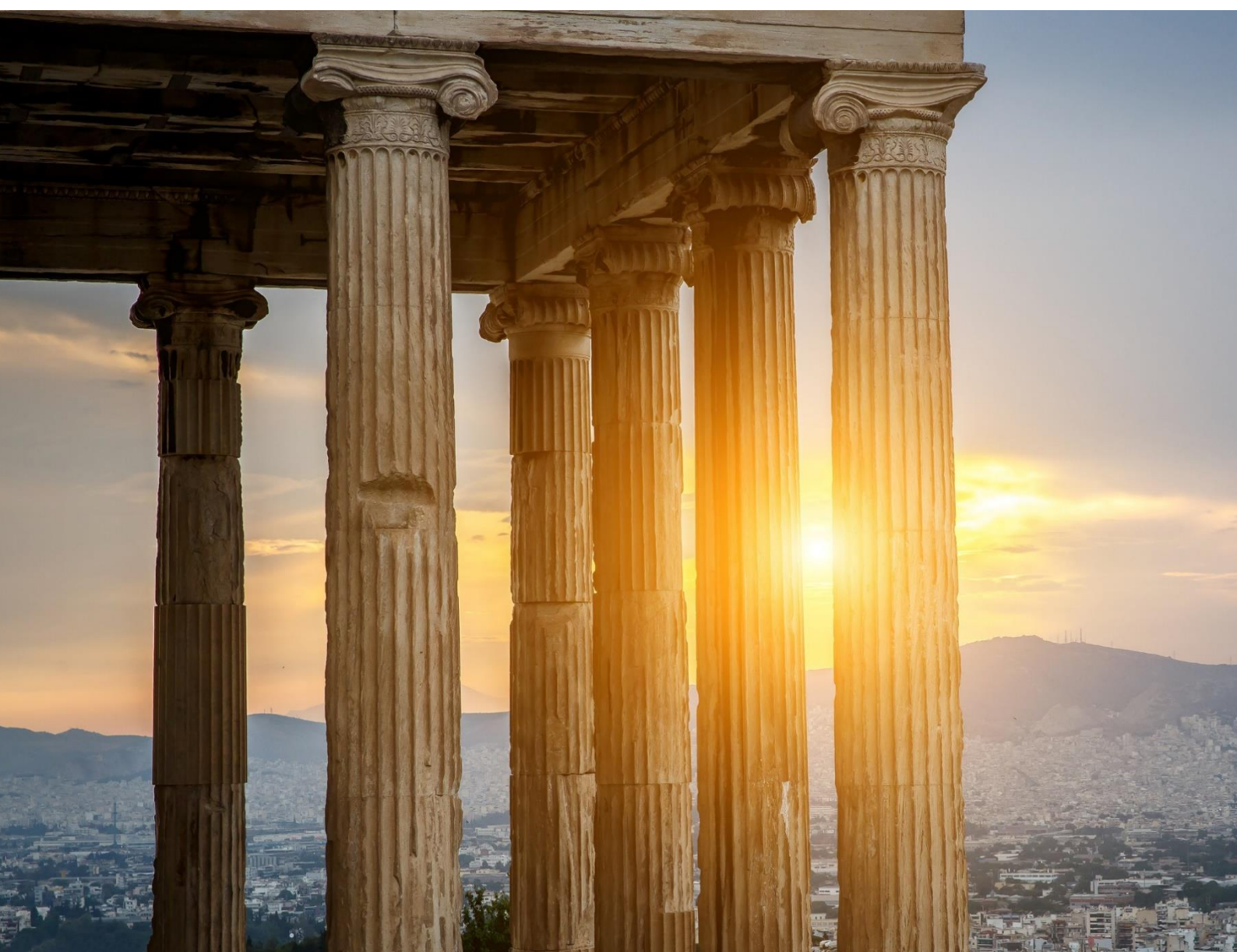


# Μετρώντας την εφαρμογή και τον αντίκτυπο των πολιτικών ακεραιότητας στην Ελλάδα

Αποτελέσματα έρευνας ΟΟΣΑ



# Μετρώντας την εφαρμογή και τον αντίκτυπο των πολιτικών ακεραιότητας στην Ελλάδα

Αποτελέσματα έρευνας ΟΟΣΑ



Αυτό το έγγραφο, καθώς και τυχόν δεδομένα και χάρτες που περιλαμβάνονται στο παρόν, δεν θίγουν το καθεστώς ή την κυριαρχία σε οποιαδήποτε επικράτεια, την οριοθέτηση των διεθνών συνόρων και συνόρων και το όνομα οποιασδήποτε επικράτειας, πόλης ή περιοχής.

Οι επίσημες γλώσσες του ΟΟΣΑ είναι τα Αγγλικά και τα Γαλλικά. Το παρόν κείμενο είναι μετάφραση του πρωτότυπου αγγλικού κειμένου. Σε περίπτωση οποιασδήποτε διαφοράς υπερισχύει το αγγλικό κείμενο.

Η παρούσα έκθεση αποτελεί μέρος του έργου «Ενίσχυση του πλαισίου ακεραιότητας, διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς (υποέργο: ενίσχυση του Εθνικού Πλαισίου για την Ακεραιότητα στον Δημόσιο Τομέα)» και εκπονήθηκε με τη γενναιόδωρη οικονομική στήριξη του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) που εκπροσωπεί τη συμβολή της Νορβηγίας. Η έκθεση αυτή παρουσιάζει τα ευρήματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε προκειμένου να αξιολογηθεί το επίπεδο της γνώσης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα σχετικά με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο δημόσιας ακεραιότητας, καθώς και η εμπειρία και οι απόψεις τους σχετικά με τις πολιτικές ακεραιότητας. Η έρευνα συγκέντρωσε πληροφορίες σχετικά με πτυχές του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (ΕΣΑ), συμπεριλαμβανομένων των διαύλων υποβολής αναφορών για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης και του εσωτερικού δικαίου σχετικά με αδικήματα δωροδοκίας και εμπορίας επιρροής και περιστατικών διαφθοράς ή/ και απάτης, των συγκρούσεων συμφερόντων, των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων, των κωδίκων δεοντολογίας, της άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας (lobbying), του Εσωτερικού Ελέγχου και των Συμβούλων Ακεραιότητας.

