

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΝΕΑΠΟΛΙΣ ΠΑΦΟΥ



ΘΕΜΑ:

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε. ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΩΝ ΔΟΜΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ –
ΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΟΥΣ**



ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ (LLM)

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ : ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΜΑΜΑΣ (ΜΑΚΗΣ)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : Δρ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4-5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6-7

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΩΣ ΑΡΩΓΟΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

I. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	7-8
II. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	9
1. «ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ»	9
2. ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ	9-10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

I. ΚΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΩΛΕΙΑ ΙΔΙΟΤΗΤΑΣ ΜΕΛΟΥΣ	11-12
II. ΠΛΗΡΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΝΑΣΚΗΣΗ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ	12-13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

I. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ	13
II. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	14-17
III. ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	17-19

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΜΕ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ : ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	19-21
II. ΑΝΑΓΚΗ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	21-22
III. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ	23-24
IV. ΤΡΟΠΟΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	24-25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΩΝ ΔΟΜΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ 26 |

I. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ	26-27
II. Η ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ	27-30
III. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	30-31
IV. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	32-33

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

I. ΓΕΝΙΚΑ	34
II. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ	34-35
1. ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ EPSO	35-36
2. ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 3/2010	36-39
III. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	39-42

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	42-44
---	-------

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	45-48
---------------------------	-------

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το πέμπτο κατά σειρά θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι επιφορτισμένο με σειρά αρμοδιοτήτων που αποσκοπούν στην πιστή εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Λόγω του ευαίσθητου τομέα στον οποίο δραστηριοποιείται, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι εξοπλισμένο με εγγυήσεις και προνόμια προκειμένου να διαφυλαχθεί στο ακέραιο η ανεξαρτησία λειτουργίας του οργάνου. Αποβλέποντας στον γενικότερο συντονισμό και την οικονομία κατά τη διεξαγωγή ελέγχων, προβλέπεται ότι οι έλεγχοι ασκούνται στα κράτη μέλη κατόπιν συνεργασίας με τις εθνικές ελεγκτικές αρχές, ή- στην περίπτωση που αυτές απουσιάζουν- με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Έτσι, εθνικές αρχές και λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαβιβάζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατόπιν αιτήσεώς του, κάθε απαιτούμενο στοιχείο προς εκπλήρωση της αποστολής του θεσμικού οργάνου. Η συνεργασία του ευρωπαϊκού οργάνου με τις αντίστοιχες δομές των κρατών μελών καθιστά τη λειτουργία του Συνεδρίου αποτελεσματική και επιτυχημένη. Οι εθνικές ελεγκτικές αρχές, ωστόσο, διατηρούν την ανεξαρτησία τους και δύναται να αρνηθούν την συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε τέτοια περίπτωση, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να συνεχίσει από μόνο του τον έλεγχο ώστε να επιτευχθεί η εκπλήρωση της αποστολής του.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και της λειτουργίας του, σε σχέση με τις αντίστοιχες δομές των κρατών μελών, προκειμένου να εξεταστεί κατά πόσον κρίνεται αποτελεσματική ή μη η δράση του ευρωπαϊκού οργάνου.

ABSTRACT

The European Court of Auditors is the fifth institution of the European Union which is responsible for series of powers aimed at proper execution of the EU budget and of budget discipline. Due to the sensitive area in which it operates, the ECA is equipped with guarantees and privileges in order to fully preserve the operational independence of the institution. With a view to the overall coordination and the speed in carrying out checks, it is stipulated that the checks are carried out in Member States on cooperation with national supervisory authorities or-in cases they are absent- with the competent national services. Thus, national authorities and bodies of the European Union shall notify the Court of Auditors, at its request, each required element for the fulfillment of the mission of the institution. The cooperation of the European institution with the respective structures of Member States makes the Court's function effective and successful. The national supervisory authorities, however, maintain their independence and they can refuse cooperation with the European Court of Auditors. In such a case, the Court has jurisdiction to continue its own control in order to achieve the fulfillment of its mission.

The scope of this thesis is the study of the European Court of Auditors and its operation, compared with the relevant national structures in order to examine whether it is considered effective or not the action of the European institution.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹ (στο εξής και ως ΕΕΣ) ιδρύθηκε στις 22 Ιουλίου 1975 με την συνθήκη «περί τροποποίησης ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των Συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», άλλως γνωστή ως «Δεύτερη Συνθήκη Προϋπολογισμού» και ουσιαστικά άρχισε να λειτουργεί στις 25 Οκτωβρίου του 1977. Η γαλλική ονομασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι *Cour des comptes*, που αποδίδεται στην ελληνική ως Δικαστήριο των Λογαριασμών, δεν αποτελεί δημοσιονομικό δικαστήριο, σε αντίθεση με το ελληνικό και το γαλλικό όργανο, όπως θα εκτεθεί αναλυτικώς κατωτέρω. Βασική αιτία που οδήγησε στην σύσταση του ΕΕΣ αποτέλεσε η διαπίστωση της ανεπάρκειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τον έλεγχο του προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων². Σύμφωνα με τον τότε Πρόεδρο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Hans Kutchner, το Ελεγκτικό Συνέδριο συστήθηκε με την προοπτική να αποτελέσει ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο, απαλλαγμένο από κάθε είδους επιρροή, είτε πολιτική, είτε άλλου είδους και παράλληλα να αποτελέσει τη δημοσιονομική συνείδηση της Κοινότητας.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος αναλύονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τα ζητήματα της σύνθεσης, της συγκρότησης, της δομής και της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται αναλυτικά η συνεργασία μεταξύ του ευρωπαϊκού ελεγκτικού μηχανισμού και των αντίστοιχων δομών των κρατών μελών. Στο μέρος αυτό, ειδικότερα, γίνεται αναφορά στον τρόπο λειτουργίας τριών ανώτατων οργάνων ελέγχου κρατών μελών, του Ομοσπονδιακού Ελεγκτικού Συνεδρίου της Γερμανίας, της Ελεγκτικής Υπηρεσίας της Κυπριακής Δημοκρατίας και του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ακολουθεί δε συγκριτική επισκόπηση με το αντίστοιχο Ευρωπαϊκό όργανο. Τέλος, στο τρίτο μέρος εξετάζονται τα αποτελέσματα της δράσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με

¹ European Court of Auditors

² Strasser Daniel (1980), Τα δημόσια Οικονομικά της Ευρώπης, Λουξεμβούργο, σελ. 109 επ.

ιδιαίτερη αναφορά σε δύο παραδείγματα. Το ένα εξ αυτών είναι χαρακτηριστική περίπτωση αγαστούς συνεργασίας μεταξύ ελεγκτικής αρχής και ελεγχόμενου, το δε άλλο συνιστά παράδειγμα λιγότερο επιτυχούς συνεργασίας.

Στο τέλος της παρούσας εργασίας εκτίθενται συμπεράσματα σχετικά με τη δράση και την αποτελεσματικότητα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου από την έναρξη της ισχύος του, έως και σήμερα.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΩΣ ΑΡΩΓΟΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Ι. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Αρχικά, το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτούργησε στο περιθώριο της λειτουργίας των επίσημων οργάνων των Κοινοτήτων, ήτοι του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου και ως επικουρικό όργανο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας³. Στο παρελθόν και στο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ⁴) ανάλογη δράση με αυτήν του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου διέθεταν οι υπηρεσίες της Επιτροπής Ελέγχου και του Επιτρόπου Λογαριασμών, στην αρμοδιότητά των οποίων ενέπιπτε η διεξαγωγή νομικού ελέγχου επί των δαπανών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁵.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ⁶, ωστόσο, για πρώτη φορά εμφανίζεται ως επίσημο όργανο και μάλιστα ισότιμο των λοιπών οργάνων της Ένωσης⁷. Συγκεκριμένα αναγορεύεται ως το πέμπτο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μετά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και

³ Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης (2010), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 228

⁴ Η ΕΚΑΧ υπογράφηκε στις 18 Απριλίου του 1951 και ετέθη σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 1952. Είχε ορισμένη διάρκεια πενήντα ετών και έληξε στις 23 Ιουλίου 2002.

⁵ Μπάρμπας Νικόλαος (2014), Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 272.

⁶ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε στην πόλη Μάαστριχτ της Ολλανδίας την 7^η Φεβρουαρίου 1992 και άρχισε να ισχύει την 1^η Νοεμβρίου 1993.

⁷ Δαγτόγλου Π., Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σελ. 65

το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ⁸ συμπεριελήφθη μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης⁹, ενώ παράλληλα το ΕΕΣ γνωρίζει επέκταση της ελεγκτικής του αρμοδιότητας στους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτική ασφάλειας, ήτοι στον δεύτερο πυλώνα, και της συνεργασίας στους τομείς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ήτοι στον τρίτο πυλώνα¹⁰. Διευκρινίζεται δε ο ρόλος του στην καταπολέμηση της απάτης¹¹. Επιπλέον, μία σημαντική ρύθμιση αποτελεί το δικαίωμα του Συνεδρίου να προσφεύγει στο Δικαστήριο για θέματα που συνδέονται με τη διατήρηση των προνομίων του¹². Η Συνθήκη της Νίκαιας¹³ όρισε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να απαρτίζεται από ένα μέλος για κάθε κράτος μέλος. Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα του ΕΕΣ να εγκρίνει ορισμένες κατηγορίες εκθέσεων και γνωμοδοτήσεων μέσω τμημάτων, αντί μέσω της ολομέλειάς του. Επιβεβαίωσε την πρακτική της έκδοσης ειδικών δηλώσεων αξιοπιστίας για κάθε βασικό τομέα δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόνισε επίσης τη σημασία της συνεργασίας μεταξύ του Συνεδρίου και των ανώτατων οργάνων ελέγχου των κρατών μελών. Με την Συνθήκη της Λισσαβόνας επέρχονται σημαντικές αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης και ελέγχου των ευρωπαϊκών κονδυλίων, ενώ παράλληλα ενισχύονται οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα προϋπολογισμού¹⁴.

Τα σχετικά με την συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται στις διατάξεις των άρθρων 285-287 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΣΛΕΕ¹⁵).

⁸ Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υπογράφηκε στο Άμστερνταμ της Ολλανδίας στις 2 Οκτωβρίου 1997 και άρχισε να ισχύει την 1^η Μαΐου 1999.

⁹ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία (2013), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 423

¹⁰ Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), Η συνθήκη του Άμστερνταμ, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 261

¹¹ Skiadas V. Dimitrios, EC: The Role of the European Court of Auditors in the Battle against Fraud and Corruption in the European Communities, Journal of Financial Crime, October 1998, Vol.6, No.2, pp. 178-185

¹² Τροποποίηση άρθρ. 173/230 Σ.Ε.Κ.

¹³ Η Συνθήκη της Νίκαιας υπογράφηκε στην Νίκαια της Γαλλίας στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και άρχισε να ισχύει την 1^η Φεβρουαρίου 2003.

¹⁴ Σκιαδάς Δημήτριος, Οι δημοσιονομικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τόμος 30, τεύχος 3/2010, Ιούλιος - Σεπτέμβριος 2010, σελ. 325 έως 344.

¹⁵ Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άλλως Συνθήκη της Λισσαβόνας, υπογράφηκε στην Λισσαβόνα της Πορτογαλίας στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και άρχισε να ισχύει την 1^η Δεκεμβρίου 2009.

II. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Προτού γίνει λεπτομερής αναφορά στα περί συγκρότησης και αρμοδιοτήτων του Συνεδρίου, είναι σημαντικό να γίνει ιδιαίτερη μνεία σε δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά του οργάνου κατά τη λειτουργία του.

Πιο συγκεκριμένα:

1. «ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ»¹⁶:

Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ε.Ε. δεν αποτελεί δημοσιονομικό Δικαστήριο και επιπλέον δεν διαθέτει τα μέσα προκειμένου να προβεί σε δίωξη των παραβάσεων και κατ' επέκταση στην επιβολή ενός αποτελεσματικού ελέγχου. Παράλληλα, στην πλειοψηφία των ελεγκτικών οργάνων των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης συναντάται η ιδιότητα του Δικαστηρίου. Εξάιρεση πάλι αποτελεί η περίπτωση της Κύπρου, αλλά και των σκανδιναβικών χωρών.

Σε κάθε περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει δικαιοδοτικές αρμοδιότητες. Το ίδιο δε ισχύει και στις περιπτώσεις του αυστριακού ελεγκτικού οργάνου (Rechnungshof), του αντίστοιχου γερμανικού (Bundesrechnungshof), καθώς και του ολλανδικού (Algemene Rekenkamer). Δεν είναι στις αρμοδιότητες του η επιβολή ποινών, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του Δικαστηρίου και της Επιτροπής, αλλά ούτε και το να τέμνει τις δημοσιονομικές διαφορές. Σημειωτέον εξάλλου ότι τα πορίσματα των ελεγκτικών του δραστηριοτήτων δεν υπόκεινται σε έλεγχο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ:

Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό του ΕΕΣ είναι η συλλογικότητα που διέπει τη λειτουργία του. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του Εσωτερικού Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπεται ότι «*το Συνέδριο είναι οργανωμένο ως Σώμα και ενεργεί ως συλλογικό όργανο*». Ο συλλογικός χαρακτήρας του οργάνου είναι κάτι κοινό στην απόλυτη πλειοψηφία των ελεγκτικών συνεδρίων των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης. Συλλογική είναι και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων, αν

¹⁶ Curia Rationum

και σε τούτο υπάρχει εξαίρεση στην περίπτωση των αποφάσεων των σχετικών με διορισμούς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνεδρίου. Απόρροια της συλλογικότητας είναι η ευθύνη που φέρει το κάθε μέλος κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Μοναδική εξαίρεση είναι το ελεγκτικό όργανο του αυστριακού κράτους, Rechnungshof, στο οποίο η αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στον Πρόεδρό του. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει κατά βάση συντονιστικά καθήκοντα, καθώς και καθήκοντα εκπροσώπησης του οργάνου στις εξωτερικές του σχέσεις. Η θέση του προέδρου χαρακτηρίζεται ως *primus inter pares* (πρώτος ανάμεσα σε ίσους).

Παρόλα αυτά, ο κανόνας του συλλογικού χαρακτήρα του Συνεδρίου δεν είναι χωρίς εξαιρέσεις. Η πρώτη εξαίρεση εντοπίζεται στο ελεγκτικό όργανο της Δανίας, τον *Rigsrevisionen*, που είναι μονοπρόσωπο όργανο με την απόλυτη αρμοδιότητα ελέγχου των δημοσίων δαπανών της χώρας καθώς και την υποβολή προτάσεων και αναφορών ως προς τον κρατικό προϋπολογισμό. Μία δεύτερη εξαίρεση εμφανίζεται στην περίπτωση της Κύπρου που στον ελεγκτικό μηχανισμό της προΐσταται ο Γενικός Ελεγκτής με αρμοδιότητα τον έλεγχο των λογαριασμών της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Αρχών Τοπικής Διοίκησης και άλλων δημόσιων οργανισμών και Ταμείων.

Σε κάθε περίπτωση, σημαντικό είναι να εκτεθούν, έστω συνοπτικά, οι αξίες του ΕΕΣ οι οποίες συνοψίζονται στα κάτωθι¹⁷:

1. Ανεξαρτησία-ακεραιότητα και αμεροληψία
2. Επαγγελματισμός, που επιτυγχάνεται με την τήρηση υψηλών και υποδειγματικών προτύπων σε όλες τις πτυχές των εργασιών του
3. Προστιθέμενη αξία, με την έννοια της έγκαιρης κατάρτισης συναφών εκθέσεων υψηλής ποιότητας, βάσει αδιαμφισβήτητων διαπιστώσεων και αποδεικτικών στοιχείων, οι οποίες ανταποκρίνονται στους προβληματισμούς των ενδιαφερομένων και μεταφέρουν ένα ισχυρό και έγκυρο μήνυμα
4. Αριστεία και αποδοτικότητα, που βασίζεται στην αναγνώριση της ατομικής αξίας και την ανάπτυξη των ιδιαίτερων ικανοτήτων, καθώς και στη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας σε όλες τις πτυχές των δραστηριοτήτων του.

¹⁷ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR10/AAR10_EL.PDF, ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

I. ΚΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΩΛΕΙΑ ΙΔΙΟΤΗΤΑΣ ΜΕΛΟΥΣ

Οι διατάξεις των άρθρων 285 και 286 ΣΛΕΕ ρυθμίζουν τα περί συγκρότησης του ΕΕΣ. Ως όργανο απαρτίζεται από έναν υπήκοο κάθε κράτους μέλους, ήτοι σήμερα από 28 μέλη. Η επιλογή των μελών γίνεται μεταξύ προσωπικοτήτων που είτε υπηρετούν, είτε έχουν υπηρετήσει στα αντίστοιχα όργανα εξωτερικού ελέγχου των κρατών μελών, ή έχουν ειδικά προσόντα για το λειτούργημα. Τα μέλη διορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου, κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η επιλογή γίνεται από κατάλογο μελών που καταρτίζεται κατά τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος. Η θητεία των μελών είναι εξαετής, με δυνατότητα ανανέωσης. Το γεγονός ότι συμμετέχει το Κοινοβούλιο κατά την επιλογή των μελών του ΕΕΣ ενισχύει τη δημοκρατικότητα της Ένωσης και συμβάλλει στον περιορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος που απαντάται στους κόλπους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και πολύ συχνά αποτελεί αντικείμενο δυσμενούς κριτικής¹⁸.

Σημειωτέον είναι ότι οι σχετικές διατάξεις (και συγκεκριμένα το άρθρο 286 ΣΛΕΕ) δεν προβλέπουν ότι απαιτείται τα μέλη του ΕΕΣ να έχουν την εθνικότητα κράτους μέλους της Ένωσης. Τούτο συναντάται και στο άρθρο 253 ΣΛΕΕ στο οποίο ρυθμίζονται τα σχετικά με την επιλογή των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων του Δικαστηρίου. Παρόλα αυτά, είθισται το Συμβούλιο να προτείνει προσωπικότητες που έχουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Σε αντίθεση, ωστόσο, με τη διαδικασία επιλογής των μελών του Δικαστηρίου, αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν διορίζονται μετά από κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών.

Ο πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκλέγεται από τα μέλη του οργάνου για περίοδο τριών ετών. Επανεκλογή Προέδρου νοείται κατά το 286 παρ. 3 εδ. β της ΣΛΕΕ. Πρόεδρος του Συνεδρίου σήμερα είναι ο Πορτογάλος Vítor Manuel da Silva Caldeira

¹⁸ Μηλιώνης Ν. , Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σελ. 43

που αρχικώς εξελέγη στις 16 Ιανουαρίου 2008. Στις 12 Ιανουαρίου 2011 επανεξελέγη Πρόεδρος για δεύτερη θητεία και στις 23 Ιανουαρίου 2014 για τρίτη θητεία¹⁹. Η έδρα του οργάνου είναι στο Λουξεμβούργο.

Σημαντικό, επίσης, ρόλο στο συντονισμό των εργασιών του Συνεδρίου έχει η Γενική Γραμματεία του Σώματος και ειδικότερα, ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία από τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχοντας εξαετή θητεία. Αρμοδιότητα του είναι να εξασφαλίζει την γραμματειακή υποστήριξη του Συνεδρίου σε θέματα διοίκησης, προσωπικού, προϋπολογισμού, λογιστικής, τεκμηρίωσης και μετάφρασης. Στις 16 Μαρτίου 2009 διορίστηκε ως Γενικός Γραμματέας ο Eduardo Ruiz García.

Λόγοι λήξης της θητείας μέλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο θάνατος και η περίπτωση μη τακτικής ανανέωσης μέλους, καθώς και η απαλλαγή από τα καθήκοντα. Η απαλλαγή μπορεί να γίνει, είτε κατόπιν παραίτησης, είτε μετά από απόφαση του Δικαστηρίου όταν το ίδιο το Συνέδριο αιτηθεί την απαλλαγή μέλους από το υπόλοιπο της θητείας του. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 286 παρ. 6 ΣΛΕΕ το Δικαστήριο δύναται να κηρύξει ένα μέλος έκπτωτο σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι έπαυσε να ανταποκρίνεται στις απαιτούμενες προϋποθέσεις ή να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την θέση του.

II. ΠΛΗΡΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΝΑΣΚΗΣΗ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τα μέλη του ΕΕΣ δρουν με πλήρη ανεξαρτησία σε σχέση με τα κράτη μέλη, κριτήριο δε δράσης τους είναι το γενικό συμφέρον της Ένωσης. Ούτε ζητούν, αλλά ούτε και γίνονται δέκτες υποδείξεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, ενώ σύμφωνα με την τη διάταξη του άρθρου 286 παρ. 4 ΣΛΕΕ *«Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν δύνανται, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, να ασκούν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη. Αναλαμβάνουν επισήμως την υποχρέωση, κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους, να τηρούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους και μετά τη λήξη αυτής τις υποχρεώσεις που απορρέουν εκ της θέσεώς τους, και ιδίως τις υποχρεώσεις εντιμότητας και*

¹⁹ <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/Structure.aspx>, ημερομηνία πρόσβασης 08/12/2015

διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά την αποχώρησή τους, ορισμένων θέσεων ή ορισμένων πλεονεκτημάτων».

Το Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει τον εσωτερικό κανονισμό του ο οποίος υπόκειται στην έγκριση του Συμβουλίου. Επιπρόσθετα, σημειωτέον είναι, ότι οι διατάξεις του Πρωτοκόλλου για τα προνόμια και τις ασυλίες των δικαστών του Δικαστηρίου βρίσκουν ανάλογη εφαρμογή και στα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διασφαλίζοντας την ύπαρξη μιας σειράς κριτηρίων αξιολόγησης, ανεξαρτησίας και διαθεσιμότητας για τα μέλη του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

I. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ²⁰

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι χωρισμένο σε τέσσερα τμήματα με κάθετη διάρθρωση, τα οποία είναι:

- i. Τμήμα I – Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων
- ii. Τμήμα II – Διαρθρωτικές πολιτικές, μεταφορές και ενέργεια
- iii. Τμήμα III – Εξωτερικές δράσεις
- iv. Τμήμα IV – Έσοδα, έρευνα και εσωτερικές πολιτικές, καθώς και όργανα και οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα τέσσερα τμήματα ελέγχου αποτελούνται το καθένα από πέντε ως έξι μέλη. Επιπλέον υπάρχει και το τμήμα CEAD (Coordination, Evaluation, Assurance, Development), το οποίο βρίσκεται οριζόντια σε σχέση με τα υπόλοιπα τμήματα, έργο του δε είναι ο συντονισμός, η αξιολόγηση, η διασφάλιση και η ανάπτυξη στο πλαίσιο του Συνεδρίου. Το τμήμα CEAD αποτελείται από τρία μόνιμα μέλη συν ένα μέλος από κάθε ένα κάθετο τμήμα. Η κατανομή των μελών στα τμήματα γίνεται ύστερα από πρόταση του Προέδρου του Συνεδρίου. Κάθε τμήμα εκλέγει τον πρόεδρο του και τα μέλη που θα το αντιπροσωπεύσουν στο τμήμα CEAD και στην επιτροπή του Συνεδρίου που ασχολείται με διοικητικές υποθέσεις και με ζητήματα σχετικά με το προσωπικό.

²⁰ <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/OrganisationChart.aspx>, ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

II. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το άρθρο 287 ΣΛΕΕ²¹ ορίζει τα σχετικά περί των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Πιο συγκεκριμένα το άρθρο προβλέπει: «1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της Ένωσης. Ελέγχει επίσης τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και εξόδων κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυμένου από την Ένωση, στο βαθμό που η ιδρυτική πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εγχειρίζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δήλωση που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων, η οποία δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δήλωση αυτή είναι δυνατόν να συμπληρώνεται από ειδικές εκτιμήσεις για κάθε σημαντικό τομέα της δραστηριότητας της Ένωσης. 2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και εξόδων και εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει ειδικότερα οποιαδήποτε παρατυπία. Ο έλεγχος των εσόδων διενεργείται βάσει των ποσών που βεβαιώνονται ως οφειλόμενα και των ποσών που πράγματι καταβάλλονται στην Ένωση. Ο έλεγχος των εξόδων διενεργείται βάσει των αναληφθεισών υποχρεώσεων και των πραγματοποιηθεισών πληρωμών. Οι έλεγχοι αυτοί δύναται να διενεργούνται προ του κλεισίματος των λογαριασμών του σχετικού οικονομικού έτους. 3. Ο έλεγχος πραγματοποιείται βάσει εγγράφων και, εν ανάγκη, επιτόπου στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, στις εγκαταστάσεις κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης και στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό. ...Όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη διαχείριση των εσόδων και εξόδων της Ένωσης, τα δικαιώματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για πρόσβαση σε πληροφορίες που κατέχει η Τράπεζα διέπονται από συμφωνία μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Τράπεζας και της Επιτροπής. Ωστόσο, ελλείψει συμφωνίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που απαιτούνται για τον έλεγχο των εξόδων και εσόδων της Ένωσης τα οποία διαχειρίζεται η Τράπεζα. 4. Το Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει ετήσια

²¹ Πρώην άρθρο 248 ΣΕΚ

έκθεση μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους. Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις αυτών των θεσμικών οργάνων στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται εξ άλλου να υποβάλλει οποτεδήποτε παρατηρήσεις, ιδίως υπό μορφή ειδικών εκθέσεων επί ειδικών ζητημάτων και να γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός από τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκρίνει τις ετήσιες ή ειδικές εκθέσεις ή τις γνωμοδοτήσεις του με την πλειοψηφία των μελών του. Μπορεί, ωστόσο, να συνιστά στους κόλπους του τμήματα προκειμένου να εγκρίνουν ορισμένες κατηγορίες εκθέσεων ή γνωμοδοτήσεων, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στον εσωτερικό κανονισμό του. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επικουρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Το Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει τον εσωτερικό κανονισμό του. Ο κανονισμός αυτός υπόκειται στην έγκριση του Συμβουλίου».

Βασική λοιπόν προτεραιότητα του Συνεδρίου είναι ο έλεγχος της κανονικής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, δύο είναι οι θεμελιώδεις στόχοι του:

(α) ο έλεγχος της νομιμότητας αλλά και της κανονικότητας των εσόδων και των εξόδων και

(β) η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κοινοτικών χρημάτων.²²

Ως προς τον έλεγχο της νομιμότητας, κύριο σημείο εξέτασης από το Συνέδριο είναι αν και κατά πόσο η πραγματοποίηση των οικονομικών συναλλαγών και δραστηριοτήτων γίνεται με βάση το υπάρχον νομικό πλαίσιο που τις ρυθμίζει. Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντική η αρωγή του Συνεδρίου ως προς την ατζέντα του προϋπολογισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην άσκηση των σχετικών καθηκόντων τους. Σημαντική είναι και η δικαιοδοσία του Συνεδρίου στον έλεγχο των λογαριασμών του συνόλου των εσόδων και εξόδων κάθε οργάνου που έχει ιδρυθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφόσον η ιδρυτική του πράξη δεν αποκλείει τούτο τον έλεγχο²³.

²² Παπαγιάννης Δονάτος (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 213-214

²³ Βλ. αναλυτικά σε Κανελλόπουλο Ι. Παναγιώτη, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην Κοινοτική Έννομη Τάξη, σε Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (2004), «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον Έλεγχο του Δημοσίου Χρήματος», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 281-284

Ως προς τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης²⁴, το Συνέδριο εξετάζει αν οι ελεγχόμενες συναλλαγές και πράξεις διεξάγονται υπό το πρίσμα της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Επομένως το Συνέδριο έχει μεγαλύτερες αρμοδιότητες από τη Δημοσιονομική Επιτροπή που θεωρητικά αντικατέστησε. Η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να ελέγξει μόνο τα έσοδα και τις δαπάνες που αποτυπώνονταν στο γενικό προϋπολογισμό, ενώ το Συνέδριο έχει τη δικαιοδοσία να ελέγχει τους λογαριασμούς των οργάνων της Ένωσης, ακόμη και στη περίπτωση που αυτοί δεν εμφανίζονται στο γενικό προϋπολογισμό. Η λειτουργία του σήμερα είναι ανεξάρτητη από τη λειτουργία των υπόλοιπων θεσμικών οργάνων. Το Συνέδριο δεν έχει αρμοδιότητα ελέγχου στα όργανα που χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη.

