



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαιτητική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, διαρθρώνεται σε τρία Μέρη (Α΄-Γ΄) και αποτελείται από είκοσι εννέα (29) άρθρα και ένα Παράρτημα.

Με το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-17) εισάγονται ρυθμίσεις για το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, στο «υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο είναι εμφανής η απουσία μιας δέσμης ενιαίων κανόνων για τις διαδικασίες οριοθέτησης αρμοδιοτήτων και καθορισμού θεσμικών οργάνων με σχετικές αρμοδιότητες, αναφορικά με την κατανομή και τη διάρθρωση των δημοσίων πολιτικών, αλλά και ειδικότερα ως προς τη μεταφορά αρμοδιοτήτων των διαφόρων φορέων του δημοσίου τομέα, ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης. Άλλωστε, παρά το πολυδαίδαλο πλαίσιο ως προς την κατανομή ή και ανακατανομή διοικητικών αρμοδιοτήτων, απουσιάζει η κατοχύρωση του νομικού ορισμού της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, καίτοι, σε πλείστες περιπτώσεις, επιχειρείται η υιοθέτηση είτε των γενικών αρχών είτε της στοχοθεσίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο της δράσης διαφόρων συντονιστικών οργάνων. (...) Μάλιστα, η σχετική διακύμανση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς το τι συνιστά τοπική υπόθεση, καταδεικνύει, μεταξύ άλλων, και την έλλειψη μακροπρόθεσμου διοικητικού σχεδιασμού, αλλά και την απουσία συστημικού con-

sensus. Με το παρόν, επιχειρείται μια μείζονα αλλαγή προτύπου διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας. Θεσμοθετείται ένα ολιστικό μοντέλο κυβερνησιμότητας, με απώτερο στόχο τη δόμηση ενός μηχανισμού συντονισμού και διαλειτουργικότητας των εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων, ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης, με άξονα τη χρηστή και αποτελεσματική διοίκηση προς όφελος των πολιτών της χώρας».

Το άρθρο 1 ορίζει τον σκοπό του Μέρους Α', που είναι «ο εξορθολογισμός της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβερνησιμότητας στον δημόσιο τομέα». Για τον σκοπό αυτόν θεσμοθετείται το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως νέο υπόδειγμα κυβερνησιμότητας, (άρθρο 2), τίθενται οι αναγκαίοι για την εφαρμογή του ορισμοί (άρθρο 3), αποσαφηνίζεται το πεδίο εφαρμογής του (άρθρο 4), ορίζονται τα θεσμικά όργανα εφαρμογής του (άρθρο 5), τίθενται οι γενικές αρχές του συστήματος (αρχή της χρηστής διοίκησης και της καλής διακυβέρνησης του άρθρου 19 του ν. 4622/2019 και αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθρου 33 του ν. 4270/2014, με στόχο την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, άρθρο 6), και καθορίζεται η μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων στα επίπεδα διακυβέρνησης: σε πρώτο επίπεδο γίνεται ταξινόμηση της δημόσιας πολιτικής «σε λειτουργικές περιοχές που αντιστοιχούν σε ευρύτερους στόχους πολιτικής» και, εν συνεχεία, εξειδικεύονται σε δεύτερο επίπεδο σε επιμέρους λειτουργικούς τομείς, σύμφωνα με το προσαρτώμενο Παράρτημα, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του Μέρους Α'. Οι λειτουργικοί τομείς αναλύονται, σε τρίτο επίπεδο, σε θεματικά αντικείμενα, στα οποία αντιστοιχούν, σε τέταρτο επίπεδο, συγκεκριμένες αρμοδιότητες του δημόσιου τομέα. Οι αρμοδιότητες αυτές διακρίνονται σε επιτελικές, υποστηρικτικές, επιχειρησιακές και ελεγκτικές (άρθρο 7). Επίσης, προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες του Συντονιστή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, του Κεντρικού Σημείου Αναφοράς και των επιμέρους Σημείων Αναφοράς για την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (άρθρα 8-10), συνιστάται Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως συλλογικό γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, εξειδικεύονται οι αρμοδιότητές του (άρθρα 11-12) και η λειτουργία του (άρθρο 13), και ορίζεται η διαδικασία ανακατανομής ή μεταφοράς αρμοδιοτήτων με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (άρθρο 14). Περαιτέρω, ορίζεται η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανώσεων της

Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών ως Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που υποστηρίζει το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και τον Υπουργό Εσωτερικών (άρθρο 15), συνιστώνται «συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής», όπου απαιτείται (άρθρο 16), και παρέχονται οι αναγκαίες εξουσιοδοτήσεις για την εφαρμογή του Μέρους Α' (άρθρο 17).

