

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
"ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ"
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΟΥΓΕΑΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΘΩΜΗ ΜΥΛΩΝΑ
Αθήνα 2008**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	σελ.3
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	
I Το δημοσιονομικό σύστημα ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ.6
A. Ιστορικό	σελ.6
B. Η έννοια του δημοσιονομικού ελέγχου	σελ.9
Γ. Οι δημοσιονομικές ρυθμίσεις	σελ.10
1. Το πρωτογενές δίκαιο	σελ.10
2. Το παράγωγο δίκαιο	σελ.12
α. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός	σελ.13
β. Ο αριθμ. 2342/2002 Κανονισμός	σελ.14
δ. Οι διοργανικές συμφωνίες	σελ.15
Δ. Οι απορρέουσες αρχές	σελ.16
1. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης	σελ.16
2. Η αρχή της διαφάνειας	σελ.18
3. Η αρχή του ελέγχου της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης	σελ.18
4. Η αρχή της αποκέντρωσης της διαχείρισης	σελ.19
5. Η αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας	σελ.20
6. Οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό κατά τον Δημοσιονομικό Κανονισμό	σελ.20
II Τα όργανα ελέγχου της Ε.Ε.	σελ.21
A. Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος	σελ.21
B. Οι αρμοδιότητες των οργάνων	σελ.24
1. Η Επιτροπή	σελ.24
2. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	σελ.26
3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	σελ.26
4. Το Συμβούλιο	σελ.27
5. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης	σελ.27
6. Τα κράτη μέλη	σελ. 28

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

I Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου	σελ.30
A. Εισαγωγικά	σελ.30
B. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις	σελ.31
1. Οι ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης	σελ.31
α. Ο αριθμ. 1260/1999 Κανονισμός του Συμβουλίου	σελ.32
β. Ο αριθμ. 438/2001 Κανονισμός της Επιτροπής	σελ.34
γ. Η εθνική νομοθεσία: ο ν.2860/2000	σελ.34
2. Οι ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Δ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης	σελ.38
α. Ο αριθμ. 1083/2006 Κανονισμός του Συμβουλίου	σελ.38
β. Ο αριθμ. 1828/2006 Κανονισμός της Επιτροπής	σελ.41
γ. Η εθνική νομοθεσία: ο ν.3614/2007	σελ.42
Γ. Οι αρμοδιότητες	σελ.42
Δ. Η δομή και η οργάνωση	σελ.46
Ε. Οι εργασίες ελέγχου	σελ.48
II Το διαμορφωθέν σύστημα ελέγχου	σελ.50
III Η σημασία του έργου της αρχής ελέγχου με επιδίωξη τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση	σελ.51
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	σελ.53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	σελ.56
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	σελ.57
ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ	σελ.59

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η βασική έκφραση της δημοσιονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανευρίσκεται στη ύπαρξη του κοινοτικού προϋπολογισμού απορρέει δε από το σύστημα των ιδίων πόρων που εξασφαλίζουν για αυτή τα κράτη μέλη της.

Οι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού συνίστανται στους τελωνειακούς δασμούς, τις γεωργικές εισφορές και τις εισφορές ζάχαρης, τις εισφορές επί του ΦΠΑ και το ποσοστό επί του ΑΕΠ, έως ενός ανώτατου ορίου. Πρόκειται, συνεπώς, κατά βάση για χρήματα των φορολογούμενων πολιτών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προορίζονται για τη χρηματοδότηση έργων γενικού συμφέροντος, σε τομείς όπως η γεωργία, η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική και κοινωνική συνοχή, οι αναπτυξιακές ενισχύσεις, τα οδικά δίκτυα, η έρευνα, η κατάρτιση και η εκπαίδευση, υπέρ των κρατών μελών, των οικονομικών φορέων και των τρίτων χωρών.

Η σημασία του κοινοτικού προϋπολογισμού υποδηλώνει ως εκ τούτου την ανάγκη προστασίας του, σαν βασική προτεραιότητα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν καθήκον να διασφαλίζουν αφενός μεν την καλύτερη δυνατή αξιοποίησή του, αφετέρου δε την πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης σε βάρος του, που μπορεί να παρουσιασθεί είτε υπό τη μορφή αποφυγής καταβολής δασμών και φόρων είτε υπό τη μορφή καταχρηστικής χρήσης της κοινοτικής χρηματοδότησης, ώστε να μην πλήττονται τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. και ο ευρωπαϊός φορολογούμενος.

Ειδικότερα όσον αφορά τη διαφανή, αποτελεσματική και αποδοτική αξιοποίηση των κοινοτικών αυτών εσόδων, είναι αδιαμφισβήτητο ότι αυτή αποτελεί πρωταρχική προϋπόθεση για την υλοποίηση των στόχων της ενωσιακής πολιτικής και της οικονομικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς τούτο η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, άλλως η άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου επί των δαπανών, διέπεται από μια σειρά αρχών αποτυπωμένων κατ' αρχάς στη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹, μεταξύ των οποίων σημαντική θέση κατέχει αυτή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δεδομένου ότι η άσκηση χρηστής, άλλως αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισης συμβάλλει ουσιαστικά στην επίτευξη των

¹ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΕΕ C 325/33/24.12.2002

ανωτέρω στόχων και εμπεδώνει το περί δικαίου αίσθημα της κοινοτικής κοινωνίας.

Για τους ανωτέρω λόγους η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της είναι ιδιαίτερα επικεντρωμένη στη διαρκή παρακολούθηση και τη σωστή διαχείριση του κοινοτικού χρήματος. Για την επίτευξη δε του στόχου αυτού έχει θεσπιστεί μια σειρά κοινοτικών αλλά και εθνικών νομοθετικών κανόνων, περαιτέρω δε έχουν δημιουργηθεί δημοσιονομικοί μηχανισμοί και όργανα με αποστολή να εξασφαλίζουν την τήρηση των δημοσιονομικών αρχών και πρωτίστως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Εξάλλου, η συμμετοχή οργάνων και υπηρεσιών των κρατών μελών στις διαδικασίες του κοινοτικού προϋπολογισμού, στα στάδια της κατάρτισης, της εκτέλεσης αλλά και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. αυξάνεται συνεχώς και σημαντικά, ιδίως με την πρόβλεψη του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Ειδικότερα δε όσον αφορά στο στάδιο της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, η αρχή της επικουρικότητας οδήγησε στη καθιέρωση της επιμερισμένης διαχείρισης μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών και στη συνακόλουθη δημιουργία και λειτουργία ενός πολύπλοκου δημοσιονομικού μηχανισμού που περιλαμβάνει τη συμμετοχή τόσο των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και εθνικών αρχών, δεδομένου ότι η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού πραγματοποιείται κατά μεγάλο μέρος της μέσα στον εδαφικό χώρο των κρατών μελών, και συνεπώς ο πλέον αρμόδιος συνεργάτης της Επιτροπής για την εξασφάλιση της ορθής διαχείρισης των κοινοτικών κονδυλίων.

Η σχέση αυτή που υπάρχει μεταξύ του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού συστήματος και του αντίστοιχου εθνικού γίνεται φανερή στην πράξη με την ύπαρξη και λειτουργία ελεγκτικών αρχών εντός του εθνικού χώρου με εθνική προέλευση αλλά κοινοτικό ρόλο. Η αποστολή αυτή έχει ανατεθεί, όσον αφορά τη χώρα μας στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, η οποία αποτελεί την εθνική αρχή ελέγχου για την προάσπιση των κοινοτικών συμφερόντων αλλά κατ' επέκταση και των εθνικών αφού ο στόχος που επιδιώκεται είναι η συμβολή της στην αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των κοινοτικών ποσών.

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται η κατανόηση του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού περιβάλλοντος που διέπει τον τομέα του ελέγχου των δαπανών και η ένταξη μέσα σε αυτό του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει

η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, χρησιμοποιώντας σαν οδηγό και ζητούμενο την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

I. Το Δημοσιονομικό σύστημα ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

A. Ιστορικό

Η δημιουργία ενός πρώτου δημοσιονομικού συστήματος απαντάται κατά την περίοδο 1953-1975, στηριζόμενου αρχικά από τις συνεισφορές των κρατών μελών, με χαρακτηριστικά την τάση ενοποίησης των μέσων του προϋπολογισμού και την καθιέρωση του γενικού προϋπολογισμού και του επιχειρησιακού προϋπολογισμού ΕΚΑΧ² ως των μόνων μέσων του. Η πορεία προς τη δημοσιονομική αυτονομία συνεχίσθηκε με την αντικατάσταση των κρατικών εισφορών από το καθεστώς των ίδιων πόρων το 1970, που καθιερώθηκε έτσι ως το μέσο για τη χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Παράλληλα, το δημοσιονομικό αυτό σύστημα εξελίχθηκε με την αναζήτηση της θεσμικής ισορροπίας στην άσκηση της δημοσιονομικής εξουσίας μεταξύ του Συμβουλίου, αρχικά αρμοδίου, και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που από τη Συνθήκη των Βρυξελλών το 1975 και μετά άρχισε να μοιράζεται την εξουσία αυτή με το Συμβούλιο, αναλαμβάνοντας την αρμοδιότητα για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες.

Ακολούθησε η κρίση των οικονομικών της Κοινότητας την περίοδο 1975-1988, με το κλίμα αντιπαράθεσης μεταξύ των οργάνων να αυξάνει και την εμφάνιση του ζητήματος των ανισορροπιών του προϋπολογισμού και την ολοένα και μεγαλύτερη δυσαναλογία μεταξύ των πόρων και των αναγκών της Κοινότητας³. Η απόδοση των παραδοσιακών ίδιων πόρων, των δασμών και των γεωργικών εισφορών μειώθηκε και επιχειρήθηκε η επίλυση του προβλήματος με την επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας, ώστε οι δαπάνες

² Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα

³ Nugent Neil, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλα 2004

να μην ξεπερνούν τους πόρους ενώ αυξήθηκε και το ανώτατο όριο του πόρου του Φ.Π.Α.

Η επόμενη περίοδος 1986-1992 χαρακτηρίστηκε από την μεταρρύθμιση των οικονομικών της Κοινότητας, ως πρόταση του «Πακέτου Ντελόρ», με την εισαγωγή του τέταρτου πόρου βασισμένου στο ΑΕΠ, την κατανομή των δαπανών που θα χρηματοδοτούνταν από τους πόρους και την ενίσχυση των μηχανισμών της δημοσιονομικής πειθαρχίας για την καλύτερη ισορροπία μεταξύ των κατηγοριών των δαπανών και την ελεγχόμενη αύξησή τους⁴. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν εκ των προτέρων πάνω στις βασικές προτεραιότητες του προϋπολογισμού της προσεχούς περιόδου και προέβησαν στη θέσπιση πλαισίου των κοινοτικών δαπανών, που πήραν έτσι την μορφή των δημοσιονομικών προοπτικών.

Δεδομένου ότι οι εκθέσεις που συντάχθηκαν για τη μεταρρύθμιση αυτή ήταν θετικές απολογιστικά, εγκρίθηκε από την Επιτροπή η ανανέωση και παγιοποίηση της και ακολούθησε το «Πακέτο Ντελόρ II» για την περίοδο 1993-1999⁵, στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, για τη χρηματοδότηση των έργων υποδομής σε τομείς μεταφορών και περιβάλλοντος σε κράτη μέλη των οποίων το κατά κεφαλήν εισόδημα ήταν κατώτερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, όπως συνέβαινε στην Ελλάδα, την Ισπανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία, ώστε να επιτευχθεί η οικονομική σύγκλιση. Στο Κοινοτικό πλαίσιο στήριξης της περιόδου αυτής, 1994-1999, οι αρμοδιότητες των κρατών –μελών όσον αφορά τον δημοσιονομικό έλεγχο περιγράφονταν γενικά, ενώ ως προς τη συνεργασία τους με την Επιτροπή, αυτή συνίστατο στην ενημέρωση για τα συστήματα ελέγχου και διαχείρισης και τις διοικητικές ή νομικές κυρώσεις. Στο επίπεδο του εξωτερικού ελέγχου, στη χώρα μας με τις διατάξεις του νόμου 2187/1994 και του Π.Δ. 3939/1994 είχε συσταθεί και λειτουργούσε το Ειδικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁴ Απόφαση της 24.6.1988 αριθμ.88/377/1988 του Συμβουλίου σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία και Διοργανική Συμφωνία της 29.6.1988 για τις δημοσιονομικές προοπτικές 1988-1992

⁵ Διοργανική Συμφωνία της 19.10.1993

Οι επόμενες δημοσιονομικές προοπτικές της προγραμματικής περιόδου 2000-2006⁶ ακολούθησαν με στόχο τη διεύρυνση της Ε.Ε. δίνοντας βάρος στη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού⁷. Στο Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης της περιόδου αυτής θεσπίσθηκε η γενική ευθύνη των κρατών μελών για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων ελέγχου και διόρθωσης των παρατυπιών, και η απλή ενημέρωση της Επιτροπής πήρε πλέον την μορφή πλήρους συνεργασίας με ετήσια εξέταση των αποτελεσμάτων που δύνατο να οδηγήσουν έως και στη λήψη διορθωτικών μέτρων. Στη χώρα μας με το νόμο 2860/2000 ιδρύθηκε η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου⁸ η οποία ανέλαβε τον εξωτερικό έλεγχο των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

Από το 2004 η Επιτροπή προετοίμασε το επόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2007-2013 με προτεραιότητα στη βιώσιμη ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα ώστε να δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας⁹, που οδήγησε στο Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Ο προγραμματισμός για το Δ΄ Κ.Π.Σ. περιλήφθηκε στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), όπως αυτό περιγράφεται στο νόμο 3614/2007¹⁰, σε εκτέλεση του άρθρου 27 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο το κράτος μέλος υποβάλλει εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς που εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές. Με το ίδιο νόμο ανατέθηκε και πάλι στην Ε.Δ.ΕΛ. ως αρχή ελέγχου η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των κοινοτικών πόρων.

Από την παρατεθείσα ιστορική αναδρομή προκύπτει ότι η εισαγωγή των δημοσιονομικών προοπτικών, που εγκαινιάσθηκαν το 1988, αποτελεί πλέον κεντρικό στοιχείο του μηχανισμού της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ένα παγιωμένο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για μια ισορροπία των δαπανών και παραμένει ένα από τα κυριότερα σημεία του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος, αν και δεν προβλέπονται στη Συνθήκη ή σε κανονισμό, παρά βρίσκουν το νόμιμο έρεισμά τους στις διοργανικές συμφωνίες. Συνακόλουθα,

⁶ Ατζέντα 2000-2006

⁷ Διοργανική Συμφωνία της 6.5.1999

⁸ Ε.Δ.ΕΛ.

⁹ Διοργανική συμφωνία 17.5.2006

¹⁰ ΦΕΚ 267/Α/3.12.2007, σχετική ιστοσελίδα: www.espa.gr

γίνεται φανερή η δεδομένη πλέον ανάγκη της παρακολούθησης και του ελέγχου της πορείας και της ορθής και αποτελεσματικής εφαρμογής των πράξεων που υλοποιούν τα ενταγμένα σε αυτές τις δημοσιονομικές προοπτικές επιχειρησιακά προγράμματα, καταδεικνύοντας τη βαρύτητα και τη σημασία που απέκτησε η άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου στα κοινοτικά δρώμενα.

B. Η έννοια του δημοσιονομικού ελέγχου

Κατά την κλασική του έννοια, ο δημοσιονομικός έλεγχος¹¹ που ανήκει στο στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών που πραγματοποιούνται προς εξακρίβωση της νόμιμης και κανονικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Η διαφορά μεταξύ δημοσιονομικού και δικαστικού ελέγχου θα μπορούσε να πει κανείς ότι συνίσταται στο ότι ο δημοσιονομικός έλεγχος στερείται της δεσμευτικής ισχύος που χαρακτηρίζει το δεδικασμένο των δικαστικών αποφάσεων και δεν απαιτείται σε αυτόν η ύπαρξη αξίωσης ή απαίτησης¹². Παράλληλα, ενώ στο δημοσιονομικό έλεγχο πραγματοποιείται «συστηματική και γενική εξέταση της διαχειριστικής δραστηριότητας»¹³, άλλως ελέγχεται η νομιμότητα της δαπάνης σε σχέση με το προϋπολογισμό και την πράξη στην οποία ερείδεται η δαπάνη, ο δικαστικός έλεγχος αφορά την νομιμότητα της πράξης αυτής.

Εξάλλου, με βάση την έκταση του ελέγχου, αυτός διακρίνεται σε γενικό, που καλύπτει όλες τις δαπάνες και δειγματοληπτικό, που πραγματοποιείται σε ορισμένες εξ αυτών συνήθως κατόπιν προγραμματισμού, ενώ με βάση το περιεχόμενό του, σε τυπικό έλεγχο, δηλαδή έλεγχο πληρότητας και νομιμότητας των δικαιολογητικών, άλλως έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας και ουσιαστικό, με την επί τόπου διαπίστωση της πραγματοποίησης των δαπανών.

Τέλος, στην πιο νεωτεριστική του έκφανση η οποία έχει κοινοτική προέλευση, ο δημοσιονομικός έλεγχος περιλαμβάνει και αυτόν της αξιολόγησης της λειτουργίας και των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των

¹¹ financial audit , audit financier

¹² Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Αντ. Σάκκουλα 1999

¹³ ΔΕΚ, προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση 204/86, Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απόφαση ΝοΒ 37, 1989, σελ. 513

φορέων ως εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομική διαχείρισης, αρχή η οποία θα παρατεθεί κατωτέρω.