Επίσης, το Συνέδριο έχει την αρμοδιότητα να ελέγξει τη χρήση των πόρων που διατίθενται στα κράτη μέλη με τη μορφή των χρηματοδοτήσεων σε στενή συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά συνέδρια ή και σε χώρες που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση²⁵. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει και πάλι συνεργασία με τους εθνικούς ελεγκτικούς οργανισμούς των χωρών αυτών σε μικρότερο βαθμό. Στον έλεγχο του Συνεδρίου υπάγεται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.²⁶

Κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων τόσο προς οικονομία χρόνου, όσο και προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αλλά και γενικότερο συντονισμό, η δράση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνεται σε συνεργασία με εθνικά ελεγκτικά όργανα, σε περίπτωση δε που αυτά δεν έχουν στη διάθεσή τους ελεγκτικές αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Σε κάθε περίπτωση, εάν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές αρνηθούν τη συνεργασία με το ευρωπαϊκό όργανο, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ένωσης έχει την αρμοδιότητα να συνεχίσει μόνο του τη διεξαγωγή του ελέγχου²⁷.

Γενικώς θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ένωσης δεν ασκεί δικαστικές αρμοδιότητες, ούτε λαμβάνει δικαστικές αποφάσεις κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου των δαπανών της Ένωσης. Βασική αποστολή του είναι η σύνταξη εκθέσεων τις οποίες υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο

²⁴ Για την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης βλ. σε Βιτάλη Γ. (1988), Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης, Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια, σελ. 13 επ.

²⁵ ό.π. σημ. 22, σελ. 284

²⁶ Μπάρμπας, ό.π. σημ. 5, σελ. 276

²⁷ Μηλιώνης Ν. (2008), Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 247

Συμβούλιο και τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να αποφανθούν επί του περιεχομένου των σχετικών Εκθέσεων.

III. ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Τα αποτελέσματα των ελεγκτικών εργασιών του Συνεδρίου δημοσιεύονται σε εκθέσεις, οι οποίες αποτελούν το σημαντικότερο μέσο ελέγχου που διαθέτει το ΕΕΣ, ακριβώς λόγω και της δημοσιότητας που φέρουν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁸

Οι εκθέσεις αυτές ταξινομούνται στις ακόλουθες κατηγορίες:

Α) Η ετήσια γενική έκθεση αποτελεί την σπουδαιότερη των εκθέσεων και περιλαμβάνει την παρουσίαση των αποτελεσμάτων των δημοσιονομικών ελέγχων που αφορούν το γενικό προϋπολογισμό και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης²⁹. Συνιστά την αποκαλούμενη *δήλωση αξιοπιστίας*.

Η ετήσια έκθεση καταρτίζεται σε δύο στάδια: Στο πρώτο στάδιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι το αργότερο την 30^η Ιουνίου κάθε έτους, αποστέλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στα λοιπά όργανα τις παρατηρήσεις που κρίνει ότι πρέπει να συμπεριληφθούν στην ετήσια έκθεση. Κατά το δεύτερο στάδιο, το αργότερο μέχρι την 15^η Οκτωβρίου, και ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει λάβει τις σχετικές απαντήσεις από τα λοιπά όργανα, προβαίνει σε έγκριση της οριστικής μορφής της ετήσιας έκθεσης και την διαβιβάζει στις αρμόδιες αρχές και όργανα. Το οριστικό κείμενο της ετήσιας έκθεσης μέχρι την 30^η Νοεμβρίου δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όσον αφορά στην δήλωση αξιοπιστίας (D.A.S.)³⁰, η αρμοδιότητα αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί, αναμφίβολα, μία από τις σπουδαιότερες καινοτομίες της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Βασίζεται στην έκδοση αποτελεσμάτων λεπτομερών ελέγχων δημοσιονομικού χαρακτήρα. Το οικονομικό έτος 1994 ήταν το πρώτο έτος για το οποίο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο υπέβαλε δήλωση αξιοπιστίας συνοδεύοντας την συνήθη ετήσια έκθεσή του για τη διαχείριση των δημοσίων

²⁸ Μπάρμπας, ό.π. σημ.5, σελ. 277

²⁹ Άρθρο 287 παρ. 4 ΣΛΕΕ και άρθρα 143 και 144 Δημ. Καν.

³⁰ Άλλως ως "Declaration d'Assurance"

οικονομικών της ΕΕ³¹. Στόχος της DAS είναι η συμπλήρωση της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου προκειμένου να αποδοθεί μία ευκρινέστερη εικόνα των λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιπλέον προκειμένου να παρασχεθεί μία πλήρης εικόνα της νομιμότητας και της κανονικότητας των αντίστοιχων ενεργειών. Η μορφή της DAS είναι η δήλωση μεγέθους μίας σελίδας που συνοδεύεται από ειδική έκθεση.

Η σύνταξη της πραγματοποιείται, αφού πρώτα κάθε όργανο της Κοινότητας δέχεται ένα αντίγραφο της με τις παρατηρήσεις που το αφορούν και βάσει του οποίου απαντά. Αφορά το σύνολο των κοινοτικών οργάνων και περιλαμβάνεται ως ξεχωριστό κεφάλαιο στην ετήσια έκθεση για το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σειρά C. Η δήλωση αξιοπιστίας έχει συνολικό χαρακτήρα και δεν αποσκοπεί στην πραγματοποίηση συγκεκριμένης εκτίμησης, καθώς με αυτή το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε κρίσεις για την ακρίβεια του συνόλου των λογαριασμών, καθώς και τη νομιμότητα και κανονικότητα του συνόλου των υποκείμενων πράξεων, μέχρι το επίπεδο των τελικών υπόχρεων και δικαιούχων, συμπεριλαμβανομένων πολλές φορές, όσον αφορά στις δαπάνες, και εκτιμήσεων για τις υλικές πτυχές των χρηματοδοτούμενων πράξεων. Ιδιαίτερα, στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών για την σύνταξη της δήλωσης αξιοπιστίας, πρέπει να προσθέσουμε, ότι το Συνέδριο χρησιμοποιεί μια από τις μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας, γνωστή ως μέθοδος «Monetary unit sampling»³².

Β) Ειδικές ετήσιες εκθέσεις. Γίνεται παρουσίαση των αποτελεσμάτων των δημοσιονομικών ελέγχων στους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γ) Οι ειδικές εκθέσεις: συντάσσονται ύστερα από πρωτοβουλία είτε του ιδίου είτε των άλλων κοινοτικών οργάνων. Σε αντίθεση από τις ετήσιες εκθέσεις που καλύπτουν μία ποικιλία θεμάτων για ένα συγκεκριμένο οικονομικό έτος, οι ειδικές εκθέσεις επικεντρώνονται σε ένα ειδικό αντικείμενο, σε πολυετή κλίμακα (τέσσερα και πέντε χρόνια ή και περισσότερο), προκειμένου να εντοπίζονται και να αναδεικνύονται σε διαχρονική βάση τα κενά και οι ελλείψεις των υφιστάμενων συστημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης.

³¹ Για τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου κατά την πρώτη δήλωση αξιοπιστίας του 1994, βλ. ενδεικτικά σε http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1227_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης 08/12/2015

³² Higgins, H. N., & Nandram, B. (2009), Monetary unit sampling: Improving estimation of the total audit error, *Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting*, διαθέσιμο σε: https://www.wpi.edu/Images/CMS/MGT/ADIAC_48.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 02/12/2015

Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο απολαμβάνει και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, που διακρίνονται σε υποχρεωτικές, οι οποίες σχετίζονται κατά βάση με τη νομοπαραγωγική διαδικασία και σε προαιρετικές που αφορούν γενικά την ελεγκτική διαδικασία. Οι γνωμοδοτήσεις περιορίζονται σε ειδικά ζητήματα και υλοποιούνται συνήθως υπό τη μορφή επιστολών του προέδρου του Συνεδρίου. Οι επιστολές αυτές σπανίως δημοσιεύονται.

Σημειωτέον λοιπόν ότι το ΕΕΣ διενεργεί 3 είδη ελέγχου:

- i. **Δημοσιονομικό έλεγχο:** ελέγχει κατά πόσον οι λογαριασμοί δείχνουν επακριβώς τη χρηματοοικονομική κατάσταση, τα αποτελέσματα και την ταμειακή ροή του οικονομικού έτους.
- ii. **Έλεγχο συμμόρφωσης:** ελέγχει κατά πόσον οι οικονομικές συναλλαγές γίνονται σύμφωνα με τους κανόνες.
- iii. **Έλεγχο απόδοσης:** ελέγχει κατά πόσον τα ευρωπαϊκά ταμεία επιτυγχάνουν τους στόχους τους με τους λιγότερους δυνατούς πόρους και τον πιο οικονομικό τρόπο.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΜΕ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ : ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ιδιάζουσα περίπτωση κοινοτικού οργάνου, από την στιγμή που οι αρμοδιότητες και η αποστολή του είναι άμεσα συνυφασμένες με την συνεργασία με εθνικά όργανα εξωτερικού ελέγχου, η δε επιτυχία στην εκπλήρωση του ρόλου του συνδέεται κατά πολύ με την επιτυχία της ίδιας αυτής συνεργασίας. Η μεταξύ τους συνεργασία, ωστόσο, είναι ισότιμη και δεν γίνεται νοητή ουδεμία άσκηση ελέγχου του ευρωπαϊκού οργάνου έναντι των αντίστοιχων εθνικών

οργάνων,³³ γίνεται δε σε πνεύμα εμπιστοσύνης. Ήδη από την συνθήκη της ΕΕ προβλεπόταν ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες σε συνεργασία με τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών. Με την συνθήκη του Άμστερνταμ ορίστηκε ότι το «*Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά όργανα ελέγχου πρέπει να συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας συγχρόνως την ανεξαρτησία τους*», η δε συνεργασία αυτή επεκτάθηκε περισσότερο με τη συνθήκη της Νίκαιας. Με την τελευταία, το Συνέδριο καλούνταν προς συγκρότηση Επιτροπής επαφών με τα ανώτατα όργανα ελέγχου (στο εξής και ΑΟΕ) των κρατών μελών. Πλέον, στην συνθήκη της Λισσαβόνας προβλέπεται στο άρθρο 287 παρ. 3, εδ. β αυτής: «*Ο έλεγχος στα κράτη μέλη ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, εάν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους. Τα όργανα αυτά ή οι υπηρεσίες αυτές γνωρίζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εάν προτίθενται να συμμετάσχουν στον έλεγχο. Τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τα λοιπά όργανα ή οργανισμοί που διαχειρίζονται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό, και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, αν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες, διαβιβάζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά από αίτησή του, κάθε αναγκαίο έγγραφο ή πληροφορία για την εκπλήρωση της αποστολής του*».

Ο σκοπός της πρόβλεψης αυτής της μορφής συνεργασίας είναι η καθιέρωση μιας λειτουργικής σύνδεσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και των εθνικών ελεγκτικών οργανισμών. Τα εθνικά όργανα ελέγχου έχουν τη δικαιοδοσία συμμετοχής στους ελέγχους του ΕΕΣ και αποτελούν ένα σημαντικό σημείο αναφοράς δεδομένου του ανθρώπινου προσωπικού που διαθέτουν και των πληροφοριών που συγκεντρώνονται από τους δικούς τους ελέγχους και τις γνώσεις τους. Η αυξανόμενη αποκέντρωση της διαχείρισης των ζητημάτων της Ένωσης προς τις εθνικές αρχές σταδιακά μετατοπίζει το κέντρο βαρύτητας από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προς τα κράτη μέλη. Ωστόσο, η μεταξύ τους συνεργασία καθίσταται πλέον όχι τόσο μία νομική δέσμευση απορρέουσα εκ των Συνθηκών, αλλά περισσότερο αναγκαιότητα που υπαγορεύεται από το γεγονός ότι οι κοινοτικές και εθνικές ικανότητες διαχείρισης

³³ Σαρμάς Ι.Δ. (2006), Καλύτερο Κράτος, Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

συνδέονται στενά. Αυτή η μορφή διαχείρισης καθιστά πρακτικά αδύνατη την πραγματοποίηση ενός ικανοποιητικού ελέγχου χωρίς την οριζόντια προσέγγιση η οποία ενσωματώνει και συντονίζει τις πηγές τόσο των εθνικών αρχών, όσο και της Ένωσης. Με αυτόν τον τρόπο, έχουν υπάρξει καρποφόρες συνεργασίες μεταξύ τους που έχουν οδηγήσει στη διεξαγωγή κοινών ελέγχων³⁴

Η στενή συνεργασία μεταξύ του ΕΕΣ, των εθνικών οργάνων ελέγχου και διεθνών επαγγελματικών οργανισμών είναι ουσιώδης για την αποτελεσματική και αποδοτική εκτέλεση των καθηκόντων του ΕΕΣ. Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην ανάπτυξη των επαφών αυτών στην Ευρώπη, πρωτίστως μέσω της συνεργασίας με τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των υποψηφίων και δυνάμει υποψηφίων προς ένταξη στην Ένωση χωρών. Η εν λόγω συνεργασία συνδέεται στενά με την ευθύνη του ΕΕΣ όσον αφορά τον έλεγχο των κονδυλίων της ΕΕ, των οποίων η διαχείριση ασκείται σε πολλές περιπτώσεις από τις εθνικές αρχές των κρατών μελών. Τα ΑΟΕ των κρατών μελών παρέχουν πολύτιμη πρακτική υποστήριξη στο ΕΕΣ, εξασφαλίζοντας τη διεξαγωγή των επιτόπιων ελέγχων του και βοηθώντας στη διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής εκτέλεσης των καθηκόντων του³⁵.

II. ΑΝΑΓΚΗ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Στο σημερινό Ευρωπαϊκό περιβάλλον η Κοινότητα δεν διαθέτει το αναγκαίο δίκτυο διοικητικών υπηρεσιών και οργάνων εντός των κρατών μελών, το οποίο θα μπορούσε να υλοποιεί επαρκώς τις ολοένα αυξανόμενες νέες πολιτικές της. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα, το μεγαλύτερο μέρος των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων να εφαρμόζεται και να εκτελείται από τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς που ανήκουν και λειτουργούν στην εθνική έννομη τάξη και ασφαλώς διακρίνονται από την κοινοτική.³⁶ Η κατάσταση αυτή έχει αντίκτυπο και στην εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπου το σύνολο σχεδόν των εσόδων και ακολούθως το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποιείται στα κράτη μέλη της. Αυτό σημαίνει, ότι η διαχείριση για σχεδόν το 90% του κοινοτικού προϋπολογισμού έχει μεταβιβαστεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση

³⁴ European Court of Auditors, Auditing the finances of the European Union, διαθέσιμο σε <http://aei.pitt.edu/39036/1/A3959.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης 20/12/2015

³⁵ <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/InternationalOverview.aspx>, ημερομηνία πρόσβασης 10/12/2015

³⁶ Π. Ι. Κανελλόπουλος, όπ. υποσ. 3, σελ. 22.

στις εθνικές διοικήσεις, ενώ περισσότερο από το 50% των δαπανών δίνεται στους τελικούς δικαιούχους μέσω των κρατών μελών. Η παραπάνω διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού που καθορίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής για την κατάλληλη διαχείριση των κοινοτικών κεφαλαίων. Με αυτό τον τρόπο, αναγνωρίζεται η ευθύνη των κρατών μελών στην εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών, η οποία κατά ένα μεγάλο μέρος ξεφεύγει από τα ίδια τα εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας. Με δεδομένη, λοιπόν, την διαχείριση των κοινοτικών χρημάτων σε εθνικό επίπεδο, η ελεγκτική δραστηριότητα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν εξαντλείται μόνο στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά όργανα και κυρίως, στην Επιτροπή που έχει την ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά επεκτείνεται κατά ένα πολύ μεγάλο ποσοστό και στα κράτη μέλη, όπου μέσω των ελέγχων που διενεργεί σ' αυτά στην ουσία ελέγχει την ίδια την Επιτροπή. Η δραστηριότητα αυτή θέτει το πλαίσιο συνεργασίας ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά όργανα ελέγχου των κρατών μελών, τα οποία κατά κανόνα αφορούν τα Ελεγκτικά Συνέδρια, ως όργανα εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου, ανεξάρτητα από την οποιαδήποτε οργανωτική μορφή αυτά έχουν.

Το πλαίσιο αυτής της συνεργασίας διαγράφεται από την κοινοτική νομοθεσία, πρωταρχικώς, όμως, αποτελεί μία αναγκαία και επωφελής προϋπόθεση και για τις δύο πλευρές αφενός για την προστασία του κοινοτικού χρήματος και αφετέρου για την αποτελεσματική άσκηση σε πολλές περιπτώσεις των παράλληλων ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων.

Θεμελιώδεις αρχές στις οποίες στηρίζεται η συνεργασία μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι οι αρχές της αυτοτέλειας και της ανεξαρτησίας, καθώς η ίδια η Συνθήκη επιβάλλει στα δύο όργανα να συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας, όμως, ταυτόχρονα την ανεξαρτησία τους. Επιπλέον, θεμελιώδης είναι και η αρχή της κοινοτικής πίστης, σύμφωνα με την οποία το εθνικό ελεγκτικό όργανο υποχρεούται να συνεργάζεται αρμονικά και αποτελεσματικά με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, για την επίτευξη του κοινοτικού σκοπού. Από την άλλη πλευρά, σε πρακτικό επίπεδο, η συνεργασία αυτή υλοποιείται σε μεγαλύτερο ποσοστό με την συνδρομή του εθνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου στις αποστολές ελέγχου που πραγματοποιεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στα κράτη μέλη και αντίστοιχα, σε μικρότερο βαθμό με την συμμετοχή και των δύο οργάνων στην διενέργεια κοινών ελέγχων. Ασφαλώς, όμως,

υπάρχουν και άλλες μορφές συνεργασίας, όπως είναι η αμοιβαία ανταλλαγή και χρησιμοποίηση ελεγκτικών στοιχείων και ευρημάτων, καθώς και οι τακτικές συναντήσεις μεταξύ των δύο οργάνων σε όλες τις εκδηλώσεις και δραστηριότητες που αναπτύσσονται με την πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εξάλλου, υπάρχουν και οι περιπτώσεις που διεξάγονται κοινοί έλεγχοι οι οποίοι και προϋποθέτουν από κοινού αξιολόγηση.

Οι τακτικές συναντήσεις πραγματοποιούνται αφενός, σε επίπεδο κορυφής, με την Συνδιάσκεψη των Προέδρων όλων των Ελεγκτικών Συνεδρίων, η οποία γίνεται μια φορά κάθε χρόνο στο Λουξεμβούργο στην έδρα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον επόμενο χρόνο στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου ενός κράτους μέλους και αφετέρου, σε επίπεδο εκπροσώπων-συνδέσμων των ευρωπαϊκών ανώτατων ελεγκτικών οργάνων, οι οποίοι συγκεντρώνονται δύο τουλάχιστον ή περισσότερες φορές κάθε χρόνο στο Λουξεμβούργο ή σε άλλη πρωτεύουσα κράτους μέλους.

III. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Η δυνατότητα της συνεργασίας μεταξύ των ανώτατων εθνικών ελεγκτικών αρχών των κρατών μελών με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ευρεία, ωστόσο, στην πράξη ο βαθμός της συνεργασίας παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη σειρά νομικών περιορισμών που επηρεάζει την απρόσκοπτη μεταξύ τους συνεργασία. Πιο συγκεκριμένα:

Υπάρχουν εθνικές ελεγκτικές αρχές που εξ ορισμού και εκ συστάσεως διαθέτουν περιορισμένες εξουσίες σε σχέση με τις εξουσίες που του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει στη διάθεσή του. Σύνηθες παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης είναι κατά την διεξαγωγή ελέγχου λόγω της πλημμελούς μεταφοράς της Ενωσιακής νομοθεσίας και προσαρμογής της στο εθνικό δίκαιο. Επίσης, ανάλογα προβλήματα συναντώνται και κατά την αδυναμία ελέγχου φυσικών ή νομικών προσώπων που γίνονται τελικοί αποδέκτες κοινοτικών επιχορηγήσεων.

Επιπλέον, σε εθνικό επίπεδο, υφίστανται κάποιοι περιορισμοί που συνιστούν εμπόδιο κατά τις διαδικασίες ελέγχου και επίσης δυσχεραίνουν την συνεργασία με το αντίστοιχο Ενωσιακό όργανο, το ΕΕΣ. Έτσι, υπάρχουν εθνικές ελεγκτικές αρχές που παρά το γεγονός ότι διαθέτουν εκθέσεις ελέγχου που θα μπορούσαν να τις θέσουν υπόψη του ΕΕΣ, παρόλα αυτά, νομικά αδυνατούν να το πράξουν λόγω του απορρήτου αυτών των εγγράφων, προτού αυτά οριστικοποιηθούν. Τέλος, εμπόδιο στη μεταξύ τους

συνεργασία αποτελεί συχνά και το διαφορετικό χρονοδιάγραμμα απόδοσης λογαριασμών και ελεγκτικών αποτελεσμάτων που συνηθέστερα στο εσωτερικό των κρατών μελών είναι συντομότερο σε σχέση με αυτό του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το αποτέλεσμα αυτού είναι ότι η παρουσίαση των σχετικών αποτελεσμάτων είναι δύσκολο να συμπίσει χρονολογικά με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Σε γενικές γραμμές ο τρόπος αντιμετώπισης των σχετικών εμποδίων και περιορισμών στη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών και της αντίστοιχης κοινοτικής ελεγκτικής αρχής δεν μπορεί να είναι ενιαίος και γενικώς ο ίδιος, δεδομένων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και του νομικού πλαισίου της εκάστοτε εθνικής αρχής.

IV. ΤΡΟΠΟΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το ΕΕΣ συνεργάζεται με τα λοιπά ανώτατα όργανα ελέγχου κυρίως μέσω:

- i. της επιτροπής επαφών του ΕΕΣ και των ΑΟΕ των κρατών μελών της ΕΕ·
- ii. του δικτύου των ΑΟΕ των υποψηφίων και δυνάμει υποψηφίων προς ένταξη στην ΕΕ χωρών· και
- iii. διεθνών οργανισμών των οργάνων ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, κυρίως μέσω του Ευρωπαϊκού Οργανισμού των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) και της ευρωπαϊκής περιφερειακής ομάδας του EUROSAI.

Πιο συγκεκριμένα:

- i. Η επιτροπή επαφών αποτελείται από τους επικεφαλής των ΑΟΕ της ΕΕ και του ΕΕΣ, και συνεδριάζει ετησίως. Παρέχει ένα φόρουμ συνεργασίας και ανταλλαγής επαγγελματικών γνώσεων και πείρας σχετικά με τον έλεγχο των κονδυλίων της ΕΕ και άλλα ευρωπαϊκά θέματα. Οι καθημερινές επαφές διατηρούνται μέσω των συνδέσμων, οι οποίοι ορίζονται από κάθε όργανο. Ομάδες εργασίας, δίκτυα και ομάδες δράσης βοηθούν στην ανάπτυξη κοινών θέσεων και πρακτικών.
- ii. Δίκτυο των ανωτάτων οργάνων ελέγχου των υποψηφίων χωρών: Το ΕΕΣ συνεργάζεται με τα ΑΟΕ των υποψηφίων και δυνάμει υποψηφίων για ένταξη στην ΕΕ χωρών, προκειμένου να διευκολυνθεί η τακτική ανταλλαγή πληροφοριών, να αναπτυχθούν μεθοδολογίες ελέγχου και να προωθηθεί η

επαγγελματική επιμόρφωση. Αυτό πραγματοποιείται μέσω της εταιρικής σχέσης με τη SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, Στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης), μια κοινή πρωτοβουλία του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και της ΕΕ. Το κύριο όχημα για τη συνεργασία είναι το δίκτυο των ΑΟΕ των υποψηφίων και δυνάμει υποψηφίων χωρών, το οποίο λειτουργεί παρόμοια με την επιτροπή επαφών.

iii. Αξιολόγηση από ομότιμους.

Το ΕΕΣ συνεργάζεται με άλλα ΑΟΕ στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI) και του EUROSAI, της ευρωπαϊκής περιφερειακής ομάδας του, για την καθιέρωση επαγγελματικών προτύπων και ορθών πρακτικών. Το ΕΕΣ υιοθέτησε νωρίς την πρακτική της αξιολόγησης από ομότιμους, ως εργαλείο για την ανάπτυξη και τη διάδοση ορθών πρακτικών εντός της κοινότητας των ΑΟΕ.

Ο INTOSAI³⁷ είναι ο επαγγελματικός οργανισμός των ΑΟΕ των χωρών μελών των Ηνωμένων Εθνών ή των εξαρτώμενων από αυτά ειδικευμένων οργανισμών. Περιλαμβάνει 191 πλήρη μέλη (εκ των οποίων το ΕΕΣ είναι ο μόνος υπερεθνικός οργανισμός) και τέσσερις διεθνείς οργανισμούς ως συνδεδεμένα μέλη, και έχει καταχωριστεί ως οργανισμός υποστήριξης των Ηνωμένων Εθνών. Από το 1980 το ΕΕΣ εκπροσωπείται σε κάθε τριετές συνέδριο του INTOSAI, αναλαμβάνοντας σε πολλές περιπτώσεις την ευθύνη για το θέμα του συνεδρίου. Αφότου κατέστη πλήρες μέλος του INTOSAI το 2004, το ΕΕΣ έχει συμμετάσχει ενεργά στις υποεπιτροπές ανάπτυξης επαγγελματικών προτύπων ελέγχου.

Το EUROSAI³⁸, ως περιφερειακή ομάδα του INTOSAI, περιλαμβάνει περίπου 50 μέλη και ιδρύθηκε από τα ευρωπαϊκά ΑΟΕ και το ΕΕΣ το 1989. Το ΕΕΣ συμμετέχει ενεργά σε πολλές ομάδες εργασίας και ομάδες δράσης του EUROSAI και έγινε μέλος του διοικητικού συμβουλίου του το 2011.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΩΝ ΔΟΜΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

³⁷International Organisation of Supreme Audit Institutions, Διεθνής Οργανισμός των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου

³⁸ European Organisation of Supreme Audit Institutions, Ευρωπαϊκός Οργανισμός των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου

Προς σύγκριση με τον τρόπο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα εκτεθούν αμέσως παρακάτω τρεις αντίστοιχοι ελεγκτικοί θεσμοί κρατών μελών, αυτός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας και αυτός της Ελληνικής Δημοκρατίας.

I. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ³⁹

Το Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Bundesrechnungshof, εν συντομία και ως BRH, άλλως και Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Οικονομικού Ελέγχου) είναι η ανώτατη ομοσπονδιακή αρχή για θέματα ομοσπονδιακού ελέγχου στη Γερμανία.

Η οργάνωση του Bundesrechnungshof, η σύνθεσή του και οι βασικές λειτουργίες του είναι εγγυημένες από το γερμανικό Σύνταγμα (αρθ. 114 παράγραφος 2 του βασικού νόμου), και ρυθμίζονται από περαιτέρω νόμους (π.χ. Πράξη Bundesrechnungshof, Ομοσπονδιακός Κώδικας του Προϋπολογισμού). Είναι ένα ανεξάρτητο δικαστικό σώμα. Το Bundesrechnungshof δεν εξαρτάται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και δεν γίνεται αποδέκτης οδηγιών από τη νομοθετική εξουσία (κοινοβούλιο). Ως μοναδική “παρέμβαση” του νομοθετικού Σώματος θα μπορούσε να νοηθεί η περίπτωση που το Κοινοβούλιο ενδέχεται να ζητήσει από την ελεγκτική αρχή να ελέγξει ορισμένα θέματα. Διαφέρει, επίσης, από τη δικαστική εξουσία αρχικά επειδή το Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει ελεύθερα τα θέματα που προτίθεται να ελέγχει και, κατά δεύτερον, επειδή εκδίδει μη νομικά δεσμευτικούς κανόνες και προχωρά στην έκδοση συστάσεων. Σε γενικές γραμμές, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το BRH ως ανεξάρτητο όργανο δημοσιονομικού ελέγχου του κράτους, διέπεται αποκλειστικά από τις ρυθμίσεις του νόμου και κανένα άλλο όργανο και υπηρεσία δεν νομιμοποιείται να τού αναθέσει αρμοδιότητες.

Στις αρμοδιότητες του BRH συμπεριλαμβάνεται ο έλεγχος, η υποβολή εκθέσεων και η παροχή συμβουλών. Πιο συγκεκριμένα:

³⁹ Βλ. αναλυτικά στην επίσημη ιστοσελίδα του οργάνου σε: <https://www.bundesrechnungshof.de/en>, ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

Το Bundesrechnungshof εξετάζει την οικονομική διαχείριση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, τα διάφορα αμοιβαία κεφάλαια ακινήτων και κρατικών εταιρειών και προβαίνει στη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων των εσόδων και των δαπανών συνολικού ύψους άνω των 600 δις ευρώ. Η εντολή λογιστικού ελέγχου καλύπτει, επίσης, τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τις δραστηριότητες της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, στις ιδιωτικού δικαίου επιχειρήσεις στις οποίες είναι μέτοχος. Αυτό περιλαμβάνει τομείς όπως η άμυνα, έργα οδοποιίας, τη φορολογία κλπ.

Το Bundesrechnungshof υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τα ελεγκτικά πορίσματα του στη διοίκηση, ενώ υποβάλλει ετήσια έκθεση ("Παρατηρήσεις") και στα δύο σώματα του γερμανικού κοινοβουλίου, το Bundestag και το Bundesrat, καθώς και στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Η ετήσια έκθεση χρησιμοποιείται επίσης ως βάση για την έγκριση του προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης. Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται στο κοινό σε μια ομοσπονδιακή συνέντευξη Τύπου. Το Bundesrechnungshof μπορεί ανά πάσα στιγμή να υποβάλει ειδικές εκθέσεις για θέματα μείζονος σημασίας και στα δύο σώματα του Κοινοβουλίου, καθώς και στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

Επίσης, το Bundesrechnungshof παρέχει συμβουλές προς τα εκτελεστικά και νομοθετικά σώματα περιλαμβάνοντας συστάσεις για τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης, καθώς και σχετικά με επίκαιρα θέματα, όπως έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου και των μεγάλων έργων προμηθειών, ή κατά τη διάρκεια της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Οι συμβουλευτικές δραστηριότητες του οργάνου έχουν αυξηθεί σταθερά και αφορούν στη βελτίωση της ποιότητας, επισημαίνοντας τις δυνατότητες για εξοικονόμηση ή τις αυξήσεις των εσόδων.

II. Η ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Η Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας⁴⁰ όπως καλείται, αποτελεί σύμφωνα με το άρθρο 115 παρ. 2 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας, ανεξάρτητο όργανο. Βασική αποστολή του είναι ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης, με απώτερο στόχο την επίτευξη διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς, ήτοι την επίτευξη της χρηστής διοίκησης. Προϊστάμενοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας

⁴⁰ http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument, ημερομηνία πρόσβασης 10/12/2015

είναι ο Γενικός Ελεγκτής, που μαζί με τον Βοηθό Γενικού Ελεγκτή, έχει την ευθύνη για τον έλεγχο των λογαριασμών της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (των καλούμενων Ημικρατικών Οργανισμών), των Αρχών Τοπικής Διοίκησης και άλλων δημόσιων οργανισμών και Ταμείων.

Σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 1 του Συντάγματος, ο Γενικός Ελεγκτής, βοηθούμενος από το Βοηθό Γενικού Ελεγκτή ελέγχει εν ονόματι της Δημοκρατίας όλες τις εισπράξεις και πληρωμές και όλους τους λογαριασμούς χρηματικών διαθεσίμων και άλλου ενεργητικού ή άλλων υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Δημοκρατία ή που δημιουργούνται για λογαριασμό της. Για το σκοπό αυτό ο Γενικός Ελεγκτής έχει δικαίωμα να επιθεωρεί και να ελέγχει όλα τα σχετικά βιβλία, αρχεία και καταστάσεις, καθώς και τους τόπους όπου φυλάγεται το πιο πάνω ενεργητικό. Κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου αυτού συλλέγονται, αναλύονται και στην συνέχεια αξιολογούνται τα αποτελέσματα της ελεγκτικής διαδικασίας με αντικειμενικότητα, ακρίβεια και αξιοπιστία. Με το πέρας του ελέγχου, αποστέλλονται τα σχετικά αποτελέσματα με σειρά παρατηρήσεων και συστάσεων προς τους ελεγχόμενους φορείς και υπηρεσίες οι οποίοι και καλούνται να υποβάλλουν τις δικές τους απόψεις επί των παρατηρήσεων της Ελεγκτικής Υπηρεσίας. Στο τέλος κάθε έτους και κατόπιν επιλογής των ουσιωδέστερων ζητημάτων και θεματικών που εντοπίστηκαν κατά την διεξαγωγή των σχετικών ελεγκτικών διαδικασιών, αυτά περιλαμβάνονται στην Ετήσια Έκθεση του Γενικού Ελεγκτή⁴¹, η οποία δημοσιεύεται καθ'ολοκληρίαν και είναι ευκόλως προσβάσιμη στους πάντες, κάτι που διασφαλίζει τη διαφάνεια, τόσο των σχετικών ευρημάτων της Υπηρεσίας, όσο και των συστάσεων προς τις ελεγχόμενες αρχές.

Η Ελεγκτική Υπηρεσία διέπεται από πρότυπα ελέγχου κατά τη λειτουργία της τα οποία εκδίδονται από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων (INTOSAI), και ο οποίος είναι συνδεδεμένος με το Συμβούλιο ECOSOC⁴² του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Ο έλεγχος της Ελεγκτικής Υπηρεσίας είναι πολύπλευρος, και πιο συγκεκριμένα είναι: (α) οικονομικός (*financial audit*), (β) κανονιστικός (*compliance audit*), (γ) διαχειριστικός (*performance audit*) και (δ)

⁴¹Βλ. ενδεικτικά την Ετήσια Έκθεση Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας για το 2014, που δημοσιεύθηκε την 1^η Δεκεμβρίου 2015, διαθέσιμη σε: [http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/591BD911E54016C5C2257D9D00232178/\\$file/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%93%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%97%202014.pdf?OpenElement](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/591BD911E54016C5C2257D9D00232178/$file/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%93%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%97%202014.pdf?OpenElement), ημερομηνία πρόσβασης 20/12/2015

⁴²Economic and Social Council. Για λεπτομέρειες βλ. αναλυτικά σε: <http://www.un.org/en/ecosoc/about/>, ημερομηνία πρόσβασης 25/11/2015

τεχνικός (*technical audit*). Οι τρεις πρώτες κατηγορίες ελέγχου επεξηγούνται αναλυτικώς στο Πρότυπο ISSAI 100⁴³. Ο οικονομικός έλεγχος αφορά στον έλεγχο των κρατικών λογαριασμών, καθώς και τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και άλλων Οργανισμών, Ειδικών Ταμείων και των Αρχών Τοπικής Διοίκησης, ενώ ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην γενικότερη αξιολόγηση της διαδικασίας εσωτερικού ελέγχου. Ο κανονιστικός έλεγχος, από την άλλη, συνδέεται με τη διαπίστωση της συμμόρφωσης ή μη με τις αντίστοιχες νομικές διατάξεις και δημοσιονομικούς Κανονισμούς. Ο διαχειριστικός έλεγχος αποσκοπεί στην επίτευξη και την αξιολόγηση μίας αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των υπαρχόντων πόρων, ενώ ο τεχνικός έλεγχος συνδέεται με τον έλεγχο του κατά πόσον η εκτέλεση των διαφόρων έργων ακολουθεί τις προδιαγραφές, το χρονοδιάγραμμα και τον προϋπολογισμό της εκάστοτε σύμβασης και κατ'επέκταση κατά πόσον υλοποιήθηκαν με τον πλέον πρόσφορο οικονομικά και αποδοτικό τρόπο.

Σε γενικές, λοιπόν, γραμμές θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο έλεγχος που διενεργείται από την κυπριακή Ελεγκτική Υπηρεσία εκτείνεται πέρα από το λογιστικό έλεγχο και καλύπτει το θέμα της νομιμότητας, αν δηλαδή οι δαπάνες και πληρωμές διενεργούνται σύμφωνα με τους νόμους και ειδικά σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό που εγκρίνεται από τη Βουλή⁴⁴.

Μειονέκτημα, ωστόσο, στην απόλυτη ανεξαρτησία της Υπηρεσίας αποτελεί το περιορισμένο της οικονομικής της ανεξαρτησίας. Πράγματι, ο προϋπολογισμός της εγκρίνεται πρώτα από το Υπουργείο Οικονομικών και εν συνεχεία από το Υπουργικό Συμβούλιο. Το πρόβλημα αυτό έχει εντοπιστεί από πολύ νωρίς⁴⁵ και η αναγκαιότητα της επαρκούς στελέχωσης της Υπηρεσίας κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της, σε συνδυασμό με τη διασφάλιση της οικονομικής ανεξαρτησίας της είναι θεμελιώδους σημασίας στην απρόσκοπτη λειτουργία της Υπηρεσίας και επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Η Ελεγκτική Υπηρεσία βρίσκεται στη διαδικασία προσπάθειας προσέγγισης εναλλακτικών λύσεων σε συζητήσεις με τον Υπουργό Οικονομικών προκειμένου να διασφαλιστεί η αναγκαία οικονομική ανεξαρτησία του φορέα.

⁴³International Standards of Supreme Audit Institutions, βλ. σε <http://www.issai.org/>, ημερομηνία πρόσβασης 10/11/2015

⁴⁴ http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/faqs_gr/faqs_gr?OpenDocument#4, ημερομηνία πρόσβασης 10/11/2015

⁴⁵ Ως ζήτημα είχε τεθεί ήδη από προενταξιακής περιόδου από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση.

III. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το Διάταγμα του 1833 και αποτελεί το πρώτο Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας⁴⁶. Από νωρίς αποτέλεσε σημείο διαφωνίας το ζήτημα της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δύο είναι δε κυρίως οι αντιτιθέμενες απόψεις: Κατά τη μία άποψη, κρατούσα στον χώρο του διοικητικού δικαίου, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ταυτόχρονα ανώτατη διοικητική και δικαστική αρχή. Η δε άλλη άποψη, που είναι κυρίαρχη στον χώρο του δημοσιονομικού δικαίου, αποδίδει στο Ελεγκτικό Συνέδριο αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα⁴⁷.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος της Ελληνικής Δημοκρατίας το 2001, επιβεβαιώθηκε η δικαστική αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στο άρθρο 98 παρ. 1 αναλύθηκαν οι ελεγκτικές του αρμοδιότητες. Έτσι, πιο συγκεκριμένα

«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

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

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

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

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

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

⁴⁶ Για την ιστορία του Συνεδρίου, βλ. αναλυτικά σε Γκόνης Α. (1993), Ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σε «Ιστορική Εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Αθήνα, σελ. 43

⁴⁷ Βλ. αναλυτικά σε Θεοχαρόπουλος Α. (1993), Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σε «Ιστορική Εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Αθήνα, σελ. 125 επ.

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

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου⁴⁸».

Το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου, όπως αυτό λαμβάνει χώρα από το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι σύστημα τόσο προληπτικού ελέγχου (των δημοσίων δαπανών), όσο και κατασταλτικού ελέγχου (των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων). Ο προληπτικός έλεγχος είναι τόσο εσωτερικός, όσο και εξωτερικός, συνεπώς ασκείται τόσο από τις υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου που είναι ενταγμένες στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, όσο και από υπηρεσίες δικαστικής αρμοδιότητας που υπάγονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου είναι ο έλεγχος της κανονικότητας των ενταλμάτων πληρωμής. Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων λαμβάνει χώρα ετησίως. Δημόσιοι υπόλογοι είναι κυρίως οι δημόσιοι ταμίες που στο τέλος της διαχειριστικής περιόδου αποδίδουν λογαριασμό και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατόπιν ελέγχου αποφαινεται σχετικά με το αν υφίσταται ή όχι έλλειμμα.

Η ύπαρξη του προληπτικού ελέγχου συγκαταλέγεται στα θετικά σημεία του ελληνικού συστήματος δημοσιονομικού ελέγχου. Έτσι, με τη διεξαγωγή του προληπτικού ελέγχου, για παράδειγμα, των συμβάσεων, το Δημόσιο δεν είναι σε θέση καν να προχωρήσει στην υπογραφή της σύμβασης που κρίνεται ως παράνομη και ως εκ τούτου δεν γεννάται κάποια μελλοντική υποχρέωση εις βάρος του. Ως προς τον τρόπο δε λειτουργίας του κατασταλτικού ελέγχου, θετικό κρίνεται το γεγονός ότι τελικώς το έλλειμμα που τυχόν υφίσταται, καλύπτεται από τον υπόλογο του οποίου η υπαιτιότητα οδήγησε στη δημιουργία του. Δημιουργείται απαίτηση του Δημοσίου εναντίον του και μελλοντικά θα οδηγήσει στην κάλυψη του ελλείμματος, έστω κι αν χρειαστεί η φυγή σε μέσα αναγκαστικής εκτέλεσης.

IV. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

⁴⁸ Μηλιώνης Ν. (2006), Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα, Κομοτηνή, σελ. 251 επ.

Σε μία προσπάθεια σύγκρισης των εθνικών συστημάτων ελέγχου στα οποία έγινε αναφορά, ήτοι το γερμανικό, το κυπριακό και το ελληνικό, εμφανείς γίνονται τόσο ομοιότητες, όσο και διαφορές.

Ξεκινώντας με τις ομοιότητες, καταρχάς, είναι κοινές οι προβλέψεις ως προς την στελέχωσή τους: μέλη τόσο των εθνικών ελεγκτικών αρχών, όσο και του αντίστοιχου ευρωπαϊκού, αποτελούν ανώτατοι λειτουργοί που δρουν με συνθήκες απόλυτης ανεξαρτησίας και είναι θεματοφύλακες της δημοσιονομικής πειθαρχίας⁴⁹. Επιπλέον, ομοιότητα παρατηρείται ως προς το υποκείμενο και το αντικείμενο του ελέγχου. Επίσης, το αποτέλεσμα των ελέγχων του ΕΕΣ είναι κατά βάση η σύνταξη εκθέσεων, κάτι που αποτελεί την κύρια αρμοδιότητα και των αντίστοιχων εθνικών ελεγκτικών μηχανισμών. Τα εθνικά όργανα απευθύνουν τις ετήσιες εκθέσεις τους στα νομοθετικά όργανα των αντίστοιχων κρατών⁵⁰ και τις υποβάλλουν σε δημοσιότητα, κάτι που πράττει και το ΕΕΣ.

Εκτός από ομοιότητες, όμως, εντοπίζονται και διαφορές. Καταρχάς, μεταξύ του ελληνικού ελεγκτικού Συνεδρίου και του ευρωπαϊκού υφίσταται ουσιώδης διαφορά ως προς την φύση των δύο θεσμών: το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι δικαστικό όργανο και δεν έχει στη διάθεσή του δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι Δικαστήριο και μάλιστα Ανώτατο Δικαστήριο. Επιπλέον, βασική μεταξύ τους διαφορά είναι ότι δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος δαπανών από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Λειτουργεί πάντοτε εκ των υστέρων και κατά τη λήξη του οικονομικού έτους που είναι υπό έλεγχο. Ο πραγματοποιούμενος έλεγχος δεν αποσκοπεί στον εντοπισμό ελλειμμάτων προκειμένου σε τελικό στάδιο αυτά να καλυφθούν, αλλά βασική αποστολή του είναι η αποφυγή τέλεσης των ιδίων σφαλμάτων και αδυναμιών κατά τις μελλοντικές χρήσεις και κατ'επέκταση η βελτίωση και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος της δημοσιονομικής διαχείρισης στους κόλπους της Ένωσης. Έτσι θα κριθεί και η αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και θα ενημερωθούν καταλλήλως τα λοιπά θεσμικά όργανα ως προς την λειτουργική ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπλέον, η ίδια η διαδικασία του ελέγχου παρουσιάζει διαφορές, καθώς το ΕΕΣ ελέγχει πέραν

⁴⁹Σαρμάς Ι (2003), Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 662

⁵⁰Σε αντίθεση με το γαλλικό ελεγκτικό όργανο που απευθύνει τις εκθέσεις του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας

της νομιμότητας και της κανονικότητας των λογαριασμών, επιπλέον και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, κάτι που δεν συνιστά αντικείμενο ελέγχου από τον ελληνικό ελεγκτικό μηχανισμό. Επίσης, το αποτέλεσμα των ελέγχων του ΕΕΣ είναι κατά βάση η σύνταξη εκθέσεων, ενώ ειδικά για το ελληνικό Συνέδριο ο μόνος προληπτικός έλεγχος δύναται να έχει ως αποτέλεσμα την κήρυξη ως ανενεργού του τίτλου πληρωμής, ο δε κατασταλτικός έλεγχος είναι δυνατόν να καταλήξει στη διαπίστωση ελλείμματος. Διαφορά υπάρχει και μεταξύ του γερμανικού ελεγκτικού οργάνου και του ΕΕΣ ως προς τις αρμοδιότητες, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας πέραν των συστάσεων, προβαίνει και στην παροχή συμβουλών προς το γερμανικό κοινοβούλιο και την ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Τέλος, όπως ειπώθηκε και ανωτέρω στην παρούσα εργασία, ενώ στην πλειοψηφία των ελεγκτικών οργάνων των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης συναντάται η ιδιότητα του Δικαστηρίου, κάτι τέτοιο δεν ισχύει για την περίπτωση του ελεγκτικού οργάνου της Κύπρου. Ο ελεγκτικός μηχανισμός της Κυπριακής Δημοκρατίας εμφανίζει και μία επιπλέον ιδιαιτερότητα, καθώς κάμπτεται ο κανόνας του συλλογικού χαρακτήρα του ελεγκτικού Συνεδρίου, μιας και στον ελεγκτικό μηχανισμό της προΐσταται ο Γενικός Ελεγκτής.

Πάντως, στην περίπτωση και των τριών εθνικών οργάνων, γίνεται σαφές ότι τα όργανα ελέγχου των εθνικών αρχών δεν έχουν καταστεί ‘κατώτερα’ όργανα σε σχέση με τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μηχανισμό. Ο κανόνας της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού εξακολουθεί φυσικά να ισχύει, παρόλα αυτά το ΕΕΣ δεν ενεργεί ως ιεραρχικά ανώτερο σε σχέση με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές.

Σε κάθε δε περίπτωση, οι εθνικές ελεγκτικές αρχές συνεργάζονται στενά με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό όργανο και συμμετέχουν με τα αντίστοιχα ελεγκτικά όργανα των λοιπών κρατών μελών στις δραστηριότητες που οργανώνονται με πρωτοβουλία του ΕΕΣ.⁵¹

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

⁵¹Μπάρμπας Νικόλαος (2005), Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 190 επ.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

I. ΓΕΝΙΚΑ

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν έχουν ισχύ δεδικασμένου, καθώς η κοινοτική έννομη τάξη δεν του αναθέτει καμία δικαιοδοτική αρμοδιότητα. Επιπλέον, δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις είτε σε δικαστικό, είτε σε διοικητικό επίπεδο και βέβαια, δεν μπορεί να υποκαταστήσει τις κρίσεις και τις αποφάσεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση. Ουσιαστικά, αποτελεί μία ηθική αρχή, έναν άγρυπνο φρουρό της δημοσιονομικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σημαντικές, όμως, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Εξάλλου, μπορεί θεμιτά να καταλήγει στη διατύπωση συστάσεων για τη βελτίωση της διαχείρισης και να συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων από τις αρμόδιες αρχές (Δικαστήριο και Επιτροπή), όταν αποκαλύπτει τυχόν παρατυπίες και ανεπάρκειες.

Παρά το ότι συχνά τίθεται η αβεβαιότητα, εάν οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου γίνονται πράγματι αποδεκτές από τους αρμόδιους εθνικούς και κοινοτικούς φορείς, από την στιγμή που δεν έχει την εξουσία να επιβάλλει κυρώσεις, γεγονός είναι ότι από την πρώτη στιγμή που θα διατυπωθούν οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου τόσο τα κράτη μέλη, όσο και τα κοινοτικά όργανα συμμορφώνονται προς αυτές λαμβάνοντας εκούσια τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα.

Το γεγονός αυτό, άλλωστε, ενισχύεται ακόμη περισσότερο, αν λάβουμε υπόψη, τη βαρύτητα που αποδίδουν οι φορείς δημοσιονομικής εξουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που περιέχονται στις ετήσιες και ειδικές εκθέσεις του, οι οποίες μαζί με την δήλωση αξιοπιστίας αποτελούν τη βάση του ψηφίσματος για την απαλλαγή του αρμόδιου εκτελεστικού οργάνου (Επιτροπή) από την ευθύνη εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

II. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν είναι κάτι που εύκολα μπορεί να μετρηθεί και ασφαλή συμπεράσματα επί αυτού δεν είναι εύκολο να εξαχθούν. Εξάλλου, στην προκειμένη περίπτωση, η έλλειψη ποσοτικών δεδομένων καθιστά μη χρήσιμη τη χρήση της στατιστικής. Ωστόσο, η μελέτη συγκεκριμένων περιπτώσεων στις οποίες το Ελεγκτικό Συνέδριο ενεπλάκη,

μπορεί να βοηθήσει στην κατανόηση του βαθμού της συμβολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των οργάνων.

Παρακάτω θα αναφερθούν ενδεικτικά δύο τέτοιες περιπτώσεις, η μία θα αναφερθεί ως θετικό παράδειγμα άρτιας συνεργασίας μεταξύ ελεγχομένου και ελεγκτή και η δεύτερη ως λιγότερο επιτυχημένο παράδειγμα συνεργασίας :

1. ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ EPSO⁵²

Στην περίπτωση αυτή το Ελεγκτικό Συνέδριο πέραν του ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης, προχώρησε παραπέρα και σε έναν πιο ευρύ και ουσιαστικό έλεγχο της λειτουργικότητας της Υπηρεσίας, γεγονός που οδήγησε στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας του οργάνου. Πιο συγκεκριμένα:

Η EPSO⁵³ ως υπηρεσία είναι αρμόδια για την επιλογή του προσωπικού των οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής Περιφερειών, του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων και του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή. Κάθε όργανο μπορεί να προσλαμβάνει προσωπικό από τον κατάλογο επιτυχόντων της EPSO⁵⁴.

Κατά την τριετία 2003-2006, σχεδόν με την έναρξη της λειτουργίας της EPSO, το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξήγαγε ελέγχους στη διαδικασία των διαγωνισμών και πέραν της θετικής γενικά κρίσης, διαπίστωσε την ύπαρξη συγκεκριμένων πρακτικών που επηρέαζαν δυσμενώς την αποδοτικότητα της υπηρεσίας⁵⁵. Συγκεκριμένα διαπιστώθηκε: (α) υπερβολικά μεγάλη διάρκεια των διαγωνισμών, (β) ιδιαίτερες γλωσσικές απαιτήσεις, (γ) περιορισμένη ανταπόκριση από μέρους υποψηφίους που φέρουν τα κατάλληλα προσόντα, (δ) η ποιότητα των προκηρυσσόμενων διαγωνισμών πρόσληψης προσωπικού και (ε) η μη έγκαιρη ενημέρωση για τις υπάρχουσες ανάγκες των ευρωπαϊκών οργάνων σε προσωπικό.

⁵² European Personnel Selection Office

⁵³ Η EPSO δημιουργήθηκε στις 26 Ιουλίου 2002 και άρχισε να λειτουργεί την 1η Ιανουαρίου 2003.

⁵⁴ http://europa.eu/epso/about/index_el.htm, ημερομηνία πρόσβασης 23/12/2015

⁵⁵ Βλ. αναλυτικά σε Special report No. 9/2009 concerning the efficiency and effectiveness of the personnel selection activities carried out by the European Personnel Selection Office, διαθέσιμη σε : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012727%202009%20INIT>, ημερομηνία πρόσβασης 27/12/2015

Ως προς τα προαναφερθέντα σημεία, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προχώρησε σε σειρά παρατηρήσεων και συστάσεων οι οποίες έγιναν στο σύνολό τους αποδεκτές από την EPSO που πλέον είχε συγκεκριμένο και οριοθετημένο πλαίσιο δράσεων που έπρεπε να λάβει. Πλέον, οι σχετικοί διαγωνισμοί γίνονται γνωστοί μέσω τόσο παραδοσιακών μέσων ενημέρωσης, όσο και πιο σύγχρονων μεθόδων (όπως για παράδειγμα μέσω facebook), δημοσιεύονται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης και η διάρκειά τους κατά κανόνα δεν ξεπερνά τον ένα χρόνο και εν γένει κινείται σε εύλογα χρονικά διαστήματα. Συνεπώς, το Ελεγκτικό Συνέδριο επηρέασε σε σημαντικό βαθμό την αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας⁵⁶, η δε συνεργασία με την EPSO υπήρξε άρτια και υποδειγματική.

2. ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 3/2010⁵⁷

Στην ειδική έκθεση *“Εκτιμήσεις Αντικτύπου στα θεσμικά όργανα της ΕΕ: Διευκολύνουν τη λήψη αποφάσεων;”* το Ελεγκτικό Συνέδριο αποσκοπούσε στον έλεγχο του κατά πόσον οι εκτιμήσεις αντικτύπου (άλλως ΕΑ) διευκόλυναν τελικώς τη λήψη αποφάσεων από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.. Ο έλεγχος είχε διάρκεια πέντε έτη, από το 2003 έως το 2008, και κατά το διάστημα αυτό το Συνέδριο είχε τη δυνατότητα στενής παρακολούθησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των βελτιωτικών και θετικών ενεργειών στις οποίες αυτή προέβαινε.

Πιο συγκεκριμένα:

Σκοπός της εκτίμησης αντικτύπου είναι να συμβάλλει στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων με τη συστηματική συλλογή και ανάλυση πληροφοριών σχετικά με σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις, καθώς και με την εκτίμηση του πιθανού αντικτύπου τους. Κατ’ αυτό τον τρόπο, οι φορείς που μετέχουν στη λήψη νομοθετικών αποφάσεων διαθέτουν μια βάση επί της οποίας να μπορούν να αποφασίζουν ποιος είναι ο καταλληλότερος τρόπος που πρέπει να επιλεγεί προς την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου ζητήματος. Απώτερος στόχος είναι η βελτίωση και συνάμα απλούστευση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας⁵⁸.

⁵⁶<http://julienfrisch.blogspot.gr/2009/08/epso-criticised-by-european-court-of.html>,
πρόσβασης 20/12/2015

ημερομηνία

⁵⁷http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_03/SR10_03_EL.PDF,
πρόσβασης 01/12/2015

ημερομηνία

⁵⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση», COM(2001) 428 τελικό

Σημειωτέον είναι μάλιστα ότι με το πέρας του χρόνου γινόταν ολοένα και περισσότερη η χρήση των εκτιμήσεων αντικτύπου. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 2003 είχαν γίνει 21 εκθέσεις ΕΑ, ενώ στο τέλος της περιόδου ελέγχου, το 2008, ο αριθμός τους έφτασε στις 121. Αντικείμενο ελέγχου από το Συνέδριο αποτέλεσε ο τρόπος επιλογής των πρωτοβουλιών που θα υπόκεινται σε εκτιμήσεις αντικτύπου. Βασικό κριτήριο για την επιλογή αυτή ήταν αν η συγκεκριμένη πρωτοβουλία εντασσόταν στο πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών. Στο διάστημα μεταξύ 2003 και 2008, αντικείμενο των εκτιμήσεων αντικτύπου αποτέλεσε το 69% του συνόλου των πρωτοβουλιών που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών (ΠΝΕ) της Επιτροπής⁵⁹. Το Πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει τις πλέον ουσιώδεις πρωτοβουλίες πολιτικής.

Πιο συγκεκριμένα, ο έλεγχος του ΕΕΣ αποσκοπούσε στον έλεγχο των εξής παραμέτρων: (α) κατά πόσο από τη μια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιούσε εκτιμήσεις αντικτύπου κατά τη διατύπωση των προτάσεών της και, από την άλλη, κατά πόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τις λάμβαναν υπόψη κατά τη νομοθετική διαδικασία, (β) τον βαθμό που η Επιτροπή μπορούσε να υποστηρίξει τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της με τις εκτιμήσεις αντικτύπου και (γ) κατά πόσο πράγματι διευκολυνόταν η λήψη των αποφάσεων βάσει του περιεχομένου των εκθέσεων των εκτιμήσεων αντικτύπου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο στα γενικά του συμπεράσματα εξέφρασε την άποψη ότι κατά τη διάρκεια του πενταετούς ελέγχου έχουν σημειωθεί βελτιώσεις στις εκτιμήσεις αντίκτυπου της Επιτροπής. Οι εκθέσεις ΕΑ χρησιμοποιούνται ενεργά από τους υπεύθυνους για τη λήψη αποφάσεων εντός της Επιτροπής. Ωστόσο, στη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, οι ΕΑ δεν επικαιροποιούνται κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, καθώς προτείνονται τροποποιήσεις. Από τη στιγμή που η αρχική πρόταση της Επιτροπής τροποποιηθεί, ούτε η Επιτροπή ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο προβαίνουν σε συστηματική ανάλυση του αντικτύπου αυτών των τροποποιήσεων. Συνεπώς, εάν υπάρξουν ουσιαστικές τροποποιήσεις, οι εκτιμώμενοι αντίκτυποι της τελικής νομοθετικής πράξης δεν είναι γνωστοί⁶⁰. Επιπλέον, η Επιτροπή οφείλει να δημοσιεύει ενδιάμεσα έγγραφα για ενημέρωση και διατύπωση σχετικών παρατηρήσεων ώστε να εξασφαλίζεται ο έγκαιρος έλεγχος της ποιότητας των ΕΑ από την αρμόδια επιτροπή⁶¹. Σχετικά με την παρουσίαση και το

⁵⁹ Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, παρ. 21

⁶⁰ Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, παρ. 83

⁶¹ Σύσταση 1 της Έκθ. 3/2010

περιεχόμενο των εκθέσεων εκτίμησης αντίκτυπου, η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά έτσι ώστε να είναι δυνατή η σύγκριση του εκτιμώμενου αντίκτυπου των εναλλακτικών επιλογών, να αναπτύξει στρατηγική για τη βελτίωση των στοιχείων που διατίθενται για τις ΕΑ, να δίνει μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα εφαρμογής και να αναλύει με διεξοδικότερο τρόπο το κόστος επιβολής των νομοθετικών της προτάσεων⁶².

Έγινε ειδική αναφορά και σχετική ανάλυση της εν λόγω ειδικής έκθεσης διότι κρίνεται ως ιδιαιτέρως σημαντική δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει στον έλεγχο ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς την άσκηση μίας συγκεκριμένης δραστηριότητάς της, ήτοι του σχεδιασμού και της επιλογής των νομοθετικών πρωτοβουλιών. Ένας τέτοιος έλεγχος απαίτησε ένα ασυνήθιστα μεγάλο χρονικό διάστημα (πενταετία) και την χρήση από μέρους του Συνεδρίου όλων των μεθόδων που έχει στη διάθεσή του.

Σε αντίθεση με το προηγούμενο αναφερθέν παράδειγμα της EPSO και την πολύ καλή συνεργασία μεταξύ ελεγχόμενου οργάνου και ελεγκτικής αρχής, στην περίπτωση της Επιτροπής δεν θα μπορούσε να ειπωθεί κάτι ανάλογο. Από τις απαντήσεις της Επιτροπής συνάγεται ότι οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου δεν έγιναν δεκτές με μεγάλο ενθουσιασμό από το θεσμικό όργανο. Ενδεικτικά αναφέρεται η απάντηση της Επιτροπής στο ζήτημα της μη επικαιροποίησης των εκτιμήσεων αντίκτυπου κατά τις περιπτώσεις που υπάρχουν ριζικές τροποποιήσεις: Τόνισε ότι τούτο αποτελεί αρμοδιότητα των οργάνων που συναποφασίζουν, ήτοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η απάντηση σε αυτό θα μπορούσε να είναι ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είναι όργανα που αποφασίζουν επί νομοθετικών πρωτοβουλιών που έχουν προταθεί και ήδη σχεδιαστεί, ενώ η εμπειρία και η γνώση περί εκπόνησης εκτιμήσεων αντίκτυπου ανήκει στην Επιτροπή. Το μοναδικό ίσως σημείο που γίνεται αποδεκτή η σύσταση του ΕΕΣ από την Επιτροπή είναι η πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση της διοικητικής επιβάρυνσης στις εκτιμήσεις αντίκτυπου και προς την κατεύθυνση αυτή προέβη η Επιτροπή σε διορθωτικές πρακτικές. Σε σχέση όμως με το σύνολο των παρατηρήσεων και των συστάσεων στις οποίες κατέληξε το ΕΕΣ, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι αυτό αποτελεί μια μικρή μόνο παράμετρο της συνολικής διαδικασίας. Συνεπώς, η Επιτροπή φαίνεται ότι, τουλάχιστον στη συγκεκριμένη περίπτωση, είχε συγκεκριμένη και παγιωμένη άποψη για το σύνολο των θεματικών που έθεσε το Συνέδριο, με αποτέλεσμα τελικώς η δράση του να φαίνεται ότι δεν συνέβαλε στη

⁶² Σύσταση 2 της Έκθ. 3/2010

βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της λειτουργίας του θεσμικού οργάνου.

III. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Προσπαθώντας να προβούμε σε μία γενικότερη κριτική της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά και να εντοπίσουμε υφιστάμενες αδυναμίες, ο περιορισμός ή η απάλειψη των οποίων θα μπορούσε να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού θεσμού, υπάρχει μία σειρά παραγόντων που οφείλουν να εξεταστούν. Κυρίως αυτοί εντοπίζονται σε έναν διπλό άξονα: Από τη μια, στον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ του ΕΕΣ και των εθνικών οργάνων ελέγχου, από την άλλη στην αναθεώρηση της ίδιας της λειτουργίας και του ρόλου του Συνεδρίου.

Θεμελιώδους σημασίας στην εν γένει λειτουργία του ευρωπαϊκού θεσμού είναι οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ του ΕΕΣ και των εθνικών ελεγκτικών μηχανισμών⁶³. Το γεγονός της διαφορετικότητας στο εσωτερικό του κάθε κράτους μέλους, κάτι που είναι απολύτως αυτονόητο και οδηγεί στην υιοθέτηση ενδεχομένως διαφορετικού τρόπου λειτουργίας των εθνικών οργάνων ελέγχου, είναι μία πραγματικότητα την οποία το ευρωπαϊκό όργανο οφείλει να αποδεχθεί και βάσει αυτού να προγραμματίζει τον τρόπο συνεργασίας του με τις εθνικές αρχές. Αυτή η διαφορετικότητα ολοένα και εντείνεται με τη συνεχή διεύρυνση των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν είναι λίγοι όσοι συνδέουν τα παραδείγματα ανεπιτυχούς συνεργασίας του ΕΕΣ με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές με ένα από τα πλέον παραδοσιακά διλήμματα της ευρωπαϊκής ιδέας, «*διεύρυνση ή εμβάθυνση*». Τούτο σημαίνει ότι η συνεχής ένταξη νέων κρατών μελών στην Ένωση αποτελεί παράλληλα και συνεχή πρόκληση από μέρους του ΕΕΣ που καλείται να συνεργαστεί και να δράσει με αποτελεσματικότητα με ολοένα και περισσότερους διαφορετικής «μορφολογίας» και λειτουργίας φορείς.

Όπως ειπώθηκε και ανωτέρω, η ελεγκτική διαδικασία στο εσωτερικό των κρατών μελών λαμβάνει χώρα κατόπιν συνεργασίας με τις αντίστοιχες εθνικές

⁶³ Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης, Η αρχή της επικουρικότητας κατά τον έλεγχο των δαπανών του της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εισήγηση στην επιστημονική ημερίδα που οργανώθηκε στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς στις 10 Οκτωβρίου 1997 με θεματική: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία»

ελεγκτικές αρχές⁶⁴. Σε περίπτωση δε που οι εθνικοί φορείς δεν επιθυμούν την συμμετοχή τους στον έλεγχο, δεν συμμετέχουν στη διεξαγωγή του. Παρόλα αυτά, θεωρείται από πολλούς ότι ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας μεταξύ του ΕΕΣ και των εθνικών οργάνων θα μπορούσε να επιφέρει η διαμόρφωση μίας αντίστοιχης αλληλεπίδρασης μεταξύ του ευρωπαϊκού θεσμού και των αντίστοιχων εθνικών κατά το μοντέλο που υφίσταται μεταξύ του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών δικαστηρίων κατά το πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής⁶⁵ (άρθρο 267 ΣΛΕΕ)⁶⁶.

Θα μπορούσε να προταθεί, επιπλέον, μία προσέγγιση από κοινού διεξαγωγής των ελέγχων, δηλαδή τόσο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, όσο και από τα εθνικά όργανα ελέγχου, αλλά με τη μορφή ελέγχων που λαμβάνουν χώρα από τους εθνικούς μηχανισμούς. Στη συνέχεια θα συντάσσονται εκθέσεις περί των σχετικών ελέγχων που διεξήχθησαν κάθε φορά και θα τις υποβάλλουν στο ΕΕΣ⁶⁷. Ωστόσο, αναγκαία θα κρινόταν σε αυτήν την περίπτωση η παροχή υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης προς τα εθνικά όργανα ελέγχου από τον ευρωπαϊκό φορέα, προκειμένου να είναι βέβαιο ότι θα εξασφαλισθεί μία κοινή μεθοδολογία καθόλα τα στάδια της ελεγκτικής διαδικασίας, από τη φάση της διεξαγωγής των ελέγχων, έως την συγγραφή των σχετικών εκθέσεων. Με αυτόν τον τρόπο, αναμένεται ότι θα ενισχυόταν η αποτελεσματικότητα της δράσης του ΕΕΣ λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αντίστοιχοι εθνικοί μηχανισμοί είναι βαθύτεροι και ουσιαστικότεροι γνώστες της εθνικής τους νομοθεσίας καθώς και της διοικητικής πρακτικής⁶⁸.

⁶⁴ Inghelram Jan, The European Court of Auditors: current legal issues, Common Market Law Review 2000, σελ. 138

⁶⁵ Barnard C. & Sharpston El., The changing face of article 177 references, Common Market Law Review 34(1997), 1113; De la Mare Thomas (1998), Article 177 in social and political context, σε τόμο των P.Craig και G.de Burca, the evolution of EU Law, Oxford University Press, σελ. 215

⁶⁶ Η προδικαστική παραπομπή είναι διαδικασία κατά την οποία επιτρέπεται σε ένα εθνικό δικαστήριο να απευθύνει ερώτηση στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με ζήτημα ερμηνείας ή κύρους του ευρωπαϊκού δικαίου. Η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής συμβάλλει στη διασφάλιση της ενότητας της νομολογίας και συνεπώς της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ενώ περαιτέρω συνιστά μία θεμελιώδη παράμετρο στο πλαίσιο της αρχιτεκτονικής του ενωσιακού δικαστικού συστήματος προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Η συνδρομή των προϋποθέσεων που απαιτούνται προκειμένου να λάβει χώρα η προδικαστική παραπομπή κρίνεται κατά κύριο λόγο από τον εθνικό δικαστή «εν τούτοις το Δικαστήριο έχει επίσης εν ανάγκη, την υποχρέωση να ερευνήσει, τις συνθήκες υπό τις οποίες απηυθύνθη προς αυτό ο εθνικός δικαστής, εν όψει της ερέυνης της δικής του αρμοδιότητας» (244/80 Foglia II). Για λεπτομέρειες βλ. σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A114552>, ημερομηνία πρόσβασης 05/12/2015

⁶⁷ House of Lords (select committee), *Fraud against the community*, (1988-1989) 5th Report, paper 27, para.198

⁶⁸ Desmond Barry (1996), Managing the finances of the European Union, The role of the ECA, Understanding Europe, series 2, σελ. 40

Πέραν της σχέσης του ΕΕΣ με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές, όπως αναλύθηκαν αμέσως παραπάνω, ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ευρωπαϊκού ελεγκτικού μηχανισμού θα μπορούσε να προσδώσει μία αναδιάρθρωση της ίδιας της λειτουργίας του ΕΕΣ. Παράδειγμα αναποτελεσματικότητας είναι ο εκτενής χρόνος που απαιτείται από μέρους του Συνεδρίου στο να ολοκληρώσει τις ειδικές εκθέσεις του. Ο μέσος χρόνος που υπολογίζεται ότι απαιτείται είναι δύο με δυόμισι χρόνια και ως εκ τούτου τα αποτελέσματα των ερευνών αλλά και οι συστάσεις του οργάνου καθίστανται εκ των πραγμάτων μη επίκαιρα, όταν τελικώς η σχετική Έκθεση βρίσκει το φως της δημοσιότητας.

Επιπλέον, η δήλωση αξιοπιστίας, που όπως αναλύθηκε ανωτέρω στην παρούσα εργασία συνιστά μία από τις σπουδαιότερες καινοτομίες της Συνθήκης του Μάαστριχτ και βασίζεται στην έκδοση αποτελεσμάτων λεπτομερών ελέγχων δημοσιονομικού χαρακτήρα, αποτέλεσε μία καλή ευκαιρία για το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ώστε να αποκτήσει κυρωτική ισχύ. Στην περίπτωση λοιπόν που το ελεγχόμενο όργανο δεν κρίνεται ως αποδοτικό αυτό είτε θα προβεί σε διορθωτικές ενέργειες ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του, σε διαφορετική όμως περίπτωση θα υπάρξει σχετική μνεία στην ετήσια έκθεση, ενώ σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η δήλωση αξιοπιστίας θα ήταν δυνατόν και να μην δοθεί. Κάνοντας χρήση αυτής της δυνατότητας που τού απέδωσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θα μπορούσε να συμβάλει αποφασιστικά στην παρακολούθηση και τον ουσιαστικό έλεγχο των οικονομικών ατασθαλιών από μέρους των κρατών μελών.

Τέλος, σε σχέση με την απάτη, αν και η εξεύρεση τέτοιων περιπτώσεων δεν εμπίπτει στο πεδίο της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα ήταν δυνατόν να υπάρχει κάποιας μορφής συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης, ήτοι την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης⁶⁹ (γνωστή και ως OLAF⁷⁰), αλλά και με τους εθνικούς εισαγγελείς. Επιπλέον, στον ίδιο τομέα, θα ήταν δυνατόν τα αποτελέσματα έρευνας του ΕΕΣ να αποτελέσουν μία πολύ καλή αφορμή διεξαγωγής σχετικής έρευνας από μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη ή μη δικτύου απάτης στο ζήτημα της απόκτησης ενωσιακών επιχορηγήσεων⁷¹. Τέλος, σημαντικό θα ήταν στις περιπτώσεις

⁶⁹European Anti-Fraud Office, για λεπτομέρειες της δράσης του Οργάνου βλ. σε http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

⁷⁰ Από τη γαλλική ονομασία του οργάνου *Office européen de lutte antifraude*

⁷¹ *Hortiplant v. Commission*

που το Ελεγκτικό Συνέδριο φέρει επίσημα ευρήματα σχετικά με την ύπαρξη απάτης να προβαίνει σε σχετικές δημοσιεύσεις ώστε να γίνεται γνωστό το εκάστοτε πρόβλημα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ενώ για πολλά χρόνια το Ελεγκτικό Συνέδριο παρέμενε στο περιθώριο εν συγκρίσει με τα λοιπά θεσμικά παραδοσιακά όργανα (την Επιτροπή, το Δικαστήριο, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο), με το πέρασμα των ετών φαίνεται ότι ο ρόλος του γίνεται ολοένα και σημαντικότερος. Σταδιακά παύει να αποτελεί αποκλειστικά ελεγκτικό όργανο και αποσκοπεί περισσότερο στη συνεργασία μεταξύ των οργάνων της Ένωσης. Απώτερος στόχος της συνεργασίας αυτής είναι η αποτελεσματικότερη λειτουργία των οργάνων αυτών και κατ' επέκταση του συνολικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης που τα τελευταία χρόνια δοκιμάζεται και αμφισβητείται κατά πολύ.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εφαρμόζει τις ελεγκτικές αρχές και μεθόδους, οι οποίες ισχύουν στα συστήματα του αγγλοσαξονικού⁷² και του ηπειρωτικού τύπου. Στα συστήματα αγγλοσαξονικού τύπου, (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Γερμανία, Αυστρία, Ολλανδία και σκανδιναβικές χώρες), κύριο αντικείμενο του ελέγχου είναι η ανάγκη επαλήθευσης των λογαριασμών, της κανονικότητας των δημοσιονομικών πράξεων και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στα συστήματα ηπειρωτικού τύπου, στα οποία τα ανώτατα όργανα ελέγχου έχουν λάβει τη μορφή οργάνωσης ως δικαστικές αρχές, ο έλεγχος επικεντρώνεται στον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας, ενώ δίνεται έμφαση περαιτέρω και στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁷³.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο βοηθά στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, και κατ' επέκταση στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, είναι σημαντική η συμβολή του στην “αποκάλυψη” της απάτης στους κόλπους της ΕΕ⁷⁴. Από την άλλη, οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχουν συχνά επικριθεί ως εξαιρετικά δύσκολες στην κατανόησή τους, ακόμη και για εκείνους που εργάζονται στο

⁷² Μαυρομάτη Α., Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Ο έλεγχος της απόδοσης, Διοικητική Δίκη, 2005, τεύχος 17, σελ. 52-58.

⁷³ Σχετικά με τα συστήματα ελέγχου που εφαρμόζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, βλ. σε SCHMITT V., *Dix ans de travaux de la Cour des comptes européenne*, Essai de typologie, Revue du Marché Commun, No 317, 1988, σελ. 288 επ.

⁷⁴ <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSINST/IN6.php>, ημερομηνία πρόσβασης 20/12/2015

εσωτερικό της ΕΕ. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, επίσης, θεωρείται ότι αποδίδει εξαιρετική έμφαση στην εμπιστευτικότητα –ο ρόλος του ως η «δημοσιονομική συνείδηση» της ΕΕ αποδυναμώνεται εάν οι βουλευτές ή τα μέσα μαζικής ενημέρωσης δεν είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν τα αποτελέσματα του ελέγχου του ΕΕΣ ώστε να λογοδοτήσει η εκάστοτε εκτελεστική εξουσία.

Γενικώς, μπορεί να ειπωθεί, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να συμβάλει σε σημαντικό βαθμό στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των οργάνων και υπηρεσιών. Φαίνεται ότι κρίνεται σημαντική η παρουσία ενός ανεξάρτητου κριτή που θα αποδώσει την προσοχή που χρειάζεται στα ζητήματα που χρήζουν ιδιαίτερης αντιμετώπισης και προσέγγισης. Στο γενικότερο αποτέλεσμα προφανώς συμβάλλει ο βαθμός της συνεργασίας της ελεγκτικής αρχής (εδώ του Ελεγκτικού Συνεδρίου) και του ελεγχόμενου φορέα. Εκεί που η συνεργασία είναι καλή, όπως στην περίπτωση της EPSO, όπως αναλύθηκε παραπάνω, τα αποτελέσματα είναι καλύτερα. Ωστόσο, αυτό δεν συμβαίνει πάντοτε. Έχει παρατηρηθεί ότι στις περιπτώσεις που στην θέση του ελεγχόμενου βρίσκονταν υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η υιοθέτηση κοινών απόψεων και πρακτικών στάθηκε δύσκολη υπόθεση. Τούτο φυσικά δεν σημαίνει ότι είναι ασφαλές να ειπωθεί ότι η Επιτροπή και η πληθώρα των υπηρεσιών της δεν συνεργάζονται αρμονικά με το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ως προς τις σχέσεις, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί με το πέρασμα των ετών, μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συχνά η Επιτροπή θεωρεί πολλές από τις παρατηρήσεις και τις συστάσεις του Συνεδρίου ανεδαφικές και δύσκολα –αν όχι καθόλου-εφαρμόσιμες. Είναι πολλά τα σημεία στα οποία το ΕΕΣ έχει διαπιστώσει δυσλειτουργίες που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα λειτουργίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και τούτο εξαιτίας της απροθυμίας των κρατών μελών και των αντίστοιχων κρατικών μηχανισμών να υιοθετήσουν τις συστάσεις του Συνεδρίου επιδεινώνεται. Εξάλλου, δεν είναι λίγα τα σημεία που τα δύο όργανα, η Επιτροπή και το Συνέδριο, προσεγγίζουν με διαφορετικό τρόπο αποδίδοντάς τους διαφορετικό νόημα και ερμηνεία. Σε κάθε περίπτωση, είναι αδιαμφισβήτητο ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εντοπίζει και φωτίζει τις αδυναμίες λειτουργίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με αποτέλεσμα να είναι εύκολο στη συνέχεια στην Επιτροπή να προχωρήσει στις αναγκαίες διορθωτικές ενέργειες, εφόσον το επιθυμεί.

Ο τομέας, ωστόσο, που η συμβολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι θεμελιώδης είναι αυτός της διαμόρφωσης των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου. Τα θεσμικά και μη όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντοπίζουν τις λειτουργικές

αδυναμίες τους, κάτι που κάνει ευκολότερη τη συνεχή βελτίωσή τους. Επιπλέον, τα ετήσια συμπεράσματα και οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου διευκολύνουν να διαπιστωθεί αν πράγματι βελτιώνονται τα σημεία ελέγχου και κριτικής με το πέρασμα των ετών ή όχι.

Κλείνοντας, κρίνεται σημαντικό να γίνει αναφορά στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁷⁵, όπως αυτή ανακοινώθηκε επίσημα στις 10 Νοεμβρίου 2015, η οποία και επανέλαβε την επιτακτική ανάγκη της καλύτερης επένδυσης των χρημάτων από μέρους της Ένωσης και αποτελεσματικότερης ευελιξίας στην οικονομική διαχείριση⁷⁶. Τούτο οδηγεί σε γενικότερη αδυναμία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος ώστε να ανταποκριθεί σε νέες προκλήσεις, πολλές φορές πιεστικές ως προς την άμεση αντιμετώπισή τους, όπως προσφάτως η κρίση της μετανάστευσης. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση, οι δημοσιονομικές δαπάνες της ΕΕ ανήλθαν σε 142,5 δισεκατομμύρια ευρώ το 2014 ή μόλις περίπου 1% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος της ΕΕ και αντιπροσωπεύει περίπου το 2% του συνόλου των δημοσίων δαπανών στα κράτη μέλη της ΕΕ. Όπως χαρακτηριστικά δήλωσε ο Caldeira, Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, *«Στο σύνολό τους, τα αποτελέσματα του ελέγχου μας κατά τα τελευταία χρόνια επισημαίνουν την ανάγκη για μια εντελώς νέα προσέγγιση, εάν είναι ο προϋπολογισμός της ΕΕ να επενδυθεί καλύτερα και πιο γρήγορα για να ανταποκριθεί στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη σήμερα»*.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Βιτάλης Γ. (1988), Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης, Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια

Γκόνης Α. (1993), Ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σε «Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Αθήνα

⁷⁵Βλ. αναλυτικά: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2014/annualreports-2014-EL.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης 26/12/2015, σε συνδυασμό με: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039ENN.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 02/12/2015

⁷⁶<http://www.euractiv.gr/oikonomia/elegktiko-sinedrio-prepi-allaxi-logiki-stis-dapanes-tis/>, ημερομηνία πρόσβασης 26/12/2015

Δαγτόγλου Δ. Πρόδρομος (1993), Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ, Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλας

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), Η συνθήκη του Άμστερνταμ, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα

Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης (2010), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβώνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην Κοινοτική Έννομη Τάξη, σε Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (2004), «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον Έλεγχο του Δημοσίου Χρήματος», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης, Η αρχή της επικουρικότητας κατά τον έλεγχο των δαπανών του της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εισήγηση στην επιστημονική ημερίδα που οργανώθηκε στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς στις 10 Οκτωβρίου 1997 με θεματική: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία»

Μαυρομμάτη Α.,Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα: Ο έλεγχος της απόδοσης, Διοικητική Δίκη, 2005, τεύχος 17

Μηλιώνης Νικ., Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

Μηλιώνης Νικ. (2006), Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα, Κομοτηνή

Μπάρμπας Νικόλαος (2014), Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Μπάρμπας Νικόλαος (2005), Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 190 επ.

Παπαγιάννης Δονάτος (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Πλιάκος Δ. Αστέρης (2012), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό&Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη

Σαρμάς Ι. (2003), Κράτος και Δικαιοσύνη 3, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία (2013), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Σκιαδάς Δημήτριος, Οι δημοσιονομικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τόμος 30, τεύχος 3/2010, Ιούλιος - Σεπτέμβριος 2010, σελ. 325- 344

Strasser Daniel (1980), Τα δημόσια Οικονομικά της Ευρώπης, Λουξεμβούργο

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Barnard C. & Sharpston El., The changing face of article 177 references, Common Market Law Review 34(1997)

De la Mare Thomas (1998), Article 177 in social and political context, σε τόμο των P.Craig και G.de Burca, the evolution of EU Law, Oxford University Press

Desmond Barry (1996), Managing the finances of the European Union, The role of the ECA, Understanding Europe, series 2

Higgins, H. N., & Nandram, B. (2009), Monetary unit sampling: Improving estimation of the total audit error, Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting, διαθέσιμο σε:

https://www.wpi.edu/Images/CMS/MGT/ADIAC_48.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 02/12/2015

Inghelram Jan, The European Court of Auditors: current legal issues, Common Market Law Review 2000

Schmitt V., *Dixans de travaux de la Cour des comptes européenne*, Essai de typologie, Revue du Marché Commun, No 317, 1988

Skiadas V. Dimitrios, EC: The Role of the European Court of Auditors in the Battle against Fraud and Corruption in the European Communities, Journal of Financial Crime, October 1998, Vol.6, No.2, pp. 178-185

ΚΕΙΜΕΝΑ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Ειδική Έκθεση, αρ. 3/2010, διαθέσιμη σε:

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_03/SR10_03_EL.PDF,

ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

Ετήσια Έκθεση Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας για το 2014, που δημοσιεύθηκε την 1^η Δεκεμβρίου 2015, διαθέσιμη σε:

[http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/591BD911E54016C5C2257D9D00232178/\\$file/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%93%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%97%202014.pdf?OpenElement](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/591BD911E54016C5C2257D9D00232178/$file/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%93%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A4%CE%97%202014.pdf?OpenElement), ημερομηνία πρόσβασης

20/12/2015

European Court of Auditors, Auditing the finances of the European Union, διαθέσιμο σε <http://aei.pitt.edu/39036/1/A3959.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης 20/12/2015

House of Lords (select committee), Fraud against the community, (1988-1989) 5th Report, paper 27

Special report No. 9/2009 concerning the efficiency and effectiveness of the personnel selection activities carried out by the European Personnel Selection Office, διαθέσιμη σε:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012727%202009%20INIT>

ημερομηνία πρόσβασης 27/12/2015

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

European Personnel Selection Office, σε http://europa.eu/epso/index_en.htm,

ημερομηνία πρόσβασης 27/12/2015

European Anti-Fraud Office, σε http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm,

ημερομηνία πρόσβασης 01/12/2015

Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, διαθέσιμο σε: <http://www.issai.org/>,

ημερομηνία πρόσβασης 10/11/2015

http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument,

ημερομηνία πρόσβασης 10/12/2015

<http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSINST/IN6.php>, ημερομηνία πρόσβασης

20/12/2015

<http://julienfrisch.blogspot.gr/2009/08/epso-criticised-by-european-court-of.html>,

ημερομηνία πρόσβασης 20/12/2015