



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Έκδοση 1.0
Δεκέμβριος 2022

**ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ
ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**



ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ



Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου – Πιλοτική Εφαρμογή



ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ

Έκδοση 1.0
Δεκέμβριος 2022

Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0

ISBN 978-618-85929-5-7 (print)
ISBN 978-618-85929-6-4 (online)

Η παρούσα έκδοση στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένων των κειμένων, των γραφημάτων, της διάταξης και του σχεδιασμού, αποτελεί αντικείμενο πνευματικής ιδιοκτησίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) και προστατεύεται σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις εθνικής, ευρωπαϊκής ή διεθνούς νομοθεσίας. Διατίθεται ελεύθερα στο κοινό για κάθε σύνομη χρήση, ιδίως όταν αυτή αποβλέπει στην επιμόρφωση και στην προώθηση της διαφάνειας και της ακεραιότητας, με την προϋπόθεση ότι σε περίπτωση αναπαραγωγής και οποιασδήποτε χρήσης του περιεχομένου της έκδοσης, είτε στο σύνολό του, είτε τμηματικά, θα συνοδεύεται απαραίτητα από ευκρινή και διακριτή αναφορά στην πηγή προέλευσής του, ήτοι την ΕΑΔ, με τρόπο ακριβή, σαφή και μη παραπλανητικό. Η παρούσα έκδοση δεν επιτρέπεται να τροποποιηθεί με οποιονδήποτε τρόπο ούτε και να αποτελέσει αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης. Η ΕΑΔ ως αποκλειστικός και μοναδικός κύριος της εν λόγω έκδοσης δύναται κατά την κρίση της να προβαίνει σε αλλαγές του περιεχομένου αυτής, χωρίς σχετική ειδοποίηση.

Για οποιοδήποτε ερώτημα που άπτεται της πνευματικής ιδιοκτησίας της ΕΑΔ επί της παρούσας έκδοσης, μπορείτε να επικοινωνήσετε με τη Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της ΕΑΔ στο: gdgdalo@aead.gr

ΣΥΝΤΑΞΗ

Το παρόν ερευνητικό έργο «Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου – Πιλοτική Εφαρμογή» εκπονήθηκε από ομάδα εργασίας με τη συμμετοχή στελεχών και από τις τρεις Διευθύνσεις της Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας (ΓΔΑΛΟ), καθώς το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αφορά σε όλα τα αντικείμενα αυτής, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Αναπληρώτριας Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Αλεξάνδρας Ρογκάκου, και με την καθοδήγηση και τον συντονισμό της Προϊσταμένης της ΓΔΑΛΟ, Μαρίας Κωνσταντινίδου.

Συγκεκριμένα, στην Ομάδα Εργασίας συμμετείχαν οι: Πάρις Ζαρνακούπης, Δήμητρα Δαργενίδου, Θεόδωρος Χατζηπαυλίδης και Αδαμαντία Ξουρή. Την εποπτεία του έργου είχε η Μελίνα Λαμπροπούλου (Προϊσταμένη Διεύθυνσης Πολιτικών και Προτύπων Λογοδοσίας), ενώ συμμετείχαν κατά λόγο αρμοδιότητας οι: Ασπασία Φατσιάδου (Προϊσταμένη Διεύθυνσης Αξιολόγησης Κινδύνων Διαφθοράς και Ειδικών Τομεακών Στρατηγικών Καταπολέμησης της Διαφθοράς), Χρήστος Κούρτης (Προϊστάμενος Διεύθυνσης Πολιτικών και Προτύπων Ακεραιότητας) και Αργύρης Τσομώκος (Προϊστάμενος του Τμήματος Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς).

Ευχαριστίες

Το σημαντικό και καινοτόμο έργο που υλοποίησε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας για την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στα Υπουργεία Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας και Ψηφιακής Διακυβέρνησης ολοκληρώθηκε επιτυχώς με την εκπόνηση της Έκθεσης, με τίτλο «Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου – Πιλοτική Εφαρμογή».

Στην προσπάθεια αυτή συνέβαλαν σημαντικά οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς, οι οποίοι ορίστηκαν ως σημεία επαφής για το έργο αυτό από τους αντίστοιχους Υπουργούς, καθώς και τα στελέχη των τριών Υπουργείων, που με την προθυμία που επέδειξαν συμμετέχοντας στις συνεντεύξεις που διενεργήθηκαν αλλά και στη συμπλήρωση σχετικού ερωτηματολογίου και την παροχή τεκμηριωτικού υλικού, συνεισέφεραν την πολύτιμη εμπειρία και τεχνογνωσία τους, η οποία αξιοποιήθηκε στο πλαίσιο του εν λόγω έργου.

Για τον λόγο αυτό, ευχαριστούμε θερμά τους παρακάτω Υπηρεσιακούς Γραμματείς:

Ματθούλα Τριανταφύλλου, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων

Ευτυχία Δημητρίου, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης

Ιωάννη Βλάσση, Υπουργείο Υγείας

Στο Υπουργείο Υγείας, λόγω μετακίνησης του κ. Βλάσση σε άλλη Υπηρεσία, η συνεργασία συνεχίστηκε με την Διευθύντρια του Γραφείου του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Υγείας κα **Θωμαή Σταφυλά**, την οποία, επίσης, ευχαριστούμε θερμά.

Πρόλογος Αναπληρώτριας Διοικητή

Η Έκθεση «Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου-Πιλοτική Εφαρμογή», αποτέλεσε ένα από τα ορόσημα του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, και η επίτευξή του έτυχε της θετικής αποδοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Για την υλοποίηση του εγχειρήματος, αξιοποιήθηκε η εμπειρία των στελεχών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) από το έργο «Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου Δημοσιονομικής Διαχείρισης» των Υπουργείων, το οποίο δημοσιεύθηκε το έτος 2021.

Το παρόν έργο αποτυπώνει την υφιστάμενη κατάσταση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, πιλοτικά σε τρία Υπουργεία, με σκοπό τον εντοπισμό των θετικών στοιχείων, αλλά και των ευκαιριών βελτίωσής του.

Η Έκθεση είναι αποτέλεσμα άριστης συνεργασίας με τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς των συμμετεχόντων Υπουργείων και τα στελέχη αυτών, οι οποίοι συνέβαλαν στο να αναδειχθεί η σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια που συντελείται τα τελευταία χρόνια, ως προς τη λειτουργία και οργάνωση των Υπουργείων, τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και την ανάδειξη θεσμών και πολιτικών για την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιπλέον, διεφάνησαν οι ευκαιρίες για βελτίωση αλλά και το έλλειμα κουλτούρας, αναφορικά με τον ρόλο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στην επίτευξη των στόχων και της αποστολής των Υπουργείων.

Η Αναπληρώτρια Διοικητή
Αλεξάνδρα Ρογκάκου
Επικεφαλής Μονάδας
Επιθεωρήσεων και Ελέγχων

Περιεχόμενα

Συνοτομογραφίες	10
Σύνοψη	11
Εισαγωγή	12
Μέρος Α'	13
1. Πεδίο έρευνας	13
2. Μεθοδολογία	13
Μέρος Β'	16
Ανάλυση στοιχείων του ΣΕΕ με βάση το μοντέλο COSO IC-IF 2013	16
1. Περιβάλλον Ελέγχου	16
1.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα	17
1.2. Διαπιστώσεις	23
1.3. Προτάσεις	26
2. Διαχείριση Κινδύνων	28
2.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα	29
2.2. Διαπιστώσεις	33
2.3. Προτάσεις	34
3. Δικλίδες Ελέγχου	35
3.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα	37
3.2. Διαπιστώσεις	38
3.3. Προτάσεις	39
4. Πληροφόρηση και Επικοινωνία	39
4.1. Θεσμικό πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα	41
4.2. Διαπιστώσεις	43
4.3. Προτάσεις	44
5. Παρακολούθηση και Εποπτεία	44
5.1. Θεσμικό πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα	46
5.2. Διαπιστώσεις	47
5.3. Προτάσεις	48
Μέρος Γ'	50
Γενικά Συμπεράσματα	50
1. Περιβάλλον Ελέγχου	50
2. Διαχείριση κινδύνων	52
3. Δικλίδες Ελέγχου	52
4. Πληροφόρηση και Επικοινωνία	53

5. Παρακολούθηση και Εποπτεία	53
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	55
Βιβλιογραφία.....	55
Α. Νομοθεσία	55
Β. Υπουργικές Αποφάσεις – Πράξεις – Εγκύκλιοι	56
Γ. Άλλες πηγές.....	57

Συντομογραφίες

ΓΔΟΥ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΔ	Δημοσιονομική Διαχείριση
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΜΔ	Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών (mitos)
ΕΣΑ	Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας
ΕΣΣΚΔ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
Ε.Σ.Κυ.Π.	Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής
ΜΔ	Μητρώο Δεσμεύσεων
ΜΕΕ	Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΠΣ Gov ERP	Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος στην Κεντρική Διοίκηση και Γενική Κυβέρνηση
ΟΠΣΔΠ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής
ΠΘΕ	Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας
ΠΣ	Πληροφοριακά Συστήματα
ΣΔΔ	Σύστημα Δημοσιονομικής Διαχείρισης
ΣΕΕ	Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου
ΣΕΕΔΔ	Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου Δημοσιονομικής Διαχείρισης
ΣΗΔΕ	Σύστημα Ηλεκτρονικής Διακίνησης Εγγράφων
ΤΠΕ	Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνιών
ΥΓ	Υπηρεσιακός Γραμματέας
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠΔ	Υπεύθυνος Προστασίας Δεδομένων (DPO)
ΥΠΠΑ	Υπεύθυνος Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών
OPEN GOV	Ανοιχτή Διακυβέρνηση
C.O.S.O.	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Σύνοψη

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), το έτος 2021, προέβη στην εκπόνηση του έργου «[Εκτίμηση ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου Δημοσιονομικής Διαχείρισης](#)» των Υπουργείων, το οποίο αποτελεί μέρος του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου αυτών.

Αξιοποιώντας την εμπειρία αυτή, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ανέλαβε την υλοποίηση του πιλοτικού έργου της εκτίμησης ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) Υπουργείων, με σκοπό να αποτυπωθεί η υφιστάμενη κατάσταση -μέσω μακροσκοπικής διερεύνησης- του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου τριών Υπουργείων, ώστε να αναδειχθούν τόσο οι καλές πρακτικές όσο και τα αδύναμα σημεία του Συστήματος και να εντοπιστούν τυχόν ευκαιρίες βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου και των ακολουθούμενων διαδικασιών, στο πλαίσιο μιας αρχικής εκτίμησης.

Το έργο αυτό έχει ενταχθεί στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Τα Υπουργεία που συμμετείχαν στο πιλοτικό έργο είναι το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, το Υπουργείο Υγείας και το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, τα οποία αποτελούν κρίσιμους πυλώνες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης για τη Χώρα, ενώ οι δομές και οι διαδικασίες των οργανικών μονάδων τους είναι αντιπροσωπευτικές του συνόλου των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης.

Για την εκπόνηση του έργου αναπτύχθηκε ένα εργαλείο αποτύπωσης των λειτουργιών και διαδικασιών που περιλαμβάνονται στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων με μορφή ερωτηματολογίου, που βασίστηκε στα πρότυπα διοικητικής πρακτικής του διεθνώς αναγνωρισμένου Πλαισίου Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής COSO (COSO Internal Control-Integrated Framework 2013), με τις κατάλληλες προσαρμογές στα δεδομένα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ακολούθησαν δομημένες συνεντεύξεις με τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, Διευθυντές Γραφείων Γενικών Γραμματέων καθώς και αρμόδιων στελεχών, προκειμένου να επιβεβαιωθούν οι λειτουργίες και οι διαδικασίες, αλλά και να διευκρινιστούν σημεία του ερωτηματολογίου. Όλο το έργο υποστηρίχθηκε από σχετικό τεκμηριωτικό υλικό που είτε εστάλη από τα Υπουργεία είτε επιβεβαιώθηκε από ανοιχτές πηγές.

Τα συμπεράσματα που μπορεί να εξαχθούν από το παρόν έργο, αναδεικνύουν μια σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια που έχει λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια και αφορά στη λειτουργία και οργάνωση των Υπουργείων, στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στην ανάδειξη θεσμών και πολιτικών για την ακεραιότητα και καταπολέμηση της διαφθοράς και, τέλος, στην εποπτεία και παρακολούθηση του ΣΕΕ. Πέραν τούτου, επισημαίνονται αδυναμίες που πηγάζουν κυρίως από την έλλειψη ευελιξίας στη δημόσια διοίκηση, όσον αφορά στην εφαρμογή πολιτικών προσαρμοσμένων στις ανάγκες του κάθε φορέα, αλλά και στο έλλειμμα κουλτούρας αναφορικά με τον ρόλο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στην επίτευξη των στόχων και της αποστολής των Υπουργείων.

Εισαγωγή

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως αρμόδιος φορέας για την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου¹, εκπονεί το παρόν έργο, το οποίο διενεργείται πιλοτικά σε τρία Υπουργεία και αφορά στην αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, προκειμένου να εντοπιστούν τυχόν ευκαιρίες βελτίωσης τόσο του θεσμικού πλαισίου όσο και των ακολουθούμενων διαδικασιών.

Σύμφωνα με την Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης², η Εθνική Αρχή Διαφάνειας διευκολύνει την πιλοτική αυτοαξιολόγηση των βασικών στοιχείων του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Η επιλογή των τριών Υπουργείων που μετέχουν στο πιλοτικό αυτό έργο, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, βασίστηκε στο γεγονός ότι τα Υπουργεία αυτά αποτελούν κρίσιμο πυλώνα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, οι δε δομές και διαδικασίες των οργανικών τους μονάδων είναι αντιπροσωπευτικές του συνόλου των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης. Επιπλέον τα εν λόγω Υπουργεία, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο κατά την παγκόσμια υγειονομική κρίση με την εξάπλωση του COVID-19 και την ανάγκη για τη διαχείριση της πανδημίας, καθώς κλήθηκαν να δράσουν άμεσα και αποτελεσματικά στους τομείς της αρμοδιότητάς τους.

Για την εκπόνηση του έργου, η ΕΑΔ ανέπτυξε ένα εργαλείο με τη μορφή ερωτηματολογίου για την εκτίμηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, βασιζόμενο στα πρότυπα διοικητικής πρακτικής του διεθνώς αναγνωρισμένου μοντέλου COSO IC-IF 2013 (COSO Internal Control-Integrated Framework 2013), προσαρμοσμένο στα δεδομένα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο διανεμήθηκε στα Υπουργεία που συμμετείχαν πιλοτικά.

Το εν λόγω έργο διενεργήθηκε σε συνεργασία με τα Υπουργεία και στο σημείο αυτό, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, τη Διευθύντρια του Γραφείου του Γενικού Γραμματέα Υπηρεσιών Υγείας, καθώς και τα στελέχη των Υπουργείων που συμμετείχαν στο έργο αυτό, τόσο με τη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου και την παροχή τεκμηριωτικού υλικού όσο και με τις επισημάνσεις τους στις συνεντεύξεις, σε κλίμα εποικοδομητικής συνεργασίας.

¹ Άρθρο 22 ν.4795/2021

² Η υπ' αρ. πρωτ. 10152/06.07.2021 Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας και το Παράρτημα αυτής (ADD 1, 10152/21)

Μέρος Α΄

1. Πεδίο έρευνας

Το έργο διερεύνησε μακροσκοπικά, μέσω ερωτηματολογίων και δομημένων συνεντεύξεων, όχι μόνο τις υφιστάμενες δικλίδες ελέγχου, όπως αυτές ρητά ορίζονται στο πλέγμα των διατάξεων που ρυθμίζουν το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, αλλά και αυτές που καταρτίστηκαν από τους υπευθύνους του ΣΕΕ, σε καθένα από αυτά, για την ενίσχυση των προβλεπόμενων στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Επομένως, το εύρος της επισκόπησης καθορίζεται από το σύνολο των οργανισμών, κανονισμών, εγκυκλίων, πολιτικών, στοχοθεσίας, πληροφοριακών συστημάτων, λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου και όποιες πρόσθετες ενέργειες έχει λάβει η Διοίκηση, για την αποτελεσματική λειτουργία του ΣΕΕ.

Οποιαδήποτε ποσοτική ή ποιοτική αξιολόγηση των υφιστάμενων δικλίδων του ΣΕΕ, για κάθε Υπουργείο που συμπεριλήφθηκε στο πιλοτικό έργο, δεν αποτελεί αντικείμενο αυτού και βρίσκεται εκτός του πεδίου της έρευνας.

2. Μεθοδολογία

Η Μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στο παρόν έργο, βασίστηκε στη δομή του Πλαισίου Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (COSO Internal Control-Integrated Framework 2013), καθώς και στις καλές πρακτικές που διαμορφώνονται από Φορείς, όπως η Επιτροπή COSO και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4795/2021³.

Σύμφωνα με το πρότυπο του COSO IC-IF 2013, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αναφέρεται σε ένα οργανωμένο πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών, το οποίο βασίζεται σε πέντε δομικές συνιστώσες -ή αλλιώς πυλώνες- το Περιβάλλον Ελέγχου, την Αξιολόγηση Κινδύνων, τις Διεργασίες Ελέγχου (Δικλίδες Ελέγχου), την Πληροφόρηση και Επικοινωνία και τις Διεργασίες Επιτήρησης (Παρακολούθηση και Εποπτεία) καθώς και στις 17 αρχές που διέπουν τις βασικές συνιστώσες/πυλώνες, όπως εποπτικά απεικονίζονται στο παρακάτω σχήμα και αναλυτικά περιγράφονται στο Μέρος Β΄.

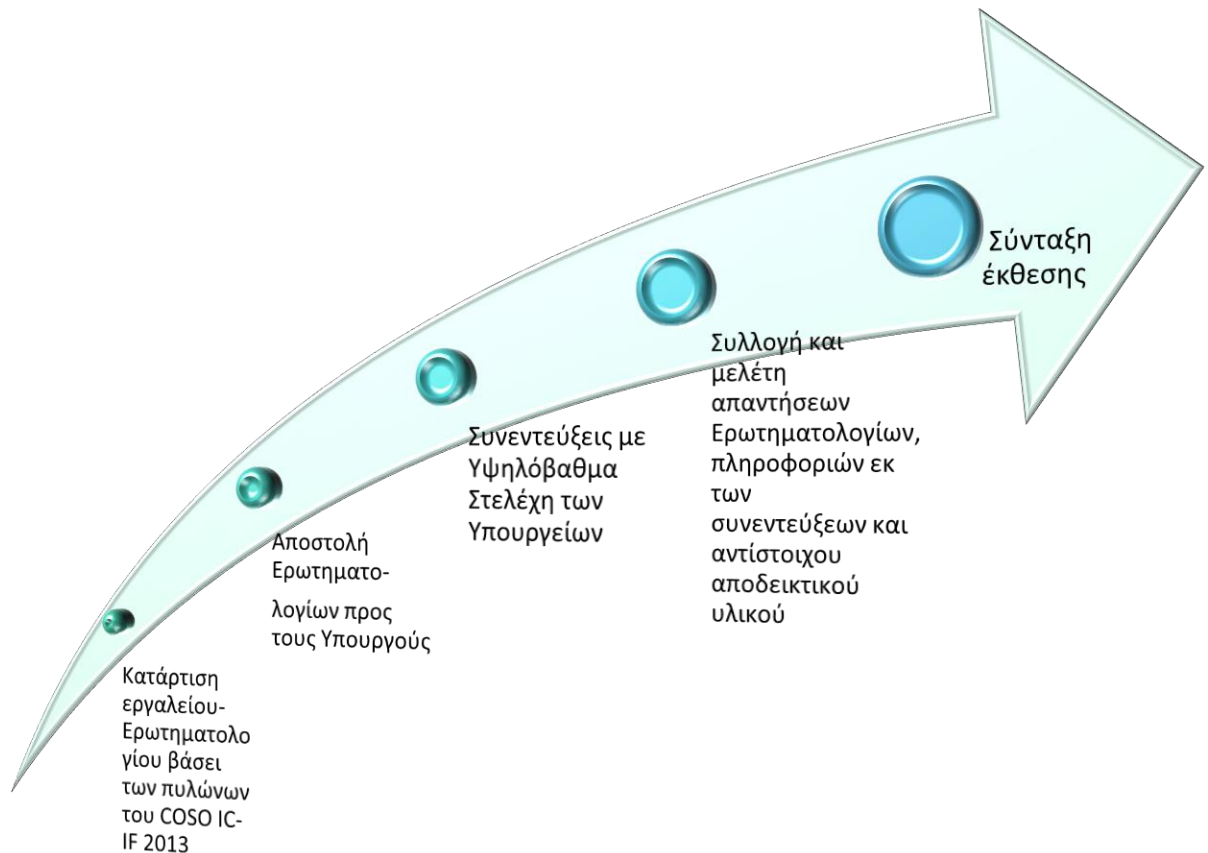
³ Άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 4795/21: «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής COSO, καθώς και τις καλές πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς, όπως η Επιτροπή COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors, IIA)».

