποικιλομορφία αυτών, η ανάγκη για παροχή δημόσιων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με το μικρότερο δυνατό κόστος, σε συνδυασμό με την πολιτική περιστολής των δαπανών και την επιταγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για εφαρμογή συγκεκριμένης και καθορισμένης απ' αυτή μορφής ελέγχου της διαχείρισης των Εθνικών και κοινοτικών πόρων υποχρεώνουν το Υπουργείο Οικονομικών να υιοθετήσει νέες μορφές ελέγχου των δημόσιων δαπανών και να προβεί στην αναδιοργάνωση του οικείου ελεγκτικού μηχανισμού (Μαυρομάτη, Α.) Η υποχρέωση, εξάλλου, υιοθέτησης κανόνων και αρχών που διέπουν το υγιές της δημοσιονομικής διαχείρισης και αναδιάρθρωσης των δημοσιονομικών ελεγκτικών μηχανισμών είναι απόρροια της υποχρέωσης εξορθολογισμού των δημοσίων εξόδων, όπως η τελευταία ανακύπτει από το επικαιροποιημένο ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η αξία, δε, της υιοθέτησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προκύπτει και από το παρακάτω απόσπασμα από τον Ι. Σαρμά (2006: 2 & 9), με το οποίο θα κλείσουμε την παρούσα μελέτη και το οποίο συμπυκνώνει όλη την ουσία του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Σαρμά,

‘Ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος είναι το εργαλείο θεραπείας των αδυναμιών στη δημοσιονομική διαχείριση, της σπατάλης και της διαφθοράς πρωτίστως, η βάση της ομαλής προώθησης των μεταρρυθμίσεων και ένα από τα πιο σημαντικά μέσα για ένα καλύτερο κράτος.’

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Βολτής, Β., (2004) *Ο έλεγχος νομιμότητας συμβάσεων του δημοσίου από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, στον τιμητικό τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, *Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

Γεωργακόπουλος, Θ., (2005) *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου

Θεοχαροπούλου – Κοντόγιωργα, Δημ., (2002) *Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας

Καράγιωργας, Δ.Π., (1981) *Δημόσια Οικονομική 2, Η Δημοσιονομικοί Θεσμοί*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κάρκαλης, Ι., (2005) *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας

Κοκκίδου, Αλ., (2008) *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

Μανιτάκης, Α., (1994) *Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας

Μηλιώνης, Νικ., (2002) *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπάρμπας, Ν., (1996) *Τα δημόσια δάνεια του κράτους*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπάρμπας, Ν., (2008) *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 3^η εκδ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Σακκάς, Θ. (2003) *Η ελληνική διοικητική οργάνωση για τον έλεγχο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και ιδίων πόρων της ΕΕ*, Αθήνα

Σαρμάς, Δ. Ιωαν., (2002) *Το Δημόσιο Χρήμα υπό έλεγχο*, Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σαρμάς, Δ. Ιωαν., (2006) *Καλύτερο Κράτος, Η Σπατάλη, η Διαφθορά και ο Σύγχρονος Δημοσιονομικός Έλεγχος*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σιούτη, Γ., (2001) *Η Κεντρική Διοίκηση – Αποκέντρωση*, Στο Σπηλιωτόπουλος, Επ., Μακρυδημήτρης Αντ., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, σσ 49-65

Τάχος, Ι. Αναστ., (1996) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 5^η εκδ., Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Χρυσόγονος, Κ., (1998) *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Ψυχάρης, Ι. & Σακκάς, Θ., (2004) *Δημόσιο Λογιστικό και Κρατικός Προϋπολογισμός - Εκπαιδευτικό Υλικό*, Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Θεοχαρόπουλος, Λ., (1993) 'Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου', *ΝοΒ* 41, σ. 966 επ.

Καραβοκύρης, Ι., (2001) 'Έννοια και φύση της καταλογιστικής πράξης', *ΝοΒ*, σ. 303

Μανωλεδάκης, Ι., (2008) 'Η αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι θέμα πολιτικής βούλησης', *Νομικά Χρονικά* 49. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=49> [Πρόσβαση στις 10/5/2010]

Μαυρομάτη, Α., 'Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα – ο έλεγχος απόδοσης – Παρουσίαση του Αγγλοσαξωνικού μοντέλου'. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.elsyn.gr/elsyn/files/apodosi.pdf> [Πρόσβαση στις 6/5/2010]

Μπαλτά, Ε., (2005) 'Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών από το Ελεγκτικό Συνέδριο', *ΔηΣΚΕ*, 2/2005 σσ. 155-165

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΩΝ

Διέλλας, Γ., (2008) 'Συμβολή της δημόσιας πολιτικής στην καταπολέμηση της διαφθοράς: Η περίπτωση της προστασίας του καταναλωτή' Στο: *Διεθνές Συνέδριο Δημόσια Ηθική και Κοινωνία Πολιτών*, Μάρτιος 28-29, Αθήνα Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.synigoroskatanaloti.gr/docs/studies/2008-03-29.%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7%20%CE%91%CE%BD%CE%A3%CF%84%CE%9A.pdf> [Πρόσβαση στις 21/3/2010]

Λουκανίδου, Ολ., (2009) 'Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική στην Ελλάδα' Στο: *Επιμορφωτικό Συνέδριο Η καινοτομία τη Δημόσια Διοίκηση – Ο ρόλος των αποφοίτων ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ*, Μάιος 15-17, Ερέτρια

Σαργέδος, Β., (2008) 'Εισαγωγικά περί επενδύσεων' Στο: *Σεμινάριο της Σ.Ε.Υ.Υ.Ο Θέματα Δημοσίων Επενδύσεων - Πρακτικά Σεμιναρίου*, Φεβρουάριος 11-15, Αθήνα

ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (1964), *Ειδικαί Εκδόσεις, Αι δαπάναι των Δημοσίων Επενδύσεων*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους – Διευθύνση 26^η Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων (1999) *Κατευθύνσεις Άσκησης Δημοσιονομικού Ελέγχου*, Αθήνα.

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (2007) *Κρατικός Προϋπολογισμός 2008 & Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων*, Αθήνα Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <<http://www.mof-glκ.gr/proypologismos/2008/books/proyp/index.html>> [Πρόσβαση στις 15/12/2009]

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (2008) *Κρατικός Προϋπολογισμός 2009 & Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων*, Αθήνα. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <<http://www.mof-glκ.gr/proypologismos/2009/books/proyp/index.html>> [Πρόσβαση στις 20/12/2009]

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (2009) *Κρατικός Προϋπολογισμός 2010 & Ειδική Έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων*, Αθήνα. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <<http://www.mof-glκ.gr/proypologismos/2010/books/proyp/index.html>> [Πρόσβαση στις 24/3/2010]

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους - Δ/νση Δημοσιονομικών Ελέγχων (2009) *Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών και των αποτελεσμάτων του δημοσιονομικού ελέγχου για το οικονομικό έτος 2008*, Αθήνα

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (2006) *Έκθεση (χώρας) για την Ελλάδα Νο 06/4*, Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα : < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0604.pdf>> [Πρόσβαση στις 25/4/2010]

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) *Έκθεση για του Ελέγχους στους ΟΤΑ - Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*, Αθήνα

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2008), *Έκθεση ΟΟΣΑ για το σύστημα προϋπολογισμού της Ελλάδας*, Βιέννη. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <<http://www.mof-gl.k.gr/proypologismos/GOV-PGC-SBO-2008.pdf>> [Πρόσβαση στις 14/4/2010]

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2002) *Εγχειρίδιο Ελέγχου και Ελεγκτικά Πρότυπα για το Γ' ΚΠΣ*, Αθήνα

Υπουργείο Οικονομικών (2010) Επικαιροποιημένο ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Αθήνα. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/el/economics/Stability_Program/2010_SGP_EL.pdf> [Πρόσβαση στις 13/5/2010]

European Court of Auditors (2010), *Annual Activity Report 2009*, Belgium. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3916723.PDF>> [Πρόσβαση στις 30/3/2010]

ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους – Διεύθυνση 26^η Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων (1999) *Αρ. 2/56915/0026/2-9-1999 Εγκύκλιος σχετικά με την αρμόδια Υπηρεσία για την έκδοση ΧΕ επιχορήγησης των ΠΤΑ από το ΠΔΕ*, Αθήνα

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους – Διεύθυνση 26^η Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής Δημοσιολογιστικών Διατάξεων (2003) *Αρ. 2/14403/0026/7-3-2003 Εγκύκλιος για την καταβολή επιχορήγησης – χρηματοδότησης σε ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ για εκτέλεση έργων ΠΔΕ*, Αθήνα

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης- Γενική Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων (2009) *Αριθμ. 6385/6-2-2009 Εγκύκλιος Οδηγιών για την υποβολή προτάσεων κατάρτισης και χρηματοδότησης του ΠΔΕ 2009*, Αθήνα. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://www.mnec.gr/el/nomothesia/apofaseis_egk/Egkyklioι/5h_Egkyklios/Egkyklios_Odhgiwn_Gia_Tin_Ypovolh_Protasewn_Katartishs_Kai_Xrhmatodothshs_Tou_PD_E_2008_Pararthmata_Pinakes.html> [Πρόσβαση στις 19/2/2010]

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – Γενική Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιφερειακής Πολιτικής & Δημοσίων Επενδύσεων (2009) *Αριθμ. 31461/ΔΕ4638 22-6-2009 Εγκύκλιος Εκτιμήσεων Πληρωμών μέχρι 31.12.2009 και προβλεπόμενων δαπανών για το ΠΔΕ 2010*, Αθήνα. Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/el/nomothesia/apofaseis_egk/Egkyklioι/5h_Egkyklios/egkyklios_2009-10.pdf> [Πρόσβαση στις 19/2/2010]

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<http://www.espa.gr/Greek/Documents.aspx?docid=133> [Πρόσβαση στις 18/2/2010]

[http://www.docman.gr/Documents/Category\(73\).aspx](http://www.docman.gr/Documents/Category(73).aspx)

<http://lawdb.intrasoftnet.com/>

<http://www.et.gr>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.el08.pdf>

<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Auditwork>

<http://www.mof-glκ.gr>

<http://www.edel.gr> [Πρόσβαση στις 28/4/2010]