Με το Μέρος Β' (άρθρα 18-28) θεσπίζεται πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων ως δομικό στοιχείο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων του δημόσιου τομέα και δημιουργείται Μητρώο Κινδύνων και Κεντρικού Αποθετηρίου Κινδύνων Διαφθοράς. Όπως επισημαίνεται στην Αιτιολογική Έκθεση «η έννοια της διαχείρισης κινδύνων εισήχθη για πρώτη φορά με τον ν. 4975/2021 (Α' 62) ως δομικό στοιχείο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Η ικανότητα του φορέα να εντοπίζει και να διαχειρίζεται τους κινδύνους που απειλούν την εύρυθμη λειτουργία του, συμβάλλει στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς του, καθώς και στην πρόληψη της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας και της χρηστής διακυβέρνησης στο δημόσιο, με προστιθέμενη μακροπρόθεσμα αξία στη διοίκηση και την οικονομία της χώρας. Επιπροσθέτως η διαχείριση κινδύνων αποτελεί ένα από τα κριτήρια αξιολόγησης της χώρας από διεθνείς φορείς και οργανισμούς».

Στο πλαίσιο αυτό, σκοπός του Μέρους Β' του νομοσχεδίου είναι η «ανάπτυξη πλαισίου διαχείρισης κινδύνων στο πλαίσιο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου που διαμορφώθηκε για τον δημόσιο τομέα με τον ν. 4795/2021» (άρθρο 18), και αντικείμενό του ο ορισμός του σχετικού πλαισίου και της ακολουθητέας πολιτικής, της διαδικασίας και των οργάνων διαχείρισης των κινδύνων, καθώς και η σύσταση και λειτουργία Μητρώου Κινδύνων και Κεντρικού Αποθετηρίου Κινδύνων Διαφθοράς (άρθρο 19). Περαιτέρω, ρυθμίζονται επιμέρους θέματα διαχείρισης κινδύνων, εξειδικεύεται το σχετικό πλαίσιο, θεσπίζονται ρυθμίσεις για τη σύσταση και στελέχωση των αρμόδιων για τη διαχείριση κινδύνων οργάνων, καθορίζονται οι αρμοδιότητές τους (άρθρα 20-23) και η πρόσβασή τους στα αναγκαία στοιχεία και αρχεία των φορέων του δημόσιου τομέα, με την επιφύλαξη των διατάξεων των άρθρων 9 και 10 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Προσωπικών Δεδομένων) (άρθρο 24). Οι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να τηρούν Μητρώο Κινδύνων, στο οποίο καταγράφονται «οι αναγνωρισμένοι κίνδυνοι του φο-

ρέα», συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων διαφθοράς και απάτης, το επίπεδο αξιολόγησής τους, οι υφιστάμενες δικλίδες ελέγχου και οι υπεύθυνοι διαχείρισής τους (άρθρο 25). Στη Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας τηρείται το Κεντρικό Αποθετήριο Κινδύνων Διαφθοράς, όπου συλλέγονται δεδομένα αναφορικά με τους κινδύνους διαφθοράς που αντιμετωπίζουν οι φορείς του δημόσιου τομέα, και τους τρόπους αντιμετώπισής τους (άρθρο 26). Με το άρθρο 27 παρέχονται οι αναγκαίες εξουσιοδοτήσεις για την εφαρμογή των διατάξεων του Μέρους Β' και με το άρθρο 28 θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις.