Οι 5 Πυλώνες και οι 17 Αρχές του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Περιβάλλον Ελέγχου	<ol style="list-style-type: none"> 1. Επιδεικνύει δέσμευση στην ακεραιότητα και τις ηθικές αξίες 2. Ασκεί εποπτεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου 3. Καθορίζει δομές, εξουσίες και ευθύνες 4. Επιδεικνύει δέσμευση στις ικανότητες 5. Εφαρμόζει τη λογοδοσία
Αξιολόγηση Κινδύνων	<ol style="list-style-type: none"> 6. Προσδιορίζει κατάλληλους στόχους 7. Εντοπίζει και αναλύει κινδύνους 8. Αξιολογεί τους κινδύνους απάτης/διαφθοράς 9. Εντοπίζει και αναλύει σημαντικές αλλαγές
Διεργασίες Ελέγχου	<ol style="list-style-type: none"> 10. Επιλέγει και αναπτύσσει διεργασίες ελέγχου 11. Επιλέγει και αναπτύσσει δικλίδες ελέγχου στις ΤΠΕ 12. Εφαρμόζει συγκεκριμένες πολιτικές και διαδικασίες
Πληροφόρηση & Επικοινωνία	<ol style="list-style-type: none"> 13. Χρησιμοποιεί ποιοτική και επαρκή πληροφορία 14. Επικοινωνεί στο εσωτερικό του φορέα 15. Επικοινωνεί εξωτερικά του φορέα
Διεργασίες Επιτήρησης	<ol style="list-style-type: none"> 16. Διεξάγει συνεχείς και στοχευμένες αξιολογήσεις 17. Αξιολογεί και επικοινωνεί τις ανεπάρκειες του ΣΕΕ

Πίνακας 1

Τα βήματα της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε, αποτυπώνονται σχηματικά στο παρακάτω γράφημα:



Πιο αναλυτικά:

Σύνταξη Ερωτηματολογίου - Εργαλείο Εκτίμησης

Η ΕΑΔ ανέπτυξε ένα εργαλείο εκτίμησης του ΣΕΕ των Υπουργείων με τη μορφή ερωτηματολογίου. Το ερωτηματολόγιο δομήθηκε σε πέντε ενότητες, κατ' αντιστοιχία των πέντε πυλώνων του μοντέλου COSO IC-IF 2013 και περιλαμβάνει σαράντα τρεις (43) ερωτήσεις κλειστού και ανοικτού τύπου, οι οποίες αντιστοιχίζονται στις πολιτικές, τις οδηγίες, τις διαδικασίες, τις λειτουργίες και το κανονιστικό πλαίσιο των Υπουργείων.

Το ερωτηματολόγιο, συνοδευόμενο από επιστολή του Διοικητή της ΕΑΔ, απεστάλη στους Υπουργούς που μετέχουν πιλοτικά στο έργο.

Οι απαντήσεις των Υπουργείων και το σχετικό τεκμηριωτικό υλικό υποβλήθηκε ηλεκτρονικά.

Δομημένη συνέντευξη

Μετά τη ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής υποβολής του ερωτηματολογίου και της συγκέντρωσης του σχετικού τεκμηριωτικού υλικού, ακολούθησε η διενέργεια δομημένων συνεντεύξεων, με υψηλόβαθμα στελέχη των Υπουργείων, προκειμένου να διασφαλιστεί η δυνατότητα εκτίμησης της πληρότητας των απαντήσεων, ώστε να εξαχθούν οριζόντια συμπεράσματα. Με την ολοκλήρωση των παραπάνω σταδίων και κατόπιν επεξεργασίας όλου του υλικού που προέκυψε από την παραπάνω διεργασία, συντάχθηκε η παρούσα έκθεση.

Μέρος Β'

Ανάλυση στοιχείων του ΣΕΕ με βάση το μοντέλο COSO IC-IF 2013

Η ενότητα αυτή δομείται σε υποενότητες με σημείο αναφοράς τους πέντε πυλώνες του μοντέλου COSO IC-IF 2013, όπου αναπτύσσονται τα βασικά σημεία που αναμένεται να περιλαμβάνονται στο ΣΕΕ των Υπουργείων. Σε κάθε υποενότητα παρατίθενται:

Α. Το **θεσμικό πλαίσιο, οι πολιτικές και τα πρότυπα** που έχουν αναπτυχθεί κυρίως κεντρικά, προκειμένου να ρυθμίσουν θέματα που αναφέρονται σε κάθε πυλώνα, ώστε να υπάρχει ομοιόμορφη εφαρμογή από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.

Β. Οι **διαπιστώσεις** της έρευνας ως προς την εφαρμογή των ανωτέρω στα πιλοτικά Υπουργεία.

Γ. Οι **προτάσεις βελτίωσης** που προκύπτουν από τις διαπιστώσεις.

1. Περιβάλλον Ελέγχου

Το Περιβάλλον Ελέγχου είναι το σύνολο των προτύπων συμπεριφοράς, των διαδικασιών και των δομών, τα οποία παρέχουν τη βάση για τον έλεγχο των οργανωτικών και επιχειρησιακών συστημάτων, καθώς και των μηχανισμών διακυβέρνησης των Υπουργείων.

Βασικά σημεία του Περιβάλλοντος Ελέγχου

Σύμφωνα με το μοντέλο COSO IC-IF 2013, ένα ορθά δομημένο περιβάλλον ελέγχου εστιάζει στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- **Δέσμευση στην ακεραιότητα και τις ηθικές αξίες**
Εξετάζεται κατά πόσο έχει αναπτυχθεί ένα σαφές πλαίσιο ακεραιότητας και ηθικών αξιών που διέπει τη λήψη των αποφάσεων της Διοίκησης και κατά πόσο υφίστανται διαδικασίες παρακολούθησης για την πιστή τήρησή τους, ώστε οποιεσδήποτε αποκλίσεις να εντοπίζονται εγκαίρως και να διορθώνονται καταλλήλως.
- **Εποπτεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου**
Η χρηστή διακυβέρνηση απαιτεί συνεχή εποπτεία για να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές κάθε φορέα υλοποιούνται επιτυχώς και οι στρατηγικοί στόχοι επιτυγχάνονται με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο, σύμφωνα με τους εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς νόμους και κανόνες. Ο επικεφαλής κάθε φορέα εποπτεύει τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνων και τις πρακτικές του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου .
- **Καθορισμός δομών, εξουσιών και ευθυνών - Λογοδοσία**
Η οργανωτική δομή του φορέα παρέχει το πλαίσιο για τον σχεδιασμό, την εκτέλεση, τον έλεγχο και την εποπτεία των εργασιών, μέσω του Οργανισμού για όλες τις οργανικές μονάδες και τις λειτουργικές δραστηριότητές του.
- **Δέσμευση στις ικανότητες και την κατάρτιση του προσωπικού - Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού**
Η ορθή λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου επηρεάζεται από τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων. Κάθε φορέας οφείλει να διαθέτει δομημένες πολιτικές διαχείρισης

ανθρώπινου δυναμικού, έτσι ώστε να καταδεικνύεται η αφοσίωση της Διοίκησης στις αρχές της ακεραιότητας και της γνωστικής επάρκειας του προσωπικού.

1.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα

1.1.1. Δέσμευση στην ακεραιότητα και τις ηθικές αξίες

1.1.1.1. Ο νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (εφεξής Κώδικας) που εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και δημοσιεύτηκε τον Ιούλιο του 2022⁴, έρχεται να ισχύσει συμπληρωματικά με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, που είχε συνταχθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη και το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2012. Ο Κώδικας εμπεριέχει θεμελιώδεις αξίες και πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς, εδραιώνοντας κουλτούρα ηθικής στη δημόσια διοίκηση και ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στην ακεραιότητα των φορέων της. Παράλληλα, ο εν λόγω Κώδικας απαντά σε σειρά ζητημάτων, όπως η σύγκρουση συμφερόντων, η παρενόχληση, ο εκφοβισμός, η ισότιμη μεταχείριση, η διαχείριση και δημοσιοποίηση πληροφοριών, καθώς και τυχόν φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας από ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, προκρίνοντας ένα σύστημα που βασίζεται περισσότερο σε ηθικές αξίες (value based) παρά σε κανόνες συμμόρφωσης (compliance based).

1.1.1.2. Με το Κεφάλαιο Α' του Μέρους Δ' του ν. 4622/2019 θεσπίστηκαν κανόνες για την ενίσχυση της διαφάνειας και ακεραιότητας, οι οποίοι αφορούν στις δράσεις των μελών της Κυβέρνησης, καθώς και στους μετακλητούς υπαλλήλους (σύμβουλοι και ειδικοί συνεργάτες), όχι μόνο κατά τον διορισμό αυτών (κωλύματα διορισμού), αλλά και κατά την περίοδο που ασκούν τα καθήκοντά τους, καθώς και μετά την αφυπηρέτησή τους.

Περαιτέρω αξίζει να σημειωθεί ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο που τέθηκε σε ισχύ με τις διατάξεις του Μέρους Β' του ν. 4829/2021 και αφορά στη δημιουργία συγκεκριμένων πολιτικών για θέματα παροχής δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας από τα μέλη της Κυβέρνησης (Υπουργοί/Υφυπουργοί), λειτουργεί προς την ίδια κατεύθυνση, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

1.1.1.3. Με τον ν. 4915/2022⁵ θεσμοθετήθηκε το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ), που αποτελεί την εθνική στρατηγική της χώρας και περιλαμβάνει ένα συνεκτικό πλαίσιο δράσεων, παρεμβάσεων και έργων που στοχεύουν στην πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, στην ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας. Με την Πράξη 19/12.07.2022 του Υπουργικού Συμβουλίου εγκρίθηκε το ΕΣΣΚΔ 2022-2025, το οποίο καταρτίστηκε από την ΕΑΔ. Επίσης, με τις ίδιες διατάξεις προβλέφθηκε και το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (ΕΣΑ), το οποίο εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του ΕΣΣΚΔ και περιλαμβάνει δράσεις και έργα που αφορούν αμιγώς στη δημόσια διοίκηση και εστιάζουν στην ενίσχυση της δημόσιας ακεραιότητας και της λογοδοσίας στους φορείς. Με την αρ. πρωτ. ΓΑΔΔΤ 707/18852/05.12.2022 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδόθηκε κατόπιν εισήγησης του Διοικητή της ΕΑΔ, εγκαθιδρύθηκε το

⁴ Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/211/οικ.12155/25.07.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών (ΑΔΑ: ΨΚΘΨ46ΜΤΛ6-ΤΦΣ)

⁵ Άρθρο 1

Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας 2022-2025. Για την υλοποίηση και αξιολόγηση τόσο του ΕΣΣΚΔ όσο και του ΕΣΑ έχει προβλεφθεί ειδική διαδικασία.

1.1.1.4. Με το Μέρος Β' του ν. 4795/2021 καθιερώθηκε ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας εντάσσεται στο πλαίσιο της συνεχούς προσπάθειας για τη συγκρότηση μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, της οποίας η λειτουργία διέπεται από όρους ακεραιότητας και διαφάνειας. Αποστολή του Συμβούλου Ακεραιότητας είναι τόσο η διασφάλιση ενός πλαισίου αποτελεσματικής προστασίας των υπαλλήλων που διαπιστώνουν ή επιθυμούν να αναφέρουν περιστατικά παραβίασης ακεραιότητας ή διαφθοράς, παράτυπης συμπεριφοράς και εργασιακού εκφοβισμού ή υφίστανται τις συνέπειές τους, όσο και η παροχή υποστήριξης, ενημέρωσης και συμβουλής για ζητήματα ηθικής και ακεραιότητας στον χώρο εργασίας τους. Επίσης, με τις διατάξεις του ν. 4795/2021⁶ προβλέπεται ειδικό πρόγραμμα Πιστοποίησης Συμβούλων Ακεραιότητας. Συγκεκριμένα, με την αρ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ.13726/05.07.2021 κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της ΕΑΔ «Καθορισμός του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, του τρόπου, της διάρκειας της διαδικασίας παρακολούθησης και του τύπου του πιστοποιητικού», ρυθμίστηκαν τα θέματα που αφορούν στο ειδικό Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, το οποίο οργανώνεται με συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών, της ΕΑΔ και του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

Επίσης, πρόσφατα ψηφίστηκε ο ν. 4990/2022 για την προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου (ενσωμάτωση Οδηγίας ΕΕ 2019/1937), όπου προβλέπεται η υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων αναφοράς τόσο στον δημόσιο τομέα όσο και στον ιδιωτικό, σε φορείς που απασχολούν άνω των πενήντα υπαλλήλων και συγκεκριμένα τον ορισμό Υπεύθυνου Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών (Υ.Π.Π.Α.). Σε περίπτωση που ο φορέας έχει ορίσει Σύμβουλο Ακεραιότητας, τότε οι αρμοδιότητες του Υ.Π.Π.Α. ασκούνται από αυτόν.

1.1.1.5. Με τον ν. 4807/2021⁷, προβλέπεται ότι τα πειθαρχικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, καθώς και οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού υποχρεούνται να ενημερώνουν αμελλητί ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, για την εξέλιξη των πειθαρχικών υποθέσεων. Η εφαρμογή *e-peitharxika*⁸ αποτελεί ένα σύγχρονο και καινοτόμο εργαλείο για την πρακτική παρακολούθηση του συνολικού κύκλου ζωής κάθε πειθαρχικής υπόθεσης. Αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας 2021 από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Η εφαρμογή *e-peitharxika* παρέχει τη δυνατότητα εξαγωγής και ανάλυσης δεδομένων (Data Analysis και Data Mining) και διασταύρωσης στοιχείων σε πραγματικό χρόνο, για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων,

⁶ Άρθρο 27 και άρθρο 80 παρ.3

⁷ Άρθρο 24 ν. 4807/2021

⁸ Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/207/οικ.8955/03.06.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Διαδικασία εγγραφής και πρόσβασης στην εφαρμογή παρακολούθησης των πειθαρχικών υποθέσεων «e-Peitharxika» της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας» (ΑΔΑ: 6Ο3Η46ΜΤΛ6-361)

καθώς και δυνατότητα εξαγωγής χρήσιμων στατιστικών στοιχείων για την πληροφόρηση κάθε ενδιαφερόμενου στο πλαίσιο της διαφάνειας και της δημόσιας λογοδοσίας.

1.1.1.6. Σχετικά με το θέμα των αναφορών ή καταγγελιών στον φορέα, το άρθρο 39 του ν. 4622/2019, βάσει του οποίου συστάθηκαν οι Διευθύνσεις Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων όρισε ότι το Τμήμα Β' Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών αυτών έχει, μεταξύ άλλων, και την αρμοδιότητα εντοπισμού και διερεύνησης των υποθέσεων παραβίασης της ακεραιότητας και διαφθοράς, στις οποίες εμπλέκονται υπάλληλοι του Υπουργείου, καθώς και τη συλλογή, διερεύνηση και επεξεργασία αλλά και αξιοποίηση των πληροφοριών, καταγγελιών και στοιχείων που αφορούν στην εμπλοκή υπαλλήλων του Υπουργείου σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα. Επιπλέον, με το άρθρο 35 του ν. 4727/2020, όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να διατηρούν δικτυακούς τόπους, όπου υπάρχουν σε διακριτά σημεία τυπικές φόρμες επικοινωνίας, στις οποίες θα μπορούσε κάποιος να υποβάλει μια αναφορά ή καταγγελία για κάποιο θέμα σχετιζόμενο με τον φορέα (βλ. Μέρος Β', ενότητα [4.1.1.](#)).

1.1.2. Καθορισμός Δομών, εξουσιών και ευθυνών – Εποπτεία ΣΕΕ

1.1.2.1. Τα Υπουργεία έχουν ως βασική αποστολή την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στη βάση των αρχών καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης. Οι Υπουργοί ως επικεφαλής αυτών (α) προϊστανται του συνόλου των υπηρεσιών που υπάγονται στο Υπουργείο τους, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και τη δράση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που υπάγονται σε αυτούς, βάσει των αρμοδιοτήτων που είναι ανατεθειμένες σε αυτό από τις κείμενες διατάξεις, (β) εποπτεύουν και συντονίζουν τις ενέργειες των διορισμένων στο Υπουργείο τους Υφυπουργών, (γ) ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους και στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, (δ) προτείνουν την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων Διαταγμάτων της αρμοδιότητάς τους και εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου, (ε) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός⁹.

Επιπλέον, οι οριζόντιες υπηρεσίες, οι οποίες υποβοηθούν και συνεπικουρούν το έργο της Διοίκησης, σχετικά με την εποπτεία και την παρακολούθηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, κατηγοριοποιούνται ως εξής¹⁰:

(α) οριζόντιες επιτελικές υπηρεσίες, οι οποίες ασκούν ενδεικτικά αρμοδιότητες συντονισμού σε θέματα όπως ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση δημοσίων πολιτικών, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και η επικοινωνία, οι οποίες υπάγονται ή στον Υπουργό ή στον Υπηρεσιακό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου,

(β) οριζόντιες υποστηρικτικές υπηρεσίες, ανεξαρτήτως επιπέδου, που προβλέπονται στις οικείες οργανικές διατάξεις και οι αρμοδιότητες των οποίων είναι όμοιες ή παρεμφερείς σε όλους τους φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων, ιδίως υπηρεσίες ανθρώπινου δυναμικού, διοικητικής υποστήριξης, οικονομικών και προϋπολογισμού, πληροφορικής, προμηθειών, οργάνωσης και μέριμνας, απλούστευσης

⁹ Άρθρο 13 ν. 4622/2019

¹⁰ Άρθρο 35 ν. 4622/2019

διαδικασιών, ποιότητας και αποδοτικότητας, οι οποίες υπάγονται εξ ολοκλήρου στον Υπηρεσιακό Γραμματέα του Υπουργείου.

Οι βασικότερες εξ αυτών, ως προς την εποπτεία και την παρακολούθηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου είναι η Υπηρεσία Συντονισμού¹¹, το Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας¹², οι Υπεύθυνοι Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών (ΥΠΠΑ)¹³, το Αυτοτελές Γραφείο Υπεύθυνου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων¹⁴, οι Γενικές Διευθύνσεις/Διευθύνσεις Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, οι Σύμβουλοι Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού¹⁵ καθώς και οι Μονάδες Πληροφορικής και ασφάλειας των συστημάτων.

Επιπλέον, η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου¹⁶ που είναι μια ανεξάρτητη υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό, παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος και των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και των επιμέρους στοιχείων και δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα του Υπουργείου¹⁷ αποτελεί βασικό στοιχείο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, καθόσον προΐσταται όλων των υπηρεσιών που ασκούν τη διοικητική και την οικονομική διαχείριση, έχει ως καθήκον τη διασφάλιση της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας του Υπουργείου και είναι Διατάκτης του προϋπολογισμού αυτού.

1.1.2.2. Οι Οργανισμοί αποτελούν τον Καταστατικό Χάρτη του κάθε Υπουργείου και είναι η βάση για την ανάπτυξη συγκεκριμένων πολιτικών και δικλίδων ελέγχου σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Διασφαλίζουν τη λογοδοσία και τον διαχωρισμό καθηκόντων μεταξύ των οργανικών μονάδων και παρέχουν τη δυνατότητα εποπτείας από τα ιεραρχικώς ανώτερα διοικητικά όργανα. Αναλυτικότερα, οι Οργανισμοί αποτυπώνουν με σαφήνεια, μεταξύ άλλων, την αποστολή του Υπουργείου, τη διάρθρωση των υπηρεσιών του, τους στρατηγικούς στόχους των Γενικών Διευθύνσεων, τους επιχειρησιακούς στόχους των Διευθύνσεων και τις αρμοδιότητες των Τμημάτων.

Ο Οργανισμός αποτυπώνεται στο αντίστοιχο ψηφιακό οργανόγραμμα, το οποίο τηρείται σε κεντρικό ιστότοπο του Υπουργείου Εσωτερικών και την ευθύνη της καταχώρισης των στοιχείων έχουν οι αντίστοιχες Μονάδες Διοικητικού, μέσω πιστοποιημένης πρόσβασης¹⁸.

Περαιτέρω με απόφαση του οικείου Υπηρεσιακού Γραμματέα και λαμβάνοντας υπόψη την αποστολή κάθε οργανικής μονάδας και τις ανάγκες της υπηρεσίας, πραγματοποιείται κατανομή των θέσεων προσωπικού ανά εργασιακή σχέση, κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα σε οργανικές μονάδες, καθώς και η τοποθέτηση των υπαλλήλων¹⁹.

¹¹ Άρθρο 38 ν. 4622/2019

¹² Άρθρο 23 ν. 4795/2021

¹³ Άρθρο 8 ν. 4990/2022

¹⁴ Άρθρο 6 ν. 4624/2019

¹⁵ Άρθρο 16 ν. 4940/2022

¹⁶ Άρθρα 6, 9 και 10 ν. 4795/2021

¹⁷ Άρθρο 36 ν. 4622/2019

¹⁸ Άρθρο 16 ν. 4440/2016

¹⁹ Άρθρο 20 ν. 4622/2019

1.1.2.3. Τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας (ΠΘΕ) αποτελούν ένα σύγχρονο εργαλείο για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, την ορθολογική κατανομή των ανθρώπινων πόρων, την καλύτερη αξιοποίηση των στελεχών της διοίκησης, καθώς και την παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης.

Η Διοίκηση έχει υποχρέωση για την κατάρτιση ΠΘΕ. Μάλιστα, η κατάρτιση και η καταχώριση αυτών στο ψηφιακό Οργανόγραμμα αποτελεί προϋπόθεση για την έγκριση οποιουδήποτε αιτήματος πρόσληψης και μετάταξης τακτικού προσωπικού από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης²⁰.

Βασικό γνώρισμα των σύγχρονων Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας είναι η μετατόπιση από τις άλλοτε «παραδοσιακές» μορφές περιγραφής αρμοδιοτήτων (προσοντολόγιο, οργανισμοί-κανονισμοί εσωτερικής λειτουργίας), σε νέες μορφές περιγραφής θέσεων, οι οποίες είναι εστιασμένες στο παραγόμενο αποτέλεσμα (outputs/results)²¹. Οι Οργανισμοί των Υπουργείων και τα ΠΘΕ αποτελούν σημαντική δικλίδα ελέγχου για τη διασφάλιση και την εποπτεία του διαχωρισμού των καθηκόντων-ευθυνών μεταξύ των υπαλλήλων.

1.1.2.4. Η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε υφιστάμενα όργανα πραγματοποιείται από τον Υπουργό ή τον Υπηρεσιακό Γραμματέα, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του διοικητικού δικαίου και την οργανωτική δομή του Υπουργείου, μέσω αποφάσεων μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και εξουσιοδότησης υπογραφής, προκειμένου να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία του²². Επιπλέον, στο πλαίσιο επιτάχυνσης των διοικητικών διαδικασιών και αποσύνδεσης της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων από μετακλητά στελέχη της Διοίκησης, οι Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων, καθώς και οι νόμιμοι αναπληρωτές τους, έχουν την αρμοδιότητα τελικής υπογραφής σε κάθε ατομική διοικητική πράξη για τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών, των οποίων προϊστανται²³. Μέσω αυτών των κανονιστικών πράξεων καθορίζονται με σαφήνεια οι γραμμές αναφοράς, οι ευθύνες και οι ιεραρχίες εξουσιοδότησης, όπως προβλέπεται από το ανωτέρω πρότυπο του COSO, για τον πυλώνα του περιβάλλοντος ελέγχου.

1.1.3. Δέσμευση στις ικανότητες και την κατάρτιση του προσωπικού - Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

1.1.3.1. Η στελέχωση των Υπουργείων και η κάλυψη των κενών οργανικών θέσεων δύναται να πραγματοποιείται κυρίως μέσω νέων προσλήψεων, της διαδικασίας της κινητικότητας, των μετακινήσεων εντός της υπηρεσίας, των ad hoc προσκλήσεων στελέχωσης μονάδων ειδικών διατάξεων, καθώς και των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, όσον αφορά στις προσλήψεις, τα υπουργεία καταρτίζουν καταστάσεις με το τακτικό και εποχικό προσωπικό που αιτούνται να εγκριθεί προς πρόσληψη για το επόμενο έτος, ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα, στο πλαίσιο των προσχεδίων δράσης τους²⁴.

²⁰ Άρθρο 16 ν. 4440/2016

²¹ Η αρ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, https://www.apografi.gov.gr/perigrammata/per_thesmiko.html

²² Άρθρο 13 και 37 ν. 4622/2019

²³ Άρθρο 109 ν. 4622/2019

²⁴ Άρθρο 51 ν. 4622/2019

Πλέον του ετήσιου προγραμματισμού, προβλέπεται και ο πολυετής προγραμματισμός προσλήψεων τακτικού προσωπικού²⁵.

Όσον αφορά στο πρόγραμμα κινητικότητας, αυτό διενεργείται σε δύο κύκλους κατ' έτος και αφορά στην κάλυψη κενών θέσεων με μετάταξη και στην κάλυψη προσωρινών αναγκών με απόσπαση. Τα αιτήματα για κάλυψη θέσεων, συνοδεύονται από έκθεση αναφορικά με το υπηρετούν προσωπικό, τις εκτιμώμενες αποχωρήσεις λόγω συνταξιοδότησης και τις τυχόν τρέχουσες διαδικασίες προσλήψεων.

1.1.3.2. Η διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων των Υπουργείων προβλέπονται στα άρθρα 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα²⁶. Περαιτέρω ισχύουν οι μεταβατικές τοποθετήσεις προϊσταμένων στις νέες οργανωτικές δομές, σύμφωνα με το άρθρο 18 του ν. 4492/2017, καθώς και η αναπλήρωση προϊσταμένων σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, όπως ορίζεται στο άρθρο 87 του Υπαλληλικού Κώδικα.

1.1.3.3. Τα επαγγελματικά κίνητρα, σύμφωνα με τις αρχές της οργανωσιακής ψυχολογίας²⁷, αποτελούν βασικό και καθοριστικό παράγοντα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των εργαζομένων, συμβάλλοντας ταυτόχρονα και στην ανάπτυξη των οργανισμών, στους οποίους εργάζονται. Στη δημόσια διοίκηση, οι ηθικές αμοιβές των υπαλλήλων προβλέπονται στα άρθρα 61-64 του Υπαλληλικού Κώδικα. Πιο συγκεκριμένα, για πράξεις εξαιρετικές κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους, που δεν επιβάλλονται από τα καθήκοντα τους, καθώς και για την κοινωνική τους δράση, μπορεί να απονέμονται στους υπαλλήλους κατά περίπτωση, οι ηθικές αμοιβές του επαίνου ή του μεταλλίου διακεκριμένων πράξεων με δίπλωμα.

Επιπρόσθετα, με το νέο νομοθετικό πλαίσιο που τέθηκε σε ισχύ στις 11/06/2022²⁸, δημιουργείται σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής υπαλλήλων, συνδεδεμένο με το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής. Το εν λόγω νομοθέτημα αφορά πιλοτικά συγκεκριμένες οργανικές μονάδες και επιχειρησιακές ομάδες εντός των Υπουργείων και ειδικότερα, υπαλλήλους που υλοποιούν συγκεκριμένους στόχους του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, όπου εντάσσονται τα Ετήσια Σχέδια Δράσης των Υπουργείων, φορείς που εμπλέκονται σε έργα του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», υπαλλήλους των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων, των Οικονομικών Υπηρεσιών της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) καθώς και υπαλλήλους που στελεχώνουν τις Ειδικές Υπηρεσίες του ΕΣΠΑ.

1.1.3.4. Η ανίχνευση και επισήμανση των εκπαιδευτικών-επιμορφωτικών αναγκών του προσωπικού, καθώς και ο σχεδιασμός, η κατάρτιση και η εφαρμογή πάσης φύσεως προγραμμάτων εκπαίδευσης, μετεκπαίδευσης, επιμόρφωσης ή ειδίκευσης των υπαλλήλων σε αντικείμενα της υπηρεσίας τους, σε νέα γνωστικά αντικείμενα και σε σύγχρονες τεχνικές διοίκησης και τεχνολογίες, αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και άλλων αρμόδιων κρατικών φορέων, πρέπει να αποτελούν έναν από τους βασικούς στόχους της μονάδας που ασχολείται με θέματα ανθρωπίνου δυναμικού. Οι υπάλληλοι πρέπει να κατέχουν τις απαραίτητες

²⁵ Άρθρο 3 ν. 4590/2019

²⁶ Ν. 3528/2007

²⁷ Τσούνης Α., Σαράφης Π. (2016)

²⁸ Άρθρα 23-27 και 65 ν. 4940/2022

δεξιότητες, ικανότητες και γνώσεις, ώστε να εκτελούν ορθά τα καθήκοντά τους και να αυξάνεται η αποδοτικότητά τους. Οι γνώσεις και οι δεξιότητες οφείλουν να επικαιροποιούνται για να συμβαδίζουν με τις τεχνολογικές και επιχειρησιακές εξελίξεις.

1.2. Διαπιστώσεις

Από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου και τις δομημένες συνεντεύξεις με τα Υπουργεία που συμμετείχαν στο παρόν έργο διαπιστώθηκαν τα εξής:

1.2.1. Ο νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα έχει κοινοποιηθεί στους υπαλλήλους σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών²⁹ αλλά δεν έχει αναρτηθεί στους ιστότοπους όλων των φορέων. Επίσης, δεν έχουν ακόμα οριστεί αρμόδιοι για την άσκηση της εποπτείας εφαρμογής των προβλέψεων και των δικλίδων ακεραιότητας που απορρέουν από τον Κώδικα, όπως αναφέρεται στην παρ.3 του Κεφαλαίου Δ' αυτού, καθώς πρόσφατα τέθηκε σε ισχύ (Ιούλιος 2022).

1.2.2. Έχουν ενταχθεί δράσεις των φορέων στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2022-2025, ενώ ένας από τους φορείς έχει εκπονήσει, σε συνεργασία με την ΕΑΔ, ειδική τομεακή στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς.

1.2.3. Με το άρθρο 23 του ν. 4795/2021 συστάθηκαν τα Αυτοτελή Γραφεία Συμβούλων Ακεραιότητας στα Υπουργεία και η διαδικασία στελέχωσης αυτών είναι σε εξέλιξη.

1.2.4. Όπως ήδη αναφέρθηκε, στις ιστοσελίδες των φορέων υπάρχουν σε διακριτά σημεία τυπικές φόρμες επικοινωνίας, στις οποίες θα μπορούσε κάποιος να υποβάλει μια αναφορά ή καταγγελία για θέμα σχετιζόμενο με τον φορέα. Επίσης, το Τμήμα Β' των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου λαμβάνει επώνυμες ή/και ανώνυμες καταγγελίες και αναφορές για θέματα αρμοδιότητας αυτού. Δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη μεθοδολογίας για τη διαχείριση και αξιολόγηση των εν λόγω καταγγελιών. Επίσης, παρατηρήθηκε σύγχυση στους φορείς, σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του Τμήματος Β' της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 39 του ν. 4622/2019, έναντι των αρμοδιοτήτων των λοιπών πειθαρχικών οργάνων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 125 και 126 του ν. 3528/2007, για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης και Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ). Αυτό είχε ως συνέπεια να αναλάβει εφεξής το εν λόγω Τμήμα όλες ή τις περισσότερες πειθαρχικές υποθέσεις (ακόμα και όσες εκκρεμούσαν σε άλλες υπηρεσίες ή υπαλλήλους των Υπουργείων), με αποτέλεσμα τον υπέρμετρο φόρτο των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, που δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού τους. Σε μία περίπτωση, ο φορέας απηύθυνε σχετικό ερώτημα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και εκδόθηκε η αριθμ. 73/2021 Γνωμοδότηση, της οποίας η αποδοχή εκκρεμεί. Για την αποσαφήνιση της έννοιας του άρθρου 39 του ν. 4622/2019, ψηφίστηκε η ερμηνευτική διάταξη του άρθρου 39 του ν. 4940/2022 σύμφωνα με την οποία, δεν θεσπίζεται αποκλειστική αρμοδιότητα του Τμήματος Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, για τη

²⁹ Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/211/οικ.12155/25.07.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών (ΑΔΑ: ΨΚΘΨ46ΜΤΛ6-ΤΦΣ)

διενέργεια πειθαρχικών και ποινικών ερευνών, αλλά διατηρούνται παράλληλα σε ισχύ τόσο οι διατάξεις των άρθρων 125 και 126 του ν. 3528/2007, όσο και ειδικότερες διατάξεις αναφορικά με τη διερεύνηση πειθαρχικών και ποινικών αδικημάτων.

1.2.5. Εκτός του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, δεν προκύπτει, πέραν κάποιων μεμονωμένων περιπτώσεων, συγκεκριμένο και στοχευμένο πλαίσιο ενεργειών και διαδικασιών επί θεμάτων καταπολέμησης διαφθοράς και απάτης, σε σχέση με το επιχειρησιακό αντικείμενο των Υπουργείων, όπως κυκλική μετακίνηση υπαλλήλων ειδικών θέσεων, Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς ή ένα ειδικό πλαίσιο ανάπτυξης ικανοτήτων του προσωπικού, όσον αφορά ζητήματα ηθικής και ακεραιότητας.

1.2.6. Διαπιστώθηκε σημαντική πρόοδος στην πειθαρχική διαδικασία λόγω της εγκατάστασης και επικείμενης λειτουργίας της εφαρμογής *e-peitharxika*.

1.2.7. Μετά την ψήφιση του προαναφερόμενου θεσμικού πλαισίου (βλ. [ενότητα 1.1.2.1.](#)) έχουν συσταθεί και λειτουργούν οι νέοι θεσμοί και οι οριζόντιες υπηρεσίες και συγκεκριμένα του Υπηρεσιακού Γραμματέα, του Αυτοτελούς Γραφείου Υπεύθυνου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων-DPO και της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, έχει συσταθεί το Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας. Η πλειονότητα των ανωτέρω οργανωτικών αλλαγών δεν έχει αποτυπωθεί στους Οργανισμούς των φορέων, αλλά όπως προκύπτει από την ιστοσελίδα της [Απογραφής](#)³⁰, έχει καταχωριστεί στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα.

1.2.8. Έχουν εκδοθεί οι Κανονισμοί Λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, σε εφαρμογή του άρθρου 11 του ν. 4795/2021, βάσει του υποδείγματος που εξέδωσε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και αναρτήθηκε στο [Δίκτυο Εσωτερικών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης](#)³¹.

1.2.9. Υπάρχουν Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας και αποτυπώνεται με σαφή τρόπο στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα, αν η θέση είναι καλυμμένη, δεσμευμένη ή κενή. Η επικαιροποίηση των ΠΘΕ λαμβάνει χώρα συνήθως δυο φορές τον χρόνο, όταν εκκινούνται οι διαδικασίες του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ), κυρίως ως προς τις κενές θέσεις των Οργανικών Μονάδων που θα συμπεριληφθούν στο ΕΣΚ. Σε κάποιες περιπτώσεις, δεν γίνεται αναφορά στις ιδιαίτερες δεξιότητες και στις ειδικές απαιτήσεις που μπορεί να απαιτεί η θέση.

1.2.10. Έχουν εκδοθεί οι αποφάσεις μεταβίβασης αρμοδιοτήτων ή/και εξουσιοδότησης υπογραφής, καθώς και οι ατομικές διοικητικές πράξεις σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης. Δεν διαπιστώθηκε η θέσπιση συγκεκριμένης διαδικασίας παρακολούθησης και εποπτείας της ως άνω διαδικασίας από τους φορείς. Συνήθως αυτό καλύπτεται με την κοινοποίηση των σχετικών αποφάσεων, στο ανώτερο ιεραρχικό όργανο.

Σημειώνεται ότι σε πολλές περιπτώσεις η έκδοση των αρχικών πράξεων μεταβίβασης αρμοδιοτήτων ή/και εξουσιοδότησης υπογραφής συνοδεύεται από πλήθος τροποποιητικών αποφάσεων, καθιστώντας δυσχερή την άσκηση αρμοδιοτήτων από τα διοικητικά όργανα.

1.2.11. Σε όλες τις περιπτώσεις παρατηρείται ότι οι αρμόδιες Διευθύνσεις Ανθρώπινου Δυναμικού προβαίνουν στην κατάρτιση του ετήσιου και πολυετούς προγραμματισμού

³⁰ <https://hr.apografi.gov.gr/>

³¹ https://gpian.aead.gr/wp-login.php?redirect_to=%2F

προσλήψεων, καθώς και στις διαδικασίες που προβλέπονται για τη συμμετοχή τους στο Σύστημα Κινητικότητας, υλοποιώντας το θεσμικό πλαίσιο και τις οριζόντιες πολιτικές του Υπουργείου Εσωτερικών. Στην πλειονότητά τους όμως, δεν διαθέτουν συγκεκριμένη πολιτική για τις εσωτερικές μετακινήσεις από μία οργανική μονάδα σε άλλη και οι όποιες υπηρεσιακές ανάγκες αντιμετωπίζονται αποσπασματικά για την κάλυψη κενών θέσεων. Αξίζει να σημειωθεί ως καλή πρακτική, ότι σε μία περίπτωση απεστάλη έγγραφο από το Γραφείο του Υπηρεσιακού Γραμματέα προς όλη τη Διοίκηση, με σκοπό την επανεξέταση των αναγκών στελέχωσης ανθρωπίνου δυναμικού και την αναδιάταξη του υπηρετούντος προσωπικού με μετακινήσεις εντός των Γενικών Διευθύνσεων, με γνώμονα την ενίσχυση σε προσωπικό μονάδων που έχουν φόρτο εργασίας, εν αντιθέσει με θέσεις που υπηρετεί προσωπικό, αλλά για διάφορους λόγους δεν υπάρχει εργασιακή ένταση.

Από τα αριθμητικά στοιχεία, προκύπτει η ελλιπής στελέχωση των φορέων. Ενδεικτικά, ο μέσος όρος των υπηρετούντων σε σχέση με τις κενές οργανικές θέσεις στην κατηγορία ΠΕ ανέρχεται περίπου στο 64%. Επιπροσθέτως εξαιτίας των αποσπάσεων προσωπικού και των μακροχρόνιων αδειών δεν αντικατοπτρίζεται ο πραγματικός αριθμός των υπηρετούντων υπαλλήλων. Ως προς τη στελέχωση των βασικών οριζόντιων υπηρεσιών, οι Υπηρεσίες Συντονισμού και τα Αυτοτελή Γραφεία Υπεύθυνων Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων λειτουργούν και έχουν στελεχωθεί με προσωπικό.

1.2.12. Για την κάλυψη των θέσεων προϊσταμένων οργανικών μονάδων που κενώθηκαν, υπάρχει άμεση ανταπόκριση της Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 87 του Υπαλληλικού Κώδικα, περί αναπληρώσεως σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, κυρίως με τον ορισμό του αναπληρωτή με απόφαση του αρμόδιου για την τοποθέτηση οργάνου. Τονίζεται ότι, σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω αναπλήρωση αποτελεί **προσωρινό** τρόπο πλήρωσης των θέσεων ευθύνης, στο πλαίσιο της αρχής της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Σε κάποιες περιπτώσεις, δεν έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων οργανικών μονάδων, σύμφωνα με τα οριζόμενα των πάγιων διατάξεων των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα.

1.2.13. Όσον αφορά στην παροχή κινήτρων στους υπαλλήλους για τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους, διαπιστώθηκε ότι εφαρμόζονται σε μεμονωμένες περιπτώσεις τα προβλεπόμενα από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και κυρίως απονέμεται ο ηθικός έπαινος του άρθρου 61 του Υ.Κ., καθώς ο ν. 4940/2022 για το νέο σύστημα ανταμοιβής και κινήτρων τέθηκε σε ισχύ από τον 06.2022.

1.2.14. Στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν έχει αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη πολιτική εκπαίδευσης, μέσω της οποίας να ανιχνεύονται οι ανάγκες του προσωπικού, ώστε οι δράσεις να ανταποκρίνονται τόσο στην επαγγελματική ανάπτυξη των υπαλλήλων όσο και στη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών για την επίτευξη των στόχων του φορέα. Βέβαια, σε αρκετές περιπτώσεις, υπήρξε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ειδικών προγραμμάτων, ανταποκρινόμενων σε συγκεκριμένες ανάγκες των φορέων. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ως καλή πρακτική, ότι σε μία περίπτωση υπήρξε προσπάθεια χαρτογράφησης των αναγκών των οργανικών μονάδων σε διάφορα εκπαιδευτικά αντικείμενα, προκειμένου να υλοποιηθούν αντίστοιχα σεμινάρια στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

1.3. Προτάσεις

1.3.1. Η ανάρτηση του «Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων Δημοσίου Τομέα» στις ιστοσελίδες των φορέων³² δηλώνει και εξωτερικά του φορέα, τη δέσμευση της Διοίκησης, στην ακεραιότητα και τις ηθικές αξίες στη λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Για την ουσιαστική όμως, εφαρμογή του Κώδικα, θα πρέπει να οριστεί από τον Υπουργό το αρμόδιο όργανο για την εποπτεία του.

1.3.2. Η στελέχωση του Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας είναι σημαντική για την εμπέδωση κουλτούρας ακεραιότητας στον φορέα.

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας λειτουργεί ως δίαυλος υποβολής αναφορών ή καταγγελιών (ανώνυμων ή επώνυμων) των υπαλλήλων του φορέα, διαβιβάζοντάς τις στα αρμόδια για τη διερεύνησή τους όργανα, ενώ ταυτόχρονα παρακολουθεί την εξέλιξή τους και ενημερώνει τον «αναφέροντα». Επιπλέον, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας: (α) παρέχει ενημέρωση στο προσωπικό του φορέα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, όπως για τα θέματα του νέου Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς, επικοινωνώντας ταυτόχρονα τον Κώδικα στη Διοίκηση και στους εργαζόμενους του φορέα, (β) σχεδιάζει και συντονίζει δράσεις εκπαίδευσης για θέματα ακεραιότητας, (γ) συμμετέχει στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών και στην ανάπτυξη εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, όπως Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς, (δ) ενημερώνει και συνεργάζεται με τη Διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και την οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα διοικητικής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού, για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας και (ε) συντάσσει Ετήσια Έκθεση που την υποβάλλει στον Υπουργό και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών ακεραιότητας που χρησιμοποιεί ο φορέας, το έργο που επιτελέστηκε, καθώς και την πορεία των υποθέσεων που χειρίστηκε.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, μετά τη δημοσίευση του ν. 4990/2022 για την Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας αναλαμβάνουν και τις αρμοδιότητες του Υπεύθυνου Παραλαβής Αναφορών (ΥΠΠΑ), του οποίου η υποχρέωση ορισμού είναι ανελαστική, καθώς προκύπτει από το ενωσιακό δίκαιο.

1.3.3. Στο πλαίσιο διαχείρισης του κινδύνου διαφθοράς και πρόληψης φαινομένων απάτης, προτείνεται η ανάπτυξη και η υλοποίηση από τους φορείς, ενός συστήματος κυκλικής μετακίνησης (rotation) των υπαλλήλων που κατέχουν θέσεις εργασίας ευάλωτες στη διαφθορά (π.χ. υπηρεσίες προμηθειών, οικονομικής εκκαθάρισης, ελεγκτικά σώματα κ.λπ.).

1.3.4. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην εφαρμογή της ερμηνευτικής διάταξης του άρθρου 39 του ν. 4940/2022, προκειμένου να λάβει χώρα ένας ορθολογικός καταμερισμός των πειθαρχικών ερευνών μεταξύ του Τμήματος Β' των Διευθύνσεων Εσωτερικού Ελέγχου και των λοιπών αρμόδιων οργανικών μονάδων του φορέα. Όσον αφορά στη διαχείριση καταγγελιών τόσο από τα ανωτέρω Τμήματα της ΜΕΕ όσο και από άλλα αρμόδια όργανα,

³² Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/211/οικ.12155/25.07.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών (ΑΔΑ: ΨΚΘΨ46ΜΤΛ6-ΤΦΣ)

προτείνεται η θέσπιση ενός αντικειμενικού και αμερόληπτου πλαισίου αξιολόγησής τους που θα συμβάλλει στην επιτάχυνση των διαδικασιών και στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα της Πολιτείας ως προς την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

1.3.5. Η επικαιροποίηση των Οργανισμών, ώστε να ενσωματωθούν οι οργανωτικές αλλαγές που επήλθαν με το νέο θεσμικό πλαίσιο, θα βοηθήσει στην πλήρη αποτύπωση της δομής και οργάνωσης του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων.