Πηγές φωτογραφιών: Cover © Canva

© ΟΟΣΑ 2024

Η χρήση αυτού του έργου, ψηφιακή είτε έντυπη, διέπεται από τους Όρους και Προϋποθέσεις που βρίσκονται στη διεύθυνση <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

# Πίνακας Περιεχομένων

1 Εισαγωγή	5
Μεθοδολογία και περιορισμοί	5
2 Σύνοψη των βασικών ευρημάτων	6
3 Ανάλυση Αποτελεσμάτων	7
Αναφορά παραβιάσεων	7
Συγκρούσεις συμφερόντων	12
Δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων	15
Κώδικες Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα	19
Δραστηριότητες άσκησης επιρροής (Lobbying)	24
Σύμβουλοι Ακεραιότητας και Εσωτερικός Έλεγχος	26
4 Βασικά συμπεράσματα	32
Παράρτημα Α. Δημογραφική σύνοψη	34
Βιβλιογραφία	36

## ΣΧΗΜΑΤΑ

Σχήμα 3.1 Γνώση του νομικού πλαισίου προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου	8
Σχήμα 3.2. Ενημέρωση σχετικά με την ύπαρξη εσωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών	9
Σχήμα 3.3. Αποτελεσματικότητα λειτουργίας των εσωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών	9
Σχήμα 3.4. Προθυμία αναφοράς περιστατικών διαφθοράς ή/και απάτης στον φορέα	10
Figure 3.5. Προτιμώμενοι δίαυλοι υποβολής αναφορών	11
Σχήμα 3.6. Κυριότεροι λόγοι μη αναφοράς περιστατικών διαφθοράς και απάτης	11
Σχήμα 3.7. Ενημέρωση ως προς τους κανονισμούς σύγκρουσης συμφερόντων	13
Σχήμα 3.8. Σαφήνεια υποχρεώσεων σχετικά με τη διαχείριση σύγκρουσης συμφερόντων	13
Σχήμα 3.9. Ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων που έχουν αντιμετωπίσει μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων	14
Σχήμα 3.10. Αντίδραση δημοσίων υπαλλήλων όταν αντιμετώπισαν σύγκρουση συμφερόντων	15
Σχήμα 3.11. Ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με το νομικό πλαίσιο για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων	16
Σχήμα 3.12. Αποτελεσματικότητα του συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων στην Ελλάδα	17
Σχήμα 3.13. Κυριότεροι λόγοι αναποτελεσματικότητας του ισχύοντος συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και συμφερόντων	18
Σχήμα 3.14. Ενημέρωση για τον νέο Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα	19

Σχήμα 3.15. Αποτελεσματικότητα του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς για τους Υπαλλήλους του Δημόσιου Τομέα	20
Σχήμα 3.16. Κυριότεροι λόγοι για την αναποτελεσματικότητα του Κώδικα Δεοντολογίας στην προώθηση της ακεραιότητας	21
Σχήμα 3.17. Δημόσιοι οργανισμοί που διαθέτουν Κώδικα Ηθικής, Δεοντολογίας ή Συμπεριφοράς	22
Σχήμα 3.18. Χρησιμότητα του Κώδικα Δεοντολογίας ή Συμπεριφοράς σε δημόσιους φορείς	23
Σχήμα 3.19. Οι αποτελεσματικότερες πολιτικές δώρων	24
Σχήμα 3.20. Γνώση των ρυθμίσεων για την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής	25
Σχήμα 3.21. Η άμεση εμπειρία των δημοσίων υπαλλήλων με τους εκπροσώπους συμφερόντων	26
Σχήμα 3.22. Ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων για το νόμο 4795/2021 που εισάγει τον θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας	27
Σχήμα 3.23 Γνώση του ρόλου των Συμβούλων Ακεραιότητας	28
Σχήμα 3.24. Οι σημαντικότερες αρμοδιότητες των Συμβούλων Ακεραιότητας	28
Σχήμα 3.25. Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε δημόσιους οργανισμούς	29
Σχήμα 3.26. Ενθάρρυνση των δημοσίων υπαλλήλων από τους επικεφαλής των φορέων τους να ζητούν υποστήριξη ή να αναφέρουν πληροφορίες για παραβιάσεις	30
Σχήμα 3.27. Τρόποι ενθάρρυνσης υποβολής αιτημάτων υποστήριξης ή αναφορών παραβιάσεων της νομοθεσίας και/ή των εσωτερικών κανονισμών	31

## ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας Α 0.1. Σε ποια από τις παρακάτω κατηγορίες ανήκει ο φορέας στον οποίο εργάζεστε:	34
Πίνακας Α 0.2. Ποιος είναι ο συνολικός αριθμός προσωπικού με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στον φορέα σας;	34
Πίνακας Α 0.3. Το φύλο σας είναι:	34
Πίνακας Α 0.4. Τι θέση κατέχετε στον φορέα σας;	34
Πίνακας Α 0.5. Παρακαλώ επιλέξτε την ηλικιακή σας ομάδα:	35
Πίνακας Α 0.6. Ποιος είναι ο τόπος εργασίας σας;	35
Πίνακας Α 0.7. Το αντικείμενο εργασίας σας αφορά:	35

# 1 Εισαγωγή

Η έκθεση αυτή παρουσιάζει τα ευρήματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε προκειμένου να αξιολογηθεί το επίπεδο της γνώσης των δημοσίων υπαλλήλων<sup>1</sup> στην Ελλάδα σχετικά με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο δημόσιας ακεραιότητας, καθώς και η εμπειρία και οι απόψεις τους για τις πολιτικές που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας. Η έρευνα συγκέντρωσε πληροφορίες σχετικά με πτυχές του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (ΕΣΑ), συμπεριλαμβανομένων των διαύλων υποβολής αναφορών για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης και του εσωτερικού δικαίου σχετικά με αδικήματα δωροδοκίας και εμπορίας επιρροής<sup>2</sup> και περιστατικών διαφθοράς ή/ και απάτης, των συγκρούσεων συμφερόντων, των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων, των κωδίκων δεοντολογίας, της άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας (lobbying), του Εσωτερικού Ελέγχου και των Συμβούλων Ακεραιότητας.

Η έκθεση περιλαμβάνει περιγραφική σύνοψη όλων των ερωτήσεων που τέθηκαν και καταλήγει σε βασικά ευρήματα και προτάσεις με βάση τα διεθνή πρότυπα, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων παραδειγμάτων βέλτιστων πρακτικών από άλλες χώρες. Οι απαντήσεις που παρουσιάζονται στη σύνοψη επιλέγονται με βάση το κριτήριο της συνάφειας. Επιπλέον, τα ποσοστά που παρουσιάζονται στα στοιχεία στρογγυλοποιούνται στον πλησιέστερο ακέραιο αριθμό. Για τους λόγους αυτούς, τα ποσοστά που εμφανίζονται στην έκθεση μπορεί να μην αθροίζονται πάντα στο εκατό.

## Μεθοδολογία και περιορισμοί

Η έρευνα διεξήχθη ηλεκτρονικά, με τους συμμετέχοντες να έχουν πρόσβαση στο ερωτηματολόγιο μέσω ειδικής πλατφόρμας. Το ερωτηματολόγιο εστάλη στους συμμετέχοντες από το Υπουργείο Εσωτερικών. Η ομάδα – στόχος ήταν οι υπάλληλοι των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η συμμετοχή ήταν εθελοντική και ανώνυμη, με τους ερωτηθέντες να δίνουν απαντήσεις σε μια σειρά ερωτήσεων πολλαπλής επιλογής. Το μέγεθος του δείγματος περιελάμβανε 3094 ερωτηθέντες από διάφορους φορείς και περιφέρειες της Ελλάδας. Η έρευνα διεξήχθη από τον ΟΟΣΑ για λογαριασμό της ΕΑΔ από τις 09.02.2024 έως τις 19.02.2024 και χρηματοδοτήθηκε από τον ΧΜ-ΕΟΧ (EEA Grants 2014-2021), που εκροσωπεί την συμβολή της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν και της Νορβηγίας για μια πράσινη, ανταγωνιστική Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς.

Παρά το μεγάλο μέγεθος του δείγματος, δεν τυχαιοποιήθηκε και, ως εκ τούτου, τα αποτελέσματα μπορεί να μην είναι αντιπροσωπευτικά για ολόκληρο τον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα. Με βάση τα δημογραφικά δεδομένα, μπορεί να γίνουν σταθμίσεις μετά τη διαστρωμάτωση για την προσαρμογή των εκτιμήσεων. Επισημαίνεται, τέλος, ότι ορισμένες από τις ερωτήσεις απευθύνονταν μόνο σε ορισμένους ερωτώμενους, ανάλογα με το αν η απάντησή τους επί της προηγούμενης ερώτησης ήταν θετική ή αρνητική. Για τον λόγο αυτό, στις ερωτήσεις αυτές το σύνολο των απαντήσεων είναι μικρότερο του συνόλου των 3094.

<sup>1</sup> Υπάλληλοι των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτοί προσδιορίζονται στον ν.4270/2014

<sup>2</sup> Σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 2019/1937 και του ν. 4990/2022, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 20 του ν. 5095/2024



## 2 Σύνοψη των βασικών ευρημάτων

**Αναφορά παραβιάσεων:** Σημαντικό ποσοστό των ερωτηθέντων (71%) είτε δεν γνωρίζουν είτε έχουν περιορισμένη γνώση της νομοθεσίας για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, γεγονός που υποδηλώνει ενδεχόμενη έλλειψη κατανόησης των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων προστασίας τους. Ομοίως, το 55% δεν γνωρίζει εάν υπάρχουν διάλογοι υποβολής αναφορών στην υπηρεσία τους. Ωστόσο, η πλειοψηφία (52%) των ατόμων, που δήλωσαν ότι υπάρχουν διάλογοι υποβολής αναφορών, τους αξιολογεί ως αποτελεσματικούς ή πολύ αποτελεσματικούς.

**Προθυμία υποβολής αναφορών:** Μια μεγάλη πλειοψηφία υπαλλήλων (62%) εξέφρασε προθυμία για υποβολή αναφορών για παραβιάσεις ακεραιότητας. Από την άλλη μεριά, από το μικρό ποσοστό του 6% των ερωτηθέντων, οι οποίοι απάντησαν ότι δεν θα υπέβαλαν αναφορά, το 50% ανέφερε ως βασικό λόγο τον φόβο αντιποίνων ενώ το 38% απάντησε ότι δεν θεωρεί ότι η αναφορά θα είχε κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα.

**Σύγκρουση Συμφερόντων και Δηλώσεις Οικονομικών Συμφερόντων:** Μια μικρή πλειοψηφία (51%) δεν γνωρίζει ή έχει περιορισμένη γνώση των ρυθμίσεων για τη σύγκρουση συμφερόντων ενώ το 66% δήλωσε ότι δεν είχε ποτέ αντιμετωπίσει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων. Ωστόσο, όσον αφορά το καθεστώς δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων, ένα μεγαλύτερο ποσοστό (57%) ανέφερε ότι γνωρίζει τουλάχιστον τα βασικά σημεία της σχετικής νομοθεσίας. Σχεδόν ο ένας στους δύο, μεταξύ εκείνων που γνωρίζουν τις διατάξεις και χαρακτηρίζουν το σύστημα αναποτελεσματικό, αναφέρει ως βασική αιτία το γεγονός ότι οι υπόχρεοι μπορεί έχουν στην κατοχή τους περιουσιακά στοιχεία, επί των οποίων, ωστόσο, δεν έχουν την νομική κυριότητα.

**Κώδικες ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς:** Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων (59%) γνωρίζει τον νέο Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα και το 57% αυτών τον αξιολόγησε ως πολύ ή μάλλον αποτελεσματικό. Η μειοψηφία των ερωτώμενων που απάντησαν ότι ο Κώδικας δεν είναι αποτελεσματικός ανέδειξε ως βασική αιτία (44%) τη μη υποχρεωτικότητα της εφαρμογής του.

**Δραστηριότητες επιρροής (Lobbying):** Μόνο ένας στους πέντε (20%) ερωτηθέντες γνωρίζει τουλάχιστον τα βασικά σημεία του νόμου που ρυθμίζει την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής (lobbying). Οι περιορισμένες αλληλεπιδράσεις με εκπροσώπους συμφερόντων μπορεί να είναι αποτέλεσμα του γεγονότος ότι οι περισσότεροι από τους ερωτώμενους δεν αποτελούν θεσμικούς φορείς σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4829/2021.

**Σύμβουλοι Ακεραιότητας και Εσωτερικός Έλεγχος:** Οι περισσότεροι ερωτηθέντες (51%) δήλωσαν ότι είτε δεν γνωρίζουν τον νόμο που εισάγει το θεσμό των Συμβούλων Ακεραιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση είτε γνωρίζουν τον νόμο αλλά δεν είναι σίγουροι για τις διατάξεις του (23%). Μεταξύ των υπαλλήλων που γνωρίζουν τον νόμο, μια σημαντική πλειοψηφία (65%) δεν γνωρίζει επαρκώς τις λεπτομέρειες. Μεταξύ των υπαλλήλων που γνωρίζουν τον ρόλο ή τουλάχιστον γνωρίζουν την ύπαρξη του θεσμού των Συμβούλων Ακεραιότητας, ποσοστό 72% θεωρεί ότι η πιο σημαντική αρμοδιότητά τους είναι η έγκαιρη ανίχνευση παραβιάσεων ακεραιότητας ή περιστατικών διαφθοράς. Όσον αφορά τον Εσωτερικό Έλεγχο, ένα μεγάλο ποσοστό της τάξης του 51% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι είτε δεν γνωρίζει είτε δεν λειτουργεί Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στον φορέα τους, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη για πρόσθετες προσπάθειες τόσο προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της λειτουργίας τους όσο και της βελτίωσης της εσωτερικής επικοινωνίας και της καλύτερης προβολής των δραστηριοτήτων τους.

# 3 Ανάλυση Αποτελεσμάτων

## Αναφορά παραβιάσεων

**Παρά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2019/1937 της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, ενδεχομένως χρειάζονται περισσότερες προσπάθειες ενημέρωσης σχετικά με την προστασία που παρέχεται στους δημοσίους υπαλλήλους, εάν καταγγείλουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, καθώς και ενίσχυσης της εφαρμογής του σχετικού πλαισίου, δεδομένου ότι μια μεγάλη ομάδα ερωτηθέντων δεν γνωρίζει την κείμενη νομοθεσία και μόνο λίγοι από αυτούς ανέφεραν ότι οι υπηρεσίες τους έχουν καθιερώσει διαύλους υποβολής αναφορών**

Η πρώτη σειρά ερωτήσεων που τέθηκαν σε αυτή την έρευνα αφορούσε τους διαύλους υποβολής αναφορών για παραβιάσεις ακεραιότητας και την προστασία των αναφερόντων. Η παροχή σαφών κανόνων και διαδικασιών για την αναφορά παραβιάσεων ακεραιότητας καθώς και η παροχή εναλλακτικών διαύλων υποβολής αναφορών αποτελούν ακρογωνιαίο λίθο ενός ισχυρού συστήματος δημόσιας ακεραιότητας (OECD, 2017<sup>[11]</sup>). Η προστασία των προσώπων που υποβάλλουν αναφορές προβλέπεται, μεταξύ άλλων, στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC) και την Οδηγία της ΕΕ για την Προστασία Προσώπων που αναφέρουν Παραβιάσεις του Δικαίου της Ένωσης (Whistleblowing Directive).