Το Μέρος Γ' (άρθρο 29) ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί των Μερών Α' και Β' του νομοσχεδίου

A. Επί του Μέρους Α'

α) Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει καταστρώσει, τα τελευταία χρόνια, είδη στρατηγικής για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικής όσον αφορά την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή των Περιφερειών εξέδωσε, μετά την 106η Σύνοδο Ολομελείας (2 και 3 Απριλίου 2014), Ψήφισμα με θέμα «Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη» (2014/C 174/01), «με σκοπό να ενσωματωθεί στις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια ενιαία και κοινώς αποδεκτή αντίληψη για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση». Στο Ψήφισμα αυτό έλαβε υπόψη της, μεταξύ άλλων, τη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών» (CdR 89/2009), που προτείνει την έκδοση Χάρτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, σύμφωνα με την οποία (Λευκή Βίβλο), «καμία βαθμίδα διακυβέρνησης δεν μπορεί να αντιμετωπίσει από μόνη της τις νέες προκλήσεις» και, επομένως, απαιτείται «η συντονισμένη δράση της Ένωσης, των Κρατών-Μελών και των τοπικών και περιφερειακών εξουσιών στο πλαίσιο των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της «εταιρικής σχέσης», η οποία εξειδικεύεται με τη λειτουργική και θεσμική συνεργασία εν όψει της διαμόρφωσης και εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής. Κατά τη Λευκή Βίβλο (σελ. 7), με τον όρο πολυεπίπεδη διακυβέρνηση «η Επιτροπή των Περιφερειών εννοεί την συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έννοια αυτή συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Μέσω μίας σφαιρι-

κής προσέγγισης, επιτυγχάνει την από κοινού συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και της κοινοτικής νομοθεσίας, με τη χρήση διαφόρων μηχανισμών (διαβούλευση, αναλύσεις εδαφικού αντικτύπου κλπ.)».

Στο ανωτέρω Ψήφισμά της, η Επιτροπή Περιφερειών έλαβε, επίσης, υπόψη της τη Διακήρυξη του Βερολίνου της 25ης.3.2007, με την οποία αναγνωρίζεται «η εμβέλεια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 1850/1989. Οι θεμελιώδεις αρχές των βασικών διαδικασιών εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη, σύμφωνα με το εν λόγω Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών της Ε.Ε., είναι οι ακόλουθες: αα) Ανάπτυξη μιας διαφανούς, ανοικτής και πλήρως συμμετοχικής διαδικασίας χάραξης πολιτικής. ββ) Προώθηση της συμμετοχής και της εταιρικής σχέσης των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, μεταξύ άλλων, μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων. γγ) Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής της πολιτικής και προώθηση των δημοσιονομικών συνεργειών μεταξύ όλων των επιπέδων. δδ) Τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την χάραξη πολιτικής. εε) Εξασφάλιση της μέγιστης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω θεσμοθετείται, με το Μέρος Α' του παρόντος, το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο ορίζεται ως «το σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται, σύμφωνα με το Διεθνές Πρότυπο COFOG, καταγράφονται, κατηγοριοποιούνται κατανέμονται και εποπτεύονται με σκοπό τη βελτιστοποίηση του συντονισμού, της διάδρασης και της συλλειτουργίας των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης» (άρθρο 3 στοιχ. δ του νομοσχεδίου). Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι «το ενιαίο λειτουργικά διοικητικό πλέγμα, στο πλαίσιο του οποίου διασφαλίζεται, κυρίως με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και της επικοινωνίας (ΤΠΕ), η συστημική συνεργασία των διοικητικών επιπέδων, κάθετα και οριζόντια ανά δημόσια πολιτική» (άρθρο 3 στοιχ. α' του παρόντος). Τα επίπεδα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι «το εθνικό επίπεδο, ήτοι το κεντρικό και το αποκεντρωμένο, καθώς και το τοπικό επίπεδο, όπως διαρθρώνεται σε περιφερειακό και δημοτικό» (άρθρο 3 στοιχ. γ του παρόντος). Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης συνιστά, σύμφωνα με το άρθρο 2 του παρόντος, «νέο υπόδειγμα κυβερνησιμότητας».

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση, «[λ]όγω έλλειψης γενικών αρχών, κριτηρίων, προϋποθέσεων αλλά και μηχανισμών για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, το νομοθετικό κενό για την ορθολογική κατανομή και ανακατανομή αρμοδιοτήτων πληρούται ακανόνιστα, συχνά προς τον σκοπό κάλυψης άμεσων και ανελαστικών αναγκών της δημόσιας διοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, τα προβλήματα της πολυνομίας και της κακονομίας δεν αντιμετωπίζονται συνολικά, ενώ γιγαντώνονται τα πρακτικά εμπόδια για τον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα των δράσεων των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων του δημοσίου τομέα στο πεδίο. Αυτόν ακριβώς τον φαύλο κύκλο επιχειρεί να ανασχέσει, αν όχι να απομειώσει πλήρως, το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, συμβάλλοντας στην αναθεμελίωση του κράτους δικαίου στη χώρα».