1.3.6. Προκειμένου τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας να επιτελέσουν τη λειτουργία τους ως εργαλείο χαρτογράφησης του ανθρώπινου δυναμικού και των αντικειμένων εργασίας του, απαιτείται να ελέγχονται και να αναθεωρούνται περιοδικά ως προς το περιεχόμενό τους. Επίσης, ο εμπλουτισμός των ΠΘΕ με περιγραφή ιδιαίτερων δεξιοτήτων, πέρα των τυπικών προσόντων που απαιτούνται, θα συμβάλλει στην τοποθέτηση του κατάλληλου υπαλλήλου στην κατάλληλη θέση. Ειδικά για θέσεις «ειδικού» ενδιαφέροντος, όπως ελεγκτές/επιθεωρητές, υπαλλήλους μονάδων προμηθειών, προτείνεται στο πεδίο «ειδικές απαιτήσεις θέσης εργασίας» να γίνεται αναφορά σε θέματα εχεμύθειας, εμπιστευτικότητας και σύγκρουσης συμφερόντων, αναζητώντας σχετική καθοδήγηση από τον Σύμβουλο Ακεραιότητας του Υπουργείου, σε συνεργασία και με τον νεοσύστατο θεσμό του Συμβούλου Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού.

1.3.7. Για λόγους ασφάλειας δικαίου, προτείνεται η κωδικοποίηση των διάσπαρτων κανονιστικών αποφάσεων (σε ένα ενιαίο κείμενο) εξουσιοδότησης υπογραφής/μεταβίβασης αρμοδιοτήτων (Law consolidation), η οποία θα διευκόλυνε και τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα βοηθούσε η ανάπτυξη και λειτουργία ειδικής ηλεκτρονικής βάσης (για παράδειγμα, στο πλαίσιο λειτουργίας του INTRANET), η οποία θα παρείχε τη δυνατότητα ενσωμάτωσης σε ενιαίο κείμενο των αρχικών αποφάσεων εξουσιοδότησης υπογραφής/μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με τις τροποποιητικές τους. Προτείνεται η εποπτεία της ορθής εφαρμογής των εξουσιοδοτικών της υπογραφής αποφάσεων μέσω συγκεκριμένης μεθοδολογίας (για παράδειγμα, δειγματοληπτικά) από το εξουσιοδοτών όργανο.

1.3.8. Οι φορείς, σε συνεργασία με το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών, θα πρέπει να αξιοποιούν όλα τα διαθέσιμα θεσμικά εργαλεία για την άμεση στελέχωσή τους, με καταρτισμένο και εξειδικευμένο προσωπικό, αξιοποιώντας τις δυνατότητες που παρέχει το σύστημα προσλήψεων και κινητικότητας. Πέραν αυτού, η εφαρμογή καλών πρακτικών για την εσωτερική ανακατανομή των υπαλλήλων θα πρέπει να ληφθεί υπόψη. Επιπλέον, η επίσπευση των διαδικασιών επιλογής των προϊσταμένων τίθεται ως σημαντική προτεραιότητα των φορέων, καθώς όπως ήδη αναφέρθηκε ο ορισμός αναπληρωτών αποτελεί **προσωρινό** τρόπο πλήρωσης των θέσεων ευθύνης.

1.3.9. Οι φορείς οφείλουν να παρέχουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα αμοιβών, ηθικών και οικονομικών, στο προσωπικό τους. Η επιτυχία κάθε ολοκληρωμένου συστήματος αμοιβών αποδεικνύεται με τη μείωση της κινητικότητας των εργαζομένων (turn-over), την εξάλειψη των παραπόνων ή των αντιλήψεων ανισότητας, την υψηλή απόδοση και την ικανοποίησή τους, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον. Το πιλοτικό σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής υπαλλήλων, που προβλέφθηκε με τον ν. 4940/2022, μπορεί να λειτουργήσει προς αυτή την κατεύθυνση και να αποτελέσει ένα διοικητικό

εργαλείο που παρέχεται στον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας, για την αξιοποίηση της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας των υπαλλήλων και την υλοποίηση των στόχων της.

1.3.10. Προτείνεται η εκπαίδευση του προσωπικού των Υπουργείων να βασιστεί σε μια ανάπτυξη πολιτικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, η οποία θα μπορούσε να βασιστεί στην ανίχνευση των απαιτούμενων γνώσεων που οφείλει να έχει το προσωπικό του φορέα, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που καλείται να ασκήσει, στην καταγραφή των προσόντων και δεξιοτήτων του υφιστάμενου προσωπικού και, στη συνέχεια, στη διαπίστωση των εκπαιδευτικών αναγκών, προκειμένου να υπάρξει κατάλληλη κατάρτιση του προσωπικού, ώστε να ανταπεξέλθει στις νέες προσκλήσεις και απαιτήσεις. Επιπλέον, σε συνεργασία με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας, μπορούν να σχεδιάζονται και να οργανώνονται εκπαιδευτικές δράσεις με θεματικές ακεραιότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας.

2. Διαχείριση Κινδύνων

Κάθε φορέας αντιμετωπίζει μια ποικιλία κινδύνων από εξωτερικές και εσωτερικές πηγές. Η αξιολόγηση κινδύνου περιλαμβάνει μια δυναμική και επαναληπτική διαδικασία που έχει ως σκοπό τον εντοπισμό, την ανάλυση και την εκτίμηση των κινδύνων που επηρεάζουν την επίτευξη των στόχων του φορέα.

Βασικά σημεία της Διαχείρισης Κινδύνων

Σύμφωνα με το μοντέλο COSO IC-IF 2013, η διαχείριση κινδύνων εστιάζει στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- **Προσδιορισμός κατάλληλων στόχων**

Ο φορέας καθορίζει με σαφήνεια τους στόχους του, οι οποίοι πρέπει να συνδέονται με τις οργανικές μονάδες του και να έχουν επικοινωνηθεί στο σύνολο του προσωπικού, ως προϋπόθεση για την αξιολόγηση κινδύνων. Οι στόχοι πρέπει να υποστηρίζουν τον φορέα στην επιδίωξη της στρατηγικής κατεύθυνσής του και να ευθυγραμμίζονται με αυτή. Η Διοίκηση καθορίζει στόχους που μπορεί να αφορούν τις λειτουργίες του φορέα (λειτουργικοί στόχοι), την υποβολή εσωτερικών ή εξωτερικών χρηματοοικονομικών/ δημοσιονομικών ή μη αναφορών (στόχοι αναφοράς), και τη συμμόρφωση του φορέα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (στόχοι συμμόρφωσης).

- **Εντοπισμός και ανάλυση των κινδύνων**

Η διαδικασία εντοπισμού και ανάλυσης κινδύνων περιλαμβάνει μια σειρά από δραστηριότητες, τεχνικές και μηχανισμούς, μέσω των οποίων η Διοίκηση είναι σε θέση να εντοπίζει, να αξιολογεί και να αντιμετωπίζει τους κινδύνους που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά την υλοποίηση των στόχων του φορέα, σε όλα τα επίπεδα.

Κατά τον εντοπισμό των κινδύνων, λαμβάνονται υπόψη οι εσωτερικοί και οι εξωτερικοί παράγοντες που μπορεί να συμβάλλουν στην ανάπτυξη ενός κινδύνου για τον φορέα. Αφού εντοπιστούν οι κίνδυνοι, πραγματοποιείται η εκτίμηση αυτών, διαδικασία κατά την οποία αξιολογείται η πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου και η σημασία του ως προς την επίτευξη των στόχων του φορέα, με εκτίμηση των επιπτώσεών του, καθώς και η βελτίωση ή ανάπτυξη των κατάλληλων δικλίδων ελέγχου. Στο πλαίσιο της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων, κάθε

φορέας πρέπει να δημιουργήσει ένα Μητρώο Κινδύνων, στο οποίο να καταγράφονται οι κίνδυνοι που έχει εντοπίσει και αξιολογήσει, η πιθανότητα εμφάνισης και ο αντίκτυπός τους, οι δικλίδες ελέγχου, καθώς και οι υπεύθυνοι παρακολούθησής τους. Επίσης, οι φορείς οφείλουν να καταρτίζουν Πρόγραμμα Διαχείρισης Κινδύνων, το οποίο θα αξιολογείται περιοδικά.

- **Αξιολόγηση κινδύνων απάτης και διαφθοράς**

Η εκτίμηση κινδύνων απάτης και διαφθοράς από τη Διοίκηση του φορέα αναφέρεται στη διαδικασία εντοπισμού, την αξιολόγηση και την αντιμετώπιση κινδύνων που σχετίζονται με το ενδεχόμενο εμφάνισης πράξεων απάτης, διαφθοράς, δόλιων αναφορών, ιδίως σε οικονομικές και δημοσιονομικές διαδικασίες, κατάχρησης περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου και άλλων παράτυπων ή/και παράνομων συμπεριφορών. Οι ανωτέρω πράξεις μπορεί να αναπτυχθούν τόσο από το προσωπικό του φορέα όσο και από εξωτερικούς συνεργάτες, στους οποίους έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών ή η εκτέλεση έργων για λογαριασμό του φορέα. Μέσω της εκτίμησης κινδύνων απάτης και διαφθοράς, εντοπίζονται και αξιολογούνται πιθανά «παράθυρα» ευκαιρίας, κίνητρα ή πιέσεις που μπορεί να οδηγήσουν το άτομο σε έκνομη συμπεριφορά, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Διοίκηση και το προσωπικό του φορέα ενδέχεται να εμπλακούν ή να δικαιολογήσουν τέτοιου είδους περιστατικά και αναπτύσσονται πρόσθετες δικλίδες ελέγχου, εφόσον απαιτείται.

- **Εντοπισμός και ανάλυση σημαντικών αλλαγών**

Ο φορέας πρέπει να εντοπίζει τις σημαντικές αλλαγές στο περιβάλλον του, οι οποίες δύναται να επηρεάσουν το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, καθιστώντας το αναποτελεσματικό. Οι φορείς δραστηριοποιούνται σε ένα περιβάλλον ευμετάβλητο (οικονομικό, κανονιστικό κ.λπ.) και κατά συνέπεια πρέπει συνεχώς να προσαρμόζονται και να εξελίσσονται. Για τον λόγο αυτό, παράλληλα με την τακτική διαδικασία αξιολόγησης κινδύνων, η Διοίκηση πρέπει να αναπτύσσει διαδικασίες εντοπισμού και αξιολόγησης των σημαντικών αλλαγών που συντελούνται στο εσωτερικό ή εξωτερικό περιβάλλον του φορέα και συμβάλλουν στην εμφάνιση νέων κινδύνων, για τους οποίους είναι απαραίτητο να ληφθούν μέτρα αντιμετώπισης.

2.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα

Η διαχείριση κινδύνων για τους φορείς του δημόσιου τομέα προβλέπεται στα άρθρα 1, 5 και 6 του ν. 4795/2021, ως ένα από τα δομικά στοιχεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου αυτών. Η ικανότητα των φορέων του δημόσιου τομέα να προσδιορίζουν, να κατανοούν και να αντιδρούν έγκαιρα σε γεγονότα, προκλήσεις και κινδύνους που επιδρούν αρνητικά στην επίτευξη των στόχων τους, συμβάλλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των λειτουργιών τους, στην αξιοπιστία της οικονομικής τους διαχείρισης, στη συμμόρφωσή τους με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και με τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία τους³³.

Η διαχείριση κινδύνων αναφέρεται στη διαδικασία αναγνώρισης, ανάλυσης και εκτίμησης ενδεχόμενων δυσμενών γεγονότων ή καταστάσεων, μέσω της οποίας, ο φορέας προσεγγίζει

³³ Άρθρο 4 παρ.1 ν. 4795/2021

μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του. Κίνδυνος, σύμφωνα με τον ορισμό που δίδεται στον ν. 4795/2021, είναι η πιθανότητα ή η απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή, γενικά, κάποια αρνητική συνέπεια για τους στόχους του φορέα, οφειλόμενη σε ενδογενείς ή σε εξωγενείς παράγοντες, η οποία μπορεί να μετριαστεί μέσω προληπτικών δράσεων και δικλίδων ελέγχου. Η λειτουργία της διαχείρισης κινδύνων αποτελεί μέρος της διακυβέρνησης και της ηγεσίας και είναι θεμελιώδης για τον τρόπο διαχείρισης ενός φορέα σε όλα τα επίπεδα.

Όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα 1.1.1. – Μέρος Β', τόσο στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2022-2025 όσο και στο Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας 2022-2025, προβλέπονται δύο δράσεις (α/α 2.1.11 και α/α 26 αντίστοιχα), σχετικά με τη θεσμοθέτηση του συστήματος διαχείρισης κινδύνων στη δημόσια διοίκηση, καθώς και τη συμπλήρωση διατάξεων του ν. 4795/2021 για την ολοκληρωμένη διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα. Κατά το χρόνο σύνταξης της παρούσας Έκθεσης, κατατέθηκε στη Βουλή από το Υπουργείο Εσωτερικών σχέδιο διατάξεων που συντάχθηκε σε συνεργασία με την ΕΑΔ, για τη Διαχείριση Κινδύνων στον δημόσιο τομέα, που συμπληρώνουν τις διατάξεις του ν. 4795/2021 για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, του οποίου, εξάλλου, αποτελεί δομικό στοιχείο. Με τις εν λόγω διατάξεις, προτείνεται ο προσδιορισμός πολιτικής διαχείρισης κινδύνου, πλαισίου διαχείρισης κινδύνου, διαδικασίας και οργάνων διαχείρισης κινδύνων, προκειμένου να υπάρχει μια ενιαία και συστηματική εφαρμογή αυτής από τους φορείς του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, στο εν λόγω σχέδιο διατάξεων, προβλέπεται η λειτουργία Μητρώου Κινδύνων και Κεντρικού Αποθετηρίου Κινδύνων Διαφθοράς, το οποίο θα τηρείται στην ΕΑΔ.

2.1.1. Προσδιορισμός κατάλληλων στόχων

2.1.1.1. Ο καθορισμός στόχων στα Υπουργεία πραγματοποιείται, σύμφωνα με το άρθρο 52 του ν. 4622/2019, μέσω των Ετήσιων Σχεδίων Δράσης τους, στα οποία αποτυπώνονται οι βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες, ενώ συναποτελούν και διαμορφώνουν το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.).³⁴ Κάθε Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει, με ομοιόμορφο και ευσύνοπτο τρόπο, τους στόχους ενός Υπουργείου για κάθε έτος, καθώς και τη σύνδεσή τους με τις στρατηγικές επιλογές της Κυβέρνησης. Οι στόχοι αυτοί εξειδικεύονται περαιτέρω σε δράσεις, τους βασικούς άξονες πολιτικής για κάθε στόχο. Η περιγραφή κάθε δράσης περιλαμβάνει επιπλέον τα βασικά μετρήσιμα προσδοκώμενα αποτελέσματα, καθώς και τα κύρια έργα, δηλαδή τις πρωτοβουλίες εκείνες δια των οποίων σκοπείται η υλοποίησή τους³⁵. Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων αποστέλλονται στις οικείες Γενικές Γραμματείες Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης και συνοδεύονται υποχρεωτικά από βεβαίωση του αρμοδίου Υπηρεσιακού Γραμματέα Διοίκησης του οικείου Υπουργείου.

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την ετήσια στοχοθεσία των φορέων θεσπίστηκε αρχικά με τον ν. 3230/2004³⁶, με τον καθορισμό του Συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων και ακολούθως με τον ν. 4369/2016³⁷, σύμφωνα με τον οποίο οι στρατηγικοί στόχοι κάθε

³⁴ Άρθρο 49 ν. 4622/2019

³⁵ <https://government.gov.gr/etisia-schedia-drasis-ipourgion-2021/>

³⁶ Άρθρα 1, 2 και 4 έως 9

³⁷ Άρθρα 14-23

Υπουργείου για το επόμενο έτος, γνωστοποιούνται και κατανέμονται σε κάθε Γενική Διεύθυνση ή σε κάθε Διεύθυνση, με απόφαση του Υπουργού. Ακολούθησε ο ν. 4622/2019, όπου προβλέφθηκε ο καθορισμός επιχειρησιακών στόχων για τις Διευθύνσεις και Υποδιευθύνσεις των Υπουργείων. Επίσης, σύμφωνα με τον ανωτέρω νόμο, ένα από τα καθήκοντα των Υπηρεσιακών Γραμματέων των Υπουργείων είναι η σύνταξη του Σχεδίου Δράσης αυτού και η παρακολούθηση της εφαρμογής του, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς³⁸. Για το έργο αυτό, οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς συνεργάζονται με τις Υπηρεσίες Συντονισμού, οι οποίες υπάγονται σε αυτούς και έχουν ως αποστολή τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων, μεταξύ άλλων και για τη σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του Ετήσιου Σχεδίου Δράσης και την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, όπως αυτοί τίθενται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα.

Με την ψήφιση του ν. 4940/2022, οι διατάξεις του οποίου αντικαθιστούν τις προηγούμενες ρυθμίσεις από 01.01.2023, προβλέπεται ένα νέο, λειτουργικό σύστημα στοχοθεσίας και αξιολόγησης της απόδοσης των υπηρετούντων στον δημόσιο τομέα υπαλλήλων, προκειμένου να οδηγήσει στη βελτίωση των παρεχόμενων στον πολίτη υπηρεσιών. Κατ' εφαρμογή του νόμου αυτού, εκδόθηκε η αρ. πρωτ. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/23/οικ.18708/25.11.2022 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, με την οποία, μεταξύ άλλων, καθορίζεται ο τύπος και το περιεχόμενο των εντύπων επίτευξης στόχων Προϊσταμένων.

2.1.1.2. Αναφορικά με την τήρηση οικονομικών αναφορών, εφαρμόζεται ο ν. 4270/2014³⁹, σύμφωνα με τον οποίο ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων οφείλει να τηρεί ακριβή και έγκυρα οικονομικά στοιχεία των δραστηριοτήτων του Υπουργείου και των εποπτευόμενων φορέων του, να καταρτίζει αξιόπιστες δημοσιονομικές αναφορές και να τηρεί ορθά το μητρώο δεσμεύσεων. Επιπλέον, οι στόχοι που σχετίζονται με τις αναφορές των οικονομικών στοιχείων οφείλουν να είναι σύμφωνοι με τις οδηγίες και κατευθύνσεις του Υπουργείου Οικονομικών (Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους).

2.1.1.3. Παράλληλα, η ορθή τήρηση των μη οικονομικών στοιχείων από τους φορείς, παρέχει την ακριβή και πλήρη πληροφόρηση που χρειάζεται η Διοίκηση για τη λήψη αποφάσεων. Η τήρηση των μη οικονομικών αναφορών προκύπτει από διάφορα νομοθετήματα και εγκυκλίους. Ενδεικτικά αναφέρονται το άρθρο 28 του Υπαλληλικού Κώδικα και το π.δ. 178/2004 που αφορούν στην τήρηση μητρώου υπαλλήλων, καθώς και ο ν. 4440/2016 για την κινητικότητα⁴⁰ (βλ. Μέρος Β', [ενότητα 1.1.3.1.](#))

2.1.2. Εντοπισμός και ανάλυση των κινδύνων

Προκειμένου να προβεί ο φορέας στον εντοπισμό και την ανάλυση των κινδύνων που απειλούν την επίτευξη των στρατηγικών στόχων του, οφείλει να προβεί στην καταγραφή των διαδικασιών που αφορούν όλες τις λειτουργίες και δράσεις του, με εντοπισμό των κινδύνων και αναφορά των δικλίδων ελέγχου που λαμβάνονται για τον μετριασμό αυτών. Άλλωστε,

³⁸ Άρθρο 36 παρ.2 ν. 4622/2019

³⁹ «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143)

⁴⁰ Ν. 4440/2016

αυτό αποτελεί και απαίτηση του ν. 4795/2021⁴¹. Σχετική είναι η αρ. πρωτ. ΦΓ8/55081/2020⁴² απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Περαιτέρω το θέμα της καταγραφής διαδικασιών με κινδύνους και δικλίδες ελέγχου έχει αναπτυχθεί στην ενότητα 3.1.1. – Μέρος Β', όπου καταγράφονται και οι σχετικές διαπιστώσεις.

2.1.3. Αξιολόγηση κινδύνων απάτης και διαφθοράς

Η Διοίκηση των φορέων και τα στελέχη αυτών, που είναι επιφορτισμένα με τη διαχείριση των πόρων, οφείλουν να αξιολογούν τους κινδύνους απάτης και διαφθοράς, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και να λαμβάνουν κάθε απαραίτητο μέτρο για την αντιμετώπισή τους, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Επιπλέον, οι εσωτερικοί ελεγκτές, σύμφωνα με το άρθρο 20 του ν. 4795/2021, βοηθούν τον φορέα να προλαμβάνει τις περιπτώσεις απάτης, μέσω της ανίχνευσης και της καταγραφής των σχετικών κινδύνων, που διενεργείται στο πλαίσιο της διεξαγωγής των διαβεβαιωτικών έργων που τους ανατίθενται.

Πέραν των ανωτέρω, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και προκειμένου να υποστηρίξει τις προσπάθειες των στελεχών της δημόσιας διοίκησης για την ανάπτυξη και την ενδυνάμωση μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού φαινομένων απάτης και διαφθοράς, δημοσίευσε τον «Οδηγό Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς και Απάτης» (Φεβρουάριος 2021)⁴³. Ο Οδηγός περιλαμβάνει ένα συνεκτικό πλαίσιο πρακτικών βημάτων και μεθοδολογιών για τον εντοπισμό, την εκτίμηση και την αντιμετώπιση των κινδύνων απάτης και διαφθοράς στις πολιτικές, τα προγράμματα και τα έργα που αναλαμβάνουν οι φορείς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

2.1.4. Εντοπισμός και ανάλυση σημαντικών αλλαγών

Αναφορικά με θέματα σημαντικών εξωτερικών αλλαγών, που δύνανται να επηρεάσουν το σύνολο των φορέων της δημόσιας διοίκησης, έχει θεσπιστεί ο ν. 4662/2020 για τον Εθνικό Μηχανισμό Διαχείρισης Κρίσεων και Αποτίμησης Κινδύνων, ο οποίος εισάγει έναν ενιαίο εθνικό μηχανισμό ολιστικής κάθετης διαχείρισης κινδύνων και απειλών, που καλύπτει τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών από τη φάση της πρόληψης έως και τη φάση της αποκατάστασης. Όπως αναφέρεται μάλιστα στην αιτιολογική έκθεση, ο ως άνω νόμος προβλέπει την ανάλυση κινδύνων και απειλών ως απαραίτητο προαπαιτούμενο αλλά και συστατικό στοιχείο τόσο για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας στο πλαίσιο της Εθνικής Πολιτικής Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών όσο και για την εκπόνηση και υλοποίηση των Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών. Η ανάλυση αυτή επιτρέπει την ουσιαστική εξειδίκευση των σχεδίων ανάλογα με τον προς αντιμετώπιση κίνδυνο και τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, ενώ συνακόλουθα διευκολύνει την παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών από τον Εθνικό Μηχανισμό τόσο προς τα όργανα και τους φορείς που έχουν την ευθύνη του επιχειρησιακού σχεδιασμού όσο και προς τους πολίτες.

Παράλληλα, στους φορείς του δημόσιου τομέα έχουν συσταθεί Διευθύνσεις ή Αυτοτελή Τμήματα Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ), τα οποία συντονίζονται από το

⁴¹ Άρθρο 5 παρ.1

⁴² Β' 4938

⁴³ <https://aead.gr/publications/manuals/odigos-diaxeirisis-kindinon-diafthoras-kai-apatiss>

Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (ΚΥΣΕΑ), ως προς την πολιτική συμμετοχής τους στα σχέδια της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης.

2.2. Διαπιστώσεις

Από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου και τις δομημένες συνεντεύξεις με τα υπουργεία που συμμετείχαν στο παρόν έργο διαπιστώθηκαν τα εξής:

2.2.1. Μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 4940/2022, τα υφιστάμενα νομοθετήματα ρυθμίζουν το θέμα της σύνταξης των ετήσιων σχεδίων δράσης και της στοχοθεσίας διακριτά, δηλαδή οι στόχοι του Ετήσιου Σχεδίου Δράσης δεν συνδέονται με τους διοικητικούς στόχους. Το γεγονός αυτό, έχει ως αποτέλεσμα οι φορείς να προβαίνουν στην κατάρτιση των ετήσιων σχεδίων δράσης στο πλαίσιο του Ενοποιημένου Στρατηγικού Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, χωρίς να εξειδικεύουν περαιτέρω τους στόχους των σχεδίων τους στις οργανικές τους μονάδες. Οι στόχοι τους παραμένουν σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων ή Διευθύνσεων σε ορισμένες περιπτώσεις, χωρίς να ανατίθενται σε υπαλλήλους, ούτε να επικοινωνούνται στο σύνολο του προσωπικού.

Σημειώνεται ότι, στα Ετήσια Σχέδια Δράσης, δεν περιλαμβάνονται στόχοι των πιλοτικών φορέων, για την καταπολέμηση της απάτης και την ενίσχυση της ακεραιότητας. Όμως, οι εν λόγω φορείς συμμετέχουν στον πιλοτικό σχεδιασμό κατάρτισης προϋπολογισμού με στοιχεία επίδοσης έτους 2022 (προϋπολογισμός επιδόσεων), η εγκεκριμένη στοχοθεσία του οποίου παρακολουθείται από το Υπουργείο Οικονομικών βάσει δεικτών και συνδέεται με την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της Διοίκησης.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς παρακολουθούν τους στόχους του Ετήσιου Σχεδίου Δράσης σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού.

2.2.2. Οι οικονομικές αναφορές συντάσσονται από τους φορείς, βάσει των Λογιστικών πρότυπων και των οδηγιών του Υπουργείου Οικονομικών (Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους). Εκτενέστερη ανάλυση υπάρχει στην Έκθεση Εκτίμησης Επιπέδου Ωριμότητας του ΣΕΕΔΔ (έκδοση ΕΑΔ 2021).

Παράλληλα, τηρούνται μη οικονομικές αναφορές για τη διεκπεραίωση των θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και τη λήψη αποφάσεων διοικητικής φύσεως που σχετίζονται με τη στελέχωση των υπηρεσιών και τη διαχείριση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Ενδεικτικά αναφέρονται η ηλεκτρονική κατάσταση υπηρετούντων υπαλλήλων, η κατάσταση αποσπασμένων υπαλλήλων, η τήρηση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου και η χρέωση και διεκπεραίωση εγγράφων, μέσω ηλεκτρονικού προγράμματος. Σε μία περίπτωση, καταρτίστηκε και ερωτηματολόγιο για την ικανοποίηση και αποτελεσματική χρήση από τους χρήστες του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, προκειμένου να τεκμηριωθεί η ανάγκη ή όχι για αλλαγή στο σύστημα επ' ωφελεία της παρακολούθησης με ευκολότερο τρόπο των εισερχομένων εγγράφων ανά υπηρεσία αλλά και των εξερχομένων σχετικών, από όλα τα εμπλεκόμενα επίπεδα (Τμήμα, Διεύθυνση, Γενική Διεύθυνση, Υπηρεσιακός Γραμματέας, Υπουργός/Υφυπουργός).

2.2.3. Οι φορείς προβαίνουν σε εμπειρικό εντοπισμό των κινδύνων και στην κατά περίπτωση (ad hoc) αντιμετώπισή τους, κυρίως μέσω της λήψης κατασταλτικών και λιγότερο

προληπτικών μέτρων. Εντούτοις, με την καταγραφή των διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση, στην οποία έχουν προβεί οι φορείς βάσει των επιταγών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και με οδηγό το Πρότυπο Καταγραφής της ΕΑΔ⁴⁴, έχουν εντοπιστεί και χαρτογραφηθεί οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι, καθώς και οι δικλίδες αντιμετώπισής τους. Επίσης, σε μία περίπτωση, αναφέρεται ότι ειδικότερα για τους κινδύνους που δημιουργούνται από την επεξεργασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ακολουθούνται διεθνώς αποδεκτές μεθοδολογίες εκτίμησης αντικτύπου και εφόσον οι κίνδυνοι είναι άνω των επιτρεπτών ορίων, προγραμματίζονται μέτρα περιορισμού τους, των οποίων η εφαρμογή επιτηρείται.

2.2.4. Σχετικά με την αξιολόγηση κινδύνων απάτης και διαφθοράς, τηρούνται οι δεσμεύσεις περί ελέγχου σύγκρουσης συμφερόντων, άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου και εμπιστευτικότητας των πληροφοριών. Όμως, οι υποθέσεις απάτης και διαφθοράς αντιμετωπίζονται κυρίως κατασταλτικά με την απόδοση πειθαρχικών και ποινικών ευθυνών. Επίσης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω (βλ. Μέρος Β', [ενότητα 1.1.1.3.](#)), έχουν συμπεριληφθεί δράσεις των φορέων στο ΕΣΣΚΔ 2022-2025, μεταξύ των οποίων, η εκπόνηση έκθεσης αξιολόγησης κινδύνων ακεραιότητας σε διοικητικές διαδικασίες, η χαρτογράφηση ζητημάτων σύγκρουσης συμφερόντων/παραβιάσεων ακεραιότητας, η ανάπτυξη εγχειριδίου διαχείρισης περιστατικών απάτης και διαφθοράς και άλλες.

Επισημαίνεται ότι σε μία περίπτωση, ο φορέας έχει εγκρίνει και υλοποιεί ειδική τομεακή στρατηγική κατά της διαφθοράς στο σύνολο του τομέα πολιτικής αρμοδιότητάς του, μέσω της οποίας έχει εντοπίσει τις περιοχές κινδύνου διαφθοράς, λαμβάνοντας μέτρα για την αντιμετώπισή τους, ενώ έχει προβεί περαιτέρω και σε διαχείριση κινδύνων διαφθοράς και απάτης επιμέρους διαδικασιών του σε συνεργασία με την ΕΑΔ.

2.2.5. Αναφορικά με το εξωτερικό περιβάλλον, η σημαντικότερη αλλαγή που σημειώθηκε για τα υπουργεία οφείλεται στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο του ν. 4622/2019, που όρισε μια νέα οργανωτική δομή. Ακολούθησε η παγκόσμια υγειονομική κρίση με την εξάπλωση του COVID-19 και η ανάγκη διαχείρισης της πανδημίας. Και στα δύο υπήρξε άμεση προσαρμογή και ανταπόκριση, με ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Όσον αφορά στο εσωτερικό περιβάλλον, οι αλλαγές εντοπίζονται κυρίως σε οργανωτικούς τομείς που αφορούν στη σύσταση ή τροποποίηση οργανικών μονάδων του φορέα ή και του ίδιου του φορέα (σύσταση νέου Υπουργείου), είτε στην τοποθέτηση νέων Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων, κατόπιν ολοκλήρωσης της διαδικασίας επιλογής τους, βάσει των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα.

Παρόλα αυτά, δεν έχει αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη διαδικασία προσδιορισμού και αξιολόγησης των αλλαγών που μπορεί να επηρεάσουν το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου.

2.3. Προτάσεις

2.3.1. Με τις τροποποιήσεις που επήλθαν με τον ν. 4940/2022⁴⁵, όσον αφορά στη στοχοθεσία των φορέων και τη συσχέτισή της με τα Ετήσια Σχέδια Δράσης, τα οποία συμπεριλαμβάνονται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, αναμένεται να βελτιωθεί η διαδικασία

⁴⁴ Βλ. Μέρος Β', ενότητα 3.2.1.

⁴⁵ Άρθρο 65 ν. 4940/2022

καθορισμού στόχων με σαφήνεια, κατανοητών από όλο το προσωπικό τους, προκειμένου να είναι δυνατός ο εντοπισμός των κινδύνων που απειλούν την υλοποίησή τους. Κατά την εφαρμογή του νέου νόμου, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και στόχοι που μπορεί να προκύπτουν από άλλα στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια (για παράδειγμα από το ΕΣΣΚΔ ή το ΕΣΑ). Επίσης, σημαντικό μέρος της επίτευξης κάθε στοχοθεσίας είναι η πλήρης κατανόησή της από το προσωπικό του φορέα και η δημιουργία συνείδησης ότι δεν αποτελεί «υπόθεση» μόνο των ιεραρχικά ανώτερων στελεχών του φορέα, αλλά ευθύνη όλου του προσωπικού. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται να διοργανωθούν δράσεις ενημέρωσης των υπαλλήλων, ώστε να γίνουν «κοινωνοί» στο εγχείρημα αυτό.

2.3.2. Πέραν της καταγραφής και αξιολόγησης των κινδύνων απάτης και διαφθοράς, είναι σημαντική, για την αντιμετώπισή τους, η καλλιέργεια από τη Διοίκηση κάθε φορέα μιας ισχυρής οργανωσιακής κουλτούρας ακεραιότητας και προσήλωσης στις ηθικές αξίες. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται η ανάπτυξη δράσεων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης, του προσωπικού των φορέων σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς και ενίσχυσης της ακεραιότητας (βλ. Μέρος Β', [ενότητα 1.3.10](#)). Στο πλαίσιο της υιοθέτησης καλών πρακτικών και της εφαρμογής διεθνώς αναγνωρισμένων προτύπων, οι φορείς μπορούν, επίσης, να αξιοποιήσουν τον «[Οδηγό Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς και Απάτης](#)»⁴⁶ της ΕΑΔ, καθώς και να συνεργαστούν περαιτέρω με την Αρχή, ως εξειδικευμένου φορέα σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς και διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς.

2.3.3. Οι φορείς πρέπει να σχεδιάσουν κατάλληλες διαδικασίες συστηματικής αξιολόγησης και αντιμετώπισης σημαντικών αλλαγών που εντοπίζονται τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον (τροποποιήσεις θεσμικών προγραμμάτων ή δραστηριοτήτων, οργανωτική δομή, προσωπικό, τεχνολογικά μέσα και πληροφοριακά συστήματα), όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον τους (περιβαλλοντικές, κυβερνητικές, οικονομικές, τεχνολογικές, νομικές και κανονιστικές αλλαγές). Οι ανωτέρω διαδικασίες είναι απαραίτητες, αφενός για την επικαιροποίηση των κινδύνων, στους οποίους είναι εκτεθειμένος ο φορέας και αφετέρου για την κατάρτιση Σχεδίου Επιχειρησιακής Συνέχειας, προκειμένου ο κάθε φορέας να είναι σε θέση, ανά πάσα στιγμή, να αντιμετωπίσει με αποτελεσματικό τρόπο, οποιαδήποτε σημαντική αλλαγή μπορεί να επηρεάσει την αποδοτικότητά του.

3. Δικλίδες Ελέγχου

Οι Δικλίδες Ελέγχου είναι οι δράσεις που καθορίζονται μέσω πολιτικών και διαδικασιών και συμβάλλουν στην εκτέλεση των οδηγιών της Διοίκησης για την αντιμετώπιση και τον μετριασμό των συνεπειών των κινδύνων και την επίτευξη των στόχων του φορέα. Είναι σημαντικό οι δικλίδες ελέγχου να καλύπτουν όλα τα ιεραρχικά επίπεδα και τις επιχειρησιακές διαδικασίες του φορέα, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου της τεχνολογίας των πληροφοριακών συστημάτων και επικοινωνίας, να ευθυγραμμίζονται με την ισχύουσα νομοθεσία και το κανονιστικό πλαίσιο και να είναι προσαρμοσμένες στη φύση, στο εύρος των δραστηριοτήτων και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε φορέα. Οι δικλίδες ελέγχου απαιτείται να καλύπτουν ένα ευρύ σύνολο διαδικασιών, χειροκίνητων και αυτοματοποιημένων, να είναι κατάλληλες, αδιάκοπες, οικονομικά αποδοτικές και πλήρεις.

⁴⁶ <https://aead.gr/publications/manuals/odigos-diaxeirisis-kindinon-diafthoras-kai-apatiss>

Το σύστημα των δικλίδων ελέγχου θα πρέπει να περιλαμβάνει δραστηριότητες ελέγχου, προληπτικού και ανιχνευτικού χαρακτήρα, και να ενσωματώνει διορθωτικές ενέργειες, αλλά και ad hoc διαδικασίες, όπου αυτό απαιτείται.

Βασικά σημεία δικλίδων ελέγχου

Σύμφωνα με το μοντέλο COSO IC-IF 2013, οι Δικλίδες Ελέγχου εστιάζουν στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- **Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου**

Η Διοίκηση σχεδιάζει και εφαρμόζει τους κατάλληλους τύπους δικλίδων ελέγχου που την βοηθούν να εκπληρώσει τους στόχους της και να αντιμετωπίσει τους κινδύνους που απειλούν αυτούς τους στόχους. Πιο συγκεκριμένα, ο σχεδιασμός των δικλίδων ελέγχου οφείλει να διασφαλίζει τον διαχωρισμό καθηκόντων, όπως αυτά περιλαμβάνονται στα ΠΘΕ, καθώς και τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία. Ο διαχωρισμός των καθηκόντων συμβάλλει στην πρόληψη της απάτης, της σπατάλης των πόρων και της κατάχρησης, στο πλαίσιο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Εάν ο διαχωρισμός των καθηκόντων δεν είναι πρακτικά εφικτός στο πλαίσιο μιας επιχειρησιακής διαδικασίας λόγω περιορισμένης στελέχωσης ή άλλων παραγόντων, η διοίκηση σχεδιάζει εναλλακτικές δικλίδες ελέγχου για την αντιμετώπιση του κινδύνου απάτης, σπατάλης ή κατάχρησης.

- **Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου στις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών**

Η Διοίκηση σχεδιάζει το πληροφοριακό σύστημα (ΠΣ) του φορέα λαμβάνοντας υπόψη τις καθορισμένες πληροφορίες/απαιτήσεις για καθεμία από τις επιχειρησιακές διαδικασίες του, ώστε να υποστηρίζεται η πληρότητα, η ακρίβεια και η εγκυρότητα της επεξεργασίας στην τεχνολογία πληροφοριών. Η Διοίκηση πρέπει να συνεχίζει να αξιολογεί τις αλλαγές στη χρήση της τεχνολογίας και να σχεδιάζει νέες δικλίδες ελέγχου, όταν αυτές οι αλλαγές ενσωματώνονται στις πληροφοριακές υποδομές του φορέα. Σχεδιάζει επίσης τις δικλίδες ελέγχου που απαιτούνται για τη διατήρηση της υποδομής της τεχνολογίας πληροφοριών, όπως διαδικασίες δημιουργίας αντιγράφων ασφαλείας και ανάκτησης, καθώς και της συνέχειας των λειτουργιών της, ανάλογα με τους κινδύνους και τις συνέπειες, για παράδειγμα μιας πλήρους ή μερικής διακοπής παροχής ηλεκτρικής ενέργειας. Η διαχείριση της ασφάλειας περιλαμβάνει τις διαδικασίες πληροφοριών και δικλίδες ελέγχου που σχετίζονται με τα δικαιώματα πρόσβασης στην τεχνολογία πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων πρόσβασης σε διάφορα επίπεδα δεδομένων, λειτουργικού συστήματος (λογισμικού συστήματος) και δικτύου, ενώ σχεδιάζει δικλίδες ελέγχου της πρόσβασης για την προστασία του φορέα από ακατάλληλη πρόσβαση και μη εξουσιοδοτημένη χρήση του συστήματος.

- **Εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών**

Η Διοίκηση επανεξετάζει περιοδικά τις πολιτικές, τις διαδικασίες και τις σχετικές δικλίδες ελέγχου για συνεχή συνάφεια και αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των στόχων του φορέα ή της αντιμετώπισης των σχετικών κινδύνων. Εάν υπάρχει σημαντική αλλαγή στη διαδικασία ενός φορέα, η Διοίκηση επανεξετάζει τη διαδικασία αυτή σε μια έγκαιρη χρονική στιγμή μετά την αλλαγή, για να διαπιστωθεί αν οι δικλίδες ελέγχου έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί κατάλληλα.

3.1. Θεσμικό Πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα

3.1.1. Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου

Η Διοίκηση έχει την ευθύνη για την ανάπτυξη και εφαρμογή δικλίδων ελέγχου στο ΣΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 4795/2021, οι φορείς υποχρεούνται στην πλήρη καταγραφή και συνεχή ενημέρωση των διαδικασιών που αφορούν σε όλες τις λειτουργίες και τις δράσεις τους.

Επιπροσθέτως, με την αριθμ. ΦΓ8/55081/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία», γίνεται αναφορά στην αναγκαιότητα καταγραφής από τον φορέα αναλυτικά των διαδικασιών παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, με εντοπισμό των δημοσιονομικών κινδύνων και των δικλίδων προς αντιμετώπιση αυτών.

Στο πλαίσιο αυτό, έχουν εκπονηθεί δύο Πρότυπα Καταγραφής από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Το πρώτο αφορά στην «[Καταγραφή Διαδικασιών του Συστήματος Δημοσιονομικής Διαχείρισης](#)» (Οκτώβριος 2020)⁴⁷, το οποίο περιλαμβάνει την αναλυτική καταγραφή ένδεκα (11) βασικών διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης της Κεντρικής Διοίκησης. Το δεύτερο αφορά στην «[Καταγραφή Διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση των ΟΤΑ α' βαθμού](#)» (Μάρτιος 2022)⁴⁸ και εκπονήθηκε σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Στο Εγχειρίδιο αυτό, περιλαμβάνεται η αναλυτική καταγραφή είκοσι (20) βασικών διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση στους ΟΤΑ α' βαθμού.

3.1.2. Εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών

Στο άρθρο 6 του ν. 4795/2021, προβλέπονται οι τρεις γραμμές ρόλων του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου με τις αρμοδιότητες και ευθύνες που έχει η καθεμία από αυτές. Συγκεκριμένα και ως προς την αρμοδιότητά τους για τις δικλίδες ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, αναφέρεται ότι η πρώτη γραμμή ρόλων, ήτοι οι οργανικές μονάδες, καθώς και το σύνολο των υπαλλήλων εκάστου φορέα, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, παρακολουθούν και αξιολογούν τις δικλίδες ελέγχου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, η δεύτερη γραμμή έχει ως αρμοδιότητα τη συνολική παρακολούθηση και αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου που εκτελούνται από την πρώτη γραμμή ρόλων, λειτουργώντας ανεξάρτητα από αυτήν, ενώ η τρίτη γραμμή ρόλων, που περιλαμβάνει τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, παρέχει στον επικεφαλής του φορέα εύλογη διαβεβαίωση και συμβουλευτικές υπηρεσίες σχετικά με την επάρκεια και αποτελεσματικότητα των δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

⁴⁷ <https://aead.gr/images/manuals/>

⁴⁸ https://aead.gr/images/manuals/dhmosionomikh-epiptwsh/katagrafi_diadikasion_dimosionomikh_epiptwsh_ota.pdf

3.1.3. Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου στις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών

Με το άρθρο 3 παρ.5 του ν. 4727/2020, προβλέφθηκε η υποχρέωση για τους φορείς που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν συστήματα ψηφιακής διακυβέρνησης, να μεριμνούν για την ασφάλεια και την πρόσβαση σε αυτά, για την ασφάλεια των πληροφοριών, των δεδομένων και των ηλεκτρονικών εγγράφων που παράγουν, καταχωρίζουν, τηρούν, διακινούν ή με οποιονδήποτε τρόπο διαχειρίζονται, καθώς και για την ασφάλεια των ΤΠΕ και των υπηρεσιών που παρέχουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί σε αυτούς.

3.2. Διαπιστώσεις

Από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου και τις δομημένες συνεντεύξεις με τα υπουργεία που συμμετείχαν στο παρόν έργο διαπιστώθηκαν τα εξής:

3.2.1. Η καταγραφή των διαδικασιών έχει λάβει χώρα στο πλαίσιο του Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών (ΕΜΔ)⁴⁹, που τηρείται στον διαδικτυακό τόπο www.mitos.gov.gr. Το ΕΜΔ αποτελεί το κεντρικό, εθνικό αποθετήριο των διοικητικών διαδικασιών του δημοσίου με σκοπό την τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών, την ενίσχυση της διαφάνειας και της ασφάλειας δικαίου και την έγκυρη και αξιόπιστη πληροφόρηση από φυσικά και νομικά πρόσωπα και νομικές οντότητες, καθώς και από δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, σχετικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από τη θεσμοθέτηση και εφαρμογή των διοικητικών διαδικασιών. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι τα υπουργεία υποχρεούνται στην καταχώριση των διοικητικών διαδικασιών τους στο Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών «Μίτος», με επιμέλεια και μέριμνα των Υπηρεσιακών Γραμματέων αυτών ή, εφόσον δεν υφίστανται, των αρμόδιων Γενικών Γραμματέων, έως τις 31.12.2022. Η παράλειψη καταχώρισης όλων των διαδικασιών που οφείλουν να καταχωρισθούν είτε ως νέες είτε ως επικαιροποίηση όσων έχουν ήδη καταχωρισθεί, αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα⁵⁰ για το αρμόδιο όργανο ή τον υπάλληλο.

Σημειώνεται ότι η καταγραφή στο ΕΜΔ δεν περιλαμβάνει τους κινδύνους και τις δικλίδες ελέγχου που αντιστοιχίζονται σε κάθε στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που καταχωρίζεται, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην ενότητα 3.1.

Επίσης, βρίσκεται σε εξέλιξη η καταγραφή των διαδικασιών που δημιουργούν δημοσιονομικούς κινδύνους – με εντοπισμό των κινδύνων κάθε σταδίου και δικλίδες ελέγχου – σύμφωνα με την ως άνω απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή βασιζόμενη στο Πρότυπο της ΕΑΔ.

Σε μία περίπτωση, με πρωτοβουλία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, διενεργήθηκε από εξωτερικό πάροχο η πλήρης καταγραφή των διαδικασιών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και της βαθμολόγησης των δημοσιονομικών

⁴⁹ Άρθρο 90 ν. 4727/2020 όπως ισχύει

⁵⁰ Σύμφωνα με την περ. κθ' της παρ. 1 του άρθρου 107 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) και της παρ. 2 του άρθρου 90 του ν. 4727/2020

κινδύνων με καταγραφή των δικλίδων αντιμετώπισής τους (χαρτογράφηση δημοσιονομικών κινδύνων) με CPV # 79419000-4.

3.2.2. Οι φορείς διαθέτουν Πολιτική Πρόσβασης και Ασφάλειας στα Πληροφοριακά τους Συστήματα, η οποία συμπεριλαμβάνει οδηγίες για προστασία από κακόβουλες επιθέσεις σε προσωπικούς υπολογιστές υπαλλήλων και διακομιστές (servers) και διαβαθμισμένη πρόσβαση βάσει των καθηκόντων των υπαλλήλων με κωδικούς πρόσβασης. Στα ΠΣ η πρόσβαση των υπαλλήλων γίνεται με κωδικούς, ενώ επιτρέπεται η πρόσβαση σε χρήστες που έχουν ταυτοποιηθεί από τη Διεύθυνση Προσωπικού ως υπάλληλοι του Υπουργείου ή έχουν οριστεί ως αρμόδιοι υπάλληλοι για την πρόσβαση σε συγκεκριμένες εφαρμογές και ΠΣ. Επίσης, σε κάποιους φορείς προβλέπεται η σύσταση Γραφείου ή ο ορισμός Υπεύθυνου Ασφάλειας Πληροφοριακών Συστημάτων, με ευθύνη τον έλεγχο και την παρακολούθηση των πολιτικών και διαδικασιών που σχετίζονται με την ασφάλεια πληροφοριών και την ανάληψη των απαραίτητων πρωτοβουλιών για την εξάλειψη όλων εκείνων των παραγόντων που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο τη διαθεσιμότητα, ακεραιότητα και εμπιστευτικότητα των πληροφοριών του φορέα.

3.2.3. Η αξιολόγηση των υφιστάμενων δικλίδων ελέγχου δεν διενεργείται μεθοδευμένα και με συστηματικό τρόπο από την πρώτη και τη δεύτερη γραμμή ρόλων, αλλά προκύπτει ad hoc στο πλαίσιο της καθημερινής τους εργασίας. Η τρίτη γραμμή ρόλων, δηλαδή η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, είναι αυτή που προβαίνει στην αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου, στο πλαίσιο των διαβεβαιωτικών και συμβουλευτικών έργων της.

3.3. Προτάσεις

3.3.1. Είναι αναγκαία η συνέχιση της καταγραφής των διαδικασιών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στα πρότυπα καταγραφής των διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση, κάνοντας χρήση των διαθέσιμων εργαλείων που έχουν αναφερθεί και στην προηγούμενη ενότητα. Τα υπουργεία μπορεί να χρησιμοποιήσουν αρχικά τις διαδικασίες που καταγράφονται στο Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών και να θέσουν τους κινδύνους και τις δικλίδες ελέγχου, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

3.3.2. Ανά τακτά χρονικά διαστήματα, μπορεί να ανατεθούν έργα αξιολόγησης των δικλίδων ελέγχου στην ΜΕΕ, με στόχο να εντοπισθούν πιθανά κενά στον σχεδιασμό των δικλίδων ή τυχόν αναποτελεσματική λειτουργία τους.

3.3.3. Οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων οφείλουν να προβούν σε αυτό-αξιολογήσεις των δικλίδων για τις οποίες είναι υπεύθυνοι, ώστε να έχουν ικανοποιητική εικόνα του πεδίου λειτουργίας τους αλλά και του επιπέδου αποτελεσματικότητάς τους.

4. Πληροφόρηση και Επικοινωνία

Η πληροφόρηση και η επικοινωνία, δηλαδή η έγκαιρη συλλογή και διάχυση της απαραίτητης πληροφόρησης καθώς και η πρόσβαση της Διοίκησης σε αυτή, είναι εξαιρετικής σημασίας και αποτελούν το τέταρτο συστατικό του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Η σωστή ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας αλλά και τα προβλήματα που δημιουργούνται

σε έναν φορέα αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την αντιμετώπιση και την επίλυση των θεμάτων που προκύπτουν καθημερινά.

Βασικά σημεία πληροφόρησης και επικοινωνίας

Σύμφωνα με το μοντέλο COSO IC-IF 2013, η Πληροφόρηση και Επικοινωνία εστιάζει στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- **Χρησιμοποίηση ποιοτικής και επαρκούς πληροφορίας**

Η Διοίκηση οφείλει να επικοινωνεί εσωτερικά αλλά και εξωτερικά τις απαραίτητες πληροφορίες για την επίτευξη των στόχων του φορέα. Τα ακόλουθα χαρακτηριστικά συμβάλλουν στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη λειτουργική αποτελεσματικότητα αυτού του πυλώνα:

- ✓ Προσδιορισμός των απαιτήσεων των πληροφοριών
- ✓ Τα σχετικά δεδομένα να προέρχονται από αξιόπιστες πηγές
- ✓ Να υφίσταται επεξεργασία των δεδομένων και αναγωγή τους σε πληροφορίες ποιότητας

Η Διοίκηση προσδιορίζει τις πληροφορίες που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων και την αντιμετώπιση των κινδύνων. Οι απαιτήσεις ως προς τις πληροφορίες λαμβάνουν υπόψη τις προσδοκίες τόσο των εσωτερικών όσο και των εξωτερικών μερών. Οι αλλαγές στον φορέα, στους στόχους και τους κινδύνους του αναγκάζουν τη Διοίκηση να αλλάξει τις απαιτήσεις των πληροφοριών, για την ικανοποίηση των τροποποιημένων στόχων και την αντιμετώπιση των τροποποιημένων κινδύνων. Η Διοίκηση σχεδιάζει το Πληροφοριακό Σύστημα του φορέα κατά τρόπο που να του επιτρέπει να αποκτά και να επεξεργάζεται πληροφορίες για κάθε επιχειρησιακή διαδικασία, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στους στόχους του και να αντιμετωπίζει τους κινδύνους που απειλούν την επίτευξή τους.

- **Επικοινωνία στο εσωτερικό του φορέα**

Ο φορέας θεσπίζει και εφαρμόζει πολιτικές και διαδικασίες που διευκολύνουν την αποτελεσματική εσωτερική επικοινωνία:

- ✓ Θεσπίζει διαδικασία για την κοινοποίηση των απαιτούμενων πληροφοριών για να μπορεί όλο το προσωπικό να κατανοήσει και να εκτελέσει τις αρμοδιότητές του. Η Διοίκηση επιλέγει τη μέθοδο επικοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη το κοινό, τη φύση της επικοινωνίας, την επικαιρότητα, το κόστος και τυχόν νομικές ή κανονιστικές απαιτήσεις. Η επικοινωνία μπορεί να λάβει μορφές όπως:

- Μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου
- Ζωντανή ή on-line εκπαίδευση
- Συζητήσεις ένας προς έναν
- Αξιολογήσεις απόδοσης
- Πολιτικές και διαδικασίες
- Παρουσιάσεις
- Αναρτήσεις στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης
- Αναρτήσεις δικτυακού τόπου ή ιστότοπου συνεργασίας

✓ Παρέχει ξεχωριστές γραμμές επικοινωνίας, πέρα από τα καθιερωμένα κανάλια επικοινωνίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτούνται ξεχωριστές γραμμές επικοινωνίας για να δημιουργηθεί ένας ασφαλής μηχανισμός για ανώνυμη ή εμπιστευτική επικοινωνία όταν τα καθιερωμένα κανάλια είναι ανενεργά ή αναποτελεσματικά. Τα πληροφοριακά συστήματα θα πρέπει να περιλαμβάνουν μηχανισμούς για ανώνυμη ή εμπιστευτική αναφορά. Αυτοί οι χωριστοί μηχανισμοί ενθαρρύνουν τους υπαλλήλους να αναφέρουν ύποπτες παραβιάσεις, χωρίς φόβο αντιποίνων και στέλνουν ένα σαφές μήνυμα ότι ο επικεφαλής έχει δεσμευτεί να «ανοίξει» κανάλια επικοινωνίας και ότι θα ενεργήσει βάσει των πληροφοριών που αναφέρονται σε αυτά.

- **Επικοινωνία εξωτερικά του φορέα**

Ο φορέας επικοινωνεί με εξωτερικά μέρη σχετικά με θέματα που επηρεάζουν τη λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Ειδικότερα:

✓ Ύπαρξη διαδικασιών για την κοινοποίηση σχετικών και έγκαιρων πληροφοριών σε εξωτερικά μέρη.

✓ Οι ανακοινώσεις από εξωτερικά μέρη ενδέχεται επίσης να παρέχουν σημαντικές πληροφορίες για τη λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του φορέα, όπως πληροφορίες από εξωτερικές αξιολογήσεις για τις δραστηριότητες του φορέα.

✓ Επικοινωνία πέρα από τα καθιερωμένα κανάλια. Διατίθενται ξεχωριστά κανάλια επικοινωνίας, όπως τηλεφωνικές γραμμές καταγγελιών, τα οποία χρησιμεύουν ως ασφαλείς μηχανισμοί έναντι αστοχιών, για να επιτρέπουν την ανώνυμη ή εμπιστευτική επικοινωνία, όταν τα καθιερωμένα κανάλια είναι ανενεργά ή αναποτελεσματικά.

4.1. Θεσμικό πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα

4.1.1. Χρησιμοποίηση ποιοτικής και επαρκούς πληροφορίας

Οι φορείς σε ό,τι αφορά στη διασφάλιση της ακεραιότητας, διαθεσιμότητας και ανθεκτικότητας των κρίσιμων υποδομών και την εμπιστευτικότητα της διακινούμενης πληροφορίας, οφείλουν να λαμβάνουν τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, ώστε να επιτύχουν ένα θεμελιώδες επίπεδο ασφάλειας, βάσει της Εθνικής Στρατηγικής για την Κυβερνοασφάλεια 2020-2025, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 4577/2018 για την ανάπτυξη του συστήματος διακυβέρνησης του δημόσιου κυβερνοχώρου.

Περαιτέρω, με το άρθρο 34 του ν. 4727/2020 προβλέπεται ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα οφείλουν να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικό τρόπο επικοινωνίας με φυσικά ή νομικά πρόσωπα και νομικές οντότητες. Με το άρθρο 35 του ίδιου νόμου, όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να διατηρούν δικτυακούς τόπους, ως τόπους ελεύθερης και χωρίς περιορισμούς πρόσβασης, με σκοπό την πληροφόρηση και την ενημέρωση των φυσικών ή νομικών προσώπων ή νομικών οντοτήτων σχετικά με δημόσιες πολιτικές, δράσεις ή προγράμματα που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν, εκτός αν προβλέπεται άλλως από τον οικείο φορέα για λόγους διαφύλαξης κρατικού απορρήτου ή απορρήτου που προστατεύεται από διάταξη νόμου. Με το ίδιο άρθρο, προβλέπεται ότι όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα μεριμνούν για την εγκυρότητα, νομιμότητα, ποιότητα και επικαιροποίηση των πληροφοριών, δεδομένων και εγγράφων που αναρτούν ή κοινοποιούν προς ανάρτηση στον δικτυακό τους

τόπο, καθώς και για την ευρετηρίαση και τεκμηρίωση της πληροφορίας που διαθέτουν, όπως και για την παροχή υπηρεσιών καταλόγου, αναζήτησης και αυτοματοποιημένης αίτησης και διάθεσης πληροφοριών και εγγράφων του δημόσιου τομέα.

Οι δικτυακοί τόποι οφείλουν να παρέχουν, με κάθε πρόσφορο τρόπο, τη δυνατότητα επικοινωνίας των φυσικών ή νομικών προσώπων ή των νομικών οντοτήτων με τον δημόσιο φορέα, ιδίως με τη διάθεση της διεύθυνσης ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή τη διαμόρφωση ειδικού χώρου για τη διατύπωση των ερωτημάτων κάθε ενδιαφερόμενου ή ειδικού χώρου με τις απαντήσεις των φορέων επί των συνηθισμένων ερωτήσεων των ενδιαφερομένων. Για την επικοινωνία δεν απαιτείται αυθεντικοποίηση του χρήστη.

4.1.2. Επικοινωνία στο εξωτερικό του φορέα

Με τον ν. 4305/2014 κατοχυρώνεται ρητά πλέον η αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα (open by default), σε αντικατάσταση της αρχής βάσει της οποίας απαιτείτο από τους πολίτες σχετική αίτηση. Με αυτόν τον τρόπο, όλα τα δεδομένα του δημόσιου τομέα είναι ελεύθερα προς διάθεση, με την επιφύλαξη των διατάξεων για την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των απορρήτων, καθώς και όσα αναφέρονται σε ζητήματα εθνικής ασφαλείας και άλλα σχετικά ζητήματα. Ο ανωτέρω νόμος προβλέπει αναλυτικά τη διαδικασία για την καταγραφή και αξιολόγηση των δεδομένων έως και την ανάρτησή τους στο Μητρώο Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου (εκτός των προβλεπόμενων εξαιρέσεων), το οποίο είναι διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο www.data.gov.gr. Ο σκοπός του data.gov.gr είναι να αυξηθεί η πρόσβαση σε υψηλής αξίας, μηχανικά αναγνώσιμα σύνολα δεδομένων (datasets) με την παροχή ενιαίων υπηρεσιών καταλογογράφησης, ευρετηρίασης, αποθήκευσης, αναζήτησης και διαθεσιμότητας των δεδομένων και των πληροφοριών δημόσιου τομέα, καθώς και διαδικτυακές υπηρεσίες προς τους πολίτες και τρίτα συστήματα πληροφοριών.

Πέραν των ανωτέρω, με το άρθρο 76 του ν. 4727/2020 προβλέφθηκε η υποχρέωση ανάρτησης ενός μεγάλου εύρους κανονιστικών και ατομικών διοικητικών πράξεων στον ιστότοπο «[ΔΙΑΥΓΕΙΑ](#)», που στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

4.1.3. Επικοινωνία στο εσωτερικό του φορέα

Με τον ν. 4795/2021, καθιερώθηκε ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας, όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα 1.1.1.4. – Μέρος Β', που αποτελεί ένα εμπιστευτικό σημείο επαφής του υπαλλήλου που διαπιστώνει ή υφίσταται τις συνέπειες ή επιθυμεί να αναφέρει παραβιάσεις ακεραιότητας εντός του φορέα. Παράλληλα, με το ν. 4990/2022, ισχύει εκ παραλλήλου και η υποχρέωση των φορέων για ορισμό Υπεύθυνου Παραλαβής Αναφορών. Με τον ίδιο νόμο, ορίζεται η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως εξωτερικός δίαυλος αναφοράς⁵¹, χωρίς όμως ο ορισμός αυτός να διακόπτει τη λειτουργία ισχυόντων συστημάτων αναφορών ανεξάρτητων και εποπτικών αρχών ή άλλων δημόσιων φορέων.

⁵¹ Άρθρο 11 ν. 4990/2022

4.2. Διαπιστώσεις

Από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου και τις δομημένες συνεντεύξεις με τα Υπουργεία που συμμετείχαν στο παρόν έργο διαπιστώθηκαν τα εξής:

4.2.1. Λειτουργούν πληθώρα πληροφοριακών συστημάτων και υποστηρικτικών εφαρμογών, που στηρίζουν οριζόντια τις λειτουργίες των φορέων όπως :

- Το σύστημα ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων
- Η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (HR)
- Η υποστήριξη της δημοσιονομικής διαχείρισης του τακτικού π/υ και παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων
- Η δημοσιονομική διαχείριση (ΟΠΣΔΠ-ΓΛΚ)
- Ειδικά πληροφοριακά συστήματα για την άσκηση επιχειρησιακών πολιτικών

Σε αρκετές περιπτώσεις, τα εν λόγω ΠΣ λειτουργούν αυτόνομα, χωρίς να διασυνδέονται. Για παράδειγμα, η εκτέλεση του π/υ διενεργείται συνήθως με την υποστήριξη μη διασυνδεδεμένων ΠΣ, γεγονός που δημιουργεί ενδεχόμενους κινδύνους στην αξιοπιστία και εγκυρότητα των στοιχείων⁵².

Όπως είχε επισημανθεί και στην Έκθεση «Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου Δημοσιονομικής Διαχείρισης»⁵³, το έργο «Η μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος στην Κεντρική Διοίκηση και Γενική Κυβέρνηση» (όπως είναι η πλήρης ονομασία του Gov-ERP) είναι σε εξέλιξη και έχει ενταχθεί στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ΕΣΑΑ «Ελλάδα 2.0». Πρόκειται για ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα, με το οποίο θα συνδεθούν όλα τα υπουργεία και οι φορείς γενικής κυβέρνησης και θα καλύπτει το σύνολο των χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών λειτουργιών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και το Σύστημα Ενοποίησης Χρηματοοικονομικών Αναφορών Γενικής Κυβέρνησης, ενώ θα λειτουργεί σε υποδομές της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Με την υλοποίηση του έργου, θα αναβαθμιστεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της χρηματοοικονομικής και δημοσιονομικής διαχείρισης και θα διασφαλιστεί η παροχή αληθούς και εύλογης χρηματοοικονομικής πληροφόρησης.

4.2.2. Όλοι οι πιλοτικοί φορείς έχουν ορίσει Υπεύθυνο Προστασίας Δεδομένων (ΥΠΔ). Ο ΥΠΔ εκτελεί τα καθήκοντά του σύμφωνα με τον Γενικό Κανονισμό Προστασίας Δεδομένων (ΕΕ) 2016/679 και τον ν. 4624/2019 και συμμετέχει συμβουλευτικά στη διαδικασία διαχείρισης της λήψης των αποφάσεων που αφορούν στην αξιοπιστία και ασφάλεια των πληροφοριών.

4.2.3. Οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων ενημερώνουν το προσωπικό για τις προκλήσεις, τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και την πορεία υλοποίησης των στόχων της Διεύθυνσης ή του Τμήματος, μέσω:

- Άτυπων συναντήσεων μεταξύ των προϊσταμένων ή/και των υπαλλήλων τους, προκειμένου να αντιμετωπιστούν μεμονωμένα προβλήματα, όταν αυτά προκύπτουν

⁵² Εκτενέστερη ανάλυση για τα πληροφοριακά συστήματα στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης των Υπουργείων έχει γίνει στην **Έκθεση Εκτίμησης Επιπέδου Ωριμότητας του ΣΕΕΑΔ, έκδοση ΕΑΔ 2021, ενότητα 4.4.2. και 4.4.3.**

⁵³ Ενότητα 4.4.3.1.

- Ενδοδικτύου (INTRANET)
- Ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (E-mail)
- Έγγραφης επικοινωνίας

4.2.4. Τόσο από τις απαντήσεις όσο και από την επισκόπηση των ιστοσελίδων των φορέων που μετέχουν στο έργο, διαπιστώθηκε ότι τηρούνται τα οριζόμενα στις διατάξεις που αφορούν το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, την ανοιχτή διακυβέρνηση (open gov) και τις ιστοσελίδες των Υπουργείων, οι οποίες επικαιροποιούνται συχνά. Δεν προκύπτει ωστόσο η ανάπτυξη, στις ιστοσελίδες των φορέων, ειδικής «πλατφόρμας υποβολής αναφορών/καταγγελιών», προκειμένου οι πολίτες να υποβάλλουν αναφορές/καταγγελίες για θέματα αρμοδιότητάς τους.

4.2.5. Από την επισκόπηση των ιστοσελίδων των Υπουργείων διαπιστώθηκε ότι τα υπουργεία δραστηριοποιούνται στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης (Facebook, Twitter, YouTube), μέσω των οποίων παρέχεται ενημέρωση για τις δράσεις τους, τα έργα τους, τυχόν ενημερώσεις για έκτακτα θέματα που προκύπτουν σε θέματα αρμοδιότητάς τους. Παρουσιάζουν έντονη δραστηριότητα σε αυτόν τον τομέα, ενισχύοντας τους υφιστάμενους εξωτερικούς διάυλους επικοινωνίας, δίνοντας άλλη μια εναλλακτική επιλογή για επικοινωνία, πληροφόρηση και διάδραση με τους πολίτες.

4.3. Προτάσεις

Προτείνεται η δημιουργία διακριτών καναλιών επικοινωνίας για την υποβολή αναφορών/καταγγελιών των πολιτών, προκειμένου οι φορείς να λαμβάνουν γνώση των περιστατικών, αλλά και των κινδύνων που απειλούν τη φήμη τους, ώστε να προβαίνουν περαιτέρω στις κατάλληλες διορθωτικές ενέργειες.

5. Παρακολούθηση και Εποπτεία

Η διαρκής παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου, διασφαλίζει ότι κάθε μία από τις υπόλοιπες συνιστώσες του ΣΕΕ υφίσταται και λειτουργεί. Η συνεχής αξιολόγηση ενσωματώνεται στις διαδικασίες κάθε οργανικής μονάδας, παρέχοντας έγκαιρη πληροφόρηση για τις ανεπάρκειες, τις ελλείψεις και τις αδυναμίες που υπάρχουν. Τα ευρήματα αξιολογούνται, ενώ οι εντοπισμένες ελλείψεις κοινοποιούνται και διορθώνονται σε εύλογο χρονικό διάστημα. Οι συνεχείς αξιολογήσεις ενσωματώνονται στις διαδικασίες και προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, ενώ εφόσον κριθεί απαραίτητο, διενεργούνται και μεμονωμένες ειδικές αξιολογήσεις. Οι αξιολογήσεις επιτρέπουν στη Διοίκηση να επιτηρεί την απόδοση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σε διαρκή βάση.

Βασικά σημεία Εποπτείας-Παρακολούθησης

Σύμφωνα με το μοντέλο COSO IC-IF 2013, οι Διεργασίες Επιτήρησης εστιάζουν στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- Διεξαγωγή συνεχών και στοχευμένων αξιολογήσεων

Η διαρκής παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου, διασφαλίζει ότι κάθε μία από τις υπόλοιπες συνιστώσες του ΣΕΕ υφίσταται και λειτουργεί. Όλοι οι φορείς μπορούν να πραγματοποιούν την παρακολούθηση του ΣΕΕ πιο αποτελεσματικά, όταν εστιάζουν στη συλλογή και αξιολόγηση πειστικών πληροφοριών σχετικά με τη λειτουργία των βασικών δικλίδων ελέγχου, που αντιμετωπίζουν τους σημαντικότερους κινδύνους. Αυτές οι αξιολογήσεις επιτρέπουν στη Διοίκηση του φορέα να επιτηρεί την απόδοση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σε διαρκή βάση.

Εν συνεχεία, ο κάθε φορέας μπορεί να επιλέξει και να εφαρμόσει μια σειρά από διαδικασίες παρακολούθησης, όπως:

- ✓ περιοδική αξιολόγηση και δοκιμή των δικλίδων ελέγχου μέσω των διαβεβαιωτικών έργων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου
- ✓ αναφορές παρακολούθησης (συναλλαγές, καταχωρήσεις, πράξεις, εντολές, αναφορές), ενσωματωμένες στα πληροφοριακά συστήματα
- ✓ ανάλυση και παρακολούθηση λαθών ή εξαιρέσεων μέσω ειδικών αναφορών (αναφορές εξαιρέσεων-exception reports) ή μετρήσεων που μπορεί να αποτελούν ενδείξεις της μη αποτελεσματικής λειτουργίας μιας δικλίδας ελέγχου
- ✓ παρακολούθηση της λειτουργίας των δικλίδων ελέγχου στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου και διενέργεια αυτο-αξιολογήσεων (υπό την μορφή ερωτηματολογίων ή συναντήσεων μεταξύ στελεχών για τη διαπίστωση κενών ή αδυναμιών κατά την εκτέλεση της δικλίδας).

- **Αξιολόγηση και επικοινωνία των ανεπαρειών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου**

Κατά τη διεξαγωγή διεργασιών επιτήρησης, ο φορέας μπορεί να εντοπίσει θέματα, στα οποία αξίζει να δοθεί προσοχή και κυρίως αυτά που αντιπροσωπεύουν μια πιθανή ή πραγματική αδυναμία σε κάποια πτυχή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, που έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει δυσμενώς την ικανότητα του φορέα να επιτύχει τους στόχους του. Οι ελλείψεις κοινοποιούνται στα μέρη που είναι υπεύθυνα για τη λήψη διορθωτικών μέτρων και στον επικεφαλής του φορέα. Η Διοίκηση παρακολουθεί αν οι ελλείψεις αποκαθίστανται έγκαιρα.

Επίσης, η αποτελεσματικότερη παρακολούθηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να επιτευχθεί μέσω:

- ✓ ανάθεσης καθηκόντων εποπτείας σε άτομα με κατάλληλες ικανότητες και γνώσεις
- ✓ αξιολόγησης και αναφοράς αποτελεσμάτων, που περιλαμβάνουν την εκτίμηση της σοβαρότητας των τυχόν διαπιστωμένων ελλείψεων για την ανάληψη έγκαιρης δράσης και παρακολούθηση της εφαρμογής των διορθωτικών ενεργειών, όπου απαιτείται.

Η λειτουργία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να συνδράμει σημαντικά στην παρακολούθηση και να παρέχει επιπλέον διαβεβαίωση προς τον επικεφαλής του φορέα, σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων για την υποστήριξη της επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων και την προώθηση της συνεχούς βελτίωσης. Ο επικεφαλής του φορέα βασίζεται σε αναφορές από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματική εποπτεία.

5.1. Θεσμικό πλαίσιο-Πολιτικές-Πρότυπα

5.1.1. Διεξαγωγή συνεχών και στοχευμένων αξιολογήσεων

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, με τις διατάξεις του ν. 4795/2021, ρυθμίστηκαν για πρώτη φορά κατά τρόπο ενιαίο και ολοκληρωμένο τα θέματα που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός στοχεύει σε μια ολοκληρωμένη ρύθμιση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Control System), στη θέσπιση αρχών, όρων, εννοιών και κανόνων που αφορούν στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου (internal audit), στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της λειτουργίας του, στην εισαγωγή ενός πλαισίου ανάπτυξης και λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, στην αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των εποπτικών οργάνων αυτών, στην πιστοποίηση και επαγγελματική αναβάθμιση του εσωτερικού ελεγκτή και στη σύμπλευση των κανόνων λειτουργίας και δραστηριοτήτων του εσωτερικού ελέγχου με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές όπως διαμορφώνονται, ιδίως, από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (COSO) και από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA). Με τον ν. 4795/2021 (άρθρο 81), διατηρήθηκε σε ισχύ και η διάταξη του άρθρου 39 του ν. 4622/2019, που είχε ήδη ρυθμίσει το θέμα της οργάνωσης και δομής των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων και τη διάρθρωσή τους σε δύο Τμήματα. Συγκεκριμένα το Τμήμα Α' που ασκεί αμιγώς τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου και το Τμήμα Β' που έχει ως αρμοδιότητα τον εντοπισμό και τη διερεύνηση των υποθέσεων παραβίασης της ακεραιότητας και διαφθοράς, στις οποίες εμπλέκονται υπάλληλοι του Υπουργείου, τη διενέργεια διοικητικής έρευνας, προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας, τη διενέργεια στοχευμένου οικονομικού και διαχειριστικού ελέγχου δημοσίων υπαλλήλων κ.λπ.

Με τις διατάξεις του ίδιου νόμου, προβλέπεται και η Πιστοποίηση των Εσωτερικών Ελεγκτών⁵⁴, για πρώτη φορά από φορέα του δημοσίου. Συγκεκριμένα, με την αρ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/25/οικ.13724/05.07.2021 κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της ΕΑΔ «Καθορισμός περιεχομένου, προϋποθέσεων και διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή Δημόσιου Τομέα, του τρόπου, της διάρκειας και της διαδικασίας παρακολούθησης, και του τύπου του πιστοποιητικού Ελεγκτικής Επάρκειας», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ορίστηκαν τα θέματα που αφορούν στο ειδικό Πρόγραμμα Πιστοποίησης Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή. Η λήψη της Πιστοποίησης εντός 12 μηνών από την τοποθέτηση του Εσωτερικού Ελεγκτή, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση των καθηκόντων του.

5.1.2. Αξιολόγηση και επικοινωνία των ανεπαρειών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Με τις διατάξεις των άρθρων 6, 7 και 8 του ν. 4624/2019 αλλά και του Γενικού Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι φορείς υποχρεούνται στον ορισμό θέσης Υπεύθυνου Προστασίας Δεδομένων (Data Protection Officer), με κύρια αρμοδιότητα να ενημερώνει και να συμβουλεύει τον υπεύθυνο επεξεργασίας ή τον εκτελούντα την επεξεργασία για τις υποχρεώσεις τους σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

⁵⁴ Άρθρο 9 παρ. 8 και 10 και άρθρο 80 παρ. 3

5.2. Διαπιστώσεις

Από τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου και τις δομημένες συνεντεύξεις με τα υπουργεία που συμμετείχαν στο παρόν έργο διαπιστώθηκαν τα εξής:

5.2.1. Οι διαδικασίες εποπτείας του συνόλου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, στις περισσότερες περιπτώσεις ασκούνται από τα όργανα διοίκησης μέσω του ιεραρχικού ελέγχου, δηλαδή από τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, τους Γενικούς Γραμματείς και τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων και ειδικότερα μέσω αναφορών και ενημερωτικών σημειωμάτων. Παρόλα αυτά, δεν υπάρχει ενιαία προσέγγιση ή δομημένη μεθοδολογία παρακολούθησης για το σύνολο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά αυτή γίνεται αποσπασματικά και κατά περίπτωση.

5.2.2. Στους φορείς λειτουργούν και άλλα όργανα εποπτείας που υπάγονται στη δεύτερη γραμμή ρόλων του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, όπως ο Υπεύθυνος Προσωπικών Δεδομένων (DPO) και ο Υπεύθυνος Ασφάλειας Πληροφοριακών Συστημάτων. Η πολιτική και η διοικητική ηγεσία μπορεί να αντλεί χρήσιμες πληροφορίες από τις αναφορές τους για το Σύστημα, βασική προϋπόθεση για τη λήψη επιτυχών επιχειρησιακών και διοικητικών αποφάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, υπάρχει ενημέρωση για τυχόν ελλείψεις ή αστοχίες του ΣΕΕ και εφαρμόζονται άμεσα διορθωτικά μέτρα, επιτυγχάνοντας έτσι τον πλήρη έλεγχο αυτού.

Τα Πειθαρχικά Συμβούλια έχουν συγκροτηθεί και λειτουργούν, συνιστώντας τον βασικότερο κατασταλτικό μηχανισμό των περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς και κακοδιοίκησης, και παράλληλα τον μηχανισμό εποπτείας του αντίστοιχου πεδίου, σε συνδυασμό με τον μηχανισμό παρακολούθησης μέσω της εφαρμογής *e-peitharxika* που υλοποιήθηκε προσφάτως με τον ν. 4807/2021 (βλ. Μέρος Β', [ενότητα 1.1.1.5](#)).

5.2.3. Κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 39 του ν. 4622/2019, έχουν συσταθεί Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε επίπεδο Διεύθυνσης, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό. Οι Μονάδες δεν έχουν στελεχωθεί σε ικανοποιητικό επίπεδο, παρόλα αυτά έχουν αρχίσει ήδη τη λειτουργία τους.

Στην παρούσα ενότητα αναφέρονται οι διαπιστώσεις που αφορούν μόνο στο Τμήμα Α' «Σχεδιασμού και Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων»⁵⁵.

✓ Έχουν καταρτιστεί οι Κανονισμοί Λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ν. 4795/2021⁵⁶ και βάσει του Προτύπου Κανονισμού Λειτουργίας της ΕΑΔ. Τα στελέχη έχουν λάβει την Πιστοποίηση Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικών Ελεγκτών Δημόσιου Τομέα.

✓ Το Ετήσιο Πρόγραμμα Έργου 2022 δεν έχει βασιστεί σε ανάλυση κινδύνων αλλά κυρίως σε εμπειρικά κριτήρια και καλές πρακτικές, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις, προέκυψε μετά από επικοινωνία με τα ανώτερα στελέχη του φορέα. Διαπιστώθηκε ότι σε μία περίπτωση δεν εγκρίθηκε το Πρόγραμμα Έργου 2022. Στις λοιπές περιπτώσεις, το Πρόγραμμα περιλαμβάνει κυρίως συμβουλευτικά έργα, καθώς και έργα του «Πιλοτικού Προγράμματος Διενέργειας Έργων Εσωτερικού Ελέγχου» που διενεργεί η ΕΑΔ, στο πλαίσιο

⁵⁵ Το Τμήμα Α' ασκεί αμιγώς τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου

⁵⁶ Άρθρα 9 παρ. 7, 11 και 79 παρ. 9

των αρμοδιοτήτων της για την υποστήριξη των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Στο Πιλοτικό αυτό Πρόγραμμα, έχει ενταχθεί ένα συμβουλευτικό έργο και ένα διαβεβαιωτικό που προέκυψε από συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατόπιν οριζόντιου ελέγχου του. Επιπλέον, κάποιοι φορείς διενεργούν και άλλα έργα, κυρίως συμβουλευτικά.

✓ Όλοι οι φορείς έχουν υποβάλλει Ετήσια Έκθεση με Γνώμη προς τον Υπουργό για το έτος 2021⁵⁷. Επίσης, η Ετήσια Έκθεση έχει κοινοποιηθεί στην ΕΑΔ, στο Υπουργείο Οικονομικών και στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13 του ν. 4795/2021. Σε όλες τις εκθέσεις γίνεται αναφορά στην υποστελέχωση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

✓ Οι εκθέσεις των εξωτερικών ελεγκτών κοινοποιούνται στη Διοίκηση και τις οργανικές μονάδες κατά λόγο αρμοδιότητας, οι οποίες και προβαίνουν στη συμμόρφωση με τις σχετικές συστάσεις. Στην περίπτωση ειδικά που η έκθεση προέρχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η συμμόρφωση των φορέων είναι ανελαστική. Παρά ταύτα, δεν φαίνεται να έχει τεθεί ένα σύστημα παρακολούθησης της υλοποίησης των συστάσεων των εξωτερικών ελεγκτών.

5.3. Προτάσεις

5.3.1. Η λειτουργία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να συνδράμει σημαντικά στην παρακολούθηση και εποπτεία της διαχείρισης των μεταβιβασθεισών αρμοδιοτήτων όλων των λειτουργιών από τα αρμόδια όργανα, στο πλαίσιο των γραμμών λογοδοσίας και να παρέχει επιπλέον διαβεβαίωση προς τον επικεφαλής του φορέα, σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διακυβέρνησης και της διαχείρισης κινδύνων, για την υποστήριξη της επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων και την προώθηση της συνεχούς βελτίωσης.

Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην ενίσχυση της λειτουργίας των Τμημάτων Α' «Σχεδιασμού και Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων» των ΜΕΕ, καθώς και στην κατανόηση του συμβουλευτικού κυρίως ρόλου τους από το προσωπικό του φορέα, έναντι της παρεξηγημένης αντίληψης ως εκ των έσω οργάνου τιμωρίας των λαθών και παραλείψεων.

Για την πλευρά της Διοίκησης, ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την εποπτεία του ΣΕΕ, καθώς υποβάλλει την εμπειριστατωμένη γνώμη του, αναφορικά με τη διόρθωση υφιστάμενων δικλίδων ελέγχου στις διαδικασίες του φορέα και την εισαγωγή νέων δικλίδων, που θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του.

Η εμπέδωση της κουλτούρας και η κατανόηση του οφέλους της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου, τόσο από πλευράς Διοίκησης όσο και από πλευράς των υπαλλήλων, θα βοηθήσει στην αξιοποίηση του χρήσιμου αυτού εργαλείου, καθώς και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του.

⁵⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 13 του ν. 4795/2021, η Ετήσια Έκθεση του προηγούμενου έτους υποβάλλεται έως τις 31 Μαρτίου κάθε έτους

Για την επίτευξη των παραπάνω, προτείνεται η διοργάνωση δράσεων ευαισθητοποίησης σε συνεργασία με την ΕΑΔ, για την ενημέρωση τόσο του συνόλου του προσωπικού όσο και της ηγεσίας των Υπουργείων.

5.3.2. Σε ό,τι αφορά στη μεθοδολογία παρακολούθησης του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου από τον φορέα, θα ήταν χρήσιμη η δημιουργία συστήματος παρακολούθησης λαθών ή εξαιρέσεων, μέσω ειδικών αναφορών. Σκοπός αυτού του συστήματος αναφορών είναι να εντοπισθούν λάθη, να αποτραπεί η επανάληψή τους και να μειωθεί η πιθανότητα ανακριβών προβλέψεων. Ένα τέτοιο σύστημα αναφορών δύναται να αναπτυχθεί εντός των Πληροφοριακών Συστημάτων και των υποστηρικτικών εφαρμογών του κάθε Υπουργείου.

5.3.3. Προτείνεται η παρακολούθηση των συστάσεων των εξωτερικών ελεγκτών να γίνεται κεντρικά, από την Υπηρεσία Συντονισμού του Υπουργείου, η οποία θα πληροφορείται και για τις ενέργειες συμμόρφωσης των επιμέρους, κατά λόγο αρμοδιότητας, οργανικών μονάδων. Ειδικότερα, όσον αφορά στις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι χρήσιμο να παρακολουθούνται και όσες περιλαμβάνονται στις Εκθέσεις για τους οριζόντιους, συστημικούς ελέγχους, μέσω του οικείου διαδικτυακού ιστότοπου, όπου αναρτώνται οι εν λόγω Εκθέσεις. Σε κάθε περίπτωση, τις ως άνω συστάσεις υποχρεούνται να εφαρμόσει το σύνολο των φορέων που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η κοινοποίηση όλων των ανωτέρω συστάσεων και ενεργειών συμμόρφωσης, είναι σημαντικό να συμπεριλαμβάνει και τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς αφορούν ελλείψεις του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, βάσει του έργου των εξωτερικών ελεγκτών, αποτελώντας χρήσιμο οδηγό στο έργο τους, ώστε να καταδείξουν και να προτείνουν λύσεις αντιμετώπισης των σημαντικότερων κινδύνων που απειλούν την επίτευξη των στόχων του Υπουργείου.

Μέρος Γ'

Γενικά Συμπεράσματα

Είναι γνωστό ότι κανένας φορέας δεν έχει, ούτε θα πρέπει να έχει, το ίδιο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου με κάποιον άλλο, καθώς διαφέρουν ανάλογα με την κατηγορία, το ρυθμιστικό περιβάλλον, το μέγεθος, τη φύση του λειτουργικού μοντέλου διαχείρισης, την ανοχή στον κίνδυνο, την εξάρτηση από την τεχνολογία και την ικανότητα και τον αριθμό του προσωπικού.

Όμως, τα υπουργεία, παρά το διαφορετικό επιχειρησιακό τους αντικείμενο, εμπίπτουν στο ίδιο ρυθμιστικό περιβάλλον, το οποίο υποχρεούνται να εφαρμόσουν απαρέγκλιτα, το δε προσωπικό τους διέπεται από το ίδιο καθεστώς και η διαχείριση του προϋπολογισμού τους ακολουθεί τους ίδιους αυστηρούς και ανελαστικούς κανόνες. Για τον λόγο αυτό, η εκτίμηση του επιπέδου ωριμότητας του ΣΕΕ της Κεντρικής Διοίκησης αναφορικά με τη λειτουργία των Υπουργείων, μπορεί να πραγματοποιηθεί με βάση το εργαλείο που εκπόνησε η ΕΑΔ. Σε πρώτη φάση όμως, επιλέχθηκε να δοκιμαστεί πιλοτικά σε τρία υπουργεία, τα οποία αποτελούν κρίσιμους πυλώνες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης για τη Χώρα, ενώ διαδραμάτισαν καίριο ρόλο στην κρίση της πανδημίας και, κατά συνέπεια, η λειτουργία του ΣΕΕ σε αυτά, μπορεί να δώσει την πρώτη εικόνα για το επίπεδο ωριμότητας του ΣΕΕ στα υπουργεία, χωρίς όμως να θεωρηθεί ότι μπορεί να εξαχθούν συνολικά συμπεράσματα.

Συνεπώς, η εκτίμηση που θα αποτυπωθεί στην παρούσα Έκθεση εκφράζεται με την επιφύλαξη της ισχύος της για όλα τα υπουργεία.

Στη συνέχεια, ακολουθεί η παρουσίαση των ισχυρών σημείων του ΣΕΕ των Υπουργείων που συμμετείχαν στο έργο, αλλά και των πιο αδύνατων που παρέχουν ευκαιρίες βελτίωσης.

Η αποτύπωση των συμπερασμάτων ακολουθεί τη διάκριση ανά πυλώνα του ΣΕΕ, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι πέντε πυλώνες λειτουργούν διακριτά, αλλά το εντελώς αντίθετο. Για τον προσδιορισμό του ΣΕΕ ως αποτελεσματικού, πρέπει οι πυλώνες να είναι λειτουργικοί και να αλληλοεπιδρούν.

Από τη μακροσκοπική εξέταση του ΣΕΕ, οριζόντια στα τρία υπουργεία που διενεργήθηκε το παρόν έργο, διαπιστώθηκαν τα εξής:

1. Περιβάλλον Ελέγχου

Η επιτυχία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου επηρεάζεται βαθύτατα από την καλή νομοθεσία και τις πολιτικές που υιοθετούνται και εφαρμόζονται από την Κεντρική Διοίκηση. Ειδικά τα τελευταία χρόνια, το νέο θεσμικό πλαίσιο είναι καινοτόμο και επιφέρει βελτιώσεις στο ΣΕΕ των Υπουργείων.

Πιο συγκεκριμένα, με τον ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, έλαβε χώρα μια σειρά θεσμικών τομών αναφορικά με την οργάνωση, τη λειτουργία, τη λογοδοσία και τον εσωτερικό έλεγχο των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης. Συγκεκριμένα, στο νομοθέτημα αυτό, ορίζονται μεταξύ άλλων, οι αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης, και εισάγονται πολιτικές για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα. Επίσης, συστήνεται η Εθνική Αρχή

Διαφάνειας, με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, ενώ επιπλέον προβλέπεται η σύσταση σε κάθε Υπουργείο, Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και Υπηρεσίας Συντονισμού.

Με την ψήφιση του ν. 4795/2021, εμπλουτίστηκε το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο με την ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές, και ενισχύθηκαν οι μηχανισμοί λογοδοσίας στο εσωτερικό των φορέων. Επιπλέον στο Μέρος Β' του ίδιου νόμου, προβλέπεται η σύσταση του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας, του οποίου η συμμετοχή στην αντιμετώπιση παραβατικών συμπεριφορών στη γέννηση τους, καθώς και στην πρόληψη αυτών μπορεί να είναι καθοριστική, συμβάλλοντας στην υιοθέτηση κουλτούρας ακεραιότητας εντός του φορέα. Ομοίως και ο νέος θεσμός του Υπεύθυνου Παραλαβής Αναφορών, που καθίσταται υποχρεωτικός για τους φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μετά την ψήφιση του ν. 4990/2022, κατ' εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937. Πέραν των βασικών αυτών νόμων, μια σειρά από σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις ολοκληρώνουν το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του ΣΕΕ των Υπουργείων και όχι μόνο. Ενδεικτικά αναφέρονται στο σημείο αυτό ο ν. 4940/2022, με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματα σχετικά με τη στοχοθεσία των φορέων και το πιλοτικό σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής υπαλλήλων, ο ν. 4727/2020, με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματά τους που άπτονται της ψηφιακής διακυβέρνησης και ιδίως εκείνων που σχετίζονται με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) από τους φορείς του δημόσιου τομέα, καθώς και άλλοι που έχουν ήδη αναφερθεί στην αντίστοιχη ενότητα.

Η εφαρμογή όλων αυτών των ρυθμίσεων είτε έχει ήδη λάβει χώρα, είτε βρίσκεται σε εξέλιξη (καθώς η θέσπισή τους είναι σχετικά πρόσφατη και η εφαρμογή τους απαιτεί συνήθως την έκδοση πλήθους κανονιστικών αποφάσεων), είτε πρόκειται να εφαρμοστεί, καθώς έχουν μεταγενέστερη έναρξη ισχύος. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι εφαρμόζεται η σχετική νομοθεσία που αφορά στην οργάνωση-δομή και στη λειτουργία των Υπουργείων, καθώς και στα θέματα διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, όπως η στελέχωση. Επιπλέον, ο νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς των Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, καθώς και η λειτουργία της εφαρμογής *e-peitharxika* είναι δυο σημαντικά εργαλεία που ενισχύουν την εμπέδωση κουλτούρας ακεραιότητας και βοηθούν στην άμεση αντιμετώπιση και παρακολούθηση περιστατικών ή συμβάντων κακοδιοίκησης.

Σε συνέχεια του θεσμικού πλαισίου (ν. 4795/2021) που έθεσε τις βάσεις για μια ορθή λειτουργία του ΣΕΕ, θα πρέπει να επιταχυνθεί η εφαρμογή του. Στο πλαίσιο αυτό, η καταγραφή των διαδικασιών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία εξάλλου είναι υποχρεωτική από τη νομοθεσία, θα βοηθήσει τους φορείς να εντοπίσουν τις ανάγκες που έχουν σε ανθρώπινο δυναμικό, αριθμητικά και ποιοτικά, ώστε να προβούν στη χάραξη πολιτικής για τον καθορισμό του απαιτούμενου αριθμού υπαλλήλων, σε σχέση με τις διαδικασίες που επιτελούνται στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου τους, των ικανοτήτων και δεξιοτήτων που απαιτούνται για την άσκηση των ευθυνών που ανατίθενται στους υπαλλήλους, για την αξιολόγηση της επάρκειάς τους και τη λήψη μέτρων βελτίωσης μέσω της εκπαίδευσής τους και την παροχή κινήτρων για την παρακίνησή τους.

Παράλληλα, θα πρέπει να τεθούν άμεσα σε λειτουργία τα εργαλεία που έχουν θεσπιστεί και συμβάλλουν στην ενίσχυση της ακεραιότητας και των ηθικών αξιών στον φορέα, με τη στελέχωση των Αυτοτελών Γραφείων Συμβούλων Ακεραιότητας και τη διοργάνωση δράσεων ευαισθητοποίησης τόσο για τον θεσμό αυτό όσο και για την ενημέρωση σχετικά με τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς.

Επίσης, θα πρέπει να εξορθολογιστεί η λειτουργία των Τμημάτων Β' των ΜΕΕ όσον αφορά στις υποθέσεις που τους ανατίθενται, ενώ η διαχείριση των καταγγελιών τόσο από τις Μονάδες αυτές όσο και από άλλες οργανικές μονάδες του φορέα θα πρέπει να βασίζεται σε μεθοδολογία αξιολόγησής τους, προκειμένου να επιταχύνονται οι διαδικασίες και να μεγιστοποιείται η αποτελεσματικότητα.

2. Διαχείριση κινδύνων

Όπως προαναφέρθηκε, τόσο ο ν. 4795/2021 όσο και ο ν. 4940/2022, για το ΣΕΕ και την στοχοθεσία των φορέων αντίστοιχα, έθεσαν τις βάσεις για τη διαχείριση των κινδύνων στα υπουργεία. Όμως, δεν έχει αναπτυχθεί περαιτέρω το νομοθετικό πλαίσιο ώστε να ενισχύσει την προσπάθεια αυτή, παρόλο που έχουν εκπονηθεί σχετικά εργαλεία, όπως ο Οδηγός Διαχείρισης Κινδύνων Απάτης και Διαφθοράς από την ΕΑΔ. Η έγκριση και υλοποίηση ειδικής τομεακής στρατηγικής κατά της διαφθοράς, βοηθά τους φορείς προς αυτή την κατεύθυνση αφού μέσω αυτής, προβαίνουν στον εντοπισμό των περιοχών κινδύνου διαφθοράς, λαμβάνοντας μέτρα για την αντιμετώπισή τους και περαιτέρω σε διαχείριση κινδύνων διαφθοράς και απάτης επιμέρους διαδικασιών.

Όμως, στο πλαίσιο της υλοποίησης σχετικών δράσεων τόσο του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2022-2025 όσο και του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας 2022-2025, κατά το χρόνο σύνταξης της παρούσας Έκθεσης, κατατέθηκε στη Βουλή από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την ΕΑΔ, σχέδιο διατάξεων για τη Διαχείριση Κινδύνων στον δημόσιο τομέα, οι οποίες έρχονται να συμπληρώσουν τις διατάξεις του ν. 4795/2021 και το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, του οποίου η διαχείριση κινδύνων αποτελεί δομικό στοιχείο. Με τις εν λόγω διατάξεις προτείνεται ο προσδιορισμός πολιτικής, πλαισίου και διαδικασίας διαχείρισης κινδύνου, ενώ προβλέπεται η σύσταση ή ορισμός οργάνων διαχείρισης κινδύνων, προκειμένου να υπάρχει μια ενιαία και συστηματική εφαρμογή αυτής από τους φορείς του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, στο εν λόγω σχέδιο διατάξεων προβλέπεται η λειτουργία Μητρώου Κινδύνων και Κεντρικού Αποθετηρίου Κινδύνων Διαφθοράς.

3. Δικλίδες Ελέγχου

Η αναγκαιότητα της καταγραφής των διαδικασιών του ΣΕΕ, που προαναφέρθηκε και προβλέπεται από το οικείο νομοθετικό πλαίσιο⁵⁸, ενισχύεται τόσο με την αριθμ. ΦΓ8/55081/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που έθεσε ως αντικείμενο ελέγχου την ύπαρξη, λειτουργία και αποτελεσματικότητα του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία, όσο και

⁵⁸ Ν. 4795/2021

από τα Πρότυπα Καταγραφής που εκπονήθηκαν από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, τα οποία μπορεί να αποτελέσουν τη βάση όχι μόνο για την καταγραφή των διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση, αλλά του συνόλου των διαδικασιών του ΣΕΕ των φορέων. Όσον αφορά στις δικλίδες ελέγχου στα πληροφοριακά συστήματα, έχει αναπτυχθεί το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο⁵⁹ και έχουν εκπονηθεί Πολιτικές Πρόσβασης και Ασφάλειας στα Πληροφοριακά Συστήματα των φορέων. Ενθαρρύνεται η σύσταση Γραφείου ή ο ορισμός Υπεύθυνου Ασφάλειας Πληροφοριακών Συστημάτων, με ευθύνη τον έλεγχο και την παρακολούθηση των πολιτικών και διαδικασιών που σχετίζονται με την ασφάλεια πληροφοριών και την ανάληψη των απαραίτητων πρωτοβουλιών για την εξάλειψη όλων εκείνων των παραγόντων που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο τη διαθεσιμότητα, ακεραιότητα και εμπιστευτικότητα των πληροφοριών του φορέα.

4. Πληροφόρηση και Επικοινωνία

Το θεσμικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί θέτει τους κανόνες και τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνουν οι φορείς για την ποιότητα της πληροφορίας που χρησιμοποιούν μέσω των ηλεκτρονικών συστημάτων τους αλλά και για την επικοινωνία τους προς τα έξω.

Στα υπουργεία υφίστανται κανάλια εσωτερικής όσο και εξωτερικής πληροφόρησης και επικοινωνίας. Αυτά υποστηρίζονται από πληθώρα πληροφοριακών συστημάτων στο πλαίσιο του ψηφιακού μετασχηματισμού και του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης. Η εσωτερική επικοινωνία λαμβάνει χώρα είτε μέσω άτυπων συναντήσεων εντός των οργανικών μονάδων είτε μέσω χρήσης του ενδοδίκτυου (INTRANET), του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (E-mail) ή και των έγγραφων αναφορών. Οι φορείς αναρτούν στη «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» τις διοικητικές πράξεις, ενώ τηρούν ενημερωμένες ιστοσελίδες για την εξωτερική πληροφόρηση.

Ωστόσο, η αδυναμία διαλειτουργικότητας ορισμένων εφαρμογών και πληροφοριακών συστημάτων αποτελεί μια γενικότερη αδυναμία των διαδικασιών πληροφόρησης και επικοινωνίας, ώστε να εξασφαλίζεται η αξιόπιστη μεταφορά και ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών.

5. Παρακολούθηση και Εποπτεία

Η σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στα υπουργεία εδραίωσε αρχικά τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου σε αυτά, ενώ στη συνέχεια, το ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για το ΣΕΕ, το οποίο όρισε το μοντέλο των τριών γραμμών ρόλων, έθεσε τις βάσεις για τη λειτουργία και την παρακολούθησή του, ώστε να επιτύχει ο φορέας τους στόχους του.

Ωστόσο, οι διαδικασίες εποπτείας του συνόλου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται ακόμα με τον παραδοσιακό τρόπο, δηλαδή από τα όργανα διοίκησης των Υπουργείων μέσω του ιεραρχικού ελέγχου, και ειδικότερα μέσω αναφορών και ενημερωτικών σημειωμάτων. Με πρόσφατη νομοθεσία, ενισχύθηκε η εποπτική λειτουργία της δεύτερης γραμμής ρόλων του ΣΕΕ, με όργανα όπως ο Υπεύθυνος Προσωπικών Δεδομένων (DPO) και ο Υπεύθυνος Ασφάλειας Πληροφοριακών Συστημάτων. Επίσης, η λειτουργία της

⁵⁹ Ν. 4727/2020

Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι σε αρκετά καλό επίπεδο, ώστε να μπορεί να συνδράμει σημαντικά στην παρακολούθηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και να παρέχει διαβεβαίωση προς τον επικεφαλής του φορέα σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων για την υποστήριξη της επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων και την προώθηση της συνεχούς βελτίωσης, μέσω των διαβεβαιωτικών/συμβουλευτικών έργων της. Διαφαίνεται όμως η ανάγκη για περαιτέρω ευαισθητοποίηση τόσο της Διοίκησης όσο και των υπαλλήλων για την κατανόηση της προστιθέμενης αξίας της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου για τον φορέα.

Ως γενικό συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από το παρόν έργο για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, με την επιφύλαξη που αναφέρθηκε ανωτέρω, είναι ότι αναδεικνύεται μια σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια που έχει λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια και αφορά στη λειτουργία και οργάνωση των Υπουργείων, στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στην ανάδειξη θεσμών και πολιτικών για την ακεραιότητα και καταπολέμηση της διαφθοράς και τέλος στην εποπτεία και παρακολούθηση του ΣΕΕ. Πέραν τούτου, επισημαίνονται αδυναμίες που πηγάζουν κυρίως από την έλλειψη ευελιξίας στη δημόσια διοίκηση όσον αφορά στην εφαρμογή πολιτικών προσαρμοσμένων στις ανάγκες του κάθε φορέα, αλλά και στο έλλειμμα κουλτούρας αναφορικά με τον ρόλο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στην επίτευξη των στόχων και της αποστολής Υπουργείων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Βιβλιογραφία

A. Νομοθεσία

1. **v.4990/2022** «Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις» (Α' 210)
2. **v.4940/2022** «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις» (Α' 112)
3. **v.4915/2022** «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Εθνική Σύμβαση Ομογενών και άλλες επείγουσες διατάξεις» (Α' 63)
4. **v.4829/2021** «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις» (Α' 166)
5. **v.4807/2021** «Θεσμικό πλαίσιο τηλεργασίας, διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις» (Α' 96)
6. **v.4795/2021** «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (Α' 62)
7. **v.4662/2020** «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις.» (Α' 27)
8. **v.4727/2020** «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) -Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α' 184)
9. **v.4624/2019** «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27^{ης} Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις» (Α' 137)
10. **v.4622/2019** «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133)
11. **v.4590/2019** «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 17)

- 12.**v.4757/2018** «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ) και άλλες διατάξεις» (Α' 139)
- 13.**v.4492/2017** «Διακίνηση και εμπορία νωπών και ευαλλοίωτων αγροτικών προϊόντων και άλλες διατάξεις» (Α' 156)
- 14.**v.4440/2016** «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» (Α' 224)
- 15.**v.4369/2016** «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» (Α' 33)
- 16.**v.4305/2014** «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις» (Α' 237)
- 17.**v.4270/2014** «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143)
- 18.**v.3528/2007** «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 26)
- 19.**v.3230/2004** «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 44)
- 20.**v. 2690/1999** «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45)
- 21.**π.δ.40/2020** «Οργανισμός Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης» (Α' 85)
- 22.**π.δ.81/2019** «Σύσταση, συγχώνευση, μετονομασία και κατάργηση Υπουργείων και καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους - Μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων» (Α' 119)
- 23.**π.δ. 134/2017** «Οργανισμός Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (Α' 168)
- 24.**π.δ. 121/2017** «Οργανισμός του Υπουργείου Υγείας» (Α' 148)

B. Υπουργικές Αποφάσεις – Πράξεις – Εγκύκλιοι

1. Η υπ' αριθμ. 19/2022 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου με θέμα: «Έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) 2022-2025» (Α' 138)
2. Η αρ. πρωτ. ΓΓΑΔΔΤ707/18852/05.12.2022 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδόθηκε κατόπιν εισήγησης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με θέμα: «Εγκαθίδρυση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (Ε.Σ.Α.) 2022-2025» (Β' 6312)
3. Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/211/οικ.12155/25.07.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα» (ΑΔΑ: ΨΚΘΨ46ΜΤΛ6-ΤΦΣ)
4. Η αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/207/οικ.8955/03.06.2022 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Διαδικασία εγγραφής και πρόσβασης στην εφαρμογή παρακολούθησης των πειθαρχικών υποθέσεων «e-Reitharxika» της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας» (ΑΔΑ: 6Ο3Η46ΜΤΛ6-361)

5. Οι αρ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/25/οικ.13724/05.07.2021 και ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ.13726/05.07.2021 κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας όπως ισχύουν, με θέμα: (α) «Καθορισμός περιεχομένου, προϋποθέσεων και διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή Δημόσιου Τομέα, του τρόπου, της διάρκειας και της διαδικασίας παρακολούθησης, και του τύπου του πιστοποιητικού Ελεγκτικής Επάρκειας» και (β) «Καθορισμός του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, του τρόπου, της διάρκειας της διαδικασίας παρακολούθησης και του τύπου του πιστοποιητικού» αντίστοιχα (Β' 2973)
6. Η αρ. πρωτ. 10152/06.07.2021 εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας και το Παράρτημα αυτής (ADD 1, 10152/21)
7. Η αρ. πρωτ. ΦΓ8/55081/2020 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με θέμα: «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία» (Β' 4938)
8. Η αρ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα: «Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας»
9. Η αρ. πρωτ. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/23/οικ.18708/25.11.2022 (Β' 6176) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, με την οποία, μεταξύ άλλων, καθορίζεται ο τύπος και το περιεχόμενο των εντύπων επίτευξης στόχων Προϊσταμένων

Γ. Άλλες πηγές

1. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Εκτίμηση Ωριμότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου Δημοσιονομικής Διαχείρισης των Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης (Φεβρουάριος 2022) https://aead.gr/publications/manuals/ektimisi_ormotitas_seedd_ypourgeion
2. Εθνική Αρχή Διαφάνειας-Υπουργείο Εσωτερικών, Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων Δημοσίου Τομέα (Ιούλιος 2022) <https://aead.gr/publications/manuals/kodikas-ithikis-epaggelmatikh-sumperiforas-dhmosiou-tomea>
3. Συμφωνία επιχειρησιακών ρυθμίσεων μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Ελληνικής Δημοκρατίας στο πλαίσιο του «Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0 (Παράρτημα 211-Q4 2022 - The pilot self-assessment facilitated by the National Transparency Authority regarding the basic elements of the internal control system) <https://greece20.gov.gr/xrisima-eggrafa/>
4. Συνήγορος του Πολίτη - Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών: Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012)
5. Τσουνής Α., Σαράφης Π. (2016) Η Έννοια της Επαγγελματικής Ικανοποίησης: Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Αποτελέσματα στην Εργασιακή Απόδοση, Διεπιστημονική Φροντίδα Υγείας (2016) Τόμος 8, Τεύχος 2, 36-47

6. OECD, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, OECD Publishing, Paris. (2018), <https://doi.org/10.1787/9789264309715-el>
7. COSO Internal Control - Integrated Framework: Executive Summary, Framework and Appendices, and Illustrative Tools for Assessing Effectiveness of a System of Internal Control, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)
8. Expertise France, Τεχνική Βοήθεια για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα «Σχέδιο Υλοποίησης Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα» (Απρίλιος 2018)
9. Expertise France, Τεχνική Βοήθεια για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου για τον Δημόσιο Τομέα, Τεχνική Βοήθεια για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα» (Μάιος 2018)
10. Implementing COSO 2013 Internal Control-Integrated Framework, by Weaver's Alyssa Martin, partner in risk advisory services, published in the issue of Texas Society of CPAs Today's CPA magazine (July/August 2015)
11. Improving Organizational Performance and Governance-How the COSO Frameworks Can Help Research Commissioned by Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (February 2014)
12. Institute of Internal Auditors (IIA), THE IIA'S THREE LINES MODEL, An update of the Three Lines of Defense (July 2020)
13. Leveraging COSO across the Three Lines of Defense, Institute of Internal Auditors (Research commissioned by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (July 2015)



ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

🏠 Λένορμαν 195 & Αμφιαράου,
104 42, Αθήνα

☎ 2132129700

✉ info@aead.gr

🌐 www.aead.gr

ISBN 978-618-85929-5-7 (print)
ISBN 978-618-85929-6-4 (online)