



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



# Οδηγός Εκπόνησης Τομεακών Στρατηγικών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Αθήνα, Αύγουστος 2022



ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ



*Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (στο εξής «Ε.Α.Δ.» ή «Αρχή») εκπονεί και παρακολουθεί το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς (Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.).*

*Αντιμετωπίζοντας τη διαφθορά ως ένα σύνθετο και πολύπλευρο φαινόμενο, το Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. περιλαμβάνει δράσεις πρόληψης και καταπολέμησης των φαινομένων διαφθοράς, καθώς και συναφείς δράσεις ευαισθητοποίησης των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, το Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. προβλέπει την εκπόνηση και παρακολούθηση ειδικών τομεακών στρατηγικών σε τομείς πολιτικής με υψηλό κίνδυνο εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς, όπως η φορολογική διοίκηση, οι δημόσιες συμβάσεις, η υγεία και η άμυνα.*

*Η Ε.Α.Δ., προκειμένου να διευκολύνει και να υποστηρίξει το έργο των φορέων της δημόσιας διοίκησης που επιθυμούν να εκπονήσουν τομεακές στρατηγικές κατά της διαφθοράς, εκδίδει Πρότυπα και αναλυτικούς Οδηγούς. Παράλληλα, υποστηρίζει τους φορείς κατά την υλοποίηση των στρατηγικών σχεδίων τους και την αξιολόγηση της προόδου τους.*

**ISBN 978-618-85929-3-3 (print)**

**ISBN 978-618-85929-4-0 (online)**

*Ο παρών Οδηγός συντάχθηκε σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του τ. Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Άγγελου Μπίνη, και με την επίβλεψη και τον συντονισμό της Επικεφαλής της Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας (Γ.Δ.Α.ΛΟ.), Μαρίας Κωνσταντινίδου.*

*Η ομάδα έργου αποτελείτο από τους: Ασπασία Φατσιάδου, Προϊσταμένη Διεύθυνσης Αξιολόγησης Κινδύνων και Ειδικών Τομεακών Στρατηγικών Καταπολέμησης της Διαφθοράς της Γ.Δ.Α.ΛΟ. και τα στελέχη της Διεύθυνσης Αργύριο Τσομώκο και Ειρήνη Κουμπαρούλη.*

## Περιεχόμενα

Σύνοψη.....	6
Εισαγωγή.....	7
Ορισμός της Διαφθοράς.....	9
Στρατηγικός Σχεδιασμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς.....	10
Κατευθυντήριες γραμμές για την εκπόνηση μιας τομεακής Στρατηγικής.....	11
Προετοιμασία για την Εκπόνηση της Στρατηγικής.....	14
Εκπόνηση της Στρατηγικής.....	16
Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης.....	16
Μεθοδολογία.....	16
Συλλογή και καταγραφή πληροφοριών.....	19
Αξιολόγηση κινδύνων.....	21
Αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου.....	24
Κατάρτιση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης.....	25
Προσδιορισμός του Οράματος.....	25
Προσδιορισμός της Τακτικής.....	26
Διαμόρφωση πλαισίου παρακολούθησης.....	29
Έγκριση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης.....	32
Δημοσιοποίηση της Στρατηγικής.....	32
Επίλογος.....	33
Ορισμοί.....	34
Παραρτήματα.....	35
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	43

## Σύνοψη

Σκοπός του παρόντος Οδηγού είναι η παροχή ενός πλαισίου μεθοδολογικών και πρακτικών κατευθύνσεων προς τους επιτελικούς φορείς της δημόσιας διοίκησης, για την εκπόνηση ολοκληρωμένων Στρατηγικών και Σχεδίων Δράσης καταπολέμησης της διαφθοράς και ενίσχυσης της ακεραιότητας στον τομέα ευθύνης τους. Οι κατευθύνσεις αυτές στοχεύουν στην κατάρτιση εξειδικευμένων Στρατηγικών Σχεδίων, τα οποία λαμβάνουν υπόψη τα οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του κάθε τομέα πολιτικής καθώς και τους ιδιαίτερους κινδύνους διαφθοράς στους οποίους είναι ευάλωτος. Στο εισαγωγικό μέρος, παρουσιάζονται βασικές έννοιες και κατευθύνσεις, καθώς και η προτεινόμενη μεθοδολογία, με στόχο την καλύτερη κατανόηση του πλαισίου, βάσει του οποίου διαμορφώνεται μια τομεακή Στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς. Στη συνέχεια, παρατίθενται πρακτικές οδηγίες για κάθε βήμα που πρέπει να ακολουθείται κατά την προετοιμασία και την κατάρτιση της Στρατηγικής. Τα βήματα αφορούν στις προκαταρκτικές ενέργειες του φορέα, στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης με στόχο τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των κινδύνων διαφθοράς, καθώς και στην κατάρτιση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης που την εξειδικεύει.

Κατά τη διάρκεια υλοποίησης της Στρατηγικής, απαιτείται συστηματική παρακολούθηση, δεδομένου ότι η συνεχής ανατροφοδότηση αναφορικά με την πρόοδο υλοποίησής της, επιτρέπει να υπάρξουν απαιτούμενες για την επιτυχία της, διορθωτικές παρεμβάσεις και τροποποιήσεις.

Με τον Οδηγό αυτό, παρέχεται η μεθοδολογία όσον αφορά στην κατάρτιση της Στρατηγικής, ενώ θα ακολουθήσει αντίστοιχος Οδηγός με αντικείμενο τη διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης των Στρατηγικών Σχεδίων.

## Εισαγωγή

Τις τελευταίες δεκαετίες, ο διάλογος για τις σοβαρές συνέπειες της διαφθοράς σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο έχει καταστήσει βασική προτεραιότητα την προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος, με τρόπο συστηματικό στη βάση διεθνών Συνθηκών και καλών πρακτικών. Διεθνείς Οργανισμοί, εκπαιδευτικά ιδρύματα και κυβερνήσεις ανέπτυξαν πολιτικές και εργαλεία, με στόχο, αφενός, την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης ως προς τις συνέπειες της διαφθοράς και αφετέρου την πρόληψη, την αποτροπή και την καταστολή της.

Η Στρατηγική κατά της διαφθοράς πρέπει να διασφαλίζει, μέσω της διαμόρφωσης των κατάλληλων δράσεων, την ενίσχυση της διαφάνειας και της κοινωνικής

*Σε περιπτώσεις απουσίας οποιασδήποτε ορατής έκφρασης της συμπεριφοράς των δημόσιων λειτουργών (μέτρηση αποδοτικότητας, ανακοινώσεις, μηχανισμός υποβολής παραπόνων κ.λπ.), οι πολίτες δεν έχουν τρόπο να αποτρέψουν έναν διεφθαρμένο δημόσιο λειτουργό από το να υπεξαιρέσει χρήματα ή να προβεί σε άλλες πράξεις για ίδιον όφελος, καθώς στην πράξη δεν λογοδοτεί για τη διαχείρισή τους.*

*Lambert-Mogiliansky*

λογοδοσίας. Η διαφάνεια στη δημόσια ζωή διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες που αφορούν τις πολιτικές που ακολουθούνται και την αποτελεσματικότητά τους και αυξάνει την πολιτική λογοδοσία, βελτιώνοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα εντοπισμού παράτυπων συμπεριφορών. Αντιστρόφως, η εκδήλωση διαφθοράς ευνοείται σε συνθήκες όπου δεν είναι εύκολο να εντοπιστούν οι παραβιάσεις των κανόνων, είτε γιατί οι κανόνες είναι ασαφείς ή ελλιπείς, είτε λόγω απουσίας αποτελεσματικών μηχανισμών εποπτείας της εφαρμογής τους.<sup>1</sup>

Τελικός στόχος κάθε Στρατηγικής κατά της διαφθοράς είναι η αποτελεσματική

αντιμετώπιση των συνεπειών της, οι οποίες απειλούν την εκπλήρωση των βασικών λειτουργιών ενός δημοκρατικού κράτους, ενός Οργανισμού ή τομέα πολιτικής. Η διαφθορά, πέραν της άμεσης οικονομικής ζημίας που προκαλεί, έχει καταστροφικές συνέπειες στην ανάπτυξη, στο περιβάλλον, στην πρόσβαση σε βασικά δημόσια αγαθά, στην ισονομία και στα ατομικά δικαιώματα, με αποτέλεσμα να κλονίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος.

Δεδομένου ότι η διαφθορά αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο, η χρήση σύγχρονων εργαλείων διοίκησης για την αντιμετώπισή της είναι επιβεβλημένη.

<sup>1</sup> Lambert-Mogiliansky, A., 2015. "Social accountability to contain corruption", Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 116(C).

Οι τομεακές στρατηγικές κατά της διαφθοράς εστιάζουν σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής και για τον λόγο αυτό έχουν μικρότερο εύρος σε σχέση με τις εθνικές. Τα πλεονεκτήματα μιας τομεακής στρατηγικής είναι σημαντικά καθώς:

- Λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες και τα προβλήματα του κάθε τομέα πολιτικής.
- Είναι εφικτή η συμμετοχή όλων των κύριων ενδιαφερόμενων μερών του κάθε τομέα, γεγονός που αυξάνει την πιθανότητα μελλοντικής στήριξης των μεταρρυθμιστικών δράσεων που θα απαιτηθούν.
- Είναι οικονομικά αποδοτική και με ταχύτερα αποτελέσματα, τα οποία είναι ορατά στην καθημερινότητα των πολιτών.
- Ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος και τους θεσμούς.
- Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις είναι πιο εφικτές, καθώς η «πολιτική αντίσταση» σε αυτές είναι συνήθως μικρότερη, σε σχέση με τη επιφυλακτικότητα που παρατηρείται αναφορικά με τις οριζόντιες και τις ευρύτερες διαρθρωτικές αλλαγές.

Οι τομεακές στρατηγικές, ανάλογα με το εύρος τους, διακρίνονται σε **γενικές** και **στοχευμένες**. Οι γενικές τομεακές στρατηγικές καλύπτουν συνολικά έναν τομέα πολιτικής, όπως για παράδειγμα την υγεία. Η επιλογή μιας γενικής τομεακής στρατηγικής είναι κατάλληλη, σε περίπτωση που ο επιλεγμένος τομέας είναι ιδιαίτερα ευάλωτος στη διαφθορά, με πολλαπλές περιοχές κινδύνου, οι οποίες είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστούν, προκειμένου να διασφαλιστεί η καλή λειτουργία του. Αντίθετα, στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται ότι οι κίνδυνοι περιορίζονται σε συγκεκριμένες περιοχές του τομέα, η στρατηγική μπορεί να εστιάσει αποκλειστικά σε αυτές, έχοντας μικρότερο εύρος και μεγαλύτερη εξειδίκευση. Η επιλογή στοχευμένης Στρατηγικής μπορεί να προτιμηθεί και για άλλους λόγους, όπως οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι ή η επιδίωξη γρήγορου και άμεσα ορατού αποτελέσματος, μέσω της προτεραιοποίησης της αντιμετώπισης κινδύνων που είναι λιγότερο σύνθετοι και ταυτόχρονα έχουν μεγάλο αντίκτυπο στις βασικές λειτουργίες του τομέα και στην καθημερινότητα του πολίτη.

Παρά τα προφανή πλεονεκτήματα, οι τομεακές Στρατηγικές δεν υποκαθιστούν τα Εθνικά Στρατηγικά Σχέδια κατά της διαφθοράς, αλλά λαμβάνουν υπόψη και ως έναν βαθμό αξιολογούν, οριζόντιες μεταρρυθμιστικές δράσεις, ώστε να αποφεύγονται οι επικαλύψεις και να αξιοποιούνται οι συνέργειες. Παράδειγμα τέτοιων μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι δράσεις ψηφιοποίησης στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες αν και έχουν ως πρωταρχικό σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της, μειώνουν παράλληλα τις «ευκαιρίες» για εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς.



## Ορισμός της Διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα σύνθετο φαινόμενο, καθώς συμπεριλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα συμπεριφορών. Ταυτόχρονα, η αντίληψη μιας πρακτικής ως διεφθαρμένης εξαρτάται σημαντικά από τον πολιτισμό, τις αξίες και την κουλτούρα μιας κοινωνίας. Η πολυπλοκότητα αυτή, αντικατοπτρίζεται στο γεγονός ότι στη διεθνή βιβλιογραφία δεν υπάρχει κοινός ορισμός της διαφθοράς, ενώ διεθνείς Οργανισμοί και οργανώσεις έχουν ορίσει διαφορετικά την έννοιά της. Σύμφωνα με τον Ο.Ο.Σ.Α., διαφθορά συνιστά «η κατάχρηση δημόσιου ή ιδιωτικού αξιώματος για προσωπικό όφελος». Ομοίως, η Διεθνής Διαφάνεια περιγράφει τη διαφθορά ως «κατάχρηση εξουσίας για ίδιο όφελος». Και στις δύο περιπτώσεις, ο ορισμός που δίνεται είναι σύντομος και περιεκτικός. Η διαφθορά μπορεί, επίσης, να συνίσταται σε πράξη ή παράλειψη.

Η Διεθνής Διαφάνεια, έχει περαιτέρω εισάγει τη διάκριση μεταξύ χαμηλής κλίμακας διαφθοράς (petty corruption), η οποία προκύπτει κατά την επαφή των πολιτών με τους δημόσιους λειτουργούς και συνήθως αφορά σε μικρά χρηματικά ποσά, και υψηλής διαφθοράς (grand corruption), η οποία εμφανίζεται σε υψηλά κλιμάκια της δημόσιας διακυβέρνησης ή της ιδιωτικής οικονομίας. Η υψηλή διαφθορά συμπεριλαμβάνει και την πολιτική διαφθορά. Παρά το γεγονός ότι στην υψηλή διαφθορά τα χρηματικά ποσά της συναλλαγής είναι κατά κανόνα μεγάλα, η χαμηλής κλίμακας διαφθορά, όταν είναι ενδημική σε μια κοινωνία, δύναται να προκαλέσει μεγάλη συνολική ζημία.

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς<sup>2</sup> παρέχει ένα πλαίσιο αναφοράς για τα κράτη, καθώς καθορίζει συγκεκριμένες πρακτικές ως διεφθαρμένες, οι οποίες πρέπει να αποτελούν και ποινικά αδικήματα, στο εθνικό δίκαιο των κρατών. Οι πράξεις αυτές είναι:

- Η δωροδοκία<sup>3</sup> των εθνικών και ξένων λειτουργών (άρθρα 15, 16)
- Η ιδιοποίηση δημόσιας περιουσίας (άρθρο 17)
- Η εμπορία επιρροής (άρθρο 18)
- Η κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 19)
- Ο παράνομος πλουτισμός (άρθρο 20)
- Η νομιμοποίηση προϊόντων εγκλήματος (άρθρο 23)

<sup>2</sup> Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105/Α'/10.06.2008): Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα (βλ. και [https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools\\_and\\_publications/UN-convention-against-corruption.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html)).

<sup>3</sup> Η δωροδοκία διακρίνεται σε ενεργητική (αρ. 236 Π.Κ. δωροδοκία υπαλλήλου, 159<sup>Α</sup> δωροδοκία πολιτικών προσώπων) και παθητική ή δωροληψία (αρ. 235 Π.Κ., δωροληψία υπαλλήλου, αρ. 159 δωροληψία πολιτικών προσώπων).

- Η απόκρυψη προϊόντων εγκλήματος και η παρακώλυση δικαιοσύνης, όταν συνδέονται με τα προαναφερόμενα αδικήματα (άρθρα 24 και 25).

Άλλες πρακτικές διαφθοράς που αναφέρουν διεθνείς Οργανισμοί είναι η ευνοιοκρατία, ο νεποτισμός, η εναλλαγή σε ανώτατες θέσεις του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και αντιστρόφως (περιστρεφόμενες θύρες) και η συμπαιγνία με στόχο τη χειραγώγηση τιμών ή διαγωνιστικών διαδικασιών. Η σύγκρουση συμφερόντων συνδέεται, επίσης, με φαινόμενα διαφθοράς, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί εντοπισμού και ρύθμισής της.

### Στρατηγικός Σχεδιασμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός αποτελεί επιχειρησιακό εργαλείο διοίκησης. Σύμφωνα με τον ορισμό που απαντάται στον τομέα των επιχειρήσεων, ως Στρατηγική αναφέρεται η «συστηματική διαδικασία οραματισμού ενός επιθυμητού μέλλοντος, η μετατροπή του οράματος σε ευρέως καθορισμένους στόχους και η ακολουθία των βημάτων που απαιτούνται για την επίτευξή τους». Με την πάροδο των ετών, μεθοδολογικά εργαλεία που εφάρμοζαν οι επιχειρήσεις για την ανάπτυξη της Στρατηγικής τους, άρχισαν σταδιακά να χρησιμοποιούνται και από τη δημόσια διοίκηση, με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών.

Η διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού, ανεξαρτήτως των ιδιαιτεροτήτων του τομέα, της αποστολής και των στόχων του, αναλύεται σε τέσσερα βασικά στάδια<sup>4</sup>:

**Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης.** Η ανάλυση αναφέρεται στην αποτύπωση και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, σε σχέση με τους κινδύνους διαφθοράς που αντιμετωπίζει ο τομέας απαντώντας στο ερώτημα «Πού βρισκόμαστε;»

**Προσδιορισμός του οράματος.** Ως όραμα νοείται ο προσδιορισμός της επιθυμητής κατεύθυνσης και των στρατηγικών στόχων που θέλουμε να επιτύχουμε απαντώντας στο ερώτημα «Πού θέλουμε να πάμε;»

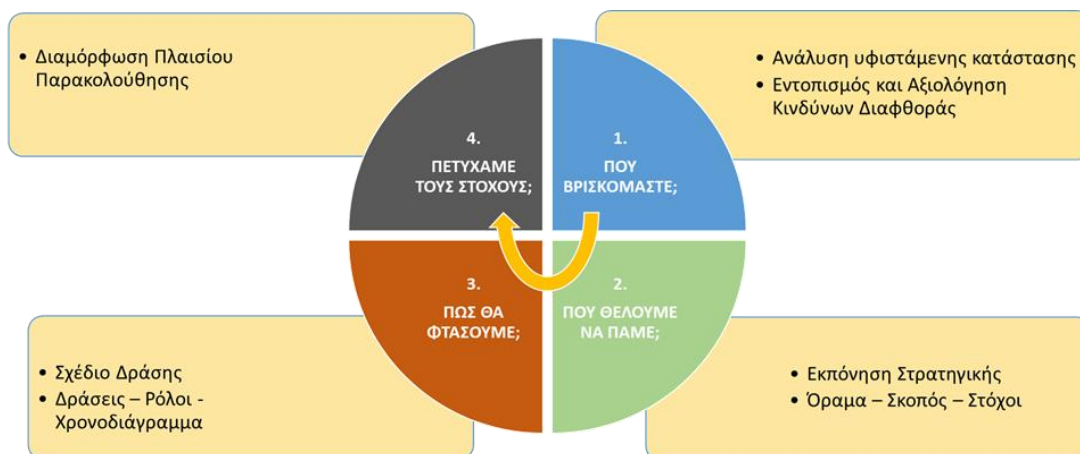
**Προσδιορισμός τακτικής.** Η τακτική αποτελεί τον «Οδικό Χάρτη» προς την επιθυμητή κατεύθυνση και αναφέρεται στα μέσα με τα οποία επιτυγχάνονται οι επιθυμητοί στόχοι, απαντώντας στο ερώτημα «Πώς θα φθάσουμε;»

**Διαμόρφωση πλαισίου παρακολούθησης και βασικών δεικτών.** Η διαμόρφωση του πλαισίου παρακολούθησης συνίσταται στον προσδιορισμό των σημείων αναφοράς (milestones) και των βασικών δεικτών απόδοσης. Αποτελεί βήμα που

<sup>4</sup> P. Waterhouse, "The Classic 4-Step Approach to Strategic Planning", 1980.

πραγματοποιείται, ήδη, κατά την εκπόνηση της Στρατηγικής, προκειμένου να είναι εφικτή η μετέπειτα αξιολόγηση του τι πήγε καλά και τι όχι, κατά την υλοποίησή της, και απαντά στο ερώτημα «Πώς θα ξέρουμε ότι πετύχαμε τους στόχους;»

Τα παραπάνω στάδια αναλύονται στη συνέχεια ως βήματα για την κατάρτιση μιας τομεακής Στρατηγικής.



Σχήμα 1: Βήματα για την εκπόνηση της Στρατηγικής

### Κατευθυντήριες γραμμές για την εκπόνηση μιας τομεακής Στρατηγικής

Για την αποτελεσματική εκπόνηση μιας τομεακής Στρατηγικής, πρέπει να ακολουθούνται οι εξής κατευθυντήριες γραμμές:



Σχήμα 2: Κατευθυντήριες Γραμμές για την εκπόνηση της Στρατηγικής

### 1<sup>η</sup> Κατευθυντήρια Γραμμή: Αποφυγή σύνθετης και ασαφούς Στρατηγικής

Η κατάρτιση ενός εξαιρετικά σύνθετου, γενικόλογου ή ασαφούς κειμένου καθιστά εξ ορισμού τη Στρατηγική αντικειμενικά ανεφάρμοστη. Η Στρατηγική πρέπει να καταλήγει σε έναν διαχειρίσιμο αριθμό στόχων που εξειδικεύονται σε συγκεκριμένα μέτρα, διατυπωμένα με σαφή και απλό τρόπο.

### 2<sup>η</sup> Κατευθυντήρια Γραμμή: Ρεαλιστική Εκτίμηση των διαθέσιμων πόρων

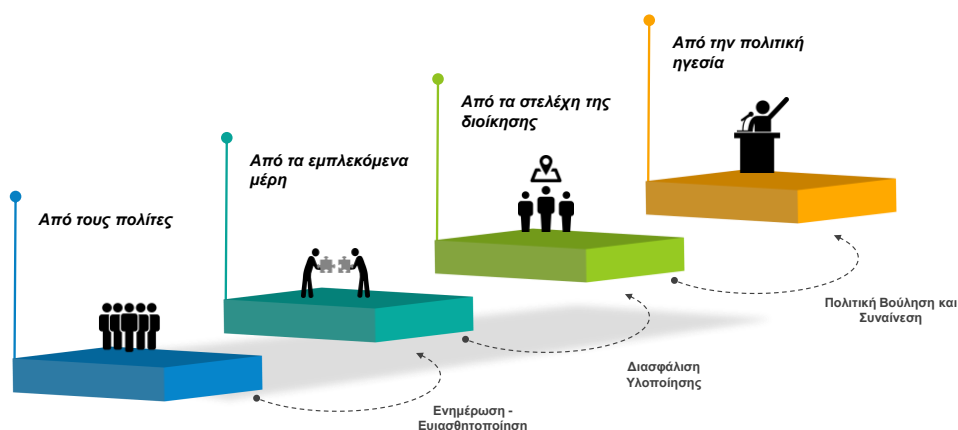
Κατά τον σχεδιασμό της διαδικασίας εκπόνησης της Στρατηγικής είναι αναγκαία η ορθή εκτίμηση των διαθέσιμων πόρων, με στόχο, καταρχάς, την επιλογή του κατάλληλου εύρους της Στρατηγικής και στη συνέχεια των δράσεων εκείνων, η υλοποίηση των οποίων είναι εφικτή. Η αναντιστοιχία μεταξύ εκτιμώμενων και διαθέσιμων πόρων, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας κατάρτισης και παρακολούθησης της Στρατηγικής, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κινδύνους που απειλούν την ομαλή υλοποίησή της.

Για τον λόγο αυτό, στο στάδιο της προετοιμασίας πρέπει να εξετάζονται οι ακόλουθες παράμετροι:

- Το πλήθος των εμπλεκόμενων φορέων και η διαθεσιμότητα των πληροφοριών που απαιτούνται για την εκπόνηση της Στρατηγικής.
- Η διαθεσιμότητα του προσωπικού και η διοικητική εμπειρία του.
- Η επάρκεια των οικονομικών πόρων για την εύρυθμη υλοποίηση της Στρατηγικής.

### 3<sup>η</sup> Κατευθυντήρια Γραμμή: Υποστήριξη της Στρατηγικής

#### Υποστήριξη της Στρατηγικής



Σχήμα 3: 3<sup>η</sup> Κατευθυντήρια Γραμμή: Υποστήριξη της Στρατηγικής

**A. Από την πολιτική ηγεσία**

Η στήριξη της Στρατηγικής από την πολιτική ηγεσία συμβάλλει στη διασφάλιση της συνεργασίας των εμπλεκόμενων μερών, καθώς και στην εξασφάλιση των πόρων που θα απαιτηθούν για την κατάρτιση και υλοποίησή της. Δέον είναι, να επιδιώκεται η ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση, μέσω της διαβούλευσης με τις λοιπές πολιτικές δυνάμεις, καθώς με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται το κύρος της Στρατηγικής και εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη συνέχισή της, ανεξάρτητα από τις πολιτικές αλλαγές.

**B. Από τα στελέχη της διοίκησης**

Τα στελέχη της διοίκησης είναι αυτά που θα κληθούν να υλοποιήσουν τη Στρατηγική. Η διαμόρφωση της κατάλληλης διοικητικής κουλτούρας και η ορθή ενημέρωση των στελεχών, αναφορικά με τον τρόπο εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης, αποτελούν αδιαμφισβήτητα κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία της.

**Γ. Από τα εμπλεκόμενα μέρη**

Η ενεργή συμμετοχή των εμπλεκόμενων μερών στη διαδικασία κατάρτισης της Στρατηγικής συμβάλλει σημαντικά στην αξιοποίηση της εμπειρίας τους, καθώς και στην ευρεία αποδοχή και τη μελλοντική στήριξή της. Με την εμπλοκή των φορέων/ομάδων στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας δίνεται η ευκαιρία στους διαμορφωτές της Στρατηγικής να αξιοποιήσουν την εξειδικευμένη εμπειρία τους και να αντιμετωπιστούν εγκαίρως διαφωνίες και επιφυλάξεις.

**Δ. Από τους πολίτες**

Η καταπολέμηση της διαφθοράς βελτιώνει την ποιότητα και την προσβασιμότητα των πολιτών σε βασικές υπηρεσίες και κοινωνικά αγαθά. Ως εκ τούτου, η πρωτοβουλία εκπόνησης μιας Στρατηγικής πρέπει να λαμβάνει δημοσιότητα και να συνοδεύεται από δράσεις ενημέρωσης των πολιτών για τις συνέπειες της διαφθοράς στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής, τις επιπτώσεις στην κοινωνία, καθώς και τα οφέλη από την αντιμετώπισή τους. Η ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, αποσκοπεί στην επίτευξη ευρείας κοινωνικής στήριξης στις δράσεις της Στρατηγικής. Ταυτόχρονα, μέσω της δημοσιότητας της Στρατηγικής, επιτυγχάνεται και η απόδοση πολιτικής λογοδοσίας αναφορικά με την επίτευξη των στόχων της.

#### 4<sup>η</sup> Κατευθυντήρια Γραμμή: Αξιοποίηση της Διεθνούς Εμπειρίας

Η αξιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας κατά την εκπόνηση της Στρατηγικής παρέχει σημαντικά οφέλη. Πηγές από τις οποίες μπορεί να αντληθούν καλές πρακτικές είναι:

- ✓ Οι εξειδικευμένοι στον τομέα Διεθνείς Οργανισμοί, όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, οι οποίοι κατά κανόνα αναπτύσσουν δράσεις κατά της διαφθοράς και κατέχουν μεγάλη εμπειρία στον τομέα πολιτικής στον οποίο δραστηριοποιούνται.
- ✓ Οι επαγγελματικές ενώσεις και οι σχετικές πλατφόρμες που αποτελούν μέσο ανταλλαγής εμπειρίας και απόψεων, μεταξύ των επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται στον τομέα.
- ✓ Οι πρωτοβουλίες και τα προγράμματα κατά της διαφθοράς που αναπτύσσουν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, με αντικείμενο τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας.
- ✓ Οι Διεθνείς Οργανισμοί και οι Ερευνητικοί Φορείς, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), οι οποίοι στηρίζουν τα κράτη, μέσω της ανάπτυξης εργαλείων και πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

#### Προετοιμασία για την Εκπόνηση της Στρατηγικής

Για την εκπόνηση μιας τομεακής στρατηγικής, πρέπει να έχουν προηγηθεί οι παρακάτω ενέργειες:

**Ορισμός του επικεφαλής της διαδικασίας:** Υπεύθυνος για την επίβλεψη της διαδικασίας ορίζεται ο επικεφαλής του φορέα που εκπονεί τη Στρατηγική, για παράδειγμα ο Υπουργός ή ανώτατο στέλεχος, όπως ο Γενικός ή ο Υπηρεσιακός Γραμματέας.

**Ορισμός του εύρους και της διάρκειας της Στρατηγικής:** Η Στρατηγική που εκπονεί ο φορέας δύναται είτε να καλύπτει τον τομέα πολιτικής αρμοδιότητάς του, στο σύνολό του (π.χ. Στρατηγική κατά της διαφθοράς στον αθλητισμό ή την υγεία), είτε να εστιάζει σε μια ειδική περιοχή υψηλού κινδύνου του τομέα αυτού (π.χ. Στρατηγική για την αντιμετώπιση της χειραγώγησης των αθλητικών αγώνων). Η απόφαση εξαρτάται, όπως προαναφέρθηκε, από διάφορους παράγοντες, όπως οι διαθέσιμοι πόροι, ή η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης μιας ιδιαίτερα ευάλωτης περιοχής στη διαφθορά. Στη φάση αυτή, ορίζεται και η χρονική διάρκεια υλοποίησης της Στρατηγικής. Η συνήθης διάρκεια είναι 4 έως 5 έτη, καθώς, ο χρόνος αυτός κρίνεται επαρκής για την υλοποίηση βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων δράσεων.

**Ορισμός Συντονιστικής Επιτροπής:** Η Συντονιστική Επιτροπή είναι αρμόδια για την καθοδήγηση των ενεργειών των εμπλεκόμενων στη διαδικασία κατάρτισης και παρακολούθησης υλοποίησης της Στρατηγικής. Τα μέλη της Επιτροπής πρέπει να προέρχονται από την ανώτατη ιεραρχία (διοικητική και πολιτική).

**Ορισμός Ομάδας Εργασίας:** Η Ομάδα Εργασίας είναι αρμόδια για την κατάρτιση της Στρατηγικής. Τα μέλη της πρέπει να έχουν άριστη επαγγελματική κατάρτιση και εμπειρία, καθώς επίσης, να καλύπτουν γνωστικά τα επιμέρους αντικείμενα της Στρατηγικής, στο σύνολό τους.

**Καταγραφή των εμπλεκόμενων μερών:** Ως εμπλεκόμενα μέρη νοούνται οι Ομάδες, φορείς και Οργανισμοί που μετέχουν ή επηρεάζονται από την Στρατηγική, όπως επαγγελματικές ενώσεις, εποπτευόμενοι φορείς, οικονομικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα που αποτελεί το αντικείμενο της Στρατηγικής. Η διαβούλευση με τα εμπλεκόμενα μέρη είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, προκειμένου να εκφράσουν τις απόψεις ή τυχόν επιφυλάξεις τους. Στόχος είναι, όπως προαναφέρθηκε, η επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής συναίνεσης, η οποία θα εξασφαλίσει τη μελλοντική στήριξη των δράσεων της Στρατηγικής. Απαραίτητο είναι επίσης να καθοριστεί, πριν την έναρξη της διαδικασίας εκπόνησης της Στρατηγικής, ποια εμπλεκόμενα μέρη θα συμμετέχουν στη διαμόρφωσή της, σε ποιο στάδιο και ποιος θα είναι ο ρόλος τους.

**Προσδιορισμός των απαιτούμενων πόρων:** Ο επικεφαλής της Ομάδας Εργασίας πρέπει να προσδιορίσει τους πόρους που θα απαιτηθούν για την ολοκλήρωση της διαδικασίας και ενημερώνει τη Συντονιστική Επιτροπή, προκειμένου να εξασφαλιστούν οι πόροι αυτοί.

**Ορισμός ρόλων και χρονοδιαγράμματος:** Η Ομάδα Εργασίας πρέπει να καταρτίσει πρόγραμμα εργασιών και να το κατανείμει στα μέλη αυτής. Στο πρόγραμμα καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα των εργασιών της, καθώς και ο χρόνος ολοκλήρωσης της κατάρτισης της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης.

Ο ορθός σχεδιασμός αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επιτυχία της Στρατηγικής, καθώς διασφαλίζει ότι:

- ✓ Το εύρος της Στρατηγικής ανταποκρίνεται στη διαθεσιμότητα των πόρων που απαιτούνται για την εκπόνηση και την παρακολούθηση της υλοποίησής της.
- ✓ Οι απαιτούμενοι πόροι έχουν εξασφαλιστεί εκ των προτέρων.
- ✓ Ο συντονισμός είναι επαρκής ώστε να ολοκληρωθεί η Στρατηγική εντός χρονοδιαγράμματος και με τη συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων.
- ✓ Η Ομάδα Εργασίας είναι αντιπροσωπευτική και με τις απαιτούμενες επαγγελματικές δεξιότητες.

## Εκπόνηση της Στρατηγικής

### Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης

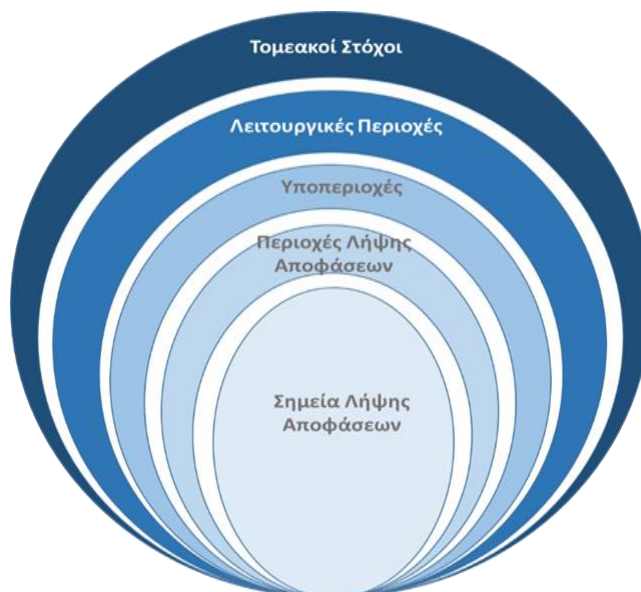
#### Μεθοδολογία

Ο παρών Οδηγός βασίστηκε στη μεθοδολογική προσέγγιση των συστημικών λειτουργιών (system functions approach), η οποία έχει διαμορφωθεί από το Πρόγραμμα για την Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών (U.N.D.P.). Κριτήριο για την επιλογή αυτή, είναι η καταλληλότητα της μεθοδολογίας για ανάλυση και αξιολόγηση σύνθετων και πολυπαραγοντικών καταστάσεων, όπως η ανάλυση ενός τομέα πολιτικής σε σχέση με τη διαφθορά. Επιπλέον, η προσέγγιση αυτή έχει το πλεονέκτημα ότι οδηγεί στον εντοπισμό ευάλωτων περιοχών, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του κάθε τομέα πολιτικής, σε ένα δεδομένο εθνικό πλαίσιο.

Στο πλαίσιο αυτό, για την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης θα πρέπει να καταγραφούν διαδοχικά:

- ✓ **Οι τομεακοί στόχοι (sectoral objectives)**, οι οποίοι αναφέρονται στους βασικούς στόχους που εξυπηρετεί ένας τομέας πολιτικής.
- ✓ **Οι λειτουργικές περιοχές (functions)**, οι οποίες αναφέρονται στις βασικές λειτουργίες που επιτελεί ο υπό εξέταση τομέας πολιτικής ώστε να επιτευχθούν οι βασικοί στόχοι του.
- ✓ **Τομείς (domains) ή λειτουργικές υπο-περιοχές**, οι οποίες αναφέρονται στις επιμέρους λειτουργίες του τομέα και τους αντίστοιχους ρόλους.
- ✓ **Οι περιοχές λήψης αποφάσεων (decision areas)**, οι οποίες αναφέρονται στους ευρύτερους τομείς ευθύνης όπου δρουν τα άτομα.
- ✓ **Τα σημεία λήψης αποφάσεων (decision points)**, τα οποία αναφέρονται στις διαδικασίες κατά τις οποίες λαμβάνονται αποφάσεις και, κατά συνέπεια, δύναται να εντοπιστούν πρακτικές διαφθοράς.





Σχήμα 4: System Function Approach

Για την εξαντλητική αποτύπωση των σημείων λήψης αποφάσεων, ένα χρήσιμο εργαλείο αποτελεί η καταγραφή διαδικασιών.

Σύμφωνα με την ανωτέρω μεθοδολογική προσέγγιση, η διαφθορά εντοπίζεται, ως αποκλίνουσα συμπεριφορά, στα «σημεία λήψης αποφάσεων» (decision points), τα οποία αποτελούν το τελικό επίπεδο ανάλυσης. Η επιλογή των σημείων λήψης απόφασης, ως μονάδας ανάλυσης, βασίζεται στην πεποίθηση ότι, η διαφθορά αποτελεί μια συνειδητή επιλογή με στόχο την αποκόμιση οφέλους και κατά συνέπεια, εντοπίζεται στα σημεία που τα άτομα λαμβάνουν αποφάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, καταγράφεται κάθε συμπεριφορά που ανατιολόγητα αποκλίνει από την αναμενόμενη ως «αποκλίνουσα απόφαση». Οι αποκλίνουσες αποφάσεις συνιστούν δυνητικά διεφθαρμένες πράξεις και σε κάθε περίπτωση έχουν αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία ενός τομέα. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι κάθε αποκλίνουσα συμπεριφορά συνιστά δυνητικά διεφθαρμένη πράξη, δεδομένου ότι, μπορεί να οφείλεται σε άλλους παράγοντες, όπως η ελλιπής πληροφόρηση, η έλλειψη επαγγελματικής ικανότητας κ.λπ. Το κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μιας πράξης ως διεφθαρμένης είναι η αποκόμιση οφέλους από αυτή.

Μετά τον προσδιορισμό των «σημείων λήψης αποφάσεων», το επόμενο βήμα είναι να προσδιοριστούν ποιες είναι οι πιθανές «αποκλίνουσες αποφάσεις» για κάθε «σημείο απόφασης». Ο Πίνακας που ακολουθεί αποτελεί ένα υπόδειγμα καταγραφής στην παροχή υπηρεσιών υγείας.

Σημεία Λήψης Αποφάσεων	Πράξεις Διαφθοράς	Αποκλίνουσες Αποφάσεις
Προγραμματισμός ραντεβού		Καθυστέρηση/Επιτάχυνση ραντεβού χωρίς επαρκή αιτιολόγηση Άρνηση ραντεβού
Διεξαγωγή ιατρικών διαδικασιών		Άρνηση δίκαιης υπηρεσίας στον ασθενή Παροχή περιττών υπηρεσιών Παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας Απαίτηση για πρόσθετες πληρωμές Καθυστέρηση/Επιτάχυνση της παροχής υπηρεσιών χωρίς εύλογη αιτιολόγηση
Συνταγογράφηση		Συνταγογράφηση ακριβότερων, εναλλακτικών φαρμάκων Συνταγογράφηση περιττών φαρμάκων Συνταγογράφηση φαρμάκων χαμηλής ποιότητας
Παραπομπή σε άλλες διαδικασίες και διαγνωστικές εξετάσεις		Παραπομπή σε περιττές διαδικασίες Παραπομπή σε ακριβότερες εναλλακτικές Παραπομπή σε υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας Παραπομπή σε συγκεκριμένο εμπορικό σήμα/όνομα (αδικαιολόγητη προώθηση)
Χρεώσεις ασθενών		Υπερχρέωση υπηρεσιών Χρέωση για υπηρεσίες που δεν αναλήφθηκαν Μη χρέωση για υπηρεσίες που αναλήφθηκαν

Σχήμα 5: Πίνακας Καταγραφής Αποκλινουσών Αποφάσεων

Κατόπιν, κάθε «σημείο απόφασης» τοποθετείται σε έναν «χάρτη κινδύνων διαφθοράς», με βάση τον αντίκτυπο και την πιθανότητα λήψης αποκλινουσών αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό, όπως αναλύεται στις επόμενες ενότητες, προτεραιοποιούνται οι κίνδυνοι διαφθοράς, σύμφωνα με τη συχνότητα εμφάνισης και τον αντίκτυπό τους στη λειτουργία του τομέα.

### Συλλογή και καταγραφή πληροφοριών

Τα μέλη της Ομάδας Εργασίας, αφού καταγράψουν διαδοχικά, τους τομεακούς στόχους, τις λειτουργικές και υπο-λειτουργικές περιοχές και τις περιοχές λήψης αποφάσεων, συγκεντρώνουν στοιχεία αναφορικά με τις πιθανές αποκλίνουσες συμπεριφορές, ανά περιοχή λήψης απόφασης, τα αίτια και την έκτασή τους.

Μέθοδοι συλλογής πληροφοριών αποτελούν:

**(α) Η έρευνα γραφείου:** Συγκέντρωση πληροφοριών που προέρχονται από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές όπως, οι εκθέσεις εσωτερικού ελέγχου, τα πορίσματα ελέγχων κατασταλτικών οργάνων, οι καταγγελίες και τα δημοσιεύματα αναφορικά με παλαιότερες περιπτώσεις διαφθοράς.

**(β) Οι συνεντεύξεις και αυτοαξιολογήσεις:** Οι συνεντεύξεις απευθύνονται σε στελέχη των φορέων που δραστηριοποιούνται στο υπό εξέταση πεδίο πολιτικής καθώς και σε εκπροσώπους των βασικών εμπλεκόμενων μερών (π.χ. εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα, ελεγκτικοί μηχανισμοί, χρηστών των υπηρεσιών κ.λπ.), που επιλέγονται με τρόπο αντιπροσωπευτικό, ώστε οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται να καλύπτουν όλες τις κύριες περιοχές, στις οποίες δραστηριοποιείται ο φορέας.

Οι αυτοαξιολογήσεις πραγματοποιούνται μέσω ερωτηματολογίων, τα οποία διανέμονται εντός και εκτός του φορέα, σε στελέχη και λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς και ομάδες, καθώς και σε πολίτες-χρήστες των υπηρεσιών. Τα πλεονεκτήματα αυτής της μεθόδου είναι το χαμηλό κόστος και η ευκολία εφαρμογής της, καθώς και η τυποποίηση των ερωτηματολογίων που χρησιμοποιούνται, η οποία διευκολύνει τη μετέπειτα επεξεργασία των πληροφοριών. Ταυτόχρονα, η διανομή ερωτηματολογίων συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση των συμμετεχόντων αναφορικά με τη διαφθορά.

### (γ) Η σχετική βιβλιογραφία και οι μελέτες

Η αξιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας κατά την εκπόνηση της Στρατηγικής παρέχει σημαντικά οφέλη.

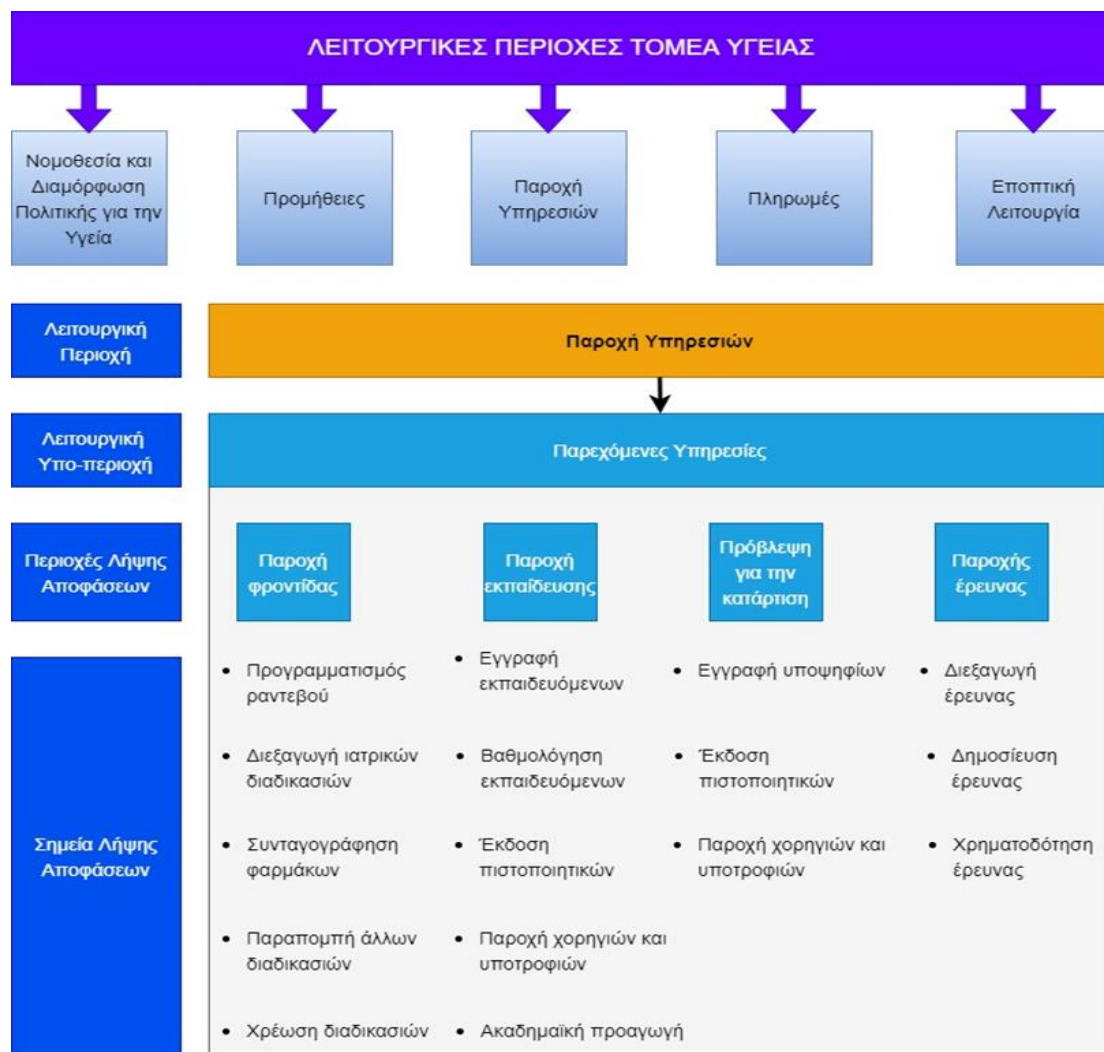
Μελέτες που αφορούν στη διαφθορά στον επιλεγμένο τομέα, αντίστοιχες στρατηγικές που έχουν εκπονηθεί σε άλλα κράτη, καθώς και κατευθυντήριες οδηγίες και εργαλεία που έχουν δημοσιευτεί από διεθνείς οργανισμούς, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ακαδημαϊκά ιδρύματα, αποτελούν χρήσιμες πηγές που μπορούν να αξιοποιηθούν από τους συμμετέχοντες στην Ομάδα Εργασίας.

#### **(δ) Οι Συζητήσεις με ομάδες εμπλεκόμενων μερών που δραστηριοποιούνται στον τομέα**

Η διοργάνωση συναντήσεων με εκπροσώπους ενώσεων, ομάδων και φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα, δίνει τη δυνατότητα καταγραφής απόψεων με διαφορετική εστίαση σύμφωνα με την ιδιαίτερη εμπειρία τους. Η διαφορά αυτής της μεθόδου σε σχέση με τις συνεντεύξεις, συνίσταται, αφενός, στη συμμετοχή εκπροσώπων από περισσότερες ομάδες και φορείς και αφετέρου, στο ότι παρέχεται η ευκαιρία για διάλογο, ο οποίος δεν έχει την αυστηρή δομή μιας συνέντευξης.

Για τη συγκέντρωση στοιχείων, συνίσταται η παράλληλη χρήση των ανωτέρω μεθόδων, προκειμένου να συμπληρώνονται και να διασταυρώνονται οι πληροφορίες οι οποίες συλλέγονται. Πληροφορίες που προέρχονται από συνεντεύξεις και συζητήσεις, παρά τα προφανή πλεονεκτήματά τους, έχουν υποκειμενικό χαρακτήρα. Η επιβεβαίωσή τους μέσω στοιχείων που προέρχονται από πορίσματα ελέγχου, μελέτες και στατιστικές και, γενικότερα, πηγές που παρέχουν αντικειμενική πληροφόρηση, επιτρέπει την αξιολόγηση της ποιότητας και της ακρίβειά τους.

Οι πληροφορίες που συλλέγονται, καταγράφονται με συστηματικό τρόπο ώστε να είναι δυνατή η περαιτέρω επεξεργασία τους. Στη φάση αυτή, οι κίνδυνοι κατηγοριοποιούνται ανά λειτουργική περιοχή και υπο-περιοχή και προσδιορίζονται τα πιθανά αίτια που τους προκαλούν. Η ανωτέρω κατηγοριοποίηση γίνεται με τρόπο ώστε, να καταλήγει στα επιμέρους «σημεία λήψης αποφάσεων». Στόχος της διαδικασίας είναι να διευκολύνει στην κατανόηση του «πού», «γιατί» και «με ποιον τρόπο» προκύπτουν οι αποκλίνουσες αποφάσεις.



Σχήμα 6: Πίνακας ενδεικτικής καταγραφής

Πηγή: UNDP, *Corruption Risk Assessment at Sectoral Level*, 2018

## Αξιολόγηση κινδύνων

Η αξιολόγηση της σπουδαιότητας κάθε καταγεγραμμένου κινδύνου βασίζεται σε δύο παραμέτρους:

Την πιθανότητα επέλευσης του κινδύνου διαφθοράς

**Αντίκτυπος**

Ο αντίκτυπος αναφέρεται στις συνέπειες που μπορεί να έχει μια «αποκλίνουσα απόφαση». Το βασικό ερώτημα κατά την αξιολόγηση του αντικτύπου είναι: «Εάν ληφθεί μία αποκλίνουσα απόφαση λόγω διεφθαρμένης συμπεριφοράς, ποιες θα

είναι οι συνέπειες των στρεβλών αποτελεσμάτων που απορρέουν από αυτή την απόφαση, στην εκπλήρωση των βασικών στόχων του τομέα;»

Προκειμένου να προσδιοριστεί ο αντίκτυπος, πρέπει να ληφθούν υπόψη δύο βασικές παράμετροι:

(i) Ο αριθμός των τομεακών στόχων που επηρεάζονται. Όσο περισσότεροι είναι οι τομεακοί στόχοι που επηρεάζονται (ή/και υπονομεύονται) από ένα «στρεβλό αποτέλεσμα» μιας «αποκλίνουσας απόφασης» που είναι προϊόν διαφθοράς, τόσο μεγαλύτερος είναι ο αντίκτυπος. Π.χ. στον τομέα των τελωνείων, βασικοί στόχοι είναι (α) η είσπραξη εσόδων, (β) η ασφάλεια και (γ) η διευκόλυνση του εμπορίου. Η αποδοχή δωροδοκίας για την αλλαγή της φύσης ενός προϊόντος, ώστε να φορολογείται με λιγότερους εισαγωγικούς δασμούς επηρεάζει τον στόχο (α) καθώς μειώνεται το συνολικό εισπραχθέν ποσό και τον στόχο (γ) εφόσον δημιουργεί αδικαιολόγητα πλεονεκτήματα που μπορούν να αποτρέψουν άλλες επιχειρήσεις από το να εισέλθουν στην αγορά. Στην περίπτωση που η δωροδοκία λαμβάνει χώρα με σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών που αφορούν μια συγκεκριμένη εταιρεία, διατηρώντας παράλληλα τους ίδιους φόρους, επηρεάζεται μόνο ο στόχος (γ).

(ii) Το μέγεθος του αντικτύπου. Όσο μεγαλύτερη είναι η επίδραση μιας μεμονωμένης «αποκλίνουσας απόφασης» τόσο μεγαλύτερος είναι ο αντίκτυπος. Κατά την αξιολόγηση του μεγέθους του αντικτύπου πρέπει να ληφθεί υπόψη το μέγεθος των συναλλαγών γύρω από ένα «σημείο απόφασης» και ο βαθμός στον οποίο ένα «στρεβλό αποτέλεσμα» αποτελεί ή όχι συστημικό ζήτημα. Με βάση το προηγούμενο παράδειγμα, η δωροδοκία ενός υπαλλήλου τελωνείου σε ένα μικρό λιμένα έχει μικρότερο αντίκτυπο στους τομεακούς στόχους από την περίπτωση που μια τέτοια πράξη διαφθοράς συμβεί σε ένα μεγάλο λιμένα από όπου διέρχονται πλήθος προϊόντων μεγάλης αξίας.

Για να προσδιοριστεί ο συνολικός αντίκτυπος μιας «αποκλίνουσας απόφασης», πρέπει να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος κάθε «στρεβλού αποτελέσματος» που συνδέεται με αυτή, ώστε το άθροισμα όλων των επιμέρους αντικτύπων να δώσει τον συνολικό αντίκτυπο της απόφασης. Το άθροισμα του αντικτύπου όλων των «αποκλινουσών αποφάσεων» που συνδέονται με ένα «σημείο απόφασης» θα δώσει τον τελικό αντίκτυπο και τη θέση του «σημείου απόφασης» στον οριζόντιο άξονα του χάρτη ιεράρχησης κινδύνων διαφθοράς (Σχήμα 7).

### *Πιθανότητα*

Η πιθανότητα αναφέρεται στο ενδεχόμενο λήψης μιας «αποκλίνουσας απόφασης» εντός μιας χρονικής περιόδου. Το βασικό ερώτημα κατά την εκτίμηση της

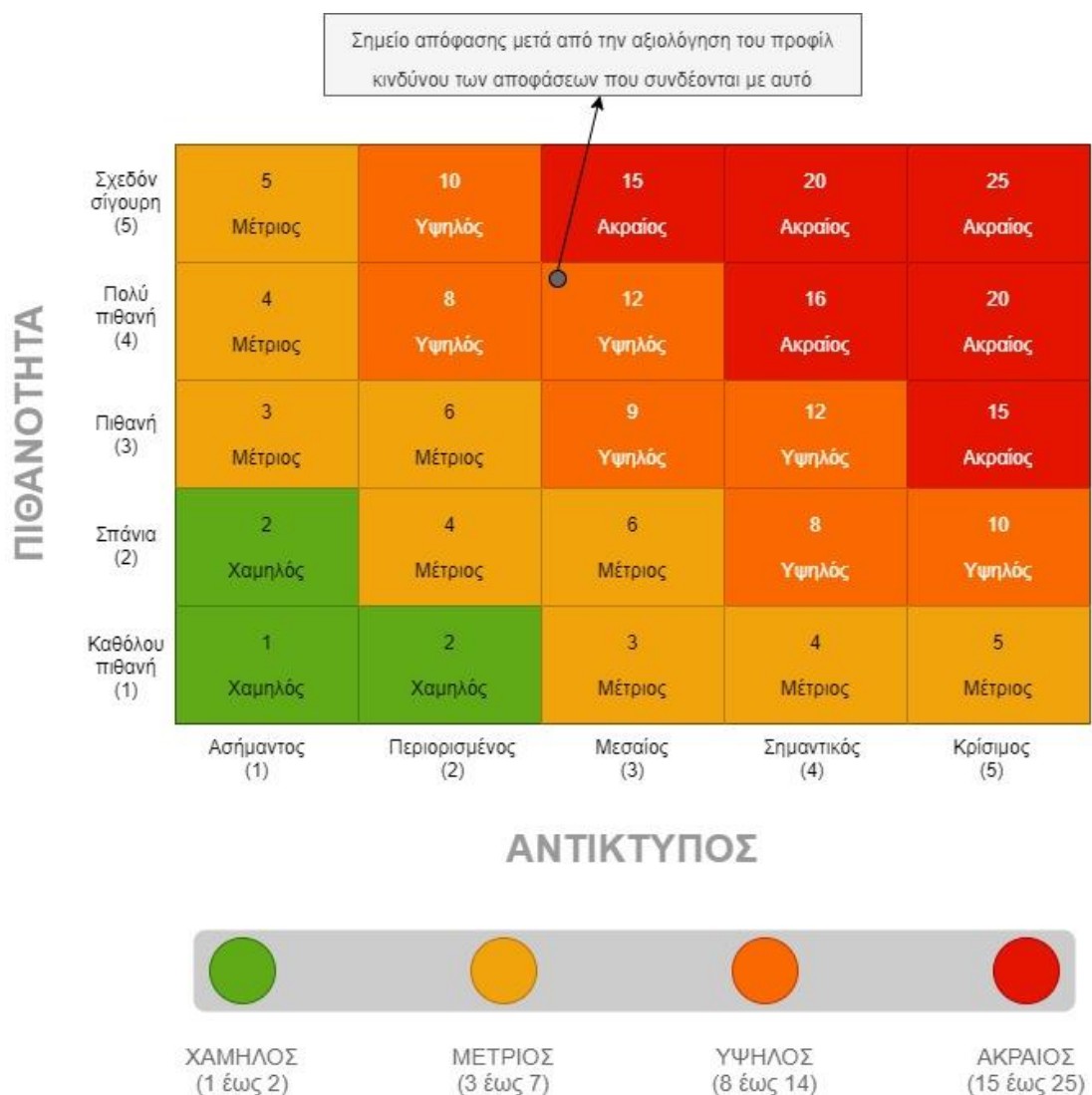
πιθανότητας είναι: «Πόσο πιθανό είναι να ληφθεί μια αποκλίνουσα απόφαση εντός μιας καθορισμένης χρονικής περιόδου;». Η μέτρηση της πιθανότητας βασίζεται στο γεγονός ότι η λήψη ή μη μιας «αποκλίνουσας απόφασης» λόγω διαφθοράς, εξαρτάται από την αλληλεπίδραση μεταξύ των κινήτρων/παραγόντων που ωθούν αυτόν που λαμβάνει μια απόφαση προς την κατεύθυνση αυτή και των περιορισμών/ανασταλτικών παραγόντων που λειτουργούν ως αντισταθμιστικός παράγοντας στη λήψη μιας τέτοιας απόφασης. Στους παράγοντες που μπορεί να συντελέσουν θετικά στη λήψη μιας «αποκλίνουσας απόφασης» συγκαταλέγονται: οι πολιτικές (πολιτικά κόμματα), οικονομικές (χαμηλό εισόδημα, ασταθές οικονομικό περιβάλλον) και κοινωνικές (οικογένεια, φιλικός κύκλος) πιέσεις, οι ρυθμιστικές και διαδικαστικές πιέσεις (περιττά εμπόδια, μακροχρόνιες και ασαφείς διαδικασίες), καθώς και η φύση των συναλλαγών που λαμβάνουν χώρα στον τομέα. Στους ανασταλτικούς παράγοντες περιλαμβάνονται: η πολιτική κατά της διαφθοράς (ηθική ηγεσία, διαχείριση σύγκρουσης συμφερόντων, το πλαίσιο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος κ.λπ.), ο διαχωρισμός των καθηκόντων, ο εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος, η επιβολή αυστηρών κυρώσεων κ.λπ.

Συνεπώς, για κάθε «αποκλίνουσα απόφαση»:

1. Προσδιορίζονται τα κίνητρα και οι ανασταλτικοί παράγοντες που μπορεί να οδηγήσουν ή όχι στη λήψη της.
2. Αξιολογείται η δυναμική κάθε κινήτρου και ανασταλτικού παράγοντα στη λήψη της «αποκλίνουσας απόφασης».
3. Επιχειρείται η συσχέτιση κινήτρων και ανασταλτικών παραγόντων.
4. Προσδιορίζεται η συνολική πιθανότητα λήψης της «αποκλίνουσας απόφασης».

Η συνολική πιθανότητα να ληφθούν όλες οι «αποκλίνουσες αποφάσεις», λόγω διαφθοράς, γύρω από ένα «σημείο απόφασης» θα δώσει την τελική πιθανότητα και τη θέση του «σημείου απόφασης» στον κατακόρυφο άξονα του χάρτη ιεράρχησης κινδύνων διαφθοράς.

Η εκτίμηση του αντικτύπου και της πιθανότητας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εμπειρία των στελεχών της Ομάδας Εργασίας και την επαγγελματική τους κρίση. Αυτό που τελικά επιδιώκει η Ομάδα Εργασίας είναι να απεικονιστούν στον χάρτη ιεράρχησης κινδύνων διαφθοράς, όλα τα «σημεία λήψης αποφάσεων», με βάση τον αντίκτυπο και την πιθανότητα των «αποκλινουσών αποφάσεων» που συνδέονται με αυτά και κατόπιν να γίνει η ιεράρχησή τους με βάση μια απλή χρωματική κλίμακα κατάταξης. Αυτό θα επιτρέψει την επισκόπηση των κινδύνων διαφθοράς που απειλούν τον τομέα, θα καθορίσει τις πολιτικές προτεραιότητες, τα χρονοδιαγράμματα, τους απαιτούμενους πόρους κ.λπ.



Σχήμα 7: Χάρτης αξιολόγησης κινδύνων διαφθοράς (ανά σημείο απόφασης)

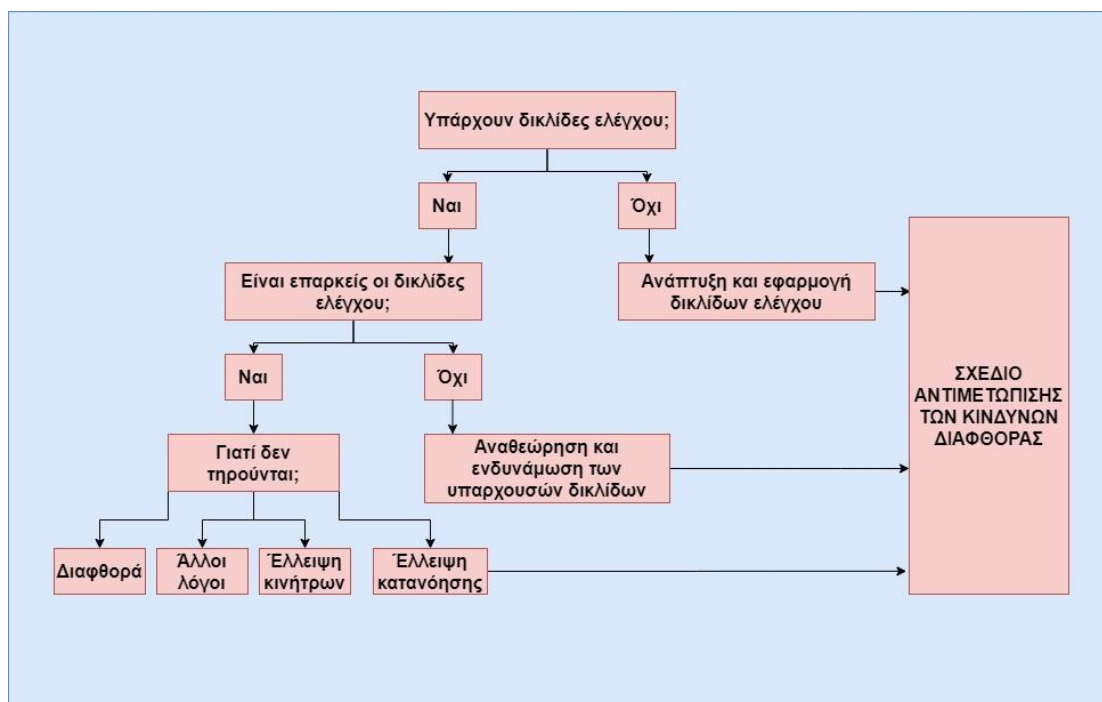
### Αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου

Μέσω της διαδικασίας αυτής, προσδιορίζονται οι δράσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων δικλίδων ελέγχου (Σχήμα 8). Ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Οργάνων (INTOSAI)<sup>5</sup> έχει καθορίσει οκτώ κρίσιμες διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου και τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να διεξάγονται. Οι κατευθύνσεις αυτές, δύναται να

<sup>5</sup> Excerpt from International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.



χρησιμοποιηθούν από την Ομάδα Εργασίας, ως πρότυπο αξιολόγησης της λειτουργίας των υφιστάμενων δικλίδων ελέγχου, βάσει των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί η αποτελεσματικότητά τους. (Παράρτημα 3).



Σχήμα 8: Αξιολόγηση δικλίδων ελέγχου

Πηγή: UNODC, State of Integrity 2020

## Κατάρτιση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης

### Προσδιορισμός του Οράματος

Με την ολοκλήρωση της ανωτέρω διαδικασίας, η Ομάδα Εργασίας έχει ήδη εντοπίσει και αξιολογήσει τους κινδύνους που αντιμετωπίζει ο τομέας, τις πρακτικές διαφθοράς, τις αιτίες που συμβάλλουν στην εμφάνισή τους, τις λειτουργίες του τομέα που είναι περισσότερο ευάλωτες, καθώς και την επάρκεια ή μη των υφιστάμενων δικλίδων ελέγχου. Η εκπόνηση της Στρατηγικής βασίζεται στις ανωτέρω πληροφορίες, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι κίνδυνοι μείζονος σημασίας. Οι κίνδυνοι αυτοί έχουν υψηλό αντίκτυπο και απειλούν την αποτελεσματική εκπλήρωση των κύριων τομεακών στόχων και λειτουργιών ενός τομέα.

Κατά την κατάρτιση της Στρατηγικής, καθορίζεται, καταρχάς, το όραμα, ο σκοπός και οι επιμέρους στόχοι της. Μέσω της ανάλυσης της υφιστάμενης κατάστασης, έχει δημιουργηθεί μια σαφής εικόνα σχετικά με το πού βρισκόμαστε. Βασισμένο σε αυτή

τη γνώση, το όραμα της Στρατηγικής, αφορά στο επιθυμητό μέλλον. Ο σκοπός της Στρατηγικής είναι μια γενική δήλωση για την αλλαγή που ο φορέας ο οποίος την εκπονεί, επιθυμεί να επιφέρει με την υλοποίησή της. Στη συνέχεια, ο σκοπός μετατρέπεται σε στόχους. Οι στόχοι, είναι πιο συγκεκριμένοι και αναφέρονται στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται να επιτευχθεί ο σκοπός.



Σχήμα 9: Αποτύπωση οράματος σκοπού και στόχων στον τομέα της Υγείας

## Προσδιορισμός της Τακτικής

Κατά την κατάρτιση της Στρατηγικής και αφού καθοριστούν το όραμα, ο σκοπός και οι στόχοι της ορίζονται: (α) Οι περιοχές και υπο-περιοχές παρέμβασης, (β) οι δράσεις/μέτρα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων, (γ) το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δράσεων, (δ) οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες, (ε) οι πόροι που απαιτούνται για την υλοποίησή τους, (στ) οι κίνδυνοι που αφορούν στην υλοποίηση των δράσεων και (ζ) οι δείκτες μέτρησης της προόδου υλοποίησης και επίτευξης των στόχων. Η πληρότητα και η ακρίβεια του Σχεδίου Δράσης που εξειδικεύει την Στρατηγική αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχία της.

### Α. Περιοχές και Υπο-περιοχές Παρέμβασης

Κατά την αξιολόγηση κινδύνων, εντοπίστηκαν οι λειτουργικές περιοχές και υπο-περιοχές του τομέα, οι οποίες είναι περισσότερο ευάλωτες στη διαφθορά και χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής. Κατά την κατάρτιση της Στρατηγικής οι δράσεις ομαδοποιούνται, αντιστοίχως, ανά περιοχή και υπο-περιοχή παρέμβασης, ανάλογα με τους κινδύνους που διαπιστώθηκαν σε κάθε μια από αυτές, με σκοπό την αντιμετώπισή τους.

## B. Καθορισμός Δράσεων/Μέτρων

Οι δράσεις είναι τα μέσα επίτευξης των στόχων και απαντούν στο ερώτημα «πώς θα φθάσουμε εκεί;». Προκειμένου να καθοριστούν οι δράσεις, μέσω των οποίων θα επιτευχθούν οι στόχοι, συνεκτιμώνται η σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας, καθώς και η διαθεσιμότητα των πόρων που θα απαιτηθούν για την υλοποίησή τους. Οι δράσεις πρέπει να έχουν σαφείς και μετρήσιμες εκροές.

Μια Στρατηγική κατά της διαφθοράς μπορεί να εστιάζει στην υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων ή στη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης, στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της καταστολής ή της ενίσχυσης των μέτρων πρόληψης και αποτροπής, καθώς και στην ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων και της κοινής γνώμης γύρω από τα ειδικά θέματα ακεραιότητας και διαφάνειας του συγκεκριμένου τομέα. Διεθνείς Οργανισμοί όπως ο Ο.Η.Ε. και ο Ο.Ο.Σ.Α., προτείνουν την κατάρτιση Στρατηγικών μέσω μιας ολιστικής προσέγγισης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία περιλαμβάνει δράσεις που καλύπτουν και τους τρεις πυλώνες: Πρόληψη, Καταστολή (εντοπισμός και δίωξη) και Ευαισθητοποίηση/Εκπαίδευση. Η επιλογή του κατάλληλου μίγματος δράσεων μπορεί διαφέρει από τομέα σε τομέα πολιτικής και, σε μεγαλύτερο επίπεδο ανάλυσης, και από φορέα σε φορέα εντός του ίδιου πεδίου πολιτικής και εξαρτάται από τους κινδύνους που αναφύονται και πρέπει να αντιμετωπιστούν. Για παράδειγμα, τομείς που χαρακτηρίζονται από κινδύνους διαφθοράς ιδιαίτερα σοβαρούς, δίνουν έμφαση σε δράσεις καταστολής, όπως η βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων.

### Παραδείγματα Δράσεων/Μέτρων

- **Μέτρα βελτίωσης της λειτουργίας του φορέα:** Βελτίωση του συστήματος οικονομικής διαχείρισης και της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου
- **Μέτρα που σχετίζονται με την εποπτεία του φορέα:** Εποπτεία από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών
- **Νομοθετικά μέτρα:** Μέτρα που αφορούν στη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου.
- **Μέτρα ενίσχυσης της διαφάνειας:** Υποχρέωση δημοσίευσης αποφάσεων της διοίκησης
- **Μέτρα ενίσχυσης της ακεραιότητας:** Σύνταξη Κωδίκων Δεοντολογίας
- **Μέτρα ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης:** Μέτρα που αποσκοπούν στην ενημέρωση των πολιτών για τη διαφθορά και τις συνέπειές της

Στο Σχέδιο Δράσης πρέπει να είναι σαφές με ποιο στόχο συνδέεται το κάθε μέτρο.

Στόχος	Βελτίωση των Ελεγκτικών Μηχανισμών
Περιοχή Παρέμβασης	ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ
Υπο-περιοχή 1	Χρέωση παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας
Μέτρο 1	Διαλειτουργικότητα πλατφόρμας χ με πλατφόρμα ψ για τη διασταύρωση των στοιχείων χρέωσης
Υπο-περιοχή 2	Συνταγογραφήσεις φαρμάκων
Μέτρο 2	Επέκταση ηλεκτρονικής συνταγογράφησης στα νοσοκομεία.

*Σχήμα 10: Ενδεικτική Διάρθρωση Μέτρων ανά περιοχή/υπο-περιοχή*

### Γ. Χρονοδιάγραμμα

Στο Σχέδιο Δράσης ορίζεται το χρονοδιάγραμμα καθώς και τα χρονικά σημεία κατά τα οποία αναμένονται εκροές. Ο προσδιορισμός του χρονοδιαγράμματος πρέπει να είναι ρεαλιστικός και να λαμβάνει υπόψη τους διαθέσιμους πόρους. Συστήνεται κατά το τελευταίο έτος της Στρατηγικής να μην εκκινούν πολλές νέες δράσεις, καθώς είναι πιθανό δράσεις που σχεδιάζονταν να ολοκληρωθούν κατά τα προηγούμενα έτη να παρουσιάσουν καθυστερήσεις κατά την υλοποίησή τους.

### Δ. Αρμοδιότητα

Σε κάθε δράση πρέπει να ορίζεται ο αρμόδιος για την υλοποίησή της, καθώς και οι λοιποί εμπλεκόμενοι φορείς ή οργανικές μονάδες.

### Ε. Πόροι που απαιτούνται

Η υλοποίηση δράσεων από τους φορείς απαιτεί πόρους. Το κόστος και η τεχνική ικανότητα για την υλοποίηση του Στρατηγικού Σχεδίου ποικίλλουν ανάλογα με το είδος των δράσεων που επιλέγονται και τα τυχόν προβλήματα που ενδέχεται να ανακύψουν. Η έλλειψη πόρων αποτελεί πολύ συχνά τον βασικότερο λόγο για την καθυστέρηση ή και τη μη υλοποίηση δράσεων. Συνεπώς, είναι απαραίτητη μια αρχική εκτίμηση των απαιτούμενων πόρων, η οποία δύναται να αναθεωρείται κατά τη διάρκεια υλοποίησης της Στρατηγικής.

- Το σχέδιο δράσης πρέπει να τεθεί σε διαβούλευση με τους φορείς/οργανικές μονάδες που είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση προκειμένου να διατυπωθούν παρατηρήσεις.
- Δεδομένου ότι για την υλοποίηση των δράσεων είναι απαραίτητη συχνά η συνεργασία μεταξύ φορέων ή οργανικών μονάδων, συστήνεται ο σχεδιασμός να συμπεριλαμβάνει τα επιμέρους απαιτούμενα βήματα/ενέργειες ανά δράση, για τα οποία θα ορίζεται και ο υπεύθυνος υλοποίησης.
- Ο σχεδιασμός σε επίπεδο βημάτων/ενεργειών επιτρέπει τον καθορισμό ενός υπευθύνου ανά ενέργεια. Κάτι τέτοιο είναι αναγκαίο δεδομένου ότι η συναρμοδιότητα μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στη φάση της υλοποίησης του σχεδίου αν δεν οριστεί επισπεύδων. Πρέπει να είναι σαφές από το σχέδιο ποιος κάνει τι.

### ΣΤ. Κίνδυνοι κατά την υλοποίηση

Στη φάση του σχεδιασμού είναι αναγκαίο να καταγραφούν οι απειλές που ενδέχεται να προκύψουν προκαλώντας κίνδυνο για την υλοποίηση των δράσεων ή την τήρηση του χρονοδιαγράμματος. Αυτό επιτρέπει τη λήψη διορθωτικών/βελτιωτικών ενεργειών, όπως τη διόρθωση του χρονοδιαγράμματος πριν την οριστικοποίησή του, την έγκαιρη λήψη προληπτικών μέτρων, αλλά και την ενδεχόμενη αντικατάσταση δράσεων που παρουσιάζουν μεγάλη επισφάλεια, με δράσεις μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος και η υλοποίησή τους δεν παρουσιάζει μεγάλους κινδύνους.

### Διαμόρφωση πλαισίου παρακολούθησης

#### Δείκτες παρακολούθησης

Οι δείκτες, υπό τη μορφή αριθμών, ποσοστού ή κλίμακας, επιτρέπουν τη μέτρηση της υλοποίησης των δράσεων/ενεργειών του Σχεδίου Δράσης (δείκτες εκροών), του βαθμού επίτευξης των στρατηγικών στόχων (δείκτες αποτελέσματος), καθώς και τη μέτρηση των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων (δείκτες αντικτύπου) από την υλοποίηση της Στρατηγικής.

#### Δείκτες εκροών

Ως εκροές εννοούμε το άμεσο προϊόν/παραδοτέο της δράσης. Κάθε δράση της Στρατηγικής πρέπει να έχει συγκεκριμένες και μετρήσιμες εκροές. Οι δείκτες εκροών

παρακολουθούν την πορεία υλοποίησης των δράσεων. Παράδειγμα δείκτη εκροών είναι ο αριθμός εκπαιδευτικών δράσεων ή εκπαιδευόμενων υπαλλήλων.

### Δείκτες αποτελέσματος

Οι δείκτες αποτελέσματος μετρούν τις επιπτώσεις από την υλοποίηση των δράσεων σε σχέση με την επίτευξη των στόχων, δηλαδή, αν με την υλοποίηση της δράσης έχει επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της εκπαίδευσης των υπαλλήλων, στόχος είναι η βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς τους κατά τη διεκπεραίωση μιας διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή, ως δείκτης αποτελέσματος, μπορεί να τεθεί ο αριθμός των υπαλλήλων που χρησιμοποίησε τις γνώσεις που απέκτησε στο σεμινάριο, εντός ενός εξαμήνου.

### Δείκτες αντικτύπου

Οι δείκτες αντικτύπου μετρούν τις επιπτώσεις από την εφαρμογή της Στρατηγικής. Αν και συνδέονται με την επιτυχή ή μη απόδοση των προαναφερόμενων δεικτών, μετρούν τις μακροπρόθεσμες αλλαγές που προέκυψαν από την εφαρμογή του Σχεδίου σε σχέση με τους σκοπούς του. Οι δείκτες αντικτύπου της Στρατηγικής είναι σύνθετοι και η εφαρμογή τους απαιτεί τεχνογνωσία, χρόνο και πόρους. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται η χρήση κυρίως δεικτών εκροών και αποτελέσματος.

Περιοχή Παρέμβασης	Παροχή Υπηρεσιών Υγείας	Χρονοδιάγραμμα	Αρμόδιοι
<b>Υπο-περιοχή 1</b>	Χρέωση παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας	13 μήνες	
<b>Μέτρο 1:</b>	Ενίσχυση της στελέχωσης του φορέα		
<b>Βήματα:</b>	Προκήρυξη θέσεων	1 μήνας και 20 ημέρες	Δ/νση Προσωπικού
	Υποβολή αιτήσεων	1 μήνας και 10 ημέρες	Αιτούντες
	Βαθμολόγηση Υποψηφίων/Αρχική Κατάταξη	2 μήνες	Δ/νση Προσωπικού
	Υποβολή Ενστάσεων	1 μήνας	Αιτούντες
	Εξέταση Ενστάσεων	3 μήνες	ΑΣΕΠ
	Οριστική Κατάταξη	1 μήνας	ΑΣΕΠ
	Πρόσληψη	3 μήνες	Δ/νση Προσωπικού

<b>Δείκτης Εκρών:</b>	Άτομα που προσλήφθηκαν/επιθυμητός αριθμός ατόμων για πρόσληψη		
<b>Δείκτης Αποτελέσματος:</b>	Αύξηση Ελέγχων σε μια καθορισμένη χρονική περίοδο πχ εξάμηνο ή έτος (αριθμός ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν/επιθυμητός αριθμός ελέγχων)		
<b>Πιθανά προβλήματα:</b>	Μεγάλος αριθμός ενστάσεων Καθυστέρηση εξέτασης των ενστάσεων από ΑΣΕΠ		

Σχήμα 11: Ενδεικτική Διαμόρφωση Δεικτών

Οι δείκτες πρέπει να παρακολουθούνται σε σταθερή βάση για το σύνολο των δράσεων που συμπεριλαμβάνονται στο Στρατηγικό Σχέδιο. Η παρακολούθηση παρέχει πληροφορίες για την πρόοδο υλοποίησης των δράσεων και διευκολύνει τον εντοπισμό προβλημάτων που προκύπτουν κατά την εφαρμογή του Σχεδίου. Στο πλαίσιο αυτό, η συστηματική παρακολούθηση ανατροφοδοτεί την Ομάδα Εργασίας με τα απαιτούμενα στοιχεία, προκειμένου να προβεί στις απαραίτητες τροποποιήσεις για την ομαλή υλοποίηση της Στρατηγικής.

«Όσο ωραία κι αν είναι η στρατηγική, θα πρέπει κάπου-κάπου να βλέπουμε και τα αποτελέσματα.»

Ουίνστον Τσώρτσελ

Για την παρακολούθηση των δεικτών διαμορφώνονται δύο τιμές: η τιμή βάσης, η οποία αντιστοιχεί στην τιμή του δείκτη πριν να εκκινήσει η υλοποίηση της Στρατηγικής και η τιμή-στόχος, η οποία αντιστοιχεί στην τιμή του δείκτη στην οποία στοχεύουμε.

Ένας δείκτης δεν αποτυπώνεται σε ευρώ ή άλλη παρόμοια μονάδα μέτρησης. Δεδομένου ότι παρουσιάζει την εξέλιξη ενός αριθμού διαχρονικά, ο δείκτης εκφράζει απλώς τη μεταβολή ενός αριθμού από μία χρονική στιγμή σε μία άλλη. Για λόγους απλούστευσης, η τιμή αναφοράς, η οποία μπορεί να αναφέρεται σε ένα δεδομένο έτος (έτος βάσης), ορίζεται συνήθως στο 100. Συνεπώς, αν ο δείκτης έχει τιμή 110, σε ένα εξάμηνο ή έτος, αυτό σημαίνει αύξηση κατά 10% σε σύγκριση με την τιμή της περιόδου αναφοράς.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην επιλογή των δεικτών, έτσι ώστε να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι (SMART), καθώς και στην αξιοπιστία των στοιχείων, βάσει των οποίων διαμορφώνονται η τιμή βάσης και η τιμή-στόχος.

*Συχνά παρατηρείται σύγχυση των όρων στόχος, δράση, εκροή και αποτέλεσμα. Αν για παράδειγμα, ο στόχος είναι η ενίσχυση της ακεραιότητας των στελεχών, μέτρο για την επίτευξη του στόχου μπορεί να είναι η εκπαίδευση των υπαλλήλων. Σε αυτή την περίπτωση, η εκροή της δράσης είναι η εκπαίδευση 200 υπαλλήλων. Μέσω των εκροών, παρακολουθείται η πρόοδος υλοποίησης των δράσεων.*

### Έγκριση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης

Η Στρατηγική και το Σχέδιο Δράσης που την εξειδικεύει υποβάλλονται προς έγκριση στην πολιτική ηγεσία.

Συστήνεται η έγκριση να πραγματοποιείται σε δύο στάδια: έγκριση της Στρατηγικής και στη συνέχεια έγκριση του Σχεδίου Δράσης, ώστε να προηγηθεί η οριστικοποίηση των στρατηγικών στόχων πριν την κατάρτιση του Σχεδίου.

Η απόφαση έγκρισης πρέπει να ορίζει:

- τη μονάδα/συντονιστικό όργανο που θα έχει την ευθύνη του συντονισμού της υλοποίησης.
- τη μονάδα/συντονιστικό όργανο που θα έχει την ευθύνη παρακολούθησης της υλοποίησης.
- τη διαδικασία παρακολούθησης (π.χ. υποχρέωση υποβολής αναφορών ανά τακτά χρονικά διαστήματα).
- τον χρόνο αξιολόγησης και αναθεώρησης της Στρατηγικής.
- τον αρμόδιο φορέα αξιολόγησης.

### Δημοσιοποίηση της Στρατηγικής

Η δημοσιοποίηση της Στρατηγικής μπορεί να επιτευχθεί με την ανάρτησή της στην ιστοσελίδα του φορέα, την έκδοση δελτίων τύπου κ.λπ. Στόχος είναι, αφενός, η ενημέρωση των πολιτών αναφορικά με τη δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας να καταπολεμήσει τα φαινόμενα διαφθοράς και αφετέρου, η επίτευξη της μέγιστης δυνατής στήριξης μεταρρυθμιστικών δράσεων από την κοινωνία. Παράλληλα, η



δημοσίευση της προόδου υλοποίησης, καθώς και των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του Στρατηγικού Σχεδίου, ενισχύει τη λογοδοσία της Διοίκησης αναφορικά με την υλοποίηση των δράσεων και αποτελεί ηθική ανταμοιβή των στελεχών που συμμετέχουν σε αυτή.

Μεσοπρόθεσμα, η επιτυχία της Στρατηγικής αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος και συνιστά ένα θετικό παράδειγμα για τους φορείς της δημόσιας διοίκησης.

## Επίλογος

Οι δημόσιοι φορείς καλούνται να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον σε ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και δυναμικό περιβάλλον. Η ενίσχυση της ακεραιότητας της διαφάνειας και της λογοδοσίας είναι μία από τις πολλές προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν.

Ο παρών Οδηγός μπορεί να αποτελέσει εργαλείο ανάπτυξης ειδικών τομεακών Στρατηγικών καταπολέμησης φαινομένων διαφθοράς, με απώτερο στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες, την αύξηση της εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τη δημόσια διοίκηση και τη βελτίωση των συνθηκών ανάπτυξης της χώρας.

*«Ένας στόχος  
χωρίς σχέδιο είναι  
απλά μια ευχή.»*

*Αντουάν ντε Σαιντ-  
Εξυπερύ*

## Ορισμοί

ΟΡΟΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ (Risk Assessment)	Συνολική διεργασία α) αναγνώρισης, β) ανάλυσης και γ) αποτίμησης κινδύνου.
ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ	Η δημόσια ακεραιότητα αφορά στη σταθερή προσήλωση και ευθυγράμμιση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες για τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος έναντι των ιδιωτικών συμφερόντων. <sup>6</sup>
ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ (Impact)	Ο αντίκτυπος αναφέρεται στο μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα μιας διαδικασίας, δράσης ή σχεδίου.
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (Outcome)	Το αποτέλεσμα είναι η μεσοπρόθεσμη επίπτωση μιας διαδικασίας, δράσης ή σχεδίου.
ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ	Η διαφάνεια αναφέρεται στη δυνατότητα δημόσιας πρόσβασης σε πληροφορίες που αφορούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
ΔΕΙΚΤΗΣ	Οι δείκτες είναι ποσοτικά μεγέθη (ή πηλικά μεγεθών) που χρησιμεύουν στην ποσοτικοποίηση των στόχων και δράσεων ώστε να είναι μετρήσιμη η υλοποίηση και τα αποτελέσματά τους.
ΔΙΚΛΙΔΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	Μέτρο που περιορίζει ή τροποποιεί τον κίνδυνο. Η δικλίδα μπορεί να περιλάβει οποιαδήποτε διαδικασία, πολιτική, πρακτική ή άλλη ενέργεια που περιορίζει ή τροποποιεί τον κίνδυνο.
ΕΚΡΟΗ (Output)	Η εκροή είναι το άμεσο αποτέλεσμα μιας διαδικασίας, δράσης ή σχεδίου.
ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ (Corruption Risk)	Οποιοδήποτε είδος εσωτερικής ή εξωτερικής αδυναμίας ή μια διαδικασία που μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για διαφθορά εντός του δημόσιου φορέα.
ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ	Η λογοδοσία συνίσταται στην ανάληψη ευθύνης για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και σκοπών και στην αποδοχή των συνεπειών σε περίπτωση αποτυχίας ανταπόκρισης στην αναληφθείσα δέσμευση. <sup>7</sup>
ΜΗΤΡΩΟ ΚΙΝΔΥΝΩΝ (Risk Register)	Ειδικό αρχείο πληροφοριών για αναγνωρισμένους κινδύνους.
ΠΙΘΑΝΟΤΗΤΑ (Likelihood)	Στην ορολογία διαχείρισης κινδύνων ο όρος πιθανότητα χρησιμοποιείται για να περιγράψει το ενδεχόμενο πραγμάτωσης ενός συμβάντος. Επίσης, διακρίνεται από τον όρο της συχνότητας, ο οποίος περιγράφει τον αριθμό εμφανίσεων ενός συμβάντος σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

<sup>6</sup> OECD.

<sup>7</sup> P. Dann, J. Sattelberger, The Concept of Accountability in international development cooperation, Development Cooperation Report, OECD 2015.

## Παραρτήματα

### Παράρτημα 1: Υπόδειγμα Δομής Σχεδίου Δράσης

ΠΕΡΙΟΧΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ 1									
Υπο-περιοχή Παρέμβασης	Στόχος Στρατηγικού Σχεδίου	Δράση/ Μέτρο	Αρμόδιος για την υλοποίηση	Χρονοδιάγραμμα		Εκροή	Δείκτης εκροής	Δείκτης Αποτελέσματος	Κίνδυνοι
				Από	Έως				

*Παράρτημα 2: Υπόδειγμα Ερωτηματολογίου Ανάλυσης Κινδύνου στον τομέα της Υγείας (απόσπασμα)*

ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑ		
ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΑΣΘΕΝΩΝ		
Διαδικασία	Κίνδυνος	Ερώτηση
<p><b>Ραντεβού</b></p> <p><b>Υποδοχή</b></p> <p><b>Επισκέπτες</b></p> <p><b>Επείγοντα περιστατικά</b></p>	<p><b>Άτυπες πληρωμές:</b> Εκβιασμός ή αποδοχή δωροδοκιών με αντάλλαγμα τη διευκόλυνση ή την παροχή υπηρεσιών</p> <p><b>Ευνοιοκρατία:</b> Προτίμηση σε συγκεκριμένους ασθενείς</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Ποιο σύστημα χρησιμοποιούν τα νοσοκομεία όσον αφορά τις λίστες αναμονής;</li> <li>✚ Ποιος επιβλέπει και ελέγχει τη διαχείριση των λιστών αναμονής (εσωτερικά και εξωτερικά); Πόσο συχνά γίνεται έλεγχος και ποια τα αποτελέσματά του; Τα αποτελέσματα δημοσιοποιούνται στο κοινό;</li> <li>✚ Είναι καταγεγραμμένα τα Δικαιώματα των Ασθενών σε ολοκληρωμένο έγγραφο, το οποίο είναι εμφανές και προσβάσιμο στο ευρύ κοινό;</li> <li>✚ Υπάρχει (εξαντλητικός) κατάλογος όσον αφορά την ίδια συμμετοχή των ασθενών στις δαπάνες, ο οποίος είναι εμφανής και προσβάσιμος στο ευρύ κοινό;</li> <li>✚ Υπάρχουν μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου ώστε να ελέγχεται εάν οι ασθενείς που παραπέμπονται από ιδιώτες ιατρούς γίνονται δεκτοί στο νοσοκομείο παρακάμπτοντας ή έχοντας προτεραιότητα στη λίστα αναμονής;</li> </ul>

<p><b>Ιατρικές εξετάσεις</b> <b>Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη</b> <b>Νοσοκομειακή περίθαλψη</b></p>	<p><b>Άτυπες πληρωμές:</b> Εκβιασμός ή αποδοχή δωροδοκιών με αντάλλαγμα τη διευκόλυνση ή την παροχή υπηρεσιών</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Ποιοι περιορισμοί υπάρχουν όσον αφορά τη σύναψη επαγγελματικών και οικονομικών δεσμών μεταξύ των νοσοκομείων και άλλων φορέων του τομέα της υγείας (π.χ. επιχειρηματικοί δεσμοί, κίνητρα για παραπομπή ασθενών, χρηματοδότηση εξοπλισμού, χορηγίες, κ.λπ.);</li> </ul>
<p><b>Συνταγογράφηση</b></p>	<p><b>Κατάχρηση εξουσίας:</b> Περιττές ιατρικές παρεμβάσεις με σκοπό τη μεγιστοποίηση των εσόδων (αποζημίωση με βάση την υπηρεσία που παρέχεται / fee-for-service systems) ή παράλειψη αναγκαίων παρεμβάσεων (αποζημίωση ανά ασθενή / fee per patient).</p> <p><b>Ευνοιοκρατία:</b> Προτίμηση σε συγκεκριμένους ασθενείς.</p> <p><b>Σύγκρουση συμφερόντων:</b> Ιατρικές παρεμβάσεις για τις οποίες το ιατρικό προσωπικό ή το νοσοκομείο έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον (δωροδοκία, δευτερογενές εισόδημα, δραστηριότητες στενών προσώπων κ.λπ.)</p> <p><b>Σύγκρουση συμφερόντων:</b> Προτίμηση και υποστήριξη τρίτων (π.χ. εργαστήρια) στους οποίους το ιατρικό προσωπικό ή το νοσοκομείο έχουν ιδιαίτερο</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Σε ποιον βαθμό είναι υποχρεωμένα τα νοσοκομεία να αποκαλύπτουν (δημοσίως) τις πηγές χρηματοδότησής τους, ιδίως από επιχειρήσεις υγείας (παραγωγούς φαρμάκων ή συσκευών κ.λπ.) ή τα δωρεάν δείγματα που έχουν λάβει για διανομή;</li> <li>✚ Ποιοι ειδικοί περιορισμοί υπάρχουν όσον αφορά τη σύναψη επαγγελματικών και οικονομικών δεσμών μεταξύ του προσωπικού και άλλων φορέων του τομέα της υγείας;</li> <li>✚ Σε ποιον βαθμό είναι υποχρεωμένο το διοικητικό και ιατρικό προσωπικό να αποκαλύπτει τυχόν σύγκρουση συμφερόντων;</li> <li>✚ Πώς γίνεται ο προληπτικός έλεγχος της συμμόρφωσης με τις διατάξεις περί σύγκρουσης συμφερόντων από τα όργανα εποπτείας (π.χ. υπουργείο υγείας, ελεγκτές); Γίνεται διασταύρωση στοιχείων με βάσεις δεδομένων, εξέταση αρχείων, κ.λπ.;</li> <li>✚ Ποιες κυρώσεις επισύρουν οι παραβιάσεις των διατάξεων περί σύγκρουσης συμφερόντων;</li> </ul>

	<p>ενδιαφέρον (δωροδοκία, δευτερογενές εισόδημα, δραστηριότητες στενών προσώπων κ.λπ.)</p> <p><b>Σύγκρουση συμφερόντων:</b> Ο ιατρός συνταγογραφεί φαρμακευτική αγωγή για την οποία έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον (δωροδοκία, δευτερογενές εισόδημα, δραστηριότητες στενών προσώπων, πνευματική ιδιοκτησία κ.λπ.)</p> <p><b>Άτυπες πληρωμές:</b> Δωροδοκία με αντάλλαγμα την παροχή συνταγών ή άλλων πιστοποιητικών</p> <p><b>Σύγκρουση συμφερόντων:</b> Παροχή δωρεάν δειγμάτων φαρμάκων</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Η κατάχρηση εξουσίας συμπεριλαμβάνει τις ιατρικές αποφάσεις που λαμβάνονται υπέρ ιδιωτικών συμφερόντων;</li> <li>✚ Υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά την πρόσβαση των ατόμων που εκπροσωπούν τις πωλήσεις φαρμάκων και ιατροτεχνολογικών προϊόντων;</li> <li>✚ Υπάρχουν σαφή όρια όσον αφορά τη διανομή βιομηχανικών δειγμάτων φαρμάκων και συσκευών σε ασθενείς (π.χ. περιορισμός της διανομής στους ασθενείς που δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν οικονομικά);</li> <li>✚ Σε ποιον βαθμό τα νοσοκομεία αποκαλύπτουν ότι έχουν λάβει δωρεάν δείγματα για διανομή;</li> <li>✚ Τα νοσοκομεία δημοσιοποιούν τη συμμετοχή τους σε κλινικές δοκιμές;</li> </ul>
--	---	--

#### ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Φυλάσσονται όλες οι πληρωμές και οι ιατρικές αποφάσεις στο αρχείο και έχουν οι ασθενείς το δικαίωμα να έχουν πρόσβαση στα ιατρικά τους αρχεία;</li> <li>• Υπάρχει κώδικας δεοντολογίας για το διοικητικό και ιατρικό προσωπικό που να καλύπτει όλες τις βασικές καταστάσεις που αντιμετωπίζει το προσωπικό;</li> <li>• Εκπαιδύεται το διοικητικό και ιατρικό προσωπικό σε θέματα ακεραιότητας και ηθικής;</li> <li>• Υπάρχει τηλεφωνική γραμμή παραπόνων;</li> <li>• Υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον κύκλο εργασιών και τα αποτελέσματα της τηλεφωνικής γραμμής παραπόνων;</li> <li>• Υπάρχει κάποιο συγκεκριμένο άτομο, εντός ή εκτός νοσοκομείου, το οποίο να είναι επιφορτισμένο με τη λειτουργία του διαμεσολαβητή του ασθενούς και το οποίο διαθέτει επαρκή ανεξαρτησία για την εκτέλεση της εργασίας του;</li> </ul>
---

- Υπόκειται το διοικητικό και ιατρικό προσωπικό σε επιτόπιους ελέγχους ή σε ελέγχους ακεραιότητας, προκειμένου να εντοπιστούν οι παρατυπίες και η ανάγκη ανάληψης δράσης;
- Υπόκεινται σε τακτικούς ελέγχους όλες οι διαδικασίες στο νοσοκομείο;
- Οι εκθέσεις των νοσοκομειακών ελέγχων είναι διαθέσιμες στο κοινό;
- Υπάρχουν στατιστικά στοιχεία των πειθαρχικών υποθέσεων; Είναι διαθέσιμα στο κοινό;
- Η απόφαση για την εισαγωγή ενός ασθενούς στο νοσοκομείο υπόκειται σε εξωτερικό έλεγχο; Λαμβάνεται αυτή η απόφαση από ιατρό εκτός του νοσοκομείου προκειμένου να αποφευχθεί πιθανή σύγκρουση συμφερόντων λόγω των αποζημιώσεων για την παροχή υγειονομικής περίθαλψης;

Πηγή: Tilman H. 2018, *Checklists on Corruption Risks in the Healthcare Sector*

**Παράρτημα 3:** Κατευθύνσεις για την εγκατάσταση δικλίδων ελέγχου και μετριάσμού κινδύνων διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα

**1. Διαδικασίες εξουσιοδότησης και έγκρισης:** Η εξουσιοδότηση και η εκτέλεση συναλλαγών και γεγονότων πραγματοποιούνται μόνο από άτομα που ενεργούν εντός των ορίων της εξουσίας που τους έχει δοθεί. Η εξουσιοδότηση είναι το βασικό μέσο για να διασφαλιστεί ότι διενεργούνται μόνο έγκυρες διοικητικές πράξεις και γεγονότα όπως προβλέπεται από τη διοίκηση. Οι διαδικασίες έγκρισης, οι οποίες πρέπει να τεκμηριώνονται και να κοινοποιούνται σαφώς στους διευθυντές και στους υπαλλήλους, πρέπει να περιλαμβάνουν τις προϋποθέσεις και τους ειδικούς όρους υπό τους οποίους πρέπει να γίνονται οι εξουσιοδοτήσεις. Η συμμόρφωση με τους όρους εξουσιοδότησης σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι ενεργούν σύμφωνα με τις οδηγίες και εντός των περιορισμών που καθορίζονται από τη διεύθυνση ή τη νομοθεσία.

**2. Διαχωρισμός καθηκόντων (εξουσιοδότηση, επεξεργασία, καταγραφή και επανεξέταση):** Για να μειωθεί ο κίνδυνος σφάλματος, σπατάλης ή παράνομων πράξεων, καθώς και ο κίνδυνος μη εντοπισμού τέτοιων προβλημάτων, κανένα άτομο ή ομάδα εργασίας δεν πρέπει να ελέγχει όλα τα βασικά στάδια μιας συναλλαγής ή ενός συμβάντος. Αντίθετα, τα καθήκοντα και οι ευθύνες πρέπει να ανατίθενται συστηματικά σε πολλά άτομα για να διασφαλίζεται ότι υπάρχουν αποτελεσματικοί έλεγχοι και ισορροπίες. Τα βασικά καθήκοντα-βήματα περιλαμβάνουν την εξουσιοδότηση και την επεξεργασία συναλλαγών, την καταγραφή και την επανεξέταση ή τον έλεγχο των συναλλαγών. Η συμπαιγνία-συνωμοσία, ωστόσο, μπορεί να μειώσει ή να καταστρέψει την αποτελεσματικότητα αυτής της δραστηριότητας του εσωτερικού ελέγχου. Ένας μικρός οργανισμός μπορεί να έχει πολύ λίγους υπαλλήλους για να εφαρμόσει πλήρως αυτόν τον έλεγχο. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η διοίκηση πρέπει να γνωρίζει τους κινδύνους και να τους αντισταθμίζει με άλλους ελέγχους. Η εναλλαγή υπαλλήλων μπορεί να διασφαλίσει ότι ένα άτομο δεν θα ασχολείται με όλες τις βασικές πτυχές των συναλλαγών ή των διαδικασιών για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα. Η ενθάρρυνση ή η απαίτηση για ετήσιες άδειες μπορεί επίσης να συμβάλει στη μείωση του κινδύνου με την προσωρινή εναλλαγή καθηκόντων.

**3. Έλεγχος της πρόσβασης σε πόρους και αρχεία:** Η πρόσβαση σε πόρους και αρχεία περιορίζεται σε εξουσιοδοτημένα άτομα που είναι υπόλογα για την επιμέλεια-φύλαξη ή τη χρήση τους. Η ευθύνη για την επιμέλεια-φύλαξη αποδεικνύεται από την ύπαρξη αποδείξεων, αποθεμάτων ή άλλων αρχείων που εκχωρούν και καταγράφουν τη μεταβίβαση της επιμέλειας-φύλαξης. Ο περιορισμός της πρόσβασης σε πόρους μειώνει τον κίνδυνο μη εξουσιοδοτημένης χρήσης ή απώλειας για την κυβέρνηση και



βοηθά στην επίτευξη οδηγιών διαχείρισης. Ο βαθμός περιορισμού εξαρτάται από την ευπάθεια του πόρου και τον υπαρκτό κίνδυνο απώλειας ή ακατάλληλης χρήσης και πρέπει να αξιολογείται περιοδικά. Κατά τον προσδιορισμό της ευπάθειας ενός περιουσιακού στοιχείου, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το κόστος, η δυνατότητα μεταφοράς και αντικατάστασης.

**4. Επαληθεύσεις:** Οι συναλλαγές και τα σημαντικά γεγονότα επαληθεύονται πριν και μετά την επεξεργασία. Για παράδειγμα, κατά την παράδοση των εμπορευμάτων, ο αριθμός των αγαθών προς παράδοση επαληθεύεται έναντι του αριθμού των αγαθών που έχουν παραγγελθεί. Στη συνέχεια, ο αριθμός των εμπορευμάτων που έχουν τιμολογηθεί επαληθεύεται έναντι του αριθμού των παραληφθέντων αγαθών. Το απόθεμα επαληθεύεται επίσης πραγματοποιώντας απογραφή.

**5. Συμφωνία:** Τα αρχεία συμφωνούν με τα κατάλληλα έγγραφα σε τακτική βάση. Για παράδειγμα, τα λογιστικά βιβλία που σχετίζονται με τραπεζικούς λογαριασμούς συνδυάζονται με τις αντίστοιχες τραπεζικές καταστάσεις.

**6. Έλεγχος-επανεξέταση της επιχειρησιακής απόδοσης<sup>8</sup>:** Η επιχειρησιακή απόδοση επανεξετάζεται σε τακτική βάση, με στόχο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας σε σχέση με ένα σύνολο προτύπων. Εάν από τις αξιολογήσεις προκύψει ότι οι πραγματικές επιχειρησιακές επιδόσεις δεν πληρούν τους προκαθορισμένους στόχους ή πρότυπα βάσει των οποίων έγινε η αξιολόγηση, οι διαδικασίες και οι δραστηριότητες που έχουν οριστεί για την επίτευξη των στόχων θα πρέπει να επανεξεταστούν, προκειμένου να προσδιοριστεί, εάν απαιτούνται βελτιώσεις.

**7. Έλεγχος-επανεξέταση λειτουργιών, διαδικασιών και δραστηριοτήτων:** Οι λειτουργίες, οι διαδικασίες και οι δραστηριότητες θα πρέπει να επανεξετάζονται περιοδικά για να διασφαλίζεται ότι ακολουθούν τους ισχύοντες κανονισμούς, πολιτικές, διαδικασίες ή άλλες απαιτήσεις. Αυτός ο τύπος επανεξέτασης των πραγματικών λειτουργιών ενός οργανισμού πρέπει να διακρίνεται σαφώς από την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των δικλίδων εσωτερικού ελέγχου.

**8. Εποπτεία (ανάθεση, έλεγχος και έγκριση, καθοδήγηση και εκπαίδευση):** Η αρμόδια εποπτεία συμβάλλει στη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων των δικλίδων εσωτερικού ελέγχου. Η ανάθεση, ο έλεγχος και η έγκριση της εργασίας ενός υπαλλήλου περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- Σαφή γνωστοποίηση των καθηκόντων, των ευθυνών και της λογοδοσίας που ανατίθενται σε κάθε μέλος του προσωπικού.

<sup>8</sup> Επιχειρησιακή απόδοση είναι η σχέση μεταξύ του αποτελέσματος και των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξή του.

- Επανεξέταση συστηματικά της εργασίας κάθε μέλους στον βαθμό που είναι απαραίτητο.
- Έγκριση εργασίας σε κρίσιμα θέματα για να διασφαλιστεί ότι υλοποιείται όπως σχεδιάστηκε.

Η ανάθεση εργασίας σε έναν επόπτη δεν πρέπει να μειώνει την υπευθυνότητα για τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα κάθε υπαλλήλου. Οι επόπτες πρέπει επίσης να παρέχουν στους υπαλλήλους τους την απαραίτητη καθοδήγηση και εκπαίδευση για να διασφαλίσουν ότι ελαχιστοποιούνται τα λάθη, οι περιττές και παράνομες πράξεις και ότι οι οδηγίες διαχείρισης είναι κατανοητές και επιτυγχάνονται.

Η παραπάνω λίστα δεν είναι διεξοδική, αλλά απαριθμεί τις πιο συχνές δραστηριότητες/δικλίδες προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου. Οι δραστηριότητες ελέγχου 1 έως 3 είναι προληπτικές, 4 έως 6 είναι κατασταλτικές, ενώ οι 7 και 8 είναι προληπτικές και κατασταλτικές. Μόλις εφαρμοστεί μια δραστηριότητα ελέγχου, είναι απαραίτητο να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά της, έτσι ώστε να γίνουν οι απαραίτητες τροποποιήσεις στον σχεδιασμό ή/και την εφαρμογή της δραστηριότητας ελέγχου, εάν τούτο κριθεί απαραίτητο.

*Πηγή: Excerpt from International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.*

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

Boehm F. 2014, *Mainstreaming Anti – Corruption into Sectors: Practices in U4 agencies*

Council of Europe 2013, *Designing and Implementing Anti – Corruption Policies*

Lambert-Mogiliansky, A. 2015, *Social accountability to contain corruption*, Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 116(C)

Fink H. Hussmann K. 2013, *Addressing Corruption through Sector Approaches*, U4 practice insight No2

Jesper Stenberg, J. 2018, *The basics of Corruption Risk Management: A framework of decision making and integration into the project cycles*, U4 Issue No 18

INTOSAI GOV 9100, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*

Tilman H. 2018, *Checklists on Corruption Risks in the Healthcare Sector*

Lederman D. Loayza N. Reis Soares R. 2001, *Accountability and Corruption: Political Institution Matter*

Mostafa Hunter, Rania Uwaydah Mardini, Arkan El-Seblani & Sammer Elsayed

(2020) *Anti-corruption, Transparency and Accountability: Case Study of Healthcare in the Arab Countries*, Global Health Action, 13:sup1, 1704529, DOI: 10.1080/16549716.2019.1704529

O.E.C.D. 2017, *Guidelines for Drafting Sectoral Anti – Corruption Strategies in Greece*

U.N. Global Compact 2015, *A guide for Anti – Corruption Risk Assessment*

U.N.D.P. 2018, *Corruption Risk Assessment at Sectoral Level*

U.N.D.P. 2014, *Anti-Corruption Strategies: Understanding what works what doesn't and why? Lessons Learned from Pacific region*

U.N.D.P. 2011, *Revised Guidelines on Cooperation Between UNDP and the Private Sector: Risk Assessment Tool*

U.N.D.P. 2003, *Anti – Corruption (final version), Practice Note*

U.N.O.D.C. 2015 *National Anti-Corruption Strategies: A practical guide for development and implementation*

U.N.O.D.C. 2002, *State of Integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*

Waterhouse P. 1980, *The Classic 4-Step Approach to Strategic Planning*







ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

🏠 Λένορμαν 195 & Αμφιαράου,  
104 42, Αθήνα

☎ 2132129700

✉ info@aead.gr

🌐 www.aead.gr

ISBN 978-618-85929-3-3 (print)  
ISBN 978-618-85929-4-0 (online)