Γ. Οι δημοσιονομικές ρυθμίσεις

Με δεδομένο ότι στα βασικά χαρακτηριστικά του ισχύοντος δημοσιονομικού συστήματος της Ε.Ε. ανήκει και η νομική βάση των δημοσίων οικονομικών της, αναγκαία καθίσταται η αναφορά στους νομικούς κανόνες των τριών κατηγοριών των δημοσιονομικών ρυθμίσεων, άλλως των πηγών του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου¹⁴, ώστε να ανευρεθούν και οι αφορώσες ρυθμίσεις στο ειδικότερο θέμα του δημοσιονομικού ελέγχου.

Πρόκειται για τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, ήτοι των Συνθηκών, τις διατάξεις του παράγωγου δικαίου που περιέχονται στους Κανονισμούς, τις Οδηγίες και τις αποφάσεις, καθώς επίσης τις Διοργανικές Συμφωνίες.

1. Το πρωτογενές δίκαιο

Ο κύριος όγκος των δημοσιονομικών διατάξεων ανευρίσκονται στα άρθρα 268-280 της Συνθήκης ίδρυσης της Ε.Ο.Κ.¹⁵

Ειδικότερα, από τα σημαντικότερα άρθρα όσον αφορά στην εκτέλεση και τον έλεγχο του κοινοτικού προϋπολογισμού, το άρθρο 274 ΣΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁶, περιλαμβάνει διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες, η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σύμφωνα με τον κανονισμό που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 279 ΣΕΚ, κατά τα έσοδα και τις δαπάνες, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι πιστώσεις χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές την χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει τον ειδικό τρόπο κατά τον οποίο κάθε όργανο συμμετέχει στην εκτέλεση των ιδίων δαπανών.

Από το περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου αυτού προκύπτουν ορισμένες βασικές κατευθυντήριες αρχές αφορώσες στον τρόπο με τον οποίο πρέπει να

¹⁴ Β.Κουγέας-Εν. Μπάλα, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2008

¹⁵ Μέρος πέμπτο- Τα όργανα της Κοινότητας, Τίτλος ΙΙ- Δημοσιονομικές διατάξεις

¹⁶ της 7.2.1992 που τέθηκε σε ισχύ την 1.11.1993

εκτελείται ο κοινοτικός προϋπολογισμός και συνακολούθως κι η πραγματοποίηση των δαπανών που τον βαρύνουν. Εν πρώτοις, επισημαίνεται η ευθύνη της Επιτροπής ως εκτελεστικού οργάνου της Ε.Ε. οροθετουμένων με τον τρόπο αυτό του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της στο στάδιο της εκτέλεσης των δαπανών. Περαιτέρω, καθιερώνεται η συμμετοχή των κρατών μελών στο στάδιο αυτό, σε συνεργασία με την Επιτροπή. Τέλος, εγκαθιδρύεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πιστώσεων, που διέπει όλο το στάδιο της εκτέλεσης των δαπανών και όλα τα εμπλεκόμενα σε αυτό όργανα.

Περαιτέρω, το άρθρο 276 ΣΕΚ ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από σύσταση του Συμβουλίου που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, απαλλάσσει την Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Για το σκοπό αυτό, εξετάζει, ύστερα από το Συμβούλιο, τους λογαριασμούς και το δημοσιονομικό ισολογισμό του άρθρου 275 ΣΕΚ, την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, μαζί με τις απαντήσεις των ελεγχόμενων οργάνων στις παρατηρήσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, τη δήλωση βεβαίωσης του άρθρου 248 παρ. 1 εδαφ. β ΣΕΚ, καθώς και τις συναφείς ειδικές εκθέσεις του. Προτού απαλλάξει την Επιτροπή ή για οποιονδήποτε άλλο σκοπό που εντάσσεται στα πλαίσια της άσκησης των εξουσιών της σε θέματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται να ζητήσει να ακούσει την Επιτροπή σχετικά με την εκτέλεση των δαπανών ή τη λειτουργία των συστημάτων δημοσιονομικού ελέγχου. Η Επιτροπή διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αιτήσεις του κάθε αναγκαία πληροφορία. Επίσης καταβάλλει κάθε προσπάθεια ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις που συνοδεύουν τις αποφάσεις απαλλαγής και οι άλλες παρατηρήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εκτέλεση των δαπανών, καθώς και τα σχόλια που συνοδεύουν τις συστάσεις απαλλαγής που διαπιστώνει το Συμβούλιο. Ύστερα από αίτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση για τα μέτρα που έχουν ληφθεί με βάση αυτές και ιδίως σχετικά με τις οδηγίες που έχουν δοθεί στις υπηρεσίες που έχουν αναλάβει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και οι οποίες διαβιβάζονται επίσης στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Επιπλέον, στο άρθρο 279 ΣΕΚ, όπως αυτό τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας¹⁷, προβλέπεται η αρμοδιότητα του Συμβουλίου για την έκδοση των δημοσιονομικών κανονισμών των σχετικών με την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απόδοση και εξέλεξη των λογαριασμών και ορίζει τους κανόνες και οργανώνει το έλεγχο της ευθύνης των δημοσιονομικών ελεγκτών, των διατακτών και των υπολόγων.

Τέλος, στο άρθρο 280 ΣΕΚ προβλέπεται η δράση και η λήψη μέτρων της Ε.Ε. και των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της.

Εξάλλου, στο άρθρο 28 της ΣΕΕ, που αφορά στο δεύτερο πυλώνα, ορίζεται ότι οι διοικητικές δαπάνες της ΚΕΕΠΑ¹⁸ καθώς και οι λειτουργικές δαπάνες βαρύνουν τον προϋπολογισμό πλην δύο εξαιρέσεων, την άμυνα και όταν το Συμβούλιο αποφασίζει διαφορετικά με ομοφωνία.

2. Το παράγωγο δίκαιο

Ως προς τις διατάξεις του παράγωγου δικαίου, κύριο ρόλο διαδραματίζει ο δημοσιονομικός κανονισμός υπ. αρ. 1605/2002¹⁹ που αντικατέστησε και συμπλήρωσε το δημοσιονομικό κανονισμό της 21.12.1977²⁰ κατόπιν της πλαισίωσης του κοινοτικού προϋπολογισμού με τις δημοσιονομικές προοπτικές, των θεσμικών εξελίξεων και των διαδοχικών διευρύνσεων.

Επίσης, στις σημαντικότερες διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης, συγκαταλέγονται οι κανόνες εφαρμογής του Δημοσιονομικού Κανονισμού αριθμ. 2342/2002²¹ και ο αριθμ. 2040/2000 Κανονισμός για τη δημοσιονομική πειθαρχία²².

Περαιτέρω, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 και εντός του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, ακολούθησε ο κανονισμός 1260/1999²³ του Συμβουλίου για τα

¹⁷ ης 26 Φεβρουαρίου 2001, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003.

¹⁸ Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας

¹⁹ ΕΕ L 248/16.9.2002

²⁰ ΕΕ L 356/31.12.1977

²¹ ΕΕ L 357/31.12.2002

²² ΕΕ L 244/29.9.2000

²³ ΕΕ L 161/26.6.1999

διαρθρωτικά ταμεία, καθώς επίσης ο εφαρμοστικός αυτού Κανονισμός υπ' αριθμ. 438/2001²⁴.

Με το δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2007-2013, δηλαδή το Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, ακολούθησε ο κανονισμός 1083/2006²⁵ και στη συνέχεια ο εφαρμοστικός αυτού κανονισμός υπ' αριθμ. 1828/2006²⁶ οι οποίοι θα εξετασθούν αναλυτικά κατωτέρω στο οικείο μέρος.

α. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός

Κατ' εξουσιοδότηση και σε εκτέλεση του άρθρου 279 ΣΕΚ, εκδόθηκε ο υπ' αριθμ. 1605/2002 Κανονισμός του Συμβουλίου για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αποβλέποντας αφενός στη νομοθετική και διοικητική απλούστευση, αφετέρου στη μεγαλύτερη πειθαρχία στην κοινοτική δημοσιονομική διαχείριση. Ο δημοσιονομικός κανονισμός αποτελεί μια εξαγγελία των κύριων αρχών και βασικών κανόνων που διέπουν τα στάδια του προϋπολογισμού και εφαρμόζονται στη δημοσιονομική δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από το προοίμιο ήδη του δημοσιονομικού κανονισμού διαφαίνεται αφενός η συσχέτιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με αρχές της οικονομίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας²⁷, αφετέρου η δυνατότητα εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της άσκησης εξωτερικού έλεγχου σε επιμερισμένη βάση με τα κράτη μέλη με ανάθεση αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς δημοσίου δικαίου των κρατών μελών υπό την προϋπόθεση της εγγύησης τήρησης διαδικασιών προστασίας των κοινοτικών κονδυλίων, ανεξαρτήτως της επιλογής του είδους της οντότητάς της η οποία επαφίεται στα κράτη μέλη, αρκεί αφενός να μην έχει νομική μορφή ιδιωτικού δικαίου και να μην μεταβιβάζεται σε αυτή άσκηση καθηκόντων με διακριτική εξουσία εκτίμησης, κατά τα αναφερόμενα στην παρ. 16,17, 18 και 37 του προοιμίου του δημοσιονομικού κανονισμού, αφετέρου η τελική ευθύνη να εναπόκειται στην Επιτροπή.

²⁴ ΕΕ L 63/2.3.2001

²⁵ ΕΕ L 210/25/31.7.2006

²⁶ ΕΕ L 271/1/8.12.2006

²⁷ Παρ. 11 του προοιμίου του Δημοσιονομικού Κανονισμού

Πράγματι, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 3 επομ. του δημοσιονομικού κανονισμού θεσμοθετούνται οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό και ειδικότερα στο άρθρο 27 καθιερώνεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με ανάλυση του περιεχομένου της όπως θα αναπτυχθεί κατωτέρω στο οικείο κεφάλαιο.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί και η ρύθμιση της παραγράφου 2 του άρθρου 54 κατά την οποία η Επιτροπή μπορεί, όταν εκτελεί τον προϋπολογισμό με έμμεση κεντρική διαχείριση σύμφωνα με το άρθρο 53 παράγραφος 2²⁸, να αναθέτει καθήκοντα δημόσιας εξουσίας και ιδίως τα καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μεταξύ άλλων και σε εθνικούς δημόσιους οργανισμούς ή σε οντότητες ιδιωτικού δικαίου επιφορτισμένες με δημόσια υπηρεσία που προσφέρουν επαρκείς οικονομικές εγγυήσεις, με τις ειδικότερες προϋποθέσεις της ύπαρξης πρόβλεψης δυνατότητας ανάθεσης από την βασική πράξη του προγράμματος ή της δράσης, και της δυνατότητας να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Περαιτέρω καθορίζει το ρόλο και τις αρμοδιότητες του εσωτερικού ελεγκτή²⁹, ενώ περιλαμβάνει ειδικό κεφάλαιο για τη ρύθμιση της άσκησης του εξωτερικού ελέγχου³⁰.

Ο δημοσιονομικός κανονισμός επιβεβαιώνει τις θεμελιώδεις αρχές που ανευρίσκονται στη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, θέτοντας ένα αυστηρότερο πλαίσιο και γι αυτό αποτελεί βασικό μέρος των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών ρυθμίσεων.

β. Ο αριθμ. 2342/2002 Κανονισμός

Με το κανονισμό αυτό θεσπίσθηκαν οι κανόνες εφαρμογής του Δημοσιονομικού Κανονισμού με αναφορά στις αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό και μεταξύ αυτών και της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

²⁸ Σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό με κεντρική διαχείριση, οπότε τα καθήκοντα εκτέλεσης ασκούνται απευθείας από τις υπηρεσίες της ή έμμεσα σύμφωνα με τις διατάξεις των αρ. 54-57, με επιμερισμένη ή αποκεντρωμένη διαχείριση, οπότε τα καθήκοντα αυτά μεταβιβάζονται στα κράτη μέλη κατά τους τίτλους I και II του μέρους II, ή του τίτλου IV του μέρους II αντίστοιχα

²⁹ Άρθρο 85 επομ. του δημοσιονομικού κανονισμού

³⁰ Άρθρο 139 επομ. του δημοσιονομικού κανονισμού

Ειδικότερα στο άρθρο 21 του Κανονισμού αυτού στο οποίο γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, προβλέπεται ότι κάθε πρόγραμμα ή δραστηριότητα αποτελεί το αντικείμενο ενδιάμεσης αλλά και εκ των υστέρων αξιολόγησης όσον αφορά τους ανθρώπινους και δημοσιονομικούς πόρους που διατέθηκαν και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν, ώστε να επαληθεύεται η συμμόρφωσή τους με τους καθορισθέντες στόχους, υπό συγκεκριμένους όρους. Οι όροι αυτοί είναι α) η πραγματοποίηση περιοδικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται κατά την υλοποίηση πολυετούς προγράμματος, σύμφωνα με χρονοδιάγραμμα που επιτρέπει τη συνεκτίμηση των συμπερασμάτων των αξιολογήσεων αυτών στο πλαίσιο κάθε απόφασης για την παράταση, τροποποίηση ή διακοπή του προγράμματος αυτού, β) οι δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται σε ετήσια βάση να αποτελούν το αντικείμενο αξιολόγησης ως προς τα επιτευχθέντα αποτελέσματά τους τουλάχιστον μία φορά ανά έξι έτη. Η υποχρέωση που προβλέπεται στο στοιχείο β) δεν εφαρμόζεται σε καθένα από τα σχέδια ή τις ενέργειες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο αυτών των δραστηριοτήτων, για τα οποία η υποχρέωση αυτή μπορεί να εκπληρώνεται με τις τελικές εκθέσεις που διαβιβάζονται από τους οργανισμούς οι οποίοι εκτέλεσαν την ενέργεια.

3. Οι διοργανικές συμφωνίες

Οι διοργανικές συμφωνίες δεν έχουν νομική βάση στη Συνθήκη της Ε.Κ. , αλλά περιέχουν κανόνες δικαίου που πλαισιώνουν την ελευθερία δράσης των θεσμικών οργάνων που τις έχουν εκδώσει, αφού αντανάκλα τη συναίνεση και των τριών κοινοτικών φορέων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Το ΔΕΚ δεν έχει αποφανθεί για τη νομική ισχύ τους, έχει όμως αναγνωρίσει την χρησιμότητα και αναγκαιότητά τους. Αναπόσπαστο μέρος τους αποτελούν οι δημοσιονομικές προοπτικές, μπορούν να συνάπτονται όμως και για μη δημοσιονομικά θέματα.

Σημαντικές διοργανικές συμφωνίες αποτέλεσαν αυτή της 29.6.1988 για τις δημοσιονομικές προοπτικές 1988-1992, καθόσον με αυτή άλλαξε για πρώτη φορά το δημοσιονομικό σκηνικό με την εισαγωγή του πολυετούς προσανατολισμού του κοινοτικού προϋπολογισμού, της 19.10.1993 με την οποία χρηματοδοτήθηκαν τα έργα υποδομής σε τομείς μεταφορών και

περιβάλλοντος, της 6.5.1999, νέα διοργανική συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού³¹, η οποία εισήγαγε το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, της 17.5.2006 για το Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και τέλος η διοργανική συμφωνία της 14.6.2006 μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση³².

Δ. Οι απορρέουσες αρχές

Από το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που έχουν περιληφθεί στους κατά τα ανωτέρω νομικούς κανόνες απορρέουν οι βασικές αρχές που τυγχάνουν εφαρμογής και διέπουν τον τομέα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ειδικότερα και του δημοσιονομικού ελέγχου. Προς τούτο είναι απαραίτητη η επί μέρους παράθεσή τους προκειμένου να γίνει περισσότερο αντιληπτός ο ρόλος, άλλως ο σκοπός των δημοσιονομικών ελέγχων.

1.Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Με το άρθρο 274 ΣΕΚ και τα άρθρα 27 και 28 του Δημοσιονομικού Κανονισμού³³ καθιερώνεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης³⁴ σύμφωνα με την οποία, οι πιστώσεις του προϋπολογισμού πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και ιδίως της οικονομίας και της σχέσης κόστους/αποτελεσματικότητας, ενώ θα πρέπει να τίθενται ποσοτικοί στόχοι και να εξασφαλίζεται η παρακολούθηση της εφαρμογής τους³⁵.

Όρος που δεν εξειδικεύεται μεν από τη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων³⁶ αλλά περισσότερο αποκτά το περιεχόμενό του από τις προβλέψεις του δημοσιονομικού κανονισμού, έχει θεωρηθεί ότι αφορά στη

³¹ Σχετικός και ο αριθμ. 2040/2000 Κανονισμός για τη δημοσιονομική πειθαρχία, ΕΕ L 244/29.9.2000

³² ΕΕ C 139/14.6.2006

³³ Κεφάλαιο 7 του Τίτλου II «Οι αρχές του προϋπολογισμού» του Μέρους I του αρ. 1605/2002 Κανονισμού

³⁴ Principle of sound financial management, principe de bonne gestion financiere, grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsfuehrung

³⁵ Άρθρο 2 εδαφ. α του αριθμ. 1605/2002 Δημοσιονομικού Κανονισμού

³⁶ Σύμφωνα με το αρ. 274 ΣΕΚ, «η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό κατά τα έσοδα και τις δαπάνες, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

σκοπιμότητα της δαπάνης, γεγονός που την απομακρύνει από την έννοια και το περιεχόμενό του δικαστικού ελέγχου. Έχει δε τις ρίζες στη γερμανική θεωρία και απαντά κυρίως στα αγγλοσαξονικά ελεγκτικά συστήματα³⁷.