β) Προφανώς εκ παραδρομής έχει παραλειφθεί η αναγραφή του Μέρους Α΄ και του τίτλου αυτού («Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης») στο κείμενο του νομοσχεδίου, πριν από το άρθρο 1.

Β. Επί του Μέρους Β΄

Ο εσωτερικός έλεγχος, όπως είχε επισημανθεί και στην από 13.4.2021 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (ν. 4795/2021), αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σύγχρονου μοντέλου της δημόσιας διοίκησης με στόχο την πρόληψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, τα οποία «ως πραγματική κατάσταση, αποτελ[ούν] ουσιαστικό παράγοντα υπονόμησης των δομών του κράτους δικαίου και (...) προσβάλλ[ουν] (...) την ίδια τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αφού θίγ[ουν] τον βασικό της προορισμό που είναι η προστασία και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος». Τα εν λόγω φαινόμενα εισάγουν «εκτροπή από την αρχή της νομιμότητας, που οφείλει να διέπει την δημόσια διοίκηση, γεγονός που προσβάλλει τη δημοκρατική άσκηση της πολιτικής εξουσίας» (Χ. Δετσαρίδης, Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπισή της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου, ΔιοικΔνη 2014, σελ. 289-311, βλ. και Δ. Ράικο, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, 2006, σελ. 101 επ.). Η αποτελεσματική αντιμετώπισή τους πρέπει, μεταξύ άλλων, να βασίζεται στην «ενίσχυση των μηχανισμών διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση (...) και [στην] προώθηση μιας κουλτούρας νομιμότητας και ακεραιότητας τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα (...)» (Μ. Βενετσανοπούλου/Ν. Ράπτη-Βελή, Αντιμετώπιση

της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά, 2013, ΕπιθΔιοικΕπιστ 2013, σελ. 79). Στο πλαίσιο του Προγράμματος «Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2017)» εκπονήθηκε Τεχνική Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), διά της οποίας διατυπώνονται προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου της ελληνικής κεντρικής δημόσιας διοίκησης ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς. Προτείνεται, ιδίως, «οι δημόσιοι οργανισμοί να υιοθετήσουν το δικό τους ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου», το οποίο να επιτελεί «ισχυρή εποπτική λειτουργία συνοδευόμενη από μια αποτελεσματική λειτουργία εσωτερικού ελέγχου», προκειμένου, οι «διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου όσο και [ο]ι κεντρικές ελεγκτικές υπηρεσίες να παρακολουθούν προληπτικά την αποτελεσματικότητα, τη διαφθορά, την κακή διαχείριση και την κατάχρηση» (βλ. την Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και ανάλυση αποκλίσεων, Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2017), Τ. Hunt/Α. Μπίνη, επιμ. L. McDonald, <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf>). Βάσει των αρχών του ΟΟΣΑ, κύριες παράμετροι για την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελεγκτή, ώστε να ασκεί αμερόληπτα και κατά αντικειμενικό τρόπο τα καθήκοντά του, η αποχή του από την άσκηση άλλων αρμοδιοτήτων στον ίδιο φορέα, και η διασφάλιση της πρόσβασής του σε όλα τα αρχεία και τις υπηρεσίες του φορέα (βλ. και Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου, όπ. π). Το κοινό έγγραφο του Ινστιτούτου Δημόσιων Οικονομικών και Λογιστικής (CIPFA) και της Διεθνούς Ένωσης Λογιστών (IFAC), υπό τον τίτλο «Χρηστή διακυβέρνηση στον δημόσιο τομέα» [«Good governance in the Public Sector» (GGPS), Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)/International Federation of Accountants (IFAC), «International Framework: Good Governance in the Public Sector», 2014], αποτελεί προϊόν του προβληματισμού αναφορικά με το ζήτημα του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Επί του ίδιου ζητήματος, η πρωτοβουλία «Δημόσιος Εσωτερικός Έλεγχος» (Public Internal Control - PIC) αποτελεί πλατφόρμα, υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), με τη συμμετοχή της Επιτροπής, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των δημόσιων διοικήσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ, με έμφαση στις κατάλληλες ρυθμίσεις διακυβέρνησης και ελέγχου. Η ίδια η Επιτροπή έχει, εξ άλλου, υπογραμμίσει τη σημασία του ορθού ελέγχου και

της χρήσης προτύπων βέλτιστων πρακτικών, επισημαίνοντας ότι «(...) σε μια εποχή που ασκούνται έντονες πιέσεις στα δημόσια οικονομικά σε όλα τα επίπεδα στο εσωτερικό της ΕΕ, [π]ερισσότερο από κάθε άλλη φορά οι φορολογούμενοι σε κάθε κράτος μέλος προσδοκούν τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των χρημάτων τους, και ο δημόσιος τομέας θεωρείται υπόλογος για τη χρηστή και αποδοτική διαχείριση των κονδυλίων που τίθενται στη διάθεσή του. Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποδεικνύει ότι οι πόροι δαπανώνται κατά τρόπο αποδοτικό και ότι οι εκροές και τα επακόλουθα είναι αποτελεσματικά. Υπό αυτές τις συνθήκες, η εφαρμογή υπερσύγχρονων πλαισίων και προτύπων στον δημόσιο τομέα είναι υψίστης σημασίας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή: σύστημα δημόσιου εσωτερικού ελέγχου: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm). Στο έγγραφό της, υπό τον τίτλο «Δημόσια συστήματα εσωτερικού ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Αρχές του δημόσιου εσωτερικού ελέγχου (2015)», <https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>), η Επιτροπή τονίζει ότι «[ο] υγιής δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) είναι ζήτημα και ευθύνη των κρατών μελών [διότι] [ε]ξυπηρετεί τόσο εθνικά όσο και συλλογικά συμφέροντα [ως] [έ]να σύνολο κοινών "Αρχών του Δημόσιου Εσωτερικού Ελέγχου" [στοχεύει] στις προσπάθειες των μελών του δικτύου PIC ΕΕ-28 να υποστηρίξουν και να προωθήσουν έναν υγιή και ενημερωμένο δημόσιο εσωτερικό έλεγχο (PIC)», και επισημαίνει «ότι ο αποτελεσματικός δημόσιος εσωτερικός έλεγχος πρέπει να ευθυγραμμίζεται, μεταξύ άλλων, με τη γενική αρχή ότι ο δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) απαιτεί μια λειτουργικά ανεξάρτητη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου». Στο ίδιο έγγραφό της η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ενώ «ο δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) είναι μια περιγραφή της πλούσιας ποικιλίας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που λειτουργούν στους δημόσιους τομείς της ΕΕ-28 (...) ο δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος (PIFC) είναι ένα πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου για τον δημόσιο τομέα που αποτελείται από τρεις πυλώνες: το σύστημα οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου, τον εσωτερικό έλεγχο και την κεντρική μονάδα εναρμόνισης».

Στο πλαίσιο των ανωτέρω θεσμοθετήθηκε, με τον ν. 4795/2021, Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα και θεσπίστηκε η λειτουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, «προκειμένου να ενισχυθούν οι μηχανισμοί λογοδοσίας και ακεραιότητας στους φορείς του δημόσιου τομέα, συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων τους βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τις προβλέψεις του ν. 4622/2019», κατά την Αιτιολογική Έκθεση του ως άνω νό-

μου. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 4795/2021, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αναφέρεται σε ένα οργανωμένο πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών, το οποίο περιλαμβάνει το σύστημα διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων, το κανονιστικό πλαίσιο, τους τομείς άσκησης πολιτικής, τις διαδικασίες, τις εντολές, καθώς και τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου. Η διαχείριση κινδύνων είναι, συνεπώς, «δομικό στοιχείο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου» του ν. 4795/2021, και εξειδικεύεται με τις ρυθμίσεις του Μέρους Β΄ του παρόντος. Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση, «[η] μέχρι σήμερα εμπειρία έχει καταδείξει ότι οι φορείς αντιμετώπιζαν τους κινδύνους που απειλούσαν τη λειτουργία τους, *ad hoc* και κατασταλτικά. Επιπλέον δεν υπήρχε υπεύθυνος για τη διαχείρισή τους και τα μέτρα που ελάμβαναν, ως δικλίδες ελέγχου, δεν αξιολογούνταν για την αποτελεσματικότητά τους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο φορέας να είναι εκτεθειμένος σε συμβάντα που δύνανται να προκαλέσουν οικονομική ζημία, ζημία στη φήμη του φορέα και γενικότερα να επηρεάσουν την υλοποίηση των στρατηγικών και επιχειρησιακών του στόχων».

Το άρθρο 3 αρ. 4 του ν. 4795/2021 ορίζει τη διαχείριση κινδύνων ως τη «διαδικασία αναγνώρισης, αξιολόγησης και ελέγχου ενδεχόμενων δυσμενών ή ευνοϊκών γεγονότων ή καταστάσεων, μέσω της οποίας ο φορέας προσεγγίζει μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του και παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των αντικειμενικών του στόχων». Ως κίνδυνος νοείται η «πιθανότητα ή απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή, γενικά, κάποια αρνητική συνέπεια για τους στόχους του φορέα, η οποία μπορεί να οφείλεται τόσο σε ενδογενείς όσο και σε εξωγενείς παράγοντες και μπορεί να μετριαστεί μέσω προληπτικών δράσεων και δικλίδων ελέγχου» (άρθρο 3 αρ. 10 του ν. 4795/2021). Εγγενής είναι ο κίνδυνος, «όταν ενυπάρχει πριν ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο για τον περιορισμό του, όπως όταν απουσιάζει η οποιαδήποτε δικλίδα ελέγχου» (άρθρο 3 αρ. 6 του ν. 4795/2021). Σημειώνεται ότι το προαναφερθέν Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, που έχει εκπονηθεί από τον Ο-ΟΣΑ, ως μέρος του Προγράμματος Ελλάδα-ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2018), περιλαμβάνει ειδικές ενότητες για τον εντοπισμό, την ιεράρχηση και αξιολόγηση των κινδύνων στους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, με ειδική μνεία στον κίνδυνο απάτης (σελ. 39 επ.). Περαιτέρω, αναφέρεται και η έκδοση αναλυτικού Οδηγού Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς και Απάτης από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, τον Φεβρουάριο 2021.

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 6 παρ. 1

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι το «Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δομείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης και [της] καλής διακυβέρνησης του άρθρου 19 του ν. 4622/2019 (Α΄ 133)[,] και τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθρου 33 του ν. 4270/2014 (Α΄ 143), με στόχο την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής». Δεδομένου ότι υπάρχουν και άλλες γενικές αρχές, οι οποίες διέπουν τους φορείς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και μπορεί να πηγάζουν από συνταγματικές διατάξεις (π.χ., άρθρο 102 Συντ.) ή άλλες ρυθμίσεις υπερεθνικής ισχύος, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμη η προσθήκη της λέξης «ιδίως» πριν από τις λέξεις «σύμφωνα με τις γενικές αρχές».

2. Επί του άρθρου 7

α) Σύμφωνα με το εδάφιο α΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του νομοσχεδίου, «Για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, οι δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται σε πρώτο επίπεδο σε λειτουργικές περιοχές, που αντιστοιχούν σε ευρύτερους στόχους πολιτικής, οι οποίες εξειδικεύονται σε δεύτερο επίπεδο σε επιμέρους λειτουργικούς τομείς σύμφωνα με το Παράρτημα, το οποίο προσαρτάται στον παρόντα νόμο και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του Μέρους Α΄». Συναφώς παρατηρείται ότι, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, το επισυναπτόμενο, κατά τα ανωτέρω, Παράρτημα, υπό τον τίτλο «Πίνακας ταξινόμησης δημόσιων πολιτικών κατά το διεθνές πρότυπο COFOG», πρέπει να αναφέρεται και στον Πίνακα Περιεχομένων.

β) Σύμφωνα με τα εδάφια β΄ και γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του νομοσχεδίου, «[π]εραιτέρω, οι λειτουργικοί τομείς αναλύονται σε τρίτο επίπεδο σε θεματικά αντικείμενα, στα οποία αντιστοιχίζονται σε τέταρτο επίπεδο συγκεκριμένες αρμοδιότητες φορέων του δημόσιου τομέα. Οι αρμοδιότητες αυτές διαχωρίζονται τυπολογικά σε επιτελικές, υποστηρικτικές, επιχειρησιακές και ελεγκτικές». Τα κριτήρια της διάκρισης των αρμοδιοτήτων σε επιτελικές, υποστηρικτικές επιχειρησιακές και ελεγκτικές δεν ορίζονται στο νομοσχέδιο και δεν εξειδικεύονται στις συνοδευτικές εκθέσεις. Προς τούτο, θα ήταν, ενδεχομένως, χρήσιμη η προσθήκη σχετικών ορισμών ή η παραπομπή σε υφιστάμενους ή η περαιτέρω εξειδίκευση των ανωτέρω εννοιών ή η συμπερίληψη της εξειδίκευσης στις εξουσιοδοτικές διατάξεις του Μέρους Α΄, ώστε να διευκολυνθεί η εφαρμογή της ανωτέρω διάκρισης. Άλ-

λωστε, μόνη η διάκριση των «επιτελικών» από τις «εκτελεστικές» ή τις «διαχειριστικές» αρμοδιότητες συνιστά ζήτημα που αποτελεί ζητούμενο νομοθετικών παρεμβάσεων των τελευταίων δεκαετιών [από τους ν. 2026/1992, 2503/1997 και 2647/1998 έως τον ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») έως σήμερα] και έχει απασχολήσει και τη νομολογία (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ ΠΕ 519, 524, 533/1992) και τη θεωρία (βλ. ιδίως Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1985, σελ. 121 επ.).

γ) Η παρ. 3 του άρθρου 7 ορίζει ότι «[η] κατά περίπτωση ανακατανομή ή μεταφορά των αρμοδιοτήτων μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης διενεργείται σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης του άρθρου 6 του παρόντος, στο πλαίσιο του άρθρου 102 του Συντάγματος προς άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε όμοιες θεματικές, για την κάλυψη νομοθετικών κενών και την άρση νομοθετικών ασαφειών». Ερωτάται αν βούληση του νομοθέτη είναι να χωρεί ανακατανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης μόνο «προς άρση επικαλύψεων, για την κάλυψη νομοθετικών κενών και την άρση νομοθετικών ασαφειών» ή και σε άλλες περιπτώσεις, π.χ., όταν η κατανομή έχει γίνει εσφαλμένα ή χωρίς να έχει τηρηθεί η λειτουργική ταξινόμηση. Υπό τη δεύτερη εκδοχή, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προστεθεί η λέξη «ιδίως» πριν από τη φράση «προς άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε όμοιες θεματικές, για την κάλυψη νομοθετικών κενών και την άρση νομοθετικών ασαφειών».

3. Επί των άρθρων 9 στοιχ. γ' και 12 παρ. 1 γ'

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις αναφέρονται σε «αποκέντρωση» και «αποσυγκέντρωση» αρμοδιοτήτων, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ενημερωτικώς αναφέρεται ότι οι όροι «αποκέντρωση» (*décentralisation*) και «αποσυγκέντρωση» (*déconcentration*) δεν είναι ταυτόσημοι. Αποκεντρωτικό είναι το σύστημα διοίκησης, σύμφωνα με το οποίο μέρος της πολιτικής εξουσίας καθιερύεται υπέρ οργάνων διαφορετικών από τους φορείς της κεντρικής εξουσίας, τα οποία (όργανα) αναδεικνύονται είτε διά διορισμού είτε διά εκλογής, και την ασκούν σε τοπικό επίπεδο. Η καθιερωμένη υπέρ τρίτων οργάνων, πέραν των κρατικών, εξουσία ασκείται αυτοτελώς κατά το ποσοστό της που ανήκει σε καθένα από αυτά, όχι, όμως, και αυτόνομα, υπό την έννοια ότι διαμορφώνεται στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων και ασκείται, κατά κανόνα, υπό την εποπτεία της κεντρικής εξουσίας, στον βαθμό που οι σχετικές αποφάσεις είναι γενικού ενδιαφέροντος για το Κράτος. (Βλ. αναλυτικά, αντί πολλών, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 6η έκδοση, 2021, σελ. 74 επ.). Η λειτουργία του σύγχρονου Κράτους επιβάλλει την παρουσία εκπροσώπων της κεντρικής διοίκησης στην περιφέρεια, με σκοπό τη

γνώση και ταχεία επίλυση των αναφευόμενων προβλημάτων. Στην περίπτωση αυτή, δεν πρόκειται, κατ' ακριβολογία, για αποκέντρωση, εφόσον το αποφασίζον όργανο ανήκει στην κεντρική εξουσία, αλλά για αποσυγκέντρωση της κρατικής εξουσίας. Οργάνωση του κράτους κατά το αποσυγκεντρωτικό σύστημα υπάρχει, όταν η διαχείριση των υποθέσεων της περιφέρειας ανήκει σε όργανα, τα οποία τελούν σε σχέση ιεραρχικής υποταγής έναντι των κεντρικών οργάνων διοίκησης του κράτους. Σε όργανα τα οποία εντάσσονται, επομένως, στην ιεραρχία της κεντρικής διοίκησης, χωρίς να διασπούν, ευνοήτως, την ενότητα της δράσης της κατά το συγκεντρωτικό σύστημα (Κ. Μαυριάς, όπ. π., σελ. 75).

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι η ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων του Ο.Η.Ε. έχει ορίσει την «αποκέντρωση» ως βασική αρχή οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, και ως τη «μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια, είτε δια της μεταβιβάσεως αυτών σε μονάδες τοπικής αυτοδιοικήσεως ή λοιπούς τοπικούς οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας (devolution), είτε δια της αποσυγκεντρώσεως, δηλαδή της παροχής εξουσιοδοτήσεως προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων επί θεμάτων τοπικής σημασίας» (UN Decentralization for National and Local Development, 1962. Βλ. και Α. Παπατόλια, Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους, 2021, σελ. 39 επ.).

4. Επί του άρθρου 20

Με το εδάφιο β' της παραγράφου 2 του άρθρου 22Α που προστίθεται με την προτεινόμενη ρύθμιση στο ν. 4795/2021 ορίζεται ότι «Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, ως τρίτη γραμμή ρόλων, παρέχει εύλογη διαβεβαίωση σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης κινδύνων». Γραμμές ρόλων είναι τα τρία επίπεδα στα οποία διαρθρώνεται το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, «με αρμοδιότητες και ευθύνες που έχουν ως σκοπό την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του φορέα» (άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 4795/2021). Σύμφωνα με το άρθρο 6γ του ν. 4795, «Η τρίτη γραμμή περιλαμβάνει τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία παρέχει στον επικεφαλής του φορέα εύλογη διαβεβαίωση και συμβουλευτικές υπηρεσίες σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος και των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και των επιμέρους στοιχείων και δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, που αποτελούν αρμοδιότητα των δύο πρώτων γραμμών ρόλων». Το άρθρο 3 αρ. 9 του ν. 4795/2021 ορίζει την «εύλογη διαβεβαίωση» ως ένα ικανοποιητικό, πλην όμως όχι απόλυτο, επίπεδο διαβεβαίωσης και εμπιστοσύνης, λαμβανομένων υπόψη ιδίως του κόστους, των οφελών και των κινδύνων». Από το άρθρο 6 γ

του ν. 4795/2021 προκύπτει ότι η εύλογη διαβεβαίωση παρέχεται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στον επικεφαλής του οικείου φορέα. Για λόγους σαφήνειας και πληρότητας, θα μπορούσε να συμπληρωθεί η προτεινόμενη ρύθμιση με την προσθήκη των λέξεων «προς τον επικεφαλής του φορέα», μετά τις λέξεις «παρέχει εύλογη διαβεβαίωση». Περαιτέρω, χρήζει, ενδεχομένως, διευκρίνισης το τι θα ισχύει σε περίπτωση κατά την οποία δεν παρέχεται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου η απαιτούμενη εύλογη διαβεβαίωση, διότι, π.χ., κρίνεται ότι δεν υπάρχει επάρκεια και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των κινδύνων από τα αρμόδια όργανα.

Αθήνα, 16 Ιανουαρίου 2023

Η Εισηγήτρια
Δρ Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών