



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ- ΜΒΑ»

**Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ: ΚΡΙΤΙΚΗ
ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΓΡΗΓΟΡΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΤΩΝΙΟΣ- ΣΤΑΥΡΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΔΡΕΑΣ ΚΟΥΤΟΥΠΗΣ

ΛΑΡΙΣΑ, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2022

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ- ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	5
ABSTRACT	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	12
1.1 Ελεγκτική και έλεγχος	12
1.2 Ορισμοί και είδη του ελέγχου.....	13
1.3 Ορισμός του εσωτερικού ελέγχου	16
1.4 Πρότυπα εσωτερικού ελέγχου	19
1.5 Αναγκαιότητα και σκοποί του εσωτερικού ελέγχου.....	23
1.6 Ο εσωτερικός ελεγκτής.....	24
1.7 Σχέση εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.....	26
1.8 Εφαρμογές του εσωτερικού ελέγχου.....	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	30
2.1 Έννοια του Δημόσιου Τομέα	30
2.2 Νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα	30
2.3 Όργανα Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα	31
2.4 Εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο	34
2.5 Στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο.....	36
2.6 Επαγγελματικές πρακτικές που εφαρμόζονται.....	40
2.7 Προκλήσεις και προβλήματα εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα	41
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο : ΣΤΑΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	45
3.1 Σχεδιασμός του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου	45
3.2 Σκοπός του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.....	46
3.3 Μεθοδολογία του Εσωτερικού Ελέγχου	48
3.4 Επιτροπή Εσωτερικού Ελέγχου	49
3.5 Εργαλεία του Εσωτερικού Ελέγχου.....	50
3.6 Σχεδιασμός του Εσωτερικού Ελέγχου	53
3.7 Διενέργεια του Εσωτερικού Ελέγχου.....	55
3.8 Αξιολόγηση του Εσωτερικού Ελέγχου	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	59

4.1 Συμπεράσματα της εργασίας.....	59
4.2 Προτάσεις.....	60
4.3 Προτάσεις για μελλοντικές έρευνες	61
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	62

Πίνακας σχημάτων

Σχήμα 1.1: Εσωτερικός Έλεγχος.....	18
Σχήμα 2.1: Η τυπική δομή μιας μονάδας εσωτερικού ελέγχου.....	38

Πίνακας πινάκων

Πίνακας 1.1: Ανάλυση των Προτύπων Χαρακτηριστικών.....	21
Πίνακας 1.2: Ανάλυση των Προτύπων Διεξαγωγής.....	22
Πίνακας 3.1: Βασικές Δραστηριότητες κατά το στάδιο του σχεδιασμού.....	54

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας «Διοίκηση Επιχειρήσεων- MBA» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο»

Ο Δηλών/ουσα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ- ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Διοίκηση Επιχειρήσεων- MBA» και αποτελεί το αποτέλεσμα της φοίτησής μου στο εν λόγω μεταπτυχιακό πρόγραμμα. Με το τέλος της συγγραφής της διπλωματικής εργασίας και των σπουδών μου στο τμήμα θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή κύριο Ανδρέα Κουτούπη για την υποστήριξή του και τις απαντήσεις του στις απορίες που εξέφρασα κατά τη διάρκεια της συγγραφής της παρούσας διπλωματικής. Ακόμη, θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες και όλες τις διδάσκουσες του τμήματος για τις χρήσιμες και πολύτιμες γνώσεις και τις δεξιότητες που μου παρείχαν σχετικά με το αντικείμενο της Διοίκησης Επιχειρήσεων. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την ηθική υποστήριξη και την υπομονή που επέδειξε κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία γίνεται στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Διοίκηση Επιχειρήσεων- MBA» και έχει ως θέμα της τον Εσωτερικό Έλεγχο, ο οποίος αποτελεί ένα εργαλείο της διοίκησης που έχει καθιερωθεί και εφαρμόζεται εδώ και δεκαετίες τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα και αποσκοπεί στη βελτίωση και ανάπτυξη ενός οργανισμού. Στόχος αυτής της διπλωματικής είναι να παρουσιάσει βασικά στοιχεία που σχετίζονται με τη διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου, όπως είναι ο ορισμός, τα είδη του ελέγχου και τα πρότυπα που εφαρμόζονται. Επίσης, αναφέρεται το νομικό πλαίσιο που προβλέπει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα, όπως και οι επαγγελματικές πρακτικές που εφαρμόζονται. Ακόμη, στα πλαίσια της εργασίας τονίζεται η αναγκαιότητα και ο σκοπός του εσωτερικού ελέγχου, ενώ αναφέρονται και οι προκλήσεις ή τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται κατά την εφαρμογή του. Επιπλέον, επισημαίνονται τα χαρακτηριστικά του εσωτερικού ελεγκτή και προσδιορίζεται η σχέση μεταξύ του εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Επιπρόσθετα, στην βιβλιογραφική ανασκόπηση που πραγματοποιείται αναφέρονται σύντομα τα ευρήματα από μελέτες- έρευνες που έχουν διεξαχθεί σε πλαίσιο διπλωματικών εργασιών και περιλαμβάνουν μελέτες περίπτωσης σχετικές με το θέμα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία. Εκτός από τα παραπάνω, αναλύονται τα στάδια εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου και στο τέλος παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της εργασίας και γίνονται κάποιες προτάσεις για θέματα μελλοντικών εργασιών.

Λέξεις- κλειδιά: εσωτερικός έλεγχος, πρότυπα, εφαρμογή, σύστημα, στάδια

ABSTRACT

This thesis is carried out for the postgraduate program of "Business Administration - MBA" and its subject is Internal Audit, which is a management tool that has been established and has been applied for decades in both the private and public sectors and aims to the improvement and development of an organization. The objective of this thesis is to present important elements related to the internal audit process, such as its definition, the types of audit and the standards which are applied. It also mentions the legal framework about the planning and implementation of internal audit in the Public Sector in Greece, as well as the professional practices applied. What is more, the necessity and purpose of internal control are emphasized, while the challenges or problems faced during its implementation are also mentioned. In addition, the characteristics of the internal auditor are highlighted and the relationship between internal and external audit is specified. Additionally, in the bibliographic review that is carried out, the findings from other studies-researches which include case studies related to the subject of this work are briefly mentioned. In addition to the above, the stages of implementation of the internal audit are analyzed. In the end the conclusions of the work are presented and some suggestions are made for subjects of future thesis.

Key- Words: internal audit, standards, implementation, system, stages,

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σύγχρονη εποχή είναι ευμετάβλητη και επηρεάζεται από τις εξελίξεις της τεχνολογίας και των επιστημών και από συνθήκες, όπως είναι ο πόλεμος, η πανδημία, η οικονομική, επισιτιστική και ενεργειακή κρίση και η παγκοσμιοποίηση. Σε αυτό το περιβάλλον καλούνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά και οι οργανισμοί και υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα να ανταπεξέλθουν με επιτυχία και να επιβιώσουν επιτυγχάνοντας τους βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους που έχουν θέσει και να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες. Σε αυτές τις συνθήκες εντοπίζονται κίνδυνοι οι οποίοι μπορούν να εμποδίσουν τις δραστηριότητες των εταιρειών και να προκαλέσουν προβλήματα (Κουτούπης & Ροδάκος, 2021· ΕΚΔΔΑ, 2018). Ιδιαίτερα, όσον αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, η ύπαρξη κινδύνων μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα και έτσι να μην διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των υπηρεσιών προς τον πολίτη μέσα στα πλαίσια του κρατικού προϋπολογισμού. Οι διοικήσεις αντιμετωπίζουν δυσκολίες ως προς τη λήψη αποφάσεων χωρίς να έχουν την κατάλληλη υποστήριξη και πληροφόρηση. Επίσης, είναι απαραίτητο να ακολουθούνται οι αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διαχείρισης και της αποτελεσματικής διοίκησης στις δημόσιες υπηρεσίες (Κουτούπης, κ.ά., 2011). Επειδή η Ελλάδα βρίσκεται σε μια περίοδο κατά την οποία υπάρχει πίεση στα δημόσια οικονομικά της, είναι απαραίτητο να τηρούνται οι αρχές της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας καθώς εκτελούνται οι προϋπολογισμοί των δημόσιων φορέων και οργανισμών ώστε να ικανοποιούνται τα βασικά στοιχεία ευημερίας των πολιτών (Καινούργιος & Χρυσανθόπουλος, 2022). Ακόμη, θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχουν ευρήματα από έρευνες διεθνών οργανισμών που δείχνουν ότι ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα παρουσιάζει ελλείψεις στην εφαρμογή του. Παρόλο που υπήρχε νομικό πλαίσιο σχετικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο που αποτελούνταν από τους νόμους 3492/2006 (ΦΕΚ Α' 210/5.10.2006), τον 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010) και τον 4270/2014 (ΦΕΚ Α 143/28-6-2014), το οποίο προέβλεπε την άσκηση του εσωτερικού ελέγχου σε όλο τον δημόσιο τομέα, εντούτοις δεν μπόρεσε να έχει επιτυχή αποτελέσματα και να εκπληρώσει τους στόχους του εσωτερικού ελέγχου που είχαν τεθεί για διάφορους λόγους που θα αναλυθούν παρακάτω (Κουτούπης & Ροδάκος, 2021· OECD, 2018).

Η παρούσα εργασία απαρτίζεται από τέσσερα κεφάλαια. Αρχικά, παρουσιάζεται μία σύντομη βιβλιογραφική επισκόπηση σε έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί με παρόμοιο θέμα σχετικό με τον Εσωτερικό Έλεγχο στον Δημόσιο Τομέα. Μέσα από την βιβλιογραφική ανασκόπηση προβάλλεται η κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση σχετικά με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου και παρουσιάζονται κάποιες μελέτες περίπτωσης που έχουν γίνει. Στη συνέχεια, στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρονται στοιχεία που αφορούν στον έλεγχο των επιχειρήσεων, όπως είναι ο ορισμός της ελεγκτικής, ο ορισμός του εσωτερικού ελέγχου, τα είδη, τα πρότυπα, η αναγκαιότητα, οι σκοποί και οι εφαρμογές του εσωτερικού ελέγχου, όπως και τα χαρακτηριστικά του εσωτερικού ελεγκτή και η σχέση εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Στο δεύτερο κεφάλαιο, προσδιορίζεται ο δημόσιος τομέας και παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο και κάποια όργανα που ασκούν Εσωτερικό Έλεγχο στο Δημόσιο. Επίσης, γίνεται αναφορά στην εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου και στη στελέχωση της μονάδας εσωτερικού ελέγχου με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο. Ακόμη, επισημαίνονται οι επαγγελματικές πρακτικές που εφαρμόζονται, όπως και οι προκλήσεις και τα προβλήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Επιπλέον, στο τρίτο κεφάλαιο δίνονται τα στάδια εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου σε μια επιχείρηση, όπως και σε έναν δημόσιο φορέα. Πιο συγκεκριμένα, παρουσιάζονται η μεθοδολογία και τα εργαλεία του εσωτερικού ελέγχου, το στάδιο του σχεδιασμού, το στάδιο της διενέργειας και το στάδιο των συμπερασμάτων και της σύνταξης έκθεσης/αναφοράς. Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο, παρατίθενται τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει η παρούσα εργασία και οι προτάσεις για βελτίωση της διαδικασίας του εσωτερικού ελέγχου, όπως και προτάσεις για διεξαγωγή μελλοντικών ερευνών και διπλωματικών εργασιών πάνω στο θέμα του Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Τα τελευταία χρόνια το θέμα του εσωτερικού ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση και τον Δημόσιο τομέα γενικότερα έχει αποτελέσει αντικείμενο ενδιαφέροντος για τη συγγραφή πολλών διπλωματικών εργασιών στα πλαίσια μεταπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών. Μία σχετική έρευνα έχει τίτλο «Ο εσωτερικός έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα» και έχει εκπονηθεί από τον Αθανάσιο Λογοθέτη (2019) στα πλαίσια ενός μεταπτυχιακού προγράμματος και αναφέρεται στον ορισμό του εσωτερικού ελέγχου, στη νομολογία που ισχύει, στη διαδικασία follow up, στον έλεγχο με βάση τον κίνδυνο (RBIA), στην αυτοαξιολόγηση και στις πιστοποιήσεις των εσωτερικών ελεγκτών. Επίσης, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο προφίλ του εσωτερικού ελέγχου στον 21^ο αιώνα, το οποίο διαμορφώνεται με βάση τα διεθνή πρότυπα.

Ακόμη, μία άλλη εργασία με τίτλο «Εσωτερικός Έλεγχος Εταιρειών. Μελέτη Περίπτωσης ΔΕΚΟ» της Λουκίας Χριστοδούλου (2017- 2018) αφορά στον εσωτερικό έλεγχο που ασκείται σε επιχειρήσεις του δημοσίου. Από την έρευνα που έγινε με βάση ερωτηματολόγια για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που λειτουργούν σε δύο νοσοκομεία της Θεσσαλονίκης (Νοσοκομείο ΑΧΕΠΑ και Νοσοκομείο Ιπποκράτειο), συμπεραίνεται ότι απαιτείται βελτίωση των ευθυνών των εργαζομένων για να μην προκαλείται σύγχυση κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επίσης, συμπεραίνεται ότι υπάρχει έλεγχος των συναλλαγών και ότι οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν κατάλληλη εκπαίδευση. Επιπλέον, υπάρχει συνεργασία μεταξύ των τμημάτων του ιδρύματος κατά τη διάρκεια του εσωτερικού ελέγχου. Σύμφωνα με την έρευνα, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα του ελέγχου, όπως και οι καταγγελίες που γίνονται σχετικά με πιθανές δυσλειτουργίες του ιδρύματος ώστε να επιλυθούν τα διάφορα προβλήματα που προκύπτουν.

Μία άλλη διπλωματική εργασία με τίτλο «Εσωτερικός Έλεγχος στο Δημόσιο Τομέα. Η περίπτωση του ΕΦΚΑ» της Μαριλένας Καραλή (2018), αφορά την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των συστημάτων του εσωτερικού ελέγχου στα πλαίσια του ΕΦΚΑ. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με την χρήση ερωτηματολογίων σε 92 υπαλλήλους της Διοίκησης του ΕΦΚΑ που ρωτήθηκαν στο πρώτο μέρος για το περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί ο ΕΦΚΑ, για την εκτίμηση κινδύνου, για τις

δραστηριότητες του ελέγχου, για την πληροφορία και επικοινωνία και για την παρακολούθηση της διαχείρισης των κινδύνων. Επίσης, στο δεύτερο μέρος του ερωτηματολογίου έγινε προσπάθεια να αποτιμηθεί η επάρκεια ή μη του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των φορέων κοινωνικής ασφάλισης μέχρι την 31/12/2016, δηλαδή πριν συμπεριληφθούν αυτά στα πλαίσια του ΕΦΚΑ. Ως γενικό συμπέρασμα της έρευνας προέκυψε ότι ο εσωτερικός έλεγχος μέχρι εκείνη την χρονική περίοδο που έγινε η έρευνα ήταν πολύ περιορισμένος και πολλοί από τους ερωτηθέντες δεν μπορούσαν να απαντήσουν σε αρκετές από τις ερωτήσεις σχετικά με αυτόν. Σύμφωνα με τις απαντήσεις, κάποιοι παράγοντες που παρουσίαζαν την έλλειψη αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων συστημάτων ελέγχου ήταν η έλλειψη οργάνωσης συστήματος εσωτερικού ελέγχου, η απουσία περιγραφής των θέσεων εργασίας, ο εντοπισμός φαινομένων κακοδιαχείρισης και η έλλειψη συστήματος αξιολόγησης της επάρκειας του συστήματος ελέγχου. Επίσης, οι συμμετέχοντες θεωρούσαν ότι έπρεπε να πραγματοποιείται περισσότερο ο εσωτερικός έλεγχος. Όσον αφορά στην αξιολόγηση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου πριν από τις 31/12/2016 φάνηκε ότι υπήρχαν μηχανισμοί που έλεγχαν την οικονομική και διοικητική διαχείριση και μηχανισμοί κανονιστικής συμμόρφωσης, αλλά χαρακτηρίζονταν από ανεπάρκεια. Ως γενικό συμπέρασμα προκύπτει ότι είναι αναγκαία η εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου με συστηματικό τρόπο.

Μία ακόμη έρευνα με θέμα την εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα είναι η διπλωματική εργασία της Ευαγγελίας Καραγαβριηλίδου (2018) με τίτλο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος και η Διαφθορά στο Δημόσιο». Αυτή η διπλωματική περιλαμβάνει βιβλιογραφική επισκόπηση σχετικά με τον Εσωτερικό Έλεγχο και τις ελεγκτικές υπηρεσίες του Δημοσίου, όπως και για την διαφθορά στον Δημόσιο τομέα. Επιπλέον, περιλαμβάνει κάποιες υποθέσεις εφαρμογής εσωτερικών ελέγχων στο εξωτερικό και το ερευνητικό μέρος αφορά στη διεξαγωγή συνεντεύξεων με έναν υπάλληλο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και με έναν που εργάζεται σε ΟΤΑ σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο στις υπηρεσίες τους. Από την έρευνα της Καραγαβριηλίδου, συμπεραίνεται η αναποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση επειδή δεν υπάρχει ενιαία διάρθρωσή του και λόγω της πολυνομίας και πολυπλοκότητας των διατάξεων. Επιπλέον, εντοπίζεται η έλλειψη εφαρμογής κάποιου στρατηγικού σχεδίου όπως και η ανεπαρκής αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του εσωτερικού ελέγχου. Ακόμη, τονίζεται ότι είναι απαραίτητο να αλλάξει ο τρόπος σκέψης και δράσης της ηγεσίας του Δημοσίου και να διαμορφωθούν

λειτουργικές υποδομές με κατάλληλη στελέχωση και ένα πλαίσιο που θα προσφέρει ευέλικτη μεθοδολογία. Τέλος, επισημαίνεται η ανάγκη να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που εντοπίζονται.

Μία εξίσου ενδιαφέρουσα έρευνα που έγινε και είναι σχετική με το θέμα της παρούσας εργασίας είναι η διπλωματική εργασία της Μαρίας Μαυρολαμπάδου με τίτλο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος και η Εφαρμογή του σε Ασφαλιστικό Ταμείο Κλάδου Πρόνοιας» και αφορά στη διερεύνηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στα πλαίσια ενός ασφαλιστικού οργανισμού. Μέσα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση και τη μελέτη περίπτωσης που πραγματοποιήθηκε συμπεραίνεται ότι ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου είναι πολύ σημαντικός για τη σωστή λειτουργία ενός οργανισμού του δημοσίου αξιολογώντας και βελτιώνοντας τη διαδικασία διαχείρισης του κινδύνου, τα συστήματα ελέγχου και τη διαδικασία της διακυβέρνησης του δημοσίου τομέα. Επίσης ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί ένα βασικό εργαλείο του μάνατζμεντ και παρέχει διαβεβαίωση ότι η ηγεσία ενός δημόσιου φορέα δραστηριοποιείται με βάση τις πολιτικές που έχουν καθοριστεί και προστατεύει τα περιουσιακά στοιχεία του φορέα.

Τέλος, μία ακόμη έρευνα που πραγματοποιήθηκε πάνω στο θέμα του εσωτερικού ελέγχου στους δημόσιους φορείς είναι η διπλωματική εργασία του Ηλία Παπαδόπουλου με τίτλο «Εσωτερικός Έλεγχος στο Δημόσιο Τομέα» (2018) στην οποία διερευνήθηκε η οργάνωση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου σε έναν δημόσιο μη κερδοσκοπικό οργανισμό με συνδυασμό ποιοτικής και ποσοτικής έρευνας σε 38 αυτόνομες μονάδες και υπηρεσίες του. Σύμφωνα με τα ευρήματα, υπάρχουν δομές ελέγχου που χαρακτηρίζονται από επάρκεια και σχεδόν όλοι οι εργαζόμενοι επιθυμούν να υπάρχει και να εφαρμόζεται οργανωμένος εσωτερικός έλεγχος. Επιπλέον, συμπεραίνεται ότι ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να προσφέρει αξία σε έναν οργανισμό του Δημοσίου με διάφορους τρόπους, όπως είναι η αποτροπή και αποκάλυψη της απάτης, η αύξηση της αποδοτικότητας του οργανισμού, ο έλεγχος της διαχείρισης, η παροχή σωστής πληροφόρησης των ενδιαφερομένων που βρίσκονται εκτός του οργανισμού και η παροχή διασφάλισης προς τη διοίκηση του οργανισμού σε περίπτωση που εντοπιστεί απάτη ή κάποιο σφάλμα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

1.1 Ελεγκτική και έλεγχος

Η ελεγκτική είναι ένας κλάδος της Λογιστικής και αντικείμενό της είναι η διατύπωση αρχών και κανόνων που έχουν σχέση με τη διεξαγωγή οικονομικών ελέγχων. Μέσω αυτών των ελέγχων γίνεται δυνατόν να επαληθευθεί ότι οι οικονομικές καταστάσεις παρουσιάζουν συνολικά την κατάσταση των οικονομικών που έχει η επιχείρηση και τα αποτελέσματά της κατά τη χρήση της. Επίσης, είναι αναγκαία η επαλήθευση της πληρότητας των λογιστικών καταστάσεων και της παρουσίασης όλων των λογιστικών γεγονότων που σχετίζονται με την επιχείρηση και αφορούν στη συγκεκριμένη λογιστική χρήση. Εκτός από τα παραπάνω, είναι απαραίτητο να εξακριβωθεί αν η αποτίμηση των στοιχείων του απολογισμού και η παρουσίαση των λογαριασμών στις λογιστικές καταστάσεις πραγματοποιήθηκαν με βάση τις λογιστικές αρχές και τους σχετικούς νόμους. Ο έλεγχος είναι ουσιώδες στοιχείο και συνδέεται άμεσα με την οικονομική διαχείριση και αποτελεί έναν τύπο ασφάλισης για τα λάθη που μπορεί να γίνουν και είναι ακούσια ή εκούσια, για την κλοπή, την απάτη, την αμοιβή του ελεγκτή και το ασφάλιστρο. Ακόμη, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η ελεγκτική συνδέεται με επιστήμες όπως είναι η Στατιστική, η Νομική, η Πληροφορική, τα Οικονομικά, κ.ά. Στα πλαίσια της ελεγκτικής χρησιμοποιούνται σύγχρονες μέθοδοι ώστε να επιλύονται με ικανοποιητικό τρόπο θέματα που σχετίζονται με το υποκείμενο και αντικείμενο των ελέγχων και με την ελεγκτική εργασία (Ζωιτσάς, 2017, σ. 18- 19· Βασιλείου, κ.ά, 2017).

Σύμφωνα με τον Ζωϊτσά (2017), θα πρέπει να αναφερθούν κάποιοι πολύ βασικοί ορισμοί της ελεγκτικής. Έτσι, ελεγκτική είναι ένα σύνολο κανόνων, αρχών και ενεργειών σύμφωνα με τις οποίες γίνεται κάθε Λογιστικό- διαχειριστικός έλεγχος ώστε να διατυπωθούν αιτιολογημένα συμπεράσματα που αφορούν σε κάποια οικονομική διαχείριση. Επίσης ένας άλλος ορισμός αναφέρει ότι σκοπός της ελεγκτικής είναι να εξακριβωθεί και να επαληθευθεί η αξιοπιστία και η σημαντικότητα των χρηματοοικονομικών πληροφοριών που προσφέρει η Λογιστική. Επιπλέον, αναφέρεται ότι μέσω της Ελεγκτικής είναι δυνατή η έκφραση μιας αντικειμενικής κρίσης σχετικά με το πόσο αποτελεσματικές είναι οι ενέργειες της επιχείρησης ως προς τους στόχους που επιδιώκονται. Αντικείμενο της ελεγκτικής είναι να προλαμβάνει, να εντοπίζει, να

αποκαλύπτει και να καταστέλλει ακούσια ή εκούσια λάθη και απάτες. Ακόμη, αντικείμενο της είναι να εγκρίνει, να αναλύει και να σχολιάζει την ακρίβεια των ποικίλων οικονομικών καταστάσεων¹ της επιχείρησης, όπως και να αξιολογεί την σύνταξη επιμέρους σημείων από τις οικονομικές καταστάσεις. Επίσης, στα πλαίσια της ελεγκτικής πιστοποιείται αν η διαχρονική κατάρτιση των αριθμοδεικτών που χρησιμοποιούνται για να εξαχθούν ανάλογα σημαντικά συμπεράσματα είναι επαρκής ή ανεπαρκής. Ένας άλλος ρόλος της ελεγκτικής είναι να υπογραμμίζει τις αδυναμίες του συνολικού κυκλώματος της επιχειρησιακής και διαχειριστικής απεικόνισης και να σταθμίζει τις πιθανότητες ικανοποίησης διάφορων απαιτήσεων που έχει η επιχείρηση με στόχο τον υπολογισμό των πιθανών επισφαλειών και τον σχηματισμό σωστών προβλέψεων (Ζωιτσάς, 2017, σ. 21).

Ο έλεγχος αποτελεί μια διαδικασία η οποία παρουσιάζει διαφοροποίηση με βάση το είδος της εταιρείας που υφίσταται τον έλεγχο. Η περιουσιακή κατάσταση της εταιρείας έχει ενδιαφέρον όχι μόνο για τους ιδιοκτήτες, αλλά και για όσους έχουν απαιτήσεις από την επιχείρηση, όπως είναι οι μέτοχοι μιας ανώνυμης εταιρείας. Ο έλεγχος που εφαρμόζεται και τα πιστοποιητικά ελέγχου που εκδίδονται παρέχουν πιστοποίηση της νομιμότητας κάθε ορθής διαχείρισης και την ίδια στιγμή προσφέρουν ασφαλιστική δικλείδα που θα έχει ως στόχο την πρόληψη ή την επανόρθωση των λαθών, των ατασθαλιών ή και των αυθαιρεσιών που έχουν συμβεί (Ζωιτσάς, 2017, σ. 21).

1.2 Ορισμοί και είδη του ελέγχου

Γενικά, ως έλεγχος μπορεί να οριστεί μια διαδικασία που είναι μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη και η οποία οδηγεί στο να παρακολουθούνται οι δραστηριότητες και οι λειτουργίες μιας υπηρεσίας ή ενός οργανισμού. Στα πλαίσια του ελέγχου περιλαμβάνεται η διαπίστωση καταστάσεων, η εξέταση αν τηρούνται ή όχι οι νόμοι, οι κατευθύνσεις, οι εντολές και οι οδηγίες που σχετίζονται με τη λειτουργία της και παρακολουθείται κατά πόσο οι ενέργειες, τα προγράμματα, οι στρατηγικές και οι πολιτικές μιας επιχείρησης είναι αποτελεσματικές, και

¹ Οικονομικές καταστάσεις είναι τα λογιστικά έγγραφα με βάση τα οποία παρουσιάζεται η περιουσιακή διάρθρωση της επιχείρησης και τα αποτελέσματα που έχει για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Αυτά τα έγγραφα περιλαμβάνουν τον ισολογισμό, την κατάσταση αποτελεσμάτων, την κατάσταση χρηματοροών, το προσάρτημα (σημειώσεις), κ.ά., ανάλογα με το μέγεθος της εταιρείας (Ζωιτσάς, 2017, σ.23)

αποδοτικές ώστε να είναι δυνατόν να διαπιστωθούν εγκαίρως προβλήματα και να εφαρμοστούν διορθωτικές κινήσεις (Ζωιτσάς, 2017, σ. 21- 22).

Υπάρχουν διάφορες κατηγορίες ελέγχων που μπορούν να εφαρμοστούν σε μια επιχείρηση. Υπάρχει ο τακτικός έλεγχος που διενεργείται με βάση το πρόγραμμα του ελεγκτικού Σώματος και έχει ως στόχο να διερευνήσει αν συμμορφώνονται οι Υπηρεσίες με το ισχύον νομικό πλαίσιο ως προς τη νομιμότητα των διαδικασιών και τον εντοπισμό φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Επίσης, ο έκτακτος έλεγχος μπορεί να διενεργηθεί όποτε κρίνεται αναγκαίο και άμεσο. Ακόμη, υπάρχει ο γενικός έλεγχος που διεξάγεται σε όλες τις δραστηριότητες, τις ενέργειες ή τις λειτουργίες των υπηρεσιών και ο ειδικός έλεγχος που εφαρμόζεται σε κάποιο τμήμα από τις δραστηριότητες της υπηρεσίας που βρίσκεται υπό έλεγχο. Δύο άλλα σημαντικά είδη ελέγχου είναι ο εσωτερικός και ο εξωτερικός έλεγχος. Η διεξαγωγή του εξωτερικού ελέγχου πραγματοποιείται από τα Σώματα ελέγχου ή τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και μπορεί να αφορούν τον έλεγχο οργανισμών και υπηρεσιών του Δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα. Η έννοια του εσωτερικού ελέγχου και ελεγκτή είναι διαφορετική από αυτή του εξωτερικού ελέγχου και ελεγκτή και θα δοθεί περισσότερη έμφαση παρακάτω. Εκτός από τις παραπάνω κατηγορίες ελέγχου υπάρχουν ο συγκεντρωτικός ή ο διερευνητικός έλεγχος, ο επιτόπιος έλεγχος που περιλαμβάνει επίσκεψη- αυτοψία, ο καθολικός με τον οποίο ελέγχεται κάθε δραστηριότητα ή στοιχείο της επιχείρησης και ο δειγματοληπτικός που πραγματοποιείται στη βάση δείγματος. Επιπλέον, μπορεί να διεξαχθεί έλεγχος νομιμότητας, σκοπιμότητας ή έλεγχος χρηστής οικονομικής διαχείρισης.

Επιπρόσθετα, μπορεί να γίνει περαιτέρω κατηγοριοποίηση του είδους των εσωτερικών ελέγχων που διεξάγονται σε έναν οργανισμό ή μια επιχείρηση σε λογιστικούς, διοικητικούς, λειτουργικούς ελέγχους, ελέγχους παραγωγής, συμμόρφωσης, αποδοτικότητας, εταιρικής ευθύνης και οικονομικής απάτης (Ζωιτσάς, 2019, σ. 52- 56· ΓΓΔΕ, 2015).

- Ο οικονομικός ή λογιστικός έλεγχος (financial audit) περιλαμβάνει τον έλεγχο και την πιστοποίηση της ορθότητας και ακρίβειας που χαρακτηρίζουν τις λογιστικές καταστάσεις. Αφορά τους τρόπους χρηματοδότησης του οργανισμού, όπως είναι τα κεφάλαια που χρησιμοποιούνται για να λειτουργεί ομαλά η επιχείρηση. Για να μειωθεί ο πιστωτικός κίνδυνος θα πρέπει να διεξαχθούν έλεγχοι σχετικά με τις

εξουσιοδοτήσεις, τις διαδικασίες, τις αξιολογήσεις, τις επιβεβαιώσεις, διαθεσίμων, συμμετοχών, καταθέσεων σε τράπεζες και στα δάνεια.

- Ο διοικητικός έλεγχος (management audit) αφορά τον έλεγχο της διαχείρισης των τμημάτων. Επίσης, εξετάζεται κατά πόσο οι εργαζόμενοι συμμορφώνονται στα σχέδια και τις αποφάσεις της πολιτικής που ακολουθείται από τη διοίκηση της επιχείρησης. Στόχος του διοικητικού ελέγχου είναι η αξιολόγηση και η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να βελτιωθεί το εργασιακό περιβάλλον με το ελάχιστο δυνατό κόστος και με το μεγαλύτερο όφελος για την επιχείρηση. Περιλαμβάνει κανόνες που θεσπίζονται από τη διοίκηση της επιχείρησης ώστε να μεγιστοποιούνται τα κέρδη της και να λειτουργεί σωστά η αποδοτικότητά της μέσω της υποβολής λογιστικών καταστάσεων και στοιχείων.
- Ο έλεγχος παραγωγής (production audit) έχει ως αντικείμενο τον έλεγχο της διαδικασίας παραγωγής και πιο συγκεκριμένα την εξέταση του σωστού ανεφοδιασμού των πρώτων υλών και του ελέγχου της ποιότητας των προϊόντων. Ακόμη, ελέγχεται αν τηρούνται οι διαδικασίες που έχουν οριστεί σχετικά με τη συσκευασία, την παράδοση και παραλαβή των προϊόντων που παράγονται από την επιχείρηση.
- Με την εφαρμογή του λειτουργικού ελέγχου (operational audit) διαπιστώνεται αν γίνεται σωστή και αποτελεσματική λειτουργία του τμήματος και αν υπάρχει εφαρμογή των προβλεπόμενων διαδικασιών.
- Με τον έλεγχο συμμόρφωσης (compliance audit) διερευνάται αν η επιχείρηση ακολουθεί και συμμορφώνεται με την πολιτική που έχει οριστεί από τη διοίκηση της επιχείρησης. Ο ελεγκτής μπορεί να χρησιμοποιήσει τους κανονισμούς, τις αρχές, τις αποφάσεις, τις νομικές δεσμεύσεις και ό,τι άλλο έχει θεσπιστεί από τη διοίκηση και τα ανώτερα διοικητικά στελέχη ώστε να τηρούνται στα πλαίσια της λειτουργίας της επιχείρησης.

Με τους ελέγχους οικονομικών καταστάσεων είναι δυνατόν να αποδειχθεί αν οι οικονομικές καταστάσεις συντάχθηκαν με βάση τις παραδεκτές λογιστικές αρχές και αν τα αποτελέσματα της διαχείρισης της οικονομικής μονάδας ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα. Στους ελέγχους συμμόρφωσης που διενεργούνται από τους εσωτερικούς ελεγκτές εξετάζονται κάποιες από τις χρηματοοικονομικές και λειτουργικές δραστηριότητες μιας οικονομικής μονάδας και αποσκοπούν στο να επιβεβαιωθεί η

συμμόρφωση τους με συγκεκριμένες διατάξεις που τίθενται από τους ανώτερους φορείς. Επίσης, μέρος του εσωτερικού ελέγχου είναι οι λειτουργικοί έλεγχοι κατά τη διάρκεια των οποίων πραγματοποιείται επισκόπηση κάθε τμήματος της επιχείρησης ώστε να γίνεται αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας τους. Ο λειτουργικός έλεγχος αποσκοπεί στον προσδιορισμό της απόδοσης για κάθε τμήμα της επιχείρησης, στον προσδιορισμό των ευκαιριών βελτίωσης και της πραγματοποίησης προτάσεων για περισσότερη βελτίωση. Επίσης, οι έλεγχοι της Διοίκησης αφορούν την αξιολόγηση των στόχων που έχει θέσει η διοίκηση και κατά πόσο αυτοί επιτεύχθηκαν, ενώ οι έλεγχοι κοινωνικής ευθύνης έχουν ως αντικείμενο τις σχέσεις της επιχείρησης με το κοινωνικό περιβάλλον. Ένας άλλος κλάδος της ελεγκτικής είναι οι έλεγχοι του οικονομικού εγκλήματος που αφορούν σε πράξεις απάτης, κατάχρησης και δόλιων ενεργειών σε επιχειρήσεις του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Αυτοί που διεξάγουν τους ελέγχους οικονομικών εγκλημάτων είναι απαραίτητο να έχουν επαρκείς γνώσεις για τις κύριες αρχές των ελέγχων, τα είδη της απάτης, τους πιθανούς δράστες και τις οργανωτικές, κοινωνικές, οικονομικές και λογιστικές πλευρές της απάτης (Ζωιτσάς, 2017, σ. 29- 32). Αντίστοιχοι είναι και οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στα πλαίσια των υπηρεσιών και οργανισμών του δημόσιου τομέα. Έτσι, μπορούν να χωριστούν σε τακτικούς ή έκτακτους με κριτήριο τον χρονικό προγραμματισμό του ελέγχου και σε οικονομικούς ή δημοσιονομικούς (financial audits), σε ελέγχους συμμόρφωσης (compliance audits), ελέγχους επιδόσεων (performance audits) και σε ελέγχους παρακολούθησης εφαρμογής των προτάσεων που έχουν πραγματοποιηθεί σχετικά με διορθωτικές ενέργειες (follow up audits) (ΕΑΔ, 2020· ΓΓΔΕ, 2015).

1.3 Ορισμός του εσωτερικού ελέγχου

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να οριστεί ως μία συμβουλευτική δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία, αντικειμενικότητα, ασφάλεια και η οποία είναι σχεδιασμένη για να προσθέτει αξία στις δραστηριότητες της επιχείρησης και να συμβάλλει στη βελτίωση των λειτουργιών του οργανισμού. Επίσης, με τον εσωτερικό έλεγχο είναι δυνατόν ο οργανισμός να οδηγηθεί στην επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών του και ο έλεγχος προσφέρει μία συστηματική και επιστημονική προσέγγιση ώστε να αποτιμηθεί και να βελτιωθεί η

αποτελεσματικότητα, η διαχείριση των κινδύνων και οι διαδικασίες διοίκησης. Επιπλέον, αποτελεί ένα σημαντικό μέσο για να προλαμβάνονται και να μην δημιουργούνται λάθη που πιθανόν να έχουν αρνητικές συνέπειες για τη βιωσιμότητα της επιχείρησης. Ακόμη, συμβάλλει στην καλύτερη άσκηση των καθηκόντων του ανθρώπινου δυναμικού μιας επιχείρησης και διαμορφώνει ανταγωνιστικό αποτέλεσμα (Ζωιτσάς, 2017, σ. 30· Βασιλείου κ.ά., 2017, σ. 35· ΕΚΔΔΑ, 2018). Αντίστοιχος είναι και ο ορισμός που δίνεται από τον Ν.4795/2021, όπου στο άρθρο 2, παρ.8 αναφέρεται ότι:

«Εσωτερικός έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να πετύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης»

Ο εσωτερικός έλεγχος εστιάζει κυρίως στα συστήματα διοίκησης, στις διαδικασίες και πρακτικές που ακολουθεί η επιχείρηση και στην ακεραιότητα των χρηματοοικονομικών και μη πληροφοριών. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο του OECD (2018), ο εσωτερικός έλεγχος περιλαμβάνει στοιχεία όπως η διασφάλιση, η ανεξαρτησία, η ενόραση και η αντικειμενικότητα. Σε αυτό σημαντικό ρόλο έχει το γεγονός ότι ο εσωτερικός ελεγκτής δεν απέχει από οποιαδήποτε συμμετοχή στις διαδικασίες που βρίσκονται σε έλεγχο (ΕΚΔΔΑ, 2018). Πιο συγκεκριμένα, τα στελέχη της ανώτατης διοίκησης στηρίζονται στα αποτελέσματα του εσωτερικού ελέγχου για να έχουν αντικειμενική διασφάλιση και ενόραση σε ζητήματα που αφορούν το πόσο αποτελεσματικές και αποδοτικές είναι οι διαδικασίες διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

Σχήμα 1.1: Εσωτερικός Έλεγχος (OECD, 2018)



Πηγή: Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (2015), Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικών Πρακτικών

Για τη διεξαγωγή του εσωτερικού ελέγχου σε έναν οργανισμό είναι απαραίτητο να υφίστανται καθορισμένες και καταγεγραμμένες διαδικασίες που θα είναι το σημείο αναφοράς των ελέγχων. Σε αυτή τη διαδικασία σημαντικό ρόλο έχει ο εσωτερικός ελεγκτής ο οποίος προβαίνει στον έλεγχο και αξιολόγηση του υπάρχοντος συστήματος εσωτερικού ελέγχου, κάνει προτάσεις ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία του συστήματος και για να επιτευχθούν οι στόχοι της επιχείρησης και να αντιμετωπιστούν με επιτυχία οι κίνδυνοι του περιβάλλοντος της επιχείρησης (Κουτούπης, κ.ά, 2011). Η διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου γίνεται από όργανα που βρίσκονται στο εσωτερικό της επιχείρησης (σύστημα εσωτερικού ελέγχου). Στα πλαίσια του εσωτερικού ελέγχου πραγματοποιείται έλεγχος και αξιολόγηση των οργανωτικών μέτρων που εφαρμόζονται με σκοπό (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 35· Ζωιτσάς, 2017):

- Να εξασφαλίζεται ότι όλα τα επιμέρους τμήματα της οικονομικής μονάδας συμμορφώνονται στους στόχους και την πολιτική που έχει θεσπιστεί από τη διοίκηση
- Να προστατεύονται τα περιουσιακά στοιχεία της οικονομικής μονάδας και να διαπιστώνονται πιθανά λάθη, σπατάλες, απάτες, αδυναμίες οργάνωσης και αναποτελεσματικότητα στη χρήση φυσικών και ανθρώπινων πόρων
- Να αξιολογείται και να εξασφαλίζεται η αξιοπιστία και ακρίβεια των λογιστικών στοιχείων
- Να πραγματοποιείται αξιολόγηση του κατά πόσο αποτελεσματική είναι η εσωτερική οργάνωση και οι εργασίες

1.4 Πρότυπα εσωτερικού ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο του Ν. 4795/2021 (αρ. 3, παρ. 15), ο εσωτερικός έλεγχος ακολουθεί κάποια Πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του που αποτελούν «μια διεθνή διακήρυξη, του Συμβουλίου των Προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors- I.I.A.), η οποία περιγράφει τις προϋποθέσεις και τις απαιτήσεις για την άσκηση των δραστηριοτήτων της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου και την αξιολόγηση της απόδοσης αυτής». Τα πρότυπα αυτά εφαρμόζονται ώστε να γίνει περιγραφή των γενικών αρχών που διέπουν την εφαρμογή του και συνιστούν το γενικό πλαίσιο με βάση το οποίο λειτουργεί και αξιολογείται ο εσωτερικός έλεγχος και περιλαμβάνουν θέματα, όπως είναι ο σκοπός, οι αρμοδιότητες, οι ευθύνες, τα θέματα ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας, η επάρκεια γνώσεων, η απαραίτητη επαγγελματική επιμέλεια και το πρόγραμμα διασφάλισης και βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών του εσωτερικού ελέγχου (Ζωιτσάς, 2017, σ. 60). Επίσης, σύμφωνα με το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, τα Διεθνή Πρότυπα αποσκοπούν σε τέσσερα σημεία. Αρχικά, ένας στόχος είναι η περιγραφή των βασικών αρχών που θα πρέπει να ισχύουν κατά τη διενέργεια και πρακτική του Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, η παροχή και η προαγωγή των δραστηριοτήτων του Εσωτερικού Ελέγχου με προστιθέμενη αξία βασίζονται στα Διεθνή Πρότυπα που αποτελούν ένα γενικό πλαίσιο. Ακόμη, τα ίδια τα πρότυπα μπορούν να λειτουργήσουν ως τρόπος για να αξιολογηθεί η απόδοση του Εσωτερικού Ελέγχου και για να προωθηθεί η εξέλιξη σε διαδικασίες οργάνωσης και σε λειτουργίες (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 53).

Είναι απαραίτητο να συμμορφώνεται ο εσωτερικός έλεγχος με τα Διεθνή Πρότυπα ώστε οι εσωτερικοί ελεγκτές να μπορούν να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους με επάρκεια. Αν τίθεται εμπόδιο στην εφαρμογή μέρους των διεθνών προτύπων από το νομικό ή κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει σε μία χώρα, οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να συμμορφώνονται με τα υπόλοιπα μέρη των διεθνών προτύπων και να κάνουν τις αντίστοιχες γνωστοποιήσεις. Αν εντοπίζονται αντιφάσεις μεταξύ των διεθνών προτύπων και άλλων προτύπων, τότε οι Εσωτερικοί Ελεγκτές υποχρεούνται να ακολουθούν τα πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 52).

Τα πρότυπα διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες που είναι τα πρότυπα χαρακτηριστικών ή χαρακτηριστικών ιδιοτήτων (attributes standards), τα πρότυπα διεξαγωγής ή απόδοσης (performance standards) και τα πρότυπα εφαρμογής (implementation standards). Σύμφωνα με τα πρότυπα χαρακτηριστικών ιδιοτήτων, είναι απαραίτητος ο γραπτός καθορισμός του σκοπού, των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών της διαδικασίας του εσωτερικού ελέγχου στο Καταστατικό Έγγραφο (charter), το οποίο θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από συμβατότητα με τα πρότυπα και να έχει λάβει την έγκριση του Διοικητικού Συμβουλίου. Με βάση αυτή την κατηγορία των προτύπων, οι διαδικασίες και δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα. Ακόμη, η διεξαγωγή των εσωτερικών ελέγχων θα πρέπει να γίνεται με επάρκεια και με την αναγκαία επαγγελματική επιμέλεια. Επιπλέον, θα πρέπει να τηρείται ένα πρόγραμμα διασφάλισης της ποιότητας για όλες τις δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου και να γίνεται εποπτεία της αποτελεσματικότητάς τους. Εκτός από τα παραπάνω, με βάση τα πρότυπα απόδοσης, ο τρόπος διοίκησης του διευθυντή εσωτερικού ελέγχου είναι απαραίτητο να είναι αποτελεσματικός και να διασφαλίζει την προσθήκη αξίας στην επιχείρηση. Σε αυτά τα πλαίσια, ο εσωτερικός έλεγχος συνεισφέρει στην αξιολόγηση και την ενίσχυση των συστημάτων Διαχείρισης Κινδύνων, Ελέγχου και Εταιρικής Διακυβέρνησης. Επίσης, οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν υποχρέωση για σύνταξη ενός πλάνου που θα περιλαμβάνει κάθε ελεγκτική δραστηριότητα τους και θα πρέπει να πραγματοποιείται προσδιορισμός, ανάλυση, αξιολόγηση και καταγραφή όλων των πληροφοριών που είναι αναγκαίες για να επιτευχθούν οι στόχοι των δραστηριοτήτων ελέγχου. Επιπλέον, τα αποτελέσματα από αυτή την εργασία είναι απαραίτητο να αξιολογούνται κατάλληλα και σε περίπτωση που προκύπτει κάποιο ζήτημα, οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να επικοινωνούν με την ανώτερη διοίκηση και να αναφέρουν το θέμα στο διοικητικό συμβούλιο ώστε να εξευρεθεί κάποια λύση. Τέλος, τα πρότυπα εφαρμογής έχουν διαμορφωθεί με στόχο να παρέχουν εξειδίκευση των δύο πρώτων κατηγοριών σε κάποιους τομείς δραστηριότητας και προβλέπουν τις απαιτήσεις σχετικά με τις υπηρεσίες διαβεβαίωσης και τις συμβουλευτικές υπηρεσίες (Ζωιτσάς, 2017, σ. 60).

Εκτός από τα παραπάνω, θα πρέπει να αναφερθεί ότι τα Πρότυπα Χαρακτηριστικών εξειδικεύονται περαιτέρω και αναφέρονται με αριθμούς από το 1000 και έπειτα, και τα Πρότυπα Διεξαγωγής με αριθμούς από το 2000 και έπειτα (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 55- 67· Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών).

Πίνακας 1.1 Ανάλυση των Προτύπων Χαρακτηριστικών (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 55)

1000	Σκοπός, Δικαιοδοσία και Ευθύνη
1010	Αναφορά της φύσης του Ορισμού Εσωτερικού Ελέγχου, του Κώδικα Δεοντολογίας και των Προτύπων
1100	Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα
1110	Οργανωσιακή Ανεξαρτησία
1111	Άμεση σχέση με το Διοικητικό Συμβούλιο
1112	Οι ρόλοι του επικεφαλής εσωτερικού ελεγκτή εκτός από τον Εσωτερικό Έλεγχο
1120	Ατομική Αντικειμενικότητα
1130	Παραμπόδιση Ανεξαρτησίας ή Αντικειμενικότητας
1200	Επαγγελματική Επάρκεια και Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια
1210	Επαγγελματική Επάρκεια
1220	Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια
1230	Συνεχής Επαγγελματική Επιμόρφωση
1300	Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας
1310	Απαιτήσεις του Προγράμματος Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης της Ποιότητας
1311	Εσωτερικές Αξιολογήσεις
1312	Εξωτερικές Αξιολογήσεις
1320	Υποβολή Αναφοράς για το Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης της Ποιότητας
1321	Χρήση της φράσης «Διενεργήθηκε Σύμφωνα με τα διεθνή Πρότυπα»
1322	Αποκάλυψη της μη Συμμόρφωσης

Πίνακας 1.2. Ανάλυση των Προτύπων Διεξαγωγής (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 66)

2000	Διαχείριση της Λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου
2010	Προγραμματισμός
2020	Κοινοποίηση και Έγκριση
2030	Διαχείριση Πόρων
2040	Πολιτικές και Διαδικασίες
2050	Συντονισμός
2060	Υποβολή Αναφοράς στο Διοικητικό Συμβούλιο και την Ανώτερη Διοίκηση
2070	Πάροχος Εξωτερικών Υπηρεσιών και Οργανωσιακή Ευθύνη για τον Εσωτερικό Έλεγχο
2100	Φύση των Εργασιών
2110	Διακυβέρνηση
2120	Διαχείριση Κινδύνων
2130	Συστήματα Εσωτερικού Ελέγχου-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί
2200	Σχεδιασμός Έργου
2201	Παράγοντες Σχεδιασμού
2210	Αντικειμενικοί σκοποί έργου
2220	Εύρος έργου
2230	Κατανομή Πόρων του Έργου
2240	Πρόγραμμα Έργου
2300	Διεξαγωγή του Έργου
2310	Εντοπισμός Πληροφοριών
2320	Ανάλυση και Αξιολόγηση
2330	Καταγραφή Πληροφοριών
2340	Εποπτεία των έργων
2400	Κοινοποίηση Αποτελεσμάτων
2410	Κριτήρια Κοινοποιήσεων
2420	Ποιότητα των Κοινοποιήσεων
2421	Λάθη και Παραλείψεις
2430	Χρήση της φράσης «Διενεργήθηκε σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου»
2431	Αποκάλυψη μη Συμμόρφωσης Έργου
2440	Διάδοση Αποτελεσμάτων του Έργου
2450	Συνολική Γνώμη

2500	Παρακολούθηση Προόδου
2600	Κοινοποίηση της Αποδοχής Κινδύνων

1.5 Αναγκαιότητα και σκοποί του εσωτερικού ελέγχου

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται εσωτερικός έλεγχος σε μία επιχείρηση ή σε έναν οργανισμό. Αρχικά, το επιχειρησιακό περιβάλλον της σημερινής εποχής είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο και πολύμορφο και υπάρχει η απαίτηση παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών, όπως και μεγάλη ανταγωνιστικότητα σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Ακόμη, υπάρχει οικονομική αστάθεια και αύξηση των φαινομένων οικονομικής απάτης (Drogalas, et al., 2015). Επίσης, ο όγκος των καθημερινών συναλλαγών είναι πολύ μεγάλος λόγω του γεγονότος ότι οι επιχειρήσεις έχουν επεκτείνει της δραστηριότητές τους εκτός συνόρων και επειδή συνεργάζονται με επιχειρήσεις άλλων χωρών. Για αυτόν τον λόγο είναι αρκετά δυσχερής η παρακολούθηση όλων αυτών των διαδικασιών και λειτουργιών μιας οικονομικής μονάδας. Επιπλέον, η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου διευκολύνει και εξασφαλίζει την ορθολογική λειτουργία όλων των τομέων μιας επιχείρησης επειδή λόγω της συνεχούς επίβλεψης μπορούν να εντοπιστούν οι αδυναμίες και μπορεί να γίνει ενημέρωση της διοίκησης για λήψη διορθωτικών μέτρων. Επιπρόσθετα, με τον εσωτερικό έλεγχο γίνεται δυνατή η αποτροπή και ο περιορισμός των λαθών που είναι αποτέλεσμα του ανθρώπινου παράγοντα και μπορεί να είναι ακούσια ή εκούσια. Συγχρόνως, η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου συνεισφέρει στο έργο των εξωτερικών ελεγκτών αφού τους παρέχει στοιχεία που είναι αξιόπιστα και ακριβή ώστε να αποτελέσουν στήριγμα για τον εξωτερικό έλεγχο (Βασιλείου, κ.ά, 2017, σ. 35- 37).

Η ανάγκη για την ύπαρξη και λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στα πλαίσια μιας επιχείρησης προέρχεται από την ανάγκη για έλεγχο όλων των τμημάτων μιας επιχείρησης με στόχο τη σωστή λειτουργία της και την κάλυψη των αναγκών που υπάρχουν. Ιδιαίτερα οι μεγάλες επιχειρήσεις δεν μπορούν να λειτουργούν χωρίς να υπάρχει εσωτερικός έλεγχος. Ο εσωτερικός έλεγχος βοηθάει στο να υλοποιηθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί και παρέχει συμβουλές με βάση τις αξιολογήσεις που έχουν ολοκληρωθεί. Με τον εσωτερικό έλεγχο επισημαίνονται οι πιθανές αδυναμίες με στόχο τη βελτίωση και όχι την επιβολή ποινών (Ζωιτσάς, 2017, σ.43· OECD, 2018· Ζαφειράκου & Ταχυνάκης, 2007).

Επίσης, όσον αφορά στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, ο εσωτερικός έλεγχος είναι αναγκαίος για να παρέχεται πληροφόρηση σχετικά με τις πρακτικές και τις δραστηριότητες της διοίκησης, ώστε να βελτιώνεται η συνολική αποτελεσματικότητα και απόδοση των κυβερνητικών λειτουργιών και να υπάρχει διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, ο εσωτερικός έλεγχος συνιστά ουσιώδες μέρος της προσπάθειας των κρατικών θεσμών να παρέχουν αξία και λογοδοσία προς τους Έλληνες πολίτες σχετικά με την χρησιμοποίηση των εσόδων από τη φορολόγηση (OECD, 2018, σ. 13).

1.6 Ο εσωτερικός ελεγκτής

Οι εσωτερικοί ελεγκτές αποτελούν στελέχη της επιχείρησης η οποία τίθεται σε αξιολόγηση και έλεγχο και είναι υπεύθυνοι να σχεδιάζουν, να προγραμματίζουν και να διενεργούν όλη τη διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου. Για να είναι αποτελεσματικοί οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να είναι ανεπηρέαστοι από τους ελεγχόμενους και για αυτό τον λόγο το τμήμα εσωτερικού ελέγχου ανήκει στη δικαιοδοσία της Διοίκησης της επιχείρησης σε οργανωτικό επίπεδο. Τα μέλη που αποτελούν το σύστημα εσωτερικού ελέγχου είναι συνήθως προϊστάμενοι των τμημάτων, οι οποίοι έχουν εμπειρία πολλών χρόνων, εξειδικευμένες γνώσεις, μπορούν να διαχειρίζονται με ευελιξία και προσαρμοστικότητα τις διάφορες δυσκολίες και χαρακτηρίζονται από ηθική (Ζωιτσάς, 2017, σ. 33). Ακόμη, η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελέγχου που είναι ουσιώδες στοιχείο του μπορεί να διασφαλιστεί με τη σύνταξη γραπτού καταστατικού του εσωτερικού ελέγχου (internal audit charter) που θα λαμβάνει έγκριση από το Διοικητικό Συμβούλιο με σχετικό πρακτικό. Αυτό το καταστατικό περιλαμβάνει τον καθορισμό της θέσης του εσωτερικού ελέγχου στο οργανόγραμμα του οργανισμού, παρέχει εξουσιοδοτήσεις σε ζητήματα πρόσβασης σε αρχεία, προσωπικό και χώρους και περιέχει τους σκοπούς του ελέγχου, όπως αυτοί έχουν καθοριστεί. Στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας του εσωτερικού ελέγχου συμβάλλει και η εταιρική δομή, η οποία θα πρέπει να διασφαλίζει μεγάλο πεδίο διενέργειας ελέγχων και να διασφαλίζει ότι τα αποτελέσματα των ελέγχων θα φτάνουν στα διοικητικά συμβούλια των φορέων/οργανισμών και ότι θα πραγματοποιούνται διορθώσεις και επίλυση των προβλημάτων (OECD, 2018· Βασιλείου, κ.ά, 2017).

Ανάλογα με την επιχείρηση ο έλεγχος που πραγματοποιείται μπορεί να αφορά την τήρηση των εσωτερικών οδηγιών ή κανονισμών ή να είναι λειτουργικός και διαχειριστικός

έλεγχος κάποιων τμημάτων. Επίσης, από τον έλεγχο είναι δυνατή η παροχή αξιολογών πληροφοριών ώστε να ληφθούν αποφάσεις οι οποίες να διασφαλίζουν τη λειτουργία της επιχείρησης με αποτελεσματικό τρόπο. Σε μεγάλο αριθμό ανεπτυγμένων οικονομιών ο ρόλος των εσωτερικών ελεγκτών είναι πολύ σημαντικός και οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν την ευθύνη να ελέγχουν νέους τομείς των δραστηριοτήτων της επιχείρησης. Χρησιμοποιούν εργαλεία, όπως είναι τα Διεθνή Πρότυπα (Standards for the Professional Practice of Internal Auditing), τον Κώδικα Δεοντολογίας που προβλέπεται από το διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA), την Πιστοποίηση των Εσωτερικών Ελεγκτών και τη διαρκή επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωσή τους.

Σε περίπτωση που θεωρείται εκ μέρους τη Διοίκησης ότι η εφαρμογή των Διεθνών Προτύπων δεν προσθέτει αξία στην επιχείρηση, όπως και το γεγονός ότι δεν υπάρχει επαρκές ανθρώπινο δυναμικό που είναι κατάλληλα εκπαιδευμένο, τότε αυτά μπορεί να αποτελέσουν εμπόδια για την αποτελεσματικότητα της εργασίας του εσωτερικού ελεγκτή. Επιπλέον, η μη συμμόρφωση με το πρότυπο 1300 που αποτελεί ένα πρόγραμμα διασφάλισης της ποιότητας και βελτίωσης εμποδίζει το έργο του εσωτερικού ελεγκτή. Εκτός από τα πρότυπα, ο Κώδικας Δεοντολογίας είναι πολύ σημαντικός καθώς με αυτόν εξειδικεύονται οι κανόνες συμπεριφοράς των εσωτερικών ελεγκτών σχετικά με αξίες, όπως είναι η ακεραιότητα, η αντικειμενικότητα και η εμπιστευτικότητα που είναι ουσιώδη χαρακτηριστικά ενός εσωτερικού ελεγκτή (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 42). Επίσης, με αυτόν τον Κώδικα κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία της σφραγίδας του ελεγκτικού επαγγέλματος. Επιπρόσθετα, η πιστοποίηση των εσωτερικών ελεγκτών αποδεικνύει την επαγγελματική επάρκεια των ελεγκτών, ενώ η διατήρηση αυτής της επάρκειας πραγματοποιείται με τη συνεχή εκπαίδευσή τους. Η κατάρτιση επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή των ελεγκτών σε επαγγελματικούς συλλόγους και σε συνέδρια, επιμορφωτικά σεμινάρια, κ.ά. Υπάρχουν διάφορα είδη πιστοποίησης, όπως είναι η βασική, δηλαδή το CIA (Certified Internal Auditor), το CFSA (Certified Financial Services Auditor), το CCSA (Certification in Control Self-Assessment) και το CGAP (Certified Government Auditing Professional) που αποτελούν εξειδικευμένες πιστοποιήσεις (Ζωιτσάς, 2017, σ. 46- 47).

Ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με τα αποτελέσματα που έχει ο εσωτερικός έλεγχος σε σχέση με τον εξωτερικό επειδή είναι δύσκολο οι εσωτερικοί ελεγκτές να παραμείνουν ανεξάρτητοι λόγω του ότι είναι εργαζόμενοι της επιχείρησης που ελέγχεται. Η εμπιστοσύνη μπορεί να αμφισβητείται

επειδή συνήθως η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία μειώνονται όταν υπάρχουν επαγγελματικές ή/και φιλικές σχέσεις. Επίσης, ένα ελεγκτής ασχολείται με συγκεκριμένα θέματα και δεν υπάρχει ποικιλία και νέο ενδιαφέρον. Αυτό μπορεί να προκαλέσει μείωση ή αδρανοποίηση της δεξιότητας του ελεγκτή να παρατηρεί, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε παρατυπία ή λάθος (Ζωιτσάς, 2017, σ. 33).

1.7 Σχέση εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος διαφέρει από το εξωτερικό, καθώς έχουν διαφορετικούς ρόλους. Ο εξωτερικός έλεγχος διενεργείται από εξωτερικούς ελεγκτές οι οποίοι δεν αποτελούν στελέχη της εταιρείας την οποία ελέγχουν και έχουν συγκεκριμένη επαγγελματική κατάρτιση, ειδική εκπαίδευση, εμπειρία, αμεροληψία, εχεμύθεια και υπάγονται στο Σώμα Ορκωτών Ελεγκτών Λογιστών (ΣΟΕΛ). Η διενέργεια του εξωτερικού ελέγχου έχει ως σκοπό να συλλεχθούν και να αξιολογηθούν αντικειμενικά τα στοιχεία που οδηγούν στη διαμόρφωση κρίσης και στη θεμελίωση επαγγελματικής γνώμης σχετικά με το πόσο αξιόπιστες είναι οι λογιστικές καταστάσεις. Η διαδικασία περιλαμβάνει την εξέταση και αξιολόγηση με συστηματικό τρόπο των χρηματοοικονομικών καταστάσεων κάθε έτους των οποίων η έκδοση και δημοσίευση πραγματοποιείται από τις επιχειρήσεις και στη συνέχεια διατυπώνονται τα αποτελέσματα του ελέγχου που δημοσιεύονται στην έκθεση ελέγχου των ορκωτών ελεγκτών λογιστών (Ζωιτσάς, 2017, σ. 34- 35· Βασιλείου, κ.ά, 2017· Καββαθάς, 2018).

Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχει διαφοροποίηση μεταξύ του εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μία συμβουλευτική υπηρεσία προς τη Διοίκηση της επιχείρησης και έχει ως στόχο να ενδυναμώσει το σύστημα εσωτερικού ελέγχου και να βελτιώσει τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για τη διαχείριση των κινδύνων και για τη διακυβέρνηση της επιχείρησης. Ενώ, από την άλλη, ο εξωτερικός έλεγχος, ο οποίος είναι υποχρεωτικός με βάση τη νομοθεσία, περιλαμβάνει κυρίως τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων μιας επιχείρησης και τη διατύπωση γνώμης σχετικά με το αν ανταποκρίνονται η οικονομική θέση και τα αποτελέσματα της επιχείρησης στην πραγματικότητα και αν είναι σύμφωνες με τη νομοθεσία και τα Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης. Και τα δύο αυτά είδη ελέγχου, δηλαδή, ο εσωτερικός και ο εξωτερικός έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και στηρίζουν την καλή

διακυβέρνηση μιας επιχείρησης προβάλλοντας την ανάγκη η επιχείρηση να συμμορφώνεται με τη νομιμότητα και να βελτιώνεται η διαφάνεια, η λογοδοσία και οι διαδικασίες διαχείρισης και ελέγχου (Ζωιτσάς, 2017, σ. 30- 33· Ζαφειράκου & Ταχυνάκης, 2007).

Και οι δύο ελεγκτές (εσωτερικοί και εξωτερικοί) έχουν κάποια κοινά στοιχεία όπως είναι ότι αποσκοπούν στην αποτελεσματικότητα των εσωτερικών λειτουργιών της επιχείρησης, ότι ακολουθούν κανόνες και τον κώδικα δεοντολογίας και ότι έχουν συγκεκριμένα τυπικά προσόντα και δεξιότητες ώστε να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους. Ωστόσο, υπάρχουν και διαφορές μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτών. Οι εσωτερικοί ελεγκτές επικεντρώνονται σε οικονομικές και μη οικονομικές διαδικασίες και στρατηγικές της επιχείρησης και προσπαθούν να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από την επιχείρηση εστιάζοντας στα μελλοντικά γεγονότα. Από την άλλη, οι εξωτερικοί ελεγκτές επικεντρώνονται στον έλεγχο της οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης για κάποια χρονική περίοδο. Πιο συγκεκριμένα πραγματοποιείται έλεγχος για το αν η παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων είναι δίκαιη, σωστή και ακριβής σύμφωνα με τις γενικά παραδεκτές λογιστικές αρχές και είναι πιθανόν να υπάρχουν κάποιες προτάσεις βελτίωσης για το μέλλον. Επιπλέον, οι εσωτερικοί ελεγκτές παρουσιάζουν τα αποτελέσματα του ελέγχου στη Διοίκηση της επιχείρησης, ενώ οι εξωτερικοί λογοδοτούν στην ελεγκτική επιτροπή και αυτό ενισχύει την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητά τους (Βασιλείου, κ.ά, 2017). Ακόμη, ο εσωτερικός έλεγχος είναι προαιρετικός, ενώ ο εξωτερικός είναι απαραίτητος σύμφωνα με τη νομοθεσία για τις περισσότερες εταιρείες. Επιπρόσθετα, υπάρχει διαφορά όσον αφορά τις γνώσεις και δεξιότητες των εσωτερικών και των εξωτερικών ελεγκτών. Οι εσωτερικοί ελεγκτές μπορεί να έχουν διάφορες ιδιότητες και συνήθως είναι στελέχη που γνωρίζουν σε μεγάλο βαθμό την επιχείρηση και έχουν πολύχρονη εμπειρία, ενώ αρκετές φορές είναι πιστοποιημένοι. Αντίθετα, οι εξωτερικοί ελεγκτές είναι αναγκαίο να προέρχονται από το σώμα των ορκωτών ελεγκτών σύμφωνα με τη νομοθεσία και πραγματοποιούν έλεγχο στην επιχείρηση μία ή δύο φορές κάθε έτος. Στη σύγχρονη εποχή, θα πρέπει να υπάρχει συνεργασία μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτών ώστε να ωφελείται η επιχείρηση από τις γνώσεις και αξιολογήσεις τόσο του εσωτερικού όσο και του εξωτερικού ελέγχου και να έχει μακροπρόθεσμη απόδοση και αποτελεσματικότητα (Ζωιτσάς, 2017, σ. 47- 48).

1.8 Εφαρμογές του εσωτερικού ελέγχου

Σε μια επιχείρηση ο εσωτερικός έλεγχος περιλαμβάνει διάφορες εργασίες και δραστηριότητες. Μία σημαντική αρμοδιότητα είναι η εξέταση και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της οργανωτικής δομής και της πιθανής ύπαρξης διαδικασιών εξουσιοδοτήσεων στα πλαίσια της επιχείρησης και με τρίτους. Ακόμη, ο εσωτερικός ελεγκτής είναι επιφορτισμένος με τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων όσον αφορά την πληρότητα, την ακρίβεια, και την αξιοπιστία τους. Επίσης, αξιολογούνται οι κίνδυνοι και προσαρμόζονται το πρόγραμμα της επιχείρησης σε κάθε τομέα και μπορεί να αναπροσαρμοστεί ολόκληρο το σύστημα εσωτερικού ελέγχου. Μία άλλη βασική αρμοδιότητα είναι να παρακολουθεί αν εφαρμόζεται και τηρείται ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας και το Καταστατικό της εταιρείας, όπως επίσης και η νομοθεσία που είναι σχετική με την εταιρεία, όπως οι νόμοι για τις ανώνυμες και χρηματιστηριακές εταιρείες. Επιπλέον, ακολουθεί το επαγγελματικό πρότυπο 2200, σύμφωνα με το οποίο προγραμματίζεται και τεκμηριώνεται ο κάθε έλεγχος. Στα πλαίσια του εσωτερικού ελέγχου βρίσκεται και η αξιολόγηση των μετρήσεων των επιδόσεων των ανώτερων στελεχών που έχουν διευθυντικές αρμοδιότητες, εκτός από αυτές της ανώτατης διοίκησης, ώστε να προωθείται η ανάπτυξη του τρόπου διαχείρισης των παραγωγικών μονάδων και πόρων. Ακόμη, ο έλεγχος εφαρμόζεται στις διάφορες υπηρεσίες της επιχείρησης ώστε να ελέγχεται ο βαθμός στελέχωσής τους και να γίνεται αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού τους, όπως και στην αξιολόγηση της απόδοσης των επενδύσεων σύμφωνα με τον αρχικό προγραμματισμό τους.

Μία άλλη εφαρμογή πραγματοποιείται όσον αφορά το κόστος των τμημάτων σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό και έτσι είναι δυνατός ο προσδιορισμός των δραστηριοτήτων που έχουν κέρδος ή ζημία αντίστοιχα. Στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου εξετάζονται οι πολιτικές που εφαρμόζονται με στόχο να αποθαρρύνονται και να αποτρέπονται οι καταχρήσεις, η απάτη, η απόκτηση οικονομικών κερδών σε βάρος της επιχείρησης, φθορές και κλοπές. Επίσης, αξιολογείται η αφοσίωση του προσωπικού στους κανόνες της επιχειρησιακής ηθικής. Εκτός από τα παραπάνω το τμήμα εσωτερικού ελέγχου μιας επιχείρησης έχει την αρμοδιότητα να αξιολογεί τον βαθμό της αξιοποίησης και αποδοτικότητας των μέσων παραγωγής και να εξετάζει τα προγράμματα παραγωγής που εφαρμόζονται και τον μηχανολογικό εξοπλισμό που χρησιμοποιείται. Επιπλέον, εξετάζεται η διάθεση των προϊόντων και ο τρόπος διαχείρισης των αποθεμάτων και η

τήρηση των πολιτικών για τις πωλήσεις και τις εισπράξεις, όπως επίσης και οι όροι δανεισμού και των άλλων υποχρεώσεων της επιχείρησης. Τέλος, στα πλαίσια του εσωτερικού ελέγχου αξιολογείται ο τρόπος με τον οποίο επικοινωνούν και συνεργάζονται οι εργαζόμενοι μέσα στα τμήματα, αλλά και σε ολόκληρη την εταιρεία (Ζωιτσάς, 2017, σ. 50 ·Βασιλείου, κ.ά., 2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2º: Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

2.1 Έννοια του Δημόσιου Τομέα

Σύμφωνα με τον Νόμο 4270/2014, στα πλαίσια του δημόσιου τομέα περιλαμβάνεται η Γενική Κυβέρνηση, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), όπως και οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί. Επίσης, στον δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού (Δήμοι και Περιφέρειες), οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης και οι ΔΕΚΟ που αποτελούν δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες ανήκουν πλήρως στο ελληνικό κράτος ή ελέγχονται σε ένα μεγάλο ποσοστό από αυτό, όπως και τα ΝΠΔ (Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου).

2.2 Νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα

Η προσπάθεια να θεσπιστεί ο εσωτερικός έλεγχος για πρώτη φορά στην Ελλάδα ήταν με την απόφαση 5/204/14-11-2000 (ΦΕΚ Β' 1487/ 6.12.2000) που εκδόθηκε από την επιτροπή κεφαλαιαγοράς. Σύμφωνα με το άρθρο 12 αυτής της απόφασης καθορίζεται ότι κάθε εταιρεία που είναι εισηγμένη στο Χρηματιστήριο Αξιών της Αθήνας θα πρέπει να διατηρεί τμήμα εσωτερικού ελέγχου που θα έχει την ευθύνη για την παρακολούθηση της λειτουργίας της εταιρείας και της τακτικής έγγραφης ενημέρωσης του Διοικητικού Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού εσωτερικής λειτουργίας της εταιρείας (Κουτούπης, κ.ά., 2011· Ζωιτσάς, 2017). Στη συνέχεια, θα πρέπει να αναφερθεί ο νόμος 3016/2002 (ΦΕΚ Α' 110/17.5.2002) με τον οποίο καθιερώνεται ο εσωτερικός έλεγχος στην Ελλάδα και γίνεται υποχρεωτικός για όλες τις εισηγμένες εταιρείες οι οποίες υποχρεούνται να έχουν υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου με εσωτερικούς ελεγκτές των οποίων ο διορισμός προέρχεται από το Δ.Σ και των οποίων η απασχόληση είναι πλήρης και αποκλειστική. Όσον αφορά στο Δημόσιο Τομέα, ο Ν.3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314/27.12.2005), στο άρθρο 4, προβλέπει ότι όλες οι ΔΕΚΟ έχουν την υποχρέωση οργάνωσης υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου και έγγραφης ενημέρωσης του Διοικητικού Συμβουλίου και της γενικής συνέλευσης των μετόχων σχετικά με τη διενέργεια των ελέγχων. Αυτή η υποχρέωση προβλεπόταν για κάθε τρίμηνο. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του νόμου, ο διορισμός των εσωτερικών ελεγκτών γινόταν από τη γενική συνέλευση και όχι από το ΔΣ για παροχή υπηρεσιών με έμμισθη εντολή, ενώ για τις

εισηγμένες εταιρείες υπήρχε διαφορετική πρόβλεψη. Στη συνέχεια, ο Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ Α' 210/ 5.10.2006) περιείχε τον ορισμό του εσωτερικού ελέγχου, της μονάδας εσωτερικού ελέγχου και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Εκτός από τους ορισμούς των παραπάνω εννοιών, σε αυτόν τον νόμο, προβλεπόταν η δημιουργία ΜΕΕ σε όλα τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες της Ελλάδας, όπως και στους φορείς που εποπτεύονταν από αυτά. Η σημασία αυτού του νόμου έγκειται στο γεγονός ότι υπήρξε προσπάθεια για συνολική εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου σε δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς. Επίσης, με τον Ν.3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141/ 17.8.2010) προβλέπεται η διεξαγωγή του εσωτερικού ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης από τις ΜΕΕ που συστήνονται (Κουτούπης, κ.ά, 2011· Ζωιτσάς, 2017, σ. 30).

Ο πιο πρόσφατος νόμος στην Ελλάδα με τον οποίο προβλέπεται και οργανώνεται ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι ο Νόμος 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση», ο οποίος περιλαμβάνει ορισμούς εννοιών που αφορούν στον Εσωτερικό Έλεγχο και τα δομικά στοιχεία που απαρτίζουν το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου. Ακόμη, προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο διαρθρώνεται το Σύστημα του Εσωτερικού Ελέγχου και προσδιορίζει τις αρμοδιότητες και τους ρόλους των αρμόδιων στελεχών και υπαλλήλων. Επιπλέον, οι διατάξεις αφορούν στον Κανονισμό Λειτουργίας και στη σύσταση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στους δημόσιους φορείς και περιλαμβάνεται και ο Κώδικας Δεοντολογίας για τους Εσωτερικούς Ελεγκτές. Σύμφωνα με όσα αναφέρονται στην αιτιολογική του έκθεση, αποτελεί μία ολοκληρωμένη νομοθετική προσπάθεια για να διορθώσει παραλείψεις του παρελθόντος και να βελτιώσει την εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση.

2.3 Όργανα Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, έχουν γίνει πολλές νομοθετικές προσπάθειες για να προσδιοριστούν διάφορα όργανα και φορείς που έχουν αρμοδιότητες άσκησης Εσωτερικού Ελέγχου στα πλαίσια του Δημοσίου Τομέα. Πιο συγκεκριμένα θα αναφερθούν κάποιες υπηρεσίες που λειτουργούν στα πλαίσια της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και ασκούν εσωτερικό έλεγχο:

- Με τον Ν.3492/2006 «Διασφάλιση χρηστής διαχείρισης Κρατικού Προϋπολογισμού» συστήθηκε η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων που

υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών με αποστολή να διασφαλίζει ότι ο Κρατικός Προϋπολογισμός, όπως και ο προϋπολογισμός των φορέων είναι αντικείμενα χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται θα πρέπει να είναι με βάση όσα προβλέπονται διεθνώς, ενώ τα στελέχη που την απαρτίζουν θα πρέπει να έχουν αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Η υπηρεσία αυτή ελέγχει τους φορείς του δημοσίου ώστε να εξακριβωθεί η τήρηση των νομικών διατάξεων που ισχύουν και αν η χρήση των χρηματικών ποσών συμπίπτει με τους σκοπούς για τους οποίους αυτά έλαβαν έγκριση. Ακόμη, ελέγχεται αν εφαρμόζονται οι αρχές της δημοσιονομικής και νομικής δέσμευσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπλέον, ελέγχεται αν είναι επαρκή τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και γίνονται εισηγήσεις για λήψη κατάλληλων μέτρων με στόχο τη βελτίωσή τους. Ένα άλλο σημείο στο οποίο δραστηριοποιείται είναι να ελέγχει αν υπάρχουν φαινόμενα απάτης, δωροδοκίας ή άλλης δραστηριότητας που είναι παράνομη. Τέλος, έχει ως αρμοδιότητα την επιβολή κυρώσεων που προβλέπονται από τους νόμους και την συνεργασία με αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων κρατών. Στα πλαίσια της λειτουργίας της έχει υποχρέωση να διαφυλάσσει τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και τις εμπιστευτικές πληροφορίες. Στο πλαίσιο των ελέγχων της βρίσκονται φορείς του Δημοσίου, όπως είναι τα Υπουργεία, οι Γενικές Γραμματείες, ΝΠΔΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις και οργανισμοί, ΝΠΙΔ ή φυσικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων που λαμβάνουν επιχορηγήσεις ή χρηματοδότηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, κ.ά. Οι έλεγχοι που ασκούνται είναι τακτικοί με βάση το πρόγραμμα κάθε έτους ή έκτακτοι όταν διεξάγονται αφού πραγματοποιηθούν καταγγελίες, δημοσιεύματα ή πληροφορίες σχετικές με παράνομες πράξεις (δωροδοκία, απάτη, ατασθαλία, διαχειριστικές ανωμαλίες) ή αν αιτηθεί έλεγχος η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ν.3492/2006· Κουτούπης, κ.ά., 2011).

- Ένα άλλο όργανο εσωτερικού ελέγχου είναι η Οικονομική Επιθεώρηση που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών και αποτελείται από κεντρικές και περιφερειακές διευθύνσεις. Η αποστολή της είναι ο έλεγχος που διενεργείται με ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα και αφορά στη λειτουργία των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και στην οικονομική διαχείριση των φορέων που χρησιμοποιούν δημόσιους ή κοινωφελείς πόρους. Σκοπός της είναι να εντοπίσει

και να αποτρέψει φαινόμενα κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, όπως και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη του κοινού στην αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία, στη δικαιοσύνη και στην ακεραιότητα του συστήματος. Επίσης, έχει ως αρμοδιότητα να εισηγείται τρόπους επίλυσης των προβλημάτων που εντοπίζονται και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων ώστε να λειτουργούν οι υπηρεσίες με εύρυθμο τρόπο και να αξιοποιείται καλύτερα ο εξοπλισμός και το προσωπικό τους. Επιπλέον, πραγματοποιεί έκτακτες και τακτικές επιθεωρήσεις και οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν δικαιώματα και καθήκοντα ανακριτικού υπαλλήλου. Ακόμη, διεξάγει διοικητικές έρευνες σε περιπτώσεις καταγγελίας ή διαπίστωσης αδικημάτων που γίνονται από υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών, όπως επίσης ελέγχει τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης τους. Τα σχετικά με τις αρμοδιότητες και την οργάνωση της Οικονομικής Επιθεώρησης προβλέπονται με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος (Ν. 2343/1995· Κουτούπης, 2011).

- Στον Ν. 3074/2002 αναφέρονται τροποποιήσεις σχετικά με την αποστολή και τις αρμοδιότητες του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης που ιδρύθηκε με τον Ν.2477/1997. Σύμφωνα με τον Ν. 3074/2002, αποτελεί ένα όργανο που ασκεί εσωτερικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης και υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η αποστολή του Σώματος αυτού είναι να διενεργεί επιθεωρήσεις, έκτακτους ελέγχους και έρευνες και να συγκεντρώνει αποδεικτικό υλικό στα πλαίσια της άσκησης ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης. Επίσης, έχει τη δυνατότητα να ελέγχει τις δηλώσεις των υπαλλήλων σχετικά με την κατάσταση της περιουσίας τους. Τα παραπάνω αποσκοπούν στο να λειτουργεί με αποτελεσματικό και εύρυθμο τρόπο η διοίκηση και στο να επισημαίνονται φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αναποτελεσματικότητας, μειωμένης παραγωγικότητας και ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται και αδιαφάνειας των διαδικασιών. Μπορεί να ελέγχει υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και των επιχειρήσεων που υπάγονται σε αυτούς, ΝΠΔΔ και των κρατικών ΝΠΔΔ των οποίων η διοίκηση ορίζεται από το Δημόσιο άμεσα με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (Ν. 3074/2002· Κουτούπης, κ.ά., 2011).
- Στον παραπάνω νόμο προβλέπεται και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης που αποτελεί μία μονοπρόσωπη υπηρεσία που έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί εύρυθμα και αποτελεσματικά.

Επίσης, μπορεί να παρακολουθεί και να αξιολογεί το έργο των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης και να εντοπίζει φαινόμενα που σχετίζονται με τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση. Αποτελεί ένα πρόσωπο με αναγνωρισμένο κύρος και υψηλά επιστημονικά προσόντα και έχει ευρεία κοινωνική αποδοχή. Ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Βοηθοί που συμβάλλουν στο έργο του έχουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Στις αρμοδιότητες του περιλαμβάνονται η παρακολούθηση της δράσης του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, η αξιολόγηση του έργου τους, η διεξαγωγή ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών για το Δημόσια, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, κ.ά. Επίσης, έχει αρμοδιότητα να ελέγχει τις ετήσιες δηλώσεις οικονομικής κατάστασης, τις καταγγελίες που γίνονται στο Γραφείο του και αφορούν κακοδιοίκηση και τέλος, έχει την αρμοδιότητα της σύνταξης της ετήσιας έκθεσης όπου παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που αφορούν σε περιπτώσεις διαφθοράς, κακοδιοίκησης και διαδικασιών που χαρακτηρίζονται από έλλειψη διαφάνειας στον χώρο της δημόσιας διοίκησης και μπορεί να συγκαλεί και να προεδρεύει στο Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ) (Ν. 3074/2002· Κουτούπης, κ.ά, 2011).

2.4 Εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο

Ο εσωτερικός έλεγχος εφαρμόζει τα διεθνή πρότυπα όπως αναφέρονται από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (ΙΙΑ) στο Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικών Πρακτικών (IPPF). Αξιολογεί με επαγγελματικό και ανεξάρτητο τρόπο την επιχείρηση και προσφέρει πληροφορίες σχετικά με τις πρακτικές και δραστηριότητες που χρησιμοποιεί η Διοίκηση σε επίπεδο οργανισμού. Δίνει τη δυνατότητα να βελτιωθεί η συνολική αποτελεσματικότητα και απόδοση των κυβερνητικών λειτουργιών και στο να είναι διαφανείς οι διαδικασίες λήψης απόφασης. Επίσης, διασφαλίζεται ο σχεδιασμός και η λειτουργία των διαδικασιών της διακυβέρνησης, της διαχείρισης των κινδύνων και ελέγχου μέσα στα πλαίσια του οργανισμού και αυτό προσφέρει αξία και λογοδοσία προς τους Έλληνες πολίτες σχετικά με τη χρήση των φορολογικών εσόδων. Κύρια σημεία του εσωτερικού ελέγχου είναι τα συστήματα διοίκησης, οι διαδικασίες και πρακτικές και κατά

πόσο ακέραιες είναι οι χρηματοοικονομικές και μη πληροφορίες. Μέσα από τον εσωτερικό έλεγχο γίνεται δυνατόν να εντοπιστούν προβλήματα και απειλές και να διατυπωθούν συστάσεις για να βελτιωθεί η απόδοση (Βασιλείου, κ.ά., 2017· Ζωιτσάς, 2017). Πιο επιγραμματικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο εσωτερικός έλεγχος περιλαμβάνει διασφάλιση, ενόραση και αντικειμενικότητα. Ο εσωτερικός έλεγχος στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή να συμβάλλει στην ενίσχυση και προστασία της αξίας του οργανισμού και να παρέχει αντικειμενική διασφάλιση, συμβουλές και πληροφόρηση με βάση την αξιολόγηση των κινδύνων που είναι απειλητικά για τον οργανισμό. Τα μέσα που εφαρμόζονται για να επιτευχθεί ο ρόλος αυτός είναι ποικίλα ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν και οι υπηρεσίες που παρέχονται από τον εσωτερικό έλεγχο είναι με βάση τις ανάγκες του οργανισμού, τις αρμοδιότητες και την επιχειρησιακή ικανότητα της μονάδας εσωτερικού ελέγχου. Επιπλέον, παρέχονται συμβουλές προς τη διοίκηση, γίνονται έλεγχοι σχετικά με το αν υπάρχει συμμόρφωση με το θεσμικό πλαίσιο, ελέγχονται τα συστήματα, οι διαδικασίες, λειτουργίες, απόδοσης/οικονομικής αποδοτικότητας, οι τεχνολογίες πληροφορίας, τα οικονομικά συστήματα και οι αναφορές (OECD, 2018, σ. 13- 18).

Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα του IEE, η ταξινόμηση των υπηρεσιών ελέγχου είναι σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία αφορά στην παραδοσιακή διασφάλιση του ελέγχου συμμόρφωσης και ελέγχει αν ο συγκεκριμένος τομέας, διαδικασία ή σύστημα συμμορφώνεται στις πολιτικές, στις διαδικασίες, στους νόμους, στις συμφωνίες ή σε άλλες απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν τον τομέα, τη διαδικασία ή το σύστημα που βρίσκεται υπό έλεγχο. Τα αποτελέσματα αυτής της λειτουργίας περιέχουν εκθέσεις της αποστολής ελέγχου που είναι τεκμηριωμένες και προσφέρουν κατευθυντήριες γραμμές, συμβουλές προς τη διοίκηση, παρουσίαση μεταρρυθμίσεων με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του οργανισμού και την προσθήκη αξίας με ενέργειες της Διοίκησης ώστε να υλοποιηθούν οι συστάσεις του ελέγχου, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας και την πρόληψη ή τον εντοπισμό παράνομων πράξεων ή παραβάσεων των υπαρχουσών πολιτικών, διαδικασιών ή των απαιτήσεων που απορρέουν από τις συμβάσεις. Η δεύτερη κατηγορία ελέγχων περιλαμβάνει τους ελέγχους απόδοσης ή οικονομικής αποδοτικότητας που έχουν ως σκοπό να αξιολογήσουν την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία των λειτουργιών, των δραστηριοτήτων, των προγραμμάτων. Επιπλέον, προβλέπει ελεγκτικές αποστολές που αφορούν στις διαδικασίες διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και εποπτείας. Αυτό το είδος ελέγχων περιλαμβάνει όλες τις λειτουργίες και άλλες διεργασίες

της επιχείρησης και τις σχετικές δικλίδες ελέγχου που εφαρμόζει η διοίκηση. Εντοπίζονται οι ευκαιρίες για την ολοκλήρωση των οργανωτικών στόχων με ορθολογικό τρόπο και την αύξηση της αποδοτικότητας των λειτουργιών (OECD, 2018· Alexander Hamilton Institute, 2011).

Στη συνέχεια, η τρίτη κατηγορία είναι η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και η ανάλυση μιας κατάστασης ή/και η παροχή οδηγιών και συμβουλών στη διοίκηση. Οι υπηρεσίες αυτές υποστηρίζουν τη διοίκηση του οργανισμού και αφορούν ζητήματα, όπως είναι οι ανάγκες εκπαίδευσης και κατάρτισης, οι εκθέσεις εξέλιξης συστημάτων, αποτελεσματικότητας, αυτοαξιολόγησης των δικλίδων ελέγχου και η προώθηση προτάσεων για αναδιοργάνωση. Μέσω αυτών των συμβουλευτικών υπηρεσιών μπορεί να παρασχεθεί βοήθεια στη Διοίκηση ώστε να διασφαλίσει ότι οι οργανικές μονάδες του φορέα και τα προγράμματα είναι έτοιμα για να ελεγχθούν. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα από δραστηριότητες, όπως είναι η ολοκλήρωση ασκήσεων που αξιολογούν την ελεγκτική ετοιμότητα (audit readiness reviews). Με αυτές τις δραστηριότητες προσδιορίζονται οι διαδικασίες και οι δομές που είναι αναγκαίο να οργανωθούν ξανά ώστε ένα πρόγραμμα ή μια υπηρεσία να έχει όφελος από τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου. Το είδος των υπηρεσιών που παρέχονται στα πλαίσια του εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού θα πρέπει να συμπεριληφθεί στον επίσημο Κανονισμό Λειτουργίας Ελέγχου του οργανισμού (OECD, 2018, σ.19- 21· Ζωιτσάς, 2017).

2.5 Στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο

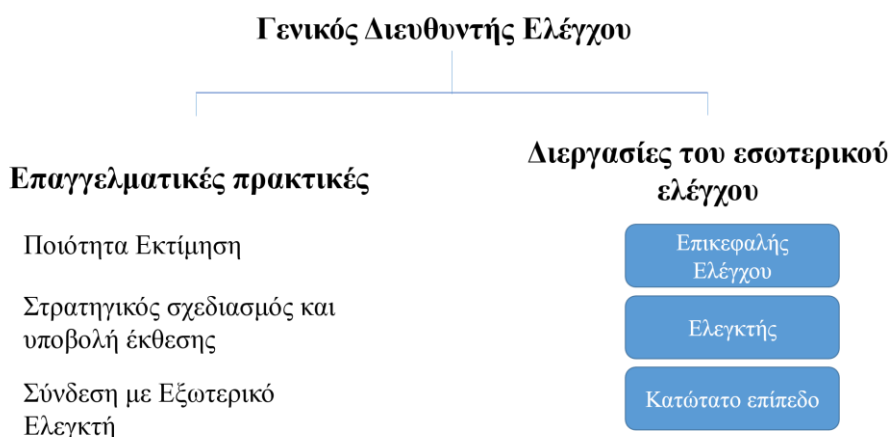
Η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού σε μία επιχείρηση έχει πολύ σημαντικό ρόλο και βοηθάει τους εργαζόμενους να αξιοποιήσουν όσο το δυνατόν καλύτερα τις δεξιότητες και τις γνώσεις τους. Περιλαμβάνει τη δημιουργία και λειτουργία αποτελεσματικών ομάδων και στοχεύει στην ανάπτυξη και βελτίωση των εργαζομένων μέσα από τη δημιουργία προγραμμάτων κατάρτισης και ανάπτυξης. Όσον αφορά στη λειτουργία της μονάδας εσωτερικού ελέγχου, αυτή θα πρέπει να διαθέτει ένα αξιόπιστο πλαίσιο διοίκησης του προσωπικού και να προσδιορίσει τους ανθρώπινους πόρους που είναι απαραίτητοι για να εκπληρωθεί η ελεγκτική λειτουργία. Ακόμη, θα πρέπει να οργανώνεται το ανθρώπινο δυναμικό που θα επιλεγεί με βάση ένα αξιόπιστο σχέδιο που θα περιλαμβάνει ένα

συγκεκριμένο προφίλ δεξιοτήτων και αντίστοιχα περιγράμματα εργασίας. Εκτός από τα παραπάνω, είναι πολύ σημαντικό να χρησιμοποιηθούν εργαλεία όπως η εκπαίδευση, η επαγγελματική εξέλιξη και η διοίκηση βάσει απόδοσης ώστε να υπάρξουν υψηλά επίπεδα απόδοσης (OECD, 2018· Alexander Hamilton Institute, 2011).

Επίσης, ο επικεφαλής του εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να εντοπίσει τις ανάγκες σε πόρους και να δείξει την επιχειρησιακή ανάγκη και να αιτιολογήσει για ποιους λόγους θα πρέπει να γίνει επένδυση του οργανισμού στον εσωτερικό έλεγχο. Αυτή η επένδυση θεωρείται πολύ σημαντική και έχει στρατηγική σημασία, καθώς οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα είναι δύσκολες και ο ελληνικός δημόσιος τομέας υφίσταται πιέσεις. Με τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου περιορίζεται ο αριθμός των περιπτώσεων απάτης και οι οικονομικές ζημιές που μπορεί να προκληθούν από αυτές. Επίσης, αποκαλύπτονται ανεπάρκειες και αναποτελεσματικές λειτουργίες οι οποίες είναι δαπανηρές και παρουσιάζεται αν ο οργανισμός έχει τη μέγιστη δυνατή απόδοση. Κατά κύριο λόγο μια τυπική οργανωτική δομή έχει δύο είδη δραστηριοτήτων που είναι οι επαγγελματικές πρακτικές και το ελεγκτικό επιχειρησιακό αντικείμενο. Η πρώτη κατηγορία αφορά στις δράσεις για να αξιολογηθεί η ποιότητα της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου, για να υπάρξει στρατηγικός σχεδιασμός και να υποβληθούν εκθέσεις- αναφορές. Επιπλέον, περιλαμβάνονται δράσεις για να επικοινωνεί ο εξωτερικός ελεγκτής και άλλοι εξωτερικοί φορείς όπως είναι τα σώματα επιθεώρησης και η κεντρική υπηρεσία που έχει την αρμοδιότητα να συντονίζει τον εσωτερικό έλεγχο. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο των ελεγκτικών δράσεων σχεδιάζονται οι ελεγκτικές αποστολές και αναφέρονται τα αποτελέσματά τους. Με βάση το μέγεθος του οργανισμού ή της επιχείρησης, εκτός από τον επικεφαλής του εσωτερικού ελέγχου, υπάρχουν τρία επίπεδα θέσεων εργασίας. Η πρώτη βαθμίδα είναι ο επικεφαλής ελεγκτής που βρίσκεται στην ηγεσία των ελεγκτικών αποστολών, οι ελεγκτές που διεξάγουν τους ελέγχους και οι ελεγκτές σε εισαγωγικό επίπεδο ώστε να προσφέρουν υποστήριξη κατά τη διάρκεια της διενέργειας των ελέγχων (OECD, 2018).

2.1 Σχήμα: Η τυπική δομή μιας μονάδας εσωτερικού ελέγχου (OECD, 2018, σ. 23)

Γράφημα: Τυπική δομή μιας μονάδας εσωτερικού ελέγχου



Πηγή: Government of Canada (2014), Internal Audit Reference Centre, Internal Audit Sector

Τα μέλη του συστήματος εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να έχουν κάποιες δεξιότητες/ικανότητες που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του ελέγχου. Επίσης, οι εργαζόμενοι θα πρέπει να έχουν διαφορετικά υπόβαθρα και διαφορετικά επίπεδα εμπειρίας. Μικρότεροι φορείς είναι απαραίτητο να στηριχθούν σε πιο έμπειρους ελεγκτές, ενώ μεγαλύτεροι φορείς μπορούν να έχουν όφελος από έναν συνδυασμό που περιλαμβάνει υπαλλήλους με μικρή εμπειρία, στελέχη με μεγαλύτερη εμπειρία και άτομα που έχουν διαφορετικό ακαδημαϊκό και επαγγελματικό υπόβαθρο. Το ανθρώπινο δυναμικό που συμμετέχει στο σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να έχει επάρκεια στο να εφαρμόζει τα πρότυπα των διαδικασιών και των τεχνικών που χρησιμοποιούνται στον εσωτερικό έλεγχο ενός οργανισμού, χωρίς μεγάλη έρευνα ή εξωτερική βοήθεια. Ακόμη, είναι αναγκαία η επάρκεια σχετικά με τις λογιστικές αρχές και τεχνικές, όπως και η δεξιότητα κατανόησης των αρχών διοίκησης ώστε να μπορεί να γίνει αξιολόγηση των πρακτικών που χρησιμοποιούνται και να συμβαδίζουν με τις ορθές επιχειρησιακές πρακτικές. Επίσης, θα πρέπει οι εργαζόμενοι να έχουν γνώσεις σχετικά με τη λογιστική, τα οικονομικά, το εμπορικό δίκαιο, τη φορολογία, τα χρηματοοικονομικά, τις ποσοτικές μεθόδους και την τεχνολογία πληροφοριών. Σημαντική δεξιότητα του ανθρώπινου δυναμικού που απαρτίζει ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου είναι η επικοινωνιακή και η δεξιότητα διάδρασης με τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Τέλος, βασικό προσόν αποτελεί η γνώση χρήσης υπολογιστών. Όπως έχει προαναφερθεί το προσωπικό που

ασχολείται με τον εσωτερικό έλεγχο της επιχείρησης ή του οργανισμού είναι πολύ σημαντικό να διαθέτει τεχνική επάρκεια και πιστοποίηση. Υπάρχουν πιστοποιήσεις όπως είναι ο πιστοποιημένος εσωτερικός ελεγκτής (CIA), ο πιστοποιημένος δημόσιος λογιστής (CPA) και ο πιστοποιημένος επαγγελματίας κυβερνητικού ελέγχου (CGAP). Τα άτομα που θα επιλεγούν για να στελεχώσουν το τμήμα εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να διαθέτουν πιστοποίηση δημόσιου λογιστή ή κάποια αντίστοιχη διεθνή πιστοποίηση όπως είναι ο ορκωτός λογιστής. Σε αυτή τη διαδικασία της πιστοποίησης οι εργαζόμενοι θα πρέπει να στηρίζονται από τη δημόσια διοίκηση ώστε να αποκτούν πιστοποιήσεις και θα βελτιώνονται στην εργασία τους. Παραδείγματα υποστήριξης είναι η παροχή άδειας από την εργασία για να μελετούν για τις εξετάσεις ή οικονομικής υποστήριξης (πληρωμή διδάκτρων) (OECD, 2018).

Εκτός από την καταγραφή των απαραίτητων προσόντων που θα πρέπει να έχει το ανθρώπινο δυναμικό του τμήματος εσωτερικού ελέγχου, θα πρέπει να γίνει και περιγραφή των θέσεων εργασίας για τη μονάδα εσωτερικού ελέγχου ώστε να διασφαλίζονται οι σαφείς ρόλοι και οι αρμοδιότητες των εργαζομένων. Όπως προαναφέρθηκε οι θέσεις που απαιτούνται είναι επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου, υπεύθυνος ελέγχου/ελεγκτής και εισαγωγική θέση ελεγκτή. Συγχρόνως είναι ουσιώδης η συνεχής επαγγελματική κατάρτιση και επιμόρφωση των στελεχών και εργαζομένων του τμήματος εσωτερικού ελέγχου ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για επαγγελματική εξέλιξη. Το IEE (Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών) δίνει τη δυνατότητα στα μέλη του να παρακολουθούν επαγγελματική κατάρτιση με χαμηλό κόστος. Τα προγράμματα επιμόρφωσης θα πρέπει να περιλαμβάνουν αντικείμενα, όπως είναι οι αρχές του εσωτερικού ελέγχου, οι ηθικές αρχές και η οργανωτική διακυβέρνηση, ο έλεγχος της τεχνολογίας των πληροφοριών, η διαχείριση κινδύνων, οι ικανότητες επικοινωνίας για τους εσωτερικούς ελεγκτές, κ.ά.

Τέλος, βασικό στοιχείο στο πλαίσιο της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού είναι η μέτρηση της απόδοσης των υπαλλήλων του τμήματος εσωτερικού ελέγχου. Η μέτρηση αυτή ξεκινάει από την αρχή του έτους, συνεχίζεται κατά τη διάρκεια του και ολοκληρώνεται στο τέλος της χρονιάς, όταν υποβάλλεται ένα επίσημο έγγραφο που περιέχει συνοπτικά τα επιτεύγματα της ΜΕΕ (μονάδα εσωτερικού ελέγχου), όπου αναφέρονται τι έχει επιτευχθεί από τη ΜΕΕ και ποιοι τομείς θα πρέπει να βελτιωθούν, όπως και το πρόγραμμα εκπαίδευσης που στοχεύει (OECD, 2018, σ. 26- 29).

2.6 Επαγγελματικές πρακτικές που εφαρμόζονται

Οι επαγγελματικές πρακτικές που εφαρμόζονται από μία μονάδα εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνουν τις πολιτικές, τις διαδικασίες και τις πρακτικές οι οποίες κάνουν τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου αποτελεσματική και επαγγελματικά επαρκή. Η μονάδα εσωτερικού ελέγχου εφαρμόζοντας τις επαγγελματικές πρακτικές έχει τη δυνατότητα να ευθυγραμμιστεί με τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί από τον οργανισμό και με τις πολιτικές που χρησιμοποιούνται για τη διαχείριση των κινδύνων. Ακόμη, οι επαγγελματικές πρακτικές συμβάλλουν στο να βελτιώνονται συνεχώς οι δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου και όλου του οργανισμού. Έτσι, σε κάθε λειτουργία εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να υπάρχει ένα πρόγραμμα διασφάλισης και βελτίωσης της ποιότητας (Quality Assurance and Improvement Programme- QAIP). Τα προγράμματα αυτά είναι σημαντικά, καθώς είναι δυνατόν να διασφαλίζεται η ποιότητα των εκθέσεων ελέγχου και των συστάσεων που υποβάλλονται στην Ανώτατη Διοίκηση της υπηρεσίας. Αν δεν εφαρμόζονται τέτοια προγράμματα διασφάλισης της ποιότητας, τότε ο Επικεφαλής του Εσωτερικού Ελέγχου του οργανισμού δεν μπορεί να είναι σίγουρος σχετικά με την εγκυρότητα και αξιοπιστία των αποτελεσμάτων των ελεγκτικών αποστολών. Τέτοιου είδους προγράμματα προβλέπουν εσωτερικές και εξωτερικές αξιολογήσεις ποιότητας που πραγματοποιούνται κατά περιόδους, όπως και διαρκή εσωτερική παρακολούθηση της εξέλιξης των ελεγκτικών δραστηριοτήτων.

Το Ινστιτούτο Εσωτερικού Ελέγχου (ΙΕΕ) παρέχει ένα ολοκληρωμένο εγχειρίδιο σχετικά με το πρόγραμμα QAIP το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τους Επικεφαλής Εσωτερικούς Ελεγκτές των δημόσιων οργανισμών ώστε να μπορούν να το εφαρμόσουν. Με την εφαρμογή των προγραμμάτων διασφάλισης ποιότητας δίνεται η δυνατότητα για προσθήκη αξίας, βελτίωσης των διεργασιών εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού και συμμόρφωσης του με τα πρότυπα που ισχύουν. Για να αξιολογηθεί ένα σύστημα ελέγχου με βάση τα προγράμματα διασφάλισης της ποιότητας θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και να εκτιμηθούν κάποια στοιχεία. Αρχικά, θα πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσο συμμορφώνονται οι λειτουργίες και διεργασίες με τον ορισμό του εσωτερικού ελέγχου, με τον κώδικα δεοντολογίας και με τα πρότυπα. Σε αυτή τη διαδικασία συμπεριλαμβάνονται και τα έγκαιρα διορθωτικά μέτρα. Επίσης, εκτιμάται αν ο κανονισμός λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου, οι στόχοι, οι σκοποί, οι πολιτικές και οι διαδικασίες του χαρακτηρίζονται από αρτιότητα. Στη συνέχεια, θα πρέπει να αξιολογηθεί η συμβολή του

στις διαδικασίες διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και ελέγχου του οργανισμού. Ακόμη, είναι απαραίτητο να εκτιμηθεί η συμμόρφωση με τους νόμους και τις υπόλοιπες διατάξεις που πρέπει να εφαρμοστούν και κατά πόσο οι δραστηριότητες για διαρκή βελτίωση είναι αποτελεσματικές. Τέλος, στις αξιολογήσεις του προγράμματος ποιότητας περιλαμβάνεται ο βαθμός με βάση τον οποίο οι δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου προσδίδουν αξία και συμβάλλουν στη βελτίωση του οργανισμού (OECD, 2018, σ. 28).

2.7 Προκλήσεις και προβλήματα εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 4795/2021, το νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε μέχρι τώρα στην Ελλάδα για τον Εσωτερικό Έλεγχο περιελάμβανε ρυθμίσεις κατακερματισμένες και πολλές φορές προέκυπταν αντιφάσεις εννοιών, κενά δικαίου, ενώ οι αρμοδιότητες των διάφορων εποπτικών φορέων μπορεί να επικαλύπτονταν ή και να συγκρούονταν. Επίσης, επισημαίνεται ότι η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα έχει γίνει αποσπασματικά και εντοπίζονται πολλές ελλείψεις. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μην υπάρχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα που θα ενίσχυαν τη Δημόσια Διοίκηση. Για παράδειγμα, υπήρχαν φορείς που δεν διέθεταν Υπηρεσίες Ελέγχου, ή αυτές που διέθεταν ήταν ανεπαρκώς στελεχωμένες και οι αρμοδιότητές τους ήταν αρκετά ασαφείς. Αυτή η κατάσταση έχει διαπιστωθεί και από μελέτες διεθνών οργανισμών που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια με στόχο την λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την έρευνα του OECD (2016- 2017) που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του Εθνικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς είναι απαραίτητο να ενισχυθούν οι δεξιότητες των μονάδων εσωτερικού ελέγχου ή των τμημάτων που ασχολούνται με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Για να πραγματοποιηθεί αυτό, είναι αναγκαίο να υποβάλλονται από τις μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε τακτική βάση εκθέσεις που αφορούν σε υποθέσεις υπόνοιας διαφθοράς και αντίστοιχες προτάσεις για να αντιμετωπιστούν αυτά τα φαινόμενα. Αυτές οι προτάσεις απευθύνονται στη Γενική Γραμματεία που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της Διαφθοράς και στον αρμόδιο Υπουργό Επικρατείας.

Κύρια σημεία προκλήσεων στην εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου είναι η έλλειψη αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων που έχουν οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε φορέα και η ανάγκη να καθοδηγούνται οι Μονάδες αυτές

κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους. Ακόμη, εντοπίζεται η αναγκαιότητα να παρασχεθούν οδηγίες και κατευθύνσεις, όπως και να επιμορφωθούν περισσότερο τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης σε θέματα που αφορούν στον Εσωτερικό Έλεγχο και την αποτελεσματική εφαρμογή του (Ζωιτσάς, 2017).

Επιπλέον, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 4795/2021, ο αρχικός προσανατολισμός των προηγούμενων ρυθμίσεων που αφορούσαν στον εσωτερικό έλεγχο περιελάμβανε μόνο τη διαχείριση σε επίπεδο δημοσιονομικό και χρηματοοικονομικό και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να περιορίζεται η αξία του εσωτερικού ελέγχου ως σημαντικό εργαλείο για την διακυβέρνηση των φορέων. Έτσι, μέσα από όσα προβλέπονται από τις διατάξεις του νέου νόμου, γίνεται προσπάθεια να ενισχυθεί ο μηχανισμός λογοδοσίας στα πλαίσια κάθε φορέα δημόσιας διοίκησης, οριοθετείται το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και προβλέπεται η δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλες τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς του δημοσίου τομέα. Εκτός των άλλων κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελέγχου και η απαίτηση να συμμορφώνεται με τα διεθνή πρότυπα που ισχύουν για τον εσωτερικό έλεγχο και με τους κανόνες λειτουργίας που προβλέπονται.

Ένα άλλο πρόβλημα που εντοπίζεται είναι ότι μικρό ποσοστό υπάλληλων που συμμετέχουν στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου έχουν την απαραίτητη εξειδίκευση, εμπειρία και εκπαίδευση ώστε να εκπληρώνουν με επιτυχία τα καθήκοντά τους και δεν υπάρχουν κίνητρα για να αναλάβουν θέσεις ελεγκτικών οργάνων. Όσον αφορά στα προσόντα των στελεχών της ΜΕΕ, αυτά καθορίζονται σε γενικό πλαίσιο και δεν εξειδικεύονται τα ακαδημαϊκά και επαγγελματικά προσόντα αυτά που θα στελεχώσουν μία ΜΕΕ. Αυτό που αναφέρεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για να διατηρήσουν τη θέση τους ως εσωτερικοί ελεγκτές είναι η απόκτηση του Πιστοποιητικού Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή ή κάποιο πιστοποιητικό ή ειδίκευση που είναι συναφής με τα θέματα του εσωτερικού ελέγχου (αρθ.9, Ν.4795/2021). Ωστόσο, είναι καίριας σημασίας τα στελέχη των ελεγκτικών υπηρεσιών να έχουν συναφή και μακρόχρονη εμπειρία πάνω στο αντικείμενο και να παρακολουθούν προγράμματα εξειδίκευσης που παρέχονται από τα πανεπιστήμια και διαρκούν περισσότερο από ότι η παρακολούθηση ενός βραχυχρόνιου προγράμματος κατάρτισης (Κουτούπης & Ροδάκος, 2021· Ζωιτσάς, 2017).

Ακόμη, ένα άλλο σημείο είναι ότι τα προηγούμενα χρόνια δεν προβλεπόταν η συμβολή εξωτερικών εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου, αλλά περιοριζόταν αυτή σε επιλογές των προϊσταμένων των

φορέων. Επιπλέον, ο νέος νόμος προβλέπει την ανάθεση κάποιων εργασιών σε εμπειρογνώμονες Εσωτερικών Ελεγκτών, αλλά σε περιορισμένο βαθμό, γεγονός που μειώνει την ευελιξία των φορέων. Ένα άλλο στοιχείο που περιορίζει την ευελιξία και μειώνει τον βαθμό αποτελεσματικότητας του Εσωτερικού Ελέγχου είναι το γεγονός ότι ο επικεφαλής του φορέα ο οποίος βρίσκεται σε έλεγχο, έχει τη δυνατότητα για έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας της ΜΕΕ, του Εγχειριδίου, του Ετήσιου Προγράμματος Εργασιών και για την έκδοση των εντολών εσωτερικών ελέγχων και παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών από την ΜΕΕ. Αυτό περιορίζει την ελευθερία πρόσβασης των Ελεγκτών σε αρχεία ή άλλο βοηθητικό υλικό που συμβάλλει στην επιτυχία του Εσωτερικού Ελέγχου και δείχνει ότι οι Ελεγκτές δεν έχουν την πλήρη βοήθεια και στήριξη της Διοίκησης του ελεγχόμενου Οργανισμού ή της Υπηρεσίας (Κουτούπης & Ροδάκος, 2021). Επίσης, μία σημαντική πρόκληση κατά την εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο είναι το γεγονός ότι τις ελεγκτικές ή συμβουλευτικές υπηρεσίες αναλαμβάνουν άτομα που είναι ήδη στελέχη του Δημοσίου και εργάζονται στον ίδιο φορέα, όπου αναλαμβάνουν τα καθήκοντα ελεγκτικού οργάνου. Αυτό θα δημιουργήσει προβλήματα κατά την άσκηση ελέγχου στις δραστηριότητες των συναδέλφων τους και υπαλλήλων με τους οποίους έχουν συνεργαστεί για κάποιο μεγάλο ή μικρό χρονικό διάστημα (Κουτούπης & Ροδάκος, 2021). Επίσης, πολλές φορές διαμορφώνεται ένα συγκρουσιακό κλίμα μεταξύ των ελεγκτών και των ελεγχόμενων στα πλαίσια του περιβάλλοντος εργασίας (Φαναριώτης, 1999).

Ακόμη, σε πολλές υπηρεσίες και οργανισμούς του δημόσιου τομέα δεν έχουν καταγραφεί οι διαδικασίες που αποτελούν σημαντικά εργαλεία για τη διενέργεια των ελέγχων σε διαγράμματα ροής ώστε οι εργασίες στα πλαίσια της κάθε υπηρεσίας να μπορούν να κατανοηθούν με ξεκάθαρο τρόπο. Έτσι, το έργο των εσωτερικών ελεγκτών γίνεται πιο δύσκολο (Κουτούπης κ.ά, 2011). Επιπλέον, έχει μεγάλη σημασία ο προσδιορισμός του σκοπού, της εξουσιοδότησης και των αρμοδιοτήτων της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στον κανονισμό λειτουργίας του οργανισμού. Αυτός είναι ένας τρόπος για να ενισχυθεί η κατανόηση και αποδοχή της ανώτατης διοίκησης και να αποκτήσει ο Επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου ευχέρεια πρόσβασης σε πληροφορίες στο εσωτερικό της υπηρεσίας ή του οργανισμού που ελέγχεται. Είναι απαραίτητο η ΜΕΕ να έχει κάποιο επίπεδο εξουσίας στα πλαίσια του οργανισμού που θα της επιτρέπει να ασκεί τα καθήκοντά της γιατί υπάρχει η πιθανότητα για έλλειψη ή απροθυμία συνεργασίας των άλλων μονάδων. Επιπρόσθετα, είναι αναγκαίο να καθιερωθούν Επιτροπές Ελέγχου στις

υπηρεσίες του ελληνικού δημόσιου τομέα ώστε να προωθηθεί η ελεγκτική ανεξαρτησία. Ένα άλλο στοιχείο που κατοχυρώνεται και από το νέο νομικό πλαίσιο είναι η οργανωτική ανεξαρτησία της ΜΕΕ και για αυτόν τον λόγο δεν έχει άμεσες σχέσεις αναφοράς με τις μονάδες ή τις λειτουργίες που είναι ελεγχόμενες (OECD, 2018, σ. 30· ΕΔΔ, 2019).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΣΤΑΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

3.1 Σχεδιασμός του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου είναι απαραίτητο να σχεδιαστεί με βάση κάποια βήματα ώστε να λειτουργήσει με επάρκεια και αποτελεσματικότητα. Σύμφωνα με τους Βασιλείου κ.ά. (2017), ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να περιλαμβάνει τα παρακάτω βήματα:

- Να εντοπιστούν οι πιθανοί κίνδυνοι που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν
- Να εκτιμηθούν οι πιθανότητες συχνότητας πραγματοποίησης αυτών των κινδύνων
- Να εκτιμηθεί η επίδραση ή η ζημιά που θα προκληθεί στον οργανισμό από τον κίνδυνο
- Να προσδιοριστούν οι αντίστοιχες δικλίδες ασφαλείας που είναι απαραίτητο να εφαρμόζονται για να αποτρέπονται οι κίνδυνοι
- Να καθοριστούν τα κόστη διαμόρφωσης, λειτουργίας και ελέγχου του συστήματος
- Να εκτιμηθεί η πιθανή ωφέλεια που θα υπάρχει αν εγκατασταθεί και εφαρμοστεί το σύστημα εσωτερικού ελέγχου

Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένα στοιχεία ώστε να μπορεί να λειτουργήσει επαρκώς και αποτελεσματικά. Έτσι, θα πρέπει να περιέχει:

- Το οργανόγραμμα που αναφέρει τα επίπεδα της ιεραρχίας και διακρίνει τις λειτουργίες, ώστε να γίνεται σαφής προσδιορισμός της περιοχής ευθύνης με βάση τη διεύθυνση και το τμήμα του οργανισμού
- Ακόμη, είναι αναγκαίο να προβλεφθεί η περιγραφή των θέσεων εργασίας ή των αρμοδιοτήτων σε κάθε τμήμα και οργανική θέση
- Η ύπαρξη εγχειριδίων λειτουργικών διαδικασιών για κάθε λειτουργία και τμήμα
- Πρόγραμμα με βάση το οποίο πραγματοποιούνται οι δράσεις και υλοποιούνται οι διάφορες δραστηριότητες. Επίσης, θα πρέπει να γίνεται αναφορά των στόχων που επιτυγχάνονται και να αιτιολογούνται οι αποκλίσεις από αυτούς.

- Ένα άλλο στοιχείο είναι το καταστατικό στο οποίο υπάρχει σαφής αποτύπωση των σκοπών του οργανισμού
- Θα πρέπει να περιλαμβάνονται οι εταιρικές πολιτικές
- Επιπλέον, είναι σημαντικό να αναφέρονται τα μηχανογραφημένα συστήματα
- Τα επίπεδα για να δοθούν εγκρίσεις, εξουσιοδοτήσεις και εκπροσώπηση
- Θα πρέπει να αναφέρονται οι γενικότεροι κανόνες λειτουργίας και το σύστημα διασφάλισης της ποιότητας
- Τέλος, περιλαμβάνονται οι υπο- επιτροπές του Διοικητικού Συμβουλίου και η Υπηρεσία του Εσωτερικού Ελέγχου (Βασιλείου, κ.ά., 2017· Ζωιτσάς, 2017).

Σύμφωνα με τον Ν.4795/2021, η διάρθρωση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τρία επίπεδα ώστε να επιτευχθούν οι αντικειμενικοί στόχοι που έχουν τεθεί από κάθε φορέα. Το πρώτο επίπεδο αφορά στις οργανικές μονάδες και τους υπαλλήλους που εργάζονται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στους δημόσιους φορείς. Αυτοί έχουν τη δυνατότητα να εντοπίζουν και να μετριάζουν τους κινδύνους καθώς ασκούν τις αρμοδιότητές τους και μπορούν να παρακολουθούν και να αξιολογούν τις δικλίδες ελέγχου. Στη δεύτερη γραμμή προβλέπονται οι οργανικές μονάδες και τα όργανα του φορέα που είναι μονοπρόσωπα ή συλλογικά και τα οποία δραστηριοποιούνται και έχουν ως αρμοδιότητα να διασφαλίζουν την τήρηση της νομιμότητας, να διαχειρίζονται τους κινδύνους που είναι απειλητικοί για την καλή και ομαλή λειτουργία του φορέα και να παρακολουθούν και να αξιολογούν τις δικλίδες ελέγχου. Σε αυτό το επίπεδο τα όργανα λειτουργούν ανεξάρτητα από την πρώτη γραμμή των υπαλλήλων. Στο τρίτο επίπεδο βρίσκεται η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου που έχει ως αρμοδιότητα την παροχή στον επικεφαλής του οργανισμού ή της υπηρεσίας εύλογης διαβεβαίωσης και συμβουλευτικών υπηρεσιών που αφορούν στο πόσο επαρκές και αποτελεσματικό είναι το σύστημα και οι διαδικασίες διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρ. 6, Ν.4795/2021).

3.2 Σκοπός του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Η δημιουργία και η λειτουργία ενός συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου έχει ως σκοπό να διασφαλίζει επαρκώς τους στόχους του οργανισμού μέσα στον οποίο λειτουργεί. Ακόμη, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το κόστος λειτουργίας του συστήματος θα πρέπει να είναι λογικό και να μην ξεπερνάει το όφελος που προκύπτει από τη λειτουργία του.

Επιπλέον, ένα σύστημα ελέγχου είναι απαραίτητο να είναι πραγματικό εργαλείο που μπορεί να χρησιμοποιήσει η Διοίκηση για να υλοποιήσει τους στόχους της. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να εκτιμάται και να μετριέται το οικονομικό αποτέλεσμα και έτσι να γίνεται η σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις. Εκτός από τα παραπάνω, το σύστημα θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευελιξία, αποτελεσματικότητα και προσαρμοστικότητα ώστε να διασφαλίζεται η κάλυψη των εκάστοτε αναγκών και να ενισχύεται η βιωσιμότητα του κάθε τμήματος. Για να επιτευχθούν τα παραπάνω, είναι σημαντικό να δίνεται η δυνατότητα να αξιοποιούνται οι διαθέσιμοι πόροι, όπως είναι τα παραγωγικά μέσα και οι ανθρώπινοι πόροι και να διαφυλάσσονται τα περιουσιακά στοιχεία που διαθέτει ο οργανισμός. Ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου προσφέρει δικλίδες για να μπορούν να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι και συγχρόνως να διασφαλίζονται τα συμφέροντα του οργανισμού και να είναι αυτός βιώσιμος. Επίσης, εξίσου σημαντικό στοιχείο με τα παραπάνω είναι ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων, καθηκόντων και υποχρεώσεων μεταξύ των τμημάτων και των εργαζομένων ώστε να ενθαρρύνεται και να επιτυγχάνεται η συνεργασία μεταξύ των απασχολούμενων του οργανισμού. Τέλος, είναι αναγκαίο να προβλέπεται η εφαρμογή των αποφάσεων και εξουσιοδοτήσεων από τα στελέχη με βάση τις πολιτικές και διαδικασίες που θέσπισε η Διοίκηση (Βασιλείου, κ.ά., 2017).

Σύμφωνα με τον Ν.4795/2021 το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου έχει σχεδιαστεί με σκοπό την παροχή εύλογης διαβεβαίωσης στις υπηρεσίες και τους οργανισμούς για τους στόχους που έχουν επιτευχθεί και παρουσιάζει πόσο αποτελεσματικές και αποδοτικές είναι οι επιχειρησιακές λειτουργίες του, πόσο αξιόπιστες είναι οι οικονομικές και υπόλοιπες αναφορές και πόσο συμμορφώνεται με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που έχουν προσδιοριστεί σχετικά με τη λειτουργία του (άρθρ. 4, Ν.4795/2021). Αντίστοιχα, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου προβλέπει το σύστημα διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων, το κανονιστικό πλαίσιο, τις πολιτικές, τις διαδικασίες και τις εντολές που έχουν σχέση με την εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

3.3 Μεθοδολογία του Εσωτερικού Ελέγχου

Αρχικά, θα πρέπει να σχεδιαστεί το πρόγραμμα του εσωτερικού ελέγχου που θα ακολουθηθεί από τους εσωτερικούς ελεγκτές. Ο σχεδιασμός του προγράμματος γίνεται με βάση συγκεκριμένη μεθοδολογία και επικεντρώνεται σε σημεία που χαρακτηρίζονται από υψηλό κίνδυνο αναφορικά με τις αδύναμες πλευρές του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, ο σχεδιασμός του ελέγχου δίνει την ευκαιρία στον ελεγκτή για καλύτερη κατανόηση της πολυπλοκότητας του περιβάλλοντος, των νομικών βάσεων και του θεματικού πεδίου. Για τον σχεδιασμό, θα πρέπει να καταρτιστεί ένα πλάνο ελέγχων σε ετήσια βάση που στηρίζεται στους κινδύνους που εντοπίζονται. Για να επιτευχθεί η σωστή κατάρτιση του πλάνου, είναι απαραίτητο (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 116· OECD, 2018, σ. 55):

1. Να γίνει αξιολόγηση των κινδύνων
2. Να αναδειχθούν οι κίνδυνοι που είναι απειλητικοί για τον οργανισμό
3. Να πραγματοποιηθεί καταγραφή των κινδύνων και να αποτυπωθούν σχετικά
4. Να γίνει ιεράρχηση των κινδύνων σύμφωνα με τον βαθμό σημαντικότητάς τους
5. Να γίνει σύνταξη του προγράμματος ελέγχων σύμφωνα με την ιεράρχησή τους
6. Να γίνει διεξαγωγή των ελέγχων με βάση τους κινδύνους
7. Να συνταχθεί η έκθεση ελέγχου

Επιπρόσθετα, κάθε χρόνο θα πρέπει να γίνεται η σύνταξη του ετήσιου προγράμματος ελέγχου του επόμενου χρόνου. Για να προγραμματιστεί σωστά το πρόγραμμα είναι απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη στοιχεία όπως είναι η στελέχωση της υπηρεσίας, οι ελεγκτικές ανάγκες και οι διαθέσιμοι πόροι. Επίσης, ένα πρόγραμμα εσωτερικού ελέγχου σχεδιάζεται από τον επικεφαλής του Εσωτερικού Ελέγχου και διαρκεί ένα έτος ώστε να δίνεται η δυνατότητα αναπροσαρμογής των προγραμμάτων σε περίπτωση αλλαγής των συνθηκών και των δραστηριοτήτων του οργανισμού. Επιπλέον, είναι δυνατόν να γίνεται αναθεώρηση του προγράμματος εσωτερικού ελέγχου κατά τη διάρκεια του χρόνου, αν εντοπιστούν νέοι κίνδυνοι που δεν είχαν προβλεφθεί για διάφορους λόγους. Γενικά, είναι καλό να υπάρχει αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος κατά το β' εξάμηνο εφαρμογής του ώστε να γίνεται ανάλογη προσαρμογή των νέων αναγκών ελέγχου. Εκτός από τα παραπάνω, είναι σημαντικό το πρόγραμμα που

σχεδιάζεται να υλοποιείται με δεσμευτικό τρόπο και αν υπάρχει απόκλιση από την εφαρμογή του θα πρέπει να έχει επαρκή αιτιολόγηση (Βασιλείου, κ.ά., 2017).

Για να καθοριστούν οι κρίσιμες περιοχές είναι σημαντικά κάποια κριτήρια. Αρχικά, ένα κριτήριο είναι η δεξιότητα και εμπειρία που έχει ο επικεφαλής της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου για να αντιλαμβάνεται και να καθορίζει τις περιοχές με υψηλό κίνδυνο. Ακόμη, είναι σημαντικό να γνωρίζουν οι εσωτερικοί ελεγκτές καλά τις λειτουργίες, διαδικασίες και τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού, όπως και να μπορούν να κάνουν επισκόπηση των κινδύνων. Επιπλέον, η συμμετοχή της Διοίκησης και όσων ελέγχονται στη διαδικασία κατάρτισης του τελικού προγράμματος, όπως και οι προτεραιότητες που τίθενται είναι στοιχεία που οδηγούν στον επαρκή καθορισμό των κρίσιμων περιοχών. Άλλα στοιχεία είναι οι δυνατότητες του οργανισμού και οι πόροι που χρησιμοποιούνται, το πόσο συχνά εφαρμόζονται οι έλεγχοι, ο όγκος που χαρακτηρίζει τις συναλλαγές, πώς ιεραρχούνται οι κίνδυνοι, πόσος χρόνος απαιτείται συνολικά και πόσο επαρκείς και αποτελεσματικές είναι οι δικλίδες ασφαλείας και τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου (Βασιλείου, κ.ά., 2017, σ. 117). Αφού καταρτιστεί το πρόγραμμα εσωτερικού ελέγχου με βάση τα παραπάνω κριτήρια, και αφού καθοριστούν η συχνότητα των ελέγχων κατά τη διάρκεια του έτους και το χρονικό διάστημα που θα διαρκεί κάθε έλεγχος, θα πρέπει να εγκριθεί από την Επιτροπή Ελέγχου ώστε να τεθεί σε εφαρμογή. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι κατά τις διαδικασίες που αναπτύσσονται και εφαρμόζονται τα προγράμματα εσωτερικού ελέγχου, οι ελεγκτές μπορούν να αξιολογήσουν το σύστημα του Εσωτερικού Ελέγχου και να επισημάνουν τους κινδύνους που υπάρχουν.

3.4 Επιτροπή Εσωτερικού Ελέγχου

Στην ανεξαρτησία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου ουσιώδη ρόλο έχει η Επιτροπή Ελέγχου, η σύσταση της οποίας προβλέπεται στον Ν.4795/2021 και η οποία είναι ανάλογη της οργανωτικής δομής και του μεγέθους των οργανισμών και των υπηρεσιών του Δημοσίου. Αρμοδιότητες της Επιτροπής Ελέγχου είναι η παρακολούθηση των εργασιών της ΜΕΕ και η διασφάλιση ότι το έργο της είναι ποιοτικό. Οι συστάσεις που γίνονται από μέρους της Επιτροπής Ελέγχου λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τον επικεφαλής του υπό έλεγχο φορέα. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η Επιτροπή Ελέγχου στους δημόσιους φορείς δεν διαθέτει διαχειριστικές και διοικητικές αρμοδιότητες για τον φορέα που ελέγχεται και είναι ανεξάρτητο σώμα. Αποτελείται από τρία μέλη που

προέρχονται από άλλους φορείς και δεν έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον οργανισμό ή την υπηρεσία που βρίσκεται υπό έλεγχο. Ένα από τα τρία μέλη θα πρέπει να έχει εμπειρία πάνω στην ελεγκτική. Η επιτροπή, ενώ εκτελεί τα καθήκοντά της θα πρέπει να ακολουθεί τα Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O. και τις πρακτικές που είναι βέλτιστες και οι οποίες έχουν δημιουργηθεί από φορείς, όπως είναι η Επιτροπή COSO και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.) (αρθρ. 8, Ν.4795.2021).

3.5 Εργαλεία του Εσωτερικού Ελέγχου

Για να διεκπεραιωθούν με σωστό τρόπο και αποτελεσματικά οι εργασίες και διαδικασίες του Εσωτερικού Ελέγχου είναι απαραίτητο να χρησιμοποιηθούν και τα κατάλληλα εργαλεία. Υπάρχουν διάφορα εργαλεία και παρακάτω θα αναφερθούν τα πιο σημαντικά και αυτά που χρησιμοποιούνται συχνότερα κατά τη διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου από τα αρμόδια όργανα.

- Αρχικά, υπάρχουν τα διαγράμματα ροής που απεικονίζουν με γραφικό τρόπο τις διαδικασίες και λειτουργίες των τμημάτων μιας μονάδας και περιλαμβάνουν όλα τα στάδια των διαδικασιών που ακολουθούνται. Χρησιμοποιούν τυποποιημένα σύμβολα που είναι κοινώς αποδεκτά, ώστε να γίνεται εύκολα η επικοινωνία και η κατανόηση των διαγραμμάτων. Αποτελούν ένα εργαλείο ελέγχου που δίνει την ευχέρεια να καταγράφονται πολύπλοκες διαδικασίες, να εντοπίζονται αδυναμίες των διαδικασιών με εύκολο και άμεσο τρόπο και να κατανοείται καλύτερα ο τρόπος λειτουργίας του κάθε τμήματος και της ροής που ακολουθούν οι διαδικασίες (Βασιλείου, κ.ά., 2017· Ζωιτσάς, 2017).
- Ένα άλλο εργαλείο που χρησιμοποιείται είναι τα εγχειρίδια λειτουργίας της οικονομικής μονάδας τα οποία περιλαμβάνουν το οργανόγραμμα, τον καταμερισμό των καθηκόντων της Διοίκησης και των διαφόρων τμημάτων του οργανισμού, όπως και τις περιγραφές των θέσεων εργασίας και τα στάδια που είναι απαραίτητα για να διεκπεραιωθούν οι διαδικασίες. Αποτελεί ένα αναλυτικό εργαλείο που προσφέρει πολλές λεπτομέρειες για τη λειτουργία και τις διαδικασίες μιας

επιχείρησης ή ενός οργανισμού (Βασιλείου, κ.ά., 2017· Ζωιτσάς, 2017· OECD, 2018).

- Αντίστοιχα, πολύ εύχρηστο και πρακτικό είναι και το ερωτηματολόγιο με το οποίο είναι δυνατόν να συγκεντρωθούν πληροφορίες και στοιχεία που αφορούν στους υπεύθυνους των διαδικασιών που βρίσκονται υπό έλεγχο, τις αρμοδιότητες που αυτοί έχουν και σχετικά με τους κανόνες και τα μέτρα που έχουν προσδιοριστεί και θεσπιστεί από τη Διοίκηση της δημόσιας υπηρεσίας ή του οργανισμού. Τα ερωτηματολόγια που προορίζονται για τη διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου αποτελούνται από ερωτήσεις κλειστού τύπου, οι οποίες επιδέχονται μονολεκτική απάντηση ή ανοικτού τύπου για τις οποίες απαιτείται να υπάρξει ανάπτυξη της απάντησης και σχολιασμός. Προτιμώνται οι ερωτήσεις ανοικτού τύπου γιατί είναι πιο εύκολος ο εντοπισμός αδυναμιών και δυσκολιών και έτσι γίνεται πιο εύκολη η ανάληψη των αναγκαίων διορθωτικών ενεργειών (Βασιλείου, κ.ά., 2017· Ζωιτσάς, 2017).
- Επιπρόσθετα, εργαλείο αποτελεί και το Πρόγραμμα Εσωτερικού Ελέγχου και το οποίο περιέχει τα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν κατά τη διάρκεια της διενέργειας του εσωτερικού ελέγχου και περιλαμβάνουν λεπτομέρειες σχετικά με όλα τα στάδια της διαδικασίας και με στοιχεία, όπως οι λειτουργίες, οι δραστηριότητες, τα τμήματα του οργανισμού και οι τομείς (Βασιλείου, κ.ά., 2017). Σύμφωνα με τον Ν.4795/2021, το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου συντάσσεται με βάση τους πόρους που είναι διαθέσιμοι στην Μονάδα και υποβάλλεται στην Επιτροπή Ελέγχου, όπως και στον επικεφαλής του φορέα και ελέγχεται ώστε να εγκριθεί μέσα σε έναν μήνα. Σε περίπτωση που εντοπιστεί ανάγκη αλλαγής του Προγράμματος Εργασιών της ΜΕΕ που οφείλεται σε εξωγενείς ή ενδογενείς παράγοντες, είναι δυνατόν να υπάρξει εισήγηση από τον Προϊστάμενο της ΜΕΕ για να τροποποιηθεί.
- Εκτός από τα παραπάνω, θα πρέπει να αναφερθούν και τα φύλλα εργασίας με τα οποία συλλέγονται τα αποδεικτικά στοιχεία πριν και κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου. Αυτά περιλαμβάνουν ποσοτικά δεδομένα, όπως υπολογισμούς, πράξεις και αναλύσεις, αλλά και σχόλια του ελεγκτή σχετικά με τη μεθοδολογία που ακολούθησε, τον τρόπο διενέργειας του ελέγχου, τη συμπεριφορά και την αντιμετώπισή του από τους ελεγχόμενους. Τα στοιχεία που αναφέρονται στο φύλλο

εργασίας είναι μεγάλης σημασίας γιατί αποτελούν τεκμηρίωση των αποτελεσμάτων του ελέγχου και των συμπερασμάτων του εσωτερικού ελεγκτή.

- Ένα ακόμη μέσο που διευκολύνει τη διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου είναι η συνέντευξη. Αποτελεί ένα εργαλείο με το οποίο συγκεντρώνονται περαιτέρω στοιχεία σχετικά με τις ελεγχόμενες διαδικασίες, τα οποία είναι δυνατόν να συγκριθούν με τα αποτελέσματα του εσωτερικού ελεγκτή και να διαπιστωθούν αν συγκλίνουν ή αποκλίνουν. Η συνέντευξη μπορεί να διενεργηθεί με ερωτηματολόγιο, ενώ η ποιότητά της εξαρτάται από την ανάλογη εμπειρία που έχει ο Εσωτερικός Ελεγκτής.
- Επιπλέον, οι φάκελοι ελέγχου είναι ένα υποστηρικτικό μέσο κατά τη διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου και περιλαμβάνουν όλα τα φύλλα εργασίας που έχουν καταρτιστεί κατά τη διάρκεια του έτους και δεν είναι αναγκαίο να συγκεντρώνονται από την αρχή κάθε φορά που διεξάγεται ο έλεγχος (Βασιλείου, κ.ά., 2017).
- Τέλος, αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου, ο Εσωτερικός Ελεγκτής έχει την ευθύνη σύνταξης της έκθεσης ελέγχου στην οποία συμπεριλαμβάνεται η ολοκληρωμένη και τεκμηριωμένη άποψη του, όπως και η πρόταση ενεργειών ώστε να ληφθούν διορθωτικά μέτρα και τα δεδομένα που έχουν συλλεχθεί κατά τη διάρκεια του ελέγχου. Η έκθεση ελέγχου κατατίθεται στη Διοίκηση του ελεγχόμενου οργανισμού ή επιχείρησης με στόχο να μελετηθεί, να συζητηθούν τα αποτελέσματα και να ληφθούν τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα για τη βελτίωση της κατάστασης (Βασιλείου, κ.ά., 2017). Αντίστοιχα, στον δημόσιο τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν. 4795/2021, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποβάλλει έκθεση κάθε έτος όπου αναφέρει τη γνώμη του σχετικά με το πόσο επαρκείς είναι οι δομές και τα συστήματα διακυβέρνησης και σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης των κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου. Η ετήσια έκθεση αφορά σε μεμονωμένες διαδικασίες και λειτουργίες του φορέα ή στο σύνολο του. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η έκθεση αυτή στηρίζεται στα αποτελέσματα του έργου και της δραστηριότητας της ΜΕΕ και έχει διαβεβαιωτική μορφή (θετική, αρνητική ή με επιφύλαξη) (ΕΑΔ, 2020).

3.6 Σχεδιασμός του Εσωτερικού Ελέγχου

Από τη στιγμή που αρχίζει μέχρι τη στιγμή που ολοκληρώνεται ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει να ακολουθηθούν συγκεκριμένα στάδια. Αρχικά, θα πρέπει να σχεδιαστεί ο έλεγχος. Στη συνέχεια, θα πρέπει να διενεργηθεί και στο τρίτο βήμα θα πρέπει να συνταχθεί η έκθεση ελέγχου και να συζητηθεί με όλους όσους εμπλέκονται. Τέλος, θα πρέπει να γίνει παρακολούθηση αν υλοποιούνται οι διορθωτικές ενέργειες ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία του οργανισμού.

Ο σχεδιασμός του εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνει τα άτομα στα οποία ανατίθεται η διεξαγωγή του ελέγχου και τις περιοχές και τα αντικείμενα ελέγχου. Επίσης, ο έλεγχος σχεδιάζεται με βάση τις δυνατότητες που έχουν οι ελεγκτές, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τον βαθμό δυσκολίας του έργου που έχει αναληφθεί. Περιοχές ή λειτουργίες που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό δυσκολίας και κινδύνου θα πρέπει να αναλαμβάνονται από ελεγκτές που έχουν υψηλές προδιαγραφές ώστε να γίνει ο έλεγχος γρήγορα και αποτελεσματικά. Στο στάδιο του σχεδιασμού, θα πρέπει να συλλεχθούν και να υποστούν επεξεργασία στοιχεία που είναι σχετικά με αποφάσεις, το νομικό πλαίσιο και διάφορα αρχεία. Επιπλέον, αν γίνονται συχνοί έλεγχοι, τότε ο ελεγκτής οφείλει να μελετήσει και να λάβει υπόψη τις εκθέσεις ελέγχου των προηγούμενων ετών (Βασιλείου, κ.ά., 2017).

Ο σχεδιασμός του εσωτερικού ελέγχου είναι απαραίτητο να καταλήγει στη σύνταξη τριών βασικών εγγράφων που είναι η αξιολόγηση των κινδύνων, το πρόγραμμα ελέγχου και το πλαίσιο αναφοράς. Η αξιολόγηση των κινδύνων στοχεύει στη διασφάλιση ότι η λειτουργία του ελέγχου έχει ως επίκεντρο τους τομείς που χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη αξία και τους κινδύνους που είναι πιο κρίσιμοι. Επιπλέον, για να αξιολογηθούν σωστά οι κίνδυνοι είναι αναγκαίο να αναλυθούν διεξοδικά όλες οι πληροφορίες που έχουν συλλεχθεί για να προσδιοριστούν οι τομείς με τους πιο μεγάλους εγγενείς κινδύνους. Εκτός από τα παραπάνω, με το πρόγραμμα ελέγχου περιγράφεται ο τρόπος εκτέλεσης της εργασίας ενώ διεξάγεται ο έλεγχος με στόχο την ολοκλήρωση των συγκεκριμένων στόχων που έχουν τεθεί. Στο τρίτο έγγραφο που περιλαμβάνει το πλαίσιο αναφοράς περιέχονται η περίληψη του πεδίου εφαρμογής, οι στόχοι, τα χρονοδιαγράμματα και οι υπόλοιποι παράμετροι σχεδιασμού για να ενημερώνονται τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης και η ελεγχόμενη ομάδα (OECD, 2018).

Η κατάρτιση του προγράμματος του εσωτερικού ελέγχου πραγματοποιείται αφού ολοκληρωθεί η μελέτη όλων των στοιχείων που είναι διαθέσιμα στους ελεγκτές και αφού γίνει αξιολόγηση των κινδύνων. Αφού αναπτυχθούν τα προγράμματα ελέγχου, είναι αναγκαίο να προβληθεί το μέγεθος της δραστηριότητας που ελέγχεται, ο σκοπός για τον οποίο γίνεται ο έλεγχος και ο βαθμός στον οποίο διερευνώνται οι κίνδυνοι. Για να αναπτυχθούν τα προγράμματα εσωτερικού ελέγχου είναι απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη οι στόχοι του οργανισμού και να ακολουθούνται οι διαδικασίες που υπάρχουν και οι αποφάσεις της Διοίκησης. Για την καλύτερη διεξαγωγή του ελέγχου, τα βήματα των προγραμμάτων ελέγχου θα πρέπει να έχουν διατυπωθεί με τη μορφή εντολών, ενώ οι απλές απαντήσεις της μορφής «Ναι» ή «Όχι» από αυτούς που ελέγχονται δεν χρησιμοποιούνται σε μεγάλη κλίμακα και υπάρχει η τάση για εγκατάλειψή τους, καθώς υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να προκύψουν λανθασμένα συμπεράσματα. Το ίδιο συμβαίνει και με τα ερωτηματολόγια κλειστού τύπου. Κατά τη διάρκεια του ελέγχου είναι αναγκαίο να διερευνάται ένα θέμα σε βάθος και να παρέχονται τεκμηριωμένες απαντήσεις, ακόμα και σε ελέγχους που πραγματοποιούνται σε μικρή εμβέλεια (Βασιλείου, κ.ά., 2017).

Πίνακας 3.1: Βασικές Δραστηριότητες κατά το στάδιο του σχεδιασμού (OECD, 2018, σ.57)

Έναρξη του ελεγκτικού έργου	• Υπογράφεται η δήλωση αντικειμενικότητας • Ανακοινώνεται η διενέργεια του ελέγχου • Διεξάγεται μία αρχική συνάντηση
Κατανόηση του οργανισμού που ελέγχεται	• Συγκεντρώνονται τα απαραίτητα στοιχεία • Συλλέγονται πληροφορίες • Αναλύονται όσα έχουν συγκεντρωθεί • Συντάσσονται τα φύλλα εργασίας
Αξιολόγηση των κινδύνων που αντιμετωπίζει ο οργανισμός	• Διατυπώνεται το ιστορικό πλαίσιο • Δημιουργούνται κάποιες αρχικές προτάσεις • Ενημερώνεται ο αποδέκτης ότι θα πραγματοποιηθεί έλεγχος
Σχεδιασμός του προγράμματος ελέγχου	• Είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί ότι το πρόγραμμα ελέγχου θα καταφέρει να ολοκληρώσει τους

	στόχους που έχουν τεθεί • Προσδιορίζονται οι παραπάνω προσδοκίες σχετικά με τα κριτήρια ελέγχου • Διατυπώνονται με σαφήνεια οι μέθοδοι δοκιμής
Συνάντηση με τον Επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου και την ανώτατη διοίκηση	• Συζητείται η αξιολόγηση των κινδύνων, οι στόχοι, τα κριτήρια και το πεδίο εφαρμογής • Περιγράφονται τα βασικά στοιχεία του σταδίου του σχεδιασμού • Αν αποφασιστεί η μη διενέργεια ελέγχου θα πρέπει να τεκμηριώνεται
Πλαίσιο αναφοράς	• Απαιτείται να εγκριθεί από τον Επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου • Συζητείται με αυτόν που αποδέχεται τον έλεγχο • Είναι απαραίτητη η παρουσίαση στην επιτροπή ελέγχου του υπουργείου (αν υπάρχει) • Κοινοποιείται στον Υπουργό και στο Γενικό Γραμματέα Καταπολέμησης Διαφθοράς

Πηγή: OECD (2018), *Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, OECD Publishing, Paris, σ. 57.

3.7 Διενέργεια του Εσωτερικού Ελέγχου

Αφού σχεδιαστεί ο Εσωτερικός Έλεγχος και καταρτιστεί το αντίστοιχο πλάνο/πρόγραμμα, ο επικεφαλής της Μονάδας Ελέγχου πρέπει να επικοινωνήσει με τον υπεύθυνο του τμήματος που ελέγχεται για να τον ενημερώσει για την ημερομηνία κατά την οποία ξεκινάει ο έλεγχος, για ποιον σκοπό αυτός διενεργείται και τον τρόπο επικοινωνίας. Κατά τη διάρκεια αυτού του ελέγχου η ομάδα που έχει αναλάβει τον εσωτερικό έλεγχο ακολουθεί το πρόγραμμα που έχει τεθεί με στόχο την απόκτηση επαρκών και κατάλληλων αποδείξεων, τον προσδιορισμό των κινδύνων και την αξιολόγηση των συνεπειών και των κινδύνων που θα υπάρξουν αν δεν συμμορφωθεί η μονάδα. Επίσης, στόχος είναι η σύγκριση της παρούσας πρακτικής, των λειτουργιών ή των αποτελεσμάτων που εφαρμόζονται και η καταγραφή των δυνατοτήτων που εντοπίζονται

για να βελτιωθεί η απόδοση. Κάποιες από τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται για να συλλεχθούν πληροφορίες είναι ο επιτόπιος έλεγχος, η λεπτομερής εξέταση των συναλλαγών, η διενέργεια συνεντεύξεων και οι δοκιμές συστημάτων, κ.ά. Ο εσωτερικός ελεγκτής συνήθως χρησιμοποιεί την προφορική επικοινωνία με τους ελεγχόμενους, ενώ η γραπτή επικοινωνία χρησιμοποιείται όταν δεν υπάρχει διάθεση συνεργασίας εκ μέρους των ελεγχόμενων ή όταν τα στοιχεία που αναζητούνται είναι πολύ σοβαρά (Βασιλείου, κ.ά., 2017· OECD, 2018).

Κατά τη διάρκεια των έργων του ελέγχου, είναι αναγκαίο να υπάρχει επίβλεψη από τον επικεφαλής του Εσωτερικού Ελέγχου μέσω φύλλων εργασίας ώστε να αξιολογείται η πορεία του ελέγχου και να έχουν οι ελεγκτές ευκαιρία για άσκηση νέων γνώσεων και δεξιοτήτων (Βασιλείου, κ.ά., 2017). Αφού ολοκληρωθεί ο έλεγχος, είναι σημαντικό να υπάρξει μια συνοπτική ενημέρωση του χρήστη των υπηρεσιών πριν να συνταχθεί η τελική έκθεση ελέγχου σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο που έχει διενεργηθεί ώστε να μην υπάρξουν παρεξηγήσεις ή παρερμηνείες και να γνωρίζει η ομάδα ελέγχου όλα τα στοιχεία σχετικά με τα διορθωτικά μέτρα που μπορεί να έχει ήδη λάβει ο ελεγχόμενος (OECD, 2018).

Επίσης, είναι απαραίτητο να διατυπωθούν συστάσεις με στόχο να αντιμετωπιστούν οι παρατηρήσεις που έχουν καταγραφεί από την ομάδα ελέγχου. Ένας καλός τρόπος για να προστεθεί αξία από τον εσωτερικό έλεγχο προς την υπηρεσία ή τον φορέα που ελέγχεται είναι η διαμόρφωση συστάσεων που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση των αιτιών των προβλημάτων που εντοπίζονται κι όχι των συμπτωμάτων. Οι συστάσεις που πραγματοποιούνται προς τον επικεφαλής του φορέα θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από σαφήνεια, λεπτομέρεια και να είναι συγκεκριμένες. Επίσης, θα πρέπει να είναι γενικόλογες και να επιτρέπουν την υλοποίησή τους. Επιπλέον, θα πρέπει να δίνουν την ευκαιρία για εύκολη παρακολούθηση της διαδικασίας υλοποίησής τους (OECD, 2018).

Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ελέγχου θα πρέπει να συνταχθεί και να υποβληθεί η έκθεση ελέγχου με την οποία γνωστοποιούνται όλες οι παρατηρήσεις, οι απόψεις και οι συστάσεις της ομάδας ελέγχου. Επίσης, σε αυτήν την έκθεση λαμβάνονται υπόψη τα σχόλια της διοίκησης και εξετάζεται το σχέδιο δράσης που προτείνεται. Η σύνταξη της έκθεσης πραγματοποιείται με βάση τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου. Η τελική έκθεση παρουσιάζεται στην Επιτροπή Ελέγχου που έχει οριστεί και γνωστοποιεί στις αρμόδιες υπηρεσίες και τον

πειθαρχικό Προϊστάμενο πιθανές περιπτώσεις στις οποίες εντοπίζεται απάτη ή έλλειψη ακεραιότητας ή πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων (άρθ. 10, Ν. 4795/2021· OECD, 2018).

Αφού ολοκληρωθεί το στάδιο της διενέργειας του εσωτερικού ελέγχου και οριστικοποιηθεί η έκθεση ελέγχου, οι συστάσεις που περιέχονται στην έκθεση όπως και τα σχέδια για τις διορθωτικές ενέργειες που θα ακολουθηθούν ώστε να υπάρξει βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης παρακολουθούνται από την Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου. Αυτή η παρακολούθηση έχει ως στόχο να επιβεβαιωθεί η υλοποίηση των ενεργειών που προγραμματίστηκαν και να γίνει αξιολόγησή τους. Το ίδιο συμβαίνει στην εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και στους δημόσιους φορείς (άρθ. 16, Ν. 4795/2021· Βασιλείου, κ.ά., 2017· OECD, 2018).

3.8 Αξιολόγηση του Εσωτερικού Ελέγχου

Είναι ουσιώδες να μπορεί ο Επικεφαλής του Εσωτερικού Ελέγχου να προβάλλει την προσθήκη αξίας που μπορεί να προσφέρει η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στον οργανισμό ή στην υπηρεσία που βρίσκεται υπό έλεγχο. Αυτό μπορεί να συμβεί μέσω της επικοινωνίας της απόδοσης των δραστηριοτήτων που έχει ο εσωτερικός έλεγχος στα ενδιαφερόμενα μέρη και στην κοινωνία. Επίσης, μπορεί να γίνεται αναφορά σε τακτική βάση για τους ελέγχους που έχουν διενεργηθεί και τα αποτελέσματα τα οποία έχουν επιτευχθεί ώστε να γίνει δυνατή με αυτόν τον τρόπο η εξασφάλιση της υποστήριξης της ανώτατης διοίκησης. Αντίστοιχα, είναι καίριας σημασίας η διασφάλιση ότι τα δεδομένα που συγκεντρώνονται κατά τη διάρκεια των ελέγχων είναι ασφαλή. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί αν η διαχείριση των δεδομένων γίνεται με στόχο να προστατευτεί η ακεραιότητά τους και με στόχο να παραχθούν και να παρουσιαστούν κατάλληλες πληροφορίες και αποτελέσματα όποτε είναι αναγκαίο. Η δημόσια πληροφόρηση σχετικά με το πόσο αποτελεσματικός είναι ο εσωτερικός έλεγχος που ασκείται στον δημόσιο τομέα μπορεί να πραγματοποιηθεί με την παρουσίαση του προϋπολογισμού λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου, με το επιχειρησιακό σχέδιο και τα μέτρα αξιολόγησης της αποδοτικότητας που χρησιμοποιούνται. Ακόμη, μπορούν να δοθούν στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία του, όπως και πληροφορίες για τη διοίκηση της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου μέσω εκθέσεων. Τέλος, ένας άλλος

τρόπος είναι να ενσωματώνονται τα μέτρα με τα οποία γίνονται ποιοτικές και ποσοτικές μετρήσεις της αποδοτικότητας (OECD, 2018, σ. 32-33).

Εκτός από τα παραπάνω, κάθε φορέας έχει την υποχρέωση να διαμορφώσει ετήσιο Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας για τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου ώστε να αποτιμάται ο βαθμός συμμόρφωσης της με όσα προβλέπονται από τον Κανονισμό Λειτουργίας της και να τηρούνται και να εφαρμόζονται τα Πρότυπα που είναι απαραίτητα για την επαγγελματική εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, με βάση αυτό το πρόγραμμα ελέγχεται πόσο τηρείται ο Κώδικας Δεοντολογίας από τους εσωτερικούς ελεγκτές και αξιολογείται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου στον υπό έλεγχο οργανισμό ή μονάδα. Επιπλέον, γίνεται δυνατό να εντοπιστούν τα πεδία που χρειάζεται να βελτιωθούν για την προσθήκη αξίας και για τη βελτίωση των διαδικασιών στα πλαίσια της λειτουργίας του φορέα (άρθρο 17, Ν. 4795/2021).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1 Συμπεράσματα της εργασίας

Σε ένα περιβάλλον το οποίο μεταβάλλεται συνεχώς είναι σημαντικό η Δημόσια Διοίκηση να παρακολουθεί τις συγκυρίες που αλλάζουν και να προσαρμόζεται στις νέες συνθήκες. Σε αυτό ουσιώδη ρόλο παίζει ο εσωτερικός έλεγχος των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, ο οποίος προσφέρει βελτίωση των λειτουργιών και των κρίσιμων περιοχών που βρίσκονται σε κίνδυνο. Επίσης, ο εσωτερικός έλεγχος προσφέρει ευελιξία και προσαρμοστικότητα στους οργανισμούς ώστε να ακολουθούν τις απαιτήσεις της κοινωνίας και να ανταποκρίνονται σε όσα έχουν ανάγκη και προσδοκούν οι πολίτες. Επίσης, οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν κομβική σημασία για την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία μιας χώρας και απαιτείται να εναρμονίζονται με τις διεθνείς πρακτικές ώστε να αντιμετωπίζονται φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας. Σε αυτό κύριο εργαλείο είναι ο εσωτερικός έλεγχος, όπως εφαρμόζεται από τους εσωτερικούς ελεγκτές.

Από την παρούσα βιβλιογραφική επισκόπηση έχουν προκύψει κάποια συμπεράσματα. Αρχικά, είναι ουσιώδες να υπάρξει προσεκτική προσέγγιση του ζητήματος του Εσωτερικού Ελέγχου με βάση το νομικό πλαίσιο, τα διεθνή πρότυπα και τις ανάγκες και απαιτήσεις κάθε υπηρεσίας. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχει πολυνομία σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα. Ακόμη, είναι απαραίτητο να διαμορφωθούν και να λειτουργούν σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου για να διεξάγουν τις αναγκαίες έρευνες και να προσφέρουν τις συμβουλευτικές υπηρεσίες τους. Ωστόσο, αυτό δεν έχει γίνει πλήρως εφικτό, σύμφωνα και με τις έρευνες που αναφέρθηκαν παραπάνω. Επιπλέον, είναι σημαντικό οι Εσωτερικοί Ελεγκτές να έχουν εξειδικευμένες γνώσεις και δεξιότητες, όπως και εμπειρία αρκετών χρόνων ώστε να είναι αποτελεσματικοί στο έργο τους. Επίσης, θα πρέπει να διευκολυνθεί η συνεργασία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου με εμπειρογνώμονες που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα σε περίπτωση που είναι αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις και δεξιότητες που δεν καλύπτονται από τους Εσωτερικούς Ελεγκτές. Ένα σημαντικό βήμα προς την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου του δημόσιου τομέα είναι οι νέες ρυθμίσεις του Ν.4795/2021 που προωθούν μεταρρυθμίσεις, όπως η υποχρέωση για σύσταση ΜΕΕ σε

όλες τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς του Δημοσίου, η σύνταξη Ετήσια Έκθεσης Γνώμης του Εσωτερικού Ελεγκτή και η δυνατότητα για ανάληψη έργου εσωτερικού ελέγχου και από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες σε περίπτωση που οι ανάγκες δεν καλύπτονται επαρκώς από τους ήδη διορισμένους εσωτερικούς ελεγκτές.

4.2 Προτάσεις

Με βάση την παραπάνω βιβλιογραφική επισκόπηση σχετικά με τη διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα μπορούν να γίνουν κάποιες προτάσεις όσον αφορά στη βελτίωση και στην ανάπτυξη του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα. Αρχικά, οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να έχουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και δεξιότητες ώστε να είναι αποτελεσματικοί στην εργασία τους και αυτό να έχει περαιτέρω θετικά αποτελέσματα στην εργασία τους. Έτσι, οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να έχουν εκτός από τα τυπικά προσόντα που περιλαμβάνονται στον νόμο, ακεραιότητα, διορατικότητα, αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία, αφοσίωση και αναπτυγμένες επικοινωνιακές δεξιότητες. Επίσης, όπως έχει προαναφερθεί, είναι μεγάλης σημασίας η απόκτηση και εφαρμογή εξειδικευμένων γνώσεων εκ μέρους των εσωτερικών ελεγκτών. Ακόμη, η αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται δεν θα πρέπει να γίνεται αποσπασματικά και περιπτωσιακά, αλλά θα πρέπει να παρέχονται εργαλεία και νομοθετικό πλαίσιο ώστε να αντιμετωπίζονται πλήρως και σε μεγάλη εμβέλεια οι πιθανές δυσλειτουργίες που εντοπίζονται στους δημόσιους φορείς. Σε αυτό θα συμβάλλει και η έγκαιρη πληροφόρηση των υπαλλήλων σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο της μονάδας τους. Επιπλέον, είναι σκόπιμο και απαιτείται να μειωθεί η γραφειοκρατία που επικρατεί ώστε να είναι δυνατή η άμεση και γρήγορη επίλυση προβλημάτων στα πλαίσια των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών. Επιπρόσθετα, είναι ουσιώδες να προωθηθεί η χρήση των νέων τεχνολογιών και των συστημάτων στην εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου ώστε να αυξηθεί η αξιοπιστία και η διαφάνεια των διαδικασιών. Σε αυτό μπορεί να συμβάλει η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων των εσωτερικών ελέγχων που διεξάγονται. Τέλος, θα πρέπει να πραγματοποιηθούν περισσότερες μελέτες ώστε να εντοπιστούν τυχόν δυσλειτουργίες του εσωτερικού ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση.

4.3 Προτάσεις για μελλοντικές έρευνες

Η σημασία του εσωτερικού ελέγχου είναι φανερή σύμφωνα με όσα ειπώθηκαν παραπάνω. Για αυτόν τον λόγο θα πρέπει να διεξαχθούν έρευνες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Οι έρευνες αυτές μπορούν να γίνουν με την χρήση ερωτηματολογίων που θα διαμοιραστούν σε υπαλλήλους, αλλά και σε στελέχη που διενεργούν τον εσωτερικό έλεγχο στις διάφορες υπηρεσίες. Επίσης, μπορεί να γίνουν και ποιοτικές έρευνες με συνεντεύξεις στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και υπαλλήλων που στελεχώνουν το τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου ώστε να γίνουν κατανοητές οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν και να δοθούν οι κατάλληλες λύσεις για τα πιθανά προβλήματα ώστε να λειτουργούν εύρυθμα οι υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα. Ακόμη, είναι δυνατόν να γίνει κάποια συγκριτική μελέτη των νόμων που ίσχυαν σε σχέση με τον νέο νόμο 4795/2021 ώστε να αντιμετωπιστούν τυχόν αδυναμίες ή ανεπάρκειες. Τα αποτελέσματα αυτών των ερευνών μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους ενδιαφερόμενους ώστε να βελτιωθεί η διαδικασία διενέργειας του Εσωτερικού Ελέγχου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alexander Hamilton Institute. (2011). *Εσωτερικός Έλεγχος. Το κλειδί για τη βελτίωση της λειτουργίας και της οικονομικής κατάστασης των σύγχρονων επιχειρήσεων*. Αθήνα: Κριτήριο.
- Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων. (2015). *Εγχειρίδιο Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων*. Αθήνα. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <http://ded.aade.gr/kpi/public/blog/attach/files/rss/ggde-internal-conrol-manual-0315.pdf>
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020). *Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: https://aead.gr/images/manuals/manual_internal_audit_20191031.pdf
- ΕΚΔΔΑ (2019). Ο εσωτερικός έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα Αθήνα: Καινοτόμο Εργαστήριο. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos_elegxos.pdf
- Βασιλείου, Δ., Ηρειώτης, Ν., Μενεξιάδης, Μ., & Μπάλιος, Δ. (2017) *Εσωτερικός έλεγχος για επιχειρήσεις και οργανισμούς*. Αθήνα: Εκδόσεις Rosili.
- Ζαφειράκου, Η., & Ταχυνάκης, Π. (2007). Ο εσωτερικός έλεγχος των ελληνικών επιχειρήσεων: εμπειρική προσέγγιση. *ΣΠΟΥΔΑΙ*, 57(1), σελ.58- 79. Πανεπιστήμιο Πειραιώς. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://spoudai.unipi.gr/index.php/spoudai/article/download/1273/1352>
- Ζωιτσάς, Α. (2017) *Σύγχρονη ελεγκτική & ελεγκτικός κίνδυνος*. Αθήνα: Εκδόσεις Σοφία.
- Καββαθάς, Σ. (2018) Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος: Διαφορές και ομοιότητες στη σύγχρονη εποχή. *Ιστορία της Λογιστικής*, τεύχ.30. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.accountancygreece.gr/%CE%B5%CF%83%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B5%CE%BE%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%B3%CF%87%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9/>

- Καινούργιος, Δ., & Χρυσανθόπουλος, Ν. (2022) Ο εσωτερικός έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα: Προκλήσεις και ευκαιρίες. *Διαδικτυακή εφημερίδα newmoney*. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.newmoney.gr/roh/ergasiaka/o-esoterikos-elegchos-ston-dimosio-tomea-proklisis-ke-efkeries-picsvid/>
- Καραγαβριηλίδου, Ε. (2018) *Ο Εσωτερικός Έλεγχος και η Διαφθορά στο Δημόσιο*. Διπλωματική Εργασία. Θεσσαλονίκη: Αλεξάνδρειο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης, ΠΜΣ: Χρηματοοικονομική Διοίκηση, Λογιστική και Πληροφοριακά Συστήματα. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <http://eureka.teithe.gr/jspui/bitstream/123456789/11501/1/Karagavrihlidou.pdf>
- Καραλή, Μ. (2017) *Εσωτερικός έλεγχος στο Δημόσιο Τομέα. Η περίπτωση του ΕΦΚΑ*. Διπλωματική εργασία. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πειραιώς, ΠΜΣ: Λογιστική και Έλεγχος Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/10485>
- Κουτούπης, Α., Μπεκιάρης, Μ., & Αργυρόπουλος, Α. (2011). Ο Εσωτερικός Έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα. 10^ο Ετήσιο Συνέδριο Συνδέσμου Επιστημόνων Χρηματοοικονομικής και Λογιστικής Ελλάδος (HFAA). Πειραιάς. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: https://www.researchgate.net/publication/335758066_O_Esoterikos_Elenchos_ston_Demosio_Tomea
- Κουτούπης, Α. & Ροδάκος, Α-Η. (2021). Γιατί απέτυχε ο εσωτερικός έλεγχος στο Δημόσιο, τι πρέπει να αλλάξει. *Διαδικτυακή εφημερίδα Euro2day.gr*. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/2067448/giati-apetyhe-o-esoterikos-elegchos-sto-dhmosio-ti.html>
- Λογοθέτης, Α. (2019). *Ο Εσωτερικός Έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα*. Διπλωματική Εργασία. Χίος: Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://hellanicus.lib.aegean.gr/handle/11610/20557>
- Μαυρολαμπάδου, Μ. (2017). *Ο Εσωτερικός Έλεγχος και η Εφαρμογή του σε Ασφαλιστικό Ταμείο Κλάδου Πρόνοιας*. Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία. Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, ΠΜΣ στη Δημόσια Διοίκηση. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/19996/3/MavrolampadouMariaMsc2017.pdf>

- Νόμος 4795/2021- ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021. Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/nomos-4795-2021-phék-62a-17-4-2021.html>
- Νόμος 3492/2006- ΦΕΚ 210/1/5-10-2006. Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-3492-2006.html>
- Νόμος 3074/2002- ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-3074-2002.html>
- Νόμος 2343/1995- ΦΕΚ 211/Α/11-10-1995. Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-2343-1995.html>
- OECD (2018) *Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: https://aead.gr/images/manuals/manual_internal_audit_public_sector.pdf
- OECD (2017) *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα: Μεθοδολογία Αναθεώρησης και Διαδικασίες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης*. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://www.oecd.org/governance/ethics/3.1.1-baseline-report-greece-national-anti-corruption-action-plan-el.pdf>
- Παπαδόπουλος, Η. (2018). *Εσωτερικός Έλεγχος στο Δημόσιο Τομέα*. Διπλωματική Εργασία. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. ΠΜΣ στην Εφαρμοσμένη Λογιστική και Ελεγκτική. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/22382>
- Φαναριώτης, Π. (1999) *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών*. Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management. Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη.

Χριστοδούλου, Λ. (2017- 2018). *Εσωτερικός Έλεγχος Εταιρειών. Μελέτη Περίπτωσης ΔΕΚΟ*. Διπλωματική Εργασία. Χίος: Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Διαθέσιμη διαδικτυακά στο: <https://hellanicus.lib.aegean.gr/handle/11610/19508>

Ξενόγλωσση

Drogalas, G., Karagiorgos, T., & Arampatzis, K. (2015) Factors associated with Internal Audit Effectiveness: Evidence from Greece. *Journal of Accounting and Taxation*, 7(7), pp.113- 122. Διαθέσιμο διαδικτυακά στο: <https://academicjournals.org/journal/JAT/article-full-text-pdf/9A5352054234>

Ιστοσελίδες

Ιστοσελίδα Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών: <https://hiia.gr/>