



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ

«Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα»

ΕΚΔΔΑ / Αθήνα, 15 Νοεμβρίου 2018

ΕΚΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αθήνα, Φεβρουάριος 2019

ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ

**«Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο
Τομέα»**

ΕΚΔΔΑ / Αθήνα, 15 Νοεμβρίου 2018

ΕΚΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Επιμέλεια: Επιτροπή Επιστημονικής και Οργανωτικής Υποστήριξης που συστήθηκε
με την υπ. αριθμ. πρωτ. 5178/30-8-2018 Απόφαση Δ/ντριας ΙΝΕΠ

Δρ. Κιτωνάκης Νικόλαος, Αν. Διευθύντριας ΙΝΕΠ, Συντονιστής

Ελευθεράκη Αγγελική, Υπεύθυνη Προγραμμάτων ΙΝΕΠ

Καλογερόπουλος Κωνσταντίνος, Υπεύθυνος Σπουδών και Έρευνας ΙΝΕΠ

Καρπαθιωτάκη Μαρία, Υπεύθυνη Προγραμμάτων ΙΝΕΠ

Λόκανα Ευγενία, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΙΝΕΠ

Μακρή Βασιλική, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΙΝΕΠ

Ντίνου Ελένη-Γεωργία, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΙΝΕΠ

Δρ. Ρωμαίου Ζαχαρένια, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΙΝΕΠ

Βάλβη Δέσποινα, Οργανωτικά Υπεύθυνη

Η παρούσα Έκθεση αποτελεί προϊόν επεξεργασίας των αποτελεσμάτων του Καινοτόμου Εργαστηρίου με τίτλο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα», το οποίο πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 15 Νοεμβρίου 2018. Ειδικότερα, η Έκθεση:

- Παρουσιάζει το σκοπό και τους στόχους του Καινοτόμου Εργαστηρίου.
- Αποτυπώνει τις εισηγήσεις/τοποθετήσεις που πραγματοποιήθηκαν από τους κεντρικούς ομιλητές, περιλαμβανομένων των χαιρετισμών από την πολιτική ηγεσία.
- Παρουσιάζει συγκεντρωτικά τη συζήτηση που διεξήχθη μεταξύ των συμμετεχόντων.
- Συνοψίζει, όπως τα επεξεργάστηκε η Επιτροπή Επιστημονικής Υποστήριξης, τα συμπεράσματα που εξήχθησαν αναφορικά με την επιμόρφωση στο Δημόσιο, καθώς και προτάσεις για την αντιμετώπιση ζητημάτων που επισημάνθηκαν.

Ευχαριστούμε θερμά όσους και όσες συνέβαλαν στο Εργαστήριο και συνεισέφεραν σε ένα πολυδιάστατο και ανοιχτό διάλογο. Ευελπιστούμε ότι η επικοινωνία, ο διάλογος και η διαβούλευση μεταξύ των ενδιαφερομένων θα συνεχιστούν και η δικτύωση μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών θα ενισχυθεί προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής αξιοποίησης του Εσωτερικού Ελέγχου και της περεταίρω θεσμικής και οργανωσιακής του ενδυνάμωσης.

Περιεχόμενα

Executive Summary.....	8
1. Σκοπός και στόχοι του Καινοτόμου Εργαστηρίου	9
2. Παρουσίαση των εργασιών του Εργαστηρίου	13
2.1. Έναρξη και χαιρετισμοί.....	13
2.1.1. Χαιρετισμός από τη Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, κ. Άννα Κοντονή – Έναρξη εργασιών.....	14
2.1.2. Χαιρετισμός από την Γενική Γραμματέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κ. Αναστασίας Ξεπαπαδέα	18
2.2. Α' Συνεδρία: Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις	22
2.2.1. Μαρία Παπασπύρου, Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).....	22
2.2.2. Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	33
2.2.3. Δημοσθένης Κασσαβέτης, Επ. Καθηγητής Δημοκρίτειου Παν/μιου Θράκης, Ειδικός Γραμματέας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)	42
2.2.4. Συζήτηση	47
2.3. Β' Συνεδρία: Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση	53
2.3.1. Μαρία Ηλιοπούλου, Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.....	53
2.3.2. Γιάννης Σελίμης, Συντονιστής Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επικοινωνίας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)	60
2.3.3. Σταμάτης Θεοχάρης, Προϊστάμενος Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, Υπουργείο Εσωτερικών.....	68
2.3.4. Βέρρα Μαρμαλίδου, Πρόεδρος Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας.....	79

2.3.5. Συζήτηση	88
3. Συμπεράσματα / Προτάσεις.....	94
4. Παράρτημα	99
4α. Πρόγραμμα Καινοτόμου Εργαστηρίου	99
4β. Προτάσεις που υποβλήθηκαν από τους συμμετέχοντες	100

Πίνακας συντομογραφιών

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΓΕΓΚΑΔ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΓΕΔΔ	Γενικός/ή Επιθεωρητής/τρια Δημόσιας Διοίκησης
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΕΔΕ	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΕΕ	Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
DPO	Data Protection Officer
EBA	European Banking Authority
IIA	Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions

IPPF	International Professional Practices Framework
SSM	Single Supervisory Mechanism

Executive Summary

The Institute for Training (INEP) of EKDDA conducted an Innovation Workshop on the Internal Audit as a policy tool in the Public Sector aiming at the promotion of the dialogue and the emergence of synergies, conditions, co-ordination processes and accompanying actions to be taken on this key issue.

In particular, the workshop elaborated on ways to strengthen the effectiveness of Internal Audit in the Public Sector as well as to nominate it into a critical operation as regards the processes' monitoring, evaluation, re-planning and improvement. The workshop was intended to provide for a comprehensive view of the many aspects of the issue, with an emphasis though in the implementation and monitoring of the relative procedures in the national public and local government administration.

The workshop was attended by both central government and local government executives and officials as well as by experts involved in internal audit procedures, in terms of planning and implementation.

The participants were invited to share their views, discuss their concerns and propose possible solutions on relevant questions divided into two sections:

The first Section was titled "the Internal Audit implementation in the Hellenic public Administration: institutional challenges and methodological approaches". There the invited speakers elaborated on the institutional framework to which Internal Audit in the public administration is subject regarding the interesting bodies.

The Second Section was titled "The Internal Audit as a policy implementation tool in the Central and the Local Government Administration". There were highlighted individual dimensions of the Internal Audit implementation deriving out of real cases and good practices.

The workshop was concluded with overall comments focused on the urgency for establishing a coherent national policy for the implementation of the internal audit as well as the urgency of overcoming obstacles such as overlaps or gaps in the regulatory framework on the one hand and implementing broadly accepted good practices on the other hand.

In the following chapters the proceedings of the workshop are analytically presented including the Opening Note by the Director of INEP and the Key Speech of the General Secretary Against Corruption. Finally, basic conclusions and proposals are summarised hoping to contribute to the advancement of the relevant dialogue towards the overcome of the difficulties as derived by the discussion.

1. Σκοπός και στόχοι του Καινοτόμου Εργαστηρίου

Το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) στο πλαίσιο της αποστολής του, διοργάνωσε Καινοτόμο Εργαστήριο με τίτλο: «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα». Το Εργαστήριο πραγματοποιήθηκε στο ΕΚΔΔΑ (αίθουσα 306) την Πέμπτη, 15 Νοεμβρίου 2018 και αποτέλεσε μία ευκαιρία διαβούλευσης με συμμετοχή, συνεργασία και συμβολή πολλών ενδιαφερόμενων φορέων επί του θέματος.

Τα «εργαστήρια καινοτομίας» αποτελούν μία ευκαιρία για διάλογο και ανάδειξη συγκεκριμένων λύσεων πάνω σε κρίσιμα ζητήματα που αφορούν στη σύγχρονη κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα και τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Πρόκειται για μία μορφή διαβούλευσης και ανταλλαγής εμπειριών και τεχνογνωσίας με τη συμμετοχή ξένων εμπειρογνομόνων, κυβερνητικών στελεχών, πανεπιστημιακών και ερευνητών, καθώς και ανώτερων στελεχών δημοσίων υπηρεσιών, με θεσμική αρμοδιότητα ή ειδικές γνώσεις επί του θεματικού αντικειμένου που προσδιορίζεται κατά περίπτωση. Τα αποτελέσματα των εργαστηρίων λαμβάνουν τη μορφή Έκθεσης που περιλαμβάνει τα πρακτικά και τα πορίσματα που προκύπτουν κατόπιν σχετικής επεξεργασίας από Επιστημονική Ομάδα και η οποία δημοσιεύεται.

Εν προκειμένω, σκοπός του Εργαστηρίου ήταν η αναζήτηση τρόπων ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα και ανάδειξής του σε κρίσιμη λειτουργία για την παρακολούθηση, την αποτίμηση, τον ανασχεδιασμό και τη βελτίωση των διαδικασιών. Πιο συγκεκριμένα, οι συμμετέχοντες κλήθηκαν να τοποθετηθούν επί των ακόλουθων θεμάτων:

Α' μέρος: *Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις*

Η λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μια από τις κρίσιμες συνιστώσες για τη βελτίωση του πλαισίου και των διαδικασιών λειτουργίας της. Η βέλτιστη αξιοποίηση του Εσωτερικού Ελέγχου και η ανάδειξή του σε κρίσιμη λειτουργία για την παρακολούθηση, την αποτίμηση, τον ανασχεδιασμό

και τη βελτίωση των διαδικασιών και του τρόπου οργάνωσης στο Δημόσιο, αποτελεί προϋπόθεση για μία σύγχρονη και αποτελεσματική διοίκηση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, τίθενται τα ακόλουθα ερωτήματα:

A1. Θεσμικά ζητήματα

(α) Πώς αποτιμάται η ως τώρα εμπειρία της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση; Ποιες οι καλές πρακτικές και ποια τα προβλήματα στην Κεντρική Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση;

(β) Πώς αξιολογείται το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον Εσωτερικό Έλεγχο και ποιες αλλαγές / βελτιώσεις πρέπει να δρομολογηθούν; Εξασφαλίζεται η ουσιαστική ανεξαρτησία των εσωτερικών ελεγκτών;

(γ) Πώς αποτιμάται η συνεργασία και ο συντονισμός ανάμεσα στους συναρμόδιους φορείς; Με ποιους τρόπους μπορεί να βελτιωθεί το πλαίσιο συνάρθρωσης εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς;

(δ) Με ποιους τρόπους μπορεί να ενισχυθεί η συνεργασία των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου με τις λοιπές διοικητικές υπηρεσίες των οργανισμών; Πώς μπορεί να καλλιεργηθεί κουλτούρα συνεργασίας και συναντίληψης εντός αποτελεσματικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου;

(ε) Θέσπιση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων για τα διοικητικά στελέχη στα περιγράμματα θέσεων των όσων κατέχουν θέσεις ευθύνης στο Δημόσιο.

(στ) Με ποιους τρόπους μπορεί να επιτευχθεί η αποτελεσματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας του Εσωτερικού Ελέγχου;

(ζ) Από 1/1/2019 καταργείται ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ποια νέα εργαλεία πρέπει να ενσωματωθούν στο σύστημα ελέγχου της χώρας; Πως θα πλαισιωθούν και θα υποστηριχτούν αυτά στην εφαρμογή τους;

A2. Ζητήματα που συνδέονται με τη λειτουργία των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου (αρμοδιότητες, μεθοδολογία ελέγχου, στελέχωση κ.λπ.)

(η) Ποιες θα πρέπει να είναι οι αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου; Τι πρέπει να περιλαμβάνει ο Κανονισμός Λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου;

(θ) Αποτίμηση των μεθοδολογιών έλεγχου, εργαλείων και υποδομών έως σήμερα. Έχουν αξιοποιηθεί οι προτάσεις/παρατηρήσεις που έχουν προκύψει από την εφαρμογή των διαδικασιών του Εσωτερικού Ελέγχου; Αν όχι ποια ήταν τα εμπόδια; Εάν ναι πώς αποτιμάται η υλοποίηση τους;

(ι) Θέματα στελέχωσης και εκπαίδευσης των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου (τυπικά προσόντα, επιμόρφωση, πιστοποίηση κ.λπ.).

(ια) Μετάβαση από τον κατασταλτικό έλεγχο παραβατών στον προληπτικό έλεγχο εντοπισμού και αξιολόγησης κινδύνων: με ποιους τρόπους μπορούν να αξιοποιηθούν διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές; Πώς μπορούν να αξιοποιηθούν περαιτέρω οι συνεργασίες με ξένους φορείς (ΟΟΣΑ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Expertise France κ.λπ.);

Β' μέρος: *Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση*

Ο Εσωτερικός Έλεγχος εμφανίζει ιδιαιτερότητες ως προς την άσκησή του σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω θεσμικών, διοικητικών ή οργανωσιακών διαφορών. Με δεδομένη την ανάγκη για προσαρμογή στις ειδικές συνθήκες των δύο υποτομέων του Δημοσίου, διακρίνονται δύο κύκλοι συζήτησης με τα ακόλουθα ερωτήματα:

B1: Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Κεντρική Διοίκηση

(α) Οι εμπλεκόμενοι φορείς και οι αρμοδιότητές τους: τι είδους ασάφειες, επικαλύψεις και προβλήματα προκύπτουν και πώς μπορούν να αντιμετωπισθούν;

(β) Πώς μπορεί να επιτευχθεί ο αποτελεσματικός συντονισμός των εμπλεκόμενων; Είναι σκόπιμη η σύσταση διυπουργικού συντονιστικού οργάνου όλων των φορέων που ασχολούνται με τον Εσωτερικό Έλεγχο;

(γ) Το ζήτημα της σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στα εποπτευόμενα από τα Υπουργεία Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ.

(δ) Τρόποι επικοινωνιακής και διαδικτυακής προβολής και διάδοσης.

B2: Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

- (α) Ποιες οι ιδιαιτερότητες για τον Εσωτερικό Έλεγχο σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης; Τι είδους προβλήματα προκύπτουν και πώς μπορούν να αντιμετωπισθούν;
- (β) Τρόποι προβολής διάδοσής των καλών πρακτικών ως πιλοτική εφαρμογή και νομοθετική κατοχύρωσή τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- (γ) Πώς μπορεί να επιτευχθεί ο αποτελεσματικός συντονισμός σε όλα τα επίπεδα Αυτοδιοίκησης;

Το Καινοτόμο Εργαστήριο περιελάμβανε δύο συνεδρίες. Στην πρώτη, υπό τον τίτλο «Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις» μία σειρά ομιλητών εκλήθησαν να τοποθετηθούν κυρίως επί του θεσμικού πλαισίου που διέπει τον Εσωτερικό Έλεγχο στη Δημοσία Διοίκηση με αναφορά στους εμπλεκόμενους φορείς. Στη δεύτερη συνεδρία, υπό τον τίτλο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση», αναδείχθηκαν επιμέρους διαστάσεις εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου με αναφορά σε πραγματικές περιπτώσεις και καλές πρακτικές. Στα επόμενα κεφάλαια, παρουσιάζονται αναλυτικά τα πρακτικά των δύο συνεδριών (περιλαμβανομένων του χαιρετισμού που απεύθυνε η Διευθύντρια του ΙΝΕΠ και της κεντρικής τοποθέτησης της Γενικής Γραμματέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς) και ακολούθως, συνοψίζονται τα βασικά συμπεράσματα.

2. Παρουσίαση των εργασιών του Εργαστηρίου

2.1. Έναρξη και χαιρετισμοί

Την έναρξη των εργασιών του Καινοτόμου Εργαστηρίου κήρυξε με τον χαιρετισμό της η Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), κ. Άννα Κοντονή, ενώ εναρκτήριο χαιρετισμό απεύθυνε η Γενική Γραμματέας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κ. Αναστασία Ξεπαπαδέα.

Ακολουθούν οι χαιρετισμοί των ως άνω ομιλητριών.

2.1.1. Χαιρετισμός από τη Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, κ. Άννα Κοντονή – Έναρξη εργασιών

Κυρίες και Κύριοι Σύνεδροι,

Έχω την χαρά και την τιμή να σας καλωσορίσω σήμερα στο Καινοτόμο Εργαστήριο με τίτλο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα» που οργανώνει το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Το Εργαστήριο αυτό αποτελεί μία σημαντική ευκαιρία για ανταλλαγή απόψεων και διατύπωση προτάσεων για θέματα που άπτονται του θεσμικού πλαισίου, αλλά και της πρακτικής εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα. Σκοπός μας δεν είναι η διεξαγωγή μίας ακόμα θεωρητικής συζήτησης όπου θα διαπιστώνουμε απλώς τις ελλείψεις ή θα επιβεβαιώνουμε τις ευγενείς μας προθέσεις, αλλά ενός εποικοδομητικού διαλόγου επί συγκεκριμένων λύσεων που θα αναβαθμίσουν τον Εσωτερικό Έλεγχο σε κρίσιμη λειτουργία για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στο Δημόσιο.

Τα τελευταία χρόνια μιλάμε ολοένα και πιο emphaticά για τη σημασία της χρηστής διακυβέρνησης, με αναφορά σε βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν όλους τους οργανισμούς ανεξαρτήτως αντικειμένου ή θεσμικής τους μορφής: (α) λογοδοσία με ανάληψη της ευθύνης από τους φορείς και τα άτομα που υπηρετούν σε αυτούς για τις αποφάσεις και τις πράξεις τους, (β) διαφάνεια με γνωστοποίηση όλων των σημαντικών πληροφοριών και του πλαισίου λήψης των κρίσιμων αποφάσεων με τρόπο που να επιτρέπει τη δημόσια εποπτεία, (γ) ακεραιότητα με συνέπεια προς τις αρχές, τις αξίες και τη δεοντολογία ως προϋπόθεση για τη διαμόρφωση ισχυρών σχέσεων εμπιστοσύνης με τον πολίτη και την κοινωνία, και βεβαίως (δ) δικαιοσύνη με ισονομία και αμεροληψία στην τέλεση των καθηκόντων και εντός του πλαισίου αρμοδιότητας εκάστου φορέα. Η διασφάλιση όλων των ανωτέρω αποτελεί κύριο μέλημα και υποχρέωση κάθε πολιτικής ηγεσίας και κάθε διοικητικής αρχής.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο έλεγχος αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση και απαραίτητο εργαλείο για την αξιολόγηση της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων της Διοίκησης, αλλά και της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων.

Εντούτοις, οφείλουμε εδώ να επισημάνουμε πως δεν συζητάμε για έναν έλεγχο αποκλειστικά κατασταλτικό ή τιμωρητικό, όπως συνήθως εκλαμβάνεται ή εφαρμόζεται. Προφανώς και ο έλεγχος θα πρέπει να εξετάζει τη συμμόρφωση με νόμους, κανονισμούς, πολιτικές ή συμβάσεις και να φροντίζει για την αποκατάσταση της νομιμότητας ή ακόμα και την επιβολή ποινών όταν και εφόσον αυτές απαιτούνται. Όμως εξίσου σημαντικός είναι και ο ρόλος του στην προληπτική αξιολόγηση διαδικασιών και συστημάτων και στη διάγνωση συστημικών αδυναμιών που μπορεί να μας θεραπεύσουν από χρόνια προβλήματα και να μας απαλλάξουν από στρεβλώσεις που υπονομεύουν τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των οργανισμών. Εδώ κυρίως εντοπίζεται η στρατηγική βαρύτητα του Εσωτερικού Ελέγχου ως κρίσιμης λειτουργίας, εδώ εντοπίζεται η ανάγκη για ενίσχυση του πλαισίου που τον διέπει και των μηχανισμών που θα επιτρέψουν στους εσωτερικούς ελεγκτές του Δημοσίου να καταστούν αποτελεσματικότεροι και πολλαπλώς ωφέλιμοι.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να βοηθήσει αποφασιστικά στην ανίχνευση και διαχείριση κινδύνων, στην αξιολόγηση διαδικασιών και στην εισήγηση βελτιώσεων. Σε αυτή τη βάση, δύναται να ιδωθεί ως πολύτιμο εργαλείο άσκησης διοίκησης και μόχλευσης αλλαγών, καθώς οι ελεγκτές μπορούν και πρέπει να λειτουργούν συμβουλευτικά και να παρέχουν αντικειμενική εμπειρογνωμοσύνη επί των θεμάτων που εξετάζουν, βοηθώντας τη Διοίκηση στην επιτέλεση του ρόλου της.

Μια αποτελεσματική ελεγκτική λειτουργία στο Δημόσιο θα πρέπει να διαθέτει πρωτίστως πολιτική και διοικητική υποστήριξη, θεσμική κατοχύρωση που να εγγυάται τον απαραίτητο βαθμό ανεξαρτησίας της, επαρκή χρηματοδότηση για την επιτέλεση του έργου της, απεριόριστη πρόσβαση και δυνατότητα χρήσης εκείνων των μεθοδολογικών εργαλείων που θα τη διευκολύνουν στο ρόλο της.

Πέραν των ανωτέρω, δεν μπορούμε να μιλάμε για αποτελεσματική ελεγκτική λειτουργία χωρίς ικανή στελέχωση, χωρίς τους κατάλληλους εκείνους ανθρώπους που διαθέτουν τις γνώσεις και την εμπειρία που απαιτείται για τη διενέργεια ελέγχων και που δεσμεύονται να τηρούν αμερόληπτη στάση, μακριά από συγκρούσεις συμφερόντων, ενέργειες ή συμπεριφορές που μπορεί να υπονομεύσουν την αξιοπιστία τους.

Το ζήτημα της κατάρτισης αυτών των στελεχών απασχολεί εξόχως και εμάς εδώ στο ΕΚΔΔΑ, καθώς εμπίπτει και στη δική μας αρμοδιότητα. Πράγματι το ΙΝΕΠ έχει στο παρελθόν σχεδιάσει και οργανώσει πλήθος επιμορφωτικών προγραμμάτων με αντικείμενο τον Εσωτερικό Έλεγχο και θεματικές όπως η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Ήδη ολοκληρώνεται μία διαδικασία επικαιροποίησης αυτών των προγραμμάτων και πολύ σύντομα θα είμαστε σε θέση να τα προσφέρουμε σε ανανεωμένες και ενισχυμένες εκδοχές τους. Για εμάς, οι εν λόγω δράσεις και η υποστήριξη των μηχανισμών Εσωτερικού Ελέγχου αποτελεί μία από τις κορυφαίες μας προτεραιότητες, εξού και προχωρήσαμε στη διοργάνωση του σημερινού Καινοτόμου Εργαστηρίου.

Κυρίες και κύριοι σύνεδροι,

Παρά το γεγονός πως η ανάγκη για αποτελεσματικές δομές και διαδικασίες Εσωτερικού Ελέγχου είναι εμπεδωμένη στο Δημόσιο Τομέα αρκετών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ελληνική περίπτωση υπολείπεται σε κάποιες κρίσιμες παραμέτρους: υποστελεχωμένες δομές, έλλειψη ολοκληρωμένου πλαισίου, ανεπαρκής βαθμός πληροφόρησης αναφορικά με το ρόλο και τη σημασία του Εσωτερικού Ελέγχου. Τα προβλήματα είναι υπαρκτά και είμαι σίγουρη πως θα τεθούν emphaticά στη συζήτηση που θα ακολουθήσει. Εντούτοις οφείλουμε να προχωρήσουμε μπροστά, να άρουμε τις αδυναμίες, να διαμορφώσουμε πρακτικές που θα μας οδηγήσουν σε ένα καλύτερο αποτέλεσμα. Στη συζήτηση θα πρέπει να συνεισφέρουν όλοι: τα ελεγκτικά σώματα, οι φορείς που ασχολούνται με θέματα διαφθοράς και απάτης και βεβαίως κατ'εξοχήν το δυναμικό που στελεχώνει τις μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η εμπειρία όλων υμών που συμμετέχετε στο σημερινό Εργαστήριο είναι πολύτιμη, η κατάθεση των απόψεων και προτάσεών σας είναι ιδιαίτερως σημαντική αν πράγματι θέλουμε να υπερβούμε τις καθηλώσεις στις οποίες αναφέρθηκα.

Σε αυτήν την κατεύθυνση, η σημερινή συζήτηση αναμένω πως θα συνεισφέρει τα μέγιστα: οι εκλεκτοί ομιλητές αλλά και η σύνθεση των συμμετεχόντων εγγυώνται ένα γόνιμο διάλογο και ένα εξαιρετικά παραγωγικό αποτέλεσμα.

Εύχομαι σε όλους καλή δύναμη και αναμένω με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τα συμπεράσματα που θα προκύψουν από το σημερινό Εργαστήριο.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Ο έλεγχος αποτελεί προϋπόθεση για τη χρηστή διακυβέρνηση και τη διασφάλιση των αρχών της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της δικαιοσύνης στο Δημόσιο Τομέα. Εντούτοις, δεν θα πρέπει να έχει αποκλειστικά κατασταλτικό ή τιμωρητικό χαρακτήρα για την αξιολόγηση της νομιμότητας και αποτελεσματικότητας των δράσεων και διαδικασιών της Διοίκησης, αλλά και να αξιοποιείται ως:

- προληπτικός μηχανισμός αξιολόγησης διαδικασιών, συστημάτων και διάγνωσης συστημικών αδυναμιών,
- διαδικασία ανίχνευσης και διαχείρισης κινδύνων,
- συμβουλευτικό εργαλείο βελτίωσης της διοίκησης και μόχλευσης αλλαγών.

Προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία του ελέγχου αποτελούν η πολιτική και διοικητική υποστήριξη, η θεσμική θωράκιση για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, η διασφάλιση των κατάλληλων πόρων, ο προσδιορισμός και η εφαρμογή των κατάλληλων μεθοδολογικών εργαλείων αλλά κυρίως, η εκπαίδευση, κατάρτιση, συνεργασία και συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων με τις ελεγκτικές διαδικασίες.

Φιλοδοξία του Καινοτόμου Εργαστηρίου είναι η σύνθεση των απόψεων με σκοπό την ανάδειξη κρίσιμων παραμέτρων για την αποτελεσματική εφαρμογή και αξιοποίηση του Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα.

2.1.2. Χαιρετισμός από την Γενική Γραμματέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κ. Αναστασίας Ξεπαπαδέα

Ο θεσμός του Εσωτερικού Ελέγχου έχει διεθνώς καθιερωθεί τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα εδώ και αρκετές δεκαετίες. Στην Ελλάδα απαντά κυρίως στον ιδιωτικό τομέα (και μάλιστα υποχρεωτικά σε κάποιους τομείς όπως για παράδειγμα στον τραπεζικό κλάδο κ.λπ.) αλλά στο δημόσιο τομέα δεν έχει δυστυχώς καθιερωθεί όσο θα έπρεπε. Λόγω όμως της πολυπλοκότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της γραφειοκρατικής διάρθρωσης των υπηρεσιών της, ο δημόσιος τομέας είναι εκείνος που χρειάζεται ίσως ακόμα περισσότερο το εργαλείο του Εσωτερικού Ελέγχου. Ιδίως και ενόψει της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου από 1.1.2019.

Τι είναι όμως ο Εσωτερικός Έλεγχος; Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και τη διεθνή πρακτική, ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί μια ανεξάρτητη, συμβουλευτική, αντικειμενική και διαβεβαιωτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη για να προσθέτει αξία σε έναν οργανισμό, τον βοηθάει στην επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του, μέσω μιας συστηματικής επαγγελματικής προσέγγισης στην αξιολόγηση και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων.

Είναι λοιπόν μία εσωτερική διαδικασία, συμβουλευτική, με την οποία ένας φορέας αυτοαξιολογείται και αυτοβελτιώνεται μέσω της ίδιας της υπηρεσίας του –που δεν είναι άλλη από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου η οποία και αναφέρεται απευθείας στον επικεφαλής του φορέα.

Είναι γενικώς αποδεκτό ότι δεν είναι πειθαρχική, ούτε τιμωρητική η φύση του Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά αντίθετα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα: συμβάλλει στον εντοπισμό των σφαλμάτων, των κινδύνων και των απειλών που δύνανται να εμφιλοχωρήσουν στις διαδικασίες μιας υπηρεσίας.

Στο βαθμό που ο Εσωτερικός Έλεγχος εξορθολογίζει τις διοικητικές διαδικασίες και βελτιώνει τις παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες, άρα, ενισχύει τη δημόσια

ακεραιότητα και εμπεδώνει το αίσθημα εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Δημόσια Διοίκηση, αποτελεί σημαντικό εργαλείο αντιδιαφθοράς.

Στο πλαίσιο αυτό, η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) αντιλαμβανόμενη τη σημασία καθιέρωσης του Εσωτερικού Ελέγχου στο δημόσιο τομέα, έχει συμπεριλάβει στο νέο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς για την τριετία 2018-2021 εξειδικευμένες δράσεις για την ενίσχυση του Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, καθώς και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού.

Τι ισχύει όμως στην ελληνική νομοθεσία σε σχέση με τον Εσωτερικό Έλεγχο; Ο Εσωτερικός Έλεγχος εισήχθη για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 3492/2006 όπου εκεί πράγματι στο άρθρο 4 παράγραφος 2, περιγράφεται και αποδίδεται η έννοια του ως “Internal Audit” σε αρμονία με τα διεθνή πρότυπα και την πρακτική. Πλην όμως ο έλληνας νομοθέτης, στο ίδιο νομοθέτημα ενώ κατ'αρχάς έχει περιγράψει τον Εσωτερικό Έλεγχο ως μία εσωτερική συμβουλευτική διαδικασία του ίδιου του φορέα, αποδίδονται αρμοδιότητες στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου που προσιδιάζουν και απηχούν δημοσιονομικό, οικονομικό έλεγχο και επομένως αποδίδεται μία χροιά πειθαρχικής και δημοσιονομικής φύσεως (έτσι στο άρθρο 12 προβλέπεται έλεγχος πάγιων προκαταβολών, διαχειριστικός οικονομικός έλεγχος δημ. υπόλογων, διενέργεια ΕΔΕ κ.λπ.). Ως αποτέλεσμα, προκύπτει στο ίδιο νομοθέτημα μία αντίφαση που παράγει σύγχυση και ασάφεια και προκαλεί αδυναμία ορθής εφαρμογής και λειτουργίας του θεσμού.

Επιπλέον στην ελληνική νομοθεσία έχουν υπάρξει και άλλα νομοθετήματα που αφορούν στις αρμοδιότητες σε σχέση με τον Εσωτερικό Έλεγχο: Ήδη στο Ν. 2477/1997 έχει χαρακτηριστεί το ΣΕΕΔΔ ως όργανο Εσωτερικού Ελέγχου και συντονισμού των σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς να ορίζεται η έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου και να προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα ασκείται αυτή η αρμοδιότητα. Στο Ν. 4320/2015 (άρθρο 9) με τον οποίο ιδρύεται η ΓΕΓΚΑΔ, προβλέπεται Γραφείο Συντονισμού Δράσης και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, ενώ με την Απόφαση Υ30/15 του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 2183), ο Αν. Υπουργός

Δικαιοσύνης αρμόδιος για τα θέματα διαφθοράς ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των υπουργείων (αρθ.2γ/ii). Επίσης, με την πρόσφατη ΚΥΑ 42291/2017 (αρ.3, παρ.5), προβλέπεται στο γραφείο του ΓΕΔΔ Τομέας παρακολούθησης των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου όλων των φορέων που υπάγονται στην αρμοδιότητά του, παρακολούθηση της πορείας των ελέγχων και ενημέρωση για τις εκθέσεις και τα πορίσματα αυτών καθώς και κάθε άλλο συναφές θέμα.

Με αυτά τα δεδομένα διαπιστώνονται τα εξής:

- Η Νομοθεσία αναφορικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο και τα ακριβή καθήκοντα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην Κεντρική Διοίκηση είναι ελλειμματική και περιορισμένη: δεν προβλέπονται αρμοδιότητες, ειδικά καθήκοντα και κυρώσεις ως προς τον τρόπο άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων.
- Κενό της Νομοθεσίας όσο αφορά στον Εσωτερικό Έλεγχο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Για το λόγο αυτό είναι κρίσιμη η λήψη πρωτοβουλιών για την αποσαφήνιση της έννοιας του Εσωτερικού Ελέγχου και των οργάνων που την ασκούν, προκειμένου να προσιδιάζει στη λειτουργία του internal audit, όπως έχει διεθνώς καθιερωθεί και περαιτέρω για τη ρύθμιση των ειδικότερων αρμοδιοτήτων και καθηκόντων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Στην κατεύθυνση αυτή η ΓΕΓΚΑΔ, λαμβανομένης υπόψη της συντονιστικής της αρμοδιότητας, ανοίγει σήμερα τη συζήτηση με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς έτσι ώστε να αποτυπωθούν με σαφήνεια οι ξεχωριστοί και βεβαίως συμπληρωματικοί τους ρόλοι στο ζήτημα του Εσωτερικού Ελέγχου.

Κοινός στόχος όλων είναι η διατύπωση προτάσεων για τη θεσμική ενίσχυση του θεσμού, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιτυχής εφαρμογή του στο Δημόσιο Τομέα με γοργούς ρυθμούς. Για το λόγο αυτό η ενεργής συμμετοχή όλων μας σε αυτή την πρωτοβουλία είναι ιδιαίτερως σημαντική και σας ευχαριστώ για την ανταπόκρισή σας.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί κρίσιμο εργαλείο διοίκησης και συνιστά μία ανεξάρτητη, συμβουλευτική, αντικειμενική και διαβεβαιωτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία σε έναν οργανισμό και να τον βοηθάει στην επίτευξη των αντικειμενικών του στόχων. Ειδικά στο Δημόσιο, η χρησιμότητά του είναι μεγάλη, λόγω της πολυπλοκότητας και της γραφειοκρατικής διάρθρωσης των δομών και υπηρεσιών. Εντούτοις δεν έχει καθιερωθεί όσο θα έπρεπε για διάφορους λόγους που άπτονται μεταξύ άλλων των ανεπαρειών στο νομοθετικό πλαίσιο. Πιο συγκεκριμένα, η νομοθεσία αναφορικά με τις αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην κεντρική διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από αντιφάσεις και αφήνει ασάφειες, αποδίδοντας για παράδειγμα αρμοδιότητες πειθαρχικής και δημοσιονομικής φύσεως.

Η ΓΕΓΚΑΔ εκ του ιδρυτικού της Νόμου (Ν. 4320/2015) έχει την αρμοδιότητα για τον συντονισμό δράσεων και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, ενώ στο πλαίσιο του νέου Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς 2018-2021, επιχειρεί να αναδείξει το ρόλο και τη σημασία του Εσωτερικού Ελέγχου. Απαιτείται η αποσαφήνιση της έννοιας του Εσωτερικού Ελέγχου, των αρμοδιοτήτων και του πλαισίου άσκησης του και η θεσμική του ενίσχυση με σκοπό την επιτυχή εφαρμογή του στο Δημόσιο Τομέα.

2.2. Α' Συνεδρία: Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις

2.2.1. Μαρία Παπασπύρου, Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)

I. Γενικά επί Εσωτερικού Ελέγχου:

Σε μία εποχή, όπως η σημερινή, όπου η πολύπλοκη και διαρκώς εξελισσόμενη κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα καθιστά επιτακτική την ανάγκη του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και την ταχεία προσαρμοστικότητά της στα νέα δεδομένα, ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο, ικανό να συνδράμει καθοριστικά στη βελτίωση των διαδικασιών, την αποφυγή λαθών, τον έγκαιρο εντοπισμό αδυναμιών και την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων των Υπηρεσιών. Με δεδομένο ότι άμεσο στόχο της διοίκησης αποτελεί η ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία όλων των τμημάτων που την απαρτίζουν, ο Εσωτερικός Έλεγχος, μέσω της συνεχούς επίβλεψης όλων των τμημάτων συμβάλλει στον άμεσο και εκ των προτέρων εντοπισμό τυχόν προβλημάτων και την εύστοχη επίλυσή τους.

Προσπαθώντας να προσεγγίσουμε ακροθιγώς την έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου, θα θέλαμε να σταθούμε σε κάποια γενικά χαρακτηριστικά αυτής. Από το πλήθος των ορισμών που έχουν δοθεί κατά καιρούς για τον εσωτερικό έλεγχο, γίνεται κατανοητό ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος έχει πολυδιάστατη εφαρμογή τόσο συμβουλευτική όσο και οργανωτική. Σύμφωνα, μάλιστα με τον ορισμό του Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών «Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον οργανισμό να επιτύχει τους σκοπούς του, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης». Σημειώνεται ότι ως εγγύηση της αντικειμενικότητας των διαδικασιών Εσωτερικού Ελέγχου, νοείται το γεγονός

ότι οι εσωτερικοί ελεγκτές δεν συμμετέχουν στις υπό έλεγχο διαδικασίες, δηλαδή είναι μόνο ελεγκτές.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης θα μπορούσαμε να πούμε ότι περιλαμβάνει δύο επίπεδα: Το πρώτο επίπεδο ελέγχου (internal control), που αποκαλείται και «πρώτη γραμμή αμύνης», περιλαμβάνει όλες τις εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου που η Διοίκηση μιας οργανικής Μονάδας έχει σχεδιάσει και εφαρμόζει σε καθημερινή βάση, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, έχοντας ως στόχο την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία της. Ο έλεγχος αυτός είναι συνεχής και έχει στο Δημόσιο τη βάση του στην έννοια της διοικητικής εποπτείας ή του ιεραρχικού ελέγχου. Το δεύτερο επίπεδο ελέγχου, περιλαμβάνει την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit) η οποία αποτελεί μια ανεξάρτητη αντικειμενική δραστηριότητα κατά βάση συμβουλευτικού χαρακτήρα, της οποίας η σύλληψη και ο σχεδιασμός αποσκοπεί στο να βελτιώνει τις διαδικασίες και λειτουργίες ενός οργανισμού και να παρέχει διαβεβαίωση ότι το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ενός δημόσιου φορέα λειτουργεί επαρκώς. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε οργανική μονάδα πραγματοποιεί ελέγχους και αξιολογήσεις, μελέτες, αναλύσεις και συστάσεις. Ο χαρακτήρας των ελέγχων είναι ανεξάρτητος και προληπτικός και λειτουργεί επικουρικά προς την διοίκηση, καθώς οι μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου δεν συμμετέχουν στις υπό έλεγχο διαδικασίες. Με ελέγχους και επανελέγχους επιχειρείται δε, η εκμηδένιση εσωτερικών και εξωτερικών κινδύνων που απειλούν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του Οργανισμού. Σχετικά με το ιεραρχικό τους επίπεδο, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σήμερα έχουν ενταχθεί σε επίπεδο τμήματος στους Οργανισμούς των Υπουργείων και υπάγονται απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό.

Σκοπός των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου είναι, λοιπόν, η οργάνωση ενός διαδικαστικού συστήματος, ώστε να επιτευχθεί, μεταξύ άλλων: α) η εύρυθμη και σύμφωνα με το νόμο λειτουργία όλων των τμημάτων, β) η σωστή κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών στους υπαλλήλους των υπηρεσιών ανάλογα με τα προσόντα και τις δυνατότητές τους, ώστε να καλλιεργείται κλίμα εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση, γ) η διασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, δ) η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των τμημάτων αλλά και τρίτων φορέων, ε) η

σωστή αξιοποίηση και διαχείριση των πάγιων στοιχείων και η εξοικονόμηση κόστους και στ) η βελτίωση της εικόνας και των παρεχόμενων υπηρεσιών του οργανισμού προς την κοινωνία και τους συναλλασσόμενους. Για την επίτευξη των στόχων αυτών οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να φέρουν κάποια χαρακτηριστικά, τα οποία έγκεινται κυρίως στην εφαρμογή και την προάσπιση των αρχών της ακεραιότητας, της αντικειμενικότητας, της εχεμύθειας και της ελεγκτικής επάρκειας τους.

Με το Ν. 3492/2006 επιχειρήθηκε η εισαγωγή νέων μορφών ελέγχου στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, στις οποίες περιλαμβάνεται ο Εσωτερικός Έλεγχος. Στο άρθρο 4 παρ. 2 του ως άνω νόμου δίδεται, μάλιστα, ο ορισμός του Εσωτερικού Ελέγχου, ο οποίος κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση, αποτέλεσε έναν από τους πυλώνες της εν λόγω μεταρρύθμισης. Σύμφωνα, λοιπόν, με την προαναφερθείσα διάταξη «*Εσωτερικός έλεγχος (internal audit) είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου*». Ακολούθως, στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου του ίδιου νόμου δίδεται ο ορισμός της μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία νοείται ως «*η ανεξάρτητη ελεγκτική συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα*» και, τέλος, η παρ. 4 του ίδιου άρθρου του ίδιου νόμου ορίζει ότι «σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (internal control) είναι το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών, των διαδικασιών και του Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit), που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. Το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας

και ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες».

Από το 2006 και έπειτα, λοιπόν, ο κοινός νομοθέτης, σκοπώντας στην εξυπηρέτηση της διαφάνειας στον δημόσιο τομέα, στη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων των δημόσιων φορέων και στη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού τους, αναγνώρισε θεσμικά την αναγκαιότητα της ύπαρξης Εσωτερικού Ελέγχου και προέβλεψε την υποχρέωση σύστασης μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου εντός της δημόσιας διοίκησης. Η εν λόγω, δε, υποχρέωση ολοένα και ενισχύεται. Ωστόσο, παρά την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου αναφορικά με τον εσωτερικό έλεγχο και τη δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλες σχεδόν τις δομές του δημόσιου τομέα, η πρακτική που ακολουθείται δυστυχώς είναι διαφορετική από την επιθυμητή. Στις περισσότερες των περιπτώσεων οι μονάδες αυτές είναι υποστελεχωμένες και χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες, Ακόμη, δε, και στην περίπτωση που αυτές λειτουργούν επί της ουσίας, η ενασχόλησή τους δεν διακρίνεται για τον προληπτικό χαρακτήρα που θα έπρεπε να έχει ο Εσωτερικός Έλεγχος αλλά, ουσιαστικά, περιορίζεται σε μέτρα αποτρεπτικής- κατασταλτικής φύσης, όπως η διενέργεια ΕΔΕ και, γενικότερα, τα σχετικά με τις πειθαρχικές διώξεις των υπαλλήλων μέτρα.

Η πραγματικότητα αυτή, όμως, πρέπει να αλλάξει επιτακτικά, γεγονός που ευελπιστούμε να λάβει χώρα εντός του προσεχούς χρονικού διαστήματος. Πρέπει, δε, να τονιστεί ότι με πλήθος νομοθετημάτων, εκδοθέντων εντός του 2018, προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου εντός διαφόρων δομών της διοίκησης, γεγονός το οποίο θεωρούμε ότι θα συμβάλλει καθοριστικά στην επιθυμητή λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Ενδεικτικά αναφέρονται ο Ν. 4547/2018, ο Ν. 4520/2018, ο Ν. 4555/2018, το Π.Δ. 96/2018 και το Π.Δ. 18/2018.

II. Συνεργασία εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου:

Παρ' ότι οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου δεν αποτελούν καθαυτούς μηχανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς, τα αποτελέσματά της δραστηριότητάς τους μπορούν να υποβοηθήσουν στο συνολικό ελεγκτικό έργο και τις επιθεωρήσεις που

λαμβάνουν χώρα σε όλη την επικράτεια. Άλλωστε, η ύπαρξη αποτελεσματικού προληπτικού ελέγχου οδηγεί κατ' αποτέλεσμα στη μείωση της ανάγκης λήψης κατασταλτικών μέτρων. Για το λόγο αυτό κρίνεται αναγκαία η στενή συνεργασία μεταξύ των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των σωμάτων εξωτερικού ελέγχου.

Στο εγχείρημα αυτό ο ΓΕΔΔ, δύναται να διαδραματίσει κομβικό ρόλο λόγω των αρμοδιοτήτων του. Στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε με την από 29.12.2017 Υπουργική Απόφαση για την οργάνωση και λειτουργία του γραφείου του ΓΕΔΔ, η σύσταση και λειτουργία ειδικού Τομέα Παρακολούθησης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στο εν λόγω γραφείο. Στις αρμοδιότητες του συγκεκριμένου τομέα εντάσσονται: α) η παρακολούθηση της δράσης των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου όλων των φορέων που υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ, β) η παρακολούθηση της πορείας των ελέγχων και η ενημέρωση για τις εκθέσεις και τα πορίσματα αυτών καθώς και γ) κάθε άλλο συναφές θέμα. Διευκρινίζεται, δε, ότι ο ΓΕΔΔ έχει αρμοδιότητα ελέγχου στο σύνολο σχεδόν του Δημοσίου Τομέα καθώς, όπως αναφέρεται στον ν.3074/2002, και στην ως άνω Υπουργική Απόφαση *«Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος»*.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει στο σημείο αυτό και στις προβλέψεις που υπάρχουν σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο στο πλαίσιο του **Εθνικού Σχεδίου καταπολέμησης της Διαφθοράς**, όπου αναφέρονται ειδικότερα οι δράσεις που θα πρέπει να υλοποιηθούν κατά το προσεχές διάστημα και καθίσταται σαφής η σημασία που δίδεται στην ύπαρξη αποτελεσματικού ελέγχου στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα. Με αυτές, λοιπόν, τις δράσεις επιχειρείται η ανάπτυξη μίας στενότερης συνεργασίας μεταξύ τόσο των σωμάτων ελέγχου όσο και των μορφών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.

Σημαντικό βήμα, προς την κατεύθυνση αυτή της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων Υπηρεσιών και σωμάτων, αποτελεί η συμμετοχή οργάνων που αντιπροσωπεύουν και τις δύο μορφές ελέγχου (εσωτερικού και εξωτερικού) στο **Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου**, το οποίο είναι αρμόδιο για τον συντονισμό και την

αποτελεσματικότητα των εργασιών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου. Με την τακτική και σε συχνή βάση συνάντηση των Σωμάτων και των Υπηρεσιών επιτυγχάνεται πρακτικά η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ τους, καθώς τα σώματα ανταλλάσσουν απόψεις, εμπειρίες και τεχνογνωσία.

III) Ειδικά για την αναγκαιότητα συνεργασίας στο πλαίσιο των ΟΤΑ

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει, στο σημείο αυτό, στη σημασία που θα πρέπει να επιτελεί η δραστηριότητα των **Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο των ΟΤΑ**, καθότι από 1.1.2019 καταργείται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των δαπανών των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να αναλαμβάνουν την πλήρη οικονομική διαχείριση τους, αποκτώντας Δημοσιονομική Αυτοτέλεια. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ήδη υπάρχουσα και συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, έκφραση της οποίας αποτελεί η περιορισμένη εποπτεία του Κράτους επ' αυτών κατά το άρθρο 102 παρ.4 του Συντάγματος, καθιστούν αδιαμφισβήτητη τη μέγιστη σημασία που αποκτούν οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου αναλαμβάνουν, λοιπόν, κατ' αποκλειστικότητα την εποπτεία των ΟΤΑ, με στόχο την αντιμετώπιση τυχόν ανακολουθιών τους και την αποδοτικότερη λειτουργία των Υπηρεσιών. Κατ' αυτόν, δε, τον τρόπο επιτυγχάνεται και η προστασία της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτονομίας των ΟΤΑ καθώς αποφεύγεται η ανεπιθύμητη και "επικίνδυνη" παρέμβαση του κράτους στα περί της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρακτική που ακολουθείται από έτερες χώρες της ΕΕ, η οποία θα μπορούσε να προσφέρει ιδέες αναφορικά με την εξέλιξη του ζητήματος. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος που ασκείται από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ των ευρωπαϊκών κρατών αποτελεί αποκλειστικά έλεγχο διαδικασίας. Ειδικότερα, δε, όσον αφορά στην έκταση της κρατικής εποπτείας επί των οικονομικών καταστάσεων των ΟΤΑ, διαπιστώνεται ευχερώς ότι αυτή αφ' ενός είναι ανάλογη της στήριξης που λαμβάνουν οι Οργανισμοί από τον κρατικό προϋπολογισμό (λ.χ. στη Σουηδία η κεντρική διοίκηση παρεμβαίνει μόνο σε θέματα περιορισμού της αύξησης της τοπικής φορολογίας), αφ' ετέρου, δε, συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σε έλεγχο διαφθοράς. Συγκεκριμένα,

σε κράτη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία, η Ολλανδία και η Φινλανδία, ο έλεγχος επί της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ τελείται από ειδικά ανεξάρτητα ελεγκτικά όργανα και υποβάλλεται προς έγκριση το πρώτον στα δημοτικά συμβούλια και, ακολούθως, στην αμέσως ανώτερη ιεραρχικά διοικητική αρχή. Παρά τις όποιες επί μέρους διαφορές παρουσιάζουν τα εποπτικά συστήματα των ΟΤΑ των διαφόρων ευρωπαϊκών κρατών, σε κάθε περίπτωση, η έκταση της επέμβασης της εκάστοτε εποπτεύουσας αρχής περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας και δεν δύναται να επεκταθεί σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Στην παρούσα φάση η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς σε συνεργασία με τον ΓΕΔΔ δύναται να μεταδώσει προς τους ΟΤΑ πολύτιμη τεχνογνωσία προκειμένου να ενδυναμωθεί και να αναβαθμιστεί το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, αφήνοντας όμως, ταυτόχρονα ανέγγιχτη τη σφαίρα της διοικητικής αυτοτέλειάς τους. Η συμφωνία αυτή μεταξύ του ΓΕΔΔ και της ΓΕΓΚΑΔ έχει προγραμματισθεί στο πλαίσιο των νόμιμων αρμοδιοτήτων τους.

Πολύτιμος αρωγός στην αποτελεσματική εκπλήρωση του έργου του Εσωτερικού Ελέγχου των ΟΤΑ μπορεί να αποτελέσει ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης καθώς επίσης και ο Συμπαραστάτης του Δημότη, εφόσον στελεχωθούν από πρόσωπα με έργο στο χώρο της διοίκησης και με γνώσεις στο πεδίο της νομικής επιστήμης και, ιδίως, του διοικητικού δικαίου. Περαιτέρω, επιβάλλεται και η ενεργοποίηση του πολυσυζητημένου θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας των ΟΤΑ και των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των ΟΤΑ. Ειδικότερα, ο εν λόγω θεσμός εισήχθη στην έννομη τάξη με τον ν.3852/2010, κατά τον οποίο είχε προβλεφθεί η ίδρυση σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση μιας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των ΟΤΑ, με αρμοδιότητα τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των περιφερειών, και είχε ορισθεί ως προϊστάμενος αυτών των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των ΟΤΑ ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Πλην όμως, από το 2010 έως σήμερα ο ως άνω κομβικής σημασίας θεσμός παραμένει εν υπνώσει.

IV. Πρακτικά προβλήματα- Προτάσεις- Συμπεράσματα:

Η ύπαρξη συγκεκριμένου οργανογράμματος στις υπηρεσίες και η αναθεώρησή του ανάλογα με τις εξελίξεις, η σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων των επιμέρους τμημάτων, των καθηκόντων και των ευθυνών εκάστου υπαλλήλου καθώς και η ύπαρξη τακτικών και έκτακτων ελέγχων βοηθούν στην αποφυγή λαθών και στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Αποτελούν, δε, τα πρώτα βήματα που πρέπει να γίνουν ενώ έπεται η ενίσχυση του Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία με τη σειρά της θα μπορούσε να κάνει αισθητή τη διαφορά.

Επιπροσθέτως, μεγάλο μερίδιο ευθύνης για τη μη ύπαρξη ουσιαστικού Εσωτερικού Ελέγχου εντοπίζεται στο ότι δεν υπάρχουν στις υπηρεσίες πρότυπα περί διενέργειας του ελέγχου καθώς στο ότι δεν υπάρχουν θεσμικές κατοχυρώσεις των εσωτερικών ελεγκτών, ούτως ώστε να μπορέσουν να κάνουν σωστά τη δουλειά τους, όντας ανεξάρτητοι και αμερόληπτοι. Για τη βελτιστοποίηση της διαδικασίας ελέγχου από άποψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία και η αμεροληψία των εσωτερικών ελεγκτών.

Ειδικότερα και αναφορικά με το εν λόγω ζήτημα, η πρόβλεψη της εν μέρει ανεξαρτησίας των εσωτερικών ελεγκτών, με την ένταξή τους σε μία διαφορετικού τύπου ιεραρχία, ούτως ώστε να μην παρεμποδίζεται το έργο τους από μελλοντικές αντεκδικήσεις από τους ελεγχόμενους και να μην επικαλύπτονται τα αποτελέσματα των ελέγχων τους από τη θέληση και τα συμφέροντα της οιαδήποτε Διοίκησης, δύναται να κάνει τη διαφορά.

Επιπλέον, προς την αντιμετώπιση των παθογενειών που εντοπίζονται στο ευρύτερο σύστημα ελέγχου προσανατολίζεται και η συνεχής εκπαίδευση και εξειδίκευση των εμπλεκομένων τόσο στον εσωτερικό όσο και στον εξωτερικό έλεγχο με απώτερο στόχο την εξειδίκευσή τους. Με αυτόν τον τρόπο θα μειωθεί και τελικώς θα απαλειφθεί η ανάγκη που έχει δημιουργηθεί σήμερα περί διεξαγωγής ελέγχων από ιδιωτικές εταιρείες.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεχούς επιμόρφωσης και εξειδίκευσης αποτελούν τα προβλεπόμενα στην παρ. 7 του άρθρου 80 του ν. 4478/2017, όπου προβλέπεται ότι με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης οργανώνεται στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης ειδικό πρόγραμμα ελεγκτικής

επάρκειας, η παρακολούθηση του οποίου είναι υποχρεωτική για τους κατέχοντες θέση Ειδικού Επιθεωρητή ενώ η κατοχή του πιστοποιητικού παρακολούθησης του ως άνω προγράμματος αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την επιλογή στη θέση του Ειδικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Τα ως άνω υλοποιήθηκαν με την έκδοση της υπ' αριθμ. 44281/2017 Υπουργικής Απόφασης, στην οποία καθορίζονται: α) το περιεχόμενο και η διάρκεια του ειδικού προγράμματος εκπαίδευσης, β) οι προϋποθέσεις και η διαδικασία εισαγωγής στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα, καθώς και η διαδικασία παρακολούθησης του ειδικού προγράμματος πιστοποίησης και γ) τα θέματα που αφορούν στην εγγραφή στο Μητρώο Πιστοποιημένων Ελεγκτών και τη διαγραφή από αυτό, καθώς και κάθε ζήτημα σχετικό με την τήρηση, επικαιροποίηση και ενημέρωση του Μητρώου.

Εν κατακλείδι, η λύση στο πρόβλημα της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών Εσωτερικού Ελέγχου του δημόσιου τομέα μπορεί να προέλθει μόνο μέσα από την ενδυνάμωση του ρόλου των εσωτερικών ελεγκτών των Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα με παράλληλες δράσεις για την τυποποίηση των ελέγχων και των Εκθέσεων Ελέγχου, με χρήση τυποποιημένων ερωτηματολογίων και τη δημιουργία εγχειριδίων διενέργειας τακτικών ελέγχων για κάθε ξεχωριστή Υπηρεσία.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στη βελτίωση των διαδικασιών, την αποφυγή λαθών, τον έγκαιρο εντοπισμό αδυναμιών και την υλοποίηση στρατηγικών στόχων των οργανισμών. Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει δύο επίπεδα:

- **Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου -Internal control** που συνιστά την «πρώτη γραμμή αμύνης» και αφορά στο συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του εκάστοτε οργανισμού με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο.
- **Εσωτερικός Έλεγχος -Internal audit** που αποτελεί ανεξάρτητη ελεγκτική δραστηριότητα συμβουλευτικού χαρακτήρα για τη διαβεβαίωση της επαρκούς λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου με στόχο τη

βελτίωση των λειτουργιών του, την επίτευξη των στόχων του και τη βελτίωση των διαδικασιών, που διέπουν τη λειτουργία και τη διαχείριση κινδύνων με τη χρήση συστημικών και δομημένων μεθοδολογιών.

Στο ως άνω πλαίσιο, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου πραγματοποιούν ανεξάρτητους, προληπτικούς και επικουρικούς στη διοίκηση ελέγχους, αξιολογήσεις, μελέτες, αναλύσεις, συστάσεις για την εκμηδένιση των εσωτερικών και εξωτερικών κινδύνων.

Παρά την ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου όμως, στις περισσότερες των περιπτώσεων οι ως άνω Μονάδες είναι υποστελεχωμένες και χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες ή περιορίζονται σε μέτρα αποτρεπτικής-κατασταλτικής φύσης και όχι σε προληπτικού χαρακτήρα ελέγχους. Με πλήθος νομοθετημάτων, εκδοθέντων εντός του 2018, προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου σε διάφορες δομές της διοίκησης.

II. Συνεργασία εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου-Ρόλος του ΓΕΔΔ

Η συνεργασία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των σωμάτων εξωτερικού ελέγχου είναι σημαντική και ως προς τούτο, ο ΓΕΔΔ μπορεί να διαδραματίσει κομβικό ρόλο, έχοντας συστήσει ειδικό Τομέα Παρακολούθησης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Σε αυτήν την κατεύθυνση, αναμένεται να βοηθήσουν σημαντικά οι δράσεις που προβλέπονται στο Εθνικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς αλλά και η συνεργασία μεταξύ των συνεμπλεκόμενων φορέων στο πλαίσιο του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου.

III. Συνεργασία στο πλαίσιο της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου στους ΟΤΑ

Με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των δαπανών των ΟΤΑ από 1.1.2019, ενισχύεται ο ρόλος των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Η ΓΕΓΚΑΔ σε συνεργασία με τον ΓΕΔΔ δύναται να μεταδώσει τεχνογνωσία στους ΟΤΑ για την αναβάθμιση του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο των νόμιμων αρμοδιοτήτων τους. Πολύτιμος αρωγός στην προσπάθεια μπορεί να αποτελέσει τόσο ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

όσο και ο Συμπαραστάτης του Δημότη.

V. Προβλήματα-Προτάσεις

Συμπερασματικά, επισημαίνονται οι κάτωθι προτάσεις:

- Υιοθέτηση οργανογράμματος στις υπηρεσίες με σαφείς αρμοδιότητες, καθήκοντα και ευθύνες των υπαλλήλων.
- Διαμόρφωση θεσμικής κατοχύρωσης και προτύπων για τους εσωτερικούς ελεγκτές για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας τους μέσα από μία διαφορετικού τύπου ιεραρχία.
- Συνεχής εκπαίδευση και εξειδίκευση των εμπλεκόμενων τόσο στον εσωτερικό όσο και στον εξωτερικό έλεγχο.
- Ενδυνάμωση του ρόλου των εσωτερικών ελεγκτών των υπηρεσιών του Δημοσίου με παράλληλες δράσεις για την τυποποίηση των ελέγχων, των Εκθέσεων Ελέγχου μέσω ερωτηματολογίων και δημιουργία εγχειριδίου διενέργειας τακτικών ελέγχων.

2.2.2. Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Εσωτερικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση. Η άποψη του εξωτερικού ελεγκτή

Κατ' αρχάς, θα ήθελα να χαιρετίσω την προσπάθεια που καταβάλλεται τα τελευταία χρόνια στη Δημόσια Διοίκηση, με στόχο την αναδιάρθρωση και αναδιοργάνωσή της, μέσω μιας σειράς μεταρρυθμίσεων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολούθησε από κοντά και συνεχίζει να παρακολουθεί όλες αυτές τις διαδικασίες, συμβάλλοντας με τις απόψεις του, όσες φορές του ζητήθηκε. Ως εξωτερικός ελεγκτής όλων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον οποίον έχει ειδικώς από το νόμο ανατεθεί η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και επάρκειας των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων των εν λόγω Φορέων (βλ. άρθρο 169 του ν. 4270/2014), το Δικαστήριο συμμετείχε ενεργώς σχεδόν στο σύνολο των συνεδρίων και σεμιναρίων που διοργανώθηκαν από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, για την καθιέρωση του Εσωτερικού Ελέγχου στα Υπουργεία, καθώς και από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, το οποίο, σε συνεργασία με τη France expertise, ανέλαβε το ίδιο ακριβώς έργο στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Αξίζει στο σημείο αυτό να επισημανθεί το μεταβαλλόμενο θεσμικό περιβάλλον, εντός του οποίου η συγκεκριμένη προσπάθεια εξελίσσεται. Αναφέρομαι, ιδίως, στην πλήρη, από 1.1.2019, διακοπή της άσκησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου, ο οποίος επί δεκαετίες διασφάλιζε την τήρηση της νομιμότητας στη διαδικασία της πραγματοποίησης των δημοσίων δαπανών, υποστηρίζοντας, συγχρόνως, και διαπαιδαγωγώντας τις αρμόδιες υπηρεσίες των ελεγχόμενων φορέων. Και όσον αφορά μεν το Δικαστήριο, είναι βέβαιο ότι πλέον θα διαθέτει την απαραίτητη ευελιξία, ώστε να επικεντρωθεί στις λοιπές ελεγκτικές του αρμοδιότητες. Ότι, δηλαδή, με όλο και περισσότερο συστηματικό τρόπο, ο έλεγχός του δεν θα περιορίζεται στην εξέταση αποκλειστικώς της νομιμότητας μεμονωμένων συναλλαγών, αλλά θα επεκτείνεται, με τη διενέργεια ελέγχων επίδοσης, στη διερεύνηση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διαχειριστικής δράσης, εξετάζοντας τα προβλήματα που

ανέκυψαν κατά την υλοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί και τα αποτελέσματά της για το κοινωνικό σύνολο. Και ότι, παραλλήλως, θα ενταθεί ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων διαχειρίσεων, στον οποίο, για τον κολασμό της διαφθοράς, το Ελεγκτικό Συνέδριο διαθέτει το πολύ δραστικό μέσο του καταλογισμού, της ανάκτησης, δηλαδή, από τους υπευθύνους των ποσών που παρανόμως εκταμιεύθηκαν, όπως, άλλωστε, διαχρονικά φαίνεται να απαιτεί η κοινωνία, η οποία μερικώς μόνο μπορεί να θεωρηθεί ότι ικανοποιείται με την επιβολή ποινικών κυρώσεων σε βάρος των παραβατών. Όσον αφορά, όμως, τους μέχρι τώρα υπαγόμενους στον προληπτικό έλεγχο φορείς, αν και τίποτε άλλο παρά εκτιμήσεις θα μπορούσαν επί του παρόντος να γίνουν, η διακοπή της άσκησης του ελέγχου αυτού και η εξ ολοκλήρου ανάληψη της ευθύνης για την πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών από τους ίδιους τους φορείς είναι ενδεχόμενο, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, να προκαλέσει δυσλειτουργίες, με δεδομένες τις σοβαρές ελλείψεις στους διοικητικούς μηχανισμούς και, κυρίως, τη χρόνια υποστελέχυσή τους.

Υπό τις νέες αυτές συνθήκες, είναι σημαντικό να εξετάσουμε την ιδιαίτερη σημασία της καθιέρωσης του Εσωτερικού Ελέγχου σε μία οικονομική μονάδα, το σκοπό που υπηρετεί και τους στόχους του. Και ως βάση της συζήτησης να θέσουμε την εννοιολογική προσέγγιση των όρων, διακρίνοντας το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου από τον Εσωτερικό Έλεγχο. Οι Cook and Winkle, το 1976, παρομοίασαν το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου με το νευρικό σύστημα του ανθρώπου, το οποίο «διαπερνώντας» ολόκληρη την οικονομική μονάδα, μεταφέρει εντολές και αντιδράσεις από και προς τη διοίκησή της. Το Σύστημα, δηλαδή, Εσωτερικού Ελέγχου μιας οικονομικής μονάδας συνδέεται άμεσα με την οργανωτική της δομή και με τους γενικούς κανόνες λειτουργίας της, θα μπορούσε δε να ορισθεί ως το συνολικό πλέγμα των διαδικασιών και πολιτικών, όπως εκείνων για την κατάλληλη κατανομή αρμοδιοτήτων και ανάθεση ευθυνών στο προσωπικό, τη διενέργεια, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, φυσικών επαληθεύσεων των περιουσιακών στοιχείων κ.λπ., που έχουν υιοθετηθεί, με σκοπό την προαγωγή της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των λογιστικών δεδομένων, την προστασία των πόρων της οικονομικής μονάδας από τη σπατάλη και την απάτη, την πιστή υλοποίηση της πολιτικής που έχει χαράξει η διοίκησή της και εν γένει την αξιολόγηση της συνολικής

αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των λειτουργιών της οικονομικής μονάδας.

Από την άλλη, ο Εσωτερικός Έλεγχος, ως αυτοτελώς ιδωμένη δραστηριότητα, έχει πάψει προ πολλού να θεωρείται ως ένα μονοδιάστατο εργαλείο επίβλεψης, ένα είδος, δηλαδή, «αστυνομικού της διοίκησης» της οικονομικής μονάδας, και έχει αναχθεί σε βασικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης (Hermanson et al, 2008). Έχοντας δε ως αντικείμενο την αξιολόγηση της επάρκειας της λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο, υπό την έννοια αυτή, προϋποθέτει, και την πρόταση βελτιώσεων, όπου διαπιστώνονται αδυναμίες, μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στη διασφάλιση της αξιοπιστίας των χρηματοοικονομικών καταστάσεων και αναφορών και να αποτελέσει προστιθέμενη αξία για την οικονομική μονάδα, μεγιστοποιώντας τις επιδόσεις της.

Υπό ποιες προϋποθέσεις, όμως, είναι δυνατόν ο Εσωτερικός Έλεγχος να ανταποκριθεί στην τόσο σημαντική αυτή αποστολή του; Κατ' αρχάς, βασική παράμετρος για την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελεγκτή, ώστε να εκτελεί τα καθήκοντά του απαλλαγμένος από κάθε είδους παρεμβάσεις. Για το λόγο αυτό, ο εσωτερικός ελεγκτής δεν μπορεί να υπάγεται ιεραρχικά σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα και θα πρέπει να μπορεί να αναφέρεται απευθείας στη διοίκηση, από την οποία και θα πρέπει να υποστηρίζεται στην άσκηση του έργου του. Δεν μπορεί να ασκεί παραλλήλως άλλες, εκτός του Εσωτερικού Ελέγχου, αρμοδιότητες και θα πρέπει να έχει απεριόριστη πρόσβαση σε όλες τις δραστηριότητες, αρχεία, περιουσιακά στοιχεία και προσωπικό της οικονομικής μονάδας. Περαιτέρω, ωστόσο, και ο ίδιος ο εσωτερικός ελεγκτής θα πρέπει όχι μόνο να διαθέτει τα ανάλογα προσόντα επιστημονικής κατάρτισης και επαγγελματικής συγκρότησης, αλλά και να επιδεικνύει αμεροληψία και αντικειμενικότητα, μένοντας ανεπηρέαστος από τα προσωπικά του συμφέροντα ή τα συμφέροντα άλλων, και να παρέχει εγγυήσεις εχεμύθειας.

Συμπερασματικά, λοιπόν, θα μπορούσαμε να ορίσουμε τον εσωτερικό έλεγχο, ως την, ανεξάρτητη και αντικειμενική, συμβουλευτική δραστηριότητα, η οποία έχει επαρκώς σχεδιασθεί προς το σκοπό της βελτίωσης της λειτουργίας της οικονομικής

μονάδας. Ο εντοπισμός πλημμελειών και η απόδοση ευθυνών δεν είναι αντικείμενό του, δεν έχει, δηλαδή, κατασταλτικό ή κυρωτικό χαρακτήρα, αντιθέτως, διενεργείται, σύμφωνα με τις αρχές της ακεραιότητας και εμπιστευτικότητας, προκειμένου να προτείνει λύσεις, σε συνεχή επικοινωνία και συνεργασία με τη διοίκηση της οικονομικής μονάδας. Όλες δε οι αναγκαίες για την αποτελεσματική λειτουργία του απαιτήσεις, στις οποίες αναφέρθηκα, της επάρκειας, δηλαδή, και αντικειμενικότητας του Εσωτερικού Ελέγχου και της «ηθικής» άσκησης από τον εσωτερικό ελεγκτή του έργου του δεν μπορεί παρά να αποτυπώνονται αφενός σε σχετικό εγχειρίδιο ελέγχου, αφετέρου σε κώδικα δεοντολογίας για τους εσωτερικούς ελεγκτές.

Από όσα εκτέθηκαν ευχερώς αντιληπτό μπορεί να γίνει το μέγεθος των ιδιαίτερων προκλήσεων που συνεπάγεται η καθιέρωση Εσωτερικού Ελέγχου στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Ας μην λησμονούμε, ωστόσο, ότι η σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο ρητώς προβλέφθηκε με το άρθρο 12 του ν. 3492/2006 και ότι με το άρθρο 168 του ν. 4270/2004, με το οποίο, σημειωτέον, ενσωματώνεται στην εθνική νομοθεσία ενωσιακό δίκαιο, το οργανωτικό αυτό μέτρο επεκτάθηκε στο σύνολο των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Πέραν δε του να αποτελεί επιβαλλόμενη από το νόμο απαίτηση, με δεδομένη, ύστερα από την ανάλυση που προηγήθηκε, τη δυνητική συμβολή των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, αν όχι στην εξάλειψη, στη δραστική, πάντως, μείωση των κινδύνων που απειλούν την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα ενός δημόσιου φορέα, η σύστασή τους πρέπει να υπολαμβάνεται, όχι ως επιπρόσθετο διοικητικό βάρος, αλλά ως λειτουργική αναγκαιότητα, η οποία προσθέτει αξία στο φορέα αυτό

Ύστερα από την πάροδο ικανού πλέον χρόνου από τις παραπάνω νομοθετικές πρωτοβουλίες, είμαστε σε θέση να προβούμε σε μία πρώτη αποτίμηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση. Και για το σκοπό αυτό, θα μπορούσαμε να ανατρέξουμε στις εκθέσεις των ελέγχων που έχει, το τελευταίο διάστημα, διενεργήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως εκείνη για τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία, μόλις τον προηγούμενο μήνα, παρουσιάστηκε στη Βουλή, όπου με σαφήνεια καταγράφονται μία σειρά από αδυναμίες που, όσο δεν αίρονται, παρεμποδίζουν

την επίτευξη του προσδοκώμενου, από τη λειτουργία των Μονάδων αυτών, ωφέλιμου αποτελέσματος. Οι αδυναμίες δε αυτές θα μπορούσαν, τελείως επιγραμματικά, να συνοψισθούν ως εξής:

- Οι αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου δεν περιγράφονται επακριβώς στους Οργανισμούς των φορέων, με συνέπεια, σε ορισμένες περιπτώσεις, να έχει επικρατήσει στη διοίκησή τους η εσφαλμένη εντύπωση ότι ανάγεται στην δική της αρμοδιότητα και όχι σε εκείνη της Μονάδας η επιλογή του συγκεκριμένου τρόπου με τον οποίον η τελευταία θα διεκπεραιώσει το έργο της, ενώ δεν έχουν λείψει και περιπτώσεις που η Μονάδα λειτουργούσε ως ένα είδος γραφείου υποβολής παραπόνων εκ μέρους των πολιτών.
- Κώδικας δεοντολογίας, που να εγγυάται την προσήκουσα συμπεριφορά του προσωπικού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν έχει υιοθετηθεί.
- Το προσωπικό που στελεχώνει τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου είτε δεν επαρκεί αριθμητικά, είτε δεν διαθέτει πάντοτε την απαραίτητη εξειδίκευση και κατάρτιση, ενώ και οι προσπάθειες για την ειδική εκπαίδευσή του παραμένουν μεμονωμένες.
- Η εικόνα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, εντός του φορέων, δεν είναι, σε όλες τις περιπτώσεις, η καλύτερη δυνατή και, όσο το πλαίσιο λειτουργίας τους παραμένει ασαφές, η επιφυλακτική αντιμετώπισή τους από τις άλλες υπηρεσιακές μονάδες, ως «καταδότη» της διοίκησης, θα δυσχεραίνει διαρκώς το έργο τους. Πολύ περισσότερο όταν αυτή καθεαυτή η αναγκαιότητα της σύστασης Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και η σημασία της για τη μείωση του λειτουργικού κόστους του φορέα και τη διασφάλιση της οικονομικής του ευρωστίας, χωρίς ποιοτική υποβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχει, δεν έχει επαρκώς διευκρινισθεί και γίνει κατανοητή, σε όλη της την έκταση, από το υπόλοιπο προσωπικό του φορέα.
- Δομικά προβλήματα του ίδιου του φορέα, όπως η έλλειψη τεχνολογικών βοηθημάτων, τα παρωχημένα συστήματα αρχειοθέτησης κ.ά., περιορίζουν

την πρόσβαση στην απαιτούμενη για την αποδοτική λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου πληροφόρηση.

- Τέλος, ακόμη και στις περιπτώσεις φορέων όπου η οικεία Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου πληροί όλες τις προϋποθέσεις και λειτουργεί αποτελεσματικά, οι διαπιστώσεις και οι συστάσεις της αντιμετωπίζονται με δυσπιστία, με αποτέλεσμα τη διαιώνιση χρόνιων προβλημάτων στη εύρυθμη λειτουργία του φορέα, μολονότι αυτά έχουν εντοπισθεί και έχουν υποβληθεί συγκεκριμένες προτάσεις για την επίλυσή τους.

Ήδη από την παράθεση των εν λόγω αδυναμιών μπορούν να συναχθούν και τα αναγκαία για την θεραπεία τους μέτρα, τα οποία και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει προτείνει. Και τέτοια θα ήταν μέτρα, όπως:

- Καθορισμένες και σαφείς γραμμές αναφοράς, κατάλληλη κατανομή των αρμοδιοτήτων, καταγραφή πολιτικών και διαδικασιών, οι οποίες, μάλιστα, θα πρέπει να επανεξετάζονται, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, με σκοπό τη συνεχή βελτίωσή τους.
- Προσαρμογή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, ανάλογα με την ειδική αποστολή, την πολυπλοκότητα και τους κίνδυνους που συναρτώνται με τη δραστηριότητα του δημόσιου φορέα.
- Ανάληψη από τη διοίκηση του φορέα της ευθύνης επίβλεψης της λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και υιοθέτηση των σχετικών συστάσεων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.
- Συστηματική και οργανωμένη προσπάθεια διαμόρφωσης κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου, που να αναδεικνύει τη σημασία του για το σύνολο του προσωπικού του δημοσίου φορέα. Διότι, όταν η πρωτοβουλία του ελέγχου προέρχεται εκ των έσω, τα αποτελέσματα βασίζονται σε πραγματικές διαπιστώσεις, τα προβλήματα που ανακύπτουν αντιμετωπίζονται αμέσως και η επίλυσή τους γίνεται καθημερινή μέριμνα, καθιστώντας εφικτή την αυτοϊαση, ενισχύεται το αίσθημα ασφάλειας των υπαλλήλων, ώστε ο εξωτερικός έλεγχος που θα επακολουθήσει να μην τους προκαλεί πλέον ανησυχία, και εμπεδώνεται μεταξύ τους η αμοιβαία εμπιστοσύνη και

πεποίθηση στην ποιότητα της εργασίας τους, η οποία, σε τελευταία ανάλυση, αποτελεί και το πλέον αποτελεσματικό κίνητρο απόδοσης.

Πρόδηλο, βεβαίως, είναι ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος δεν θα μπορούσε, σε καμία περίπτωση, να υποκαταστήσει τον έλεγχο από τον εξωτερικό ελεγκτή. Κατά μείζονα λόγο, όταν, όπως στην Ελλάδα συμβαίνει, ο εξωτερικός έλεγχος ανατίθεται σε Δικαστήριο, το οποίο δεν αρκείται στη διατύπωση συστάσεων, αλλά έχει στη διάθεσή του ορισμένα πολύ δραστικά μέσα για την επιβολή της δημοσιολογιστικής ευταξίας και τη συμμόρφωση των δυστροπούντων διαχειριστικών οργάνων. Σε ένα περιβάλλον, όμως, όπου, λόγω της διακοπής της άσκησης του προληπτικού ελέγχου, η μέχρι τώρα καθημερινή επαφή με τους ελεγχομένους θα παύσει να υφίσταται, η επιβεβαίωση από τον εξωτερικό ελεγκτή της αποτελεσματικής λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου θα αποτελεί αναγκαία αφετηρία για τον προσανατολισμό του διενεργούμενων από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχων. Ως εκ τούτου, η αγαστή συνεργασία εσωτερικού και εξωτερικού ελεγκτή μόνο προς όφελος και των δύο πλευρών, αλλά και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να αποβεί και εναπόκειται σε εμάς η συνεργασία αυτή να επιτύχει.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικός ελεγκτής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης συμβάλλει στην καθιέρωση του Εσωτερικού Ελέγχου σε όλα τα Υπουργεία. Η πλήρης κατάργηση από 1.1.2019 της άσκησης του προληπτικού ελέγχου αποτελεί σημαντική εξέλιξη καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο θα επικεντρωθεί στις λοιπές ελεγκτικές του αρμοδιότητες: ο έλεγχός του θα επεκτείνεται, με τη διενέργεια ελέγχων επίδοσης, στη διερεύνηση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διαχειριστικής δράσης και θα ενταθεί ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων διαχειρίσεων.

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου μιας οικονομικής μονάδας συνδέεται άμεσα με την οργανωτική της δομή και με τους γενικούς κανόνες λειτουργίας της, έχοντας αναδειχθεί σε βασικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης και δεν θα πρέπει να συγχέεται με κατασταλτικούς ή κυρωτικού χαρακτήρα ελέγχους. Εντούτοις για να

μπορέσει να ανταποκριθεί ο Εσωτερικός Έλεγχος στην τόσο σημαντική αποστολή του, θα πρέπει να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία, η αμεροληψία και η αντικειμενικότητα του εσωτερικού ελεγκτή, ο οποίος θα πρέπει να ασκεί συμβουλευτική δραστηριότητα, η οποία να έχει επαρκώς σχεδιασθεί προς το σκοπό της βελτίωσης της λειτουργίας της οικονομικής μονάδας.

Έχει πλέον παρέλθει ικανός χρόνος από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που καθιέρωσαν για πρώτη φορά τον Εσωτερικό Έλεγχο στη Δημόσια Διοίκηση και επομένως θα μπορούσε να επιχειρηθεί μία πρώτη αποτίμηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Οι αδυναμίες που εντοπίζονται, συνοψίζονται ως εξής:

- Οι αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου δεν περιγράφονται επακριβώς στους Οργανισμούς των φορέων.
- Κώδικας δεοντολογίας του προσωπικού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου δεν έχει υιοθετηθεί.
- Το προσωπικό που στελεχώνει τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου δεν επαρκεί αριθμητικά και δεν διαθέτει την απαραίτητη εξειδίκευση και κατάρτιση.
- Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, αντιμετωπίζονται με επιφυλακτικότητα εντός του φορέων.
- Τα δομικά προβλήματα των φορέων δυσχεραίνουν τη δυνατότητα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου να συγκεντρώσουν την απαραίτητη πληροφόρηση.
- Οι διαπιστώσεις και οι συστάσεις των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου αντιμετωπίζονται με δυσπιστία.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, προτείνονται τα εξής:

- Καθορισμένες και σαφείς γραμμές αναφοράς, κατάλληλη κατανομή των αρμοδιοτήτων, καταγραφή πολιτικών και διαδικασιών.
- Προσαρμογή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, ανάλογα με την ειδική αποστολή, την πολυπλοκότητα και τους κίνδυνους που συναρτώνται με τη δραστηριότητα του εκάστοτε δημόσιου φορέα.

- Επίβλεψη της λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και υιοθέτηση των σχετικών συστάσεων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.
- Συστηματική και οργανωμένη προσπάθεια διαμόρφωσης κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος δεν θα μπορούσε, σε καμία περίπτωση, να υποκαταστήσει τον έλεγχο από τον εξωτερικό ελεγκτή καθώς ο εξωτερικός έλεγχος ανατίθεται σε Δικαστήριο, το οποίο δεν αρκείται στη διατύπωση συστάσεων, αλλά έχει στη διάθεσή του ορισμένα πολύ δραστικά μέσα για την επιβολή της δημοσιολογιστικής ευταξίας. Εντούτοις η αгаστή συνεργασία μεταξύ των δύο μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

2.2.3. Δημοσθένης Κασσαβέτης, Επ. Καθηγητής Δημοκρίτειου Παν/μιου Θράκης, Ειδικός Γραμματέας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Κυρίες και κύριοι,

Η παρουσία όλων σήμερα εδώ, στέλνει ένα σαφές μήνυμα ότι ο έλεγχος και η διαφάνεια, η Δεοντολογία και η ηθική, η χρηστή διακυβέρνηση, οι προληπτικές πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς, αποτελούν ένα μίγμα πολιτικών που διαμορφώνει ένα περιβάλλον κατάλληλο για να μην επαναλαμβάνονται φαινόμενα διαφθοράς, φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Ο δημόσιος τομέας σήμερα λειτουργεί σε ένα περιβάλλον το οποίο εμπεριέχει κινδύνους κάθε μορφής που είναι δυνατόν να τον αποτρέψουν να επιτύχει τους στόχους του, τους οποίους η ανώτατη ηγεσία κάθε οργανισμού του δημόσιου τομέα καλείται να περιορίσει ή και να αντιμετωπίσει. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν συνδέονται μόνο με την ανάγκη δομικών αλλαγών στον κρατικό μηχανισμό, αλλά είναι κυρίως προβλήματα εύρυθμης λειτουργίας, αποτελεσματικότερης δράσης και καθημερινής πρακτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, η συνεπής εφαρμογή από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση ενός συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου θα συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και λογοδοσίας και στην όρθωση ενός πρώτου κυματοθραύστη αποτροπής και προστασίας από την απάτη και διαφθορά στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος καταλληλότερου για την ανάληψη πρωτοβουλιών και την εξέλιξη των πρωτοβουλιών αυτών σε μία ευνοϊκότερη για τη διοίκηση προοπτική, καταπολεμώντας κυρίως την «κουλτούρα» διαφθοράς, καθώς ευρύτερος στόχος των αντίστοιχων μονάδων αποτελεί η αξιολόγηση της δραστηριότητας των υπηρεσιών ως προς την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, η καταγραφή των παθογόνων αιτίων και την διατύπωση των προβλημάτων και κυρίως την εισήγηση πρόσφορων και ρεαλιστικών λύσεων για την αντιμετώπισή τους.

Με την σταδιακή εγκαθίδρυση συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και την λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους Φορείς του Δημοσίου θα προκύψει σημαντική εξοικονόμηση των ανθρωπίνων πόρων των ελεγκτικών μηχανισμών και των ιδιαίτερων σωμάτων της Διοίκησης, τα οποία πλέον δεν θα ασχολούνται σε μεγάλο βαθμό με μεμονωμένες υποθέσεις ατομικού χαρακτήρα, γεγονός που θα επιτρέψει την αποτελεσματικότερη διαχείρισή τους και την ενασχόληση με επιτελικά θέματα, καθώς και με περιπτώσεις οριζοντίων ελέγχων με σημαντικό οικονομικό και διοικητικό αντικείμενο, καθώς και με την προσπάθεια πάταξης φαινομένων διαφθοράς και απάτης.

Ο Έλεγχος από τα Σώματα Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα ουσιαστικό μέρος της διαδικασίας λογοδοσίας των δημοσίων Φορέων για τη διάθεση του δημοσίου χρήματος, για την αξιολόγηση των κινδύνων και την συμμόρφωση με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Οι Εξωτερικοί Ελεγκτές, διαθέτοντας ανεξάρτητη γνώμη, μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην επίτευξη αποτελεσματικής και αποδοτικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων και στην ενίσχυση της ανοιχτής διακυβέρνησης του Φορέα. Άλλωστε, οι έλεγχοι είναι αυτοί που ωθούν τη διοίκηση σε μεγαλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες του κοινού της, σε μεγαλύτερο βαθμό ανάληψης πρωτοβουλιών και δημιουργικής δράσης, σε μεγαλύτερο βαθμό προσανατολισμού προς το αποτέλεσμα.

Όπως γνωρίζετε, η δράση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), το οποίο συμπληρώνει 20 χρόνια από την ίδρυσή του, έχει ως σκοπό, κατά το νόμο, τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, με την επισήμανση όχι μόνο φαινομένων διαφθοράς, αλλά κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο αυτό, η δυνατότητα διενέργειας αποτελεσματικών ελέγχων, μέσα και από τη στήριξη της πολιτικής μας ηγεσίας, συμβάλλει στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος καταλληλότερου για την ανάληψη πρωτοβουλιών και στην εξέλιξη των πρωτοβουλιών αυτών σε μία ευνοϊκότερη για τη διοίκηση προοπτική, καθώς ευρύτερος στόχος των ελέγχων, πέρα από την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, αποτελεί η αξιολόγηση της δραστηριότητας των υπηρεσιών ως προς

την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, η καταγραφή των παθογόνων αιτιών προβλημάτων που καταγράφονται και κυρίως η εισήγηση πρόσφορων και ρεαλιστικών λύσεων για την αντιμετώπισή τους. Βλέπετε δηλαδή ότι πέρα από την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, όπου αυτά εντοπίζονται, παράλληλα, το ΣΕΕΔΔ επιχειρεί να προσεγγίσει τη διοίκηση με εισηγήσεις επίλυσης προβλημάτων, μέσα από τη συναγωγή ειδικών και γενικότερων εκτιμήσεων και συμπερασμάτων και να αποσαφηνίσει στόχους και προτεραιότητες για το μέλλον.

Η βασική πλευρά του έργου μας, αφορά στη μελέτη των δομών των κρατικών θεσμών. Και αυτό μέσα από την εξέταση πλήθους ομοειδών υποθέσεων και όχι μεμονωμένων περιπτώσεων, γεγονός που μας οδηγεί σε ασφαλή συμπεράσματα. Εισερχόμαστε έτσι στην καρδιά των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Μέσα από τον έλεγχο νομιμότητας που διενεργούμε, εντοπίζουμε παθογένειες και παρανομίες.

Οι δυσλειτουργίες και οι παθογένειες εντοπίζονται στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης και όχι μόνο στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Άλλωστε, σε μια γενικευμένη κρίση, δεν μπορείς να βρεις οάσεις. Πρόκειται, όπως αντιλαμβάνεστε, για υπηρεσίες και για οργανικές μονάδες που έρχονται σε συνεχή επαφή με τον πολίτη/ επιχείρηση προκειμένου αυτός να εξυπηρετηθεί και για τομείς που συνδέονται με την καθημερινότητα των πολιτών όπως έκδοση διπλωμάτων οδήγησης, πολεοδομικά θέματα, ζητήματα που συνδέονται με την παραμονή αλλοδαπών στη χώρα μας, αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων, εκτέλεση έργων και προμηθειών και σύναψης αντίστοιχων συμβάσεων.

Τεχνικά θέματα για τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου, για αρμοδιότητες, παροχή κινήτρων, εκπαίδευση, χρήση εργαλείων, υποστηρικτικές δομές κ.λπ. θα αναπτυχθούν από τον κ. Σελίμη, οποίος συμμετείχε και στην κατάρτιση πρότασης Ομάδας Έργου του ΣΕΕΔΔ ως προς τη «Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης», η οποία υποβλήθηκε αρμοδίως το Μάρτιο του 2015, μετά από εντολή του αρμόδιου Υπουργού. Αυτή η μελέτη ήταν η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια για την ανάλυση της λειτουργίας

των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στη χώρα μας και την υποβολή σχετικών προτάσεων.

Θα σταθώ στη αναγκαιότητα δημιουργίας ενός ανοιχτού δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των μονάδων και των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου, προκειμένου να εξασφαλιστεί η κοινή δράση, η ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών, η διαβίβαση καταγγελιών και στοιχείων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κάθε μηχανισμού και η υιοθέτηση καλών πρακτικών που προκύπτουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επιπρόσθετα, η συμβολή των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην υλοποίηση των προτάσεων του ΣΕΕΔΔ και των άλλων βεβαίως ελεγκτικών μηχανισμών, οι οποίοι διατυπώνουν προτάσεις μετά από την εξέταση μεγάλου αριθμού ομοειδών περιπτώσεων και μάλιστα σε διαφορετικές υπηρεσίες ή φορείς (π.χ. οριζόντιοι έλεγχοι Δήμων), θα είναι ιδιαίτερα σημαντική.

Κλείνοντας και αφού σας ευχαριστήσω για την τιμητική αυτή πρόσκληση να συμμετέχω στο σημερινό εργαστήριο, να τονίσω ότι επιδίωξή μας πρέπει να είναι, μέσα από διαρκή και συνεπή προσπάθεια, η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη Διοίκηση, σε ένα καλύτερο κράτος δηλαδή, αλλά και η καλλιέργεια σχέσης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας σε σχέση με τα κρατικά όργανα, τους ελεγχόμενους, αφού ο σκοπός είναι κοινός: Το καλύτερο κράτος για το οποίο μιλήσαμε πολλές φορές.

Καλή επιτυχία στις εργασίες σας.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Πέραν της ανάγκης δομικών αλλαγών, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει προβλήματα εύρυθμης λειτουργίας, αποτελεσματικότερης δράσης και καθημερινής πρακτικής. Στο πλαίσιο αυτό, η καθιέρωση Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου θα συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και λογοδοσίας και στην καταπολέμηση της «κουλτούρας» διαφθοράς.

Ο έλεγχος από τα Σώματα Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης είναι ουσιαστικό μέρος της διαδικασίας λογοδοσίας των δημοσίων Φορέων για τη διάθεση του

δημοσίου χρήματος, για την αξιολόγηση των κινδύνων και την συμμόρφωση με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο.

Το ΣΕΕΔΔ έχει ως σκοπό του τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, με την επισήμανση όχι μόνο φαινομένων διαφθοράς, αλλά κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Πέραν όμως αυτών, το ΣΕΕΔΔ εισηγείται τρόπους επίλυσης των προβλημάτων μέσα από τη συναγωγή ειδικών και γενικότερων εκτιμήσεων και συμπερασμάτων που προκύπτουν από την εμπειρία εξέτασης πολλών και ποικίλων υποθέσεων.

Επιτακτική είναι η ανάγκη δημιουργίας ενός ανοιχτού δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, προκειμένου να εξασφαλιστεί η κοινή δράση, η ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών, η διαβίβαση καταγγελιών και στοιχείων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κάθε μηχανισμού και η υιοθέτηση καλών πρακτικών που προκύπτουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

2.2.4. Συζήτηση

Στην πρώτη Συνεδρία του Καινοτόμου Εργαστηρίου και μετά τις τοποθετήσεις των κεντρικών ομιλητών, πραγματοποιήθηκε κύκλος συζήτησης με ευρεία συμμετοχή και έκθεση προτάσεων επί του πλαισίου που είχε τεθεί και του προβληματισμού που διαμορφώθηκε στις εναρκτήριες ομιλίες. Στο παρόν κεφάλαιο, αποτυπώνονται με συνοπτικό τρόπο τα κύρια σημεία των εν λόγω τοποθετήσεων με σκοπό την ανάδειξη των βασικών θέσεων που διατυπώθηκαν.

Η κ. **Άννα Καραϊσαρλή** (Οικονομική Υπηρεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος) επεσήμανε ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος καταργήθηκε το 2017 στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να έχουν σαφείς οδηγίες και μεθοδολογία, ώστε να λειτουργήσει σωστά η όλη διαδικασία. Απαντώντας το ζήτημα αυτό, η κ. **Αναστασία Ξεπαπαδέα** (Γενική Γραμματέας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς) διαβεβαίωσε ότι επίκειται η έκδοση σχετικής ενημερωτικής εγκυκλίου για τη διευκρίνιση αυτών των ζητημάτων.

Η κ. **Μαρία Κωνσταντινίδου** (Προϊσταμένη στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων-ΑΑΔΕ) επεσήμανε την ανάγκη των διακριτών ορίων μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Επεσήμανε δε ότι στην ΑΑΔΕ ο Εσωτερικός Έλεγχος λειτουργεί υποδειγματικά και θα μπορούσε να λειτουργήσει εν είδει 'καλής πρακτικής' για τους υπόλοιπους φορείς του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, ανέφερε πως λειτουργεί αυτοτελής Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου με σχετικό εγχειρίδιο που συντάχθηκε το 2015 και αναπροσαρμόζεται συνεχώς βάσει των διεθνών προτύπων. Ετησίως διενεργούνται περίπου 30 εσωτερικοί έλεγχοι και παράλληλα διενεργούνται σχετικές έρευνες και μελέτες για τον εσωτερικό έλεγχο. Πέραν της Διεύθυνσης Εσωτερικού Ελέγχου, λειτουργεί στην ΑΑΔΕ η Διεύθυνση Εσωτερικών υποθέσεων, η οποία επιλαμβάνεται πειθαρχικών θεμάτων. Σημαντικό κομμάτι των ετήσιων εκθέσεων των Εσωτερικών Ελεγκτών είναι οι προτάσεις για εξάλειψη παρόμοιων παθογενειών.

Ο κ. **Σταύρος Παπαδάκης** (Γενικός Γραμματέας του ΣΔΟΕ) πρότεινε, κατά την κατάθεση νομοσχεδίων στη Βουλή, το εκάστοτε νομοσχέδιο να συνοδεύεται από

την αποτύπωση των διαδικασιών που συνεπάγεται η εφαρμογή του ώστε να μην εναπόκειται στην ευχέρεια κάθε υπηρεσίας, αλλά να εξασφαλίζεται ομοιομορφία των διαδικασιών.

Ο κ. **Γεώργιος Γεωργίου** (Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών) τόνισε τη σημασία της συνέργειας και της συμπληρωματικότητας του εξωτερικού ελέγχου με τις διαδικασίες του Εσωτερικού Ελέγχου και υποστήριξε τη σημασία μεθοδολογικών προτύπων στην γρήγορη και αποτελεσματική πραγματοποίηση εσωτερικών ελέγχων. Όπως επισήμανε, η Υπηρεσία του διαθέτει σύγχρονη μεθοδολογία, κώδικα δεοντολογίας και εσωτερικό κανονισμό, που μπορούν να δοθούν και στις λοιπές υπηρεσίες που ενδιαφέρονται να τα αξιοποιηθούν ως υποδείγματα. Επίσης, διαθέτει σειρά στοχευμένων ερωτηματολογίων για τη συνεχή αξιολόγηση του συστήματος ελέγχου. Κατέληξε μιλώντας για το σημαντικό ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και επάρκειας των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά και στην ανάδειξη της πραγματικής εικόνας περί της προσπάθειας για καθιέρωση του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση.

Ο κ. **Χρήστος Κουκάκης** (Ειδικός Επιθεωρητής, γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης) μεταφέροντας την εμπειρία του τόσο από το ΣΕΕΔΔ όσο και από τον ΓΕΔΔ, υπογράμμισε την έλλειψη υποδειγμάτων, μεθοδολογίας και εκπαίδευσης (ειδικά σε θέματα εντοπισμού κρίσιμων στοιχείων ή τις εστίες κακοδιοίκησης), ενώ επισήμανε ότι σε πολλές περιπτώσεις οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου στελεχώνονται μεν, αλλά δεν εξοπλίζονται με τα απαραίτητα εργαλεία και τους πόρους για να εκπληρώσουν το ρόλο τους. Επίσης υποστήριξε πως πρέπει να θεσμοθετηθεί η αναφορά του περιστατικού διαφθοράς που έχει τυχόν περιπέσει στην αντίληψη του Εσωτερικού Ελεγκτή ώστε να διασφαλισθεί η εις βάθος διερεύνησή του.

Η κ. **Σταματίνα Μανωλάκου** (Προϊσταμένη Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου, Δήμος Πειραιά) επισήμανε πως θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η διαφορά αρμοδιοτήτων και ρόλου μεταξύ Εσωτερικού Ελέγχου στην Αυτοδιοίκηση και στην Κεντρική Κυβέρνηση, ενώ στάθηκε στην ανάγκη για στελέχωση με πλήρη γνώση των αρμοδιοτήτων του εκάστοτε φορέα. Το πόρισμα του Εσωτερικού Ελέγχου κατά τη

γνώμη της, αφορά τη διοίκηση (υπό την έννοια ότι αποτελεί εργαλείο εντοπισμού και διάγνωσης προβλημάτων και προσπάθειας για βελτίωση) και δεν χρειάζεται να κοινοποιείται σε κάποιον εξωτερικό φορέα.

Η **κ. Παπασπύρου** (Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης) υπογράμμισε την υποχρέωση κάθε υπαλλήλου να κοινοποιεί στον πειθαρχικό προϊστάμενο, τυχόν περιστατικό κακοδιοίκησης, καθώς η εκάστοτε υπηρεσία μπορεί να μην δύναται να διαχειριστεί το θέμα.

Ο **κ. Γιώργος Σταυρόπουλος** (Προϊστάμενος Νομικής Υπηρεσίας, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) επισήμανε πως η ανίχνευση ενός πειθαρχικού ή ποινικού αδικήματος δημιουργεί ένα πρόβλημα ως προς τη λειτουργία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς τίθενται ζητήματα σύγχυσης μεταξύ του ανακριτικού ρόλου και του συμβουλευτικού ρόλου.

Η **κ. Πηνελόπη Σκαρνάβη-Γκούμα** (εντεταλμένη Δημοτική Σύμβουλος για τον Εσωτερικό έλεγχο στο Δήμο Αθήνας) πρότεινε την υλοποίηση σεμιναρίου στους διευθυντές των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να καμφθεί η καχυποψία τους απέναντι στον εσωτερικό έλεγχο. Σε απάντηση, ο συντονιστής της συνεδρίας **κ. Νίκος Κιτωνάκης** (Αναπληρωτής Διευθυντής και Υπεύθυνος Σπουδών και Έρευνας στο ΙΝΕΠ-ΕΚΔΔΑ) επεσήμανε πως το ΙΝΕΠ παρέχει επιμορφωτικά προγράμματα σχετικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο και τη διαχείριση κινδύνων, έχοντας μάλιστα εντάξει τέτοιες θεματικές και σε προγράμματα που απευθύνονται γενικά σε στελέχη που προϊστανται Δ/νσεων στο Δημόσιο.

Ο **κ. Γεώργιος Γεωργίου** επανήλθε τονίζοντας τη σημασία του Κανονισμού Λειτουργίας μιας υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου, βάσει του οποίου γίνεται και ο προγραμματισμός των ελέγχων. Ένας τέτοιος κανονισμός μπορεί να επιλύσει και το θέμα της ανεξαρτησίας των ελεγκτών, αλλά και το έλλειμμα πιστοποίησης του ελεγκτικού έργου.

Ο **κ. Σταμάτης Θεοχάρης** (Προϊστάμενος του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Εσωτερικών) τόνισε την ανάγκη διαμόρφωσης ειδικού κλάδου εσωτερικών ελεγκτών, καθώς η έλλειψή του συνδέεται με το πρόβλημα της εξουσιοδότησης. Για παράδειγμα ανέφερε πως δεν είναι βέβαιο εάnéνας υπάλληλος κλάδου ΠΕ Διοικητικού εξουσιοδοτείται να έχει πρόσβαση σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα του προσωπικού. Ο ίδιος, ως προϊστάμενος της μονάδας,

ανέφερε πως δεν έχει απολύτως καμία εξουσιοδότηση να υπογράψει εντολές ελέγχου ή να εγκρίνει πρόγραμμα εσωτερικών ελέγχων αλλά πρέπει να περιμένει την τελική έγκριση από τον Υπουργό. Ο Κανονισμός λειτουργίας δεν επιλύει το πρόβλημα αυτό. Συγκεκριμένα, παρατήρησε ότι υπάρχουν τρεις φορείς, οι οποίοι συντονίζουν και εποπτεύουν τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, δηλαδή το Γενικό Λογιστήριο, το οποίο - βάσει του Ν. 4270 - έχει τον εποπτικό συντονιστικό ρόλο, η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς και η Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης και τόνισε την ανάγκη να αποφασιστεί ποιος από τους τρεις θα έχει την κυρίως αρμοδιότητα. Στη συνέχεια, εξέφρασε τον προβληματισμό του σχετικά με το γιατί θα πρέπει να αποστέλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για παράδειγμα, η έκθεση ελέγχου επί της διαδικασίας αδειοδότησης ή όποια άλλη καθαρά διοικητική διαδικασία, όπως είναι η διαδικασία έκδοσης αποφάσεων μετανάστευσης αδειών διαμονής.

Η **κ. Παπασπύρου** (Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης) συμφώνησε ότι ο Κανονισμός από μόνος του δεν διασφαλίζει την ανεξαρτησία των εσωτερικών ελεγκτών, αλλά θα πρέπει να υπάρξει νομοθετική ρύθμιση και σχετική πιστοποίηση. Ανέφερε μάλιστα πως έχει γίνει σχετική συζήτηση με την Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης και με τη Γενική Γραμματέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς για τη δημιουργία ειδικού κλαδολογίου εξωτερικών και εσωτερικών ελεγκτών, οι οποίοι θα πιστοποιηθούν και ο καθένας θα έχει τις αρμοδιότητές του. Επισήμανε και πάλι πως κάθε δημόσιος υπάλληλος, άπαξ και αντιληφθεί παράνομη πράξη, θα πρέπει να την ανακοινώνει άμεσα στον εισαγγελέα, χωρίς να απευθύνεται αλλού, ούτε καν στον προϊστάμενό του, ενώ διευκρίνισε πως ο Γενικός Επιθεωρητής δεν ελέγχει μόνο ζητήματα διαφθοράς, αλλά και κακοδιοίκησης.

Η **κ. Θεοδώρα Μίζη** (Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών) ανέφερε ότι η μονάδα της αποτελείται από οικονομικούς επιθεωρητές, οι οποίοι – ως τέτοιοι – έχουν την εξουσιοδότηση να εκτελούν προανακριτικά καθήκοντα. Εντούτοις σε Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου άλλων φορέων που υπηρετούν διοικητικοί υπάλληλοι τίθεται πράγματι το ερώτημα του κατά πόσο μπορούν να υπογράψουν εντολές ελέγχου. Η κ. Μίζη κατέληξε με τη διαπίστωση πως απαιτείται νομοθετική ρύθμιση και κατάλληλη υποδομή για την υποστήριξη του έργου των εσωτερικών ελεγκτών.

Η κ. Ξεπαπαδέα συμφώνησε ότι οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες του εσωτερικού και του εξωτερικού ελέγχου είναι διακριτοί. Δεύτερον, επεσήμανε –επικαλούμενη και τις σχετικές τοποθετήσεις του κυρίου Γεωργίου και του κυρίου Κασσαβέτη ότι ο εσωτερικός και ο εξωτερικός έλεγχος είναι συμπληρωματικοί και υπάρχουν σημεία όπου κάποια στιγμή μπορεί αυτοί να τέμνονται και για τα οποία θα πρέπει να υπάρξει κατάλληλη ρύθμιση. Τρίτον, ανέφερε πως η ΓΕΓΚΑΔ βρίσκεται στο στάδιο της καταγραφής σημαντικών ζητημάτων, όπως είναι η υποχρέωση κοινοποίησης σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν υπόνοιες για απάτη, διαφθορά κ.λπ. αλλά και το ζήτημα της φύσης του Εσωτερικού Ελέγχου, ο οποίος θα πρέπει να λειτουργεί ως συμβουλευτική και όχι ως τιμωρητική διαδικασία.

Σύνοψη – Βασικά σημεία συζήτησης Α΄ Συνεδρίας

Τα βασικά συμπεράσματα της πρώτης συνεδρίας θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής:

- Επιτακτική η ανάγκη για επίλυση της θεσμικής κατοχύρωσης και του σαφούς προσδιορισμού της σχέσης μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου για συνάρθρωση των δύο σε ενιαίο πλαίσιο.
- Σχετικές πρόνοιες στη νομοθετική διαδικασία ώστε κάθε νομοσχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή εκτός από τις εκθέσεις που το συνοδεύουν να αποτυπώνει και τις διαδικασίες που προβλέπονται για την εφαρμογή του, ώστε βάσει αυτών να γίνεται ο έλεγχος.
- Καλύτερος συντονισμός μεταξύ των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των ελεγκτικών σωμάτων με ανταλλαγή τεχνογνωσίας, εργαλείων και διαμόρφωση κοινών προτύπων.
- Αναγκαία η κατάρτιση και πιστοποίηση των υπαλλήλων που υπηρετούν σε Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, πιθανώς με ορίζοντα τη διαμόρφωση ειδικού κλάδου. Η πιστοποίηση μπορεί να θεραπεύσει το πρόβλημα ελλιπούς κατοχύρωσης των διοικητικών υπαλλήλων που υπηρετούν σήμερα σε Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου ως προς την επιτέλεση των καθηκόντων τους.
- Σαφής προσδιορισμός του φορέα που θα έχει την εποπτική και συντονιστική ευθύνη του Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς σήμερα υπάρχουν τρείς

συνεμπλεκόμενοι φορείς, ήτοι το Γενικό Λογιστήριο (που με βάση το Ν. 4270 έχει τον εποπτικό συντονιστικό ρόλο), η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) και η Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης.

- Ανάγκη για εμπέδωση κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου και εκπαίδευση των επιτελικών στελεχών της Κεντρικής Κυβέρνησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο να μην αντιμετωπίζεται ο έλεγχος με καχυποψία, άρνηση και απόρριψη.

2.3. Β' Συνεδρία: Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση

2.3.1. Μαρία Ηλιοπούλου, Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Κυρίες και κύριοι σας χαιρετώ και εγώ με την σειρά μου. Περνώντας από την πρώτη συνεδρία που τέθηκαν όλα τα προβλήματα και η ουσία της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου, συνεχίζουμε στην δεύτερη συνεδρία όπου κεντρικό θέμα συζήτησης αποτελεί η ανάδειξη του Εσωτερικού Ελέγχου ως εργαλείου άσκησης πολιτικής στην κεντρική αποκεντρωμένη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο τρόπος εφαρμογής του δηλαδή, ως εκείνο το μέσο που χρησιμοποιείται από τον εκάστοτε φορέα για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και επιθυμητών στόχων μέσω συμβουλευτικών και βελτιωτικών παρεμβάσεων.

Το βασικό εκείνο στοιχείο που μας βοηθάει και μας επιτρέπει να προσεγγίσουμε την έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου υπό αυτό το πρίσμα, ως ένα εργαλείο πολιτικής πέραν βέβαια της θεωρητικής κατάρτισης και της μελέτης, είναι μόνο η καθημερινή τριβή και η εξοικείωση της έννοιας του Εσωτερικού Ελέγχου με το σκοπό που αυτή επιτελεί και η οποία βέβαια αποκτάται μόνο μέσω της πρακτικής εφαρμογής εσωτερικών ελέγχων από τα αρμόδια υπηρεσιακά όργανα, που δεν είναι άλλα από τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου. Αυτή ακριβώς η εξοικείωση με το στόχο και τις λειτουργίες του Εσωτερικού Ελέγχου είναι που καθιστά πιο προσιτό και πιο ευδιάκριτο το μεθοδολογικό πλαίσιο υλοποίησης εσωτερικών ελέγχων επί των ακολουθούμενων κάθε φορά διαδικασιών και τη σπουδαιότητα βέβαια των αποτελεσμάτων αυτού. Δια της μεθοδικής αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των εφαρμοζόμενων κάθε φορά πρακτικών, μέτρων και δράσεων, εκείνος ο φορέας ο οποίος υιοθετεί, για το εαυτό του στην ουσία, την υπηρεσία, τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου, επιτυγχάνει τη βελτίωση των διαδικασιών του, την έγκαιρη πρόληψη και τη βέλτιστη αντιμετώπιση τυχόν αδυναμιών και ελλείψεων στις διαδικασίες διαχείρισης και λειτουργίας που

ακολουθεί και μακροπρόθεσμα βέβαια την παροχή χρηστών υπηρεσιών προς τον πολίτη.

Η εμπέδωση ακριβώς αυτού του ρόλου της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου και η αξιοποίηση του από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ως εργαλείο άσκησης πολιτικής είναι και η κύρια εν προκειμένω επιδίωξη της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, η οποία έχει συμπεριλάβει τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου ως μια από τις κύριες στρατηγικές της δεσμεύσεις.

Στο αναθεωρημένο εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς με ορίζοντα τριετίας 2018-2021, το οποίο διαδέχτηκε το προγενέστερο εθνικό στρατηγικό σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 2018, συμπεριλαμβάνονται συγκεκριμένοι στόχοι, οι οποίοι αφορούν αφ' ενός την ενίσχυση του Εσωτερικού Ελέγχου στην κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση και αφετέρου στην βελτίωση του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων που έχει ένας φορέας. Πρόκειται για τους γενικούς στόχους 10 και 11 του αναθεωρημένου σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς 2018-2021.

Πιο συγκεκριμένα το εθνικό σχέδιο δράσης αποτελείται από τέσσερα μέρη. Στο πρώτο μέρος του εθνικού σχεδίου δράσης με τίτλο «Τομεακή πρόληψη της διαφθοράς», όπως βλέπετε και στην σχετική διαφάνεια, προβλέπεται ειδική τομεακή στρατηγική για την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι ο γενικός στόχος 10 του σχεδίου, η οποία συνδέεται με επιμέρους δράσεις ίδρυσης και ενίσχυσης των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν ειδικότερα μέτρα που αφορούν σύνταξη εγχειριδίων ελέγχου, προγράμματα κατάρτισης, διερεύνηση δημιουργίας ενός δικτύου των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, διερεύνηση δυνατότητας προγραμμάτων πιστοποίησης για τους εσωτερικούς ελεγκτές και διάφορα άλλα. Στο δεύτερο μέρος του εθνικού σχεδίου δράσης με τίτλο «Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση και στο δικαστικό σύστημα» προβλέπεται ο γενικός στόχος 11, περί προώθησης της ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα και της αύξησης της εμπιστοσύνης των πολιτών, μέρος του οποίου αποτελούν δράσεις ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της

λειτουργίας των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στη κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση, καθώς και δράσεις βελτίωσης του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Η υλοποίηση των προαναφερομένων στόχων υποστηρίζεται τεχνικά από το Γαλλικό ΝΠΔΔ επ' ονόματι Expertise France, είναι εποπτευόμενος φορέας από το Γαλλικό Υπουργείο Οικονομικών, μέσω του τρίτου άξονα του ΕΠ για την «Διοικητική Μεταρρύθμιση» με κύριο δικαιούχο το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών και την Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων.

Στο πλαίσιο αυτής της τεχνικής υποστήριξης για την υλοποίηση των στόχων, το πρόγραμμα εγκαθίδρυσης και λειτουργίας των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην Αποκεντρωμένη και την τοπική αυτοδιοίκηση, στο οποίο η ΓΕΓΚΑΔ είχε συντονιστικό ρόλο διενεργήθηκε σε δυο στάδια. Το πρώτο στάδιο, το πειραματικό στάδιο, αφορούσε στη διενέργεια εσωτερικών ελέγχων με τη συμμετοχή πέντε Αρχών. Οι Αρχές αυτές ήταν ο Δήμος Αθηναίων, ο Δήμος Θεσσαλονίκης, ο Δήμος Πειραιά, η Περιφέρεια Αττικής και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής. Πρέπει να πούμε ότι σε δυο από αυτούς τους φορείς, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής και στον Δήμο Πειραιά η μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου ήταν νεοσυσταθείσα και υποστελεχωμένη με την έννοια ότι υπήρχε μόνο ένας εσωτερικός ελεγκτής, γιατί όλες οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου είναι υποστελεχωμένες. Στις υπόλοιπες Αρχές στον Δήμο Αθηναίων, Δήμο Θεσσαλονίκης και στην Περιφέρεια Αττικής υφίστατο ήδη μια Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου με περισσότερα του ενός άτομα.

Στόχος του πειραματικού σταδίου ήταν να βοηθήσει τους συμμετέχοντες να αναπτύξουν αρχικά και να ενδυναμώσουν στην συνέχεια την ικανότητά τους και τη δυνατότητά τους να διεξάγουν μία ολοκληρωμένη αποστολή Εσωτερικού Ελέγχου βάσει συγκεκριμένης μεθοδολογίας και με την χρήση συγκεκριμένων εργαλείων, εντύπων διαχείρισης κινδύνων, το οποίο και έγινε στην πράξη.

Οι πέντε αυτοί φορείς ακολούθησαν όλα τα στάδια ενός ολοκληρωμένου Εσωτερικού Ελέγχου, σε μία διαδικασία την οποία ήδη οι φορείς είχαν επιλέξει, υπό τη στενή και εξατομικευμένη καθοδήγηση πέντε έμπειρων και εξειδικευμένων εσωτερικών ελεγκτών από τη γαλλική τοπική αυτοδιοίκηση.

Αρχικά, οι εκπρόσωποι των φορέων, προκειμένου να προετοιμαστούν επαρκώς για την υλοποίηση του πειραματικού προγράμματος, έλαβαν σχετική κατάρτιση σε ένα διήμερο πρόγραμμα εκπαίδευσης, το οποίο υλοποιήθηκε τον περασμένο Δεκέμβριο, φιλοξενήθηκε στο Δημοτικό Θέατρο Πειραιά και ταυτίστηκε στην ουσία με την εκκίνηση του Πειραματικού Προγράμματος. Κατά τη διάρκεια αυτής της εκπαίδευσης παρουσιάστηκε βήμα προς βήμα η πορεία μιας αποστολής Εσωτερικού Ελέγχου. Η τεχνική εκπαίδευση αφορούσε σε τρεις θεματικές ενότητες, διαρθρώθηκαν τρία μέρη στις ενότητες. Η πρώτη ενότητα αφορούσε στην εκκίνηση του Εσωτερικού Ελέγχου με τις σχετικές εντολές. Δεύτερη ενότητα ήταν η διεξαγωγή και οι διεργασίες ενός Εσωτερικού Ελέγχου και τρίτη η σύνταξη της ενδιάμεσης και της τελικής έκθεσης με την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων. Η τεχνική εκπαίδευση βασίστηκε σε συγκεκριμένα έντυπα και σε συγκεκριμένα μεθοδολογικά εργαλεία.

Πριν διενεργηθεί το εν λόγω εκπαιδευτικό πρόγραμμα είχαν διενεργηθεί διάφορες συναφείς δράσεις επιμόρφωσης και κατάρτισης στις διαδικασίες του Εσωτερικού Ελέγχου, στις οποίες συμμετείχαν οι φορείς, όπως χαρτογράφηση και ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης επί των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην τοπική αυτοδιοίκηση, διάφορα συνέδρια και εκδηλώσεις για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών με εμπειρογνώμονες άλλων κρατών, αλλά και όπως αναφέρθηκε νωρίτερα από την εκπρόσωπο του Δήμου Πειραιά, μία πενθήμερη επίσκεψη μελέτης στη Γαλλία, η οποία έχει να κάνει με μελέτες περιπτώσεων και πρότυπα διαχείρισης κινδύνου.

Ύστερα από όλα αυτά οι συμμετέχοντες φορείς διενήργησαν τους πειραματικούς ελέγχους έχοντας στη διάθεσή τους ένα πλήρες υποστηρικτικό υλικό εντύπων, εργαλείων και διαδικασιών, ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών και προτύπων, διατηρώντας τακτική επικοινωνία και ανταλλαγή απόψεων με τους Γάλλους καθοδηγητές τους, αλλά και επιτόπια υποστήριξη, καθώς οι Γάλλοι «προπονητές», όπως τους αποκαλούσαν, επισκέφτηκαν την Ελλάδα αρκετές φορές, προκειμένου να συνεισφέρουν και να συμβάλλουν επιτοπίως στη διαδικασία του Εσωτερικού Ελέγχου και να παρέχουν μεθοδολογική υποστήριξη. Ομοίως, έλαβε χώρα και για την τελική διατύπωση των τελικών εκθέσεων και για την παράδοση αυτών των εκθέσεων. Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα επειδή δύο φορείς είχαν μόνο ένα

Εσωτερικό Ελεγκτή για να φέρει εις πέρας τον έλεγχο, αυτοί έλαβαν και πιο εντατική υποστήριξη.

Επί του πρακτέου, όπως ανέφερα και προηγουμένως, το αντικείμενο του Εσωτερικού Ελέγχου ήταν επιλογή των ίδιων των φορέων. Ο έλεγχος εκκινήθηκε πρακτικά τον Ιανουάριο 2018 και έληξε τον Ιούλιο, όταν εκδόθηκαν οι τελικές εκθέσεις. Το αντικείμενο Εσωτερικού Ελέγχου αφορούσε στις εξής διαδικασίες που βλέπετε και στην διαφάνεια:

- τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων και άλλων λειτουργικών ή διακοσμητικών στοιχείων επί του δημοσίου χώρου για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος,
- είσπραξη των εσόδων από το Τμήμα Διαχείρισης Διαθεσίμων της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης & Διαχείρισης Διαθεσίμων,
- καθορισμού ραντεβού με τους μετανάστες,
- αυτεπάγγελτης αναζήτησης, έκδοσης και χειρισμού εγγράφων εντός των υπηρεσιών του Δήμου και
- ηλεκτρονικής ενημέρωσης των πολιτών μέσω του Πολυκαναλικού Συστήματος Υπηρεσιών "1539".

Το πειραματικό στάδιο ολοκληρώθηκε επισήμως την προηγούμενη εβδομάδα, με μία μεγάλη εκδήλωση που έλαβε χώρα στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, με θέμα την ίδρυση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, μεταξύ λοιπών εκλεκτών προσκεκλημένων και επισήμων είχαν παρευρεθεί και οι εκπρόσωποι των φορέων που συμμετείχαν στο Πειραματικό Στάδιο και μοιράστηκαν την εμπειρία τους. Οι εν λόγω εκπρόσωποι βέβαια βρίσκονται και σήμερα ανάμεσά μας, προκειμένου να μοιραστούν τις προκλήσεις, που αντιμετώπισαν κατά τη διενέργεια του πειραματικού σταδίου, εφόσον το επιθυμούν.

Η επόμενη φάση, έχοντας λήξει το πειραματικό, αφορά στην διενέργεια πιλοτικών εσωτερικών ελέγχων με τη συμμετοχή μεγαλύτερου αριθμού οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι προτίθενται να προχωρήσουν στη δημιουργία μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Η υποστήριξη και πάλι θα συνίσταται στην παροχή πρακτικής και τεχνικής συνδρομής κατά τη διεξαγωγή ενός πλήρους Εσωτερικού Ελέγχου σε

μία διαδικασία, πάλι δικής τους επιλογής, βάσει προτεινόμενης μεθοδολογίας καθώς και των διαδικασιών και των προτύπων. Πρέπει να πούμε σε αυτό το σημείο ότι κατά την δεύτερη φάση, δηλαδή στο πιλοτικό στάδιο, θα αξιοποιηθεί πρώτα απ' όλα η εμπειρία που έχουν ήδη αποκτήσει οι εκπρόσωποι των φορέων που συμμετείχαν στο πειραματικό στάδιο, άλλα και το εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο συντάχθηκε κατά τη φάση του πειραματικού σταδίου με την συμμετοχή των φορέων και την υποστήριξη του Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών, το οποίο βρίσκεται προς οριστικοποίηση. Το συγκεκριμένο εγχειρίδιο επιδέχεται μεν βελτιώσεις άλλα θα αποτελέσει ένα πρώτο μπούσουλα, ένα βασικό βοήθημα για να διενεργήσουν σε αρχικό στάδιο εσωτερικό έλεγχο όσοι ξεκινάνε τώρα.

Κλείνοντας αυτόν τον σύντομο απολογισμό του Πειραματικού προγράμματος και προκειμένου να καταδειχθεί, που είναι και το κεντρικό σημείο συζήτησης σήμερα, η χρησιμότητά του Εσωτερικού Ελέγχου ως κύριο εργαλείο άσκησης πολιτικής ενός φορέα, επανερχόμεθα στην ίδια την φύση του Εσωτερικού Ελέγχου και στον ίδιο τον ορισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Πρόκειται για μία συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία επικεντρώνεται σε βελτιωτικές και διορθωτικές παρεμβάσεις και βασίζεται στο πλέγμα των σχέσεων και των αλληλεπιδράσεων, που αναπτύσσονται μεταξύ των δομών ενός φορέα.

Ο απόηχος του πειραματικού προγράμματος υπήρξε ιδιαίτερα θετικός και ενθαρρυντικός, αποδίδοντας απτά αποτελέσματα και πολλές φορές μετρήσιμα αποτελέσματα, παρά τις προκλήσεις και τις δυσκολίες, που αντιμετώπισαν καθ' όλη τη διάρκεια του και την εξέλιξη του, μέχρι και να περατωθεί, οι φορείς.

Η έναρξη του πιλοτικού λαμβάνει χώρα με έναν πολύ αισιόδοξο και έναν ιδιαίτερα υποσχόμενο χαρακτήρα προσδοκώντας να αποτελέσει ένα ουσιαστικό βήμα για την άρση των όποιων ασαφειών και δυσχερειών υπάρχουν και για την πλήρη εφαρμογή και ενίσχυση της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Η εμπέδωση της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου και η αξιοποίηση του από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ως εργαλείο άσκησης πολιτικής αποτελεί κύρια

επιδίωξη της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, η οποία έχει συμπεριλάβει τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου ως μια από τις βασικές στρατηγικές της δεσμεύσεις, στο πλαίσιο και του Εθνικού Σχεδίου 2018-2021.

Στο πρώτο μέρος του Εθνικού Σχεδίου προβλέπεται ειδική τομεακή στρατηγική για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με δράσεις ίδρυσης και ενίσχυσης των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους ΟΤΑ, ενώ στο δεύτερο μέρος περιλαμβάνονται στόχοι προώθησης της ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα και αύξησης της εμπιστοσύνης των πολιτών.

Η υλοποίηση των σχετικών δράσεων που υποστηρίχθηκε από την Expertise France με τη ΓΕΓΚΑΔ να έχει συντονιστικό ρόλο, διενεργήθηκε σε δύο στάδια:

- Α' στάδιο: πειραματικό στάδιο που αφορούσε τη διενέργεια εσωτερικών ελέγχων με τη συμμετοχή πέντε Αρχών (Δήμος Αθηναίων, Δήμος Θεσσαλονίκης, Δήμος Πειραιά, Περιφέρεια Αττικής και Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής) με στόχο την ενδυνάμωση της ικανότητάς τους να διεξάγουν μία ολοκληρωμένη αποστολή Εσωτερικού Ελέγχου βάσει συγκεκριμένης μεθοδολογίας και υπό την καθοδήγηση εξειδικευμένων εσωτερικών ελεγκτών από τη γαλλική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το πειραματικό στάδιο ολοκληρώθηκε με ανακοίνωση των αποτελεσμάτων σε ειδική εκδήλωση.
- Β' στάδιο: πιλοτικό στάδιο με τη συμμετοχή περισσότερων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με αξιοποίηση της εμπειρίας που έχει αποκτηθεί κατά την προηγούμενη περίοδο, αλλά και του εγχειριδίου Εσωτερικού Ελέγχου που συντάχθηκε σχετικώς.

Η ως άνω εμπειρία απέδωσε απτά αποτελέσματα και παρά τις δυσκολίες και τις προκλήσεις που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν οι εμπλεκόμενοι, αποτέλεσε ευκαιρία για την άρση ασαφειών και την ενίσχυση της ικανότητάς τους να επιτελέσουν τις ελεγκτικές τους αρμοδιότητες.

2.3.2. Γιάννης Σελίμης, Συντονιστής Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επικοινωνίας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Ευχαριστώ πολύ κυρία Πρόεδρε,

Κυρίες και κύριοι

Επιτρέψτε μου ξεκινώντας αυτή την τοποθέτηση να ευχαριστήσω θερμά το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ για την πρόσκληση να είμαστε σήμερα εδώ, σε αυτό το ιδιαίτερα σημαντικό εργαστήριο, σε μια στιγμή μάλιστα που ο Εσωτερικός Έλεγχος επανατοποθετείται, δώδεκα χρόνια μετά την πρώτη αλλά όχι και τόσο επιτυχημένη προσπάθεια για την εγκαθίδρυσή του στον κρατικό μηχανισμό, προσδιορίζοντας ξανά το ρόλο του, λαμβάνοντας όμως υπόψη τις συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής που όλοι βιώνουμε. Γιατί, ας μην ξεχνάμε, κάτω από κάθε διοικητική διαδικασία (π.χ. έκδοση ενός απλού πιστοποιητικού) υπάρχει οικονομικό υπόβαθρο.

Πριν λίγες μέρες, ο Διοικητής της ΑΑΔΕ ανακοίνωσε ότι οι έρευνες της τελευταίας πενταετίας έδειξαν ότι σε οργανισμούς και επιχειρήσεις υπάρχει αύξηση φαινομένων απάτης, διαφθοράς και δωροδοκίας που δυσχεραίνει την ελληνική επιχειρηματικότητα και υποσκάπτει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Η ανάγκη για την ανάπτυξη προληπτικών και διασφαλιστικών λειτουργιών είναι προφανής.

Μιλώντας για προληπτικές μορφές ελέγχου, θα πρέπει να πούμε ότι δεν είναι όμως λίγοι αυτοί που στο δημόσιο διάλογο δίνουν έμφαση στην καταστολή, στην αυστηροποίηση των κυρώσεων, που θεωρούν τις προληπτικές πολιτικές μια γραφειοκρατική αντίληψη, που δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από όσα καλείται να λύσει.

Να θυμίσω όμως εδώ τα συμπεράσματα του συνεδρίου της ΚΕΔΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου το 2016 καθώς τα αποτελέσματα έρευνας που παρουσιάστηκε στο ετήσιο συνέδριο της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα ένα χρόνο πριν, για τη

διατήρηση του προληπτικού ελέγχου του ελεγκτικού συνεδρίου και την ενίσχυση των προληπτικών μορφών ελέγχου.

Είναι γνωστό ότι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στιγματίζουν την «πολλαπλότητα των ελεγκτικών μηχανισμών».

Είναι όμως ο Εσωτερικός Έλεγχος ένας ακόμα ελεγκτικός μηχανισμός ή ένα εργαλείο διοίκησης;

Προσεγγίζοντας το υπόβαθρο για τη λειτουργία μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, προφανώς, ενόψει και της αυτοτέλειάς της, θα πρέπει να δεχτούμε ότι ορισμένες άστοχες πρωτοβουλίες από φορείς της κεντρικής διοίκησης, λιγότερο ή περισσότερο αρμόδιους, δημιούργησαν την εντύπωση ότι αυτή η μορφή ελέγχου (Εσωτερικός Έλεγχος) μπορεί να αποτελέσει το Δούρειο Ίππο για την είσοδο διωκτικών μηχανισμών στους φορείς της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Είναι γεγονός ότι η έλλειψη συναινετικής και σφαιρικής πολιτικής ελέγχου κατά το παρελθόν, οδήγησε σε αυτοσχεδιασμούς, ασάφειες και αντιφάσεις στον τρόπο δράσης των επιμέρους μηχανισμών, επιβαρύνοντας υπέρμετρα τις υπηρεσίες της Διοίκησης και κυρίως της αυτοδιοίκησης.

Και για να αποφύγουμε τις όποιες παρερμηνείες να το πούμε εξ αρχής: Ο θεσμός των αυτοτελών μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου δεν αποσκοπεί στη δημιουργία νέων ελεγκτικών μηχανισμών κατασταλτικού χαρακτήρα, ούτε βεβαίως στην ίδρυση μιας δεύτερης οικονομικής οργανικής μονάδας εντός του φορέα, όπως, εσφαλμένα, πολλοί θεωρούν, ιδίως μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου αποτελούν μια **αντικειμενική, διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα** σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός δημόσιου Φορέα. Ο Εσωτερικός Έλεγχος βοηθά ένα οργανισμό να πετύχει τους στόχους του, αξιολογώντας με μια συστηματική και μεθοδική προσέγγιση τις διαδικασίες διαχείρισης των κινδύνων, του συστήματος εσωτερικών διαδικασιών ελέγχου, διατυπώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους.

Με μια φράση προετοιμάζει το έδαφος για τον εξωτερικό έλεγχο, αυξάνει το βαθμό **προβλεψιμότητας** των αποτελεσμάτων του. Όταν αυτός γίνει τα ευρήματα να είναι περιορισμένα, διασφαλίζοντας έτσι τη διοίκηση του φορέα.

Παρόλα αυτά πρόκειται για μια λειτουργία που ασκείται ελλειμματικά στους περισσότερους φορείς, για να μην αδικήσουμε ορισμένες φωτεινές περιπτώσεις, παρουσιάζει όμως μεγάλα περιθώρια παρεμβάσεων και νέων προοπτικών.

Ένα ζήτημα που τέθηκε από την αρχή από τους φορείς και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ότι η προσπάθεια αυτή δε θα πρέπει να καταλήγει σε μια έτοιμη για την αυτοδιοίκηση λύση, αλλά η λύση θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα διαβούλευσης και κοινής αποδοχής.

Η απάντηση είναι απλή. Είναι προφανές ότι η μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων του Εσωτερικού Ελέγχου και η αύξηση της αποτελεσματικότητάς του συναρτώνται με την **εξοικείωση της ίδιας της διοίκησης με τη φύση και τους στόχους της ελεγκτικής και διασφαλιστικής** αυτής παρέμβασης και προϋποθέτουν την **ενεργή στήριξη από την πολιτική ηγεσία**, το ενεργό ενδιαφέρον και την ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των στελεχών του διοικητικού μηχανισμού, του ιεραρχικού ελέγχου.

Και αυτό γιατί σε αντίθεση με τον εξωτερικό έλεγχο που επιβάλλεται ανεξάρτητα από τις προθέσεις του ελεγχόμενου φορέα, ο Εσωτερικός Έλεγχος απαιτεί βούληση της Διοίκησης του φορέα, ενεργή στήριξη, απαιτεί λήψη απόφασης για αλλαγές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο Εσωτερικός Έλεγχος στα Υπουργεία, όπου ενώ ιδρύθηκαν τέτοιες μονάδες δε λειτούργησαν ποτέ, κατά κανόνα, ή μάλλον λειτούργησαν ως μονάδες ψυγεία.

Στο σημείο αυτό επιτρέψτε μου να αναφερθώ στη σύγχυση που καταγράφεται ως προς την έννοια, το εύρος και το περιεχόμενο της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ), τόσο σε σχέση με το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, όπως αυτό προσδιορίζεται από τις σχετικές διατάξεις, όσο και ως προς τη λειτουργία του εξωτερικού ελέγχου και εν γένει των ελεγκτικών μηχανισμών. Η ανάγκη για αποσαφήνιση αυτών των εννοιών και του περιεχομένου τους είναι εμφανής.

Κατά τις εργασίες που προηγήθηκαν κοινό τόπο αποτέλεσε η σκέψη να μην προταθεί η υιοθέτηση, συνολικά, ενός συστήματος ελέγχου από άλλη ευρωπαϊκή ή μη χώρα, αλλά να διαμορφωθεί ένα νέο σύστημα το οποίο θα λαμβάνει υπόψη του την μεταβαλλόμενη ελληνική πραγματικότητα και τις ιδιαιτερότητες της δημόσιας διοίκησης της χώρας μας, ενώ, ταυτόχρονα, θα ενσωματώνει τα καθιερωμένα διεθνή πρότυπα, αφήνοντας όμως χώρο για ανατροφοδότηση, αναπροσαρμογή και επικαιροποίηση κρίσιμων παραμέτρων.

Αν επιχειρήσουμε να πάμε από Α στο Ω δε θα προχωρήσει η δράση. Όχι βίαιη προσαρμογή των φορέων. Μπορεί κάποια θέματα να δεχθούν κριτική. Θα εντάσσονται όμως σε ένα σχέδιο δράσης με συγκεκριμένα στάδια. Να λάβουμε υπόψη την επικρατούσα κατάσταση τη διοικητική πρακτική, τις αντιλήψεις, την κουλτούρα, το συσχετισμό δυνάμεων που αναπτύσσεται στο εσωτερικό των υπηρεσιών και φορέων.

Μια άλλη σημαντική επιφύλαξη συνδέεται με την περίπτωση που ο Εσωτερικός Έλεγχος και τα αποτελέσματά του βλάψουν την εικόνα του φορέα. Απώτερος στόχος είναι ο Εσωτερικός Έλεγχος να βγαίνει μπροστά από τα γεγονότα, να προλαμβάνει καταστάσεις, να οδηγεί τις εξελίξεις και όχι να τις ακολουθεί. Επομένως, δεν έχει ως στόχο να βλάψει την εικόνα ενός φορέα, αντίθετα να την προστατεύσει. Το τι θα ανακοινωθεί και τι όχι αφορά και τη διοίκηση του φορέα. Μπορεί ο Δήμαρχος να θέλει να επικοινωνήσει τις αλλαγές και τις παρεμβάσεις που κάνει στο εσωτερικό του δήμου του, αυτό όμως είναι μια θετική δημοσιότητα. Υπάρχουν διάφορες απόψεις σε αυτό π.χ. δήμος Παρισίων.

Η αποτελεσματική λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου συνδέεται προφανώς με τη θέσπιση παροχής ειδικών **κινήτρων** στους υπηρετούντες στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, σε αντίθεση με την καθιερωμένη πρακτική τοποθέτησης των «ανεπιθύμητων υπαλλήλων» των Υπουργείων, τη δυνατότητα συνεχούς επιμόρφωσης και δυνατότητας επικαιροποίησης των γνώσεων και των δεξιοτήτων τους, τη διάθεση χρησίων εργαλείων (βάσεις δεδομένων, βάσεις νομοθεσίας, οδηγοί, ερωτηματολόγια, φύλλα ελέγχου), τη δυνατότητα αποτελεσματικής συνεργασίας με την ανώτατη Διοίκηση, την εξασφάλιση πρόσβασης σε όλα τα στοιχεία και τις διοικητικές διαδικασίες και την υποστήριξη

τους μέσα από υποστηρικτικές δομές, δηλαδή on line διαδικασία που θα επιλύει επιτόπου τυχόν δυσλειτουργίες ή αμφισβητήσεις, μετά από γνωμοδότηση ειδικής επιτροπής όπου απαιτείται.

Κρίσιμη παράμετρος είναι η καταγραφή των διοικητικών διαδικασιών (διάγραμμα ροής διαδικασιών) που λαμβάνουν χώρα στον κάθε οργανισμό, με διαγραμματική απεικόνιση, λεκτική περιγραφή, αντιστοίχιση διατάξεων και στον ορίζοντα, αυτό βεβαίως απαιτεί χρόνο και προσπάθεια, ηλεκτρονική ιχνηλάτηση της πορείας υποθέσεων των πολιτών. Όλοι οι υπάλληλοι θα γνωρίζουν τη διαδικασία, θα μπορούν να την υλοποιήσουν αποτελεσματικά, οι πολίτες επίσης θα γνωρίζουν τι είναι αυτό που θα αντιμετωπίσουν (αποθετήριο διαδικασιών). Στο σημείο αυτό μπορούμε να επιδιώξουμε συνέργειες με το έργο για την προτυποποίηση των διαδικασιών που υλοποιείται από την ΕΕΤΑΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΕ.

Η **ανεξαρτησία**, η **αντικειμενικότητα** και τελικά η **αποτελεσματικότητα** του Εσωτερικού Ελέγχου όμως συνδέεται και με την έννοια της **εμπιστοσύνης**. Και η εμπιστοσύνη για την οποία μιλάμε συνεχώς δεν είναι μια απροσδιόριστη αξία ηθικής τάξεως, αλλά μια κρίσιμη παράμετρος που συνδέεται με την καθημερινή λειτουργία ενός οργανισμού, ακόμα και με τη θέση και την παρουσία μιας χώρας στη διεθνή σκηνή. Και ενώ η εδραίωση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς του κράτους θέλει χρόνο, μπορεί ωστόσο να χαθεί πολύ εύκολα. Η εδραίωσή της όμως, μπορεί να βοηθήσει στην αποτελεσματική και ταχύτερη εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, μειώνοντας ταυτόχρονα το κόστος επιβολής του νόμου.

Άλλα οφέλη, πέραν αυτών που αναφέρονται στις σχετικές διατάξεις, από την εγκαθίδρυση αξιόπιστης λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου στον κρατικό μηχανισμό, επιγραμματικά:

Βελτίωση της Δημοσιονομικής λειτουργίας, των εργασιακών σχέσεων, της τυπικής επικοινωνίας έναντι του άτυπου επικοινωνιακού δικτύου, ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών, αποτελεσματική διαχείριση περιουσιακών στοιχείων και πόρων του φορέα, δημιουργία υποβάθρου ψηφιακής σύγκλισης, πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα στη δράση των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών και μείωση των δικαστικών υποθέσεων που παράγονται από τη Δημόσια Διοίκηση (μείωση πίεσης στο δικαστικό σύστημα), μείωση φαινομένων απάτης και διαφθοράς και

περιορισμός επανεμφάνισης τέτοιων φαινομένων, βελτίωση της εικόνας του φορέα, διασφάλιση του συστήματος λήψης αποφάσεων της ανώτατης διοίκησης και επίκαιρης εφαρμογής αυτών, αποτελεσματικότερη αντίδραση του οργανισμού κατά τη διαχείριση κρίσεων, ενίσχυση της προληπτικής λειτουργίας και της αξιολόγησης των κινδύνων.

Επιτρέψτε μου όμως να πω, απαντώντας σε διάφορες επιφυλάξεις, ότι δεν είναι σκόπιμο να αποφεύγουμε τον κίνδυνο με κάθε κόστος, καθώς υπάρχουν και περιπτώσεις αποδοχής του κινδύνου (υπάρχει η πιθανότητα να έρθει μια γλάστρα στο κεφάλι μας, καθώς περπατάμε στο πεζοδρόμιο, είναι όμως πολύ μικρή και γι' αυτό δε σταματάμε να περνάμε κάτω από μπαλκόνια).

Όταν όλοι διαπράττουν την ίδια παράβαση ίσως κάτι άλλο να φταίει. Είναι ανεπαρκές το θεσμικό πλαίσιο; Πρέπει να θεσπιστούν διαφορετικές δικλείδες ασφαλείας; Όταν για παράδειγμα στις άδειες μουσικής, με βάση την ισχύουσα νομοθεσία βεβαίως, μπαίνει ο όρος η χρήση της να γίνεται με κλειστές πόρτες και παράθυρα, τη στιγμή που πρόκειται για καταστήματα που ασκούν την κύρια δραστηριότητά τους στον εξωτερικό χώρο, είναι δεδομένο ότι ο όρος αυτός δεν πρόκειται να τηρηθεί. Είναι δεδομένου ότι έχουμε υποκριτική συμπεριφορά.

Τέτοιες καταστάσεις όμως, πέρα από τις όποιες άλλες συνέπειες, επιβαρύνουν με υπέρμετρο διοικητικό βάρος τη Διοίκηση αλλά και το Δικαστικό Σύστημα που αδυνατεί να ανταποκριθεί σε ανεκτό χρόνο.

Θα σταθώ τώρα σε ορισμένες προτάσεις οι οποίες θα συμβάλουν στην επίτευξη του στόχου ίδρυσης και λειτουργίας μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου που λειτουργούν αποτελεσματικά.

Είναι αναγκαία λοιπόν, όσο ποτέ άλλοτε, μια νέα, ολοκληρωμένη στρατηγική στην άσκηση του Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία θα διέπεται από αντίληψη συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων φορέων για τη προώθηση κοινών δράσεων με απώτερο στόχο την Απενοχοποίηση του Ελέγχου. Μια στρατηγική που θα εκφράζεται με τη σχεδίαση ολοκληρωμένων παρεμβάσεων λαμβάνοντας υπόψη υποστηρικτικές δομές, μηχανισμούς υλοποίησης, ανθρώπινους πόρους, με πλήρη τεκμηρίωση και ποσοτικοποίηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων, με κοινούς κανόνες για όλους, γνωστούς εκ των προτέρων σε όλους.

Η στρατηγική αυτή θα πρέπει να σηματοδοτεί μια αλλαγή στάσης, αντίληψης και νοοτροπίας. Από την εχθρική, τιμωρητική, δύσπιστη και καχύποπτη διοίκηση, σε μια ανταποκριτική διοίκηση που εμπιστεύεται τον πολίτη και την κοινωνία στις διάφορες μορφές της και χτίζει σχέσεις αμοιβαίας κατανόησης και εμπιστοσύνης.

Άλλωστε, η σπατάλη πόρων, η υλοποίηση δράσεων χωρίς σχεδιασμό, δε μπορεί να δώσει αποτελέσματα, το είδαμε άλλωστε αυτό πολλές φορές μέχρι σήμερα.

Κλείνοντας, να πω ότι θα είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε υποστήριξη σε αυτή τη σημαντική προσπάθεια, άλλωστε το ΕΚΔΔΑ αντιμετωπίζει με οραματική προσέγγιση και όχι με διεκπεραιωτική λογική τέτοιες δραστηριότητες, και να ευχηθώ, μετά από ένα χρόνο, μια τέτοια μέρα, όταν θα είμαστε όλοι σε μια ανάλογη εκδήλωση επαναπροσδιορισμού, αξιολόγησης και ανάλυσης των επιπτώσεων αυτής της προσπάθειας, να διαπιστώσουμε τότε ότι αυτά που έγιναν, αυτά που όλοι μαζί πετύχαμε, είναι πολύ περισσότερα από αυτά που εκκρεμούν, από αυτά που πρέπει να γίνουν.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Τα τελευταία χρόνια τα στοιχεία δείχνουν αύξηση φαινομένων απάτης, διαφθοράς και δωροδοκίας στην ελληνική πραγματικότητα, πράγμα που καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη λειτουργιών όχι τόσο για τον κατασταλτικό έλεγχο όσο και για την πρόληψη τέτοιων φαινομένων. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου αποτελούν μια αντικειμενική, διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός δημόσιου Φορέα. Εντούτοις, η λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου ασκείται ελλειμματικά στους περισσότερους φορείς, καθώς μεταξύ άλλων:

- Παρατηρείται σύγχυση ως προς την έννοια, το εύρος και το περιεχόμενο της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά και αναφορικά με το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου.
- Διαπιστώνονται ελλείψεις ως προς το βαθμό εξοικείωσης της διοίκησης με το αντικείμενο και υποστήριξης από την πολιτική ηγεσία.

Για την αποτελεσματική λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, προτείνονται:

- Η θέσπιση ειδικών κινήτρων στους υπηρετούντες στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου.
- Η δυνατότητα συνεχούς επιμόρφωσης και υποστήριξης τους μέσω της παροχής εργαλείων, διαμόρφωσης συγκεκριμένων δεικτών ως προς τους οποίους θα διενεργείται ο έλεγχος κ.λπ.
- Η συνεργασία με την ανώτατη Διοίκηση.
- Η εξασφάλιση πρόσβασης σε όλα τα στοιχεία και τις διοικητικές διαδικασίες, με την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτές καταγράφονται και μπορούν να ιχνηλατηθούν.

Είναι αναγκαία η διαμόρφωση μιας νέας, ολοκληρωμένης στρατηγικής στην άσκηση του Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία θα διέπεται από αντίληψη συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων φορέων για τη προώθηση κοινών δράσεων. Απώτερος στόχος: η Απο-ενοχοποίηση του Εσωτερικού Ελέγχου, η διαμόρφωση κουλτούρας εμπιστοσύνης συνεργασίας μεταξύ Διοίκησης και Ελέγχου και η από κοινού δράση για την εξυπηρέτηση των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος.

2.3.3. Σταμάτης Θεοχάρης, Προϊστάμενος Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, Υπουργείο Εσωτερικών

Εισαγωγή

Οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα αντιμετωπίζουν τα τελευταία χρόνια ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο και ανταγωνιστικό περιβάλλον το οποίο δυσχεραίνει την λειτουργία τους και την περαιτέρω ανάπτυξή τους. Το περιβάλλον αυτό χαρακτηρίζεται από ευμετάβλητα οικονομικά μεγέθη και την ύπαρξη ιδιαίτερων κινδύνων που προέρχονται είτε από τον αυξανόμενο παγκόσμιο ανταγωνισμό είτε από άλλους οικονομικούς ή εγγενείς επιχειρησιακούς παράγοντες. Υπάρχουν, ωστόσο και κίνδυνοι που σχετίζονται με λάθη ή μη-κανονικές καταστάσεις που οφείλονται στην ίδια την επιχείρηση ή τον οργανισμό. Στον τομέα της αντιμετώπισης των κινδύνων αυτών, θεωρούμε σημαντική την ανάπτυξη της ελεγκτικής επιστήμης και ειδικότερα του Εσωτερικού Ελέγχου. Ο έλεγχος δεν αφορά πλέον μόνο τα οικονομικά μεγέθη μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού αλλά και τη συμμόρφωση προς τις υιοθετημένες πολιτικές, τη νομιμότητα των πράξεων των στελεχών και τέλος την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς.

Η έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου αφορά στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της συνολικής λειτουργίας των επιχειρήσεων και των οργανισμών «εκ των έσω» και αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο των διοικήσεων στην προσπάθειά τους να θωρακίσουν τις υπηρεσίες τους από εκούσιες ή ακούσιες πράξεις, ζημιογόνες ενέργειες και συμπεριφορές που έχουν αρνητικό αντίκτυπο στα συμφέροντα του οργανισμού. Για το σκοπό αυτό υιοθετείται συνήθως από τις διοικήσεις των οργανισμών ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, ως σύνολο επιχειρησιακών δράσεων με σκοπό την αποτελεσματική, αποδοτική και ασφαλή λειτουργία τους. Με το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου καθορίζονται οι συγκεκριμένες διαδικασίες και τρόποι λειτουργίας ή παραγωγής των προϊόντων και των υπηρεσιών ενώ, προβλέπονται συγκεκριμένες δικλίδες ασφαλείας για την τήρησή τους. Στο δημόσιο τομέα αυτό ήδη αντιμετωπίζεται συστηματικά μέσω του θεσμικού πλαισίου (νομοθεσία, εγκύκλιοι, οδηγίες) που καθορίζει τη λειτουργία των φορέων του

δημόσιου τομέα. Στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα αυτό είναι αρμοδιότητα της εκάστοτε διοίκησης και ποικίλει ανάλογα με το μέγεθος και το αντικείμενο της επιχείρησης.

Η συμμόρφωση και τήρηση των κανόνων που θέτει το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και οι τυχόν ασυνέπειες ή αστοχίες του αποτελούν αντικείμενο σχετικών ελέγχων των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου. Οι υπηρεσίες αυτές συνήθως στελεχώνονται και λειτουργούν εντός του ίδιου του οργανισμού και έχουν ως σκοπό την διαβεβαίωση προς την διοίκηση, για την επάρκεια και συνέπεια των συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου που έχουν υιοθετηθεί. Η λειτουργία τους αφορά το σύνολο των λειτουργιών του φορέα, και καλύπτει τόσο τα διοικητικά θέματα όσα και τα παραγωγικά και οικονομικά. Τα τελευταία χρόνια, με την πανταχού χρήση πληροφοριακών συστημάτων και του διαδικτύου, ο Εσωτερικός Έλεγχος καλύπτει πλέον και τον τομέα της διακυβέρνηση πληροφοριακής τεχνολογίας, που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Ειδικότερα και στο πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παρατηρούμε ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος εφαρμόζεται στην πράξη με διαφορετικό τρόπο στα δύο επίπεδα διοίκησης, αυτό της Κεντρικής Διοίκησης και αυτό της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Παρακάτω αναφέρουμε τα κύρια σημεία που συνδέονται με τη μελέτη του Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου - ΜΕΕ στα δύο επίπεδα διοίκησης, χωρίς αυτό όμως να αποτελεί μια εξαντλητική μελέτη / εργασία στον τομέα αυτό. Το παρόν, αποτελεί μία καταγραφή του ομιλούντος, επ' ευκαιρία του καινοτόμου εργαστηρίου για τον εσωτερικό έλεγχο, έχει δε προκύψει από την εμπειρία των καθηκόντων του ως Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου του ΥΠΕΣ από τον Οκτώβριο του 2010. Πρέπει να σημειώσουμε ότι τα σημεία αυτά έχουν αναφερθεί και συζητηθεί εκτενώς κατά τη διάρκεια των συναντήσεων των στελεχών των ΜΕΕ των υπουργείων τα τελευταία τέσσερα χρόνια, από την αρχή σχεδόν της έναρξης λειτουργίας των ΜΕΕ στην Κεντρική Διοίκηση. Επίσης έχουν αποτελέσει αντικείμενο διαβούλευσης και εκτενούς συζήτησης στο πλαίσιο του working group του προγράμματος του ΟΟΣΑ σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς για την εκπόνηση οδηγού

διενέργειας εσωτερικών ελέγχων στη Δημόσια Διοίκηση και του αντίστοιχου προγράμματος της Expertise France και του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο πλαίσιο του προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση.

Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Εσωτερικών

Η δημιουργία της ΜΕΕ του Υπουργείου Εσωτερικών προβλέφθηκε στο αρθ. 17 του ΠΔ 105/2014 και η Μονάδα στελεχώθηκε και λειτουργεί από τον Οκτώβριο του 2014. Σήμερα υπηρετούν εκεί τέσσερα στελέχη (Προϊστάμενος ΠΕ Διοικητικού Οικονομικού, Απόφοιτος ΕΣΔΔ, MSc in C.S. / υπάλληλος ΠΕ Διοικητικού Οικονομικού – Απόφοιτος ΕΣΔΔ, MSc / υπάλληλος ΠΕ Μηχανικών – MSc / υπάλληλος ΔΕ Διοικητικού).

Μεταξύ των πεπραγμένων της ΜΕΕ του Υπουργείου, αναφέρονται τα εξής:

- Δικτύωση με τις αντίστοιχες μονάδες άλλων Υπουργείων.
- Αρχική και συνεχή εκπαίδευση στελεχών στο ΙΝΕΠ.
- Μελέτη των στελεχών επί του θεσμικού πλαισίου, εγχειριδίων και προτύπων διενέργειας ελέγχων και του οργανισμού του ΥΠΕΣ.
- Διενέργεια κοινού πιλοτικού Εσωτερικού Ελέγχου στις 2 ΜΕΕ του ΥΠΕΣ (2015)
- Συνεργασία με την Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς
- Έγκριση Σχεδίου Στρατηγικής και Σχεδιασμού Ελέγχων
- Έγκριση προγραμματισμού τακτικών ελέγχων 2016 & 2108
- Διενέργεια πέντε εσωτερικών ελέγχων (2015 – 2016)
- Προετοιμασία για την κατάρτιση και έγκριση του προγραμματισμού 2019

Σύμφωνα με το άρθρο 18 του ΠΔ 141/2017 στα βασικά αντικείμενα – αρμοδιότητες της ΜΕΕ περιλαμβάνονται τα εξής :

- Παροχή ελεγκτικών-συμβουλευτικών υπηρεσιών περί της/του:

- επάρκειας του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (internal control) του Υπουργείου και εισήγηση σχετικών βελτιωτικών προτάσεων
 - εφαρμογής των κανόνων δικαίου
 - νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών
 - αξιολόγησης της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων του Υπουργείου
 - επίτευξης στόχων των πληροφοριακών συστημάτων καθώς και του βαθμού ενσωμάτωσης σε αυτά επαρκών ασφαλιστικών δικλείδων/μηχανισμών ελέγχου για την προστασία των δεδομένων.
- Παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης ελέγχου του Υπουργείου.
 - Διενέργεια ελέγχου επί των διαδικασιών που άπτονται του οικονομικού και διαχειριστικού ελέγχου των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται στο Υπουργείο.
 - Επισκόπηση και αξιολόγηση των πορισμάτων των διάφορων Ελεγκτικών Υπηρεσιών και Σωμάτων κατά τους τυχόν ελέγχους ή ένορκες διοικητικές έρευνες.

Ζητήματα που συνδέονται με τη Λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου

Στην προσπάθεια καταγραφής και αντιμετώπισης των ζητημάτων που συνδέονται με τη λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης αναφέρονται τα ακόλουθα ζητήματα:

1. Ασάφειες Θεσμικού / Νομοθετικού Πλαισίου

- Ρόλος – Θέση στη δομή της Υπηρεσίας
- Ορισμοί – είδη ελέγχων από ΜΕΕ (π.χ. οικονομικοί – διαχειριστικοί έλεγχοι, ΕΔΕ)
- Διαφορετικές υπηρεσίες / Διαφορετικές ανάγκες Εσωτερικού Ελέγχου
- Ανεξαρτησία Εσωτερικών Ελεγκτών

2. Επικαλύψεις

- Ελεγκτικά σώματα εκτός των φορέων
- Εσωτερικές Υπηρεσίες Επιθεώρησης σε σχέση με τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου
- Έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ ελεγκτικών μηχανισμών και Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
- Αναφορά-Υπαγωγή των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (Οικ. Υπουργός, Αν. Υπουργός Δικαιοσύνης, ΓΕΓΚΑΔ, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΓΛΚ)

3. Προβλήματα

- Σύγχυση εννοιών (π.χ. Control System vs Internal Audit, Internal Audit vs Επιθεώρηση)
- Ελλιπής προβολή ρόλου και έργου των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
- Δυσλειτουργίες (π.χ. προγραμματισμός ελέγχων, έκδοση εντολών ελέγχου, followUp)
- Αρνητική στάση στελεχών
- Απαξίωση του θεσμού
- Ανεξαρτησία στελεχών Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
- Συνεργασία με εξωτερικές ελεγκτικές δομές

4. Προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων

- Προσαρμογή θεσμικού/νομοθετικού πλαισίου
- Λειτουργία Συντονιστικού Οργάνου
- Δίκτυο επικοινωνίας
- Ενιαίος Κώδικας Δεοντολογίας
- Σύσταση Επιτροπής Ελέγχου
- Εκπαίδευση στελεχών Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
- Εκπαίδευση στελεχών υπηρεσιών με στόχο την αλλαγή κουλτούρας

5. Συντονισμός ΜΕΕ & Υπουργείων

- Λειτουργία Διυπουργικού Συντονιστικού Οργάνου
- Αναβάθμιση ρόλου της ΓΕΓΚΑΔ
- Υπαγωγή των ΜΕΕ σε ένα ενιαίο φορέα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων
- Καλλιέργεια κουλτούρας συνεργασίας
- Κώδικας επικοινωνίας – συνεργασίας ελεγκτικών δομών

6. ΜΕΕ στα ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ

- Υποχρεωτικά υπό συνθήκες (προϋπολογισμός > 3.000.000)
- Εξωτερικός συνεργάτης ως εσωτερικός ελεγκτής
- Επιβάρυνση προϋπολογισμού
- Θέματα με Δέσμευση Εμπιστευτικότητας
- Μη αποδοχή από το στελεχικό δυναμικό αφού αποτελεί ξένο σώμα ως προς το στελεχικό δυναμικό
- Εποπτεύων φορέας ως εσωτερικός ελεγκτής
- Εξασφάλιση και δέσμευση των αναγκαίων πόρων
- Λειτουργεί ως εξωτερικός έλεγχος

7. Επικοινωνία – Προβολή – Διάδοση

- Εκπαίδευση υπηρεσιακής ιεραρχίας
- Καλλιέργεια κουλτούρας τόσο για την υπηρεσία όσο και για το πολιτική ηγεσία
- Λειτουργία συντονιστικού οργάνου (διενέργεια ειδικών εκδηλώσεων/ημερίδων)
- Portal Ελεγκτικών Μονάδων (διαδικτυακή παρουσία, εφαρμογές για κοινό και υπηρεσίες)
- Forum Ελεγκτικών Δομών (ανταλλαγή εμπειριών, απόψεων)
- Internal Audit wiki (ανάρτηση μεθοδολογιών, ετήσιων εκθέσεων κ.ά.)

Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει ιδιαίτερα προβλήματα και αντιμετωπίζεται με διακριτό τρόπο σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση. Τα κύρια σημεία των ζητημάτων που άπτονται της ίδρυσης και λειτουργίας των ΜΕΕ στην Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση αναφέρονται παρακάτω.

1. Ιδιαιτερότητες

- Μη υποχρεωτική η ίδρυση των ΜΕΕ στους ΟΤΑ σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία
- Αρμοδιότητες προερχόμενες από διάφορα υπουργεία
- Διαφορές ως προς τους προϋπολογισμούς και τις χωρικές αρμοδιότητες
- Νησιωτικοί και απομακρυσμένοι ορεινοί δήμοι
- Κοντινότερο σημείο του κράτους στον πολίτη

2. Προβλήματα

- Δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο
- Διαφορές ως προς τη στελέχωση και τις δυνατότητες ίδρυσης ΜΕΕ
- Δυνατότητες Εκπαίδευσης
- Πολλά εξωτερικά ελεγκτικά σώματα
- Έλλειψη κουλτούρας
- Ελλείπει ΜΕΕ, δημιουργείται συσσώρευση υποθέσεων στους εποπτεύοντες φορείς

3. Αντιμετώπιση προβλημάτων

- Προσαρμογή θεσμικού / νομοθετικού πλαισίου για σύσταση ΜΕΕ, Επιτροπής Ελέγχου κ.ά.
- Κωδικοποίηση διαδικασιών
- Εκτίμηση πραγματικών αναγκών

- Εξασφάλιση πόρων/στελέχωση
- Εκπαίδευση προσωπικού των ΜΕΕ και στελεχών των ΟΤΑ
- Οδηγός διενέργειας Εσωτερικών Ελεγκτών προσαρμοσμένος στις ιδιαιτερότητες της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Λειτουργία μητρώου εσωτερικών ελεγκτών
- Εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των Εσωτερικών Ελεγκτών
- Ενθάρρυνση και Υποστήριξη Διαδημοτικών συνεργασιών

4. Προβολή – Διάδοση Καλών Πρακτικών

- Λειτουργία ενιαίου Portal Ελεγκτικών Μονάδων στο Δημόσιο Τομέα
- Wiki για δημοσίευση μεθοδολογιών, προτύπων, καλών πρακτικών
- Κώδικας επικοινωνίας
- Κώδικας δεοντολογίας

5. Συντονισμός των φορέων της Αυτοδιοίκησης

- Λειτουργία Φορέα κεντρικού συντονισμού
- Θεσμική / Νομοθετική προσαρμογή για την πρόβλεψη Επιτροπής Ελέγχου
- Ανάπτυξη δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των ΜΕΕ και του Φορέα Συντονισμού
- Δημιουργία Forum Εσωτερικών Ελεγκτών
- Καλλιέργεια κουλτούρας ως προς τις διαδημοτικές συνεργασίες

Αντί συμπερασμάτων : Κρίσιμα σημεία

Αντί επιλόγου επιλέξαμε την καταγραφή κρίσιμων σημείων στα οποία πρέπει η διοίκηση των φορέων αλλά και το συντονιστικό αρμόδιο όργανο των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου να δώσει ιδιαίτερη σημασία προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Πιο συγκεκριμένα, προτείνονται:

- Θεσμική / Νομοθετική προσαρμογή κατόπιν ουσιαστικής και εκτενούς διαβούλευσης με τις υφιστάμενες ελεγκτικές δομές με τη συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων.
- Μέριμνα για την εκπαίδευση στελεχών των φορέων με στόχο την αλλαγή κουλτούρας και την εμπέδωση του ρόλου των ΜΕΕ.
- Μέριμνα για την εξασφάλιση επαρκούς και κατάλληλης στελέχωσης των ΜΕΕ.
- Δημιουργία μηχανισμού για την παρακολούθηση του έργου των ΜΕΕ κατά αντιστοιχία με τις Επιτροπές Ελέγχου που λειτουργούν στον ιδιωτικό τομέα.
- Μέριμνα για συνεχή εκπαίδευση των Εσωτερικών Ελεγκτών σε συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ – ΙΝΕΠ.
- Παροχή εχεγγύων Ανεξαρτησίας Εσωτερικών Ελεγκτών. Εκτός της προφανούς ανάγκης νομοθετικής πρόβλεψης, στον τομέα αυτό θα συμβάλει ουσιαστικά η πρόβλεψη θητείας των υπηρετούντων καθώς και η μετακίνηση τους σε άλλες θέσεις κατόπιν αίτησής τους είτε εντός του φορέα που υπάγονται είτε σε άλλα ελεγκτικά σώματα.
- Σύσταση Μητρώου Εσωτερικών Ελεγκτών του Δημόσιου Τομέα, κατά αντιστοιχία με τα μητρώα οικονομικών ελεγκτών ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων.
- Εξασφάλιση πόρων υλικών και ανθρώπινων ανάλογα με το μέγεθος και τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Ο έλεγχος δεν αφορά πλέον μόνο τα οικονομικά μεγέθη ενός οργανισμού αλλά και τη συμμόρφωση προς τις υιοθετημένες πολιτικές, τη νομιμότητα των πράξεων των στελεχών, την αντιμετώπιση των κινδύνων και τέλος την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς. Ειδικά ο Εσωτερικός Έλεγχος αφορά στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της συνολικής λειτουργίας των οργανισμών «εκ των έσω» και αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο των διοικήσεων.

Για το σκοπό αυτό υιοθετείται ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου που αφορά στο

σύνολο των επιχειρησιακών δράσεων με σκοπό την αποτελεσματική, αποδοτική και ασφαλή λειτουργία τους σε σχέση με το θεσμικό πλαίσιο (νομοθεσία, εγκύκλιοι, οδηγίες) που καθορίζει τη λειτουργία τους.

Η συμμόρφωση και τήρηση των κανόνων που θέτει το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και οι τυχόν ασυνέπειες ή αστοχίες του αποτελούν αντικείμενο σχετικών ελέγχων των υπηρεσιών/ μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου ΜΕΕ.

Εντούτοις στην ελληνική περίπτωση, παρατηρούνται προβλήματα στην άσκηση του Εσωτερικού Ελέγχου, ο οποίος μεταξύ άλλων, εφαρμόζεται στην πράξη με διαφορετικό τρόπο στην Κεντρική Διοίκηση και στην Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, χαρακτηρίζεται από ασάφειες ως προς το θεσμικό/νομοθετικό του πλαίσιο, ενώ υπάρχουν επικαλύψεις που οφείλονται στην έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού των συνεμπλεκόμενων.

Για την αποτελεσματικότερη καθιέρωση του Εσωτερικού Ελέγχου, κρίνονται αναγκαία τα παρακάτω:

- Θεσμική / Νομοθετική προσαρμογή κατόπιν ουσιαστικής και εκτενούς διαβούλευσης με τις υφιστάμενες ελεγκτικές δομές με τη συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων.
- Μέριμνα για την εκπαίδευση στελεχών των φορέων με στόχο την αλλαγή κουλτούρας και την εμπέδωση του ρόλου των ΜΕΕ
- Μέριμνα για την εξασφάλιση επαρκούς και κατάλληλης στελέχωσης των ΜΕΕ
- Δημιουργία μηχανισμού για την παρακολούθηση του έργου των ΜΕΕ κατά αντιστοιχία με τις Επιτροπές Ελέγχου που λειτουργούν στον ιδιωτικό τομέα.
- Μέριμνα για συνεχή εκπαίδευση των Εσωτερικών Ελεγκτών σε συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ - ΙΝΕΠ
- Εχέγγυα Ανεξαρτησίας Εσωτερικών Ελεγκτών. Εκτός της προφανούς ανάγκης νομοθετικής πρόβλεψης, στον τομέα αυτό θα συμβάλει ουσιαστικά η πρόβλεψη θητείας των υπηρετούντων καθώς και η μετακίνηση τους σε άλλες θέσεις κατόπιν αίτησής τους είτε εντός του φορέα που υπάγονται είτε σε άλλα ελεγκτικά σώματα.

- Σύσταση Μητρώου Εσωτερικών Ελεγκτών του Δημόσιου Τομέα, κατά αντιστοιχία με τα μητρώα οικονομικών ελεγκτών ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων.
- Εξασφάλιση πόρων υλικών και ανθρώπινων ανάλογα με το μέγεθος και τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα.

2.3.4. Βέρρα Μαρμαλίδου, Πρόεδρος Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας

Καλησπέρα σας, ένα πολύ μεγάλο μπράβο στο ΕΚΔΔΑ για όλη αυτή τη διοργάνωση σήμερα. Είμαι η Βέρρα Μαρμαλίδου, Πρόεδρος του Ινστιτούτου των Εσωτερικών Ελεγκτών [Ελλάδας] και μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου. Μένω εντυπωσιασμένη σήμερα από αυτό που βλέπω εδώ, συμμετέχω για πρώτη φορά σε ένα τέτοιο εργαστήριο και η αίσθηση που μου δίνεται είναι ότι έτσι πρέπει να λειτουργούν οι δημοκρατικές κοινωνίες. Κι έτσι πρέπει να καταλήγουμε σε συμπεράσματα και να βγάζουμε μετά αποφάσεις. Είναι εξαιρετικά, όλα εξαιρετικά σήμερα. Τελειώνω το πάνελ και είναι πολύ καλό αυτό γιατί έχουν ακουστεί πολλά και ενδιαφέροντα πράγματα.

Θα εστιάσω σε δύο σημεία: στο ποιές είναι οι μεθοδολογίες για τον εσωτερικό έλεγχο, παγκοσμίως, ευρωπαϊκά και στην Ελλάδα και στο ποιές είναι οι καλές πρακτικές. Όλη η δουλειά μας, τα πάντα στρέφονται γύρω από αυτόν τον δίσκο (Εικόνα 1). Πρόκειται για το Διεθνές Πλαίσιο Εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου από το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών.



Εικόνα 1: Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικών Πρακτικών

Ουσιαστικά χωρίζεται σε δύο μέρη, στο πάνω και στο κάτω. Στο πάνω είναι το υποχρεωτικό για τις Μονάδες του Εσωτερικού Ελέγχου που πρέπει να λένε και θέλουν να λένε ότι ακολουθούν τα πρότυπα. Κι έχει τα πολύ απλά πράγματα, τον

ορισμό του Εσωτερικού Ελέγχου όπως δόθηκε σήμερα το πρωί και από την κυρία Παπασπύρου και από τον κύριο Εφεντάκη, έχει τον Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας για τον οποίο άκουσα αρκετά σήμερα κι έχει και κάποιες βασικές αρχές που έχουν να κάνουν με την ηθική και τον άνθρωπο και τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου.

Το κάτω μέρος του δίσκου ουσιαστικά, έρχεται αναλυτικά και επεξηγεί το πάνω με πολλές λεπτομέρειες.

Το IPPF (International Professional Practices Framework), τα Standards, ή τα διεθνή πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου, είναι αποτέλεσμα σχετικής προσπάθειας του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών το οποίο έχει φτιάξει ένα σύνολο θεσμών και Ινστιτούτων που συμμετέχουν ως σύμβουλοι. Σε αυτούς περιλαμβάνονται η Παγκόσμια Τράπεζα, ο ΟΟΣΑ, το INTOSAI, το Διεθνές Ελεγκτικό Συνέδριο¹. Θα σταθώ κυρίως στο INTOSAI στο οποίο συμμετέχει εκπρόσωπος από το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και άρα έχει συμβάλλει στη διαμόρφωση αυτού του πλαισίου, άρα των διεθνών προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου². Έχει μάλιστα υπογραφεί μεταξύ INTOSAI και Ελεγκτικού Συνεδρίου ένα Memorandum of Understanding (MoU), δηλαδή μία συμφωνία ότι ο ένας υποστηρίζει τον άλλον. Και γι' αυτό τα πρότυπα του INTOSAI που αφορούν τον εσωτερικό έλεγχο, είναι μία συντόμευση ουσιαστικά των διεθνών προτύπων του IIA, του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών.

Άρα μη λέμε για τα πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου τα διεθνή ότι είναι ξένα και τα άλλα ότι είναι τα ελληνικά, γιατί και του INTOSAI, που δε θέλω να χρησιμοποιήσω αυτόν τον χαρακτηρισμό, είναι τα παγκόσμια, είναι τα διεθνή πρότυπα που όλοι αποδεχόμαστε.

Από την εμπειρία μου στον τραπεζικό κλάδο, σημειώνω πως στις τράπεζες είναι πολύ αυστηρό το πλαίσιο: με βάση την 2577 Πράξη του Διοικητή της Τραπεζής

¹ IPPF: Oversight Council was formed to serve as an independent evaluator and advisor to the IIA Global Board of Directors. Organizations represented on the Oversight Council include:

- IFAC (International Federation of Accountants)
- INTOSAI
- World Bank
- OECD
- National Association of Corporate Directors (NACD)

² <https://global.theiia.org/about/about-internal-auditing/Pages/About-IIA-Advocacy.aspx>

Ελλάδος, με βάση την European Banking Authority (EBA) που βγάζει όλους τους κανονισμούς, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το SSM, του οργάνου που ελέγχει το τραπεζικό σύστημα, είμαστε υποχρεωμένοι να τηρούμε τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα και αυτό είναι ξεκάθαρο.

Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ο τρόπος με τον οποίο έχει συσταθεί και λειτουργεί, η μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Και σας το 'χω όπως το έχω βρει στα αγγλικά³. Λέει ότι «διενεργούμε τους ελέγχους μας σύμφωνα με τα διεθνή επαγγελματικά πρότυπα του Εσωτερικού Ελέγχου. Και διασφαλίζουμε ότι εκπληρώνουμε όλα τα standards, τα οποία αφορούν και το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Και είμαστε λέει «compliant», συμμορφωνόμαστε δηλαδή επακριβώς με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, όσον αφορά τον Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας. Αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, έχουν υποχρεωτική την τήρηση των προτύπων στην νομοθεσία τους, ένα φωτεινό παράδειγμα αποτελεί απ' όσο γνωρίζω η Πολωνία.

³Εσωτερικός έλεγχος της European Commission:

https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service/how-we-work_en

- *We carry out all our work according to IIA international professional standards, ensuring that we meet the highest standards applied in the private sector, other international organisations and public bodies in EU member countries.*
- *We are certified compliant with the [Institute of Internal Auditors' Standards and Code of Ethics](#).*

Από την πλευρά του, ο ΟΟΣΑ⁴ υποστηρίζει και το INTOSAI και το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών και όλες τις πρακτικές. Στο σχετικό σχήμα φαίνεται πως η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου θα πρέπει να αναφέρεται στην επιτροπή ελέγχου (Audit Committee), στην οποία αναφέρεται επίσης και ο εξωτερικός έλεγχος. Άρα, η Επιτροπή Ελέγχου είναι αυτή που συντονίζει εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο και προωθεί τα πάντα στην Επιτροπή. Αυτό δεν αποτελεί πανάκεια, απλά είναι μία πρακτική που βοηθάει την κατάσταση. Ας πούμε στην Εθνική, η μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, απευθύνεται μόνο στην επιτροπή ελέγχου, δεν απευθύνεται στο Διοικητικό Συμβούλιο.

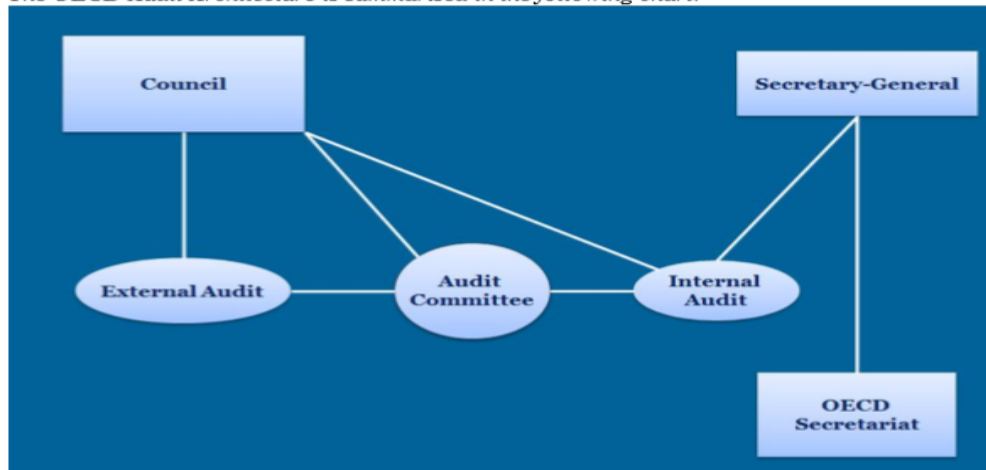
Τώρα αναφορικά με τη μεθοδολογία και τις καλές πρακτικές, υπάρχει το μοντέλο των τριών γραμμών άμυνας που μπορεί να υιοθετηθεί στο Δημόσιο και θα μπορούσε από μόνο του να αποτελέσει αντικείμενο πολύωρης συζήτησης. Στην Εθνική Τράπεζα για παράδειγμα, η πρώτη γραμμή άμυνας είναι υπεύθυνη για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και την τήρησή τους, που είναι οι άνθρωποι που εκτελούν

4

Useful links

- [OECD Financial Regulations \[C\(2008\)92/REV1\]](#)
- [2017 Internal Audit Annual Report to Council \[C\(2018\)13\]](#)
- [The Institute of Internal Auditors \(The IIA\): <https://na.theiia.org/Pages/TIAHome.aspx>](#)
- [Institut français de l'audit et du contrôle internes \(IFACI\): <https://www.ifaci.com/>](#)
- [Union Francophone de l'Audit interne \(UFAT\) : <https://www.ufai-asso.org/>](#)
- [European Confederation of Institutes of Internal Auditing \(ECIIA\): <http://www.eciia.eu/>](#)
- [The International Organization of Supreme Audit Institutions \(INTOSAI\): <http://www.intosai.org/>](#)
- [International Federation of Accountants \(IFAC\): <https://www.ifac.org/>](#)
- [The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission \(COSO\): <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>](#)

The OECD Audit Architecture is summarised in the following chart:



την καθημερινή εργασία. Η δεύτερη γραμμή άμυνας -που στο Δημόσιο είναι αμφίβολο εάν υπάρχει- είναι όλοι εκείνοι που παρακολουθούν την τήρηση του προϋπολογισμού και η τρίτη γραμμή άμυνας που η κυρία Παπασπύρου το είπε πολύ ωραία στην τοποθέτησή της, είναι ο Εσωτερικός Έλεγχος, που έρχεται να δώσει διασφάλιση. Ειπώθηκε πολλές φορές στο σημερινό Εργαστήριο ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι κυρίως συμβουλευτική υπηρεσία. Δεν είμαστε κυρίως συμβουλευτική υπηρεσία, είμαστε κυρίως υπηρεσία διασφάλισης: διασφαλίζουμε ότι το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι αποτελεσματικό. Σύμφωνα και με έρευνες που έχει πραγματοποιήσει το Παγκόσμιο Ινστιτούτο, το ζητούμενο από τον Εσωτερικό Έλεγχο είναι η διασφάλιση (assurance). Πολύ μικρότερη είναι η απαίτηση για συμβουλευτική υποστήριξη. Άρα είτε μας αρέσει είτε όχι, η δουλειά μας είναι παροχή διασφάλισης. Κι ασχολούμαστε και με τους προληπτικούς και με τους κατασταλτικούς ελέγχους, σύμφωνα τουλάχιστον με τα όσα προτάσσουν τα πρότυπα και το Διεθνές Ινστιτούτο παγκοσμίως.

Προς διευκόλυνση της καθιέρωσης αποτελεσματικού Εσωτερικού Ελέγχου, προτείνονται τα ακόλουθα:

- Διαμόρφωση Κανονισμού λειτουργίας, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί πανάκεια: θα πρέπει να προσαρμόζεται και να εμπλουτίζεται.
- Πρόβλεψη σύστασης Επιτροπής Ελέγχου: είναι απαραίτητη για να εξασφαλίσουμε την ανεξαρτησία του εσωτερικού ελεγκτή, του Εσωτερικού Ελέγχου. Τη θέλουμε για να μας αξιολογεί και να μας συντονίζει. Αν εσείς, εμείς, όλοι, βρούμε ένα άλλο όργανο που το ονομάσουμε κάπως αλλιώς, το οποίο θα κάνει αυτή τη δουλειά, εννοείται ότι είναι ευπρόσδεκτο.
- Δημιουργία Εγχειριδίου Μεθοδολογίας, το οποίο όμως δεν μπορεί ποτέ να καλύπτει τα πάντα.

Αναφορικά με το Internal Control Integrated Framework, αυτό αποτελεί ένα παγκόσμιο πλαίσιο που αφορά στους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Στην Εθνική Τράπεζα που ήμουν project manager του σχετικού έργου, δεν το υιοθετήσαμε εύκολα καθώς υπήρχαν αντιστάσεις. Τα πρότυπα του INTOSAI πάντως είναι εναρμονισμένα με αυτό το πλαίσιο και μάλιστα όσες εταιρίες είναι εισηγμένες στο

Χρηματοστήριο της Νέας Υόρκης, είναι υποχρεωμένες τουλάχιστον στις οικονομικές τους καταστάσεις, να συμμορφώνονται προς αυτό.

Μία άλλη διάσταση είναι η ανάγκη αυτοαξιολόγησης της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με εσωτερικό μηχανισμό δικό της, αλλά και η αξιολόγηση από τρίτο, ανεξάρτητο φορέα, η οποία σύμφωνα με τα πρότυπα θα πρέπει να γίνεται κάθε τρία έως πέντε χρόνια.

Αναφορικά με τις δεξιότητες του εσωτερικού ελεγκτή, θα πρέπει emphaticά να γίνει εστίαση στην εκπαίδευσή του και εδώ ο ρόλος του ΕΚΔΔΑ είναι κρίσιμος. Ο κάθε εσωτερικός ελεγκτής θα πρέπει να έχει ένα εσωτερικό πρόγραμμα εκπαίδευσης, ανάλογα με τις δικές του ανάγκες και σύμφωνα με τη δουλειά που καλείται να κάνει και το αντικείμενο εξειδίκευσής του.

Ως Ινστιτούτο, όχι απλά δεν είμαστε ενάντια στην πιστοποίηση, αλλά επικροτούμε κάθε μορφής πιστοποιητικού. Από πλευράς μας, προτείνουμε τη διεθνή πιστοποίηση, το Certified Internal Auditor από το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών. Είναι χαρακτηριστικό πως το 66% των ελεγκτών της ΕΕ έχουν αυτήν την πιστοποίηση και κάποια πρόσθετη που αφορά το Δημόσιο.

Στο Ευρωπαϊκό Συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στη Μαδρίτη τον προηγούμενο μήνα, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στις παρακάτω διαστάσεις:

- *Τεχνολογία και μετασχηματισμός* (technology / transformation) των οργανισμών του Δημοσίου.
- *Εργαλεία ελέγχου* (audit tools): χρειάζεται κοινή πλατφόρμα για το Δημόσιο.
- *Ανάλυση δεδομένων* (data analytics): αντί να λάβει κανείς ένα δείγμα, να αναλύσει όλον τον πληθυσμό (υπό την προϋπόθεση ότι έχει τα απαραίτητα στοιχεία).
- *Κοινωνικές δεξιότητες* (soft skills): μπορούν να συμβάλουν στην άρση του φόβου και της επιφυλακτικότητας. Ναι μεν, πολύ σωστά ειπώθηκε πως θα βοηθούσε η υπαγωγή των εσωτερικών ελεγκτών σε κλάδο, αλλά να έχετε όλοι υπόψη σας ότι είμαστε ελεγκτές, δεν είστε καμιά ιδιαίτερη ομάδα ανθρώπων, είμαστε απλοί συνάδελφοι. Άρα λοιπόν απαιτούνται ικανότητες συνεργασίας, μεταδοτικότητας, επικοινωνίας, κριτικής σκέψης, agile thinking. Το agile thinking σημαίνει πως ενα μεγάλο project σαν κι αυτό των

μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στο δημόσιο και στους δήμους δεν μπορεί να γίνει από την αρχή τέλειο, δεν γίνεται, θα καταλήξει σε αποτυχία. Άρα το σπάμε, σε μικρά, μικρά κομμάτια, αρχίζουμε ένα-ένα, βλέπουμε πως πάει, αναπροσαρμόζουμε, συνεχίζουμε και κάπως έτσι προχωράμε.

- *Ολοκληρωμένη αντίληψη και αναφορά (Integrating thinking and reporting):* Είπαμε ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος παρέχει διασφάλιση, π.χ. είμαι ο δήμος και παρέχω διασφάλιση για τη λειτουργία του προσωπικού, της μονάδας που ασχολείται με το προσωπικό στο δήμο. Ποιος άλλος παρέχει διασφάλιση γι' αυτό; Υπάρχει εξωτερικός έλεγχος; Ποιος εξωτερικός έλεγχος; Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει βγάλει ευρήματα γι' αυτό; Είναι η επικοινωνία που είπατε. Άρα οδηγούμαστε αυτό που λέμε, προς πάνω ψηλά, στην ανώτατη διοίκηση, σ' έναν υπουργό, σε κάποιον που ασχολείται με όλους τους δήμους στη γλώσσα τη δική σας και στα οργανογράμματα, θα πρέπει αυτός να παίρνει ένα νέο report, από όλους σας, και πρέπει να υπάρχει, μία είναι η σοφή λέξη: συνεργασία. Και φυσικά, αποτελεσματικές επιτροπές ελέγχου, όταν αυτές γίνουν. Οι άνθρωποι που θα τις στελεχώσουν θα πρέπει να ξέρουν ότι θα έχουν υπευθυνότητα και λογοδοσία και θα πρέπει να έχουν εξειδίκευση.

Λοιπόν, μπορούμε να δούμε με δύο τρόπους την κατάσταση. Ο ένας είναι να εστιάσουμε στα προβλήματα και ο άλλος να εστιάσουμε στις λύσεις. Εγώ επιλέγω τον δεύτερο και ως προς τούτο, προτείνω τα ακόλουθα σημεία στα οποία μπορούμε να συνεργαστούμε:

- Δημιουργία κοινού Center of Audit Excellence με τους ΟΤΑ και μετά με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και τα υπουργεία.
- Δημιουργία help desk που μπορεί να βοηθήσει ιδίως όταν αρχίσουν να λειτουργούν οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου στους απομακρυσμένους δήμους.
- Συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ για εκπαιδεύσεις, προγράμματα, πιστοποιήσεις.
- Συγκέντρωση και διάχυση του υπάρχοντος υλικού: από πλευράς μας έχουμε κάνει προσπάθεια μετάφρασης προτύπων στα ελληνικά και μπορούμε ό,τι υλικό έχουμε να τα αναρτήσουμε όλοι σε κάποια ιστοσελίδα που θα επικαιροποιούμε.

Πιστεύω ότι θα νικήσει η πρωτοβουλία. Χρειάζεται πρωτοβουλία, χρειάζεται εξωστρέφεια, χρειάζεται επαγγελματισμός και συνεργασίες. Εμείς ως Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών είμαστε ένας οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με 700 μέλη, εκ των οποίων τα περισσότερα προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα. Επαναλαμβάνω ότι είμαστε μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, επομένως δεν τίθεται ζήτημα άλλου τύπου κινήτρων αναφορικά με τη συνεργασία μας με το Δημόσιο. Παραμένουμε πάντα στη διάθεσή σας για κάθε βοήθεια και σας εύχομαι καλή επιτυχία σε ό,τι ο καθένας σας κάνει και επιδιώκει. Ευχαριστώ πολύ.

Σύνοψη – Βασικά σημεία

Το Διεθνές Πλαίσιο Εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών συνιστά διεθνώς αποδεκτό σημείο αναφοράς για τα θέματα του Εσωτερικού Ελέγχου και περιλαμβάνει στο υποχρεωτικό του μέρος τον Ορισμό, τον Κώδικα Ηθικής και κάποιες βασικές αρχές.

Αναφορικά με τη μεθοδολογία και τις καλές πρακτικές, υπάρχει το μοντέλο των τριών γραμμών άμυνας, με πρώτη γραμμή άμυνας τους ανθρώπους που εκτελούν την καθημερινή εργασία, δεύτερη γραμμή άμυνας εκείνους που παρακολουθούν την τήρηση του προϋπολογισμού και τρίτη γραμμή τον Εσωτερικό Έλεγχο που δίδει διασφάλιση. Προς διευκόλυνση της καθιέρωσης αποτελεσματικού Εσωτερικού Ελέγχου, προτείνονται τα ακόλουθα:

- Διαμόρφωση Κανονισμού λειτουργίας
- Πρόβλεψη σύστασης Επιτροπής Ελέγχου
- Δημιουργία Εγχειριδίου Μεθοδολογίας

Μεγάλη έμφαση δίδεται στις ακόλουθες διαστάσεις:

- Τεχνολογία και μετασχηματισμός (technology / transformation)
- Εργαλεία ελέγχου (audit tools)
- Ανάλυση δεδομένων (data analytics)
- Κοινωνικές δεξιότητες (soft skills) των στελεχών Εσωτερικού Ελέγχου
- Ολοκληρωμένη αντίληψη και αναφορά (Integrating thinking and reporting)

Με βάση τα παραπάνω προτείνονται η δημιουργία Center of Audit Excellence, η δημιουργία help desk, συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ για εκπαιδεύσεις, προγράμματα, πιστοποιήσεις και η συγκέντρωση και διάχυση του διαθέσιμου υλικού.

2.3.5. Συζήτηση

Στη δεύτερη Συνεδρία του Καινοτόμου Εργαστηρίου και μετά τις τοποθετήσεις των κεντρικών ομιλητών, πραγματοποιήθηκε κύκλος συζήτησης με ευρεία συμμετοχή και έκθεση προτάσεων επί του πλαισίου που είχε τεθεί και του προβληματισμού που διαμορφώθηκε στις ομιλίες. Στο παρόν κεφάλαιο, αποτυπώνονται με συνοπτικό τρόπο τα κύρια σημεία των εν λόγω τοποθετήσεων με σκοπό την ανάδειξη των βασικών θέσεων που διατυπώθηκαν.

Ο κ. **Χρήστος Κουκάκης** (Ειδικός Επιθεωρητής, γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης) διευκρίνισε πως όλα τα ελεγκτικά σώματα και οι υπηρεσίες ελέγχου υπάγονται στον Γενικό Επιθεωρητή και επομένως θα πρέπει να του κοινοποιούνται σχετικώς θέματα διαφθοράς ή απάτης, ώστε να μην υπάρχει περίπτωση τοποθέτησης του πορίσματος στο αρχείο ή επιβολής χαμηλότερης ποινής από την προβλεπόμενη.

Η κ. **Ζωή Παπαδάκη** (Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών) ανέφερε πως στο Υπουργείο Οικονομικών υπάρχει και εφαρμόζεται ήδη εδώ και χρόνια το εγχειρίδιο του Εσωτερικού Ελέγχου που τελεί υπό αναθεώρηση. Επίσης, σημείωσε πως η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται από το Υπουργείο Οικονομικών και την ΑΑΔΕ είναι σύμφωνη με τα Διεθνή Πρότυπα, ενώ έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια από την ΑΑΔΕ για την τυποποίηση των διαδικασιών που διέπουν την υπηρεσία. Η κ. Παπαδάκη πρότεινε τη διοργάνωση σχετικής ημερίδας για τους διοικούμενους, προκειμένου να κατανοήσουν την αναγκαιότητα του Εσωτερικού Ελέγχου.

Η κ. **Αλέκα Πλιάκα** (Υπεύθυνη σπουδών και έρευνας στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης / ΕΚΔΔΑ), επισήμανε πως το εργαλείο των ελεγκτικών προτύπων που καλούνται να χρησιμοποιήσουν προκειμένου να ελεγχθούν κυρίως οι Οικονομικές Υπηρεσίες είναι ιδιαιτέρως απαιτητικό για τα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας όπου η καθιέρωση Εσωτερικού Ελέγχου βρίσκεται ακόμα σε πρώιμη φάση. Επίσης η κ. Πλιάκα επισήμανε την αναγκαιότητα έγκαιρης ενημέρωσης της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου περί των πορισμάτων του εξωτερικού ελέγχου.

Ο κ. **Αντώνης Γαστεράτος** (Οικονομικός Επιθεωρητής από την Διεύθυνση του Εσωτερικού Ελέγχου της ΑΑΔΕ) επισήμανε ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος στην ΑΑΔΕ έχει ήδη ένα δομημένο πλαίσιο το οποίο διασφαλίζει την τεχνογνωσία, την αμεροληψία, καθώς και την ανεξαρτησία των εσωτερικών ελεγκτών κατά τη λειτουργία τους. Έθεσε όμως ως προβληματισμό την κατάργηση από 01/01/2019 του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το γεγονός ότι καλούνται ταυτόχρονα οι ΟΤΑ να ιδρύσουν (προαιρετικά) Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και να αναλάβουν ουσιαστικά την αρμοδιότητα αυτή χωρίς να υπάρχει σχετική τεχνογνωσία ή εμπειρία και χωρίς να προβλέπεται κάποιο μεταβατικό διάστημα.

Ο κ. **Γεώργιος Γεωργίου** (Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών) επισήμανε ότι είναι φλέγον ζήτημα η σύσταση κανονισμού λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και κώδικα δεοντολογίας. Τόνισε, ακόμη, την ελεγκτική διάσταση του Εσωτερικού Ελέγχου, διευκρινίζοντας πως η διασφάλιση (assurance) δεν προκύπτει μέσα από συστάσεις και συμβουλές, αλλά μέσα από τον έλεγχο (audit). *«Δεν απεμπολούμε το ελεγκτικό μας έργο ούτε αγκιστρωνόμαστε στο συμβουλευτικό. (...) Δεν υπάρχει Εσωτερικός Έλεγχος άνευ ελέγχου».*

Η κ. **Βέρα Μαρμαλίδου** συμφώνησε με άποψη που εκφράστηκε από κάποιους συμμετέχοντες αναφορικά με την αξιοποίηση της τεχνολογίας στην εκτέλεση πολλών εργασιών. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να δημιουργηθεί με ίδιους πόρους - από μια Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου σε συνεργασία με ένα πανεπιστήμιο - μία ψηφιακή πλατφόρμα για την ανάρτηση όλων των ευρημάτων των ελέγχων. Σχετικά με τις Επιτροπές Ελέγχου στο Δημόσιο και απαντώντας σε ερώτηση της κ. Αγγελικής Πύθουλα (Γενικής Διευθύντριας Προστασίας Καταναλωτή), η κ. Μαρμαλίδου τις φαντάζεται τριμελείς, με μη εκτελεστικά, μη πολιτικά μέλη και χωρίς τη συμμετοχή του Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών. Εντούτοις συμπλήρωσε πως θα πρέπει να συμμετέχει σε αυτές κάποιος ειδικός επί των οικονομικών (financial expert) ή στο μέλλον και κάποιος ειδικός επί θεμάτων πληροφορικής (IT expert). Η ανεξαρτησία του Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με την κ. Μαρμαλίδου, διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, με τον τρόπο διορισμού του επικεφαλής της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου αλλά επίσης συνδέεται και με το ασυμβίβαστο της θέσης με τυχόν ανάληψη άλλων θέσεων στο μέλλον.

Ο κ. **Σταμάτης Θεοχάρης** έθεσε το ερώτημα περί της εξέλιξης του εσωτερικού ελεγκτή, όταν η Διοίκηση αποφασίσει να τερματίσει τη δράση του και ο ίδιος μετακινείται σε άλλη υπηρεσία. Ο ρόλος του μπορεί να αλλάξει με μία υπουργική απόφαση, καθώς διοικητικά ανήκει σε αυτόν που πάει να ελέγξει. Αυτό είναι ένα κρίσιμο ζήτημα που χρήζει αντιμετώπισης. Ο κ. Θεοχάρης τόνισε τη σημασία των ηλεκτρονικών εργαλείων και των εφαρμογών που μπορεί να αναπτυχθούν με τις νέες τεχνολογίες (π.χ. ανάπτυξη wiki, συνεργατικού περιβάλλοντος πληροφόρησης). Σχετικά με ερώτημα που ετέθη περί της υπαγωγής των ελέγχων των ΟΤΑ στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση σε περίπτωση αδυναμίας, ο κ. Θεοχάρης απάντησε ότι δεν μπορεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση να διενεργεί ελέγχους στους ΟΤΑ, εκτός αν γίνει θεσμική προσαρμογή. Στο ερώτημα της κ. Πλίακα περί του εάν ανακοινώνονται τα πορίσματα των ελέγχων, απάντησε ότι αυτά δεν ανακοινώνονται, εκτός αν η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου το ζητήσει. Επισήμανε πάντως πως τα πορίσματα είναι χρήσιμα, γιατί δίνουν ενδείξεις κινδύνου για τα προβλήματα. Άρα ελλείψει αυτών δεν μπορεί να γίνει ορθός προγραμματισμός ελέγχων. Ολοκληρώνοντας την παρέμβασή του, ο κ. Θεοχάρης σχολίασε λόγω του ρόλου του ως Data Protection Officer (DPO) ότι «οι αρμοδιότητες του DPO που είναι εξειδικευμένος πάνω στο θέμα της προστασίας δεδομένων έρχονται και κουμπώνουν με αυτές του εσωτερικού ελεγκτή, υπό την έννοια ότι ένας εσωτερικός ελεγκτής θα έκανε ακριβώς ότι κάνει και ο DPO, όπως προκύπτει από το αιτιολογικό του Κανονισμού GDPR, δηλαδή συμβουλεύει, παρακολουθεί τη συμμόρφωση και δίνει συστάσεις». Με παρέμβασή του ο κύριος Γεωργίου σχολίασε ότι θεωρεί ασυμβίβαστη την άσκηση από το ίδιο πρόσωπο ταυτόχρονα των δύο ρόλων, συμφωνήθηκε ότι αυτό είναι ένα λεπτό ζήτημα.

Ο κ. **Ιωάννης Σελίμης** στη δευτερολογία του τόνισε καταρχάς ότι είναι πια παρωχημένος ο ρόλος του παραδοσιακού ελεγκτή –χωροφύλακα, επισημαίνοντας πως είναι ανεπίτρεπτες οι αστυνομικού τύπου μέθοδοι στο πλαίσιο άσκησης Εσωτερικού Ελέγχου. Επί του ζητήματος που έθεσε ο κύριος Θεοχάρης για την μη ενημέρωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου για ελέγχους που διενεργούνται στον φορέα του, εκτίμησε ότι πρέπει να λυθεί και χρήζει άμεσης αντιμετώπισης. Συνέχισε απαντώντας στις ανησυχίες που διατυπώθηκαν από τον κύριο Θεοχάρη για την προστασία των ελεγκτών και την ανεξαρτησία του ρόλου τους, τονίζοντας

ότι σχετικές προτάσεις έχουν συμπεριληφθεί στο σχέδιο του σχετικού πλαισίου του ΣΕΕΔΔ για το πλαίσιο προστασίας του ελεγκτή. Απαντώντας στο ζήτημα περί της ανάγκης να υπάρχει αναφορά σε έναν φορέα και όχι σε πολλούς, συμφώνησε απολύτως και μάλιστα προέκρινε «το Ελεγκτικό Συνέδριο υπό την ιδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου και του Ανώτατου Εξωτερικού Ελεγκτή» ως πλέον κατάλληλου.

Επίσης, ο κ. Σελίμης τόνισε τη σημασία του πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος των ελέγχων λέγοντας πώς αν τα αποτελέσματα θα πρέπει να κοινοποιούνται αρμοδίως («να γίνονται κοινωνοί τα όργανα διοίκησης του φορέα, οι γενικοί διευθυντές, οι διευθυντές κ.λπ.»). Σε ό,τι αφορά πρότυπα και πιστοποιήσεις διαπίστωσε ότι «δεν είναι κάτι ξένο στο δημόσιο η πιστοποίηση για την οποία μίλησε η κ. Μαρμαλίδου», ενώ τα πρότυπα δε είναι παρά «ένα πλαίσιο αρχών και κανόνων που προσδιορίζουν τη συμπεριφορά μας» και άλλωστε πολλά εξ αυτών ήδη έχουν ενσωματωθεί, λιγότερο ή περισσότερο στην ελληνική έννομη τάξη.

Ο κύριος Σελίμης έθεσε στη συνέχεια έναν προβληματισμό σε ότι αφορά το ρόλο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην άσκηση εποπτείας επί του Εσωτερικού Ελέγχου. Διευκρίνισε ότι παρότι προβλέπονται από το νόμο αρμοδιότητες Εσωτερικού Ελέγχου, στο νέο οργανόγραμμά του δεν έχουν αποδοθεί αυτές οι αρμοδιότητες σε κάποια οργανική μονάδα. Ο κύριος Γεωργίου παρενέβη για να εξηγήσει ότι «το προηγούμενο ΠΔ, το 111 όντως προέβλεπε αυτή τη διαδικασία, το 142 δεν προβλέπει αυτή τη διαδικασία, εντούτοις ο προηγούμενος νόμος του 14 ...[προέβλεπε] την εποπτική διαδικασία, προφανώς επειδή είναι επιφορτισμένοι στο Γενικό Λογιστήριο σε μεγάλο βαθμό με πάρα πολλά αντικείμενα». Ο κύριος Σελίμης επιβεβαίωσε ότι αυτή πράγματι ήταν η απάντηση που πήρε από στελέχη του Γενικού Λογιστηρίου για το ανακόλουθο αυτό σχήμα, σε συνδυασμό με το ότι και άλλοι φορείς, η ΓΕΓΚΑΔ, ο Επιθεωρητής ΔΔ, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκούν αυτήν την αρμοδιότητα. Θεώρησε ότι το ζήτημα αυτό χρήζει περαιτέρω επεξεργασίας στο πλαίσιο επανεξέτασης του σχετικού θεσμικού πλαισίου και στο πλαίσιο της συζήτησης του εργαστηρίου.

Σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ίδρυσης μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου από τους ΟΤΑ επισήμανε ότι υπάρχει το κατάλληλο πλαίσιο όπου αναφέρεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομίας προσδιορίζονται οι φορείς τους οποίους

αφορούν τα συστήματα ελέγχου. Ακολούθως με Απόφαση του 13 κατονομάζονται ως τέτοιοι φορείς οι 7 αυτοτελείς υπηρεσίες ΟΤΑ, 7 αποκεντρωμένες και 225 Δήμοι, 13 περιφέρειες. Κατέληξε ότι ως εκ τούτου «κανένα πρόβλημα δεν υπάρχει ως προς το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας αυτών των μονάδων».

Τέλος έθεσε υπόψη όλων προκειμένου να συμπεριληφθεί στο πλαίσιο συζήτησης ότι «η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία επεξεργάστηκε κάποια στιγμή ένα Σχέδιο, οι στατιστικά υπεύθυνοι των υπουργείων να συνδέονται με τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου έτσι ώστε τα στατιστικά στοιχεία που σαν χώρα δίνουμε να είναι πιο αξιόπιστα».

Στη συνέχεια πήρε το λόγο η κ. **Σοφία Μυστακίδη**, (Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς) επισημαίνοντας πως η έλλειψη κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου εξακολουθεί να παραμένει ένα από τα βασικά προβλήματα παρά τις προσπάθειες και τις ενέργειες που έχουν γίνει από τη ΓΕΓΚΑΔ από τη σύστασή της ως προς το κομμάτι της εκπαίδευσης και της συγκέντρωσης υλικού και τεχνογνωσίας. Τόνισε πως το επόμενο κρίσιμο βήμα είναι να ξεκαθαριστούν οι αρμοδιότητες και να καλλιεργηθεί η συνεργασία με τους συναρμόδιους φορείς. Στελέχη που εκπροσωπούσαν της ΓΕΓΚΑΔ μάλιστα επισήμαναν την πρόθεση δημιουργίας ομάδας εργασίας με σκοπό την επεξεργασία των πορισμάτων του Καινοτόμου Εργαστηρίου και τη διατύπωση προτάσεων για θεσμικές ρυθμίσεις.

Τέλος, ο κ. **Νίκος Κιτωνάκης** (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ) εξέφρασε την ικανοποίησή του από την πορεία της συζήτησης επισημαίνοντας δύο βασικούς όρους: τη «διασφάλιση», όπως τέθηκε από την κυρία Μαρμαλίδου, ως θεμελιώδη αποστολή του Εσωτερικού Ελέγχου και την «εμπιστοσύνη» ως ζητούμενο στη Δημόσια Διοίκηση, προς την επιδίωξη του οποίου μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά ο Εσωτερικός Έλεγχος. Εν συνεχεία κήρυξε την λήξη των εργασιών.

Σύνοψη – Βασικά σημεία συζήτησης Β΄ Συνεδρίας

Τα βασικά συμπεράσματα της δεύτερης συνεδρίας θα μπορούσαν να συνοψιστούν οι ακόλουθες προτάσεις / σκέψεις:

- Σύσταση Κανονισμού λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου και Κώδικα Δεοντολογίας.
- Δημιουργία Επιτροπών Ελέγχου και στο Δημόσιο με μη εκτελεστικά, μη πολιτικά μέλη και χωρίς τη συμμετοχή του Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών.
- Καλύτερος συντονισμός μεταξύ των συνεμπλεκόμενων φορέων και υπαγωγή της επιτελικής παρακολούθησης του Εσωτερικού Ελέγχου σε έναν φορέα.
- Καλλιέργεια κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου μέσω δράσεων επικοινωνίας.
- Θεσμικές πρόνοιες για την επίλυση κρίσιμων ζητημάτων όπως η διασφάλιση της ανεξαρτησίας του Εσωτερικού Ελεγκτή, ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ειδικά στους ΟΤΑ και λόγω της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο από 1.1.2019).

3. Συμπεράσματα / Προτάσεις

Σε συνέχεια των τοποθετήσεων των συμμετεχόντων/ουσών στο Καινοτόμο Εργαστήριο περί Εσωτερικού Ελέγχου αλλά και των προτάσεων που εστάλησαν σε δεύτερο χρόνο από τους/τις συμμετέχοντες.ουσες (βλ. Παράρτημα), τα βασικά συμπεράσματα θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής:

Ι. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

Ο προσδιορισμός του Εσωτερικού Ελέγχου απασχόλησε πολλούς/ες από τους/τις συμμετέχοντες/ουσες. Οι περισσότερες απόψεις συνέκλιναν στο ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί μια ανεξάρτητη, συμβουλευτική, αντικειμενική και διαβεβαιωτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη για να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τη λειτουργία ενός οργανισμού. Μέσω μιας συστηματικής επαγγελματικής προσέγγισης στην αξιολόγηση και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων εντός του οργανισμού, ο Εσωτερικός Έλεγχος βοηθάει στην επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του. Πρόκειται δηλαδή για μία διαδικασία αυτοαξιολόγησης που δεν έχει τιμωρητικό χαρακτήρα αλλά αποτελεί ευκαιρία συνεχούς βελτίωσης.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει δύο επίπεδα:

- Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (Internal control) / διοικητική εποπτεία ή ιεραρχικός έλεγχος: είναι το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο.
- Εσωτερικός Έλεγχος (Internal audit): ανεξάρτητη ελεγκτική δραστηριότητα συμβουλευτικού χαρακτήρα για τη διαβεβαίωση της επαρκούς λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του, την επίτευξη των στόχων του και τη βελτίωση των διαδικασιών, που

διέπουν τη λειτουργία και τη διαχείριση κινδύνων με τη χρήση συστημικών και δομημένων μεθοδολογιών

Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου: (ΜΕΕ) πραγματοποιούν ανεξάρτητους, προληπτικούς και επικουρικούς στη διοίκηση ελέγχους, αξιολογήσεις, μελέτες, αναλύσεις, συστάσεις για την εκμηδένιση των εσωτερικών και εξωτερικών κινδύνων.

Ο εξωτερικός έλεγχος ανατίθεται σε Δικαστήριο, το οποίο δεν αρκείται στη διατύπωση συστάσεων, αλλά έχει στη διάθεσή του ορισμένα πολύ δραστικά μέσα για την επιβολή της δημοσιολογιστικής ευταξίας.

II. Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Ο Εσωτερικός Έλεγχος περιλαμβάνει ένα σύνολο συνεμπλεκόμενων φορέων και συναρθώνεται ως κρίσιμο κομμάτι των ελέγχων στη Δημόσια Διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, οι εμπλεκόμενοι είναι:

- Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ): Διοικητική ιεραρχία κάθε οργανισμού
- Εσωτερικός Έλεγχος: Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (εντός των οργανισμών)
- Εποπτικοί ή συνεμπλεκόμενοι φορείς: Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ), Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
- Εξωτερικός Έλεγχος: Ελεγκτικό Συνέδριο

III. Προβλήματα – Αδυναμίες εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση

Από τις τοποθετήσεις των ομιλητών/τριών και τη συζήτηση που ακολούθησε, αναδείχθηκαν οι ακόλουθες αδυναμίες:

Θεσμικά / νομοθετικά ζητήματα

- Ελλειμματικό το θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο και τις αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην Κεντρική Διοίκηση, στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η νομοθεσία για τον Εσωτερικό Έλεγχο δημιουργεί ασάφειες και προκαλεί αδυναμίες στην εφαρμογή του (ενδεικτικά αναφέρονται οι ασάφειες που προκαλούνται από το αρ. 12, παρ.4 του Ν.3492/2006, με βάση το οποίο δίδονται στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου αρμοδιότητες δημοσιονομικού δικαίου που παραδοσιακά διενεργεί το ΓΛΚ).
- Η εμπλαίσωση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, εντός των φορέων, παραμένει προβληματική ενώ η αντιμετώπισή τους από τις άλλες υπηρεσιακές μονάδες είναι επιφυλακτική λόγω και της προβληματικής ή ασαφούς συνάρθρωσής τους με τις λοιπές λειτουργίες ή μονάδες του εκάστοτε οργανισμού.
- Αντιφάσεις και επικαλύψεις μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων και των αρμοδιοτήτων τους αναφορικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο και την εποπτεία του. Επίσης, ανοιχτά ζητήματα στις σχέσεις μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο.

Θέματα Ανθρώπινων Πόρων

- Απουσία εμπεδωμένης κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου, κατανόησης της σημασίας και του ρόλου του από το στελεχιακό δυναμικό του Δημοσίου και κυρίως από τις διοικήσεις.
- Έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, οι οποίες παραμένουν σε πολλές περιπτώσεις υποστελεχωμένες.
- Ελλείψεις κατάρτισης του υπηρετούντος προσωπικού στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου ή/και λήψης σχετικών πιστοποιήσεων.

Θέματα υποδομών και διαδικασιών

- Έλλειψη τεχνολογικών υποδομών και αντίστοιχων ψηφιακών εφαρμογών.
- Απουσία Κανονισμού λειτουργίας και Κώδικα Δεοντολογίας του προσωπικού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

- Ανεπαρκής πρόσβαση σε στοιχεία ή πληροφορίες (και λόγω αδόμητων ή μη καταγεγραμμένων διαδικασιών), απαραίτητων για την επιτέλεση της ελεγκτικής αρμοδιότητας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

V. Προτάσεις

Μέσα από τη συζήτηση και σε συνέχεια των ως άνω συμπερασμάτων, προέκυψε πλήθος προτάσεων, οι οποίες μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Αποσαφήνιση και θεσμική καθιέρωση της έννοιας του Εσωτερικού Ελέγχου ως ανεξάρτητης, συμβουλευτικής, αντικειμενικής και διαβεβαιωτικής δραστηριότητας με όλες τις απαραίτητες πρόνοιες για την αποτελεσματική εκπλήρωση του στόχου του.
- Θεσμικές κατοχυρώσεις των ιδίων των εσωτερικών ελεγκτών για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας τους μέσα από μία διαφορετικού τύπου ιεραρχία.
- Δημιουργία ειδικού κλαδολογίου εξωτερικών και εσωτερικών ελεγκτών με αντίστοιχη πιστοποίηση (ή/και σύσταση ειδικού Μητρώου) και πρόβλεψη εξουσιοδοτικής διαδικασίας για την υπογραφή εντολών ελέγχου και έγκρισης προγράμματος Εσωτερικού Ελέγχου.
- Προσαρμογή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου ανάλογα με την ειδική αποστολή, την πολυπλοκότητα και τους κινδύνους, που συναρτώνται με τη δραστηριότητα του εκάστοτε οργανισμού.
- Δημιουργία εσωτερικού μηχανισμού για την παρακολούθηση του έργου των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου κατά αντιστοιχία με τις Επιτροπές Ελέγχου στον ιδιωτικό τομέα.
- Προσδιορισμός του φορέα που θα έχει την εποπτική και συντονιστική ευθύνη του Εσωτερικού Ελέγχου και καθορισμένες και σαφείς γραμμές αναφοράς με κατάλληλη κατανομή των αρμοδιοτήτων και αποφυγή επικαλύψεων.
- Καταγραφή των διοικητικών διαδικασιών (διάγραμμα ροής διαδικασιών-αποθετήριο διοικητικών διαδικασιών) εντός των οργανισμών του Δημοσίου

και ηλεκτρονική ιχνηλάτηση (π.χ. της πορείας υποθέσεων των πολιτών) ως προϋπόθεση για την χρηστή λειτουργία και τη δυνατότητα άσκησης Εσωτερικού Ελέγχου.

- Καθορισμός δεικτών για τη βελτίωση της δημοσιονομικής, της διοικητικής και επικοινωνιακής λειτουργίας των οργανισμών, της εξυπηρέτησης των πολιτών, της διαχείρισης των πόρων και της επίτευξης της συνεργασίας ανάμεσα στους συναρμόδιους φορείς.
- Δημιουργία μεθοδολογικών προτύπων για την τυποποίηση των ελέγχων, τον τρόπο σύνταξης των Εκθέσεων Ελέγχου και την συνεπή και ολοκληρωμένη λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο το φάσμα της Δημόσιας Διοίκησης.
- Συνεχής εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων και εξειδίκευσης όλων των εμπλεκόμενων τόσο στον εσωτερικό όσο και στον εξωτερικό έλεγχο.
- Συστηματική και οργανωμένη προσπάθεια διαμόρφωσης κουλτούρας Εσωτερικού Ελέγχου. Ως προς τούτο, προτείνεται η οργάνωση περισσότερων δράσεων επικοινωνίας (και εντός του Εθνικού Σχεδίου 2018-21) σε στοχευμένα κοινά (επιτελικά στελέχη οργανισμών, στελέχη ελεγκτικών φορέων κ.λπ.).
- Δημιουργία ενός ανοιχτού δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (με συμμετοχή και των ελεγκτικών σωμάτων) για να διασφαλίζεται η κοινή δράση, η ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών, η διαβίβαση καταγγελιών και σχετικών στοιχείων, η υιοθέτηση καλών πρακτικών.

Η στενή συνεργασία και ο συντονισμός των δράσεων όλου του εύρους των συνεμπλεκόμενων φορέων αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική καθιέρωση του Εσωτερικού Ελέγχου και για την αξιοποίησή του ως κρίσιμου εργαλείου διοίκησης στο ελληνικό Δημόσιο.

4. Παράρτημα

4α. Πρόγραμμα Καινοτόμου Εργαστηρίου

Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα»

Πέμπτη, 15 Νοεμβρίου 2018

ΕΚΔΔΑ, Αίθουσα 306, Πειραιώς 211

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

08:30 – 09:00	Προσέλευση – Εγγραφές
09:00 – 09:30	Κήρυξη της έναρξης από τη Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άννα Κοντονή <i>Χαιρετισμός</i> Αναστασία Ξεπαπαδέα, Γενική Γραμματέας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
9:30 - 11:30	Α' ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις <i>Συντονισμός: Νίκος Κιτωνάκης</i> , Αναπληρωτής Διευθύντριας Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) & Βασιλική Μακρή , Υπεύθυνη Σπουδών & Έρευνας, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) Μαρία Παπασπύρου, Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) Δημοσθένης Κασσαβέτης, Επ. Καθηγητής Δημοκρίτειου Παν/μιου Θράκης, Ειδικός Γραμματέας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου
11:30 – 12:00	Διάλειμμα – Καφές
12:00 – 14:30	Β' ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση <i>Συντονισμός: Ευγενία Λόκανα</i> , Υπεύθυνη Σπουδών & Έρευνας, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) & Ζαχαρένια Ρωμαίου , Υπεύθυνη Σπουδών & Έρευνας, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) Μαρία Ηλιοπούλου, Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (<i>Παρουσίαση της Πειραματικής Εφαρμογής Εσωτερικού Ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση</i>) Γιάννης Σελίμης, Συντονιστής Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επικοινωνίας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) Σταμάτης Θεοχάρης, Προϊστάμενος Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, Υπουργείο Εσωτερικών Βέρρα Μαρμαλίδου, Πρόεδρος Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας
14:30	Λήξη εργασιών

4β. Προτάσεις που υποβλήθηκαν από τους συμμετέχοντες

(i) Ιωάννης Σελίμης (Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης)

A/A	ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ	ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ - ΣΤΟΧΟΣ
1	Οι ΜΕΕ αποτελούν, εκτός εξαιρέσεων, οργανικές μονάδες επιπέδου Τμήματος.	A) Οι ΜΕΕ να αποτελέσουν οργανικές μονάδες επιπέδου Διεύθυνσης. Παρατίθεται, ενδεικτικά, πρόταση λειτουργίας δύο Τμημάτων: α) Τμήμα Α' – Προγραμματισμού και Τεκμηρίωσης β) Τμήμα Β' - Διενέργειας Ελέγχων B) Εναλλακτικά θα μπορούσε να εξεταστεί η σύσταση Μητρώου Εσωτερικών Ελεγκτών, στο οποίο θα εντάσσονται μόνιμοι και Ι.Δ.Α.Χ. υπάλληλοι του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., δευτεροβάθμιων και πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. κατηγορίας ΠΕ με οκταετή, τουλάχιστον, δημόσια υπηρεσία ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με εξαετή, τουλάχιστον, υπηρεσία μετά την αποφοίτησή τους, οι οποίοι έχουν διακριθεί για την επαγγελματική τους κατάρτιση, την υπηρεσιακή επίδοση και το ήθος τους. Με απόφαση του αρμοδίου οργάνου επιλέγονται ή αποσπώνται τουλάχιστον τρία (3) μέλη του Μητρώου που θα παρέχουν υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου στο αντίστοιχο Υπουργείο ή Φορέα και ορίζεται ένας Συντονιστής. Η επιλογή ή η απόσπαση	Αναβάθμιση, κύρος, αποδοχή από όργανα Διοίκησης, παροχή κινήτρου απόδοσης.

		διαρκεί τρία έτη, μπορεί να παρατείνεται, με όμοια απόφαση, μία ή περισσότερες φορές, για ίσο χρονικό διάστημα και είναι υποχρεωτική για την υπηρεσία του υπαλλήλου.	
2	Στελεχώνονται μόνο από υπαλλήλους της Υπηρεσίας – Φορέα.	Να είναι δυνατή η στελέχωσή τους και από υπαλλήλους άλλων Υπηρεσιών – Φορέων της Δημόσιας Διοίκησης (σε περίπτωση μη σύστασης μητρώου).	Ανάλογη ρύθμιση ισχύει για τους Γενικούς Δ/ντές. Οι εσωτερικοί ελεγκτές ΔΕΚΟ αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και άλλων φορέων, επιλέγονται από ειδικό Μητρώο (άρθρο 4 ν. 3429/2005) και δεν έχουν καμία σχέση με το φορέα στον οποίο υπηρετούν. Δυνατό σημείο: Απουσία εξάρτησης από τη διοικητική ιεραρχία, ισχυρά κίνητρα απόδοσης και επίτευξης στόχων. Αδύνατο σημείο: Ελλιπείς γνώση εσωτερικών διαδικασιών.
3	Οι ΜΕΕ σήμερα είναι υποστελεχωμένες. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπηρετεί σε αυτές μόνο ο Προϊστάμενος. Στην ουσία είναι ανενεργές υπηρεσίες.	Πρόβλεψη κατώτατου αριθμού στελεχών για τις ΜΕΕ, είτε σύνδεσή του με αντικειμενικά κριτήρια (αριθμός υπαλλήλων, διασπορά υπηρεσιακών μονάδων κ.λπ.)	Ενεργοποίηση των ΜΕΕ, αναγνώριση του ρόλου τους, δυνατότητα κατάρτισης προγράμματος ελεγκτικής δράσης και αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών ελέγχου.
4	Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ. 1β του Ν.4320/15, ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης αρμόδιος για θέματα Διαφθοράς, διορίζει από κοινού με τους συναρμόδιους Υπουργούς τους επικεφαλής των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων.	Παρότι με την εν λόγω διάταξη εισάγεται παρέκκλιση από τις ρυθμίσεις του Υ.Κ. για την επιλογή Προϊσταμένου Τμήματος, η σχετική διαδικασία δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι σήμερα. Θα πρέπει συνεπώς να εξεταστεί η αναγκαιότητα επαναπροσδιορισμού της σχετικής διαδικασίας.	Επιλογή κατάλληλων στελεχών που θα προΐστανται των ΜΕΕ, αξιοποίηση τυχόν ελεγκτικής εμπειρίας, δεξιοτήτων και ιδιαίτερων ικανοτήτων που δεν είναι δυνατόν να αναδειχθούν κατά τη γενική διαδικασία. Άλλωστε πρόκειται για πρόσωπο της απόλυτης εμπιστοσύνης και αποδοχής της Διοίκησης του Φορέα.
5	Δεν προσδιορίζονται τα απαραίτητα προσόντα των εσωτερικών ελεγκτών, τα οποία διαφοροποιούνται, σε πολλές περιπτώσεις, από αυτά των εξωτερικών ελεγκτών.	Για την επιλογή των εσωτερικών ελεγκτών θα πρέπει να αξιολογούνται τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους, συμπεριλαμβανομένης και τυχόν ελεγκτικής εμπειρίας, με έμφαση στην ικανότητα σύνθεσης απόψεων, αποτελεσματικής επικοινωνίας	

		και καινοτομικής σκέψης.	
6	Σύμφωνα με άρθρο 4 του Ν.3492/2006, Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική – συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα. Όπως προκύπτει από τους Οργανισμούς των Υπουργείων, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, με ελάχιστες εξαιρέσεις, έχουν κοινές αρμοδιότητες που εντάσσονται στην έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου, κατά τον ως άνω ορισμό, όμως, έχουν αποδοθεί σε αυτές και αρμοδιότητες (βλ. παράρτημα) που δεν συνάδουν με τις συνήθεις αρμοδιότητες μίας Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Audit), καθώς και με καθώς και με τη δειγματοληπτική λειτουργία του (βλ. το υπ' αριθμ. 2/7404/ 28-1-2014 έγγραφο της Γενικής Δ/νσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γ.Λ.Κ.). Το γεγονός αυτό έχει ήδη επισημανθεί σε πρόταση Ομάδας Έργου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ως προς τη «Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης», η οποία υποβλήθηκε αρμοδίως το Μάρτιο του 2015. Ακολούθως, ανάλογη κρίση διατυπώθηκε και στην υπ' αριθμ. 169/2015 Γν. του Ν.Σ.Κ., κατά την οποία, «ο οικονομικός και διαχειριστικός έλεγχος, συνιστάμενος στην	Απόδοση των εν λόγω αρμοδιοτήτων στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Άλλωστε αυτό προβλέπεται στο Δημόσιο Λογιστικό, κατόπιν σχετικής απόφασης του Υπουργού Οικονομικών.	Η διενέργεια εσωτερικού έλεγχου (internal audit) δεν αντικαθιστά το λειτουργικό - διοικητικό έλεγχο που είναι ευθύνη της ιεραρχικής δομής της διοίκησης κάθε φορέα. Λειτουργεί κυρίως δειγματοληπτικά παρέχοντας διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα και δεν υποκαθιστά τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσιακές μονάδες στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καθώς δεν έχει εκτελεστικές αρμοδιότητες. Αποφυγή σύγκρουσης ρόλων ελεγκτή και ελεγχόμενου.

νομιμότητα των εισπράξεων και των πληρωμών των δημοσίων εσόδων και δαπανών, στην πληρότητα και τυπικότητα των δικαιολογητικών, επέκεινα δε, και στον έλεγχο ουσίας κατά τον οποίο ερευνάται αν, τα αναγραφόμενα και βεβαιούμενα στα δικαιολογητικά πληρωμής ή είσπραξης, ανταποκρίνονται στην αλήθεια, (βλ. Μηλιώνη: «Ο Θεσμικός Ρόλος του Ε.Σ.» εκδ.2002, σελ. 276 επ., Ε.Σ., αποφ. ΙV Τμ.2182/1994), είτε τακτικός είτε έκτακτος επί των οικονομικών και διαχειριστικών πράξεων των φορέων επί των οποίων έχει εφαρμογή ο ν.3492/2006, δεν περιλαμβάνεται στο εννοιολογικό εύρος του «Εσωτερικού Ελέγχου» (internal audit), όπως αυτό οριοθετείται από την παρ.2 του άρθρου 4 του ίδιου νόμου. Τούτο, κυρίως, διότι σκοπός της διαδικασίας Εσωτερικού Ελέγχου είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου, με την παροχή διαβεβαίωσης για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου κάθε φορέα από συνιστώμενη ανεξάρτητη ελεγκτική-συμβουλευτική υπηρεσία, την Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου...». Το γεγονός ότι με τη ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν.3492/2006, διευρύνθηκε η λειτουργική αρμοδιότητα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου με την		
--	--	--

	ανάθεση σε αυτές των, εκτός «Εσωτερικού Ελέγχου», προαναφερόμενων αρμοδιοτήτων, είχε ως στόχο την κατ' ουσία παραχώρηση των αρμοδιοτήτων αυτών στο Φορέα, με σκοπό την αποδέσμευση των οικονομικών επιθεωρητών από τους πρωτογενείς τακτικούς ελέγχους των αντίστοιχων αντικειμένων (βλ. εισηγητική έκθεση). Θα πρέπει εδώ να επισημάνουμε ότι οι εν λόγω αρμοδιότητες ουδέποτε ασκήθηκαν από τις ΜΕΕ, οι οποίες, άλλωστε, στις περισσότερες περιπτώσεις, συστάθηκαν οχτώ έτη μετά την αρχική πρόβλεψη. Η αποδέσμευση των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών από τους πρωτογενείς τακτικούς ελέγχους των αντίστοιχων αντικειμένων, μπορεί να επιτευχθεί με την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τις οικονομικές υπηρεσίες του Φορέα.		
7	Σύμφωνα με τα ισχύοντα οργανογράμματα, η ΜΕΕ αποτελεί αυτοτελή υπηρεσία και υπάγεται απευθείας στον οικείο Υπουργό ή στον οικείο Προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της Χώρας ή στο οικείο Ανώτερο Όργανο του Φορέα, καθώς τα στελέχη αυτών των μονάδων πρέπει να είναι ανεξάρτητα από τις δραστηριότητες που ελέγχουν.	Δεδομένου ότι αυτά τα όργανα αναφοράς αυτά έχουν μεγάλο όγκο καθημερινής εργασίας, παράμετρος που καθιστά αδύνατη την άμεση και αποτελεσματική συνεργασία με τις Μ.Ε.Ε., κρίνεται απαραίτητο, πέραν της λειτουργίας των Επιτροπών Ελέγχου, να ορίσουν στέλεχος του Γραφείου τους το οποίο θα ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες και στο οποίο θα απευθύνεται η Μ.Ε.Ε. για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων της.	Αμεσότητα, αποτελεσματική συνεργασία.
8	Στους φορείς που διαθέτουν	Θέσπιση κατάλληλου θεσμικού	Ανεξαρτησία, αντικειμενικότητα,

	ΜΕΕ, κατά κανόνα, δε λειτουργούν Επιτροπές Ελέγχου.	πλασίου και δημοσίευση κατευθυντήριων γραμμών για τη διευκόλυνση των φορέων στη λήψη απόφασης για τη λειτουργία Επιτροπών Ελέγχου κατά τα διεθνή πρότυπα.	διαφάνεια, προστασία ελεγκτών, υλοποίηση προτάσεων.
9	Η υποστήριξη των ΜΕΕ είναι αποσπασματική, κυρίως μέσω ημερίδων και άλλων εκδηλώσεων γενικού χαρακτήρα	Λειτουργία υποστηρικτικής δομής, δηλαδή on line διαδικασία που θα επιλύει επιτόπου τυχόν δυσλειτουργίες ή αμφισβητήσεις και θα παρέχει ακόμα και εξατομικευμένη υποστήριξη, μετά από γνωμοδότηση μιας Κεντρικής Διαρκούς Επιτροπής Εσωτερικού Ελέγχου όπου απαιτείται και βέβαια, με την αξιοποίηση όλων των παραδοτέων της Τεχνικής Βοήθειας για το σύστημα ελέγχου της χώρας μας.	Αποτελεσματική λειτουργία σε επίκαιρο χρόνο.
10	Στους φορείς που διαθέτουν ΜΕΕ, κατά κανόνα, δεν έχει συνταχτεί κανονισμός Εσωτερικού Ελέγχου.	Αξιοποίηση σχετικών προτύπων και παραδοτέων Τεχνικής Βοήθειας.	Αποφυγή σύγχυσης ρόλων, επικαλύψεων, συγκρούσεων, θεσμοθέτηση διαδικασίας ελεγκτικού κύκλου, αύξηση του βαθμού αποδοχής του Εσωτερικού Ελέγχου από τη διοικητική δομή.
11	Η ελεγκτική διαδικασία που εφαρμόζεται από τις ΜΕΕ και η σχέση με τον εξωτερικό έλεγχο και άλλες αρχές περιγράφεται σε εγκύκλιες οδηγίες και όχι σε σχετικές κανονιστικές πράξεις. Οι ΜΕΕ πολλές φορές δεν ενημερώνονται καν για τη διενέργεια ελέγχων στο φορέα τους από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς ή για την υποβολή καταγγελιών, όταν αυτές εξετάζονται από τις καθ ύλην αρμόδιες οργανικές μονάδες του οργανισμού.	Κατά τα πρότυπα λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, απαιτείται ρύθμιση προκειμένου τα στελέχη των ΜΕΕ να εφαρμόζουν συγκεκριμένη διαδικασία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και να συνεργάζονται αποτελεσματικά, κατά περίπτωση, με άλλες αρχές.	Αξιοποίηση του έργου του Εσωτερικού Ελέγχου από τους εξωτερικούς ελεγκτές και τις άλλες αρχές και αντιστρόφα (αποφυγή επικαλύψεων και σπατάλης πόρων), έλεγχοι συμμόρφωσης, ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών, αξιοποίηση καλών πρακτικών. Ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των υπό διερεύνηση ζητημάτων.
12	Πρόσβαση σε στοιχεία: Δεν υπάρχει ειδική πρόβλεψη. Ο επικεφαλής του Φορέα στον οποίο υπάγεται η Μ.Ε.Ε. θα πρέπει να εξουσιοδοτήσει	Κατά τα πρότυπα λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, απαιτείται ρύθμιση προκειμένου τα στελέχη των ΜΕΕ να έχουν πλήρη, ελεύθερη	Αποτελεσματική λειτουργία και επίτευξη των στόχων του Εσωτερικού Ελέγχου, προσδίδοντας προστιθέμενη αξία στη Διοίκηση του Φορέα.

	σχετικά τα στελέχη της. Καταγράφονται περιπτώσεις άρνησης της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή επίκληση φόρτου εργασίας και σημαντικές καθυστερήσεις.	και απεριόριστη πρόσβαση σε όλες τις λειτουργίες, τους χώρους, τα περιουσιακά στοιχεία, το προσωπικό, τα αρχεία, και άλλα έγγραφα και τις πληροφορίες που θεωρούνται αναγκαία για την ανάληψη δραστηριοτήτων Εσωτερικού Ελέγχου.	
13	Δεν υφίστανται ειδικές διατάξεις για την τήρηση του απορρήτου των πληροφοριών από τα στελέχη των ΜΕΕ.	Κατά τα πρότυπα λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, απαιτείται ρύθμιση προκειμένου τα στελέχη των ΜΕΕ να έχουν καθήκον εχεμύθειας και να τηρούν το απόρρητο των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ακόμη και μετά τη μετακίνησή τους ή την αποχώρησή τους από τη θέση αυτή. Παρέκκλιση από τα ανωτέρω θα είναι δυνατή μόνο εφόσον υπάρχει νομική υποχρέωση περί του αντιθέτου.	Αποφυγή ανατιολόγητης βλάβης της φήμης του Φορέα, προστασία προσωπικών δεδομένων
14	Καταγράφεται σύγχυση και διαπιστώνονται επικαλύψεις ως προς το ρόλο και τα όρια δράσης των φορέων που έχουν συντονιστική ή άλλη αρμοδιότητα ως προς τη λειτουργία των ΜΕΕ. Ειδικότερα: Α) Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, στην οποία, σύμφωνα με το Ν. 4320/2015, λειτουργεί Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων. Β) Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Με την υπ. Αριθμ. ΔΙΔΚ/42291/11-12-2017 ΚΥΑ ιδρύθηκε Τομέας Παρακολούθησης Μονάδων	Επαναπροσδιορισμός ρόλων, αρμοδιοτήτων και πεδίου δράσης των συναρμόδιων, ως προς την παρακολούθηση του έργου των ΜΕΕ φορέων, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρέωσης κοινοποίησης των εντολών ελέγχων και το αντίστοιχων εκθέσεων. Ενίσχυση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς τον εσωτερικό έλεγχο, το οποίο, ως το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και ο Ανώτατος Εξωτερικός Ελεγκτής κατά το νόμο, διαθέτει υψηλό βαθμό αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας και απολαμβάνει καθολικής αποδοχής των συναρμόδιων φορέων και οργάνων.	Αποτελεσματικότερος συντονισμός, υιοθέτηση ενιαίων πρακτικών ελέγχου, καλύτερη στόχευση και αναγκαίες παρεμβάσεις στο σύνολο των ΜΕΕ.

	Εσωτερικού Ελέγχου) Γ) Ελεγκτικό Συνέδριο (κοινοποίηση εκθέσεων, παρακολούθηση, έλεγχος και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της επάρκειας των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, άρθρα 168 & 169 του Ν. 4270/2014). Δ) Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (γενική καθοδήγηση και εποπτεία σύστασης Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου) Ε) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο προσδιορίζεται από το νόμο (Ν. 3074/2002) ως όργανο Εσωτερικού Ελέγχου της Διοίκησης, ενώ οι αρμοδιότητές τους περιλαμβάνουν το σύνολο των δομών όλων των φορέων αρμοδιότητάς του.		
15	Με αποφάσεις των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, συνιστώνται Μ.Ε.Ε. σε όλα τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας. Με όμοιες Κ.Υ.Α. <u>μπορεί</u> να συνιστώνται Μ.Ε.Ε. στους φορείς του άρθρου 3 του Ν. 3492/2006 που έχουν προϋπολογισμό άνω των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ.	Η διακριτική ευχέρεια παρέχεται με την εν λόγω διάταξη θα πρέπει να μετατραπεί σε δέσμια αρμοδιότητα, όσον αφορά μεγάλους ΟΤΑ Α' Βαθμού, καθώς και άλλους Οργανισμούς του Δημοσίου, συνδυαζόμενη με αντικειμενικά κριτήρια, όπως το μέγεθος του φορέα (π.χ. αριθμός υπαλλήλων) ή πληθυσμιακά κριτήρια (π.χ. αριθμός κατοίκων ή δημοτών) κ.α.	Παροχή διαβεβαίωσης για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του Φορέα, συγκεκριμένες προτάσεις για τη λήψη μέτρων που θα ενισχύσουν την αποτελεσματικότητά του, μείωση των κινδύνων από την υιοθέτηση εσφαλμένων πρακτικών και δημιουργία καταλληλότερο περιβάλλοντος για την επίτευξη των στόχων της Διοίκησης και κατ' επέκταση του Οργανισμού στο σύνολό του.
16	Δεν παρέχεται από Δημόσιο Φορέα ή Επιστημονικό Οργανισμό ειδικό εκπαιδευτικό πρόγραμμα που	Διοργάνωση από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) ή άλλους επιστημονικούς φορείς	Απόκτηση ελεγκτικής επάρκειας, εξειδικευμένων γνώσεων και επικαιροποίησης γνώσεων και εμπειριών.

	να οδηγεί στην απόκτηση πιστοποιητικού ελεγκτικής επάρκειας για εσωτερικούς ελεγκτές. Τέτοια δυνατότητα παρέχει μόνο το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών.	ή διεθνείς οργανισμούς ειδικά προγράμματα επιμόρφωσης ελεγκτών ή στελεχών των ΜΕΕ για την απόκτηση πιστοποιητικών ελεγκτικής επάρκειας. Με σχετικές αποφάσεις θα ορίζονται το περιεχόμενο, ο τρόπος, η διάρκεια, η διαδικασία παρακολούθησης των ανωτέρω προγραμμάτων, η μοριοδότησή τους, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία εισαγωγής σε αυτά, ο τύπος των χορηγούμενων πιστοποιητικών και κάθε άλλο σχετικό θέμα.	
17	Δεν έχει καταρτιστεί ολοκληρωμένος Κώδικας Δεοντολογίας και Ηθικής για τα στελέχη των ΜΕΕ του Δημοσίου Τομέα. Σχετικές αναφορές σε εγκύκλιες οδηγίες θεμελιώνονται σε αντίστοιχες προσπάθειες του ιδιωτικού τομέα.	Κατάρτιση Κώδικα Δεοντολογίας και Ηθικής για τα στελέχη των ΜΕΕ του Δημοσίου Τομέα. Ενυπόγραφη γνώση και αποδοχή του κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους.	Αποτελεσματικότερη επικοινωνία μέσα από την αναγνώριση συγκεκριμένων κοινών αξιών και δεσμεύσεων και την υιοθέτηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς εντός και εκτός της Υπηρεσίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Στις ΜΕΕ έχουν αποδοθεί οικονομικές – δημοσιονομικές αρμοδιότητες που θα έπρεπε να ασκούνται από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες:

- α) ο τακτικός έλεγχος των παγίων προκαταβολών που έχουν συσταθεί στον φορέα,
- β) ο οικονομικός και διαχειριστικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται στον φορέα,
- γ) η διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης, πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η απώλεια αυτή έχει λάβει χώρα στην αρμόδια υπηρεσία ή στα Ελληνικά Ταχυδρομεία,

δ) η έρευνα για την ύπαρξη αντικειμενικής αδυναμίας απόδοσης λογαριασμού χρηματικού εντάλματος προπληρωμής, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 41 του ν. 2362/1995, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 3871/2010 (Α' 141).

ε) Η επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις που εντοπισθούν μεμονωμένες ή συστημικές παρατυπίες σε Υπηρεσίες του Υπουργείου ή σε εποπτευόμενους φορείς του, εφόσον οι φορείς αυτοί δεν διαθέτουν μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και η παρακολούθηση της εκτέλεσής τους.

στ) Την διαπίστωση, σε περίπτωση απώλειας αποδεικτικών είσπραξης που δεν έχουν εξοφληθεί, της εισαγωγής ή μη στην ΔΟΥ ή στο Τελωνείο του ποσού που αναγράφεται σε αυτά, ενώ σε περίπτωση απώλειας γραμματίων χρηματικών ενταλμάτων ή άλλων τίτλων πληρωμής, πριν την εξόφληση τους, η διαπίστωση της μη εξόφλησης αυτών, προκειμένου να εκδοθούν αντίγραφα αυτών, καθώς και σε περίπτωση απώλειας χρηματικών ενταλμάτων ή άλλων τίτλων πληρωμής μετά την εξόφληση αυτών, προκειμένου να εκδοθεί αντίγραφο, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

(ii). Μαρία Κωνσταντινίδου (Προϊσταμένη Δ/σης Εσωτερικού Ελέγχου Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων)

ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΠΡΟΤΥΠΩΝ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (IPRF) ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Εφαρμογή του μοντέλου των τριών γραμμών άμυνας

Η εφαρμογή του μοντέλου στο Δημόσιο Τομέα πάσχει καθώς υπάρχει σύγχυση ως προς τη λειτουργία της 2ης γραμμής άμυνας και των γραμμών αναφοράς αυτής, καθώς δεν είναι πάντα ευδιάκριτο ή κατανοητό, ποιοι εμπίπτουν στο εν λόγω επίπεδο.

Αυτή η σύγχυση τελικά μεταφέρεται και στο ρόλο της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου, από την οποία ζητείται να ασκήσει αρμοδιότητες που δεν της ανήκουν.

Αξιολόγηση

Κάθε Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου για να διασφαλίσει την αντικειμενικότητά της πρέπει να αξιολογείται.

Σύμφωνα με τα Πρότυπα, η αξιολόγηση περιλαμβάνει τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική αξιολόγηση.

Με την τήρηση ενός Προγράμματος Διαβεβαίωσης και Ποιότητας, μπορεί να προβλεφθεί ένα σύστημα παρακολούθησης εντός της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου για την απόδοσή της. Όσον αφορά στην εξωτερική αξιολόγηση όμως, εκ του Συντάγματος και του νόμου, ο ρόλος αυτός ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, που είναι και ο μόνος εξωτερικός αξιολογητής στο Δημόσιο.

Συνεργασία με Υπηρεσίες του φορέα

Είναι πολύ σημαντικό η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου να αναπτύξει συνεργασίες με τις λοιπές υπηρεσίες του φορέα, σε όλα τα επίπεδα της δραστηριότητάς της, όπως:

Κατά την κατάρτιση του ετήσιου Προγράμματος Έργου, να δέχεται προτάσεις από τους διαχειριστές των κινδύνων στον φορέα (π.χ. τους Γενικούς Διευθυντές), τις οποίες στη συνέχεια θα τις αξιολογεί και θα τις συνεκτιμά και με άλλες πληροφορίες και στοιχεία που θα συγκεντρώνει, προκειμένου να καταλήξει στη σύνταξη του Προγράμματος Έργου.

Κατά τη διενέργεια του Εσωτερικού Ελέγχου, πρέπει να υπάρχει ανοιχτός διάυλος επικοινωνίας, ώστε αφενός μεν οι ελεγχόμενες υπηρεσίες να παρέχουν την απαραίτητη πρόσβαση σε στοιχεία και πληροφορία, αφετέρου να επιτευχθεί συμφωνία των δύο μερών (ελεγκτών και ελεγχόμενων) στις προτεινόμενες από την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, ενέργειες και χρονοδιαγράμματα αυτών.

Τέλος, κατά το στάδιο της παρακολούθησης των συμφωνημένων ενεργειών, πρέπει να συνεργάζονται οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες με τον εσωτερικό έλεγχο ώστε να

υπάρξει τελικά υλοποίηση, η οποία θα επιφέρει και τη βελτίωση στα ελεγχόμενα συστήματα και εν γένει στον φορέα.