

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»

ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ

**ΘΕΜΑ: Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ. ΔΟΜΗ, ΘΕΣΜΙΚΟ
ΠΛΑΙΣΙΟ, ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ
ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ**

ΟΝΟΜΑ ΦΟΙΤΗΤΗ:

ΚΕΦΗΣ ΧΡΗΣΤΟΣ

ΟΝΟΜΑ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΑ ΚΑΘΗΓΗΤΗ:

ΠΠΤΕΛΗΣ ΧΡΗΣΤΟΣ

ΛΕΥΚΩΣΙΑ: ΙΟΥΝΙΟΣ, 2012

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη στα ελληνικά	6
Περίληψη στα αγγλικά	7
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΜΕΡΟΣ 1ο, ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1, ΕΝΝΟΙΕΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΕΣ ΣΤΟΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ	10
1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή του εσωτερικού ελέγχου	10
1.2 Εννοιολογική οριοθέτηση του εσωτερικού ελέγχου	13
1.2.1 Το αντικείμενο του ελέγχου	14
1.2.2 Το υποκείμενο του ελέγχου	15
1.3 Οι διακρίσεις των ελέγχων	15
1.4 Πρότυπα ελεγκτικής	16
1.5 Κώδικας Δεοντολογίας	19
1.6 Η διαδικασία του ελέγχου	20
1.6.1 Επισκόπηση του συστήματος	21
1.6.2 Έλεγχος του συστήματος	22
1.6.3 Αξιολόγηση του συστήματος	22
1.6.4 Αναφορά στη διοίκηση	22
1.6.5 Υποβολή έκθεσης	22
1.7 Ενώσεις εσωτερικών ελεγκτών	23
1.7.1 Το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων	23
1.7.2 Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2, Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ	25
2.1 Ο ρόλος του κυβερνητικού ελέγχου	25
2.1.1 Δομικά στοιχεία του αποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα	25
2.2 Αρχές διακυβέρνησης του δημοσίου τομέα	27
2.3 Βασικές αρχές	28

2.4 Ρόλοι του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα	29
2.4.1 Επίβλεψη	30
2.4.2 Έρευνα	31
2.4.3 Αποτροπή	31
2.4.4 Βαθιά γνώση	31
2.4.5 Πρόβλεψη	32
2.4.6 Συμβουλευτικές υπηρεσίες	32
2.4.7 Μη ελεγκτικές υπηρεσίες του εσωτερικού ελέγχου	33
2.5 Τύποι ελέγχων στο δημόσιο τομέα	34
2.5.1 Έλεγχος συμμόρφωσης	35
2.5.2 Έλεγχος ορθής λειτουργίας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου	35
2.5.3 Έλεγχος απόδοσης	36
2.5.4 Οικονομικός έλεγχος	36
2.5.5 Συνεχής έλεγχος	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3, ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ	37
3.1 Έννοια της διαφθοράς	37
3.2 Αιτίες της διαφθοράς στο σύγχρονο ελληνικό κράτος	39
3.3 Συστήματα αντιδιαφθοράς	40
3.4 Οργανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς	41
ΜΕΡΟΣ 2ο, ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ, ΕΡΕΥΝΑ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4, Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ	42
4.1 Η Οικονομική Επιθεώρηση	42
4.1.1 Ιστορικά στοιχεία και νομοθετικό πλαίσιο	43
4.1.2 Λογοδοσία	44
4.1.3 Αποστολή	44
4.1.4 Είδη ελέγχων	45
4.1.5 Διάρθρωση	47
4.1.6 Στελέχωση	48
4.1.7 Πεπραγμένα του έτους 2010	50

4.2 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5, ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ, ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ, ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ	57
5.1 Εισαγωγή	57
5.2 Πληθυσμός και δείγμα	58
5.3 Τεχνική δειγματοληψίας	58
5.4 Στόχος της έρευνας και ερωτηματολόγια	58
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	60
6.1 Εισαγωγή	60
6.2 Συμπεράσματα βιβλιογραφικής επισκόπησης	61
6.2.1 Έννοια εσωτερικού ελέγχου	61
6.2.2 Στελέχωση της Οικονομικής Επιθεώρησης	61
6.2.3 Εκπαίδευση των ελεγκτών	61
6.2.4 Πλάνο ελέγχων	61
6.2.5 Ελεγκτικά πρότυπα	61
6.3 Συμπεράσματα ανάλυσης ερωτηματολογίων	62
6.3.1 Περιβάλλον ελέγχου	62
6.3.1.1 Μη επαρκής περιγραφή καθηκόντων	64
6.3.1.2 Εγχειρίδιο διαδικασιών	64
6.3.2 Αξιολόγηση κινδύνου	65
6.3.2.1 Αξιολόγηση και αντιστοιχία κινδύνων και ελέγχου	65
6.3.2.2 Διενέργεια έκτακτων ελέγχων	66
6.3.2.3 Ρεαλιστικότητα στόχων	67
6.3.3 Δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου	68
6.3.3.1 Ύπαρξη ασφαλιστικών δικλείδων συστήματος	69
6.3.4 Πληροφόρηση και επικοινωνία	69
6.3.4.1 Συνδρομή της Επιθεώρησης για την παροχή γνώμης και την επίλυση προβλημάτων	69
6.3.5 Λειτουργία της Επιθεώρησης	70
6.3.5.1 Συμβουλευτικές λειτουργίες της Επιθεώρησης	70
6.3.5.2 Συμβολή των επιθεωρητών στο σχεδιασμό νέων διαδικασιών	71

6.3.5.3 Ωφέλεια των πολιτών και των υπαλλήλων από τη λειτουργία της Επιθεώρησης	72
6.3.5.4 Άσκηση ουσιαστικού ελέγχου	73
6.3.5.5 Γνώσεις και εμπειρία των ελεγκτών	74
6.3.5.6 Συχνότητα ελέγχου	74
6.3.5.7 Γενική εκτίμηση	75
6.4 Συμπεράσματα συζητήσεων-συνεντεύξεων	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7, ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	78
7.1 Ελεγκτικά πρότυπα	78
7.2 Στελέχωση, εκπαίδευση, επιμόρφωση	78
7.3 Λογισμικό και νέες τεχνολογίες	80
7.4 Εξωτερικός έλεγχος	80
7.5 Διαχείριση κινδύνου	81
7.6 Προϋπολογισμός λειτουργίας	81
7.7 Υιοθέτηση συμβουλευτικής νοοτροπίας	82
7.8 Αξιολόγηση των εσωτερικών διαδικασιών	82
7.9 Τυποποίηση διαδικασιών, ύπαρξη εγχειριδίων	82
7.10 Διενέργεια ελέγχων απόδοσης	83
7.11 Υποβολή προτάσεων	83
7.12 Προτάσεις Δ.Ν.Τ.	83
7.13 Προτάσεις Παγκόσμιας Τράπεζας	84
7.14 Απλοποίηση νομοθεσίας	85
7.15 Προτάσεις για μελλοντική μελέτη	85
Βιβλιογραφία	86
Γλωσσάριο	91
Παράρτημα Ι, Ερωτηματολόγια	92
Παράρτημα ΙΙ, Πεπραγμένα 2009	101

Θέμα Μεταπτυχιακής Διατριβής: Η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στο Υπουργείο Οικονομικών. Δομή, θεσμικό πλαίσιο, δυσλειτουργίες και προτάσεις βελτίωσης.

Περίληψη

Ο εσωτερικός έλεγχος θεωρείται μια από τις σημαντικότερες λειτουργίες στο εσωτερικό ενός οργανισμού, τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα. Στην παρούσα εργασία θα μελετήσουμε την περίπτωση της Οικονομικής Επιθεώρησης, την κύρια υπηρεσία άσκησης εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική φορολογική διοίκηση.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας θα πραγματοποιηθεί επισκόπηση της βιβλιογραφίας αναφορικά στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου σε διεθνές επίπεδο, στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Θα ξεκινήσουμε με μια ιστορική ανασκόπηση στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου από την αρχαιότητα έως σήμερα, κατόπιν θα οριοθετήσουμε την έννοια του εσωτερικού ελέγχου με παράλληλη αναφορά θεμάτων που άπτονται της άσκησης του ελέγχου.

Θα συνεχίσουμε με τη μελέτη του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα, τους ρόλους του, τις βασικές αρχές του και τους τύπους ελέγχων.

Θα κλείσουμε το πρώτο μέρος με την βιβλιογραφική επισκόπηση ζητημάτων διαφθοράς και αντιμετώπισής της.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας θα μελετήσουμε την περίπτωση της Οικονομικής Επιθεώρησης, μέσα από τις βιβλιογραφικές πηγές, από ερωτηματολόγια που απευθύνθηκαν σε υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών όπως επίσης και μέσα από συνεντεύξεις-συζητήσεις με Επιθεωρητές. Θα αναφερθούμε στην αποστολή της, στον τρόπο στελέχωσης και λειτουργίας της καθώς επίσης θα παραθέσουμε στοιχεία πεπραγμένων για το έτος 2010.

Τα αποτελέσματα της έρευνας μέσω των ερωτηματολογίων θα παρουσιαστούν μέσα από γραφήματα με παράλληλο σχολιασμό.

Θα κλείσουμε την έρευνά μας με τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της εξεταζόμενης Υπηρεσίας, οι οποίες μάλιστα μεταγενέστερα θα υποβληθούν επισήμως στο ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών.

Subject: The internal audit activity in Greek Ministry of Finance. Organizational structure, legislation, malfunction and improvement proposals.

Abstract

Internal Audit is considered as one of the most important activities in an organization, both in public and private sector. In this paper we examine the case of Economic Inspectorate (Epitheorisi) as the main Internal Audit section in Greek Ministry of Finance.

In the first part of our paper we make a bibliographic review in Internal Audit internationally, in public and public sector.

An historical review in internal auditing activity is made, from the past to the present and after this we mark out the mean of internal audit and in parallel we refer to auditing issues.

We continue with the public sector's internal audit roles, basic principles and auditing types.

The first part ends with corruption and anticorruption strategy issues.

In the second part of our paper we study the case of Economic Inspectorate, such through bibliographic sources, questionnaires addressed by employees of the Greek Ministry of Finance and internal auditors of Economic Inspectorate. We refer to its mission, its employment processes, its functions as well we list some data about its activities from the year 2010.

The results of the questionnaires are presented through bar graphs with comments in parallel.

We complete our research by making some proposals targeting at the operational improvement of Economic Inspectorate that they will be formally submitted to the Greek Ministry of Finance.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

- Ευχαριστώ τη μητέρα μου και τον πατέρα μου που μου έδειξαν με τη στάση τους, χωρίς να μου υποδείξουν με λόγια, το δρόμο της προσπάθειας.
- Ευχαριστώ τη σύζυγό μου για την υπομονή της και το χρόνο που στέρησε από τον εαυτό της.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα ότι ένα πλήθος ιδιαιτεροτήτων χαρακτηρίζουν την αιχμή του δόρατος της ελληνικής εκτελεστικής εξουσίας, το Υπουργείο Οικονομικών. Η πολυπλοκότητα των δραστηριοτήτων και λειτουργιών, η πολυνομία, η γραφειοκρατία, η κομματοκρατία και η αναξιοκρατία συνθέτουν ένα μηχανισμό που κάθε άλλο παρά σύγχρονος μπορεί να θεωρηθεί. Για όλους αυτούς τους λόγους θεωρείται εκ των ων ουκ άνευ ο αποτελεσματικότερος έλεγχός της από το αρμόδιο κατά το νόμο όργανο, την Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών.

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της Οικονομικής Επιθεώρησης, ως το σημαντικότερο όργανο εσωτερικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών μέσα από μια παράλληλη εξέταση του υφιστάμενου πλαισίου στην ελληνική πραγματικότητα και των γενικά παραδεκτών κανόνων που εφαρμόζονται σε χώρες του εξωτερικού.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας θα αναφερθούμε στη λειτουργία της ελεγκτικής, στον ιδιωτικό αλλά κυρίως στο δημόσιο τομέα, στα είδη και την τυπολογία των ελέγχων αλλά και σε διεθνή θέματα αναφορικά στον δημόσιο εσωτερικό έλεγχο.

Θα αναφερθούμε επίσης στο περιεχόμενο και την έννοια του εσωτερικού ελέγχου, στα διεθνώς εφαρμοζόμενα πρότυπα ελέγχων παγκοσμίως αναγνωρισμένων οργανισμών αλλά και σε ειδικότερα θέματα περί του εσωτερικού ελέγχου.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε και να μελετήσουμε το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική φορολογική διοίκηση την Οικονομική Επιθεώρηση. Θα εστιάσουμε στη διάρθρωση της υπηρεσίας αυτής, στον τρόπο επιλογής των στελεχών της, στον τρόπο διενέργειας των ελέγχων αλλά και στην έκταση των αρμοδιοτήτων ελέγχου.

Θα αναφερθούμε επίσης σε φαινόμενα διαπιστωμένης διαφθοράς στο Υπουργείο Οικονομικών σύμφωνα με τις διαθέσιμες εκθέσεις πεπραγμένων ώστε να καταδειχθεί η σπουδαιότητα και η αναγκαιότητα της υπηρεσίας της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου, δηλαδή της Οικονομικής Επιθεώρησης.

Θα συνεχίσουμε με τη μέθοδο της έρευνας μέσω των ερωτηματολογίων που απευθύνθηκαν σε υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών και στις επιδιώξεις των

ερωτήσεων που τέθηκαν με αυτά. Φυσικά θα παρουσιάσουμε και τα αποτελέσματά τους. Επίσης θα παρουσιάσουμε τα συμπεράσματά μας από τις συζητήσεις που είχαμε με εσωτερικούς ελεγκτές της Οικονομικής Επιθεώρησης.

Θα κλείσουμε το δεύτερο μέρος με τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων που θεωρούμε πως θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην καλύτερη λειτουργία της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου. Σε αυτό ακριβώς το μέρος, θα προσπαθήσουμε να εστιάσουμε και για το λόγο αυτό ένα σημαντικό μέρος της παρούσας εργασίας αναφέρεται στις προτάσεις αυτές.

Για τη συγγραφή της εργασίας έγινε χρήση τόσο της θεωρητικής έρευνας όσο και της μελέτης περίπτωσης (case study). Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν αναφέρονται σε συγγράμματα ελλήνων και ξένων συγγραφέων, σε πρακτικά συνεδρίων, σε εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αλλά και σε κείμενα που αντλήθηκαν από το Διαδίκτυο.

Για τη μελέτη περίπτωσης έγινε χρήση ερωτηματολογίων τα οποία συμπληρώθηκαν από υπαλλήλους και διευθυντές του Υπουργείου Οικονομικών που εργάζονται στις οικονομικές υπηρεσίες κυρίως του Νομού Κέρκυρας αλλά και της υπόλοιπης χώρας σε μικρότερο βαθμό.

ΜΕΡΟΣ 1^ο, ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΝΝΟΙΕΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΕΣ ΣΤΟΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή του εσωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος, ως αυτόνομη λειτουργία ενός οργανισμού, δεν μετρά πολλά χρόνια ζωής. Αντίθετα, τα πρώτα σπέρματα της διαδικασίας του εσωτερικού ελέγχου ανιχνεύονται περίπου 5.000 χρόνια πριν το σήμερα. Συγκεκριμένα, στην αρχαία Βαβυλώνα, 3.000 χρόνια περίπου πριν τη γέννηση του Χριστού, σύμφωνα με ανασκαφικά ευρήματα, υπήρχαν καταγεγραμμένες λογιστικές εκθέσεις αλλά και υποτυπώδεις εμπορικοί νόμοι. Τα ευρήματα αυτά αποδεικνύουν πως η ανάγκη για επίβλεψη των εμπορικών πράξεων γεννήθηκε μαζί με τις ίδιες τις πράξεις αυτές. Τότε φαίνεται πως γεννήθηκε αυτό που ονομάζεται σήμερα «ορκωτός ελεγκτής», αφού οι πλάκες που βρέθηκαν μαρτυρούν ότι ο υπογράφων τις πλάκες εκείνες νομιμοποιούσε τις διενεργηθείσες συναλλαγές¹.

Λίγο αργότερα, στην αρχαία Αίγυπτο, βλέπουμε να θεσπίζεται το αξίωμα των «Επιστατών» για να φορολογείται αλλά και για να ελέγχεται η δραστηριότητα των σιτηρών από τους Φαραώ.

Στην αρχαία Αθήνα, γνωρίζουμε για τους θεσμούς των «Λογιστών», και των «Εύθυνων» των οποίων οι αρμοδιότητες αφορούσαν στη διαχείριση των οικονομικών της πόλης κράτους και στον διαχειριστικό έλεγχο των οικονομικών όσων είχαν επιτελέσει άρχοντες της πόλης-κράτους. Με τον τρόπο αυτό όσοι διαχειρίζονταν δημόσιο χρήμα υπόκειντο σε διπλό έλεγχο.

Ο εσωτερικός έλεγχος διαμορφώθηκε, όπως είναι σήμερα, μέσα στο διάβα της Ιστορίας, κυρίως όμως μετά το ξέσπασμα της Βιομηχανικής Επανάστασης και την εγκαθίδρυση του καπιταλιστικού συστήματος παραγωγής. Δεν πρέπει να

¹ Meigs, W. B., Larsen, E. J. and Meigs, R. F. (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 17

παραλείψουμε να αναφέρουμε και την εποχή της Αναγέννησης όπου γνωρίζουμε ότι στην Πίζα υπήρχε επίσημος δημόσιος ελεγκτής².

Η εμφάνιση του όρου του ελεγκτή (auditor) βλέπουμε πως πραγματοποιείται στην Αγγλία του 13^{ου} αιώνα. Οι ελεγκτές του βασιλιά Εδουάρδου του Α΄ όφειλαν να ανιχνεύουν διασπαθίσεις και καταχράσεις δημοσίου χρήματος ώστε οι καταχραστές στη συνέχεια να οδηγηθούν στις φυλακές.

Χρονιά σταθμό για τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου αποτελεί το 1941 οπότε και ιδρύθηκε το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors), για το οποίο θα μιλήσουμε εκτενέστερα στα επόμενα κεφάλαια. Στα αμέσως επόμενα χρόνια μετά το 1941 ο ελεγκτής είχε αρμοδιότητες κυρίως λογιστικού χαρακτήρα.

Σήμερα, ο ρόλος του εσωτερικού ελεγκτή είναι αρκετά αναβαθμισμένος και μάλιστα δεν επιτελεί, σε αρκετές περιπτώσεις, μόνο ελεγκτικές δραστηριότητες αλλά έχει φτάσει να είναι σύμβουλος και μάλιστα ουσιώδης στο εσωτερικό μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού και να συνδιοικεί τρόπο τινά. Ο επικεφαλής μάλιστα του τμήματος εσωτερικού ελέγχου είναι ανάμεσα στα σημαντικότερα στελέχη του οργανισμού, κάτι που αποτυπώνεται συνήθως στις οικονομικές του απολαβές.

² Meigs, W. B., Larsen, E. J. and Meigs, R. F. (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 18

1.2 Εννοιολογική οριοθέτηση του εσωτερικού ελέγχου

Με τον όρο ελεγκτική οριοθετείται η διαδικασία εκείνη με την οποία με συστηματικό τρόπο συγκεντρώνονται, μελετώνται και αξιολογούνται ορισμένα στοιχεία από το πρόσωπο που συνήθως ονομάζεται ελεγκτής. Τα ελεγχόμενα στοιχεία αντιπαραβάλλονται με βάση κάποια προκαθορισμένα κριτήρια και τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα προκειμένου τα τελευταία να εξάγουν διάφορα συμπεράσματα και να αναλάβουν κάποιες δράσεις που θεωρούν απαραίτητες για τη λειτουργία της επιχείρησης ή του οργανισμού³.

Υπάρχει σε ένα σημαντικό αριθμό ατόμων μια δυσερμηνεία του όρου «εσωτερικός έλεγχος». Αυτό συμβαίνει γιατί θεωρείται ότι ο εσωτερικός έλεγχος αναφέρεται στα μέτρα που λαμβάνει μια επιχείρηση ή ένας οργανισμός προκειμένου να προστατεύσει την περιουσία του από δόλιες πράξεις των υπαλλήλων. Όμως, ο εσωτερικός έλεγχος έχει ως αντικειμενικό σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία ολόκληρης της επιχείρησης, δηλαδή όπως βλέπουμε δεν περιορίζεται σε ένα συγκεκριμένο τμήμα της αλλά καλύπτει όλο το φάσμα λειτουργιών της⁴.

Αναλύοντας ακόμη περισσότερο ως σύστημα εσωτερικού ελέγχου θεωρούμε όλα τα μέτρα που λαμβάνει και όλες εκείνες τις ενέργειες στις οποίες προβαίνει ένας οργανισμός προκειμένου:

α. να προστατευθούν τα περιουσιακά του στοιχεία ή το δημόσιο συμφέρον στην περίπτωση δημοσίων οργανισμών

β. να υπάρξει αξιόπιστη καταγραφή των λειτουργιών του

γ. να προωθηθεί η πολιτική του οργανισμού

δ. να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των εργασιών.

Με άλλα λόγια το σύστημα εσωτερικού ελέγχου διασφαλίζει ότι κάθε τι λειτουργεί σύμφωνα με το πρόγραμμα, σύμφωνα με τον τρόπο που πρέπει. Η έννοιά του είναι καθολική, ευρεία και αποκτά βαρύνουσα σημασία, ειδικά σε επιχειρήσεις

³ **Καζαντζής X.**, (2006), Ελεγκτική και εσωτερικός έλεγχος, εκδόσεις Business plus, Πειραιάς, σελ. 52

⁴ **Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F.**, (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 87

κα οργανισμούς μεγάλου μεγέθους, στις οποίες ο εργοδότης δεν μπορεί να ασκήσει ο ίδιος την επίβλεψη.

Ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να είναι λογιστικός, διαχειριστικός ή διοικητικός. Ο τελευταίος αναφέρεται στο σχέδιο οργάνωσης της επιχείρησης ή του οργανισμού, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω της εξουσιοδότησης από τη διοίκηση προς τα στελέχη της επιχείρησης, προκειμένου να επιτευχθούν οι αντικειμενικοί της στόχοι.

Ο ορισμός που δίνει το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών για τον εσωτερικό έλεγχο και τον οποίο υιοθετούν πολλά κράτη και οργανισμοί ανά την υφήλιο, μεταξύ αυτών και η Παγκόσμια Τράπεζα είναι:

«Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία ανεξάρτητη, αντικειμενική και συμβουλευτική δραστηριότητα σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθά έναν οργανισμό να επιτύχει τους σκοπούς του δίνοντας μία συστηματική επιστημονική προσέγγιση για την αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των κινδύνων, των συστημάτων ελέγχου και των διοικητικών διαδικασιών»⁵.

Αναλύοντας λίγο βαθύτερα τα μόλις παραπάνω αναφερθέντα, η επιστήμη της ελεγκτικής εστιάζει πάνω σε τρεις θεματικές βάσεις:

Η πρώτη εξ' αυτών είναι το αντικείμενό της, η δεύτερη το υποκείμενο του ελέγχου ενώ η τρίτη αναφέρεται στον τρόπο διενέργειας του ελέγχου⁶.

1.2.1 Το αντικείμενο του ελέγχου

Το αντικείμενο του ελέγχου αναφέρεται στα περιουσιακά στοιχεία τα οποία ελέγχονται. Για τον μεν ιδιωτικό τομέα η περιουσία αυτή είναι ιδιωτική ενώ για το δημόσιο τομέα η περιουσία είναι φυσικά δημόσια και θα μπορούσαμε να την οριοθετήσουμε ευρύτερα κάνοντας χρήση του όρου δημόσιο συμφέρον.

Με τον έλεγχο του αντικειμένου γίνεται προσπάθεια ώστε να αποφευχθούν διάφορα λάθη, ηθελημένα ή όχι, απάτες κλπ.

⁵ "Definition of Internal Auditing", <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/>

⁶ **Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F.,** (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 14

Βέβαια ο έλεγχος του αντικειμένου γίνεται μέσω της αξιολόγησης των διαφόρων συστημάτων ενός οργανισμού ώστε να διασφαλισθεί η ποιότητα αυτών.

Οι κυριότεροι σκοποί του ελέγχου μπορούν να συνοψισθούν στην πρόληψη των λαθών, στην καταστολή και τιμωρία των αματιών αλλά και στην βεβαίωση και πιστοποίηση της ορθής λειτουργίας μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού⁷.

1.3 Το υποκείμενο του ελέγχου

Το υποκείμενο του ελέγχου είναι φυσικά ο ελεγκτής ο οποίος αναλαμβάνει την ευθύνη της διενέργειας του ελέγχου. Είναι το απαραίτητο όργανο για την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας της δημόσιας ή ιδιωτικής επιχείρησης-οργανισμού.

Ο ελεγκτής μπορεί να είναι τόσο εξωτερικός όσο και εσωτερικός. Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε στον εσωτερικό ελεγκτή. Αυτός συνδέεται με σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον εντολοδότη και οι αρμοδιότητές του είναι προληπτικές και κατασταλτικές. Συνεπώς η εξουσία που του παρέχεται είναι τεράστια. Στο Υπουργείο Οικονομικών η ιδιότητα του εσωτερικού ελεγκτή είναι επακριβώς διακεκριμένη.

1.4 Οι διακρίσεις των ελέγχων

Οι έλεγχοι που διενεργεί ένας ελεγκτής μπορούν να ταξινομηθούν σε διάφορες κατηγορίες, πάντα αναλόγως του κριτηρίου το οποίο εφαρμόζεται⁸.

i. Με κριτήριο την έκταση

Με το κριτήριο αυτό οι έλεγχοι διακρίνονται σε γενικούς και σε ειδικούς.

Έτσι, γενικός είναι ο έλεγχος ο οποίος απλώνεται σε ολόκληρη τη διαχείριση μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, το οποίο συνήθως είναι το ημερολογιακό ή διαχειριστικό έτος. Αντίθετα, ο ειδικός έλεγχος αναφέρεται σε ένα συγκεκριμένο τομέα ή μια συγκεκριμένη περίπτωση. Ως παράδειγμα γενικού ελέγχου στο Υπουργείο Οικονομικών είναι ο ετήσιος διενεργούμενος έλεγχος από την Οικονομική Επιθεώρηση ενώ παράδειγμα ειδικού

⁷ Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F., (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 14

⁸ "Εγχειρίδιο ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου", (2007), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 14

ελέγχου είναι ο έλεγχος ενός μόνο τμήματος, όπως για παράδειγμα το Τμήμα Φορολογίας Εισοδήματος.

ii. Με κριτήριο το σκοπό.

Με βάση αυτό το κριτήριο ο έλεγχος μπορεί να είναι προληπτικός ή κατασταλτικός. Ο προληπτικός έλεγχος έχει ως σκοπό την πρόληψη των διάφορων σφαλμάτων που εμφανίζονται κατά τη λειτουργία ενός οργανισμού. Αντίθετα, ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται μετά τη διενέργεια των πράξεων και έχει ως σκοπό την αποκάλυψη αλλά και τιμωρία-καταστολή των σφαλμάτων, δολίων ή μη.

iii. Με κριτήριο τη διάρκεια.

Οι έλεγχοι μπορεί να είναι μόνιμοι-τακτικοί αλλά μπορεί να είναι και έκτακτοι.

iv. Με κριτήριο το φορέα του ελέγχου.

Με βάση αυτό το κριτήριο ο εσωτερικός έλεγχος διενεργείται από φυσικά πρόσωπα υπαλλήλους του οργανισμού, οι οποίοι όμως διατηρούν μια ιδιότυπη ανεξαρτησία ενώ ο εξωτερικός έλεγχος διενεργείται από φυσικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις με σχετική ειδίκευση. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει μια ιδιότυπη εξάρτηση αφού η ίδια η επιχείρηση ή ο οργανισμός επιλέγει τον ελεγκτή του.

1.4 Πρότυπα ελεγκτικής

Όταν αναφερόμαστε στα πρότυπα ελεγκτικής εννοούμε όλους εκείνους τους επίσημους κανόνες που ακολουθούνται ή ενυπάρχουν στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου με τους οποίους διασφαλίζεται η ποιότητα του διενεργούμενου ελέγχου ώστε να επιτευχθεί με ακρίβεια ο αντικειμενικός του σκοπός. Με τα πρότυπα ελέγχου η ακριβής καθοδήγηση του ελεγκτή καθίσταται ευκολότερη και αποφεύγονται τα λάθη κατά τη διενέργεια του ελέγχου. Επίσης, με τα πρότυπα ελέγχου διατηρείται η ομοιομορφία και το υψηλό επίπεδο του ελέγχου.

Σύμφωνα με το Αμερικανικό Ινστιτούτο Ορκωτών Ελεγκτών⁹ τα πρότυπα διαμορφώνονται σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα. Όπως είναι ευνόητο τα πρότυπα

⁹ Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F., (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 59

αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και σε ελέγχους του δημοσίου τομέα, πάντα με την κατάλληλη διαμόρφωση, με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες που απαντώνται στους δημόσιους οργανισμούς.

Γενικά πρότυπα	<ul style="list-style-type: none"> • Ικανότητα και εκπαίδευση ελεγκτών • Ανεξαρτησία πνεύματος ελεγκτών • Διεξαγωγή ελέγχου με την απαραίτητα επιμέλεια και προσήλωση
Πρότυπα επιτόπιας εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> • Επάρκεια στο σχεδιασμό του ελέγχου και επίβλεψη των βοηθών ελεγκτών • Μελέτη και κατάλληλη αξιολόγηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου • Συγκέντρωση των κατάλληλων αποδεικτικών στοιχείων για τη διατύπωση της γνώμης και την εξαγωγή του συμπεράσματος, μέσα από επισκοπήσεις, παρατηρήσεις, ερωτηματολόγια και λοιπές μεθόδους συλλογής στοιχείων
Πρότυπα σχετικά με την έκθεση ελέγχου	<ul style="list-style-type: none"> • Αναφορά αν οι διαδικασίες είναι σύμφωνες με την ισχύουσα νομοθεσία • Αναφορά συγκριτικών στοιχείων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο ελέγχου • Έκθεση σαφούς γνώμης ως προς το αποτέλεσμα του ελέγχου ή έκθεση αδυναμίας διατύπωσης γνώμης με παράλληλη αναφορά των λόγων αδυναμίας

Το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας (The Institute of Internal Auditors-UK and Ireland), για το οποίο θα αναφερθούμε αναλυτικότερα λίγο πιο κάτω, έχει δημοσιεύσει εδώ και 35 χρόνια ορισμένα πρότυπα τα οποία είναι παγκοσμίως αποδεκτά και τα οποία έχουν αναθεωρηθεί τελευταία φορά τον Οκτώβριο του 2008¹⁰.

¹⁰ “International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing”, <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx>

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται συνοπτικά τα πρότυπα αυτά και οι επιμέρους κατηγορίες τους.

<p>Attribute Standards (Πρότυπα χαρακτηριστικών ιδιοτήτων)</p>	<p>Τα πρότυπα αυτά προσπαθούν να περιγράψουν τις ιδιότητες και τα χαρακτηριστικά όσων διενεργούν τον εσωτερικό έλεγχο.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Σκοπός, εξουσιοδότηση και υπευθυνότητα • Ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα • Επαγγελματισμός και επιμέλεια • Διασφάλιση ποιότητας και πρόγραμμα ανάπτυξης
<p>Performance Standards (Πρότυπα απόδοσης)</p>	<p>Τα πρότυπα αυτά χρησιμοποιούνται για να γίνει περιγραφή της φύσης και των δραστηριοτήτων του εσωτερικού ελέγχου και οριοθετούν τα ποιοτικά κριτήρια αξιολόγησης της απόδοσης του εσωτερικού ελέγχου</p> <ul style="list-style-type: none"> • Διοίκηση του εσωτερικού ελέγχου • Φύση της εργασίας • Σχέδιο ελέγχου • Εφαρμογή σχεδίου ελέγχου • Γνωστοποίηση αποτελεσμάτων • Διαδικασία επίβλεψης • Ανάλυση της αποδοχής των κινδύνων από τη διοίκηση
<p>Implementation Standards (Πρότυπα εφαρμογής)</p>	<p>Τα πρότυπα αυτά παρέχουν τις απαιτήσεις εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου αναφορικά στις ενέργειες ενημέρωσης και διασφάλισης.</p>

Η εφαρμογή των ελεγκτικών προτύπων θεωρείται θεμελιώδης για την επιτυχία της διαδικασίας εσωτερικού ελέγχου. Ακολουθώντας τα πρότυπα διευκολύνεται σε σημαντικό βαθμό η διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου, ακριβώς λόγω της τυποποίησης. Παρόλα αυτά όμως δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραγνωρίζεται η αξία της επαγγελματικής κρίσης του προσώπου που διενεργεί τον εσωτερικό έλεγχο

γιατί σε διαφορετική περίπτωση ο έλεγχος θα μετατρέποταν σε μια μηχανική διαδικασία συμπλήρωσης εντύπων, με όλα τα θετικά αλλά και με τα αρνητικά στοιχεία και κινδύνους που εμπεριέχει μια τέτοια διαδικασία, όντας αποκομμένη από τον ανθρώπινο παράγοντα. Για το λόγο αυτό θεωρούμε στο σημείο αυτό πως πρέπει να αναλυθεί περαιτέρω η κατηγορία των προτύπων απόδοσης.

1.5 Κώδικας Ηθικής ή Δεοντολογίας

Σύμφωνα λοιπόν με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός Κώδικα Δεοντολογίας προκειμένου το επάγγελμα του εσωτερικού ελεγκτή να αποκτήσει μια ιδιαίτερη κουλτούρα. Ο κώδικας αυτός πρέπει να περιλαμβάνει τις απαραίτητες αρχές του επαγγέλματος του εσωτερικού ελεγκτή αλλά και τους κανόνες συμπεριφοράς που πρέπει να ακολουθούν οι εσωτερικοί ελεγκτές.

Σε σχεδόν παραπλήσιες συμπεριφορές παραπέμπει και η Εκτελεστική Επιτροπή Προτύπων Ελεγκτικής του Αμερικανικού Ινστιτούτου Ορκωτών Ελεγκτών¹¹.

Οι αρχές αυτές, όπως προκύπτουν από το συνδυασμό Ι.Ε.Ε. και Α.Ι.Ο.Ε., είναι οι ακόλουθες:

1. **Εκπαίδευση, επάρκεια και ικανότητα του ελεγκτή.** Θεωρείται απαραίτητη η συνεχής εκπαίδευση του ελεγκτή σε διάφορα θέματα της αρμοδιότητάς του όπως για παράδειγμα η νομοθεσία ή οι τεχνολογικές εξελίξεις. Με τη συνεχή επιμόρφωση οι ικανότητες των ελεγκτών βελτιώνονται.

2. **Ακεραιότητα και εμπιστευτικότητα.** Είναι δύο δομικά στοιχεία ενός επιτυχημένου ελεγκτή και επακόλουθα ενός αξιόλογου συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Οι πληροφορίες που λαμβάνει ο εσωτερικός ελεγκτής δεν πρέπει να κοινοποιούνται σε τρίτους εκτός από τις περιπτώσεις που αυτό είναι κατά νόμο υποχρεωτικό.

3. **Ανεξαρτησία.** Θεωρείται ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία του ελεγκτή. Αν ο ελεγκτής δεν χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία πνεύματος τότε υποσκάπτεται ολόκληρη η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου και το αποτέλεσμα είναι άκρως επισφαλές. Ο ελεγκτής πρέπει να έχει τις ελάχιστες σχέσεις ή γνωριμίες με τον ελεγχόμενο οργανισμό έτσι ώστε η εκτίμηση και το αποτέλεσμα του ελέγχου να

¹¹ Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F., (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 60

χαρακτηρίζεται από τη μέγιστη αντικειμενικότητα. Η μακροχρόνια πρόοδος και βελτίωση του επαγγέλματος του εσωτερικού ελεγκτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ύψος της ανεξαρτησίας των ελεγκτών. Βεβαίως, κάτι που ισχύει τόσο για τις δημόσιες όσο και για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, ο ελεγκτής πρέπει να είναι αλλά και να φαίνεται ανεξάρτητος.

Σε πολλές αμερικανικές πολιτείες η μη εφαρμογή του κώδικα δεοντολογίας από κάποιον ελεγκτή επιφέρει έως και την αφαίρεση της άδειας εξασκήσεως επαγγέλματος ενώ σε άλλες απλά τη διαγραφή του από το Α.Ι.Ο.Ε.

1.6 Η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου

Αν και η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου δεν είναι άκρως τυποποιημένη κυρίως αναφορικά στις ειδικές επαληθεύσεις και βήματα ελέγχου, λόγω πολυποικιλότητας των ελεγχόμενων αντικειμένων, εντούτοις, υπάρχουν κάποιες βασικές, θεμελιώδεις διαδικασίες που σχεδόν ισχύουν στο μεγαλύτερο μέρος των περιπτώσεων¹²

- i. Επισκόπηση και έγγραφη αποτύπωση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου του αντικειμένου.
- ii. Έλεγχος συμφωνίας του εφαρμοζόμενου συστήματος με την περιγραφή.
- iii. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος.
- iv. Διενέργεια του ελέγχου.
- v. Υποβολή προτάσεων βελτίωσης του συστήματος.
- vi. Υποβολή έκθεσης ελέγχου προς τον εντολέα.

1.6.1 Επισκόπηση του συστήματος

Προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποφυγή λαθών, στο μέτρο του δυνατού, απαιτείται το σύστημα εσωτερικού ελέγχου να είναι αποτελεσματικό. Το πρώτο και ουσιαστικό βήμα για τη διενέργεια του ελέγχου είναι η κατανόηση από τον ελεγκτή του τρόπου λειτουργίας του οργανισμού που εξετάζεται. Ο ελεγκτής οφείλει να γνωρίζει κάθε μια από τις διαδικασίες του οργανισμού.

¹² Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F., (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 172

Η γνώση αυτών μπορεί να έχει αποκτηθεί προγενέστερα ή να γίνει προσπάθεια άντλησης πληροφοριών κατά τον διενεργούμενο έλεγχο. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω συνεντεύξεων, ερωτηματολογίων, φυσικής παρατήρησης, μελέτη προηγούμενων εκθέσεων ελέγχου κλπ.

Η περιγραφή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου μπορεί να γίνει με έγγραφα κείμενα, ερωτηματολόγια ή με διαγράμματα ροής¹³.

Τα ερωτηματολόγια είναι μια κλασική μέθοδος περιγραφής του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Το ερωτηματολόγιο μπορεί να είναι ενιαίο ή διασπασμένο σε τμήματα, ανάλογα με το ελεγχόμενο αντικείμενο. Στα πλεονεκτήματα του ερωτηματολογίου κατατάσσεται η ευκολία διενέργειας του ελέγχου μιας και αποτελεί ουσιαστικά έναν οδηγό για τον ελεγκτή. Βασικό μειονέκτημα όμως είναι η πιθανότητα μηχανιστικής συμπλήρωσής του από τον ερωτώμενο, κάτι που δεν οδηγεί σε ασφαλή συμπεράσματα.

Η περιγραφική έκθεση ελέγχου είναι ένας επίσης απλός τρόπος διενέργειας του ελέγχου ο οποίος όμως μπορεί να εφαρμοσθεί σε επιχειρήσεις και οργανισμούς μικρού μεγέθους.

Τα διαγράμματα ροής θεωρούνται από τους περισσότερους εσωτερικούς ελεγκτές ως η καλύτερη μέθοδος διενέργειας του εσωτερικού ελέγχου. Είναι ιδανικά για μεγάλους οργανισμούς όπου η πραγματικότητα αναπαριστάται με ένα αφαιρετικό τρόπο, μέσα από σχήματα και σύμβολα, ώστε στη συνέχεια ο ελεγκτής να προβεί στην περαιτέρω ανάλυση του συστήματος. Το βασικό του μειονέκτημα είναι η πολύ μεγάλη εμπειρία που απαιτείται να έχει ο εσωτερικός ελεγκτής προκειμένου να δημιουργήσει τα διαγράμματα ροής αλλά και να τα εκτιμήσει στη συνέχεια με ικανοποιητικό τρόπο.

1.6.2 Έλεγχος του συστήματος

Το επόμενο βήμα, αυτό του ελέγχου συμφωνίας των εγχειριδίων εργασίας και της πραγματικά εφαρμοζόμενης διαδικασίας απαιτεί σχετική προσοχή γιατί οι

¹³ ¹³ **Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F.,** (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 209

ελεγχόμενοι εργαζόμενοι συνήθως καταβάλλουν προσπάθεια να πείσουν τον ελεγκτή ότι ακολουθούν τα εγχειρίδια ενώ στην πραγματικότητα δεν τα ακολουθούν.

1.6.3 Αξιολόγηση του συστήματος

Στο στάδιο αυτό ο ελεγκτής πρέπει να αξιολογήσει και να ιεραρχήσει τους τομείς ελέγχου, θέτοντας προτεραιότητα στον έλεγχο ουσιωδών διαδικασιών οι οποίες ενδεχομένως να οδηγούν σε σοβαρή δυσλειτουργία του οργανισμού.

1.6.4 Αναφορά στη διοίκηση

Εφόσον ο ελεγκτής διαπιστώσει ουσιαστικά προβλήματα κατά τον έλεγχο του τότε οφείλει να παραδώσει στον εντολέα του έγγραφο με τις παρατηρήσεις του αλλά και με προτάσεις εξάλειψης των δυσλειτουργιών. Με τον τρόπο αυτό παράλληλα προστατεύεται και ο ίδιος ο ελεγκτής από ενδεχόμενες μελλοντικές ανακαλύψεις δυσλειτουργιών από τρίτους.

1.6.5 Υποβολή έκθεσης

Όταν εν τέλει ολοκληρωθεί ο έλεγχος, μετά από ένα μικρό διάστημα, συνήθως λίγων ημερών, συντάσσεται η έκθεση του εσωτερικού ελεγκτή και υποβάλλεται προς τον εντολέα. Το βήμα αυτό συνήθως περιλαμβάνει και την διατύπωση προτάσεων επίλυσης των διαπιστούμενων προβλημάτων από τον ελεγκτή.

1.7 Ενώσεις εσωτερικών ελεγκτών

1.7.1 Το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας – The Institute of Internal Auditors UK and Ireland.

Το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας θεωρείται σημείο αναφοράς, όχι μόνο στη Γηραιά Ήπειρο αλλά και σε ολόκληρη την υφήλιο. Για το λόγο αυτό θεωρούμε σκόπιμο να αναφερθούμε λίγο πιο αναλυτικά σε αυτό¹⁴.

Ιδρύθηκε το 1941 και σύμφωνα με την ιστοσελίδα του, αποτελεί την παγκόσμια φωνή, την αναγνωρισμένη αρχή, τον ηγέτη στη γνώση στην εκπαίδευση αναφορικά στον εσωτερικό έλεγχο επιχειρήσεων και οργανισμών. Τα μέλη του απασχολούνται στον εσωτερικό έλεγχο, τη διαχείριση κινδύνου, τον έλεγχο των υπηρεσιών πληροφόρησης, την εκπαίδευση και την ασφάλεια.

Στόχος του Ινστιτούτου είναι να καταστεί ηγέτης παγκοσμίως στο επάγγελμα του εσωτερικού ελεγκτή. Για το λόγο αυτό αναλαμβάνει δράσεις προκειμένου να σταθεί παραστάτης και να προωθήσει την αξία που προσθέτει ο εσωτερικός έλεγχος σε ένα οργανισμό, να παρέχει εκπαίδευση, ελεγκτικά πρότυπα, πρακτικούς οδηγούς και πιστοποιημένα προγράμματα που αφορούν στον εσωτερικό έλεγχο. Ακόμη καταβάλλει προσπάθειες για να προωθήσει τη συνεργασία των εσωτερικών ελεγκτών από όλο τον κόσμο ώστε να γίνει διαμοιρασμός και διάχυση της γνώσης που κατέχει ο καθένας από αυτούς.

Το Ινστιτούτο σήμερα έχει περίπου 90.000 εγγεγραμμένα μέλη παγκοσμίως.

1.7.2 Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών

Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ε.Ι.Ε.Ε.) ιδρύθηκε το 1985 στην Αθήνα και είναι ο μοναδικός διαπιστευμένος φορέας στην Ελλάδα του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών των Η.Π.Α. και συνδεδεμένο μέλος αυτού¹⁵. Επίσης είναι ενεργό μέλος της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Ινστιτούτων Εσωτερικού Ελέγχου (European Confederation of Institutes of Internal Auditors-ECIIA - www.eciia.eu). Σήμερα αριθμεί περισσότερα από 650 μέλη σε ολόκληρη την Ελλάδα από επιχειρήσεις και οργανισμούς του Ιδιωτικού και Δημόσιου τομέα.

¹⁴ "About the IIA", <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/>

¹⁵ "Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών", www.hiia.gr

Τα μέλη του είναι πτυχιούχοι, κυρίως Οικονομικών Πανεπιστημίων, οι οποίοι εργάζονται ή εργάστηκαν σαν Εσωτερικοί Ελεγκτές σε επιχειρήσεις και οργανισμούς όλων των κλάδων. Στα πλαίσια της συνεργασίας με το Ι.Ε.Ε. και με την ΕΣΠΑ ανταλλάσσονται εμπειρίες και τεχνογνωσία για εξειδικευμένα θέματα Εσωτερικού Ελέγχου, αναπτύσσονται προβληματισμοί και χαράσσονται στρατηγικές σχετικά με την εξέλιξη του επαγγέλματος του Εσωτερικού Ελεγκτή. Επιπλέον διοργανώνονται εξειδικευμένα σεμινάρια πάνω σε θέματα Εσωτερικού Ελέγχου και Εταιρικής Διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

2.1 Ο ρόλος του κυβερνητικού ελέγχου

Ο κυβερνητικός έλεγχος θεωρείται ακρογωνιαίος λίθος της ορθής διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα. Οι εσωτερικοί ελεγκτές, παρέχοντας διαβεβαιώσεις ότι οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά για την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, διασφαλίζουν τη λογοδοσία, βοηθούν στη βελτίωση των διαδικασιών και εμποδίζουν αισθήματα εμπιστοσύνης, τόσο στους πολίτες όσο και στους κυβερνώντες¹⁶. Στις επόμενες παραγράφους θα μιλήσουμε αναλυτικότερα για τους ρόλους καλείται να εκτελέσει ο εσωτερικός έλεγχος στο δημόσιο τομέα, αναφορικά στην επίβλεψη και την πρόβλεψη.

2.1.1 Δομικά στοιχεία του αποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών ο επιτυχημένος εσωτερικός έλεγχος στο δημόσιο τομέα απαιτεί την ύπαρξη μιας σειράς στοιχείων τα οποία αναφέρονται αναλυτικά παρακάτω:

- i. **Οργανωτική ανεξαρτησία.** Προκειμένου να μην υφίστανται παρεμβάσεις στο έργο του εσωτερικού ελέγχου πρέπει να εξασφαλίζεται η απαραίτητη οργανωτική ανεξαρτησία και η με κανένα τρόπο εξάρτηση του υποκειμένου και του αντικειμένου του εσωτερικού ελέγχου. Αυτό διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την ακρίβεια των αποτελεσμάτων ελέγχου, όπως αυτά διατυπώνονται στην έκθεση ελέγχου που συντάσσει ο εσωτερικός ελεγκτής. Παρά την ποικιλία φορμών στο δημόσιο έλεγχο, η χρήση των επαγγελματικών προτύπων ελέγχου προσφέρει ικανοποιητική καθοδήγηση στην εκτέλεση των ελεγκτικών διαδικασιών
- ii. **Επίσημη εντολή.** Προκειμένου να διασφαλισθεί ο ορθή διενέργεια του ελέγχου απαιτείται η ύπαρξη επίσημης εντολής ελέγχου προς τον εσωτερικό ελεγκτή.

¹⁶ "The role of auditing in the Public Sector governance" (2006), The Institute of Internal Auditing, <http://www.theiia.org>, p.3

Η εντολή αυτή παρέχεται από νόμους, διατάγματα ή ακόμη και από το ίδιο το σύνταγμα του κράτους και καθορίζει τις διαδικασίες και απαιτήσεις του τρόπου αναφοράς του ελεγκτή αλλά και τις υποχρεώσεις του ελεγχόμενου για να συνεργαστεί με τον ελεγκτή.

iii. **Πρόσβαση χωρίς περιορισμούς.** Οι ελεγκτές απαιτείται να έχουν πλήρη και απεριόριστη πρόσβαση σε αρχεία, σε περιουσιακά στοιχεία αλλά και σε οτιδήποτε αναφέρεται στους υπαλλήλους και σχετίζεται με τη διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου.

iv. **Ικανοποιητικές και επαρκείς πηγές χρηματοδότησης.** Είναι φυσικό ότι είναι απαραίτητος ένας ικανοποιητικός προϋπολογισμός προκειμένου να διενεργείται απρόσκοπτα η ελεγκτική διαδικασία. Ο προϋπολογισμός αυτός εξαρτάται πάντα από το μέγεθος των ευθυνών του ελέγχου, άρα και τη φύση του ελέγχου. Προκειμένου να μην επηρεάζονται οι ελεγκτικές διαδικασίες η αρμοδιότητα χρηματοδότησης δεν πρέπει να εναπόκειται στην ίδια την ελεγκτική μονάδα.

v. **Ικανή ηγεσία.** Η ηγεσία πρέπει να έχει την ικανότητα στελέχωσης, διατήρησης και διαχείρισης μιας ικανής ομάδας ελεγκτών.

vi. **Ικανό προσωπικό.** Η ύπαρξη επαγγελματιών ελεγκτών με τα απαραίτητα προσόντα και ελεγκτικές ικανότητες θεωρούνται στοιχεία απαραίτητα για να διεκπεραιωθεί η ελεγκτική διαδικασία σύμφωνα με τη ληφθείσα εντολή. Επίσης το προσωπικό πρέπει να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις εκπαίδευσης όπως αυτές ορίζονται από τα εκάστοτε πρότυπα που θέτουν οι σχετικοί επαγγελματικοί οργανισμοί.

vii. **Υποστήριξη όσων έχουν έννομα συμφέροντα.** Η αποστολή αλλά και η νομιμότητα της άσκησης των ελεγκτικών καθηκόντων πρέπει να είναι κατανοητή τόσο από τους εμπλεκόμενους κυβερνητικούς υπαλλήλους όσο από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης αλλά και από τους εμπλεκόμενους πολίτες.

viii. **Επαγγελματικά πρότυπα ελέγχου.** Η εφαρμογή των στοιχείων που αναφέρθηκαν πιο πάνω υποστηρίζεται κυρίως από τα επαγγελματικά πρότυπα ελέγχου. Τα πρότυπα αυτά παρέχουν ένα πλαίσιο το οποίο είναι απαραίτητο για να διασφαλισθεί η συστηματική και αντικειμενική εργασία των ελεγκτών. Αφού αρκετές κυβερνήσεις έχουν υιοθετήσει ελεγκτικά πρότυπα τότε αυτά πρέπει να ακολουθούνται.

2.2 Αρχές διακυβέρνησης του δημοσίου τομέα.

Στις αμέσως επόμενες παραγράφους θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε κάποιες βασικές αρχές που εφαρμόζονται, ή τουλάχιστον πρέπει να εφαρμόζονται, στη διακυβέρνηση του δημοσίου τομέα σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών¹⁷.

i. **Ορισμός κατεύθυνσης.** Η καλή διακυβέρνηση καθιερώνει τις πολιτικές καθοδήγησης των ενεργειών ενός οργανισμού. Η πολιτική μιας κυβέρνησης θα πρέπει να κατευθύνεται μέσω εθνικών στόχων, στρατηγικών σχεδίων και στόχων απόδοσης. Οι πολιτικές της κυβέρνησης μπορούν γενικά να ανιχνευθούν στον προϋπολογισμό της στον οποίο τοποθετούνται περιορισμένοι πόροι σε συγκεκριμένες δραστηριότητες.

ii. **Εμφύσηση της ηθικής και ακεραιότητας.** Η καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνει επαρκώς καθορισμένες ηθικές αξίες, στόχους και στρατηγικές. Θα πρέπει να ευθυγραμμίζει τις πολιτικές με τις διαδικασίες για να ενθαρρύνει την συμπεριφορά η οποία είναι σύμφωνη με τις αξίες ηθικής και ακεραιότητας.

iii. **Επίβλεψη των αποτελεσμάτων.** Απαιτείται η συνεχής επίβλεψη ώστε να εξασφαλίζεται η ορθή εφαρμογή της πολιτικής και η γενική απόδοση της κυβέρνησης.

iv. **Υποβολή έκθεσης λογοδοσίας.** Επειδή οι υπηρεσίες της κυβέρνησης χρησιμοποιούν πόρους και εξουσία για να επιτύχουν τους καθιερωμένους στόχους, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να λογοδοτούν για το πώς χρησιμοποιήθηκαν οι πόροι αυτοί και τα αποτελέσματα της προσπάθειας. Αναλόγως, η καλή διακυβέρνηση απαιτεί τακτική αναφορά απολογισμού αλλά και αναφορά απόδοσης, η οποία ισχυροποιείται για μεγαλύτερη ακρίβεια από έναν ανεξάρτητο ελεγκτή. Η υποχρέωση λογοδοσίας κάποιες φορές επισύρει και την επιβολή προστίμων και κυρώσεων σε όσους διασπαθίζουν τα έσοδα του δημοσίου για σκοπούς άλλους εκτός των επιδιωκόμενων.

v. **Διόρθωση τακτικής.** Όταν ο οργανισμός δεν επιτυγχάνει τους οικονομικούς ή τους λειτουργικούς στόχους απόδοσης, ένα καλό σύστημα διακυβέρνησης θα

¹⁷ "The role of auditing in the Public Sector governance" (2006), The Institute of Internal Auditing, <http://www.theiia.org>, p.6

αναγνωρίσει την αιτία των προβλημάτων, θα καθορίσει τις απαιτούμενες διορθωτικές κινήσεις και θα παρακολουθήσει τις εξελίξεις για να καθορίσει εάν αυτές οι διορθωτικές κινήσεις εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά. Τα ευρήματα και οι προτάσεις του ελεγκτή αποτελούν ουσιώδη και σημαντικά στοιχεία τα οποία μπορούν να οδηγήσουν τους οργανισμούς να λάβουν άμεσα αλλά και κατάλληλα διορθωτικά μέτρα που θεραπεύουν τα προβλήματα που έχουν ανιχνευθεί.

Εξαιτίας της μοναδικής φύσης του δημοσίου τομέα, σύμφωνα πάντα με το Ινστιτούτο Ελεγκτών, ανακύπτουν ορισμένες κρίσιμες αρχές, με ιδιαίτερη βαρύτητα, που αφορούν στη διακυβέρνηση του δημοσίου τομέα. Για παράδειγμα στο δημόσιο τομέα, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό, υπάρχει μια αυξημένη σπουδαιότητα των πολιτικών συνισταμένων, υπάρχει το μη κερδοσκοπικό στοιχείο κ.ά. Επιπλέον, επειδή στο δημόσιο τομέα υπάρχει μια ισχυρή εξουσία των κυβερνώντων (φορολογία, αστυνομία, νομοθεσία) είναι απαραίτητη η ύπαρξη δικλείδων ασφαλείας για την ορθή απόδοση των ευθυνών και τη λογοδοσία των υπευθύνων. Από την άλλη πλευρά τα ελλείμματα ορθής διακυβέρνησης οδηγούν στη διαφθορά και στη χρήση των δημοσίων πόρων προς όφελος των κυβερνητικών λειτουργιών αντί προς δημόσιο όφελος.

2.3 Βασικές αρχές

Οι βασικές αρχές που θεωρούνται κρίσιμες στο δημόσιο τομέα είναι η υποχρέωση λογοδοσίας, η διαφάνεια, η ακεραιότητα και εντιμότητα και η δικαιοσύνη.

i. **Υποχρέωση λογοδοσίας.** *«Η υποχρέωση λογοδοσίας είναι μία διαδικασία κατά την οποία οι δημόσιες υπηρεσίες και οι δημόσιο υπάλληλοι είναι υπεύθυνοι για τις αποφάσεις και τις ενέργειές τους, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των δημοσίων εσόδων και όλων των πτυχών της απόδοσής τους και για το λόγο αυτό υποβάλλονται στην κατάλληλη εξωτερική διερεύνηση. Επιτυγχάνεται από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη που έχουν σαφή κατανόηση των ευθυνών και επίσης έχουν πλήρως καθορισμένους ρόλους μέσα σε μία ισχυρή δομή. Στην πραγματικότητα, η λογοδοσία είναι η υποχρέωση της δημόσιας υπηρεσίας να λογοδοτήσει για την ευθύνη που της αντιστοιχεί»¹⁸.*

¹⁸ "Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective", (2001), <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>, p. 6

ii. Διαφάνεια. Η αρχή της διαφάνειας σχετίζεται με την ειλικρίνεια της κυβέρνησης απέναντι στους πολίτες της. Η καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνει την κατάλληλη κοινοποίηση των βασικών πληροφοριών σε όσους έχουν έννομα συμφέροντα έτσι ώστε να έχουν τα απαραίτητα στοιχεία για την απόδοση της κυβέρνησης. Αναλόγως, οι αποφάσεις, οι ενέργειες και οι συναλλαγές της κυβέρνησης διευθετούνται ανοιχτά. Οι ελεγκτές μπορούν να παρέχουν μία άμεση σύνδεση μεταξύ της διαφάνειας και της αξιοπιστίας της κυβέρνησης. Οι νομοθέτες και το δημόσιο επιζητούν τους ελέγχους για να βεβαιώνονται ότι οι κυβερνητικές πράξεις είναι ηθικές και νόμιμες.

iii. Εντιμότητα. Η αρχή της εντιμότητας απαιτεί από τους δημόσιους υπαλλήλους να ενεργούν με ακεραιότητα και τιμιότητα. Η κοινή γνώμη έχει συχνά αμφιβολίες για το εάν οι δημόσιες πληροφορίες και πράξεις είναι αξιόπιστες, κάτι το οποίο υπονομεύει τη νομιμότητα της κυβέρνησης και τη δυνατότητα της να κυβερνήσει. Όταν δεν τηρείται η αρχή της ακεραιότητας οι συνέπειες μπορεί να είναι καθοριστικές εφόσον η δημόσια εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και στην ηγεσία της υπονομεύεται.

iv. Δικαιοσύνη. Η αρχή της δικαιοσύνης σχετίζεται με το κατά πόσο δίκαια τα κυβερνητικά στελέχη ασκούν την εξουσία τους. Οι πολίτες χορηγούν τα χρήματα και τη δύναμη στους δημοσίους υπαλλήλους για να πραγματοποιήσουν το σκοπό τους. Παρόλα αυτά οι πολίτες ανησυχούν για την κακοδιαχείριση της κυβερνητικής εξουσίας, την κατασπατάληση των κρατικών πόρων και οποιαδήποτε άλλα ζητήματα που περιλαμβάνουν τη διαφθορά ή τη κακή διαχείριση.

2.4 Ρόλοι του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα.

Ένα από τα δομικά στοιχεία ενός αξιόλογα δομημένου κράτους αποτελεί ο εσωτερικός έλεγχος ο οποίος υποστηρίζει τους ρόλους της επίβλεψης, της έρευνας, της αποτροπής, της βαθιάς γνώσης-προορατικότητας και της πρόβλεψης. Η επιτυχία, ως ένα βαθμό, μιας κυβέρνησης στηρίζεται κυρίως στην ικανότητά της να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες της αλλά και στην ικανότητά της να εκτελεί το πρόγραμμα για το οποίο έχει δεσμευθεί με τρόπο ακριβή, δίκαιο και κατάλληλο. Οι

ελεγκτές θα πρέπει να είναι σε θέση να προστατεύουν όλες εκείνες τις θεμελιώδεις αξίες του κράτους, προστατεύοντας με τον τρόπο αυτόν τους ίδιους τους πολίτες¹⁹.

Θα παρουσιάσουμε στην επόμενη παράγραφο, σε αδρές γραμμές τους ρόλους του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα, σύμφωνα πάντα με το Ινστιτούτο Ελεγκτών.

2.4.1 Επίβλεψη.

Ο κύριος ρόλος του εσωτερικού ελέγχου αναφέρεται στην **επίβλεψη** των υπηρεσιών. Οι εσωτερικοί ελεγκτές με το έργο τους είναι αρωγοί προς τη διοίκηση του κράτους ως προς το θέμα της επίβλεψης της εκτέλεσης του προγραμματισμένου έργου. Ο εσωτερικός ελεγκτής ελέγχει αν οι κρατικοί πόροι δαπανώνται με τον τρόπο που πρέπει, δηλαδή αν δαπανώνται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οι κυβερνητικοί σκοποί. Επίσης ο εσωτερικός έλεγχος επιβλέπει τη συμμόρφωση των κρατικών λειτουργιών και διοικητικών οργάνων με την κείμενη νομοθεσία αλλά και τις εντολές που έχουν λάβει.

Ο έλεγχος υποστηρίζει το κυβερνητικό έργο μέσω της αξιολόγησης των οικονομικών και λογιστικών αναφορών και μέσω της αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και της συμμόρφωσης με τους τιθέμενους κανόνες και σκοπούς της κυβέρνησης.

Επιπλέον η επίβλεψη συνεισφέρει στη δημόσια λογοδοσία προσφέροντας πρόσβαση στις πληροφορίες τόσο σε υπεύθυνους εντός του ελεγχόμενου οργανισμού όσο και εκτός.

Η επίβλεψη επίσης περιγράφει το ρόλο που έχουν πολλοί εσωτερικοί ελεγκτές και αναφέρεται στον έλεγχο της διαφθοράς, της απάτης και των παράνομων ενεργειών που προβαίνουν δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι και κυβερνητικά στελέχη. Επίσης, ρόλος του εσωτερικού ελέγχου είναι η αξιολόγηση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου αναφορικά στην ικανότητα αποτροπής καταστάσεων και συνθηκών που γεννούν τη διαφθορά.

Σε αρκετές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της δικής μας, ένας από τους ρόλους του εσωτερικού ελέγχου είναι ο έλεγχος καταγγελιών διαφθοράς.

19 "The role of auditing in the Public Sector governance" (2006), The Institute of Internal Auditing, <http://www.theiia.org>, p. 11

2.4.2 Έρευνα

Με την έρευνα ο εσωτερικός έλεγχος καταβάλλει προσπάθεια ώστε να ανιχνεύσει ενέργειες και συμπεριφορές που θεωρούνται μη ορθές, παράνομες ή καταχρηστικές που έχουν ήδη λάβει χώρα και στη συνέχεια να συγκεντρώσει αποδεικτικά στοιχεία τα οποία θα προσκομισθούν στις αρμόδιες αρχές π.χ. στα δικαστήρια ή στα πειθαρχικά συμβούλια ώστε να καταλογισθούν οι παραβάσεις και να επιβληθούν οι προβλεπόμενες κυρώσεις.

Η έρευνα των εσωτερικών ελεγκτών μπορεί να γίνει τόσο μέσα από τους διενεργούμενους προληπτικούς ή τακτικούς ελέγχους όσο και μετά από παραγγελίες κυβερνητικών οργάνων που είναι υπεύθυνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Τέτοιο παράδειγμα είναι στη χώρα μας οι εισαγγελικές παραγγελίες.

2.4.3 Αποτροπή.

Η αποτροπή έχει ως κύριο στόχο τον προσδιορισμό και περιορισμό όλων εκείνων των συνθηκών που γεννούν τη διαφθορά.

Οι ελεγκτές προσπαθούν να ανακαλύψουν τρόπους αποτροπής της απάτης και κατάχρασης της δημόσιας εμπιστοσύνης μέσω καθορισμού ελέγχων για τις υπάρχουσες διαδικασίες στο εσωτερικό ενός οργανισμού, μέσω του καθορισμού διαφόρων ελεγκτικών ή οργανωτικών κινδύνων αλλά και μέσω προτάσεων αλλαγής νόμων, κανονισμών και διαδικασιών που ήδη εφαρμόζονται, στις περιπτώσεις πάντα που οι εσωτερικοί ελεγκτές κρίνουν ότι κάτι τέτοιο πρέπει να γίνει και με επαρκή φυσικά αιτιολόγηση.

2.4.4 Βαθιά γνώση – προορατικότητα

Οι ελεγκτές, εφόσον διαθέτουν βαθιά γνώση των υπό έλεγχο συστημάτων και διαδικασιών, μπορούν να παρέχουν στα κέντρα ή στο υπεύθυνο τη λήψης αποφάσεων ουσιαστική βοήθεια και γνώση αναφορικά σε ποιες διαδικασίες και πολιτικές λειτουργούν ορθά και ποιες όχι. Αυτό μπορεί να γίνει με κάθετο και οριζόντιο τρόπο. Ο οριζόντιος αναφέρεται στη μελέτη πολλών οργανισμών του δημοσίου τομέα και ο κάθετος αναφέρεται στη μελέτη πολλών διαφορετικών επιπέδων στον κυβερνητικό τομέα. Με τους τρόπους αυτούς μπορούν οι ελεγκτές να προτείνουν διαδικασίες και πρακτικές που μπορούν να μεταφερθούν και

μεταλαμπαδευθούν μεταξύ των διαφόρων οργανισμών και επιπέδων και με τον τρόπο αυτό να αυξηθεί η συνολική κυβερνητική αποδοτικότητα.

Οι ελεγκτές, περιγράφοντας με επάρκεια τα διάφορα προβλήματα, τις πηγές τους και τις ευθύνες, μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων να επαναπροσδιορίσουν τις πρακτικές και τα προγράμματα του κυβερνητικού έργου.

2.4.5 Πρόβλεψη

Σημαντικός επίσης είναι ο ρόλος των ελεγκτών αναφορικά στην πρόβλεψη μελλοντικών προκλήσεων και προβλημάτων τα οποία μπορούν να μετεξελιχθούν σε σοβαρές κρίσεις. Οι ελεγκτές πρέπει να είναι σε θέση να αφουγκράζονται τις μεταβολές γίνονται σε μια κοινωνία και που μπορεί να οφείλονται στην εξέλιξη της επιστήμης, της τεχνολογίας, των δημογραφικών παραγόντων, της ίδιας της κοινωνίας συνολικά. Οι αλλαγές αυτές συνήθως αναφέρονται σε μεγάλες περιόδους και τις περισσότερες φορές οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των πολιτών, εξαιτίας του σύντομου βίου των κυβερνήσεων δεν είναι σε θέση να τις αντιληφθούν. Για το λόγο αυτό ο ρόλος του εσωτερικού ελεγκτή αναφορικά στην πρόβλεψη αποκτά ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα.

2.4.6 Συμβουλευτικές υπηρεσίες

Εξειδικεύοντας τρόπον τινά, κάποιους από τους παραπάνω ρόλους, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο εσωτερικός έλεγχος έχει και αρμοδιότητες παροχής συμβουλών προς τη διοίκηση ενός οργανισμού αλλά και προς τους εργαζόμενους σε αυτόν. Τέτοιες συμβουλές μπορεί να είναι πάνω στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου, πάνω σε διαδικασίες και πολιτικές αλλά και σε θέματα εκπαίδευσης της διοίκησης και του προσωπικού²⁰.

Ο εσωτερικός ελεγκτής μπορεί να προτείνει την εφαρμογή νέων διαδικασιών, νέων πολιτικών και νέων προγραμμάτων δράσεως σε ένα οργανισμό. Όπως είναι φυσικό, είναι στην ευχέρεια της διοίκησης να εισακούσει ή όχι τις συμβουλές που μπορεί να παράσχει ο εσωτερικός ελεγκτής και περαιτέρω είναι η ίδια η διοίκηση

²⁰ "Internal Audit in the Public Sector", (2007), Australian National Audit Office, <http://www.anao.gov.au/>, p.17

υπεύθυνη για την εφαρμογή των συμβουλών του ελεγκτή αφού ο ρόλος του τελευταίου συνήθως περιορίζεται εκεί.

Σύμφωνα με την Ernst and Young ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να ισορροπεί ανάμεσα στις ελεγκτικές υπηρεσίες, την παροχή διαβεβαιώσεων προς τη Διοίκηση και τις συμβουλευτικές, δηλαδή οφείλει να αναλάβει ρόλο πολλαπλό, περισσότερο συμβουλευτικό από ότι σήμερα²¹.

Για να γίνει αυτό πραγματικότητα, δηλαδή για να πραγματοποιηθεί ένας μετασχηματισμός του εσωτερικού ελέγχου προς την κατεύθυνση αυτή απαιτούνται τρία θεμελιώδη βήματα:

- i. Σύζευξη του εσωτερικού ελέγχου με τις λειτουργίες της επιχείρησης.
- ii. Χτίσιμο της αλλαγής μέσω της δημιουργίας πλάνου επικεντρωμένου στην αξία, τη μέτρηση και την υπευθυνότητα.
- iii. Απαιτείται η αναγνώριση της σπουδαιότητάς του σε συνεργασία με τη διοίκηση και τις άλλες λειτουργίες της επιχείρησης.

Σύμφωνα μάλιστα με έρευνα που πραγματοποίησε η εταιρεία αυτή προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις τα τελευταία χρόνια αναγνωρίζουν την τεράστια αξία του εσωτερικού ελέγχου και θεωρούν τη λειτουργία του θεμελιώδη για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης. Υποστηρίζει ότι ο εσωτερικός έλεγχος είναι απαραίτητος για την επίτευξη της αύξησης της αποδοτικότητας²².

2.4.7 Μη ελεγκτικές υπηρεσίες του εσωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί σε συγκεκριμένες περιστάσεις να εκτελεί ρόλο μη ελεγκτικό. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις εκείνες που ο εσωτερικός ελεγκτής καλείται να διαδραματίσει ρόλο διοικητικό σε ένα οργανισμό²³. Τέτοια παραδείγματα μπορεί να είναι η λήψη αποφάσεων από κοινού με τη διοίκηση η χάραξη πολιτικών αντιδιαφθοράς και αποτροπής της απάτης. Σε κάθε όμως περίπτωση πρέπει να γίνεται

²¹ "Unlocking the strategic value of Internal Audit", (2010), Ernst and Young, <http://www.ey.com>, p. 2

²² "Unlocking the strategic value of Internal Audit", (2010), Ernst and Young, <http://www.ey.com>, p.14

²³ "Internal Audit in the Public Sector", (2007), Australian National Audit Office, <http://www.anao.gov.au/>, p. 19

προσπάθεια διαφύλαξης της ανεξαρτησίας του εσωτερικού ελεγκτή και η αποφυγή παρεκτροπών από τους κύριους ρόλους.

Συμπερασματικά, με τους ρόλους τους αυτούς οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να είναι σε θέση να προστατεύσουν τις θεμελιώδεις κυβερνητικές αξίες, να προστατεύσουν δηλαδή το ίδιο το κοινωνικό σύνολο. Μέσω της επίβλεψης, της έρευνας, της αποτροπής, της προορατικότητας και της πρόβλεψης οι εσωτερικοί ελεγκτές διαβεβαιώνουν εν τέλει τους πολίτες ότι οι υποθέσεις του δημοσίου διεκπεραιώνονται με ουσιαστική διαφάνεια, αμεροληψία, δικαιοσύνη και εντιμότητα, πάντα όμως όταν και οι ίδιοι διεξάγουν τους ελέγχους τους οποίους έχουν επιφορτισθεί χρησιμοποιώντας τα υψηλότερα πρότυπα ακεραιότητας.

Κλείνοντας το κεφάλαιο για το ρόλο των ελεγκτών πρέπει να τονίσουμε ότι αυτοί όχι απλά πρέπει να λειτουργούν ως ελεγκτές κατάχρησης της εξουσίας από τα κυβερνητικά στελέχη και τους υπαλλήλους αλλά ταυτόχρονα δεν πρέπει να καταχρώνται οι ίδιοι την εξουσία που τους έχει δοθεί από το κράτος, από τους πολίτες. Τα αποτελέσματα του ελέγχου πρέπει να είναι προσπελάσιμα στους πολίτες έτσι ώστε να υπάρχει και δημόσιος έλεγχος των ίδιων των ελεγκτών. Για το λόγο αυτό πρέπει να επιτελούν το έργο τους με ακεραιότητα και σε πλήρη συμμόρφωση με τους νόμους και τους κανονισμούς του κράτους.

2.5 Τύποι ελέγχων στο δημόσιο τομέα

Με την ταξινόμηση των εσωτερικών ελέγχων οι επικεφαλής της υπηρεσίας-διεύθυνσης εσωτερικών ελέγχων μπορούν να δημιουργήσουν ένα ισορροπημένο σχέδιο εσωτερικού ελέγχου σε ένα οργανισμό²⁴. Οι έλεγχοι που μπορούν να διενεργήσουν οι εσωτερικοί ελεγκτές είναι, μεταξύ των άλλων, έλεγχοι συμμόρφωσης αλλά και έλεγχοι απόδοσης.

²⁴ "Internal Audit in the Public Sector", (2007), Australian National Audit Office, <http://www.anao.gov.au/>, p. 15

2.5.1 Έλεγχος συμμόρφωσης

Ο κύριος ρόλος της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα αναφέρεται στον έλεγχο συμμόρφωσης των δημοσίων λειτουργιών σε σχέση με την κείμενη νομοθεσία αλλά και τις εντολές της διοίκησης.

Δομικό στοιχείο του εσωτερικού ελέγχου, όπως άλλωστε έχουμε προαναφέρει, είναι και η επίβλεψη του συστήματος εσωτερικού ελέγχου ενός οργανισμού και η διαβεβαίωση προς τη Διοίκηση ότι το σύστημα αυτό είναι αποτελεσματικό. Οι διαβεβαιώσεις αυτές μπορεί να αναφέρονται στη συμμόρφωση με τους νόμους και τους κανονισμούς λειτουργίας των οργανισμών, τις γραπτές οδηγίες της διοίκησης ακόμη και με τη συμμόρφωση με τους άγραφους κανόνες μιας χώρας. Επίσης, δεδομένης της εκτεταμένης χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων στη δημόσια διοίκηση ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να είναι σε θέση να διαβεβαιώσει ότι τα συστήματα αυτά είναι ορθά σχεδιασμένα, αποδοτικά αλλά και ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής.

Επίσης, αναφέρεται στο σχεδιασμό, υλοποίηση και επίβλεψη των οργανωσιακών διαδικασιών προκειμένου να επιτευχθούν οι κυβερνητικοί στόχοι αλλά και ώστε να αποφευχθούν διάφοροι κίνδυνοι που είναι πιθανό να αποτρέψουν την επίτευξη των στόχων αυτών.

2.5.2 Έλεγχος ορθής λειτουργίας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου

Ένας ακόμη ρόλος που μπορεί να έχει ο εσωτερικός έλεγχος ή ορθότερα ένας ακόμη έλεγχος που οφείλει να διενεργήσει ο εσωτερικός ελεγκτής στο δημόσιο τομέα είναι αυτός που αναφέρεται στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Ο έλεγχος αυτός συνήθως αναφέρεται σε ετήσια βάση και μπορεί να εκτείνεται σε ένα φάσμα οικονομικών-λογιστικών διαδικασιών όπως η μισθοδοσία, διάφορες πληρωμές αλλά και εφαρμογές των υπολογιστικών προγραμμάτων. Οι διαπιστώσεις των ελεγκτών πρέπει να καταγράφονται στις εκθέσεις ελέγχου και να παραδίδονται στους διοικητές των οργανισμών προκειμένου αυτοί στη συνέχεια, αφού τις λάβουν υπ' όψιν τους, να προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες σύμφωνα με την κρίση τους.

2.5.3 Έλεγχος απόδοσης

Είναι γενικώς αποδεκτό ότι ο εσωτερικός έλεγχος όχι μόνο παρέχει τη διαβεβαίωση συμμόρφωσης με τις διαδικασίες και τα συστήματα του εσωτερικού ελέγχου αλλά επίσης σημαντικός είναι ο ρόλος του αναφορικά στην αύξηση της αποδοτικότητας του οργανισμού. Αυτό μπορεί να γίνει τόσο μέσω μείωσης του λειτουργικού κόστους όσο και μέσω αύξησης της συνολικής αποδοτικότητας, πάντα με τρόπους που μπορεί να προτείνει ο εσωτερικός ελεγκτής.

2.5.4 Οικονομικός Έλεγχος

Ο έλεγχος αυτός σχετίζεται με τον έλεγχο της ακρίβειας, αξιοπιστίας, ειλικρίνειας και αλήθειας των οικονομικών καταστάσεων καθώς και με τον έλεγχο για οικονομικές ατασθαλίες των εργαζομένων.

2.5.5 Συνεχής έλεγχος

Εξαιτίας της ευρείας εξάπλωσης της τεχνολογίας πολλοί οργανισμοί δίνουν όλο και μεγαλύτερη βαρύτητα στους συνεχείς, έως και καθημερινούς ελέγχους. Μέσω του κατάλληλου λογισμικού είναι πλέον εφικτή η ανίχνευση ανωμαλιών στη λειτουργία ενός οργανισμού. Έτσι για παράδειγμα, εξειδικευμένο λογισμικό μπορεί να ελέγχει καθημερινά το σωστό κλείσιμο του ταμείου ενός οργανισμού, την ύπαρξη ασυνήθιστα μεγάλων πληρωμών και άλλες «ανωμαλίες» στην ορθή λειτουργία του όπως είναι η πτώση της αποδοτικότητας, όπου αυτή μπορεί να μετρηθεί με αντικειμενικά δεδομένα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

3.1 Η έννοια της διαφθοράς

Κάθε ερευνητική προσέγγιση που αφορά στη διαφθορά προϋποθέτει τη νομική οριοθέτηση των ορίων της συμπεριφοράς που τη συνιστούν. Έτσι, μέσα από την οριοθέτηση μιας κανονικής συμπεριφοράς, εφόσον διαπιστωθεί μια συμπεριφορά αντικανονική, η οποία μέσα από διατάξεις του ποινικού δικαίου θεωρείται ως κολάσιμη, τότε μιλάμε για διαφθορά, αναφερόμενοι όμως πάντα σε διοικητικά όργανα του κράτους.

Το πρώτο στοιχείο το οποίο θεωρείται αναγκαίο για την ύπαρξη του φαινομένου της διαφθοράς είναι το υποκείμενο²⁵. Το υποκείμενο έχει την ιδιότητα του οργάνου της πολιτείας, ως υπάλληλος μιας δημόσιας υπηρεσίας ή ακόμη και ως στέλεχος κυβερνητικό, σε ουκ ολίγες περιπτώσεις. Βέβαια στην παρούσα εργασία ενδιαφερόμαστε κυρίως για τη μελέτη των περιπτώσεων διαφθοράς κρατικών υπαλλήλων. Το υποκείμενο της διαφθοράς έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα διενέργειας διοικητικών πράξεων και από την εξουσία αυτή συνήθως πηγάζει η διαφθορά. Η αρμοδιότητα του οργάνου μπορεί να είναι είτε δέσμια είτε διακριτική. Συνήθως οι περισσότερες περιπτώσεις διαφθοράς ανιχνεύονται σε περιπτώσεις που το όργανο έχει διακριτική ευχέρεια στην άσκηση των καθηκόντων του και χρησιμοποιεί ακριβώς τη σχετική «ελευθερία» που του παρέχει ο νόμος για σκοπούς ξένους προς το δημόσιο συμφέρον. Βέβαια δεν είναι λίγες και οι περιπτώσεις διαφθοράς οργάνων που λειτουργούν δεσμία αρμοδιότητα.

Το δεύτερο αναγκαίο στοιχείο της διαφθοράς αναφέρεται στο αντάλλαγμα. Το αντάλλαγμα μπορεί να είναι υλικό ή ηθικό, παρόν ή και μελλοντικό. Ακόμη και η απλή υπόσχεση ανταλλάγματος θεωρείται ως αντάλλαγμα αφού είναι το απαραίτητο κίνητρο για την τέλεση μιας διεφθαρμένης πράξης.

²⁵ **Κάρκαλης Ι.**, (2005), "Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο", Ι, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 3

Υλικό αντάλλαγμα έχουμε στην περίπτωση χρημάτων ή υλικών αγαθών που δίνονται στο κρατικό όργανο για να προβεί σε μια συγκεκριμένη παράτυπη ή παράνομη πράξη ενώ ηθικό αντάλλαγμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε μια ενδεχόμενη μελλοντική προαγωγή του ή μια ευνοϊκή υπηρεσιακή μεταχείριση άλλου είδους.

Το τρίτο και τελευταίο στοιχείο της διαφθοράς αναφέρεται στον τρίτο, στον ιδιώτη, φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Το τελευταίο είναι αυτό που υπόσχεται να δώσει το αντάλλαγμα στο πολιτειακό όργανο εφόσον αυτό προβεί στη διεφθαρμένη πράξη.

Η έννοια της διαφθοράς θα μπορούσε να συνοψιστεί ως εξής: Διαφθορά είναι η απόκτηση κάποιου οφέλους από άτομα που κατέχουν δημόσια αξιώματα, κατά παρέκκλιση των κανόνων που ισχύουν και που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά στο αξίωμα²⁶.

Στο σημείο αυτό πρέπει να διαχωρίσουμε την έννοια της διαφθοράς από την έννοια της **κατάχρησης εξουσίας**, στην οποία δεν υφίσταται το αντάλλαγμα αλλά και ο ιδιώτης τρίτος.

Τέλος, διαφορετική είναι η έννοια της **κακοδιοίκησης**. Κακοδιοίκηση παρατηρείται στις περιπτώσεις μη ικανοποίησης αιτημάτων των πολιτών εντός των νομίμων προθεσμιών, απρεπούς συμπεριφορά των υπαλλήλων απέναντι στους πολίτες, υπέρβασης των κανόνων της χρηστής διοίκησης εν γένει, υπερβολικής γραφειοκρατικής λειτουργίας του δημοσίου και σε άλλες παραπλήσιες περιπτώσεις.

Η κακοδιοίκηση λειτουργεί υποβοηθητικά στη διαφθορά, τη συμπληρώνει, τη μεγεθύνει²⁷.

Όπως η διαφθορά, έτσι και η κατάχρηση εξουσίας και η κακοδιοίκηση εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα η διαφθορά και η κακοδιοίκηση αποτελεί έναν από τους κύριους λόγους εξάπλωσης της φτώχειας στο σύγχρονο κόσμο²⁸.

26 **Κάρκαλης Ι.**, (2005), "Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο", Ι, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 8

27 **Μπέσιλα Ελ.**, (2006), "Ο έλεγχος της διοίκησης", Εκδ.Σάκκουλα, Τόμος ΙΙ, σελ. 29

28 "Governance & Anti-Corruption", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html>

3.2 Αιτίες της διαφθοράς στο σύγχρονο ελληνικό κράτος

Η διαφθορά είναι ένα κοινωνικό φαινόμενο διαχρονικό αλλά και παγκόσμιο. Στη χώρα μας όμως όπως όλοι γνωρίζουμε, από την εμπειρία μας αλλά και από οργανώσεις μέτρησης της διαφθοράς, αυτή βρίσκεται σε ψηλά επίπεδα. Σύμφωνα με στοιχεία που δημοσιεύει ο Economist, στην ηλεκτρονική του έκδοση, η χώρα μας βρίσκεται στις υψηλότερες θέσεις αναφορικά στη διαφθορά εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁹.

Δυστυχώς οι αιτίες της τόσο αυξημένης παρουσίας της διαφθοράς στη χώρα μας ανάγονται εκατοντάδες χρόνια πίσω στην Ιστορία, συγκεκριμένα στην οθωμανική μας κληρονομιά³⁰. Το νεοελληνικό κράτος του 19^{ου} αιώνα κληρονόμησε όχι μόνο τις διοικητικές δομές της οθωμανικής αυτοκρατορίας αλλά κυρίως κληρονόμησε έναν πολιτισμό με βάσεις τις πελατειακές σχέσεις, την εξυπηρέτηση του γνωστού και του ρουσφέτι. Οι τακτικές αυτές μάλιστα ήταν τόσο εδραιωμένες στην εποχή της τουρκοκρατίας που η αντικατάστασή τους από το νέο θεσμικό πλαίσιο δυτικού τύπου έως σήμερα έχει αποδειχθεί όνειρο θερινής νυκτός.

Θα μπορούσε να υποστηρίξει μάλιστα κάποιος ότι οι οθωμανικοί «θεσμοί» έχουν εγγραφεί στο DNA του νεοέλληνα και η γραφειοκρατία αποτελεί συνώνυμο του ελληνικού κράτους. Φυσικά μια αλληλουχία ιστορικών γεγονότων μετά την απελευθέρωση από τους Τούρκους δεν επέτρεψε το μετασχηματισμό του ελληνικού κράτους σύμφωνα με τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα. Συνεχείς πόλεμοι, Μικρασιατική καταστροφή, 2^{ος} παγκόσμιος, εμφύλιος, δικτατορία είναι τα ιστορικά δεδομένα που λειτούργησαν αποτρεπτικά στη απαγκίστρωση από τις οθωμανικές δομές. Ακόμη και η πορεία μας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις τελευταίες δεκαετίες βλέπουμε πως δεν στάθηκε δυνατή να αλλάξει τον τρόπο λειτουργίας του νεοελληνικού κράτους.

Σύμφωνα με το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης η διαφθορά στο δημόσιο τομέα επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, τα οποία όμως οφείλονται και σ' άλλες αιτίες, όπως στη μη αξιοκρατική αλλά με πλάγια μέσα επιλογή του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, στην

29 "Corruption and development", <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/12/corruption-and-development>

30 **Κάρκαλης Ι.**, (2005), "Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο", Ι, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 12

ανεπαρκή εκπαίδευση αυτού, στην επιλογή διευθυντικών στελεχών με κριτήρια μη αξιοκρατικά αλλά πολιτικά και κυρίως στην εκ μέρους των περισσότερων των υπαλλήλων επίδειξη αδιαφορίας για την εκτέλεση του υπαλληλικού καθήκοντος³¹.

3.3 Συστήματα αντιδιαφθοράς

Όπως αναφέρθηκε στις προηγούμενες παραγράφους η διαφθορά είναι ένα σύνολο πράξεων και παραλείψεων οπότε μέσα από μια σειρά ενεργειών και δράσεων είναι δυνατό να καταπολεμηθεί.

Για την καταπολέμησή της τα διάφορα συστήματα δράσης πρέπει να κατευθύνονται τόσο στα υποκείμενα της διαφθοράς (διοικητικό όργανο και ιδιώτης) όσο και στο αντικείμενο της συναλλαγής.

Στο πρώτο επίπεδο, αυτό του υποκειμένου, η κύρια δράση αντιδιαφθοράς στον ελληνικό χώρο είναι η ετήσια δήλωση προέλευσης των περιουσιακών στοιχείων, η δήλωση «πόθεν έσχες» όπως ονομάζεται.

Στο δεύτερο επίπεδο, του αντικειμένου, ως μέσο αντιδιαφθοράς είναι η ουσιαστική λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών με τα οποία γίνεται προσπάθεια μείωσης του ζωτικού χώρου εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς. Επίσης ο εκ των υστέρων έλεγχος των διοικητικών πράξεων, ο οποίος είναι κατασταλτικός, είναι ένα ουσιαστικό μέτρο καταπολέμησης της διαφθοράς, αν μάλιστα συνδυάζεται με την επιβολή ουσιαστικών ποινών σε βάρος των εμπλεκόμενων στις διαπιστωμένες υποθέσεις διαφθοράς.

3.4 Οργανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς

Ο κυριότερος ευρωπαϊκός οργανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς είναι η OLAF (European Anti-Fraud Office), η οποία ιδρύθηκε το 1999 με σκοπό να διεξάγει με πλήρη ανεξαρτησία έρευνες τόσο στα θεσμικά όργανα της Ευρώπης όσο ακόμη

³¹ “Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση κατά της διαφθοράς και της Κακοδιοίκησης”, (2006), <http://www.gedd.gr>, σελ. 1

και σε επιχειρήσεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να καταπολεμηθεί η απάτη³².

Η GRECO (Group of States Against Corruption) είναι μια ένωση-ομάδα κρατών που ιδρύθηκε επίσης το 1999 προκειμένου να ελέγχει τη συμμόρφωση των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα πρότυπα κατά της διαφθοράς³³.

Η Διεθνής Διαφάνεια είναι επίσης μια οργάνωση, μη κυβερνητική, η οποία ιδρύθηκε το 1993 η οποία ως σκοπό έχει την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα διαφθοράς³⁴. Η Διεθνής Διαφάνεια είναι πιστεύουμε ο γνωστότερος οργανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς και τα στοιχεία που κοινοποιεί κατόπιν ερευνών που πραγματοποιεί αποτελούν για πολλούς οργανισμούς αλλά και κυβερνήσεις σημείο αναφοράς.

³² "OLAF", (2011), http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm

³³ "About GRECO", (2012), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp

³⁴ "Transparency International, Who we are", <http://www.transparency.org/whoweare/organisation>

ΜΕΡΟΣ 2^ο, ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ, ΕΡΕΥΝΑ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ

4.1 Η Οικονομική Επιθεώρηση, ο κύριος θεσμός εσωτερικού ελέγχου και αντιδιαφθοράς στην ελληνική φορολογική Διοίκηση

Οι έλεγχοι που ασκούν γενικά τα ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης που ανήκουν στην Εποπτεία της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης, έχουν ως βασικό στόχο την εξέταση της συνδρομής των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τη διαπίστωση τυχόν καταστρατηγήσεων και παρανομιών, τον εντοπισμό των αιτίων κακής λειτουργίας, κακής διαχείρισης, χαμηλής ποιότητας ή υψηλού κόστους των υπηρεσιών, την έρευνα πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, την παραβίαση της αρχής της ισότητας και διαφάνειας κατά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τον εντοπισμό γενικά κάθε παράγοντα που επηρεάζει δυσμενώς την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των ελεγχόμενων Υπηρεσιών, Οργανισμών ή Φορέων. Στις αρμοδιότητές τους είναι επίσης η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών, Φορέων, Οργανισμών και νομικών ή φυσικών προσώπων που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, ιδιαίτερα δε η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Το συντονισμό και τον έλεγχο των διαφόρων Σωμάτων και Υπηρεσιών έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μέσω του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) στο οποίο προεδρεύει.

Ένα από τα ελεγκτικά σώματα που συντονίζει και ελέγχει ο Γενικός Επιθεωρητής είναι και η Οικονομική Επιθεώρηση.

4.1.1 Ιστορικά στοιχεία και νομοθετικό πλαίσιο

Η Οικονομική Επιθεώρηση είναι ο αρχαιότερος ελεγκτικός θεσμός στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα στο χώρο ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών. Ιδρύθηκε το έτος 1859 με το νόμο ΦΛ και η λειτουργία του είναι αδιάλειπτη έως σήμερα³⁵.

Για την αποστολή, τις αρμοδιότητες, την οργανωτική δομή και γενικά για τη λειτουργία της θεσπίστηκαν κατά καιρούς διάφορα νομοθετήματα. Υπό τη νέα της οργανωτική δομή, λειτούργησε με το Νόμο 2343/1995 «Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

Με το Προεδρικό Διάταγμα 167/1996 «Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 284/1988 Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών και Συγκρότηση Γενικών Διευθύνσεων» συστήθηκαν οι τρεις Διευθύνσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας. Με επόμενες τροποποιήσεις του Νόμου έχει συσταθεί και μία τέταρτη διεύθυνση.

Με το Προεδρικό Διάταγμα 211/1996 «Σύσταση Οικονομικών Επιθεωρήσεων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν.2753/1999, άρθρο 28, παρ. 13 και 14 και το ν.2853/2000, άρθρο 16, παρ. 9, συστήθηκαν οι δέκα επτά (17) Περιφερειακές Διευθύνσεις της Οικονομικής Επιθεώρησης εκ των οποίων η μία (Νοτίου Αιγαίου) δεν λειτούργησε ποτέ (οι αρμοδιότητές της μεταφέρθηκαν σε άλλες Περιφερειακές Οικονομικές Επιθεωρήσεις).

Με το ίδιο ως άνω νομικό πλαίσιο καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες, οι λειτουργίες των Διευθύνσεων της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Υπηρεσιών, καθώς και οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των Οικονομικών Επιθεωρητών.

Επίσης με το Προεδρικό Διάταγμα 156/2001 «Οργανισμός της Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών και αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών αυτής», αναδιοργανώθηκαν και ανακαθορίστηκαν οι αρμοδιότητες των Κεντρικών και Περιφερειακών Υπηρεσιών, πλην όμως οι διατάξεις αυτού δεν έχουν πλήρως εφαρμοσθεί, επειδή μέχρι σήμερα δεν έχουν εκδοθεί οι προβλεπόμενες Υπουργικές Αποφάσεις για την έναρξη και παύση λειτουργίας, αντίστοιχα, των συνιστώμενων και καταργούμενων με αυτό οργανικών μονάδων, εκτός της Διεύθυνσης Εποπτείας

³⁵ 'Ετήσια Έκθεση 2010' (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

Εσωτερικού Ελέγχου, της οποίας η έναρξη λειτουργίας (02-05-2008), πραγματοποιήθηκε με την αριθ. 1028056/2008 Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β'455) και αναμένεται η στελέχωσή της.

Με το Νόμο 2343/95 η Οικονομική Επιθεώρηση συστάθηκε πλέον ως αυτοτελής υπηρεσία η οποία υπάγεται πλέον στον ίδιο τον Υπουργό Οικονομικών. Ο νόμος αυτός επαναδιατυπώνει τη νομοθεσία αναφορικά στην αποστολή, στις αρμοδιότητες, στη στελέχωση καθώς και σε κάθε άλλο θέμα σε σχέση με τη λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης³⁶.

Με το Νόμο 3074/2002 τροποποιήθηκαν ξανά οι διατάξεις του Νόμου 2343/92 με βάση τη νέα δομή και λειτουργία του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης.

Με το Νόμο 4038/2012 επίσης τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του Νόμου 3074/2002, αναφορικά στον τρόπο και τις προϋποθέσεις στελέχωσης των θέσεων των Οικονομικών Επιθεωρητών.

4.1.2 Λογοδοσία

Σύμφωνα με το νόμο 2343/95 η Οικονομική Επιθεώρηση υπάγεται απ' ευθείας στον Υπουργό Οικονομικών, λειτουργεί ως Γενική Διεύθυνση και αποτελεί ιδιαίτερο κλάδο προσωπικού, με ίδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο.

4.1.3 Αποστολή

Η αποστολή της είναι:

α) ο ανεξάρτητος και αντικειμενικός έλεγχος της λειτουργίας των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και της οικονομικής διαχείρισης των φορέων που διαχειρίζονται δημόσιους ή κοινωφελείς πόρους, για τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης (κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς), για την προαγωγή της εμπιστοσύνης του κοινού ως προς την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία των ως άνω υπηρεσιών, καθώς και για τη δικαιοσύνη και ακεραιότητα του συστήματος.

³⁶ "Έτησια Έκθεση 2010" (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

β) η εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών για ή προς τις παρεχόμενες σ' αυτούς υπηρεσίες από το Υπουργείο Οικονομικών, με την εξέταση όλων των καταγγελλομένων απ' αυτούς, με την εξυπηρέτησή τους με παροχή υπηρεσιών ποιότητας, που ελέγχονται και αξιολογούνται με τη διενέργεια Επιθεωρήσεων, εσωτερικών ελέγχων, διαχειριστικών ελέγχων, καθώς και ελέγχων που αφορούν την πάταξη της διαφθοράς και την ακεραιότητα όλων των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών.

γ) η παροχή σχετικής ενημέρωσης των προϊόντων ελέγχου και έρευνας στη Διοίκηση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στα αρμόδια, για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, όργανα.

Σύμφωνα επίσης με έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, ο Εσωτερικός Έλεγχος εντός του περιβάλλοντος του Υπουργείου Οικονομικών, έχει ως αποστολή να ελέγχει τη συμμόρφωση με τις υφιστάμενες διατάξεις, τις πολιτικές και τις διαδικασίες, την επίτευξη των καθορισμένων στόχων και σκοπών, που τίθενται κάθε φορά από την πολιτική ηγεσία, την αξιοπιστία και ακεραιότητα των συστημάτων πληροφόρησης της διοίκησης, την αποδοτική και αποτελεσματική χρήση των πόρων και την ασφαλή φύλαξη των περιουσιακών στοιχείων³⁷.

4.1.4 Είδη ελέγχων

Η Οικονομική Επιθεώρηση διενεργεί:

α) διαχειριστικούς ελέγχους σε όλες τις χρηματικές ή μη διαχειρίσεις των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών,

β) οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους που αφορούν στην οικονομική κατάσταση και διαχείριση των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ, των αποκεντρωμένων δημοσίων υπηρεσιών που λειτουργούν εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού, είτε ως Ειδικός Λογαριασμός είτε, υπό ίδια διοίκηση, είτε με τη μορφή ΝΠΔΔ, των Ειδικών Τμημάτων, των Επιχειρήσεων του Δημοσίου, που λειτουργούν με τη μορφή ΑΕ, καθώς και Επιχειρήσεων με τις οποίες το Δημόσιο συνδέεται με σύμβαση και για το μέρος που αφορά στην εκτέλεση των συμβάσεων αυτών, των ΝΠΔΔ μη

³⁷ «Εναρξη λειτουργίας της Διεύθυνσης Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης», (2009), Υπουργός Οικονομικών, αριθμός πρωτ.1043500/016/ΓΠ/ΦΤΔ/27-04-2009

κερδοσκοπικού χαρακτήρα και ιδίως των Ιδρυμάτων, Σχολών, Συλλόγων και Σωματείων που επιδιώκουν την εκπλήρωση αγαθοεργών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών σκοπών και επιχορηγούνται με οποιονδήποτε τρόπο από το Κράτος, από τα ΝΠΔΔ και από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Με το Ν. 3492/2006, οι ως άνω αρμοδιότητες αφαιρέθηκαν από τη Διεύθυνση Επιθεώρησης Δ.Δ., Ν.Π. & ΔΕΚΟ και περιέρχονται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, για την οποία μέχρι σήμερα δεν έχουν εκδοθεί οι σχετικές αποφάσεις έναρξης λειτουργίας των υπηρεσιακών μονάδων της.

γ) ελέγχους ή επανελέγχους υποθέσεων χρηματοδοτήσεων και ενισχύσεων, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και φορείς που καταβάλλονται στα πλαίσια κοινοτικών πολιτικών από Εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

δ) επανελέγχους υποθέσεων που έχουν ελεγχθεί από υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών,

ε) ελέγχους της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων του Υπουργείου, καθώς και των δηλώσεων πόθεν έσχες των ειδικών κατηγοριών υπαλλήλων του Υπουργείου, πλην των Γενικών Διευθυντών, όπως προβλέπονται κάθε φορά από τις σχετικές διατάξεις (με το Νόμο 3491/2006 μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενώ με την έναρξη λειτουργίας της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, κατά το έτος 2012, ο έλεγχος αυτός θα γίνεται από την τελευταία),

στ) διοικητικές έρευνες και ανακρίσεις για καταγγελλόμενα ή διαπιστούμενα αδικήματα που διαπράττονται από υπαλλήλους του Υπουργείου³⁸.

Αναλυτικά, οι έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν από τις Υπηρεσίες της Οικονομικής Επιθεώρησης το έτος 2010, για το οποίο υπάρχουν τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία, είναι οι ακόλουθοι:

α) Διαχειριστικοί έλεγχοι σε όλες τις χρηματικές ή μη διαχειρίσεις των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, καθώς και στις χρηματικές διαχειρίσεις των ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, των ΟΤΑ όλων των βαθμών, Εθνικών Κληροδοτημάτων και Σχολαζουσών Κληρονομιών και

³⁸ "Ετήσια Έκθεση 2010" (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,

http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

γενικότερα όλων των διαχειρίσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, προς διαπίστωση της καλής διαχείρισης και αποφυγής της απάτης,

β) άσκηση εποπτείας, διενέργεια επιθεωρήσεων σε όλες τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, για τον έλεγχο της σωστής λειτουργίας των, τόσο ως προς την τήρηση των ισχυουσών, κάθε φορά, διατάξεων, όσο και ως προς την ενιαία και σύννομη αντιμετώπιση των πολιτών, καθώς και τον επανέλεγχο υποθέσεων που ελέγχθηκαν από νομικά πρόσωπα και φορείς. Οι υπηρεσίες του Υπουργείου στις οποίες ασκείται η εποπτεία και ο έλεγχος είναι οι Δ.Ο.Υ., το Σ.Δ.Ο.Ε., οι υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, τα Τελωνεία, οι Χημικές Υπηρεσίες καθώς και οι Κτηματικές Υπηρεσίες.

γ) διενέργεια ολοκληρωμένων εσωτερικών ελέγχων σε όλες τις υπηρεσίες του Υπουργείου για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, με την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των διαδικασιών, των επιχειρησιακών σχεδίων, την πρόληψη της διαφθοράς και απάτης, καθώς και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

4.1.5 Διάρθρωση

Η Οικονομική Επιθεώρηση αποτελεί ιδιαίτερη υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών, υπαγόμενη, όπως προαναφέραμε, απευθείας στον Υπουργό, με τη δομή της Γενικής Διεύθυνσης.

Η Γενική Διεύθυνση αποτελείται από τέσσερις Διευθύνσεις, καθώς και τις Περιφερειακές Οικονομικές Επιθεωρήσεις.

Συγκεκριμένα οι Διευθύνσεις της κεντρικής διοίκησης είναι οι:

- i. Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπηρεσιών
- ii. Διεύθυνση Επιθεώρησης Δημόσιων Διαχειρίσεων Νομικών Προσώπων και Δ.Ε.Κ.Ο
- iii. Διεύθυνση Προσωπικού της Επιθεώρησης
- iv. Διεύθυνση Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου

Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις είναι οι:

- i. Αθηνών
- ii. Πειραιά

- iii. Ανατολικής Αττικής
- iv. Δυτικής Αττικής
- v. Θεσσαλονίκης
- vi. Υπολοίπου Κεντρικής Μακεδονίας
- vii. Δυτικής Ελλάδος
- viii. Κρήτης
- ix. Ηπείρου
- x. Δυτικής Μακεδονίας
- xi. Θεσσαλίας
- xii. Στερεάς Ελλάδας
- xiii. Βορείου Αιγαίου
- xiv. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης³⁹

4.1.6 Στελέχωση

Όπως έχουμε αναφέρει πιο πάνω, οι τελευταίες ισχύουσες διατάξεις σχετικά με τη στελέχωση της Οικονομικής Επιθεώρησης αναφέρονται στο Νόμο 4038/2012.

Η πλήρωση των θέσεων των Επιθεωρητών - Ελεγκτών γίνεται με απόσπαση μονίμων υπαλλήλων του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. και δευτεροβάθμιων και πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Δ' και δωδεκαετή δημόσια υπηρεσία ή αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με τετραετή, τουλάχιστον, υπηρεσία μετά την αποφοίτησή τους, οι οποίοι έχουν διακριθεί για την επαγγελματική τους κατάρτιση, την υπηρεσιακή επίδοση και το ήθος τους.

Στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης που αποσπώνται στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. απονέμεται ο βαθμός Α' για όσο χρόνο διαρκεί η θητεία τους, με την απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με την οποία αυτοί αποσπώνται στο Σώμα.

Τα συνήθη κριτήρια που λαμβάνονται υπ' όψιν για την πλήρωση των θέσεων, με βάση τις Αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών που κατά καιρούς εκδίδονται, είναι

³⁹ " Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης", <http://www.minfin.gr/portal/el/resource/section/GenikhDieythynshOikonomikhshEpirithewrhshs>

συνοπτικά η γνώση του αντικειμένου, η βαθμολογία των ατομικών εκθέσεων καθώς και οι τυχούσες ηθικές αμοιβές όπως και η κατοχή τυπικών προσόντων (πτυχίο, μεταπτυχιακό, ξένες γλώσσες, γνώσεις Η/Υ).

Η διαδικασία επιλογής και η αξιολόγηση των κριτηρίων γίνεται με το σύστημα των μορίων. Δηλαδή για το κάθε κριτήριο το οποίο προβλέπει η προκήρυξη επιλογής Επιθεωρητών αντιστοιχεί ένας συγκεκριμένος αριθμός μορίων, τα οποία προστιθέμενα εξάγουν το συνολικό αριθμό μορίων που συγκεντρώνει ο κάθε υποψήφιος, ώστε να καταρτιστεί ο πίνακας επιτυχόντων⁴⁰.

Σημειώνεται, ότι δεν ακολουθείται διαδικασία εξετάσεων, με τρόπο ανάλογο των Πανελλαδικών Εξετάσεων ή μέσω ΑΣΕΠ αλλά η στελέχωση γίνεται μόνο με τον ανωτέρω τρόπο, με όλες κυρίως τις αρνητικές συνέπειες που μπορεί να έχει κάθε τέτοια διαδικασία.

Εκτός των Επιθεωρητών η υπηρεσία αυτή στελεχώνεται και με Βοηθούς Επιθεωρητές, οι οποίοι είναι μόνιμοι υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ με βαθμό Δ, χωρίς το όριο της δωδεκαετούς υπηρεσίας⁴¹.

Οι οργανικές θέσεις των υπηρετούντων παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα⁴²:

Κλάδος	Θέσεις
ΠΕ/Α Εφοριακών	167
ΠΕ/Α Τελωνειακών	73
ΠΕ/Α Δημοσιονομικών	45
ΠΕ/Α Χημικών	5
ΠΕ/Α Μηχανικών	2
ΠΕ/Α Πληροφορικής	2
Σύνολο	294

⁴⁰ Έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών με αριθμό πρωτ. ΔΠΕ/1108508 ΕΞ 2011/27-07-2011

⁴¹ Έγγραφο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης με αριθμό πρωτ. ΣΕΕΔΔ/Φ.6/1275/16-02-2012

⁴² Έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών με αριθμό πρωτ. ΔΠΕ/1140110 ΕΞ 2011/07-10-2011

Στις επόμενες σελίδες παρουσιάζονται τα πεπραγμένα της Οικονομικής Επιθεώρησης για τα έτος 2010, το οποίο είναι το τελευταίο έτος με διαθέσιμα στοιχεία στην ιστοσελίδα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης⁴³.

4.1.7 Πεπραγμένα έτους 2010

Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπηρεσιών

Πίνακας εκδοθεισών εντολών και των υποβληθεισών πορισματικών εκθέσεων, διενέργειας προκαταρκτικών ερευνών – Ε.Δ.Ε., λοιπών ερευνών, για παράβαση διοικητικών διαδικασιών, οικονομική διαχείριση, ελέγχου περιουσιακής κατάστασης κ.λπ. έτους 2010.

	Σύνολο	Προκαταρκτικών ερευνών, ΕΔΕ	Ερευνών	Ελέγχου Περιουσιακής Κατάστασης	Προκαταρκτικών ερευνών, ΕΔΕ και ελέγχου ΠΚ	Έρευνας και έλεγχου ΠΚ	Προκαταρκτικής έρευνας ΕΔΕ και επανελέγχου	Έρευνας επανελέγχου
Εκδοθείσες εντολές	778	164	553	10	22	6	2	21
Παραδοθέντα πορίσματα								
Συνολικά	452	98	331	4	12	0	0	7

Πίνακας 1. Εντολές και πορίσματα Οικονομικής Επιθεώρησης έτους 2010

Πηγή: www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

- Σε τριάντα πέντε (35) πορισματικές εκθέσεις Οικονομικών Επιθεωρητών, διενέργειας προκαταρκτικών ερευνών - Ε.Δ.Ε. και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης, καταλογίσθηκαν πειθαρχικά παραπτώματα σε βάρος υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών σε είκοσι μία (21) περιπτώσεις

- Διαπιστώθηκαν επτά (7) περιπτώσεις διάπραξης ποινικών αδικημάτων από υπαλλήλους και επειδή υπήρξαν σοβαρές ενδείξεις τέλεσης αξιόποινων πράξεων από διάφορα πρόσωπα (υπαλλήλους και ιδιώτες) οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διαβίβασαν είκοσι τρεις (23) πορισματικές εκθέσεις (σύμφωνα με το άρθρο 37 του ΚΠΔ) στον

43 "Έτησια Έκθεση 2010" (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

αρμόδιο Εισαγγελέα για την ποινική αξιολόγηση των πράξεων ή παραλείψεων υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών ή και ιδιωτών, οι οποίοι στις συναλλαγές τους με τις Δημόσιες Υπηρεσίες προέβησαν σε αξιόποινες πράξεις (φοροδιαφυγή, πλαστά ή εικονικά φορολογικά στοιχεία, πλαστογραφία εγγράφων κλπ).

- Στα πλαίσια των διενεργηθέντων ελέγχων και ερευνών σε υπηρεσίες του Υπουργείου οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διαπίστωσαν χρηματικά (διαχειριστικά) ελλείμματα και ενέργειες ή παραλείψεις υπαλλήλων που προξένησαν θετική ζημία στο Δημόσιο και φρόντισαν για την αποκατάσταση της ζημίας του Δημοσίου, εκδίδοντας, καταλογιστικές αποφάσεις σε βάρος υπαίτιων υπαλλήλων των Δ.Ο.Υ, συνολικού ποσού δύο εκατομμυρίων εξακοσίων πενήντα τριών χιλιάδων εκατόν ενός ευρώ και είκοσι λεπτών (2.653.101,20 ευρώ).

- Σε δύο (2) περιπτώσεις από τους διενεργηθέντες ελέγχους περιουσιακής κατάστασης σε υπαλλήλους του Υπουργείου, Οικονομικοί Επιθεωρητές, διαπίστωσαν την απόκτηση από τους ελεγχόμενους υπαλλήλους περιουσιακών στοιχείων που δεν δικαιολογούνται από τα εμφανή νόμιμα εισοδήματά τους, αξίας τετρακοσίων ενενήντα πέντε χιλιάδων οκτακοσίων δέκα τριών ευρώ και εννέα λεπτών (495.813,09 ευρώ).

Οι οικείες εκθέσεις διαβιβάστηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με αντίστοιχες προτάσεις (για τις ειδικές κατηγορίες των υπαλλήλων του ΥΠ.Ο. του Νόμου 2343/95) για καταλογισμό σε βάρος των ελεγχθέντων υπαλλήλων χρηματικών ποσών ίσης αξίας με το περιουσιακό όφελος που απέκτησαν μη νόμιμα, εκμεταλλευόμενοι τη θέση τους. Εστάλησαν επίσης, στον αρμόδιο Εισαγγελέα για την ποινική αξιολόγηση των πράξεων των υπαλλήλων και στη αρμόδια Δ/ση Προσωπικού για να κινήσει την περαιτέρω διαδικασία επιβολής πειθαρχικών ποινών.

β. Τακτικές – Έκτακτες Επιθεωρήσεις σε Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών Το έτος 2010 οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διενήργησαν πεντακόσιες εξήντα επτά (567) τακτικές και έκτακτες επιθεωρήσεις σε υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, ως κατωτέρω:

<u>Ελεγχόμενες υπηρεσίες</u>	<u>Αριθμός ελέγχων</u>
Δ.Ο.Υ	256
Πρακτορεία Τραπεζής Ελλάδος που εδρεύουν σε Δ.Ο.Υ	23
Ελεγκτικά Κέντρα	5
ΥΠ.Ε.Ε. (Σ.Δ.Ο.Ε)	11
Κτηματικές Υπηρεσίες του Δημοσίου	46
Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου	38
Υπηρεσίες Τελωνείων	158
Χημικές Υπηρεσίες	30
Σύνολο τακτικών και εκτάκτων επιθεωρήσεων	567

Πίνακας 2. Διενεργηθέντες έλεγχοι Οικονομικής Επιθεώρησης έτους 2010

Πηγή: www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

Οι εκθέσεις των Οικονομικών Επιθεωρητών επεξεργάστηκαν και στη συνέχεια είτε διατυπώθηκαν παρατηρήσεις, είτε δόθηκαν οδηγίες, είτε εκδόθηκαν εντολές για περαιτέρω έρευνα ή Ε.Δ.Ε., είτε τέλος έγιναν προτάσεις στις καθ' ύλην αρμόδιες Διευθύνσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας, για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την επίλυση σοβαρών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι ελεγχόμενες Υπηρεσίες, με σκοπό τη καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία τους.

Υποβλήθηκαν συνολικά 1.019 πορισματικές εκθέσεις. Οι έρευνες έγιναν κατόπιν:

	Αριθμός εκθέσεων	Ποσοστό
Καταγγελίας	188	18,45%
Αυτεπαγγέλτως	754	74,00%
Άλλη αιτία	73	7,16%
ΓΕΔΔ	4	0,39%
Σύνολο	1019	100%

Πίνακας 3. Ποσοστιαία απεικόνιση εκθέσεων Οικονομικής Επιθεώρησης έτους 2010

Πηγή: www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

Διαπιστώθηκαν προβλήματα	
Διαφθοράς	23 περιπτώσεις
Κακοδιοίκησης	2 περιπτώσεις
Οργανωτικά	7 περιπτώσεις
Άλλα	35 περιπτώσεις

Πίνακας 4. Πορίσματα έρευνας Οικονομικής Επιθεώρησης έτους 2010

Πηγή: www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

Τα 452 πορίσματα ερευνών, ΕΔΕ, Ελέγχου Περιουσιακής Κατάστασης κ.λπ. έγιναν κατόπιν :

	Περιπτώσεις	Ποσοστό
Καταγγελίας	188	41,59%
Αυτεπαγγέλτως	187	41,37%
Άλλη αιτία	73	16,15%
ΓΕΔΔ	4	0,39%
Σύνολο	452	100%

Πίνακας 5. Αιτίες διενέργειας ελέγχων από την Οικονομική Επιθεώρηση, έτους 2010

Πηγή: www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

1.2 Σημαντικές υποθέσεις 1. Έρευνα που αφορά εικονικές βεβαιώσεις στον ηλεκτρονικό υπολογιστή, για την έξοδο από τη χώρα φορτηγών με τέσσερα (4) Τ1 του Β΄ Τελωνείου Θεσσαλονίκης, που έπρεπε να εξέλθουν από το Τελωνείο Ευζώνων, με προορισμό τα Σκόπια, ενώ τελικά δύο από αυτά κατελήφθησαν από υπαλλήλους του Σ.Δ.Ο.Ε., πλησίον του Τελωνείου Προμαχώνα. Από την έρευνα αυτή και την Ε.Δ.Ε. που ακολούθησε, θεωρήθηκε πειθαρχικά ελεγκτέος ένας υπάλληλος του Τελωνείου Ευζώνων. Η σχετική έκθεση κοινοποιήθηκε και στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή.

2. Υπόθεση, στα πλαίσια της οποίας εκδόθηκαν ένδεκα (11) αποφάσεις καταλογισμού, σε βάρος Τελωνειακών υπαλλήλων, που υπηρετούσαν στο Δ΄ Τελωνείο Θεσσαλονίκης, για μη σύνομη επιστροφή Φ.Π.Α. Το συνολικό ποσό που καταλογίστηκε, κεφάλαιο και προσαυξήσεις, ανέρχεται σε 1.591.806,64 ευρώ.

3. Αρμόδιο κλιμάκιο της Επιχειρησιακής Διεύθυνσης Ειδικών Υποθέσεων Αθηνών της ΥΠ.Ε.Ε. διενήργησε έλεγχο σε χρηματιστηριακή εταιρεία, συνέταξε και απέστειλε τη σχετική έκθεση ελέγχου στον αρμόδιο για τη φορολογία Προϊστάμενο της Δ.Ο.Υ., ο οποίος με βάση την ως άνω έκθεση ελέγχου, εξέδωσε αποφάσεις επιβολής προστίμου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 5 και 9 του ν. 2523/1997. Μετά την επίδοση της παραπάνω έκθεσης ελέγχου στη χρηματιστηριακή εταιρεία, ο ίδιος αρμόδιος Προϊστάμενος, στις 29/10/07 θεωρώντας ότι παρήλθε η νόμιμη προθεσμία για την κατάθεση προσφυγών, βεβαίωσε το 100% του ύψους των Αποφάσεων Επιβολής Προστίμου. Η χρηματιστηριακή εταιρεία κατέθεσε προσφυγές στις 13/11/2007 και ισχυρίστηκε ότι είναι εμπρόθεσμες. Η Διεύθυνση Ελέγχου, στην οποία είχε απευθύνει σχετικό ερώτημα η αρμόδια Δ.Ο.Υ., απάντησε εγγράφως ότι πράγματι ήταν εμπρόθεσμες οι κατατεθείσες προσφυγές. Κατόπιν τούτου, ο Προϊστάμενος της Δ.Ο.Υ. προέβη στην έκδοση και υπογραφή της απόφασης διαγραφής των βεβαιωθέντων ποσών και στη βεβαίωση του 10% αυτών, όπως προβλέπεται κατόπιν κατάθεσης εμπρόθεσμων προσφυγών. Επισημαίνεται ότι η αρμόδια Δ.Ο.Υ. θα εκτελέσει τη Δικαστική Απόφαση που θα εκδοθεί. Στη συνέχεια, ύστερα από έγγραφο του Γενικού Επιτρόπου Επικρατείας, η Υπηρεσία μας ανέθεσε σε Οικονομικούς Επιθεωρητές τη διενέργεια Προκαταρκτικής Εξέτασης - Ε.Δ.Ε. και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης, προκειμένου να ερευνηθεί το σύννομο των ενεργειών των εμπλεκόμενων υπαλλήλων. Υποβλήθηκε αρμοδίως πορισματική έκθεση, σύμφωνα με την οποία δε διαπιστώθηκαν μη σύννομες ενέργειες από τους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών. Αναμένεται η ολοκλήρωση και υποβολή της σχετικής πορισματικής έκθεσης ελέγχου περιουσιακής κατάστασης.

4. Η ΥΠ.Ε.Ε. (Σ.Δ.Ο.Ε.) διενήργησε ελέγχους και συντάχθηκαν εκθέσεις Κ.Β.Σ. για έκδοση και λήψη (μερικώς) εικονικών φορολογικών στοιχείων για Ένωση Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΕΑΣ) του νομού Σερρών και για μεταποιητικές βιομηχανίες, οι οποίες διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ. των επιχειρήσεων, για την επιβολή των σχετικών προστίμων. Η σχετική έκθεση ελέγχου – πορισματική αναφορά, απεστάλη στην αρμόδια Εισαγγελέα Πρωτοδικών Σερρών, στην Οικονομική Επιθεώρηση Θεσσαλονίκης, στον ΟΠΕΚΕΠΕ, στη Δ/νση Ελέγχου ΥΠ.Ο., στην Κεντρική Υπηρεσία της ΥΠ.Ε.Ε. και στη Δ.Ο.Υ. Νιγρίτας, που κοινοποίησε στην Ε.Α.Σ., την απόφαση επιβολής προστίμου, ύψους 1.365.901,90

ευρώ, κατά της οποίας προσέφυγε η εν λόγω Ένωση και ως εκ τούτου, βεβαιώθηκε το προβλεπόμενο, από τις διατάξεις, ποσοστό επί του προαναφερομένου ποσού. Επίσης εκδικάστηκε αίτηση αναστολής της Ένωσης Αγροτικών Συνεταιρισμών κατά της Δ.Ο.Υ Νιγρίτας, που συζητήθηκε και εκδόθηκε απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Σερρών, η οποία έκανε δεκτή εν όλω την ως άνω αίτηση. Κατά συνέπεια η Δ.Ο.Υ. Νιγρίτας, μέχρι τώρα, νομίμως δεν έχει εισπράξει κανένα ποσό από την προαναφερθείσα Ένωση. Σύμφωνα με νεότερο έγγραφο της Δ/σης Αγροτικής Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σερρών: «στο νομό Σερρών για τη συγκεκριμένη χρονιά 2002 «σημειώθηκαν εξαιρετικές αποδόσεις στην καλλιέργεια της βιομηχανικής τομάτας, που έφτασαν και τα 12.000 – 13.000 κιλά ανά στρέμμα». Ύστερα από τα παραπάνω, η Υπηρεσία εξέδωσε σχετική εντολή διενέργειας έρευνας, σε εκτέλεση της οποίας ο ενταλθείς Οικονομικός Επιθεωρητής, υπέβαλε την πορισματική του έκθεση και σύμφωνα με αυτήν: «δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για να επανελεγχθεί η Ε.Α.Σ., η οποία μπορεί να προσφύγει στα αρμόδια φορολογικά Δικαστήρια και επίσης η μέγιστη στρεμματική απόδοση που δέχτηκε η Επιχειρησιακή Διεύθυνση Ειδικών Υποθέσεων Θεσσαλονίκης της ΥΠ.Ε.Ε. είναι κατά πολύ μεγαλύτερη της μέσης στατιστικής, σύμφωνα με το δείγμα στρεμματικής απόδοσης, στην προσπάθεια της να μην αδικήσει την ελεγχόμενη Ε.Α.Σ.». Στη συνέχεια, η Ε.Α.Σ. επανήλθε στην υπόθεσή της με νέα αίτηση και η Υπηρεσία, ως όφειλε, εξέδωσε νέα εντολή προς άλλον Οικονομικό Επιθεωρητή, σε εκτέλεση της οποίας υποβλήθηκε νέα πορισματική έκθεση. Στην πορισματική αυτή έκθεση αναγράφεται ότι «επειδή η αιτούσα Ένωση δεν προσκόμισε νέα αποδεικτικά στοιχεία αλλά απλά έγγραφα, με γνώμες που δεν βασίζονται σε στοιχεία, θεωρούμε ότι δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για να επανελεγχθεί». Μετά την άσκηση της σχετικής προσφυγής, εκ μέρους της προαναφερθείσας Ένωσης, ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Δικαστηρίου, η υπόθεση πλέον ανήκει στην δικαιοδοσία του εν λόγω Δικαστηρίου και ουσία θα κριθεί από αυτό. Ο Οικονομικός Επιθεωρητής έδωσε τις δέουσες οδηγίες στον Προϊστάμενο της Δ.Ο.Υ. Νιγρίτας για τις περαιτέρω προσήκουσες ενέργειές του.

4.2 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων

Παρότι η πρόβλεψη για λειτουργία της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων στο Υπουργείο Οικονομικών υπήρχε ήδη στο Π.Δ. 156/2001 εντούτοις η λειτουργία αυτή καθυστέρησε για μια ολόκληρη δεκαετία. Με το Ν. 3943/2011 γίνεται η πρώτη θα λέγαμε σοβαρή προσπάθεια να δημιουργηθεί μια υπηρεσία που να ασχολείται αποκλειστικά με την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο Υπουργείο Οικονομικών. Για το λόγο αυτό ξεκίνησε να λειτουργεί η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, ως αυτοτελής Υπηρεσία, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών. Παραρτήματα αυτής ιδρύονται στην Αθήνα αλλά και στη Θεσσαλονίκη.

Είναι αρμόδια για τη συλλογή, επεξεργασία, σύνθεση, ανάλυση, αξιολόγηση και αξιοποίηση των πληροφοριών και στοιχείων, που αφορούν στην εμπλοκή υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων, σε ποινικά και πειθαρχικά αδικήματα, την εξιχνίαση, την πειθαρχική τους δίωξη και την άμεση ενημέρωση των αρμόδιων για την ποινική δίωξη αρχών.

Επίσης ελέγχει τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων⁴⁴.

Με το έγγραφο που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 811 τ. Β' (19.03.2012) ορίστηκε ως ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της Διεύθυνσης η 16^η Απριλίου 2012 για το παράρτημα των Αθηνών και η 16^η Μαΐου 2012 για το παράρτημα της Θεσσαλονίκης.

Όπως προκύπτει από το έγγραφο με αριθμό 1016047/2012 με θέμα "Όργάνωση Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων" ο αριθμός των υπαλλήλων που θα στελεχώσουν το νέο αυτό Σώμα ανέρχεται σε 36, που θεωρείται μικρός αριθμός για τον έλεγχο τόσων χιλιάδων υπαλλήλων.

Ένα ακόμη πρόβλημα που πιστεύουμε πως θα αντιμετωπίσει το νέο Σώμα είναι η έλλειψη εξοικείωσης των Επιθεωρητών με τις νέες τεχνολογίες, το διαδίκτυο και τις εφαρμογές γραφείου. Αυτό θα συμβεί, όπως δείχνει η εμπειρία, λόγω της μεγάλης σχετικά ηλικίας των Επιθεωρητών, η οποία αποτελεί αντίβαρο στην εμπειρία τους στα θέματα του Υπουργείου. Πάντως, η έναρξη λειτουργίας της υπηρεσίας αυτής δημιουργεί προϋποθέσεις ουσιαστικής αντιμετώπισης της διαφθοράς και μένει να δούμε στην πράξη την αποτελεσματικότητάς της στο πέρασμα του χρόνου.

«Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών», Νόμος 3943/2011, άρθρο 5

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ, ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ, ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

5.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα αναφερθούμε στα τεχνικά χαρακτηριστικά της έρευνας που πραγματοποιήσαμε μέσω ερωτηματολογίων που απευθύνθηκαν σε υπαλλήλους της ελληνικής φορολογικής διοίκησης αλλά και μέσω συζητήσεων με εσωτερικούς ελεγκτές του Υπουργείου που είτε υπηρετούν είτε υπηρέτησαν στο σώμα των επιθεωρητών.

5.2 Πληθυσμός και δείγμα

Ο συνολικός αριθμός των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών ανερχόταν κατά το έτος 2009 σε περίπου 26.000 άτομα⁴⁵. Σήμερα υπολογίζεται ότι λόγω της εφαρμοζόμενης «μνημονιακής» πολιτικής υπηρετούν περίπου 30% λιγότεροι υπάλληλοι, δηλαδή περίπου 19.000 άτομα, λόγω καθεστώτος προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (εφεδρεία) καθώς και λόγω αθρών συνταξιοδοτήσεων.

Ο πληθυσμός της έρευνάς μας περιορίστηκε σε 100 εργαζομένους των φορολογικών υπηρεσιών του Νομού Κέρκυρας, δηλαδή στις δύο Δ.Ο.Υ. του νομού, στο Τελωνείο, την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, την Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου καθώς και το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος. Πέραν αυτών απεστάλησαν ερωτηματολόγια σε 28 εργαζόμενους σε οικονομικές υπηρεσίες στην υπόλοιπη Ελλάδα οι οποίοι επιλέχθηκαν μέσα από τις «επαφές» του γράφοντος σε σελίδες κοινωνικής δικτύωσης.

Αρχικά υπήρξε η σκέψη τα ερωτηματολόγια να απευθύνονται σε Οικονομικούς Επιθεωρητές. Η σκέψη όμως αυτή απορρίφθηκε λόγω της αυξημένης υποκειμενικότητας κατά τη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων.

Αντί αυτού προτιμήθηκε η σε βάθος συζήτηση με Οικονομικούς Επιθεωρητές κάποιου από τους οποίους μάλιστα είχαν αποχωρήσει κατά το προηγούμενο έτος από την Υπηρεσία με αποτέλεσμα την αυξημένη αντικειμενικότητα των απαντήσεων,

⁴⁵ "Αριθμός εργαζομένων στο δημόσιο", (2009), <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=269867>

λόγω μη ύπαρξης δεσμών πλέον με τον "εργοδότη". Θεωρούμε πως τα συμπεράσματα που εξήχθησαν είναι εξίσου χρήσιμα με αυτά των τυποποιημένων ερωτηματολογίων ενώ χρησιμοποιήθηκαν και οι ερωτήσεις που είχαν συνταχθεί στο «Ερωτηματολόγιο προς εσωτερικούς ελεγκτές» που επισυνάπτεται στο Παράρτημα της παρούσας.

5.3 Τεχνική δειγματοληψίας

Η τεχνική που χρησιμοποιήθηκε ήταν αυτή της τυχαίας δειγματοληψίας. Ερωτηματολόγια δόθηκαν στην πλειοψηφία σε έντυπη μορφή στους υπηρετούντες υπαλλήλους με πάνω από τρία χρόνια υπηρεσίας, προκειμένου να έχουν σχετικά αποκρυσταλλωμένη άποψη για το σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο Υπουργείο Οικονομικών, όπως επίσης απεστάλησαν και με ηλεκτρονικό τρόπο. Διανεμήθηκαν 128 ερωτηματολόγια σε υπαλλήλους και Διευθυντές από τα οποία απαντήθηκαν 76.

5.4 Στόχος της έρευνας και ερωτηματολόγια

Οι βασικοί στόχοι της έρευνας αναφέρονται στην ανάδειξη της άποψης των εργαζομένων και των ελεγκτών για τη λειτουργία της Επιθεώρησης, στην ανίχνευση των προβλημάτων στη λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών του Υπουργείου σε σχέση με το ρόλο και τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου, στη διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται οι εργαζόμενοι τον εσωτερικό έλεγχο και τον ελεγκτή καθώς τέλος στην άποψη των εμπλεκομένων για την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν οι εσωτερικοί ελεγκτές.

Για τη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων χρησιμοποιήθηκε η πενταβάθμια κλίμακα Likert . Στην κλίμακα αυτού του τύπου ο ερωτώμενος καλείται να εκφράσει τον βαθμό συμφωνίας του ως προς μια άποψη⁴⁶.

Το ερωτηματολόγιο για τους υπαλλήλους χωρίστηκε σε πέντε ενότητες.

Η πρώτη αναφέρεται στο περιβάλλον του ελέγχου, η δεύτερη στην αξιολόγηση των κινδύνων κατά την άσκηση των καθηκόντων των εργαζομένων, η τρίτη στις δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου, η τέταρτη σε θέματα πληροφόρησης και επικοινωνίας ελεγχόμενων και ελεγκτών ενώ η πέμπτη αναφέρεται σε μια σειρά

⁴⁶ "Likert scale", http://en.wikipedia.org/wiki/Likert_scale

γενικών ερωτήσεων οι οποίες δεν μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως ανωτέρω και εξάχθηκαν κυρίως λόγω της σχεδόν δεκαπενταετούς εμπειρίας του γράφοντος σε Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

6.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της διπλωματικής διατριβής όπως προκύπτουν τόσο από την ανασκόπηση ερευνών, από την ανάλυση των απαντήσεων του ερωτηματολογίου αλλά και από την προσωπική εμπειρία του γράφοντος.

6.2 Συμπεράσματα βιβλιογραφικής επισκόπησης

6.2.1 Έννοια εσωτερικού ελέγχου

Όπως αναφέρθηκε στα σχετικά κεφάλαια, ο εσωτερικός έλεγχος έχει ως αντικειμενικό σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία ολόκληρου του οργανισμού, δηλαδή όπως βλέπουμε δεν περιορίζεται σε ένα συγκεκριμένο τμήμα της αλλά καλύπτει όλο το φάσμα λειτουργιών της, μια λειτουργία δηλαδή καθολική και ευρεία. Στην ελληνική φορολογική διοίκηση αντίθετα ο εσωτερικός έλεγχος αναλώνεται σε συντριπτικό ποσοστό στον έλεγχο συμμόρφωσης με τις κείμενες διαταγές αλλά κυρίως στον έλεγχο καταδολίευσης των περιουσιακών του κράτους από τους υπαλλήλους αλλά και τους υπόλογους δημοσίου χρήματος.

Το ανωτέρω συμπέρασμα προέκυψε επίσης και από τις συνεντεύξεις με τους εσωτερικούς ελεγκτές.

6.2.2 Στελέχωση της Οικονομικής Επιθεώρησης

Όπως είδαμε στο σχετικό κεφάλαιο η διαδικασία της στελέχωσης διενεργείται κατόπιν σχετικής προκήρυξης του Υπουργού Οικονομικών, μέσω της οποίας σταθμίζονται κάποια τυπικά προσόντα των υποψηφίων, χωρίς όμως να διενεργούνται εξετάσεις, με αδιάβλητο σύστημα. Επίσης δεν προβλέπεται κάποιου είδους πιστοποίηση των ελεγκτών.

Ακόμη, ο αριθμός των Οικονομικών Επιθεωρητών είναι δυσανάλογος προς το τεράστιο εύρος αρμοδιοτήτων που έχουν επιφορτισθεί καθώς και τον μεγάλο αριθμό υπαλλήλων και υπολόγων που καλούνται να ελέγξουν.

6.2.3 Εκπαίδευση των εσωτερικών ελεγκτών

Η εκπαίδευση που παρέχεται στους ελεγκτές δεν θεωρείται ικανοποιητική δεδομένου ότι δεν είναι υποχρεωτική η παρακολούθηση σχετικών σεμιναρίων από εξειδικευμένο οργανισμό ή η φοίτηση για ικανοποιητικό χρονικό διάστημα σε σχετική σχολή. Το Υπουργείο επαφίεται κυρίως στην εμπειρία των Επιθεωρητών, η οποία όμως τις περισσότερες φορές είναι εξαιρετικά ελλιπής αφενός μεν εξαιτίας της διαφορετικότητας και της πολυπλοκότητας των αντικειμένων που καλούνται να ελέγξουν αλλά και κυρίως εξαιτίας του προβληματικού τρόπου στελέχωσης της Οικονομικής Επιθεώρησης.

6.2.4 Πλάνο ελέγχων

Η διαδικασία επιλογής των υποθέσεων προς έλεγχο δεν στηρίζεται στη διαχείριση κινδύνου αλλά στηρίζεται κυρίως σε καταγγελίες πολιτών όσο και στις τακτικές ετήσιες επιθεωρήσεις. Εξαιτίας αυτών δεν αποκαλύπτονται και αποκαθίστανται οι πηγές δυσλειτουργίας των υπηρεσιών ούτε ανιχνεύονται νέες μορφές παραβατικής συμπεριφοράς υπαλλήλων με αποτέλεσμα εν τέλει την παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας προς τους πολίτες.

6.2.5 Ελεγκτικά πρότυπα

Από τη βιβλιογραφία που μελετήθηκε διαφαίνεται πως οι επικεφαλής της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης γνωρίζουν για τη σημασία των προτύπων παγκοσμίως εντούτοις, οι ίδιοι οι ελεγκτές δεν έχουν σαφή άποψη για αυτά με αποτέλεσμα να μην ακολουθούνται. Αντίθετα, οι εσωτερικοί ελεγκτές του Υπουργείου Οικονομικών φαίνεται να ακολουθούν κάποιες γενικές οδηγίες και τις περισσότερες φορές διενεργούν τους ελέγχους με εμπειρικό τρόπο. Δεν ανιχνεύθηκε σημείο στη βιβλιογραφία που να αναφέρονται έστω τα πρότυπα ελεγκτικής του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών ή κάποια άλλα πρότυπα συγκεκριμένα. Όπου υπάρχει αναφορά σε πρότυπα αυτή είναι γενικόλογη.

Στη βιβλιογραφία ανιχνεύουμε ένα αξιολογικό δείγμα προσπάθειας ακολουθίας προτύπων σε εγχειρίδιο ελέγχου που εκδόθηκε κατά το έτος 2007⁴⁷ αλλά παρόλα

⁴⁷ "Εγχειρίδιο ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου", (2007), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, <http://www.gedd.gr>

αυτά δεν έχει επιβληθεί, συγκεκριμενοποιηθεί ή πλήρως υιοθετηθεί εν τέλει από τους εσωτερικούς ελεγκτές του Υπουργείου, οι οποίοι μάλλον αγνοούν την ύπαρξή του.

Βέβαια δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε πως παρότι εκλείπει το στοιχείο του επιστημονισμού αναφορικά στα ελεγκτικά πρότυπα εντούτοις, κάποια από τα πρότυπα αυτά ακολουθούνται από τους Επιθεωρητές, έστω και αποσπασματικά. Για παράδειγμα τα πρότυπα του κώδικα ηθικής εφαρμόζονται σε μεγάλο βαθμό ενώ δεν ισχύει το ίδιο για τα πρότυπα απόδοσης τα οποία εφαρμόζονται μερικώς.

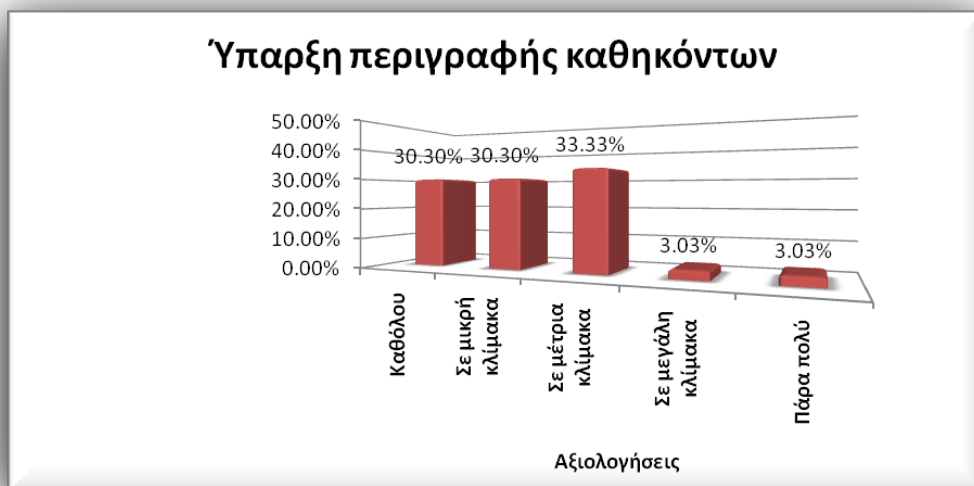
6.3 Συμπεράσματα ανάλυσης ερωτηματολογίων

Προκειμένου η παρούσα εργασία να αποκτήσει ιδιαίτερη πρακτική αξία, κρίνεται σκόπιμο να εστιαστεί η προσοχή και η ανάλυση στις ερωτήσεις που το ποσοστό των αρνητικών απαντήσεων ήταν αρκετά υψηλό σε σχέση με τις απαντήσεις που δόθηκαν στις υπόλοιπες ερωτήσεις.

Για τη δημιουργία των γραφημάτων που απεικονίζονται στις επόμενες σελίδες χρησιμοποιήθηκε το λογιστικό φύλλο Microsoft Excel 2007.

6.3.1 Περιβάλλον ελέγχου

6.3.1.1 Μη επαρκής περιγραφή καθηκόντων



Γράφημα 1. Επαρκής περιγραφή καθηκόντων

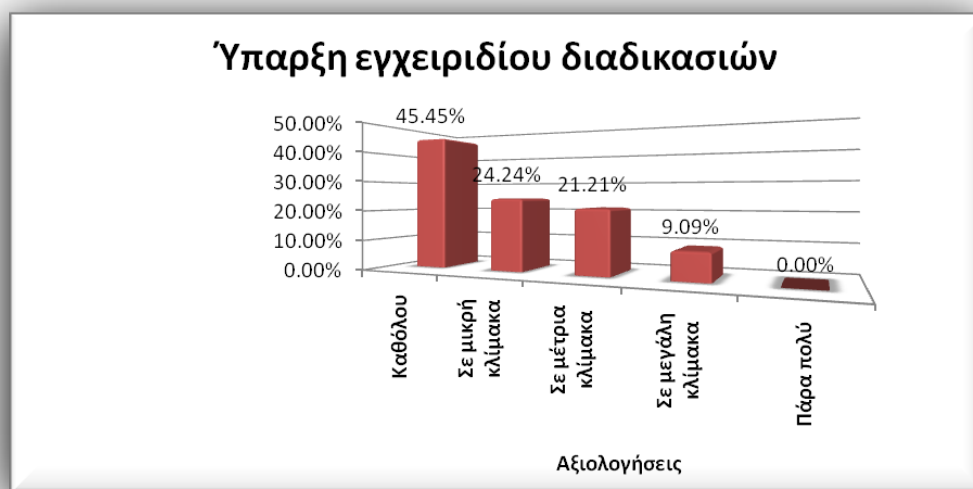
Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας ένα σοβαρότατο μειονέκτημα της λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης, όπως άλλωστε ολόκληρης της ελληνικής κρατικής μηχανής, είναι η έλλειψη επαρκούς περιγραφής των καθηκόντων των υπαλλήλων.

Εξαιτίας αυτού τόσο η άσκηση των καθηκόντων των υπαλλήλων όσο και των επιθεωρητών δυσχεραίνεται σε μεγάλο βαθμό. Είναι λοιπόν φυσικό να παρατηρούνται παραλείψεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων από την πλευρά των υπαλλήλων και επακόλουθα να υπάρχει μια σχετική ελαστικότητα στην άσκηση των

καθηκόντων των Επιθεωρητών, λαμβάνοντας υπ' όψιν οι τελευταίοι την ιδιομορφία αυτή.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ο κανονισμός λειτουργίας των Δ.Ο.Υ. έχει θεσπισθεί με το Προεδρικό Διάταγμα 16/1989 και έκτοτε δεν έχει μεταβληθεί, παρά μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις. Ο βασικός κορμός του απέχει παρασάγγας από τις σύγχρονες συνθήκες και κυρίως αυτές του οικονομικού και φορολογικού περιβάλλοντος.

6.3.1.2 Εγχειρίδιο διαδικασιών

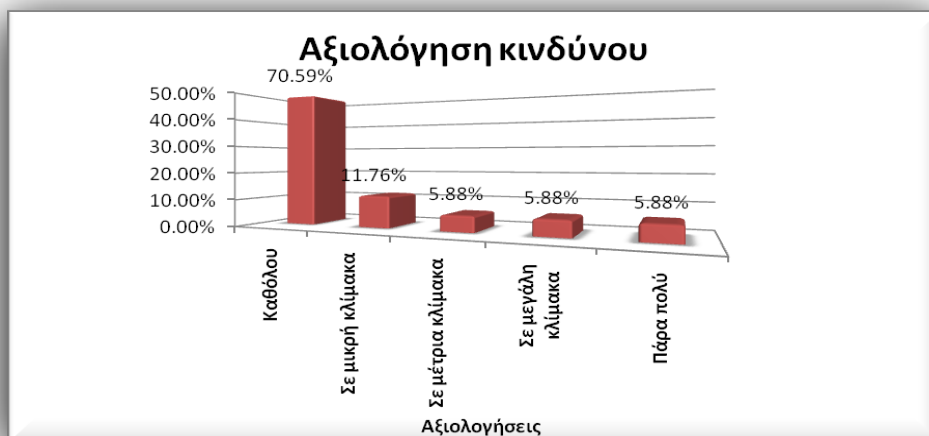


Γράφημα 2. Ύπαρξη εγχειριδίου διαδικασιών

Σε συνέχεια του αμέσως προηγούμενου συμπεράσματος και σε πλήρη συνάφεια με αυτό στις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών δεν υφίσταται εγχειρίδιο διαδικασιών. Η νομοθεσία ανέρχεται σε δεκάδες χιλιάδες σελίδων, αλληλεπικαλυπτόμενη και αντικρουόμενη τις περισσότερες φορές. Πέραν της νομοθεσίας, μια τεράστια νομολογία με αποφάσεις δικαστηρίων που πολύ συχνά καταργεί η μία την άλλη δημιουργούν συνθήκες χαοτικής λειτουργίας των υπηρεσιών με επακόλουθο την πλημμελή διενέργεια των ελέγχων από τους Επιθεωρητές.

6.3.2 Αξιολόγηση κινδύνου

6.3.2.1 Αξιολόγηση και αντιστοιχία κινδύνων και ελέγχου



Γράφημα 3. Αξιολόγηση κινδύνου



Γράφημα 4. Αντιστοιχία ελέγχων και κινδύνου

Η έρευνα κατέδειξε ότι σε μεγάλο βαθμό δεν υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία με την οποία να αξιολογούνται οι κίνδυνοι κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας από τους υπαλλήλους. Η έλλειψη αυτή δημιουργεί επίσης σοβαρές δυσλειτουργίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τόσο των υπαλλήλων όσο και των εσωτερικών ελεγκτών.

6.3.2.2 Διενέργεια έκτακτων ελέγχων



Γράφημα 5. Διενέργεια έκτακτων ελέγχων

Στο ανωτέρω γράφημα οι αρνητικές απαντήσεις («καθόλου» και «σε μικρή κλίμακα») ανέρχονται σε ποσοστό σχεδόν 80% και καταδεικνύει πως δεν διενεργούνται ουσιαστικά έκτακτοι έλεγχοι από τους επιθεωρητές. Οι έλεγχοι που διενεργούνται είναι κυρίως οι ετήσιοι διαχειριστικοί έλεγχοι, προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη χρηματικών ή άλλων ελλειμάτων στις οικονομικές και λοιπές διαχειρίσεις των υπηρεσιών, έλεγχοι υποβολής στατιστικών στοιχείων κυρίες προγραμματισμένα.

Ο τεράστιος φόρτος εργασίας των επιθεωρητών, η έλλειψη κονδυλίων στον προϋπολογισμό της Επιθεώρησης αλλά και η μη σωστή αξιολόγηση της σπουδαιότητας των έκτακτων ελέγχων είναι, όπως προέκυψε και από τις συνεντεύξεις με τους Επιθεωρητές, οι δύο κύριες αιτίες της μη διενέργειας έκτακτων ελέγχων.

6.3.2.3 Ρεαλιστικότητα στόχων

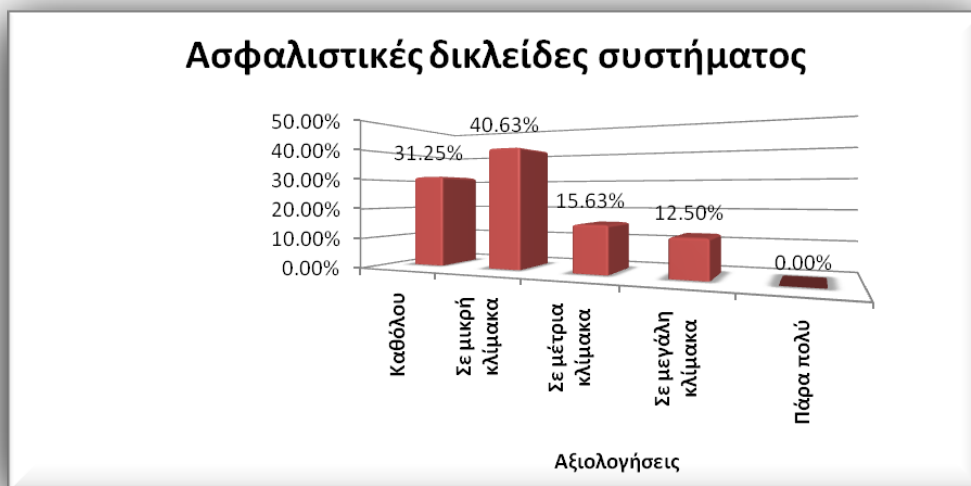


Γράφημα 6. Ρεαλιστικότητα στόχων

Σύμφωνα με τις απαντήσεις των υπαλλήλων οι στόχοι που τίθενται από τη Διοίκηση, όταν τίθενται, μάλλον πάσχουν από έλλειψη ρεαλιστικότητας. Οι αρνητικές απαντήσεις ανέρχονται σε 61%. Θεωρούμε πως οι φορολογικοί στόχοι αντικατοπτρίζουν με τη σειρά τους τη μη ρεαλιστικότητα στους προϋπολογισμούς της Κυβέρνησης η οποία, όπως είναι φυσικό, μεταφέρεται στους στόχους των οικονομικών υπηρεσιών. Στα τελευταία χρόνια σε κανένα προϋπολογισμό δεν επετεύχθησαν οι στόχοι που το ίδιο το Υπουργείο έθεσε. Άλλωστε η ύπαρξη της Τρόικας και του Μνημονίου το επιβεβαιώνουν στο έπακρο.

6.3.3 Δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου

6.3.3.1 Ύπαρξη ασφαλιστικών δικλίδων συστήματος

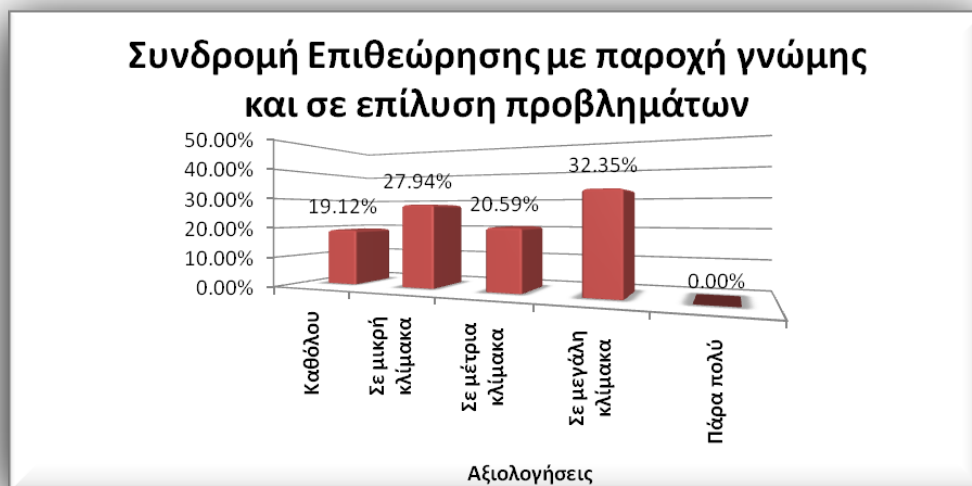


Γράφημα 7. Ύπαρξη ασφαλιστικών δικλίδων του συστήματος

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι οι ίδιοι οι εργαζόμενοι ομολογούν ότι το σύστημα δεν διαθέτει ασφαλιστικές δικλίδες που να αποτρέπουν τις παράνομες συναλλαγές, το σύστημα δηλαδή είναι δηλαδή διάτρητο. Η διαπίστωση αυτή είναι εξαιρετικά σημαντική πιστεύουμε και καταδεικνύει το μέγεθος της προβληματικής κατά την άσκηση των καθηκόντων κυρίως των επιθεωρητών, των οποίων το πεδίο ελέγχου είναι μεγεθυμένο.

6.3.4 Πληροφόρηση και επικοινωνία

6.3.4.1 Συνδρομή της Επιθεώρησης για την παροχή γνώμης και την επίλυση προβλημάτων



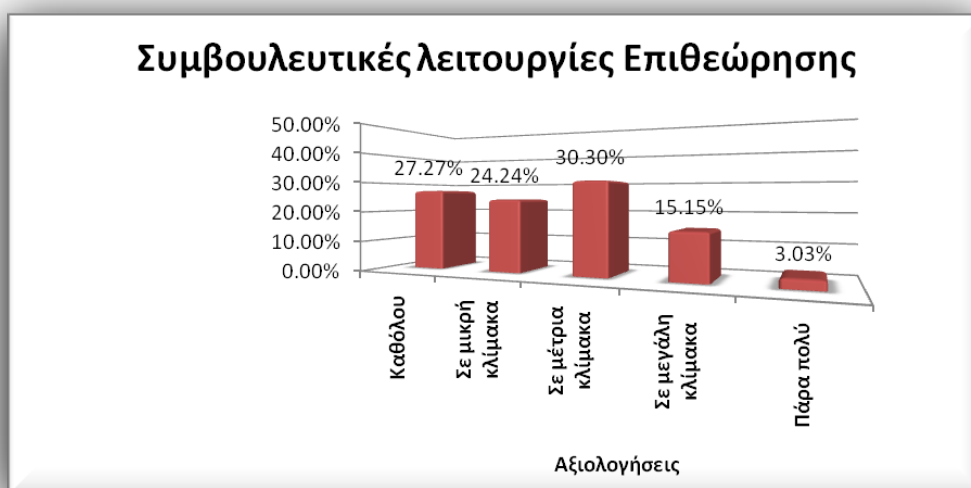
Γράφημα 8. Συνδρομή Επιθεώρησης για την επίλυση προβλημάτων

Στο ανωτέρω γράφημα έχουν συνυπολογισθεί οι απαντήσεις στις ερωτήσεις 4 και 5 της ενότητας «Πληροφόρηση και επικοινωνία» λόγω της μεγάλης συνάφειας των δύο αυτών ερωτήσεων αλλά και των συναφών απαντήσεων που δόθηκαν. Καταδεικνύεται ότι ο ρόλος της Επιθεώρησης δεν είναι συμβουλευτικός, κατά το μεγαλύτερο μέρος του. Ένα μέτριο μόνο ποσοστό των υπαλλήλων θεωρεί ότι οι Επιθεωρητές συμβάλλουν στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω των συμβουλών τους.

6.3.5 Λειτουργία της Επιθεώρησης

Στην τελευταία ενότητα του ερωτηματολογίου θεωρούμε πως τέθηκαν οι ερωτήσεις οι οποίες «θέτουν τον δάκτυλο επί τον τύπον των ήλων». Αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι οι περισσότερες απαντήσεις στις ερωτήσεις της ενότητας αυτής ήταν κυρίως αρνητικές.

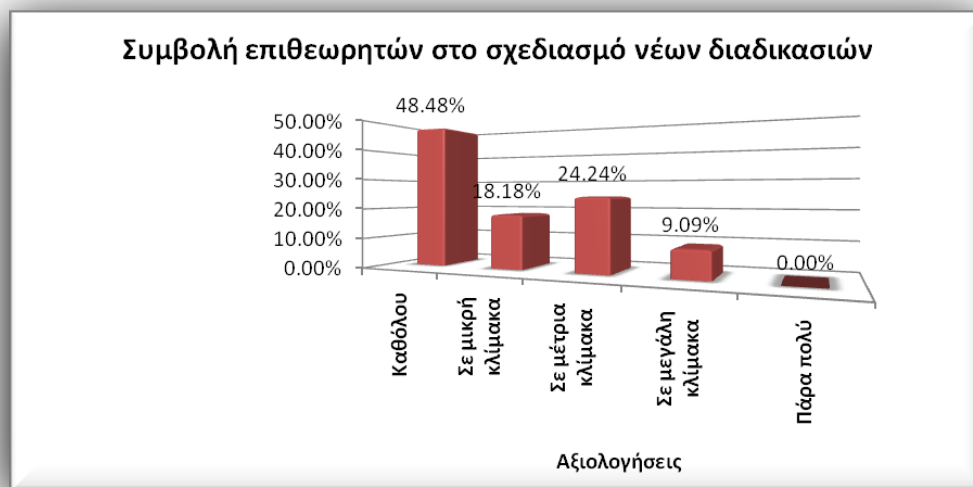
6.3.5.1 Συμβουλευτικές λειτουργίες της Επιθεώρησης



Γράφημα 9. Συμβουλευτικές λειτουργίες Επιθεώρησης

Η λειτουργία αυτή, όπως αναφέρθηκε στο σχετικό κεφάλαιο της βιβλιογραφικής επισκόπησης, θεωρείται μη ελεγκτική αλλά όμως θεωρείται ότι είναι αρκετά σημαντική δεδομένου ότι προσθέτει αξία σε ένα οργανισμό. Στην έρευνά μας όμως η πλειοψηφία των υπαλλήλων απάντησε ότι ο Επιθεωρητής δεν λειτουργεί ως συνεργάτης και σύμβουλός τους.

6.3.5.2 Συμβολή των επιθεωρητών στο σχεδιασμό νέων διαδικασιών



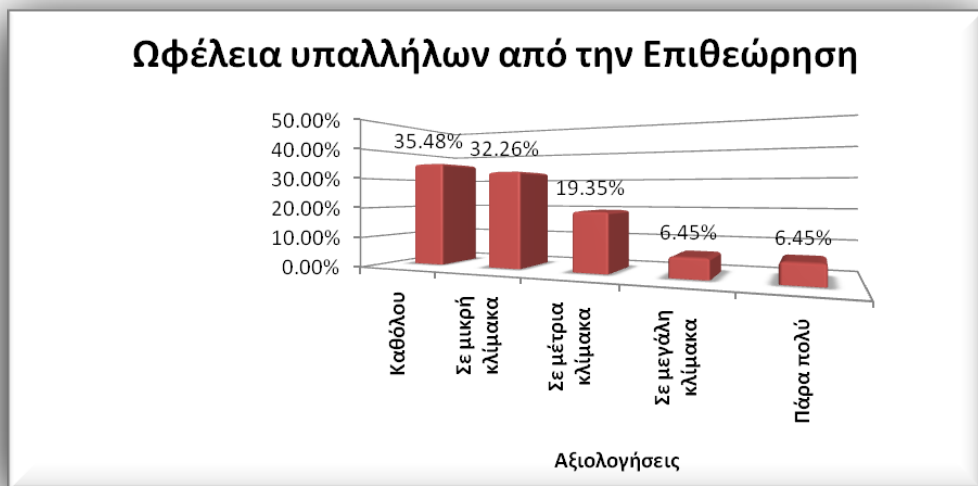
Γράφημα 10. Συμβολή Επιθεωρητών σε νέες διαδικασίες

Επίσης, στην ερώτηση αν ο Επιθεωρητής συμβάλλει με τις γνώσεις του στο σχεδιασμό ή ανασχεδιασμό των εσωτερικών διαδικασιών, οι απαντήσεις ήταν συντριπτικά αρνητικές. Το 64% των ερωτηθέντων απάντησε ότι η Επιθεώρηση δεν επιτελεί τέτοιο ρόλο, αντίθετα με τα όσα προτείνουν οι διεθνείς ελεγκτικοί οργανισμοί. Δεν είναι λοιπόν παράξενο που η ελληνική φορολογική διοίκηση χαρακτηρίζεται παρωχημένη, με διαδικασίες ανατολικοευρωπαϊκού ή και αφρικανικού τύπου, αφού οι κύριοι επιφορτισμένοι με τον εσωτερικό έλεγχο απουσιάζουν από τους σχεδιασμούς των νέων διαδικασιών.

6.3.5.3 Ωφέλεια των πολιτών και των υπαλλήλων από τη λειτουργία της Επιθεώρησης



Γράφημα 11. Ωφέλεια πολιτών από την Επιθεώρηση



Γράφημα 12. Ωφέλεια υπαλλήλων από την Επιθεώρηση

Παραπλήσια είναι και τα ευρήματα αναφορικά στην ερώτηση περί της ωφέλειας που προκύπτει από τη λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης, τόσο για τους πολίτες όσο και για τους εργαζόμενους, αφού και σε αυτή την περίπτωση οι

αρνητικές γνώμες υπερίσχυσαν των θετικών. Είναι γνωστό ότι πολλές φορές η ψυχολογία έχει σημαίνοντα ρόλο στη συμπεριφορά μας, στον τρόπο που δρούμε, σκεφτόμαστε, ζούμε. Η άποψη των υπαλλήλων για τη λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης αποτυπώνεται γλαφυρά στα δύο ανωτέρω γραφήματα. Η πλειοψηφία των υπαλλήλων θεωρεί πως εν τέλει η λειτουργία της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών δεν είναι ωφέλιμη για το υς πο λίτες αλλά και το υς υπαλλήλους με τα ποσοστά αρνητικής γνώμης να υπερβαίνουν το 70%.

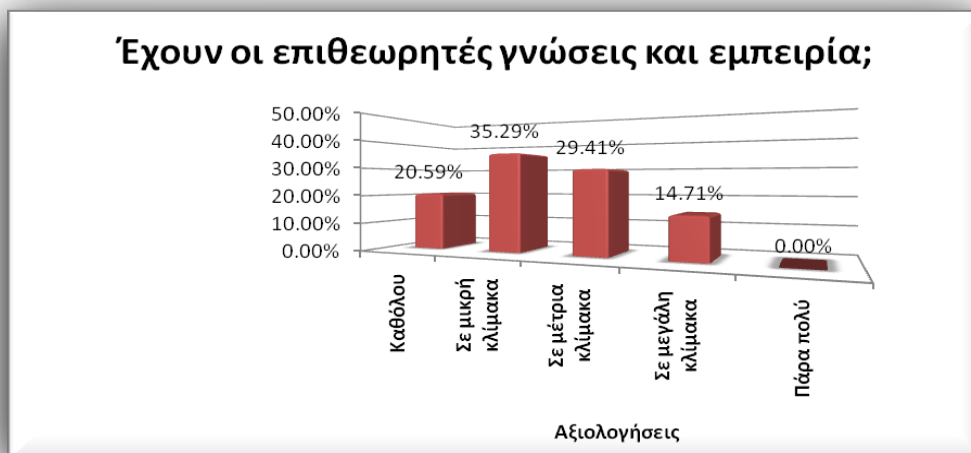
6.3.5.4 Άσκηση ουσιαστικού ελέγχου



Γράφημα 13. Άσκηση ουσιαστικού ελέγχου

Οι υπάλληλοι θεωρούν επίσης πως οι επιθεωρητές σε μεγάλο βαθμό δεν ασκούν ουσιαστικό έλεγχο και αναλώνονται σε ελέγχους ήσσονος σημασίας. Αυτό επιβεβαιώνεται τόσο από τους ίδιους τους επιθεωρητές όσο και από διεθνείς έρευνες που αναφέρονται στη χώρα μας και που θα παρουσιαστούν στην ενότητα με τις προτάσεις μας.

6.3.5.5 Γνώσεις και εμπειρία των ελεγκτών



Γράφημα 14. Γνώσεις και εμπειρία Επιθεωρητών

Οι εργαζόμενοι απάντησαν πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές μάλλον δεν έχουν τις απαιτούμενες γνώσεις και την εμπειρία για να ασκήσουν επαρκώς τα καθήκοντά τους. Όπως έχουμε αναφέρει στο κεφάλαιο για τη στελέχωση της Επιθεώρησης αυτό είναι αποτέλεσμα του προβληματικού τρόπου στελέχωσης της Επιθεώρησης ο οποίος γίνεται χωρίς εξετάσεις.

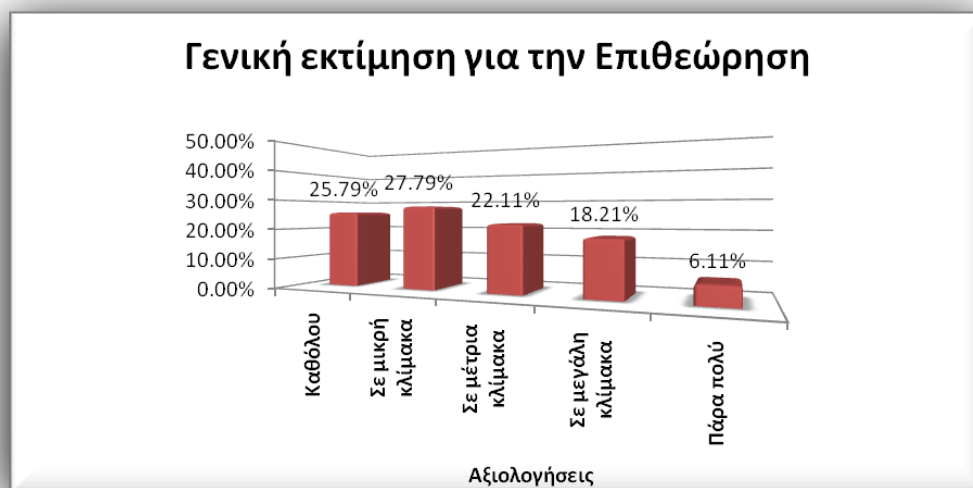
6.3.5.6 Συχνότητα ελέγχου



Γράφημα 15. Συχνότητα διενέργειας ελέγχων

Στο διάγραμμα βλέπουμε πως η πλειοψηφία των υπαλλήλων απάντησε πως δεν έχει ελεγχθεί στο παρελθόν από Επιθεωρητή είτε έχει ελεγχθεί σε μικρή έως μέτρια κλίμακα. Τα αποτελέσματα αυτά δείχνουν επίσης πως η λειτουργία της Επιθεώρησης δεν είναι αυτή που θα περιμέναμε. Η έλλειψη ελέγχου δημιουργεί, μεταξύ άλλων, συνθήκες μείωσης της αποδοτικότητας και αύξησης της παραβατικής συμπεριφοράς αφού ο εργαζόμενος δεν αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο να ελεγχθεί για τις πράξεις του.

6.3.5.7 Γενική εκτίμηση



Γράφημα 16. Γενική εκτίμηση για την Επιθεώρηση

Σε αυτό το γράφημα αθροίστηκαν οι γνώμες όλων των απαντήσεων του ερωτηματολογίου, προκειμένου να δημιουργηθεί μια σωρευτική εικόνα των αξιολογήσεων των υπαλλήλων.

Το αποτέλεσμα είναι μάλλον αποκαρδιωτικό. Οι αρνητικές γνώμες ανέρχονται στο 53% ενώ οι θετικές μόλις στο 24%.

6.4 Συμπεράσματα συζητήσεων-συνεντεύξεων

Από τις συζητήσεις που έγιναν με Επιθεωρητές του Υπουργείου αντλήθηκαν κάποια πολύ χρήσιμα συμπεράσματα τα οποία δεν απέχουν από αυτά που αντλήθηκαν από τα ερωτηματολόγια προς τους υπαλλήλους.

Οι ελεγκτές θεωρούν πως η Οικονομική Επιθεώρηση δεν λειτουργεί στο μέγιστο των δυνατοτήτων της και κύρια αιτία αυτού είναι ο τεράστιος φόρτος εργασίας, σε σχέση με το μέγεθος, το είδος και τη φύση των υπό έλεγχο υποθέσεων.

Θεωρούν ότι η υπηρεσία θα πρέπει να στελεχωθεί με επιπλέον ειδικότητες ελεγκτών που στις αποκλειστικές τους αρμοδιότητες θα είναι ο έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Σχολαζουσών Κληρονομιών, των Εθνικών Κληροδοτημάτων κλπ.

Πιστεύουν και αυτοί ότι ο τρόπος στελέχωσης είναι ελλιπής αφού παρατηρείται πολλές φορές το φαινόμενο να προσλαμβάνονται Επιθεωρητές με άγνοια του αντικειμένου.

Ακόμη, κάποιοι από τους Επιθεωρητές θεωρούν ότι το λεγόμενο «μέσον» χρησιμοποιείται σε κάποιες περιπτώσεις για την πρόσληψη Επιθεωρητών.

Αποδίδουν την μη επαρκή διενέργεια έκτακτων ελέγχων στην περικοπή των κονδυλίων για τη μετακίνηση των ελεγκτών στις κατά τόπους υπηρεσίες, στην έλλειψη προσωπικού καθώς και στη μη ορθή εκτίμηση από πλευράς ηγεσίας της σπουδαιότητας των ελέγχων αυτών.

Επίσης, η πολυδαίδαλη νομοθεσία σε συνδυασμό με την μη στόχευση και τη μη αξιολόγηση του κινδύνου είναι σημαντικοί παράγοντες δυσλειτουργίας της υπηρεσίας της Οικονομικής Επιθεώρησης.

Επίσης, υποστηρίζουν ότι δεν υφίσταται πρόβλεψη δειγματοληπτικού επανελέγχου των υποθέσεων που οι ίδιοι ελέγχουν.

Οι Επιθεωρητές δεν είναι εφοδιασμένοι με εξειδικευμένο λογισμικό, το οποίο θα είναι αρωγός στο έργο τους. Αντίθετα, το λογισμικό που χρησιμοποιούν είναι απαρχαιωμένο μιας και δημιουργήθηκε κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Πολλές φορές μάλιστα παρατηρείται το φαινόμενο να αποστέλλουν στις υπηρεσίες αιτήματα παροχής στοιχείων, οι υπηρεσίες να αποστέλλουν τα αιτήματα αυτά στη Γ.Γ.Π.Σ. και όταν τα αιτήματα ικανοποιηθούν τότε τα επιστρέφουν οι υπηρεσίες στους αρμόδιους επιθεωρητές.

Επίσης, δεν υφίσταται, έστω και σε εμβρυακό στάδιο, αυτοματοποιημένο σύστημα ελέγχου και οι έλεγχοι διενεργούνται με ξεπερασμένους, χειρόγραφους τρόπους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Θεωρούμε εκ των ων ουκ άνευ ως απαραίτητο κεφάλαιο της παρούσας προσπάθειας, την ύπαρξη χωριστού κεφαλαίου με τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων οι οποίες θα αποσταλούν προς την υπηρεσιακή και πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών αλλά και προς τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, έτσι ώστε η παρούσα να προσθέσει ένα μικρό λιθαράκι στην προσπάθεια βελτίωσης την ελληνικής φορολογικής διοίκησης.

Η προσωπική βέβαια άποψη του γράφοντος είναι πως η εργασία πιθανώς θα φυλλομετρηθεί από κάποιον υπάλληλο του Υπουργείου, ο οποίος τυχαία βρέθηκε στη θέση που βρέθηκε και θα καταλήξει σε κάποιο κάδο ανακύκλωσης χαρτιού, ή σε κάποιο ράφι στην καλύτερη των περιπτώσεων, όπως βρέθηκαν και πολλές άλλες προτάσεις συναδέλφων που κατά καιρούς έχουν αποσταλεί.

7.1 Ελεγκτικά πρότυπα

Η υιοθέτηση των ελεγκτικών προτύπων από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, όπως προτείνονται από τους διάφορους οργανισμούς και ενώσεις ελεγκτών ανά τον κόσμο, θα έχει ουσιαστικά αποτελέσματα αφού θα βελτιώσει σημαντικά την αποδοτικότητα της Οικονομικής Επιθεώρησης, θα βελτιώσει την κατάταξη της χώρας στις λίστες των χωρών με την φαινόμενα διαφθοράς, θα συμβάλει στην βελτίωση της διεθνούς εικόνας και αξιοπιστίας της χώρας αλλά και θα αποτελέσει διάλογο μεταξύ της Ελληνικής Φορολογικής Διοίκησης και των διαφόρων διεθνών οργανισμών βοηθώντας στη μεταφορά τεχνογνωσίας αναφορικά στον εσωτερικό έλεγχο.

7.2 Στελέχωση, εκπαίδευση, επιμόρφωση

Η στελέχωση της Οικονομικής Επιθεώρησης αλλά και της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων ακολουθεί, με μικρές αλλαγές, μια μακρόχρονη παράδοση στην επιλογή του προσωπικού η οποία εστιάζει όχι στις απαιτήσεις του σήμερα αλλά σε συνθήκες του χτες.

Στην Ολλανδία για παράδειγμα το τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα στελεχώνεται κυρίως με πτυχιούχους MBA, Δημόσιας Διοίκησης,

Οικονομολόγους και Ειδικούς Πληροφορικής. Στην Αγγλία είναι υποχρεωτική η πιστοποίηση των εσωτερικών ελεγκτών⁴⁸. Σε εμάς αντίθετα δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις για τις οποίες υπάρχουν υποψίες μη αξιοκρατικής επιλογής στελεχών, κάτι που επιβεβαιώνεται από την βιβλιογραφική έρευνα σε συνδυασμό με τις απαντήσεις υπαλλήλων και Επιθεωρητών.

Συνεπώς είναι πιστεύουμε επιβεβλημένη η αλλαγή στον τρόπο στελέχωσης της Οικονομικής Επιθεώρησης και της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων δεδομένου ότι η ποιότητα του προσωπικού αυτών είναι ένας από τους θεμέλιους λίθους της επιτυχίας.

Ακριβώς τα ίδια συμπεράσματα αναφέρονται και στην έκθεση που δημοσίευσε το Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης του Βελγίου, το οποίο αναφέρει την προσέλκυση ποιοτικού προσωπικού, ως ένα από τα κυριότερα κλειδιά επιτυχίας του εσωτερικού ελέγχου⁴⁹.

Επιπλέον, θεωρείται απαραίτητη η στελέχωση της υπηρεσίας αυτής, με περαιτέρω εξειδίκευση των Επιθεωρητών, με ειδικότητες αναλόγως των υπηρεσιών που καλούνται να εποπτεύσουν-ελέγξουν. Είναι παράδοξο το γεγονός ότι σήμερα επιθεωρητές του κλάδου των Εφοριακών ή των Τελωνειακών καλούνται να ελέγξουν Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή αντικείμενα που αναφέρονται σε Εθνικά Κληροδοτήματα, για τα οποία η νομοθεσία που ισχύει και ο τρόπος λειτουργίας τους είναι ξένος προς τις γνώσεις του κλάδου που υπηρέτησαν και επιπλέον καλύπτονται από μια ατέλειωτη νομοθεσία.

Αναφορικά στην επιμόρφωση, αυτή θα πρέπει να είναι συνεχής, πολυποίκιλη και διαρκώς εξελισσόμενη ώστε οι ελεγκτές να είναι σε θέση να παρακολουθούν τις καθημερινές αλλαγές της νομοθεσίας, τις νέες εστίες διαφθοράς αλλά και τις αλλαγές που επιφέρει καθημερινά η τεχνολογία με τους φρενήρεις ρυθμούς της.

Επίσης, ο αριθμός των ελεγκτών που απασχολούνται στην Οικονομική Επιθεώρηση είναι ανεπαρκής για το μέγεθος του αντικειμένου. Στις Περιφερειακές

⁴⁸ **Sterck M. and Bouckaert G.**, (2006) "International audit trends in the public sector", <http://www.theiia.org/intAuditor/feature-articles/2006/august/international-audit-trends-in-the-public-sector/>, p. 4

⁴⁹ **Sterck M. and Bouckaert G.**, (2006) "International audit trends in the public sector", <http://www.theiia.org/intAuditor/feature-articles/2006/august/international-audit-trends-in-the-public-sector/>, p. 4

Διευθύνσεις αλλά και τις Κεντρικές απασχολούνται 294 Επιθεωρητές οι οποίοι σε ετήσια βάση διενεργούν περίπου 570 ελέγχους, όχι μόνο στις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών αλλά σε όλους τους τομείς ευθύνης τους. Αναλογιζόμενοι τον αριθμό των υπαλλήλων του Υπουργείου, τις Υπηρεσίες του αλλά και την πλειάδα υπηρεσιών και οργανισμών εκτός Υπουργείου που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Οικονομικής Επιθεώρησης, καταλαβαίνουμε ότι το δείγμα που ελέγχεται είναι ασήμαντο. Συνεπώς θεωρούμε ότι η Οικονομική Επιθεώρηση θα πρέπει να πολλαπλασιάσει τη δύναμή της σε προσωπικό. Το δημοσιονομικό κόστος πιστεύουμε πως είναι ασήμαντο συγκρινόμενο με την ωφέλεια που θα προκύψει από την αύξηση των ελέγχων.

Επιπλέον, ένα ακόμη θέμα το οποίο πρέπει να επανεξετάσει η ηγεσία του Υπουργείου είναι αυτό της εντοπιότητας. Ενώ μερικές δεκαετίες πριν ο Επιθεωρητής δεν μπορούσε να εργάζεται σε υπηρεσία πλησίον του τόπου συμφερόντων του, κάποια στιγμή η διάταξη αυτή καταργήθηκε. Πιστεύουμε πως το γεγονός αυτό επιδρά αρνητικά στην άσκηση των καθηκόντων των ελεγκτών με αντικειμενικότητα. Για το λόγο αυτό άλλωστε υπήρχε η σχετική πρό βλεψη που υ συμβάδιζε με τα γενικώς παραδεκτά πρότυπα περί ανεξαρτησίας των ελεγκτών.

7.3 Λογισμικό και νέες τεχνολογίες

Ένα ακόμη τρωτό σημείο είναι η μη ύπαρξη σύγχρονου λογισμικού για τη διενέργεια των ελέγχων με αποτέλεσμα τα μέσα που χρησιμοποιούνται να είναι παρωχημένα με αρνητικό αντίκτυπο στην αποδοτικότητα των ελεγκτών.

Επίσης, στις περιφερειακές διευθύνσεις της Επιθεώρησης δεν απασχολούνται υπάλληλοι με ειδικότητα «πληροφορικής» ενώ και οι Επιθεωρητές, λόγω της μεγάλης σχετικά ηλικίας, δεν είναι άριστοι γνώστες των νέων τεχνολογιών.

7.4 Εξωτερικός έλεγχος

Από την βιβλιογραφική επισκόπηση αλλά και από τις συνεντεύξεις με τους Επιθεωρητές εξάγεται το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει πρό βλεψη για ύπαρξη διαδικασιών επανελέγχου των Επιθεωρητών από άλλους αντίστοιχους ή από ανεξάρτητους οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες του

εξωτερικού. Συνεπώς θεωρούμε ότι θα πρέπει να θεσπισθούν ανάλογες διαδικασίες, κάτι που θα βελτιώσει την ποιότητα των υπηρεσιών.

Στην ελληνική πραγματικότητα το ρόλο του εξωτερικού ελεγκτή ασκεί ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, όχι όμως με τη μορφή που υπάρχει σε άλλες χώρες αλλά με τη συλλογή στο χεῖρον και με την παροχή συμβουλών, οδηγιών, τη σύνταξη εγχειριδίων κλπ.

7.5 Διαχείριση κινδύνου

Αποτελεί σχεδόν άγνωστο τόπο για την Οικονομική Επιθεώρηση αλλά και την ελληνική πραγματικότητα γενικά, η έννοια της αξιολόγησης/διαχείρισης κινδύνου. Αντί αυτής ανιχνεύουμε τυποποιημένες και παγιωμένες διαδικασίες περασμένων δεκαετιών για την κατάρτιση των πλάνων ελέγχου οι οποίες εστιάζουν σε σταθερές, συγκεκριμένες διαδικασίες και λειτουργίες προς έλεγχο. Μόλις το περασμένο έτος αρχίζει να ακούγεται δειλά η έννοια της διαχείρισης κινδύνου (risk management) στην ελληνική φορολογική διοίκηση, στον τομέα της επιλογής υποθέσεων φορολογούμενων προς έλεγχο. Θεωρούμε ότι πρέπει να είναι μια από τις κύριες προτεραιότητες το επόμενο διάστημα προκειμένου η αποδοτικότητα των υπηρεσιών της Επιθεώρησης να βελτιωθεί.

7.6 Προϋπολογισμός λειτουργίας

Με την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου⁵⁰, οι αμοιβές των Οικονομικών Επιθεωρητών «ισοπεδώθηκαν» και έφτασαν σε επίπεδα κατώτερα ακόμη και των υπαλλήλων που ελέγχουν, δηλαδή των Διευθυντών των διαφόρων υπηρεσιακών μονάδων, ακόμη και των Τμηματάρχων. Αυτό έχει θεωρούμε αρνητική επίδραση στην αποδοτικότητα των ελεγκτών και πιστεύουμε πως πρέπει να υπάρξει μια ικανοποιητική βελτίωση στις αποδοχές, ώστε να αποτελέσει και κίνητρο προσέλκυσης υπαλλήλων με αυξημένα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα. Όπως υποστηρίζει και η Παγκόσμια Τράπεζα, ο εσωτερικός ελεγκτής του Δημοσίου πρέπει

⁵⁰ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», (2011), Νόμος 4024

να ανήκει στους πιο καλά αμειβόμενους υπαλλήλους και όχι να είναι ένας ακόμη υπάλληλος που περιμένει να συνταξιοδοτηθεί⁵¹.

Ακόμη, λόγω των μη στοχευμένων περικοπών στη λειτουργία του δημοσίου τομέα οι δαπάνες για μετακινήσεις των ελεγκτών έχουν μειωθεί με συνέπεια να έχουν μειωθεί περαιτέρω οι διενεργούμενοι έκτακτοι έλεγχοι με όσα αρνητικά αποτελέσματα επιφέρει η μείωση αυτή.

Θεωρούμε ότι οι περικοπές αυτές πρέπει να αναιρεθούν δεδομένου ότι η ωφέλεια που θα προκύψει θα είναι ασύγκριτα μεγαλύτερη από την ίδια τη δαπάνη.

7.7 Υιοθέτηση συμβουλευτικής νοοτροπίας

Όπως είδαμε στην παρούσα εργασία η Επιθεώρηση δεν ασκεί σε μεγάλο βαθμό το ρόλο της ως σύμβουλος των υπηρεσιών που εποπτεύει. Λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό ως θεσμικός φύλακας της επιφανειακής νομιμότητας, όπως αυτή αποτυπώνεται στα διάφορα ισοζύγια του δημόσιου λογιστικού. Λίγες σχετικά είναι οι φορές που οι εργαζόμενοι στους εποπτευόμενους φορείς ζητούν τη γνώμη του Επιθεωρητή για την επίλυση διαφόρων θεμάτων που ανακύπτουν, όπως και λίγες φορές επίσης ζητείται η συνδρομή του σε θέματα ερμηνείας της νομοθεσίας ή σε θέματα διαδικασιών.

Για τους λόγους αυτούς θα πρέπει να υπάρξουν θεσμικές πρωτοβουλίες ώστε η νοοτροπία αυτή να μεταβληθεί και η Οικονομική Επιθεώρηση να αποτελεί ένα επιπλέον ουσιαστικό πόλο βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών του Υπουργείου.

7.8 Αξιολόγηση των εσωτερικών διαδικασιών

Σε συνέχεια των προηγούμενων, είναι απαραίτητο η λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης να συνδέεται με την αξιολόγηση των διαδικασιών στις εποπτευόμενες υπηρεσίες.

7.9 Τυποποίηση διαδικασιών, ύπαρξη εγχειριδίων

Θεωρούμε πως για να υπάρξει ελπίδα να λειτουργήσει σωστά η ελληνική φορολογική διοίκηση και συνάμα ο εσωτερικός έλεγχος, είναι απαραίτητη η μείωση του γραφειοκρατικού τέρατος που έχει ανδρωθεί μεταπολεμικά, η απλοποίηση και

⁵¹ Nordin Van Gansberghe C., (2005), "Internal Audit, Finding Its Place in Public Finance Management", <http://www.worldbank.org/>

τυποποίηση των διαδικασιών αναφορικά στην άσκηση των καθηκόντων υπαλλήλων και ελεγκτών καθώς και η σύνταξη εγχειριδίων καθηκόντων και ελέγχων.

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει προβεί σε σχετικές εξαγγελίες, οι οποίες έως σήμερα παραμένουν εξαγγελίες⁵².

7.10 Διενέργεια ελέγχων απόδοσης

Είναι θεωρούμε επιβεβλημένο να θεσμοθετηθεί ένα νέο πλαίσιο λειτουργίας της Οικονομικής Επιθεώρησης στο οποίο το κέντρο βάρους να μετατοπισθεί και προς τη διενέργεια ελέγχων απόδοσης των υπηρεσιών, αντί των τυπικών διαχειριστικών ελέγχων του σήμερα. Το ρόλο αυτό έως σήμερα εκτελεί, όχι επιτυχώς, η κεντρική διοίκηση του Υπουργείου. Αυτή ελέγχει μέσω στατιστικών αναλύσεων απόλυτων αριθμών εισπράξεων-εσόδων τη λειτουργία και αποδοτικότητα των οικονομικών υπηρεσιών. Ο στατιστικός αυτός τρόπος όμως δεν λαμβάνει υπ' όψιν του τα ποιοτικά δεδομένα και χαρακτηριστικά λειτουργίας της κάθε υπηρεσίας, όπως τη στελέχωση, τα κατά τόπους μικροοικονομικά δεδομένα, την άσκηση της διοίκησης κλπ. Αντίθετα, η Οικονομική Επιθεώρηση η οποία θα μπορούσε να επιτελέσει αυτό το ρόλο με επιτυχία, ουσιαστικά δεν τον ασκεί.

7.11 Υποβολή προτάσεων

Η δραστηριοποίηση της Επιθεώρησης ως μέρος του συστήματος λειτουργίας των οικονομικών υπηρεσιών, λειτουργώντας παράλληλα ως συνδετικός κρίκος μεταξύ αυτών και των κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου θα αυξήσει κάθετα την αποδοτικότητα των οικονομικών υπηρεσιών κυρίως μέσω της υποβολής των απαραίτητων προτάσεων επί των εφαρμοζόμενων πρακτικών και των υπάρχουσών διαδικασιών, ώστε αυτές να ανασχεδιασθούν ή και να σχεδιασθούν νέες.

Ο εσωτερικός έλεγχος οφείλει να είναι μέρος της διοίκησης ενός οργανισμού αφού γνωρίζει πάρα πολύ καλά τις ιδιαιτερότητες και τον τρόπο λειτουργίας των μονάδων του.

⁵² Υπουργείο Οικονομικών, (2011) ``Στρατηγικό σχέδιο 2011-2015 για την Ελληνική Φορολογική Διοίκηση``

7.12 Προτάσεις Δ.Ν.Τ.

Πολλά από τα ανωτέρω αναφέρονται και σε έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου μια δεκαετία πριν, αναφορικά στον εσωτερικό έλεγχο του δημοσίου τομέα στις αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες. Συγκεκριμένα στην έκθεση αναφέρεται ότι στις αναπτυσσόμενες χώρες ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να βελτιωθεί αναφορικά στην έλλειψη προτύπων, το μη ικανό προσωπικό, τους ελέγχους απόδοσης, την έλλειψη επιμερισμού των εργασιών καθώς και την έλλειψη υποστηρικτικών συστημάτων, βάσεων δεδομένων και τεκμηρίωσης⁵³.

Όπως παρατηρούμε στη χώρα μας υπάρχει διαρκής στασιμότητα στο θέμα του εσωτερικού ελέγχου για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα, κάτι που επιβεβαιώνεται από την έρευνα τη δική μας αλλά και αυτή που μόλις προαναφέρθηκε.

Σύμφωνα με το ΔΝΤ, στις βόρειες και αγγλοσαξονικές χώρες δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους ελέγχους απόδοσης και όχι στους ελέγχους συμμόρφωσης. Στη χώρα μας αντίθετα, η συμμόρφωση αποτελεί το «ευαγγέλιο» λειτουργίας τους συστήματος και ως αποτέλεσμα προκύπτει τελικά η μη συμμόρφωση.

Επίσης, το ΔΝΤ προτείνει να υπάρχει σχετική αποκέντρωση στη λειτουργία της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου αντί της υπερσυγκέντρωσης γύρω από την κεντρική διοίκηση. Προτείνει ακόμη την ίδρυση και λειτουργία Επιτροπής Εσωτερικού Ελέγχου η οποία θα είναι αρμόδια για τη σύνταξη των πλάνων ελέγχου, τη συγκέντρωση στοιχείων, την σύνταξη του κανονισμού λειτουργίας της Επιθεώρησης και για όλα γενικά τα θέματα λειτουργία της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου.

7.13 Προτάσεις Παγκόσμιας Τράπεζας

Η Παγκόσμια Τράπεζα προτείνει, πέρα από κάποιες προτάσεις που αναφέρθηκαν πιο πάνω, την γενικότερη αλλαγή κουλτούρας, την ύπαρξη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού ο οποίος θα είναι τουλάχιστον δεκαετής και κυρίως την εστίαση στο προσωπικό⁵⁴.

Η εστίαση αυτή αποτυπώνεται στις παρακάτω δράσεις:

⁵³ Diamond J. (2002), "The role of Internal Audit in Government financial management : An international perspective", International Monetary Fund, IMF Working Papers, p. 20

⁵⁴ Nordin Van Gansberghe C., (2005), "Internal Audit, Finding Its Place in Public Finance Management", <http://www.worldbank.org>, p. 14

- i. Πιστοποίηση ελεγκτών και επαρκής εκπαίδευση
- ii. Ενδυνάμωση της ομαδικότητας των ελεγκτών
- iii. Παροχή κινήτρων μισθολογικών αλλά κυρίως μη μισθολογικών
- iv. Συμμετοχή σε συνέδρια
- v. Συμμετοχή σε προγράμματα ανταλλαγής ελεγκτών με άλλες χώρες
- vi. Αναγνώριση με εύφημες μνείες, βραβεία, διπλώματα κλπ
- vii. Δυνατότητα ανέλιξης στην ιεραρχία
- viii. Δυνατότητα επιλογής των αποστολών που ανατίθενται
- ix. Υλοποίηση των προτάσεων των εσωτερικών ελεγκτών
- x. Συλλογικές δημοσιεύσεις των ελεγκτών

7.14 Απλοποίηση νομοθεσίας

Όλες οι παραπάνω προτάσεις, προϋποθέτουν μια βασική παραδοχή. Την ύπαρξη απλουστευμένης φορολογικής νομοθεσίας. Δίχως ένα απλό και κατανοητό φορολογικό πλαίσιο κάθε προσπάθεια βελτίωσης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική φορολογική διοίκηση δυστυχώς θα πέφτει στο κενό δεδομένου ότι η αχανής νομοθεσία αποτελεί μια τεράστια «μαύρη τρύπα» που καταπίνει κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εκλογίκευσης ολόκληρης της φορολογικής διοίκησης.

Παρότι η απλοποίηση είναι μία από τις κοινότερες προεκλογικές υποσχέσεις στη χώρα μας, εντούτοις πρέπει να αποτελέσει ένα βασικό στόχο του ελληνικού κράτους, ο οποίος να επιτευχθεί, έστω και μερικά, θα έχει πολλαπλάσια θετικά αποτελέσματα στη λειτουργία όχι μόνο της φορολογικής διοίκησης αλλά του συνόλου του οικονομικού τομέα της χώρας μας.

7.15 Προτάσεις για μελλοντική μελέτη

- i. Σύνταξη σύγχρονων και αναλυτικών εγχειριδίων διενέργειας εσωτερικού ελέγχου.
- ii. Περαιτέρω εξειδίκευση και συγκεκριμενοποίηση των προτάσεων που διατυπώθηκαν στην παρούσα εργασία.
- iii. Μελέτη και σύγκριση των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου του δημόσιου τομέα αναπτυγμένων χωρών της Ευρώπης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Βιβλία

Καζαντζής Χ., (2006), Ελεγκτική και εσωτερικός έλεγχος, εκδόσεις Business plus, Πειραιάς

Κάντζος Κ. και Χονδράκη Α., (2006), Ελεγκτική, Σταμούλη.

Κάρκαλης Ι., (2005), "Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο", Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Μπέσιλα Ελ., (2006), "Ο έλεγχος της διοίκησης", Εκδ. Σάκκουλα, Τόμος ΙΙ,

Τράντα Γ., (1997), "Οι κυβερνητικές πράξεις στο μεταίχμιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος", Α, Σάκκουλας, Αθήνα

Meigs, W. B., Larsen, E. J. και Meigs, R. F., (1984). Ελεγκτική, Μετάφραση Διαμαντόπουλος Θ. και Ταλαρούγκας Ι., εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Περιοδικά

Υπουργείο Οικονομικών, (2001) "Στρατηγικό σχέδιο 2011-2015 για την Ελληνική Φορολογική Διοίκηση"

Ηλεκτρονικές δημοσιεύσεις

"Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης", <http://www.minfin.gr/portal/el/resource/section/GenikhDieythynshOikonomikhsEpithewrhshs>

''Αριθμός εργαζομένων στο δημόσιο'', (2009), <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=269867>

''Εγχειρίδιο ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου'', (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, <http://www.gedd.gr>

''Ετήσια Έκθεση 2010'' (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/85/2010EktheshTelikh.pdf

''Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση κατά της διαφθοράς και της Κακοδιοίκησης'', (2006), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, <http://www.gedd.gr>

''Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης'', Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, <http://www.gedd.gr/index.php?action=mission>

''Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών'', www.hiia.gr

Αποφάσεις και Διαταγές Υπουργών

'' Έναρξη λειτουργίας της Διεύθυνσης Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης'', (2009), Υπουργός Οικονομικών, αριθμός πρωτ.1043500/27-04-2009

«Έναρξη λειτουργίας της Διεύθυνσης Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης», (2009), Υπουργός Οικονομικών, αριθμός πρωτ.1043500/016/ΓΠ/ΦΤΔ/27-04-2009

''Καθορισμός του χρόνου έναρξης λειτουργίας της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών'', (2012), αριθμός πρωτ. 1044950 ΕΞ 15.3.2012

''Οργάνωση Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων'', (2012), Υπουργός Οικονομικών, αριθμό πρωτ. 1016047/2012.

''Πρόσκληση για τη στελέχωση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών'', 2012, Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης, αρ. πρ. 1275/16-02-2012

''Προκήρυξη πλήρωσης, με μετάταξη, ογδόντα οκτώ (88) κενών Οργανικών Θέσεων Οικονομικών Επιθεωρητών'', (2011), Υπουργός Οικονομικών, αρ. πρωτ. 1140110/07-10-2011

Νόμοι και Προεδρικά Διατάγματα

''Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών'', Νόμος 3943/2011

''Περί Κανονισμού λειτουργίας Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των Τοπικών Γραφείων και καθήκοντα υπαλλήλων αυτών'', (1989), Προεδρικό Διάταγμα 16

''Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015'', (2011), Νόμος 4024

Ξένη

Ηλεκτρονικές δημοσιεύσεις

''About the IIA'', <http://www.theiia.org/theiia/about-the-institute/>

''Corruption and development'', <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/12/corruption-and-development>

''Definition of Internal Auditing'', (2011), <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/>

''Governance & Anti-Corruption'', <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html>

''Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective'', (2001), <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>

''Internal Audit, Finding Its Place in Public Finance Management'', (2005), World Bank Institute, <http://www.worldbank.org>

''Internal Audit in the Public Sector'', (2007), Australian National Audit Office, <http://www.anao.gov.au/>

''International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing'', <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx>

''Likert scale'', http://en.wikipedia.org/wiki/Likert_scale

''Transparency International, Who we are'', <http://www.transparency.org/whoweare/organisation>

“The role of auditing in the Public Sector governance” (2006), The Institute of Internal Auditing, <http://www.theiia.org>

“Unlocking the strategic value of Internal Audit”, 2010, Ernst and Young, <http://www.ey.com>

C. Ferguson and R. Moroney, (2005), “The Importance of Internal Audit in Fraud Detection”, The American Accounting Association, <http://www.aaahq.org>.

Diamond J. (2002), “The role of Internal Audit in Government financial management : An international perspective ”, International Monetary Fund, IMF Working Papers

Nordin Van Gansberghe C., (2005), “Internal Audit, Finding Its Place in Public Finance Management”, <http://www.worldbank.org>

Sterck M. and Bouckaert G., (2006) “International audit trends in the public sector”, <http://www.theiia.org/intAuditor/feature-articles/2006/august/international-audit-trends-in-the-public-sector/>

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

E.C.I.I.A.	European Confederation of Institutes of Internal Auditors
A.Ε.	Ανώνυμη Εταιρεία
A.I.O.E.	Αμερικανικό Ινστιτούτο Ορκωτών Ελεγκτών
A.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης`
Δ.Δ.	Δημόσια Διαχείριση
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις Και Οργανισμοί
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
Ε.Α.Σ.	Ένωση Αγροτικών Συνεταιρισμών
Ε.Δ.Ε.	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
Ι.Ε.Ε.	Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
Π.Κ.	Περιουσιακή Κατάσταση
Σ.Δ.Ο.Ε.	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
τ.	Τεύχος (ΦΕΚ)
Υ.Π.Ε.Ε.	Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων
Υπ. Ο.	Υπουργείο Οικονομικών
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Παράρτημα Ι

Ερωτηματολόγιο προς υπαλλήλους

Αξιολογείστε τις παρακάτω προτάσεις σημειώνοντας x στο αντίστοιχο τετραγωνάκι.

<u>Περιβάλλον ελέγχου</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Υπάρχει σαφές οργανόγραμμα για κάθε Τμήμα στην υπηρεσία σας με το οποίο να κατανέμονται σαφώς οι θέσεις και οι αρμοδιότητες, το οποίο αναθεωρείται σύμφωνα με τις τρέχουσες εξελίξεις και απαιτήσεις;					
2	Υπάρχει λεπτομερές ενιαίο εγχειρίδιο διαδικασιών της Υπηρεσίας σας με σαφή καθορισμό των εργασιών και των τρόπων εκτελέσεως αυτών;					
3	Έχει γίνει περιγραφή των καθηκόντων στις θέσεις εργασίας σε όλα τα επίπεδα;					
4	Έχει θεσπισθεί και κοινοποιηθεί Κώδικας Δεοντολογίας ή με άλλο τρόπο έχει διακηρυχθεί η αρχή της ακεραιότητας και η τήρηση ηθικών αξιών από τους εργαζόμενους;					

<u>Αξιολόγηση κινδύνου</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Υπάρχει και κοινοποιείται συγκεκριμένη διαδικασία για την αξιολόγηση των κινδύνων που μπορεί να εμφανιστούν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της υπηρεσίας;					
2	Καθορίζονται επιμέρους στόχοι που αναπροσαρμόζονται ανά τακτά χρονικά διαστήματα;					
3	Οι στόχοι που τίθενται από τη Διοίκηση είναι ρεαλιστικοί και μπορούν να επιτευχθούν;					
4	Διενεργείται εσωτερικός έλεγχος όχι μόνο σε τακτές, αλλά και σε έκτακτες περιπτώσεις;					
5	Εφαρμόζονται ελεγκτικές διαδικασίες σε διαφορετικό βαθμό και έκταση αναλόγως την ένταση κινδύνου που εμφανίζει το κάθε Τμήμα της Υπηρεσίας;					

<u>Δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Υπάρχουν και έχουν γνωστοποιηθεί τα επίπεδα και όρια των εγκρίσεων που είναι υποχρεωμένοι να λαμβάνουν οι υπάλληλοι καθώς και των ευθυνών τους ώστε να είναι ευχερής η άσκηση των καθηκόντων τους;					
2	Αποδέχεται η Διοίκηση την ευθύνη για τις πληροφορίες και τις έγγραφες αναφορές που παράγονται και προέρχονται από τα διάφορα Τμήματα της Υπηρεσίας;					
3	Το σύστημα ελέγχου εμποδίζει παράνομες συναλλαγές με τις ασφαλιστικές δικλείδες που διαθέτει;					

4	Για την εύρυθμη λειτουργία της Υπηρεσίας, οι περιγραφές των θέσεων εργασίας περιλαμβάνουν ειδικές αναφορές για συναφείς με τον έλεγχο δραστηριότητες;					
---	---	--	--	--	--	--

<u>Πληροφόρηση και επικοινωνία</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Παρέχονται πληροφορίες άμεσα και κατά προτεραιότητα από τους εργαζόμενους στους Επιθεωρητές κατά τη διενέργεια επιθεώρησης;					
2	Κατά τη γνώμη σας παρέχονται όσο το δυνατόν πιο αξιόπιστες πληροφορίες στους επιθεωρητές από τους υπαλλήλους;					
3	Έχουν πρόσβαση οι επιθεωρητές σε ειδικό λογισμικό για την άντληση πληροφοριών από την υπηρεσία σας;					
4	Ζητείται η συνδρομή της Οικονομικής Επιθεώρησης σε περίπτωση αμφιβολίας για τη νομιμότητα διενέργειας κάποιας συναλλαγής ή ενέργειας;					
5	Συμβάλλουν οι επιθεωρητές με τις γνώσεις τους στην ασφαλή επίλυση ζητημάτων που τυχαίνει να προκύψουν κατά τη διενέργεια τακτικού ελέγχου τους;					

	<u>Γενικά</u>					
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Έχετε ελεγχθεί στο παρελθόν από Οικονομικό Επιθεωρητή;					
2	Επιδιώκετε τον έλεγχο από Οικονομικό Επιθεωρητή;					
4	Ο επιθεωρητής λειτουργεί ως αστυνομικός-φύλακας του κράτους;					
4	Ο επιθεωρητής λειτουργεί ως σύμβουλος-συνεργάτης των εργαζομένων;					
5	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές είναι πρόσωπα κύρους;					
6	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές είναι αντικειμενικοί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους;					
7	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές ασκούν ουσιαστικό έλεγχο;					
8	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν τα απαραίτητα προσόντα (γνώσεις, εμπειρία κλπ) για την άσκηση των καθηκόντων τους;					
9	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές συμβάλλουν ώστε να σχεδιαστούν νέες διαδικασίες στο χώρο της Υπηρεσίας σας ή συμβάλλουν στον ανασχεδιασμό των υπαρχουσών διαδικασιών;					
10	Η ύπαρξη της Οικονομικής Επιθεώρησης λειτουργεί προς όφελος των φορολογούμενων;					
11	Η ύπαρξη της Οικονομικής Επιθεώρησης λειτουργεί προς όφελος των υπαλλήλων;					

Ερωτηματολόγιο προς εσωτερικούς ελεγκτές

Αξιολογείστε τις παρακάτω προτάσεις σημειώνοντας x στο αντίστοιχο τετραγωνάκι.

<u>Παρακολούθηση</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Αξιολογείται/ελέγχεται η εργασία των επιθεωρητών από το Υπουργείο;					
2	Αξιολογείται η επάρκεια και αποτελεσματικότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου από αρμόδια Επιτροπή Ελέγχου ή άλλο αρμόδιο όργανο, μέσω υποβληθεισών εκθέσεων σε αυτήν από τη Δ/ση Επιθεώρησης;					
3	Επανελέγχεται δειγματοληπτικά το ελεγκτικό έργο επιθεωρητών από άλλα άτομα της Δ/σης Επιθεώρησης που δε συμμετείχαν στον αρχικά τελεσθέντα έλεγχο;					
4	Υπάρχουν πολιτικές και διαδικασίες που καθορίζουν τον τρόπο που πρέπει να εκτελεστούν και να ελεγχθούν οι διάφορες διεργασίες ελέγχου από τους Επιθεωρητές;					
5	Οι αρμοδιότητες στις υπηρεσίες που ελέγχετε έχουν ανατεθεί με τέτοιο τρόπο που να εμποδίζει έναν υπάλληλο να επεξεργάζεται στοιχεία μιας διαδικασίας στο σύνολό της, να την εκτελεί και τέλος να την αρχειοθετεί χωρίς περαιτέρω έλεγχο από άλλους (πχ. Τμηματάρχες, Προϊσταμένους);					

<u>Λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Υπάρχει κανονισμός λειτουργίας της Οικονομικής Επιθεώρησης εγκεκριμένος από το Υπουργείο που να περιγράφει σαφώς την αποστολή και το σκοπό της;					
2	Η λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης βοηθά στην αύξηση της παραγωγικότητας και συμβάλλει στην προσθήκη αξίας στις ελεγχόμενες Υπηρεσίες;					
3	Η ύπαρξη της Οικονομικής Επιθεώρησης λειτουργεί προς όφελος των φορολογούμενων;					
4	Η ύπαρξη της Οικονομικής Επιθεώρησης λειτουργεί προς όφελος των υπαλλήλων;					
5	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές ασκούν ουσιαστικό έλεγχο;					
6	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές συμβάλλουν ώστε να σχεδιαστούν νέες διαδικασίες στο χώρο της Υπηρεσίας σας ή συμβάλλουν στον ανασχεδιασμό των υπαρχουσών διαδικασιών;					
7	Θεωρείτε πως οι προτάσεις σας προς τη Διοίκηση εισακούονται;					
8	Θεωρείτε πως το στρατηγικό πλάνο ελέγχων επικεντρώνεται σε καίρια σημεία;					

<u>Στελέγωση της Οικονομικής Επιθεώρησης</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Απαιτούνται ιδιαίτερα προσόντα (γραμματικές και άλλες γνώσεις) για την πλήρωση των θέσεων επιθεωρητών σε σχέση με την πλήρωση κάποιας άλλης					

	θέσης στο Υπουργείο Οικονομικών;					
2	Η πρόσληψη και πλήρωση των θέσεων επιθεωρητών γίνεται με πλήρη διαφάνεια και αξιοκρατία;					
3	Παρέχεται επαρκής, επιπρόσθετη και εξειδικευμένη εκπαίδευση στους επιθεωρητές;					
4	Οι επιθεωρητές ανήκουν στους καλύτερα αμειβόμενους εργαζομένους στο Υπουργείο;					
5	Οι επιθεωρητές ανήκουν σε εκείνους τους εργαζόμενους που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη εξέλιξη και σταδιοδρομία σε διάφορους τομείς εντός του Υπουργείου;					
6	Θεωρείτε ότι είναι επαρκής η στελέχωση της Επιθεώρησης σε σχέση με τις υπάρχουσες ανάγκες;					
7	Θεωρείτε πως οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν τα απαραίτητα προσόντα (γνώσεις, εμπειρία κλπ) για την άσκηση των καθηκόντων τους;					

<u>Ευρήματα, εκθέσεις ελέγχου, επανέλεγχος συστάσεων</u>						
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Προβλέπεται η δυνατότητα σχολιασμού και ενστάσεων από τους ελεγχόμενους πριν την έκδοση του τελικού πορίσματος;					
2	Μετά από κάθε εύρημα ελέγχου, ακολουθεί σχετικό πόρισμα και πρόταση από τον επιθεωρητή;					
3	Διατέθηκε ικανοποιητικός χρόνος για έκτακτους ελέγχους κατά το τελευταίο έτος για τον έλεγχο των Υπηρεσιών;					
4	Διατέθηκε ικανοποιητικός χρόνος για τακτικούς					

	ελέγχους κατά το τελευταίο έτος για τον έλεγχο των Υπηρεσιών;					
5	Υπάρχει και εφαρμόζεται συγκεκριμένη διαδικασία παρακολούθησης (Follow-up) των προτεινόμενων διορθωτικών ενεργειών προς τους ελεγχόμενους;					

	<u>Γενικά</u>					
		Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μέτρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
1	Θεωρείτε ότι η εργασία σας αναγνωρίζεται;					
2	Θεωρείτε πως έχετε τη στήριξη και την εμπιστοσύνη της Διοίκησης;					
3	Υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης των διαδικασιών και του νομικού πλαισίου;					
4	Θεωρείτε επαρκές το στατιστικό δείγμα των ελεγχόμενων υποθέσεων;					
5	Σας έχουν διατεθεί σύγχρονα ηλεκτρονικά εργαλεία ελέγχου και ανάλογο λογισμικό;					
6	Υπάρχει επικοινωνία και συνεργασία με τους υπεύθυνους πληροφορικής, ώστε να υπάρχει διαρκής ανατροφοδότηση;					
7	Υπάρχει λεπτομερές εγχειρίδιο διαδικασιών στις υπηρεσίες που ελέγχονται από την Οικονομική Επιθεώρηση;					
8	Ανταποκρίνεται ο εσωτερικός κανονισμός των υπηρεσιών στις σύγχρονες ανάγκες λειτουργίας του Υπουργείου Οικονομικών;					
9	Υπάρχει αναλυτική περιγραφή καθηκόντων των υπαλλήλων που ελέγχετε;					
10	Ο λεπτομερής και αναλυτικός έλεγχος θεωρείτε πως είναι προβληματικός;					

11	Οι στόχοι που τίθενται είναι ρεαλιστικοί;					
12	Οι στόχοι που τίθενται αναθεωρούνται τακτικά;					
13	Ο επιθεωρητής λειτουργεί ως αστυνομικός-φύλακας του κράτους;					

Παράρτημα Β

4.1.5 Πεπραγμένα έτους 2009

Πηγή: 'Έγχειρίδιο ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου', (2011), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, <http://www.gedd.gr>

1. Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπηρεσιών

α. Πίνακας εκδοθεισών εντολών και των υποβληθεισών πορισματικών εκθέσεων, διενέργειας προκαταρκτικών ερευνών – ΕΔΕ, λοιπών ερευνών, για παράβαση διοικητικών διαδικασιών, οικονομική διαχείριση, έλεγχου περιουσιακής κατάστασης κ.λπ. έτους 2009.

	Σύνολο	Προκαταρκτικών ερευνών, ΕΔΕ	Ερευνών	Έλεγχου Περιουσιακής	Προκαταρκτικών ερευνών, ΕΔΕ και ΠΚ	Έρευνας και έλεγχου ΠΚ	Προκαταρκτικής έρευνας ΕΔΕ και ΠΚ	Έρευνας επανελέγχου
Εκδοθείσες εντολές	634	147	463	3	9	1	0	11
Παραδοθέντα πορίσματα								
Συνολικά	741 ⁵⁵	184	392	5	25	6	2	26

Πηγή: gedd.gr

Περιλαμβάνονται και οι εντολές έρευνας που εκδόθηκαν από Περιφερειακές Οικονομικές Επιθεωρήσεις για διερεύνηση συνθηκών εμφάνισης πλαστών χαρτονομισμάτων στις διαχειρίσεις των ΔΟΥ.

- Σε σαράντα επτά (47) πορισματικές εκθέσεις Οικονομικών Επιθεωρητών, διενέργειας προκαταρκτικών ερευνών - ΕΔΕ και έλεγχου περιουσιακής κατάστασης,

⁵⁵ Σημείωση: Ο αριθμός των πορισμάτων είναι μεγαλύτερος των εντολών γιατί αναφέρεται και σε εντολές προηγούμενων ετών

καταλογίσθηκαν πειθαρχικά παραπτώματα σε βάρος υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών σε σαράντα (40) περιπτώσεις.

- Διαπιστώθηκαν επτά (7) περιπτώσεις διάπραξης ποινικών αδικημάτων από υπαλλήλους και επειδή υπήρξαν σοβαρές ενδείξεις τέλεσης αξιόποινων πράξεων από διάφορα πρόσωπα (υπαλλήλους και ιδιώτες) οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διαβίβασαν εξήντα (60) πορισματικές εκθέσεις (σύμφωνα με το άρθρο 37 του ΚΠΔ) στον αρμόδιο Εισαγγελέα για την ποινική αξιολόγηση των πράξεων ή παραλείψεων υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών ή και ιδιωτών, οι οποίοι στις συναλλαγές τους με τις Δημόσιες Υπηρεσίες προέβησαν σε αξιόποινες πράξεις (φοροδιαφυγή, πλαστά ή εικονικά φορολογικά στοιχεία, πλαστογραφία εγγράφων κ.λπ.).
- Στα πλαίσια των διενεργηθέντων ελέγχων και ερευνών σε Υπηρεσίες του Υπουργείου οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διαπίστωσαν χρηματικά (διαχειριστικά) ελλείμματα και ενέργειες ή παραλείψεις υπαλλήλων που προξένησαν θετική ζημία στο Δημόσιο και φρόντισαν για την αποκατάσταση της ζημίας του Δημοσίου, εκδίδοντας, καταλογιστικές αποφάσεις σε βάρος υπαίτιων υπαλλήλων των ΔΟΥ, συνολικού ποσού τριάντα πέντε χιλιάδων πεντακοσίων σαράντα τριών ευρώ (35.543).

β. ΤΑΚΤΙΚΕΣ–ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΙΣ ΣΕ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ

Το έτος 2009 οι Οικονομικοί Επιθεωρητές διενήργησαν εξακόσιες πενήντα δύο (652) τακτικές και έκτακτες επιθεωρήσεις σε υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, ως κατωτέρω:

<u>Ελεγχόμενες υπηρεσίες</u>	<u>Αριθμός ελέγχων</u>
Δ.Ο.Υ	317
Πρακτορεία Τραπέζης Ελλάδος που εδρεύουν σε Δ.Ο.Υ	13
Ελεγκτικά Κέντρα	6
ΥΠ.Ε.Ε. (Σ.Δ.Ο.Ε)	13
Κτηματικές Υπηρεσίες του Δημοσίου	41
Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου	62
Υπηρεσίες Τελωνείων	155
Χημικές Υπηρεσίες	45
Σύνολο τακτικών και εκτάκτων επιθεωρήσεων	652

Πηγή: gedd.gr

Οι οικείες εκθέσεις των Οικονομικών Επιθεωρητών επεξεργάστηκαν και στη συνέχεια είτε διατυπώθηκαν παρατηρήσεις, είτε δόθηκαν οδηγίες, είτε εκδόθηκαν εντολές για περαιτέρω έρευνα ή ΕΔΕ, είτε τέλος έγιναν προτάσεις στις καθ' ύλην αρμόδιες Διευθύνσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας, για τη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών ή έτερων διοικητικών μέτρων για την επίλυση σοβαρών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι ελεγχόμενες υπηρεσίες, με σκοπό τη καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία τους.

Ποσοστιαία απεικόνιση των υποβληθεισών πορισματικών εκθέσεων.

Υποβλήθηκαν συνολικά **1.393** πορισματικές εκθέσεις.

Οι έρευνες έγιναν κατόπιν:

		Ποσοστό
Καταγγελίας	259	18,59%
Αυτεπαγγέλτως	898	64,47%
Άλλη αιτία	235	16,87%
ΓΕΔΔ	1	0,07%
Σύνολο	1393	100%

Πηγή: gedd.gr

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Με σκοπό την εκπλήρωση της πολύπλευρης αποστολής, ο νομοθέτης παρέχει στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Εντολή διενέργειας επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ και τα ιδιαίτερα σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου στο δημόσιο τομέα.
- Παρακολούθηση της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων, ιδίως της πορείας των διενεργούμενων ελέγχων, με υποχρέωση ενημέρωσής του για τις εκθέσεις και τα πορίσματα επιθεώρησης και ελέγχου

- Αξιολόγηση του έργου των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου με βάση σχετικό προεδρικό διάταγμα.
- Αυτεπάγγελτη διεξαγωγή ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στον δημόσιο τομέα.
- Έλεγχος καταγγελιών που υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς του δημοσίου τομέα και στα ειδικά σώματα ελέγχου και επιθεώρησης.
- Διεξαγωγή ένορκης διοικητικής εξέτασης.
- Άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή λήψης άλλων διοικητικών μέτρων.
- Παραπομπή υποθέσεων για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, με άσκηση των προβλεπομένων από το νόμο ένδικων μέσων.
- Έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
- Δυνατότητα άρσης του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου στα πλαίσια των επιθεωρήσεων και ελέγχων που διενεργούνται από τον ίδιο ή τα σώματα και τις υπηρεσίες όπως και στα πλαίσια του ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης («πόθεν έσχες») των μελών τους.
- Εντολή να παραστεί το Δημόσιο και οι φορείς του Δημοσίου Τομέα ως πολιτικώς ενάγοντες ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων για αξιόποινες πράξεις υπαλλήλων, οργάνων ή λειτουργών σε βάρος της περιουσίας αυτών.