

"Περιστολή δαπανών. Πώς μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να συμβάλλει αποτελεσματικά;"

Περίληψη

Πρόλογος

Επισκόπηση δαπανών με στόχο την περικοπή από το Υπουργείο Οικονομικών. Χρησιμοποιούμενες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο (προληπτικός, κατασταλτικός, έλεγχος εσόδων, διαχειριστικός, προσυμβατικός) δεν έχουν ως αποτέλεσμα την περιστολή δαπανών (υπό την έννοια της εκλογίκευσης).

Επόμενο βήμα;

Κύριο μέρος

Έλεγχος απόδοσης.

Νομοθετικό πλαίσιο-Κατευθυντήριες γραμμές-Τι συμβαίνει στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου-αποτελέσματα έκθεσης ελέγχου απόδοσης-πιθανά επίκαιρα παραδείγματα.

Η πραγματικότητα (Πρακτικά Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου για ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου, απ' όπου φαίνεται ότι ενώ έχουν περάσει 4 χρόνια από τη νομοθετική καθιέρωση δεν έχει ξεκινήσει καμία προσπάθεια- Αίτια αναβολής).

Επίλογος

Έλεγχος απόδοσης ως όχημα για την ενδυνάμωση της θέσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο δημοσιονομικό γίγνεσθαι της χώρας.

Μέσα στο προηγούμενο καλοκαίρι ακούσαμε για πρώτη φοράⁱ ότι το Υπουργείο Οικονομικών θα ξεκινήσει την επισκόπηση των δημοσίων δαπανών , με στόχο την περικοπή κάποιων από αυτές. Από τότε κρέμεται ο πέλεκυς του αυτόματου μηχανισμού διόρθωσης ή «κόφτη» των δημοσίων δαπανών πάνω από το κεφάλι του έλληνα πολίτη, χωρίς να έχει γίνει αντιληπτό ότι η περιστολή αυτή σημαίνει και εκλογίκευση των δημοσίων δαπανώνⁱⁱ.

Από την άλλη πλευρά, οι ήδη χρησιμοποιούμενες μορφές ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο (προληπτικός , κατασταλτικός, έλεγχος εσόδων, διαχειριστικός και προσυμβατικός) δεν έχουν ως αυτόθροη συνέπεια, τουλάχιστον κατά τη γνώμη μου, την περικοπή των δημοσίων δαπανών, μέσω της εκλογίκευσης αυτών.

Τι θα μπορούσε να γίνει λοιπόν; Και πώς θα μπορούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο να συμβάλλει αποτελεσματικά; Θα μπορούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο να ξεκινήσει ελέγχους απόδοσης.

Θα επισημάνω βέβαια ότι υπάρχει ένα αγκάθι: όπως λένε οι οικονομολόγοι, το 70 τοις εκατό των δημοσίων δαπανών είναι ανελαστικές , αφορούν σε μισθούς και συντάξεις. Όμως ακόμη και ο Μάριο Ντράγκι είχε πει , σε κάποια συνέντευξή του, ότι πρέπει ν' αλλάξει η σύνθεση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και να γίνει πιο δημιουργική.

Οφείλω επίσης να επισημάνω ότι δεν θα ακούσετε από εμένα καινοφανή πράγματα. Έχω ξαναπαρουσιάσει τον έλεγχο απόδοσης, επ ευκαιρία σεμιναρίωνⁱⁱⁱ, θεωρώ όμως ότι πάντα είναι ένα επίκαιρο θέμα , στο οποίο δεν έχει δοθεί η ανάλογη σημασία . Και λόγω της δημοσιονομικής κρίσης , που βιώνουμε την τελευταία επταετία , η οποία οδηγεί σε συνεχή περιστολή των δαπανών, σχεδόν αποκλειστικά μέσω υπέρμετρης φορολόγησης, είναι το τελευταίο χαρτί, που οφείλουμε ως Ελεγκτικό Συνέδριο, να παίξουμε. Και βέβαια να ρισκάρουμε. Από πλευράς νομοθετικής είμαστε καλυμμένοι .

Με την αλλαγή των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού^{iv} έγινε μια αρχική εξαγγελία των αρχών του ελέγχου απόδοσης και με το ν. 4055/2012 υπάρχει πλέον σταθερό και σαφές νομοθετικό έρεισμα για τη διεξαγωγή ελέγχων απόδοσης από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αναφέρω απλά τα σχετικά άρθρα του νόμου αυτού: 81 παρ.2, 82 παρ. 1,2,3 και 83 παρ.4^v.

Ο αντίστοιχος εσωτερικός έλεγχος έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 2006^{vi}, έχει εκδοθεί εγχειρίδιο διενέργειας εσωτερικών ελέγχων, από το Μάρτιο του 2015, στο οποίο αναφέρονται και οι έλεγχοι απόδοσης διακυβέρνησης ενός οργανισμού, ενώ προηγουμένως (12.9.2013) είχε εκδοθεί Κανονισμός διενέργειας ελέγχων και ερευνών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων. Δεν μπόρεσα όμως να μάθω αν έχουν ξεκινήσει τέτοιου είδους εσωτερικοί έλεγχοι.

Το αγγλοσαξωνικό μοντέλο ελέγχου απόδοσης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο έλεγχος απόδοσης πρωτοεμφανίστηκε στη Σουηδία στα μέσα του 1960. Την ίδια περίοδο υπήρξε πίεση και στο Ηνωμένο Βασίλειο για αλλαγές στο δημοσιονομικό έλεγχο, η οποία πήρε επίσημη μορφή με την Κοινοβουλευτική Πράξη του 1983. Η μορφή αυτή ενός εκ των υστέρων δημοσιονομικού ελέγχου διεξάγεται από τα ελεγκτικά όργανα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης^{vii}, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα ελεγκτικά όργανα στις υπόλοιπες ηπείρους. Οι λόγοι υιοθέτησης ενός νέου μοντέλου ελέγχου, ως συμπλήρωμα του παραδοσιακού

οικονομικού ελέγχου, ήδη από τη δεκαετία του ογδόντα στην υπόλοιπη Ευρώπη, ήταν οι ακόλουθοι: η αυξημένη κυβερνητική παρέμβαση στην οικονομία, η εμφάνιση του κράτους πρόνοιας και η επιβολή πίεσης στη διοίκηση για μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία .

Ο έλεγχος απόδοσης στο δημόσιο τομέα λειτούργησε σαν υποκατάστατο του μηχανισμού αγοράς που δρα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον.^{viii}

Όπωςδήποτε ένα ξένο σύστημα ελέγχου που ακολουθεί ένα Κράτος όπου το όργανο ελέγχου είναι μία ανεξάρτητη αρχή με επικεφαλής το Γενικό Ελεγκτή δεν μπορεί να μεταφυτευθεί αυτούσιο σε ένα άλλο Κράτος. Όμως, εάν γνωρίζουμε τη μεθοδολογία που ακολουθείται από τα όργανα ελέγχου στις άλλες χώρες, εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορούμε να την προσαρμόσουμε στις ιδιαιτερότητες του δικού μας συστήματος και να εκσυγχρονίσουμε το σύστημά μας.^{ix}

Ξεκινώντας θα αναφέρω κάποιους τίτλους εκθέσεων ελέγχων απόδοσης που έχουν διενεργηθεί από ευρωπαϊκά ελεγκτικά ιδρύματα. Από το ελεγκτικό ίδρυμα της Μάλτας : προάγοντας την πολιτιστική κληρονομιά, το σύστημα μεταφοράς των μαθητών, πρόληψη και διαχείριση της μόλυνσης από τα πλοία στη θάλασσα και στα λιμάνια. Από το όργανο ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου: βοήθεια σε επιχείρηση κατά τη διάρκεια οικονομικής ύφεσης, επαναδιοργάνωση κεντρικής διοίκησης, προετοιμασία ολυμπιακών και παραολυμπιακών αγώνων, λίστες αναμονής στα νοσοκομεία, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα συμβάσεων προμήθειας αγαθών καθημερινής χρήσης του Υπουργείου Άμυνας. Τέλος, δύο παραδείγματα από τη Νορβηγία: επίδομα στέγης για πολύτεκνες οικογένειες, η πληροφορική αρωγός της δικαιοσύνης. Η ενδεικτική αυτή αναφορά μαρτυρεί ότι ο έλεγχος αυτός προσπαθεί να φτάσει στον πυρήνα του προβλήματος

Ας ξεκινήσουμε λοιπόν με την περιγραφή του ελέγχου απόδοσης, όπως διεξάγεται από το Όργανο Ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου (N.A.O.)^x.

Ο στόχος του ελέγχου απόδοσης είναι διπλός: να παράσχει στο Κοινοβούλιο ασφάλεια ότι το δημόσιο χρήμα ξοδεύεται με σύνεση και να δώσει στους ελεγχόμενους οργανισμούς πολύτιμες συμβουλές για να βελτιώσουν την οικονομική τους διαχείριση.

Υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον και κάλυψη από τα βρετανικά μέσα μαζικής ενημέρωσης. Κατά τον έλεγχο αυτό, εξετάζεται η οικονομικότητα (economy), αποδοτικότητα (efficiency) ή (και) αποτελεσματικότητα (effectiveness) κυβερνητικών πολιτικών, όπου χρησιμοποιείται δημόσιο χρήμα.(άρθρο 6.1. Πράξης του 1983).

Με τον όρο οικονομικότητα εννοούμε τη μείωση του κόστους που χρησιμοποιείται για μια δραστηριότητα. Με τον όρο αποδοτικότητα εννοούμε τη σχέση μεταξύ εισροών και εκροών όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά. Τέλος, με τον όρο αποτελεσματικότητα εννοούμε τη μέτρηση επίτευξης των στόχων και τη σχέση ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη και τα οφέλη που πραγματοποιήθηκαν^{xi}.

Οι ομάδες εργασίας αποφασίζουν με ποια θέματα θέλουν να ασχοληθούν για τα επόμενα δύο έτη, βάσει επτά κριτηρίων βαθμολόγησης (scoring):

1. εάν η έκθεση θα είναι σημαντική για την πολιτική και τη στρατηγική του N.A.O. (ανώτατος βαθμός 10),
2. εάν αφορά σε μια νέα κυβερνητική πολιτική (ανώτατος βαθμός 7),

3. εάν θα βοηθήσει στην καλύτερη παροχή υπηρεσίας (ανώτατος βαθμός 6),
4. να αφορά στους πολίτες και όχι στις διαδικασίες (ανώτατος βαθμός 5),
5. να έχει σαν αποτέλεσμα μια ζωντανή συζήτηση ενώπιον της Επιτροπής Δημοσίων Λογαριασμών (Public Accounts Committee, P.A.C.) και καλές προτάσεις για τους ελεγχόμενους (ανώτατος βαθμός 7),
6. Να υπάρχει ενδιαφέρον από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (ανώτατος βαθμός 6),
7. Η ταχύτητα και το κόστος (ανώτατος βαθμός 9).

Η ανώτατη βαθμολογία που είναι δυνατόν να λάβει ένα θέμα είναι 50 βαθμοί .

Ο Γενικός Ελεγκτής έχει την τελευταία λέξη για τα θέματα με τα οποία θα ασχοληθούν οι ομάδες εργασίας για τα επόμενα δύο χρόνια.

Ο κύκλος υλοποίησης (vfm cycle) μιας έκθεσης ελέγχου απόδοσης διαρκεί 12 με 18 μήνες και περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια : στρατηγική, σχεδιασμός, εξέταση του θέματος , σύνταξη της έκθεσης -συμφωνία (clearance) επί των γεγονότων με τον ελεγχόμενο οργανισμό ,δημοσίευση ,συζήτηση ενώπιον της Επιτροπής Δημοσίων Λογαριασμών, απάντηση από την Κυβέρνηση, φάση παρακολούθησης των επιπτώσεων (follow - up).

Αφού επιλεγεί το θέμα, πρέπει να καταρτιστεί μια προκαταρκτική έκθεση (preliminary study), όπως το «υπόμνημα σχεδιασμού ελέγχου» στους στοχευμένους ελέγχους . Η προκαταρκτική έκθεση αποτελεί ένα εργαλείο έρευνας, μια ευκαιρία να προβληματιστεί η ομάδα σχετικά με τα ζητήματα που θα ερευνησει και τη μεθοδολογία που πρέπει να ακολουθήσει, ένα έγγραφο 'διαφήμισης' του θέματος προς το γενικό διευθυντή, μια εξασφάλιση για τον ελεγχόμενο οργανισμό. Υπάρχει περίπτωση κάποιες προτάσεις να εγκαταλειφθούν μετά την κατάστρωση της προκαταρκτικής έκθεσης.

Εάν η προκαταρκτική έκθεση ικανοποιήσει τη γενική διεύθυνση, πρέπει να ετοιμάσουν χρονοδιάγραμμα, και να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες ανάλογα με τα προσόντα κάθε μέλους της ομάδας (work breakdown structure, gantt chart).Την ομάδα εργασίας βοηθούν και εμπειρογνώμονες. Στη συνέχεια προχωρούν στην έρευνα, χρησιμοποιώντας ποσοτικές και ποιοτικές τεχνικές (quantitative and qualitative techniques). Στο ίντρανετ υπάρχει ένας οδηγός, φιλικός στο χρήστη, που καθοδηγεί τα μέλη της ομάδας (MAVIS).

Τα βασικά στάδια της μεθοδολογίας μιας έκθεσης απόδοσης βασίζονται στην κοινή λογική: διατύπωση σαφών ερωτήσεων, απόφαση για το τι είδους αποδείξεις χρειάζονται για να απαντηθούν οι ερωτήσεις, ανεύρεση και ανάλυση των αποδείξεων.

Οποιαδήποτε μέθοδος χρησιμοποιηθεί πρέπει να παράσχει υποστηρίξιμα συμπεράσματα στο Κοινοβούλιο, στον ελεγχόμενο οργανισμό, στους πολίτες, στους ειδικούς. Η μέθοδος πρέπει να είναι πειστική, χωρίς να είναι πολύ τεχνική ή εξειδικευμένη, επαρκής ώστε να πείσει για την ορθότητα των διαπιστώσεων ένα μέσο αναγνώστη. Μερικές ποσοτικές μέθοδοι που χρησιμοποιούνται είναι οι ακόλουθες : έρευνες, περιγραφική στατιστική, διερευνητική ανάλυση στοιχείων, υπολογισμοί, γραφικά, πίνακες. (descriptive statistics, exploratory data analysis, calculations, graphs, tables).

Οι ποιοτικές μέθοδοι στηρίζονται σε στοιχεία προφορικά ή οπτικά .Υπάρχουν πολλές μέθοδοι, μπορούν να χρησιμοποιηθούν αυτοτελώς ή με σκοπό να αναλυθούν περαιτέρω ποσοτικές αποδείξεις. Η εκκίνηση βέβαια είναι η κατανόηση του ελεγχόμενου οργανισμού, όπως και στον οικονομικό έλεγχο.

Οι βασικές προσεγγίσεις είναι τέσσερις:

1. εμπειριστατωμένη θεωρία (grounded theory), συστηματική με δυνατά συμπεράσματα, όχι όμως στατιστικά αντιπροσωπευτική.

Διακρίνεται σε 3 στάδια :διερεύνηση ιδεολογικών κατηγοριών μέσα από συγκεκριμένες λέξεις, φράσεις, παραγράφους, ανεύρεση συνδέσμων ώστε να ενωθούν κατηγορίες και υψηλό σημείο αφαίρεσης .

Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή οι ελεγκτές ξεκινούν από το πιο συγκεκριμένο για να φτάσουν στο πιο αφηρημένο.

2. ανάλυση πινάκων (matrix analysis), χρησιμοποιείται ώστε να δομηθούν απαντήσεις σε έρευνες.

Έχει τη μορφή πίνακα όπου σε χαρακτηριστικές ερωτήσεις τοποθετούνται οι απαντήσεις πολιτών που πήραν μέρος στη συγκεκριμένη έρευνα.

3. απαρίθμηση συχνότητας (frequency counts).

4. αναλυτικός επαγωγικός συλλογισμός (analytic induction), όπου ο ελεγκτής ξεκινά με μια υπόθεση, επιστρέφει στα στοιχεία που έχει για απόδειξη του αντιθέτου, και εάν βρει ότι πράγματι συμβαίνει το αντίθετο, επαναδιατυπώνει την υπόθεση.

Επίσης οι ελεγκτές πραγματοποιούν επιτόπιες επισκέψεις και συγκρίνουν με τα συστήματα σε άλλες χώρες, ή και στη χώρα τους, είτε μέσα στον ίδιο ελεγχόμενο οργανισμό ή σε άλλους παρεμφερείς οργανισμούς .

Υπάρχουν τρεις τύποι σύγκρισης (3 types of benchmarking):σε υψηλό επίπεδο (high-level comparisons), σύγκριση απόδοσης (performance benchmarking) και σύγκριση διαδικασίας (process benchmarking).

Ακολουθεί η συμφωνία επί των γεγονότων με τον ελεγχόμενο οργανισμό, που αποτελεί το πλέον χρονοβόρο στάδιο, διότι πρέπει να συμφωνήσουν οι ελεγκτές με τον ελεγχόμενο οργανισμό για την αλήθεια των συμβάντων, επί των οποίων βασίζονται τα πορίσματα της έκθεσης.

Και φτάνουν στο καταληκτικό στάδιο, τη σύνταξη της έκθεσης . Όπως είχε πει ο Nathaniel Hawthorne, η εύκολη ανάγνωση προϋποθέτει δύσκολο γράψιμο.

Πριν μία εικοσαετία, εάν κάποιος ξεφύλλιζε μία έκθεση του N.A.O., θα την έβρισκε βαρετή διότι καταστρωνόταν κυρίως με μοναδικό στόχο να ικανοποιήσει τα μέλη της Επιτροπής Δημοσίων Λογαριασμών. Πλέον τα μέλη της ομάδας γράφουν έχοντας στο μυαλό τους τον αναγνώστη της daily mail, δηλαδή έναν αναγνώστη μιας μέσης ημερήσιας εφημερίδας . Η έκθεση είναι πολύ ζωντανή, με εικόνες (έχουν ειδικό τμήμα σχεδιασμού), χρώματα και γραφικά.

Για να αποφασιστεί τι θα συμπεριληφθεί στην έκθεση συγκεντρώνεται όλη η ομάδα και αρχίζουν να συζητούν όπως θα συζητούσαν σε ένα dinner party (dinner party approach). Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται η περιττή γραφειοκρατία και κερδίζεται χρόνος.

Γενικά υπάρχει μια προσπάθεια απλοποίησης ώστε να κατανοηθούν τα προβλήματα και να βρεθούν λύσεις. Επίσης, μετά από μια έκθεση που αφορά σε γενικό θέμα: υγεία, εκπαίδευση, γίνονται ημερίδες, όπως μετά την έκθεση για την παχυσαρκία.

Η Επιτροπή δημοσίων λογαριασμών αποτελείται από 15 μέλη του Κοινοβουλίου που προέρχονται από την Κυβέρνηση και την αντιπολίτευση. Στη συζήτηση, εκτός από την

ομάδα του Ν.Α.Ο. με επικεφαλής το Γενικό Ελεγκτή, παρευρίσκονται δημοσιογράφοι και είναι ανοικτή στο κοινό. Στη συνέχεια η Επιτροπή συντάσσει έκθεση.

Αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία, η ομάδα συγκεντρώνεται ώστε να συζητήσει για τα δυνατά σημεία της έκθεσης, αλλά κυρίως για τις αδυναμίες που δεν πρέπει να επαναληφθούν (εσωτερική αξιολόγηση).

Μία επιτυχημένη έκθεση πρέπει να επιτύχει τους ακόλουθους στόχους: σαφή συμπεράσματα, διασφάλιση ασφάλειας, εξασφάλιση και ενθάρρυνση αλλαγών, να είναι εποικοδομητική και να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των ομάδων στις οποίες απευθύνεται.

Η έκθεση απευθύνεται σε διαφορετικά κοινά, τα οποία και πρέπει να ικανοποιήσει: την Επιτροπή δημοσίων λογαριασμών, το Κοινοβούλιο, τον ελεγχόμενο οργανισμό, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ομάδες πίεσης, τους ακαδημαϊκούς και τους πολίτες.

Η εξωτερική αξιολόγηση πραγματοποιείται από την Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών επιστημών του Πανεπιστημίου του Λονδίνου (London School of Economics and Political Science, L.S.E.), η οποία βαθμολογεί την έκθεση βάσει επτά κριτηρίων: περιγραφή του διοικητικού μηχανισμού, χρήση γραφικών και στατιστικής, σαφής αιτιολόγηση για το εύρος της μελέτης, σαφής μεθοδολογία, προτάσεις, βελτίωση της εικόνας του Ν.Α.Ο., δομή και περίληψη.

Ο έλεγχος αυτός, εάν κάποιος μελετήσει τη διεθνή πρακτική, αποβλέπει πρωτίστως στην αξιολόγηση της επίδοσης του ελεγχόμενου φορέα και στην παροχή συμβουλών για βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης.

Ας βρούμε λοιπόν επίκαιρους υποψήφιους τίτλους για ελέγχους απόδοσης:

Υπηρεσίες καθαριότητας και φύλαξης κρατικών κτιρίων, συμβάσεις μεταφοράς μαθητών στα σχολεία, υπερτιμολογήσεις στα φάρμακα, η χρήση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων, ο ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων στο προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα.

___ Για να δούμε τώρα που βρισκόμαστε ως Ελεγκτικό Συνέδριο:

Ανατρέχοντας στα Πρακτικά της 25^{ης} γενικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2014, ο επικεφαλής της Επιτροπής Σχεδιασμού Ελέγχου του ετήσιου προγράμματος στοχευμένων ελέγχων, στην εισήγησή του, ανέφερε: «και για το ετήσιο πρόγραμμα του 2015 δεν κρίθηκε σκόπιμη η διενέργεια ελέγχου επιδόσεων λόγω τόσο της έλλειψης στοχοθεσίας στην πλειοψηφία των ελεγχόμενων φορέων όσο και της μη προηγούμενης εμπειρίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Παρόλα αυτά προτείνεται να συμπεριληφθούν βήματα ελέγχου επιδόσεων στον προτεινόμενο έλεγχο του Ταμείου επιχειρηματικότητας, όπως π.χ. εξέταση της επίτευξης των στόχων των επιμέρους δράσεων του και των λόγων τυχόν αποκλίσεων, όπου αυτό είναι εφικτό, από την ομάδα ελέγχου. Το γεγονός ότι για κάθε Επιχειρησιακό πρόγραμμα υπάρχει συγκεκριμένη στοχοθεσία και προϋποθέσεις ανά δράση, διευκολύνουν την ενσωμάτωση στοιχείων ελέγχου επιδόσεων και είναι μια καλή ευκαιρία για την απόκτηση γνώσης και εμπειρίας από την ομάδα ελέγχου». Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι πρέπει να διενεργηθούν και χρηματοοικονομικοί έλεγχοι τριών τουλάχιστων ανεξάρτητων αρχών, όπου θα ενσωματωθούν και στοιχεία ελέγχου επιδόσεων και συμμόρφωσης^{xii}.

Στα πρακτικά δε της 4^{ης} γ.σ. της Ολομέλειας της 30.3.2016, που αφορά στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου του 2016, δεν γίνεται η παραμικρή μνεία!!!

Γιατί αυτή η διστακτικότητα και η αναβλητικότητα;

-Πράγματι δεν υπάρχει η εμπειρία, όμως η τεχνική βοήθεια που δόθηκε από τα ελεγκτικά ιδρύματα της Ολλανδίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν σίγουρα πολύτιμη. Επίσης, το Εθνικό όργανο ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο δημοσιεύει κάθε χρόνο 60 εκθέσεις, διεξάγει κάθε χρόνο στην έδρα του διεθνές εκπαιδευτικό σεμινάριο, το δεύτερο μέρος του οποίου είναι αφιερωμένο στον έλεγχο απόδοσης. Ελεγκτές δε του ίδιου ελεγκτικού ιδρύματος ταξιδεύουν ανά την υφήλιο και πραγματοποιούν σεμινάρια σε ομόλογα όργανα, όταν τους ζητηθεί (έναντι αμοιβής φυσικά). Τέλος, πλούσιο υλικό από όλα τα όργανα ελέγχου υπάρχει διαθέσιμο στο διαδίκτυο.

-Όσον αφορά στην έλλειψη στοχοθεσίας των περισσότερων ελεγχόμενων φορέων, είναι αλήθεια πως για να ελεγχθεί η διαδρομή της δράσης της διοίκησης πρέπει να υπάρχει σαφής ορισμός στόχων, υιοθέτηση δεικτών κατάλληλων, σταθερών, αξιόπιστων και επαληθεύσιμων, να υπάρχει οπλοστάσιο διορθωτικών κινήσεων και επαρκές σύστημα πληροφόρησης. Ο νομοθέτης, με το ν. 3230/2004 «καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» κινήθηκε προς αυτήν την κατεύθυνση, αλλά δυστυχώς παρέμεινε ένα απλό ευχολόγιο, μια διακήρυξη ευγενών προθέσεων. Δε νομίζω ότι η αέναη αναβλητικότητα της διοίκησης να θέσει στόχους πρέπει να σταθεί εμπόδιο στη διενέργεια ελέγχων απόδοσης, ίσα ίσα θα μπορούσε να αποτελέσει μία από τις παρατηρήσεις της έκθεσης. Περαιτέρω, όταν το θέμα του ελέγχου είναι συγκεκριμένο, ο εγγενής στόχος της πολιτικής είναι ξεκάθαρος, αν τα χρήματα του έλληνα/ευρωπαϊκού φορολογούμενου δαπανώνται με σύνεση.

-Κάποιος άλλος θα αντιπάζει ότι το ανθρώπινο δυναμικό μας δεν επαρκεί αριθμητικά. Πράγματι υπάρχουν κενές θέσεις, οι οποίες δεν πρόκειται να πληρωθούν, όμως κάποιοι πιλοτικοί έλεγχοι θα μπορούσαν να προγραμματιστούν. Σημασία έχει ο έγκαιρος και έλλογος προγραμματισμός. νομίζω ότι η επιλογή ενός επίκαιρου θέματος, που θα είχε σαν αποτέλεσμα μια έκθεση με σαφή και ασφαλή συμπεράσματα, η οποία θα ενθάρρυνε αλλαγές σε κάποιο τομέα κυβερνητικής πολιτικής θα ήταν σημαντική τόσο για την αποτελεσματικότητα του Δικαστηρίου μας και την εικόνα του προς τα έξω, όσο και για την οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα μιας παρεχόμενης προς τους πολίτες υπηρεσίας ή ενός δημοσίου έργου.

-Επίσης μπορεί να αντιπαχθεί ότι η διστακτικότητα αυτή οφείλεται στο ότι το νέο αυτό εγχείρημα είναι δύσκολο. Πράγματι, για το μη εξοικειωμένο ελεγκτή, ο έλεγχος αυτός είναι ιδιαίτερα απαιτητικός, αποτελεί μια συνεχή διαδικασία εκμάθησης, που απαιτεί συνεχή ανάληψη πρωτοβουλιών. Επιπλέον, είναι ένα συλλογικό εγχείρημα και η επιτυχία του ελέγχου στηρίζεται στη συνεργασία των μελών της ομάδας και στην αξιοποίηση των προσόντων κάθε μέλους (δεξιοτήτων, γνώσεων, εμπειρίας). Για τους ίδιους όμως λόγους, ο έλεγχος αυτός είναι συνάμα ιδιαίτερα ελκυστικός για τον ελεγκτή. Πάντως, το να καταλογίζεις έναν δημόσιο υπόλογο ένα υπέρογκο ποσό, που εκ των προτέρων γνωρίζεις ότι δεν είναι σε θέση να το αποπληρώσει, νομίζω ότι είναι πολύ πιο δύσκολο.

-Είμαι σίγουρη ότι θα ακούσω από συναδέλφους δικαστές κυρίως, ότι δεν είναι δικαστικό έργο, δεν σχετίζεται με επίλυση νομικού ζητήματος. Θα συμφωνήσω ότι πρόκειται για ένα αχαρτογράφητο τοπίο, προς το παρόν, στο χέρι μας όμως είναι να εξοικειωθούμε με αυτό

και να πάψουμε να νιώθουμε άβουλα, άλλωστε η νομιμότητα θα εξετάζεται καταρχάς. Πριν από είκοσι χρόνια, όταν θεσμοθετήθηκε ο προσυμβατικός έλεγχος ήταν ένα νέο πεδίο ελέγχου-νομικό θα μου πείτε-πάντως νέο και δύσκολο και το φέρνουμε εις πέρας με επιτυχία.

-Κάποιος άλλος μπορεί να πει ότι ο έλεγχος αυτός δεν είναι παρά μια αξιολόγηση, που μένει στα χαρτιά. Σημαντικός όμως θα είναι, ο αντίκτυπος που θα έχει στην κοινή γνώμη μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης, καθώς και διότι θα πρέπει κάθε έκθεση να ακολουθείται τόσο από συζήτηση στη Βουλή, όσο και από έλεγχο συμμόρφωσης του ελεγχόμενου. Αν μια πολιτική που εξετάζεται, κριθεί, ως πούμε, δαπανηρή, από την έκθεση, θα πρέπει να προταθούν ισοδύναμα μέτρα. Αν λοιπόν το αποτέλεσμα μιας έκθεσης είναι να εγκαταλειφθεί μια δαπανηρή πολιτική, ή οποια συνάμα δεν είναι και αποτελεσματική και να αντικατασταθεί από άλλη οικονομικότερη και επωφελέστερη για τον έλληνα πολίτη/φορολογούμενο, υπάρχει σίγουρα μεγαλύτερο κέρδος για όλους μας από έναν δρακόντειο καταλογισμό κάποιου φερομένου ως υπολόγου. Είχα διαβάσει στο παρελθόν ότι σύμφωνα με έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. Ελλάδα θα μπορούσε να δαπανά 65 δις. ευρώ αντί 92 δις. ευρώ, που δαπανά, χωρίς υποβάθμιση του επιπέδου παροχών υγείας, εκπαίδευσης, δημόσιας διοίκησης, υπό την προϋπόθεση ότι η διαχείριση των δημοσίων δαπανών θα ήταν πιο αποτελεσματική.

Νομίζω λοιπόν ότι όλα αυτά είναι ψευδοδιλήμματα. Το βασικό ερώτημα είναι άλλο και αφορά στους εμπνευστές και εφαρμοστές των κυβερνητικών πολιτικών, τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας. Αν και κατά τον έλεγχο απόδοσης δεν ασκείται κριτική στις κυβερνητικές επιλογές, δεν ελέγχεται η σκοπιμότητα, ο έλεγχος αυτός δεν είναι δημοφιλής στους κυβερνώντες. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ισοδυναμεί με την εξέταση του εάν οι στόχοι της συγκεκριμένης πολιτικής επιτεύχθηκαν. Η οικονομικότητα και η αποδοτικότητα επίσης εξαρτώνται από την ύπαρξη σαφών και συνεπών στόχων. Εάν οι στόχοι μιας πολιτικής είναι ασαφείς, αντίθετοι με την πολιτική την ίδια ή απροσδιόριστοι, ο έλεγχος απόδοσης σίγουρα θα το αναδείξει. Οι πολιτικά υπεύθυνοι δεν αποδέχονται εύκολα μια τέτοια κριτική. Όπως αναφέρει ο Πρόεδρος του Γερμανικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι ελεγκτές που διεξάγουν ελέγχους απόδοσης πολλές φορές νιώθουν να ισορροπούν σε τεντωμένο σχοινί, όταν εκφράζουν άποψη σχετικά με ένα κυβερνητικό πρόγραμμα, διότι μπορεί να δημιουργηθεί η υποψία ότι το ελεγκτικό ίδρυμα παρεμβαίνει στη δημιουργία και άσκηση πολιτικής^{xiii}.

Η εισαγωγή των ελέγχων απόδοσης στο φάσμα των ελέγχων που διεξάγει το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ήδη αργήσει. Για πολλά χρόνια άκουγα ότι δεν μπορούμε να διεξάγουμε ελέγχους απόδοσης, γιατί δεν υπάρχει το νομοθετικό έρεισμα. Αυτός ο λόγος δεν ισχύει ήδη από το 2012.

Οι έλεγχοι αυτοί θα ενδυναμώσουν την εικόνα μας προς τα έξω, η οποία βάλλεται, κατά καιρούς, ενώ συνάμα θα βάλουν το λιθαράκι τους στην περιστολή των κρατικών δαπανών.

ⁱ Καθημερινή, 24.7.2016

ⁱⁱ Χαρίλ.Χαρίση,έλεγχος δημοσιονομικής διαχείρισης και σπατάλη, Καθημερινή,28.11.2009.

ⁱⁱⁱ Για μια πλήρη εικόνα: Αργ. Μαυρομάτη, Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα:ο έλεγχος απόδοσης. Παρουσίαση του αγγλοσαξωνικού μοντέλου, ΔιΔικ 2005, σελ. 52. Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα-μέρος II: ο έλεγχος απόδοσης, ένα παράδειγμα δημοσιονομικής πολιτικής, ΔιΔικ 2006, σελ. 572. Μια πτυχή της μεταρρύθμισης των δημοσίων

οικονομικών στην Ελλάδα: ο νόμος 392/2006, η μεθόδευση της αλλαγής. ΔιΔικ 2007, σελ. 588. Προφορική εισήγηση στο Σεμινάριο Διοικητικού Δικαίου του Ιδρύματος Διοικητικού Δικαίου Μ. Στασινοπούλου με θέμα «Επανασχεδιασμός του ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Έλεγχος απόδοσης» αίθουσα Ρακτιβάν Συμβουλίου Επικρατείας 11.2.2011. Προφορική εισήγηση στο ΙΣΤ επιστημονικό συμπόσιο του Πανεπιστημίου Πειραιώς σε συνεργασία με το Ελεγκτικό Συνέδριο με θέμα :Από τον έλεγχο νομιμότητας στον έλεγχο απόδοσης. Μια δύσκολη μετάβαση. 2.12.2011. Ο έλεγχος απόδοσης και το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά το Ν. 4055/2012, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 588. Νομιμότητα και απόδοση στις δημόσιες συμβάσεις. Οι δυο όψεις του ίδιου νομίσματος, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Παναγ. Κανελλόπουλο, εκδ. Σάκκουλα, 2015, σελ. 467 και πρακτικά ΙΘ επιστημονικού συμποσίου Πανεπιστημίου Πειραιώς και Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα –Θεσσαλονίκη, σελ.57. Προφορική εισήγηση στο σεμινάριο της Εσδι, 28.9.2015 με τίτλο: Έλεγχος απόδοσης και Ελεγκτικό Συνέδριο. Ναι ή Όχι;

^{iv} Στο άρθρο 1 του ν. 3871/2010 (Α' 141/17.8.2010) ορίστηκε ότι η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, στο πλαίσιο της γενικής Κυβέρνησης διέπεται από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία εξειδικεύεται στην αρχή της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

^v Σωκρ. Μαρτινόπουλου, ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων υπό το φως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 862.

^{vi} Ν. 3492/2006 (Α' 210/5.10.2006).

^{vii} Κάνοντας έναν ενδεικτικό γύρο στην Ευρώπη, πηγές στις οποίες μπορούμε να ανατρέξουμε είναι οι ακόλουθες. Πρώτος σταθμός η Ολλανδία με το Εγχειρίδιο ελέγχου απόδοσης του Ολλανδικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Νοέμβριος 1996, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.rekenkamer.nl. Δεύτερος σταθμός η Ισπανία: Clapes Donadeu Antoni, Condiciones para el establecimiento de un modelo de control de gestion en las administraciones publicas, Auditoria Publica, no 22.2000, σελ. 45-51, Martin Oar Luis, Los objetivos de la Empresa publica y la auditoria de gestion, Seminarios 1984, Madrid, Tribunal de Cuentas, 1985, σελ. 481-493, Val Pardo Isabel de, Management y sector Publico, Auditoria publica, no 27, 2002, σελ. 22-32, Alejos Garmendia Beatriz, Auditoria de gestion publica. Una propuesta metodologica, Bilbao, Instituto Vasco de Administracion Publica, 2002, Dominguez Serrano Maria, Calidad Total y Administracion Publica, Auditoria Publica no 32, 2004, σελ. 24-31, Costa Marques Maria da Conceicao da, Intensificar el papel de la Auditoria en el sector publico: una oportunidad para reforzar la eficiencia de las organizaciones, Auditoria publica, no 32, 2004, σελ. 31-44. Επίσης στην ισπανική Επιθεώρηση εξωτερικού ελέγχου, το άρθρο από τον Πρόεδρο του γερμανικού Ελεγκτικού Οργάνου: Dr. Dieter Engels, Los efectos de la ampliacion de la union europea-perspectiva desde los organos de control externo, Ιανουάριος 2004, no 16, σελ. 57-72 και στο περιοδικό EUROSAI άρθρο από την πρώην Πρόεδρο Hedda von Wedel, no 4, 1995 σελ. 30-34. Στη συνέχεια Μάλτα: Carmel Tonna, Introducing performance audit, the experience at National Audit Office, Malta, EUROSAI journal no 8(2001) σελ. 34, Mantoine d'Ambrogio-Araccip, Statistical sampling techniques in practice conducting a telephone survey during a performance audit. A Malta Experience, EUROSAI journal no 10 (2004), σελ. 41. Δανία: Jens Lund Andersen, governance as part of performance audit examinations, EUROSAI journal no 7(2000) σελ. 37, new guideline for performance audits from the National Audit Office of Denmark, EUROSAI journal no 10(2004) σελ. 35. Τελευταίος σταθμός η Κύπρος: Γ. Κυριακίδη, έλεγχος αποδοτικότητας-η νέα κατεύθυνση στον έλεγχο και Α. Σκορδή, αποδοτικός και διαχειριστικός έλεγχος, Ελεγκτικό Βήμα 2004 σελ. 14 και 17.

^{viii} Richard Whish, competition law, 4th edition, market definition and market power, σελ. 21.

^{ix} για την ιδέα της προσαρμογής αντί της μεταφύτευσης, βλ. J. Bell, Mechanisms for cross fertilisation of administrative law in Europe, J. Beatson and T. Tridimas (editions), New Directions in European Public law, Oxford (Hart publishing), 1998.

^x η περιγραφή αυτή αποτελεί συμπύκνωση του δεύτερου μέρους του διεθνούς εκπαιδευτικού σεμιναρίου του Ν.Α.Ο. που διεξάγεται κάθε χρόνο στην έδρα του στο Λονδίνο και στο οποίο συμμετείχε η γράφουσα το 2002. Υπάρχουν οι ακόλουθες σχετικές εκδόσεις του Ν.Α.Ο.: 1. Are we being served? A value for money guide, 2. Performance measurement, what to look in vfm studies, 3. evaluation and its use in value for money studies, learning from others, 4. Writing smart recommendations.

^{xi} Από τη γαλλική βιβλιογραφία, Alain Gerard Cohen, Controle interne et audit publics, L.G.D.J. σελ. 135 -141.

^{xii} Αποφασίστηκαν, μετά από απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έλεγχοι στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και στην Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ). Οι ειδικές εκθέσεις αυτές είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

^{xiii} Dieter Engels-Joerg Koslowski, Performance auditing in Germany στον τιμητικό τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος.