

**Έργο επιμόρφωσης
σε θέματα «ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ» - ΕΠΠΕΔΟ Ι
ΣΥΜΒΑΣΗ ΕΡΓΟΥ ΜΕΤΑΞΥ ΕΚΔΔΑ ΚΑΙ HAUS ΤΗΣ ΦΙΝΛΑΝΔΙΑΣ**

**ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ: Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΚΑΙ Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ
ΕΛΕΓΧΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ
ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Κωδικός Πιστοποίησης προγράμματος: 559

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μέλη Ομάδας (ομογενοποίησης υλικού)

Συντονίστρια: Μπαντέκα Όλγα

**Συντάκτες: Μπαλτάς Αντώνιος
Παυλοπούλου Αικατερίνη**

Αξιολογητές/τριες:

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο - ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΕΝΟΤΗΤΑ.....	6
1.1 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ «ΟΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ» ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	6
1.2 ΚΑΠΟΙΕΣ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ	8
1.2.1 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	8
1.2.2 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	9
1.2.3 Η ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	10
1.2.4 ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ (ΔΙΕΘΝΟΥΣ) ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	10
1.3 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	11
1.3.1 ΠΡΟΔΙΑΘΕΣΗ.....	11
1.3.2 ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΑΘΗΤΙΚΗ.....	11
1.3.3 ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΜΙΚΡΗΣ (PETTY) ΚΑΙ ΜΕΓΑΛΗΣ (GRAND) ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	12
1.3.4 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ	12
1.3.5 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΔΟΜΙΚΗ Η ΜΑΚΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΠΟΡΑΔΙΚΗ Η ΕΥΚΑΙΡΙΑΚΗ	13
1.3.6 «ΛΕΥΚΗ», «ΓΚΡΙΖΑ» ΚΑΙ «ΜΑΥΡΗ» ΔΙΑΦΘΟΡΑ	13
1.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	13
1.4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	13
1.4.2 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ.....	14
1.4.3 ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	15
1.4.4 Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	16
1.4.5 ΤΟΜΕΙΣ ΕΥΑΛΩΤΟΙ ΣΤΗΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.....	17
1.4.6 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	18
1.4.7 ΣΥΛΛΟΓΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ.....	20
1.5. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	21
1.5.1. ΓΕΝΙΚΑ – Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	21
1.5.2. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ– ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ	22
1.6 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	24
1.6.1. ΓΕΝΙΚΑ	24
1.6.2. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	24
1.6.3. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	27
1.6.4 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	33
1.6.5 ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	36
1.6.6 ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	39
1.6.7 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΓΕΓΚΑΔ ΩΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (AFCOS).....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο - ΔΟΚΙΜΙΟ - Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ & Ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΩΝ & ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	40
2.1. ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ	41
2.1.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	41
2.1.2. ΓΕΝΙΚΑ	41
2.1.3 ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ	42
2.1.4. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΚΩΔΙΚΩΝ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ.....	45
2.1.5. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΗΘΙΚΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ.....	46
2.1.6. ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ – ΕΔΡΑΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ.....	48
2.1.7. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ.....	53

2.1.8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	75
2.2. ΟΙ ΚΥΡΙΟΤΕΡΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΔΙΩΚΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	77
2.2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	77
2.2.2 ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	78
2.2.3. ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΚΡΙΤΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	79
2.2.4. ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ	81
2.2.5. ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	83
2.2.6. ΑΡΧΗ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ	83
2.2.7. ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΩΞΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ.....	84
2.2.8. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ.....	84
2.3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ – ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ.....	90
2.3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	90
2.3.2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ «ΕΝΘΑΡΥΝΣΗΣ» ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ & ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	91
2.3.3. ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΑΛΥΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΣΩΜΑΤΩΝ	93
2.3.4. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΣΩΜΑΤΩΝ	94
2.3.5. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	95
2.3.6. ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ - ΧΡΗΣΗ ΕΙΔΙΚΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ	95
2.3.7. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ	97
2.3.8. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ	101
2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΟΜΑΔΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ	103
2.4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	103
2.4.2. ΓΕΝΙΚΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ	103
2.4.3. ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΤΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗ – ΕΛΕΓΚΤΗ.....	106
2.4.4. ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΩΝ ΑΠΟ ΜΙΚΤΑ ΚΛΙΜΑΚΙΑ	109
2.4.5. ΚΑΛΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΜΙΚΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: Μικτά κλιμάκια ελέγχου για την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου και του λαθρεμπορίου προϊόντων ειδικού φόρου κατανάλωσης (ΕΦΚ)	112
2.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ.....	114
2.5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	114
2.5.2. ΈΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΑΠΑΤΗΣ.....	115
2.5.3. ΕΠΙΠΕΔΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ.....	116
2.5.4. ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ	117
2.5.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ	119
2.6 ΒΕΛΤΙΣΤΗ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΛΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ	124
2.6.1. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ & ΑΠΑΤΗ - ΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	124
2.6.2. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ.....	135
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο - ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	149
3.1 ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ & ΑΠΑΤΗ - ΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	149
3.1.1. ΚΙΝΔΥΝΟΙ – ΕΙΔΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ	149
3.1.2. ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ	152
3.1.3. ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ & ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΑΠΑΤΗΣ	153
3.1.4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΝΑΝΤΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ	153
3.1.5. ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	154
3.1.6. Η ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΨΙΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ	155
3.2 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ.....	160
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	177

ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν εγχειρίδιο συγκεντρώνει το εκπαιδευτικό υλικό του επιμορφωτικού προγράμματος, με τίτλο «**Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΚΑΙ Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**», βασικό στόχο του οποίου αποτελεί η κατάρτιση των επιφορτισμένων με ελεγκτικές αρμοδιότητες στελεχών του δημοσίου τομέα για το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Στόχος της διδακτικής ενότητας: στο πλαίσιο του παρόντος προγράμματος επιδιώκεται η εξοικείωση με το θεσμικό πλαίσιο και τις ισχύουσες διαδικασίες στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς, ενώ δίνεται η δυνατότητα στα στελέχη που είναι επιφορτισμένα με ελεγκτικές αρμοδιότητες να προσεγγίσουν με σφαιρικό τρόπο της έννοια και τις μορφές της διαφθοράς και να συμβάλλουν στη συστηματική προσπάθεια της δημόσιας διοίκησης για την καταπολέμησή της.

Προδοκώμενα αποτελέσματα: διακρίνονται σε άμεσα, συνιστάμενα στην σφαιρικότερη και πληρέστερη ενημέρωση των αρμοδίων υπαλλήλων για το ισχύον θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο, ενδιάμεσα, συνιστάμενα στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των αρμοδίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και μακροπρόθεσμα που ταυτίζονται με τον απώτερο σκοπό του προγράμματος. Αυτά τα τελευταία ισοδυναμούν με το συνολικό όφελος που θα προκύψει για το σύνολο της κοινωνίας από την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αύξηση της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών οργάνων. Έτσι η καλή γνώση των νομοθετικών και λοιπών ρυθμιστικών διατάξεων αναμένεται τα βελτιώσει την ποιότητα των αντίστοιχων ελέγχων και σταδιακά να οδηγήσει στην ανάπτυξη ενός συνεκτικού και αποτελεσματικού δικτύου ανθρώπων και φορέων στην υπηρεσία πάταξης της διαφθοράς.

Προχωρώντας σε μια σύντομη περιγραφή των ενοτήτων και των θεμάτων που θα αποτελέσουν αντικείμενο μελέτης, θα εξεταστούν ζητήματα τυπολογίας του φαινομένου της διαφθοράς, ενώ στο ίδιο πλαίσιο θα γίνει και μια προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού της διαφθοράς. Επίσης θα εξεταστούν μεθοδολογίες αποτελεσματικής συγκρότησης των ομάδων ελέγχου αλλά και τρόποι για την βέλτιστη αξιοποίηση καλών πρακτικών και επιτυχημένων «προηγούμενων». Περαιτέρω θα γίνει μια προσπάθεια εντοπισμού και ανάλυσης του κινδύνου διαφθοράς και απάτης στους δημόσιους οργανισμούς αλλά και ανάδειξης της

σημασίας της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των ομάδων ελέγχου, ως βασικών συνιστωσών επιτυχίας του εγχειρήματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο- ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΕΝΟΤΗΤΑ

1.1 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ «ΟΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ» ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η έννοια «διαφθορά» είναι πολύ δύσκολο να οριστεί, τουλάχιστον με νομική ακριβολογία και πληρότητα. Εν τούτοις, αυτό δεν έχει εμποδίσει την χρησιμοποίηση του όρου σε πολλαπλά νομοθετικά κείμενα με πολύ διαφορετικές σκοπεύσεις και νοηματοδοτήσεις. Έτσι, ο όρος «διαφθορά» εμφανίζεται από τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης λ.χ. σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες έως το πειθαρχικό δίκαιο των αστυνομικών, όπου γίνεται αναφορά σε «διαφθορά χαρακτήρα»¹.

Και μόνο η παραπάνω αναφορά αρκεί για να γίνει κατανοητό το εύρος της έννοιας. Όταν η (ιδεατά, τουλάχιστον) ακριβής νομική ορολογία έχει τέτοιο εύρος, αναμενόμενο είναι ότι δεν μπορεί να υπάρξει εύκολα κοινός τόπος για έναν πρακτικό ορισμό. Τα πράγματα περιπλέκονται εάν ανατρέξει κανείς σε λεξικογραφικούς ορισμούς, όπως λ.χ. αυτός του Λεξικού της Κοινής Νεοελληνικής². Το ως άνω λεξικό δίνει δύο ορισμούς στην διαφθορά. Κατά τον πρώτο ορισμό του εν λόγω λεξικού, η διαφθορά είναι ο ανήθικος τρόπος ζωής και ειδικότερα, στο σεξουαλικό τομέα³ (με παραδείγματα: *Η έλλειψη σωστής διαπαιδαγώγησης τον οδήγησε στη ~. Κοινωνία όπου βασιλεύει η ~. ~ των ηθών*, έκλυση ηθών), ενώ κατά τον δεύτερο ορισμό διαφθορά είναι η συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων, κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή λειτουργού, συνήθ. με τη μορφή δωροδοκίας (με παράδειγμα: *Η ~ στη δημόσια διοίκηση έχει διαβρώσει ολόκληρη την κοινωνία*). Μολονότι είναι προφανές από τους δύο ορισμούς, ενδιαφέρον για την

¹ Βλ. τις διατάξεις του π.δ. 120/2008 (άρ. 10).

² Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών. Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, ηλεκτρονική έκδοση, λήμμα διαφθορά: http://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?page=1&lq=%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC&dq=

³ Δεν είναι, ακόμη και σήμερα, νομικώς αδιάφορος αυτός ο λεξικογραφικός ορισμός. Προς αυτή την κατεύθυνση εκκινείτο η παλιά διατύπωση του άρ. 349 ΠΚ, ενώ και σήμερα γίνεται λόγος για «διαφθορά παιδιών» στο άρθρο 22 του ν. 3727/2008 για την «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης u964 του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των παιδιών κατά της γενετήσιας εκμετάλλευσης και κακοποίησης», όπου ορίζεται ότι υπό τον τίτλο «Διαφθορά παιδιών» ορίζεται ότι

«Κάθε Μέρος λαμβάνει τα απαιτούμενα νομοθετικά ή άλλα μέτρα, προκειμένου να θεσπίσει ως ποινικά αδικήματα την εκ προθέσεως εξώθηση, για γενετήσιους λόγους, ενός παιδιού που δεν έχει φθάσει την ηλικία που ορίζεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 8 παράγραφος 2, να παρίσταται σε γενετήσια κακοποίηση ή σε γενετήσιες πράξεις, ακόμη και χωρίς να πρέπει να συμμετέχει». Για τις πληροφορίες αυτές βλ. Δημ. Στίγγα, Η Διαφθορά. Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες, 2011, Διπλωματική Εργασία νομικής ΔΠΘ, 16.

παρούσα προβληματική έχει ο δεύτερος, εν τούτοις και από τους δύο προκύπτει ότι η διαφθορά, όπως χρησιμοποιείται στην γλώσσα έχει αναφορά στην ηθική, την προσωπική και την κοινωνική. Και όποιος όρος έχει αυτή την διάσταση, αναγκαστικά (θα έλεγε κανείς) είναι πολύ δύσκολος και ο ορισμός του⁴.

Η αμηχανία στην απόδοση ορισμού έχει αποτυπωθεί και στα διεθνή κείμενα κατά της διαφθοράς. Έτσι, στο σημαντικότερο διεθνές νομικά δεσμευτικό κείμενο, ήτοι τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς του 2003⁵, δεν δίνεται συγκεκριμένος ορισμός της διαφθοράς. Ακολουθείται, ωστόσο, άλλη προσέγγιση: περιγράφονται μέτρα κατά της διαφθοράς, όπως οι υποχρεώσεις ποινικοποιήσεων ή η λήψη διοικητικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς κ.ο.κ.

Ωστόσο, η έννοια, όσο δύσκολος και να είναι ο ορισμός της, υπάρχει και η επίδραση της είναι αισθητή. Η «συστηματική παραβίαση κανόνων», η οποία αναφέρθηκε στον δεύτερο λεξικογραφικό ορισμό παραπάνω, δεν είναι κάτι ουδέτερο και απλό: φτάνει στο επίπεδο της κατάχρησης εξουσίας. Η δε κατάχρηση εξουσίας δεν γίνεται απλά και τυχαία, αλλά αποσκοπεί στην αποκόμιση οφέλους και μάλιστα ιδιωτικού. Και ναι μεν η εξουσία (συνεπώς και η κατάχρησή της) είναι κάτι που συναρτάται άμεσα με τον δημόσιο τομέα, εν τούτοις μία τέτοια προσέγγιση στην σημερινή κοινωνική πραγματικότητα θα ήταν ανεδαφική. Σήμερα, η ισχύς δεν περιορίζεται στον δημόσιο τομέα, αλλά επεκτείνεται και στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως από τη στιγμή που, κατά τα τελευταία χρόνια, το κράτος έχει παραχωρήσει σημαντικό κύκλο δραστηριοποίησής του στις ιδιωτικές επιχειρήσεις (που είναι πολυδαίδαλη και περίπλοκη, για παράδειγμα –και αρχικά– στις ΔΕΚΟ, στην υγεία, στην παιδεία φτάνοντας ακόμα και στον πυρήνα της δραστηριότητας του κράτους. Συνεπώς, και παρά το ότι υπάρχουν (διεθνούς απήχησης) ορισμοί που περιορίζουν την έννοια της διαφθοράς στην επίδρασή της μόνο στον δημόσιο τομέα⁶, ορθότερο είναι να γίνει αποδεκτό ότι η διαφθορά αφορά και στον ιδιωτικό τομέα. Η συγκεκριμένη τοποθέτηση είναι συνεπής

⁴ Βλ. επίσης και Μπιτζιλέκη, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, εν ΤιμΤ Αλεξιάδη (2010), 595 (= ΠοινΧρ ΝΘ/98 επ.), για το ότι η κοινωνικοηθική διάσταση της έννοιας καθιστά δυσχερέστερο τον ορισμό αυτής.

⁵ Κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/10-6-2008).

⁶ Αυτός ο περιορισμός γίνεται δεκτός λ.χ. σε πρόσφατη έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου: IMF, Staff Discussion Notes, Corruption: Costs and Mitigating Strategies (2016), 3.

⁷ Βλ. τα άρ. 7 και 8 της Σύμβασης ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για την διαφθορά, αλλά και τα άρ. 21 και 22 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών. Βλ. επί του θέματος Καϊάφα-Γκμπάντι, Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, ΠοινΧρ 2010, 3 επ.

⁸ Σύμφ. με το από 3/12/2012 έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την διαφθορά, (εισηγητής: Salvatore Iacolino, σελ. 3) «το παραδοσιακό αντικείμενο των μέτρων καταπολέμησης έχει διευρυνθεί, συμπεριλαμβάνοντας τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου στο σύνολό του».

και με τις διεθνείς συμβάσεις⁷, αλλά και με τις παραδοχές της τρέχουσας διεθνούς πρακτικής⁸. Με βάση τα παραπάνω, όμως είμαστε σε θέση να παρουσιαστεί ένα επαρκής ορισμός εργασίας για την διαφθορά: «Διαφθορά είναι η κατάχρηση εξουσίας (από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα) με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους»⁹.

Έχοντας πλέον εντοπίσει τον κοινό τόπο που είναι απαραίτητος για την ενιαία αντίληψη της έννοιας της διαφθοράς, θα πρέπει να γίνουν ορισμένες αναγκαίες παραδοχές, που αφορούν στην αναγκαιότητα καταπολέμησης της διαφθοράς.

1.2 ΚΑΠΟΙΕΣ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ

1.2.1 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά μπορεί να προσεγγιστεί με πολλούς τρόπους. Ένας από αυτούς είναι να ιδωθεί ως ένα φαινόμενο «αλλοίωσης της σχέσης μεταξύ των φορέων εξουσίας και των πολιτών»¹⁰. Πρόκειται για εξόχως σοβαρή απειλή διάβρωσης της σχέσης μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο θα πρέπει να διαβαστεί η παρακάτω αναφορά στο Προοίμιο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά¹¹, όχι ως απλή διηγηματική αναφορά, αλλά ως οδηγό για τη σημασία που έχει η καταπολέμηση της διαφθοράς στη σύγχρονη πολιτική πραγματικότητα: *«η διαφθορά συνιστά απειλή για το κράτος του δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας»*.

⁹ Αυτός είναι και ο ορισμός που χρησιμοποιήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, στο Φυλλάδιο ενημέρωσης των ελληνικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό, και έχει διανεμηθεί σε πάρα πολλούς φορείς, και έχει αναρτηθεί πολλαπλώς στο διαδίκτυο (βλ. ενδ. <http://www.isth.gr/images/uploads/files/flyer-diaf.pdf> - στην ιστοσελίδα του Ιατρικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης). Ουσιαστικά όμοιος είναι και ο ορισμός της Διεθνούς Διαφάνειας. Βλ.

Transparency International, The anti-corruption plain language guide (2009), 14: Corruption Definition: “The abuse of entrusted power for private gain”.

¹⁰ Κατά την πολύ σημαντική διατύπωση του Μπιτζιλέκη, ό.π., 596.

¹¹ Η Σύμβαση έχει καταρτιστεί υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης και έχει κυρωθεί με τον ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α΄ 103/14-5-2007).

1.2.2 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά, όμως, έχει και πρόδηλη οικονομική διάσταση. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αναφέρονται υπολογισμοί της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύμφωνα με τους οποίους το κόστος της διαφθοράς στην Ένωση ανέρχεται σε περίπου 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ή αλλιώς στο 1,1% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹². Ιδιαίτερα εναργείς και σαφείς είναι στο παρόν σημείο οι συνοπτικές αλλά πλήρεις αναπτύξεις του εγχειριδίου Ενημέρωσης Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών για τη Δωροδοκία και τη Διαφθορά, που έχει καταρτιστεί από τον ΟΟΣΑ το 2013 και έχει μεταφραστεί στα ελληνικά από το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών το 2015, από το οποίο αξίζει να παρατεθεί ένα χαρακτηριστικό απόσπασμα¹³:

«[Τα εγκλήματα διαφθοράς] Δεν είναι εγκλήματα χωρίς θύματα, και στην πραγματικότητα συνεπάγονται ένα βαρύ οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Δωροδοκία και διαφθορά διαμορφώνουν ένα άνισο πεδίο ανταγωνισμού για έντιμες επιχειρήσεις και τραυματίζουν βαθιά τον κοινωνικό ιστό τόσο των ανεπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών. Μπορούν να μεταφραστούν σε επικίνδυνα και κατώτερης ποιότητας προϊόντα που κυκλοφορούν σε μια αγορά, σε εκτός προδιαγραφών οικοδομικά υλικά για χρήση σε κατασκευή υποδομών βάζοντας έτσι σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία και ευημερία, και να στερήσουν πολύτιμους πόρους από την παιδεία, την υγεία και την κοινωνική πρόνοια. Στο τέλος, όλοι μας πληρώνουμε το λογαριασμό».

Περαιτέρω, όμως, υπάρχει και μία ακόμα οικονομική πτυχή της καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία έχει καταστεί επίκαιρη από την δημοσιονομική δυσπραγία των τελευταίων ετών: θα πρέπει να υπάρχει αποτελεσματική αξιοποίηση πόρων, ανθρώπινου δυναμικού και διοικητικών δομών για την καταπολέμηση αυτής. Διότι οι πόροι είναι πεπερασμένοι, και θα πρέπει να υπάρχει άμεσα το επιθυμητό αποτέλεσμα, τόσο ως προς την αντίληψη που έχει η κοινή γνώμη για την διαφθορά, όσο και ως προς το δημοσιονομικό αντίκρισμα, άμεσο ή έμμεσο.

¹² Βλ. το έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την διαφθορά, (εισηγητής: Salvatore Iacolino, σελ. 3).

¹³ Σελ. 10.

1.2.3 Η ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ειδικότερα ως προς την διαφθορά στον δημόσιο τομέα, είναι χρήσιμη η συσχέτιση της έννοιας με αυτήν της κακοδιοίκησης¹⁴. Ως προς την έννοια αυτή είναι πολύ χρήσιμος ο ορισμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, σύμφωνα με τον οποίο «περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται u972 όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με έναν κανόνα ή μια αρχή η οποία το δεσμεύει». Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι ευρύτερη μεν της διαφθοράς, αλλά από την άλλη έχει μεγάλο ενδιαφέρον για την προσέγγιση της τελευταίας, διότι βρίσκονται σημαντικά σημεία επαφής μεταξύ των εννοιών¹⁵. Έτσι, αν προσεγγιστεί η πράξη διαφθοράς πριν την τέλεση της ενέργειας για την οποία έγινε η αθέμιτη προσέγγιση ως διαδικασία, τότε υπάρχει κακοδιοίκηση, αφού προφανώς δεν τηρήθηκαν οι αρχές και οι κανόνες που δεσμεύουν την διοίκηση. Από την άλλη, το αποτέλεσμα της πράξης συνιστά αυτό καθαυτό κακοδιοίκηση, αφού η ενέργεια ήταν παράνομη. Πολύ σημαντική, όμως, είναι και η κακοδιοίκηση ως *υπόστρωμα* της διαφθοράς. Δηλαδή όταν η διοίκηση καθυστερεί συνήθως να τελεί τις αναγκαίες ενέργειες, δεν υπάρχει διαφάνεια στην λήψη αποφάσεων, ελλείπει η τεκμηρίωση των ενεργειών και δεν υπάρχει η απαιτούμενη δημοσιότητα και ο νόμιμος έλεγχος, τα περιθώρια για αθέμιτη συναλλαγή, συνεπώς για διαφθορά είναι πολύ μεγάλα. Συνεπώς η ελεγχσιμότητα της δράσης της διοίκησης αποτελεί κρίσιμο μέγεθος για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1.2.4 ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ (ΔΙΕΘΝΟΥΣ) ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σωστά έχει παρατηρηθεί ότι τα τρία κύρια χαρακτηριστικά της διαφθοράς είναι α) η αθέμιτη συναλλαγή, β) η ανταλλακτική σχέση, και γ) η λειτουργία της σχέσης στο παρασκήνιο με τρόπο που να εξυπηρετεί ιδιοτελείς σκοπούς και συμφέροντα¹⁶. Με

¹⁴ Βλ. σχετικά τη συνοπτική ανάπτυξη της Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση (2014), 13-14.

¹⁵ Τη συσχέτιση διαφθοράς και κακοδιοίκησης αναγνωρίζει και το Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», που

εκδόθηκε το 2013 από την Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, σελ. 38. Ως αίτια της κακοδιοίκησης επισημαίνονται οι πελατειακές αντιλήψεις, η καταστρατήγηση νόμων και οι διακρίσεις, η

πολυνομία, οι χρονοβόρες διαδικασίες, ή ατιμωρησία, η ανοχή (στα φαινόμενα διαφθοράς και οι αναβολές)

¹⁶ Βλ. την πειστική διατύπωση του Μπιτζιλέκη, ό.π. 597.

¹⁷ Βλ. στην ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδας the Guardian το άρθρο του Aditya Chakraborty με τίτλο «Corruption can no

longer be dismissed as a developing world problem», 10/5/2016 (ημερ. ανάκτησης: 16/5/2016).

αυτό τον τρόπο, όμως οι πράξεις διαφθοράς εκφεύγουν του απλού εγκλήματος. Η διασύνδεση της διαφθοράς με την φοροδιαφυγή, την νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και με άλλα φαινόμενα διασυνοριακού εγκλήματος είναι απόλυτα ξεκάθαρη: αρκεί να ανατρέξει κανείς στην τρέχουσα επικαιρότητα. Επίσης η διεθνής πτυχή της διαφθοράς οδηγεί και σε ένα ακόμα συμπέρασμα. Παρά το ότι η αρχική προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς στα διεθνή fora συσχέτιζε την έννοια με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες, η διεθνής πραγματικότητα εν τέλει κατέδειξε ότι α) η διαφθορά επηρεάζει εξίσου τις αναπτυγμένες οικονομίες, και β) ότι πολύ συχνά η διαφθορά αξιοποιείται ακριβώς για την μεταφορά πλούτου από την οικονομική περιφέρεια του πλανήτη στα οικονομικά κέντρα αυτού¹⁷.

1.3 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1.3.1 ΠΡΟΔΙΑΘΕΣΗ

Η διαφθορά μπορεί να ταξινομηθεί με πολλούς τρόπους. Στο παρόν σημείο θα παρουσιαστούν συνοπτικά ορισμένοι από αυτούς, παρουσιάζοντας την πιο οικεία τυπολογία αυτής. Η εργασία αυτή είναι χρήσιμη ιδίως λαμβάνοντας υπ' όψιν το ότι ο ορισμός της διαφθοράς δεν είναι καθολικά αποδεκτός. Αξίζει να σημειωθεί ότι εν προκειμένω αξιοποιείται η τυπολογία που χρησιμοποιείται από τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ήτοι η εργαλειοθήκη καταπολέμησης της διαφθοράς των ηνωμένων εθνών, όπως αυτή καταρτίστηκε από το παγκόσμιο πρόγραμμα κατά της διαφθοράς των Ηνωμένων Εθνών¹⁸, αλλά και η πολύ χρήσιμη για μία πρώτη ταξινόμηση της ύλης διπλωματική εργασία του Δημ. Στίγγα¹⁹.

1.3.2 ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΑΘΗΤΙΚΗ

Αν και δεν έγινε ειδικότερη αναφορά, η πρώτη προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς είναι «αναγκαίως συνεχόμενη» με το έγκλημα της δωροδοκίας, το οποίο καταδεικνύει ακριβώς τη σημασία της δημιουργίας «σχέσης» μεταξύ προσώπου που ζητά το όφελος και αυτού που το χορηγεί. Έτσι ενεργητικό υποκείμενο της διαφθοράς είναι εκείνος που δίνει ή προσφέρεται να δώσει το «δώρο» (στην συνήθη περίπτωση:

¹⁸ The United Nations Anti-Corruption Toolkit, 3rd edition, 2004.

¹⁹ Η διαφθορά. Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες. Κομοτηνή, 2011, ιδίως σελ. 46 επ. Ο κ. Στίγγας είναι Εφέτης, με πολύχρονη πλέον εμπειρία στην εκπροσώπηση της χώρας στην GRECO.

ο ιδιώτης) και παθητικό υποκείμενο εκείνος που ζητά ή το λαμβάνει (στη συνήθη περίπτωση, ο υπάλληλος). Η διάκριση αυτή διατρέχει το σύνολο του ελληνικού ποινικού κώδικα δικαίου, ιδίως στις κεντρικής σημασίας διατάξεις των άρ. 235 (δωροληψία, με την νεότερη διατύπωση) και 236 (δωροδοκία) του ποινικού κώδικα περί παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας αρχικά και κατόπιν στα άρθρα 159, 159Α, 237 και 237Α του ποινικού κώδικα²⁰.

1.3.3 ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΜΙΚΡΗΣ (PETTY) ΚΑΙ ΜΕΓΑΛΗΣ (GRAND) ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Εν προκειμένω το κριτήριο έχει να κάνει με το ποσό του δώρου. Η μικρή διαφθορά αναφέρεται στις κατώτερες βαθμίδες του διοικητικού μηχανισμού των κρατών ή των επιχειρήσεων, ενώ η μεγάλη έχει να κάνει με το ανώτερο διοικητικό και πολιτικό επίπεδο, τα δε ποσά που μετακινούνται είναι μεγάλα. Υπάρχουν επικρίσεις ως προς αυτή την διάκριση με το σκεπτικό ότι και οι δύο περιπτώσεις διαφθοράς μπορεί να είναι εξίσου επιζήμιες. Ορθότερη θα ήταν η διάκριση ως εξής: εάν η μικρή διαφθορά οδηγήσει στην παραγωγή υποστρώματος κακοδιοίκησης, το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί ως το πλαίσιο αδυναμίας ελέγχου της μεγάλης διαφθοράς, τότε η διάκριση οδηγεί σε εσφαλμένα αποτελέσματα. Εάν η καταπολέμηση της μικρής διαφθοράς αποτελέσει το άλλοθι για την μη καταπολέμηση της μεγάλης διαφθοράς, η πολιτειακή δομή οδηγείται σε μεγαλύτερη αστάθεια. Συνεπώς η διάκριση είναι δικαιολογημένη.

1.3.4 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Η διάκριση είναι πλέον οικεία, πολλώ δε μάλλον που ανωτέρω έγινε τεκμηρίωση της ένταξης της ιδιωτικής διαφθοράς στον ορισμό αυτής. Δύο παραδείγματα: α) με εικονικά τιμολόγια συνεργεία αυτοκινήτων εξασφαλίζουν την πληρωμή υπέρογκων αποζημιώσεων για αυτοκινητικά αδικήματα. Ιδιωτική διαφθορά μεν, αλλά εάν δημιουργηθούν προβλήματα στην ευστάθεια της ιδιωτικής ασφάλισης, το πρόβλημα το πληρώνει ο φορολογούμενος (είτε άμεσα μέσω του επικουρικού ταμείου, είτε έμμεσα, λ.χ. μέσω αύξησης των ασφαλιστρών λόγω αύξησης του ασφαλιστικού

²⁰ Η κεντρική έννοια της δωροδοκίας εκτιμάται στο ιδιαίτερος σημαντικό τρίτομο έργο υπό την επιμέλεια της Μ. Καϊάφα-Γκιμπάντι με τίτλο «Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα» ως ο πυρήνας της αξιόποινης διαφθοράς. Ως προστατευόμενο έννομα αγαθό ορίζεται «η αντικειμενική-αμερόληπτη και αχρημάτιστη δημόσια υπηρεσία» Βλ. τόμος 3 (2015), 48.

κινδύνου). β) ο τραπεζικός υποδιευθυντής λαμβάνει χρήματα για να εγκρίνει δάνεια σε πρόσωπα αφερέγγυα. Ιδιωτική διαφθορά, αλλά το κράτος έχει πληρώσει αναρίθμητα δισεκατομμύρια σε ανακεφαλαιοποιήσεις τραπεζών.

1.3.5 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΔΟΜΙΚΗ Η ΜΑΚΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΠΟΡΑΔΙΚΗ Η ΕΥΚΑΙΡΙΑΚΗ

Το κριτήριο εν προκειμένω είναι το εάν το κοινωνικό κλίμα είναι τέτοιο που δίνει στο υποκείμενο την πεποίθηση παγιωμένης κατάστασης ή εάν πρόκειται για κάτι τυχαίο. Και με αυτή την τυπολογία καθίσταται εναργής η αναγκαία σχέση της διαφθοράς με την κακοδιοίκηση: χωρίς κακοδιοίκηση δεν μπορεί να υπάρξει διαφθορά, ενώ η διαφθορά (που δεν αποκρούεται) έχει πάντα ως αποτέλεσμα κακοδιοίκηση.

1.3.6 «ΛΕΥΚΗ», «ΓΚΡΙΖΑ» ΚΑΙ «ΜΑΥΡΗ» ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Μία από τις πιο ενδιαφέρουσες διακρίσεις της διαφθοράς είναι αυτή που σχετίζεται με την ανοχή που δείχνει η κοινωνία έναντι των φαινομένων διαφθοράς. Έτσι²¹, ως «λευκή» χαρακτηρίζεται η διεφθαρμένη συμπεριφορά που στην κοινωνική συνείδηση γίνεται αντιληπτή με κάποια ανοχή, ως «γκρίζα» εκείνη που αντιμετωπίζει κάποια κοινωνική αποδοκιμασία, χωρίς, όμως, να είναι ιδιαίτερα έντονη, και ως «μαύρη» η διαφθορά που θεωρείται γενικά ως σοβαρή παραβίαση των ηθικών αξιών και των νομικών κανόνων.

Η διάκριση αυτή είναι σημαντική γιατί ανοίγει το θέμα της αντίληψης της κοινωνίας επί των θεμάτων της διαφθοράς, συνεπώς και της αύξησης των προσπαθειών για την αύξηση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης έναντι της διαφθοράς.

1.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

1.4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Έχοντας πλέον σκιαγραφήσει κάποιες βασικές έννοιες σχετικές με την διαφθορά, είναι μία καλή ευκαιρία να παρουσιαστούν κάποιες αρχικές πτυχές σχετικά με την κατάσταση στην Ελλάδα. Επειδή το θέμα είναι πολύ κτεταμένο κρίθηκε χρήσιμη η προσέγγιση του μέσω της τρέχουσας πρακτικής, με την επιφύλαξη της προσθήκης του νεότερου υλικού δια της χρήσης εκθέσεων της ελληνικής (αλλά και της ευρωπαϊκής) διοικητικής πρακτικής και πολιτικής.

²¹ Βλ. σχετικά Στίγγα, ό.π., 49.

1.4.2.ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2014 κατά της διαφθοράς²² αναφέρεται ότι:

«Στο ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά, 99% των Ελλήνων ερωτηθέντων θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο πρόβλημα στη χώρα τους (μέσος όρος ΕΕ: 76%), ενώ 63% πιστεύουν ότι επηρεάζει την καθημερινή τους ζωή (μέσος όρος ΕΕ: 26%) και 80% ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα (μέσος όρος ΕΕ: 69%). Σύμφωνα με το 95% των Ελλήνων ερωτηθέντων, υπάρχει διαφθορά σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μέσος όρος ΕΕ: 77%). [...] 7% των Ελλήνων ερωτηθέντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2013, παραδέχτηκαν ότι κατά τους προηγούμενους 12 μήνες τους ζητήθηκε ρητά ή έμμεσα να καταβάλλουν χρηματικό δώρο και υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 4%)».

Επισημαίνεται ότι η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς της ΕΕ που εκδόθηκε στις αρχές του 2014 σημειώνει ότι παρά τις μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη με στόχο την πρόληψη και την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διάφορους σημαντικούς τομείς, πολλά απομένουν να υλοποιηθούν. Στην έκδοση πραγματοποιείται αναλυτική ανάλυση μέσω μιας οριζόντιας προσέγγισης που βασίζεται σε πολλά σχόλια και έρευνες σχετικές με τη διαφθορά, και στους τομείς που επηρεάζονται από αυτήν, στο πλαίσιο των διεθνών και εθνικών δεσμεύσεων που η Ελλάδα έχει συνάψει τα τελευταία χρόνια.

Στην έκθεση σημειώνεται ακόμη μεταξύ άλλων ότι το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα, επισημαίνεται, όμως κάποια πρόοδος ως προς τη δίωξη των σημαντικού ενδιαφέροντος υποθέσεων διαφθοράς. Ζητείται η ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και γίνεται έκκληση ώστε οι πελατειακές σχέσεις και η ευνοιοκρατία στην δημόσια διοίκηση απαιτούν μια πιο σθεναρή αντίδραση. Ζητήματα παραμένουν όσον αφορά τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που αφορούν πολιτικούς και η αποτελεσματική εφαρμογή των διασφαλίσεων της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Επισημαίνεται έντονα η απουσία ειδικής νομοθεσίας για την προστασία

²² Βλ. σχετικά το Παράρτημα για την Ελλάδα της Έκθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final - ANNEX 8, (προσπελάσιμη και στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/whatwe-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruptionreport/docs/2014_acr_greece_chapter_el.pdf), σελ. 3.

των πληροφοριοδοτών είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, η δε Η αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας να παραμείνει μακριά από τη διαφθορά μπορεί να μετρηθεί μόνο με την εφαρμογή και τον αντίκτυπο των πολιτικών που είναι σήμερα υπό σύσταση».

Ως γενικό συμπέρασμα αναφέρεται ότι έχουν γίνει βήματα προς μια σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της καταπολέμησης της διαφθοράς, έχουν χαραχθεί ή αναπτύσσονται τομεακές στρατηγικές σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς, ωστόσο το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα. Επισημαίνεται ακόμη ότι πρόοδος έχει σημειωθεί στην εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, ωστόσο οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω, ενώ απαιτείται μια πιο σθεναρή απάντηση στις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία στη δημόσια διοίκηση. Εξακολουθούν να υφίστανται ζητήματα σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική εφαρμογή των διασφαλίσεων από τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις. Αξίζει να σημειωθεί, όμως, η πολύ ευνοϊκή αντιμετώπιση του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» ως ισχυρού μέσου καταπολέμησης της διαφθοράς²³. Περαιτέρω, όμως, ως πρόσφατη εξέλιξη θα πρέπει να σημειωθεί η σημαντική άνοδος της χώρας στην διεθνή κατάταξη της διεθνούς οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια» στην τελευταία κατάταξη του έτους 2015²⁴. Εδώ παρατίθεται ένας χαρακτηριστικός πίνακας, προκειμένου, που δείχνει την πρόοδο της χώρας στους δείκτες της διεθνούς διαφάνειας.

ΕΤΟΣ	2012	2013	2014	2015
ΘΕΣΗ	36	40	43	46

1.4.3. ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Σύμφωνα με το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»²⁵, τα αίτια της διαφθοράς, είναι τα ακόλουθα:

²³ Βλ. το ως άνω παράρτημα, σελ. 6.

²⁴ Βλ. ενδεικτικά το από 27-1-2016 δημοσίευμα του ιστοτόπου fortunegreece.com με τίτλο «μειώνεται η διαφθορά στην Ελλάδα» (<http://www.fortunegreece.com/article/diethnis-diafania-mionete-i-diafthora-stin-ellada/>).

²⁵ Βλ. «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ». Εθνικό σχέδιο κατά τη διαφθοράς, που δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2013, από την ΓΕΝΙΚΗ

- 1) Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα, οι οποίοι σήμερα, όπου υπάρχουν, είναι διάσπαρτοι σε υπηρεσίες διαφόρων υπουργείων.
- 2) Αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου,
- 3) Βραδύτητα των ελέγχων, ανεπάρκεια, αοριστία ή ετεροχρονισμένη έκδοση των πορισμάτων, εκθέσεων κ.λπ. και έλλειψη ευθύνης.
- 4) Πολιτικά κατευθυνόμενη λήψη αποφάσεων.
- 5) Έλλειψη διαφάνειας στην παροχή πληροφόρησης με πρόσχημα την προστασία των προσωπικών δεδομένων.
- 6) Βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και ανορθολογικότητα του νομικού πλαισίου κατά της διαφθοράς
- 7) Αδυναμία των Δικαστηρίων να επιβάλουν τον νόμο κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα και στα εγκλήματα διαφθοράς
- 8) Υπερσυγκέντρωση εξουσιών στην κορυφή.
- 9) Ασυμμετρία αρμοδιοτήτων και πόρων

Αντίστοιχες είναι οι σκέψεις της έκθεσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης του έτους 2014²⁶, όπου εκτίθενται σημαντικοί αρνητικοί παράγοντες, οι οποίοι είναι ακόμη πιο προσαρμοσμένοι στην διοικητική και δικαστηριακή πραγματικότητα.

1.4.4. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Ήδη στο σχέδιο διαφάνεια καταβάλλεται προσπάθεια ώστε να αντιμετωπιστεί η διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά κατά την οποία: «Διαφθορά εκδηλώνεται και στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται περί συναλλαγής ατόμων μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων. Υπάλληλοι μιας επιχείρησης συνεργάζονται με τον ανταγωνιστή και παρέχουν πληροφορίες, εμπορικά και βιομηχανικά απόρρητα προσποριζόμενοι μεγάλα οικονομικά οφέλη και εξασφαλίζουν καλύτερες επαγγελματικές προοπτικές».

Γι' αυτό τον λόγο τονίζει ότι η έμφαση ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να είναι η ίδια είτε πρόκειται για φυσικό είτε για νομικό πρόσωπο, είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα²⁷. Περαιτέρω, αναγκαία είναι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ευαισθητοποίηση του κοινού.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ του Υπουργείου δικαιοσύνης, σελίδα 37.

²⁶ Βλ. σελ. 7

²⁷ Βλ. «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», ό.π., 40, με περαιτέρω παραδείγματα.

1.4.5. ΤΟΜΕΙΣ ΕΥΑΛΩΤΟΙ ΣΤΗΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

A) Οι ευάλωτοι τομείς κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση

Το ζήτημα του εντοπισμού τομέων που είναι ευάλωτοι στην διαφθορά αποτελεί ένα ορθολογικό αίτημα. Για τον λόγο αυτό, η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Διαφθορά²⁸ εντοπίζει, κατόπιν αξιολόγησης αναφορών από τα κράτη-μέλη, τους εξής τομείς:

- 1) Διαφθορά μικρής κλίμακας²⁹.
- 2) Κίνδυνοι διαφθοράς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- 3) Επιλεγμένοι ευάλωτοι τομείς

Εδώ η έμφαση δίνεται ιδίως στις κατασκευές, στην υγεία, στην φορολογική διοίκηση και στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (που θεωρείται ιδιαίτερα ευάλωτος στη διαφθορά).

- 4) Η ακεραιότητα και η διαφάνεια του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- 5) Η δωροδοκία αλλοδαπών.
- 6) Οι κρατικές επιχειρήσεις, και τέλος
- 7) Οι σχέσεις της διαφθοράς με το οργανωμένο έγκλημα

B) Προσδιορισμός των ευάλωτων τομέων κατά το σχέδιο διαφάνεια και τον εθνικό στρατηγικό σχεδιασμό κατά της διαφθοράς.

Σύμφωνα με το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»³⁰, η οποία θα αναπτυχθεί περαιτέρω στη συνέχεια της παρουσίασης:

«οι μελέτες δείχνουν ότι οι τομείς στους οποίους επικεντρώνεται κυρίως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στην Ελλάδα είναι της Υγείας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Πολεοδομίας, των Εφοριών, καθώς και στον χωρίς ελέγχους χώρο των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Είναι τομείς στους οποίους έρχεται σε άμεση επαφή η διοίκηση με τον πολίτη. Η διοίκηση στους τομείς αυτούς έχει αυξημένες οικονομικές δυνατότητες, ικανές να οδηγήσουν στη διαφθορά και τη διοίκηση και τον πολίτη».

²⁸ COM(2014) 38, σελ. 19-22.

²⁹ COM(2014) 38, σελ. 19. Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει η πρακτική σημασία της τυπολογίας μικρής/μεγάλης διαφθοράς. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η έμφαση στον τομέα της υγείας.

³⁰ Ο.π., σελ. 37

Σημειώνεται ότι ο Στόχος του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, ο οποίος συνδέεται και με εκπαιδευτικές δράσεις είναι ο στόχος 14, σύμφωνα με τον οποίο προβλέπονται τα ακόλουθα:

Στόχος 14: «1) Εξέταση των ιδιαίτερων αναγκών των τομέων υψηλού κινδύνου στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, όπως η φορολογική διοίκηση, οι υπηρεσίες υγείας, τα δημόσια έργα, αμυντικές προμήθειες και συμβάσεις, κρατικά και τοπικής αυτοδιοίκησης δάνεια επιχειρηματικών επενδύσεων.

2) Καθιέρωση κανόνων και αρχών επί των οποίων τα διοικητικά ή θεσμικά όργανα θα πρέπει να βασίσουν τις προσπάθειές τους για την ενίσχυση καταπολέμησης της διαφθοράς αναφορικά με τις δραστηριότητές τους,

3) Ανάπτυξη ξεκάθαρης στρατηγική αξιολόγησης κινδύνου για τον εντοπισμό αλλά και για την συνεχή επικαιροποίηση των τομέων υψηλού κινδύνου,

4) Εφαρμογή των συγκεκριμένων τομεακών στρατηγικών από τα αρμόδια Υπουργεία με βάση τις εκτιμήσεις κινδύνου».

Όπως είναι προφανές, η ανάλυση των παραπάνω θα γίνει στα επιμέρους πεδία.

Γ) Ιδιαίτερος ευάλωτοι τομείς κατά την έκθεση του ΓΕΔΔ

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ έτους 2014³¹, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν ιδιαίτερα προβληματικό τομέα εμφάνισης έντονων κρουσμάτων διαφθοράς, ενώ οι τομείς στους οποίους επικεντρώνεται η κακοδιοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι κυρίως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Περαιτέρω εξίσου προβληματικός είναι ο τομέας της Υγείας, ως προς την παροχή των υπηρεσιών υγείας αλλά κυρίως το τμήμα της διαχείρισης των νοσοκομείων ως προς την προμήθεια υγειονομικού υλικού.

1.4.6 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Αναπόσπαστο μέρος της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», ιδίως όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς, είναι η ανάπτυξη ενός ευρύτατου επικοινωνιακού προγράμματος, με κύριους στόχους την ενημέρωση του κοινού για τις αρνητικές επιπτώσεις της

³¹ Βλ. τον ακόλουθο σύνδεσμο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf

διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα (οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό, ηθικό), την ενημέρωση του κοινού για τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να προληφθεί και να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση των πολιτών, την κινητοποίησή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς και την παρότρυνσή τους να προβαίνουν σε καταγγελίες (εφόσον αυτές είναι σοβαρές και τεκμηριωμένες) και να απαιτούν λογοδοσία και ενημέρωση. Σημειώνεται ότι, ο Στόχος του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, ο οποίος συνδέεται με εκπαιδευτικές δράσεις είναι ο στόχος 18 σύμφωνα με τον οποίο προβλέπονται τα ακόλουθα:

«1) Ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης που θα υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

2) Εκπαίδευση του προσωπικού όσον αφορά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Γραφείο του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους, τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου, το ΣΔΟΕ, την Οικονομική Αστυνομία, τους Οικονομικούς Εισαγγελείς, την Αρχή για το Ξέπλυμα και όλους τους αρμόδιους φορείς σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης θα

πρέπει να συμπεριληφθεί στο στρατηγικό σχεδιασμό και η κατάρτιση των δικαστών».

Ο εν λόγω στόχος συνδέεται με τις εξής ενέργειες και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης:

«1) Ανάπτυξη ενός κοινού προγράμματος κατάρτισης των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς». (έναρξη υλοποίησης 1.9.2015 - λήξη υλοποίησης 30.9.2015)

«2) Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα απαρτίζεται από τρία επίπεδα. Στο πρώτο στάδιο επιδιώκεται η διερεύνηση των ικανοτήτων των εκπαιδευόμενων ερευνητών. Στο δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνεται η σε βάθος κατάρτιση που απευθύνεται σε συγκεκριμένες ομάδες ελεγκτών και περιλαμβάνει συγκεκριμένα θέματα, μεθόδους και τεχνικές οι οποίες είναι διαφορετικές για κάθε οργανισμό. Το τρίτο επίπεδο αφορά την εκπαίδευση σε πραγματικές συνθήκες εργασίας για μια ορισμένη ομάδα επαγγελματιών πάνω σε συγκεκριμένες υποθέσεις και σε τρέχουσες έρευνες» (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

«3) Ένα ειδικό πρόγραμμα κατάρτισης σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία θα πρέπει να απευθύνεται στους δικαστές ή τους εισαγγελείς, το οποίο όμως θα λαμβάνει σοβαρά υπόψη του τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της Δικαιοσύνης». (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

1.4.7. ΣΥΛΛΟΓΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

Α) Υφιστάμενη νομοθεσία – η αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.3200/05, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν.3491/06, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ο γραμματέας του δικαστηρίου ή του δικαστικού συμβουλίου υποχρεούνται να ανακοινώνουν στον ΓΕΔΔ, ο μεν πρώτος την ποινική δίωξη που ασκείται με κάθε μορφή συμμετοχής κατά υπαλλήλου, λειτουργού ή οργάνου των φορέων της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν.3074/2002 για εγκλήματα περί την υπηρεσία (άρθρα 235-263Α ΠΚ), περί τα υπομνήματα (άρθρα 216, 217, 218, 220, 222 ΠΚ), κατά της ιδιοκτησίας (άρθρα 372, 375, 381, 382 ΠΚ) και κατά περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρα 386, 386Α, 389, 390, 394 ΠΚ) που στρέφονται κατά του Δημοσίου και των ως άνω φορέων, ο δε δεύτερος τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα, σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας, καθώς και τις εκδιδόμενες, επίσης σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας, καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις κατά των ως άνω προσώπων και για τις αξιόποινες αυτές πράξεις.

Επίσης ο ΓΕΔΔ έχει το δικαίωμα να ζητήσει από το Δημόσιο, νόμιμα εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομίας ή από τους φορείς της προηγούμενης παραγράφου με υποχρέωση συμμόρφωσης των τελευταίων:

Με τις διατάξεις αυτές καθίσταται δυνατή η ενημέρωση του ΓΕΔΔ για τις ποινικές δίωξεις, που ασκούνται από τους αρμόδιους εισαγγελείς κατά υπαλλήλων, οργάνων ή λειτουργών του δημόσιου τομέα, καθώς και για τα παραπεμπτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές αποφάσεις που εκδίδονται προκειμένου να υπάρχει συνολική εικόνα της παραβατικότητας αυτών. Επιπροσθέτως, παρέχεται στον ΓΕΔΔ η δυνατότητα παρέμβασης ως προς την έναρξη ή επίσπευση της πειθαρχικής διαδικασίας, τη λήψη διοικητικών μέτρων και την παράσταση πολιτικής αγωγής³². Επιπλέον πρέπει να τονιστεί ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει αρχίσει να συνεργάζεται πιο άμεσα με το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), ώστε το τελευταίο να παρακολουθεί την παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του. Για τη διευκόλυνση της ως άνω διαδικασίας το Γραφείο Ανάπτυξης Εφαρμογών Πληροφορικής του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εκπόνησε και έθεσε στη διάθεση των υπηρεσιών κατά το τελευταίο τετράμηνο του

³² Σημειώνεται ότι με εγκύκλιό του ο τότε Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου κ. Ιωάννης Τέντες αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα ταχείας δικαστικής διερεύνησης των υποθέσεων που αφορούν σε υπαλλήλους, όργανα ή λειτουργούς του δημόσιου τομέα, καθώς και στην έγκαιρη κοινοποίηση των ποινικών δίωξεων, των βουλεύματων και των δικαστικών αποφάσεων στο Γραφείο του ΓΕΔΔ.

έτους 2014, κατόπιν συνεργασίας με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ένα πληροφοριακό σύστημα στο οποίο εξουσιοδοτημένοι υπάλληλοι των υπηρεσιών καταχωρίζουν στοιχεία για τις περιπτώσεις εκκίνησης της πειθαρχικής διαδικασίας, έκδοσης πειθαρχικής απόφασης ή άσκησης ποινικής δίωξης σε βάρος υπαλλήλων. Τον Ιανουάριο του 2016, ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. απέστειλε εγκύκλιο σε όλους τους φορείς αρμοδιότητάς του, προκειμένου αυτοί να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες, με στόχο την αποτελεσματικότερη καταχώριση δεδομένων προόδου υποθέσεων ενώπιον των Πειθαρχικών Συμβουλίων.

Β) Πρόσφατες εξελίξεις υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Την παρούσα χρονική στιγμή, η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς βρίσκεται στη διαδικασία της συλλογής πληροφοριών και στατιστικών δεδομένων από διάφορους φορείς της κυβέρνησης, δηλαδή την Εισαγγελία Διαφθοράς, την Οικονομική Αστυνομία, την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας, την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, καθώς και άλλα όργανα ελέγχου και ανακριτικές αρχές, με στόχο την ποσοτική και ποιοτική αξιολόγηση των υποθέσεων που αφορούν τη διαφθορά.

1.5. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1.5.1. ΓΕΝΙΚΑ – Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Όποιος έχει εικόνα της ελληνικής πραγματικότητας, αλλά και όσων παρουσιάστηκαν ως τώρα, δεν μπορεί παρά να αισθάνεται ευάλωτος έναντι του φαινομένου της διαφθοράς. Δυσκολίες ορισμού, δυσκολίες εντοπισμού, δυσκολίες καταπολέμησης, δυσκολίες σημείων αφετηρίας. Αυτό είναι και το κρισιμότερο ίσως. Εάν το θέμα αντιμετωπιστεί ως χαοτικό, η αντιμετώπισή του καθίσταται απλώς αδύνατη. Προς μία κατεύθυνση αισιοδοξίας προτείνεται η υπενθύμιση του γεμάτου αυτοπεποίθηση γνωμικού του Αρχιμήδη: «Δος μοι πα στω και ταν γαν κινάσω». Και το μόνο σημείο που είναι κάπως σταθερό και μπορεί να αποτελέσει σημείο αναφοράς για όποιον

ενδιαφέρεται για την διαφθορά είναι οι διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς³³. Χωρίς αυτές, δεν υπάρχουν διεθνή εργαλεία, δεν έχει σταθερό σημείο η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε δυνατότητα αξιολόγησης της πρακτικής της χώρας έναντι αυτών του εξωτερικού. Όλα αυτά δεν σημαίνουν ότι οι συμβάσεις αυτές είναι πολιτικά ουδέτερες ή ότι είναι συνολικά αποτελεσματικές, αφού υπάρχουν πρακτικές, με τις οποίες μπορούν να καλύπτονται επιφανειακά οι απαιτήσεις που θέτουν χωρίς να υπάρχει κατ' ουσία εφαρμογή των δεσμεύσεών τους. Παρ' όλα αυτά δεν μπορεί να παροραθεί ότι η εφαρμογή των Συμβάσεων κατά της διαφθοράς παρακολουθούνται από όλες τις χώρες της γης, ενώ το πλαίσιο του ΟΗΕ έχει και αναφορές ενάντια στην διασπάθιση του παγκοσμίου πλούτου, που θέτουν τα ζητήματα στην ουσία τους. Εν τέλει η σωστή πολιτική κατά της διαφθοράς υπό δημοκρατικό έλεγχο συνιστά μεγάλο εφόδιο για μία σύγχρονη δημοκρατία.

1.5.2. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ

A) Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ

Το πρώτο διεθνές κείμενο που υπογράφηκε ήταν η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 2656/199834. Η στόχευση μεν της σύμβασης είναι περιορισμένη, αφού δεν αποσκοπεί τόσο στην προστασία της ακεραιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά στην προστασία του διεθνούς ανταγωνισμού, εν τούτοις πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό κείμενο αναφορικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην χώρα, λαμβανομένων υπ' όψιν των αυστηρών μεν, ιδιαιτέρως σημαντικών δε συστάσεων που τίθενται από τον ως διεθνή οργανισμό κατά τις διαδικασίες αξιολόγησης της χώρας³⁵.

B) Οι Συμβάσεις Ποινικού Δικαίου και Αστικού Δικαίου για την Διαφθορά.

Οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις κυρώθηκαν από την Ελλάδα η μεν πρώτη καθυστερημένα (με τον ν. 3560/2007), η δε δεύτερη το 2001 (με τον ν. 2957/2001).

³³ Για το θέμα των εν λόγω συμβάσεων βλ. ενδ. Καϊάφα-Γκμπάντι, ΠοινΧρ Ξ/3, Ι. Ανδρουλάκη. Εισήγηση στο 6ο συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, 98 επ.

³⁴ Βλ. Χατζηκώστα, εν Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επιμ.), «Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα», τ. 1 (2014) 679.

³⁵ Πρόσβαση σε αυτές τις αξιολογήσεις υπάρχει μέσω της ιστοσελίδας <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/greece-oecdantibriberyconvention.htm>.

Το πλέγμα τους είναι αρκετά πιο αναλυτικό, ενώ πολύ μεγάλη σημασία έχει (εν όψει των προβλέψεων της υποπαρ. 5.3 της παρ. Γ του άρ. 3 του Ν. 4336/2015) η στα πλαίσια και υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης λειτουργία της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO), η οποία λειτουργεί με μεθοδικότητα, έχοντας σύστημα αξιολόγησης της συμμόρφωσης των Κρατών-Μελών στις διατάξεις των συμβάσεων. Οι συστάσεις δε της GRECO συχνότατα γίνονται αφορμές για τροποποιήσεις της νομοθεσίας.

Γ) Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς.

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008. Τα σημαντικά στο παρόν πλαίσιο στοιχεία είναι ότι πρόκειται για πολύ πληρέστερο σύστημα καταπολέμησης της διαφθοράς, με ρυθμίσεις που μπορούν να παρέχουν σπουδαία εργαλεία στην καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως είναι οι διατάξεις για την ανάκτηση περιουσίας που

αποκτήθηκαν με εγκληματικές ενέργειες (μέρος V της σύμβασης, αρ. 51 επ.). Σημαντικό στοιχείο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών είναι το ότι σε αυτήν έχει προσχωρήσει (ως νομική οντότητα) η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεπώς αποτελεί το εργαλείο που χρησιμοποιούν τα όργανά της για της προσέγγιση του θέματος της διαφθοράς.

Δ) Λοιπά διεθνή όργανα καταπολέμησης της διαφθοράς.

Εκτός από τα παραπάνω διεθνή εργαλεία, πολλοί είναι οι οργανισμοί και τα διεθνής εμβέλειας όργανα που λειτουργούν για την καταπολέμησης της διαφθοράς. Αξιοσημείωτη είναι λ.χ. η παρουσία της FATF (με έμφαση βέβαια στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες) ή της Παγκόσμιας Τράπεζας. Σημαντική είναι και η δράση της διεθνούς διαφάνειας, ως Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης, οι μετρήσεις της οποίας αποτελούν «το βαρόμετρο» της διαφθοράς στον κόσμο, με αξιολογήσεις πάνω από 160 χώρες.

1.6 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.6.1. ΓΕΝΙΚΑ

Ακριβώς πάνω στις «ράγες» που θέτουν τα ως άνω διεθνή εργαλεία που προκύπτουν από το διεθνές περιβάλλον, κινούνται (ή έστω, φιλοδοξούν να κινηθούν) οι πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα. Η βασική εξέλιξη που υπάρχουν είναι α) η ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (με τον ν. 4320/2015) ως του φορέα που διαδέχτηκε τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, και β) η δημοσίευση και η έναρξη εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

1.6.2. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Αποστολή – νομικό πλαίσιο

Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς αποτελεί μία σαφή ένδειξη της βούλησης της ελληνικής κυβέρνησης για μια ισχυρή και αξιόπιστη ΓΕΓΚΑΔ, με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

Α) Η ΓΕΓΚΑΔ συνιστά μια πλήρως ανεξάρτητη αρχή, όπως επιβάλλουν η ευρωπαϊκή και διεθνής νομοθεσία και βέλτιστες πρακτικές.

Β) Η ΓΕΓΚΑΔ έχει το στόχο να αποτελέσει μια πιο λειτουργική υπηρεσία, καθώς τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ, υπερβαίνουν αυτές του πρώην Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, με την έννοια ότι ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης έχει περισσότερες εξουσίες για την άρση των συγκρούσεων, την επίλυση ζητημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων και των ανακριτικών αρχών.

Προς επίρρωση των ανωτέρω:

i) Μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ είναι να διασφαλίσει τον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους, όπως αυτές καταδεικνύονται από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο.

ii) Σύμφωνα με το άρθρο 8 του νόμου 4320/2015, όπως έχει τροποποιηθεί, όλες οι αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές :

α. Του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.),

β. Του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), μεταφέρθηκαν στη ΓΕΓΚΑΔ.

Στο πλαίσιο αυτό, ένας νέος νόμος την παρούσα χρονική στιγμή βρίσκεται υπό επεξεργασία σχέδιο νόμου, σύμφωνα με το οποίο τέσσερις (4) από τα πιο σημαντικά σώματα διοικητικού ελέγχου και επιθεώρησης (Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, καθώς και το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και

Πρόνοιας και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων), θα συγχωνευθούν με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους.

iii) Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Νόμου 4320/2015, η ΓΕΓΚΑΔ αναπτύσσει προγράμματα συντονισμένης δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής. Υπό αυτή την έννοια, ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, προκειμένου να αντιμετωπίσει το λαθρεμπόριο, έχει ήδη οργανώσει μικτά κλιμάκια διεξαγωγής ελέγχων, τα οποία επανδρώνονται από κοινές ομάδες αξιωματικών υπηρεσιών επιβολής του νόμου και ελέγχου, και δρουν αποτελεσματικά ήδη από την άνοιξη του 2015.

iv) Οι σύνδεσμοι, οι οποίοι λειτουργούν υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικοί στην άρση των συγκρούσεων, την επίλυση ζητημάτων επικάλυψης αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων. Επιπλέον, με βάση τις προτάσεις τους, μπορούν να αναληφθούν οι απαραίτητες νομοθετικές πρωτοβουλίες.

Κύριες αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της εν γένει, πρέπει να σημειωθεί ότι η ΓΕΓΚΑΔ σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τις αρμοδιότητες της και συγκεκριμένα σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Ν.4320/2015, ως ισχύει:

α. αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη έμφαση στο συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και της αποτελεσματικότητας των ενεργειών τους, και παρέχει σχετικές οδηγίες και συστάσεις.

β. ορίζεται ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, EUPATOM) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11η Σεπτεμβρίου του 2013 (ΕΕ L248).

γ. συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση, προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

δ. αίρει συγκρούσεις και επιλύει ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, προτείνοντας τις σχετικές λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 8 του ίδιου ως άνω νόμου:

«Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους: α. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)».

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 9 του ίδιου ως άνω νόμου:

«Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς λειτουργούν τα εξής γραφεία: α) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), β) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας, γ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, και δ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.».

Κλείνοντας την παρούσα συνοπτική αναφορά, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ίδιου ως άνω νόμου: «Η Γενική Γραμματεία εκπονεί προγράμματα συντονισμένης δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής. Τα προγράμματα αυτά τα απευθύνει στους κατά περίπτωση αρμόδιους διοικητικούς φορείς, οι οποίοι, κατά την εκτέλεσή τους, έχουν την υποχρέωση να συντονίζουν τις ενέργειές τους για την υλοποίηση της παραπάνω στρατηγικής».

1.6.3. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Α) Σύντομο ιστορικό

Τον Μάρτιο του 2013, η Ελλάδα υιοθέτησε το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς, με την ονομασία: «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΕΝΑ ΕΘΝΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ», που εκπονήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η στρατηγική αυτή περιελάμβανε, εν γένει, τις δράσεις που προσδιορίζονταν στον Οδικό Χάρτη του 2012.

Τον Μάρτιο του 2015 συστήθηκε η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, η οποία όπως προκύπτει και από την ανωτέρω αναφερόμενη διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 του Ν. 4320/2015 υιοθέτησε την υλοποίηση του εν λόγω στρατηγικού σχεδίου. Το εν λόγω Στρατηγικό Σχέδιο επικαιροποιήθηκε και έχει αναρτηθεί ήδη από το Σεπτέμβριο του 2015 στην ιστοσελίδα της Υπηρεσίας μας (www.gsac.gov.gr). Περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους, ενέργειες και χρονοδιαγράμματα για την πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς σε επίπεδο χώρας και αποτελεί την εφαρμοζόμενη εθνική στρατηγική καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Β) Συνοπτική καταγραφή των στόχων και των δράσεων του αναθεωρημένου εθνικού στρατηγικού σχεδίου κατά της διαφθοράς.

Οι βασικοί άξονες (στρατηγικές επιδιώξεις) της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως αποτυπώνονται στο σχετικό Σχέδιο Δράσης, όπως επισυνάπτεται στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», είναι οι ακόλουθοι έντεκα (11):

Γ) Αρμοδιότητες Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Ο πρώτος βασικός άξονας περιλαμβάνει πρωτοβουλίες για :

α. τον συντονισμό των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο και σύσταση και έναρξη λειτουργίας της δομής διακυβέρνησης, με στόχο τον συντονισμό των αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς

- β. την παρακολούθηση όλων των ελέγχων κατά της διαφθοράς καθώς και της συναφούς νομοθεσίας
- γ. τη δημιουργία μέτρων για την διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, τις δημόσιες συμβάσεις και τη δημοσιονομική διαδικασία.
- δ. την ενίσχυση των δυνατοτήτων και πόρων των αρχών επιβολής νόμου με σκοπό τον έλεγχο και την δίωξη των οικονομικών αδικημάτων και αδικημάτων διαφθοράς.

Δ) Υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"

Σύμφωνα με αυτόν τον άξονα, η Εθνική Στρατηγική θεωρείται ως μια Πολιτική Παρακαταθήκη, που επιδιώκει:

- α. τη διασφάλιση κυριότητας όλων των ενδιαφερομένων μερών και πολιτική υποστήριξη για την εθνική στρατηγική με την έγκριση του Κοινοβουλίου.
- β. την πολιτική υιοθέτηση του Εθνικού Σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"
- γ. την υποβολή εκθέσεων σχετικά με υποθέσεις και δράσεις κατά της διαφθοράς, ώστε να ενημερωθεί η Κυβέρνηση και το Ελληνικό Κοινοβούλιο για τις ενέργειες που έχουν γίνει για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Ελληνική Κυβέρνηση λαμβάνει υπόψη τις ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση του σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ".

Επιπλέον, σύμφωνα με τον παρόντα βασικό άξονα, ο Γενικός Γραμματέας έχει το δικαίωμα να προχωρήσει σε:

- α. Περιοδική αναθεώρηση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και εναρμόνισής της σύμφωνα με τις διεθνείς συστάσεις που αφορούν την Ελλάδα
- β. Παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς.
- γ. Λήψη των αναγκαίων μέτρων για την κάλυψη των κενών σύμφωνα με τις συστάσεις
- δ. Επικαιροποίηση της στρατηγικής σε συνεχή βάση σχετικά με νέα μέτρα και εργαλεία.

Ε) Προσδιορισμός των τομέων υψηλού κινδύνου

Η Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς περιέχει πρωτοβουλίες για:

- α. Ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου.

β. Ενίσχυση της ακεραιότητας σε όλες τις διαδικασίες στις δημόσιες υπηρεσίες, στις περιφέρειες και στην τοπική αυτοδιοίκηση.

γ. Εξέταση των ιδιαίτερων αναγκών των τομέων υψηλού κινδύνου στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, όπως η φορολογική διοίκηση, οι υπηρεσίες υγείας, τα δημόσια έργα, αμυντικές προμήθειες και συμβάσεις, κρατικά και τοπικής αυτοδιοίκησης δάνεια επιχειρηματικών επενδύσεων.

δ. Η ΓΕΓΚΑΔ έχει, επίσης, εξουσιοδοτηθεί να παρέχει ένα ενισχυμένο σύστημα για την ανίχνευση και την παρακολούθηση της δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων, τις συγκρούσεις συμφερόντων και τα ασυμβίβαστα από αιρετούς αξιωματούχους, καθώς και για τα μέλη της κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των κυρώσεων για εσφαλμένες αναφορές.

ΣΤ) Εκπαιδευτικές δράσεις

Μεγάλος αριθμός μέτρων του Σχεδίου Δράσης, έχει, κατά κύριο λόγο, χαρακτήρα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Συγκεκριμένα: α. Ενίσχυση της πληροφόρησης του κοινού και του ιδιωτικού τομέα για την ανάληψη δράσεων καταπολέμησης της διαφθοράς.

β. Ενίσχυση της εθνικής συναίνεσης σχετικά με την ακεραιότητα.

γ. Ενίσχυση της ακεραιότητας των νέων. Παρακολούθηση της στάσης του κοινού απέναντι σε θέματα λογοδοσίας και στην παροχή υπηρεσιών.

δ. Ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης που θα υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ε. Εκπαίδευση του προσωπικού όσον αφορά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Γραφείο του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους, τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου, το ΣΔΟΕ, την Οικονομική Αστυνομία, τους Οικονομικούς Εισαγγελείς, την Αρχή για το Ξέπλυμα και όλους τους αρμόδιους φορείς σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, συμπεριλαμβάνεται και η κατάρτιση των δικαστών.

Ζ) Παρακολούθηση φορέων διαφθοράς

Η Στρατηγική κατά της Διαφθοράς στοχεύει μεταξύ άλλων και :

α. στην ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τέσσερα επίπεδα λειτουργικότητας. Σε πρώτο επίπεδο ενίσχυση των οργανισμών ελέγχου εντός των υπουργείων, σε δεύτερο

επίπεδο διασφάλιση της γενικής επιθεώρησης των φορέων, σε τρίτη φάση εξασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας της δικαιοσύνης και της επιβολής του νόμου και σε τελικό στάδιο οριοθέτηση της Βουλής αναφορικά πάντα με την καταπολέμηση της διαφθοράς.

β. στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης και της συμμετοχής των πολιτών. Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων. Παρακολούθηση της στάσης των πολιτών σε θέματα λογοδοσίας και παροχής υπηρεσιών

γ. στη βελτίωση των χρονοδιαγραμμάτων απονομής της δικαιοσύνης και ως προς τις υποθέσεις αλλά και ως προς τους χρόνους παραγραφής των αδικημάτων. Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διοικητικών ποινών ως ένα μέσο για να μειωθεί ο φόρτος εργασίας των δικαστηρίων.

δ. στη βελτίωση του συντονισμού των ερευνών σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως φορολογική διοίκηση, υγεία και πολεοδομία.

Η) Διατήρηση και διαχείριση δράσεων κατά της διαφθοράς

Όσον αφορά τη διαχείριση της διαφθοράς, το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα, που κρίνονται αναγκαία για την:

α. Ενεργή συνεργασία μεταξύ της νεοδιορισθείσας Επιτροπής Στρατηγικής για το Ξέπλυμα Μαύρου Χρήματος και τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

β. Ενίσχυση ανταλλαγής πρακτικών εμπειριών και πληροφοριών των ερευνών που σχετίζονται με οικονομικό έγκλημα και δωροδοκία μεταξύ των εκπροσώπων των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και των διωκτικών μηχανισμών.

Θ) Ενίσχυση της νομοθεσίας

Πληθώρα νομοθετικών πρωτοβουλιών κατοχυρώνεται στο σχέδιο δράσης, οι οποίες πρέπει να εφαρμοστούν σταδιακά, όπως οι δράσεις που αφορούν :

α. Αξιολόγηση του τρόπου αντιμετώπισης θεμάτων διαφθοράς και απάτης, που συνδέονται κυρίως με τη χρήση των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό τη βελτίωση των ελληνικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

β. Βελτίωση της ποινικής νομοθεσίας και της διαδικασίας που αφορά τα αδικήματα της διαφθοράς που σχετίζονται με τα εγκλήματα "λευκών κολλάρων".

γ. Ενίσχυση του διοικητικού νομικού πλαισίου για την βελτίωση αντιμετώπισης και ποινικοποίησης των υποθέσεων διαφθοράς.

- δ. Ενίσχυση των μηχανισμών για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων.
- ε. Διερεύνηση της δυνατότητας βελτίωσης του συστήματος αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας.

I) Κώδικες Δεοντολογίας

Η Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς περιέχει πρωτοβουλίες για:

- α. Έμπρακτη ανάληψη αποφασιστικού ρόλου από το Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς
- β. Έμπρακτη απόδειξη πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης να ξεκινήσει από τον εαυτό της
- γ. Αποτελεσματικό πλαίσιο για τη διαφάνεια, τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων σχετικά με την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.
- δ. Υιοθέτηση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής για όλους του δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς.
- ε. Εισαγωγή τεστ ακεραιότητας στους δημοσίους λειτουργούς
- στ. Υιοθέτηση προτύπων και κωδίκων από επαγγελματίες και τις ενώσεις τους

ΙΑ) Λογοδοσία και Συμμόρφωση

Η επικοινωνιακή Στρατηγική κατά της Διαφθοράς στοχεύει και :

- α. Υποχρέωση των Περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και των στόχων του στρατηγικού σχεδιασμού
- β. Ίδρυση κεντρικού μέρους ή μονάδας όπου οι εκθέσεις σχετικά με την διαφθορά θα παραλαμβάνονται και θα αναλύονται.
- γ. Χρήση βραβείων κινήτρων για τον εντοπισμό καινοτόμων λύσεων για τη μείωση της διαφθοράς.

ΙΒ) Σύμπραξη Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα

Σε ό, τι αφορά τη Συνέργεια Δημόσιου- Ιδιωτικού Τομέα , το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα που κρίνονται αναγκαία για την :

- α. Σχεδιασμός και Εφαρμογή πλαισίου Συνέργειας Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα
Ενάντια στη Διαφθορά (ΣΔΙΤΕΔ)

β. Δημιουργία αυξημένης κοινωνικής υποστήριξης συμπεριλαμβανομένων των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τα οποία μπορούν να διαδραματίσουν ρόλο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

ΙΓ) Ενίσχυση της συμμετοχής του κοινού

Η Εθνική Στρατηγική Καταπολέμησης της Διαφθοράς, περιλαμβάνει πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη φιλικών προς το χρήστη πληροφοριών, σχετικά με τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ΙΔ) Σχετικά με το σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς

Αντίστοιχα το Σχέδιο Δράσης, που επισυνάπτεται στην ως άνω αναφερόμενη Εθνική Στρατηγική περιλαμβάνει τη στρατηγική, δηλαδή το γενικό σχεδιασμό, το συντονισμό των ενεργειών που είναι απαραίτητες για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, καθώς και τη σειρά από ενέργειες ή δραστηριότητες που πρέπει να γίνουν προς την επιτυχία των στόχων αυτών. Συγκεκριμένα το νέο σχέδιο δράσεων περιλαμβάνει σαράντα επτά (47) στόχους (Objectives), στους οποίους συμπεκνώνονται οι ογδόντα εννέα (89) στόχοι του αρχικού Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου «Διαφάνεια». Στους στόχους αυτούς αντιστοιχούν πλείονες ενέργειες (actions), καθώς και επίκαιρα χρονοδιαγράμματα για την υλοποίησή τους. Οι ενέργειες αυτές αναφέρονται μεταξύ άλλων στους στόχους και τα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς, στην Εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου, στην ανίχνευση των τομέων υψηλού κινδύνου διαφθοράς και την κατάρτιση ειδικών τομεακών στρατηγικών, σε εκπαιδευτικές δράσεις, (βλ. κατωτέρω υπό στοιχ. 3), στην παρακολούθηση των ελέγχων κατά της διαφθοράς, στη διαχείριση φαινομένων διαφθοράς, στη βελτίωση της νομοθεσίας, στους κώδικες δεοντολογικής συμπεριφοράς, στη λογοδοσία και στις αναφορές συμμόρφωσης, στη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ενάντια στη διαφθορά, σε επικοινωνιακές δράσεις. Σημειώνεται ότι μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ και ειδικότερα του Τμήματος Α «Εθνικός Στρατηγικός Σχεδιασμός» είναι σε αδρές γραμμές ο σχηματισμός, η υλοποίηση, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων διαφθοράς. Αντίγραφο του εθνικού στρατηγικού σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς επισυνάπτεται στο παρόν και έχει επίσης αναρτηθεί στο δικτυακό μας τόπο (www.gsac.gov.gr). Το ίδιο Τμήμα συνεργάζεται επίσης με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, για την

εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση, προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

1.6.4 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», όπως αναθεωρήθηκε και ισχύει, στοχεύει στα ακόλουθα:

- **Δημιουργία μιας Συνολικής Εθνικής Στρατηγικής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς με Πολιτική Δέσμευση**

Η εθνική στρατηγική:

A) αποτελεί απόδειξη της πολιτικής δέσμευσης για μηδενική ανοχή στη διαφθορά, μέσω των ακόλουθων πρακτικών:

- i) της ίδρυσης μίας ανεξάρτητης υπηρεσίας (ΓΕΓΚΑΔ) για την καταπολέμηση της Διαφθοράς,
- ii) της πολιτικής υποστήριξης της εθνικής στρατηγικής από το σύνολο των πολιτικών κομμάτων,
- iii) της δέσμευσης για υιοθέτηση σχετικών Κωδίκων Δεοντολογίας από τα μέλη της Κυβέρνησης, τα μέλη του Κοινοβουλίου και το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων.

B) περιλαμβάνει δράσεις, οι οποίες:

- i) συντελούν σημαντικά στη μείωση του αριθμού των συναλλαγών, που είναι ευάλωτες στη διαφθορά,
- ii) οδηγούν στη μείωση των κερδών από συναλλαγές,
- iii) ενισχύουν τους κύκλους της άμυνας (οργανισμοί ελέγχου εντός των υπουργείων, γενική επιθεώρηση, επιβολή του νόμου, δίωξη και δικαιοσύνη),
- iv) προβλέπουν μέτρα για την καταπολέμηση ξεπλύματος χρήματος.

Γ) λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες σε θέματα υψηλού κινδύνου και σε τομείς που φαίνεται να είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, όπως οι τομείς της φορολογικής-τελωνειακής διοίκησης, της δημόσιας υγείας, των στρατηγικών και ιδιωτικών επενδύσεων, των δημοσίων συμβάσεων και των δημοσίων έργων.

Δ) αξιολογεί τον τρόπο καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης που συνδέονται ειδικά με τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ, με στόχο τη βελτίωση των

ελληνικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου έργων συγχρηματοδοτούμενων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

- **Ενίσχυση του Συντονισμού των Εμπλεκόμενων Υπηρεσιών και Φορέων μέσω μιας Συντονιστικής Υπηρεσίας**

Η εθνική στρατηγική προβλέπει:

Α) έναν ανεξάρτητο φορέα συντονισμού των προσπάθειών όλων των δυνάμεων της συντεταγμένης πολιτείας (ορισμός Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στον οποίο υπάγεται η ΓΕΓΚΑΔ).

Β) την ανάγκη από κοινού συντονισμού τόσο των σωμάτων επιθεώρησης όσο και των σωμάτων ελέγχου.

Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται:

i. η υποχρέωση χαρτογράφησης όλων των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών (Εισαγγελικές, Δικαστικές και Ανεξάρτητες Αρχές, Ελεγκτικές Δημόσιες Υπηρεσίες, Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου),

ii. ο εντοπισμός των αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων

iii. η θεραπεία των λειτουργικών τους κενών.

Γ) τη δημιουργία πληροφοριακών συστημάτων, τα οποία θα διευκολύνουν την υλοποίηση των δράσεων, που προβλέπονται στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ».

Ενδεικτικά αναφέρεται:

- η δημιουργία ενός κεντρικού μητρώου τραπεζικών λογαριασμών, - η δυνατότητα πρόσβασης στη φορολογική πλατφόρμα ELENXIS των οργανισμών που εμπλέκονται στο δίκτυο για την καταπολέμηση της διαφθοράς,

- η δημιουργία μίας κεντρικής μονάδας, όπου οι εκθέσεις για τη διαφθορά θα μπορούσαν να λαμβάνονται και να αναλύονται.

Όλες οι παραπάνω δράσεις εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μέτρων που έχουν ήδη συμφωνηθεί στο πλαίσιο του Χάρτη για την καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος.

- **Ενίσχυση της Πρόληψης, της Ευαισθητοποίησης και της Δημόσιας Ακεραιότητας**

Η εθνική στρατηγική:

A) εισάγει μεθόδους ανάλυσης κινδύνου,

B) ενισχύει:

i. τους μηχανισμούς παρακολούθησης της εφαρμογής των μέτρων κατά της διαφθοράς,

ii. τη λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου της διαφθοράς,

iii. την ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου,

iv. τη βελτίωση συστήματος ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, ασυμβιβάστων και σύγκρουσης συμφερόντων, τις οποίες υποβάλλουν δημόσιοι υπάλληλοι, αιρετοί δημόσιοι λειτουργοί, καθώς και μέλη της κυβέρνησης,

v. τη λήψη μέτρων για τη διαφάνεια:

- των δημόσιων δαπανών

- των δημόσιων συμβάσεων,

- της διαδικασίας σύνταξης του προϋπολογισμού

- της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων,

vi. τη λήψη μέτρων για την ενίσχυση:

- της προστασίας των πληροφοριοδοτών,

- των μονάδων εσωτερικού ελέγχου.

Γ) προβλέπει:

i. την ανάπτυξη επικοινωνιακών προγραμμάτων για την ενημέρωση του κοινού αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς,

ii. την ευαισθητοποίηση των πολιτών και την κινητοποίησή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς,

iii. την παρότρυνσή τους να απαιτούν λογοδοσία και ενημέρωση,

iv. την προτροπή του επιχειρηματικού κόσμου σε συμμόρφωσή του με κανόνες συμπεριφοράς που βοηθούν την πρόληψη της απάτης και της διαφθοράς, προς όφελος της υγιούς επιχειρηματικότητας, η οποία βλάπτεται από τη διαφθορά.

- **Ενίσχυση Εκσυγχρονισμό και Αναμόρφωση του Νομικού Πλαισίου**

Το σχέδιο στοχεύει στην ριζική αναμόρφωση του ισχύοντος νομοθετικού πλέγματος, που αφορά στην πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς, προς το σκοπό της προσαρμογής της στις διεθνείς απαιτήσεις (standards). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι απαιτείται αναμόρφωση και βελτίωση των διατάξεων που αφορούν:

- στην ποινική νομοθεσία και διαδικασία σχετικά με τις παραβάσεις που σχετίζονται με τη διαφθορά, τη δωροδοκία, τις διαδικασίες δίωξης,

- στη βελτίωση των χρονοδιαγραμμάτων για την απονομή της δικαιοσύνης,
- στην κατά προτεραιότητα εξέταση των υποθέσεων διαφθοράς που αφορούν δημοσίους και δικαστικούς υπαλλήλους,
- στους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου στο σύστημα δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, ασυμβιβάστων και σύγκρουσης συμφερόντων, τις οποίες υποβάλλουν δημόσιοι υπάλληλοι, αιρετοί δημόσιοι λειτουργοί, καθώς και μέλη της κυβέρνησης,
- στη διαφάνεια των δημόσιων δαπανών, των δημοσίων συμβάσεων καθώς και στη διαφάνεια της διαδικασίας σύνταξης του προϋπολογισμού,
- στον τρόπο χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων με στόχο τη διαφανή διαχείριση των οικονομικών των πολιτικών σχηματισμών,
- στην προστασία των δημοσίων αξιωματούχων που υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τη διαφθορά,
- στην προστασία των πληροφοριοδοτών.

- **Ενίσχυση της Οικονομικής Διερεύνησης και Δίωξης της Διαφθοράς (Ιδίως Σε Τομείς Υψηλού Κινδύνου)**

Αναφορικά με τον συντονισμό των ερευνών σε τομείς, που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, ήτοι στους τομείς της φορολογικής – τελωνειακής διοίκησης, της δημόσιας υγείας, των στρατηγικών και ιδιωτικών επενδύσεων, των δημοσίων συμβάσεων και των δημοσίων έργων (περιοχές υψηλού κινδύνου), η εθνική στρατηγική προβλέπει την ανάγκη ανίχνευσης και μελέτης των εν λόγω φαινομένων διαφθοράς και αποτελεσματικής αντιμετώπισης αυτών.

1.6.5. ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

A) Πολιτική Στήριξη

Το Σχέδιο Δράσης από την αρχή έλαβε την πολιτική υποστήριξη της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου και συνεχίζει να απολαμβάνει την πλήρη υποστήριξή τους. Ο Πρωθυπουργός, ο Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων και τα πολιτικά κόμματα της αντιπολίτευσης έχουν επανειλημμένα εκφράσει την ισχυρή δέσμευσή τους για την υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης. Επιπλέον, (βλ. Στόχο 6) μετά τη δημοσίευση της πρώτης ετήσιας έκθεσης του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, θα διοργανωθεί ένα συνέδριο, προκειμένου να επιβεβαιωθεί η συνεχής πολιτική στήριξη του Κοινοβουλίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η ανωτέρω πρώτη ετήσια έκθεση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, θα υποβληθεί στο υπουργικό συμβούλιο, προκειμένου να επιβεβαιώσει την πολιτική του στήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς (βλ. Στόχο 8). Επίσης, θα δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Ο Κώδικας Δεοντολογίας για τα Μέλη της Κυβέρνησης, υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2014. Ο Κώδικας Δεοντολογίας για τα Μέλη του Κοινοβουλίου ψηφίστηκε και εκδόθηκε στα μέσα Απριλίου 2016 (ΦΕΚ. Α '67 / 18.4.2016), σύμφωνα με τη σχετικά οριζόμενη προθεσμία στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο (βλ. Δράσεις 34 και 35) (βλέπε κατωτέρω κεφάλαιο II, παράγραφο Α 4 και κεφάλαιο III, παράγραφο Β.1).

Β) Πρόληψη και ανίχνευση της διαφθοράς

Το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μέτρα τόσο προληπτικού όσο και κατασταλτικού χαρακτήρα (για παράδειγμα, βλ. Στόχο 3 «Δημιουργία μέτρων για τη διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, τις δημόσιες συμβάσεις και τη δημοσιονομική διαδικασία», Στόχο 19 «Ανάπτυξη - περαιτέρω ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου», Στόχο 16 «Παροχή ενός ενισχυμένου συστήματος για την πρόληψη, την ανίχνευση και την άρση των συγκρούσεων συμφερόντων και των ασυμβίβαστων για όλες τις κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων των αιρετών αξιωματούχων» κ.λπ.).

Γ) Καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών αξιωματούχων

Αν και δεν αναφέρεται άμεσα στο Σχέδιο Δράσης, η καταπολέμηση όλων των εγκλημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά, συμπεριλαμβανομένης της δωροδοκίας αλλοδαπών αξιωματούχων, αποτελούν τον πυρήνα του. (Βλ. στόχο 11 «Ολοκλήρωση της νομοθεσίας σχετικά με το στρατηγικό σχέδιο «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ». Περιοδική αναθεώρηση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και εναρμόνισή της με τις διεθνείς συστάσεις που αφορούν την Ελλάδα, καθώς και παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών. Λήψη των αναγκαίων μέτρων για την κάλυψη των κενών σύμφωνα με τις συστάσεις», Στόχο 28 «Βελτίωση της ποινικής νομοθεσίας και της ποινικής διαδικασίας που αφορά τα αδικήματα της διαφθοράς που σχετίζονται με τα εγκλήματα των «λευκών κολλάρων», συμπεριλαμβανομένων των πτυχών που

σχετίζονται με την ασυλία των μελών του Κοινοβουλίου και της Κυβέρνησης», Στόχο 12 «Ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου ή των τμημάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς», κ.λ.π.).

Σε ό, τι αφορά την δωροδοκία αλλοδαπών αξιωματούχων, το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα, που κρίνονται αναγκαία για την αποτροπή, την πρόληψη και την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, με στόχο την επίτευξη καλής διακυβέρνησης, οικονομικής ανάπτυξης και υγιούς ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

Τελικά, i) η ΓΕΓΚΑΔ σχεδίασε και προώθησε μέσω του Υπουργείου Εξωτερικών, επικοινωνία με όλες τις πρεσβείες και τις διπλωματικές αποστολές της Ελληνικής Δημοκρατίας, καλώντας τις να της αναφέρουν, όλους τους ισχυρισμούς περί δωροδοκίας, που μπορεί να περιήλθαν σε γνώση τους, με πιθανή σύνδεση με την Ελλάδα και τους Έλληνες πολίτες, συμπεριλαμβανομένων των εταιρειών. Παρόμοια επιστολή συντάχθηκε και απευθύνθηκε στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, καθώς και στις αποστολές του Εθνικού Οργανισμού Τουρισμού στο εξωτερικό, καλώντας όλα τα γραφεία τύπου να συλλέγουν και να διαβιβάζουν κάθε ισχυρισμό περί δωροδοκίας, που μπορεί να μεταδοθεί στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, με πιθανή σύνδεση με την Ελλάδα και τους Έλληνες πολίτες, συμπεριλαμβανομένων των εταιρειών. Και στις δύο περιπτώσεις, η ΓΕΓΚΑΔ θα αποστέλλει, επίσης, στο Γραφείο του Εισαγγελέα, όλες τις αξιόπιστες πληροφορίες.

ii) Οι πληροφορίες που έχουν ληφθεί, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της ΓΕΓΚΑΔ, έχουν ήδη διαβιβαστεί στο γραφείο του Εισαγγελέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Επ' αυτού, αναμένουμε περαιτέρω εξελίξεις.

iii) Η ΓΕΓΚΑΔ προετοίμασε και κυκλοφόρησε σε όλα τα επαγγελματικά, εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια, τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, τις ναυτιλιακές ενώσεις και την Ένωση Ελληνικών Τραπεζών για περαιτέρω διανομή μεταξύ των μελών τους, ένα φυλλάδιο με βασικές πληροφορίες για τη δωροδοκία στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Το φυλλάδιο περιλαμβάνει οδηγίες για την γνωστοποίηση κάθε σχετικής πληροφορίας στις ελληνικές αρχές σε όλο τον κόσμο και τη ΓΕΓΚΑΔ.

iv) Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, έχει μεταφράσει στα ελληνικά, το Εγχειρίδιο Ενημέρωσης του ΟΟΣΑ, εφοριακών και φορολογικών ελεγκτών, για τη Δωροδοκία και τη Διαφθορά (2013). Το κείμενο έχει αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της

(ΓΓΔΕ):(<http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/blog/attach/files/rss/oecd.pdf>).

ν) Το Εγχειρίδιο, είναι επίσης διαθέσιμο μέσω του ενδοδικτύου της ΓΓΔΕ, Διεύθυνση Ελέγχων, ΓΓΔΕ, Υπουργείο Οικονομικών. Επίσης, έχει κυκλοφορήσει σε όλη την ΓΓΔΕ και τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, το Γραφείο του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, την Ελληνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, την Οικονομική αστυνομία και άλλες αρμόδιες αρχές.

1.6.6 ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Σημειώνουμε ότι σχετικά με τους ανωτέρω στόχους και ενέργειες έχουν ενδεικτικά πραγματοποιηθεί οι κάτωθι ενέργειες:

I) Χαρτογράφηση³⁶ των δικαστικών, ελεγκτικών, διωκτικών, διοικητικών, ανεξάρτητων και εποπτικών αρχών και υπηρεσιών και οργάνων, σωμάτων, υπηρεσιών επιθεώρησης, που συμμετέχουν στο δίκτυο των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς, με στόχο αφενός την ενημέρωση των πολιτών και αφετέρου τον εντοπισμό των αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και τη θεραπεία των λειτουργικών τους κενών, την αποτύπωση τυχόν προβλημάτων και δυσλειτουργιών, και εν τέλει τη διατύπωση προτάσεων για επίλυση προβλημάτων, προκειμένου να αντιμετωπισθεί u945 αποτελεσματικότερα η διαφθορά στον Δημόσιο Τομέα τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο.

II) Επεξεργασία νομοσχεδίων, με τα οποία επιδιώκεται η ριζική αναμόρφωση του ισχύοντος νομοθετικού πλέγματος για την πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς (έλεγχος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, συντονιστικός μηχανισμός, κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας, κ.λ.π.).

III) Επεξεργασία σχεδίου νόμου, με περιεχόμενο την ενοποίηση των ακόλουθων ελεγκτικών σωμάτων: ΣΕΕΔΔ, ΣΕΔΕ, ΣΕΥΥΠ, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους.

IV) Συνεργασία με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες στον Εσωτερικό Έλεγχο της

³⁶ Επισημαίνουμε ότι η εν λόγω χαρτογράφηση, όπως επικαιροποιήθηκε και ισχύει, έχει αναρτηθεί ήδη από το Σεπτέμβριο του 2015 στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (www.gsac.gov.gr)

Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να αποτυπωθεί η υπάρχουσα κατάσταση, να βελτιωθεί το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο και να ενισχυθεί εν γένει ο ρόλος τους στη Δημόσια Διοίκηση.

1.6.7 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΓΕΓΚΑΔ ΩΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (AFCOS)

Ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο

Α) Σύμφωνα με το άρθρο 59.2.β. του Καν. ΕΕ Νο 966/2012 προβλέπεται ότι *«Κατά την εκτέλεση καθηκόντων που συνδέονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και*

συγκεκριμένα: [...] β) προλαμβάνουν, εντοπίζουν και διορθώνουν και αντιμετωπίζουν τις περιπτώσεις παρατυπιών και απάτης».

Β) Σύμφωνα με τους Γενικούς Κανονισμούς που αφορούν στα Ταμεία Επιμερισμένης Διαχείρισης προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη προλαμβάνουν, ανιχνεύουν και διορθώνουν παρατυπίες και ανακτούν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά καθώς και τόκους υπερημερίας. Επιπλέον ενημερώνουν την Επιτροπή για τις παρατυπίες που υπερβαίνουν τα 10.000 EUR συνεισφοράς των Ταμείων και την κρατούν ενήμερη για τη σημαντική πρόοδο σχετικών διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών (Καν. Ε.Ε. 1303/2013 άρθρο 122.2, Καν. Ε.Ε. 1306/2013 άρθρα 48.3, 50.2, Καν. Ε.Ε. 514/2014 άρθρο 5.2 και 5.5 και 5.6, Καν. Ε.Ε. 223/2014 άρθρο 30.2)

Γ) Σύμφωνα με το άρθρο 74 του Κανονισμού ΕΕ 1303/2013, προβλέπεται ότι *«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι τίθενται αποτελεσματικοί μηχανισμοί για την εξέταση των καταγγελιών σχετικά με τα ΕΔΕΤ. Την ευθύνη για το πεδίο εφαρμογής, τους κανόνες και τις διαδικασίες που σχετίζονται με αυτές τις ρυθμίσεις αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το θεσμικό και νομικό τους πλαίσιο».*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο- ΔΟΚΙΜΙΟ - Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ & Ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

2ο: ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΩΝ & ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

2.1. ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ

2.1.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ηθική συμπεριφορά των κρατικών λειτουργών αποτελεί σημαντικό παράγοντα εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στην κυβέρνηση και τους θεσμούς.

Χαρακτηριστική είναι η ακόλουθη παγιωμένη αντίληψη του κοινωνικού συνόλου ότι:

Α) η άσκηση της διακυβέρνησης συνδέεται άρρηκτα με τη διαφθορά και την εκτέλεση παράνομων και εν πολλοίς ανήθικων πρακτικών.

Β) η εκτελεστική εξουσία μαζί με τα ΜΜΕ και τις επιχειρήσεις θεωρούνται ως οι πυλώνες με την λιγότερη αντίσταση στη διαφθορά³⁷.

Γ) οι πολιτικοί σε εθνικό και περιφερειακό/τοπικό επίπεδο *«θεωρούνται από μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού ως ιδιαίτερα επηρεαζόμενοι από ορισμένες μορφές διαφθοράς. Σε μικρότερο βαθμό, αυτό αφορά και τους δικαστικούς θεσμούς [...]*»³⁸.

Οι ως άνω πάγιες αντιλήψεις είναι καταγεγραμμένες στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»³⁹, στις ετήσιες έρευνες που διεξάγονται από τη Διεθνή Αμνηστία, τις ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης⁴⁰, τις συνεχείς αποκαλύψεις από τον τύπο, αλλά και τις εκθέσεις εγχώριων και διεθνών οργανισμών και φορέων, και εν γένει δύσκολα ανατρέπονται.

2.1.2. ΓΕΝΙΚΑ

Οι Κώδικες Δεοντολογίας αποτελούν ήπιου δικαίου κείμενα, μη δεσμευτικής ισχύος, που οδηγούν στην εκούσια συμμόρφωση, προσδιορίζοντας και κατευθύνοντας την επιθυμητή και αναμενόμενη συμπεριφορά των υπαλλήλων χωρίς εξωτερική επιβολή.

Ο εμπλουτισμός του κανονιστικού πλαισίου με Κώδικες Δεοντολογίας έχει ως κύριο στόχο την ελάφρυνση του θεσμικού πλαισίου και την αλλαγή της υφιστάμενης διοικητικής κουλτούρας.

³⁷ Βλ. «Αξιολόγηση του Εθνικού συστήματος Ακεραιότητας» της Διεθνούς Διαφάνειας, Φεβρουάριος 2012, Α' έκδοση.

³⁸ Βλ. την Έκθεση Αξιολόγησης του Τετάρτου Κύκλου για τη χώρα μας, με τις συστάσεις της GRECO, όπως υιοθετήθηκαν κατά την 68η Σύνοδο Ολομέλειας της Ομάδας Χωρών κατά της Διαφθοράς (ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης (<http://www.ministryofjustice.gr>)).

³⁹ Το Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», εκδόθηκε το 2013 από την Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, αναθεωρήθηκε από τη Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς τον Ιούλιο του 2015, η οποία σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Ν. 4320/2015, ως ισχύει, μεταξύ άλλων αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής.

⁴⁰ Βλ. τον ακόλουθο σύνδεσμο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf

Ένας κώδικας δεοντολογίας σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί ένα σύνολο νομικών κανόνων, αλλά αντίθετα περιλαμβάνει τις αρχές που τα μέλη του συνόλου, το οποίο αφορά, αποδέχονται οικειοθελώς και θεωρούν ότι πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά και την επαγγελματική τους δραστηριότητα. Υπό αυτή την έννοια ο Κώδικας Δεοντολογίας δεν είναι δυνατόν να επιβληθεί στα μέλη που τον αποδέχονται οικειοθελώς και μεριμνούν για την εφαρμογή του .

Παράλληλα ένας κώδικας δεοντολογίας ασχολείται μόνο με τις συμπεριφορές των μελών που τον αποδέχονται και σε πολύ μικρό βαθμό με την διαδικασία οργάνωσης ή διαχείρισης διαδικασιών (ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών). Στόχος του Κώδικα Δεοντολογίας δεν είναι να αναπτύξει το περιεχόμενο των Νόμων αλλά να διευκρινίσει την απόφαση των εμπλεκόμενων να τηρήσουν τους Νόμους αυτούς. Για παράδειγμα ένας Κώδικας δεοντολογίας μπορεί να αναφέρεται στην προσπάθεια προστασίας των δεδομένων από τη χρήση νέων τεχνολογιών αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αναφέρεται στον τρόπο που θα επιτευχθεί η ασφάλεια αυτή, διότι αυτό αποτελεί μια διαδικασία και ένας Κώδικας δεοντολογίας δεν αφορά διαδικασίες αλλά κοινά αποδεκτές συμπεριφορές.

2.1.3 ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ

Ο κώδικας δεοντολογίας αποτελεί ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι θα πρέπει να διέπουν την συμπεριφορά των εσωτερικών ελεγκτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους για την επίτευξη της αποστολής της Μ.Ε.Ε. Συγκεκριμένα, οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να έχουν την δέουσα ως προς το έργο τους συμπεριφορά και να είναι ακέραιοι, αντικειμενικοί και ανεξάρτητοι, επαγγελματικά επαρκείς, επιμελείς και εχέμυθοι. Σκοπός του Κώδικα Δεοντολογίας είναι η προαγωγή της ηθικής κουλτούρας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του εσωτερικού ελέγχου από τους Ελεγκτές⁴¹

Ο Κώδικας Δεοντολογίας αποτελείται από δύο συστατικά:

- α) Τις Αρχές που έχουν σχέση με την ιδιότητα του Εσωτερικού Ελεγκτή και την πρακτική του εσωτερικού ελέγχου.
- β) Τους Κανόνες συμπεριφοράς που περιγράφουν τους κανόνες συμπεριφοράς που αναμένεται να ακολουθούν οι εσωτερικοί ελεγκτές.

⁴¹ Παρατίθεται η ηλεκτρονική διεύθυνση στην οποία έχει αναρτηθεί ο Κώδικας Δεοντολογίας του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (ΠΑ), προκειμένου να λάβουν γνώση τα στελέχη των Μ.Ε.Ε.: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Code%20of%20Ethics%20Greek.pdf>

1. Αρχές.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές αναμένεται ότι θα εφαρμόζουν και θα υπερασπίζονται τις ακόλουθες αρχές:

A) Ακεραιότητα.

Η Ακεραιότητα των Εσωτερικών Ελεγκτών εδραιώνει την εμπιστοσύνη, αφού παρέχει τη βάση εμπιστοσύνης της κρίσης που αντιπροσωπεύει τον καθένα από αυτούς.

B) Αντικειμενικότητα και Αμεροληψία.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές επιδεικνύουν το υψηλότερο επίπεδο επαγγελματικής αντικειμενικότητας κατά την συγκέντρωση, αξιολόγηση και κοινοποίηση των πληροφοριών για οποιαδήποτε δραστηριότητα ή διαδικασία εξετάζουν. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές προβαίνουν σε μία ισορροπημένη εκτίμηση όλων των σχετικών περιπτώσεων και δεν επηρεάζονται αδικαιολόγητα από τα δικά τους συμφέροντα, ή τα συμφέροντα άλλων, κατά το σχηματισμό των κρίσεών τους.

Η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου. Η αντικειμενικότητα σημαίνει μια αμερόληπτη ψυχική στάση και τον επαγγελματισμό που επιτρέπει σε έναν εσωτερικό ελεγκτή να εκτελέσει τις δεσμεύσεις χωρίς συμβιβασμούς ως προς την ποιότητα.

Η αντικειμενικότητα επιβάλλει στους ελεγκτές να μην δεχθούν καμία επιρροή στην κρίση τους σε θέματα ελέγχου. Κατά την διενέργεια του ελέγχου, ο εσωτερικός ελεγκτής πρέπει να βασίζεται στα πορίσματά του σε αξιόπιστα, επαρκή και έγκαιρα ελεγκτικά τεκμήρια και σε ένα σύνολο κριτηρίων. Τα κριτήρια αυτά περιλαμβάνουν θεσμοθετημένες πολιτικές, κανόνες, κανονισμούς και διαδικασίες.

Αμεροληψία, από την άλλη πλευρά, σημαίνει ότι ο εσωτερικός ελεγκτής είναι απαλλαγμένος από προκαταλήψεις και δεν υπάρχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων. Δεν χρησιμοποιεί τη θέση του για να αποκτήσει οφέλη ή πλεονεκτήματα για την εαυτό του. Σε περίπτωση πραγματικής ή δυνητικής σύγκρουσης συμφερόντων, ο εσωτερικός ελεγκτής θα πρέπει να το ανακοινώνει και να αρνείται να είναι μέρος του ελέγχου.

Γ) Εμπιστευτικότητα.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές σέβονται την αξία και την κυριότητα της πληροφόρησης που λαμβάνουν και δεν κοινοποιούν πληροφορίες χωρίς κατάλληλη εξουσιοδότηση, εκτός εάν υπάρχει νομική ή επαγγελματική υποχρέωση για να γίνει κάτι τέτοιο.

Δ) Επάρκεια.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές χρησιμοποιούν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις εμπειρίες που χρειάζονται για την παροχή των υπηρεσιών του Εσωτερικού Ελέγχου.

2. Κανόνες Συμπεριφοράς

Α) Ακεραιότητα.

Η ακεραιότητα των εσωτερικών ελεγκτών εμπεδώνει την εμπιστοσύνη και έτσι παρέχει τη βάση για την εμπιστοσύνη στην κρίση τους

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές:

Πρέπει να εκτελούν την εργασία τους με ειλικρίνεια, επιμέλεια και ευθύνη.

Πρέπει να τηρούν τον νόμο.

Δεν πρέπει να λαμβάνουν εν γνώσει του μέρος σε οποιαδήποτε παράνομη δραστηριότητα, ή να προβαίνουν σε πράξεις που είναι αναξιοπρεπείς σε σχέση με τον εσωτερικό έλεγχο ή με τον Οργανισμό.

Πρέπει να σέβονται και να συμβάλλουν στην επίτευξη των νόμιμων και ηθικών στόχων του Οργανισμού

Β) Αντικειμενικότητα.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να εμφανίζουν το υψηλότερο επίπεδο επαγγελματικής αντικειμενικότητας στη συλλογή, στην αξιολόγηση και στην κοινοποίηση πληροφοριών σχετικά με τη δραστηριότητα ή διαδικασία που εξετάζεται.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές κάνουν μια ισορροπημένη εκτίμηση όλων των σχετικών περιστάσεων και δεν επηρεάζονται αδικαιολόγητα από τα δικά τους συμφέροντα ή από άλλους για να πάρουν αποφάσεις

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές:

δεν συμμετέχουν σε οποιαδήποτε δραστηριότητα ή σχέση που μπορεί να επηρεάσει ή να τεκμαίρεται ότι βλάπτει την αμερόληπτη αξιολόγηση τους.

δεν αποδέχονται οτιδήποτε που μπορεί να επηρεάσει ή να βλάψει την επαγγελματική τους κρίση.

γνωστοποιούν όλα τα ουσιώδη πραγματικά περιστατικά που γνωρίζουν ότι, αν δεν αποκαλυφθούν, μπορεί να στρεβλώσουν τον έλεγχο των υπό εξέταση θεμάτων.

Γ) Εμπιστευτικότητα.

Με βάση τους στόχους του ελέγχου και με την επιφύλαξη της συμμόρφωσης με τις πολιτικές εσωτερικής ασφάλειας της δημόσιας υπηρεσίας, ο επικεφαλής του Φορέα θα πρέπει να εξουσιοδοτήσει τους Εσωτερικούς Ελεγκτές να έχουν πλήρη, ελεύθερη και απεριόριστη πρόσβαση σε όλες τις λειτουργίες, τους χώρους, τα περιουσιακά

στοιχεία, το προσωπικό, τα αρχεία, και άλλα έγγραφα και τις πληροφορίες που ο επικεφαλής του εσωτερικού ελέγχου θεωρεί αναγκαία για την ανάληψη δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές σέβονται τις πληροφορίες που λαμβάνουν και δεν τις δημοσιοποιούν πληροφορίες χωρίς την κατάλληλη άδεια, εκτός αν υπάρχει νομική υποχρέωση να το πράξουν.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές:

Πρέπει να είναι συνετοί στη χρήση και προστασία των πληροφοριών που αποκτήθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Δεν πρέπει να χρησιμοποιούν τις πληροφορίες για οποιοδήποτε προσωπικό όφελος ή με οποιοδήποτε τρόπο που θα ήταν αντίθετος προς το νόμο ή επιζήμιος για τα νόμιμους και ηθικούς στόχους της οργάνωσης.

Ικανότητα.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές εφαρμόζουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και την εμπειρία που απαιτούνται για την εκτέλεση των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές πρέπει:

Να συμμετάσχουν μόνο σε εκείνες τις υπηρεσίες για τις οποίες έχουν τις απαραίτητες γνώσεις, δεξιότητες και εμπειρία

Να παρέχουν τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου εφαρμόζοντας το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Να βελτιώνουν συνεχώς την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους και την ποιότητα των υπηρεσιών τους.

2.1.4. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΚΩΔΙΚΩΝ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ

Ένας Κώδικας Δεοντολογίας εν γένει έχει τα ακόλουθα κοινά χαρακτηριστικά:

- i. έχει ως σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας, αξιοπιστίας, αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας των παρεχόμενων από τους δημοσίους υπαλλήλους εν γένει και από τους υπαλλήλους των ειδικότερων κατηγοριών υπηρεσιών.
- ii. προτρέπει στην τήρηση των βασικών αρχών της: α) Ακεραιότητας, β) Αντικειμενικότητας, γ) Επαγγελματικής Ικανότητας και Δέουσας Προσοχής, δ) Εχεμύθειας, ε) Επαγγελματικής συμπεριφοράς, όπως αυτές εξειδικεύονται κάθε φορά και γενικότερα στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος
- iii. προβλέπει πρότυπα συμπεριφοράς για όλους τους εργαζόμενους

iv. στοχεύει στη θέσπιση κανόνων, οι οποίοι να αποσαφηνίζουν το πλαίσιο δραστηριότητας των εργαζομένων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, καθώς επίσης στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης σε όλα τα επίπεδα. Κάθε εργαζόμενος πρέπει να ενθαρρύνεται και να έχει τη δυνατότητα να ενεργεί σύμφωνα με αυτόν.

v. η μη συμμόρφωση προς τις αρχές, υποχρεώσεις και απαγορεύσεις που εμπεριέχει, συνιστούν αντιεπαγγελματική πρακτική η οποία καταρχήν δυσφημεί το δημόσιο λειτούργημα.

vi. ορισμένες από τις αρχές του Κώδικα απορρέουν από νόμους ή σχετικές κανονιστικές διατάξεις. Στις περιπτώσεις αυτές η μη συμμόρφωση προς αυτούς, ενδέχεται να αποτελεί επιπλέον πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο επισύρει πειθαρχικές κυρώσεις, ανεξάρτητα από κάθε άλλη τυχόν ευθύνη κατά τους κείμενους νόμους. Για τον λόγο αυτό η μη συμμόρφωση με αυτές τις αρχές του Κώδικα, μπορεί να συνάγει αστική ή ακόμη και ποινική ευθύνη του παραβάτη.

2.1.5. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΗΘΙΚΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ

Λόγω της περιόδου οικονομικής κρίσης, την οποία διανύουμε, η ενασχόληση με τη διακυβέρνηση (σε επίπεδο περιφερειακό –κεντρικό-ευρωπαϊκό) περιορίζεται στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, ενώ ο παράγων της ηθικής της αυτοδέσμευσης μέσω μίας ηθικής υποδομής συνήθως παροράται. Ωστόσο *«μία εξουσία που δεν δρα με βάση στοιχειώδεις δεοντολογικούς κανόνες και αρχές που συμπληρώνουν και εμπλουτίζουν την παραδοσιακή αρχή της νομιμότητας, δεν μπορεί να είναι σε τελευταία ανάλυση νομιμοποιημένη και υπεύθυνη ενώπιον των πολιτών»⁴².*

*«Ο νομοθετικός πληθωρισμός της οικονομικής κρίσης δεν μπορεί να αποτελέσει τη μοναδική βάση της ηθικής, γιατί απλούστατα αυτή η βάση είναι εξαιρετικά επιρρεπής στη διαρκώς μεταβαλλόμενη συγκυρία. Οποσδήποτε ο νόμος και κατ' επέκταση το δίκαιο οφείλουν να είναι η βάση της ηθικής, ένα ελάχιστο *minimum* καθιέρωσής της, εντούτοις δεν μπορεί να είναι το *maximum* της, το *magnum opus* της»⁴³.* **Επομένως για την προώθηση και εμπέδωση της ηθικής στη διακυβέρνηση δεν αρκεί μονάχα η νομοθεσία και οι κωδικοποιήσεις, διότι εάν αρκούσε μονάχα αυτό, ήδη το αίτημα για την ηθική υποδομή θα είχε ήδη εκπληρωθεί.**

Θα πρέπει να δημιουργηθεί μία νέα έννοια θεσμικής ευθύνης, η οποία ξεπερνώντας τη συνήθη μορφή ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης, θα

⁴² Βλ. Κωνσταντίνος Μαρίνος, Ζητήματα Ηθικής και Δεοντολογίας στη Διακυβέρνηση, (2014) τ.1, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, σελ. 19.

⁴³ Βλ. σχετικά Κ. Μαρίνος, ό.π., σελ. 25.

εμπλουτίσει την πολιτική ευθύνη, δίνοντας έμφαση στον επαγγελματισμό, όπου μέσω της θέσπισης ενιαίων κανόνων ηθικής συμπεριφοράς στη δράση των δημοσίων λειτουργών, με κοινή συνιστώσα την επιμελή και ανιδιοτελή άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, θα συμβάλλει αναμφίβολα στη συγκρότηση μίας ηθικής υποδομής στη Δημόσια Διοίκηση.

Η πραγματικότητα δείχνει ότι στην τελευταία δεκαετία έχει αναπτυχθεί μια νέα διοικητική τάση, που προσλαμβάνει ολοένα και μεγαλύτερες διαστάσεις, και η οποία αντιλαμβάνεται την αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών όχι μόνο με καθαρά χρηματοοικονομικά κριτήρια αλλά και με κριτήρια κοινωνικής προσφοράς και ηθικής ενσωμάτωσης των αξιών της κοινότητας, στην οποία δραστηριοποιείται ο οργανισμός.

Οι δημόσιοι οργανισμοί στο πλαίσιο αυτό ορίζουν πλέον την αποστολή τους με ευρείς κοινωνικούς όρους και αποσυνδέονται από το αυστηρό πλαίσιο της ανάπτυξης και του κέρδους. Οι οργανισμοί και οι επιχειρήσεις αντιλαμβάνονται πλέον την σημασία της ανάπτυξης και υποστήριξης κουλτούρας ακεραιότητας και τον ρόλο που διαδραματίζει στην επίτευξη του οράματος και των στόχων του οργανισμού. Η κουλτούρα προσδίδει στα άτομα μιας οργάνωσης μια αίσθηση συλλογικής ταυτότητας και τα δεσμεύει προς πεποιθήσεις και αξίες που είναι μεγαλύτερες από αυτά. Η κουλτούρα έχει διπλό ρόλο μέσα στους δημόσιους οργανισμούς: καταρχήν συσπειρώνει τα μέλη τους και ορίζει τις σχέσεις τους με άλλα μέλη και δεύτερον εξυπηρετεί την προσαρμογή του οργανισμού στο εξωτερικό περιβάλλον.

Αν και η κουλτούρα μπορεί να τροφοδοτείται από οποιοδήποτε τμήμα του οργανισμού συνήθως αναπτύσσεται αρχικά από τις προσωπικές πεποιθήσεις και σύστημα αξιών των ιδρυτών, διαχέεται σε όλη την οργάνωση γίνεται έθιμο, τελετουργία, γλώσσα και σύμβολα συναλλάσσεται με την προσωπική ηθική των μελών, τα συστήματα και τις οργανωσιακές δομές αλλά και τους συμμετόχους (stakeholders) και διατηρείται ή αλλάζει από την ανώτατη διοίκηση αντικατοπτρίζοντας εντέλει την ηθική του οργανισμού.

Το εκάστοτε Υπουργείο και οι υπάλληλοί του οφείλουν να δεσμεύονται σε μια κουλτούρα δεοντολογίας⁴⁴, σύμφωνα με την οποία, *«όσο επείγουσα κι αν είναι η ανατεθείσα εργασία, ο υπάλληλος δεν πρέπει ποτέ να:*

- θέτει σε κίνδυνο την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών

⁴⁴ Βλ. Κώδικας Ηθικής & Δεοντολογίας - Υπουργείο Οικονομικών (Μάιος 2013) (www.publicrevenue.gr/kpi/static/doc/Παρουσίαση_Κώδικα_Δεοντολογίας.pdf)

- προτρέπει άλλους να παραβούν το νόμο, τον παρόντα Κώδικα ή τις ισχύουσες πολιτικές και διαδικασίες».

Η κουλτούρα δεοντολογίας συμβάλλει, εκτός από την τήρηση του νόμου, στην καλλιέργεια ενός θετικού περιβάλλοντος εργασίας, προάγει την ομαδική εργασία και βοηθάει στη δημιουργία και υποστήριξη μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας υπηρεσίας.

Κάθε ενέργεια των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να χαρακτηρίζεται από επαγγελματική ακεραιότητα και να είναι σύμφωνη με τα υψηλότερα πρότυπα δεοντολογίας, αφού ο υπάλληλος συμβάλλει στην κουλτούρα του Υπουργείου, ως οργανισμού που παρέχει πρώτιστα υπηρεσίες προς το κοινωνικό σύνολο.

2.1.6. ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ – ΕΔΡΑΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Η Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»⁴⁵ στοχεύει μεταξύ άλλων στη βελτίωση του πολιτικού, οικονομικού, κοινωνικού και νομοθετικού περιβάλλοντος της χώρας, μέσα από συντονισμένες δράσεις σε τρεις άξονες: Αποτροπή, Εκπαίδευση, Πρόληψη. Η στρατηγική για την καταπολέμηση της Διαφθοράς αναφέρεται σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου τομέα (πολιτικό, κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό

Α) ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΛΗΨΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»

Αναφορές στη δημόσια ακεραιότητα εμφανίζονται αρκετές φορές στο κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ».

Συγκεκριμένα:

Ι. Στην **Εισαγωγή** αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

«Η διαφθορά έχει καταστεί απειλή για τη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος, για την κοινωνική μας συνοχή και την εθνική μας υπόσταση. [...]

⁴⁵ 9 Βλ. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ο.π., σελ. 5.

Τέτοιο σχέδιο είναι η “ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ”, που στοχεύει, μέσα από τρεις πυλώνες - Εκπαίδευση, Αποτροπή, Πρόληψη – στο σύνολο στην κοινωνία, τη διοίκηση (δημόσια και μη) και το πολιτικό σύστημα. [...]

Είναι το μοναδικό εργαλείο που υπάρχει σήμερα στην Ελλάδα για να εκτιμηθούν οι κίνδυνοι διαφθοράς, να συντονιστούν οι δράσεις και να προωθηθούν σε όλο το δημόσιο και ιδιωτικό χώρο, πολιτικές και σχέδια για την καταπολέμηση ανά τομέα. [...]

Προτείνεται το παρόν σχέδιο “ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ” να λειτουργήσει ως μία πολιτική ομπρέλα, που θα στεγάσει όλες τις κοινές δράσεις κυβέρνησης - κοινωνίας προς τη διαφάνεια και θα περάσει στην κοινωνία, καθαρό το μήνυμα ότι η “ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ”:

- ☐ Ωφελεί περισσότερο τους οικονομικά αδύνατους
- ☐ Βελτιώνει το επίπεδο ζωής και μειώνει το άγχος της καθημερινότητας με τη σωστή εξυπηρέτηση από δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες
- ☐ Αυξάνει τον δείκτη αξιοπιστίας των πολιτικών, των θεσμών και του πολιτικού συστήματος
- ☐ Αυξάνει την αξιοκρατία και την αξιοπιστία των κυβερνητικών επιλογών
- ☐ Βοηθά την ανάπτυξη και τον υγιή ανταγωνισμό
- ☐ Αναπτύσσει την επιχειρηματικότητα και προσελκύει επενδύσεις
- ☐ Δυναμώνει τον κοινωνικό ιστό και την κοινωνική αλληλεγγύη
- ☐ Δημιουργεί κλίμα αισιοδοξίας και ελπίδα στους πολίτες για ένα καλύτερο μέλλον
- ☐ Λειτουργεί ως θετικό παράδειγμα που εθίζει τους μεγάλους και εκπαιδεύει τα παιδιά, τους αυριανούς πολίτες».

II. Στο Κεφ. 1. «Διαφθορά»⁴⁶ αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

«Διαφθορά εκδηλώνεται και στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται περί συναλλαγής ατόμων μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων. Υπάλληλοι μιας επιχείρησης συνεργάζονται με τον ανταγωνιστή και παρέχουν πληροφορίες, εμπορικά και βιομηχανικά απόρρητα προσποριζόμενοι μεγάλα οικονομικά οφέλη και εξασφαλίζουν καλύτερες επαγγελματικές προοπτικές».

III. Στο Κεφ. 1.4. «Επιπτώσεις από τη Διαφθορά στο Κοινωνικό Κράτος»⁴⁷ αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

«Το σύστημα κοινωνικών αξιών, που επικρατεί κάθε φορά σε μια κοινωνία, παίζει καθοριστικό ρόλο στην εκδήλωση της διαφθοράς.

⁴⁶ Βλ. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ο.π., σελ. 9.

⁴⁷ Βλ. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ο.π., σελ. 13.

Οι μηχανισμοί διαφθοράς και διαπλοκής καταλύουν κάθε έννοια ισοτιμίας, ισοπολιτείας, αξιοκρατίας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Έτσι χάνεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς, καλλιεργούνται τάσεις ένταξης στον μηχανισμό της διαφθοράς ή διαμορφώνεται απαθής στάση απέναντι στην προτροπή για υπεράσπιση αρχών και αξιών.

Σε μια κοινωνία όπου εξαχρειώνονται τα ήθη και καταργούνται οι αξίες, καταστρέφονται οι συνδετικοί ιστοί των μελών της. Δεν υπάρχουν οι απαιτούμενες από την Πολιτεία αντιστάσεις, τα διαλυτικά φαινόμενα επιτείνονται. Η διαπλοκή φθείρει τους δημοκρατικούς θεσμούς και οδηγεί τους πολίτες στη μη συμμόρφωση στους νόμους».

IV. Στο Κεφ. 2.2. «Βασικές Αρχές του Εθνικού Σχεδίου» και συγκεκριμένα στο Κεφ. 2.1.1. «Μηδενική Ανοχή στη Διαφθορά» αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

«Το μήνυμα της αποφασιστικότητας για την πάταξη της διαφθοράς επιβάλλεται να φτάσει στην κοινωνία καθαρό και όχι συγκεχυμένο. Δεν πρέπει να υπάρχουν διπλά πρότυπα που προκαλούν σύγχυση στην κοινωνία.

Για αυτό επιβάλλεται να δοθεί ίση έμφαση στη διαφθορά είτε τη διαπράττει κάποιος ιδιωτικά είτε δημόσια. Πρέπει στην απόφαση πάταξης να μην υπάρχουν αστερίσκοι, εξαιρέσεις και κατηγορίες. Η πάταξη πρέπει να γίνει οριζόντια όπου και από όποιον γίνεται η διαφθορά και όσο μικρή ή μεγάλη και αν είναι αυτή. Η ποινικοποίηση και οι επιπτώσεις πρέπει να είναι κοινές.

Κατά τον ίδιο τρόπο, η έμφαση πρέπει να είναι η ίδια είτε πρόκειται για φυσικό είτε για νομικό πρόσωπο, είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα.

Άλλωστε, οι υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα ξεπερνούν αριθμητικώς κατά πολύ τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα. Για να επέλθει ακόμη και αριθμητική ισορροπία στην κοινωνία ως προς την εφαρμογή της διαφάνειας, πρέπει να διατηρούνται και στις δύο πλευρές της ζυγαριάς τα ίδια ηθικά πρότυπα. Κατ' αυτή την έννοια, ποσοτικά, δηλ. αριθμητικά, η ιδιωτική διαφθορά μπορεί να προκαλέσει μεγαλύτερη ζημιά στην κοινωνία από εκείνη του δημόσιου τομέα.

Για παράδειγμα, η σοβαρή διαφθορά στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μπορεί να προκαλέσει την αστάθεια της αγοράς. Η διαφθορά στον κατασκευαστικό τομέα μπορεί να οδηγήσει σε επικίνδυνες κατασκευές. Η διαφθορά στα μέσα ενημέρωσης μπορεί να προκαλέσει σε αποπροσανατολισμό του πολιτικού συστήματος και της κοινωνίας.

Τέλος, η αποτελεσματική πάταξη της διαφθοράς του ιδιωτικού τομέα πρέπει να προβληθεί ως προστασία για τις ξένες επενδύσεις και ως εξασφάλιση ενός πεδίου με ίσες ευκαιρίες για επιχειρηματικές δραστηριότητες, αποτελώντας κατά συνέπεια ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην προσέλκυση των ξένων επενδύσεων».

V. Στο **Κεφ. 2.3.8. «Κανόνες Δεοντολογίας»⁴⁸** του Εθνικού Σχεδίου «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

«Η δεοντολογία, δηλαδή το σύνολο των κανόνων ως προς τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις των ηγετών, των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών συνιστά καθοριστικό παράγοντα για την ποιότητα της δημοκρατίας και της πάσης φύσεως εξουσίας.

Σε μεγάλη έρευνα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), για τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνουν οι χώρες του κόσμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το συμπέρασμα ήταν ότι για να γίνει αυτό, πρέπει κυρίως να ενισχυθούν η ηθική και η δεοντολογία. Γι' αυτό, απευθύνθηκε προτροπή προς όλες τις χώρες να δημιουργήσουν και να εγκαθιδρύσουν σε όλο τον δημόσιο (τουλάχιστον) τομέα Κώδικες Δεοντολογίας, οι οποίοι να εφαρμόζονται σε συνδυασμό με τη χρηστή διοίκηση.

Οι Κώδικες Δεοντολογίας, για να έχουν αποτέλεσμα, πρέπει:

- ☐ *Να λαμβάνουν υπόψη τις σχετικές διεθνείς πρωτοβουλίες άλλων, παρεμφερών οργανισμών, όπως ο «Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας Κρατικών Αξιωματούχων της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών» (ψήφισμα 51/59 της 12ης Δεκεμβρίου του 1996).*
- ☐ *Να προάγουν την ακεραιότητα, την εντιμότητα και την υπευθυνότητα μεταξύ των κρατικών λειτουργών. Σε αυτούς, οι πολιτικές, οι διαδικασίες και οι πρακτικές διαχείρισης πρέπει να είναι σύμφωνες με τα ηθικά πρότυπα.*
- ☐ *Οι ηθικές σταθερές (τα όρια) πρέπει να περιγράφονται ξεκάθαρα και να συνδέονται με νομικές κυρώσεις. Να προβλέπεται η λήψη συγκεκριμένων και αυστηρών πειθαρχικών ή άλλων μέτρων κατά κρατικών λειτουργών, οι οποίοι παραβιάζουν τους κώδικες ή τα πρότυπα που καθιερώνονται σύμφωνα με αυτούς.*
- ☐ *Για όλους τους δημόσιους λειτουργούς πρέπει να υφίσταται διαθέσιμη καθοδήγηση, η οποία να περιγράφεται συγκεκριμένα.*
- ☐ *Οι δημόσιοι λειτουργοί πρέπει να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, όταν εκτίθενται, κάνοντας λάθος. Οι πολιτικοί πρέπει, πρώτοι εκείνοι, να*

⁴⁸ Βλ. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ο.π., σελ. 50.

προσηλωθούν στην τήρηση των ηθικών κανόνων, για να ενθαρρύνουν και όλους τους άλλους δημόσιους λειτουργούς.

☐ *Όλες οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων πρέπει να είναι διαφανείς και ανοιχτές σε δημόσια εξονυχιστική έρευνα.*

☐ *Να περιέχουν λεπτομερείς και ξεκάθαρες οδηγίες για την αλληλεπίδραση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.*

☐ *Οι σύμβουλοι και διαχειριστές να δεσμευθούν, ως οφείλουν, να δείξουν προσήλωση στις ηθικές αξίες.*

☐ *Οι υπαλληλικές συνθήκες ολόκληρης της Δημόσιας Διοίκησης να είναι σύμφωνες με τους κώδικες ηθικής και δεοντολογίας.*

☐ *Να ενθαρρύνονται οι κρατικοί λειτουργοί να καταγγέλλουν στις αρμόδιες αρχές πράξεις διαφθοράς, οι οποίες περιπίπτουν στην αντίληψή τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.*

☐ *Να απαιτείται από τους κρατικούς λειτουργούς να δηλώνουν σε αρμόδιες αρχές, μεταξύ άλλων, τις εξωτερικές τους δραστηριότητες, εργασία, επενδύσεις, περιουσιακά στοιχεία και σημαντικά δώρα ή επιδόματα, από τα οποία είναι δυνατό να προκύψει σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με τα καθήκοντά τους ως κρατικών λειτουργών.*

☐ *Πρέπει να υπάρχουν αντίστοιχοι μηχανισμοί λογοδοσίας και καταλογισμού ευθυνών για όλα τα ανωτέρω, σε όλο τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα».*

Β) ΣΤΟΧΟΣ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΥΝΔΕΟΜΕΝΟΙ ΜΕ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ

Μεταξύ των στόχων του εφαρμοζομένου Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς περιλαμβάνονται και οι ακόλουθες:

Α) η σύνταξη κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη του Κοινοβουλίου.

Συγκεκριμένα ο στόχος 35: «Εμπρακτη ανάληψη αποφασιστικού ρόλου από τη Βουλή των Ελλήνων» συνδέεται με την εξής ενέργεια: «Υιοθέτηση Κοινοβουλευτικού Κώδικα Δεοντολογίας».

Β) η σύνταξη κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Συγκεκριμένα ο στόχος 34: «Εμπρακτη απόδειξη πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης να ξεκινήσει από τον εαυτό της», συνδέεται με την εξής ενέργεια: «Υιοθέτηση του Κώδικα Δεοντολογίας Υπουργικού Συμβουλίου».

Γ) η σύνταξη κώδικα συμπεριφοράς και δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Συγκεκριμένα ο στόχος 37: «Υιοθέτηση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής για όλους του δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς», συνδέεται με την εξής ενέργεια: «Υιοθέτηση και εφαρμογή των κωδίκων δεοντολογίας για τους Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς».

2.1.7. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ

Α) Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟΥ ΟΗΕ⁴⁹

Σύμφωνα με το άρθρο 8 της εν λόγω σύμβασης «Κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς» προβλέπεται ότι:

«1. Για να καταπολεμηθεί η διαφθορά, κάθε Κράτος Μέρος προάγει, μεταξύ άλλων, την ακεραιότητα, την εντιμότητα και την υπευθυνότητα μεταξύ των δημόσιων λειτουργών του, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος.

1. Συγκεκριμένα, κάθε Κράτος Μέρος προσπαθεί να εφαρμόσει, στα πλαίσια των θεσμικών και νομικών του συστημάτων, κώδικες ή πρότυπα συμπεριφοράς για την ορθή, έντιμη και κατάλληλη εκπλήρωση των δημόσιων λειτουργιών».

Β) Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΟΟΣΑ)

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), έχει επίσης αναλάβει πρωτοβουλίες, μέσω εξειδικευμένων αναφορών και εκδόσεων, που έχουν να κάνουν με την καταπολέμηση της σύγκρουσης συμφερόντων, την εμπέδωση της ηθικής στη δημόσια υπηρεσία αλλά και τη λήψη μέτρων ηθικής για την εμπέδωση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση⁵⁰.

Επισημαίνεται ότι ως αναπόσπαστο μέρος της ολοκληρωμένης πολιτικής για την ακεραιότητα, το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ ενέκρινε ένα σύνολο από αρχές διαχείρισης

⁴⁹ Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008. Πρόκειται για πολύ πληρέστερο σύστημα καταπολέμησης της διαφθοράς, με ρυθμίσεις που μπορούν να παρέχουν σπουδαία εργαλεία στην καταπολέμησης της διαφθοράς. Σημαντικό στοιχείο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών είναι το ότι σε αυτήν έχει προσχωρήσει (ως νομική οντότητα) η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεπώς αποτελεί το εργαλείο που χρησιμοποιούν τα όργανά της για της προσέγγιση του θέματος της διαφθοράς

⁵⁰ Βλ. Janos.Bertok, Προώθηση της ακεραιότητας και αποτροπή της διαφθοράς: επισκόπηση της εμπειρίας των κρατών – μελών του ΟΟΣΑ, Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 15/2005 (ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/595/595), σελ. 116, σύμφωνα με τον οποίο ο ΟΟΣΑ «θεωρούμενος ως ένας από τους προεξάρχοντες διεθνείς θεσμούς, έχει αναπτύξει μία ολοκληρωμένη πολιτική για την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς, τόσο σε δημόσιους θεσμούς όσο και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις»

της ηθικής στη Σύσταση για τη Βελτίωση της Ηθικής Συμπεριφοράς στις Δημόσιες Υπηρεσίες⁵¹ του 1998. Πιο πρόσφατα, το 2003, υιοθετήθηκε η Σύσταση για Οδηγίες Διαχείρισης της Σύγκρουσης Συμφερόντων στις Δημόσιες Υπηρεσίες⁵² με στόχο να λειτουργήσει ως μοναδικό σημείο αναφοράς για τον έλεγχο και τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών και της πρακτικής για τη σύγκρουση συμφερόντων.

Γ) ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Στο πλαίσιο εργασιών του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει αναπτυχθεί ένας μηχανισμός ελέγχου, η **Ομάδα χωρών κατά της Διαφθοράς, η GRECO** (the Group of States Against Corruption), που βασίζεται, κυρίως, στις αρχές της αμοιβαίας αξιολόγησης σε θέματα διαφθοράς και διασφαλίζει την σωστή εφαρμογή από τα κράτη των δύο διεθνών Συμβάσεων που έχουν υιοθετηθεί από την Επιτροπή των Υπουργών, δηλ. της Σύμβασης Ποινικής νομοθεσίας σχετικά με την Διαφθορά και της Σύμβασης Αστικής νομοθεσίας σχετικά με την Διαφθορά. Κατά την 68η Σύνοδο Ολομέλειας της Ομάδας Χωρών κατά της Διαφθοράς (Στρασβούργο, 1-19 Ιουνίου 2015), υιοθετήθηκε η Έκθεση Αξιολόγησης του Τετάρτου Κύκλου για τη χώρα μας, με τις συστάσεις της GRECO⁵³

Με βάση την εν λόγω έκθεση συστήνεται στην Ελλάδα να θεσπίσει αυστηρούς κανόνες αναφορικά με την αποδοχή δώρων από τους βουλευτές, καθώς και για το πλαίσιο προσέγγισής τους από εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων (lobbyists). Επιπλέον ρητά αναφέρονται ότι οι κανόνες δεοντολογίας για τα μέλη του Κοινοβουλίου δεν υπάρχουν ακόμη, καθώς η Ελλάδα βρίσκεται σε «πρώιμο στάδιο κανόνων ακεραιότητας του βουλευτικού σώματος».

Στην έκθεση αναφέρεται επίσης ότι, παρά το γεγονός ότι δικαστές και εισαγγελείς υπόκεινται σε μηχανισμούς που σχετίζονται με την καριέρα και τους θεσμικούς κανόνες οι οποίοι προστατεύουν την ακεραιότητά τους, η Ελλάδα εξακολουθεί να χρειάζεται κωδικοποίηση των κανόνων δεοντολογίας και τον εξορθολογισμό της γενικής εποπτείας επί των Δικαστών και των Εισαγγελέων.

⁵¹ Βλ. Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service (<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdlegalinstrumentsoncorruptionprevention.htm>)

⁵² Βλ. Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (<http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictsofinterestinthepublicservice.htm>).

⁵³ Βλ. σχετικά στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης (<http://www.ministryofjustice.gr>). Επισημαίνεται ότι η συμμόρφωση με τις δεκαεννέα (19) συστάσεις της έκθεσης θα αξιολογηθεί από τη GRECO, κατά το πρώτο εξάμηνο του 2017.

Δ) Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΕΤΟΥΣ 2014

Η Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς συστήνει μεταξύ άλλων στις ελληνικές αρχές⁵⁴ την: «[...] Θέσπιση ολοκληρωμένων κωδίκων δεοντολογίας για τους αιρετούς αξιωματούχους σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, καθώς και των αντίστοιχων εργαλείων λογοδοσίας για πιθανές παραβιάσεις των εν λόγω κωδίκων, σε περιπτώσεις πρακτικών διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων. [...]».

Ε) ΑΝΑΛΗΨΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Οι θεσμικές πρωτοβουλίες που συνήθως λαμβάνονται προς την κατεύθυνση μίας ηθικής υποδομής (και συνήθως ex post, κατόπιν δηλαδή του ξεσπάσματος ενός πολιτικού σκανδάλου ή μιας υπόθεσης διαφθοράς), αποτυπώνονται με τους ακόλουθους τρόπους:

- **με τη συνταγματική πρόβλεψη:** Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος προβλέπεται ότι:

«1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα».

- **με νομοθετικές ρυθμίσεις (πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις προς ενίσχυση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και του αισθήματος δικαίου)**

Στην Ελλάδα τα τελευταία έξι (6) χρόνια έχουν κατ' αρχήν αναληφθεί πρωτοβουλίες σε νομοθετικό επίπεδο, που στόχο έχουν να ενισχύσουν τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και το αίσθημα δικαίου, παρά το γεγονός ότι αυτές οι πρωτοβουλίες δεν χαρακτηρίζονται από πληρότητα και δημιουργικότητα, εστιασμένες κυρίως προς την προσπάθεια εμπέδωσης της νομιμότητας.

Ειδικότερα αυτές οι πρωτοβουλίες:

⁵⁴ Βλ. σχετικά το Παράρτημα για την Ελλάδα της Έκθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final - ANNEX 8, (προσπελάσιμη και στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_el.pdf), σελ. 3.

1. Ο νόμος 3861/2010⁵⁵ (Πρόγραμμα Διαύγεια) για την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο. Ο νόμος 3839/2010⁵⁶ για την αξιοκρατικής επιλογή των ανώτερων στελεχών του δημοσίου τομέα μέσω ΑΣΕΠ

⁵⁵ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία που εξασφαλίζουν τα νέα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατ' αποτέλεσμα την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των **φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας**»

⁵⁶ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «Στόχος του παρόντος νόμου είναι η εισαγωγή ενός συστήματος επιλογής προϊσταμένων που θα μπορεί να αναδεικνύει τους 20 ικανότερους και καταλληλότερους με διαφάνεια, αξιοκρατία και αντικειμενικότητα, αρχές που διέπουν τη διαδικασία επιλογής σε όλα της τα στάδια» καθώς επίσης «με το παρόν σύστημα επιλογής προϊσταμένων προτάσσεται η τήρηση των αρχών της αξιοκρατίας, δικαιοσύνης, διαφάνειας και αντικειμενικότητας και αποκλείεται κάθε δυνατότητα ενδεχόμενης πολιτικής παρέμβασης».

2. Ο νόμος 3961/2011⁵⁷ που τροποποίησε επί το αυστηρότερο το νόμο περί Ευθύνης Υπουργών

⁵⁷ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «[...] επιβάλλεται να επέλθουν μεταβολές, μέσα στο πλαίσιο και τα όρια που χαράσσει το προαναφερόμενο άρθρο του Συντάγματος, που να ικανοποιούν την καθολικά εκφραζόμενη απαίτηση να μην μένουν ατιμώρητοι οι Υπουργοί για πιθανές αξιόποινες πράξεις που τελούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι επιχειρούμενες αλλαγές με το παρόν σχέδιο νόμου στοχεύουν κυρίως στην εξάλειψη διακρίσεων υπέρ των Υπουργών, που δεν επιβάλλονται από το Σύνταγμα και στην πρόβλεψη δικονομικών μέτρων που διευκολύνουν το ανακριτικό έργο».

3. Ο νόμος 3979/2011⁵⁸ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση

⁵⁸ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «Με αυτό το σχέδιο νόμου που συνιστά το πλαίσιο καθιέρωσης και ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης επιδιώκεται: [...] ε. η εμπέδωση της εμπιστοσύνης και της διαφάνειας με την επέκταση των ηλεκτρονικών εφαρμογών. [...] Μειώνονται ταυτόχρονα οι πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς καθώς όχι μόνο αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της ποιότητας και της νομιμότητάς τους».

4. Ο Νόμος 4022/2011⁵⁹ για την ταχύτερη εκδίκαση πράξεων διαφθοράς Πολιτικών και Κρατικών Αξιωματούχων, υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος Δημοσίου Συμφέροντος

⁵⁹ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «1. Τα τελευταία χρόνια η χώρα μας έχει ταλαιπωρηθεί από μεγάλα σκάνδαλα διαφθοράς. Σε πολλά από αυτά ως πρωταγωνιστές φέρονται πολιτικοί και κρατικοί αξιωματούχοι. Το αποτέλεσμα είναι να έχει κλονισθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στην πολιτική και τους πολιτικούς και να έχει αποδυναμωθεί το σύνολο της θεσμικής μας λειτουργίας. 2. Η αλήθεια είναι ότι κανένα από τα σκάνδαλα αυτά δεν έχει ακόμα οριστικώς διαλευκανθεί, μολονότι η αποκάλυψη πολλών ανατρέπει αρκετά χρόνια πριν. Ως αίτια καταγράφονται, η έλλειψη ισχυρής πολιτικής βούλησης, οι διατάξεις του άρθρου 86 του Συντάγματος, αλλά και η χρόνια αδυναμία της δικαιοσύνης, για μεγάλες καθυστερήσεις στην απονομή της. [...] 4. Για τους παραπάνω λόγους υποθέσεις ιδιαίτερης σημασίας και βαρύτητας για την πολιτική και κοινωνική ζωή της χώρας δεν θα πρέπει να εκδικάζονται με τους συνηθείς ρυθμούς απονομής της Δικαιοσύνης, ακόμα κι αν αυτοί γίνουν καλύτεροι στο μέλλον. Οι υποθέσεις αυτές πρέπει να εκδικάζονται κατ' απόλυτη προτεραιότητα και μέσα σε πολύ σύντομο χρόνο».

5. Ο Νόμος 4048/2012⁶⁰ για τη βελτίωση των αρχών, διαδικασιών και μέσων καλής νομοθέτησης

⁶⁰ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «Η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης αναφέρεται στην βελτίωση του συστήματος παραγωγής και διοίκησης των ρυθμίσεων, το οποίο χαρακτηρίζεται από ανοικτές, σαφώς οριοθετημένες και διαφανείς διαδικασίες. Η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, την μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου».

6. Ο Νόμος 4057/2012⁶¹ για την αυστηροποίηση σε σχέση με το βασικό νόμο 3528/2007 του Πειθαρχικού Δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο με τη διεύρυνση της έννοιας του πειθαρχικού παραπτώματος, όσο και με τον εμπλουτισμό του καταλόγου των πειθαρχικών ποινών.

⁶¹ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «παρατηρούνται παθογένειες που έχουν επιφορτίσει στη λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, οι οποίες συνίστανται, ιδίως, στη διόγκωση των φαινομένων διαφθοράς. Η πρακτική των τελευταίων δεκαετιών κατέδειξε ότι υπάρχει εγγενής αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου να ανταπεξέλθει με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στο αίτημα για πάταξη της διαφθοράς και των εν γένει παράνομων δραστηριοτήτων και συμπεριφορών των δημοσίων υπαλλήλων»

7. Ο Ν. 4152/2013⁶² για τη θέσπιση του εθνικού συντονιστή καταπολέμησης της διαφθοράς.

⁶² Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «μία συστηματική προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος της διαφθοράς απαιτεί τη διαμόρφωση μίας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής, η οποία να επεμβαίνει τόσο στην πρόληψη, όσο και στην αντιμετώπιση του φαινομένου, μέσω συνεκτικών δράσεων, την αποτροπή των αιτιών της διαφθοράς (πρόληψη), τον εντοπισμό υφιστάμενων εστιών διαφθοράς και εξάλειψη αυτών, ποινική δίωξη και επιβολή κυρώσεων, ευαισθητοποίηση και αλλαγή της συμπεριφοράς και της αντίληψης στα σχετικά θέματα αλλά και ισχυρούς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου

8. Ο Ν. 4320/2015⁶³ για την ίδρυση της Γενικής Γραμματείας για την καταπολέμηση της Διαφθοράς.

⁶³ Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι: «καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ Κράτους και πολιτών, για την αποτελεσματική και χρηστή λειτουργία των θεσμών, καθώς και για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Μια συστημική προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος της διαφθοράς απαιτεί τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής, η οποία να επεμβαίνει τόσο στην πρόληψη, όσο και στην αντιμετώπιση του φαινομένου, μέσω συνεκτικών δράσεων, τον εντοπισμό υφιστάμενων εστιών διαφθοράς και εξάλειψη αυτών, ποινική δίωξη και επιβολή κυρώσεων, ευαισθητοποίηση και αλλαγή της συμπεριφοράς και της αντίληψης στα σχετικά θέματα αλλά και ισχυρούς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου».

9. Ο άρτι ψηφισθείς νόμος 4389/2016, ο οποίος περιλαμβάνει ρυθμίσεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για τις Δηλώσεις Περιουσιακής Κατάστασης⁶⁴ Σημειώνεται ότι, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο αυτού, μεταξύ άλλων επαναφέρεται η αρμοδιότητα ελέγχου για τις περισσότερες δηλώσεις στην Αρχή για το Ξέπλυμα Μαύρου Χρήματος, ανατίθεται στην Επιτροπή Ελέγχου του Κοινοβουλίου μόνον ο έλεγχος των πολιτικών προσώπων, που γίνεται πλέον υποχρεωτικός, θεσμοθετείται η υποχρεωτική ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων για όλους, καταργείται η υποβολή χειρόγραφων δηλώσεων, εντατικοποιείται ο συγκριτικός έλεγχος μεταξύ παλαιότερων και νέων δηλώσεων, αυστηροποιούνται οι κυρώσεις για μη υποβολή ή ανακριβή στοιχεία, θωρακίζονται οι ελεγκτικοί μηχανισμοί με αντικειμενικούς δείκτες επικινδυνότητας για τον εντοπισμό των παραβατών.

Επισημαίνουμε επίσης ότι τον Απρίλιο του 2012 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη, δημοσίευσαν τον «Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των Δημοσίων Υπαλλήλων», έναν οδηγό που επί της ουσίας επανέλαβε τις διατάξεις του Συντάγματος, του Υπαλληλικού Κώδικα, του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς και του Ευρωπαϊκού Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, χωρίς να μπορεί να λεχθεί ότι ο Οδηγός αυτός προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά ενός κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς, όπως τουλάχιστον ορίζεται από τη διεθνή βιβλιογραφία.

- **με τη δημιουργία κωδίκων δεοντολογίας και συμπεριφοράς** για τους εκλεγμένους αξιωματούχους (δηλαδή υπουργούς, μέλη του κοινοβουλίου και αιρετούς της αυτοδιοίκησης) και τους διορισμένους υπαλλήλους και στελέχη του δημοσίου τομέα. Οι ως άνω αναφερόμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες καθώς και οι προαναφερόμενες νεοσυσταθείσες δομές, σε συνδυασμό με τους ήδη υπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς, όπως είναι ο ΓΕΔΔ και το ΣΕΕΔΔ, και ακόμη ο Συνήγορος του Πολίτη, αποδεικνύουν ότι υπάρχει έντονη κινητικότητα σε επίπεδο θεσμών και νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Ωστόσο *«η εμπέδωση της ηθικής στη διακυβέρνηση και στη δημόσια διοίκηση δεν περνά μονάχα μέσω της υιοθέτησης νομοθεσίας ή της κωδικοποίησης αυτής, η οποία*

⁶⁴ Σύμφωνα με τη σχετική έκθεση αξιολόγησης ρυθμίσεων με τις διατάξεις του παρόντος σχεδίου νόμου «επιχειρείται η ριζική τροποποίηση της νομοθεσίας αναφορικά με τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης, προς τον σκοπό της ενίσχυσης της διαφάνειας των ελέγχων και των αποτελεσμάτων αυτών, της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών οργάνων και της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στα διεθνή πρότυπα».

οδηγεί στην εκ των υστέρων καταστολή των ανήθικων συμπεριφορών και όχι στην προώθηση μίας πολιτικής πρόληψης, με εξειδίκευση σε επιμέρους μορφές ακεραιότητας, η οποία επιδρά στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης και στη σχέση των δημοσίων υπηρεσιών με την κοινωνία των πολιτών»⁶⁵.

Επομένως, πέραν της θεσμικής πρωτοβουλίας απαιτείται και «η εστίαση στον προσωπικό, ατομικό παράγοντα, όπως π.χ. είναι τα στάδια ανάπτυξης του ατόμου, ή τα στάδια ηθικού συλλογισμού, γιατί πρόκληση για την ηθική δεν αποτελεί μονάχα η τήρηση μίας πρότασης ενταγμένης σε ένα κείμενο, ούτε αποκλειστικά ένα θεωρητικό ζήτημα, αλλά η έμπρακτη άσκησή της στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων»⁶⁶

Επομένως ναι μεν οι αρχές, οι αξίες και τα πρότυπα συμπεριφοράς, όπως αποτυπώνονται σε νομοθετήματα και κώδικες δεοντολογίας χρησιμεύουν ως μέθοδοι καθοδήγησης στην επίλυση ηθικών διλημμάτων που ανακύπτουν στην καθημερινή διοικητική πρακτική, «ωστόσο κρίνεται απαραίτητο η εξέταση των πηγών λήψης της ηθικής απόφασης εκ μέρους εκείνων που λαμβάνουν αποφάσεις καθημερινά, αλλά και το υπόβαθρο-κουλτούρα που διαπλάθεται κατά την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, σε συνάρτηση και με την ιδιότητα του ενεργού πολίτη»⁶⁷.

Μία εμπειρική ανασκόπηση των θεσμικών πρωτοβουλιών που έχουν αναληφθεί τα τελευταία χρόνια, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για την προώθηση και εμπέδωση της ηθικής στη διακυβέρνηση και τη δημόσια σφαίρα εν γένει μπορεί να συνοψιστεί στα εξής:

- i) ο κώδικας συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει θεσπίσει το Συμβούλιο της Ευρώπης⁶⁸
- ii) ειδικά σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Κώδικας συμπεριφοράς για τους Επιτρόπους⁶⁹
- iii) ο Κώδικας Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁷⁰, (όσον αφορά τις εσωτερικές σχέσεις των υπαλλήλων με τη διοίκηση) και τέλος
- iv) ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς⁷¹.

⁶⁵ 29 Βλ. σχετικά Κ. Μαρίνος, ό.π. σελ. 25.

⁶⁶ Μακρυδημήτρης, Α. (2002), «Ηθικά Διλήμματα στη Δημόσια Διοίκηση», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, σελ. 7-40.

⁶⁷ Βλ. σχετικά Κ. Μαρίνος, ό.π. σελ. 25.

⁶⁸ Recommendation NoR (2000) 10 της 11ης Μαΐου 2000

⁶⁹ Code of conduct for Commissioners SEC(2004) 1487/2

⁷⁰ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 31, Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 11, Τίτλος II, Δικαιώματα και υποχρεώσεις του Υπαλλήλου, άρθρα 11-26α.

⁷¹ Πρβλ. και <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces#/page/1>

Ειδικότερα αναφορικά με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς επισημαίνουμε ότι όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες και οι διαμένοντες στην ΕΕ επωφελούνται όταν τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης («θεσμικά όργανα της ΕΕ») λειτουργούν με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Ιδιαίτερα επωφελούνται όσοι συναλλάσσονται άμεσα με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Από τότε που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς αποτελεί ζωτικής σημασίας εργαλείο για την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Βοηθά τους πολίτες να κατανοήσουν και να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, και προάγει το δημόσιο συμφέρον στους κόλπους μιας ευρωπαϊκής διοίκησης ανοιχτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης.

Ο Κώδικας ενημερώνει τους πολίτες για τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Συνιστά όμως εξίσου χρήσιμο οδηγό για τους υπαλλήλους της ΕΕ όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Καθιστώντας πιο απτή την αρχή της χρηστής διοίκησης, ο Κώδικας συμβάλλει στην εφαρμογή βέλτιστων προτύπων διοίκησης.

Μαζί με τον Κώδικα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε επίσης ένα ψήφισμα με το οποίο καλούσε τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή να εφαρμόζει τον Κώδικα κατά τη διερεύνηση εικαζόμενων περιπτώσεων κακοδιοίκησης στο πλαίσιο των αναφορών που εξετάζει. Από την πλευρά του, ο Διαμεσολαβητής αναφέρεται στον Κώδικα όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο κατά τη διερεύνηση των αναφορών, καθώς και στο πλαίσιο της προληπτικής δράσης που αναλαμβάνει για την προαγωγή της χρηστής διοίκησης.

Β) Επίσης σε επίπεδο των κυριότερων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων κώδικες δεοντολογίας έχουν υιοθετηθεί:

- i) από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷²,
- ii) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁷³ και
- iii) την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα⁷⁴

⁷² Από την 1η Οκτωβρίου του 2007, πρβλ. και http://www.curia.europa.eu/jcms.lo2_7028.

⁷³ Από την 1η Δεκεμβρίου του 2011, πρβλ. και

http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/01206_Code_of_Conduct_EL.pdf.

⁷⁴ Ισχύει το ηθικό πλαίσιο από 1 Ιανουαρίου 2011, α) Σε επίπεδο προσωπικού (ΕΕ C 40, 9.2.2011) βλ. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_04020110209el00130017.pdf, β) σε επίπεδο διοικητικού συμβουλίου (ΕΕ C 123, 24.5.2002) http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/el_mou_on_code_of_conduct_consolidated_f.pdf, καθώς και γ) τον συμπληρωματικό κώδικα για τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής (ΕΕ C 104, 23.4.2010) https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_10420100423el00080009.pdf

Γ) Σε επίπεδο Μεγάλης Βρετανίας, ο Υπουργικός Κώδικας⁷⁵, ο κώδικας συμπεριφοράς των ειδικών συμβούλων της κυβέρνησης, ο Κώδικας της Βρετανικής Δημόσιας Υπηρεσίας, οι 7 αρχές της Επιτροπής Προτύπων για τη Δημόσια Ζωή που ιδρύθηκε το 1994, όπου μάλιστα η ίδια η Επιτροπή κάθε χρόνο εκδίδει και μία έκθεση αναφορικά με την πορεία εφαρμογής των παραπάνω αξιών στα δρώμενα της δημόσιας ζωής στη Μεγάλη Βρετανία⁷⁶

Δ) Αλλά και διεθνώς αξίζει να αναφερθούμε στους κώδικες σε επίπεδο Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής. Συγκεκριμένα μία πολύ σημαντική πρωτοβουλία, της οποίας η υλοποίηση παρακολουθείται από το Γραφείο Δεοντολογίας της Αμερικάνικης Κυβέρνησης, είναι τα πρότυπα Ηθικής Συμπεριφοράς για τους Υπαλλήλους της Εκτελεστικής Εξουσίας, οι κατά καιρούς εκτελεστικές διαταγές που εκδίδουν οι νέο-εκλεγέντες αμερικανοί Πρόεδροι, ενώ η Αμερικάνικη Ένωση της Δημόσιας Διοίκησης έχει και αυτή θεσπίσει από το 1996 τον δικό της Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος δεσμεύει όσους εργάζονται στην αμερικανική δημόσια διοίκηση

Αναφορικά με την χώρα μας και τους υπάρχοντες κώδικες δεοντολογίας στο δημόσιο τομέα αναφέρουμε:

Α) ΚΩΔΙΚΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, που ισχύουν την παρούσα χρονική στιγμή, είναι οι ακόλουθοι:

- 1) Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας του Υπουργείου Οικονομικών (Μάιος 2013)⁷⁷,
- 2) Κώδικας Δεοντολογίας του Αστυνομικού, (π.δ. 254/2004), καθώς επίσης
- 3) Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσιονομικών Ελεγκτών [αριθμ. /40371/ΔΥΕΠ/30.04.2013 Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ Β' 1075/30.4.2013)].

Οι εν λόγω κώδικες έχουν ως σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας, αξιοπιστίας, αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας των παρεχόμενων από τους δημοσίους υπαλλήλους εν γένει και από τους υπαλλήλους των ειδικότερων κατηγοριών υπηρεσιών.

Σημειώνουμε επίσης τον Κώδικα Δεοντολογίας των Εσωτερικών Ελεγκτών⁷⁸, σκοπός του οποίου είναι να προάγει την κουλτούρα ηθικής στο επάγγελμα του εσωτερικού

⁷⁵ Πρόκειται για τον Ministerial Code στην αγγλική γλώσσα, ο οποίος πέρα από Κώδικας Δεοντολογίας του Βρετανικού Υπουργικού Συμβουλίου, λειτουργεί και ως ένας κώδικας οργάνωσης της κυβερνητικής λειτουργίας

⁷⁶ 40 Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Κώδικας της Βρετανικής Δημόσιας Υπηρεσίας, αλλά και ο Κώδικας για τους Ειδικούς Συμβούλους, εντάσσονται στο κεφάλαιο 25, μέρος 1, κεφάλαιο I του Νομοθετήματος για τη Συνταγματική Μεταρρύθμιση και τη Διακυβέρνηση που εκδόθηκε το 2010 (Constitutional Reform and Governance Act of 2010)

⁷⁷ Βλ. .ό.π. υποσημείωση αρ. 7

⁷⁸ Βλ. Κώδικας Δεοντολογίας των Εσωτερικών Ελεγκτών, The Institute of Internal Auditors, 2005, Ελληνική Έκδοση: Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, 2008 (<https://na.theiia.org/standards-guidance/.../Code%20of%20Ethics%20Greek.pdf>)

ελέγχου. Ένας κώδικας δεοντολογίας είναι κατάλληλος και αναγκαίος για το επάγγελμα του εσωτερικού ελέγχου, καθώς εδραιώνει την εμπιστοσύνη ως προς την αντικειμενικότητα διαβεβαίωσης θεμάτων εταιρικής διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

Τέλος όπως αναφέρθηκε ανωτέρω⁷⁹, τον Απρίλιο του 2012 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη, δημοσίευσαν τον «Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των Δημοσίων Υπαλλήλων», έναν οδηγό που επί της ουσίας επανέλαβε τις διατάξεις του Συντάγματος, του Υπαλληλικού Κώδικα, του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς και του Ευρωπαϊκού Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, χωρίς να μπορεί να λεχθεί ότι ο Οδηγός αυτός προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά ενός κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς, όπως τουλάχιστον ορίζεται από τη διεθνή βιβλιογραφία.

Β) ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Δύο από τους βασικούς επιδιωκόμενους στόχους της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως αποτυπώνονται στον Οδικό Χάρτη για τη καταπολέμηση της διαφθοράς και στο μεταγενέστερο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», αποτελούν: α) η «Εμπρακτη απόδειξη πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης να ξεκινήσει από τον εαυτό της», και β) η «Εμπρακτη ανάληψη αποφασιστικού ρόλου από τη Βουλή των Ελλήνων». Οι ως άνω επιδιωκόμενοι στόχοι εξυπηρετούνται με την υιοθέτηση του «Κώδικα Δεοντολογίας Υπουργικού Συμβουλίου» και «Κοινοβουλευτικού Κώδικα Δεοντολογίας» (βλ. δράσεις 35 και 34 του εφαρμοζόμενου Σχεδίου Δράσης αντίστοιχα).

Πιο συγκεκριμένα, ο Κώδικας Δεοντολογίας Υπουργικού Συμβουλίου, αρμοδιότητας του Πρωθυπουργού, περιλαμβάνει διατάξεις, που θα ενσωματώνουν κανόνες πολιτικής φύσης και ρυθμίσεις που θα αφορούν πτυχές της δημόσιας ζωής των μελών της Κυβέρνησης. Ο εν λόγω κώδικας υιοθετήθηκε κατόπιν σχετικών συνεννοήσεων του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς με τους αρμόδιους παράγοντες, τον Ιούνιο του έτους 2014 προς υλοποίηση της δράσης 35 του εφαρμοζόμενου Σχεδίου Δράσης.

⁷⁹ 43 Βλ. κεφ. 1.8.2. ανωτέρω.

Γ) ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

Αντίστοιχα, ο Κώδικας Δεοντολογίας των μελών του Κοινοβουλίου αποτελεί αρμοδιότητα της Βουλής των Ελλήνων. Ειδικότερα, η σύνταξη του εν λόγω κώδικα αποτέλεσε αντικείμενο επεξεργασίας της Επιτροπής Δεοντολογίας της Βουλής. Ο Γενικός Γραμματέας για την καταπολέμηση της Διαφθοράς με σχετικά υπομνηστικά έγγραφα επεσήμανε τα χρονικά όρια της προβλεπόμενης ενέργειας προς υλοποίηση της δράσης 34 του εφαρμοζόμενου Σχεδίου Δράσης. Ο εν λόγω Κώδικας κατόπιν σχετικής επεξεργασίας υιοθετήθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων τον Μάρτιο του έτους 2016.

«Αυτός ο Κώδικας Δεοντολογίας δεν είναι ένα κείμενο λεπτομερειακό, αλλά στοχεύει στην δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου μιας κουλτούρας, αυτοπροστασίας και αυτοδέσμευσης και συνεπώς και τα επιμέρους άρθρα που αφορούν συγκεκριμένα ζητήματα υπακούουν σε αυτό τον κανόνα». Ο κώδικας δεοντολογίας, θεσμοθετείται για πρώτη φορά στη χώρα μας και περιλαμβάνει έντεκα (11) άρθρα, στα οποία ορίζεται μεταξύ άλλων τι συνιστά «σύγκρουση συμφερόντων», ποια από τα δώρα που δέχονται βουλευτές είναι "παροχές και ωφελήματα», ενώ θέτει περιορισμούς στην «χρήση εμπιστευτικών πληροφοριών και εγγράφων προς ίδιον όφελος». Με τον εν λόγω κώδικα θεσπίστηκε επιπλέον μία σειρά υποχρεώσεων εκ μέρους των βουλευτών που σε περίπτωση παραβίασής τους επισύρουν μία σειρά από πειθαρχικές ποινές, που μπορούν να φθάνουν μέχρι και την έκπτωση από το αξίωμα.

Δ) ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Μεταξύ των στόχων του εφαρμοζόμενου Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς περιλαμβάνεται και η σύνταξη κώδικα συμπεριφοράς και δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού απαιτείται, σύμφωνα με το στρατηγικό σχέδιο, η «Υιοθέτηση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής για όλους του δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς» (βλ. δράση 37 του εφαρμοζόμενου Σχεδίου Δράσης). Η εν λόγω δράση συνδέεται με την ακόλουθη ενέργεια: «Υιοθέτηση και εφαρμογή των κωδίκων δεοντολογίας για τους Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς».

Την παρούσα χρονική στιγμή η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς βρίσκεται σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών και αναμένει τα ακόλουθα:

- προτάσεις σχετικά με το είδος των δράσεων που μπορούν να αναληφθούν για την ενίσχυση της ακεραιότητας στις Δημόσιες Υπηρεσίες, στις περιφέρειες και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση,
- πρόταση σύστασης ομάδα εργασίας στο Υπουργείο Εσωτερικών με σκοπό την ανάπτυξη ή επικαιροποίηση γενικών αρχών κώδικα δεοντολογίας και ηθικής για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβανομένων και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Περαιτέρω θα εξεταστεί η σκοπιμότητα κατάρτισης ενός αναθεωρημένου γενικού κώδικα δεοντολογίας δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και ειδικών κωδίκων δεοντολογίας στους τομείς υψηλού κινδύνου διαφθοράς. Τέλος τα τμήματα εσωτερικού ελέγχου θα αναπτύξουν τομεακούς κώδικες δεοντολογίας και θα επιβλέπουν την υιοθέτηση και εφαρμογή τους.

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Αναφορικά με τον Κώδικα Δεοντολογίας του Αστυνομικού⁸⁰, η έκδοση του αποτελεί ένα θεσμικό πλαίσιο ενεργειών, συμπεριφορών και στάσεων, που έχει ως στόχο την ανάδειξη της επαγγελματικής και ηθικής πληρότητάς του, ως υπεύθυνου ατόμου και δημόσιου λειτουργού. Κατά συνέπεια, μπορεί να διασφαλίσει έναν κοινό άξονα αστυνομικής συμπεριφοράς και δράσης. Δεδομένης της σύγχρονης κοινωνικής πραγματικότητας, ο ρόλος του Αστυνομικού καθίσταται πλέον πολυδιάστατος, πολύμορφος και καθοριστικός. Ο Αστυνομικός καλείται να λειτουργήσει όχι ως απρόσωπος εκφραστής ενός μηχανισμού, αλλά μέσα από συλλογικές διαδικασίες που στηρίζονται στη συνεργασία Αστυνομίας και κοινωνίας, με απόλυτο πάντα σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες. Τη σχέση αυτή, των αστυνομικών με τους πολίτες, ενδυναμώνει η έκδοση του Κώδικα Δεοντολογίας, ως ένα πλαίσιο αρχών και κανόνων, που επισφραγίζει την αμοιβαία αναγνώριση και εμπιστοσύνη μεταξύ Αστυνομικών και Πολιτών.

Ωστόσο, σε συνέχεια συναντήσεων μας με εκπροσώπους της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας, ενημερωθήκαμε ότι ο εν λόγω Κώδικας, ο οποίος καταρτίστηκε λίγο πριν την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων, επικοινωνήθηκε και λειτούργησε αποτελεσματικά εκείνο το χρονικό διάστημα, στη συνέχεια όμως «ξεχάστηκε», με αποτέλεσμα, όπως

⁸⁰ Όπως προαναφέρθηκε, θεσμοθετήθηκε με το Π.Δ. 254/2004 (Φ.Ε.Κ. 238/Α'). Για την κατάρτισή του συνεργάστηκαν με το αρμόδιο Υπουργείο, η Εθνική Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο Συνήγορος του Πολίτη, το Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, καθώς και οι Ομοσπονδίες του αστυνομικού προσωπικού

διαπιστώθηκε σε διερεύνηση που έγινε αργότερα, οι Διοικητές των Αστυνομικών Τμημάτων, κατά κανόνα, να μη γνωρίζουν καν την ύπαρξή του.

Το γεγονός αυτό δείχνει ότι δεν αρκεί η κατάρτιση τέτοιων κωδίκων, αλλά απαιτείται η πραγματική υιοθέτηση και πλήρη εφαρμογή τους, η οποία προϋποθέτει ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι πρέπει να λαμβάνουν γνώση αποδεδειγμένα και ακολούθως να δεσμεύονται για την τήρησή τους.

Ως καλή πρακτική θεωρείται η αποδοχή των αντίστοιχων κωδίκων δεοντολογίας κατά το διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την ορκωμοσία Υπουργών, κατά την ορκωμοσία των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και η κατάρτιση και υπογραφή συμφώνων ακεραιότητας κατά τη συνεργασία ή κοινή δραστηριοποίηση φορέων του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Την υιοθέτηση αυτής της πρακτικής εξετάζει την περίοδο αυτή η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, σε συμφωνία με τα κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία.

Για τον ιδιωτικό τομέα, αναφέρουμε πως την παρούσα χρονική στιγμή ένας μεγάλος αριθμός επαγγελματικών ενώσεων και συλλόγων έχει καταρτίσει και υιοθετήσει αντίστοιχους κώδικες ηθικής και δεοντολογίας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθοι:

Α. Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας⁸¹

Β. Κώδικας Δικηγορικού Λειτουργήματος⁸²

Γ. Κώδικας Δεοντολογίας των Τραπεζών⁸³

Δ. Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Λογιστών-Φοροτεχνικών⁸⁴.

Οι Κώδικες Δεοντολογίας των εκάστοτε επαγγελματικών ομάδων:

- i. διατηρούν την καλή φήμη και ιστορική διαδρομή
- ii. δεσμεύουν τα μέλη για την ηθική, έντιμη και ακέραιη συμπεριφορά
- iii. Θεσπίζουν τις γενικές αρχές και τους κανόνες συμπεριφοράς
- iv. Υιοθετούν βέλτιστες πρακτικές, οι οποίες έχουν ως στόχο την ενίσχυση του κλίματος εμπιστοσύνης,
- v. εδραιώνουν την αμοιβαία δέσμευση

⁸¹ Βλ. www.isathens.gr/nomika-themata/iatriki-deontologia.html

⁸² Βλ. www.ministryofjustice.gr/site/?TabId=237&language=el-GR

⁸³ Βλ. www.hba.gr/Index.asp?Menu=23

⁸⁴ Βλ. www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/17881

vi. συντελούν ώστε να αποκτούν τα μέλη συλλογική ευθύνη για τη συμπεριφορά και την ηθική υπόσταση, χωρίς αυτό να αναιρεί το γεγονός ότι το ήθος και η ακεραιότητα δεν συνιστούν ατομική ευθύνη και ηθική υποχρέωση του καθενός ξεχωριστά.

vii. αποτελούν το πρωταρχικό δομικό στοιχείο της οργανωσιακής κουλτούρας και φιλοσοφίας.

viii. συνιστούν τον συνδετικό ιστό των σχέσεων, που αναπτύσσονται, παράγονται και εξελίσσονται, τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον με το προσωπικό και την Διοίκηση, όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον, με όλους όσους αλληλεπιδρούν με την εκάστοτε Υπηρεσία.

ix. συνήθως αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας, τον οποίο συμπληρώνουν, εμπλουτίζουν και επεκτείνουν.

x. συνιστούν αναπόσπαστο μέρος της προσπάθειας για την επίτευξη της αποστολής και του οράματος και θέτουν το πλαίσιο των μεταξύ μας σχέσεων για την λήψη των πλέον κατάλληλων αποφάσεων.

xi. παρέχουν οδηγίες για να εξασφαλιστεί ότι το έργο, γίνεται με ηθικό και νόμιμο τρόπο.

xii. τονίζουν την κοινή μας αντίληψη περί της ακεραιότητας και της ευθύνης κάθε υπάλληλος να λειτουργεί με τις υψηλότερες αρχές και ηθικά πρότυπα

xiii. συμβάλουν στην υιοθέτηση μίας εταιρικής κουλτούρας με κοινές αξίες και κανόνες συμπεριφοράς εντός και εκτός αυτού, η οποία χαρακτηρίζεται από ακεραιότητα, ήθος και προσωπική ευθύνη.

Η Επιτροπή Δεοντολογίας, η οποία προβλέπεται συνήθως στους προαναφερόμενους κώδικες ηθικής και δεοντολογίας έχει σκοπό να προασπίσει και να εποπτεύσει την εφαρμογή και τη συμμόρφωση με τον Κώδικα Δεοντολογίας, αλλά και τη συνεχή συμπλήρωση και μετεξέλιξή του.

Σημειώνεται ότι η κατάρτιση ειδικής στρατηγικής για την σύμπραξη μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αποτελεί δράση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, αποσκοπεί κυρίως:

I. Στην προώθηση, εντός του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, πνεύματος συμμόρφωσης αφενός με τους νόμους και αφετέρου με τις ηθικές αρχές και τις αξίες που συνδέονται με τις ιδιωτικές οικονομικές συναλλαγές.

II. Στην υιοθέτηση σχετικών κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας.

III. Στην καθιέρωση εσωτερικών οργάνων και διαδικασιών παρακολούθησης της εταιρικής συμμόρφωσης και της τήρησης των σχετικών αρχών δεοντολογίας.

- **με διαρκή επιμόρφωση**

Σύμφωνα με το εφαρμοζόμενο αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» προϋπόθεση για την πρόληψη αλλά και την καταστολή φαινομένων διαφθοράς αποτελεί η κατάρτιση των συμμετεχόντων στη δημόσια διοίκηση λειτουργιών.

Ο Στόχος 18 του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς συνδέεται με εκπαιδευτικές δράσεις και προβλέπει τα ακόλουθα:

«1) Ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης που θα υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

2) Εκπαίδευση του προσωπικού όσον αφορά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Γραφείο του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους, τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου, το ΣΔΟΕ, την Οικονομική Αστυνομία, τους Οικονομικούς Εισαγγελείς, την Αρχή για το Ξέπλυμα και όλους τους αρμόδιους φορείς σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης θα πρέπει να συμπεριληφθεί στο στρατηγικό σχεδιασμό και η κατάρτιση των δικαστών».

Ο εν λόγω στόχος συνδέεται με τις εξής ενέργειες και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης:

«1) Ανάπτυξη ενός κοινού προγράμματος κατάρτισης των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς». (έναρξη υλοποίησης 1.9.2015 - λήξη υλοποίησης 30.9.2015)

«2) Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα απαρτίζεται από τρία επίπεδα. Στο πρώτο στάδιο επιδιώκεται η διερεύνηση των ικανοτήτων των εκπαιδευόμενων ερευνητών. Στο δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνεται η σε βάθος κατάρτιση που απευθύνεται σε συγκεκριμένες ομάδες ελεγκτών και περιλαμβάνει συγκεκριμένα θέματα, μεθόδους και τεχνικές οι οποίες είναι διαφορετικές για κάθε οργανισμό. Το τρίτο επίπεδο αφορά την εκπαίδευση σε πραγματικές συνθήκες εργασίας για μια ορισμένη ομάδα επαγγελματιών πάνω σε συγκεκριμένες υποθέσεις και σε τρέχουσες έρευνες» (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

«3) Ένα ειδικό πρόγραμμα κατάρτισης σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία θα πρέπει να απευθύνεται στους δικαστές ή τους εισαγγελείς, το οποίο όμως θα λαμβάνει σοβαρά υπόψη του τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της Δικαιοσύνης». (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται:

- α) η συνεχής εκπαίδευση των δημοσίων λειτουργών που υπηρετούν σε ελεγκτικούς φορείς του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα τόσο σε θέματα ελεγκτικών διαδικασιών όσο και σε θέματα δικονομικού ενδιαφέροντος
- β) η επιμόρφωση των δικαστικών και διωκτικών αρχών μέσω εξειδικευμένων σεμιναρίων σε υποθέσεις διαφθοράς και ενημέρωσής τους περί αλλαγών της ποινικής κυρίως νομοθεσίας.

Επισημαίνουμε ότι την παρούσα χρονική στιγμή βρίσκεται σε στάδιο υλοποίησης το παρόν εκπαιδευτικό πρόγραμμα το οποίο:

- A) χρηματοδοτείται από την ΕΕ μέσω του Υπουργείου Εξωτερικών της Φινλανδίας,
- B) υλοποιείται από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης της Φινλανδίας (Haus), σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔΑ),
- Γ) απευθύνεται σε έναν μεγάλο αριθμό δημοσίων και δικαστικών υπαλλήλων και δικαστών.

• Με εκπαίδευση

Το εφαρμοζόμενο αναθεωρημένο στρατηγικό σχέδιο κατά της Διαφθοράς περιλαμβάνει πλείστες δράσεις για την ανάπτυξη επικοινωνιακής στρατηγικής με σκοπό την ενίσχυση της γνώσης των πολιτών για την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς. Βασικός πυλώνας στην ενημέρωση του κοινού αποτελεί η εκπαίδευση της νέας γενιάς, μέσω εισαγωγής στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, γενική ή επαγγελματική, καινοτόμων μαθημάτων, σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς.

Στόχο αποτελεί η εισαγωγή μαθημάτων ακεραιότητας και αντιδιαφθοράς, ιδίως στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ώστε να διαπαιδαγωγηθούν οι νέες γενιές στις ηθικές αξίες και το πνεύμα της ακεραιότητάς και μέσω της Παιδείας να ανατραπεί η κουλτούρα ανοχής της διαφθοράς.

Συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο Παιδείας εξετάζει τα ακόλουθα:

- ι. εισαγωγή εκπαιδευτικών μαθημάτων στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση σχετικά με τις αρνητικές συνέπειες εκδήλωσης φαινομένων διαφθοράς

- ii. ανάπτυξη και εισαγωγή μαθημάτων κατά της διαφθοράς στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση,
- iii. εκπαίδευση και σχετική επιμόρφωση των ήδη υπηρετούντων δασκάλων και καθηγητών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης
- iv. προετοιμασία και εκπαίδευση των φοιτητών που προορίζονται για παιδαγωγικά επαγγέλματα.

2.1.8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Λαμβάνοντας υπόψη:

A) την περίοδο οικονομικής κρίσης που διανύουμε και η οποία επηρεάζει ιδιαίτερα αρνητικά τους τομείς της λογοδοσίας και της νομιμότητας, η κινητοποίηση εκ μέρους των θεσμών (κυρίως σε επίπεδο κυβέρνησης και κοινοβουλίου) προς την κατεύθυνση μίας ηθικής υποδομής κρίνεται επιτακτική, προκειμένου να προωθηθεί έτι περαιτέρω η ηθική στην άσκηση της διακυβέρνησης.

B) ότι στην Ελλάδα δεν συγκροτήθηκε ποτέ ένα σώμα δημοσίων υπαλλήλων με πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς και συλλογική συνείδηση του ρόλου και του καθήκοντός τους, η συμβολή των Κωδίκων Δεοντολογίας, ως κειμένων που κατευθύνουν τη συμπεριφορά των υπαλλήλων, προσδιορίζοντας την επιθυμητή και αναμενόμενη συμπεριφορά χωρίς εξωτερική επιβολή, κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη.

Την ίδια ώρα η δημόσια διοίκηση δέχεται μία εκατέρωθεν πίεση, τόσο από την πλευρά της πολιτικής, όσο και από την πλευρά των πολιτών:

α) η πολιτική, που ασκείται βάσει των επιταγών της ανάγκης, απαιτεί άμεσα αποτελέσματα και όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αποδοτικότητα στην επίτευξη των στόχων.

β) οι πολίτες, απαιτούν τιμωρία των ενόχων για πράξεις διαφθοράς, είτε αυτοί ανήκουν στο χώρο των εκλεγμένων, είτε στο χώρο των διορισμένων αξιωματούχων. Η ποινή για όσους παρανομούν είναι η φυλάκιση και σε ελαφρύτερες περιπτώσεις η παύση, η αργία, η απόλυση και η περιθωριοποίηση μέσω του ηθικού στίγματος για τον παρανομούντα.

Υπό αυτό το καθεστώς «της διπλής πίεσης για αποτελεσματικότητα και νομιμότητα, ο δημόσιος υπάλληλος καλείται να λειτουργήσει σε ένα ασφυκτικό περιβάλλον υποχρεώσεων, που πρέπει να εκπληρώσει, οι οποίες φυσικά υπερβαίνουν μία απλή συνταγματική καθοδήγηση της πίστης και της αφοσίωσης σε αυτό που λέγεται πατρίδα,

Σύνταγμα ή λαός»⁸⁵. Αν σε αυτό το ασφυκτικό πλαίσιο δεν δοθεί η κατάλληλη ηθική καθοδήγηση, είτε μέσω κωδίκων δεοντολογίας και συμπεριφοράς, είτε μέσω του παραδείγματος της ηγεσίας, της διαρκούς επιμόρφωσης και εκπαίδευσης, τότε «οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν δύο επιλογές: είτε να μένουν ηθικά αδρανείς και να εκτελέσουν πειθήνια τις εντολές που διατυπώνονται, είτε να περάσουν στη φάση της ανυπακοής, απειθαρχώντας, ρητά ή σιωπηλά στις εντολές των ανωτέρω τους⁸⁶».

Για όλους τους παραπάνω λόγους είναι ιδιαίτερα σημαντικό να καλλιεργηθεί ο επαγγελματισμός των ασκούντων την εξουσία, είτε σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης, είτε σε επίπεδο κυβέρνησης, να καλλιεργηθεί και να εμπεδωθεί εκείνη η διοικητική κουλτούρα που θα υποδεχθεί τις νέες αξίες-πυλώνες που θα διέπουν τη άσκηση της εξουσίας, διότι εντέλει η διοικητική ηθική και δεοντολογία, πέρα από πτυχή του δικαιώματος της χρηστής και αποτελεσματικής διοίκησης⁸⁷, αποτελεί ζήτημα πολιτισμού, και μάλιστα διοικητικού και πολιτικού πολιτισμού⁸⁸.

Επομένως ανακεφαλαιώνοντας θα θέλαμε να τονίσουμε ιδιαιτέρως τα εξής:

- I. Τη χρήση των κωδίκων Δεοντολογίας ως μία αρχική γραμμή άμυνας
- II. Την έμφαση που δίνουν οι θεσμοί και οι Διεθνείς Οργανισμοί στους Κώδικες Δεοντολογίας.
- III. Την προσπάθεια της Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς για την κατάρτιση, καθιέρωση και πραγματική υιοθέτηση κωδίκων Δεοντολογίας, σε εφαρμογή σχετικών δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς
- IV. Τη συμπληρωματική δράση τους στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, την οποία υπογραμμίζουν οι διεθνείς τάσεις, μεταξύ της παραδοσιακής διαχείρισης που στηρίζεται στη συμμόρφωση και της διαχείρισης που στηρίζεται στην ακεραιότητα⁸⁹.
- V. Τη στόχευση στη δημιουργία μιας κουλτούρας, αυτοπροστασίας και αυτοδέσμευσης.

«Μία προσέγγιση των κυβερνήσεων στο εγχείρημα της βελτίωσης της ηθικής συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση εστιάζει στην αυστηρή συμμόρφωση με προδιαγεγραμμένες διοικητικές διαδικασίες, μηχανισμούς ελέγχου και λεπτομερείς

⁸⁵ Βλ. σχετικά Κ. Μαρίνος, ό.π. σελ.26.

⁸⁶ Βλ. σχετικά Κ. Μαρίνος, ό.π. σελ.26.

⁸⁷ Ευστρατίου, Π.Μ. (2004), Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό Δικαίωμα Χρηστής Διοικήσεως, Τόμος Τιμητικός ΣτΕ, σελ. 1275-1291.

⁸⁸ Μακρυδημήτρης, Α. (2005), Εισαγωγή στον Κώδικα Διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας, εκδόσεις Μ. Μαθιουδάκη-Β. Ανδρονόπουλου, σελ. 503-505.

⁸⁹ Οι χώρες επίσης συνειδητοποιούν όλο και περισσότερο την ανάγκη της προληπτικής δράσης, επειδή έχουν αναγνωρίσει ότι όση περισσότερη σημασία δίνουν στη δράση αυτή, τόσο λιγότερη επιβολή χρειάζεται

κανόνες, που καθορίζουν τι θα πρέπει να αποφεύγουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, τι θα πρέπει να κάνουν και πώς θα πρέπει να το κάνουν. Η άλλη προσέγγιση στηρίζεται σε κίνητρα και ενθαρρύνει την καλή συμπεριφορά μάλλον παρά την αστυνόμευση και την τιμωρία των σφαλμάτων και της ανήθικης/παράνομης συμπεριφοράς, χαρακτηριζόμενη ως ηθική διαχείριση στηριγμένη στην ακεραιότητα»⁹⁰

2.2. ΟΙ ΚΥΡΙΟΤΕΡΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΔΙΩΚΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ

2.2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η χαρτογράφηση των φορέων με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων την καταπολέμηση της διαφθοράς (Ελεγκτικές Δημόσιες Υπηρεσίες, Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, Εισαγγελικές, Δικαστικές και Ανεξάρτητες Αρχές), καταρτίστηκε για πρώτη φορά από τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, στο πλαίσιο του Εθνικού σχεδίου «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» και θεωρήθηκε επιτυχής ολοκλήρωση της δράσης 5 του εφαρμοζόμενου την περίοδο εκείνη Σχεδίου Δράσης.

Η προαναφερόμενη αρχική χαρτογράφηση αναθεωρήθηκε, σύμφωνα με την δράση 1.7 του αναθεωρημένου Σχεδίου Δράσης (βλ. εκπαιδευτικό υλικό), προκειμένου να αποτυπώσει με το πληρέστερο δυνατό τρόπο την υπάρχουσα κατάσταση των υπηρεσιών, που συμμετέχουν στο δίκτυο των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς, λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων τις συντελεσμένες αλλαγές στις οργανωτικές δομές των υπουργείων που συντελέστηκαν το έτος 2014 και κυρίως τους οργανισμούς των Υπουργείων που εκδόθηκαν δυνάμει των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων και αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Τελικός στόχος της χαρτογράφησης των δικαστικών, ελεγκτικών, διωκτικών, διοικητικών, ανεξάρτητων και εποπτικών αρχών και υπηρεσιών και οργάνων, σωμάτων, υπηρεσιών επιθεώρησης, που συμμετέχουν στο δίκτυο των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς, είναι αφενός η ενημέρωση των πολιτών και αφετέρου ο εντοπισμός των αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και η θεραπεία των λειτουργικών τους κενών, η αποτύπωση τυχόν προβλημάτων και δυσλειτουργιών, και η εν τέλει η διατύπωση προτάσεων για επίλυση προβλημάτων, προκειμένου να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικότερα η διαφθορά στον Δημόσιο Τομέα τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο.

⁹⁰ 55 Βλ. Janos.Bertok, ό.π. σελ. 120

Η ύλη έχει διανεμηθεί σε πέντε κατηγορίες, προκειμένου να είναι περισσότερο εύχρηστη. Η πρώτη κατηγορία αφορά τις δικαστικές αρχές. Η δεύτερη κατηγορία αποτυπώνει όργανα, σώματα, υπηρεσίες επιθεώρησης, ελεγκτικές και διωκτικές αρχές και υπηρεσίες. Η τρίτη είναι εστιασμένη σε μία σειρά διοικητικών και ελεγκτικών αρχών και υπηρεσιών, ενώ η τέταρτη αφορά στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Τέλος μία σειρά εποπτικών φορέων έχει αποτελέσει μία τελευταία πέμπτη κατηγορία.

Ο έλεγχος της δράσης που αναπτύσσουν τόσο τα όργανα του δημοσίου τομέα όσο και ιδιώτες ασκείται από πληθώρα αρχών (δικαστικών, εισαγγελικών και διοικητικών), σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου:

2.2.2 ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) αποτελεί ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας, μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ συγχρόνως ασκεί και διοικητικές αρμοδιότητες, γεγονός που το καθιστά «διφυές όργανο». Το ΕΣ ιδρύθηκε με το βασιλικό διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833 (ΦΕΚ 32/7-19 Οκτωβρίου 1833) «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» κατά το πρότυπο του γαλλικού θεσμού «Cour de comptes», τον οποίο είχε ιδρύσει ο Ναπολέων το 1807. Η εν γένει λειτουργία του ΕΣ διέπεται από τις διατάξεις του π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ Α' 189) «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» σε συνδυασμό με τις διατάξεις του π.δ. 1225/1981 (ΦΕΚ Α' 304) «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων».

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α' 84), και το άρθρο 15 του π.δ. 774/1980, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

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

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

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

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

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

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

η) Η εκδίκαση των ενστάσεων κατά πράξεων ή παραλείψεων του Υπουργού των Οικονομικών, σχετικών με την απονομή ή την πληρωμή των συντάξεων. θ) Η εκδίκαση των εφέσεων κατά των πράξεων των Κλιμακίων και των καταλογιστικών πράξεων των οργάνων του Κράτους.

ι) Η εκδίκαση των αιτήσεων αναιρέσεως κατά αποφάσεων των Τμημάτων του. ια) Ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων του ν. 1256/1982 για την πολυθεσία. ιβ) Η επίλυση αμφισβητήσεων που αφορούν τη συμπλήρωση 35ετίας των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 1 του ν. 1232/1982). ιγ) Ο έλεγχος των διαχειρίσεων των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (άρθρα 85 του ν. 1892/1990, 77 του ν. 1943/1991 κ.λπ.). ιδ) Ο έλεγχος του «Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων» (ν. 992/1979).

2.2.3. ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΚΡΙΤΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Με τις διατάξεις του ν. 4022/2013 (ΦΕΚ Α' 219) η ποινική δίωξη και η ανάκριση για πράξεις διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων, καθώς και για υποθέσεις μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος δημοσίου συμφέροντος ανατέθηκε σε ειδικούς εισαγγελικούς και δικαστικούς λειτουργούς. Οι διατάξεις του νόμου αυτού εφαρμόζονται για τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 κακουργήματα, και δη για: α) κακουργήματα, τα οποία δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 86 του Συντάγματος και διαπράττουν υπουργοί ή υφυπουργοί, καθώς και κακουργήματα που διαπράττουν βουλευτές, κατά τη διάρκεια της θητείας τους,

ακόμη και αν οι υπαίτιοι έχουν παύσει να φέρουν την ιδιότητα αυτή, εφόσον αυτά υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου.

β) κακουργήματα, τα οποία διαπράττουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή επωφελούμενοι από την ιδιότητα τους γενικοί και ειδικοί γραμματείς Υπουργείων, διοικητές, υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δημοσίων επιχειρήσεων, δημοσίων οργανισμών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το κράτος, αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και υπάλληλοι κατά την έννοια των άρθρων 13α και 263Α του Ποινικού Κώδικα, εφόσον αυτά υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου και

γ) κακουργήματα ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος, εφόσον υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου, ο δε χαρακτηρισμός της υπόθεσης ως ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος γίνεται με πράξη από τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου.

Εισαγγελείς εγκλημάτων διαφθοράς: Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 2 του ν. 4022/2011, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 76 του ν. 4139/2013 (ΦΕΚ Α' 74), για τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 κακουργήματα ορίζεται στις Εισαγγελίες Αθηνών και Θεσσαλονίκης Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς, με βαθμό αντεισαγγελέα εφετών, από εκείνους που υπηρετούν στην Εισαγγελία Εφετών Αθηνών και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα. Ο Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς εκτελεί τα καθήκοντα του με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και συνεπικουρείται από δύο, τουλάχιστον, εισαγγελείς ή αντεισαγγελείς πρωτοδικών. Οι τελευταίοι ορίζονται από τους διευθύνοντες τις οικείες Εισαγγελίες, μετά από γνώμη του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς. Το έργο των αρμόδιων για τα εγκλήματα διαφθοράς Εισαγγελέων εποπτεύει και συντονίζει Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου που ορίζεται με πλήρη ή μερική απασχόληση από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Στα καθήκοντα του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς, ανήκει η εποπτεία, η καθοδήγηση και ο συντονισμός των ενεργειών των γενικών κατά το άρθρο 33 παράγραφος 1 περίπτωση α' του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων, κατά τη διενέργεια ερευνών, προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης για την εξακρίβωση τελέσεως των αδικημάτων αρμοδιότητας του. Ο Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς, όταν λάβει την μήνυση, την έγκληση ή την

αναφορά για την τέλεση πράξης από αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 1 του παρόντος, ενεργεί σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 43 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και παραγγέλλει την άσκηση ποινικής δίωξης. Σε κάθε περίπτωση, η προκαταρκτική εξέταση που διενεργείται για τα ως άνω εγκλήματα ολοκληρώνεται μέσα σε προθεσμία δύο μηνών.

Ανακριτές εγκλημάτων διαφθοράς: Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 2 του ν. 4022/2011, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 5 του άρθρου 37 του ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α' 51), η ανάκριση ενεργείται από πρόεδρο πρωτοδικών ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις από πρωτοδίκη, ο οποίος ορίζεται ειδικά γι' αυτή, από το όργανο που διευθύνει το δικαστήριο. Σε δυσχερείς υποθέσεις, μπορεί να ορισθούν επιπλέον μέχρι δύο ανακριτές και μέχρι ένας εισαγγελέας πρωτοδικών.

Η ανάκριση διενεργείται κατ' απόλυτη προτεραιότητα και ολοκληρώνεται μέσα σε προθεσμία τεσσάρων μηνών. Το αρμόδιο δικαστικό συμβούλιο μπορεί με βούλευμα ειδικά αιτιολογημένο να παρατείνει την προθεσμία ολοκλήρωσης της ανάκρισης εφάπαξ μέχρι δύο (2) το πολύ μήνες αν συντρέχουν σοβαροί λόγοι. Το ίδιο συμβούλιο διατάσσει το χωρισμό της ανάκρισης για πράξεις και πρόσωπα, όταν τούτο επιβάλλεται από ιδιαίτερους λόγους που αφορούν την ασφαλέστερη διάγνωση της αλήθειας ή την ταχύτερη εκδίκαση της υπόθεσης.

Οι δικαστικοί λειτουργοί των προηγούμενων παραγράφων απαλλάσσονται όλων των άλλων καθηκόντων τους και υποστηρίζονται στο έργο τους από αριθμό γραμματέων και ειδικών επιστημόνων ή πραγματογνωμόνων που κρίνεται αναγκαίος για την ολοκλήρωση της ανακριτικής Διαδικασίας μέσα στον προβλεπόμενο γι' αυτήν χρόνο. Τους γραμματείς ορίζει το όργανο που διευθύνει το δικαστήριο και τους ειδικούς επιστήμονες ο εισαγγελέας εφετών που έχει την ανώτατη διεύθυνση της ανάκρισης με πράξη του, μεταξύ αυτών που υπηρετούν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, εφαρμοζομένων αναλόγως ως προς τους τελευταίους των διατάξεων των άρθρων 188 έως 193 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Ο ορισμός των πραγματογνωμόνων γίνεται από τον ανακριτή σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 183 και επόμενων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

2.2.4. ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66) ορίστηκε ως Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος με τον αναπληρωτή του εισαγγελικός λειτουργός με βαθμό αντεισαγγελέα εφετών, από εκείνους που υπηρετούν στην

Εισαγγελία Εφετών Αθηνών. Ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος εκτελεί τα καθήκοντα του με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και συνεπικουρείται από τρεις, τουλάχιστον, εισαγγελείς ή αντεισαγγελείς πρωτοδικών, εκ των οποίων δύο τουλάχιστον από εκείνους που υπηρετούν στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών και ένας από εκείνους που υπηρετούν στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Θεσσαλονίκης. Οι τελευταίοι ορίζονται από τους διευθύνοντες τις οικείες Εισαγγελίες. Το έργο των αρμόδιων για τα οικονομικά εγκλήματα Εισαγγελέων εποπτεύει και συντονίζει Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου που ορίζεται με πλήρη ή μερική απασχόληση από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου.

Στα καθήκοντα του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, η κατά τόπο αρμοδιότητα του οποίου επεκτείνεται σε όλη την Επικράτεια, ανήκει η εποπτεία, η καθοδήγηση και ο συντονισμός των ενεργειών των γενικών κατά το άρθρο 33 παράγραφος 1 περίπτωση α' του Κ.Π.Δ. και ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων, ιδίως δε υπαλλήλων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), των Τελωνείων, της Ε.Λ.Υ.Τ. και των φοροελεγκτικών υπηρεσιών, εν γένει, του Υπουργείου Οικονομικών, κατά τη διενέργεια ερευνών, προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης για την εξακρίβωση τελέσεως κάθε είδους φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων και οποιωνδήποτε άλλων συναφών, εφόσον αυτά διαπράττονται σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία.

Ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος ενημερώνεται για όλες τις καταγγελίες και τις πληροφορίες που περιέχονται στις υπηρεσίες της παραγράφου 3 για εγκλήματα της αρμοδιότητας του, αξιολογεί δε και διερευνά τις πληροφορίες αυτές, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που περιέρχεται σε γνώση του, σχετικά με αυτά, με οποιονδήποτε τρόπο και μέσο.

Για τη διερεύνηση των υποθέσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα του ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος μπορεί να παραγγέλλει τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης από τους κατά την παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου γενικούς ή ειδικούς προανακριτικούς υπαλλήλους.

Η δικογραφία που σχηματίζεται μετά την ολοκλήρωση της προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης διαβιβάζεται στους κατά τόπο αρμόδιους για την ποινική δίωξη εισαγγελείς πρωτοδικών, με την παραγγελία άμεσης άσκησης ποινικής δίωξης.

Με σύμφωνη γνώμη του εποπτεύοντος Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, που έχει ορισθεί σύμφωνα με την παράγραφο 2, ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος μπορεί να παραγγέλλει τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης από τον κατά τόπο αρμόδιο εισαγγελέα πρωτοδικών, χωρίς να στερείται τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, μετά το πέρας της οποίας ενημερώνεται εγγράφως για την πορεία της.

Οι εισαγγελικοί λειτουργοί της παραγράφου 1 έχουν πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο που αφορά ή είναι χρήσιμο για την άσκηση του έργου τους, μη υποκείμενοι στους περιορισμούς της νομοθεσίας περί φορολογικού, τραπεζικού, χρηματιστηριακού και κάθε άλλου είδους απορρήτου και σε κάθε μορφής αρχείο Δημόσιας Αρχής ή Οργανισμού που τηρεί και επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα.

2.2.5. ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με το ν. 2477/1997 (ΦΕΚ Α' 59) και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του προαναφερόμενου νόμου, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, καθώς και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικουρείται από έξι Βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι εποπτεύουν και διευθύνουν ισάριθμους κύκλους αρμοδιοτήτων: Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνική Προστασία, Ποιότητα Ζωής, Σχέσεις Κράτους-Πολίτη, Δικαιώματα του Παιδιού και Ισότητα των Φύλων.

2.2.6. ΑΡΧΗ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΛΩΣΕΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Με τον ν. 3932/2011 (ΦΕΚ Α' 49), με τον οποίο τροποποιήθηκε ο ν. 3691/2008 (ΦΕΚ Α' 166), η Επιτροπή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από

Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας μετονομάστηκε σε **Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης**. Η Αρχή αποτελεί την εθνική μονάδα για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης συνεισφέροντας στην ασφάλεια και τη σταθερότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής.

Έργο της, σύμφωνα με τον ν. 3691/2008, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3932/2011, είναι η συγκέντρωση, ανάλυση διερεύνηση και επεξεργασία αναφορών υπόπτων συναλλαγών που διαβιβάζονται σ' αυτή από τα υπόχρεα νομικά και φυσικά πρόσωπα καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που περιέρχεται σε γνώση της και σχετίζεται με τα αδικήματα της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης.

Η λειτουργία της Αρχής και τα ειδικότερα θέματα καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Οικονομικών, Εξωτερικών και Προστασίας του Πολίτη.

2.2.7. ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΩΞΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ

Η Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος (π.δ. 9/2011, ΦΕΚ Α' 24) είναι ειδική αυτοτελής Κεντρική Υπηρεσία της Ελληνικής Αστυνομίας με αποστολή τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που τελέστηκαν σε βάρος των συμφερόντων του δημοσίου και της εθνικής οικονομίας ή έχουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος, καθώς και οποιωνδήποτε εγκλημάτων διαπράττονται με τη χρήση του διαδικτύου. Υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας και εποπτεύεται στην προανακριτική της δράση από τον Εισαγγελέα του Οργανωμένου Εγκλήματος.

2.2.8. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ

- Το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) ιδρύθηκε με το ν. 2477/1997 (ΦΕΚ Α' 59), όπως αυτός τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του ν. 3074 /2002 (ΦΕΚ Α' 296), και έχει ως σκοπό την παρακολούθηση και το συντονισμό του έργου της επιθεώρησης και του ελέγχου, που διενεργείται

από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και από όλα τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3074 /2002. Επιπλέον, το Σ.Ο.Ε.Ε. μπορεί να αποφασίζει τη διενέργεια κοινών επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από μικτές ομάδες επιθεωρητών των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου που μετέχουν σε αυτό. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης προεδρεύει του Σ.Ο.Ε.Ε..

- **Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)** είναι Αρχή που συνεστήθη με το ν. 3074 /2002 (ΦΕΚ Α' 296) σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου. Αποτελεί μηχανισμό ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και συντονιστικό όργανο της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα και έχει ως αποστολή:

- τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,
- την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης
- τον εντοπισμό των φαινομένων της διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Το πεδίο δράσης του περιλαμβάνει τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, όπως αυτός προσδιορίζεται από τον ιδρυτικό του νόμο, και οι αρμοδιότητές του δεν είναι μόνο κατασταλτικές, αλλά και προληπτικές, με την έννοια των παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση για τη λήψη διοικητικών μέτρων και προς την Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις.

- **Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)**

Ιδρύθηκε με τον ν. 2477/1997 (ΦΕΚ Α' 59), όπως αυτός τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 3074 /2002 (ΦΕΚ Α' 296), και άρχισε να λειτουργεί από 12/01/1998. Στην αρμοδιότητά του εμπίπτουν η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, η συγκέντρωση του αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης και για τον έλεγχο των δηλώσεων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που υπηρετούν στους φορείς της επόμενης παραγράφου, η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδιαίτερα δε η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών,

αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει δικαιοδοσία ελέγχου στις Δημόσιες Υπηρεσίες (κεντρικές, περιφερειακές και αυτοτελείς), τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' & Β' βαθμού, τις Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις των οποίων τη Διοίκηση ορίζει το Δημόσιο.

- **Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)**

Συνεστήθη με το άρθρο 19 του νόμου 2671/1998 (ΦΕΚ Α' 289), όπως αυτός τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα. Αποστολή του Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. είναι η διενέργεια τακτικών και έκτακτων ελέγχων, επιθεωρήσεων, ερευνών στις υπηρεσίες του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, στις Υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που παρέχουν υπηρεσίες ευθύνης του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, καθώς και σε οποιονδήποτε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα, στον οποίο έχει ανατεθεί έργο αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.

- **Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)**

Είναι ανεξάρτητο όργανο που υπάγεται στον Υφυπουργό Οικονομικών [άρθρο 4 του ν. 2343/1995 (ΦΕΚ Α' 211), όπως αυτός τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 του ν. 3296/2004 (ΦΕΚ Α' 253) και μεταγενέστερα με το άρθρο 88 του ν. 3842/2010 (ΦΕΚ Α' 58)]. Κύριο έργο του Σ.Δ.Ο.Ε. είναι:

- Η έρευνα, ο εντοπισμός και η καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας και σημασίας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρήματος), οι απάτες και παρατυπίες, οι παραβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, οι παράνομες χρηματιστηριακές και χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και γενικά οι οικονομικές απάτες σε βάρος των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητα από τον τόπο τέλεσης.

- Ο προληπτικός έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας, ο προσωρινός φορολογικός έλεγχος, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους με έμφαση στο Φ.Π.Α., καθώς και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας.

Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Δ7 της παραγράφου Δ του άρθρου 2 του Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94) «*Συνταξιοδοτικές διατάξεις Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*», όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4342/2015 (ΦΕΚ Α' 143) ως προς τον αριθμό των μεταφερόμενων υποθέσεων από την Ε.Γ. ΣΔΟΕ στην ΓΓΔΕ και ειδικότερα της περίπτωσης 1α, «*από 30.10.2015, όλες οι αρμοδιότητες και καθήκοντα που άπτονται φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων, μεταφέρονται, από την Ειδική Γραμματεία του Σ.Δ.Ο.Ε., στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών*». Στις διατάξεις της περίπτωσης 1δ της ίδιας υποπαραγράφου προβλέπεται ότι «*Γενικές και ειδικές διατάξεις που ισχύουν για την Ειδική Γραμματεία Σ.Δ.Ο.Ε., τις υπηρεσίες και το προσωπικό αυτής, ισχύουν και για τις υπηρεσίες και το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, που ασκούν τις μεταφερόμενες από αυτήν ως άνω αρμοδιότητες, καθώς και για τις υπηρεσίες και το προσωπικό που ασκεί τις αρμοδιότητες της Υπηρεσίας Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.)*».

- Η έρευνα, αποκάλυψη και καταπολέμηση παράνομων συναλλαγών, απατών και δραστηριοτήτων, που διενεργούνται με χρήση ηλεκτρονικών μέσων, του διαδικτύου και νέων τεχνολογιών.
- Η πρόληψη, δίωξη και καταπολέμηση άλλων παραβάσεων, όπως παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, όπλων και εκρηκτικών, πρόδρομων και ψυχοτρόπων ουσιών, τοξικών και επικίνδυνων ουσιών (ραδιενεργά και πυρηνικά υλικά, τοξικά απόβλητα κ.λπ.), αρχαιοτήτων και πολιτιστικών αγαθών.
- Η επιτήρηση του θαλάσσιου χώρου με διενέργεια ελέγχων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου.
- Η προστασία, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, του αιγιαλού και της παραλίας, ως και των ανταλλάξιμων και δημόσιων κτημάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, από τις αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές επ' αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α' 103) το Σ.Δ.Ο.Ε είναι η αρμόδια υπηρεσία για τη διεξαγωγή ανακριτικών πράξεων για τα αναφερόμενα στον νόμο αδικήματα διαφθοράς (Παθητική δωροδοκία δημοσίου υπαλλήλου, ενεργητική δωροδοκία τρίτου προς δημόσιο υπάλληλο και δωροδοκία δικαστού. Ενεργητική και παθητική δωροδοκία μελών δημοσίων συνελεύσεων. Ενεργητική και παθητική

δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα. Ξέπλυμα εσόδων από αδικήματα διαφθοράς. Προσφορά για άσκηση επιρροής. Λογιστικά αδικήματα).

Παράλληλα, με την Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων 11130/2730/4-11-2010 καθορίστηκαν οι διαδικασίες και οι αναγκαίες λεπτομέρειες για την επιβολή των προβλεπόμενων από το νόμο διοικητικών κυρώσεων από το Σ.Δ.Ο.Ε, προς τα νομικά πρόσωπα τα οποία αποκομίζουν ή επιχειρούν να αποκομίσουν οφέλη από το αδίκημα της ενεργητικής δωροδοκίας, της προσφοράς για άσκηση επιρροής και από το ξέπλυμα χρήματος, τα οποία τελέστηκαν από φυσικά πρόσωπα που ενήργησαν για λογαριασμό τους, ατομικά ή στο πλαίσιο οργάνου νομικού προσώπου και κατέχουν διευθυντική θέση εντός αυτού με βάση εξουσία εκπροσώπησης ή εξουσιοδότησης για τη λήψη αποφάσεων ή άσκησης ελέγχου.

Το Σ.Δ.Ο.Ε. λειτουργεί με παραμέτρους δράσης, που στοχεύουν στη διαφάνεια και στην αντικειμενικοποίηση των ελέγχων, χρησιμοποιώντας κριτήρια και μέσα προγραμματισμού, όπως μεθόδους ανάλυσης κινδύνου, διαθέσιμα στοιχεία από βάσεις δεδομένων, διασταυρώσεις, στατιστική ανάλυση και άλλες πηγές πληροφοριών

- **Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)**

Ιδρύθηκε με τον ν. 2920/2001 (Φ.Ε.Κ. Α' 131) και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Αποστολή του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. είναι η ανάπτυξη και λειτουργία κεντρικού και περιφερειακού μηχανισμού για τη διενέργεια συστηματικών επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών σε όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς που υπάγονται στην αρμοδιότητα ή στην εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, καθώς και στις υπηρεσίες υγείας των ασφαλιστικών φορέων, με σκοπό τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας αυτών, την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας, την εξάλειψη της κακοδιοίκησης και την προστασία της υγείας και της περιουσίας των πολιτών από την παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας με καταχρηστικό τρόπο

- **Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)**

Συνεστήθη το 1999 με τον ν. 2639/1998 (ΦΕΚ Α' 205) και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Απασχόλησης. Στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων του εμπίπτουν ο έλεγχος των επιχειρήσεων και γενικότερα κάθε ιδιωτικού ή δημόσιου χώρου εργασίας ή χώρου όπου υπάρχει υπόνοια ότι απασχολούνται

εργαζόμενοι, η διενέργεια ελέγχων σε χώρους εργασίας σε οποιοδήποτε μέρος της ελληνικής επικράτειας κ.α. Έχει ως έργο την επίβλεψη και τον έλεγχο εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, την έρευνα, την ανακάλυψη και την δίωξη των περιπτώσεων παράβασης της εργατικής νομοθεσίας και παράνομης απασχόλησης, καθώς και την έρευνα για την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων.

- **Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)**

Ιδρύθηκε στο Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ με το άρθρο 22 του ν. 1418/84 (ΦΕΚ Α' 23) και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Ως αποστολή του έχει τη διαρκή (περιοδική και έκτακτη) επιθεώρηση των έργων όλων των φορέων του δημόσιου τομέα και την έγκαιρη πληροφόρηση των οργάνων που είναι αρμόδια για τη λήψη μέτρων

- **Σώμα Επιθεώρησης & Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης**

Ιδρύθηκε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης με το ν. 3090/2002 (ΦΕΚ Α'329) και υπάγεται απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Αντεγκληματικής Πολιτικής. Ως αποστολή του Ειδικού αυτού Σώματος ορίζεται η διενέργεια τακτικών και έκτακτων ελέγχων, οποιαδήποτε ημέρα και ώρα σε όλα τα καταστήματα κράτησης, ώστε να διαπιστώνονται οι συνθήκες κράτησης, η τήρηση των προβλεπόμενων μέτρων τάξης και ασφάλειας, η εφαρμογή των διατάξεων του σωφρονιστικού κώδικα και των κανονισμών λειτουργίας, καθώς και των σχετικών εγκυκλίων οδηγιών, που αφορούν στην έκτιση των ποινών και στη λειτουργία των καταστημάτων κράτησης. Αποστολή του είναι επίσης η διερεύνηση, διακρίβωση και δίωξη των εγκλημάτων που διώκονται αυτεπαγγέλτως και διαπράττονται στους χώρους των καταστημάτων κράτησης και η αξιοποίηση των στοιχείων και πληροφοριών που έρχονται σε γνώση του.

- **Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)**

Ιδρύθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. Α.1. του ν. 2947/2001 (ΦΕΚ Α' 228), ενώ η οργάνωση και λειτουργία της διέπεται από το π.δ. 165/2003 (ΦΕΚ Α' 137). Ως αποστολή έχει την παροχή αποτελεσματικής και ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής προστασίας, η οποία στοχεύει - μεταξύ άλλων - στην επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης και στην εφαρμογή των γενικότερων δεσμεύσεων που απορρέουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Βασική αρμοδιότητα της Ε.Υ.Ε.Π. είναι να διενεργεί ελέγχους για να διαπιστώνει αν τηρούνται οι περιβαλλοντικοί όροι στα έργα και στις δραστηριότητες

του δημόσιου, ευρύτερου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε ολόκληρη τη χώρα, αλλά και να εισηγείται την επιβολή κυρώσεων.

- **Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.)**

Η Υπηρεσία αυτή συνεστήθη το 1999 (ν. 2676/1999) ως ειδική υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων με αντικείμενο την εποπτεία και το συντονισμό των ενεργειών για τον έλεγχο των δαπανών του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης όλων των ασφαλιστικών φορέων και κλάδων ασθένειας που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η Υπηρεσία παρακολουθεί επίσης τους ελέγχους των ασφαλιστικών οργανισμών για τις παροχές περίθαλψης.

Ωστόσο, με τον ν. 3918/2011 (ΦΕΚ Α' 31) η ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α εντάχθηκε στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ.. Διαρθρώνεται σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης και αποτελείται από τρεις διευθύνσεις: α) Διεύθυνση Κεντρικής Υπηρεσίας, β) Διεύθυνση Περιφέρειας Αττικής, γ) Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπηρεσιών Υγείας. Η ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α, σύμφωνα με την παρ. 4 του αρθρ. 17 και την περ. θ' του άρθρου 21 του ν. 3918/2011, υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο του Ε.Ο.Π.Υ.Υ, ο οποίος εποπτεύει και συντονίζει τις Υπηρεσίες της. Ανώτατο όργανο διοίκησης και προϊστάμενός της είναι ο Γενικός Επιθεωρητής αυτής, στον οποίο έχει ανατεθεί ο γενικός σχεδιασμός και ο συντονισμός μέτρων για τον έλεγχο των δαπανών του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και η συγκρότηση κλιμακίων ελέγχου.

2.3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ – ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ

2.3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κακοδιοίκηση λόγω μη τήρηση της νομιμότητας, και οι πολλαπλές περιπτώσεις διαφθοράς, που παρατηρούνται ως συχνό φαινόμενο στη λειτουργία του δημόσιου τομέα της χώρας μας, έχουν επιφέρει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις, γιατί κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, πλήττουν το κράτος δικαίου, στερούν πολύτιμους πόρους, δυσχεραίνουν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αμαυρώνουν την εικόνα της διεθνώς, τις συνέπειες των οποίων ήδη υφίσταται η χώρα και η κοινωνία στη σημερινή εποχή της κρίσεως.

Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας πάσχει κυρίως λόγω της κακοδιοίκησης, που συνίσταται στη μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από κάποιους υπαλλήλους, ενίοτε λόγω μακροχρόνιας αδιαφορίας, ή ευθυνοφοβίας. Την κατάσταση

επιτείνει η διαφθορά, γεγονός που έχει πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις, τόσο στη λειτουργία του κράτους, με τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του, όσο δευτερογενώς και στον ιδιωτικό τομέα, με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξή της, δεδομένου ότι οι δύο αυτοί τομείς που λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία αλληλοεπηρεάζονται.

Κατά την άποψη του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς απαιτείται αφενός η λειτουργία των κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών, παράλληλα με την αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης για την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων αυτών, αλλά και η ενεργή συμπαράσταση ολόκληρης της κοινωνίας.

Κατά το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, πρέπει να βασίζεται στις εξής αρχές:

α) μελέτη και θέσπιση κατάλληλου και ανεξάρτητου συστήματος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, στελεχωμένου με ικανότατους επιθεωρητές, που να ενεργούν με πλήρη ανεξαρτησία και συνείδηση της αποστολής τους και όχι συστημάτων σχεδιασμένων μόνο για την «ατομική εξέλιξη φιλόδοξων επιθεωρητών».

β) αξιολόγηση των υπαρχόντων συστημάτων ελέγχου από την άποψη του οφέλους και κόστους και επιλογή του πλέον αποτελεσματικού τρόπου ελέγχου, με ενοποίηση των διάφορων ελεγκτικών μηχανισμών υπό τον ΓΕΔΔ.

γ) ανταλλαγή τεχνογνωσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη βελτίωση των συστημάτων διοίκησης με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς που αντιμετώπισαν επιτυχώς παρόμοιας φύσεως προβλήματα και με ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας. Όπως όμως τονίζει το ΓΕΔΔ, στην ετήσια έκθεση για το 2013, τα μέτρα αυτά δεν πρόκειται να αποδώσουν χωρίς την κοινωνική συναίνεση, που μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την κινητοποίηση, την ευαισθητοποίηση και την πίεση των πολιτών στο πολιτικό σύστημα.

2.3.2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ «ΕΝΘΑΡΥΝΣΗΣ» ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ & ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Από την επεξεργασία των ετήσιων εκθέσεων του Γ.Ε.Δ.Δ. και των ελεγκτικών σωμάτων, προκύπτει ότι έχουν καταγραφεί συγκεκριμένοι παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης:

α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, καθώς και το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του κράτους ασκείται από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως, χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους, ενώ αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων Υπουργείων, στα οποία υπάγονται. Λόγω δε του διαφορετικού θεσμικού τους πλαισίου, της αοριστίας ή της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσομένων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων και της διαφορετικής νοοτροπίας και προελεύσεως των στελεχών αυτών, δεν επιτυγχάνεται η πλήρης και αρμονική συνεργασία μεταξύ τους, η δε ποσοτική και, κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους δεν ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους, ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα.

Παρίσταται έτσι ανάγκη για την κατά περίπτωση επανάληψη ή συμπλήρωση των ελέγχων, κυρίως για τον καταμερισμό των ευθυνών. Την κατάσταση αυτή επιτείνουν οι χαμηλής ποιότητας ΕΔΕ, που διενεργούνται από τις υπηρεσίες, που πολλές φορές καλύπτουν τους παρανομούντες με αβάσιμες αιτιολογίες,

β) τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί ακόμη και κανόνες-νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν ad hoc για να επιτρέψουν ή να καλύψουν διεφθαρμένες συμπεριφορές και οι συχνές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου,

γ) η ενίοτε βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων, που αποφεύγουν να αναζητήσουν ευθύνες, αρκούμενες σε απλά ευχολόγια,

δ) η έλλειψη επαρκούς προστασίας των επιθεωρητών, κατά των οποίων πολλές φορές υποβάλλονται προς εκφοβισμό αβάσιμες μηνύσεις και αγωγές αποζημιώσεως, με αποτέλεσμα πολλοί απ' αυτούς να διστάζουν να βεβαιώσουν παραβάσεις. Πρέπει οι επιθεωρητές να δρουν με αίσθημα ασφάλειας, η δε Πολιτεία να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, με την παροχή πλήρους νομικής προστασίας ακόμη και στους συνταξιούχους επιθεωρητές και οι ψευδώς καταγγέλλοντες να υφίστανται από την ποινική δικαιοσύνη αυτεπάγγελτα και με ταχείες διαδικασίες τις συνέπειες, ε) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία πολλές φορές ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς, με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης,

στ) η μερική έλλειψη διαφάνειας, καθώς το πρόγραμμα «Διαύγεια» δεν καλύπτει όλες τις περιπτώσεις, γεγονός που εμποδίζει κάθε ενδιαφερόμενο να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες ώστε να τις χρησιμοποιήσει για τον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής

δράσης, με ταυτόχρονη, βέβαια, προστασία των προσωπικών δεδομένων, χωρίς, όμως, υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών, να παρέχεται κάλυψη σε παραβατικές συμπεριφορές ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στον έλεγχο,

Για την καταπολέμηση, λοιπόν, της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, τα ενδεδειγμένα μέτρα πρέπει να έχουν τρεις στόχους: την πρόληψη, την καταστολή και την εκπαίδευση των πολιτών. Για μεν την πρόληψη, τα μέτρα πρέπει να αποσκοπούν στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας με την εισαγωγή της πλήρους μηχανογράφησης των υπηρεσιών, ώστε να αποκοπεί κατά το δυνατόν η προσωπική επαφή πολιτών με τους υπαλλήλους, και στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, παράλληλα με την αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού, κυρίως με κριτήριο το ήθος του και την προθυμία του να προσφέρει. Για δε την κινητοποίηση του λανθάνοντος δυναμισμού των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει, εκτός των κινήτρων, οι επί κεφαλής να δίνουν το παράδειγμα της προσπάθειας και της επαγγελματικής αφοσίωσης.

Επίσης πρέπει ιδιαιτέρως να τύχει προσοχής η αντιμετώπιση του νεοπροσληφθέντος υπαλλήλου, ώστε να αποκτήσει δημοσιοϋπαλληλική συνείδηση (ρόλος κωδίκων δεοντολογίας και ηθικής). Όσον αφορά στην καταστολή των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, πρέπει να λειτουργούν αποτελεσματικά και γρήγορα οι ελεγκτικοί, διωκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί, με παράλληλη ταχεία, αποτελεσματική και αξιόπιστη απόδοση της δικαιοσύνης.

2.3.3. ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΑΛΥΨΕΙΣ ΣΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΣΩΜΑΤΩΝ

Τα περισσότερα ελεγκτικά σώματα αναφέρουν ως πρόβλημα κατά τη διαδικασία του ελέγχου την αδυναμία γνώσης των ελέγχων που τυχόν διενεργούνται ή έχουν διενεργηθεί στο παρελθόν σε ένα φορέα. Πράγματι εντοπίζεται έλλειψη ενός διαύλου άμεσης επικοινωνίας και ενημέρωσης μεταξύ των σωμάτων ελέγχου. Παρατηρείται λοιπόν το φαινόμενο να πραγματοποιούνται παράλληλα δυο έλεγχοι σε ένα φορέα για ζητήματα που θα μπορούσαν να διερευνηθούν συνδυαστικά ή να μη γνωρίζει το ελεγκτικό σώμα στοιχεία που περιέχονται σε προηγούμενη έκθεση ελέγχου και διευκολύνουν τον έλεγχο. Η σύγχυση αυτή εντείνεται και από το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο που συχνά δεν αποσαφηνίζει τα όρια των αρμοδιοτήτων μεταξύ των σωμάτων. Ακόμη, η νομοθεσία είναι αποσπασματική, με συνέπεια να είναι δυσχερής ο εντοπισμός των νομοθετικών προβλέψεων που ισχύουν σε κάθε περίπτωση.

Ορισμένα σώματα ελέγχου δεν καταρτίζουν με σαφή μεθοδολογία τη στρατηγική και το πρόγραμμα, αλλά βασίζονται αποκλειστικά στη διαθεσιμότητα των επιθεωρητών και πραγματοποιούν μια πρόχειρη εκτίμηση για τις υπηρεσίες που πρέπει να ελεγχθούν. Εξαιρέση αποτελούν ορισμένοι φορείς οι οποίοι εφαρμόζουν πολύ αναλυτικές μεθόδους επιλογής πράξεων και συστημάτων προς έλεγχο, βασισμένες σε διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αρχή Ελέγχου του ΕΣΠΑ (ΕΔΕΛ).

Προϋπόθεση αποτελεσματικού συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων αποτελεί η δημιουργία κοινής νοοτροπίας και πρακτικής του ελέγχου, που κατά κανόνα μπορεί να επιτευχθεί με την επιμόρφωση των ελεγκτών αναφορικά με τα διεθνή και ελληνικά πρότυπα και τη στενότερη συνεργασία μεταξύ τους. Ο στόχος της συνεργασίας επιτυγχάνεται αναμφίβολα με τη δημιουργία διαύλων άμεσης και άτυπης επικοινωνίας (π.χ. ηλεκτρονική εφαρμογή καταχώρησης φακέλων ελέγχου προσβάσιμη σε όλους του επιθεωρητές-ελεγκτές).

Ο θεσμός των μικτών κλιμακίων αποτελεί πρόβλεψη του ιδρυτικού νόμου του ΓΕΔΔ και δε φαίνεται να έχει αξιοποιηθεί επαρκώς στην κατεύθυνση της μεγιστοποίησης του οφέλους από τη συνεργασία ελεγκτών διαφορετικών σωμάτων. Τα μικτά κλιμάκια δεν ακολουθούν ορισμένο πρότυπο/μέθοδο διενέργειας ελέγχου, αλλά υιοθετούν τον τρόπο διενέργειας ελέγχου/σύνταξης έκθεσης ελέγχου ενός ελεγκτή ή και περισσότερων.

2.3.4. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΣΩΜΑΤΩΝ

Απαιτείται το θεσμικό πλαίσιο για όλα τα ελεγκτικά σώματα να συνταχθεί εκ νέου στη βάση εναρμόνισης των προβλέψεων και δημιουργίας συγκρίσιμων δομών και αρμοδιοτήτων. Το νέο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να εξαλείψει αδικαιολόγητες διαφοροποιήσεις μεταξύ των αρμοδιοτήτων των σωμάτων (π.χ. έλλειψη προανακριτικών αρμοδιοτήτων στο ΣΕΕΥΜΕ) και να υιοθετήσει τις βέλτιστες προβλέψεις (π.χ. η παροχή προθεσμίας στον ελεγχόμενο για υποβολή αντιρρήσεων πριν την οριστικοποίηση της έκθεσης ελέγχου). Η απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου θα συμβάλλει μέχρι ενός σημείου στην αποφυγή επικαλύψεων μεταξύ των ελέγχων και στην ευχερέστερη κατανομή των ελέγχων. Ακόμη, θα διευκολύνει τόσο τα ελεγκτικά σώματα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όσο και τους

ελεγχόμενους φορείς, ώστε να κατανοήσουν τη δράση των ελεγκτικών σωμάτων και τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους κατά τον έλεγχο.

Επίσης θα πρέπει να προσδιοριστούν με κανονιστική πράξη οι βασικές κατευθύνσεις ως προς τις τεχνικές ελέγχου, καθώς, οι διαφορετικές τεχνικές ελέγχου που χρησιμοποιούνται σήμερα από τα επιμέρους ελεγκτικά σώματα, καθιστούν αδύνατη την διενέργεια των ελέγχων με ενιαίο τρόπο και την εφαρμογή ενιαίων διαδικασιών, παρεμβάλουν δυσχέρειες στην σύγκριση των ευρημάτων και εμποδίζουν τη δυνατότητα τυποποίησης.

2.3.5. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η παρακολούθηση της υλοποίησης διασφαλίζει την εφαρμογή των προτάσεων του ελεγκτικού σώματος αναφορικά με τη λειτουργία ενός φορέα ή οποιοδήποτε άλλο πρόβλημα ανακύπτει. Αποτελεί ένα πολύ σημαντικό στάδιο, αλλά στην πράξη αρκετά ελεγκτικά σώματα εμφανίζουν αδυναμία παρακολούθησης της πορείας συμμόρφωσης. Ο λόγος αυτής της ανεπάρκειας είναι διπλός: αρχικά υπάρχει έλλειψη πληροφοριακών συστημάτων ή γραμματειακής υποστήριξης που θα επιφορτιστεί με τα σχετικά καθήκοντα. Το δεύτερο πρόβλημα του σταδίου αυτού σχετίζεται με την έλλειψη σαφών και παγιωμένων κριτηρίων αξιολόγησης των μέτρων εφαρμογής των προτάσεων. Η πραγματοποίηση ελέγχων χωρίς την ύπαρξη σαφών στόχων του ελέγχου οδηγεί στη διατύπωση γενικών προτάσεων ελέγχου και δυσχεραίνει την αξιολόγηση της εφαρμογής του σε αναφορά με τους στόχους.

2.3.6. ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ - ΧΡΗΣΗ ΕΙΔΙΚΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ

Στα πλαίσια της προσπάθειας που καταβάλλει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης για την τυποποίηση των ελέγχων που διενεργούν τα Ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, προγραμματίστηκε και εκπονήθηκε ένα σύστημα από προτυποποιημένα ερωτηματολόγια (βλ. εκπαιδευτικό υλικό) αρχικά για τακτικό έλεγχο στα Νοσοκομεία και σε επόμενη φάση, σε Φορείς με συγκεκριμένο αντικείμενο ελέγχου.

Αφορμή για την εκπόνηση της συγκεκριμένης Δράσης που στοχεύει στη τυποποίηση/κωδικοποίηση των τακτικών ελέγχων, απετέλεσαν στην ουσία οι εξής δύο παράμετροι:

- ☐ Η ανυπαρξία συγκεκριμένης μεθοδολογίας διενέργειας τακτικών ελέγχων και η πολυμορφία συγγραφής των εκθέσεων ελέγχου από τα ελεγκτικά σώματα όπου παρατηρείται το φαινόμενο το κάθε ελεγκτικό σώμα να

ακολουθεί τους δικούς του κανόνες στη διενέργεια των ελέγχων και ο κάθε επιθεωρητής / ελεγκτής να δίνει το δικό του στίγμα στον τρόπο παρουσίασης των ευρημάτων του ελέγχου και στην παράθεση των συμπερασμάτων και των προτάσεων.

- Η δυνατότητα που έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης με βάση το άρθρο 1 του ν. 3074/2002, για ανάληψη των κατάλληλων ενεργειών, ώστε να υιοθετηθεί ένα σύστημα διενέργειας ελέγχου που θα μπορούσε να εφαρμοστεί από όλα ή σχεδόν όλα τα ελεγκτικά σώματα και θα είχε ως βάση τη χρήση τυποποιημένων ερωτηματολογίων για κάθε ομοειδές αντικείμενο ελέγχου και τη συμπλήρωση Φύλλων Ελέγχου και στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών σωμάτων.

Ο σχεδιασμός και η μεθοδολογία διενέργειας κάθε ελέγχου αντανακλά άμεσα και το επίπεδο οργάνωσης των αντίστοιχων ελεγκτικών Σωμάτων. Όχι σπάνια, οι έλεγχοι γίνονται χωρίς συγκεκριμένη διαδικασία, με αποτέλεσμα για το ίδιο αντικείμενο ελέγχου, να χρησιμοποιούνται τελείως διαφορετικές πρακτικές συλλογής των αποδεικτικών στοιχείων, πολλές από τις οποίες παρουσιάζουν αδυναμίες. Τα στοιχεία που συλλέγονται είναι φορές που αποδεικνύονται ανεπαρκή για την υποστήριξη των διαπιστώσεων και των συμπερασμάτων του ελέγχου. Σε άλλες μάλιστα περιπτώσεις, για το ίδιο αντικείμενο ελέγχου, είναι δυνατόν να συλλέγονται, από το ίδιο ελεγκτικό σώμα, διαφορετικά αποδεικτικά στοιχεία ανάλογα με το ελεγκτικό κλιμάκιο που διενεργεί τον έλεγχο. Επιπλέον, σε κάθε έλεγχο, υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός ερωτήσεων, οι οποίες διαμορφώνονται κατά την διάρκεια διενέργειας του ελέγχου για να καλύψουν ανάγκες, όπως τις αντιλαμβάνεται κάθε μέλος του κλιμακίου.

Η εικόνα αυτή υποδηλώνει την απουσία μελέτης ή προετοιμασίας για τον καθορισμό και τη διαμόρφωση εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν για την υποστήριξη των ελεγκτικών διαδικασιών και καθιστά αναγκαία την ανάληψη μιας προσπάθειας για την τυποποίηση των ελέγχων, που διενεργούνται από τα ελεγκτικά σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης.

Μια ορθή προσέγγιση στη κατεύθυνση της τυποποίησης αποτελεί η υιοθέτηση τυποποιημένων ερωτηματολογίων τακτικού ελέγχου για όλες τις θεσμοθετημένες λειτουργίες στις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς. Τα ερωτηματολόγια έρχονται να ερευνήσουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες, λειτουργίες και δραστηριότητες του ελεγχόμενου Φορέα, αποτελώντας τα εργαλεία υλοποίησης του ελεγκτικού έργου.

Οι απαιτήσεις, στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται τα Ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης καθώς και το περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιούνται, μεταβάλλονται συνεχώς. Συγχρόνως, εξελίσσεται και η ελεγκτική μεθοδολογία. Είναι λοιπόν απαραίτητη η διαρκής παρακολούθηση των εξελίξεων αυτών και η συχνή αναθεώρηση των μεθόδων ελέγχου και των ελεγκτικών προτύπων που ακολουθούνται κατά την διενέργεια των ελέγχων.

2.3.7. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ

Α) ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙ ΕΚΔΔΑ (ΙΟΥΝΙΟΣ 2011): «ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ»

Στις αρχές του 2011, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) στο πλαίσιο ανάπτυξης του θεσμικού του ρόλου και σε συνεργασία με το Γραφείο Πρωθυπουργού, ανέλαβε την πρωτοβουλία σχεδιασμού και οργάνωσης συναντήσεων διαβούλευσης για τη διαμόρφωση προτάσεων σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής και την αντιμετώπιση φαινομένων δυσλειτουργίας σε κρίσιμους τομείς του δημόσιου τομέα. Η καινοτόμα αυτή δράση υλοποιήθηκε με τη διοργάνωση θεματικών εργαστηρίων, που κύριο στόχο έχουν, να βοηθήσουν στη δημιουργία μιας κουλτούρας διαλόγου, ενός ελεύθερου προβληματισμού, συγκεντρώνοντας στο ίδιο τραπέζι και διασφαλίζοντας συνθήκες ισότιμης έκφρασης απόψεων, όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη κάθε προβλήματος.

Οι συμμετέχοντες έλληνες και ξένοι επιστήμονες, εμπειρογνώμονες, καθηγητές, καθώς και στελέχη δημοσίων υπηρεσιών, μεταφέρουν την εμπειρία και την τεχνογνωσία τους, παρουσιάζουν καλές πρακτικές άλλων χωρών, καταθέτουν απόψεις, ανταλλάσσουν εμπειρίες, υποβάλουν προτάσεις, καταβάλουν προσπάθειες, μέσα από διαδικασίες συναίνεσης, να ανιχνευθεί η δυνατότητα εξεύρεσης συγκεκριμένων και πρακτικά εφαρμόσιμων λύσεων.

Στη συνέχεια παρατίθενται οι προτάσεις σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, όπως αυτές διατυπώθηκαν κατά τις εργασίες του ως άνω εργαστηρίου:

- Συγχώνευση των ελεγκτικών σωμάτων ή σύσταση ενός μόνο ελεγκτικού σώματος για τον καλύτερο συντονισμό των ελέγχων.

- Πλήρης αξιοποίηση της διαθέσιμης τεχνολογίας κατά τη διενέργεια των ελέγχων και απεριόριστη πρόσβαση από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς σε όλα τα στοιχεία και δεδομένα που διαθέτει η διοίκηση.
- Τυποποίηση των ελέγχων και προγραμματισμός τους, ώστε να επιτυγχάνεται ο έλεγχος επαρκούς δείγματος κάθε φορά.
- Χαρτογράφηση της διαφθοράς, όπου αυτό είναι δυνατό, όπως για παράδειγμα στα νοσοκομεία και της πολεοδομίες.
- Συντονισμός, τόσο οριζόντιος όσο και κάθετος των ελέγχων στη δημόσια διοίκηση.
- Επικέντρωση ανά συγκεκριμένες χρονικές περιόδους του ελεγκτικού έργου και της συνακόλουθης δυναμικής όλων των ελεγκτικών μηχανισμών σε συγκεκριμένο πεδίο διοικητικής δράσης κατά το αμερικάνικο πρότυπο.
- Ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου προστασίας όσων και ιδίως των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν ή παρέχουν πληροφορίες για τη διάπραξη παράνομων πράξεων.
- Ανάρτηση των εκθέσεων και πορισμάτων ελέγχου των σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου στο διαδίκτυο με σεβασμό στην προστασία των ευαίσθητων και μη προσωπικών δεδομένων
- Δημιουργία μοναδικής πύλης εισόδου – υποδοχής καταγγελιών στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.
- Απαγόρευση διενέργειας περαιτέρω ΕΔΕ ή πειθαρχικής ανάκρισης για τη διερεύνηση πράξεων ή παραλείψεων, όταν έχει ήδη διενεργηθεί σχετικός έλεγχος και έχει συνταχθεί πόρισμα ή έκθεσης ελέγχου για το ίδιο περιστατικό από σώμα ή υπηρεσία επιθεώρησης και ελέγχου.
- Ο ποινικός δικαστής, που επιλαμβάνεται υποθέσεως υπαλλήλου κατά την πρώτη εισαγωγή της υπόθεσης στο ακροατήριο να μην αλλάζει μετά την ενδεχόμενη αναβολή εκδίκασης της υπόθεσης και να παραμένει ο ίδιος μέχρι την έκδοση οριστικής αποφάσεως επ' αυτής.
- Να μην καλούνται να καταθέτουν ως μάρτυρες ενώπιον δικαστηρίων ή κατά την προδικασία οι συντάκτες πορισμάτων ή εκθέσεων ελέγχου που λαμβάνονται υπόψη ως αποδεικτικά στοιχεία.

B) ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΙΤΑ): Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ (Ειδική Έκθεση 2006)

Όπως σημειώνεται στην εισαγωγή της σχετικής Έκθεσης, αφορμή για την συγκρότηση της Επιτροπής για τη μελέτη του ζητήματος των ελέγχων στους ΟΤΑ υπήρξαν βασικά δύο καταστάσεις: Από τη μία, η εισαγωγή του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία, μολονότι υπήρξε αίτημα της ίδιας της ΚΕΔΚΕ, προκάλεσε σοβαρότατες καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στους περισσότερους δήμους. Από την άλλη, η Τ.Α. εμφανίζεται στον τύπο ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ΚΕΔΚΕ και το ΙΤΑ θεώρησαν χρήσιμη τη μελέτη των μηχανισμών ελέγχου στους ΟΤΑ, με στόχο τη διευκρίνιση ζητημάτων, όπως η αναγκαιότητα και καταλληλότητα των διαφόρων μορφών ελέγχου, οι ενδεχόμενες επικαλύψεις και η αποτελεσματικότητά τους τόσο ως προς τη νομιμότητα, όσο και ως προς την αξιοπιστία και τη λειτουργικότητα της δράσης της ΤΑ.

Το έτος 2006 σε ειδική Έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατυπώθηκαν προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

1. *Η πολλαπλότητα των ελεγκτικών σωμάτων.* Αυτή τη στιγμή υφίστανται περισσότερα ελεγκτικά σώματα με γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου των ΟΤΑ και συνακόλουθα κίνησης της πειθαρχικής ή της ποινικής διαδικασίας: Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Επιθεωρητών, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, υπό τον συντονισμό, την αρμοδιότητα και τον έλεγχο του οποίου τίθενται τα παραπάνω σώματα. (Σημειώνεται ότι το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, το Σώμα Επιθεωρητών Υπουργείου Υγείας και Προνοίας, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, το Σώμα Εσωτερικών Υποθέσεων ΕΛ.ΑΣ δεν έχουν κατ' αρχήν αρμοδιότητα που να αφορά ΟΤΑ).

Είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου οι έλεγχοι από τα σώματα αυτά αλληλεπικλύπτονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας, να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και, σε τελική ανάλυση, να παραβιάζεται και η ίδια η αρχή της αναλογικότητας

Στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχων, η Επιτροπή εξέτασε τη δυνατότητα τα σώματα αυτά να ενοποιηθούν σε ένα πολυεπίπεδο σώμα, με

προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του ΓΕΔΔ. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εξασφαλίζει ανθρώπινους πόρους, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου. Παράλληλα εξέτασε τη δυνατότητα αναγνώρισης αρμοδιοτήτων αυτοτελούς πειθαρχικού χαρακτήρα στα σώματα αυτά.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πολλαπλών ελεγκτικών μηχανισμών το ΥΕΔΔΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο ΓΕΔΔ και η ΚΕΔΚΕ θα μπορούσε άλλωστε να συγκροτήσουν ένα είδος συμβουλίου, γνωμοδοτικού χαρακτήρα, που θα είχε ως αρμοδιότητα τη μελέτη και παρακολούθηση των σωμάτων ελέγχου, ώστε να ελαχιστοποιούνται οι αλληλοεπικαλύψεις.

2. *Εσωτερικός έλεγχος.* Η ΚΕΔΚΕ έχει εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης ενός Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που να απαρτίζεται από (πρώην) δημάρχους και στελέχη της ΤΑ, που θα εντέλλονται από την ΚΕΔΚΕ από τους κόλπους της και που θα παρέχουν επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες, θα διευκολύνουν την εφαρμογή νέων μέτρων και πολιτικών, και θα υποβοηθούν τους ΟΤΑ.

3. *Έλεγχος νομιμότητας και ανεξάρτητη αρχή.* Τέλος, η Επιτροπή ασχολήθηκε με το ζήτημα της θέσπισης ανεξάρτητης αρχής για τον έλεγχο της νομιμότητας. Έχει προταθεί η υποκατάσταση του ισχύοντος συστήματος ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ με μια ανεξάρτητη αρχή, ενδεχομένως με αποκεντρωμένες υπηρεσίες ανά περιφέρεια. Το επιχείρημα υπέρ της ανεξάρτητης αρχής είναι η «ίση απόσταση», τόσο από το κράτος όσο και από τους ΟΤΑ, ενώ παράλληλα, η ανεξάρτητη αρχή απεξαρτά τους ελέγχους από κομματικές «συμμαχίες» μεταξύ περιφέρειας και ΟΤΑ.

Σημειώνεται πάντως ότι σε δημοσκόπηση της MRB, ποσοστό 45,4% των ερωτηθέντων δήλωσε πως ενδεδειγμένος φορέας για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς είναι μια ανεξάρτητη από το κράτος ελεγκτική υπηρεσία, με επόμενη μια υπηρεσία εποπτευόμενη από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, με ποσοστό 16,4%, τρίτη μια ελεγκτική υπηρεσία εποπτευόμενη από το Υπουργείο Οικονομικών, με ποσοστό 15,6% και τέταρτη μια ελεγκτική υπηρεσία εποπτευόμενη από το Υπουργείο Εσωτερικών, με ποσοστό 10,1%.

Γ) ΔΙΗΜΕΡΙΔΑ ΚΕΔΕ – ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ: «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι – Νομιμότητα, Διαφάνεια, Αποτελεσματικότητα».

Τον Απρίλιο του 2016 σε διημερίδα της ΚΕΔΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου με θέμα «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι – Νομιμότητα, Διαφάνεια, Αποτελεσματικότητα» που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα, επισημάνθηκε η «ανάγκη λειτουργικής ενοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών», κατ' επίκληση της προαναφερόμενης μελέτης.

2.3.8. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΕΝΟΠΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ

Α) ΣΧΕΔΙΟ ΕΝΟΠΙΩΣΗΣ Γ.Ε.Δ.Δ. ΚΑΙ Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Με τις διατάξεις σχεδίου νόμου με τίτλο *«ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ “ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ”*» που τέθηκε σε διαβούλευση τον Ιούνιο του 2013, προβλέφθηκε η σύσταση ανεξάρτητης αρχής με την επωνυμία «Αρχή Επιθεώρησης-Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης (Α.Ε.Ε.Δ.Δ.)», η οποία θα προέκυπτε από τη συγχώνευση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). Όπως αναφέρεται στον πρόλογο του σχεδίου, η σύσταση της αρχής *«αποσκοπεί στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, μέσα από τον έλεγχο και τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς, μη τήρησης της νομιμότητας, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών»*. Στο πλαίσιο αυτό, το προτεινόμενο σχέδιο αναδιάρθρωσης των ελεγκτικών μηχανισμών, που δημιουργήθηκαν με πρωτοβουλία του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ., ήτοι του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Σώματος Επιθεωρητών-ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, είχε σαν στόχο αφενός μεν να διατηρήσει και να αναπτύξει περαιτέρω τα θετικά χαρακτηριστικά των δυο θεσμών, όπως αυτά αναδείχθηκαν από τη μέχρι τότε λειτουργία τους, αφετέρου δε να αντιμετωπίσει τις υφιστάμενες αδυναμίες τους, ώστε να τους καταστήσει πιο αποτελεσματικούς και αποδοτικούς. Επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη προσπάθεια δεν ολοκληρώθηκε.

Β) Η ΕΝΟΠΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (έργο σε εξέλιξη)

Την παρούσα χρονική στιγμή η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς επεξεργάζεται και προωθεί σχέδιο νόμου με το οποίο συγχωνεύονται σε ενιαίο ελεγκτικό μηχανισμό τα παρακάτω Σώματα Ελέγχου της Διοίκησης:

Α) Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Β) Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)

Γ) Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)

Δ) Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.).

Το σύνολο των αρμοδιοτήτων των συγχωνευόμενων Σωμάτων μεταφέρονται στο νέο ενιαίο ελεγκτικό μηχανισμό, το οποίο καθίσταται καθολικός διάδοχος των περιουσιακών δικαιωμάτων και των νομικών και οικονομικών υποχρεώσεων των συγχωνευόμενων Σωμάτων.

Με τον τρόπο αυτό αίρονται επικαλύψεις στη δράση των σωμάτων, επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας τόσο σε οικονομικούς όσο και σε ανθρώπινους πόρους, παρέχεται η δυνατότητα άμεσης συγκρότησης μικτών κλιμακίων από τους διάφορους θεματικούς τομείς του νέου Φορέα, ενώ, με τις νέες ρυθμίσεις, θωρακίζονται θεσμικά οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές, προκειμένου να επιτελούν ανεμπόδιστα και ανεπηρέαστα το έργο τους.

Επεκτείνονται οι αρμοδιότητες του νέου ελεγκτικού μηχανισμού, οι οποίες πλέον καταλαμβάνουν και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, ενώ θα είναι δυνατή, υπό προϋποθέσεις, και η εξέταση θεμάτων που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα υποβολής σχετικού αιτήματος στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, μπορεί να ανατίθενται καθήκοντα συνδρομής στο έργο των οικονομικών Εισαγγελέων και του αρμόδιου Εισαγγελέα για θέματα Διαφθοράς για συγκεκριμένες υποθέσεις μετά από αίτησή τους, σε Επιθεωρητές – Ελεγκτές.

Τέλος, προβλέπεται η διοργάνωση, σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) και άλλους επιστημονικούς φορείς, ειδικών προγραμμάτων επιμόρφωσης των επιθεωρητών- ελεγκτών για την απόκτηση πιστοποιητικών ελεγκτικής επάρκειας.

2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΟΜΑΔΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

2.4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο ρόλος των ομάδων, τυπικών και άτυπων, είναι πολύ σημαντικός για τους οργανισμούς, γιατί ουσιαστικά αυτοί αποτελούνται από ομάδες. Όσο καλά δομημένος κι αν είναι ένας οργανισμός, όσο τυπικό κι αν είναι το οργανόγραμμά του, δεν δίνεται η πραγματική εικόνα για το πώς λειτουργεί. Για να γίνει αυτό, πρέπει να δει κανείς πώς λειτουργούν, επικοινωνούν και αλληλεπιδρούν τα άτομα και οι ομάδες εντός του, ποιο είναι το πλαίσιο λειτουργίας, συναλλαγών και πιθανών αντιπαραθέσεων, πώς διαμορφώνεται η ηγεσία και από πού πηγάζει η ισχύς της.

Μέσα στους οργανισμούς υπάρχουν αλληλεπιδράσεις στις σχέσεις των ατόμων:

- είτε αυθόρμητες και εκούσιες και τότε τα άτομα σχηματίζουν άτυπες ομάδες. Οι άτυπες ομάδες μέσα σε έναν οργανισμό σχηματίζονται με βάση κοινά ενδιαφέροντα εντός ή/και εκτός του οργανισμού, προσωρινούς (ή/και μονιμότερους) κοινούς στόχους και επιδιώξεις εντός του οργανισμού. Δημιουργούνται επειδή τα άτομα διαθέτουν κοινωνικότητα, η οποία αποτελεί χαρακτηριστικό της ανθρώπινης φύσης, με βάση προσωπικές επιλογές και επιθυμίες και όχι καταναγκαστικά και μπορεί να περιλαμβάνουν άτομα που συμμετέχουν σε διάφορα επίπεδα ιεραρχίας. Οι ρόλοι και συμπεριφορές των ατόμων στις άτυπες ομάδες διαμορφώνονται εκούσια. Συνήθως οι ομάδες ενδιαφερόντων διαλύονται μόλις εκπληρώσουν τους στόχους τους.
- είτε ακούσιες προς επίτευξη των στόχων των οργανισμών και τότε σχηματίζονται τυπικές ομάδες. Οι τυπικές ομάδες σχηματίζονται προκειμένου να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους στόχους του οργανισμού. Οι ρόλοι στις τυπικές ομάδες είναι συγκεκριμένοι, όπως και τα καθήκοντα και επιβάλλονται από την οργανωτική δομή.

2.4.2. ΓΕΝΙΚΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ

Α) ΣΤΑΔΙΑ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΟΜΑΔΩΝ

Οι ρόλοι στις άτυπες ομάδες επιλέγονται εκούσια, ενώ στις τυπικές ομάδες ακούσια.

Και στις δύο κατηγορίες οι ομάδες περνούν από ορισμένα στάδια:

i. στάδιο γνωριμίας

Τα μέλη της ομάδας γνωρίζονται μεταξύ τους (τυπικές ομάδες) ή γνωρίζονται και δοκιμάζουν τις συμπεριφορές τους (άτυπες ομάδες).

ii. διερεύνηση και αντιπαράθεση

Τα μέλη των ομάδων διερευνούν τις μεταξύ τους απόψεις, συζητούν, αντιπαρατίθενται, δομούν, αποκτούν κοινούς κώδικες επικοινωνίας. Στην φάση αυτή διακρίνεται ο φυσικός ηγέτης. Ακόμα και στις τυπικές ομάδες, ο φυσικός ηγέτης δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με τον προϊστάμενο (αρχηγό) βάσει του οργανογράμματος.

iii. αποδοχή

Τα μέλη των ομάδων αποδέχονται τον φυσικό ηγέτη της άτυπης ομάδας ή τον προβλεπόμενο από την ιεραρχική δομή αρχηγό.

iv. λειτουργία

Οι ομάδες αρχίζουν και λειτουργούν κανονικά, προκειμένου να ολοκληρώσουν το έργο που έχουν επιλέξει (άτυπες ομάδες) ή τους έχει ανατεθεί (τυπικές ομάδες).

v. ολοκλήρωση

Οι ομάδες ολοκληρώνουν το έργο τους. Σε ότι αφορά τις τυπικές ομάδες αναλαμβάνουν νέο έργο ή ορισμένα μέλη τους προάγονται, μεταπηδούν σε άλλες ομάδες και αντικαθίστανται από νέα μέλη, δημιουργώντας, έτσι, μια νέα τυπική ομάδα. Σε ότι αφορά τις άτυπες ομάδες, αυτές απλώς διαλύονται και μερικά ή όλα τα μέλη τους μεταπηδούν σε άλλες ομάδες.

B) Η ΔΥΝΑΜΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ (ΙΣΧΥΣ)

Τόσο τα άτομα όσο και οι ομάδες εντός των οργανισμών έχουν ορισμένη ισχύ, δηλαδή εξουσία, την οποία ασκούν είτε άμεσα είτε έμμεσα. Η ισχύς αναφέρεται ουσιαστικά στην ικανότητα να επιβάλλονται οι στόχοι ή οι αξίες σε άτομα και ομάδες.

Η ισχύς προκύπτει από παράγοντες, όπως:

- ☐ ☐ η νομιμοποίηση (εκχώρηση αρμοδιοτήτων),
- ☐ ☐ οι ιδιαίτερες γνώσεις,
- ☐ ☐ η καταναγκαστική εξουσία,
- ☐ ☐ η δυνατότητα ανταμοιβής.

Ισχύ στους οργανισμούς έχουν όχι μόνο τα διευθυντικά στελέχη αλλά και οι άτυπες ομάδες, ειδικοί σύμβουλοι και συνεργάτες, σωματεία και συνδικαλιστικοί φορείς.

Γ) ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗ ΣΤΙΣ ΟΜΑΔΕΣ

Τα μέλη των ομάδων επικοινωνούν μεταξύ τους με επίσημα και ανεπίσημα κανάλια. Έτσι, δημιουργούνται σημαντικές αλληλεπιδράσεις καθώς και δίκτυα για ανταλλαγή πληροφοριών ή για αποτελεσματική επίτευξη καθηκόντων ακόμα και έξω από την τυπική δομή του οργανισμού.

Η δικτύωση θεωρείται μια όλο και περισσότερο σημαντική και ευέλικτη διαδικασία όχι μόνο εντός των οργανισμών αλλά και των οργανισμών μεταξύ τους. Ανάμεσα στα μέλη των ομάδων και μερικές φορές ανάμεσα και στις ίδιες τις ομάδες δημιουργούνται επίσης αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις. Αυτές είναι συνήθως το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της συνεργασίας διαφορετικών ανθρώπων σε δυναμικά περιβάλλοντα εξέλιξης και αλλαγής. Προκύπτουν διότι οι οργανισμοί τόσο σε ότι αφορά το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό τους περιβάλλον λειτουργούν σε πλαίσια ανταγωνιστικότητας. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι συνήθως οι συγκρούσεις μεταξύ ατόμων δημιουργούν λιγότερα προβλήματα από ότι οι συγκρούσεις μεταξύ ομάδων. Τέλος, σημαντική είναι για κάθε οργανισμό η διαμόρφωση του συσχετισμού δυνάμεων που επηρεάζει κάθε φορά τις πολιτικές του οργανισμού. Η αποτελεσματική διοίκηση συνίσταται ακριβώς στο να εναρμονίζει τις φιλοδοξίες και προσπάθειες των ατόμων, προκειμένου να επιτευχθούν οι κοινοί σκοποί και στόχοι.

Δ) ΟΜΑΔΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ομαδική εργασία αφορά το σύνολο ενός οργανισμού αλλά και συγκεκριμένες ομάδες. Ουσιαστικά, και στα πλαίσια της ομαδικής εργασίας συναντώνται δυναμικά διαφορετικές ικανότητες, γνώσεις, εμπειρίες αλλά και αντιλήψεις διαφορετικών ανθρώπων. Η ομαδική εργασία είναι εξαιρετικά σημαντική, καθώς εκπαιδεύει τα μέλη των ομάδων να ακούν και να ανταποκρίνονται με πνεύμα συνεργασίας, να ενθαρρύνουν αλλά και να ασκούν τεκμηριωμένη κριτική, να αναγνωρίζουν τα επιτεύγματα των άλλων.

Ε) ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ

Οι ομάδες είναι βασικές οργανωτικές μονάδες, οι οποίες μπορούν να συγκεράσουν διαφορετικές ικανότητες, διαφορετικών ατόμων, με κοινούς στόχους. Για να είναι αποτελεσματικές πρέπει:

- ☐ ☐ να διαθέτουν αρχές και να ενθαρρύνουν συλλογικές συμπεριφορές
- ☐ ☐ να δημιουργούνται και να ενεργοποιούνται για να αντιμετωπίζουν σημαντικές (κατά τα δικά τους κριτήρια) προκλήσεις.
- ☐ ☐ να είναι ευέλικτες και να προσαρμόζονται στις αλλαγές.
- ☐ ☐ να διαθέτουν τόσο οι ίδιες όσο και τα μέλη τους βαθιά αίσθηση δέσμευσης και πίστη στην επιτυχία τους.

ΣΤ) ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ

Ωστόσο, η λειτουργία των ομάδων δεν είναι πάντα ιδανική. Εμφανίζονται δυσλειτουργίες, γιατί:

- ☐ ☐ Πολλές φορές τα άτομα δεν ακούν το ένα το άλλο.
- ☐ ☐ Υπάρχουν διαφωνίες που πολλές φορές σχετίζονται με διαφορετικές γνώμες και προσωπικότητες παρά με ορθολογικές διαφορές απόψεων.
- ☐ ☐ Μερικές φορές γίνεται εξαντλητική συζήτηση και άλλες πάλι τα ισχυρότερα μέλη της ομάδας επιβάλλουν την άποψή τους.
- ☐ ☐ Πολλές φορές τα άτομα δεν αντιλαμβάνονται ακριβώς τι τους ζητείται να κάνουν.
- ☐ ☐ Υποβόσκουν προσωπικές αντιθέσεις ή γίνονται ανοιχτές προσωπικές επιθέσεις.
- ☐ ☐ Η ομάδα μπορεί να θέτει τους δικούς της κανόνες και προδιαγραφές, οι οποίοι δεν είναι αντίστοιχοι με εκείνους του οργανισμού.
- ☐ ☐ Ο αρχηγός της ομάδας είναι υπερβολικά κυριαρχικός ή αυταρχικός. Μεγαλύτερη σημασία δίνεται στον έλεγχο της ομάδας παρά στην επίτευξη των στόχων της.

2.4.3. ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΤΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗ – ΕΛΕΓΚΤΗ

Ο *Επιθεωρητής/ Ελεγκτής* είναι ένας δημόσιος λειτουργός, ο οποίος έχει ως αποστολή τον ενδελεχή, συστηματικό, τεκμηριωμένο και αντικειμενικό έλεγχο της τήρησης της ισχύουσας κατά περίπτωση Νομοθεσίας για την Οργάνωση, τη Λειτουργία και τις Δραστηριότητες της ελεγχόμενης Υπηρεσίας (διοικητικής μονάδας). Απώτερος στόχος της αποστολής του είναι η τήρηση της νομιμότητας. Στην επίτευξη των παραπάνω, οι επιθεωρητές συνεισφέρουν ουσιαστικά με τους συστηματικούς και αντικειμενικούς ελέγχους που διενεργούν, αλλά και με τις εισηγήσεις επιβολής κυρώσεων, όταν και όπου επιβάλλεται. Το εγχειρίδιο ελέγχου που καταρτίστηκε από το ΓΕΔΔ κατά τα προαναφερόμενα, προσδιορίζει τις δεξιότητες και τα καθήκοντα του Επιθεωρητή/ ελεγκτή:

Α) ΠΡΟΣΟΝΤΑ

Προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους οι ελεγκτές, πρέπει να έχουν υψηλό μορφωτικό επίπεδο, να διαθέτουν κάποιο βαθμό εξειδίκευσης και σχετική επαγγελματική εμπειρία, τα οποία θα πρέπει να ενισχύουν με συνεχή επιμόρφωση.

Ο επιθεωρητής / ελεγκτής θα πρέπει να γνωρίζει:

- διαδικασίες, τεχνικές και πρότυπα ελέγχου, τα οποία θα πρέπει να είναι σε θέση να τα χρησιμοποιεί και να τα εφαρμόζει,

- μεθοδολογία ελέγχου και ελεγκτικές διαδικασίες,
- βασικές αρχές διοίκησης (management),
- βασικά νομικά θέματα και αρχές οικονομίας,
- το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τον έλεγχο που διενεργεί,
- τις ειδικές ρυθμίσεις /νομοθεσία του φορέα που καλείται να ελέγξει.

Β) ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 3.7. της Πράσινης Βίβλου με τίτλο «Ο ρόλος, η θέση και η ευθύνη του ορκωτού ελεγκτή στην Ευρωπαϊκή Ένωση», οι αναφορές της οποίας εκτείνονται σε κάθε μορφής έλεγχο, ο επιθεωρητής / ελεγκτής έχει τις εξής αρμοδιότητες:

- Προγραμματίζει τον έλεγχο. Ορίζει τον στόχο, τη μεθοδολογία, τις διαδικασίες του ελέγχου, τα απαιτούμενα αποδεικτικά στοιχεία, κλπ.
- Συλλέγει και αξιολογεί τα διαθέσιμα στοιχεία ως προς τη εγκυρότητα και τη νομιμότητα τους, ενώ παράλληλα ελέγχει την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων.
- Συγγράφει τα πορίσματα και κοινοποιεί τα αποτελέσματα του ελέγχου και,
- Παρακολουθεί την υλοποίηση των προτάσεων από τους υπόχρεους φορείς και υπηρεσίες.

γ) Βασικά χαρακτηριστικά του επιθεωρητή / ελεγκτή⁹¹

Βασική προϋπόθεση για την απρόσκοπτη λειτουργία του ελέγχου αποτελεί η ικανότητα του ελεγκτή να μην είναι επιρρεπής σε:

- Οικονομικά οφέλη.
- Προσωπικά / επαγγελματικά οφέλη και σε,
- Σχέσεις οικειότητας / γνωριμίας με τον ελεγχόμενο.

Επιπλέον, ένας Επιθεωρητής/ Ελεγκτής πρέπει να διαθέτει και μία σειρά από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, όπως:

(1) Αντικειμενικότητα

Η αντικειμενικότητα του ελεγκτή αποτελεί νοητική στάση απέναντι στην πληροφορία την οποία θα πρέπει να αναλύσει. Ο επιθεωρητής / ελεγκτής πρέπει να διαμορφώνει

⁹¹ Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο ελέγχου και Ελεγκτικά Πρότυπα για το Γ' ΚΠΣ

την άποψή του μακριά από επηρεασμούς. Οι αποφάσεις του θα πρέπει να μην υπόκεινται σε υποκειμενισμό, αλλά να βασίζονται σε απτά, μετρήσιμα και αντικειμενικά στοιχεία.

(2) Υπευθυνότητα / Επαγγελματισμός

Η υπευθυνότητα αφορά στον τρόπο με τον οποίο εξετάζονται τα στοιχεία, στην αξιολόγησή τους, στην προσεκτική και λεπτομερή ανάλυσή τους, αλλά και στη διαμόρφωση γνώμης έπειτα από εξονυχιστική ανάλυση των δεδομένων. Ο επιθεωρητής / ελεγκτής πρέπει να κατέχει τις γνώσεις και δεξιότητες που απαιτούνται.

(3) Απαραίτητες δεξιότητες και αρετές

Επιπρόσθετα, απαραίτητα για ένα ελεγκτή θεωρούνται :

- Η Επαγγελματική συνείδηση, δηλαδή η τιμιότητα, η αντικειμενικότητα, αυστηρότητα και η καλή θέληση.
- Το αίσθημα δικαιοσύνης που αποσπά την εκτίμηση και την εμπιστοσύνη των ελεγχόμενων.
- Το κριτικό πνεύμα και η αναλυτική σκέψη.
- Η υπομονή, η παρατηρητικότητα, και η απουσία κατά το δυνατόν προκαταλήψεων.
- Η διακριτικότητα και ο σεβασμός στην εργασία του άλλου, ώστε να αποφεύγεται η αδικαιολόγητη ταλαιπωρία των εργαζόμενων στον τομέα που ελέγχει.
- Η σταθερότητα απόψεων χωρίς όμως να είναι ανυποχώρητος και ανένδοτος.
- Επιπλέον, ο επιθεωρητής / ελεγκτής θα πρέπει να είναι ικανός να διαγνώσει την εγκυρότητα των στοιχείων και να εντοπίσει δυσλειτουργίες ή και παρατυπίες.
- Η ικανότητα χειρισμού των ανθρώπινων σχέσεων (επικοινωνιακές δεξιότητες) είναι επίσης απαραίτητη.

Επιγραμματικά ο επιθεωρητής /ελεγκτής πρέπει να είναι:

- ☐ ☐επαγγελματίας,
- ☐ ☐αντικειμενικός,
- ☐ ☐διερευνητικός και παρατηρητικός,
- ☐ ☐ψύχραιμος,
- ☐ ☐διπλωματικός,
- ☐ ☐διορατικός,
- ☐ ☐ευγενικός.

2.4.4. ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΩΝ ΑΠΟ ΜΙΚΤΑ ΚΛΙΜΑΚΙΑ

Ο θεσμός των μικτών κλιμακίων αποτελεί πρόβλεψη του ιδρυτικού νόμου του ΓΕΔΔ, καθώς και του ιδρυτικού νόμου της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού συντονισμού. Το 2007, με πρωτοβουλία του ΓΕΔΔ, καταρτίστηκε εγχειρίδιο ελέγχου, το οποίο αναφέρεται, μεταξύ άλλων στη συγκρότηση και λειτουργία των μικτών κλιμακίων:

Α) ΒΗΜΑΤΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΜΙΚΤΟ ΚΛΙΜΑΚΙΟ

- ☐ ☐ Ερέθισμα για έλεγχο/ αναγνώριση στόχων.
- ☐ ☐ Δημιουργία μικτού κλιμακίου.
- ☐ ☐ Συλλογή πληροφοριών.
- ☐ ☐ Προετοιμασία σχεδίου έργου.
- ☐ ☐ Επί τόπου επιθεώρηση.
- ☐ ☐ Σύνταξη αναφοράς
- ☐ ☐ Λήψη μέτρων και επιβολή κυρώσεων.

Β) ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

- ☐ ☐ Πλήρης υποστήριξη από την ανώτατη διοίκηση.
- ☐ ☐ Ολοκληρωμένος προγραμματισμός και συντονισμός.
- ☐ ☐ Καθορισμένες διαδικασίες για τη συλλογή δειγμάτων, τη λήψη φωτογραφιών, τη λήψη καταθέσεων, τη πρόσβαση σε έγγραφα και τη λήψη αντιγράφων.
- ☐ ☐ Ξεκάθαροι στόχοι.
- ☐ ☐ Εξειδικευμένοι επιθεωρητές ανά τομέα αρμοδιότητας.
- ☐ ☐ Ξεκαθάρισμα ρόλων και αρμοδιοτήτων κάθε μέλους του κλιμακίου κατά τη φάση του σχεδιασμού.
- ☐ ☐ Σχεδιασμός συγκεκριμένων βημάτων ανά μέλος κατά τη διεξαγωγή της επί τόπου επιθεώρησης (μπορεί να προηγηθεί μία κοινή επίσκεψη στο συγκεκριμένο χώρο/ υπηρεσία που ελέγχεται).
- ☐ ☐ Επαρκείς υλικοί και ανθρώπινοι πόροι.

Γ) ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΜΙΚΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

- ☐ ☐ Η διεξαγωγή πιο ενδεδειγμένης και αξιόπιστης αξιολόγησης/ ελέγχου με εντοπισμό όλων ή σχεδόν όλων των παραβάσεων.
- ☐ ☐ Μεγαλύτερη υποστήριξη/ νομιμοποίηση για το ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων.

- Μεγάλη πιθανότητα να ανακαλυφθούν και να προληφθούν προβλήματα πριν συμβούν ή πριν λάβουν επικίνδυνες διαστάσεις.
- Ορθότερη κατανόηση των θεμάτων, το εύρος των οποίων δεν καλύπτεται πλήρως από μία συγκεκριμένη ελεγκτική υπηρεσία.
- Συνολική αντιμετώπιση της κατάστασης, δυνατότητα εξαγωγής ολοκληρωμένης εικόνας και αναζήτησης συνεκτικών λύσεων σε μία σειρά από αλληλένδετα προβλήματα.
- Η παρουσία μικτών κλιμακίων μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά (ψυχολογικά) για την αποφυγή παραβάσεων (άσκηση συλλογικής πίεσης για συμμόρφωση).
- Απαιτούν/ επιτάσσουν την αυξημένη προσοχή του ελεγχόμενου.
- Ορθολογικότερη διαχείριση πόρων (εξοικονόμηση χρόνου και ανθρωπίνου δυναμικού λόγω της συνεργασίας εξειδικευμένων ελεγκτών)/ αυξημένη αποδοτικότητα.
- Δυνητικά απαιτούνται λιγότερες μετακινήσεις για επί τόπου έλεγχο και είναι δυνατή η κοινή μετακίνηση των ελεγκτών.
- Δεν απαιτείται επιπλέον εκπαίδευση των ελεγκτών, αφού ο καθένας ελέγχει θέματα της ειδικότητάς του.
- Στα μικτά κλιμάκια δύνανται να συμμετέχουν και άλλοι υπάλληλοι του δημοσίου, οι οποίοι διαδραματίζουν ρόλο εμπειρογνώμονα σχετικά με εξειδικευμένα θέματα του ελέγχου.
- Λόγω του αυξημένου κύρους ενός μικτού κλιμακίου μπορεί να μειωθεί ο αριθμός των μελλοντικών επιθεωρήσεων στο ίδιο αντικείμενο ή γενικότερα στον κλάδο όπου ανήκει το τελευταίο, αφού το γεγονός διαδίδεται και προτρέπει και τους υπολοίπους να συμμορφωθούν μπροστά στην βεβαιότητα ενός παρόμοιου ολοκληρωτικού ελέγχου.
- Το μικτό κλιμάκιο δημιουργεί ένα ορατό από τους ενδιαφερομένους κόμβο επικοινωνίας (κρίσιμος ο ρόλος του συντονιστή) στον οποίο μπορούν να απευθύνονται χωρίς να χρειάζεται κάθε φορά να ανευρίσκουν τη συγκεκριμένη υπηρεσία που είναι αρμόδια για κάθε ιδιαίτερο θέμα που ανακύπτει.
- Εξασφαλίζει μεγαλύτερα ποσοστά συμμόρφωσης και αποτρέπει μελλοντικές παραβάσεις. Οι εκθέσεις ελέγχου των μικτών κλιμακίων έχουν αυξημένο κύρος και αξιοπιστία. Δημιουργείται στον ελεγχόμενο η εντύπωση ότι ο επικεφαλής του μικτού κλιμακίου σχηματίζει ολοκληρωμένη εικόνα για όλες τις πτυχές του θέματος, γεγονός που ενθαρρύνει την επικοινωνία.

- Δημιουργούνται διάυλοι συνεργασίας και επικοινωνίας μεταξύ των σωμάτων (διαμόρφωση κλίματος εμπιστοσύνης). Αποτελούν δηλαδή τα μεικτά κλιμάκια ένα υπόβαθρο ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και επίλυσης προβλημάτων του ελέγχου.
- Προωθείται η αυτογνωσία διαμέσου της αλληλοϋποστήριξης και της αμοιβαίας ανατροφοδότησης.
- Η αξιολόγηση των επί μέρους εκθέσεων δίνει τη δυνατότητα λήψης μέτρων και επιβολής κυρώσεων με μία ενιαία πράξη, γεγονός που καθιστά την εφαρμογή τους ευκολότερη.
- Ελαχιστοποίηση του βάρους του ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα που συμμετέχουν.
- Δυνητικά συμβάλλουν στη μεταφορά διοικητικής εμπειρίας από το κλιμάκιο στους επιμέρους φορείς.

Δ) ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΜΙΚΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

- Συνήθως απαιτείται εκ των προτέρων ειδοποίηση για τον επικείμενο έλεγχο.
- Τα θετικά του μικτού κλιμακίου θα υποβαθμιστούν, εάν οι ελεγκτές αποτύχουν να επισημάνουν σημαντικές παραβάσεις, επειδή είτε δεν είχαν τον απαιτούμενο χρόνο, είτε τους πόρους, είτε την εμπειρία να καλύψουν τους επιδιωκόμενους στόχους.
- Σημαντικές απαιτήσεις σε ανθρώπινους πόρους, ανάλογα με τη φύση του ελέγχου.
- Συμμετέχουν ελεγκτές με α) διαφορετική κουλτούρα, δηλαδή αντιλήψεις και απόψεις για θέματα εργασίας και ελέγχων, που πολλές φορές συνδέονται με τον ελεγκτικό μηχανισμό προέλευσης και β) διαφορετική νοοτροπία.
- Τα μικτά κλιμάκια δεν ακολουθούν ορισμένο πρότυπο/μέθοδο διενέργειας ελέγχου, αλλά υιοθετούν τον τρόπο διενέργειας ελέγχου/σύνταξης έκθεσης ελέγχου ενός ελεγκτή ή και περισσότερων (συνήθως του εκπροσώπου του ΓΕΔΔ), οδηγώντας στη (μερική) ενοποίηση της διαδικασίας του ελέγχου.

2.4.5. ΚΑΛΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΜΙΚΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: Μικτά κλιμάκια ελέγχου για την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου και του λαθρεμπορίου προϊόντων ειδικού φόρου κατανάλωσης (ΕΦΚ)

Με απόφαση του Υπουργού Επικρατείας, συστάθηκαν και λειτουργούν μικτά κλιμάκια των ελεγκτικών μηχανισμών με στόχο την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και των συναφών με αυτό φαινομένων, την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη διασφάλιση των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου. Τα μικτά κλιμάκια διενεργούν έλεγχο στα τελωνεία της επικράτειας και απαρτίζονται από υπαλλήλους του ΣΔΟΕ, της Οικονομικής Αστυνομίας, της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών και της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων του Λιμενικού Σώματος και της Γεν. Διεύθυνσης Τελωνείων και ΕΦΚ. Στη σχετική απόφαση αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «....ο βέλτιστος συντονισμός της δράσης των επιμέρους ελεγκτικών μηχανισμών, επιτυγχάνεται με την κοινή παρουσία τους σε κάθε ελεγχόμενο χώρο και διαδοχικά σε όλους τους χώρους, άσχετα με τον αν ανήκουν στον ειδικότερο χώρο ευθύνης του Λιμενικού, ή των Τελωνείων ή της Αστυνομίας, κλπ...».

Α) ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΕΝ ΛΟΓΩ ΚΛΙΜΑΚΙΩΝ

- 1) η βελτίωση της αποδοτικότητας των ελέγχων για την πάταξη του παράνομου εμπορίου και του λαθρεμπορίου προϊόντων ΕΦΚ,
- 2) ο έλεγχος των φαινομένων της διαφθοράς που εκδηλώνονται και αποδίδονται κυρίως στην κατάτμηση των αρμοδιοτήτων τους αλλά και στην εντοπιότητα του προσωπικού τους (κυρίως το τελευταίο αφορά τις περιφερειακές Υπηρεσίες) και
- 3) η εν γένει αύξηση των φορολογικών εσόδων του κράτους

Ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στον οποίο μεταβιβάστηκαν οι σχετικές αρμοδιότητες μετά την κατάργηση του Υπουργού Επικρατείας, συγκάλεσε σύσκεψη των αρμοδίων φορέων, στην οποία αποφασίστηκε η συνέχιση της συνεργασίας όλων των αρμοδίων φορέων για την καταπολέμηση της λαθρεμπορίας και της διαφθοράς, με την κοινή παρουσία των υπηρεσιών δια των μικτών κλιμακίων, σε κάθε ελεγχόμενο χώρο με έμφαση στα Τελωνεία της Βόρειας Ελλάδας και ειδικότερα στα συνοριακά τελωνεία με την Αλβανία, τα Σκόπια, την Βουλγαρία και την Τουρκία.

Β)ΔΙΎΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Ο συντονισμός των μικτών κλιμακίων σε επιχειρησιακό επίπεδο θα πραγματοποιείται από ομάδα συντονισμού υπό τον Γενικό Γραμματέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς, η οποία θα αποτελείται από τους επικεφαλής των αρμόδιων διωκτικών αρχών (Οικονομική Αστυνομία, Λιμενικό, ΣΔΟΕ, Δ/ση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ., Δ/ση Εσωτερικών Υποθέσεων της Γ.Γ.Δ.Ε. και Γενική Δ/ση Τελωνείων και ΕΦΚ). Η ομάδα συντονισμού θα συνεδριάζει δύο φορές το μήνα (και αν χρειαστεί και συχνότερα) στην έδρα της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Οι βασικές αρμοδιότητες της Ομάδας Συντονισμού είναι:

- 1) ο συντονισμός των αρμόδιων υπηρεσιών τους για την επίτευξη των κοινών ελέγχων
- 2) η εποπτεία και ο συντονισμός των ενεργειών των μικτών κλιμακίων.
- 3) η λήψη αποφάσεων βάσει της ανάλυσης των πληροφοριών αυτών για την ανάληψη κοινών δράσεων ελέγχου από τα μικτά κλιμάκια ελέγχου
- 4) η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των δράσεων ελέγχου που διενεργούνται από τις αρμόδιες διωκτικές αρχές.

Το επιχειρησιακό κέντρο σχετικά με τη δράση των μικτών κλιμακίων θα εδρεύει στη Διεύθυνση της Οικονομικής Αστυνομίας. Η δε συγκέντρωση, ανάλυση και επεξεργασία των πληροφοριακών δεδομένων και στοιχείων θα διενεργείται από το Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών και Στρατηγικής της Δ.Ο.Α.

Γ) ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΩΝ – ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΝΤΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

Οι έλεγχοι θα διενεργούνται σε περιοχές «υψηλής επικινδυνότητας» (ύποπτες περιοχές), λαμβανομένων υπόψη διαφόρων παραμέτρων, όπως η ώρα, η ημέρα και η εποχή. Οι εν λόγω έλεγχοι διενεργούνται κατά τη διάρκεια όλου του 24ώρου και εστιάζουν κυρίως: α) σε προϊόντα (όπως λ.χ. καπνικά, αλκοολούχα και, παραπονημένα προϊόντα, όπλα κλπ.) που διακινούνται σε χερσαίους οδικούς άξονες, οι οποίοι συνδέονται και με λιμένες σημαντικής εμπορικής κίνησης β) σε περιοχές όπου υπάρχουν μεγάλες εγκαταστάσεις δεξαμενών αποθήκευσης καυσίμων γ) σε προϊόντα που διακινούνται ενδοκοινοτικά μέσω των οδικών αξόνων με τη Βουλγαρία δ) σε περιοχές όπου παρατηρείται σημαντική δραστηριότητα αποστάξεων καθώς και αυξημένη διάθεση προϊόντων απόσταξης ε) στο θαλάσσιο χώρο, σε πλοία για τα

οποία διαπιστώνονται ύποπτες κινήσεις καθώς και σε πλοία κατά το εφοδιασμό τους με καύσιμα, καπνικά και αλκοολούχα προϊόντα.

Στο πλαίσιο εξέλιξης και εντατικοποίησης των ελέγχων κατά τα ανωτέρω, θα εξεταστεί το ενδεχόμενο συμμετοχής προσωπικού υπηρεσιών άλλων Υπουργείων (Αγροτικής Ανάπτυξης, Υγείας, Σώμα Επιθεωρητών κλπ) για θέματα αρμοδιότητας τους. Τα αποτελέσματα της δράσης των ως άνω μικτών κλιμακίων είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά και θα παρουσιαστούν στην πρώτη ετήσια έκθεση της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

2.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

2.5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι ευρέως γνωστό και αποδεκτό ότι η ευθύνη για τη διαχείριση όλων των κινδύνων των φορέων έγκειται στη Διοίκηση αυτών, ενώ ακριβώς το ίδιο συμβαίνει και με τον κίνδυνο της απάτης, ως τμήμα των τρεχουσών αρμοδιοτήτων της Διοίκησης.

Οι επικεφαλής των Υπηρεσιών, είναι υποχρεωμένοι να επιβεβαιώνουν στις αναφορές τους ότι οι Υπηρεσίες τους έχουν ετοιμάσει εκτιμήσεις κινδύνου απάτης και σχέδια καταπολέμησης της απάτης και ότι έχουν εγκατεστημένες κατάλληλες διαδικασίες και δομές πρόληψης, εντοπισμού, έρευνας, αναφοράς και συλλογής δεδομένων απάτης, οι οποίες ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες της Υπηρεσίας τους.

Αν και πρωταρχικά η Διοίκηση και ιδιαίτερα ο υπεύθυνος των οικονομικών υπηρεσιών αναγνωρίζεται ως ο πλέον αρμόδιος για τον εντοπισμό και περιορισμό φαινομένων απάτης, ωστόσο επειδή από τη διεθνή εμπειρία προκύπτει εμπλοκή στελεχών της Διοίκησης σε παράνομες πράξεις, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η συμβολή της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου στην αποτροπή της απάτης. Ασφαλώς κύριο και αποφασιστικό ρόλο στα ανωτέρω διαδραματίζει ο Εξωτερικός Έλεγχος.

Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να βοηθήσει ένα Φορέα σχετικά με τη διαχείριση του κινδύνου απάτης, μέσω της παροχής συμβουλών ως προς τον κίνδυνο απάτης που διατρέχουν ή/και ως προς το σχεδιασμό ή και την επάρκεια των εσωτερικών ελέγχων, προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος εμφάνισης απάτης. Μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό της απάτης συμπεριλαμβάνοντας τους κινδύνους απάτης ως μέρος του σχεδιασμού της ελεγκτικής δράσης της και ανιχνεύοντας πιθανούς

δείκτες απάτης. Επισημαίνεται ότι η υψηλή βεβαιότητα εσωτερικού ελέγχου μπορεί να μειώσει σημαντικά την πιθανότητα εμφάνισης κινδύνων απάτης.

Η δράση των Εσωτερικών Ελεγκτών δύναται να συμβάλει αποτρεπτικά στην εκδήλωση φαινομένων απάτης, χωρίς βεβαίως να υποκαθιστά καθοιονδήποτε τρόπο το έργο και την αναγκαιότητα των Σωμάτων Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, λειτουργώντας, ωστόσο, ως ένα πρώτο ανάχωμα κατά φαινομένων παράνομης συμπεριφοράς απάτης και διαφθοράς.

2.5.2. ΈΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΑΠΑΤΗΣ

Ένα από τα σημαντικότερα αίτια για την οργάνωση αποτελεσματικών συστημάτων ελέγχου είναι η πιθανότητα διενέργειας απάτης ή ατασθαλίας είτε εσωτερικά είτε εξωτερικά. Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με τις απάτες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες (Andersen, 1999)⁵⁷:

1. Κίνδυνοι απάτης που απορρέουν από την Διοίκηση της εταιρείας: Περιλαμβάνει ενέργειες όπως η παραποίηση των οικονομικών καταστάσεων ή η διενέργεια άλλων ενεργειών για ίδιο όφελος, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τους ενδιαφερόμενους για το Φορέα.
2. Κίνδυνοι που απορρέουν από τους εργαζόμενους στο Φορέα ή τρίτα προς αυτόν πρόσωπα: Περιλαμβάνει ενέργειες που σχετίζονται με απάτες, ατασθαλίες ή καταδολιεύσεις από μέρους των στελεχών και προσωπικού του Φορέα ή από τρίτα μέρη (π.χ. προμηθευτές) Σε αρκετές περιπτώσεις η απάτη σε βάρος της επιχείρησης επέρχεται έπειτα από συνεργασία στελεχών.

Ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων πρόληψης και καταστολής απατών και των σχετικών σημείων ελέγχου που τίθενται από την διοίκηση, καθώς και να βοηθά σε ειδικά έργα σχετικά με την ανίχνευση απάτης. Εάν προσπαθήσουμε να καθορίσουμε συγκεκριμένες γραμμές άμυνας κατά των φαινομένων απάτης, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι την πρώτη γραμμή άμυνας καθιστά ο κώδικας δεοντολογίας και ηθικής της εταιρείας, την δεύτερη γραμμή άμυνας το σύστημα εσωτερικού ελέγχου της εταιρείας, την τρίτη γραμμή άμυνας ο εσωτερικός έλεγχος και τέλος την τέταρτη γραμμή άμυνας ο εξωτερικός έλεγχος (2002)⁹²

⁹² Οι επιδράσεις του Θεσμικού Πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης και των Βέλτιστων Πρακτικών στην Ανάπτυξη των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου των Επιχειρήσεων», Α. Κουτούπης, Πάντειο Πανεπιστήμιο 2009, Αθήνα

2.5.3. ΕΠΙΠΕΔΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

Στο αναθεωρημένο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως αυτό έχει καταρτιστεί από τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, προβλέπεται η ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τέσσερα επίπεδα λειτουργικότητας (Δράση 19). Σε πρώτο επίπεδο ενίσχυση των οργανισμών ελέγχου εντός των υπουργείων, σε δεύτερο επίπεδο η διασφάλιση της γενικής επιθεώρησης των φορέων, σε τρίτο επίπεδο εξασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας της δικαιοσύνης και της επιβολής του νόμου και σε τελικό στάδιο οριοθέτηση της λειτουργίας της Βουλής αναφορικά πάντα με την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1) Το πρώτο επίπεδο ελέγχου (internal control)⁹³, αφορά όλες τις εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου που η κάθε οργανική μονάδα ενός δημοσίου φορέα έχει σχεδιάσει και εφαρμόζει επί καθημερινής βάσης, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες δικλίδες ασφαλείας, έχοντας ως στόχο την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία τους.

2) Το δεύτερο επίπεδο ελέγχου, αφορά στην Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit), η οποία αποτελεί μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διασφαλιστικού και συμβουλευτικού χαρακτήρα δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit) οφείλει μέσω της διενέργειας ελέγχων και της παροχής συμβουλευτικών οδηγιών να μετριάξει την εμφάνιση κινδύνων, που εγκυμονούν σε μια Οργάνωση κατά τη διαδικασία επίτευξης των στόχων της.

3) Το τρίτο επίπεδο ελέγχου αφορά τον εξωτερικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από διάφορους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Ανώτατος εξωτερικός θεσμός ελέγχου είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο ⁹⁴(βλ. εισηγητική έκθεση Ν. 4270/2014). Ειδικότερα, όπως ορίζεται στο άρθρο 168 [άρθρο 3(1) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ] του συγκεκριμένου νόμου (ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014), «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», *«1. Εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006. Ο εσωτερικός έλεγχος ανατίθεται στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου που συστήνονται με*

⁹³ Για την αποφυγή σύγχυσης, αναφέρεται ότι στην επίσημη μετάφραση των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων στην ελληνική γλώσσα, ΦΕΚ Β' 2848/2012, ο όρος *internal control* έχει αποδοθεί ως «εσωτερικές δικλίδες».

⁹⁴ Στην περίπτωση αυτή ασκεί διοικητικές αρμοδιότητες και όχι στο πλαίσιο δικαστικού σχηματισμού (διφύες όργανο).

το άρθρο 12 του ιδίου νόμου υπό την γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. 2. Στα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, στα οποία περιλαμβάνεται κάθε φορέας της Κεντρικής Διοίκησης, καθορίζονται κατάλληλες εσωτερικές δικλίδες, που αξιολογούνται από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. 3. Οι εκθέσεις ελέγχου των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των παραγράφων 1 και 2 κοινοποιούνται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο».

Στο άρθρο 169 [άρθρο 3(1) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ] του ιδίου ως άνω νόμου, ορίζεται ότι «1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών, καθώς και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κατά το άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. 2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης».

4) Το τέταρτο επίπεδο ελέγχου περιλαμβάνει τη λειτουργία της απονομής δικαιοσύνης και το Ελληνικό Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο του συνόλου των αρμοδιοτήτων του.

2.5.4. ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ⁹⁵

Κάθε έλεγχος, ανάλογα με το χρόνο, το αντικείμενο, τον τόπο διενέργειας, την έκταση και τα όργανα που τον διενεργούν, διακρίνεται:

Α) Σε τακτικό και έκτακτο.

Τακτικός είναι ο έλεγχος που εκτελείται με βάση πρόγραμμα που έχει εκπονηθεί από το ελεγκτικό Σώμα και στοχεύει στην διακρίβωση της συμμόρφωσης των Υπηρεσιών με το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους και ιδιαίτερα όσον αφορά:

- ☐στη νομιμότητα των ακολουθούμενων διαδικασιών,
- ☐στην ύπαρξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Έκτακτος είναι ο έλεγχος, που διενεργείται οποτεδήποτε αυτό κρίνεται επιβεβλημένο και έχει στόχο την επιβεβαίωση της ύπαρξης ιδιαίτερα σημαντικών αποκλίσεων των

⁹⁵ Σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση του εγχειριδίου ελέγχου του ΓΕΔΔ.

ακολουθούμενων διαδικασιών από τη νομιμότητα ή την διακρίβωση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς που περιήλθαν σε γνώση του ελεγκτικού σώματος από:

☐ ☐ καταγγελίες πολιτών,

☐ ☐ πληροφορίες από εξωτερικό περιβάλλον (άλλες Δημόσιες Αρχές, δημοσιεύματα Τύπου),

☐ ☐ επεξεργασία τηρουμένων στοιχείων.

Β) Σε ειδικό (μερική επιθεώρηση) και Γενικό (συνολική επιθεώρηση)

Ειδικός είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται σε τμήμα της δραστηριότητας της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή συγκεκριμένου τομέα σε μία ή περισσότερες από μία ομοειδείς (με το ίδιο αντικείμενο) υπηρεσίες ταυτόχρονα.

Γενικός είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται στο σύνολο των δραστηριοτήτων, των ενεργειών και των λειτουργιών μιας ή περισσότερων ομοειδών (με το ίδιο αντικείμενο) υπηρεσιών ταυτόχρονα.

Γ) Σε εσωτερικό, και εξωτερικό.

Εσωτερικός είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα ίδια όργανα της ελεγχόμενης υπηρεσίας (σύστημα εσωτερικού ελέγχου).

Εξωτερικός είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα Σώματα ελέγχου ή τις Υπηρεσίες επιθεώρησης.

Δ) Σε συγκεντρωτικό/διερευνητικό και επιτόπιο.

Συγκεντρωτικός/ διερευνητικός είναι ο έλεγχος όταν διεξάγεται στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου και περιλαμβάνει εργασίες ελέγχου, χωρίς τη διενέργεια αυτοψίας.

Επιτόπιος είναι ο έλεγχος όταν περιλαμβάνει επιτόπου επίσκεψη - αυτοψία στην έδρα του ελεγχόμενου φορέα /οργανισμού /υπηρεσίας.

Ε) Σε καθολικό και δειγματοληπτικό.

Καθολικός είναι ο έλεγχος όταν ελέγχεται διεξοδικά κάθε ενέργεια ή στοιχείο της ελεγχόμενης υπηρεσίας.

Δειγματοληπτικός είναι ο έλεγχος όταν γίνεται στη βάση δείγματος.

ΣΤ) Σε έλεγχο νομιμότητας (τυπικό), σκοπιμότητας (ουσιαστικό) ή έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

2.5.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ⁹⁶

Μια ουσιαστική αφετηρία για την Ανάλυση Κινδύνου είναι μια δήλωση των στόχων του κάθε Φορέα, οι οποίοι μπορούν να χωριστούν σε αποτελέσματα, ενέργειες ή χαμηλότερου επιπέδου δραστηριότητες.

Στην συνέχεια, είναι σημαντικό να γίνει η επιλογή της μεθοδολογίας Ανάλυσης Κινδύνου, που θα εφαρμοστεί. Οι υπάρχουσες διαφορετικές μεθοδολογίες είναι πολυποίκιλες, εάν και οι περισσότερες είναι απλά παραλλαγές μιας γενικής μεθοδολογίας.

Αυτή η γενική μεθοδολογία αποτελείται από τρία στάδια:

- **Αναγνώριση Κινδύνου (Risk Identification)** : Ετοιμασία ενός καταλόγου με όλους τους πιθανούς παράγοντες κινδύνου που θα μπορούσε να αντιμετωπίσει ένα πρόγραμμα. Ο προσδιορισμός των παραγόντων κινδύνου είναι μία επαναληπτική διαδικασία και για αυτόν τον λόγο η εμπειρία και τα ιστορικά αρχεία αποτελούν σημαντικές πηγές πληροφόρησης. Επιπλέον, επειδή είναι το αρχικό και ίσως το πιο βασικό στάδιο της όλης διαδικασίας, υπάρχει μια πληθώρα μεθόδων και εργαλείων για την όσο το δυνατόν πληρέστερη και μεθοδική καταγραφή των επιμέρους παραγόντων κινδύνου.

⁹⁶ Παρατίθεται η μεθοδολογία που προτείνεται στην εργασία του Ν. Ξανθόπουλου, «Σύγχρονες τεχνικές ανάλυσης και διαχείρισης κινδύνου (Risk Management) Εφαρμογή σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Γ'ΚΠΣ», Ε.Μ.Π. Ιούλιος 2004, Αθήνα.



Μέθοδοι και Εργαλεία Αναγνώρισης Κινδύνου

- **Εκτίμηση Κινδύνου (Risk Estimation):** Προσδιορισμός της έκθεσης σε κάθε παράγοντα κινδύνου, βασισμένος στην εκτίμηση της πιθανότητας να συμβεί και της πιθανής επίπτωσής του, ή του βάρους του σε σχέση με τους υπολοίπους και της σοβαρότητάς του. Η Εκτίμηση Κινδύνου συνίσταται δηλαδή στη διαδικασία εκτίμησης της πιθανότητας εμφάνισης των επικίνδυνων γεγονότων και της δριμύτητας των επιδράσεών τους. Αυτό οδηγεί σε μια εκτίμηση του βαθμού έκθεσης του Φορέα σε κίνδυνο.

<ul style="list-style-type: none"> • Ποια η πιθανότητα εμφάνισης των παραγόντων κινδύνου; • Πόσο σοβαρές είναι οι επιπτώσεις τους; 	
Πιθανότητα εμφάνισης παραγόντων κινδύνου	<ul style="list-style-type: none"> • Εκτίμηση της πιθανότητας κάθε παράγοντα κινδύνου να συμβεί (ποιοτικά ή ποσοτικά).
Επίπτωση παραγόντων κινδύνου	<ul style="list-style-type: none"> • Εκτίμηση του μεγέθους της κάθε επίπτωσης (ποιοτικά ή ποσοτικά).
Έκθεση στον κίνδυνο	<ul style="list-style-type: none"> • Εκτίμηση της συνολικής έκθεσης σε κίνδυνο (ποιοτικά ή ποσοτικά). • Ταξινόμηση των παραγόντων κινδύνου ανάλογα με το βαθμό έκθεσης.
Τεκμηρίωση παραγόντων κινδύνου	<ul style="list-style-type: none"> • Καταγραφή των πιθανοτήτων εμφάνισης, επιπτώσεων και έκθεσης στον κίνδυνο.

Εκτίμηση Κινδύνου με τη μέθοδο Πιθανότητας-Επίπτωσης

Η πιθανότητα εμφάνισης ενός παράγοντα κινδύνου, αναφέρεται στο ενδεχόμενο ένας συγκεκριμένος παράγοντας να εμφανιστεί πραγματικά κατά τη διάρκεια του προγράμματος. Δεν είναι πάντα δυνατό να υπολογιστεί αριθμητικά η πιθανότητα εμφάνισης ενός παράγοντα κινδύνου. Τις περισσότερες φορές υπολογίζεται και εκφράζεται ποιοτικά σύμφωνα με την εμπειρία.

Οι επιπτώσεις μπορούν επίσης, σε μερικές περιπτώσεις, να υπολογιστούν χρησιμοποιώντας τις ποσοτικές τεχνικές. Όμως, συχνά και αυτές προκύπτουν από υποκειμενική ποιοτική εκτίμηση βασισμένη στη γνώση τόσο της κατηγορίας του παράγοντα κινδύνου όσο και των στόχων του Φορέα.

Η έκθεση σε κίνδυνο ορίστηκε με βάση τον συνδυασμό της πιθανότητας ενός ενδεχομένου να συμβεί και των επιπτώσεων που θα έχει σε περίπτωση που συμβεί. Εάν οι πιθανότητες και οι επιπτώσεις του παράγοντα κινδύνου έχουν ποσοτικοποιηθεί, η έκθεση σε κίνδυνο, η οποία μετράται με τη σοβαρότητα του εκάστοτε παράγοντα κινδύνου, μπορεί να υπολογιστεί ως το γινόμενο της πιθανότητας και των επιπτώσεων. Εάν ο προσδιορισμός του μεγέθους των πιθανοτήτων και των επιδράσεων δεν είναι δυνατός, τότε τα δύο μεγέθη μπορούν μόνο να συνδυαστούν για να δείξουν την έκθεση σε κίνδυνο χρησιμοποιώντας μια μέθοδο ισοδυναμίας.

- **Αποτίμηση Κινδύνου (Risk Evaluation) :** Εκτίμηση της αποδοχής κάθε παράγοντα κινδύνου, με σκοπό να αποφασιστεί τι ενέργειες πρέπει να γίνουν. Η Αποτίμηση Κινδύνου είναι μία διαδικασία, η οποία έχει ως αντικείμενο την εκτίμηση του βαθμού της αποδοχής της έκθεσης του προγράμματος σε κάθε παράγοντα κινδύνου σε σχέση με τα κριτήρια κινδύνου που καθορίζονται για το πρόγραμμα. Διερευνά, επίσης, σε πρώτο επίπεδο και τις αντιδράσεις /

μέσα, με τα οποία μπορούν να μειωθούν τα απαράδεκτα επίπεδα έκθεσης σε κίνδυνο.

Η Αποτίμηση Κινδύνου είναι ένας ζωτικής σημασίας προαπαιτούμενο βήμα για τη Διαχείριση Κινδύνου. Χωρίς αυτή, η αποτελεσματική διαχείριση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί, δεδομένου ότι οι υπεύθυνοι δεν θα έχουν γνώση και άποψη για τους σημαντικότερους παράγοντες κινδύνου που θα οδηγήσουν το πρόγραμμα σε αστοχίες. Υπάρχει επομένως ο γενικότερος κίνδυνος να διαχειριστούν πρώτα τα προβλήματα με τα οποία αισθάνονται πιο οικείοι, ή με τα οποία έχουν προγενέστερη εμπειρία και να καθυστερήσουν ή να μην προσπαθήσουν να ελέγξουν άλλες σημαντικές δραστηριότητες. Όποια κι αν είναι η περίπτωση, η επιτυχής επίτευξη των στόχων του προγράμματος γίνεται πολύ λιγότερο πιθανή.

<ul style="list-style-type: none">Είναι αποδεκτοί οι παράγοντες κινδύνου;Τι μπορεί να γίνει για να μειωθούν;	
Αποδοχή	<ul style="list-style-type: none">Καθιέρωση κριτηρίων αποδοχής των παραγόντων κινδύνου.Εκτίμηση του βαθμού αποδοχής της έκθεσης σε κάθε παράγοντα κινδύνου.
Εναλλακτικές	<ul style="list-style-type: none">Μεταφορά : Μεταφορά του παράγοντα κινδύνου σε τρίτους.Δράση : Εξέταση των μέσων μείωσης της έκθεσης σε αποδεκτά επίπεδα.Αποφυγή : Αν είναι εφικτό, επιλογή μίας εκ των εναλλακτικών λύσεων, η οποία εξασφαλίζει μηδενικά επίπεδα έκθεσης στον υπό εξέταση παράγοντα κινδύνου.
Τεκμηρίωση παραγόντων κινδύνου	<ul style="list-style-type: none">Καταγραφή για κάθε παράγοντα κινδύνου του βαθμού αποδοχής του και των προτεινόμενων εναλλακτικών αντιδράσεων για την αντιμετώπισή του.

Αποτίμηση Κινδύνου

Εάν η ανάλυση κινδύνου έχει εκτελεσθεί σε ποσοτική βάση, κατόπιν είναι σχετικά εύκολο να συγκριθούν τα αριθμητικά επίπεδα έκθεσης με τα αποδεκτά όρια που εκφράζονται στις ίδιες μονάδες. Για τις ποιοτικές αξιολογήσεις πρέπει να υιοθετηθούν περισσότερο προσεγγιστικές μέθοδοι.

Επισημαίνεται ότι, δεν είναι αναγκαίο να αποφεύγονται όλοι οι κίνδυνοι με κάθε κόστος. Πρόκειται δηλαδή για την αποδοχή του κινδύνου, καθώς δεν προγραμματίζουμε καμία απολύτως ενέργεια διαχείρισής του. Αυτό είναι δυνατό να συμβεί σε αρκετές περιπτώσεις, που αφορούν βεβαίως μη κρίσιμους για την επιτυχία των στόχων του Φορέα παράγοντες κινδύνου, στις οποίες, είτε η οποιαδήποτε προγραμματιζόμενη αντίδραση θα έχει μεγαλύτερο κόστος από τις συνέπειες της ενδεχόμενης εμφάνισης του παράγοντα κινδύνου, είτε ο κίνδυνος ελέγχεται εξ' ολοκλήρου από εξωτερικούς παράγοντες στους οποίους υπάρχει αδυναμία παρέμβασης.

Σημαντική παράμετρος της διαχείρισης του κινδύνου είναι η επικοινωνία με το εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον του Φορέα. Σε αυτό το στάδιο θα πρέπει να διαμορφώνεται ένα σύστημα γραμμών επικοινωνίας για την άμεση κοινοποίηση τέτοιων φαινομένων και την ταχεία αντιμετώπισή τους. Η πολιτική αντιμετώπισης των περιπτώσεων απάτης θα πρέπει μεταξύ των άλλων να περιλαμβάνει:

- ☐ ☐ Αναλυτικές οδηγίες διερεύνησης υποψιών περιστατικών απάτης και ατασθαλιών.
- ☐ ☐ Ξεκάθαρες ευθύνες για το ποιος θα πρέπει να πραγματοποιεί την έρευνα σε κάθε περίπτωση.
- ☐ ☐ Αναλυτικές οδηγίες χειρισμού τέτοιων περιστατικών σε όλα τα στελέχη και εργαζομένους στον οργανισμό ώστε να τους εντάξει στην διαδικασία εντοπισμού και αξιολόγησης πιθανών περιστατικών απάτης.
- ☐ ☐ Οδηγίες απαγόρευσης διενέργειας έρευνας από στελέχη ή προσωπικό που δεν θα έπρεπε να το κάνουν αυτό.
- ☐ ☐ Διαδικασίες εξασφάλισης ομοιόμορφων πρακτικών για περιστατικά ίδιας βαρύτητας.
- ☐ ☐ Διαδικασίες αναφοράς προς τις ρυθμιστικές ή άλλες αρχές όποτε απαιτείται (π.χ. ξέπλυμα χρήματος).
- ☐ ☐ Διαδικασίες δημιουργίας σχετικών αναφορών προς την επιτροπή ελέγχου, κ.λπ.

Σημειώνεται ότι τα διαφορετικά επίπεδα εντός του οργανισμού (Διοικητικό Συμβούλιο, Οργανικές μονάδες, μεμονωμένα άτομα) χρειάζονται διαφορετική πληροφορία από τη διεργασία διαχείρισης κινδύνου.

Η εταιρεία χρειάζεται να αναφέρεται στην κοινή γνώμη και στους έχοντες έννομο ενδιαφέρον στις δικές της δραστηριότητες της σε τακτική βάση, περιγράφοντας εκτενώς τις πολιτικές της διαχείρισης κινδύνου και την αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των στόχων της. Όλο και περισσότερο, οι έχοντες έννομο ενδιαφέρον αναμένουν τους οργανισμούς να παρέχουν τα αποδεικτικά στοιχεία για την αποτελεσματική διαχείριση της επίδοσης του οργανισμού και σε μη χρηματοοικονομικά θέματα σε πεδία όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι εργασιακές πρακτικές, η υγιεινή, η ασφάλεια και το περιβάλλον.

Η επικοινωνία με το εξωτερικό περιβάλλον θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- ☐ ☐ τις μεθόδους ελέγχου – ιδιαιτέρως τις διοικητικές υπευθυνότητες για τη διαχείριση κινδύνου

□□ τις διεργασίες που χρησιμοποιούνται για την αναγνώριση κινδύνων και πώς αυτοί αντιμετωπίζονται από τα συστήματα διαχείρισης κινδύνων

□□ τα κύρια συστήματα ελέγχου που εφαρμόζονται για τη διαχείριση σημαντικών κινδύνων

□□ το σύστημα παρακολούθησης και ανασκόπησης σε εφαρμογή.

Οποιοσδήποτε σημαντικές ελλείψεις ανακαλύπτονται από το σύστημα ή στο σύστημα αυτό καθ' εαυτό, θα πρέπει να επικοινωνούνται μαζί με τις ενέργειες και τα μέτρα που έχουν ληφθεί για να τις αντιμετωπίσουν.

Ο κίνδυνος που απορρέει από την πιθανή διενέργεια απάτης εκτός από τον καθαρά χρηματοοικονομικό, ο οποίος και είναι και πιο εύκολα μετρήσιμος, είναι και αυτός της απώλειας φήμης, ο οποίος είναι πολύ πιο δύσκολα μετρήσιμος αλλά έχει και την σημαντικότερη αρνητική επίδραση στο Φορέα. Δεδομένου ότι οι άνθρωποι αντιλαμβάνονται μερικούς κινδύνους διαφορετικά από άλλους, ζητήματα επικοινωνίας κινδύνου καλό θα είναι να αντιμετωπίζονται σε συνεργασία με επαγγελματίες του χώρου.

2.6 ΒΕΛΤΙΣΤΗ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΛΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ

2.6.1. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ & ΑΠΑΤΗ - ΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Α) ΚΙΝΔΥΝΟΙ – ΕΙΔΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Στην σύγχρονη επιχειρησιακή δράση αποδίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην έννοια του κινδύνου. Πράγματι, δεν υπάρχει φορέας (Δημόσιος, Ιδιωτικός, Κερδοσκοπικός ή μη) που η λειτουργία ή η δράση του να μη διέπεται από κινδύνους, οι οποίοι εν τέλει μπορεί να οδηγήσουν στη μη επίτευξη των στρατηγικών στόχων του.

Οι κίνδυνοι είναι δυναμικοί και διακατέχουν όλο το φάσμα της επιχειρησιακής δράσης.

Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τους κινδύνους σε δυο μεγάλες κατηγορίες: α) τους **εξωτερικούς** κινδύνους και β) τους **εσωτερικούς** κινδύνους.

Οι εξωτερικοί κίνδυνοι σχετίζονται με το περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιείται ένας οργανισμός, όπως για παράδειγμα οι συνεχείς αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου, η οικονομική δυσπραγία, η πολιτική αστάθεια, ο

ανταγωνισμός, η αλλαγή στις συνήθειες, τις απόψεις και τη στάση ζωής των συναλλασσομένων με τον οργανισμό, οι τεχνολογικές εξελίξεις κ.ο.κ. Είναι εμφανές ότι οι κίνδυνοι αυτοί είναι δύσκολο να ελεγχθούν.

Αντίθετα, οι εσωτερικοί κίνδυνοι συνδέονται με τον ίδιο τον οργανισμό και τη δράση του, όπως τα προϊόντα που παράγει ή τις υπηρεσίες που προσφέρει, το προσωπικό του, τις σχέσεις του με τους συναλλασσομένους (πελάτες /προμηθευτές), τον τρόπο άσκησης διοίκησης κ.ο.κ.

Εστιάζοντας επομένως στην έννοια του κινδύνου θα μπορούσαμε να την ορίσουμε ως πιθανότητα ή απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή κάποιο αρνητικό για τους στόχους του οργανισμού ενδεχόμενο, είτε λόγω ύπαρξης τρωτών σημείων στο εσωτερικό του οργανισμού είτε λόγω των συνθηκών του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Εναλλακτικός, αλλά πολύ ενδιαφέρον είναι και ο ορισμός του κινδύνου ως πιθανότητα να μην πραγματοποιηθούν οι ευκαιρίες ή πιθανότητα να πραγματοποιηθούν οι απειλές.

Στο πλαίσιο αυτό και εστιάζοντας κυρίως στους κινδύνους του εσωτερικού περιβάλλοντος οι κίνδυνοι διακρίνονται σε εγγενείς και υπολειμματικοί.

Εγγενής είναι ο κίνδυνος που ενυπάρχει σε έναν οργανισμό, μια δραστηριότητα, διαδικασία κλπ., πριν ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο για τον περιορισμό του. Με άλλα λόγια είναι ο κίνδυνος που εμπεριέχει μια δραστηριότητα, μια λειτουργία ή μια διαδικασία από τη φύση της. Για παράδειγμα, η διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ στους αγρότες ειδικού καθεστώτος . Είναι μια διαδικασία υψηλού εγγενούς κινδύνου, αφού από τη φύση της σχετίζεται με την επιστροφή χρηματικών ποσών, σε πολλές περιπτώσεις ιδιαίτερα υψηλών, υπάρχει μεγάλος αριθμός εμπλεκομένων, (αγρότες, συνεταιρισμοί, χονδρέμποροι αγροτικών προϊόντων, δημόσιοι λειτουργοί) και δεν υπάρχουν αντικρουόμενα συμφέροντα μεταξύ των εμπλεκομένων.

Οι οργανισμοί, στην προσπάθειά τους να επιτύχουν τους στόχους τους οργανώνονται σε ένα πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η αρμονική και εύρυθμη λειτουργία τους. Στο πλαίσιο αυτό καθιερώνουν Συστήματα Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδες Ασφαλείας) . Ως **Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου** νοείται το σύνολο των ελεγκτικών ενεργειών (ασφαλιστικών δικλείδων), που διατρέχουν όλες τις δραστηριότητες και διαδικασίες του οργανισμού, εγκαθιδρύονται από τη διοίκηση αυτού και έχουν προορισμό να παρέχουν μία λογική διασφάλιση όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του.

Κύριος σκοπός του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου είναι να βελτιστοποιεί την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών που παρέχει ο οργανισμός και να ελαχιστοποιεί τους συναφείς με τις δραστηριότητες κινδύνους.

Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνει, συνήθως, θεσπισμένους κανόνες λειτουργίας, θεσπισμένες οργανωτικές ρυθμίσεις (διάρθρωση, θέσεις εργασίας, καθηκοντολόγιο), τυποποιημένες διαδικασίες, ιεραρχικό έλεγχο, συγκεκριμένες υποχρεώσεις αναφοράς και λογοδοσίας κ.ά.

Υπολειμματικός είναι ο κίνδυνος που παραμένει μετά τη λήψη μέτρων από τη Διοίκηση, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Όσο καλά σχεδιασμένο και αν είναι ένα Σύστημα Εσωτερικών Ελέγχων δεν μπορεί να εξασφαλίσει απόλυτη προστασία. Αυτό είναι λογικό, δεδομένου ότι η εγκαθίδρυση ενός πετυχημένου τέτοιου συστήματος δεν θα πρέπει να στηρίζεται στην ποσότητα, αλλά στην καταλληλότητα των δικλίδων ασφαλείας, τη λειτουργικότητά τους, τα περιθώρια ανάπτυξης πρωτοβουλιών, τη σχέση κόστους οφέλους και την προστιθέμενη αξία που δημιουργεί στον οργανισμό.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι:

☐☐ως κίνδυνος ορίζεται κάθε συμβάν, απειλή, γεγονός, που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την επίτευξη των στόχων ενός οργανισμού,

☐☐όλες οι λειτουργίες ενός οργανισμού ενέχουν κινδύνους, όχι όμως με της ίδιας βαρύτητας,

☐☐η επιτυχής ανάπτυξη Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου είναι υψίστης σημασίας για την αντιμετώπιση των κινδύνων,

☐☐η επιχειρησιακή δράση συντελείται σε ένα συνεχώς και ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον,

Η διαχείριση των κινδύνων πρέπει να αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα κάθε Διοίκησης. Η έννοια του κινδύνου ξεφεύγει πλέον από τα στενά όρια της εκ των υστέρων εντοπισμού μιας απάτης ή μια τυχόν κακοδιαχείρισης και εντάσσεται σε ένα ευρύτερο και δυναμικό πλαίσιο γεγονότων, που μεμονωμένα ή συνδυαστικά θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ίδια την ύπαρξη του οργανισμού . Για το λόγο αυτό η Διαχείριση των Επιχειρησιακών Κινδύνων εντάσσεται στα εργαλεία του αποτελεσματικού μάνατζμεντ.

Διαχείριση Κινδύνων (Business/operational risk management) είναι η διεργασία μέσω της οποίας ο οργανισμός προσεγγίζει μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται

με τις δραστηριότητές του, τους αξιολογεί και εφαρμόζει κατάλληλη πολιτική για την αντιμετώπισή τους.

Περιλαμβάνει:

- ☐ ☐ Προσδιορισμό των περιοχών κινδύνου
- ☐ ☐ Αναγνώριση των κινδύνων στρατηγικής σημασίας
- ☐ ☐ Σύνταξη χάρτη – καταλόγου κινδύνων
- ☐ ☐ Αξιολόγηση του Συστήματος Εσωτερικών Ελέγχων

Στόχος:

- ☐ ☐ Ο εντοπισμός των κινδύνων που ενυπάρχουν στις διαδικασίες και δεν έχουν επαρκώς καλυφθεί από αντίστοιχες δικλείδες ασφαλείας
- ☐ ☐ Η επισημάνση αδυναμιών στις διαδικασίες (π.χ. μεγάλο διοικητικό βάρος για τους πολίτες ή μεγάλο κόστος για τη διοίκηση, πολυπλοκότητα κ.ά.)
- ☐ ☐ Η τυποποίηση των διαδικασιών.
- ☐ ☐ Η βελτίωση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδων Ασφαλείας).

B) ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Η επιχειρησιακή δραστηριότητα συνδέεται άμεσα με την έννοια του κινδύνου.

Στόχος του ελέγχου πρέπει να είναι:

- *Η ανάδειξη και αξιολόγηση κινδύνων μέσω ελεγκτικών διαδικασιών και*
- *Η συμβολή στην αποτελεσματική ελαχιστοποίηση των κινδύνων*

Κατά την προσέγγιση του ελέγχου που βασίζεται στον κίνδυνο (**Risk Based Audit**), οι ελεγκτικές διαδικασίες επικεντρώνονται στους τομείς εκείνους που έχουν την μεγαλύτερη πιθανότητα να εντοπισθούν ουσιώδη προβλήματα.

Απαιτείται κρίση και ικανότητα του ελεγκτή προκειμένου να:

- ☐ ☐ Προσδιορισθούν οι περιοχές κινδύνου
- ☐ ☐ Αναγνωριστούν οι κινδύνων ουσιώδους σημασίας
- ☐ ☐ Αξιολογηθούν τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου (δικλείδες ασφαλείας)

Παράλληλα, ο εσωτερικός ελεγκτής δεν θα πρέπει να αρκείται μόνο στη διάγνωση των κινδύνων, αλλά θα πρέπει να τους ποσοτικοποιεί (επιπτώσεις του κινδύνου σε μετρήσιμα μεγέθη) και να κάνει προτάσεις αντιμετώπισής τους. Είναι επομένως εμφανές ότι ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος πρέπει να είναι στραμμένος στην πρόληψη. Να μπορεί δηλαδή να προλαμβάνει τους κινδύνους, παρά να τους καταστέλλει. Θα πρέπει να είναι προσανατολισμένος σε ένα επίπεδο, που ξεφεύγει από το σύνθητες πλαίσιο ελέγχων συμμόρφωσης, (απλής δηλαδή παρακολούθησης της

ορθής εφαρμογής των νορμών και των λειτουργιών του οργανισμού) δίνοντας έμφαση στην αξιολόγηση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδες Ασφαλείας), ώστε να διασφαλίζεται ότι υπάρχουν διαδικασίες αντιμετώπισης κινδύνων και ότι αυτές είναι επαρκείς και πλήρεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών τους αν και όταν αυτοί εμφανισθούν.

Στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου , δεν αποτελεί ευθύνη του Εσωτερικού Ελεγκτή να εντοπίζει τυχόν απάτες, αλλά να προσπαθεί να ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο μέσα από την αξιολόγηση των συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου, δηλαδή των διαδικασιών. Οι αδυναμίες αυτές ενισχύουν τη δυνατότητα και τις πιθανότητες διενέργειας απάτης. Μέσα από τον έλεγχο και την αξιολόγηση των δικλείδων ασφαλείας μπορεί να προκύψουν και φαινόμενα απάτης, ωστόσο ο εσωτερικός ελεγκτής δεν είναι υπεύθυνος για τον εντοπισμό της. Είναι όμως υπεύθυνος, εάν την εντοπίσει, να την αποκαλύψει, να αναζητήσει τα αίτιά της, να προσδιορίσει τις επιπτώσεις της και να υποβάλει προτάσεις για την αναβάθμιση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου, ώστε να αποτραπούν παρόμοια φαινόμενα στο μέλλον.

Γ) ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ & ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΑΠΑΤΗΣ

Αντίθετα, οι κατασταλτικοί έλεγχοι, που είναι και αυτοί αντικείμενο του Εσωτερικού Ελέγχου, αποτελούν εκ των υστέρων ελέγχους, που αποσκοπούν στο να διαπιστώσουν και να επιβεβαιώσουν ότι οι πολιτικές, οι κανονισμοί, οι διαδικασίες ή άλλες απαιτήσεις του οργανισμού εφαρμόζονται με τον αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο τρόπο. Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει στον εντοπισμό και την καταστολή λαθών, παραλείψεων, απάτης, ατασθαλιών, κακής διαχείρισης κλπ.

Δ) ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΝΑΝΤΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ

Για την εκπλήρωση των στόχων της Διοίκησης, ο Εσωτερικός Έλεγχος θα πρέπει - στο πλαίσιο της αποτελεσματικής διαχείρισης κινδύνων - να δίνει έμφαση κυρίως στην πρόληψη και δευτερευόντως στην καταστολή, αφού, μέσω της σωστής χαρτογράφησης των κινδύνων, της αξιολόγησης και της βελτίωσης των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδων Ασφαλείας), μεταξύ άλλων επιτυγχάνεται και η αποτροπή φαινομένων απάτης, ατασθαλιών ή επιζήμιων για τον οργανισμό συμπεριφορών πριν αυτές εκδηλωθούν. Είναι σημαντικότερο να προλαμβάνονται δυσάρεστα γεγονότα και καταστάσεις παρά να αντιμετωπίζονται εκ των υστέρων όταν έχει ήδη επέλθει οι επιπτώσεις τους.

Βάσει όλων των ανωτέρω, ο **εσωτερικός έλεγχος (internal auditing)** ορίζεται ως μία ανεξάρτητη και αντικειμενική διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθά τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μία συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και της εταιρικής διακυβέρνησης.

Ε) ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η διενέργεια ενός εσωτερικού ελέγχου με βάση τα χαρακτηριστικά που αναπτύχθηκαν ανωτέρω (έλεγχος διαδικασιών και αξιολόγηση δικλίδων), περιλαμβάνει τρία στάδια:

- Τον σχεδιασμό του ελέγχου
- Την Εκτέλεση του Ελέγχου
- Τα αποτελέσματα & τη σύνταξη Έκθεσης Έλεγχου

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ περιλαμβάνει:

- ☐ ☐ Τη συγκέντρωση και μελέτη του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου που διέπουν το ελεγχόμενο σύστημα,
- ☐ ☐ Τη συγκέντρωση και αξιοποίηση κάθε πληροφορίας που σχετίζεται με τη λειτουργία του συστήματος (πορισματικές εκθέσεις, εκθέσεις πεπραγμένων, στατιστικές αναφορές, καταγγελίες, δημοσιεύματα)
- ☐ ☐ Την καταγραφή του σκοπού και ειδικών στόχων του ελεγχόμενου συστήματος
- ☐ ☐ Τον εντοπισμός των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας
- ☐ ☐ Την αναζήτηση και αξιολόγηση των κινδύνων
- ☐ ☐ Την αναζήτηση πιθανών πηγών κινδύνου
- ☐ ☐ Την καταγραφή των δικλίδων ασφαλείας
- ☐ ☐ Την κατάρτιση σχεδίου ελέγχου, το οποίο απαρτίζεται από τις **(Ελεγκτικές ενέργειες (Τι πρέπει να διερευνήσω) και τις Ελεγκτικές επαληθεύσεις: (Πώς θα το διερευνήσω).**

ΕΚΤΕΛΕΣΗ περιλαμβάνει:

- ☐ ☐ Την υλοποίηση του Σχεδίου Ελέγχου

- ☐ ☐ Τη χρήση τεχνικών ελέγχου και επαλήθευσης (Διαγράμματα ροής, Παρατήρηση,
- ☐ ☐ Δειγματοληψία, Ερωτηματολόγια, Συνεντεύξεις, Διασταυρώσεις / συνδυασμοί πληροφοριών (data analytics), Λειτουργική προσομοίωση)
- ☐ ☐ Τον εντοπισμός δυσλειτουργιών και υπολειμματικών κινδύνων και
- ☐ ☐ Την τεκμηρίωση του ελέγχου (Φύλλα ελέγχου- φύλλα διαπιστώσεων)

ΣΤ) Η ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΨΙΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ ⁹⁷

Για τους σκοπούς του εσωτερικού ελέγχου, είναι πολλές φορές απαραίτητη η εξέταση υποθέσεων, συναλλαγών ή λοιπών στοιχείων, των οποίων ο συνολικός αριθμός (πληθυσμός) είναι τόσο μεγάλος που καθιστά απαγορευτική την πλήρη κάλυψη του ελεγχόμενου αντικειμένου. Στις περιπτώσεις αυτές, η λήψη ενός δείγματος των στοιχείων μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει σε συμπεράσματα που προκύπτουν με ικανοποιητικό βαθμό ασφάλειας.

Η επιλογή του δείγματος, έτσι ώστε αυτό να είναι αντιπροσωπευτικό, αποτελεί ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας. Για την επιλογή της κατάλληλης μεθόδου δειγματοληψίας, ο ελεγκτής θα πρέπει να χρησιμοποιήσει την κρίση του, συνεκτιμώντας το σκοπό του ελέγχου, την απαιτούμενη ακρίβεια, τους εκτιμώμενους κινδύνους, τη φύση των συμπερασμάτων που επιδιώκονται και τις πιθανές χρήσεις των αποτελεσμάτων που θα ληφθούν.

Το πρώτο βήμα για μία σωστή δειγματοληψία είναι να αποκτηθεί ακριβής αντίληψη για τον συνολικό πληθυσμό, έτσι ώστε να αποφευχθούν πιθανές παραλείψεις κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου. Η αντίληψη του πληθυσμού περιλαμβάνει το μέγεθός του (πλήθος), το εύρος του (π.χ. προκειμένου περί συναλλαγών, την κλίμακα ύψους), τη φύση του (π.χ. σταθερή ή μεταβαλλόμενη, εποχιακή κ.ά.), τις εσωτερικές διαφοροποιήσεις του κλπ. Στην ιδανική περίπτωση, υπάρχει διαθέσιμος πίνακας (ή άλλου είδους καταγραφή) με το σύνολο του πληθυσμού, όπου καταγράφονται, επίσης, τα χαρακτηριστικά εκείνα που έχουν ενδιαφέρον για τον έλεγχο.

Η επιλογή του δείγματος μπορεί να γίνει είτε απ' ευθείας από τον συνολικό πληθυσμό, είτε μετά από «στρωματοποίησή» του. Ως στρωματοποίηση εννοείται η διαίρεση του πληθυσμού σε ομάδες, με βάση κάποιο κριτήριο που θεωρείται σημαντικό. Παραδείγματα τέτοιων κριτηρίων είναι το είδος συναλλαγής (π.χ.

⁹⁷ εγχειρίδιο διενέργειας εσωτερικών ελέγχων ΓΓΔΕ

αυτοματοποιημένη ή μη), το ύψος συναλλαγής, η συχνότητα συναλλαγών, ο πιθανός κίνδυνος (όπως εκτιμάται με βάση στοιχεία του παρελθόντος), ο αριθμός απασχολούμενων, ο αριθμός φορολογικών δηλώσεων κ.ά. Η στρωματοποίηση είναι απαραίτητη όταν θέλουμε να είμαστε βέβαιοι ότι στο δείγμα μας εκπροσωπούνται όλες οι ομάδες ενός πληθυσμού (π.χ. όλες οι σχέσεις εργασίας: μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, εργοδότες κλπ.).

Ας δούμε ένα παράδειγμα:

Έστω ότι έχουμε χωρίσει τις 190 Δ.Ο.Υ. σε τρεις ομάδες, ανάλογα με το ύψος εσόδων. Έστω ότι:

- στην πρώτη ομάδα (υψηλά έσοδα) ανήκουν 30 Δ.Ο.Υ.
- στην δεύτερη ομάδα (μεσαία έσοδα) ανήκουν 60 Δ.Ο.Υ.
- στην τρίτη ομάδα (χαμηλά έσοδα) ανήκουν 100 Δ.Ο.Υ.

Αν λάβουμε ένα δείγμα 10% του πληθυσμού των Δ.Ο.Υ., δηλαδή 19 Δ.Ο.Υ., θα πρέπει οι 3 να προέρχονται από την 1η ομάδα, οι 6 από τη 2η ομάδα και οι 10 από την 3η ομάδα.

Η δειγματοληψία, είτε από το σύνολο του πληθυσμού είτε από τα «στρώματα» στα οποία έχει διαιρεθεί αυτός, μπορεί να γίνει κατά τρόπο τυχαίο ή με την τεχνική των σταθερών διαστημάτων. Για την τυχαία δειγματοληψία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βοηθήματα οι Πίνακες Τυχαίων Αριθμών (Παράρτημα XI), καθώς και τα προγράμματα λογισμικού που παρέχουν τέτοια δυνατότητα (προγράμματα στατιστικής επεξεργασίας, πρόγραμμα SESAM ή ακόμη και απλά λογιστικά φύλλα).

Κατά την τεχνική των σταθερών διαστημάτων, που ονομάζεται και **συστηματική δειγματοληψία**, επιλέγεται τυχαία μόνο η πρώτη μονάδα του δείγματος. Στη συνέχεια, ο πληθυσμός διαιρείται δια το επιθυμητό μέγεθος δείγματος και προκύπτει το διάστημα μεταξύ των υπόλοιπων μονάδων. Για παράδειγμα, αν θέλουμε να ελέγξουμε 50 υποθέσεις από ένα σύνολο 2.000 υποθέσεων, το διάστημα θα είναι 40. Έτσι, αν τυχαία επιλεγεί ως πρώτη υπόθεση η υπόθεση με αριθμό 7, οι επόμενες θα είναι οι 47, 87, 127 κ.ο.κ.

Η τεχνική των σταθερών διαστημάτων προϋποθέτει ότι η κατανομή του πληθυσμού είναι τυχαία. Αν δεν συμβαίνει αυτό (για παράδειγμα, αν οι συναλλαγές για μεγάλα ποσά τείνουν να γίνονται συγκεκριμένες ημέρες ή ώρες), ο ελεγκτής θα πρέπει να υπολογίσει τα διαστήματα έτσι ώστε να διατρέξει τον πληθυσμό δύο, τουλάχιστον, φορές, ξεκινώντας κάθε φορά από ένα διαφορετικό, τυχαίο σημείο.

Η τυχαία δειγματοληψία επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων για τις ιδιότητες του αρχικού πληθυσμού – και ιδίως για τον τρόπο κατανομής του διερευνώμενου χαρακτηριστικού – με τη βοήθεια της Επαγωγικής Στατιστικής, με την οποία μπορεί να γίνει αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Ωστόσο, αντί των μεθόδων που προαναφέρθηκαν – και που αποσκοπούν στη λήψη τυχαίου και αντιπροσωπευτικού δείγματος – μπορεί να επιλεγεί η μέθοδος της δειγματοληψίας που βασίζεται στην εκτίμηση του κινδύνου. Κατά τη μέθοδο αυτή, ο ελεγκτής επιλέγει συγκεκριμένα στοιχεία ή συναλλαγές προκειμένου να συνθέσει το δείγμα. Αυτό μπορεί να συμβεί σε περιπτώσεις που:

- θέλουμε να περιορίσουμε τον έλεγχο κυρίως σε συγκεκριμένες περιοχές υψηλού κινδύνου
- θέλουμε να συλλέξουμε πληροφορίες οι οποίες αποτελούν πιθανές ενδείξεις προβλημάτων ή ελλείψεων (ωστόσο δε χρειάζεται να αποδοθούν σε ολόκληρο τον πληθυσμό με μετρήσιμη στατιστική πιθανότητα).

Η επιλογή στηρίζεται σε πληροφορίες που έχουν συλλεχθεί από την αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και στην εμπειρία του ελεγκτή. Το πλεονέκτημα της μεθόδου είναι ότι περιορίζει τους πόρους και τον χρόνο που απαιτούνται για την ολοκλήρωση του ελέγχου.

Συνήθως ενδείκνυται ο συνδυασμός των μεθόδων δειγματοληψίας ιδίως όταν είναι αναγκαία η υψηλή κάλυψη διαφοροποιημένων πληθυσμών. Στην περίπτωση αυτή, για παράδειγμα, ο πληθυσμός στρωματοποιείται σε μικρότερες ομογενοποιημένες κατηγορίες, στις οποίες εφαρμόζονται διαφορετικές τεχνικές δειγματοληψίας, όπως:

- έλεγχος του συνόλου των στοιχείων σημαντικού μεγέθους (δείγμα = 100% του πληθυσμού)
- επιλογή, βάσει κρίσης, των συναλλαγών εκείνων που φέρουν έναν αριθμό προειδοποιητικών χαρακτηριστικών, δηλαδή ενέχουν υψηλό κίνδυνο
- τυχαία δειγματοληψία του υπόλοιπου πληθυσμού.

Παρόλο που, αν χρησιμοποιηθεί συνδυασμός μεθόδων, δεν μπορούμε με ασφάλεια να οδηγηθούμε σε ποσοτικοποιημένα συμπεράσματα αναφορικά με τον συνολικό πληθυσμό (δηλαδή δεν μπορούμε να συμπεράνουμε π.χ. το ποσοστό λανθασμένων

συναλλαγών στο σύνολο των συναλλαγών που πραγματοποιήθηκαν), ωστόσο είναι πιθανό να έχουμε μεγαλύτερη κάλυψη, δηλαδή να ανακαλύψουμε περισσότερες λανθασμένες συναλλαγές – οι οποίες θα μας βοηθήσουν στη συνέχεια να εντοπίσουμε τα αίτια ή τις πηγές των σφαλμάτων.

Μέγεθος δείγματος

Το μέγεθος του δείγματος είναι, επίσης, πολύ σημαντικό: ένα δείγμα μεγέθους μικρότερου από το απαιτούμενο μπορεί να επηρεάσει την ασφάλεια των συμπερασμάτων, ενώ ένα μεγαλύτερο δείγμα μπορεί να αυξήσει το κόστος και τη διάρκεια του ελέγχου.

Σε πολύπλοκες και απαιτητικές περιπτώσεις ελέγχου, όπου είναι κρίσιμη η εξαγωγή ασφαλών ποσοτικών συμπερασμάτων, χρησιμοποιείται η **στατιστική δειγματοληψία**, δηλαδή η εφαρμογή της επιστημονικής μεθόδου για τον προσδιορισμό του δείγματος.

Στην περίπτωση αυτή πρέπει να έχουν προκαθοριστεί τα ακόλουθα μεγέθη:

Επίπεδο εμπιστοσύνης: η πιθανότητα να είναι τα αποτελέσματα του δείγματος αντιπροσωπευτικά των πραγματικών συνθηκών του συνολικού πληθυσμού. Για παράδειγμα, επίπεδο εμπιστοσύνης 90% σημαίνει ότι υπάρχουν 90 στις εκατό πιθανότητες να αντιπροσωπεύουν τα αποτελέσματα του δείγματος τα πραγματικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού.

Ακρίβεια ή αποδεκτό σφάλμα δείγματος: το εύρος εντός του οποίου η εκτίμηση των χαρακτηριστικών του πληθυσμού θα γίνει εντός του προκαθορισμένου επιπέδου εμπιστοσύνης. Ή, με άλλα λόγια, το διάστημα μεταξύ των ορίων + και – γύρω από το αποτέλεσμα του δείγματος μέσα στο οποίο αναμένεται ότι θα βρίσκεται το πραγματικό χαρακτηριστικό του πληθυσμού.

Ο προσδιορισμός του μεγέθους του δείγματος δίνεται από τον τύπο: $n=t^2 \times (p \times q) / e^2$

όπου:

n = μέγεθος δείγματος

t = επίπεδο εμπιστοσύνης ($95\% = 1,96$ $99\% = 2,58$)

e = αποδεκτό σφάλμα δείγματος

p = ποσοστό επιθυμητού χαρακτηριστικού στον πληθυσμό

$q = 100 - p$

Όσο μεγαλύτερο διάστημα εμπιστοσύνης ή όση μεγαλύτερη ακρίβεια θέλουμε, τόσο μεγαλύτερο θα πρέπει να είναι και το μέγεθος του δείγματος, θέμα το οποίο μένει στην κρίση του ελεγκτή και είναι σε άμεση σχέση τόσο με το επίπεδο της ακρίβειας,

το οποίο, ανάλογα με την επικινδυνότητα της δραστηριότητας, μπορεί να γίνει αποδεκτό, όσο και με τη διαθεσιμότητα των απαιτούμενων πόρων. Ωστόσο, για τις ανάγκες του εσωτερικού ελέγχου είναι, συνήθως, επαρκής ο καθορισμός του μεγέθους του δείγματος κατά την κρίση του Ελεγκτή.

Στον πίνακα που ακολουθεί, παρέχεται ένας πρακτικός οδηγός για το μέγεθος του δείγματος ανάλογα με τη συχνότητα με την οποία πραγματοποιείται η προς έλεγχο εργασία, συναλλαγή κλπ. Το μέγεθος που θα επιλεγεί, μεταξύ των εναλλακτικών τιμών που παρέχει ο πίνακας, εξαρτάται από το βαθμό κινδύνου που ενέχει η εργασία.

Συχνότητα Εργασίας	Δείγμα Εργασιών προς Εξέταση
1 ανά έτος	1 (το σύνολο)
1 ανά τρίμηνο	2
1 ανά μήνα	2-5
1 ανά εβδομάδα	5, 10, 15
1 ανά ημέρα	20, 30, 40
Πολλές φορές ανά ημέρα	25, 30, 45, 60

Ένα δείγμα 25 περιπτώσεων μας δίνει εμπιστοσύνη 95% ότι ο βαθμός σφάλματος στον πληθυσμό θα είναι μικρότερος από 12% – και θεωρείται ως ικανοποιητικό. Όταν αποφασίζεται να μην ακολουθηθεί η οδηγία του δείγματος 25 περιπτώσεων, πρέπει να τεκμηριώνεται επαρκώς.

Το δείγμα μπορεί να αυξηθεί, κατά την κρίση του Ελεγκτή, βάσει άλλων κριτηρίων όπως, για παράδειγμα, η υποψία απάτης. Επίσης, κατά τη διάρκεια του ελέγχου και μετά την εξέταση του δείγματος, ο Ελεγκτής μπορεί να αποφασίσει να λάβει και δεύτερο δείγμα (ίσο, μικρότερο ή μεγαλύτερο από το πρώτο), αν, για παράδειγμα, θέλει να διερευνήσει περαιτέρω ένα εύρημα ή αν θεωρεί ότι το πρώτο δείγμα δεν έδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Σε κάθε έλεγχο που πραγματοποιείται:

- Καταγράφεται η μέθοδος δειγματοληψίας και αναφέρεται η λογική βάσει της οποίας επελέγη η μέθοδος αυτή. Αν έγινε στρωματοποίηση του πληθυσμού, καταγράφεται το κριτήριο στο οποίο βασίστηκε.
- Καταγράφεται το κάθε αντικείμενο που περιλαμβάνεται στο υπό έλεγχο δείγμα. Η καταγραφή μπορεί να έχει τη μορφή πίνακα που καταρτίζεται από τον ελεγκτή ή να συνίσταται στην επισήμανση των ελεγχθέντων στοιχείων στην αναφορά που δόθηκε από τον ελεγχόμενο

- Εξετάζεται κάθε στοιχείο (π.χ. έγγραφο) του δείγματος που έχει επιλεγεί και καταγράφονται τα αποτελέσματα του ελέγχου, ώστε να είναι δυνατή η εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων.
-

2.6.2. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

Α) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΙΣ Δ.Ο.Υ. ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

- ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Αποδεικτικό Ενημερότητας	Έγγραφο εκδιδόμενο από την Φορολογική Διοίκηση με το οποίο αποδεικνύεται η μη ύπαρξη οφειλών προς αυτήν ή η ρύθμιση τους και το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικά τα στοιχεία που ορίζουν οι ισχύουσες διατάξεις.
Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.)	Περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, που εξυπηρετούν και ελέγχουν φορολογικά τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που εμπίπτουν στην καθορισμένη χωρική αρμοδιότητα τους.
Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) TAXIS	Το πληροφοριακό σύστημα του Υπουργείου Οικονομικών που χρησιμοποιείται από τις Δ.Ο.Υ.
TAXIS-NET	Η διαδικτυακή πύλη του Υπουργείου Οικονομικών στην οποία περιλαμβάνονται οδηγίες και εφαρμογές για την εξυπηρέτηση των

	φορολογουμένων ως προς την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων.
SESAM ANALYSIS	Πληροφοριακό πρόγραμμα υποβοήθησης για τη διενέργεια δειγματοληψίας, σύμφωνα με την προκρινόμενη μέθοδο αυτής.
Ταυτότητα Οφειλής Παρακράτησης (Τ.Ο.Π.)	Ο μοναδικός κωδικός αριθμός που αναγράφεται στο σώμα του χορηγηθέντος Αποδεικτικού Ενημερότητας, με τη χρήση του οποίου αποδίδεται, από τον φορέα στον οποίο απευθύνεται στην Ελληνική Φορολογική Διοίκηση, το καθορισθέν ποσό παρακράτησης μέσω τράπεζας.
ΠΟΛ.	Αποφάσεις και Εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών που εκδίδονται και υπογράφονται αρμοδίως σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις
Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.)	Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και ασχολούνται μεταξύ άλλων με τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την εξόφληση υποχρεώσεων (εξόδων) του Ελληνικού Δημοσίου προς προμηθευτές και πολίτες.
Αρμόδια Υπηρεσία για την επιδίωξη της είσπραξης της οφειλής	Η υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.) που έχει την αρμοδιότητα επιβολής αναγκαστικών μέτρων είσπραξης.

• **ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Ελεγχόμενο σύστημα:

Τμήμα Εσόδων Δ.Ο.Υ.

Διαδικασία:

Χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας, σύμφωνα με το αρ. 12 του ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας).

Έννοια του Αποδεικτικού Ενημερότητας:

Ο εξαναγκασμός του οφειλέτη για εκπλήρωση των χρηματικών του υποχρεώσεων προς το Δημόσιο, επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων και με τη λήψη διοικητικών μέτρων, εμποδίζοντάς τον να διενεργήσει συγκεκριμένες πράξεις και συναλλαγές.

Ένα από τα διοικητικά μέτρα είναι η χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας για χρέη προς το Δημόσιο, ως μέσο διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου, με τον έμμεσο πειθαναγκασμό των οφειλετών να εκπληρώσουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις (εξόφληση ή ρύθμιση οφειλών και υποβολή δηλώσεων φορολογίας).

Μέσω της διαδικασίας χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας, σε όσους οφειλέτες του Δημοσίου δεν έχουν τακτοποιήσει τις οφειλές τους προς αυτό, επιβάλλονται περιορισμοί και απαγορεύσεις, που ανάγονται σε καθορισμένες συναλλαγές, πράξεις ή ενέργειες αυτών, είτε με ιδιώτες είτε με Δημόσιο, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ν.Π.Δ.Δ. και γενικά τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Σκοπός ελέγχου: Ο σκοπός διενέργειας του παρόντος Εσωτερικού Ελέγχου, είναι η αξιολόγηση της ασφάλειας και στη συνέχεια η εξαγωγή συμπερασμάτων και διαπιστώσεων από τυχόν εντοπισμό πλημμελειών και αδυναμιών κατά την εφαρμογή και εκτέλεση της εν λόγω διαδικασίας από τις Δ.Ο.Υ, ώστε να συμφωνηθούν στη συνέχεια, ενέργειες για βελτιώσεις ή τροποποιήσεις, με τις αρμόδιες Υπηρεσίες της Φορολογικής Διοίκησης, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Έτος ελέγχου: 2014

Μέθοδος δειγματοληψίας: Μέθοδος στατιστικής ανάλυσης, μετά από εκτίμηση κινδύνου.

• ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Το αποδεικτικό ενημερότητας από 01.01.2014 χορηγείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας) και τις κατ' εξουσιοδότηση αυτού, εκδοθείσες Αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.): ΠΟΛ 1274/2013 και 1275/2013 (ΦΕΚ 3398 Β') όπως ισχύουν, (σχετ. εγκύκλιος ΠΟΛ 1124/29.04.2014), οι οποίες κοινοποιήθηκαν κατά την έκδοση τους σε όλες τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 5 της Απόφασης Γ.Γ.Δ.Ε. ΠΟΛ 1274/2013, όπως ισχύει περί της διαδικασίας αίτησης – αναζήτησης – **το αποδεικτικό ενημερότητας χορηγείται υποχρεωτικά ηλεκτρονικά, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, και αν αυτό δεν είναι εφικτό, τότε χορηγείται από οποιαδήποτε Δ.Ο.Υ. ή Ελεγκτικό Κέντρο.**

Στην περίπτωση όμως της αιτήσεως για μεταβίβαση ακινήτου ή σύστασης εμπράγματος δικαιώματος και εφόσον υφίστανται βεβαιωμένες μη ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω των 30 ευρώ, τότε ο αιτών θα πρέπει να απευθυνθεί στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. για την περαιτέρω εξέταση του αιτήματος.

Οι περιπτώσεις όπου απαιτείται χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας είναι οι εξής:

Α. Από τον δικαιούχο είσπραξης χρημάτων από το δημόσιο και τους λοιπούς φορείς που αναφέρονται στην ΠΟΛ 1274/2013, όταν το ποσό υπερβαίνει τα 1.500€.

Β. Από τον δανειολήπτη για σύναψη συμβάσεων δανείων που χορηγούνται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου, με εξαίρεση τα δάνεια που αφορούν αποκατάσταση ζημιών από έκτακτα γεγονότα (σεισμούς, πλημμύρες κ.λπ.)

Γ. Από αυτόν που μεταβιβάζει ακίνητο με πώληση, δωρεά ή γονική παροχή.

Δ. Από αυτόν που συμμετέχει σε διαγωνισμούς για την ανάληψη εκτέλεσης δημοσίων έργων ή προμηθειών του Δημοσίου, όπως αυτός καθορίζεται στην κείμενη νομοθεσία.

Προϋποθέσεις χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας:

Για τη χορήγηση αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, ο αιτών πρέπει σωρευτικά: **α.** Να μην έχει συνολικές ληξιπρόθεσμες βασικές οφειλές άνω των τριάντα (30) ευρώ βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση. Εφόσον, υφίστανται συνολικές βασικές ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω του προαναφερόμενου ποσού βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση ο αιτών πρέπει να τις έχει τακτοποιήσει κατά νόμιμο τρόπο με αναστολή είσπραξης ή με ρύθμιση τμηματικής καταβολής.

β. Να έχει υποβάλει τις δηλώσεις της τελευταίας πενταετίας, ήτοι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος, εκκαθαριστικές φόρου προστιθέμενης αξίας και τις περιοδικές δηλώσεις ΦΠΑ, που έπονται της τελευταίας εκκαθαριστικής και που η προθεσμία υποβολής τους έχει λήξει ένα μήνα πριν την ημερομηνία αίτησης έκδοσης του αποδεικτικού ενημερότητας.

γ. Να μην έχει καταχωρηθεί εντολή δέσμευσης του αποδεικτικού ενημερότητας στο πληροφοριακό σύστημα ΟΠΣ TAXIS, λόγω διαπίστωσης, στα πλαίσια ελέγχου, ότι

δεν έχουν υποβληθεί δηλώσεις Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών (Φ.Μ.Υ.), Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.), Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) και Στοιχείων Ακινήτων της τελευταίας πενταετίας.

δ. Να μην υπάρχει εντολή δέσμευσης έκδοσης αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, προκληθείσα από Τελωνείο ή άλλη Αρχή ή κατά τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν. 2523/1997 και 46 του ν. 4174/2013.

Η έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας διενεργείται ως εξής:

1) Με αίτηση του ενδιαφερομένου στην Δ.Ο.Υ. (χορήγηση από Δ.Ο.Υ. μέσω ΟΠΣ TAXIS).

Για τη χορήγηση αποδεικτικού ενημερότητας και με την επιφύλαξη τυχόν ειδικότερων διατάξεων, θα πρέπει σωρευτικά να συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 3 της ΠΟΛ 1274/2013.

Ο οφειλέτης που είναι συνεπής σε ρύθμιση δύναται να παραλάβει αποδεικτικό φορολογικής ενημερότητας μηνιαίας ισχύος, εφόσον είναι ενήμερος και σε τυχόν άλλες ληξιπρόθεσμες οφειλές και συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις.

Σύμφωνα δε με το άρθρο 7 της ΠΟΛ 1274/2013, όταν εκδίδεται αποδεικτικό φορολογικής ενημερότητας για είσπραξη χρημάτων ή μεταβίβαση ακινήτου ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού, εξ επαχθούς αιτίας, και ο φορολογούμενος έχει οφειλές που έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση, πέραν της προϋπόθεσης ενημερότητας του οφειλέτη σε ρύθμιση τμηματικής καταβολής, **τίθεται υποχρεωτικά και όρος παρακράτησης** μέρους της εισπραττόμενης απαίτησης, ο οποίος αναγράφεται επί του αποδεικτικού. Όρος παρακράτησης δεν τίθεται, εάν το αποδεικτικό χορηγείται λόγω προσκόμισης εγγυητικής επιστολής, κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 3 της ίδιας απόφασης.

2) Χορήγηση ηλεκτρονικά μέσω του συστήματος TAXIS-NET.

Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην Απόφαση Υπουργού Οικονομικών **ΠΟΛ 1123/16-05-2012 περί αποδεικτικού ενημερότητας ή πληροφόρηση για τη φορολογική ενημερότητα φυσικών ή μη φυσικών προσώπων ηλεκτρονικά μέσω διαδικτύου** και σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου 5 της ΠΟΛ 1274/2013, απαλλάσσεται ο συναλλασσόμενος της υποχρέωσης προσκόμισης του εντύπου αποδεικτικού ενημερότητας, σε όσες υπηρεσίες ή φορείς έχουν πιστοποιηθεί από το Υπουργείο Οικονομικών ότι υποχρεούνται να το ζητούν και να το λαμβάνουν ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, εκτός των περιπτώσεων που αυτό δεν υποστηρίζεται, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΠΟΛ 1274/2013, όπως ισχύει, οι Φορείς, οι Υπηρεσίες ή τα πρόσωπα,

που δύνανται να ζητήσουν πιστοποίηση για να λαμβάνουν ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, το αποδεικτικό ενημερότητας των συναλλασσομένων με αυτούς, είναι αυτοί που ορίζονται στο άρθρο 1 της παρούσας καθώς και όσοι διενεργούν πράξεις, συναλλαγές ή ενέργειες για τις οποίες προβλέπεται η προσκόμιση Αποδεικτικού Ενημερότητας, σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία.

Το αποδεικτικό ενημερότητας που εκδίδεται ηλεκτρονικά, φέρει ηλεκτρονική αποτύπωση της υπογραφής του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων ή του εξουσιοδοτούμενου από αυτόν οργάνου.

3) Με αίτημα του ενδιαφερόμενου μέσω Γ.Ε.Φ.

Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών θεσπίστηκε η δυνατότητά τους να ζητούν και να λαμβάνουν αποδεικτικό ενημερότητας **μέσω των Γραφείων Εξυπηρέτησης Φορολογούμενων (Γ.Ε.Φ.)**. Ειδικότερα σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 5 της προαναφερθείσας Απόφασης Γ.Γ.Δ.Ε. ΠΟΛ 1274/2013 όπως ισχύει, τα Γ.Ε.Φ. του Υπουργείου Οικονομικών δύνανται να λαμβάνουν και να παραδίδουν το αποδεικτικό ενημερότητας στον αιτούντα ή σε νόμιμα εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του, ύστερα από σχετική αίτησή του, για να το χρησιμοποιήσει για τις πράξεις και τις συναλλαγές που αυτό απαιτείται.

Στις περιπτώσεις που δεν είναι δυνατή η χορήγηση του ηλεκτρονικά, ή που απαιτείται υπογραφή του αποδεικτικού από Προϊστάμενο Δ.Ο.Υ. ή Ελεγκτικού Κέντρου, δύνανται να παραλαμβάνουν και να αποστέλλουν την αίτηση του ενδιαφερόμενου σε Δ.Ο.Υ., μέσω τηλεομοιοτυπίας. Το αποδεικτικό ή η βεβαίωση οφειλής κατά περίπτωση, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησής του, αποστέλλονται ταχυδρομικά στο Γ.Ε.Φ. και παραδίδονται στον ενδιαφερόμενο.

Επιπροσθέτως, θεσπίστηκε και η δυνατότητα των πολιτών να ζητούν και να λαμβάνουν αποδεικτικό ενημερότητας, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών μέσω των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΔΟΛΚΕΠ/Φ15/6οικ/2014 ΦΕΚ 486Β'/2014).

• ΠΟΣΟΣΤΑ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΕΠΙ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΠΟΥ ΧΟΡΗΓΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΙΣ Δ.Ο.Υ.

α) ΠΟΣΟΣΤΑ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΧΡΗΜΑΤΩΝ

Το ποσοστό παρακράτησης επί αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας ορίζεται σε τριάντα (30%) έως πενήντα (50%) τοις εκατό του εισπραττόμενου ποσού, όταν αιτία

χορήγησης του αποδεικτικού είναι η είσπραξη χρημάτων. Το ανωτέρω ποσοστό παρακράτησης δύναται να περιοριστεί στο 10% σε περίπτωση ύπαρξης στοιχείων για άλλες απαιτήσεις για την είσπραξη των οποίων είναι υποχρεωτική η προσκόμιση αποδεικτικού ενημερότητας καθώς και στην περίπτωση της ύπαρξης συνολικής βεβαιωμένης οφειλής μικρότερης των 5.000 ευρώ.

Εάν, εντούτοις, έχει καταβληθεί μέσω της ρύθμισης συνολικό ποσό μικρότερο του τριάντα τοις εκατό (30%) της ρυθμισμένης οφειλής παρακρατείται ποσοστό εβδομήντα (70%) έως εκατό (100%) τοις εκατό.

β)ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Στις περιπτώσεις εκείνες όπου αιτία χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας, είναι η μεταβίβαση ακινήτου ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού, το ποσοστό παρακράτησης επί αποδεικτικού ενημερότητας ορίζεται σε εβδομήντα (70%) έως εκατό (100%) τοις εκατό.

Ειδικά στην περίπτωση που το Αποδεικτικό Ενημερότητας χορηγείται για τη μεταβίβαση ακινήτου ή τη σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού από επαχθή αιτία και δεν εξοφλούνται πλήρως οι οφειλές, ορίζεται ποσοστό παρακράτησης επί του τιμήματος, το οποίο υπολογίζεται επί της πραγματικής αξίας του ακινήτου, όχι όμως μικρότερης της αντικειμενικής.

Επισημαίνεται ότι στην περίπτωση της μεταβίβασης ακινήτου ή της σύστασης εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού χωρίς τίμημα (όπως η δωρεά ακινήτου), για τη χορήγηση του Αποδεικτικού Ενημερότητας απαιτείται να είναι διασφαλισμένη η είσπραξη της οφειλής.

• ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΙΣΧΥΟΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΤΟΥ

Η χρονική ισχύς του Αποδεικτικού Ενημερότητας είναι κατά περίπτωση ως ακολούθως:

☐ ☐ Δίμηνη ή Μηνιαία Ισχύς : για κάθε νόμιμη χρήση πλην είσπραξης χρημάτων και πλην μεταβίβασης ακινήτων.

Υπογράφεται: από οποιοδήποτε υπάλληλο, οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

☐ ☐ Μηνιαία Ισχύς : για είσπραξη χρημάτων ή για μεταβίβαση ακινήτου

Υπογράφεται : από τον Προϊστάμενο οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

Τα ανωτέρω ισχύουν υπό την αίρεση των κατωτέρω:

α) Αν υφίστανται οφειλές σε αναστολή ή το αποδεικτικό εκδίδεται με τον όρο της παρακράτησης για είσπραξη χρημάτων ή το αποδεικτικό εκδίδεται για μεταβίβαση ακινήτου και υφίστανται ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές, απαιτείται έγκριση από τον αρμόδιο Προϊστάμενο για την επιδίωξη της είσπραξης της οφειλής υπηρεσίας, ο οποίος ορίζει και το ποσοστό παρακράτησης επί του αποδεικτικού, όπου απαιτείται.

β) Για ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές βεβαιωμένες σε περισσότερες από μία υπηρεσίες εκδίδεται από αυτήν στην οποία έχει κατατεθεί η αίτηση, ένα αποδεικτικό για όλες συνολικά τις οφειλές, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις χορήγησης, κατόπιν συνεννόησης των αρμόδιων για την επιδίωξη της είσπραξης υπηρεσιών.

• ΣΧΕΔΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Καταρτίστηκε σχέδιο εσωτερικού ελέγχου με στόχο να αξιολογηθεί η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα των συγκεκριμένων δικλίδων ασφαλείας που έχουν οριστεί και συνεπώς να κριθεί η αποτελεσματικότητα και η ασφάλεια του συστήματος από εσωτερικούς και εξωτερικούς κινδύνους.

Το σχέδιο εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνει τις παρακάτω ελεγκτικές ενέργειες:

1. Έλεγχο σαφήνειας και πληρότητας κανονιστικού πλαισίου.
2. Έλεγχο ροής της διαδικασίας στις Δ.Ο.Υ.
3. Έλεγχο επάρκειας και πληρότητας πληροφοριακού συστήματος.

Η επιλογή των ελεγκτικών ενεργειών πραγματοποιήθηκε με βάση τους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας του ελεγχόμενου συστήματος, που είχαν αναγνωριστεί σε συσχέτιση με τους διαγνωσμένους κινδύνους.

Για κάθε ελεγκτική ενέργεια ορίστηκαν μία ή περισσότερες ελεγκτικές επαληθεύσεις. Οι ελεγκτικές επαληθεύσεις που χρησιμοποιήθηκαν στηρίζονται στη δειγματοληπτική εξέταση φακέλων από το φυσικό αρχείο των Δ.Ο.Υ., στην εξέταση της πρακτικής εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου, και στις συνεντεύξεις με στελέχη και υπαλλήλους της Κεντρικής Υπηρεσίας, της Δ/σης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, της Δ/σης Παροχής Υπηρεσιών, της Ομάδας Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.) του έργου «Περιβάλλον διαλειτουργικότητας στην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων

(Γ.Γ.Π.Σ) για την υλοποίηση ψηφιακών υπηρεσιών προς το Δημόσιο και τις Επιχειρήσεις» όπως και με υπαλλήλους των Δ.Ο.Υ..

• ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΧΟΡΗΓΗΘΕΝΤΩΝ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε τόσο κατά την επιλογή των Δ.Ο.Υ από τις οποίες επιλέχθηκαν υποθέσεις χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας, όσο και κατά την επιλογή των επιμέρους υποθέσεων, βασίστηκε σε στατιστική και εμπειρική δειγματοληψία (judgmental sampling), κατόπιν ανάλυσης κινδύνου, η οποία προήλθε από συνδυασμό πληροφοριών (data analytics) που αντλήθηκαν από τα Ο.Π.Σ. TAXIS και TAXIS – net.

Συγκεκριμένα:

Στο πλαίσιο υλοποίησης του υποβληθέντος σχεδίου ελέγχου της διαδικασίας, αποφασίστηκε η διενέργεια της δειγματοληψίας να βασιστεί σε τρεις κύριους άξονες:

α) Στις προϋποθέσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας, όπως η ύπαρξη ενήμερων ρυθμίσεων, η μη ύπαρξη ληξιπροθέσμων οφειλών, η μη ύπαρξη συνυπευθυνοτήτων και συνυποχρεώσεων, η μη ύπαρξη εντολής μη χορήγησης Αποδεικτικά Ενημερότητας.

β) Στην ορθότητα των ποσοστών παρακράτησης, όταν η έκδοση του Αποδεικτικά Ενημερότητας γίνεται για είσπραξη χρημάτων ή για μεταβίβαση ακινήτων με τίμημα.

γ) Στη δυνατότητα παράκαμψης των ασφαλιστικών δικλείδων (φραγών) του πληροφοριακού συστήματος, στις περιπτώσεις που εμποδίζεται από αυτό η χορήγηση ενημερότητας.

Με βάση τα ως άνω και αφού προηγήθηκαν συναντήσεις με στελέχη της Διεύθυνσης Εισπράξεων και της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σχεδιάστηκαν από την ελεγκτική ομάδα σενάρια στόχευσης, τα οποία αφορούν:

☐ Αποδεικτικά Ενημερότητας που απορρίφθηκαν από το TAXIS-NET και χορηγήθηκαν από τη Δ.Ο.Υ. χωρίς τη συμπλήρωση του αντίστοιχου πεδίου «Αιτιολογία-Παρατηρήσεις».

☐ Αποδεικτικά Ενημερότητας που απορρίφθηκαν από το TAXIS-NET και χορηγήθηκαν από τη Δ.Ο.Υ. με συμπλήρωση του πεδίου «Αιτιολογία-Παρατηρήσεις».

- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχε ενήμερη ρύθμιση χρεών, χωρίς να έχει διενεργηθεί παρακράτηση ποσού.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με διενεργηθείσα παρακράτηση ποσού μικρότερη του 30%.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με ρύθμιση χωρίς να έχει καταβληθεί η 1η δόση αυτής.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν χρέη από συνυπευθυνότητες κεντρικά ή/και τοπικά.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν χρέη από συνυποχρεώσεις κεντρικά ή/και τοπικά.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν ληξιπρόθεσμα χρέη χωρίς ρύθμιση τοπικά ή/και κεντρικά.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχε μη ενήμερη ρύθμιση χρεών κεντρικά, ή/και τοπικά.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με παρακράτηση ποσού μικρότερη του 10%.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με ημερομηνία έκδοσης ίδια με την ημερομηνία ρύθμισης χρεών και παρακράτηση ποσού μικρότερη του 70%.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας όπου η Δ.Ο.Υ έκδοσης δε συμπίπτει με την αρμόδια Δ.Ο.Υ. του φορολογούμενου.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας που συνδέονται με ακύρωση διπλοτύπου μέσω μετάπτωσης.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας που συνδέονται με μεταφορά χρέους μέσω μετάπτωσης.
- ☐ Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπάρχει εντολή μη έκδοσής τους.

• **ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΕΝΑΡΙΩΝ ΣΤΟΧΕΥΣΗΣ**

Α΄ΦΑΣΗ – ΖΗΤΗΘΕΝΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, κατόπιν σχετικού αιτήματός της ελεγκτικής ομάδας, υλοποίησε τα πιο πάνω σενάρια στόχευσης, αποστέλλοντάς σε ηλεκτρονική μορφή (αρχείο excel) δεκαπέντε σχετικά φύλλα εργασίας με το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας περιόδου 1.1.2014 έως 31.12.2014, ανά σενάριο στόχευσης και ανά Δ.Ο.Υ. για το σύνολο των Δ.Ο.Υ. της επικράτειας.

Η ελεγκτική ομάδα προέβη σε ανάλυση και συνδυασμό των αποσταλμένων στοιχείων, με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM ANALYSIS.

Από την μελέτη του πληθυσμού προέκυψε ότι κατά την περίοδο 1.1. έως 31.12.2014 χορηγήθηκαν από το σύνολο των Δ.Ο.Υ. συνολικά **842.785 Αποδεικτικά Ενημερότητας** εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό αφορούσε στην είσπραξη χρημάτων.

Συγκεκριμένα, η στρωματοποίηση με βάση το λόγο χορήγησης, των αποδεικτικών ενημερότητας έτους 2014 από τις Δ.Ο.Υ., είναι η ακόλουθη:

- ☐ Για είσπραξη χρημάτων 61,44 %
- ☐ Για κάθε νόμιμη χρήση 21,96 %
- ☐ Για μεταβίβαση ακινήτων 16,60 %

Ακολούθησε ταξινόμηση των Δ.Ο.Υ, με κριτήρια:

- α) το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας ανά σενάριο και
- β) την βαρύτητα από πλευράς επικινδυνότητας του κάθε σεναρίου.

Από τον συνδυασμό αυτών των κριτηρίων προέκυψε η επιλογή **δεκαπέντε (15) Δ.Ο.Υ.** με βάση τη συνολική τους μοριοδότηση.

. Β΄ΦΑΣΗ – ΕΠΙΛΟΓΗ Δ.Ο.Υ.

Με έγγραφο, ζητήθηκαν από τη Δ.ΗΛΕ.Δ. - Β΄ Τμήμα, αναλυτικά στοιχεία για κάθε ένα από τα συνταχθέντα σενάρια στόχευσης, για τις δεκαπέντε επιλεγθείσες Δ.Ο.Υ.

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, απέστειλε αρχείο excel με όλη τη σχετική πληροφόρηση.

Ακολούθησε περαιτέρω ανάλυση και συνδυασμός των αποσταλμένων στοιχείων, από την ελεγκτική ομάδα, με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM ANALYSIS, δημιουργώντας περαιτέρω υποστοχεύσεις, όπως π.χ. περιπτώσεις όπου στο πεδίο «Αιτιολογία – Παρατηρήσεις» υπήρχε ανεπαρκής αιτιολόγηση ή ένα σύμβολο (/., Α, - -) , καθώς και στρωματοποιήσεις ανά αιτούμενο λόγο χορήγησης Αποδεικτικά Ενημερότητας (π.χ. για είσπραξη χρημάτων, για μεταβιβάσεις ακινήτων, για κάθε νόμιμη χρήση).

Από την πιο πάνω ανάλυση προέκυψε επιλογή **τριών Δ.Ο.Υ.** με κριτήρια:

- α) το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας ανά σενάριο
- β) τη βαρύτητα από πλευράς επικινδυνότητας του κάθε σεναρίου,
- γ) την τάξη της Δ.Ο.Υ (Α΄ τάξη) και
- δ) τη χωρική της αρμοδιότητα (εντός Αττικής).

Επιλέχθηκαν έτσι ως δείγμα οι Δ.Ο.Υ.: **X, Ψ και Z.**

Τα χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας από τις τρείς ως άνω Δ.Ο.Υ. ανήλθαν κατά το έτος 2014 σε **73.699**, αντιπροσωπεύοντας το **8,74%** του πληθυσμού.

Γ΄ΦΑΣΗ - ΕΠΙΛΟΓΗ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ Δ.Ο.Υ.

Η επιλογή δείγματος υποθέσεων χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας στις πιο πάνω Δ.Ο.Υ., από την ελεγκτική ομάδα, έγινε με βάση:

- α) τη στρωματοποίηση τους ανά σενάριο στόχευσης,
- β) τις περαιτέρω αναλύσεις και στρωματοποιήσεις με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM,
- γ) τον συνδυασμό στατιστικής και εμπειρικής δειγματοληψίας ανά σενάριο στόχευσης. Στις περιπτώσεις που έγινε προσδιορισμός στατιστικού δείγματος, έγινε μέσω της εφαρμογής SESAM ANALYSIS. Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, επήλθε εμπλουτισμός του στατιστικού δείγματος και με εμπειρικά κριτήρια.
- δ) την επιλογή όλων των υποθέσεων (καθολικός έλεγχος) σε κάποιες περιπτώσεις.

Συνολικά επιλέγηκαν και ελέγχθηκαν **379** περιπτώσεις χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας ως κάτωθι

Δ.Ο.Υ	ΔΕΙΓΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (Σύνολο χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας από 1.1.2014 έως 31.12.2014)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ
X	151	10.672	1,4%
Ψ	115	12.304	0,93%
Z	113	50.723	0,22%
ΣΥΝΟΛΟ	379	73.699	0,51%

• ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Μετά την πραγματοποίηση των ελεγκτικών επαληθεύσεων και τη διενέργεια του ελέγχου, προέκυψαν τα παρακάτω βασικά ευρήματα, για την ελεγχόμενη διαδικασία, τα οποία δύναται να ταξινομηθούν στις δύο ακόλουθες κατηγορίες:

1. Ευρήματα που αποτελούν ενδείξεις είτε παραβατικής συμπεριφοράς (διαφθορά ή απάτη) είτε κακής εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου και θα πρέπει επομένως να διερευνηθούν περαιτέρω αρμοδίως.
2. Ευρήματα ως προς την επάρκεια και την πληρότητα των πληροφοριακών συστημάτων, όπου με τον εντοπισμό τους ο εσωτερικός έλεγχος δύναται να συνδράμει στην βελτίωσή τους, με τον καθορισμό των κατάλληλων δικλείδων

ασφαλείας, λειτουργώντας προληπτικά στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς και συμβάλλοντας αποτελεσματικότερα στον εντοπισμό τους, όταν αυτά προκύψουν.

Α) ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ Ή ΚΑΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

☐☐ Περιπτώσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας από τις Δ.Ο.Υ. με ληξιπρόθεσμες οφειλές, χωρίς τα εν λόγω χρέη να συμπεριληφθούν σε ρύθμιση, παρότι είναι βασική προϋπόθεση για την έκδοση της Φορολογικής Ενημερότητας.

☐☐ Περιπτώσεις όπου η διενεργηθείσα παρακράτηση κατά την χορήγηση του Αποδεικτικού Ενημερότητας δεν ήταν η ενδεδειγμένη, σύμφωνα με την παρ. 7 της ΠΟΛ. 1274/2013.

☐☐ Περιπτώσεις όπου δεν καθορίστηκε κανένα ποσοστό ή ποσό παρακράτησης ενώ σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, συνέτρεχαν οι λόγοι διενέργειάς της.

☐☐ Περιπτώσεις όπου χορηγήθηκαν Αποδεικτικά Ενημερότητας αναρμοδίως, αφού δεν υπήρχε έγκριση από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. για την επιδίωξη της είσπραξης και επομένως για τον καθορισμό της παρακράτησης.

☐☐ Περιπτώσεις όπου, κατά τη διάρκεια της ίδιας ημέρας χορηγήθηκαν δύο ή και περισσότερες ενημερότητες για είσπραξη χρημάτων από διαφορετικούς φορείς, όμως η παρακράτηση ποσού ή ποσοστού, πραγματοποιήθηκε σε μία μόνο ή σε κάποιες από αυτές και όχι σε όλες. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο προβλέπει τον καθορισμό παρακράτησης σε κάθε Αποδεικτικό Ενημερότητας.

☐☐ Διαπιστώθηκε ότι για τα εκδοθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας όπου το κανονιστικό πλαίσιο απαιτεί την υπογραφή του Προϊσταμένου της Δ.Ο.Υ. (παρ.10 άρθρου 6 ΠΟΛ 1274/2013 και ΠΟΛ. 1124/2014), σε πολλές περιπτώσεις του δείγματος μας υπογράφονταν αναρμοδίως.

Αυτό έχει ως συνέπεια ιδιαίτερα στις περιπτώσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας με τον όρο της παρακράτησης να μη λειτουργεί ο ρόλος του Προϊσταμένου της Δ.Ο.Υ. ως δικλείδα ασφαλείας.

☐☐ Από την διενέργεια του ελέγχου διαπιστώθηκαν περιπτώσεις, όπου δημιουργήθηκαν ρυθμίσεις χωρίς την προϋπόθεση της εκούσιας καταβολής της πρώτης δόσης της ρύθμισης από τον ίδιο τον οφειλέτη. Στις περιπτώσεις αυτές η πρώτη δόση της ρύθμισης εξοφλείται είτε με συμψηφισμό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων είτε από την παρακράτηση

ποσού επί του αποδεικτικού ενημερότητας ή της βεβαίωσης οφειλής του άρθρου 12 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

Κατ' αυτόν τον τρόπο ενώ τα ποσά που προέρχονται από αποδόσεις παρακρατήσεων ή από αιτήματα συμψηφισμού των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου θα έπρεπε να συμψηφίζονται με αρρύθμιστες ληξιπρόθεσμες οφειλές, παρόλα αυτά χρησιμοποιούνται για την καταβολή πρώτης δόσης νέας ρύθμισης με αποτέλεσμα ο φορολογούμενος να επωφελείται από την μείωση προσαυξήσεων λόγω της ένταξης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του σε ρύθμιση και να ζημιώνεται το Δημόσιο.

□□ Σε περιπτώσεις που έχουν δημιουργηθεί-αιτηθεί ρυθμίσεις χρεών, ηλεκτρονικά μέσω TAXISNET, παρέχεται η δυνατότητα στους υπαλλήλους των Δ.Ο.Υ. να τις επικυρώνουν, ακόμα και εάν δεν προκύπτει η καταβολή της πρώτης δόσης στο ΟΠΣ TAXIS.

Η ανωτέρω δυνατότητα υπάρχει προκειμένου να ξεπεραστούν αδυναμίες του πληροφοριακού συστήματος, που σχετίζονται με την μη άμεση ενημέρωση της εφαρμογής, για πληρωμές που διενεργήθηκαν μέσω τράπεζας ή με γραμμάτια συμψηφισμού άλλων Δ.Ο.Υ.

Κίνδυνος δόλιας καταστρατήγησης σε περιπτώσεις που πράγματι δεν υπάρχει καταβολή της πρώτης δόσης, με αποτέλεσμα να μην ισχύει η ρύθμιση.

Συνέπεια μιας τέτοιας καταστρατήγησης είναι χρέη που στην πραγματικότητα είναι ληξιπρόθεσμα και αρρύθμιστα, να εμφανίζονται στο σύστημα ως ρυθμισμένα, προκειμένου να εκπληρώνεται η βασική προϋπόθεση έκδοσης του Αποδεικτικού Ενημερότητας.

Δεν υφίσταται ίχνος του υπαλλήλου που τυχόν προβαίνει σε τέτοια την ενέργεια, εφόσον έχει διενεργηθεί μεταγενέστερα και άλλη ενέργεια (π.χ. απώλεια ρύθμισης) η οποία και επικαλύπτει το ίχνος της προηγούμενης.

Επομένως, σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς, δεν είναι δυνατό να ταυτοποιηθεί ο υπάλληλος που προέβη σε αυτήν.

B. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

□□ Το σύστημα ΟΠΣ TAXIS, δε διενεργεί σε όλες τις περιπτώσεις ορθά συσχετισμό ενός φορολογούμενου με οφειλές που προκύπτουν από συμμετοχή του σε νομικά

πρόσωπα (συνυπευθυνότητες) ή από συνυποχρεώσεις (π.χ. από κληρονομίες, συζύγους κλπ.)

□□ Σε περιπτώσεις οφειλέτη ενήμερου σε ρύθμιση, το σύστημα επιτρέπει την έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας χωρίς διενέργεια παρακράτησης, αφού δεν υπάρχει σχετική δικλείδα ασφαλείας (φραγή) που να διασφαλίζει τη διαδικασία.

□□ Το σύστημα παρέχει τη δυνατότητα ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν επιτρέπεται η έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας λόγω μη τήρησης των σχετικών προϋποθέσεων (π.χ. ληξιπρόθεσμα χρέη, μη ενήμερη ρύθμιση κλπ.), να αίρεται η δέσμευση αυτή, μέσω της συμπλήρωσης του πεδίου «αιτιολογία – παρατηρήσεις».

□□ Η μηχανογραφική εφαρμογή που υποστηρίζει τη διαδικασία δεν έχει ιστορικότητα, δηλαδή δεν υπάρχει η δυνατότητα ανάκτησης της εικόνας του φορολογούμενου όπως αυτή ήταν διαμορφωμένη κατά την ημερομηνία χορήγησης του Αποδεικτικού Ενημερότητας, ούτε προκύπτει εύκολα από ποια συνυπευθυνότητα / συνυποχρέωση υπάρχουν ληξιπρόθεσμα χρέη, ρυθμισμένα ή μη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο- ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

3.1 ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ & ΑΠΑΤΗ - ΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

3.1.1. ΚΙΝΔΥΝΟΙ – ΕΙΔΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Στην σύγχρονη επιχειρησιακή δράση αποδίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην έννοια του κινδύνου. Πράγματι, δεν υπάρχει φορέας (Δημόσιος, Ιδιωτικός, Κερδοσκοπικός ή μη) που η λειτουργία ή η δράση του να μη διέπεται από κινδύνους, οι οποίοι εν τέλει μπορεί να οδηγήσουν στην μη επίτευξη των στρατηγικών στόχων του.

Οι κίνδυνοι είναι δυναμικοί και διακατέχουν όλο το φάσμα της επιχειρησιακής δράσης.

Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τους κινδύνους σε δυο μεγάλες κατηγορίες: α) τους **εξωτερικούς** κινδύνους και β) τους **εσωτερικούς** κινδύνους.

Οι εξωτερικοί κίνδυνοι σχετίζονται με το περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιείται ένας οργανισμός, όπως για παράδειγμα οι συνεχείς αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου, η οικονομική δυσπραγία, η πολιτική αστάθεια, ο ανταγωνισμός, η αλλαγή στις συνήθειες, τις απόψεις και τη στάση ζωής των συναλλασσομένων με τον οργανισμό, οι τεχνολογικές εξελίξεις κ.ο.κ. Είναι εμφανές

ότι οι κίνδυνοι αυτοί είναι δύσκολο να ελεγχθούν.

Αντίθετα, οι εσωτερικοί κίνδυνοι συνδέονται με τον ίδιο τον οργανισμό και τη δράση του, όπως τα προϊόντα που παράγει ή τις υπηρεσίες που προσφέρει, το προσωπικό του, τις σχέσεις του με τους συναλλασσόμενους (πελάτες /προμηθευτές), τον τρόπο άσκησης διοίκησης κ.ο.κ.

Εστιάζοντας επομένως στην έννοια του κινδύνου θα μπορούσαμε να την ορίσουμε ως πιθανότητα ή απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή κάποιο αρνητικό για τους στόχους του οργανισμού ενδεχόμενο, είτε λόγω ύπαρξης τρωτών σημείων στο εσωτερικό του οργανισμού είτε λόγω των συνθηκών του εξωτερικού περιβάλλοντος. Εναλλακτικός, αλλά πολύ ενδιαφέρων είναι και ο ορισμός του κινδύνου ως πιθανότητα να μην πραγματοποιηθούν οι ευκαιρίες ή πιθανότητα να πραγματοποιηθούν οι απειλές.

Στο πλαίσιο αυτό και εστιάζοντας κυρίως στους κινδύνους του εσωτερικού περιβάλλοντος οι κίνδυνοι διακρίνονται σε εγγενείς και υπολειμματικοί.

Εγγενής είναι ο κίνδυνος που ενυπάρχει σε έναν οργανισμό, μια δραστηριότητα, διαδικασία κλπ., πριν ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο για τον περιορισμό του. Με άλλα λόγια είναι ο κίνδυνος που εμπεριέχει μια δραστηριότητα, μια λειτουργία ή μια διαδικασία από τη φύση της. Για παράδειγμα, η διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ στους αγρότες ειδικού καθεστώτος . Είναι μια διαδικασία υψηλού εγγενούς κινδύνου, αφού από τη φύση της σχετίζεται με την επιστροφή χρηματικών ποσών, σε πολλές περιπτώσεις ιδιαίτερα υψηλών, υπάρχει μεγάλος αριθμός εμπλεκομένων, (αγρότες, συνεταιρισμοί, χονδρέμποροι αγροτικών προϊόντων, δημόσιοι λειτουργοί) και δεν υπάρχουν αντικρουόμενα συμφέροντα μεταξύ των εμπλεκομένων.

Οι οργανισμοί, στην προσπάθειά τους να επιτύχουν τους στόχους τους οργανώνονται σε ένα πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η αρμονική και εύρυθμη λειτουργία τους. Στο πλαίσιο αυτό καθιερώνουν Συστήματα Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδες Ασφαλείας) . Ως **Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου** νοείται το σύνολο των ελεγκτικών ενεργειών (ασφαλιστικών δικλείδων), που διατρέχουν όλες τις δραστηριότητες και διαδικασίες του οργανισμού, εγκαθιδρύονται από τη διοίκηση αυτού και έχουν προορισμό να παρέχουν μία λογική διασφάλιση όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του.

Κύριος σκοπός του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου είναι να βελτιστοποιεί την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών που παρέχει ο οργανισμός και να ελαχιστοποιεί τους συναφείς με τις δραστηριότητες κινδύνους.

Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνει, συνήθως, θεσπισμένους κανόνες λειτουργίας, θεσπισμένες οργανωτικές ρυθμίσεις (διάρθρωση, θέσεις εργασίας, καθηκοντολόγιο), τυποποιημένες διαδικασίες, ιεραρχικό έλεγχο, συγκεκριμένες υποχρεώσεις αναφοράς και λογοδοσίας κ.ά.

Υπολειμματικός είναι ο κίνδυνος που παραμένει μετά τη λήψη μέτρων από τη Διοίκηση, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Όσο καλά σχεδιασμένο και αν είναι ένα Σύστημα Εσωτερικών Ελέγχων δεν μπορεί να εξασφαλίσει απόλυτη προστασία. Αυτό είναι λογικό, δεδομένου ότι η εγκαθίδρυση ενός πετυχημένου τέτοιου συστήματος δεν θα πρέπει να στηρίζεται στην ποσότητα, αλλά στην καταλληλότητα των δικλίδων ασφαλείας, τη λειτουργικότητά τους, τα περιθώρια ανάπτυξης πρωτοβουλιών, τη σχέση κόστους οφέλους και την προστιθέμενη αξία που δημιουργεί στον οργανισμό.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι:

- ως κίνδυνος ορίζεται κάθε συμβάν, απειλή, γεγονός, που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την επίτευξη των στόχων ενός οργανισμού,
- όλες οι λειτουργίες ενός οργανισμού ενέχουν κινδύνους, όχι όμως με της ίδιας βαρύτητας,
- η επιτυχής ανάπτυξη Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου είναι υψίστης σημασίας για την αντιμετώπιση των κινδύνων,
- η επιχειρησιακή δράση συντελείται σε ένα συνεχώς και ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον,

η διαχείριση των κινδύνων πρέπει να αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα κάθε Διοίκησης. Η έννοια του κινδύνου ξεφεύγει πλέον από τα στενά όρια της εκ των υστέρων εντοπισμού μιας απάτης ή μια τυχόν κακοδιαχείρισης και εντάσσεται σε ένα ευρύτερο και δυναμικό πλαίσιο γεγονότων, που μεμονωμένα ή συνδυαστικά θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ίδια την ύπαρξη του οργανισμού. Για το λόγο αυτό η Διαχείριση των Επιχειρησιακών Κινδύνων εντάσσεται στα εργαλεία του αποτελεσματικού μάνατζμεντ.

Διαχείριση Κινδύνων (Business/operational risk management) είναι η διεργασία μέσω της οποίας ο οργανισμός προσεγγίζει μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του, τους αξιολογεί και εφαρμόζει κατάλληλη πολιτική για την αντιμετώπισή τους.

Περιλαμβάνει:

- Προσδιορισμό των περιοχών κινδύνου
- Αναγνώριση των κινδύνων στρατηγικής σημασίας
- Σύνταξη χάρτη – καταλόγου κινδύνων
- Αξιολόγηση του Συστήματος Εσωτερικών Ελέγχων

Στόχος:

- Ο εντοπισμός των κινδύνων που ενυπάρχουν στις διαδικασίες και δεν έχουν επαρκώς καλυφθεί από αντίστοιχες δικλίδες ασφαλείας
- Η επισήμανση αδυναμιών στις διαδικασίες (π.χ. μεγάλο διοικητικό βάρος για τους πολίτες ή μεγάλο κόστος για τη διοίκηση, πολυπλοκότητα κ.ά.)
- Η τυποποίηση των διαδικασιών.
- Η βελτίωση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλίδων Ασφαλείας).

3.1.2. ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Η επιχειρησιακή δραστηριότητα συνδέεται άμεσα με την έννοια του κινδύνου.

Στόχος του ελέγχου πρέπει να είναι:

- *Η ανάδειξη και αξιολόγηση κινδύνων μέσω ελεγκτικών διαδικασιών και*
- *Η συμβολή στην αποτελεσματική ελαχιστοποίηση των κινδύνων*

Κατά την προσέγγιση του ελέγχου που βασίζεται στον κίνδυνο (**Risk Based Audit**), οι ελεγκτικές διαδικασίες επικεντρώνονται στους τομείς εκείνους που έχουν την μεγαλύτερη πιθανότητα να εντοπισθούν ουσιώδη προβλήματα.

Απαιτείται κρίση και ικανότητα του ελεγκτή προκειμένου να:

- Προσδιορισθούν οι περιοχές κινδύνου
- Αναγνωριστούν οι κινδύνων ουσιώδους σημασίας
- Αξιολογηθούν τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου (δικλίδες ασφαλείας)

Παράλληλα, ο εσωτερικός ελεγκτής δεν θα πρέπει να αρκείται μόνο στη διάγνωση των κινδύνων, αλλά θα πρέπει να τους ποσοτικοποιεί (επιπτώσεις του κινδύνου σε μετρήσιμα μεγέθη) και να κάνει προτάσεις αντιμετώπισής τους.

Είναι επομένως εμφανές ότι ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος πρέπει να είναι στραμμένος στην πρόληψη. Να μπορεί δηλαδή να προλαμβάνει τους κινδύνους, παρά να τους καταστέλλει. Θα πρέπει να είναι προσανατολισμένος σε ένα επίπεδο, που ξεφεύγει από το σύνηθες πλαίσιο ελέγχων συμμόρφωσης, (απλής δηλαδή παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής των νορμών και των λειτουργιών του

οργανισμού) δίνοντας έμφαση στην αξιολόγηση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδες Ασφαλείας), ώστε να διασφαλίζεται ότι υπάρχουν διαδικασίες αντιμετώπισης κινδύνων και ότι αυτές είναι επαρκείς και πλήρεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών τους αν και όταν αυτοί εμφανισθούν.

Στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου , δεν αποτελεί ευθύνη του Εσωτερικού Ελεγκτή να εντοπίζει τυχόν απάτες, αλλά να προσπαθεί να ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο μέσα από την αξιολόγηση των συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου, δηλαδή των διαδικασιών. Οι αδυναμίες αυτές ενισχύουν τη δυνατότητα και τις πιθανότητες διενέργειας απάτης. Μέσα από τον έλεγχο και την αξιολόγηση των δικλείδων ασφαλείας μπορεί να προκύψουν και φαινόμενα απάτης, ωστόσο ο εσωτερικός ελεγκτής δεν είναι υπεύθυνος για τον εντοπισμό της. Είναι όμως υπεύθυνος, εάν την εντοπίσει, να την αποκαλύψει, να αναζητήσει τα αίτιά της, να προσδιορίσει τις επιπτώσεις της και να υποβάλει προτάσεις για την αναβάθμιση των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου, ώστε να αποτραπούν παρόμοια φαινόμενα στο μέλλον.

3.1.3. ΣΧΕΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ & ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΑΠΑΤΗΣ

Αντίθετα, οι κατασταλτικοί έλεγχοι, που είναι και αυτοί αντικείμενο του Εσωτερικού Ελέγχου, αποτελούν εκ των υστέρων ελέγχους, που αποσκοπούν στο να διαπιστώσουν και να επιβεβαιώσουν ότι οι πολιτικές, οι κανονισμοί, οι διαδικασίες ή άλλες απαιτήσεις του οργανισμού εφαρμόζονται με τον αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο τρόπο. Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει στον εντοπισμό και την καταστολή λαθών, παραλείψεων, απάτης, ατασθαλειών, κακής διαχείρισης κλπ.

3.1.4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΝΑΝΤΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ

Για την εκπλήρωση των στόχων της Διοίκησης, ο Εσωτερικός Έλεγχος θα πρέπει - στο πλαίσιο της αποτελεσματικής διαχείρισης κινδύνων - να δίνει έμφαση κυρίως στην πρόληψη και δευτερευόντως στην καταστολή, αφού, μέσω της σωστής χαρτογράφησης των κινδύνων, της αξιολόγησης και της βελτίωσης των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου (Δικλείδων Ασφαλείας), μεταξύ άλλων επιτυγχάνεται και η αποτροπή φαινομένων απάτης, ατασθαλιών ή επιζήμιων για τον οργανισμό συμπεριφορών πριν αυτές εκδηλωθούν. Είναι σημαντικότερο να προλαμβάνονται δυσάρεστα γεγονότα και καταστάσεις παρά να αντιμετωπίζονται εκ των υστέρων

όταν έχει ήδη επέλθει οι επιπτώσεις τους.

Βάσει όλων των ανωτέρω, ο **εσωτερικός έλεγχος (internal auditing)** ορίζεται ως μία ανεξάρτητη και αντικειμενική διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθά τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μία συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και της εταιρικής διακυβέρνησης.

3.1.5. ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η διενέργεια ενός εσωτερικού ελέγχου με βάση τα χαρακτηριστικά που αναπτύχθηκαν ανωτέρω (έλεγχος διαδικασιών και αξιολόγηση δικλίδων), περιλαμβάνει τρία στάδια:

- Τον σχεδιασμό του ελέγχου
- Την Εκτέλεση του Ελέγχου
- Τα αποτελέσματα & τη σύνταξη Έκθεσης Έλεγχου

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ:

Ο σχεδιασμός περιλαμβάνει:

- Τη συγκέντρωση και μελέτη του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου που διέπουν το ελεγχόμενο σύστημα,
- Τη συγκέντρωση και αξιοποίηση κάθε πληροφορίας που σχετίζεται με τη λειτουργία του συστήματος (πορισματικές εκθέσεις, εκθέσεις πεπραγμένων, στατιστικές αναφορές, καταγγελίες, δημοσιεύματα)
- Την καταγραφή του σκοπού και ειδικών στόχων του ελεγχόμενου συστήματος
- Τον εντοπισμό των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας
- Την αναζήτηση και αξιολόγηση των κινδύνων
- Την αναζήτηση πιθανών πηγών κινδύνου
- Την καταγραφή των δικλίδων ασφαλείας
- Την κατάρτιση σχεδίου ελέγχου, το οποίο απαρτίζεται από τις **Ελεγκτικές ενέργειες** (Τι πρέπει να διερευνήσω) και τις **Ελεγκτικές επαληθεύσεις**: (Πώς θα το διερευνήσω).

ΕΚΤΕΛΕΣΗ:

Η Εκτέλεση περιλαμβάνει:

- Την υλοποίηση του Σχεδίου Ελέγχου
- Τη χρήση τεχνικών ελέγχου και επαλήθευσης (Διαγράμματα ροής, Παρατήρηση,
- Δειγματοληψία, Ερωτηματολόγια, Συνεντεύξεις ,Διασταυρώσεις / συνδυασμοί πληροφοριών (data analytics), Λειτουργική προσομοίωση)
- Τον εντοπισμός δυσλειτουργιών και υπολειμματικών κινδύνων και
- Την τεκμηρίωση του ελέγχου (Φύλλα ελέγχου- φύλλα διαπιστώσεων)

3.1.6. Η ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΨΙΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ ⁹⁸

Για τους σκοπούς του εσωτερικού ελέγχου, είναι πολλές φορές απαραίτητη η εξέταση υποθέσεων, συναλλαγών ή λοιπών στοιχείων, των οποίων ο συνολικός αριθμός (πληθυσμός) είναι τόσο μεγάλος που καθιστά απαγορευτική την πλήρη κάλυψη του ελεγχόμενου αντικειμένου. Στις περιπτώσεις αυτές, η λήψη ενός δείγματος των στοιχείων μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει σε συμπεράσματα που προκύπτουν με ικανοποιητικό βαθμό ασφάλειας.

Η επιλογή του δείγματος, έτσι ώστε αυτό να είναι αντιπροσωπευτικό, αποτελεί ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας. Για την επιλογή της κατάλληλης μεθόδου δειγματοληψίας, ο ελεγκτής θα πρέπει να χρησιμοποιήσει την κρίση του, συνεκτιμώντας το σκοπό του ελέγχου, την απαιτούμενη ακρίβεια, τους εκτιμώμενους κινδύνους, τη φύση των συμπερασμάτων που επιδιώκονται και τις πιθανές χρήσεις των αποτελεσμάτων που θα ληφθούν.

Το πρώτο βήμα για μία σωστή δειγματοληψία είναι να αποκτηθεί ακριβής αντίληψη για τον συνολικό πληθυσμό, έτσι ώστε να αποφευχθούν πιθανές παραλείψεις κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου. Η αντίληψη του πληθυσμού περιλαμβάνει το μέγεθός του (πλήθος), το εύρος του (π.χ. προκειμένου περί συναλλαγών, την κλίμακα ύψους), τη φύση του (π.χ. σταθερή ή μεταβαλλόμενη, εποχιακή κ.ά.), τις εσωτερικές διαφοροποιήσεις του κλπ. Στην ιδανική περίπτωση, υπάρχει διαθέσιμος πίνακας (ή άλλου είδους καταγραφή) με το σύνολο του πληθυσμού, όπου καταγράφονται, επίσης, τα χαρακτηριστικά εκείνα που έχουν ενδιαφέρον για τον έλεγχο.

Η επιλογή του δείγματος μπορεί να γίνει είτε απ' ευθείας από τον συνολικό

⁹⁸ εγχειρίδιο διενέργειας εσωτερικών ελέγχων ΓΓΔΕ

πληθυσμό, είτε μετά από «στρωματοποίησή» του. Ως στρωματοποίηση εννοείται η διαίρεση του πληθυσμού σε ομάδες, με βάση κάποιο κριτήριο που θεωρείται σημαντικό. Παραδείγματα τέτοιων κριτηρίων είναι το είδος συναλλαγής (π.χ. αυτοματοποιημένη ή μη), το ύψος συναλλαγής, η συχνότητα συναλλαγών, ο πιθανός κίνδυνος (όπως εκτιμάται με βάση στοιχεία του παρελθόντος), ο αριθμός απασχολούμενων, ο αριθμός φορολογικών δηλώσεων κ.ά. Η στρωματοποίηση είναι απαραίτητη όταν θέλουμε να είμαστε βέβαιοι ότι στο δείγμα μας εκπροσωπούνται όλες οι ομάδες ενός πληθυσμού (π.χ. όλες οι σχέσεις εργασίας: μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, εργοδότες κλπ.).

Ας δούμε ένα παράδειγμα:

Έστω ότι έχουμε χωρίσει τις 190 Δ.Ο.Υ. σε τρεις ομάδες, ανάλογα με το ύψος εσόδων. Έστω ότι:

- στην πρώτη ομάδα (υψηλά έσοδα) ανήκουν 30 Δ.Ο.Υ.
- στην δεύτερη ομάδα (μεσαία έσοδα) ανήκουν 60 Δ.Ο.Υ.
- στην τρίτη ομάδα (χαμηλά έσοδα) ανήκουν 100 Δ.Ο.Υ.

Αν λάβουμε ένα δείγμα 10% του πληθυσμού των Δ.Ο.Υ., δηλαδή 19 Δ.Ο.Υ., θα πρέπει οι 3 να προέρχονται από την 1^η ομάδα, οι 6 από τη 2^η ομάδα και οι 10 από την 3^η ομάδα.

Η δειγματοληψία, είτε από το σύνολο του πληθυσμού είτε από τα «στρώματα» στα οποία έχει διαιρεθεί αυτός, μπορεί να γίνει κατά τρόπο τυχαίο ή με την τεχνική των σταθερών διαστημάτων. Για την τυχαία δειγματοληψία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βοηθήματα οι Πίνακες Τυχαίων Αριθμών (Παράρτημα XI), καθώς και τα προγράμματα λογισμικού που παρέχουν τέτοια δυνατότητα (προγράμματα στατιστικής επεξεργασίας, πρόγραμμα SESAM ή ακόμη και απλά λογιστικά φύλλα).

Κατά την τεχνική των σταθερών διαστημάτων, που ονομάζεται και **συστηματική δειγματοληψία**, επιλέγεται τυχαία μόνο η πρώτη μονάδα του δείγματος. Στη συνέχεια, ο πληθυσμός διαιρείται δια το επιθυμητό μέγεθος δείγματος και προκύπτει το διάστημα μεταξύ των υπόλοιπων μονάδων. Για παράδειγμα, αν θέλουμε να ελέγξουμε 50 υποθέσεις από ένα σύνολο 2.000 υποθέσεων, το διάστημα θα είναι 40. Έτσι, αν τυχαία επιλεγεί ως πρώτη υπόθεση η υπόθεση με αριθμό 7, οι επόμενες θα είναι οι 47, 87, 127 κ.ο.κ.

Η τεχνική των σταθερών διαστημάτων προϋποθέτει ότι η κατανομή του πληθυσμού είναι τυχαία. Αν δεν συμβαίνει αυτό (για παράδειγμα, αν οι συναλλαγές για μεγάλα ποσά τείνουν να γίνονται συγκεκριμένες ημέρες ή ώρες), ο ελεγκτής θα πρέπει να

υπολογίσει τα διαστήματα έτσι ώστε να διατρέξει τον πληθυσμό δύο, τουλάχιστον, φορές, ξεκινώντας κάθε φορά από ένα διαφορετικό, τυχαίο σημείο.

Η τυχαία δειγματοληψία επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων για τις ιδιότητες του αρχικού πληθυσμού – και ιδίως για τον τρόπο κατανομής του διερευνώμενου χαρακτηριστικού – με τη βοήθεια της Επαγωγικής Στατιστικής, με την οποία μπορεί να γίνει αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Ωστόσο, αντί των μεθόδων που προαναφέρθηκαν – και που αποσκοπούν στη λήψη τυχαίου και αντιπροσωπευτικού δείγματος – μπορεί να επιλεγεί η μέθοδος της δειγματοληψίας που βασίζεται στην εκτίμηση του κινδύνου. Κατά τη μέθοδο αυτή, ο ελεγκτής επιλέγει συγκεκριμένα στοιχεία ή συναλλαγές προκειμένου να συνθέσει το δείγμα. Αυτό μπορεί να συμβεί σε περιπτώσεις που:

- θέλουμε να περιορίσουμε τον έλεγχο κυρίως σε συγκεκριμένες περιοχές υψηλού κινδύνου,
- θέλουμε να συλλέξουμε πληροφορίες οι οποίες αποτελούν πιθανές ενδείξεις προβλημάτων ή ελλείψεων (ωστόσο δε χρειάζεται να αποδοθούν σε ολόκληρο τον πληθυσμό με μετρήσιμη στατιστική πιθανότητα).

Η επιλογή στηρίζεται σε πληροφορίες που έχουν συλλεχθεί από την αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και στην εμπειρία του ελεγκτή. Το πλεονέκτημα της μεθόδου είναι ότι περιορίζει τους πόρους και τον χρόνο που απαιτούνται για την ολοκλήρωση του ελέγχου.

Συνήθως ενδείκνυται ο συνδυασμός των μεθόδων δειγματοληψίας, ιδίως όταν είναι αναγκαία η υψηλή κάλυψη διαφοροποιημένων πληθυσμών. Στην περίπτωση αυτή, για παράδειγμα, ο πληθυσμός στρωματοποιείται σε μικρότερες ομογενοποιημένες κατηγορίες, στις οποίες εφαρμόζονται διαφορετικές τεχνικές δειγματοληψίας, όπως:

- έλεγχος του συνόλου των στοιχείων σημαντικού μεγέθους (δείγμα = 100% του πληθυσμού)
- επιλογή, βάσει κρίσης, των συναλλαγών εκείνων που φέρουν έναν αριθμό προειδοποιητικών χαρακτηριστικών, δηλαδή ενέχουν υψηλό κίνδυνο
- τυχαία δειγματοληψία του υπόλοιπου πληθυσμού.

Παρόλο που, αν χρησιμοποιηθεί συνδυασμός μεθόδων, δεν μπορούμε με ασφάλεια να οδηγηθούμε σε ποσοτικοποιημένα συμπεράσματα αναφορικά με τον συνολικό πληθυσμό (δηλαδή δεν μπορούμε να συμπεράνουμε π.χ. το ποσοστό λανθασμένων συναλλαγών στο σύνολο των συναλλαγών που πραγματοποιήθηκαν), ωστόσο είναι

πιθανό να έχουμε μεγαλύτερη κάλυψη, δηλαδή να ανακαλύψουμε περισσότερες λανθασμένες συναλλαγές – οι οποίες θα μας βοηθήσουν στη συνέχεια να εντοπίσουμε τα αίτια ή τις πηγές των σφαλμάτων.

Μέγεθος δείγματος

Το μέγεθος του δείγματος είναι, επίσης, πολύ σημαντικό: ένα δείγμα μεγέθους μικρότερου από το απαιτούμενο μπορεί να επηρεάσει την ασφάλεια των συμπερασμάτων, ενώ ένα μεγαλύτερο δείγμα μπορεί να αυξήσει το κόστος και τη διάρκεια του ελέγχου.

Σε πολύπλοκες και απαιτητικές περιπτώσεις ελέγχου, όπου είναι κρίσιμη η εξαγωγή ασφαλών ποσοτικών συμπερασμάτων, χρησιμοποιείται η **στατιστική δειγματοληψία**, δηλαδή η εφαρμογή της επιστημονικής μεθόδου για τον προσδιορισμό του δείγματος.

Στην περίπτωση αυτή πρέπει να έχουν προκαθοριστεί τα ακόλουθα μεγέθη:

Επίπεδο εμπιστοσύνης: η πιθανότητα να είναι τα αποτελέσματα του δείγματος αντιπροσωπευτικά των πραγματικών συνθηκών του συνολικού πληθυσμού. Για παράδειγμα, επίπεδο εμπιστοσύνης 90% σημαίνει ότι υπάρχουν 90 στις εκατό πιθανότητες να αντιπροσωπεύουν τα αποτελέσματα του δείγματος τα πραγματικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού.

Ακρίβεια ή αποδεκτό σφάλμα δείγματος: το εύρος εντός του οποίου η εκτίμηση των χαρακτηριστικών του πληθυσμού θα γίνει εντός του προκαθορισμένου επιπέδου εμπιστοσύνης. Ή, με άλλα λόγια, το διάστημα μεταξύ των ορίων + και – γύρω από το αποτέλεσμα του δείγματος μέσα στο οποίο αναμένεται ότι θα βρίσκεται το πραγματικό χαρακτηριστικό του πληθυσμού.

Ο προσδιορισμός του μεγέθους του δείγματος δίνεται από τον τύπο:

$$n = \frac{t^2 \times (p \times q)}{e^2}$$

όπου n= μέγεθος δείγματος

t= επίπεδο εμπιστοσύνης (95% = 1,96 99% = 2,58)

e= αποδεκτό σφάλμα δείγματος

p= ποσοστό επιθυμητού χαρακτηριστικού στον πληθυσμό

$$q = 100 - p$$

Όσο μεγαλύτερο διάστημα εμπιστοσύνης ή όση μεγαλύτερη ακρίβεια θέλουμε, τόσο μεγαλύτερο θα πρέπει να είναι και το μέγεθος του δείγματος, θέμα το οποίο μένει στην κρίση του ελεγκτή και είναι σε άμεση σχέση τόσο με το επίπεδο της ακρίβειας, το οποίο, ανάλογα με την επικινδυνότητα της δραστηριότητας, μπορεί να γίνει αποδεκτό, όσο και με τη διαθεσιμότητα των απαιτούμενων πόρων.

Ωστόσο, για τις ανάγκες του εσωτερικού ελέγχου είναι, συνήθως, επαρκής ο καθορισμός του μεγέθους του δείγματος κατά την κρίση του Ελεγκτή.

Στον πίνακα που ακολουθεί, παρέχεται ένας πρακτικός οδηγός για το μέγεθος του δείγματος ανάλογα με τη συχνότητα με την οποία πραγματοποιείται η προς έλεγχο εργασία, συναλλαγή κλπ. Το μέγεθος που θα επιλεγεί, μεταξύ των εναλλακτικών τιμών που παρέχει ο πίνακας, εξαρτάται από το βαθμό κινδύνου που ενέχει η εργασία.

Συχνότητα Εργασίας	Δείγμα Εργασιών προς Εξέταση
1 ανά έτος	1 (το σύνολο)
1 ανά τρίμηνο	2
1 ανά μήνα	2-5
1 ανά εβδομάδα	5, 10, 15
1 ανά ημέρα	20, 30, 40
Πολλές φορές ανά ημέρα	25, 30, 45, 60

Ένα δείγμα 25 περιπτώσεων μας δίνει εμπιστοσύνη 95% ότι ο βαθμός σφάλματος στον πληθυσμό θα είναι μικρότερος από 12% – και θεωρείται ως ικανοποιητικό. Όταν αποφασίζεται να μην ακολουθηθεί η οδηγία του δείγματος 25 περιπτώσεων, πρέπει να τεκμηριώνεται επαρκώς.

Το δείγμα μπορεί να αυξηθεί, κατά την κρίση του Ελεγκτή, βάσει άλλων κριτηρίων

όπως, για παράδειγμα, η υποψία απάτης. Επίσης, κατά τη διάρκεια του ελέγχου και μετά την εξέταση του δείγματος, ο Ελεγκτής μπορεί να αποφασίσει να λάβει και δεύτερο δείγμα (ίσο, μικρότερο ή μεγαλύτερο από το πρώτο), αν, για παράδειγμα, θέλει να διερευνήσει περαιτέρω ένα εύρημα ή αν θεωρεί ότι το πρώτο δείγμα δεν έδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Σε κάθε έλεγχο που πραγματοποιείται:

- Καταγράφεται η μέθοδος δειγματοληψίας και αναφέρεται η λογική βάσει της οποίας επελέγη η μέθοδος αυτή. Αν έγινε στρωματοποίηση του πληθυσμού, καταγράφεται το κριτήριο στο οποίο βασίστηκε.
- Καταγράφεται το κάθε αντικείμενο που περιλαμβάνεται στο υπό έλεγχο δείγμα. Η καταγραφή μπορεί να έχει τη μορφή πίνακα που καταρτίζεται από τον ελεγκτή ή να συνίσταται στην επισήμανση των ελεγχθέντων στοιχείων στην αναφορά που δόθηκε από τον ελεγχόμενο.
- Εξετάζεται κάθε στοιχείο (π.χ. έγγραφο) του δείγματος που έχει επιλεγεί και καταγράφονται τα αποτελέσματα του ελέγχου, ώστε να είναι δυνατή η εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων.

3.2 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΙΣ Δ.Ο.Υ. ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ:

Αποδεικτικό Ενημερότητας:	Έγγραφο εκδιδόμενο από την Φορολογική Διοίκηση με το οποίο αποδεικνύεται η μη ύπαρξη οφειλών προς αυτήν ή η ρύθμιση τους και το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικά τα στοιχεία που ορίζουν οι ισχύουσες διατάξεις.
Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.):	Περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, που εξυπηρετούν και ελέγχουν φορολογικά τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που εμπίπτουν στην καθορισμένη

	χωρική αρμοδιότητα τους.
Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) TAXIS:	Το πληροφοριακό σύστημα του Υπουργείου Οικονομικών που χρησιμοποιείται από τις Δ.Ο.Υ.
TAXIS-NET	Η διαδικτυακή πύλη του Υπουργείου Οικονομικών στην οποία περιλαμβάνονται οδηγίες και εφαρμογές για την εξυπηρέτηση των φορολογουμένων ως προς την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων.
SESAM ANALYSIS	Πληροφοριακό πρόγραμμα υποβοήθησης για τη διενέργεια δειγματοληψίας, σύμφωνα με την προκρινόμενη μέθοδο αυτής.
Ταυτότητα Οφειλής Παρακράτησης (Τ.Ο.Π.):	Ο μοναδικός κωδικός αριθμός που αναγράφεται στο σώμα του χορηγηθέντος Αποδεικτικού Ενημερότητας, με τη χρήση του οποίου αποδίδεται, από τον φορέα στον οποίο απευθύνεται στην Ελληνική Φορολογική Διοίκηση, το καθορισθέν ποσό παρακράτησης μέσω τράπεζας.
ΠΟΛ.:	Αποφάσεις και Εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών που εκδίδονται και υπογράφονται αρμοδίως σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις
Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.):	Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και ασχολούνται μεταξύ άλλων με τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την εξόφληση υποχρεώσεων (εξόδων) του Ελληνικού Δημοσίου προς προμηθευτές και πολίτες.
Αρμόδια Υπηρεσία για την επιδίωξη της είσπραξης της οφειλής	Η υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.) που έχει την αρμοδιότητα επιβολής αναγκαστικών μέτρων είσπραξης.

1. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ελεγχόμενο σύστημα:

Τμήμα Εσόδων Δ.Ο.Υ.

Διαδικασία:

Χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας, σύμφωνα με το αρ. 12 του ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας).

Έννοια του Αποδεικτικού Ενημερότητας:

Ο εξαναγκασμός του οφειλέτη για εκπλήρωση των χρηματικών του υποχρεώσεων προς το Δημόσιο, επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων και με τη λήψη διοικητικών μέτρων, εμποδίζοντάς τον να διενεργήσει συγκεκριμένες πράξεις και συναλλαγές.

Ένα από τα διοικητικά μέτρα είναι η χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας για χρέη προς το Δημόσιο, ως μέσο διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου, με τον έμμεσο πειθαναγκασμό των οφειλετών να εκπληρώσουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις (εξόφληση ή ρύθμιση οφειλών και υποβολή δηλώσεων φορολογίας).

Μέσω της διαδικασίας χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας, σε όσους οφειλέτες του Δημοσίου δεν έχουν τακτοποιήσει τις οφειλές τους προς αυτό, επιβάλλονται περιορισμοί και απαγορεύσεις, που ανάγονται σε καθορισμένες συναλλαγές, πράξεις ή ενέργειες αυτών, είτε με ιδιώτες είτε με Δημόσιο, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ν.Π.Δ.Δ. και γενικά τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Σκοπός ελέγχου:

Ο σκοπός διενέργειας του παρόντος Εσωτερικού Ελέγχου, είναι η αξιολόγηση της ασφάλειας και στη συνέχεια η εξαγωγή συμπερασμάτων και διαπιστώσεων από τυχόν εντοπισμό πλημμελειών και αδυναμιών κατά την εφαρμογή και εκτέλεση της εν λόγω διαδικασίας από τις Δ.Ο.Υ, ώστε να συμφωνηθούν στη συνέχεια, ενέργειες για βελτιώσεις ή τροποποιήσεις, με τις αρμόδιες Υπηρεσίες της Φορολογικής Διοίκησης, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Έτος ελέγχου: 2014

Μέθοδος δειγματοληψίας: Μέθοδος στατιστικής ανάλυσης, μετά από εκτίμηση κινδύνου.

2. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Το αποδεικτικό ενημερότητας από 01.01.2014 χορηγείται σύμφωνα με τις διατάξεις του **άρθρου 12 του ν. 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας)** και τις κατ' εξουσιοδότηση αυτού, εκδοθείσες Αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.): ΠΟΛ 1274/2013 και 1275/2013 (ΦΕΚ 3398 Β') όπως ισχύουν, (σχετ. εγκύκλιος ΠΟΛ 1124/29.04.2014), οι οποίες κοινοποιήθηκαν κατά την έκδοση τους σε όλες τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 5 της Απόφασης Γ.Γ.Δ.Ε. ΠΟΛ 1274/2013, όπως ισχύει περί της διαδικασίας αίτησης – αναζήτησης – **το αποδεικτικό ενημερότητας χορηγείται υποχρεωτικά ηλεκτρονικά, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, και αν αυτό δεν είναι εφικτό, τότε χορηγείται από οποιαδήποτε Δ.Ο.Υ. ή Ελεγκτικό Κέντρο.**

Στην περίπτωση όμως της αιτήσεως για μεταβίβαση ακινήτου ή σύστασης εμπράγματος δικαιώματος και εφόσον υφίστανται βεβαιωμένες μη ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω των 30 ευρώ, τότε ο αιτών θα πρέπει να απευθυνθεί στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. για την περαιτέρω εξέταση του αιτήματος.

Οι περιπτώσεις όπου απαιτείται χορήγηση Αποδεικτικού Ενημερότητας είναι οι εξής:

Α. Από τον δικαιούχο είσπραξης χρημάτων από το δημόσιο και τους λοιπούς φορείς που αναφέρονται στην ΠΟΛ 1274/2013, όταν το ποσό υπερβαίνει τα 1.500€.

Β. Από τον δανειολήπτη για σύναψη συμβάσεων δανείων που χορηγούνται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου, με εξαίρεση τα δάνεια που αφορούν αποκατάσταση ζημιών από έκτακτα γεγονότα (σεισμούς, πλημμύρες κ.λπ.)

Γ. Από αυτόν που μεταβιβάζει ακίνητο με πώληση, δωρεά ή γονική παροχή.

Δ. Από αυτόν που συμμετέχει σε διαγωνισμούς για την ανάληψη εκτέλεσης δημοσίων έργων ή προμηθειών του Δημοσίου, όπως αυτός καθορίζεται στην κείμενη νομοθεσία.

Προϋποθέσεις χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας:

Για τη χορήγηση αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, ο αιτών πρέπει σωρευτικά:

α. Να μην έχει συνολικές ληξιπρόθεσμες βασικές οφειλές άνω των τριάντα (30) ευρώ βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση. Εφόσον, υφίστανται συνολικές βασικές ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω του προαναφερόμενου ποσού βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση ο αιτών πρέπει να τις έχει τακτοποιήσει κατά νόμιμο τρόπο με αναστολή είσπραξης ή με ρύθμιση τμηματικής καταβολής.

β. Να έχει υποβάλει τις δηλώσεις της τελευταίας πενταετίας, ήτοι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος, εκκαθαριστικές φόρου προστιθέμενης αξίας και τις περιοδικές δηλώσεις ΦΠΑ, που έπονται της τελευταίας εκκαθαριστικής και που η προθεσμία υποβολής τους έχει λήξει ένα μήνα πριν την ημερομηνία αίτησης έκδοσης του αποδεικτικού ενημερότητας.

γ. Να μην έχει καταχωρηθεί εντολή δέσμευσης του αποδεικτικού ενημερότητας στο πληροφοριακό σύστημα ΟΠΣ TAXIS, λόγω διαπίστωσης, στα πλαίσια ελέγχου, ότι δεν έχουν υποβληθεί δηλώσεις Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών (Φ.Μ.Υ.), Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.), Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) και Στοιχείων Ακινήτων της τελευταίας πενταετίας.

δ. Να μην υπάρχει εντολή δέσμευσης έκδοσης αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, προκληθείσα από Τελωνείο ή άλλη Αρχή ή κατά τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν. 2523/1997 και 46 του ν. 4174/2013.

Η έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας διενεργείται ως εξής:

1) Με αίτηση του ενδιαφερομένου στην Δ.Ο.Υ. (χορήγηση από Δ.Ο.Υ. μέσω ΟΠΣ TAXIS).

Για τη χορήγηση αποδεικτικού ενημερότητας και με την επιφύλαξη τυχόν ειδικότερων διατάξεων, θα πρέπει σωρευτικά να συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 3 της ΠΟΛ 1274/2013.

Ο οφειλέτης που είναι συνεπής σε ρύθμιση δύναται να παραλάβει αποδεικτικό φορολογικής ενημερότητας μηνιαίας ισχύος, εφόσον είναι ενήμερος και σε τυχόν άλλες ληξιπρόθεσμες οφειλές και συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις.

Σύμφωνα δε με το άρθρο 7 της ΠΟΛ 1274/2013, όταν εκδίδεται αποδεικτικό

φορολογικής ενημερότητας για είσπραξη χρημάτων ή μεταβίβαση ακινήτου ή σύσταση εμπράγματου δικαιώματος επ' αυτού, εξ επαχθούς αιτίας, και ο φορολογούμενος έχει οφειλές που έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση, πέραν της προϋπόθεσης ενημερότητας του οφειλέτη σε ρύθμιση τμηματικής καταβολής, **τίθεται υποχρεωτικά και όρος παρακράτησης** μέρους της εισπραττόμενης απαίτησης, ο οποίος αναγράφεται επί του αποδεικτικού. Όρος παρακράτησης δεν τίθεται, εάν το αποδεικτικό χορηγείται λόγω προσκόμισης εγγυητικής επιστολής, κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 3 της ίδιας απόφασης.

2) Χορήγηση ηλεκτρονικά μέσω του συστήματος TAXIS-NET.

Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην Απόφαση Υπουργού Οικονομικών **ΠΟΛ 1123/16-05-2012 περί αποδεικτικού ενημερότητας ή πληροφόρηση για τη φορολογική ενημερότητα φυσικών ή μη φυσικών προσώπων ηλεκτρονικά μέσω διαδικτύου**» και σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου 5 της ΠΟΛ 1274/2013, απαλλάσσεται ο συναλλασσόμενος της υποχρέωσης προσκόμισης του εντύπου αποδεικτικού ενημερότητας, σε όσες υπηρεσίες ή φορείς έχουν πιστοποιηθεί από το Υπουργείο Οικονομικών ότι υποχρεούνται να το ζητούν και να το λαμβάνουν ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, εκτός των περιπτώσεων που αυτό δεν υποστηρίζεται, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΠΟΛ 1274/2013, όπως ισχύει, οι Φορείς, οι Υπηρεσίες ή τα πρόσωπα, που δύνανται να ζητήσουν πιστοποίηση για να λαμβάνουν ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, το αποδεικτικό ενημερότητας των συναλλασσομένων με αυτούς, είναι αυτοί που ορίζονται στο άρθρο 1 της παρούσας καθώς και όσοι διενεργούν πράξεις, συναλλαγές ή ενέργειες για τις οποίες προβλέπεται η προσκόμιση Αποδεικτικού Ενημερότητας, σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία.

Το αποδεικτικό ενημερότητας που εκδίδεται ηλεκτρονικά, φέρει ηλεκτρονική αποτύπωση της υπογραφής του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων ή του εξουσιοδοτούμενου από αυτόν οργάνου.

3) Με αίτημα του ενδιαφερόμενου μέσω Γ.Ε.Φ.

Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών θεσπίστηκε η δυνατότητά τους να ζητούν και να λαμβάνουν αποδεικτικό ενημερότητας **μέσω των Γραφείων Εξυπηρέτησης Φορολογούμενων (Γ.Ε.Φ.)**. Ειδικότερα σύμφωνα με την παρ. 3 του

άρθρου 5 της προαναφερθείσας Απόφασης Γ.Γ.Δ.Ε. ΠΟΛ 1274/2013 όπως ισχύει, τα Γ.Ε.Φ. του Υπουργείου Οικονομικών δύναται να λαμβάνουν και να παραδίδουν το αποδεικτικό ενημερότητας στον αιτούντα ή σε νόμιμα εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του, ύστερα από σχετική αίτησή του, για να το χρησιμοποιήσει για τις πράξεις και τις συναλλαγές που αυτό απαιτείται.

Στις περιπτώσεις που δεν είναι δυνατή η χορήγηση του ηλεκτρονικά, ή που απαιτείται υπογραφή του αποδεικτικού από Προϊστάμενο Δ.Ο.Υ. ή Ελεγκτικού Κέντρου, δύνανται να παραλαμβάνουν και να αποστέλλουν την αίτηση του ενδιαφερόμενου σε Δ.Ο.Υ., μέσω τηλεομοιοτυπίας. Το αποδεικτικό ή η βεβαίωση οφειλής κατά περίπτωση, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησής του, αποστέλλονται ταχυδρομικά στο Γ.Ε.Φ. και παραδίδονται στον ενδιαφερόμενο.

Επιπροσθέτως, θεσπίστηκε και η δυνατότητα των πολιτών να ζητούν και να λαμβάνουν αποδεικτικό ενημερότητας, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών μέσω των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΔΟΛΚΕΠ/Φ15/6οικ/2014 ΦΕΚ 486Β΄/2014).

3. ΠΟΣΟΣΤΑ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΕΠΙ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΠΟΥ ΧΟΡΗΓΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΙΣ Δ.Ο.Υ.

3Α. ΠΟΣΟΣΤΑ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΧΡΗΜΑΤΩΝ

Το ποσοστό παρακράτησης επί αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας ορίζεται σε τριάντα (30%) έως πενήντα (50%) τοις εκατό του εισπραττόμενου ποσού, όταν αιτία χορήγησης του αποδεικτικού είναι η είσπραξη χρημάτων. Το ανωτέρω ποσοστό παρακράτησης δύναται να περιοριστεί στο 10% σε περίπτωση ύπαρξης στοιχείων για άλλες απαιτήσεις για την είσπραξη των οποίων είναι υποχρεωτική η προσκόμιση αποδεικτικού ενημερότητας καθώς και στην περίπτωση της ύπαρξης συνολικής βεβαιωμένης οφειλής μικρότερης των 5.000 ευρώ.

Εάν, εντούτοις, έχει καταβληθεί μέσω της ρύθμισης συνολικό ποσό μικρότερο του τριάντα τοις εκατό (30%) της ρυθμισμένης οφειλής παρακρατείται ποσοστό εβδομήντα (70%) έως εκατό (100%) τοις εκατό.

3B. ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Στις περιπτώσεις εκείνες όπου αιτία χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας, είναι η μεταβίβαση ακινήτου ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού, το ποσοστό παρακράτησης επί αποδεικτικού ενημερότητας ορίζεται σε εβδομήντα (70%) έως εκατό (100%) τοις εκατό.

Ειδικά στην περίπτωση που το Αποδεικτικό Ενημερότητας χορηγείται για τη μεταβίβαση ακινήτου ή τη σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού από επαχθή αιτία και δεν εξοφλούνται πλήρως οι οφειλές, ορίζεται ποσοστό παρακράτησης επί του τιμήματος, το οποίο υπολογίζεται επί της πραγματικής αξίας του ακινήτου, όχι όμως μικρότερης της αντικειμενικής.

Επισημαίνεται ότι στην περίπτωση της μεταβίβασης ακινήτου ή της σύστασης εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού χωρίς τίμημα (όπως η δωρεά ακινήτου), για τη χορήγηση του Αποδεικτικού Ενημερότητας απαιτείται να είναι διασφαλισμένη η είσπραξη της οφειλής.

4. ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΙΣΧΥΟΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΤΟΥ

Η χρονική ισχύς του Αποδεικτικού Ενημερότητας είναι κατά περίπτωση ως ακολούθως:

- ▶ Δίμηνη ή Μηνιαία Ισχύς : για κάθε νόμιμη χρήση πλην είσπραξης χρημάτων και πλην μεταβίβασης ακινήτων.

Υπογράφεται: από οποιοδήποτε υπάλληλο, οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

- ▶ Μηνιαία Ισχύς : για είσπραξη χρημάτων ή για μεταβίβαση ακινήτου

Υπογράφεται : από τον Προϊστάμενο οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

Τα ανωτέρω ισχύουν υπό την αίρεση των κατωτέρω:

α) Αν υφίστανται οφειλές σε αναστολή ή το αποδεικτικό εκδίδεται με τον όρο της παρακράτησης για είσπραξη χρημάτων ή το αποδεικτικό εκδίδεται για μεταβίβαση ακινήτου και υφίστανται ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές, απαιτείται έγκριση από τον αρμόδιο Προϊστάμενο για την επιδίωξη της είσπραξης της οφειλής υπηρεσίας, ο οποίος ορίζει και το ποσοστό παρακράτησης επί του αποδεικτικού, όπου απαιτείται.

β) Για ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές βεβαιωμένες σε περισσότερες από μία υπηρεσίες εκδίδεται από αυτήν στην οποία έχει κατατεθεί η αίτηση, ένα αποδεικτικό

για όλες συνολικά τις οφειλές, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις χορήγησης, κατόπιν συνεννόησης των αρμόδιων για την επιδίωξη της είσπραξης υπηρεσιών.

5. ΣΧΕΔΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Καταρτίστηκε σχέδιο εσωτερικού ελέγχου με στόχο να αξιολογηθεί η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα των συγκεκριμένων δικλίδων ασφαλείας που έχουν ορισθεί και συνεπώς να κριθεί η αποτελεσματικότητα και η ασφάλεια του συστήματος από εσωτερικούς και εξωτερικούς κινδύνους.

Το σχέδιο εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνει τις παρακάτω ελεγκτικές ενέργειες:

1. Έλεγχο σαφήνειας και πληρότητας κανονιστικού πλαισίου.
2. Έλεγχο ροής της διαδικασίας στις Δ.Ο.Υ.
3. Έλεγχο επάρκειας και πληρότητας πληροφοριακού συστήματος.

Η επιλογή των ελεγκτικών ενεργειών πραγματοποιήθηκε με βάση τους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας του ελεγχόμενου συστήματος, που είχαν αναγνωριστεί σε συσχέτιση με τους διαγνωσμένους κινδύνους.

Για κάθε ελεγκτική ενέργεια ορίστηκαν μία ή περισσότερες ελεγκτικές επαληθεύσεις. Οι ελεγκτικές επαληθεύσεις που χρησιμοποιήθηκαν στηρίζονται στη δειγματοληπτική εξέταση φακέλων από το φυσικό αρχείο των Δ.Ο.Υ., στην εξέταση της πρακτικής εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου, και στις συνεντεύξεις με στελέχη και υπαλλήλους της Κεντρικής Υπηρεσίας, της Δ/σης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, της Δ/σης Παροχής Υπηρεσιών, της Ομάδας Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.) του έργου «Περιβάλλον διαλειτουργικότητας στην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ) για την υλοποίηση ψηφιακών υπηρεσιών προς το Δημόσιο και τις Επιχειρήσεις» όπως και με υπαλλήλους των Δ.Ο.Υ..

6. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΧΟΡΗΓΗΘΕΝΤΩΝ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε τόσο κατά την επιλογή των Δ.Ο.Υ από τις οποίες επιλέχθηκαν υποθέσεις χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας, όσο και κατά την επιλογή των επιμέρους υποθέσεων, βασίστηκε σε στατιστική και εμπειρική

δειγματοληψία (judgmental sampling), κατόπιν ανάλυσης κινδύνου, η οποία προήλθε από συνδυασμό πληροφοριών (data analytics) που αντλήθηκαν από τα Ο.Π.Σ. TAXIS και TAXIS – net.

Συγκεκριμένα:

Στο πλαίσιο υλοποίησης του υποβληθέντος σχεδίου ελέγχου της διαδικασίας, αποφασίστηκε η διενέργεια της δειγματοληψίας να βασιστεί σε τρεις κύριους άξονες:

α) Στις προϋποθέσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας, όπως η ύπαρξη ενήμερων ρυθμίσεων, η μη ύπαρξη ληξιπροθέσμων οφειλών, η μη ύπαρξη συνυπευθυνότητων και συνυποχρεώσεων, η μη ύπαρξη εντολής μη χορήγησης Αποδεικτικά Ενημερότητας.

β) Στην ορθότητα των ποσοστών παρακράτησης, όταν η έκδοση του Αποδεικτικά Ενημερότητας γίνεται για είσπραξη χρημάτων ή για μεταβίβαση ακινήτων με τίμημα.

γ) Στη δυνατότητα παράκαμψης των ασφαλιστικών δικλείδων (φραγών) του πληροφοριακού συστήματος, στις περιπτώσεις που εμποδίζεται από αυτό η χορήγηση ενημερότητας.

Με βάση τα ως άνω και αφού προηγήθηκαν συναντήσεις με στελέχη της Διεύθυνσης Εισπράξεων και της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σχεδιάστηκαν από την ελεγκτική ομάδα σενάρια στόχευσης, τα οποία αφορούν:

- Αποδεικτικά Ενημερότητας που απορρίφθηκαν από το TAXIS-NET και χορηγήθηκαν από τη Δ.Ο.Υ. χωρίς τη συμπλήρωση του αντίστοιχου πεδίου «Αιτιολογία-Παρατηρήσεις».
- Αποδεικτικά Ενημερότητας που απορρίφθηκαν από το TAXIS-NET και χορηγήθηκαν από τη Δ.Ο.Υ. με συμπλήρωση του πεδίου «Αιτιολογία-Παρατηρήσεις».
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχε ενήμερη ρύθμιση χρεών, χωρίς να έχει διενεργηθεί παρακράτηση ποσού.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με διενεργηθείσα παρακράτηση ποσού μικρότερη του 30%.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με ρύθμιση χωρίς να έχει καταβληθεί η 1^η δόση αυτής.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν χρέη από συνυπευθυνότητες κεντρικά ή/και τοπικά.

- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν χρέη από συνυποχρεώσεις κεντρικά ή/και τοπικά.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχαν ληξιπρόθεσμα χρέη χωρίς ρύθμιση τοπικά ή/και κεντρικά.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπήρχε μη ενήμερη ρύθμιση χρεών κεντρικά. ή/και τοπικά.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με παρακράτηση ποσού μικρότερη του 10%.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας με ημερομηνία έκδοσης ίδια με την ημερομηνία ρύθμισης χρεών και παρακράτηση ποσού μικρότερη του 70%.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας όπου η Δ.Ο.Υ. έκδοσης δε συμπίπτει με την αρμόδια Δ.Ο.Υ. του φορολογούμενου.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας που συνδέονται με ακύρωση διπλοτύπου μέσω μετάπτωσης.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας που συνδέονται με μεταφορά χρέους μέσω μετάπτωσης.
- Χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας ενώ υπάρχει εντολή μη έκδοσής τους.

7. ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΕΝΑΡΙΩΝ ΣΤΟΧΕΥΣΗΣ

7Α. Α΄ΦΑΣΗ – ΖΗΤΗΘΕΝΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, κατόπιν σχετικού αιτήματός της ελεγκτικής ομάδας, υλοποίησε τα πιο πάνω σενάρια στόχευσης, αποστέλλοντάς σε ηλεκτρονική μορφή (αρχείο excel) δεκαπέντε σχετικά φύλλα εργασίας με το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας περιόδου 1.1.2014 έως 31.12.2014, ανά σενάριο στόχευσης και ανά Δ.Ο.Υ. για το σύνολο των Δ.Ο.Υ. της επικράτειας.

Η ελεγκτική ομάδα προέβη σε ανάλυση και συνδυασμό των αποσταλμένων στοιχείων, με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM ANALYSIS.

Από την μελέτη του πληθυσμού προέκυψε ότι κατά την περίοδο 1.1. έως 31.12.2014

χορηγήθηκαν από το σύνολο των Δ.Ο.Υ. συνολικά **842.785 Αποδεικτικά Ενημερότητας** εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό αφορούσε στην είσπραξη χρημάτων.

Συγκεκριμένα, η στρωματοποίηση με βάση το λόγο χορήγησης, των αποδεικτικών ενημερότητας έτους 2014 από τις Δ.Ο.Υ., είναι η ακόλουθη:

- Για είσπραξη χρημάτων 61,44 %
- Για κάθε νόμιμη χρήση 21,96 %
- Για μεταβίβαση ακινήτων 16,60 %

Ακολούθησε ταξινόμηση των Δ.Ο.Υ, με κριτήρια:

- α) το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας ανά σενάριο και
- β) την βαρύτητα από πλευράς επικινδυνότητας του κάθε σεναρίου.

Από τον συνδυασμό αυτών των κριτηρίων προέκυψε η επιλογή **δεκαπέντε (15) Δ.Ο.Υ.** με βάση τη συνολική τους μοριοδότηση.

7B. Β'ΦΑΣΗ – ΕΠΙΛΟΓΗ Δ.Ο.Υ.

Με έγγραφο, ζητήθηκαν από τη Δ.ΗΛΕ.Δ. - Β' Τμήμα, αναλυτικά στοιχεία για κάθε ένα από τα συνταχθέντα σενάρια στόχευσης, για τις δεκαπέντε επιλεγθείσες Δ.Ο.Υ.

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, απέστειλε αρχείο excel με όλη τη σχετική πληροφόρηση.

Ακολούθησε περαιτέρω ανάλυση και συνδυασμός των αποσταλμένων στοιχείων, από την ελεγκτική ομάδα, με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM ANALYSIS, δημιουργώντας περαιτέρω υποστοχεύσεις, όπως π.χ. περιπτώσεις όπου στο πεδίο «Αιτιολογία – Παρατηρήσεις» υπήρχε ανεπαρκής αιτιολόγηση ή ένα σύμβολο (/.,Α,-) , καθώς και στρωματοποιήσεις ανά αιτούμενο λόγο χορήγησης Αποδεικτικά Ενημερότητας (π.χ. για είσπραξη χρημάτων, για μεταβιβάσεις ακινήτων, για κάθε νόμιμη χρήση).

Από την πιο πάνω ανάλυση προέκυψε επιλογή **τριών Δ.Ο.Υ**, με κριτήρια:

- α) το πλήθος των χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας ανά σενάριο
- β) τη βαρύτητα από πλευράς επικινδυνότητας του κάθε σεναρίου,
- γ) την τάξη της Δ.Ο.Υ (Α΄ τάξη) και
- δ) τη χωρική της αρμοδιότητα (εντός Αττικής).

Επιλέχθηκαν έτσι ως δείγμα οι Δ.Ο.Υ.: **X, Ψ και Z**.

Τα χορηγηθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας από τις τρεις ως άνω Δ.Ο.Υ. ανήλθαν κατά το έτος 2014 σε **73.699**, αντιπροσωπεύοντας το **8,74%** του πληθυσμού.

7Γ. Γ΄ΦΑΣΗ - ΕΠΙΛΟΓΗ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ Δ.Ο.Υ.

Η επιλογή δείγματος υποθέσεων χορήγησης Αποδεικτικού Ενημερότητας στις πιο πάνω Δ.Ο.Υ., από την ελεγκτική ομάδα, έγινε με βάση:

- α) τη στρωματοποίηση τους ανά σενάριο στόχευσης,
- β) τις περαιτέρω αναλύσεις και στρωματοποιήσεις με τη βοήθεια της εφαρμογής SESAM,
- γ) τον συνδυασμό στατιστικής και εμπειρικής δειγματοληψίας ανά σενάριο στόχευσης. Στις περιπτώσεις που έγινε προσδιορισμός στατιστικού δείγματος, έγινε μέσω της εφαρμογής SESAM ANALYSIS. Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, επήλθε εμπλουτισμός του στατιστικού δείγματος και με εμπειρικά κριτήρια.
- δ) την επιλογή όλων των υποθέσεων (καθολικός έλεγχος) σε κάποιες περιπτώσεις.

Συνολικά επιλέγηκαν και ελέγχθηκαν **379** περιπτώσεις χορηγηθέντων Αποδεικτικά Ενημερότητας ως κάτωθι:

Δ.Ο.Υ	ΔΕΙΓΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (Σύνολο χορηγηθέντων Αποδεικτικών Ενημερότητας από 1.1.2014 έως 31.12.2014)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ
X	151	10.672	1,4%
Ψ	115	12.304	0,93%
Z	113	50.723	0,22%

ΣΥΝΟΛΟ	379	73.699	0,51%
---------------	------------	---------------	--------------

8. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Μετά την πραγματοποίηση των ελεγκτικών επαληθεύσεων και τη διενέργεια του ελέγχου, προέκυψαν τα παρακάτω βασικά ευρήματα, για την ελεγχόμενη διαδικασία, τα οποία δύναται να ταξινομηθούν στις δύο ακόλουθες κατηγορίες:

1. Ευρήματα που αποτελούν ενδείξεις είτε παραβατικής συμπεριφοράς (διαφθορά ή απάτη) είτε κακής εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου και θα πρέπει επομένως να διερευνηθούν περαιτέρω αρμοδίως.
2. Ευρήματα ως προς την επάρκεια και την πληρότητα των πληροφοριακών συστημάτων, όπου με τον εντοπισμό τους ο εσωτερικός έλεγχος δύναται να συνδράμει στην βελτίωσή τους, με τον καθορισμό των κατάλληλων δικλείδων ασφαλείας, λειτουργώντας προληπτικά στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς και συμβάλλοντας αποτελεσματικότερα στον εντοπισμό τους, όταν αυτά προκύψουν.

8Α. ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ Ή ΚΑΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

- ▶ Περιπτώσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας από τις Δ.Ο.Υ. με ληξιπρόθεσμες οφειλές, χωρίς τα εν λόγω χρέη να συμπεριληφθούν σε ρύθμιση, παρότι είναι βασική προϋπόθεση για την έκδοση της Φορολογικής Ενημερότητας.
- ▶ Περιπτώσεις όπου η διενεργηθείσα παρακράτηση κατά την χορήγηση του Αποδεικτικού Ενημερότητας δεν ήταν η ενδεδειγμένη, σύμφωνα με την παρ. 7 της ΠΟΛ. 1274/2013.
- ▶ Περιπτώσεις όπου δεν καθορίστηκε κανένα ποσοστό ή ποσό παρακράτησης ενώ σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, συνέτρεχαν οι λόγοι διενέργειάς της.
- ▶ Περιπτώσεις όπου χορηγήθηκαν Αποδεικτικά Ενημερότητας αναρμοδίως, αφού δεν υπήρχε έγκριση από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. για την επιδίωξη της είσπραξης και επομένως για τον καθορισμό της παρακράτησης.
- ▶ Περιπτώσεις όπου, κατά τη διάρκεια της ίδιας ημέρας χορηγήθηκαν δύο ή και περισσότερες ενημερότητες για είσπραξη χρημάτων από διαφορετικούς

φορείς, όμως η παρακράτηση ποσού ή ποσοστού, πραγματοποιήθηκε σε μία μόνο ή σε κάποιες από αυτές και όχι σε όλες. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο προβλέπει τον καθορισμό παρακράτησης σε κάθε Αποδεικτικό Ενημερότητας.

- Διαπιστώθηκε ότι για τα εκδοθέντα Αποδεικτικά Ενημερότητας όπου το κανονιστικό πλαίσιο απαιτεί την υπογραφή του Προϊσταμένου της Δ.Ο.Υ. (παρ.10 άρθρου 6 ΠΟΛ 1274/2013 και ΠΟΛ. 1124/2014), σε πολλές περιπτώσεις του δείγματος μας υπογράφονταν αναρμοδίως.

Αυτό έχει ως συνέπεια ιδιαίτερα στις περιπτώσεις χορήγησης Αποδεικτικών Ενημερότητας με τον όρο της παρακράτησης να μη λειτουργεί ο ρόλος του Προϊσταμένου της Δ.Ο.Υ. ως δικλείδα ασφαλείας.

- Από την διενέργεια του ελέγχου διαπιστώθηκαν περιπτώσεις, όπου δημιουργήθηκαν ρυθμίσεις χωρίς την προϋπόθεση της εκούσιας καταβολής της πρώτης δόσης της ρύθμισης από τον ίδιο τον οφειλέτη. Στις περιπτώσεις αυτές η πρώτη δόση της ρύθμισης εξοφλείται είτε με συμψηφισμό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων είτε από την παρακράτηση ποσού επί του αποδεικτικού ενημερότητας ή της βεβαίωσης οφειλής του άρθρου 12 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

Κατ' αυτόν τον τρόπο ενώ τα ποσά που προέρχονται από αποδόσεις παρακρατήσεων ή από αιτήματα συμψηφισμού των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου θα έπρεπε να συμψηφίζονται με αρρύθμιστες ληξιπρόθεσμες οφειλές, παρόλα αυτά χρησιμοποιούνται για την καταβολή πρώτης δόσης νέας ρύθμισης με αποτέλεσμα ο φορολογούμενος να επωφελείται από την μείωση προσαυξήσεων λόγω της ένταξης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του σε ρύθμιση και να ζημιώνεται το Δημόσιο.

- Σε περιπτώσεις που έχουν δημιουργηθεί-αιτηθεί ρυθμίσεις χρεών, ηλεκτρονικά μέσω TAXISNET, παρέχεται η δυνατότητα στους υπαλλήλους των Δ.Ο.Υ. να τις επικυρώνουν, ακόμα και εάν δεν προκύπτει η καταβολή της πρώτης δόσης στο ΟΠΣ TAXIS.

Η ανωτέρω δυνατότητα υπάρχει προκειμένου να ξεπεραστούν αδυναμίες του πληροφοριακού συστήματος, που σχετίζονται με την μη άμεση ενημέρωση της εφαρμογής, για πληρωμές που διενεργήθηκαν μέσω τράπεζας ή με γραμμάτια συμψηφισμού άλλων Δ.Ο.Υ.

Κίνδυνος δόλιας καταστρατήγησής σε περιπτώσεις που πράγματι δεν υπάρχει

καταβολή της πρώτης δόσης, με αποτέλεσμα να μην ισχύει η ρύθμιση. Συνέπεια μιας τέτοιας καταστρατήγησης είναι χρέη που στην πραγματικότητα είναι ληξιπρόθεσμα και αρρύθμιστα, να εμφανίζονται στο σύστημα ως ρυθμισμένα, προκειμένου να εκπληρώνεται η βασική προϋπόθεση έκδοσης του Αποδεικτικού Ενημερότητας.

Δεν υφίσταται ίχνος του υπαλλήλου που τυχόν προβαίνει σε τέτοια την ενέργεια, εφόσον έχει διενεργηθεί μεταγενέστερα και άλλη ενέργεια (π.χ. απώλεια ρύθμισης) η οποία και επικαλύπτει το ίχνος της προηγούμενης.

Επομένως, σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς, δεν είναι δυνατό να ταυτοποιηθεί ο υπάλληλος που προέβη σε αυτήν.

8B. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

- ▶ Το σύστημα ΟΠΣ TAXIS, δε διενεργεί σε όλες τις περιπτώσεις ορθά συσχετισμό ενός φορολογούμενου με οφειλές που προκύπτουν από συμμετοχή του σε νομικά πρόσωπα (συνυπευθυνότητες) ή από συνυποχρεώσεις (π.χ. από κληρονομίες, συζύγους κλπ.)
- ▶ Σε περιπτώσεις οφειλέτη ενήμερου σε ρύθμιση, το σύστημα επιτρέπει την έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας χωρίς διενέργεια παρακράτησης, αφού δεν υπάρχει σχετική δικλείδα ασφαλείας (φραγή) που να διασφαλίζει τη διαδικασία.
- ▶ Το σύστημα παρέχει τη δυνατότητα ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν επιτρέπεται η έκδοση Αποδεικτικού Ενημερότητας λόγω μη τήρησης των σχετικών προϋποθέσεων (π.χ. ληξιπρόθεσμα χρέη, μη ενήμερη ρύθμιση κλπ.), να αίρεται η δέσμευση αυτή, μέσω της συμπλήρωσης του πεδίου «αιτιολογία – παρατηρήσεις».
- ▶ Η μηχανογραφική εφαρμογή που υποστηρίζει τη διαδικασία δεν έχει ιστορικότητα, δηλαδή δεν υπάρχει η δυνατότητα ανάκτησης της εικόνας του φορολογούμενου όπως αυτή ήταν διαμορφωμένη κατά την ημερομηνία

χορήγησης του Αποδεικτικού Ενημερότητας, ούτε προκύπτει εύκολα από ποια
συνυπευθυνότητα / συνυποχρέωση υπάρχουν ληξιπρόθεσμα χρέη, ρυθμισμένα
ή μη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

- 1. Πρότυπα και Μεθοδολογίες των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Λοιπών Φορέων (ΓΛΚ)**
- 2. ΥΑ «Διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ προς τις επιχειρήσεις και επιτηδευματίες»**
- 3. παράδειγμα στόχευσης με ανάλυση κινδύνου**
- 4. Άσκηση**



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Οικονομικών

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ
Δ/ση: Κηφισίας 124 & Ιατρίδου 2
11526 ΑΘΗΝΑ

**Πρότυπα και Μεθοδολογίες
των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
των Υπουργείων,
Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και
Λοιπών Φορέων**

Οκτώβριος 2013

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή	2
Σκοπός και δομή	3
Κεφάλαιο Α	4
A.1 Ορισμοί – Γενικές έννοιες	4
A.2 Σύσταση των Μ.Ε.Ε.	5
A.3 Αποστολή των Μ.Ε.Ε.	5
A.4 Αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε.	5
A.4.1. Ελεγκτικές – συμβουλευτικές αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε.	5
A.4.2 Παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα	6
A.4.3 Αρμοδιότητες των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν. 3492/2006 των Μ.Ε.Ε. όπως αντικαταστάθηκαν με τις όμοιες του άρθρου 1 του Ν. 4081/2012	6
A.4.4 Επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων	7
A.5 Στελέχωση των Μ.Ε.Ε.	7
A.6 Κώδικας Δεοντολογίας εσωτερικών ελεγκτών της Μ.Ε.Ε.	7
A.6.1 Επαγγελματική συμπεριφορά	8
A.6.2 Ακεραιότητα	8
A.6.3 Αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία	8
A.6.4 Επαγγελματική επάρκεια και επιμέλεια	8
A.6.5 Εχεμύθεια	8
Κεφάλαιο Β	
B.1 Στρατηγική και σχεδιασμός ελέγχων	10
B.1.1 Έννοια	10
B.1.2 Καθορισμός ελεγκτικού περιβάλλοντος (audit universe)	10
B.1.3 Αξιολόγηση κινδύνων (risk assessment)	10
B.1.4 Καθορισμός κύκλου ελέγχων (audit cycle)	11
B.2 Διενέργεια Ελέγχων	11

B.2.1 Ετήσια προγράμματα ελέγχων	11
B.2.2 Εκτέλεση του προγράμματος ελέγχων	12
Κεφάλαιο Γ	15
Γ.1 Κοινοποιήσεις αποτελεσμάτων ελέγχου	15
Γ.1.1 Κοινοποιήσεις της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου εντός του φορέα	15
Γ.1.2 Κοινοποιήσεις της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου εκτός του φορέα	15
Γ.2 Λοιπές Κοινοποιήσεις	15
Γ.3 Παρακολούθηση της συμμόρφωσης	15
Γ.4 Επίλυση διαφωνίας – Αποδοχή κινδύνων από τη Διοίκηση	16
Βιβλιογραφία	

Εισαγωγή

Με τις διατάξεις του Ν.3492/2006 καθορίστηκε το πλαίσιο για την αναμόρφωση του παραδοσιακού δημοσιονομικού ελέγχου προς την κατεύθυνση προσαρμογής του στις διεθνώς αποδεκτές πρακτικές και τα ελεγκτικά πρότυπα. Θεσπίστηκαν νέες μορφές ελέγχου, η υιοθέτηση των οποίων προϋποθέτει την εισαγωγή συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου στα Υπουργεία, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας και στους εποπτευόμενους αυτών φορείς που εμπίπτουν στο περιγραφόμενο στο άρθρο 3 πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 3492/2006 (εφεξής θα αναφέρονται ως φορείς του άρθρου 3).

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.3492/2006, όπως αντικαταστάθηκαν με τις όμοιες του άρθρου 1 του Ν. 4081/2012, συνιστώνται με Κ.Υ.Α. μονάδες εσωτερικού ελέγχου (Μ.Ε.Ε.) σε όλα τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας ενώ με όμοια απόφαση μπορεί να συνιστώνται και στους φορείς του άρθρου 3.

Οι συνιστώμενες Μ.Ε.Ε. διενεργούν ελέγχους με τη συνολική καθοδήγηση και επίβλεψη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 25 Ν.3871/2010). Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.), αρχή ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, διαμορφώνει πρότυπα και μεθοδολογίες συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των Υπουργείων, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας και φορέων του άρθρου 3 (άρθρο 12 του Ν.3492/2006, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4081/2012).

Οι Μ.Ε.Ε. οφείλουν να υλοποιούν πλήρως τις προδιαγραφές που ορίζονται από τα ανωτέρω πρότυπα, να ενημερώνουν τη Γ.Δ.Δ.Ε. σχετικά με τα ευρήματα των ελέγχων τους και να παρέχουν διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων του άρθρου 3 της αρμοδιότητάς τους.

Οι αρμόδιες Διευθύνσεις της Γ.Δ.Δ.Ε., εφόσον διαπιστώσουν ότι απαιτούνται βελτιώσεις των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των Υπουργείων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας και των φορέων του άρθρου 3, προτείνουν τη λήψη σχετικών μέτρων.

Η αξιολόγηση των ελέγχων και των ευρημάτων των Μ.Ε.Ε. και οι σχετικές συστάσεις θα περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση της Γ.Δ.Δ.Ε., η οποία θα αποτελεί τη βάση για την παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης προς τον Υπουργό Οικονομικών ή για τη διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους.

Σκοπός και δομή εγχειριδίου

Το παρόν έχει στόχο να αποτελέσει ένα βασικό κείμενο κατευθύνσεων, ένα κοινό σημείο αναφοράς και ένα υποστηρικτικό εργαλείο για τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.)

Το εγχειρίδιο περιλαμβάνει τρία κεφάλαια.

Το **Α Κεφάλαιο** περιλαμβάνει τους βασικούς ορισμούς, τη σύσταση, την αποστολή και τις αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε., θέματα στελέχωσης των Μ.Ε.Ε. καθώς και τον Κώδικα Δεοντολογίας των εσωτερικών ελεγκτών των Μ.Ε.Ε.

Στο **Β Κεφάλαιο** αναπτύσσεται ο τρόπος διεξαγωγής των ελεγκτικών εργασιών και αποτελείται από δυο επιμέρους ενότητες: α) στρατηγική και σχεδιασμός ελέγχων και β) διενέργεια ελέγχων.

Στο **Γ Κεφάλαιο** περιγράφονται οι διαδικασίες που ακολουθούνται μετά το πέρας του ελέγχου και συγκεκριμένα οι σχετικές με τον έλεγχο κοινοποιήσεις, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης και η επίλυση διαφωνιών.

Κεφάλαιο Α

Α.1 Ορισμοί – Γενικές έννοιες

α) Ως Εσωτερικός Έλεγχος (internal audit) ορίζεται από το νόμο (άρθρο 4 § 2 του Ν. 3492/2006) η ανεξάρτητη ελεγκτική-συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του φορέα, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου.

Αντίστοιχα, σύμφωνα με τον ορισμό του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών: Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη και αντικειμενική διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης.

β) Ως Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε) ορίζεται η ανεξάρτητη ελεγκτική-συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα.

γ) Ως Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (internal control), ορίζεται το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών και των διαδικασιών του εσωτερικού ελέγχου, που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και τους πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας και ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες.

δ) Ως παρατυπία ορίζεται κάθε παράβαση διάταξης του εθνικού ή του κοινοτικού δικαίου με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο προϋπολογισμός του ελεγχόμενου φορέα ή η περιουσιακή κατάσταση αυτού.

(ε) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η δημοσιονομική διαχείριση σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται:

- στην *αρχή της οικονομίας*, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων,
- στην *αρχή της αποδοτικότητας*, σύμφωνα με την οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και
- στην *αρχή της αποτελεσματικότητας*, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

στ) Δημοσιονομική διόρθωση είναι η αφαίρεση ποσού από τον προϋπολογισμό του φορέα, το οποίο αντιστοιχεί στην οικονομική ζημία που προέκυψε για τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή τον προϋπολογισμό του φορέα από μεμονωμένη ή συστημική παρατυπία των οργάνων του και η επαναφορά του στον Κρατικό Προϋπολογισμό ή η διάθεσή του για άλλες δραστηριότητες του φορέα, αντιστοίχως.

A.2 Σύσταση των Μ.Ε.Ε.

Με αποφάσεις των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, συνιστώνται Μ.Ε.Ε. σε όλα τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας.

Με όμοιες Κ.Υ.Α. μπορεί να συνιστώνται Μ.Ε.Ε. στους φορείς του άρθρου 3 που έχουν προϋπολογισμό άνω των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ.

Η Μ.Ε.Ε. αποτελεί ανεξάρτητη υπηρεσία και υπάγεται απευθείας στον οικείο Υπουργό ή στον οικείο Προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της Χώρας ή στο οικείο Ανώτερο Μονομελές Όργανο του φορέα. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές πρέπει να είναι ανεξάρτητοι από τις δραστηριότητες που ελέγχουν.

A.3 Αποστολή των Μ.Ε.Ε.

Αποστολή της Μ.Ε.Ε. είναι να παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα και να υποβάλει προτάσεις για τη λήψη μέτρων βελτίωσης των συστημάτων αυτών με σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία του φορέα.

Ειδικότερα η Μ.Ε.Ε.:

- Ελέγχει την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και λειτουργιών των υπηρεσιών του φορέα
- Εντοπίζει / επισημαίνει τυχόν προβλήματα / δυσλειτουργίες, αναλύει τα αίτια που τα προκάλεσαν και προτείνει μέτρα για την αντιμετώπισή τους και τη μη επανάληψή τους, παρακολουθώντας ταυτόχρονα την υλοποίησή τους (follow up).
- Αξιολογεί με βάση τις γενικές αρχές (αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, οικονομία) την υλοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί από τις οργανικές μονάδες του φορέα και ενημερώνει ανάλογα.

Πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι η διενέργεια εσωτερικού ελέγχου (internal audit) δεν αντικαθιστά το λειτουργικό - διοικητικό έλεγχο που είναι ευθύνη της διοίκησης κάθε φορέα.

A.4 Αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε.

Οι αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε. - οι οποίες εξειδικεύονται με τις Κ.Υ.Α. με τις οποίες συνιστώνται – περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων και τις πιο κάτω αρμοδιότητες:

A.4.1 Ελεγκτικές- συμβουλευτικές αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε

- Ο έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (internal control) του φορέα και η εισήγηση των σχετικών βελτιωτικών προτάσεων.
- Ο έλεγχος εφαρμογής των κανόνων δικαίου, ο έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών (INTOSAI 3.4, INTOSAI 1.0.39 Ευρωπαϊκή κατευθυντήρια γραμμή εφαρμογής αριθ. 52), όπως και του εσωτερικού κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του φορέα.
- Η αξιολόγηση της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων του οργανισμού (δηλαδή η αξιολόγηση της λειτουργίας του οργανισμού βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης).
- Η αξιολόγηση του προγραμματισμού του σχεδιασμού και της εκτέλεσης των λειτουργιών του φορέα.
- Ο έλεγχος της ορθής διενέργειας των δαπανών, της ορθής είσπραξης και εμφάνισης των εσόδων, της διαχείρισης κινδύνων, όπως και της διαχείρισης της περιουσίας του φορέα με την εξακρίβωση του ενεργητικού και παθητικού και του μισθολογικού κόστους, για τον εντοπισμό τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς και την αποτροπή τους στο μέλλον.
- Ο έλεγχος πληροφοριακών συστημάτων προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον επιτυγχάνουν τους σκοπούς τους και εάν έχουν ενσωματωθεί σε αυτά επαρκείς ασφαλιστικές δικλίδες/ μηχανισμοί ελέγχου.
- Η διαβεβαίωση περί της ακρίβειας, της αξιοπιστίας και της έγκαιρης προετοιμασίας των χρηματοοικονομικών (και λοιπών) αναφορών.

Η συμβουλευτική λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, έγκειται στην υποβολή προτάσεων και εισηγήσεων, πάνω στα αντικείμενα των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων τους για την βελτίωση των διαδικασιών διοίκησης, διαχείρισης κινδύνων ή των ίδιων των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

A.4.2 Παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα

Στις αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε. εμπίπτει, επιπλέον, η παροχή διαβεβαίωσης, περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα .

Η διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου έχει σκοπό την παροχή ανεξάρτητης αξιολόγησης από την οποία πιστοποιείται η επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα, μετά από την αντικειμενική εξέταση των ελεγκτικών τεκμηρίων.

Η παροχή διαβεβαίωσης εκ μέρους των Μ.Ε.Ε. δεν δεσμεύει την Γ.Δ.Δ.Ε. κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

A.4.3 Αρμοδιότητες των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν.3492/2006 των Μ.Ε.Ε., όπως αντικαταστάθηκαν με τις όμοιες του άρθρου 1 του Ν. 4081/2012

α) Διενέργεια τακτικού ελέγχου των παγίων προκαταβολών του φορέα

Πρόκειται για τον ετήσιο τακτικό έλεγχο των διαχειρίσεων των παγίων προκαταβολών των φορέων, σε αντιδιαστολή προς τον έκτακτο έλεγχο, ο οποίος διενεργείται όταν κριθεί υπηρεσιακά απαραίτητο. Κάθε πληρωμή, που πραγματοποιείται παρά το νόμο από τις πιστώσεις της πάγιας προκαταβολής καταλογίζεται εις ολόκληρον σε βάρος του λαβόντος και των τυχόν συνυπεύθυνων οργάνων.

Τα ελλείμματα των παγίων προκαταβολών πρέπει να αποκαθίστανται. Το χρηματικό ένταλμα αποκατάστασης της πάγιας προκαταβολής εκδίδεται όπως ορίζεται στις διατάξεις των άρθρων 48 και 51 του Ν. 2362/95.

Οι πάγιες προκαταβολές διακρίνονται σε πάγιες προκαταβολές χρηματικού και πάγιες προκαταβολές υλικού.

Οι πάγιες προκαταβολές χρηματικού είναι τα ποσά τα οποία σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2362/95 τίθενται στην διάθεση Δημοσίων Υπηρεσιών (πολιτικών ή στρατιωτικών) με χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υπό τον λογαριασμό «πάγιες προκαταβολές» στο όνομα υπολόγων διαχειριστών που ορίζονται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού για την άμεση αντιμετώπιση αναγκών (διατάξεις του άρθρου 46 του Ν. 2362/95 όπως τροποποιήθηκαν από τις όμοιες του άρθρου 33 του Ν. 3871/2010).

Οι διαχειριστές υποχρεούνται να καταθέτουν τα διαθέσιμα κεφάλαια της πάγιας προκαταβολής σε τράπεζα ή πιστωτικό ίδρυμα ή ελλείψει τούτων σε Δ.Ο.Υ., να τηρούν βιβλίο ημερολογίου, ταμείου και αποδεικτικών εισπράξεως θεωρημένα και αριθμημένα, να εκδίδουν επιταγές στο όνομα των δικαιούχων για την διενέργεια των πληρωμών καθώς και να υποβάλλουν στο τέλος κάθε τριμήνου στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ισοζύγιο της πάγιας προκαταβολής για το τρίμηνο αναφοράς (διατάξεις του άρθρου 49 του Ν. 2362/95).

Οι διαχειριστές των παγίων προκαταβολών υπέχουν ευθύνες δημοσίου υπολόγου, ενεργούν πληρωμές και υποβάλλουν στο τέλος κάθε μήνα ή και νωρίτερα τα δικαιολογητικά των σχετικών δαπανών στις αρμόδιες για τον έλεγχο και την εκκαθάρισή τους Υπηρεσίες. Οι τελευταίες μέσα σε ένα μήνα εκδίδουν τα χρηματικά εντάλματα για την αποκατάσταση των παγίων προκαταβολών (διατάξεις του άρθρου 47 παρ.2 του Ν. 2362/95).

β) Οικονομικός και διαχειριστικός έλεγχος των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται στον φορέα

Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκείται στους δημοσίου υπολόγους που διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικό, δηλαδή στους υπολόγους ενταλμάτων προπληρωμής και των προσωρινών ενταλμάτων, στους διαχειριστές παγίων προκαταβολών, στους φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους, στους ειδικούς υπολόγους, στους υπολόγους των Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., στους υπολόγους Δημοσίων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και των Ν.Π.Ι.Δ. που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (διατάξεις του άρθρου 54 παρ.2 του Ν. 2362/95).

Ο έλεγχος αποσκοπεί στην εύρεση τυχόν ελλειμμάτων κατά την διαχείριση των υπολόγων. Έλλειμμα στην διαχείριση χρημάτων αποτελεί κάθε πληρωμή που δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου, διενεργήθηκε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά, αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες ή δαπάνες που έχουν διενεργηθεί αχρεωστήτως με υπαιτιότητα του υπολόγου ή είναι άσχετες με τον σκοπό της διαχείρισης.

Οιοδήποτε έλλειμμα αναπληρώνεται από τον υπόλογο εντός 48 ωρών, διαφορετικά ο τελευταίος καταλογίζεται με το ποσό του ελλείμματος που βεβαιώνεται ως δημόσιο έσοδο. Στην περίπτωση ευθύνης ένεκα δόλου ή βαρείας αμέλειας ασκείται επιπλέον πειθαρχική δίωξη κατά του υπολόγου.

Ο καταλογισμός του ελλείμματος διενεργείται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του αρμόδιου οργάνου ή με πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντός 10 ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης του λογαριασμού της διαχείρισης.

Ο καταλογισμός διενεργείται κατά των υπηρεσιακών οργάνων, εφόσον έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στην μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης, και κατά των λαβόντων, είτε υπέχουν ευθύνη, είτε έχουν εισπράξει αχρεωστήτως.

Εάν το έλλειμμα δεν οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια το αρμόδιο προς καταλογισμό όργανο μπορεί να εγκρίνει τμηματική καταβολή του οφειλόμενου ποσού έως 24 μηνιαίες δόσεις, χωρίς προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής (διατάξεις του άρθρου 56 του Ν. 2362/95).

γ) Διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής

Η διενέργεια Ε.Δ.Ε. αποσκοπεί στην διερεύνηση των συνθηκών απώλειας των δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης πριν από την έκδοση τίτλου πληρωμής. Η πληρωμή μπορεί να επιτραπεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών που καθορίζει και τον τρόπο δικαιολόγησης της δαπάνης, εφόσον διαπιστωθεί ότι η απώλεια έχει συντελεστεί στον χώρο της Υπηρεσίας ή στα Ταχυδρομεία (διατάξεις του άρθρου 34 παρ.3 του Ν. 2362/95 όπως τροποποιήθηκαν με τις όμοιες του Ν. 3871/2010).

δ) Έρευνα της ύπαρξης αντικειμενικής αδυναμίας απόδοσης λογαριασμού χρηματικού εντάλματος προπληρωμής

Στην περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας απόδοσης λογαριασμού διεξάγεται έρευνα. Η πορισματική έκθεση είναι δυνατόν να αποτελέσει παραστατικό για τη μερική ή συνολική δικαιολόγηση της δαπάνης για την τακτοποίηση του οικείου χρηματικού εντάλματος προπληρωμής (διατάξεις του άρθρου 41 παρ.3 του Ν. 2362/95 όπως αντικαταστάθηκαν από τις όμοιες του άρθρου 31 του Ν.3871/2010).

A.4.4 Επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων

Στις αρμοδιότητες των Μ.Ε.Ε. περιλαμβάνεται και η αρμοδιότητα της επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις που εντοπισθούν μεμονωμένες ή συστηματικές παρατυπίες σε υπηρεσίες του φορέα ή των εποπτευόμενων από αυτόν φορέων του άρθρου 3, εφόσον οι φορείς αυτοί δεν διαθέτουν Μ.Ε.Ε..

Οι δημοσιονομικές διορθώσεις που επιβάλλει η Μ.Ε.Ε., αποτελούν μείωση των πιστώσεων του προϋπολογισμού της υπηρεσίας που διέπραξε την παρατυπία, αλλά παραμένουν στο γενικότερο προϋπολογισμό του φορέα και μπορούν να διατεθούν για άλλες δραστηριότητες, που εκτελούνται από άλλες υπηρεσίες του ίδιου φορέα.

A.5 Στελέχωση των Μ.Ε.Ε.

Η στελέχωση των Μ.Ε.Ε. ρυθμίζεται με τις Κ.Υ.Α. με τις οποίες συνιστώνται οι Μ.Ε.Ε.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν. 3492/2006 όπως αντικαταστάθηκαν με τις όμοιες του άρθρου 1 του Ν. 4081/2012 οι Μ.Ε.Ε. στελεχώνονται από το προσωπικό που υπηρετεί στον φορέα.

Η διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής του επικεφαλής και των στελεχών της Μ.Ε.Ε. καθορίζονται από τον φορέα σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας.

Ο επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. θα έχει την ευθύνη για την ποιοτική διασφάλιση και βελτίωση των δραστηριοτήτων της Μ.Ε.Ε., θα εποπτεύει συνεχώς την αποτελεσματικότητά του ελέγχου και θα διαβεβαιώνει ότι οι ενέργειες των εσωτερικών ελεγκτών διενεργούνται σύμφωνα με τα ισχύοντα ελεγκτικά πρότυπα και τον Κώδικα Δεοντολογίας των εσωτερικών ελεγκτών.

Δεν μπορεί να ορισθεί ως επικεφαλής ή ως στέλεχος της Μ.Ε.Ε. μέλος του ανώτατου οργάνου διοίκησης του φορέα, εν ενεργεία διευθυντικό στέλεχος ή συγγενείς των παραπάνω μέχρι και του δεύτερου βαθμού εξ αίματος ή εξ αγχιστείας.

A.6 Κώδικας δεοντολογίας εσωτερικών ελεγκτών των Μ.Ε.Ε.

Ο κώδικας δεοντολογίας αποτελεί ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι θα πρέπει να διέπουν την συμπεριφορά των εσωτερικών ελεγκτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους για την επίτευξη της αποστολής της Μ.Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να έχουν την δέουσα ως προς το έργο τους συμπεριφορά και να είναι ακέραιοι, αντικειμενικοί και ανεξάρτητοι, επαγγελματικά επαρκείς, επιμελείς και εχέμυθοι.

A.6.1 Επαγγελματική συμπεριφορά

Οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται με την σχετική νομοθεσία και να αποφεύγουν οποιαδήποτε πράξη αντίκειται στο ελεγκτικό τους έργο. Αυτό περιλαμβάνει ενέργειες για τις οποίες ένα λογικό και ενημερωμένο τρίτο μέρος - έχοντας γνώση όλων των σχετικών πληροφοριών - θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι επηρεάζουν αρνητικά την προσήκουσα εκτέλεση του έργου των εσωτερικών ελεγκτών.

A.6.2 Ακεραιότητα

Οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να προάγουν την ειλικρίνεια και την τιμιότητα και να διασφαλίζουν την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης προς άτομα ή ομάδες προσώπων. Δεν παρέχουν ανακριβή ή παραπλανητικά στοιχεία και πληροφορίες σε διοικητικά όργανα, στις δικαστικές αρχές, στους ελεγχόμενους φορείς και σε τρίτους των οποίων δύνανται να θιγούν τα έννομα συμφέροντα. Δεν συνάπτουν σχέσεις με πρόσωπα τα οποία δύνανται να αμβλύνουν την κρίση τους καθώς και την ικανότητα τους να δρουν με αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Δεν χρησιμοποιούν την ιδιότητά τους για την εξυπηρέτηση συμφερόντων των ίδιων, συγγενικών ή φιλικών τους προσώπων και μεριμνούν ώστε τα πορίσματα των ελέγχων τους να μην έχουν ως αποτέλεσμα οποιοδήποτε άμεσο ή έμμεσο ίδιον οικονομικό όφελος.

A.6.3 Αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία

Οι εσωτερικοί ελεγκτές υποχρεούνται να μην περιορίζουν την επαγγελματική κρίση τους λόγω μεροληψίας, σύγκρουσης συμφερόντων ή αδικαιολόγητης επιρροής τρίτων.

Ειδικότερα:

- Ασκοούν το ελεγκτικό τους έργο κατά τρόπο αντικειμενικό και ανεξάρτητο έναντι των ελεγχόμενων φορέων ή τρίτων που εμπλέκονται στις δαπάνες ή στα έσοδα των φορέων αυτών ή σε οποιαδήποτε άλλη οικονομική συναλλαγή με αυτούς. Η ανεξαρτησία των ελεγκτών δεν πρέπει να διακυβεύεται από εξωτερικούς παράγοντες, προσωπικές στάσεις, αντιλήψεις ή συμφέροντα.
- Δεν αποδέχονται εργασία ή διακόπτουν την ήδη ανατεθείσα, αν οι υπάρχουσες ή διαμορφωθείσες συνθήκες κλονίζουν την ανεξαρτησία, την αντικειμενικότητα και την προς αυτούς εμπιστοσύνη.
- Ασκοούν τις αρμοδιότητες τους, ιδιαίτερα κατά τη σύνταξη των εκθέσεων ελέγχου, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παρεχόμενα στοιχεία, χωρίς να αποκρύπτουν πληροφορίες και αξιολογώντας τα με επιμέλεια και αντικειμενικότητα, βάσει των προτύπων και οδηγιών της Γ.Δ.Δ.Ε.
- Είναι ανεξάρτητοι από πολιτικές επιρροές και επιδεικνύουν πολιτική ουδετερότητα.
- Δεν υιοθετούν χωρίς τεκμήρια απόψεις τρίτων ή φήμες.

A.6.4 Επαγγελματική επάρκεια και επιμέλεια

Απαραίτητη προϋπόθεση για την εμπέδωση κλίματος αξιοπιστίας μεταξύ των εσωτερικών ελεγκτών και των ελεγχόμενων φορέων είναι η εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους με τη δέουσα διαφάνεια και επιμέλεια.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές διατηρούν την επαγγελματική τους γνώση και δεξιότητα στο απαιτούμενο επίπεδο έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι οι ελεγχόμενοι φορείς λαμβάνουν ικανοποιητικές επαγγελματικές υπηρεσίες και ενεργούν με επιμέλεια και σύμφωνα με τα εφαρμοστέα τεχνικά και επαγγελματικά πρότυπα, όταν παρέχουν τις υπηρεσίες τους.

Η διαρκής επιμόρφωση και ενημέρωση για τις εξελίξεις στο αντικείμενό τους και στον εσωτερικό έλεγχο σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και η σύνταξη αναλυτικών, εμπεριστατωμένων, αιτιολογημένων και σαφών εκθέσεων ενισχύουν περαιτέρω την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη από την πλευρά των φορέων αλλά και της κοινωνίας γενικότερα.

Η επιμέλεια περικλείει την ευθύνη να ενεργεί κάποιος σύμφωνα με τις απαιτήσεις μιας εργασίας, προσεκτικά, διεξοδικά και έγκαιρα.

A.6.5 Εχεμύθεια

Οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις περί φορολογικού, χρηματιστηριακού, επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και να μεριμνούν για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, εμπιστευτικών εγγράφων και για την τήρηση του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών που συλλέγουν. Οι πληροφορίες αυτές δεν πρέπει να ανακοινώνονται σε πρόσωπα άλλα από εκείνα τα οποία, λόγω των καθηκόντων τους, καλούνται να τις γνωρίζουν, ούτε να χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς, εκτός της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των ελεγχόμενων φορέων.

Η αρχή της εχεμύθειας επιβάλλει στους εσωτερικούς ελεγκτές την υποχρέωση να μην

χρησιμοποιούν εμπιστευτικές πληροφορίες που αποκτήθηκαν ως αποτέλεσμα επαγγελματικών σχέσεων για προσωπικό τους όφελος ή προς όφελος τρίτων μερών και να την τηρούν ακόμη και σε κοινωνικές συναναστροφές.

Κεφάλαιο Β

Β.1 Στρατηγική και σχεδιασμός ελέγχων

Β.1.1 Έννοια

Όπως ορίζεται από τα Διεθνή Πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το πρώτο στάδιο του εσωτερικού ελέγχου είναι ο σχεδιασμός (INTOSAI 3.1 Ευρωπαϊκή κατευθυντήρια γραμμή εφαρμογής αριθ. 11).

Ο σχεδιασμός των ελέγχων αποσκοπεί στην ορθή και έγκαιρη προετοιμασία τους προκειμένου η διενέργειά τους να είναι ουσιαστική και αποτελεσματική (INTOSAI 3.1.2).

Ο σχεδιασμός αφορά:

- στη στρατηγική ελέγχου της Μ.Ε.Ε. που θέτει τους στόχους για το σύνολο του ελεγκτικού της έργου με σκοπό την παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του φορέα και
- στον προσδιορισμό του ελεγκτικού περιβάλλοντος, στην αξιολόγηση των σχετικών κινδύνων μέσω συγκεκριμένης μεθοδολογίας και στον καθορισμό του κύκλου ελέγχων.

Β.1.2 Καθορισμός ελεγκτικού περιβάλλοντος (audit universe)

Ως ελεγκτικό περιβάλλον ορίζεται το σύνολο εκείνων των δραστηριοτήτων/λειτουργιών του φορέα που θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο διενέργειας ελέγχου της Μ.Ε.Ε. προκειμένου να εξετασθεί η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του φορέα. Οι παραπάνω δραστηριότητες/ λειτουργίες χαρακτηρίζονται ως «ελεγχόμενες μονάδες» (auditable units). Ο τρόπος προσδιορισμού των ελεγχόμενων μονάδων (και κατ' επέκταση του ελεγκτικού περιβάλλοντος) διαφέρει ανά οργανισμό. Συνεπώς οι ελεγχόμενες μονάδες μπορεί να είναι διαφόρων ειδών όπως:

- Οργανικές μονάδες: Υποκαταστήματα, υπηρεσίες, διευθύνσεις, κλπ.
- Έργα: Προγράμματα, εφαρμογές, προϊόντα, κλπ.
- Δραστηριότητες: λειτουργίες, διαδικασίες, κλπ.
- Στοιχεία του Ενεργητικού: Λογαριασμοί, μετρητά, πόροι, κλπ.
- Οποιοσδήποτε συνδυασμός των ανωτέρω.

Προκειμένου να προσδιοριστούν όλες οι ελεγχόμενες μονάδες χρησιμοποιούνται στοιχεία όπως: οργανογράμματα, προϋπολογισμοί, πληροφοριακά συστήματα, στρατηγικά ή επιχειρησιακά σχέδια, ετήσιες εκθέσεις, αιτήματα ελέγχου κ.λ.π.

Β.1.3 Αξιολόγηση κινδύνων (risk assessment)

Επόμενο στάδιο είναι η αξιολόγηση κινδύνων. Σκοπός της αξιολόγησης κινδύνων είναι να εντοπιστούν και να ελεγχθούν κατά προτεραιότητα οι ελεγχόμενες μονάδες του φορέα με υψηλό κίνδυνο.

Η αξιολόγηση κινδύνων βασίζεται κυρίως στην υποκειμενική κρίση, αλλά διάφορες τεχνικές μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου η αξιολόγηση να καταστεί πιο συστηματική και αντικειμενική.

Μια τέτοια τεχνική αποτελεί η χρησιμοποίηση δεικτών κινδύνου (risk indices). Σύμφωνα με την τεχνική αυτή, καθορίζεται μια σειρά παραγόντων κινδύνου (risk factors) οι οποίοι μπορούν να συνδεθούν με αντίστοιχους δείκτες βαρύτητας (weighting factors). Κάθε παράγοντας κινδύνου (η τιμή του ή η τιμή του επί τον δείκτη βαρύτητας) βαθμολογείται και οι βαθμοί τους συνθέτουν τον δείκτη κινδύνου. Ορισμένοι παράγοντες κινδύνου είναι οι εξής:

- Το ύψος του προϋπολογισμού της
- Το ύψος των επιχορηγήσεων της
- Το ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών
- Το πλήθος των δραστηριοτήτων / λειτουργιών στις οποίες συμμετέχει
- Το πλήθος των δράσεων / έργων (ΤΠ/ΠΔΕ) που διαχειρίζεται
- Ευρήματα προηγούμενων ελέγχων
- Πολυπλοκότητα εργασιών κ.λ.π.

Στην περίπτωση που χρησιμοποιούνται δείκτες βαρύτητας λαμβάνεται υπόψη η σχετική σημασία των διαφορετικών παραγόντων. Για παράδειγμα αν ο παράγοντας «Ευρήματα

προηγούμενων ελέγχων» θεωρηθεί πιο σημαντικός από τον παράγοντα «Ύψος προϋπολογισμού» τότε οι δείκτες βαρύτητας μπορεί να είναι αντιστοίχως 1,2 και 1.

Η διαδικασία υπολογισμού των δεικτών κινδύνου θα πρέπει να είναι απλή. Αυτό σημαίνει ότι χρησιμοποιούνται παράγοντες κινδύνου για τους οποίους η Μ.Ε.Ε. μπορεί να συγκεντρώσει τα απαραίτητα στοιχεία και που είναι δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν..

Στη συνέχεια, ανάλογα με τους δείκτες κινδύνου, οι ελεγχόμενες μονάδες ιεραρχούνται σε φθίνουσα σειρά και κατατάσσονται σε υψηλού, μεσαίου και χαμηλού κινδύνου.

B.1.4 Καθορισμός κύκλου ελέγχων (audit cycle)

Ο κύκλος ελέγχων καθορίζει το χρονικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η Μ.Ε.Ε. καλείται να ολοκληρώσει τον έλεγχο του ελεγκτικού περιβάλλοντός της. Ένας τυπικός κύκλος ελέγχων έχει συνήθως διάρκεια τρία έως πέντε έτη.

Κατά τη διάρκεια του κύκλου ελέγχων η Μ.Ε.Ε. μπορεί:

- να διενεργήσει ελέγχους σε όλες τις ελεγχόμενες μονάδες (υψηλού, μεσαίου και χαμηλού κινδύνου) - Κυκλική Προσέγγιση (Cycle-based approach) ή
- να αξιολογεί σε ετήσια βάση τους κινδύνους και να διενεργεί ελέγχους στις ελεγχόμενες μονάδες που ενέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο εξαιρώντας τις ελεγχόμενες μονάδες χαμηλού κινδύνου - (Risk-based approach) ή
- να διενεργεί σε ετήσια βάση έλεγχο σε όλες τις ελεγχόμενες μονάδες υψηλού κινδύνου και σε ένα ποσοστό των ελεγχόμενων μονάδων μεσαίου και χαμηλού κινδύνου, επιτυγχάνοντας έτσι μια σταθμισμένη κάλυψη του συνόλου των κινδύνων. Για παράδειγμα σε έναν τριετή κύκλο ελέγχων, για κάθε έτος προγραμματίζονται έλεγχοι σε όλες τις ελεγχόμενες μονάδες υψηλού κινδύνου, στις μισές μεσαίου κινδύνου και στο ένα τρίτο χαμηλού κινδύνου - (Cycle-based risk approach).

Η Μ.Ε.Ε. καθορίζει το χρονικό πλαίσιο ολοκλήρωσης του ελέγχου του ελεγκτικού της περιβάλλοντος και τον τρόπο προσέγγισης του, λαμβάνοντας υπόψη τους διαθέσιμους ανθρώπινους και άλλους πόρους και συγκεκριμένα: α)το ποσοστό/αριθμό των εσωτερικών ελεγκτών που θα διατεθούν για τη διενέργεια των προγραμματισμένων ελέγχων και αυτών που θα διατεθούν για τη διενέργεια εκτάκτων ελέγχων την ίδια χρονική περίοδο, β) το μέσο χρόνο που απαιτείται για τη διενέργεια/ολοκλήρωση του ελέγχου (σχεδιασμός, διενέργεια, σύνταξη της έκθεσης ελέγχου) και το χρόνο που απαιτείται για άλλες δραστηριότητες/εργασίες πέραν των ελεγκτικών (π.χ. επιμόρφωση, διοικητικά θέματα) και γ)το κόστος διενέργειας ελέγχων/ερευνών (δαπάνες μετακίνησης-διατροφής ελεγκτών και διασφάλιση των απαιτούμενων οικονομικών πόρων).

Το σχέδιο στρατηγικής και σχεδιασμού ελέγχων υποβάλλεται προς έγκριση στον οικείο Υπουργό ή στον οικείο Προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της Χώρας ή στο οικείο Ανώτερο Μονομελές Όργανο του φορέα.

Το εγκεκριμένο σχέδιο στρατηγικής και σχεδιασμού ελέγχων κοινοποιείται στη Γ.Δ.Δ.Ε.

Το σχέδιο στρατηγικής και σχεδιασμού ελέγχων βρίσκεται υπό διαρκή επανεξέταση και είναι δυνατόν να επικαιροποιείται σε ετήσια βάση.

B.2 Διενέργεια ελέγχων

B.2.1 Ετήσια προγράμματα ελέγχων

Το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων βασίζεται στο σχέδιο στρατηγικής και σχεδιασμού ελέγχων, όπως αυτό επικαιροποιείται, και περιλαμβάνει:

- Τους στόχους των ελέγχων για την ετήσια ελεγκτική περίοδο.
 - Τις ελεγχόμενες μονάδες που επιλέχθηκαν να ελεγχθούν κατά την ελεγκτική περίοδο του ενός (1) έτους, ως αποτέλεσμα της αξιολόγησης των κινδύνων.
 - Τους διαθέσιμους ανθρώπινους και άλλους πόρους.
- Επίσης εξειδικεύει τα εξής:
- Τον αριθμό των ελέγχων που θα διενεργηθούν (προγραμματισμένων και έκτακτων).Κάθε έλεγχος λαμβάνει ένα μοναδικό αριθμό ελέγχου.
 - Τον ενδεικτικό χρόνο διενέργειας των ελέγχων.
 - Τις ομάδες ελέγχου. Η ομάδα ελέγχου αποτελείται κατά κανόνα από 2 έως 3 μέλη ένα εκ των οποίων ορίζεται ως Συντονιστής.

- Τις ελεγκτικές αποστολές. Μια ελεγκτική αποστολή μπορεί να περιέχει περισσότερους του ενός ελέγχους. Στην περίπτωση αυτή εκδίδεται μία απόφαση σύστασης ομάδας ελέγχου, στην οποία αναφέρονται ξεχωριστά οι επιμέρους έλεγχοι, και συντάσσονται ξεχωριστές εκθέσεις αποτελεσμάτων για κάθε έλεγχο.

Το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων υποβάλλεται προς έγκριση στον οικείο Υπουργό ή στον οικείο Προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της Χώρας ή στο οικείο Ανώτερο Μονομελές Όργανο του φορέα.

Το εγκεκριμένο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων κοινοποιείται στη Γ.Δ.Δ.Ε.

B.2.2 Εκτέλεση του προγράμματος ελέγχων

Μετά τον ετήσιο προγραμματισμό των ελέγχων ακολουθεί η εκτέλεση του προγράμματος.

α) Σύσταση ομάδας ελέγχου

Η συγκρότηση ομάδας ελέγχου γίνεται με απόφαση του επικεφαλής της Μ.Ε.Ε.. Η ομάδα που διενεργεί τον έλεγχο θα πρέπει, όπου αυτό είναι εφικτό, να αποτελείται από τουλάχιστον δύο άτομα εκ των οποίων το ένα ορίζεται ως συντονιστής ελέγχου. Ο συντονιστής ελέγχου οργανώνει τον τρόπο εργασίας της ομάδας, οριοθετεί τους ρόλους μεταξύ των μελών της και εκπροσωπεί την ομάδα προς τρίτους.

β) Προκαταρκτική επικοινωνία με την ελεγχόμενη μονάδα / Συγκέντρωση και μελέτη στοιχείων και πληροφοριών που την αφορούν

Η ομάδα ελέγχου επικοινωνεί με την ελεγχόμενη μονάδα (τηλεφωνική ή ηλεκτρονική επικοινωνία) προκειμένου να την ενημερώσει για την επικείμενη διενέργεια του ελέγχου και τη συγκέντρωση των απαραίτητων στοιχείων γι' αυτόν. Η αρχική αυτή επικοινωνία δίνει επίσης τη δυνατότητα στην ελεγχόμενη μονάδα να προετοιμαστεί εγκαίρως, ώστε η διενέργεια του ελέγχου να είναι κατά το δυνατόν σύντομη και αποτελεσματική.

Βασικές πηγές, στις οποίες θα ανατρέξει η ομάδα, από τη φάση της προετοιμασίας έως την ολοκλήρωση του ελέγχου είναι:

- Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης των κινδύνων βάσει της οποίας επιλέχθηκε η συγκεκριμένη μονάδα για έλεγχο
- Οικονομικά στοιχεία (προϋπολογισμοί – απολογισμοί – ισολογισμοί κ.λ.π)
- Παλαιότερες εκθέσεις ελέγχου (ελεγκτικών σωμάτων ή/και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή λοιπών ελεγκτών)
- Σχετική νομοθεσία, αποφάσεις, εγκύκλιοι, κανονισμοί κλπ
- Εγχειρίδια πολιτικών και διαδικασιών που αφορούν την ελεγχόμενη μονάδα
- Οργανογράμματα
- Μελέτες/ παραδοτέα εξωτερικών συμβούλων (εφόσον υπάρχουν)
- Διοικητικές αναφορές (δείκτες μέτρησης της απόδοσης, επιχειρησιακά σχέδια κλπ).

γ) Ενημέρωση ελεγχόμενης μονάδας για τη διενέργεια του ελέγχου

Ο επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. αποστέλλει, σε εύλογο χρονικό διάστημα πριν την ημερομηνία έναρξης της διενέργειας του ελέγχου, σχετική επιστολή ενημέρωσης προς την ελεγχόμενη μονάδα. Στην επιστολή ενημέρωσης αναφέρονται οι σκοποί του ελέγχου, η διάρκεια αυτού, οι ελεγκτές που θα στελεχώσουν την Ομάδα Ελέγχου, τα στοιχεία που θα πρέπει να είναι διαθέσιμα (ή ενδεχομένως και στοιχεία που θα ζητείται να αποσταλούν στη Μ.Ε.Ε. πριν τη διενέργεια του ελέγχου), καθώς και το προσωπικό της ελεγχόμενης μονάδας που θα πρέπει να παρευρίσκεται κατά τον επιτόπιο έλεγχο. Σημειώνεται ότι σε περίπτωση που το στοιχείο του αιφνιδιασμού κρίνεται απαραίτητο για την επίτευξη των σκοπών του ελέγχου, η διαδικασία ενημέρωσης θα πρέπει να προσαρμόζεται ανάλογα.

δ) Έλεγχος

Η ομάδα ελέγχου μεταβαίνει στην ελεγχόμενη μονάδα. Ο συντονιστής της ελεγκτικής ομάδας παρουσιάζει συνοπτικά το ρόλο της Μ.Ε.Ε. και τη διαδικασία διενέργειας του ελέγχου, ενώ επιβεβαιώνεται η παρουσία των αρμόδιων στελεχών της ελεγχόμενης μονάδας. Σε καθημερινή βάση συμπληρώνεται κατάσταση παρευρισκομένων στον έλεγχο.

Κατά τον έλεγχο χρησιμοποιείται/ούνται Ερωτηματολόγιο/ Ερωτηματολόγια Ελέγχου, όπως αυτά έχουν εξειδικευτεί από την Μ.Ε.Ε. κατά ομάδα ελεγχόμενων μονάδων.

Κατά την πρώτη εφαρμογή ο έλεγχος είναι δυνατόν να διενεργηθεί και χωρίς Ερωτηματολόγιο/α.

Η συμπλήρωσή των ερωτηματολογίων γίνεται με βάση τις απαντήσεις των εκπροσώπων της ελεγχόμενης μονάδας στα συγκεκριμένα ερωτήματα με Ναι (δηλαδή συμμόρφωση προς την αντίστοιχη απαίτηση), Όχι (δηλαδή μη συμμόρφωση προς την αντίστοιχη απαίτηση) ή Δεν ελέγχεται (αν δεν υπάρχει λόγος να διερευνηθεί μια ερώτηση). Η ομάδα ελέγχου καταγράφει

στο ερωτηματολόγιο τις παρατηρήσεις και τα βασικά αποδεικτικά στοιχεία που επαληθεύουν το ζητούμενο κάθε ερώτησης σχετικά με τη συμμόρφωση ή τις ελλείψεις.

Σε κάθε περίπτωση η ελεγκτική ομάδα συλλέγει αποδεικτικά στοιχεία, δηλ. το αποδεικτικό εκείνο υλικό το οποίο είναι αναγκαίο για να επαληθευτούν και να τεκμηριωθούν τα συμπεράσματα του ελέγχου και να διατυπωθούν οι σχετικές συστάσεις. Για το λόγο αυτό τα αποδεικτικά στοιχεία πρέπει να είναι επαρκή σε ποσότητα, συναφή προς τα ερωτήματα του ελέγχου και αξιόπιστα και έγκυρα ως δημόσια έγγραφα όταν αυτό απαιτείται.

Τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία συλλέγονται τόσο κατά τη φάση της προετοιμασίας του ελέγχου όσο και κατά τη διενέργειά του διασταυρώνονται, επαληθεύονται και αξιολογούνται ως προς την αξιοπιστία τους, τη συνάφειά τους με τις ερωτήσεις του ελέγχου και την επάρκειά τους, προκειμένου να εκτιμηθεί η ανάγκη αναζήτησης πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων.

Σημεία ελέγχου τα οποία έχουν χαρακτηριστεί ως κίνδυνοι κατά την προετοιμασία του ελέγχου, ελέγχονται διεξοδικά.

Επιπλέον, διερευνάται η συμμόρφωση της ελεγχόμενης μονάδας προς τις συστάσεις προηγούμενων ελέγχων.

Στις περιπτώσεις που τα μεγέθη των πληθυσμών τα οποία θα πρέπει να εξεταστούν κατά τον έλεγχο είναι πολύ μεγάλα, εφαρμόζεται κατάλληλη δειγματοληπτική μέθοδος.

Η ελεγκτική δειγματοληψία είναι η τεχνική για την εξαγωγή συμπερασμάτων από μια ολόκληρη σειρά στοιχείων κατόπιν ελέγχου τυχαίου δείγματος εξ αυτών. Με τη μέθοδο αυτή η ομάδα ελέγχου καταλήγει σε συμπεράσματα μειώνοντας τον ελεγκτικό κίνδυνο.

Βασικά στοιχεία της δειγματοληψίας αποτελούν:

- Ο ελεγκτικός στόχος.
- Το μέγεθος του δείγματος.
- Ο ακριβής καθορισμός των στοιχείων του πληθυσμού.
- Η αντιπροσωπευτικότητα του πληθυσμού.

Η ελεγκτική ομάδα, κατά την ολοκλήρωση του ελέγχου ενημερώνει την ελεγχόμενη μονάδα για τις πρώτες εκτιμήσεις της όσον αφορά τα ευρήματα του ελέγχου και για τυχόν πρόσθετα στοιχεία που απαιτείται να της αποσταλούν εντός συγκεκριμένου χρόνου. Επίσης, θέτει υπόψη της ζητήματα που αφορούν καλές πρακτικές διαχείρισης και υποβάλλει σχετικές προτάσεις βελτίωσης του τρόπου αντιμετώπισης συγκεκριμένων προβλημάτων που έχουν προκύψει από τον διενεργηθέντα έλεγχο, με στόχο την αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή τους.

ε) Σύναξη της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου

Μετά το πέρας του ελέγχου η ελεγκτική ομάδα συντάσσει έκθεση αποτελεσμάτων ελέγχου στην οποία περιλαμβάνεται και η αξιολόγηση της λειτουργίας της ελεγχόμενης μονάδας.

Οι εκθέσεις πρέπει να είναι:

- Ακριβείς: πιστές στα γεγονότα και χωρίς λάθη και παραποιήσεις
 - Αντικειμενικές: δίκαιες, αμερόληπτες και απροκατάληπτες εκθέσεις που είναι το αποτέλεσμα μιας ακριβοδίκαιης και ισορροπημένης αξιολόγησης όλων των σχετικών γεγονότων και περιστάσεων
 - Ξεκάθαρες: σαφείς, ευκολονόητες και λογικές εκθέσεις
 - Περιεκτικές: αποφεύγουν την περιττή ανάπτυξη, τις πλεονάζουσες λεπτομέρειες, και τη μακρηγορία.
 - Εποικοδομητικές: οδηγούν σε βελτιώσεις, όπου απαιτούνται και έτσι συνεισφέρουν στην επίτευξη των σκοπών του φορέα.
 - Ολοκληρωμένες: περιλαμβάνουν όλες τις σημαντικές σχετικές πληροφορίες και παρατηρήσεις που τεκμηριώνουν τις εισηγήσεις και τα συμπεράσματα
 - Έγκαιρες: παρέχονται στο σωστό χρόνο και είναι επίκαιρες και πρόσφορες για προσεκτική μελέτη από αυτούς που ενδέχεται να δράσουν επί των εισηγήσεων.
- Επιπλέον θα πρέπει:
- Τα ευρήματα να αναλύονται και να τεκμηριώνονται επαρκώς και να συνδέονται με ένα και μόνο πρόβλημα/ αδυναμία.
 - Οι συστάσεις να βελτιώνουν τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου της ελεγχθείσας μονάδας και να είναι συναφείς και ανάλογες με τα αντίστοιχα ευρήματα.
 - Οι συστάσεις να απευθύνονται σε αυτούς που έχουν την ευθύνη για την ανάληψη των μέτρων συμμόρφωσης.
 - Η αξιολόγηση της λειτουργίας και της επάρκειας της ελεγχόμενης μονάδας να προκύπτει από το σύνολο των σχετικών ευρημάτων καθώς και από τη σημαντικότητα αυτών.

- Οι προθεσμίες συμμόρφωσης προς τις συστάσεις να είναι εύλογες.
- Σε περίπτωση παρακολούθησης συστάσεων από προηγούμενους ελέγχους, εφόσον δεν υπάρχει συμμόρφωση, η ομάδα ελέγχου να προτείνει τη λήψη περαιτέρω μέτρων από την Διοίκηση.

Οι εκθέσεις αποτελεσμάτων ελέγχου υπογράφονται από όλα τα μέλη της ελεγκτικής ομάδας. Ο επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. ελέγχει τις εκθέσεις ως προς την πληρότητά τους και τις θεωρεί.

Τέλος, αν διαπιστωθεί από τη Μ.Ε.Ε. ότι μια έκθεση ελέγχου που έχει κοινοποιηθεί περιέχει σημαντικά λάθη ή παραλείψεις, ενημερώνονται σχετικά όλοι οι αρχικοί αποδέκτες της έκθεσης.

στ) Φάκελος ελέγχου

Η ομάδα ελέγχου με ευθύνη του συντονιστή της δημιουργεί φάκελο ελέγχου σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή. Ο φάκελος αυτός περιλαμβάνει όλα τα έγγραφα του ελέγχου και το αποδεικτικό υλικό το οποίο συγκεντρώνεται σε κάθε φάση του και κατά την κρίση του ελεγκτή παρέχει αποδείξεις για την έκθεση ελέγχου ή τεκμηριώνει την επίτευξη των στόχων του ελέγχου. Επίσης, περιέχει όλα τα σχετικά έγγραφα, καθώς και τις ιδιόχειρες σημειώσεις ή παρατηρήσεις των ελεγκτών.

Η τήρηση του φακέλου του ελέγχου επιβεβαιώνει την διενέργεια όλων των απαραίτητων ελεγκτικών διαδικασιών και παρέχει τη δυνατότητα επαλήθευσης ότι αυτές διενεργήθηκαν σύμφωνα με τα πρότυπα ελέγχου. Μέσω της οργάνωσης και του περιεχομένου των εγγράφων του φακέλου απεικονίζεται πλήρως το ιστορικό ενός ελέγχου και δίνεται με επάρκεια η δυνατότητα σε άλλο ελεγκτή να κατανοήσει τον έλεγχο.

Τα απαραίτητα στοιχεία του φακέλου είναι τα εξής:

- Απόφαση σύστασης ελεγκτικής ομάδας.
- Έγγραφο ενημέρωσης της υπό έλεγχο μονάδας για τη διενέργεια του ελέγχου.
- Καταστάσεις συμμετεχόντων στον έλεγχο.
- Υλικό τεκμηρίωσης της δειγματοληψίας.
- Όλα τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά την προκαταρκτική επικοινωνία της Μ.Ε.Ε. με την ελεγχόμενη μονάδα
- Στην περίπτωση χρήσης ερωτηματολογίων, τα ερωτηματολόγια του ελέγχου με τις υπογραφές των μελών της ελεγκτικής ομάδας.
- Τεκμήρια που στοιχειοθετούν τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν.
- Ευρήματα προηγούμενων ελέγχων.
- Πρωτότυπη έκθεση αποτελεσμάτων ελέγχου.
- Έγγραφο κοινοποίησης της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου.
- Όλη η σχετική με τον έλεγχο αλληλογραφία τόσο κατά τη διενέργειά του όσο και μετά το πέρας αυτού.

Η δομή του φακέλου επιδιώκεται να είναι ομοιόμορφη για όλους τους ελέγχους και στο εξωτερικό του αναγράφονται ο κωδικός αριθμός του ελέγχου και τα σημαντικά στοιχεία της ταυτότητας αυτού (π.χ. φορέας, ελεγχόμενη μονάδα, προγραμματισμένος ή έκτακτος έλεγχος, έτος). Ο φάκελος ελέγχου (φυσικό αρχείο) βρίσκεται τοποθετημένος στο χώρο-αρχείο της Μ.Ε.Ε.. Πρόσβαση στο φάκελο του ελέγχου θα έχει μόνο το προσωπικό της Μ.Ε.Ε.. Την ευθύνη για τη φύλαξη των φακέλων θα την έχει η Μ.Ε.Ε.

Η Διοίκηση και άλλα μέλη του φορέα μπορούν να ζητούν πρόσβαση σε στοιχεία του φακέλου ελέγχου προκειμένου να υποστηριχθούν ή να εξηγηθούν οι διαπιστώσεις ή οι συστάσεις του ελέγχου ή να χρησιμοποιηθεί η τεκμηρίωση του ελέγχου για λοιπούς σκοπούς. Τέτοιου είδους αιτήματα πρέπει να υπόκεινται στην έγκριση του επικεφαλής της Μ.Ε.Ε..

Η Γ.Δ.Δ.Ε. έχει πρόσβαση στους φακέλους ελέγχου.

Σε περίπτωση λοιπών εξωτερικών ελεγκτών η πρόσβαση σε στοιχεία του φακέλων ελέγχου υπόκειται στην έγκριση του επικεφαλής της Μ.Ε.Ε..

Γενικά - και πλην των ανωτέρω περιπτώσεων - όταν ζητείται πρόσβαση σε στοιχεία των φακέλων ελέγχου, αυτή υπόκειται στην έγκριση του οργάνου στο οποίο υπάγεται η Μ.Ε.Ε. ή/και των νομικών υπηρεσιών του φορέα.

Κεφάλαιο Γ

Γ.1 Κοινοποιήσεις αποτελεσμάτων ελέγχου

Γ.1.1 Κοινοποιήσεις της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου εντός του φορέα

Η έκθεση κοινοποιείται στην ελεγχόμενη μονάδα και στο όργανο στο οποίο υπάγεται η Μ.Ε.Ε.

Γ.1.2 Κοινοποιήσεις της έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου εκτός του φορέα

Εάν τα ευρήματα του ελέγχου εμπλέκουν και το ανώτερο μονομελές όργανο του φορέα, η έκθεση θα πρέπει να κοινοποιηθεί και στο αμέσως υπερκείμενο μονομελές αρμόδιο όργανο.

Σε περίπτωση που τα ευρήματα του ελέγχου αφορούν σε παρατυπίες (σύμφωνα με το αρ.4 παρ. 5 του ν.3492/2006), η έκθεση θα πρέπει να κοινοποιηθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο εφόσον ο φορέας ελέγχεται κατασταλτικά από αυτό και ο έλεγχος αφορά οικονομικές καταστάσεις (χρηματικά εντάλματα, τιμολόγια κ.α.)

Όλες οι εκθέσεις ελέγχου κοινοποιούνται στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Υποστήριξης και Επικοινωνίας της Γ.Δ.Δ.Ε..

Η περαιτέρω κοινοποίηση σε τρίτους, με την εξαίρεση της Γ.Δ.Δ.Ε., υπόκειται στους περιορισμούς που διέτουν το πλαίσιο λειτουργίας της κάθε Μ.Ε.Ε..

Γ.2 Λοιπές κοινοποιήσεις

Το ανώτερο μονομελές όργανο του φορέα μπορεί να ενημερώνεται για τα σημαντικότερα ευρήματα και μέσω περιληπτικών αναφορών (executive summary).

Οι συστάσεις των εκθέσεων αποτελεσμάτων ελέγχου γνωστοποιούνται σε όλους όσοι έχουν την ευθύνη λήψης μέτρων συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα ευρήματα και συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση ελέγχου, ενδέχεται να μην πρέπει να αποκαλυφθούν σε όλους τους παραλήπτες αυτής για διάφορους λόγους. Αυτές οι πληροφορίες ωστόσο, μπορούν να γνωστοποιηθούν σε μια ξεχωριστή αναφορά.

Γενικά, η μορφή και το περιεχόμενο των τελικών κοινοποιήσεων των αποτελεσμάτων των διενεργούμενων ελέγχων εξαρτώνται από το είδος του ελέγχου. Οι κοινοποιήσεις περιλαμβάνουν οπωσδήποτε παρατηρήσεις, συμπεράσματα, γνώμες, εισηγήσεις και σχέδια δράσης. Επιπλέον μπορούν να περιλαμβάνουν διαπιστώσεις και συστάσεις από προηγούμενες εκθέσεις και αναφορά για το κατά πόσον ο έλεγχος έγινε στα πλαίσια εφαρμογής των προγραμματισμένων ετήσιων ελέγχων ή ανταποκρίνεται σε κάποιο αίτημα.

Μέτρα που έλαβαν οι ελεγχόμενες μονάδες προκειμένου να συμμορφωθούν στις συστάσεις του ελέγχου, μπορούν να περιληφθούν στο τελικό παραδοτέο. Επιπρόσθετα στο τελικό παραδοτέο μπορούν να περιληφθούν και οι απόψεις της ελεγχόμενης μονάδας σε σχέση με τα συμπεράσματα, τις γνώμες ή τις συστάσεις του εσωτερικού ελέγχου και τυχόν διαφωνίες της επί αυτών.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές γίνονται συχνά κάτοχοι εξαιρετικά ευαίσθητων και σημαντικών πληροφοριών. Αυτές οι πληροφορίες ενδέχεται να σχετίζονται με έκθεση σε κίνδυνο, απειλές, αβεβαιότητες, απάτη, σπατάλη και κακοδιαχείριση, παράνομες ενέργειες, κατάχρηση εξουσίας, παράβαση καθήκοντος που θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία ή ασφάλεια κλπ.

Γι αυτό το λόγο οφείλουν να χειρίζονται με προσοχή τα αποδεικτικά στοιχεία και να εξετάζουν τις σχετικές δράσεις που μπορούν να αναληφθούν για την κοινοποίηση των ευαίσθητων πληροφοριών σε άτομα που έχουν την αρμοδιότητα επίλυσης του θέματος και να διακόψουν την επιβλαβή ή ακατάλληλη δραστηριότητα.

Γ.3 Παρακολούθηση συμμόρφωσης

Η Μ.Ε.Ε. παρακολουθεί, ανά έλεγχο, τις ελεγχόμενες μονάδες σε σχέση με τα μέτρα που λαμβάνουν προκειμένου να συμμορφωθούν στις συστάσεις που τους απευθύνονται καθώς και την εκτέλεση των ληφθέντων μέτρων που αφορούν τις αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων που επιβάλλει η Μ.Ε.Ε. .

Η διαδικασία παρακολούθησης της συμμόρφωσης, που αποσκοπεί στην πλήρη συμμόρφωση προς όλες τις συστάσεις της Μ.Ε.Ε., περιλαμβάνει:

- Γνωστοποίηση των ευρημάτων και των συστάσεων του ελέγχου στα κατάλληλα επίπεδα της διοίκησης που είναι υπεύθυνα για την ανάληψη διορθωτικών ενεργειών.
- Αξιολόγηση της επάρκειας της ανταπόκρισης στις συστάσεις.
- Επαλήθευση της επάρκειας της ανταπόκρισης στις συστάσεις (εάν απαιτείται).
- Κλιμάκωση των γνωστοποιήσεων των συστάσεων στα κατάλληλα επίπεδα διοίκησης στην περίπτωση μη επαρκούς ανταπόκρισης της ελεγχόμενης μονάδας
- Επανέλεγχος της μονάδας ως προς το σύνολο ή μέρος των συστάσεων (εάν απαιτείται, και κατόπιν απόφασης του επικεφαλής της Μ.Ε.Ε.).

Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης ολοκληρώνεται, για κάθε έλεγχο, με την πλήρη συμμόρφωση προς όλες τις συστάσεις της Μ.Ε.Ε. και εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων της.

Η Μ.Ε.Ε. ενημερώνει τη Γ.Δ.Δ.Ε. μέσω ετήσιας αναφοράς για τα μέτρα που έχουν ληφθεί από τις ελεγχόμενες μονάδες προκειμένου να συμμορφωθούν στις συστάσεις που τους απευθύνονται καθώς και για την εκτέλεση των ληφθέντων μέτρων που αφορούν τις αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων που επιβάλλει η Μ.Ε.Ε..

Γ.4 Επίλυση διαφωνίας - Αποδοχή κινδύνων από τη Διοίκηση

Σε περιπτώσεις διαφωνίας μεταξύ της Μ.Ε.Ε. και του οργάνου στο οποίο υπάγεται η Μ.Ε.Ε. σχετικά με μέρος ή με το σύνολο των ευρημάτων έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου, λαμβάνουν χώρα σχετικές συζητήσεις με στόχο την επίλυση της διαφωνίας. Εάν η διαφορά δεν επιλυθεί, τότε ο επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. ενημερώνει το αμέσως υπερκείμενο μονομελές αρμόδιο όργανο προκειμένου να αναλάβει δράση και να επιλυθεί η διαφωνία.

Επί των ανωτέρω ενημερώνεται η Γ.Δ.Δ.Ε.

Βιβλιογραφία

Ελεγκτικά πρότυπα

- Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA) - Πλαίσιο Επαγγελματικής Εφαρμογής
- INTOSAI (Executive Summary) INTOSAI GOV9100 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector
- INTOSAI, πρότυπα του International Organization of Supreme Audit Institutions
- Ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές εφαρμογής των ελεγκτικών προτύπων του INTOSAI (European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards)
- ISA, πρότυπα International Standard on Auditing
- Κατευθυντήριες γραμμές για τον Έλεγχο Ποιότητας (Guidelines on Audit Quality)
- Ελληνικά Ελεγκτικά Πρότυπα της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων (ΦΕΚ 1589/22-10-2004)

Μεθοδολογία ανάλυσης κινδύνου και τεχνικές δειγματοληψίας

- Jones P.C. (1998). Statistical Sampling and Risk Analysis in Auditing, Gower Publishing Company
- Guy D.M., Carmichael D.R., Whittington O.R. (2001). Audit Sampling: An Introduction to Statistical Sampling in Auditing, 5th Edition, Wiley
- Cochran W.G. (1977). Sampling Techniques, Wiley
- Καραμάνης Κ. (2006). Εισαγωγή στη Θεωρία και Πρακτική της Σύγχρονης Ελεγκτικής, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μπένος Β. (1991). Μέθοδοι και Τεχνικές Δειγματοληψίας, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη
- Ξεκαλάκη Ε. (1995). Τεχνικές Δειγματοληψίας, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
- Ξενάκης Α. (2002). Θεωρία και Τεχνικές Δειγματοληψίας

Εθνικά κείμενα

- Κανονισμός Λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Έλεγχων (ΦΕΚ Β' 1075/30-4-2013)
- Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων περί επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων (ΦΕΚ Β' 1076/30-4-2013)
- Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΦΕΚ Β' 1075/30-4-2013)
- Κανονισμός Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΦΕΚ Β' 2197/5-9-2013)
- Εγχειρίδιο Ελέγχου της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (δεύτερη έκδοση / Δεκέμβριος 2010)

Αθήνα, 2 Απριλίου 2012
ΠΟΛ. 1090



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ
ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ & ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ
I. ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ
14^η Δ/ΝΣΗ ΦΠΑ - ΤΜΗΜΑ Α΄
II. ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΕΛΕΓΧΩΝ &
ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΕΣΟΔΩΝ
1. Δ/ΝΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ
2. Δ/ΝΣΗ ΕΠΙΧ/ΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ
3. Δ/ΝΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ

ΠΡΟΣ: Ως Πίνακας Διανομής

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ
1. 30^η Δ/ΝΣΗ Η/Υ

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ
ΘΗΣΑΥΡΟΦΥΛΑΚΕΙΟΥ & ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ
20^η Δ/νση Προϋπολογισμού
Τμήμα Γ΄ «Εσόδων»

Ταχ. Δ/νση : Καρ. Σερβίας 10
Ταχ. Κώδικας: 101 84 ΑΘΗΝΑ
Τηλέφωνο : 210- 3375000

Θέμα: Διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ προς τις επιχειρήσεις και
επιτηδευματίες

ΑΠΟΦΑΣΗ
Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Έχοντας υπόψη:

1. Τις διατάξεις του Κώδικα ΦΠΑ (ν. 2859/2000) και ειδικότερα:
α) τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 11 του άρθρου 34
β) τις διατάξεις του άρθρου 57
γ) τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 64.
2. Τις διατάξεις του άρθρου 32 του ν. 3220/2004 (ΦΕΚ 15Α/2004).
3. Τις διατάξεις του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ 247 Α),
όπως ισχύει.
4. Τις διατάξεις του ν. 3949/2011 «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής,
στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας
Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 66/Α/31.3.2011).

5. Τις διατάξεις του Π.Δ. 16/1989 «Περί Κανονισμού Λειτουργίας των ΔΟΥ και Τοπικών Γραφείων».
6. Τις διατάξεις του άρθρου 35 του ν. 2214/94 (ΦΕΚ 75 Α΄).
7. Την Α.Υ.Ο. με αριθ. 1113551/8809/0016/28.12.2006 «Δικαιολογητικά εξόφλησης τίτλων πληρωμής ή επιστροφής - εξόφληση με εντολή μεταφοράς - ρυθμίσεις θεμάτων εξόφλησης τίτλων πληρωμής ή επιστροφής (ΦΕΚ 1862/Β/22.12.2006).
8. Την ανάγκη εκσυγχρονισμού της διαδικασίας επιστροφής φόρων από το δημόσιο, με την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων για την έγκαιρη υλοποίησή τους.
9. Τη με αριθ. πρωτ. Υ 25/6.12.2011 απόφαση του Πρωθυπουργού «Καθορισμός αρμοδιοτήτων στους Αναπληρωτές Υπουργούς Οικονομικών Φίλιππου Σαχινίδη και Παντελή Οικονόμου» (ΦΕΚ 2792Β΄/8.12.2011).
10. Το γεγονός ότι από τις διατάξεις της παρούσας απόφασης δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού.

ΑΠΟΦΑΣΙΖΟΥΜΕ

Άρθρο 1

Περιγραφή διαδικασιών αίτησης επιστροφής και αξιολόγησή της από τη φορολογική αρχή

Το πιστωτικό υπόλοιπο που προκύπτει με την υποβολή περιοδικών ή εκκαθαριστικών δηλώσεων ΦΠΑ, εφόσον ο υποκείμενος στο φόρο δεν επιθυμεί τη μεταφορά του για συμψηφισμό στην επόμενη φορολογική ή διαχειριστική περίοδο, επιστρέφεται από το δημόσιο, ως εξής:

1. Ο υποκείμενος στο φόρο υποβάλλει αίτηση επιστροφής ηλεκτρονικά μέσω του ειδικού συστήματος TAXISnet.
2. Η υλοποίηση της επιστροφής ενεργείται αυστηρά κατά προτεραιότητα με κριτήριο το χρόνο υποβολής της αίτησης επιστροφής.
3. Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), μέχρι τη 15^η ημέρα του μήνα που ακολουθεί το μήνα εντός του οποίου υποβάλλεται η αίτηση επιστροφής, πραγματοποιεί ηλεκτρονική επεξεργασία διαθέσιμων στοιχείων, σχετικά με τη συμμόρφωση των υποκείμενων στο φόρο και τη συμφωνία των αιτούμενων προς επιστροφή ποσών με τα δεδομένα των υποβαλλόμενων δηλώσεων, χρησιμοποιώντας μέθοδο ανάλυσης κινδύνου και αποστέλλει στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ. ηλεκτρονικό αρχείο με αιτήσεις για τις οποίες η επιστροφή πρέπει να πραγματοποιηθεί κατόπιν διενέργειας προσωρινού ελέγχου. Στο αρχείο αυτό περιλαμβάνονται σε κάθε περίπτωση και οι αιτήσεις για τις οποίες το προς επιστροφή ποσό είναι ίσο ή ανώτερο των 100.000 ευρώ.
4. Οι αρμόδιες Δ.Ο.Υ. υποχρεούνται:
 - α) Να πραγματοποιήσουν την επιστροφή για όσες αιτήσεις επιστροφής δεν απαιτείται προσωρινός έλεγχος εντός δέκα πέντε (15) ημερών από την παραλαβή του αρχείου, σύμφωνα με το άρθρο 2 της παρούσας και στη συνέχεια ενημερώνουν τη ΓΓΠΣ, απολογιστικά.

β) Να διενεργήσουν προσωρινό έλεγχο για τις αιτήσεις επιστροφής που απαιτείται το αργότερο εντός δύο (2) μηνών από την παραλαβή του αρχείου.

γ) Στην περίπτωση που από τον ανωτέρω προσωρινό έλεγχο κριθεί απαραίτητο, διενεργείται τακτικός έλεγχος, ο οποίος ολοκληρώνεται εντός **πέντε (5)** μηνών από την υποβολή της αίτησης επιστροφής, εκτός από την περίπτωση που η αίτηση επιστροφής αφορά φορολογική περίοδο για την οποία δεν έχει παρέλθει η προθεσμία υποβολής της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος, οπότε ο έλεγχος ολοκληρώνεται εντός πέντε (5) μηνών από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος.

Το σχετικό ΑΦΕΚ εκδίδεται το αργότερο εντός μηνός από την ολοκλήρωση των ανωτέρω ελέγχων (προσωρινού ή τακτικού).

δ) Οι Δ.Ο.Υ. αποστέλλουν στη Γ.Δ.Φ.Ε. & Ε μέσω της ΓΓΠΣ κατάλογο των περιπτώσεων για τις οποίες κρίθηκε απαραίτητος ο τακτικός έλεγχος με αιτιολόγηση της απόφασής αυτής.

5. Ανάλογη με τα ανωτέρω διαδικασία ακολουθείται για αιτήσεις επιστροφής που εκκρεμούν ή που θα υποβληθούν μέχρι την ολοκλήρωση της ανωτέρω διαδικασίας.
6. Σε κάθε περίπτωση, μετά τη λήξη της διαχειριστικής περιόδου, από τους δικαιούχους που έτυχαν επιστροφής χωρίς έλεγχο, επιλέγεται δείγμα, για τη διενέργεια ελέγχου.

Άρθρο 2

Διαδικασία καταβολής του επιστρεφόμενου ποσού

1. Οι αρμόδιες Δ.Ο.Υ. μετά την παραλαβή ή έκδοση του Ατομικού Φύλλου Έκπτωσης προβαίνουν εντός 15 ημερών, στις ενέργειες που προβλέπονται στο Π.Δ. 16/1989.

Το επιστρεφόμενο ποσό που προκύπτει από την εκκαθάριση, συμψηφίζεται οίκοθεν με χρέη του δικαιούχου προς το δημόσιο, διαφορετικά αποστέλλεται σχετική ειδοποίηση σ' αυτόν.

Η εκταμίευση των προς επιστροφή ποσών, εν γένει, πραγματοποιείται εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την ημερομηνία καταχώρισής τους στο βιβλίο "Επιστροφών και διαγραφών", τηρώντας τις διατάξεις της ΠΟΛ 1140/28.12.2006 και τους δημοσιονομικούς περιορισμούς.

2. Προκειμένου για ποσά προς επιστροφή άνω των 300.000 ευρώ, για τα οποία απαιτείται έγκριση για δημοσιονομικούς λόγους, σύμφωνα με το άρθρο 32 του ν. 3220/2004, η εκταμίευση πραγματοποιείται εντός τεσσάρων (4) μηνών από την ημερομηνία καταχώρισής τους στο βιβλίο "Επιστροφών και διαγραφών", τηρώντας τις διατάξεις της ΠΟΛ 1140/28.12.2006 και τους δημοσιονομικούς περιορισμούς.

3. Με την άπρακτη παρέλευση του παραπάνω οριζόμενου μέγιστου

χρόνου εκταμίευσης, ο τίτλος επιστροφής (ΑΦΕΚ) χαρακτηρίζεται ληξιπρόθεσμος. Τυχόν ανείσπρακτες επιστροφές με υπαιτιότητα του δικαιούχου δεν χαρακτηρίζονται ληξιπρόθεσμες, ούτε οι επιστροφές που έχουν τεθεί σε αναστολή με βάση το άρθρο 35 του ν. 2214/94.

Άρθρο 3

Διεκπεραίωση εκκρεμών επιστροφών

Τα ποσά των ήδη διαμορφωμένων εκκρεμών επιστροφών, που θα έχουν σωρευτεί μέχρι την πλήρη εφαρμογή της παρούσας διαδικασίας, θα εκταμιευτούν, με βάση τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, με χρονοδιάγραμμα που θα καθοριστεί στα πλαίσια του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής για τα έτη 2012-2016.

Άρθρο 4

Η Οικονομική Επιθεώρηση ασκεί δειγματοληπτικό έλεγχο σε Δ.Ο.Υ. για την εφαρμογή της διαδικασίας επιστροφής του ΦΠΑ σε μηνιαία βάση.

Άρθρο 5

Η παρούσα απόφαση να δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

**ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ
Ο ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΗΣ
ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ

I. ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΓΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ

1. Αποδέκτες Πίνακα Β΄, αριθ. 1 και 3.
2. Αποδέκτες Πίνακα ΣΤ΄, μόνο οι αριθ. 1 και 2.
3. 30η Δ/νση Γ.Γ.Π.Σ.
4. Υπηρεσία TAXISnet για καταχώρηση στο INTERNET.
5. Εθνικό Τυπογραφείο (για τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως).

II. ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΓΙΑ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ

1. Αποδέκτες Πίνακα Α΄ εκτός του αριθ. 4, .
2. » » ΣΤ΄ μόνο οι αριθ. 6 και 7.
3. » » Ζ΄ μόνο οι αριθ. 1 και 2.

- | | | | |
|-----|---|---|--|
| 4. | » | » | Η΄. |
| 5. | » | » | Θ΄ μόνο οι αριθ. 3 και 14. |
| 6. | » | » | ΙΑ΄ εκτός έμμισθα υποθηκοφυλακεία και κτηματολογικά γραφεία. |
| 7. | » | » | ΙΒ΄. |
| 8. | » | » | ΙΓ΄. |
| 9. | » | » | ΙΕ΄. |
| 10. | » | » | ΙΣΤ΄. |
| 11. | » | » | ΙΖ΄. |
| 12. | » | » | ΙΗ΄. |
| 13. | » | » | ΙΘ΄ εκτός των αριθ. 20, 21, 22, 23, 26, 27, 30, 31, 32, 41, 42,43. |
| 14. | » | » | Κ΄. |
| 15. | » | » | ΚΑ΄. |
| 16. | » | » | ΚΒ΄. |
| 17. | » | » | ΚΓ΄. |
18. Περιοδικό «ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ».

III. ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ

1. Γραφείο Υπουργού Οικονομικών.
2. Γραφείο Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών.
3. Γραφείο Γεν. Γραμματέα Υπουργείου Οικονομικών κ. Η. Πλασκοβίτη
4. Γραφείο Γεν. Γραμματέα Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων.
5. Γραφείο Γενικού Γραμματέα Γ.Γ.Π.Σ.
6. Γραφείο Γενικού Δ/ντή Φορολογίας (2).
7. Γραφεία κ. κ. Γενικών Διευθυντών.
8. Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων.
9. Γραφείο Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών.
10. 30^η Δ/ση Η/Υ (5)
11. Δ/ση Πολιτικής Εισπράξεων (10).
12. Δ/ση Ελέγχου (10).
13. Δ/ση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού Ελέγχων (10)
14. 12^η Δ/ση Εισοδήματος.
15. 20^η Δ/ση Προϋπολογισμού – Τμήμα Γ΄ (5).
16. 14^η Δ/ση ΦΠΑ - Γραφείο Προϊσταμένης της Δ/σης,
- Τμήμα Α΄(10), Β΄(10), Γ΄(2), Ε΄(2).

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΟΧΕΥΣΗΣ ΜΕ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΟΠΟΥ ΑΠΑΙΤΕΙΤΑΙ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ

- ▶ **Α.** Από τον δικαιούχο **είσπραξης χρημάτων** από το δημόσιο και τους λοιπούς φορείς που αναφέρονται στην ΠΟΛ 1274/2013, όταν το ποσό υπερβαίνει τα 1.500€.
- ▶ **Β.** Από τον δανειολήπτη για **σύναψη συμβάσεων δανείων** που χορηγούνται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου, με εξαίρεση τα δάνεια που αφορούν αποκατάσταση ζημιών από έκτακτα γεγονότα (σεισμούς, πλημμύρες κ.λπ.)
- ▶ **Γ.** Από αυτόν που **μεταβιβάζει ακίνητο** με πώληση, δωρεά ή γονική παροχή.
- ▶ **Δ.** Από αυτόν που **συμμετέχει σε διαγωνισμούς** για την ανάληψη εκτέλεσης δημοσίων έργων ή προμηθειών του Δημοσίου, όπως αυτός καθορίζεται στην κείμενη νομοθεσία.

ΑΕΛΟΜΕΝΑ:

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ

- ▶ Για τη χορήγηση αποδεικτικού ενημερότητας ο αιτών **πρέπει σωρευτικά:**

α. να μην έχει συνολικές ληξιπρόθεσμες βασικές οφειλές άνω των τριάντα (30) ευρώ βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση. Εφόσον υφίστανται συνολικές βασικές ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω του προαναφερόμενου ποσού βεβαιωμένες στη Φορολογική Διοίκηση, ο αιτών **πρέπει να τις έχει τακτοποιήσει κατά νόμιμο τρόπο με αναστολή είσπραξης ή με ρύθμιση τμηματικής καταβολής, και**

β. να έχει υποβάλει τις δηλώσεις της τελευταίας πενταετίας, ήτοι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος, εκκαθαριστικές φόρου προστιθέμενης αξίας και τις περιοδικές δηλώσεις ΦΠΑ, που έπονται της τελευταίας εκκαθαριστικής και που η προθεσμία υποβολής τους έχει λήξει ένα μήνα πριν την ημερομηνία αίτησης έκδοσης του αποδεικτικού ενημερότητας.

γ. να μην έχει καταχωρηθεί εντολή δέσμευσης του αποδεικτικού ενημερότητας στο πληροφοριακό σύστημα TAXIS, λόγω διαπίστωσης, στα πλαίσια ελέγχου, ότι δεν έχουν υποβληθεί δηλώσεις Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών (Φ.Μ.Υ.), Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.), Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) και

Στοιχείων Ακινήτων της τελευταίας πενταετίας.

δ. να μην υπάρχει εντολή δέσμευσης έκδοσης αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, προκληθείσα από Τελωνείο ή άλλη Αρχή ή κατά τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν. 2523/1997 και 46 του ν. 4174/2013.

ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΧΡΗΜΑΤΩΝ

- ▶ **30% έως 50%** του εισπραττόμενου ποσού, όταν αιτία χορήγησης του αποδεικτικού είναι η είσπραξη χρημάτων.

*Το ανωτέρω ποσοστό παρακράτησης δύναται να περιοριστεί στο **10%** σε περίπτωση ύπαρξης στοιχείων για άλλες απαιτήσεις για την είσπραξη των οποίων είναι υποχρεωτική η προσκόμιση αποδεικτικού ενημερότητας καθώς και στην περίπτωση της ύπαρξης συνολικής βεβαιωμένης οφειλής μικρότερης των 5.000 ευρώ.*

- ▶ Εάν, εντούτοις, έχει καταβληθεί μέσω της ρύθμισης συνολικό ποσό μικρότερο του τριάντα τοις εκατό (30%) της ρυθμισμένης οφειλής παρακρατείται ποσοστό **70% έως 100%**.

ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

- ▶ **70% έως 100%** για μεταβίβαση ακινήτου ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού.
- ▶ Στην περίπτωση μεταβίβασης ακινήτου ή της σύστασης εμπράγματος δικαιώματος επ' αυτού χωρίς τίμημα (όπως η δωρεά ακινήτου), για τη χορήγηση του αποδεικτικού ενημερότητας απαιτείται να είναι **διασφαλισμένη** η είσπραξη της οφειλής.

ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΙΣΧΥΟΣ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΕΝΗΜΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΤΟΥ

- ▶ **Δίμηνη ή Μηνιαία Ισχύς :** για κάθε νόμιμη χρήση πλην είσπραξης χρημάτων και πλην μεταβίβασης ακινήτων.

Υπογράφεται: από οποιοδήποτε υπάλληλο, οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

- ▶ **Μηνιαία Ισχύς :** για είσπραξη χρημάτων ή για μεταβίβαση ακινήτου

Υπογράφεται : από τον Προϊστάμενο οποιασδήποτε Δ.Ο.Υ.

- ▶ **Τα ανωτέρω ισχύουν υπό την αίρεση των κατωτέρω:**

- α) Αν υφίστανται οφειλές σε αναστολή ή το αποδεικτικό εκδίδεται με τον όρο της παρακράτησης για είσπραξη χρημάτων ή το αποδεικτικό εκδίδεται για μεταβίβαση ακινήτου και υφίστανται ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές, απαιτείται έγκριση από τον αρμόδιο Προϊστάμενο για την επιδίωξη της είσπραξης της οφειλής υπηρεσίας, ο οποίος ορίζει και το ποσοστό παρακράτησης επί του αποδεικτικού, όπου απαιτείται.
- β) Για ληξιπρόθεσμες ρυθμισμένες οφειλές βεβαιωμένες σε περισσότερες από μία υπηρεσίες εκδίδεται από αυτήν στην οποία έχει κατατεθεί η αίτηση, ένα αποδεικτικό για όλες συνολικά τις οφειλές, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις χορήγησης, κατόπιν συνεννοήσεως των αρμόδιων για την επιδίωξη της είσπραξης

Ζητείται:

Να γίνει χαρτογράφηση των πιθανών κινδύνων της διαδικασίας.

ΑΣΚΗΣΗ

Αξιολόγηση της επάρκειας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου της διαδικασίας «ασφάλεια και επάρκεια του ιατροφαρμακευτικού υλικού» (Υποθετικό Παράδειγμα)

Ιστορικό

Η νέα Διοίκηση του Νοσοκομείου «Άγιος Παντελεήμων», εφαρμόζοντας το άρθρο 12 του Ν.3492/2006, σύστησε Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου η **Μονάδα Εσωτερικού ελέγχου** είναι ανεξάρτητη ελεγκτική – συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση στην Διοίκηση του Νοσοκομείου σχετικά με την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου του Ιδρύματος.

Ύστερα από την μείωση της κρατικής επιχορήγησης και της μείωσης του προσωπικού η Διοίκηση του Νοσοκομείου έθεσε **κυρίαρχο στόχο** την παροχή καλής ποιότητας υπηρεσιών στους προσερχόμενους πολίτες με μείωση του κόστους. Για να το επιτύχει αυτό χάραξε **στρατηγική** βελτίωσης του συστήματος διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και υλικών). **Πρώτη δράση** όρισε την διατύπωση αιτήματος στην Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου για **αξιολόγηση της επάρκειας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου της διαδικασίας «ασφάλεια και επάρκεια του ιατροφαρμακευτικού υλικού»** και διατύπωση προτάσεων βελτίωσης, αν το κρίνει απαραίτητο.

Η Διοίκηση θέλησε να βεβαιωθεί μέσω του εσωτερικού ελέγχου αν το σύστημα εσωτερικού ελέγχου, που έχει εγκαθιδρυθεί για τη συγκεκριμένη διαδικασία, διασφαλίζει την επίτευξη του στόχου αυτής και κατ' επέκταση την επίτευξη του στρατηγικού στόχου και ειδικότερα:

- ✓ Την προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Νοσοκομείου
- ✓ Τη σύννομη και αποτελεσματική διαχείριση των χρημάτων που δαπανώνται για ιατροφαρμακευτικό υλικό
- ✓ Την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας, καθώς και άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντά του.
- ✓ Την προστασία των περιουσιακών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένου του ιατροφαρμακευτικού υλικού

- ✓ Την συμμόρφωση με τους νόμους και διατάξεις

Η Μονάδα Εσωτερικού ελέγχου ενέταξε στο Πρόγραμμα 2016 τον συγκεκριμένο έλεγχο και τον ανέθεσε σε έναν ελεγκτή.

Αντικείμενο ελέγχου: Η αξιολόγηση της επάρκειας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου της διαδικασίας « ασφάλεια και επάρκεια του ιατροφαρμακευτικού υλικού».

Σκοπός του ελέγχου: Η βελτίωση του υφιστάμενου συστήματος εσωτερικού ελέγχου της συγκεκριμένης διαδικασίας και της αποτελεσματικότητας της εξεταζόμενης διαδικασίας.

Μετά την εντολή ελέγχου ο εσωτερικός ελεγκτής προβαίνει:

1. Στη συλλογή των απαραίτητων στοιχείων(Νόμων, ΠΔ, Υπουργικών Αποφάσεων, Αποφάσεων ΔΣ του Ιδρύματος, Εγκυκλίων Οδηγιών, κλπ) και πληροφοριών (χρησιμοποιώντας ερωτηματολόγια και μία άτυπη συνέντευξη από τις διοικητικές, τεχνικές και οικονομικές υπηρεσίες), προκειμένου να αποκτήσει μία ακριβή, πλήρη και αξιόπιστη εικόνα του ελεγχόμενου συστήματος.
2. Στην καταγραφή της διαδικασίας με βάση τα στοιχεία που συνέλεξε (αφηγηματικό διάγραμμα ροής).

Καταγραφή της διαδικασίας

- Οι διάφορες κλινικές και τα εργαστήρια του Νοσοκομείου, μία φορά το μήνα, διατυπώνουν εγγράφως (υποχρέωση) στο Τμήμα Προμηθειών τις ανάγκες τους σε ιατροφαρμακευτικό υλικό.
- Το Τμήμα Προμηθειών προβαίνει στην προμήθεια του αναγκαίου υλικού από ένα συγκεκριμένο προμηθευτή, ο οποίος ορίστηκε ύστερα από μειοδοτικό διαγωνισμό, σύμφωνα με τη νομοθεσία και ο οποίος δεσμεύεται να προμηθεύει εντός 3 ημερών ό,τι του ζητείται από την ημερομηνία παραλαβής της παραγγελίας (προϋπόθεση να είναι οι αποθήκες του πλήρεις)

- Το υλικό παραλαμβάνεται από υπάλληλο που έχει ορίσει το Τμήμα Προμηθειών (όρισε τον Χ υπάλληλο) και τοποθετείται με ευθύνη του σε ειδικό χώρο του Νοσοκομείου για φύλαξη και διάθεση.
- Ο χώρος φύλαξης πρέπει να πληροί συγκεκριμένες προδιαγραφές σε επίπεδο θερμοκρασίας και φωτισμού, που καταγράφονται σε σχετική εγκύκλιο. Επιλέγεται από τον Γενικό Δ/ντή του Νοσοκομείου ύστερα από γνωμοδότηση της Τεχνικής Υπηρεσίας αυτού.
- Υπεύθυνος για την ασφάλεια και την επάρκεια του διαθέσιμου υλικού ορίζεται υπάλληλος του Τμήματος Προμηθειών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ορίστηκε ο ίδιος Χ υπάλληλος.
- Η παράδοση – παραλαβή του υλικού από τον προμηθευτή και προς τους αιτούντες καταχωρίζεται σε ειδικό βιβλίο το οποίο τηρείται από τον ίδιο Χ υπάλληλο. Τα σχετικά έγγραφα παράδοσης – παραλαβής υπογράφονται από τον προμηθευτή και τον υπάλληλο Χ και από τους υπευθύνους των κλινικών και εργαστηρίων και τον υπάλληλο Χ. Προσυπογράφονται από τον Προϊστάμενο του Τμήματος Προμηθειών .
- Η ασφάλεια και επάρκεια του διαθέσιμου υλικού ελέγχεται με έκτακτες επιθεωρήσεις (εσωτερικές) από τριμελή επιτροπή (1 διοικητικός υπάλληλος, 1 γιατρός, 1 τεχνικός)

3. Στην αναγνώριση του στόχου της διαδικασίας που είναι:

- ✓ Η διαρκής κάλυψη των αναγκών του Νοσοκομείου σε ιατροφαρμακευτικό υλικό

4. Στην επαλήθευση της εφαρμοζόμενης διαδικασίας για τυχόν αποκλίσεις μεταξύ αυτής που προβλέπεται να εφαρμόζεται και αυτής που εφαρμόζεται στην πράξη. (Δεν παρατηρήθηκαν αποκλίσεις)

Να προβείτε στην ανάλυση της εξεταζόμενης διαδικασίας και συγκεκριμένα :

- ✓ Στον εντοπισμό και την αξιολόγηση των κινδύνων
- ✓ Στον εντοπισμό του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (ασφαλιστικών δικλείδων) και αξιολόγηση αυτού σε σχέση με τους κινδύνους και τους στόχους (Είναι επαρκής ο σχεδιασμός του; Εφαρμόζεται αποτελεσματικά και αποδοτικά;)

- ✓ Στην επιλογή των σημείων της διαδικασίας, που χρήζουν επιτόπιο έλεγχο και των ασφαλιστικών δικλίδων.

Προσοχή: Να θυμάστε πάντα το σκοπό του ελέγχου