Η καλύτερη εξειδίκευσή της επιτυγχάνεται όμως με αναφορά στις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, άλλως την μέθοδο των τριών e: economy, efficiency, effectiveness, δηλαδή οικονομία, με επιλογή των λιγότερων δαπανηρών μέσων για την επίτευξη του στόχου, αποδοτικότητα, με εξέταση της απόδοσης και αποτελεσματικότητα, εφόσον επιτυγχάνεται ο στόχος³⁸. Με άλλα λόγια, πρόκειται για την αρχή της μεγιστοποίησης του οφέλους και της ελαχιστοποίησης του κόστους. Η μέγιστη εξασφάλιση της τήρησής της επιτυγχάνεται κατά κανόνα με την παρακολούθηση μετρήσιμων δεικτών επίδοσης καθοριζόμενων ανά δραστηριότητα ώστε να αξιολογούνται τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων³⁹ υπό την καθοδήγηση και τους προσανατολισμούς που χαράσσει η Επιτροπή.

Πρόκειται ουσιαστικά για αρχή που στην κοινοτική της έννοια κυριαρχούν στοιχεία οικονομικής φύσης⁴⁰. Προς τούτο, επιτυγχάνει την υπέρβαση του νομικού και τεχνικού δημοσιολογιστικού ελέγχου και την ενασχόληση με την επίτευξη των καθοριζόμενων στόχων και ως εκ τούτου αποτελεί την νεωτεριστική αντίληψη στο δημοσιονομικό χώρο. Θα μπορούσε να ειπωθεί πως οι όροι που τη χαρακτηρίζουν, αυτοί της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας διαπέρασαν μέσω του πεδίου της δημόσιας οικονομικής και διαπότισαν, κατόπιν κοινοτικής προτροπής, και το δημοσιονομικό δίκαιο μετουσιώνοντας τις άλλοτε κατευθυντήριες πολιτικές σε δεσμευτικό κανόνα δικαίου. Στο βαθμό μάλιστα που οι προτροπές αυτές μορφοποιούνται ως ρυθμίσεις εντός κανονισμών, μπορεί κανείς να μιλήσει για κοινοτική επιταγή απευθυνόμενη τόσο προς τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, όσο και προς κάθε εθνικό περιβάλλον στο πλαίσιο διενέργειας των κοινοτικών δαπανών ώστε να προάγεται η αποτελεσματική διαχείριση και να προλαμβάνεται η εμφάνιση παρατυπιών και απάτης.

³⁷ Μεγάλης Βρετανίας, Ιρλανδίας, Γερμανίας, Η.Π.Α.

³⁸ Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Σάκκουλα 1999, σελ.95 επομ., Β.Κουγέα, Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, σελ.225.

³⁹ Βλ. παρ. 11 στο προοίμιο του Δημοσιονομικού Κανονισμού

⁴⁰ Β.Κουγέας, Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ΝοΒ σελ.224 επομ.

Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί η πρώτη σε επίπεδο ελέγχου εθνικών δαπανών απόπειρα νομοθετικής πρόβλεψης της αρχής αυτή με το ν.3492/2006⁴¹, με το οποίο υιοθετούνται νέες μορφές ελέγχου, πέρα από τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, με σκοπό την ορθολογική διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού.

2. Η αρχή της διαφάνειας

Έννοια στενά συνδεδεμένη με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η αρχή της διαφάνειας⁴² αδιαμφισβήτητα συναντάται στις αρχές του διοικητικού δικαίου, παρά την συχνή χρήση της με μια ευρύτατη πολιτική και οικονομική έννοια, άλλοτε δε συνδεδεμένη με την έννοια της διαφθοράς⁴³.

Η αρχή συναντάται επίσης στο προοίμιο του Δημοσιονομικού Κανονισμού, όπου σχετίζεται με την επαρκή πληροφόρηση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Συνεπάγεται δε την υποχρέωση για όσους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή δημόσιες υπηρεσίες επιφορτίζονται με καθήκοντα εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού να διαθέτουν διαφανείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, και αποτελεσματικά συστήματα εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Το ειδικότερο περιεχόμενό της αποτυπώνεται στα άρθρα 29 και 30 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, σύμφωνα με τα οποία η αρχή εφαρμόζεται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού με τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴⁴, αλλά και στο στάδιο της εκτέλεσης.

3. Η αρχή του ελέγχου της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης

Η έννοια της νομιμότητας και κανονικότητας χρησιμοποιείται με προορισμό να εξακριβωθεί α) ως προς τον έλεγχο της νομιμότητας, κατά πόσο οι πράξεις που εκτελούνται για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, την κοινοτική νομοθεσία και τους κανόνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, και β) ως προς τον έλεγχο της κανονικότητας, κατά πόσο το σύνολο των οφειλομένων στα θεσμικά όργανα

⁴¹ Διασφάλιση χρηστής διαχείρισης κρατ. Προϋπολογισμού-Φόρος ασφαλιστρων κλπ (ΦΕΚ 210/Α/5.10.2006)

⁴² Principle of transparency, principe de transparence, Grundsatz der Transparenz

⁴³ Ράικος, Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά, 2006, σελ. 417 επομ.

⁴⁴ Ομοια και στο άρθρο 23 του αρ. 2342/2002 εφαρμοστικού Κανονισμού

και τους κοινοτικούς οργανισμούς ποσών καθώς και των υποχρεώσεων της Ε.Ε. στους πιστωτές της, έχουν αναληφθεί, άλλως βεβαιωθεί και καταχωρηθεί κατά τρόπο λογιστικά ορθό με επισυναπτόμενα τα κατάλληλα δικαιολογητικά, δηλαδή, ως προς τον έλεγχο της ακριβούς τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων⁴⁵. Πρόκειται για την κλασική αρχή που χαρακτηρίζει τον έλεγχο των δαπανών, η οποία εξακολουθεί να είναι απαραίτητη και παραμένει σταθερή αξία, με δεδομένη πλέον την αναγκαιότητα του παράλληλου συνδυασμού της με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου⁴⁶.

4. Η αρχή της αποκέντρωσης της διαχείρισης

Πρόκειται για αρχή η οποία συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, έχει γίνει δε αποδεκτή και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁷, σύμφωνα με την οποία αφήνεται στα κράτη μέλη η ευθύνη της εκτέλεσης όλων των κοινοτικών μέτρων σε συνεργασία με την Επιτροπή, απαιτούμενων συγχρόνως τόσο της διαφάνειας και της λογοδοσίας όσο και της δυνατότητας ελέγχου των εθνικών ελεγκτικών συστημάτων. Η αρχή αυτή τυγχάνει εφαρμογής και στον δημοσιονομικό έλεγχο⁴⁸, ενώ παρατηρείται ότι με τις ρυθμίσεις του Γ' και του Δ'Κ.Π.Σ. που, στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διαχείρισης που υιοθετείται κατά την ευχέρεια που παρέχεται από το Δημοσιονομικό Κανονισμό, περιλαμβάνεται σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων κι ενισχύεται με τον τρόπο αυτό περισσότερο η αρχή της επικουρικότητας, καθόσον η Ε.Ε. είναι μεν η εγγυήτρια των στρατηγικών προτεραιοτήτων, αλλά η διαχείριση των προγραμμάτων αποκεντρώνεται σε μεγαλύτερο βαθμό επαφιέμενη στα κράτη μέλη.

⁴⁵ Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Σάκκουλα 1999, σελ.78 επομ.

⁴⁶ Βλ. και Μπάλτα Ευ., Προς μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση: Ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου, ΕφημΔΔ-1/2007, σελ.124 επ.

⁴⁷ Τα δημόσια οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκδοση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 1995, σελ. 124

⁴⁸ Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Σάκκουλα 1999. σελ. 172 επομ.

5. Η αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας

Η αρχή αυτή συναντάται στο άρθρο 201 Α της Συνθήκης για την Ε.Ε.⁴⁹ και εφαρμόζεται κατεξοχήν κατά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, ωστόσο μπορεί να υποστηριχθεί η δεκτικότητα εφαρμογής της και κατά το στάδιο εκτέλεσής του⁵⁰, δεδομένης της ευρύτητάς της⁵¹, υπό την έννοια της υποχρέωσης της τήρησης, πέραν των κανόνων του προϋπολογισμού, κάθε διάταξης του παράγωγου δικαίου από το οποίο απορρέει η δαπάνη.

Η δημοσιονομική πειθαρχία, που αποτέλεσε αντικείμενο ρύθμισης ήδη από την απόφαση του Συμβουλίου της 24.6.1988⁵² και της Διοργανικής Συμφωνίας της 29.6.1988 κι εντεύθεν, είχε ως περιεχόμενο την υποβολή της χρησιμοποίησης των ίδιων πόρων της Κοινότητας σε αποτελεσματική και νομικά δεσμευτική πειθαρχία και επιβλήθηκε σε όλες τις δαπάνες της κοινότητας.

Εξάλλου, προκειμένου να εξασφαλισθεί η δημοσιονομική πειθαρχία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 270 ΣΕΚ, η Επιτροπή δεν προτείνει την έκδοση κοινοτικής πράξης και δεν λαμβάνει αποφάσεις που ενδέχεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, χωρίς να παρέχει προηγουμένως τη διαβεβαίωση ότι η πρόταση ή το μέτρο είναι δυνατό να καλυφθεί από τις πιστώσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού που χρηματοδοτείται από τους ίδιους πόρους της Κοινότητας.

6. Οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό κατά τον Δημοσιονομικό Κανονισμό.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, κάθε διάταξη που αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού ως προς τα έσοδα και τις δαπάνες και περιλαμβάνεται σε άλλη νομοθετική πράξη πρέπει να τηρεί τις αρχές του προϋπολογισμού οι οποίες διατυπώνονται στον τίτλο ΙΙ του Δημοσιονομικού Κανονισμού.

⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 201 Α' ΣΕΕ «η Επιτροπή προκειμένου να εξασφαλισθεί η δημοσιονομική πειθαρχία, δεν προτείνει κοινοτική πράξη, δεν τροποποιεί τις προτάσεις της και δεν λαμβάνει εκτελεστικά μέτρα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, χωρίς να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι η πρόταση ή το μέτρο αυτό δύναται να χρηματοδοτηθεί στα πλαίσια των ίδιων πόρων της Κοινότητας»

⁵⁰ Ν.Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ.58 επομ.

⁵¹ ΔΕΚ, C-294/83, 23.4.1986, Les Verts κατά Κοινοβουλίου

⁵² 88/377/ΕΟΚ, ΕΕ L 185/15.7.1988

Κατά συνέπεια όλες οι υπόλοιπες καθιερωθείσες σε αυτόν αρχές της ενότητας, και της αυθεντικότητας, της ετήσιας διάρκειας, της ισοσκελίσης και της καθολικότητας αφορούν και το στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και κατά συνέπεια πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και κατά τον έλεγχο⁵³ των δαπανών, εσωτερικό και εξωτερικό, καθώς διαπλέκονται οι διαδικασίες τους. Σημειώνεται ότι η εφαρμογή και ερμηνεία των αρχών του κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελεί αρμοδιότητα και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) κατά την εκδίκαση σχετικών με την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού υποθέσεων από αυτό.

II Τα όργανα ελέγχου της Ε.Ε.

A. Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος

Η διενέργεια των κοινοτικών δαπανών, που εγγράφονται με αντίστοιχες πιστώσεις στον κοινοτικό προϋπολογισμό και εγκρίνονται με έκδοση προηγούμενης βασικής πράξης, συνδέεται με τον τρόπο αυτό με τις επιλεχθείσες κοινοτικές δράσεις, πραγματοποιούνται προκειμένου να υλοποιηθούν στα κράτη μέλη οι σχετικές προβλεφθείσες διαρθρωτικές ενέργειες, περιλαμβάνουν δε τις πληρωμές για τα επιλέξιμα σχέδια που έχουν ενταχθεί στα επιχειρησιακά προγράμματα.

Όπως και στα εθνικά δημοσιονομικά συστήματα, αντίστοιχα και στο δημοσιονομικό περιβάλλον της Ε.Ε., καθίσταται προς τούτο αναγκαίος ο διορισμός ενός δημοσιονομικού ελεγκτή, ώστε να αναλαμβάνει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου στις δαπάνες αυτές, ο οποίος όμως δεν μπορεί να συμπίπτει ούτε με το διατάκτη ούτε με τον υπόλογο, να υπέχει δε ευθύνη έναντι του οργάνου που το διορίζει.

Πρέπει να διευκρινισθεί καταρχάς ότι ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού διακρίνεται σε δύο βασικά στάδια, στον εσωτερικό έλεγχο και τον εξωτερικό έλεγχο, με στόχο και των δύο να συμβάλλουν στη νομιμοποίηση της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο δημοσιονομικό πεδίο.

⁵³ Β. Κουγέας, Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ΝοΒ σελ.245 επομ

Στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου αναγνωρίζει κανείς ένα σύνολο συστήματος, το οποίο περιλαμβάνει την οργανωτική δομή, τις μεθόδους και όλες εκείνες τις διαδικασίες που θέτει σε εφαρμογή η διεύθυνση⁵⁴ προκειμένου να συμβάλλει στην ορθή και αποδοτική λειτουργία του συνόλου αυτού.

Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, κάθε όργανο ορίζει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου που πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Ο εσωτερικός ελεγκτής που διορίζεται από το όργανο, υπέχει ευθύνη έναντι αυτού όσον αφορά την επαλήθευση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ενώ δεν μπορεί να είναι ούτε διατάκτης ούτε υπόλογος.

Ειδικότερα στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου που λαμβάνει χώρα στο εθνικό μας έδαφος, αναγνωρίζονται δύο επίπεδα ελέγχου. Το πρώτο επίπεδο αφορά στον έλεγχο που διενεργούν οι διαχειριστικές αρχές, ήτοι οι επί μέρους Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης σε κάθε Υπουργείο ή φορέα, οι οποίες αντικατέστησαν τον προηγούμενο Σύμβουλο Διαχείρισης, και που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση των δαπανών και ο δεύτερος βαθμός αφορά στον έλεγχο που διενεργούν οι αρχές πληρωμής, όσον αφορά το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, και οι αρχές πιστοποίησης, όσον αφορά το Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, σε κάθε Υπουργείο ή φορέα, που θα πιστοποιήσουν την ορθότητα της δαπάνης ώστε να εισαχθεί στο σύστημα της πληρωμής, υποβάλλοντας τις σχετικές δηλώσεις προς την Επιτροπή.

Πέραν του εσωτερικού ελέγχου, αναγκαία καθίσταται και η διασταύρωση των μηχανισμών που εφαρμόζουν τα αρμόδια όργανα για την ορθή εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Με ζητούμενο ειδικότερα, τη διαβεβαίωση ότι το κοινοτικό χρήμα δαπανάται όχι μόνο σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας και κανονικότητας αλλά και τηρουμένης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, έχει ανατεθεί και σε εξωτερικούς φορείς όχι μόνο το πρώτο αλλά και το δεύτερο μέρος του ελέγχου αυτού, του πλέον ουσιαστικού, αφού θα διαπιστώνει την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των κοινοτικών κονδυλίων. Ο αποκαλούμενος εξωτερικός έλεγχος, άλλως έλεγχος

⁵⁴ Β. Κουγέας, ο.π. σελ.261, υποσ. 506

δεύτερου βαθμού, λογίζεται εξωτερικός γιατί πραγματοποιείται ως ανεξάρτητος από τη διεύθυνση που επιμελείται το σύνολο του συστήματος, με ανεξάρτητη εξέταση της ορθότητας και αποτελεσματικότητάς του συστήματος αυτού και με λογοδοσία στους ενδιαφερόμενους παράγοντες σχετικά με την πληρότητα και την ακρίβεια των οικονομικών καταστάσεων, συντάσσοντας επίσης αντικειμενικές εκθέσεις που αφορούν διάφορες πλευρές της διαχείρισης⁵⁵.

Σημειώνεται ότι στα επί μέρους ευρωπαϊκά ελεγκτικά συστήματα παρατηρείται διαφοροποίηση μεταξύ τους, ανάλογα με την οργανωτική δομή των ανώτατων ιδρυμάτων εξωτερικού ελέγχου⁵⁶. Ειδικότερα, τα αγγλοσαξονικά συστήματα, τα οποία απαντούν στη Μεγάλη Βρετανία, Ιρλανδία, Γερμανία, Αυστρία, Ολλανδία και σκανδιναβικές χώρες, χαρακτηρίζονται από την επαλήθευση των λογαριασμών, τον έλεγχο με βάση την ανάλυση των συστημάτων, τον έλεγχο κανονικότητας των δημοσιονομικών πράξεων αλλά και τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Από την άλλη, τα ηπειρωτικά συστήματα, που περιλαμβάνουν τις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ως χαρακτηριστικό την οργάνωση του ανώτατου οργάνου εξωτερικού ελέγχου ως δικαστικής αρχής, με έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, ενώ σε ορισμένα από αυτά παρατηρείται η τάση της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σε κοινοτικό επίπεδο ο εξωτερικός έλεγχος υλοποιείται καταρχάς με τον έλεγχο που ασκεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Θα μπορούσε βέβαια να ειπωθεί ότι είδος εξωτερικού ελέγχου αποτελεί και ο πολιτικός έλεγχος που ασκείται ουσιαστικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που αποφασίζει για την απαλλαγή της Επιτροπής από την ευθύνη για τη διαχείριση του προηγούμενου οικονομικού έτους, κατόπιν των εργασιών του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και της πρότασης της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού⁵⁷ και τη σύσταση του Συμβουλίου. Όσον αφορά τον ρόλο της κοινοβουλευτικής αυτής Επιτροπής Ελέγχου του προϋπολογισμού, αυτή αξιολογεί και μελετά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των χρηματοδοτήσεων και την καταπολέμηση των φαινομένων απάτης. Εξάλλου,

⁵⁵ Β. Κουγέας, ο.π. σελ.262, υποσημ. 510

⁵⁶ Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Σάκκουλα 1999

⁵⁷ www.europarl.europa.eu/activities/committees

προς την κατεύθυνση αυτή ιδρύθηκε και λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) η οποία διενεργεί εξωτερικούς ελέγχους σε συνεργασία με τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Στο ίδιο πλαίσιο, αυτό του εξωτερικού κοινοτικού ελέγχου⁵⁸, δύναται να δραστηριοποιείται και κάθε κράτος μέλος με οριζόμενο από αυτό αρμόδιο δημόσιο φορέα ως όργανο ελέγχου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στους οικείους Κανονισμούς⁵⁹. Σημειώνεται ότι στο άρθρο 140 παράγραφος 2 του αριθμ. 1605/2002 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, το οποίο είναι ενταγμένο στο Κεφάλαιο 1, υπό τον τίτλο «Εξωτερικός έλεγχος», αναφέρεται ότι ο έλεγχος αυτός στα κράτη μέλη διενεργείται σε συνεργασία με τα εθνικά όργανα ελέγχου ή εάν αυτά δεν διαθέτουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες, τα οποία συνεργάζονται με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο με πνεύμα εμπιστοσύνης διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους⁶⁰.

Κατόπιν των ανωτέρω κοινοτικών ρυθμίσεων καθώς και της σχετικής εγχώριας νομοθεσίας, όπως αναλυτικότερα θα παρατεθούν κατωτέρω, στη χώρα μας δραστηριοποιείται από το έτος 2002 η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, όργανο που συστήνεται μεν σε κράτος μέλος αλλά ενεργεί για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να ελέγχει αλλά και να πιστοποιεί την ορθότητα στην πραγματοποίηση των κοινοτικών δαπανών.

B. Οι αρμοδιότητες των οργάνων

1. Η Επιτροπή

Ως γνωστόν, ο κοινοτικός προϋπολογισμός εγκρίνεται, μετά από πρόταση της Επιτροπής, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο⁶¹, Έτσι, η ευθύνη της Επιτροπής σχετικά με το θέμα αυτό συνδέεται άρρηκτα με την αποστολή της όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού⁶², γεγονός που επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 280 της Συνθήκης ΕΚ. Με δεδομένο λοιπόν ότι η Επιτροπή έχει την ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της

⁵⁸ Κατά το άρθρο 16 του ν. 2860/2000

⁵⁹ Για το Γ'ΚΠΣ οι αρ. 1260/1999 και 438/2001 Κανονισμοί και για το Δ'ΚΠΣ οι αρ. 1083/2006 και 1828/2006 Κανονισμοί

⁶⁰ Όμοια ρύθμιση και στο αρ. 248 παρ3 της Συνθήκης ΕΚ

⁶¹ Άρθρο 272 της Συνθήκης ΕΚ

⁶² Άρθρο 274 της Συνθήκης ΕΚ

Ε.Ε. κατά το άρθρο 274 ΣΕΚ, καθώς επίσης ότι εφαρμόζει το σύστημα της επιμερισμένης διαχείρισης⁶³ κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 53 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, έχει περαιτέρω την αρμοδιότητα α) να διασφαλίζει την ορθή και ουσιαστική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης αλλά και ελέγχου των κρατών μελών. Προς την κατεύθυνση αυτή, δύναται, υπάλληλοί της στο πλαίσιο ρυθμίσεων συνεργασίας με το κάθε κράτος μέλος, να διενεργούν επιτόπιους ελέγχους με δειγματοληψία, με προειδοποίηση τουλάχιστον δέκα εργάσιμων ημέρας⁶⁴, με τη συνδρομή του κράτους μέλους και σε προσωπικό β) να ζητήσει από το κράτος μέλος τη διενέργεια του ελέγχου από αυτό με τη συμμετοχή δικού της προσωπικού γ) της συνεργασίας με το κάθε κράτος μέλος για το συντονισμό των προγραμμάτων, της μεθοδολογίας και της εφαρμογής των ελέγχων με αμοιβαία διαβίβαση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα και δ) να προβαίνει σε δημοσιονομικές διορθώσεις ακυρώνοντας το σύνολο ή μέρος της κοινοτικής συνεισφοράς σε επιχειρησιακό πρόγραμμα σε περίπτωση διαπίστωσης σοβαρής έλλειψης στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου του προγράμματος, παρατυπιών στις δηλώσεις δαπανών ή μη συμμόρφωση σε παρατηρήσεις των κρατών μελών. Σύμφωνα, εξάλλου, με τον ισχύοντα αριθμ. 1083/2006 κανονισμό και ειδικότερα το άρθρο 98, η πρωταρχική ευθύνη ανήκει στα κράτη μέλη για τη διερεύνηση των παρατυπιών και τις απαιτούμενες διορθώσεις. Σημειώνεται ότι κατά το άρθρο 39 του προϊσχύοντα αρ. 1260/1999 κανονισμού η Επιτροπή είχε την αρμοδιότητα αναστολής κατ' αρχήν των ενδιάμεσων πληρωμών και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης στις διορθώσεις, τότε μπορούσε να μειώσει την πληρωμή ή να προβεί στις απαιτούμενες διορθώσεις.

Η Επιτροπή εξάλλου διαθέτει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, επικουρώντας στην διακρίβωση του κατά πόσο ακολουθούνται οι διαδικασίες της και επιτυγχάνονται οι στόχοι που θέτει. Η Υπηρεσία αυτή Εσωτερικού Ελέγχου (ΥΕΕ) είναι κεντρική υπηρεσία που πραγματοποιεί ελέγχους και παρέχει υποστήριξη σε κλιμάκια ελέγχου τόσο εντός της Επιτροπής όσο και στα

⁶³ Β. Κουγέας, Αρχές Κοινοτικού Προϋπολογισμού, ΝοΒ 2008, σελ.314

⁶⁴ Κατά το αρ. 72 του αρ. 1083/2006 Κανονισμού, αντί της μιας ημέρας που προέβλεπε ο προϊσχύσας αρ. 1260/1999 Κανονισμός

κράτη μέλη, βοηθά δε στην εξακρίβωση κατά πόσο οι εσωτερικού έλεγχου λειτουργούν αποτελεσματικά.

2. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το αρμόδιο όργανο το οποίο ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και δαπανών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση με την έννοια της αποδοτικότητας των κοινοτικών δαπανών, ενώ επισημαίνει κάθε παρατυπία, ιδίως όταν αυτή στοιχειοθετεί απάτη. Στην αρμοδιότητά του ανήκει τέλος, η ετήσια βεβαίωση, με δήλωση που απευθύνει προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ότι είναι ακριβείς οι λογαριασμοί και νόμιμες και κανονικές οι σχετικές πράξεις. Οι αρμοδιότητές του για την άσκηση του εξωτερικού ελέγχου, προβλέπονται τόσο στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στα άρθρα 246 επόμενα, όσο και στο Δημοσιονομικό Κανονισμό⁶⁵. Ο έλεγχος αυτός που ασκεί δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαστικός, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διαθέτει εξουσία επιβολής κυρώσεων, με άλλα λόγια δεν έχει αρμοδιότητα επιβολής καταλογισμού σε βάρος αυτών που διαχειρίζονται τις πιστώσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού, σε περίπτωση που διαπιστώνει παρατυπίες⁶⁶.

3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το αρμόδιο κοινοτικό όργανο για την εξέταση, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 276 ΣΕΚ, του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή διαχειρίστηκε και εκτέλεσε τον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους, αφού εξετάσει προηγουμένως και βασισθεί στην ετήσια έκθεση που συντάσσει και υποβάλλει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Μπορεί να θεωρηθεί συνεπώς ότι ο έλεγχος αυτός σχετίζεται άμεσα με το έλεγχο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου⁶⁷. Υποστηρικτικό στην αρμοδιότητα αυτή έργο επιτελεί εξάλλου η κοινοβουλευτική Επιτροπή Ελέγχου των Προϋπολογισμών, η οποία εκτελεί εργασίες, μεταξύ άλλων, σχετικές με τον

⁶⁵ Άρθρα 139 επόμενα του Δημοσιονομικού Κανονισμού

⁶⁶ Β. Κουγέας, Αρχές Κοινοτικού Προϋπολογισμού, ΝοΒ2008, σελ. 268

⁶⁷ Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα 2002, σελ.175-176

έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης καθώς και τις αποφάσεις για τη χορήγηση απαλλαγής που λαμβάνει το Κοινοβούλιο, την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας, από πλευράς κόστους, των διαφόρων μορφών κοινοτικής χρηματοδότησης κατά την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης και την εξέταση των περιπτώσεων απάτης και ατασθαλιών κατά την εκτέλεση των προϋπολογισμών της Ένωσης και μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη και δίωξη αυτών των περιπτώσεων, καθώς επίσης και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης εν γένει.

4. Το Συμβούλιο

Ο ρόλος του Συμβουλίου στο δημοσιονομικό κοινοτικό χώρο εστιάζεται στην αρμοδιότητα έκδοσης των σχετικών δημοσιονομικών κανονισμών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 279 ΣΕΚ. Ειδικότερα, το Συμβούλιο αποφασίζοντας, πλέον με ειδική πλειοψηφία, από 1.1.2007, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και γνώμη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδίδει τους κανονισμούς αυτούς που ρυθμίζουν τη διαδικασία της κατάρτισης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και την απόδοση και εξέλεξη των λογαριασμών, τους κανόνες που οργανώνουν τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσιονομικών ελεγκτών, των διατακτών και των υπολόγων.

Σε εκτέλεση της κατά τα ανωτέρω εξουσιοδότησης, εκδόθηκαν από το Συμβούλιο οι Κανονισμοί που παρατίθενται στα οικεία κεφάλαια της παρούσας εργασίας, αποτελώντας το νομοθετικό περιεχόμενο του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, άλλως τμήμα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου.

5. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της απάτης

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, άλλως OLAF⁶⁸, αποτελεί μια ανεξάρτητη υπηρεσία έρευνας στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για την εντατικοποίηση της διερεύνησης, παρακολούθησης και καταπολέμησης της απάτης στον τελωνειακό τομέα, τον τομέα των κοινοτικών

⁶⁸OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE,

επιδοτήσεων και τον τομέα των φόρων, της διαφθοράς και κάθε παράνομης δραστηριότητας που πλήττει τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποβαίνοντας σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η δημιουργία της και η αποστολή της βρίσκουν την νομική βάση τους καταρχήν στο άρθρο 280 ΣΕΚ⁶⁹. Περαιτέρω, οι ρυθμίσεις που αφορούν την σύσταση και τη λειτουργία της περιλαμβάνονται στη διοργανική συμφωνία της 25.5.1999, τους Κανονισμούς αριθμ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁷⁰, 1074/1999 του Συμβουλίου⁷¹, 2185/1996 του Συμβουλίου⁷², αλλά και του αριθμ. 2988/1995 Κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁷³. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της OLAF είναι το ειδικό καθεστώς ανεξαρτησίας το οποίο απολαύει για την εκπλήρωση της αποστολής της, ενώ παράλληλα συνεχίζει να αποτελεί τμήμα της Επιτροπής υπό της ευθύνη του αρμοδίου Επιτρόπου για τον προϋπολογισμό.

6. Τα κράτη μέλη

Στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, στο πλαίσιο της ανάθεσης καθηκόντων σε αυτά, συνεπεία της άσκησης επιμερισμένης διαχείρισης από την Επιτροπή και ενόψει του ενισχυμένου ρόλου τους, ανήκει η εφαρμογή αποτελεσματικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, η ενημέρωση της Ε.Ε., η εξασφάλιση της σύννομης και αποτελεσματικής διαχείρισης των κονδυλίων σε συνεργασία με την Ε.Ε., η εξασφάλιση της ακρίβειας των δηλώσεων δαπανών που διαβιβάζονται στην Ε.Ε., η πρόληψη, ο εντοπισμός και η διόρθωση των παρατυπιών και η σύνταξη από λειτουργικά ανεξάρτητη υπηρεσία ως αρχή ελέγχου, διαφορετική από την διαχειριστική αρχή⁷⁴, μιας τελικής έκθεσης επί της περιγραφής των συστημάτων αξιολογώντας αυτά με συνοδευτική διατύπωση γνώμης προς την Επιτροπή.

⁶⁹ Σύμφωνα με το οποίο η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη

⁷⁰ ΕΕ L136/31.5.1999

⁷¹ ΕΕ L136/31.5.1999

⁷² ΕΕ L292/15.11.1996

⁷³ ΕΕ L312/23.12.1995

⁷⁴ Άρθρο 70 παρ. 3 του αρθμ. 1083/2006 Κανονισμού

Αξίζει να αναφερθεί ότι κατά πάγια θέση το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνωρίζει ότι και τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁷⁵.

Τα όργανα που στην χώρα μας έχουν επιφορτισθεί με τις ανωτέρω αρμοδιότητες είναι οι ειδικές υπηρεσίες διαχείρισης, ελέγχου και πληρωμής, και ειδικότερα η διαχειριστική αρχή κάθε επιχειρησιακού προγράμματος, οι ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης στις οποίες ανήκει ο εσωτερικός έλεγχος, και η αρχή πιστοποίησης των καταστάσεων δαπανών και αιτήσεων πληρωμής⁷⁶ ενώ ο ρόλος του κατά τα ανωτέρω ανεξάρτητου οργάνου ως αρχής ελέγχου ανατέθηκε τόσο στο πλαίσιο του Γ΄ Κ.Π.Σ. όσο και στο πλαίσιο του Δ΄ Κ.Π.Σ. στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου.

Σχετικά τέλος, όργανα ελέγχου μπορούν βεβαίως να θεωρηθούν ότι αποτελούν στο βαθμό που είναι αρμόδιοι για τον έλεγχο των δαπανών σε εθνικό επίπεδο, οι εθνικές Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, που ανήκουν οργανικά στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και αποτελούν ανεξάρτητες υπηρεσίες σε σχέση με αυτές των οποίων τις δαπάνες ελέγχουν, και το εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ασκεί μεν έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας όχι όμως έλεγχο σκοπιμότητας⁷⁷. Ειδικότερα για τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, ήδη με την παρ. 3 του άρθρου 26 του ν. 2362/1995, σε συνδυασμό προς το εδ. δ του άρθρου 3 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού⁷⁸, παρέχεται και η δυνατότητα άσκησης επιτόπιου ελέγχου και στις δαπάνες των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των Ν.Π.Δ.Δ. και Ι.Δ. που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Υπενθυμίζεται ότι ο νόμος αυτός προβλέπει, μετά το Σύνταγμα, τις αρχές του κρατικού προϋπολογισμού⁷⁹ και ρυθμίζει σε εθνικό επίπεδο τη διοίκηση και διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις υπό τις

⁷⁵ ΔΕΚ υποθ. 107/99, Ιταλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής, Συλλ.2002, σελ. Ι01091, υποθ. 230/01, Intervention Board for Agricultural Produce κατά Peny Coed Farming Partnership, Συλλ. 2004

⁷⁶ Άρθρο 59 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού

⁷⁷ Άρθρο 27 του ν. 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού και αρ.4 του ν.1256/1972, έλεγχος δαπανών του Κράτους, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων

⁷⁸ Β. Κουγέας, Η ολοκλήρωση του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού με τα κατ' εξουσιοδότηση του εκδοθέντα Προεδρικά Διατάγματα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 1998, σελ. 26

⁷⁹ Β. Κουγέας, Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998,σελ.201

οποίες δαπανάται νόμιμα το δημόσιο χρήμα, με ανάδειξη στο λογιστικό σύστημα των στοιχείων της συμμετοχής της χώρας στην Ε.Ε., με επιδίωξη τη διασφάλιση της διοικητικής ευελιξίας αλλά και του ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου, την ορθολογικοποίηση της κατανομής των πιστώσεων και την προώθηση της έννοιας της διαφάνειας τη δημόσια διαχείριση.⁸⁰

Τέλος, και το Ελληνικό Κοινοβούλιο δύναται να θεωρηθεί ότι σχετίζεται με τη δημοσιονομική αυτή δράση, αφού κατά την ψήφιση του ισολογισμού και του απολογισμού του κρατικού προϋπολογισμού, συμμετέχει στον έλεγχο των απολήψεων και των αποδόσεων από και προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού και αυτές αποτελούν έσοδα και δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού⁸¹.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

III. Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου

Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.), είναι το όργανο που συστάθηκε στη χώρα μας, στο Υπουργείο Οικονομικών και ειδικότερα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, προκειμένου να διενεργεί για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα για λογαριασμό της Επιτροπής, την άσκηση εξωτερικού ελέγχου⁸² στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, καθώς επίσης εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου στις δαπάνες των τελικών δικαιούχων που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Σκοπός της είναι⁸³ η διασφάλιση της τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά τη διαχείριση των εθνικών και κοινοτικών πόρων, που διατέθηκαν τόσο για την υλοποίηση πράξεων στο πλαίσιο του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, όσο και για την υλοποίηση των αντίστοιχων πλέον στο Δ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΕΣΠΑ). Προπομπός του

⁸⁰ Β. Κουγέας, Η ολοκλήρωση του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού με τα κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθέντα Προεδρικά Διατάγματα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 1998

⁸¹ Άρθρο 97 και 98 του ν. 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού

⁸² Β. Κουγέας, Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ΝοΒ 2008 σελ.415-416

⁸³ Σχετική ιστοσελίδα: www.edel.gr

οργάνου αυτού αποτέλεσε το Ειδικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, επίσης συλλογικό όργανο συσταθέν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, δυνάμει του νόμου 2187/1994⁸⁴ και του κατ' εξουσιοδότηση εκδοθέντος Π.Δ. 393/1994⁸⁵, κατόπιν του εφαρμοζόμενου τότε αρ. 2082/1993 Κανονισμού του Συμβουλίου⁸⁶.

Κατωτέρω θα αναζητηθεί και θα παρατεθεί η νομοθετική πρόβλεψη της ύπαρξης και ο ρόλος της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου αρχικά στις κοινοτικές ρυθμίσεις και συνακόλουθα στις εθνικές, τόσο κατά την υλοποίηση και εφαρμογή του Γ' ΚΠΣ όσο και του ισχύοντος σήμερα Δ' ΚΠΣ.

B. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις

1. Οι ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης

Στο πλαίσιο υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ, κατόπιν των προβλέψεων του άρθρου 38 του αριθμ.1260/1999 Κανονισμού του Συμβουλίου⁸⁷ περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία, του αριθμ. 438/2001 Κανονισμού της Επιτροπής⁸⁸ για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1260/1999 του Συμβουλίου, όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων⁸⁹, και της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρέσχε ο εθνικός νομοθέτης με το άρθρο 17 του ν. 2860/2000, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 23 του νόμου 3148/2003⁹⁰, δημιουργήθηκε η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.Ε.Λ.), ως όργανο εξωτερικού ελέγχου με σκοπό τη διενέργεια ελέγχων των διαχειριστικών αρχών και της Αρχής Πληρωμής των τελικών δικαιούχων και πράξεων.

⁸⁴ ΦΕΚ 16/Α/1994

⁸⁵ ΦΕΚ 219/Α/14.12.1994

⁸⁶ ΕΕ L 193 της 31.7.1993

⁸⁷ ΕΕ L 161/1, Κανονισμός αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21.6.1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία

⁸⁸ ΕΕ L63/21/3.3.2001

⁸⁹ Τα Διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής αποτελούν τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται για τη διάθεση των κοινοτικών πόρων

⁹⁰ ΦΕΚ 136/Α/5.6.2003

α. Ο αριθμ. 1260/1999 Κανονισμός του Συμβουλίου

Σημειώνεται καταρχάς, ότι στο προοίμιο του Κανονισμού αριθμ.1260/1999 «περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία», γίνεται ιδιαίτερη μνεία για την ανάγκη του ακριβούς καθορισμού των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και στο στάδιο του ελέγχου της δραστηριότητας των διαρθρωτικών Ταμείων, που κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής ανήκει κατά πρώτο λόγο στην αρμοδιότητα των κρατών μελών⁹¹, τα οποία θα πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχό της με την υποχρέωση δικαιολόγησης και απόδειξης των δαπανών και με τη θέσπιση όρων πληρωμής που να αναφέρονται στην τήρηση των βασικών αρμοδιοτήτων σε θέματα παρακολούθησης του προγραμματισμού, δημοσιονομικού ελέγχου και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου⁹². Στο ίδιο σημείο αναφέρεται, μεταξύ άλλων, η ανάγκη να προσδιορισθούν οι υποχρεώσεις των κρατών μελών σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, την πιστοποίηση των δαπανών και την πρόληψη τον εντοπισμό και τη διόρθωση των παρατυπιών και των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, αλλά και ως προς την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων των διαρθρωτικών Ταμείων με διευκρίνιση των κανόνων που εγγυώνται την αξιοπιστία της αξιολόγησης⁹³.

Ήδη συνεπώς, από το προοίμιο του κανονισμού δίνεται έμφαση στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους για την διενέργεια του δημοσιονομικού ελέγχου στα συστήματα διαχείρισης σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με χρήση αξιόπιστων μεθόδων αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των συστημάτων αυτών.

Ειδικότερα, η παράγραφος 1 του άρθρου 38, ενταγμένο στο Κεφάλαιο II «Δημοσιονομικός Έλεγχος» του Τίτλου IV «Αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων των Ταμείων», ορίζει ότι, με την επιφύλαξη της ευθύνης της Επιτροπής για την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη σε πρώτο βαθμό για τον δημοσιονομικό έλεγχο των παρεμβάσεων. Η ρύθμιση αυτή επιβεβαιώνει την

⁹¹ Παρ. (26) στο προοίμιο του Κανονισμού

⁹² Παρ. (35) και (43) στο προοίμιο του Κανονισμού

⁹³ Παρ. (50) και (53) (54) στο προοίμιο του Κανονισμού

καθιέρωση του συστήματος επιμερισμένης διαχείρισης της Επιτροπής, δυνατότητα που είχε προβλεφθεί με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό⁹⁴. Περαιτέρω δε, παρατίθενται με ενδεικτική αναφορά οι ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβαίνουν τα κράτη μέλη προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός. Τα κύρια σημεία των ενεργειών αυτών έγκεινται στην εξακρίβωση της ορθής και αποτελεσματικής εφαρμογής των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στη χρησιμοποίηση των κοινοτικών κονδυλίων, στην διασφάλιση της τήρησης των κοινοτικών κανόνων και της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στην πιστοποίηση της ακρίβειας των δηλώσεων, στην πρόληψη, εντοπισμό και διόρθωση παρατυπιών, καθώς και στην υποβολή δηλώσεων από λειτουργικά ανεξάρτητη υπηρεσία από την ορισθείσα διαχειριστική αρχή, με σύνθεση των πορισμάτων των ελέγχων που διενεργήθηκαν και τέλος στην παροχή συνεργασίας προς την Επιτροπή για την εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και στην ανάκτηση απολεσθέντων ποσών λόγω διαπιστωθεισών παρατυπιών. Περαιτέρω στο άρθρο αυτό προβλέπεται ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ του κράτους μέλους και της Επιτροπής για τον συντονισμό, τη μεθοδολογία των ελέγχων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους, αλλά και σε περιπτώσεις διαπίστωσης παρατυπιών προτού καταλήξουν σε δημοσιονομικές διορθώσεις⁹⁵.

Από τις παρατεθείσες αυτές ρυθμίσεις συνάγονται τόσο ο σκοπός που πρέπει να έχει το εθνικό όργανο ελέγχου, δηλαδή η ορθή και αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων με εφαρμογή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όσο κι ο ρόλος του αναφορικά με την ύπαρξη παρατυπιών. Ομοίως συνάγεται ότι η υποβολή δηλώσεων, εκθέσεων και σχετικών πορισμάτων καθώς επίσης η συνεργασία με την Επιτροπή ως προς τη μέθοδο και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, αποτελούν τη βασική υλοποίηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την άσκηση ελέγχου στη διαχείριση των κονδυλίων των διαρθρωτικών Ταμείων.

⁹⁴ Άρθρο 53 του 1605/2002 Κανονισμού

⁹⁵ Παρ. 4 και 5 του άρθρου 38, και σε περίπτωση που δεν αποδώσει η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται το άρθρο 39

β.Ο αριθμ. 438/2001 Κανονισμός της Επιτροπής

Σε εκτέλεση του κατά τα ανωτέρω αριθμ. 1260/1999 γενικού κανονισμού, εκδόθηκε ο αριθμ. 438/2001 εφαρμοστικός κανονισμός της Επιτροπής, «για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού αριθμ. 1260/1999 του Συμβουλίου όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων», προκειμένου να τεθούν οι ειδικότεροι κανόνες που θα ρυθμίζουν τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της ορθής και αποτελεσματικής χρησιμοποίησης των κοινοτικών κονδυλίων σύμφωνα με τις γενικές αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁹⁶, στο πλαίσιο του άρθρου 38 του αριθμ. 1260/1999 κανονισμού για τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής ως προς την ορθή λειτουργία των συστημάτων ελέγχου, την παροχή της αναγκαίας βοήθειας για την διενέργεια των ελέγχων και την παροχή των απαιτούμενων στοιχείων⁹⁷, στο πλαίσιο πάντοτε της αρχής της επικουρικότητας⁹⁸.

Ειδικότερα, στο άρθρο 10 του Κανονισμού προβλέπονται οι δειγματοληπτικοί έλεγχοι των πράξεων, στο άρθρο 13 η υποβολή της ετήσιας έκθεσης στην Επιτροπή, ενώ στο άρθρο 15 αυτού η προϋπόθεση της διοικητικής ανεξαρτησίας από την ορισθείσα αρχή διαχείρισης, την υπηρεσία εντός της αρχής πληρωμής που έχει την αρμοδιότητα σύνταξης των πιστοποιητικών που αναφέρονται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 του Κανονισμού αυτού, και τους ενδιάμεσους φορείς.

γ. Η εθνική νομοθεσία: ο ν. 2860/2000

Ο νόμος 2860/2000⁹⁹ εκδόθηκε και τέθηκε σε ισχύ προκειμένου να θεσπίσει τις εθνικές ρυθμίσεις εντός του πλαισίου που δημιουργήθηκε με τους ανωτέρω κανονισμούς εντός των εδαφικών μας ορίων. Ειδικότερα δε για τη ρύθμιση του θέματος του δημοσιονομικού ελέγχου, στο Κεφάλαιο Ε', με τίτλο «Εξωτερικός έλεγχος», περιλήφθηκαν οι ρυθμίσεις του άρθρου 17, σύμφωνα με τις οποίες συστήθηκε η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.Ε.Λ.) ως ελεγκτικό όργανο στο Υπουργείο Οικονομικών και ειδικότερα στο Γενικό

⁹⁶ Παρ. 1 στο προοίμιο του αριθμ. 438/3001 Κανονισμού

⁹⁷ Παρ. 2 και 5 στο προοίμιο του ίδιου Κανονισμού

⁹⁸ Παρ. 10 στο προοίμιο του ίδιου Κανονισμού

⁹⁹ ΦΕΚ Α/251/14.11.2000

Λογιστήριο του Κράτους¹⁰⁰, δηλαδή προβλέφθηκε η λειτουργία της στους κόλπους και υπό τις εγγυήσεις μιας εθνικής διοικητικής δημοσιονομικής αρχής με μακρά ιστορία διαδρομής 150 ετών και επιτυχή παράδοση στην τήρηση των βασικών αρχών διαχείρισης δημοσίου χρήματος¹⁰¹. Αποστολή της ορίσθηκε η διενέργεια των ελέγχων στις διαχειριστικές αρχές και στην Αρχή Πληρωμής των τελικών δικαιούχων και πράξεων, νυν αρχή πιστοποίησης στο πλαίσιο του Δ' Κ.Π.Σ..

Αναλυτικότερα ως αποστολή της, με την έννοια της παράθεσης των αρμοδιοτήτων της, προβλέφθηκε καταρχάς η εξασφάλιση της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με τον έλεγχο των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των διαχειριστικών αρχών, της αρχής πληρωμής και των δαπανών των τελικών δικαιούχων, με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων που πραγματοποιούν οι διαχειριστικές αρχές και η αρχή πληρωμής, καθώς και των μέτρων και ενεργειών των αρμοδίων αρχών, με τη συνεργασία της με την Επιτροπή για το συντονισμό και τη μέθοδο διενέργειας των ελέγχων αυτών για τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματός τους καθώς επίσης με την ενημέρωση της Επιτροπής και την υποβολή δηλώσεων περί των πορισμάτων των ελέγχων.

Αυτό που διαπιστώνεται συνεπώς από την συγκριτική παράθεση των ανωτέρω κοινοτικών και εθνικών διατάξεων είναι η ύπαρξη ακολουθίας των ρυθμίσεων των εγχώριων διατάξεων με τις αντίστοιχες του αριθμ. 1260/1999 Κανονισμού αναφορικά με τον επιδιωκόμενο στόχο.

Περαιτέρω, σε εκτέλεση της κατά ανωτέρω δοθείσας εξουσιοδότησης εκδόθηκε η αριθμ. 2/4245/0004/31.1.2001 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών¹⁰², σύμφωνα με την οποία ορίσθηκαν οι αρμοδιότητες της Ε.Δ.ΕΛ. και καθορίσθηκε ο τρόπος λειτουργίας της. Η Ε.Δ.ΕΛ. στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της αυτών, σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση:

- Όσον αφορά στον προγραμματισμό ελέγχων, διενεργεί ελέγχους στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των Διαχειριστικών Αρχών, της Αρχής

¹⁰⁰ Σύμφωνα με το αρ.3 του ν.2362/1995 το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, μεταξύ άλλων, έχει τις αρμοδιότητες άσκησης ελέγχου στις δημόσιες δαπάνες και ασκεί έλεγχο στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους Διεθνείς Οργανισμούς, έλεγχοι οι οποίοι είναι ανεξάρτητοι από τους ελέγχους που διενεργούν οι αρμόδιοι φορείς

¹⁰¹ Σχετική ιστοσελίδα: www.mof-glk.gr

¹⁰² ΦΕΚ 97/Β'31.1.2001

Πληρωμής και των Τελικών Δικαιούχων καθώς και έλεγχο στις δαπάνες των Τελικών Δικαιούχων. Ειδικότερα, α) εγκρίνει, κατόπιν σχετικής εισήγησης της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων στα συστήματα ελέγχου των αρχών διαχείρισης και πληρωμής και στα προγράμματα, τους τελικούς δικαιούχους και πράξεις που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε, β) εγκρίνει, επίσης κατόπιν πρότασης της ίδιας Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ελέγχων, τη διενέργεια ελέγχου, όταν υπάρχει καταγγελία που προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ή άλλη εθνική υπηρεσία ή φυσικό πρόσωπο και γ) συντονίζει τους κοινοτικούς και εθνικούς ελέγχους στα ανωτέρω προγράμματα, σε συνεργασία με την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, τη διαχειριστική αρχή, την αρχή πληρωμής και τις διαχειριστικές αρχές του Γ΄ ΚΠΣ.

- Όσον αφορά στη μεθοδολογία των ελέγχων, εγκρίνει κατόπιν εισήγησης της Διεύθυνσης Μελετών και Αξιολόγησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ειδική μεθοδολογία ελέγχου και ελεγκτικών προτύπων, με βάση τις διεθνείς ελεγκτικές μεθόδους και κυρίως αυτές που εφαρμόζει η Επιτροπή και η OLAF και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικότερα, εγκρίνει εγχειρίδιο δημοσιονομικού ελέγχου, ερωτηματολόγιο για την καταγραφή πληροφοριών πριν τη διεξαγωγή του ελέγχου, καταστάσεις επαλήθευσης για τους ελεγκτές και τυποποιημένο μοντέλο έκθεσης συμπεριλαμβανομένων των πορισμάτων.

– Αναφορικά με τη διενέργεια των ελέγχων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, αξιολογεί τα αποτελέσματα των ελέγχων που πραγματοποιούν οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και η Αρχή Πληρωμής και επεξεργάζεται τις εκθέσεις αυτών όπως και των ελεγκτικών της ομάδων και άλλων κοινοτικών ή εθνικών ελεγκτών και εισηγείται προς τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ή τους αρμόδιους κάθε φορά φορείς προτάσεις για τη λήψη μέτρων σε περίπτωση παράβασης των εθνικών ή των κοινοτικών διατάξεων ή διάπραξης παρατυπιών ή παραλείψεων σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Περαιτέρω, εγκρίνει την ετήσια έκθεση επί των αποτελεσμάτων των ελέγχων και την υποβάλλει στην Επιτροπή και τους αρμόδιους εθνικούς φορείς, εγκρίνει την έκθεση αξιολόγησης της διαχείρισης των εθνικών και κοινοτικών πόρων, των συστημάτων ελέγχου και της αποτελεσματικότητας των ελέγχων, όπως

επίσης εγκρίνει και υποβάλλει προτάσεις, με βάση τα αποτελέσματα των ελέγχων για την ένταξή τους στο κεφάλαιο της εισηγητικής έκθεσης επί του κρατικού προϋπολογισμού που αφορά τις σχέσεις με την Ε.Ε. και στην έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών και του αποτελέσματος των δημοσιονομικών ελέγχων σύμφωνα με τις διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού¹⁰³.

- Τέλος, αναφορικά με την παροχή δήλωσης δαπανών, εγκρίνει και αποστέλλει στην Επιτροπή την τελική δήλωση δαπανών που προβλέπουν οι σχετικοί κανονισμοί¹⁰⁴, επιμελείται την κυκλοφορία εγκυκλίων¹⁰⁵ και οδηγιών προς τους αρμόδιους φορείς για τα μέτρα πρόληψης κατά των παραλείψεων, απατών ή παρατυπιών κατά τη χρήση των κοινοτικών πόρων, καθώς και για τα μέτρα αύξησης της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των κοινοτικών πόρων, ενώ επίσης παρακολουθεί και αξιολογεί τα μέτρα και τις διορθωτικές ενέργειες, που λαμβάνονται από τους ελεγχόμενους και τις καθ' ύλην αρμόδιες αρχές, σε συνέχεια των ελέγχων.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η αρχική σύσταση της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου, στο πλαίσιο υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ, ακολουθώντας τις κοινοτικές γραμμές, είχε σαν ρόλο τον έλεγχο με δειγματοληψία, της ορθής και αποτελεσματικής λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, ήτοι των διαχειριστικών αρχών, της αρχής πληρωμής των τελικών δικαιούχων και πράξεων, προς την κατεύθυνση της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με την υιοθέτηση διαδικασιών όπως η αξιολόγηση αποτελεσμάτων των ελέγχων και των ληφθέντων μέτρων, τη συνεργασία με την Επιτροπή στο συντονισμό, τη μέθοδο των ελέγχων, και την υποβολή δηλώσεων, της ετήσιας εκθέσεως για τα αποτελέσματα των ελέγχων και την αξιολόγησή των μέτρων και ενεργειών και των συναφών πορισμάτων. Της ανέθεσε επίσης ρόλο αναφορικά με την περίπτωση διαπίστωσης ύπαρξης παρατυπιών, με την εισαγωγή της ρύθμισης του

¹⁰³ Αρ. 13 ν. 2362/1995

¹⁰⁴ Καν. 2064/1997 της Επιτροπής για το Β' ΚΠΣ, καν. 1260/1999 του Συμβουλίου για το Γ' ΚΠΣ και 1264/1999 για το Ταμείο Συνοχής

¹⁰⁵ Αρ. 907/052/2.7.2003 κ.υ.α. «Εθνικό σύστημα δημοσιονομικών διορθώσεων για την ανάκτηση των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού για την υλοποίηση προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων στο πλαίσιο του ΚΠΣ, του Ταμείου Συνοχής και των κοινοτικών πρωτοβουλιών για την προγραμματική περίοδο 2000-2006 (ΦΕΚ 878/Β'/2.7.2003). Σχετική η αριθμ. 280/10.6.2004 Γνωμοδότηση του Β' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

άρθρου 23 του ν. 3148/2003, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που προκύπτει θέμα επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων ή καταλογισμού, αναζητούνται τα ποσά σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για τις δημοσιονομικές διορθώσεις και την ανάκτηση των παρανόμως ή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

2. Οι ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Δ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης

Εξάλλου, στο πλαίσιο υλοποίησης του Δ΄ ΚΠΣ, σχετικά με τη ρύθμιση του ζητήματος του δημοσιονομικού ελέγχου, εφαρμογή έχει το άρθρο 59 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού του Συμβουλίου της 11.7.2006¹⁰⁶ περί του καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του Κανονισμού αριθμ. 1260/1999, καθώς επίσης και ο αριθμ. 1828/2006 εφαρμοστικός Κανονισμός¹⁰⁷. Κατ' ακολουθία, οι σχετικές εθνικές ρυθμίσεις περιλήφθηκαν στα άρθρα 15 και 16 του ν.3614/2007, σύμφωνα με τα οποία η αρμοδιότητα της Ε.Δ.Ε.Λ. ως ελεγκτικού οργάνου εξακολουθεί να υφίσταται ως προς όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ.

α. Ο αριθμ. 1083/2006 Κανονισμός του Συμβουλίου

Με πρωταρχικό μέλημα της κοινοτικής πολιτικής για τη συνοχή, την αύξηση της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης και γνώμονα τη βιώσιμη ανάπτυξη, όπως αποφασίσθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας¹⁰⁸, και δεδομένης της ανάγκης σύγκλισης στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόθηκε ο αριθμ. 1083/2006 Κανονισμός του Συμβουλίου με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών¹⁰⁹.

Στο προοίμιο του Κανονισμού αυτού γίνεται λόγος, κατ' επίκληση του αρ. 274 ΣΕΚ, για την επιμερισμένη διαχείριση, την ανάγκη διευκρίνισης των ευθυνών συνεργασίας με τα κράτη μέλη, και την εξασφάλιση από την Επιτροπή ότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα Ταμεία με τρόπο ορθό, νόμιμο και σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την έννοια του

¹⁰⁶ ΕΕ L210/25/31.7.2006

¹⁰⁷ ΕΕ L 271/1/8.12.2006

¹⁰⁸ 23-24.3.2006

¹⁰⁹ Παρ. 9,38, 39 και 45 του προοιμίου του αρ. 1083/2006 Κανονισμού

δημοσιονομικού κανονισμού¹¹⁰. Επιπλέον, επαναλαμβάνεται και στον Κανονισμό αυτό, στο προοίμιό του, ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την ορθή λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, με καθορισμό των σχετικών διαδικασιών¹¹¹, με ενίσχυση και αύξηση της συνεργασίας με την Επιτροπή και επιπλέον με την πρόβλεψη ότι η έκταση των κοινοτικών ελέγχων θα πρέπει να είναι ανάλογη με το ύψος της συνεισφοράς της Κοινότητας¹¹².

Ειδικότερα, στο άρθρο 59 «Ορισμός αρχών» του Κεφαλαίου I «Συστήματα διαχείρισης και ελέγχου στον Τίτλο VI «Διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχοι», προβλέπεται ότι το κράτος μέλος ορίζει, εκτός από τη διαχειριστική αρχή και την αρχή πιστοποίησης, ως αρχή ελέγχου μια εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή ή οντότητα, λειτουργικά ανεξάρτητη από τη διαχειριστική αρχή και την αρχή πιστοποίησης για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, θεσπίζοντας κανόνες για τις σχέσεις του με αυτή και με την Επιτροπή και καθορίζοντας τις αμοιβαίες σχέσεις μεταξύ των προβλεπόμενων αρχών που πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους σε συμφωνία με τα θεσμικά, νομικά και δημοσιονομικά συστήματα του οικείου κράτους μέλους.

Επιπλέον, στην παράγραφο 4 του άρθρου αυτού προβλέπεται η δυνατότητα ορισμένες ή και όλες οι ανωτέρω τρεις αρχές μπορούν να αποτελούν τμήματα του ίδιου φορέα με την επιφύλαξη του άρθρου 58 στοιχ. β, δηλαδή με την προϋπόθεση του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων αυτών και στο εσωτερικό των φορέων αυτών.

Περαιτέρω, στο άρθρο 62 «Καθήκοντα της αρχής ελέγχου» παρατίθενται με ενδεικτική απαρίθμηση οι αρμοδιότητες της αρχής αυτής, αναφέροντας ειδικότερα τη διασφάλιση της εκτέλεσης των λογιστικών ελέγχων για την επαλήθευση της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του επιχειρησιακού προγράμματος, τη διασφάλιση ότι οι λογιστικού έλεγχοι πραγματοποιούνται σε κατάλληλο δείγμα για την επαλήθευση των δηλωνομένων δαπανών, την υποβολή στην Επιτροπή, εντός εννέα μηνών

¹¹⁰ Παρ. 28 του προοιμίου του αρ. 1083/2006 Κανονισμού

¹¹¹ Παρ. 62, 65, 66 και 67 του προοιμίου του ίδιου Κανονισμού

¹¹² Παρ. 67 και 68 του προοιμίου του ίδιου Κανονισμού

από την έγκριση του επιχειρησιακού προγράμματος στρατηγικής λογιστικών ελέγχων για τους φορείς που θα τους εκτελούν, με αναφορά της μεθόδου δειγματοληψίας και του ενδεικτικού προγραμματισμού τους στους κυριότερους φορείς ομοιόμορφα κατανεμημένων σε όλη την περίοδο προγραμματισμού, λαμβανομένων υπόψη των διεθνώς αποδεκτά λογιστικά πρότυπα λογιστικού ελέγχου. Ειδική αναφορά γίνεται επίσης, στην αρμοδιότητα υποβολής ετήσιας έκθεσης ελέγχου με τα πορίσματα των λογιστικών ελέγχων εντός του παρελθόντος δωδεκαμήνου, σύμφωνα με τη στρατηγική λογιστικού ελέγχου για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα, με αναφορά τυχόν ελλείψεων που διαπιστώθηκαν, καθώς επίσης στην αρμοδιότητα γνωμοδότησης για την ουσιαστική λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου ώστε να διασφαλίζει επαρκώς ορθότητα, νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών συναλλαγών, και στη αρμοδιότητα υποβολής δήλωσης για την νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών δαπανών.

Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 71 παρ. 2 και 3 του Κανονισμού, σύμφωνα με τις οποίες με την περιγραφή των συστημάτων κάθε επιχειρησιακού προγράμματος υποβάλλεται από την ελεγκτική αρχή έκθεση και σχετική γνώμη για την αποτελεσματικότητα των συστημάτων, καθώς επίσης και οι ρυθμίσεις του άρθρου 73 του Κανονισμού σύμφωνα με τις οποίες η ελεγκτική αρχή των επιχειρησιακών προγραμμάτων κάθε κράτους μέλους συνεργάζεται με την Επιτροπή για το συντονισμό των σχεδίων και των μεθόδων λογιστικού ελέγχου, ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των πόρων, με τακτικές συναντήσεις και τουλάχιστον άπαξ κατ' έτος προκειμένου να εξετάζεται η ετήσια έκθεση ελέγχου και η υποβαλλόμενη συνοδευτική γνωμοδότηση και να ανταλλάσσονται απόψεις σχετικά με τη βελτίωση της διαχείρισης και του ελέγχου των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Γίνεται συνεπώς πρόδηλη και με τον Κανονισμό αυτόν, ο οποίος είναι ο αντίστοιχος του καταργούμενου αρ. 1260/1999, η κατεύθυνση που πρέπει να χαρακτηρίζει τη δράση της εξωτερικής αρχής ελέγχου προκειμένου να υλοποιείται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης η οποία εν προκειμένω εκφράζεται στην πράξη με τη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων, την τήρηση στρατηγικής προς τούτο δηλαδή συγκεκριμένης μεθόδου, την

αξιολόγηση και αξιοποίηση των πορισμάτων τους σε συνεργασία με την Επιτροπή.

Ανάλογες ρυθμίσεις προλαμβάνονται εξάλλου, και στο άρθρο 14 του αρ. 1080/2006 Κανονισμού¹¹³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης καθώς και στα άρθρα 58 και 71 του αρ. 1198/2006 Κανονισμού¹¹⁴ του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας.

β. Ο αριθμ. 1828/2006 Κανονισμός της Επιτροπής

Σε εκτέλεση του κατά τα ανωτέρω αριθμ. 1083/2006 γενικού κανονισμού, κατ' εξουσιοδότησή του κατά το άρθρο 59 παρ. 6 αυτού, εκδόθηκε ο αριθμ. 1828/2006 εφαρμοστικός κανονισμός της Επιτροπής¹¹⁵, ώστε να διατυπωθούν οι ειδικότεροι κανόνες αναφορικά με τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση του ορθού ελέγχου¹¹⁶, στο πλαίσιο του άρθρου 62 του αριθμ. 1083/2006 κανονισμού, ιδία δεν ως προς τους δειγματοληπτικούς ελέγχους και τη στρατηγική ελέγχου και την ετήσια έκθεση ελέγχου¹¹⁷.

Ειδικότερα, στο άρθρο 16 του Κανονισμού προβλέπεται το αντικείμενο των επιτόπιων ελέγχων, σύμφωνα με το οποίο ελέγχεται αν η πράξη ικανοποιεί τα κριτήρια επιλογής για το επιχειρησιακό πρόγραμμα, αν υλοποιείται σύμφωνα με την απόφαση έγκρισης, αν πληροί κάθε όρο ως προς τη λειτουργικότητα και τη χρήση της ή τους επιδιωκόμενους στόχους, αν οι δηλωθείσες δαπάνες αντιστοιχούν στα λογιστικά έγγραφα και τα δικαιολογητικά που τηρεί ο δικαιούχος, αν οι δηλωθείσες δαπάνες συνάδουν με τους εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες και αν έχει καταβληθεί η δημόσια συνεισφορά κατά το άρθρο 80 του αρ. 1083/2006 Κανονισμού. Επιπλέον στο άρθρο 17 γίνεται αναφορά στη διαδικασία της δειγματοληψίας, ορίζοντας ότι η ακολουθούμενη μέθοδος πρέπει να συνυπολογίζει διεθνώς αποδεκτά ελεγκτικά πρότυπα και επιλέγεται από την αρχή ελέγχου ανάλογα με το ποσό των δαπανών, του αριθμού και του είδους των πράξεων. Στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι η αρχή ελέγχου συνάγει συμπεράσματα με βάση τα

¹¹³ Της 5^{ης} Ιουλίου 2006 ΕΕ L210/31.7.2006

¹¹⁴ Της 27^{ης} Ιουλίου 2006 ΕΕ L223/15.8.2006

¹¹⁵ Της 8.12.2006, ΕΕ L 271/1/8.12.2006

¹¹⁶ Παρ. 9,10, 11 στο προοίμιο του αριθμ. 1828/2006 Κανονισμού

¹¹⁷ Παρ. 12 στο προοίμιο του ίδιου Κανονισμού

αποτελέσματα των ελέγχων και τα κοινοποιεί στην Επιτροπή στην ετήσια έκθεση ελέγχου, ενώ όταν διαπιστώνονται συστηματικές παρατυπίες αναλύει τη βαρύτητά τους και λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, όπως η υποβολή συστάσεων, με κοινοποίησή τους στην Επιτροπή.

Τέλος, στα Παραρτήματα του Κανονισμού αυτού περιλαμβάνονται υποδείγματα στρατηγικής λογιστικού ελέγχου, ετήσιας έκθεσης ελέγχου και γνωμοδότησης του άρθρου 62 του αρ. 1083/2006 Κανονισμού, καθώς και τελικής έκθεσης ελέγχου και της γνώμης του αρ. 71 του ίδιου Κανονισμού.

γ. Η εθνική νομοθεσία: ο ν.3614/2007

Προκειμένου να υλοποιηθούν στο εθνικό μας έδαφος οι κατά τα ανωτέρω κοινοτικές προβλέψεις, τέθηκε σε ισχύ ο νόμος 3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων 2007-2013»¹¹⁸, στο άρθρο 15 «Αρχή έλεγχου», του οποίου, ενταγμένο στο Κεφάλαιο Ε' «Έλεγχος», εξειδικεύεται ότι αρχή ελέγχου του άρθρου 59 παρ. 1 (γ) του Κανονισμού 1083/2006 ορίζεται η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.) υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Σκοπός της ορίσθηκε ο έλεγχος της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των επιχειρησιακών προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007 – 2013 και του επιχειρησιακού προγράμματος «Αλιεία», ενώ προσδιορίσθηκαν ειδικότερα οι επί μέρους αρμοδιότητες, η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας της στο πλαίσιο αυτό που εξετάζονται στο οικείο κεφάλαιο κατωτέρω.

Γ. Οι αρμοδιότητες

Με βάση το ισχύον σήμερα νομοθετικό πλαίσιο, αυτό του νόμου 3614/2007, έχουν ανατεθεί στην Ε.Δ.ΕΛ. οι κάτωθι παρατιθέμενες αρμοδιότητες:

- Όσον αφορά στον προγραμματισμό ελέγχων, διασφαλίζει τη διενέργεια ελέγχων για την επαλήθευση της αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, δηλαδή των Διαχειριστικών Αρχών που έχουν επιφορτισθεί σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου 3614/2007 με τη

¹¹⁸ΦΕΚ 267/Α/3.12.2007

διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, ειδικότερα δε διασφαλίζει ότι οι έλεγχοι των πράξεων που υλοποιούν τα επιχειρησιακά προγράμματα πραγματοποιούνται σε κατάλληλο δείγμα για την επαλήθευση των δηλωθέντων στην Επιτροπή δαπανών, και διαμορφώνει για την επίτευξη του σκοπού αυτού την μεθοδολογία δειγματοληψίας πράξεων.

- Όσον αφορά το συντονισμό των ενεργειών της με την Επιτροπή και την συνεργασία της με αυτή, υποβάλλει στην Επιτροπή, εντός εννέα μηνών από την έγκριση κάθε επιχειρησιακού προγράμματος, τη στρατηγική ελέγχου που θα εφαρμόζεται από τους φορείς που θα εκτελούν τους ελέγχους στα συστήματα, τη μέθοδο του ελέγχου που θα χρησιμοποιηθεί, τη μέθοδο δειγματοληψίας που θα ακολουθηθεί, καθώς επίσης ενδεικτικό προγραμματισμό των ελέγχων που θα πραγματοποιηθούν προκειμένου να διασφαλίζεται ότι θα διεξαχθεί έλεγχος στους κυριότερους φορείς με ομοιόμορφη κατανομή τους καθ' όλη την περίοδο του προγραμματισμού.

- Επίσης, υποβάλλει στην Επιτροπή, μέχρι την 31 Δεκεμβρίου κάθε έτους, αρχής γενομένης το έτος 2008 και έως το έτος 2015: α) ετήσια έκθεση ελέγχου που περιλαμβάνει τα πορίσματα όλων των πραγματοποιηθέντων ελέγχων κατά το προηγούμενο δωδεκάμηνο το οποίο λήγει την 30^η Ιουνίου κάθε έτους, σύμφωνα με τη δηλωθείσα στρατηγική ελέγχου. Στην έκθεση αυτή αναφέρονται ειδικότερα και οι τυχόν ελλείψεις που διαπιστώθηκαν κατά τους ελέγχους στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου κάθε προγράμματος, β) γνωμοδότηση με βάση τους ελέγχους που πραγματοποιήθηκαν υπό την ευθύνη της και με την υποστήριξη των Διευθύνσεων Προγραμματισμού και Ελέγχων, κατά τα παρατιθέμενα κατωτέρω, αναφορικά με το κατά πόσο το εκάστοτε ελεγχθέν σύστημα διαχείρισης και ελέγχου λειτουργεί ουσιαστικά προκειμένου να διασφαλίζει επαρκώς την ορθότητα των καταστάσεων δαπανών που υποβάλλονται στην Επιτροπή και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών συναλλαγών, γ) δήλωση μερικού κλεισίματος σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 62 παράγραφος 1 εδάφιο δ περίπτωση iii και στο άρθρο 88¹¹⁹ του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού και τα οριζόμενα

¹¹⁹ Στο Τμήμα 5 «Κλείσιμο Προγράμματος και Πληρωμή του τελικού υπολοίπου», του Κεφαλαίου I και Τίτλου VII «Δημοσιονομική Διαχείριση»

στο άρθρο 85 του αριθμ. 1198/2006 Κανονισμού¹²⁰, η οποία περιλαμβάνει αξιολόγηση της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών. Η ετήσια έκθεση, η γνωμοδότηση και η δήλωση μερικού κλεισίματος είναι δυνατό να καλύπτουν όλα τα σχετικά επιχειρησιακά προγράμματα, εφόσον ισχύει κοινό σύστημα ελέγχου για αυτά.

- Επιπλέον, υποβάλλει στην Επιτροπή δήλωση κλεισίματος του επιχειρησιακού προγράμματος, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 62 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού και 61 του αριθμ. 1198/2006 Κανονισμού¹²¹, με την οποία γίνεται αξιολόγηση της εγκυρότητας της αίτησης πληρωμής του τελικού υπολοίπου και της νομιμότητας και κανονικότητας των σχετικών συναλλαγών που καλύπτονται από την τελική κατάσταση δαπανών υποστηριζόμενη από τελική έκθεση ελέγχου.

- Έχει τη μέριμνα για την διαβίβαση ηλεκτρονικά στην Επιτροπή τις παρατυπίες που αποτέλεσαν αντικείμενο διοικητικών και δικαστικών προσφυγών κατά οριζόμενα στα άρθρα 23 έως 36 του αριθμ. 1828/2006 εφαρμοστικού Κανονισμού. Τα άρθρα αυτά εφαρμόζονται κατ' αναλογία και στις περιπτώσεις παρατυπιών που διαπιστώνονται κατά τους ελέγχους που πραγματοποιούνται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα που συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας.

- Συνεργάζεται με την Επιτροπή για το συντονισμό των Ελέγχων των επιχειρησιακών προγραμμάτων και των μεθόδων διενέργειάς τους, ανταλλάσσοντας τα αποτελέσματα των ελέγχων επί των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και απόψεις σε άλλα σχετικά θέματα σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 73 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού.

- Επιπροσθέτως, έχει την ευθύνη της σύνταξης έκθεσης και της διατύπωσης της γνώμης που επιτάσσονται από το άρθρο 71 του ανωτέρω Κανονισμού, κατόπιν αξιολόγησης που πραγματοποιείται σύμφωνα με τα διεθνώς αποδεκτά ελεγκτικά πρότυπα, προς υποβολή στην Επιτροπή και γενικότερα διασφαλίζει ότι το έργο του ελέγχου ασκείται με βάση τα πρότυπα αυτά.

¹²⁰ Αρ. 1198/2006 Κανονισμός του Συμβουλίου της 27.7.2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας, ΕΕ L 223/15.8.2006, όπου στο άρθρο 85 ρυθμίζεται το μερικό κλείσιμο του σχετικού επιχειρησιακού προγράμματος

¹²¹ Ως προς τις αρμοδιότητες της αρχής Ελέγχου επί των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας

- Εκπροσωπεί τη χώρα στην ομάδα ελεγκτών που επικουρεί την Αρχή Ελέγχου των επιχειρησιακών προγραμμάτων ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 14 παράγραφος 2 του αριθμ. 1080/2006 Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹²².

- Τέλος, ασκεί και όλες τις αρμοδιότητες που είχαν προβλεφθεί με τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 2860/2000 για τους ελέγχους και τις δηλώσεις κλεισίματος των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης της περιόδου 2000-2006, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και των έργων του Ταμείου Συνοχής της προγραμματικής περιόδου 2000-2006.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ιδιαίτερη μνεία περιλαμβάνεται στις διατάξεις αυτές για τη μέριμνα προς την κατεύθυνση της διαφύλαξης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και εμπιστευτικών πληροφοριών για τα οποία λαμβάνουν γνώση τα όργανα της Ε.Δ.ΕΛ.

Εξάλλου, κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 14 του άρθρου 16 του νόμου αυτού, εκδόθηκε η αριθμ.2/49837/0004/2.7.2008 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Καθορισμός αρμοδιοτήτων και ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου»¹²³ στην οποία παρατίθενται οι επί μέρους ειδικότερες αρμοδιότητες κατανεμημένες κατά θεματική ενότητα ως εξής: α) Αξιολόγηση της θέσπισης των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, για την έκθεση και τη γνώμη του άρθρου 71 του αρ. 1083/2006 Κανονισμού και του άρθρου 71 του αρ. 1198/2006 Κανονισμού, β) Στρατηγική Ελέγχων –Μεθοδολογίες, για στην υποβολή της στρατηγικής ελέγχων και των μεθοδολογιών στα προγράμματα του Γ΄ ΚΠΣ, του ΕΣΠΑ και του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Ανάπτυξης Αλιείας, γ) Προγραμματισμός και Διενέργεια Ελέγχων στα ίδια ως άνω επιχειρησιακά προγράμματα, δ) αξιολόγηση της παρακολούθησης των Διορθωτικών μέτρων και λήψη συμπληρωματικών μέτρων, ε) Εκθέσεις και Γνωμοδοτήσεις, για την υποβολή των ετήσιων εκθέσεων και των σχετικών με αυτές γνωμοδοτήσεων του άρθρου 62 του αρ. 1083/2006 Κανονισμού στα ως άνω προγράμματα, στ)

¹²² Αρ. 1080/2006 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5.7.2006 για το Ευρωπαϊκό Περιφερειακό Ταμείο και την κατάργηση του αριθμ. 1783/1999 Κανονισμού, ΕΕ L 210/31.7.2006, όπου στο άρθρο 14 προβλέπονται τα αρμόδια όργανα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο αυτό

¹²³ ΦΕΚ1334/Β/8.7.2008

Δηλώσεις κλεισίματος-Τελικές Εκθέσεις ελέγχου, ζ) Προγράμματα INTERREG III και Προγράμματα στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και η) Λοιπά θέματα, για τη συνεργασία και ανταλλαγή αποτελεσμάτων με την Επιτροπή, την OLAF, και τα όργανα της Ε.Ε. καθώς και την οργάνωση του πληροφοριακού συστήματος και την ανάπτυξη των μηχανογραφικών εφαρμογών στο πλαίσιο της συνεργασίας με τα όργανα αυτά.

Δ. Η δομή και η οργάνωση

Η σύνθεση της Ε.Δ.ΕΛ. είναι επταμελής και σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντα σήμερα ν. 3614/2007, συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών από τον εκάστοτε Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ε.Ε. ως Πρόεδρο, και μέλη τους Προϊσταμένους των Διευθύνσεων Προγραμματισμού και Ελέγχων, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης και Δημοσιονομικών Σχέσεων με την Ε.Ε. του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, και τρεις εμπειρογνώμονες με εμπειρία σε θέματα εφαρμογής κοινοτικού δικαίου και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή δημοσίων έργων. Στη σύνθεση της Ε.Δ.ΕΛ. δεν μπορεί να μετέχει, ως μέλος, ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης στην οποία ανήκει το συζητούμενο κατά τη συνεδρίαση θέμα¹²⁴.

Σαν συλλογικό όργανο διαρκούς χαρακτήρα, η Ε.Δ.ΕΛ. πραγματοποιεί συνεδριάσεις και μέχρι τέσσερις το μήνα, ή και πέραν αυτών αν παρίσταται ανάγκη, μη δημόσιες, στις οποίες μπορεί να καλούνται ελεγκτές που συμμετείχαν στις ομάδες ελέγχου ή άλλοι δημόσιοι υπάλληλοι, λειτουργοί ή ιδιώτες, ως εμπειρογνώμονες, ή οι ελεγχόμενοι φορείς που υπέβαλλαν αντιρρήσεις για την υποστήριξη των θέσεών τους. Οι αποφάσεις λαμβάνονται στα θέματα της ημερήσιας διάταξης με φανερή ψηφοφορία και διατυπώνονται σε πρακτικά¹²⁵.

Εξάλλου, για την υποστήριξη της λειτουργίας της Ε.Δ.ΕΛ. και ειδικότερα των εργασιών που είναι απαραίτητες για την πραγματοποίηση των ελέγχων, έχουν συσταθεί στην Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής τρεις

¹²⁴ Άρθρο 15 του ν. 3416/2007

¹²⁵ Ομοίως ίδιο άρθρο

Διευθύνσεις¹²⁶, οι δύο από τις οποίες λειτουργούν για την υποστήριξη της διεξαγωγής των ελέγχων το αντικείμενό τους διαχωρίζεται με βάση τα συγχρηματοδοτούντα Ταμεία και τα επιχειρησιακά προγράμματα, ενώ η τρίτη έχει ως αντικείμενο την υποστήριξη των απαιτούμενων ενεργειών για την υποβολή των απαιτούμενων εκθέσεων και τη συνεργασία με την Επιτροπή και τους άλλους ευρωπαϊκούς φορείς. Αναλυτικότερα ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και η διάρθρωση των Διευθύνσεων, αυτών έχει ως εξής:

- Η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Ελέγχων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής. Η Διεύθυνση αυτή περιλαμβάνει ειδικότερα τέσσερα Τμήματα, με αντικείμενο του πρώτου ως προς τα επιχειρησιακά προγράμματα «Περιβάλλον – Αειφόρος Ανάπτυξη» και «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, του δεύτερου Τμήματος ως προς τα επιχειρησιακά προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», «Ψηφιακή Σύγκλιση», και «Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής» που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, του τρίτου στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τέλος του τέταρτου Τμήματος για την επικοινωνία και τη διοικητική υποστήριξη.

- Η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Ελέγχων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και επιχειρησιακών προγραμμάτων που εντάσσονται στο στόχο Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία. Στη Διεύθυνση αυτή υπάγονται επίσης τέσσερα Τμήματα, ένα με αντικείμενο τα επιχειρησιακά προγράμματα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» και «Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων» που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ένα με αντικείμενο τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Εκπαίδευση και δια βίου μάθηση» που συγχρηματοδοτούνται επίσης από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ένα με αντικείμενο το επιχειρησιακό πρόγραμμα που συγχρηματοδοτείται από το

¹²⁶ Άρθρο 16 παρ. 1-5 του ν. 3614/2007 και αρ. 2/49840/0004/2.7.2008 ΦΕΚ 1334/Β/8.7.2008

Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και τα επιχειρησιακά προγράμματα που εντάσσονται στο στόχο Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, και τέλος ένα Τμήμα για τη επικοινωνία και τη Διοικητική Υποστήριξη.

- Η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Ελέγχων, η οποία περιλαμβάνει Τμήμα Στρατηγικής και Μεθοδολογιών, Τμήμα Παρακολούθησης των Διορθωτικών Μέτρων, Τμήμα Εκθέσεων και Γνωμοδοτήσεων και Τμήμα Δηλώσεων Κλεισίματος.

Οι ανωτέρω Διευθύνσεις ασκούν παράλληλα και τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 10 του άρθρου 17 του προϊσχύοντος νόμου 2860/2000. Η στελέχωσή τους γίνεται από υπαλλήλους του κλάδου Δημοσιονομικών, Μηχανικών, Γεωτεχνικών και Πληροφορικής.

Τέλος, είναι δυνατό να συγκροτούνται ομάδες εργασίας ή υποεπιτροπές για την υποβοήθηση του έργου της Ε.Δ.ΕΛ. κατόπιν απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών.

Ε. Οι εργασίες ελέγχου

Στο πλαίσιο του εθνικού μας δημοσιονομικού συστήματος ελέγχου των κοινοτικών δαπανών υπό την αιγίδα της Ε.Δ.ΕΛ., μια από τις κύριες λειτουργίες που πραγματοποιείται είναι η διεξαγωγή των δειγματοληπτικών επιτόπιων ελέγχων κατόπιν ετήσιου προγραμματισμού και των δειγματοληπτικών επιτόπιων ελέγχων εκτός προγραμματισμού με εξέταση της νομιμότητας και κανονικότητας των σχετικών πράξεων, σύμφωνα με το πλαίσιο της στρατηγικής ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιούνται τόσο προς την εκάστοτε διαχειριστική αρχή, αναφορικά με τη διαδικασία ένταξης, την παρακολούθηση της πράξης αλλά και τη διαδικασία του ελέγχου, όσο και προς τον τελικό δικαιούχο, αναφορικά με το σύστημα που αυτός ακολουθεί, τη νομιμότητα των δικαιούχων και του φυσικού αντικείμενου, με επισκέψεις των ομάδων ελέγχου στον τόπο υλοποίησης του έργου για την εξακρίβωση των αναφερόμενων στο τεχνικό δελτίο του έργου και στην απόφαση ένταξης.

Εξάλλου, στο πλαίσιο υλοποίησης του Δ' Κοινωνικού Πλαισίου Στήριξης¹²⁷, κατά τη διεξαγωγή των επιτόπιων δειγματοληπτικών ελέγχων ερευνάται κατά πόσο η ελεγχόμενη πράξη πληροί τα κριτήρια επιλογής της κατά το

¹²⁷ Άρθρο 16 του ν. 3614/2007 παράγραφοι 6 επομ.

επιχειρησιακό πρόγραμμα στο οποίο είναι ενταγμένη και σύμφωνα με την απόφαση ένταξης της, καθώς επίσης κατά πόσο πληροί κάθε τιθέμενο όρο αναφορικά με τη λειτουργικότητα, τη χρήση της και τους επιδιωκόμενους στόχους. Επιπλέον, εξετάζεται κατά πόσο οι δηλωθείσες στην Επιτροπή δαπάνες αντιστοιχούν στα λογιστικά έγγραφα και τα δικαιολογητικά του δικαιούχου, είναι σύμφωνες προς τους κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, καθώς και εάν έχει καταβληθεί η δημόσια συνεισφορά στο δικαιούχο κατά το άρθρο 80 του αριθμ. 1083/2006 Κανονισμού¹²⁸.

Οι ετήσιοι έλεγχοι διενεργούνται με απόφαση του Προέδρου και έγκριση της Ε.Δ.Ε.Λ. κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ελέγχων στο πλαίσιο της στρατηγικής ελέγχου, από ελεγκτικές ομάδες που συγκροτούνται από υπαλλήλους των Διευθύνσεων που παρουσιαστήκαν ανωτέρω, με δυνατότητα συμμετοχής υπαλλήλων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής. Οι ομάδες αυτές συνεπικουρούνται στο έργο τους από εμπειρογνώμονες που είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο εμπειρογνομόνων¹²⁹.

Κάθε ελεγκτική ομάδα συντάσσει με την ολοκλήρωση του ελέγχου, έκθεση προσωρινών αποτελεσμάτων ελέγχου και κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους περί της πληρότητας της έκθεσης, υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου για θεώρηση. Η έκθεση αυτή εν συνεχεία κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο φορέα που ελέγχθηκε, στην οικεία διαχειριστική αρχή και στον ενδιάμεσο φορέα διαχείρισης, στην αρχή πιστοποίησης και στην Εθνική αρχή συντονισμού¹³⁰. Οι φορείς αυτοί έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν εγγράφως παρατηρήσεις, αντιρρήσεις ή ενστάσεις εντός σαράντα ημερών από την επίδοσή της έκθεσης στο κάθε φορέα. Με το πέρας της προθεσμίας, ή μετά την υποβολή παρατηρήσεων, η Ε.Δ.Ε.Λ. με εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ελέγχων εξετάζει,

¹²⁸ Άρθρο 80 για την πλήρη πληρωμή στους δικαιούχους, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι υπεύθυνη για τη διενέργεια των πληρωμών φορείς να διασφαλίζουν ότι οι δικαιούχοι εισπράττουν το συντομότερο δυνατόν και πλήρως το συνολικό ποσό της δημόσιας συνεισφοράς

¹²⁹ Αριθμ. 567/ΕΔΕΛ/2.12.2008 ΦΕΚ 2486/Β/12.12.2008 Σύσταση Μητρώου ιδιωτών εμπειρογνομόνων προς υποβοήθηση του έργου των ελεγκτικών ομάδων της παρ. 8 του άρθρου 16 του ν. 3614/2007, κατ' εξουσιοδότηση του αρ. 16 παρ. 14 εδαφ. δ του ν. 3614/2006

¹³⁰ Άρθρο 2 του ν. 3614/2007

εγκρίνει και οριστικοποιεί τα αποτελέσματα του ελέγχου. Κατά τη συνεδρίασή της για το σκοπό αυτό μπορεί να παρευρίσκεται κατόπιν πρόσκλησης ο φορέας που υπέβαλλε αντιρρήσεις προκειμένου να υποστηρίξει τις θέσεις του. Τα οριστικά αποτελέσματα κοινοποιούνται στους αρμόδιους φορείς και εφόσον προκύψει θέμα ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, αυτά αναζητούνται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα στην Ε.Δ.ΕΛ. να διενεργεί περαιτέρω εξέταση με πρόσθετους ελέγχους, όταν κατά τον διεξαχθέντα έλεγχο διαπιστώθηκαν προβλήματα που εντοπίζονται στη λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου που συνεπάγονται προβλήματα και για άλλες πράξεις στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος, ώστε να εξακριβωθεί το μέγεθος των προβλημάτων αυτών.

II Το διαμορφωθέν σύστημα ελέγχου

Από τα προεκτεθέντα δύναται να συμπεράνει κανείς ότι με τα δύο τελευταία Γ' και Δ' Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, στοχεύθηκε ο σαφής διαχωρισμός των λειτουργιών, αρμοδιοτήτων και ευθυνών των οργάνων που υποστηρίζουν το σύστημα αυτό, με συγκεκριμένες, διακριτές και θεσμοθετημένες διαχειριστικές διαδικασίες και ευθύνες μεταξύ των αρμοδίων αρχών, της Ε.Δ.ΕΛ. και των διαχειριστικών αρχών και των αρχών πιστοποίησης, γεγονός που επιβεβαιώνει την απαιτούμενη λειτουργική ανεξαρτησία που πρέπει να διακρίνει το όργανο ελέγχου. Εξάλλου, τα όργανα εφαρμογής του ΚΠΣ εντάσσονται σε διάφορους κρατικούς φορείς, ανάλογα με το επιχειρησιακό πρόγραμμα, με τη σύσταση κατάλληλα συγκροτημένων ειδικών υπηρεσιών, ενώ θεσμοθετούνται ενιαίες και τυποποιημένες διαδικασίες για τη διαχείριση και τον έλεγχο με πολυεπίπεδο σύστημα ελέγχου, δηλαδή από την ίδια τη διαχειριστική αρχή αρχικά και στη συνέχεια από την Ε.Δ.ΕΛ..

Παράλληλα το δημιουργούμενο αυτό σύστημα ελέγχου κινείται εντός του πλαισίου τήρησης ενίσχυσης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς επίσης σέβεται αφενός της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αφετέρου την τήρηση του ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας.

Έτσι, με την Επιτροπή να ελέγχει μόνο για να επιβεβαιώσει τα πορίσματα προηγηθέντων ελέγχων των συστημάτων, στο πλαίσιο της επιμερισμένης

διαχείρισης, την Ε.Δ.ΕΛ. να ελέγχει τις διαχειριστικές αρχές και αυτές με την σειρά τους τις διενεργούμενες πράξεις, καθιερώνεται ένα σύστημα όπου το ανώτερο επίπεδο ελέγχου επαληθεύει τον έλεγχο του αμέσως προηγούμενου οργάνου, με σκοπό την εξασφάλιση της ορθής και αποτελεσματικής του λειτουργίας.

Πρόκειται για ένα σύνθετο αλλά ενιαίο δημοσιονομικό σύστημα για την Ε.Ε. που παρουσιάζει διαπλοκή των διαδικασιών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, με αυξανόμενη την τάση εκσυγχρονισμού τους.

III Η σημασία του έργου της αρχής ελέγχου με επιδίωξη τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

Μετά την παράθεση των ανωτέρω και σε αναζήτηση, καθ' όλη της διάρκεια της πορείας της παρούσας εργασίας, της υλοποίησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, γίνεται αντιληπτό ότι η κατεύθυνση προς ένα νεωτεριστικό τρόπο άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου δεν είναι μόνο ζητούμενο αλλά έχει πλέον καταστεί γεγονός, ενισχυόμενη ολοένα και περισσότερο κατά την πορεία της θεσμοθέτησης και παγιοποίησης των δημοσιονομικών προοπτικών και της γιγάντωσης των μεγεθών του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ειδικότερα, η ανεύρεση σε όλες τις οικείες και επί μέρους νομοθετικές ρυθμίσεις, σχετικών προβλέψεων που αναφέρονται σε υιοθέτηση αξιόπιστων μεθόδων αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, όπως είναι η σύνταξη της σε ετήσια βάση έκθεσης περί των αποτελεσμάτων των ελέγχων και η υποβολή της συνοδευτικής γνωμοδότησης για την αξιολόγηση της ουσιαστικής λειτουργίας των συστημάτων, καθώς επίσης η υποβολή έκθεσης και γνώμης περί των αποτελεσμάτων αξιολόγησης των θεσπισθέντων συστημάτων, σε συνδυασμό με τη συνεργασία και ανταλλαγή απόψεων με την Επιτροπή για το συντονισμό, τη μεθοδολογία των ελέγχων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους, ακόμα και η άσκηση των επιτοπίων ελέγχων, συνιστούν βασικές εκφάνσεις της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον τομέα της δράσης της εθνικής ελεγκτικής αρχής.

Καθίσταται δε προφανές ότι η επιδιωκόμενη ανάγκη επίτευξης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας έχει ενισχύσει στο περιεχόμενο του δημοσιονομικού ελέγχου τα στοιχεία οικονομικής φύσης που ανευρίσκονται σε αυτόν, ενώ παράλληλα δίνει στο ρόλο του οργάνου πέραν του ελεγκτικού, κι ένα συμβουλευτικό και προληπτικό χαρακτήρα. Η αρχή ελέγχου, με τον τρόπο αυτό, συνιστά το έμπρακτο παράδειγμα της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Εξάλλου, η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών στην χώρα μας από μια αρχή ελέγχου εντός του χώρου του Υπουργείου Οικονομικών αποδεικνύεται απόλυτα δικαιολογημένη, αφού παρέχεται η δυνατότητα από τις ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου, με παροχή της διακριτικής ευχέρειας στο εκάστοτε κράτος μέλος, άλλως στον κοινό νομοθέτη, να εκτιμήσει και στη συνέχεια να επιλέξει το αρμοδιότερο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό όργανο, με γνώμονα όχι μόνο τυπικά κριτήρια αλλά και ουσιαστικά, δηλαδή την οργανωτική ικανότητα και την τεχνογνωσία να επιτύχει τέτοιο αποτέλεσμα, πράγμα που συνάδει εξάλλου με το πνεύμα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Επιπλέον, η συγκρότηση των ελεγκτικών ομάδων από δημοσιονομικούς υπαλλήλους διασφαλίζει την μέγιστη δυνατή παροχή εμπειρίας σε θέματα δημοσιονομικών ελέγχων και ενισχύει τη λειτουργική ανεξαρτησία τους από τις διαχειριστικές αρχές, τους ενδιαμέσους φορείς και την αρχή πιστοποίησης, όπως επίσης το ίδιο επιτυγχάνεται και με τη συμμετοχή εμπειρογνομώνων, εγγεγραμμένων στο μητρώο εμπειρογνομώνων, που λόγω της εμπειρίας τους ή των ειδικών γνώσεών τους δύνανται να προσφέρουν στο δημοσιονομικό αυτό έλεγχο.

Με τα ζητούμενα εντοπιζόμενα στην καλύτερη αξιοποίηση και διαχείριση των κοινοτικών πόρων, με άλλα λόγια στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των υλοποιούμενων δημοσίων έργων και των υπηρεσιών με στόχο την υψηλή ποιότητα που θα βελτιώνουν την καθημερινή ζωή των πολιτών, γίνεται εμφανής η ανάγκη για ουσιαστικό έλεγχο και όχι τυπολατρικό στα δημόσια πεπραγμένα, με σύγχρονες μεθόδους και χρησιμοποίηση διεθνών προτύπων που προσφέρουν απτά αποτελέσματα. Οι έλεγχοι αποβλέπουν ουσιαστικά στην αναζήτηση των αιτιών της εμφάνισης της παρατυπίας, δηλαδή της αποτυχίας του συστήματος και τα μέτρα πρόληψης και διόρθωσης αποβλέπουν πρωτίστως στα συστημικά λάθη και κατά δεύτερο

λόγο στα αποτελέσματά τους, καθιστώντας έτσι αποτελεσματικότερο το σύστημα και ικανό να λειτουργεί με αυτορυθμιζόμενο τρόπο.

Η σημασία αυτής της βαθμίδας ελέγχου καθίσταται εμφανής, ακόμα και στις περιπτώσεις που δρά κατασταλτικά, δεδομένου ότι εφόσον αυτό το όργανο ελέγχου προβεί σε δημοσιονομική διόρθωση και εμποδίσει με τον τρόπο αυτό την παρατυπία, τα κοινοτικά κονδύλια μπορούν να ξαναχρησιμοποιηθούν από το κράτος μέλος, ενώ σε αντίθετη περίπτωση που τις πραγματοποιήσει η Ε.Ε. τότε τα κοινοτικά κονδύλια χάνονται για το κράτος μέλος.

Πέραν των ανωτέρω, η συμβολή των εκθέσεων των ελεγκτικών οργάνων στον κοινοτική προσπάθεια κατά της απάτης, που παρόλο που δεν αποτελούν εκθέσεις απάτης προσφέρουν στην Επιτροπή σημαντικά πληροφοριακά στοιχεία προκειμένου να κινηθούν οι κατασταλτικοί μηχανισμοί¹³¹.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Δεδομένης της συνέχισης μέχρι και σήμερα της πορείας της Ε.Ε. προς την ολοκλήρωση, μέσα από τις εκάστοτε εμφανιζόμενες αντιξοότητες, το βέβαιο είναι ότι αξίζει αυτή να εξακολουθήσει, έχοντας αναλάβει τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, να προσδίδει βαρύτητα και να καταβάλει από την πλευρά της κάθε δυνατή προσπάθεια για την καλύτερη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων.

Με την αναγνώριση του σημαντικού και προέχοντος χαρακτήρα του δημοσιονομικού στοιχείου μέσα στον πυρήνα και την ιδιοσυστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα η διαχείριση του κοινοτικού χρήματος αποδεικνύεται κρίσιμη για την πορεία της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της οικονομίας της. Αυτό φανερώνεται επιπλέον και από το γεγονός ότι η προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. αποτελεί πρώτη προτεραιότητα και της ποινικής προστασίας στο κοινοτικό περιβάλλον¹³².

Μέσα σε ένα περίπλοκο κοινοτικό περιβάλλον ως προς την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ε.Ε., απαιτείται η ενεργή συμμετοχή όλων

¹³¹ Ν.Μηλιώνη, Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση, ΔιΔικ 2003, σελ. 281

¹³² Για το ζήτημα αυτό βλ. Ι. Καρκαλή, Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωπαϊκής, ΕΕΕυρΔ 2001, σελ.533 επομ.

των εμπλεκόμενων μερών, οργάνων και κρατών μελών της Ε.Ε., στο δημοσιονομικό έλεγχό του, με απαραίτητη τη συνέχιση και την ενδυνάμωση της ήδη θεμελιωθείσας συνεργασίας μεταξύ τους, και δεδομένης της επιβεβλημένης ανάγκης να ενισχύεται η αξιοπιστία των πολιτών της Ε.Ε. στον ελεγκτικό τομέα, πρέπει να συνεχίζεται η ανάδειξη της ουσιαστικής επίτευξης του επιδιωκόμενου στόχου που αδιαμφισβήτητα δεν είναι άλλος από το όφελος των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρόκειται εντούτοις για ένα δύσκολο έργο, τόσο ενόψει της ανάγκης να λειτουργεί με αμεροληψία κάθε εμπλεκόμενος φορέας ακόμα και απέναντι στο όργανο στο οποίο ανήκει, όσο και ενόψει της πολυπλοκότητας και διαφορετικότητας των νομικών και διοικητικών συστημάτων σε κάθε κράτος μέλος, που καθιστά αναγκαίο να παρακολουθείται στενά η δημοσιονομική πραγματικότητα και να αντιμετωπίζονται μεν περιπτώσιολογικά χρονίζοντα προβλήματα με επιλογή αποτελεσματικών διαδικασιών, αλλά χωρίς παρέκκλιση από την προσπάθεια ικανοποίησης της ανάγκης για ένα κοινό πλαίσιο ελέγχων. Παράλληλα καθίσταται αναγκαία η ευελιξία στην δημοσιονομικώς δρώσα διοίκηση περιφρουρώντας παράλληλα το δημόσιο χρήμα και περιουσία, επιβάλλοντας περιορισμούς και αναδεικνύοντας τις ευθύνες των αρμοδίων οργάνων¹³³.

Αυταπόδεικτη συνεπώς είναι η αξία του ρόλου που διαδραματίζει η ελεγκτική αρχή που σε εθνικό επίπεδο καλείται να ασκήσει τον δημοσιονομικό έλεγχο στη δαπάνη των κοινοτικών κονδυλίων, για το κράτος μέλος που επιθυμεί και προσβλέπει όχι μόνο στη συμμετοχή του σε ένα υπερεθνικό όργανο, αλλά και στην αποκόμιση του μέγιστου δυνατού κέρδους. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι έχει αναλάβει μια σημαντική αποστολή, η οποία οφείλει να αναγνωρίζει πρωτίστως τα συμφέροντα των ευρωπαϊών πολιτών και την ανάγκη προστασίας τους¹³⁴.

Η παρουσία και η εξέλιξη του ρόλου των ελεγκτικών αρχών πάνω στη δημοσιονομική δραστηριοποίηση, με εργαλείο την πολύτιμη διαμορφούμενη εμπειρία στην κατεύθυνση της εφαρμογής αυτής και γνώμονα την τήρηση των

¹³³ Β.Κουγέας, Η ολοκλήρωση του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού με τα κατ'έξουσιοδοτήσή του εκδοθέντα Προεδρικά Διατάγματα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 1998

¹³⁴ Δ. Σκιαδάς, Θέσπιση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού- Προβληματισμοί και προτάσεις, Νομική Επιθεώρηση, 1998, σελ.91

κοινοτικών προβλέψεων, αποτελεί μια συνεχή ανάγκη, με στόχο την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη δράση και την επίτευξη της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία οδηγεί στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δαπανών, τηρουμένης της αρχής της νομιμότητας σε κάθε περίπτωση¹³⁵.

Η εφαρμογή της αρχής αυτής στη σύγχρονη πραγματικότητα δεν αποτελεί μόνο το δέον υπό την έννοια του ωφέλιμου, αλλά συνιστά και επιτακτική ανάγκη στο πλαίσιο των εθνικών αναληφθεισών υποχρεώσεων έναντι της Κοινότητας. Λειτουργώντας δε και αντιστρόφως, η αρχή αποτέλεσε κυρίαρχη κοινοτική επιταγή ακριβώς επειδή επιδίωξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσε η ευημερία των λαών.

¹³⁵ Ν. Μηλιώνη, Διαφθορά και δημόσια διαχείριση, Διοικητική Δίκη, 2003, σελ. 289

Βιβλιογραφία

- Βιτάλης Γ., Ο έλεγχος των εσόδων και των δαπανών στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, εκδ. Επιτροπής των Ε.Κ., Γραφείο Αθηνών, Αθήνα 1986
- Γεωργίου Γ., Το δημοσιονομικό σύστημα της Ε.Ε. και ο κοινοτικός προϋπολογισμός, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002
- Κάρκαλης Ι., Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωαπάτης, ΕΕΕυρΔ 2001, σ. 533 επ.
- Κουγέας Β., Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στη διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998
- Κουγέας Β., Η ολοκλήρωση του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού με τα κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθέντα Προεδρικά Διατάγματα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998
- Κουγέας Β., Στοιχεία ελέγχου εφαρμογής κοινοτικού δικαίου: διαδικασίες- παραβάσεις και αντιμετώπισή τους, ΝοΒ 2007
- Κουγέας Β., Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ΝοΒ 2008
- Κουγέας Β.- Μπάλτα Ευ., Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2008
- Κρουσταλάκης Ε., Δικαιοσύνη και Κοινωνία σε διάλογο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998
- Μηλιώνης Ν., Το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999
- Μηλιώνης Ν., Στοιχεία διεθνούς και ευρωπαϊκού φορολογικού και δημοσιονομικού δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004
- Μηλιώνης Ν., Διαφθορά και δημόσια διαχείριση, ΔιΔικ 2003, σ.273 επ.
- Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002
- Nugent Neill, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλα, Αθήνα 2004

- Σκιαδάς Δ., Θέσπιση του κοινοτικού προϋπολογισμού, προβληματισμοί και προτάσεις, Νομική Επιθεώρηση 1998, σ.80 επ.
- Τροβά Ε. Εξουσίες και διαφάνεια, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005
- Δημοσιονομικό Δίκαιο, Νομολογία κατ άρθρο ΝοΒ 2007
- Μπάλτα Ευ., Προς μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση: Ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου, ΕφημΔΔ-1/2007, σελ.124επ.

Νομοθεσία

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, (ΕΕ C 325/33/24.12.2002)
- Κανονισμός 1260/1999 του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1999, περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΕ L161/26.6.1999)
- Κανονισμός 2040/2000 του Συμβουλίου της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία (ΕΕ L 244/29.9.2000)
- Κανονισμός 438/2001 της Επιτροπής της 2ας Μαρτίου 2001, για θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού αρ. 1260/1999 του Συμβουλίου όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΕ L 63/3.3.2001)
- Κανονισμός 1605/2002 του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 248/26.9.2002)
- Κανονισμός 2342/2002 της Επιτροπής της 23^{ης} Δεκεμβρίου 2002, για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του Κανονισμού αρ. 1605/2002 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 357/31.12.2002)
- Κανονισμός 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού αριθ.1783/1999 (ΕΕ L 210/1/31.7.2006)

- Κανονισμός 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού αριθμ. 1260/1999, (ΕΕ L 210/25/31.7.2006)
- Κανονισμός 1198/2006 του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας (ΕΕ L 223/15.8.2006)
- Κανονισμός 1828/2006 της Επιτροπής της 8ης Δεκεμβρίου 2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ L 371/27.12.2006)
- Ν. 2187/1994, Δανεισμός Δημοσίου-Μεταβολές ΕΦΚ οχημάτων κλπ θέματα (ΦΕΚ 16/Α/1994)
- Ν.2860/2000, Διαχείριση παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΦΕΚ 251/Α/14.11.2000)
- Ν.3148/2003, Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων για τα ιδρύματα ηλεκτρονικού χρήματος και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 136/Α/5.6.2003)
- Ν. 3614/2007, Διαχείριση, έλεγχος, εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων 2007-2013 (ΦΕΚ 267/Α/3.12.2007)
- Ν.2362/1995, Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 247/Α/27.11.1995)
- Ν.3492/2006, Διασφάλιση χρηστής διαχείρισης κρατ. Προϋπολογισμού-Φόρος ασφαλίστρων κλπ (ΦΕΚ 210/Α/5.10.2006)
- Π.Δ. 393/1994, Συγκρότηση, αρμοδιότητες και καθορισμός της λειτουργίας του Ειδικού Συντονιστικού Οργάνου Ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΦΕΚ 219/Α/14.12.1994)
- Αποφ. 2/4245/0004/2001 Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, Καθορισμός αρμοδιοτήτων και ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΦΕΚ 97/Β/31.1.2001)

- Αποφ. 2/4248/0004/24.1.2001 Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, Κατανομή αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων α) Προγραμματισμού και Ελέγχων και β) Μελετών και Αξιολόγησης (ΦΕΚ 207/Β/2007)
- Αποφ. 2/49837/0004/2008 Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, Καθορισμός αρμοδιοτήτων και ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΦΕΚ 1334/Β/8.7.2008)
- Αποφ. 2/49840/0004/2008 Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, Κατανομή αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων α) Προγραμματισμού και Ελέγχων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, β) Προγραμματισμού και Ελέγχων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και επιχειρησιακών προγραμμάτων που εντάσσονται στο στόχο Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία και γ) Η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Ελέγχων, και χρόνος έναρξης λειτουργίας (ΦΕΚ 1334/Β/8.7.2008)

Ιστοσελίδες

- http://europa.eu/index_el.htm
- <http://eur-lex.europa.eu/el/index.htm>
- <http://www.dikee.gr>
- <http://library.panteion.gr>
- <http://www.mof-qlk.gr>
- <http://www.dsanet.gr>
- <http://www.espa.gr>
- <http://www.mfhr.gr>
- <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>
- <http://www.edel.gr>
- <http://www.parliament.gr>