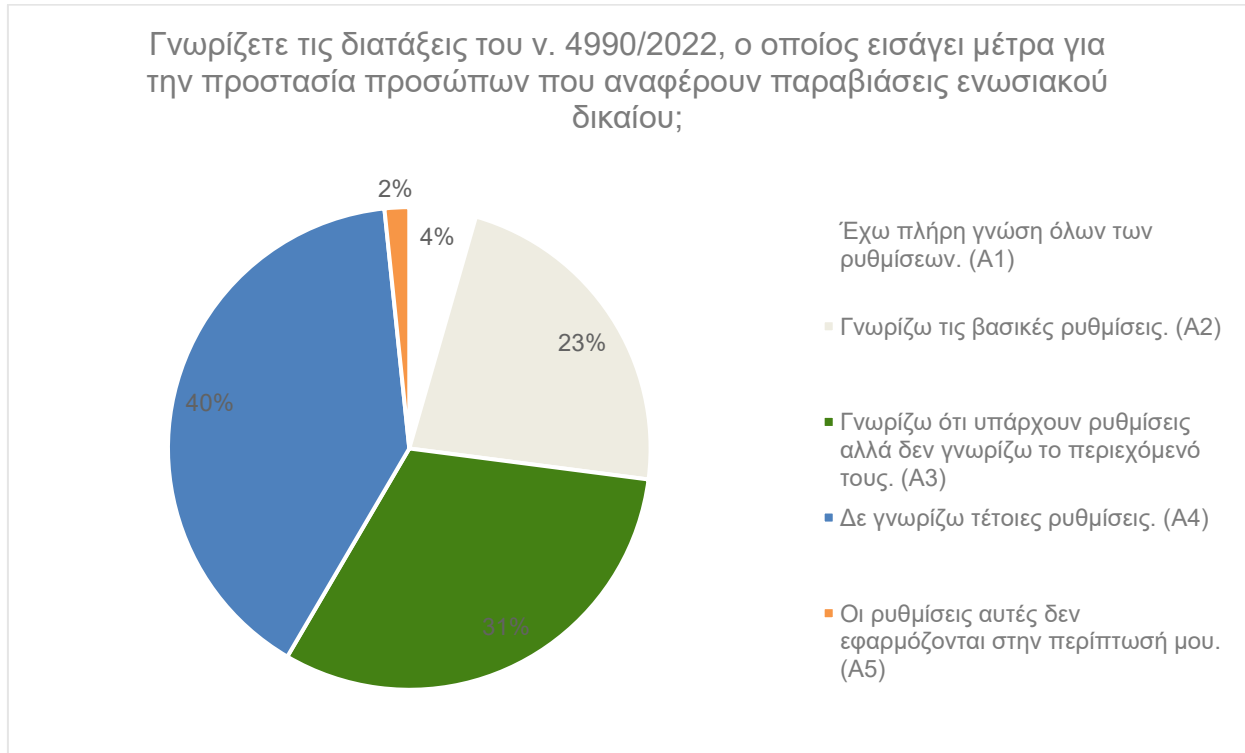
Όπως φαίνεται στο Σχήμα 3.1, η μεγαλύτερη ομάδα ερωτηθέντων (40%) ανέφερε ότι δεν γνωρίζει τη νομοθεσία για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου. Περαιτέρω, ένα ποσοστό της τάξης του 31% δήλωσε ότι γνωρίζει την ύπαρξη σχετικών κανονισμών αλλά δεν γνωρίζει το περιεχόμενό τους. Μόνο 27% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι γνωρίζει είτε πλήρως είτε τις βασικές διατάξεις<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Αθροισμα ποσοστών για συνδυασμένες επιλογές απαντήσεων.



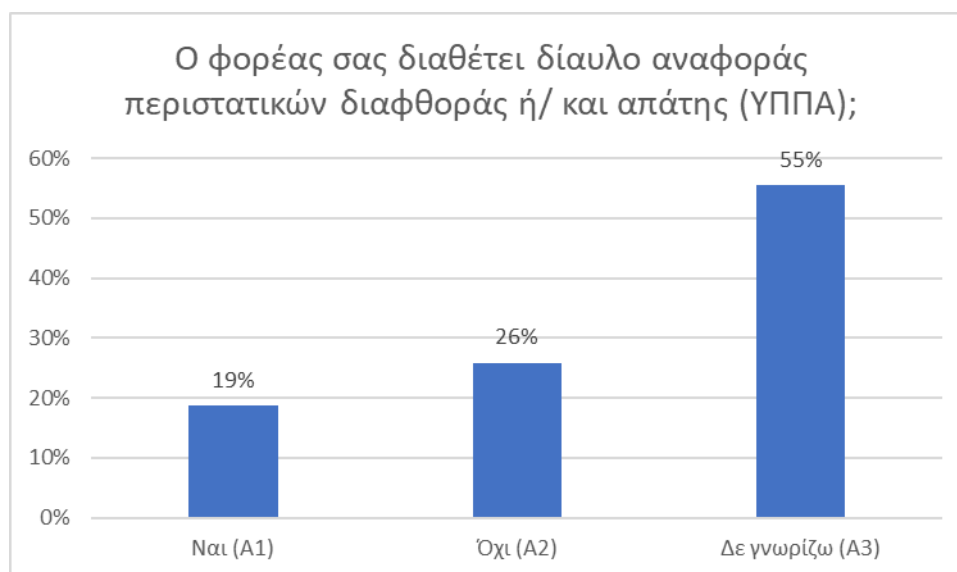
**Σχήμα 3.1** Γνώση του νομικού πλαισίου προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου



Από τα παραπάνω προκύπτει ότι παρά την ενσωμάτωση της Οδηγίας της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες για την ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με την προστασία που παρέχεται στους αναφέροντες παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου. Ένα παράδειγμα καλύτερης ενημέρωσης εντοπίζεται στην περίπτωση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου. Στα εγχειρίδια για την καθοδήγηση του προσωπικού της Επιτροπής περιλαμβάνεται μια δήλωση που διαβεβαιώνει τους υπαλλήλους ότι τυχόν αναφορές προστατεύονται με κάθε νόμιμο μέσο (OECD, 2016<sup>[2]</sup>). Μία καλή πρακτική, η οποία προέρχεται από τις ΗΠΑ, σύμφωνα με τον Νόμο περί Ενίσχυσης της Προστασίας των Πληροφοριοδοτών Δημοσίου Συμφέροντος (WEPA) είναι η θεσμοθέτηση μιας δομής «Συνηγόρου του Πολίτη» (Ombudsman) για την Προστασία των Αναφερόντων, σε κάθε δημόσια υπηρεσία). Στην περίπτωση της Ελλάδας, η εν λόγω αρμοδιότητα ασκείται από τους Συμβούλους Ακεραιότητας.

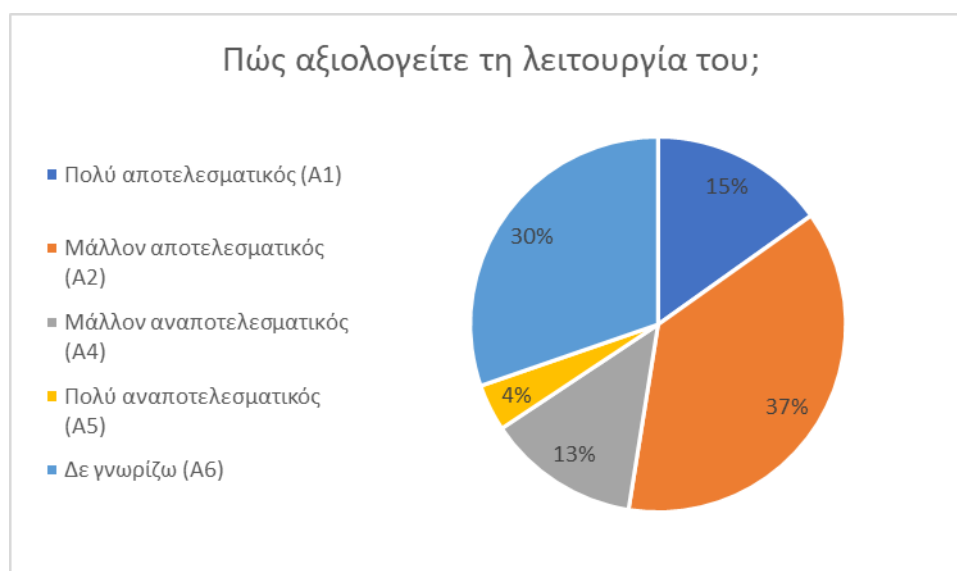
Λιγότεροι από ένας στους πέντε (19%) ερωτηθέντες δήλωσαν ότι η υπηρεσία τους έχει θεσπίσει διαύλους υποβολής αναφορών, ενώ περίπου ένας στους τέσσερις (26%) δήλωσε ότι ο φορέας τους δεν έχει προβεί σε ανάλογες ενέργειες. Ένα αξιοσημείωτο ποσοστό (55%) φαίνεται να μην μπορεί να απαντήσει με βεβαιότητα ως προς την ύπαρξη διαύλων υποβολής αναφορών στον φορέα τους (Σχήμα 3.2). Ο μικρός αριθμός των ερωτηθέντων που δήλωσαν ότι η υπηρεσία τους έχει θεσπίσει διαύλους υποβολής αναφορών είτε λόγω έλλειψης πληροφόρησης είτε λόγω πραγματικής απουσίας ανάλογου μηχανισμού, καταδεικνύει την ανάγκη ενίσχυσης των προσπαθειών τόσο για τη θέσπιση διαύλων υποβολής αναφορών όσο και για την βελτίωση της ενημέρωσης των υπαλλήλων σχετικά με την ύπαρξή τους.

**Σχήμα 3.2. Ενημέρωση σχετικά με την ύπαρξη εσωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών**



Σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους, οι υφιστάμενοι δίαυλοι υποβολής αναφορών (Σχήμα 3.3), αξιολογούνται ως μάλλον αποτελεσματικοί ή πολύ αποτελεσματικοί από ποσοστό 52% των ερωτηθέντων και ως μάλλον αναποτελεσματικοί ή πολύ αναποτελεσματικοί από το 17%<sup>4</sup>. Παρά το μικρό ποσοστό ενημέρωσης όσον αφορά την ύπαρξη των διαύλων, τα αποτελέσματα αυτά είναι ενθαρρυντικά, καθώς φαίνεται ότι η πλειονότητα των υπαλλήλων- που γνωρίζει ότι λειτουργούν τέτοιοι δίαυλοι ή/ και τους έχει χρησιμοποιήσει- αξιολογεί θετικά τη λειτουργία τους.

**Σχήμα 3.3. Αποτελεσματικότητα λειτουργίας των εσωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών**



<sup>4</sup> Άθροισμα ποσοστών για συνδυασμένες επιλογές απαντήσεων.

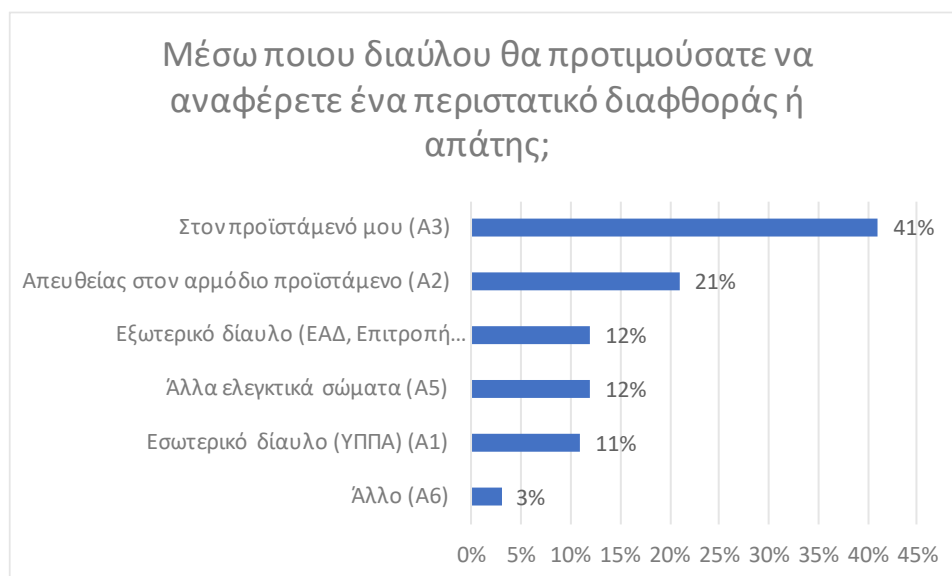
Ως προς την προθυμία υποβολής αναφορών (Σχήμα 3.4), η μεγάλη πλειοψηφία των ερωτηθέντων (62%) δήλωσε ότι θα προχωρούσε στην αναφορά σχετικών παραβιάσεων στον φορέα, εφόσον υπέπιπταν στην αντίληψή τους, κάτι το οποίο υποδηλώνει θετική διάθεση για αναφορά παραβιάσεων και λογοδοσία. Μόνο το 6% δήλωσε ότι δεν θα ανέφερε παραβιάσεις ακεραιότητας ενώ το 32% απάντησε ότι ίσως να προχωρούσε σε αναφορά. Ίσως να ήταν ενδιαφέρον για την ΕΑΔ σε μια μελλοντική έρευνα να συμπεριλάβει ερώτημα σχετικά με το αν οι ερωτώμενοι έχουν στην πραγματικότητα αναφέρει σχετικό περιστατικό.

**Σχήμα 3.4. Προθυμία αναφοράς περιστατικών διαφθοράς ή/και απάτης στον φορέα**



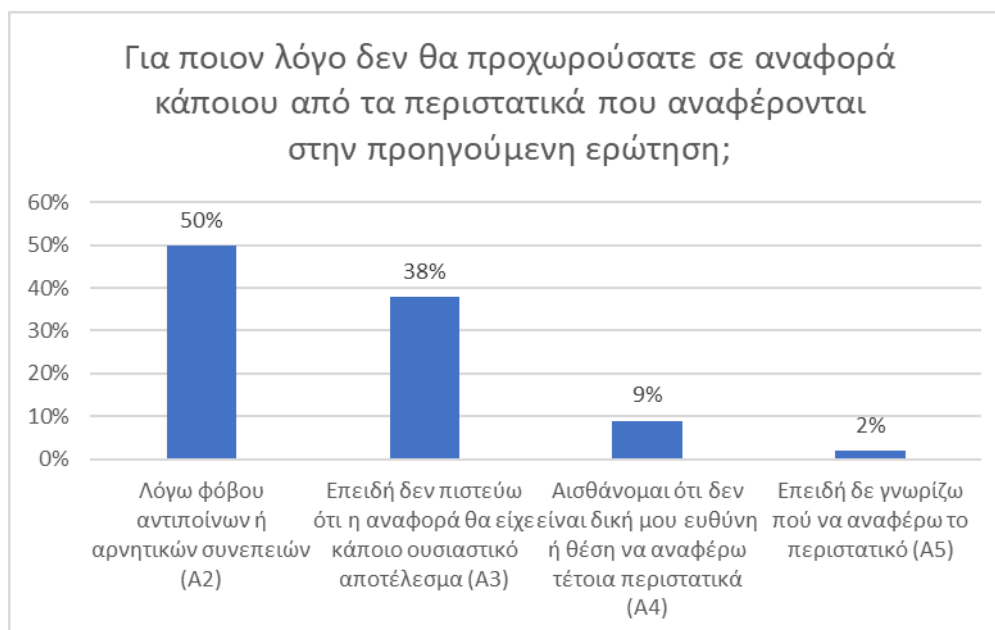
Οι προτιμώμενοι διάλογοι αναφοράς περιστατικών διαφθοράς ή απάτης ποικίλουν μεταξύ των ερωτηθέντων, με τον άμεσο ή τον αρμόδιο προϊστάμενο να συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό των απαντήσεων, με συνολικό ποσοστό 62%. Αυτό δείχνει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αισθάνονται άνετα να εκφράζουν αυτές τους τις ανησυχίες ενώπιον των προϊσταμένων τους. Μπορεί με την πρώτη ματιά η αναφορά στον προϊστάμενο να αξιολογείται θετικά, καθώς υποδηλώνει ότι εμπνέει εμπιστοσύνη αλλά η ύπαρξη εξειδικευμένων στελεχών, που συγχρόνως δεμεύονται από το καθήκον αμεροληψίας και εχεμύθειας κρίνεται απαραίτητη, πολλώ δε μάλλον για τις περιπτώσεις που σε σχετικά περιστατικά εμπλέκονται οι ίδιοι οι προϊστάμενοι. Οι υπόλοιπες κατηγορίες απαντήσεων, συμπεριλαμβανομένων των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών και άλλων ελεγκτικών φορέων, συγκέντρωσαν περίπου από 12% έκαστη (Figure 3.5). Αυτό υποδηλώνει ότι θα πρέπει να γίνουν ευρύτερα γνωστοί οι εσωτερικοί και εξωτερικοί διάλογοι υποβολής αναφορών, ως εναλλακτική λύση έναντι της αναφοράς ενώπιον των προϊσταμένων ή των επικεφαλής των φορέων.

Figure 3.5. Προτιμώμενοι δίαυλοι υποβολής αναφορών



Μεταξύ του 6% των ερωτηθέντων που δήλωσαν ότι δεν θα ανέφεραν περιστατικά διαφθοράς ή απάτης, το 50% ανέφερε τον φόβο αντιποίνων ως κυριότερο λόγο για αυτή τη διστακτικότητα, ενώ το 38% δήλωσε ότι δεν πιστεύει ότι η αναφορά θα είχε κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα (Σχήμα 3.6). Περαιτέρω, ένα ποσοστό 9% απάντησε ότι δεν αισθάνεται ότι είναι δική του ευθύνη και το υπόλοιπο 2% ότι δεν ξέρει πού να αναφέρει τέτοια περιστατικά.

Σχήμα 3.6. Κυριότεροι λόγοι μη αναφοράς περιστατικών διαφθοράς και απάτης



Τα αποτελέσματα αυτά δείχνουν ότι θα πρέπει να ενισχυθεί η προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ακεραιότητας. Τα εφαρμοζόμενο πλαίσιο προστασίας θα πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα κατά των διακρίσεων ή αντιποίνων από τη διοίκηση των φορέων, καθώς και κατά άλλων συμπεριφορών, όπως ο αποκλεισμός, η εχθρότητα και κάθε μορφή παρενόχλησης από τα διευθυντικά στελέχη και τους συναδέλφους (OECD, 2020<sup>[3]</sup>). Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι προς την κατεύθυνση αυτή, με τον

ν.5095/2024 διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής του ν. 4990/2022 προκειμένου να προστατεύονται και τα πρόσωπα που αναφέρουν παραβιάσεις εσωτερικού δικαίου σχετικά με αδικήματα δωροδοκίας και εμπορίας επιρροής. Στην Ελλάδα, το βασικό πρόβλημα συνίσταται στο ότι προκειμένου οι αναφέροντες να τύχουν της σχετικής προστασίας, θα πρέπει να προσφύγουν στη δικαιοσύνη

Εκτός από την ενίσχυση του νομικού πλαισίου είναι απαραίτητη και η καλλιέργεια αισθήματος ασφάλειας εντός του εκάστοτε φορέα προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι υπάλληλοι δεν φοβούνται τυχόν αντίποινα. Επιπλέον, δεδομένου του μεγάλου αριθμού υπαλλήλων που δεν πιστεύουν ότι η υποβολή αναφορών μπορεί να οδηγήσει σε ουσιαστικά αποτελέσματα, είναι κρίσιμο να ενισχυθεί η επιβολή πειθαρχικών και άλλων μέτρων σε περιπτώσεις κατάχρησης δημόσιας εξουσίας.

## Συγκρούσεις συμφερόντων

***Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων δήλωσε έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με τους κανονισμούς σύγκρουσης συμφερόντων, πράγμα που σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό των ερωτηθέντων που απάντησαν ότι δεν έχουν αντιμετωπίσει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να υποδεικνύει έλλειψη γνώσης και ικανότητας εντοπισμού καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων.***

Η ρύθμιση, η διαχείριση και η πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων στη δημόσια διοίκηση αποτελεί έναν άλλο βασικό πυλώνα των εθνικών συστημάτων ακεραιότητας. Ο συγκεκριμένος τομέας πολιτικής καλύπτεται, μεταξύ άλλων, από την UNCAC, καθώς και τη σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα και τη σύσταση του ΟΟΣΑ για τις Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Διαχείριση Συγκρούσεων Συμφερόντων, (UNODC, 2004<sup>[41]</sup>) (OECD, 2017<sup>[11]</sup>) (OECD, 2003<sup>[5]</sup>). Οι συγκρούσεις συμφερόντων στην Ελλάδα ρυθμίζονται νομοθετικά. Ωστόσο, η πρόσφατη χαρτογράφηση και ανάλυση των εφαρμοζόμενων πολιτικών που εκπονήθηκε από τον ΟΟΣΑ κατέδειξε ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης του πλαισίου, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος επιβολής και συμμόρφωσης<sup>5</sup>.

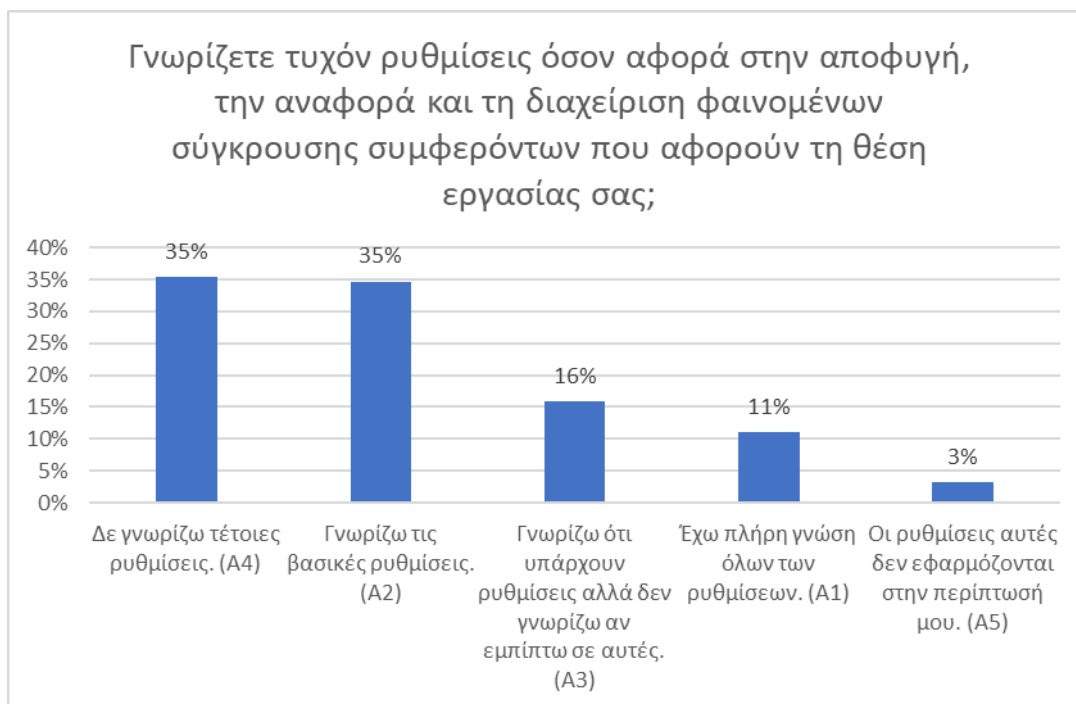
Στις ερωτήσεις που αφορούν κανονισμούς για την αποφυγή, την αναφορά και τη διαχείριση συγκρούσεων συμφερόντων, το 35% των ερωτηθέντων ανέφερε έλλειψη ενημέρωσης (Σχήμα 3.7). Τα αποτελέσματα αυτά μπορεί να συνδεόμαστε με την απουσία ενιαίου ορισμού της σύγκρουσης συμφερόντων σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό του νομικού πλαισίου<sup>6</sup>, στοιχεία που εντοπίστηκαν επίσης κατά τη διαδικασία της χαρτογράφησης του πλαισίου από τον ΟΟΣΑ.

Ένα σημαντικό ζήτημα που θα πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί είναι η ανάγκη πρακτικής κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων με έμφαση στα χαρακτηριστικά κάθε θέσης και στα συγκεκριμένα ηθικά διλήμματα που αντιμετωπίζουν, καθώς, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν νομικές διατάξεις, υπάρχει δυσκολία στην αναγνώριση καταστάσεων σύγκρουσης στην πράξη. Για το σκοπό αυτό, η ΕΑΔ σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ- στο πλαίσιο του έργου "Ενίσχυση του πλαισίου για την ακεραιότητα, τη διαφάνεια και την καταπολέμηση της διαφθοράς"- ανέπτυξε ένα ολοκληρωμένο διαδικτυακό εκπαιδευτικό εργαλείο για την ενίσχυση των δεξιοτήτων και της κριτικής σκέψης των δημοσίων υπαλλήλων. Το εργαλείο αποτελείται από 16 διαδικτυακά σεμινάρια, που περιλαμβάνουν θεωρητικές παρουσιάσεις της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, αλλά και μελέτες περιπτώσεων και πρακτικά παραδείγματα ηθικών διλημμάτων. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας έχουν τη δυνατότητα να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στον συντονισμό, την ερμηνεία και την εφαρμογή του ελληνικού πλαισίου ακεραιότητας και να βοηθήσουν τους δημόσιους λειτουργούς να κατανοήσουν καλύτερα τις υποχρεώσεις τους εντός αυτού, όπως ειδικότερα αναλύεται στις εκθέσεις των παραδοτέων 1 και 2.

<sup>5</sup> ΟΟΣΑ, Έκθεση Χαρτογράφησης του συστήματος συγκρούσεων συμφερόντων στην Ελλάδα.

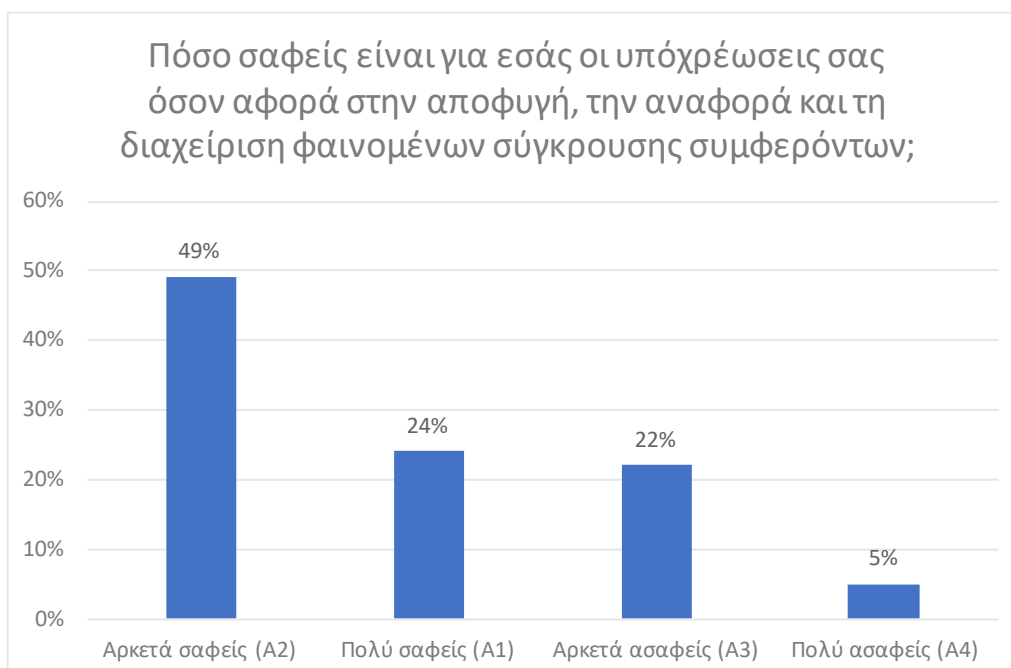
<sup>6</sup> ΟΟΣΑ, Έκθεση Χαρτογράφησης του συστήματος συγκρούσεων συμφερόντων στην Ελλάδα

**Σχήμα 3.7. Ενημέρωση ως προς τους κανονισμούς σύγκρουσης συμφερόντων**



Μεταξύ των υπαλλήλων που γνωρίζουν τους κανονισμούς περί σύγκρουσης συμφερόντων, η συντριπτική πλειοψηφία (73%) δήλωσε ότι οι υποχρεώσεις όσον αφορά την αποφυγή, τη δήλωση και τη διαχείριση των συγκρούσεων συμφερόντων είναι αρκετά σαφείς ή πολύ σαφείς, ενώ μόνο το 27% δήλωσε ότι είναι αρκετά ή πολύ ασαφείς (Σχήμα 3.8).

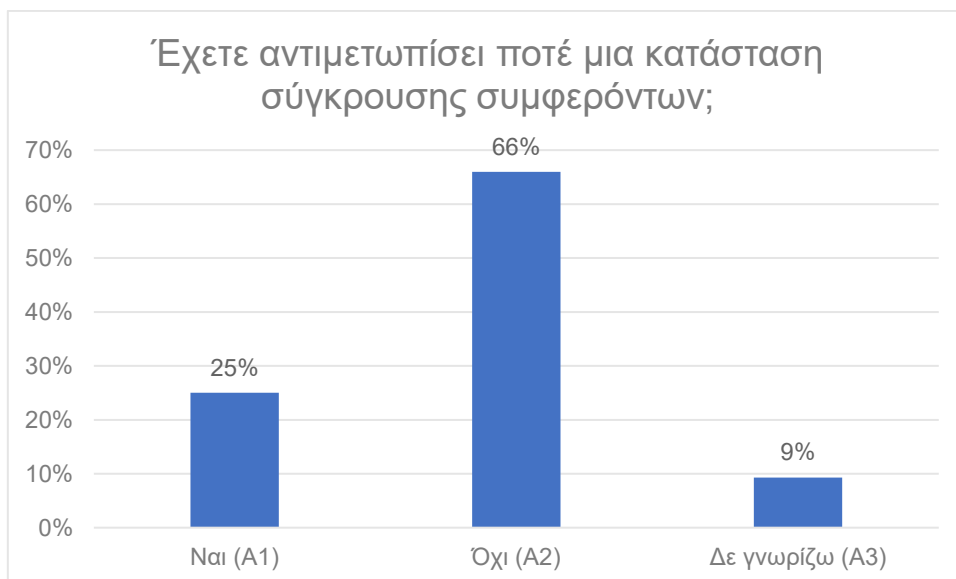
**Σχήμα 3.8. Σαφήνεια υποχρεώσεων σχετικά με τη διαχείριση σύγκρουσης συμφερόντων**



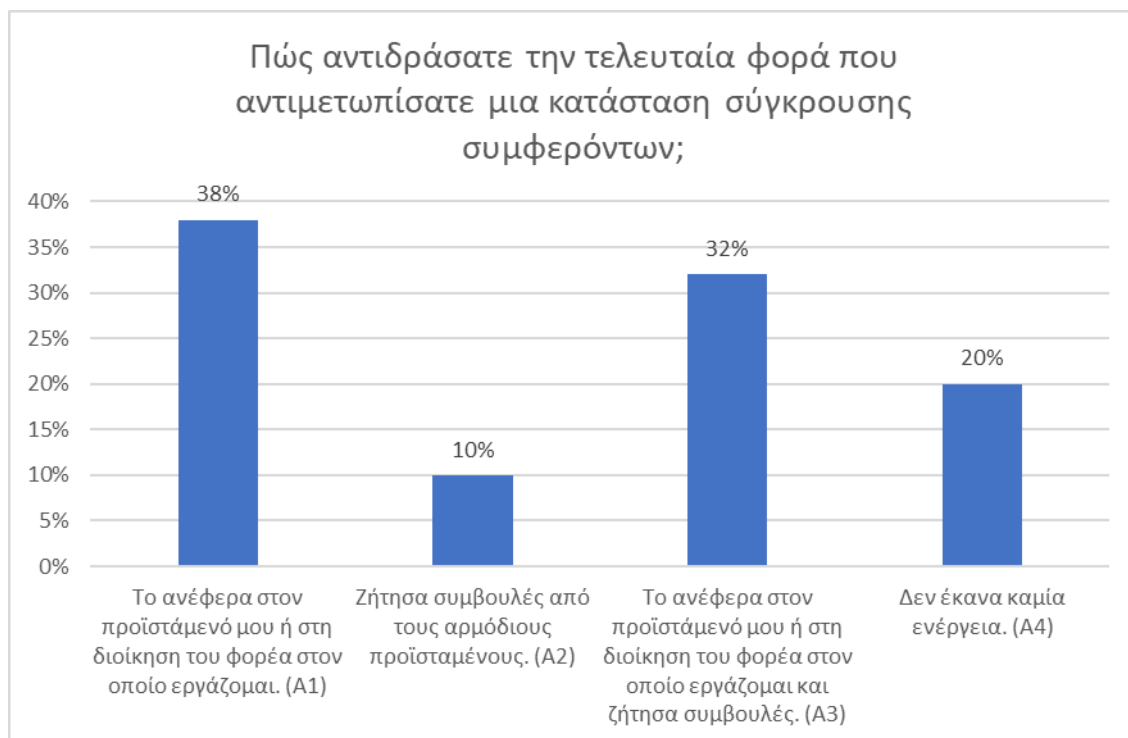


Στην ερώτηση *αν αντιμετωπίσατε ποτέ μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων*, το 66% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δεν έχει συμβεί κάτι τέτοιο και ένας στους τέσσερις (25%) απάντησε ότι έχει αντιμετωπίσει περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, ενώ το 9% δήλωσε ότι δεν γνωρίζει (Σχήμα 3.9). Σε συνδυασμό με το 51% των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων που δεν γνωρίζουν τους κανονισμούς σύγκρουσης συμφερόντων ή δεν είναι σίγουροι ότι οι κανονισμοί εφαρμόζονται στην περίπτωση τους, ο μεγάλος αριθμός εκείνων που δήλωσαν ότι δεν έχουν αντιμετωπίσει μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να υποδεικνύει αδυναμία εντοπισμού μιας τέτοιας κατάστασης. Μεταξύ των υπαλλήλων που απάντησαν ότι αντιμετώπισαν μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, ποσοστό 38% δήλωσε ότι ανέφερε το περιστατικό στον προϊστάμενό του, 10% ζήτησε συμβουλές από τους αρμόδιους προϊσταμένους, 32% δήλωσε το γεγονός και ζήτησε σχετικές συμβουλές και ποσοστό 20% δεν προέβη σε καμία ενέργεια (Σχήμα 3.10). Όσον αφορά το σχετικά υψηλό ποσοστό των ερωτηθέντων που απάντησαν ότι δεν έκαναν καμία ενέργεια, θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι, εκτός από τις περιπτώσεις που τα συμφέροντα συνδέονται με οικονομικά οφέλη, είναι δύσκολο για τους υπαλλήλους να εκτιμήσουν αν αντιμετωπίζουν κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων είτε λόγω τυπολατρίας είτε λόγω έλλειψης εμπειρίας.

**Σχήμα 3.9. Ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων που έχουν αντιμετωπίσει μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων**



**Σχήμα 3.10. Αντίδραση δημοσίων υπαλλήλων όταν αντιμετώπισαν σύγκρουση συμφερόντων**



### Δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων

**Ενώ μια μεγάλη ομάδα των ερωτηθέντων γνωρίζει τις διατάξεις και τις υποχρεώσεις σχετικά με τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων και τις θεωρούν αποτελεσματικές, ένα σημαντικό ποσοστό παραμένει αβέβαιο για την αποτελεσματικότητά τους, κυρίως επειδή θεωρεί ότι τα περιουσιακά στοιχεία που ελέγχονται, στην πράξη συχνά δεν ανήκουν στην κυριότητα των υπόχρεων.**

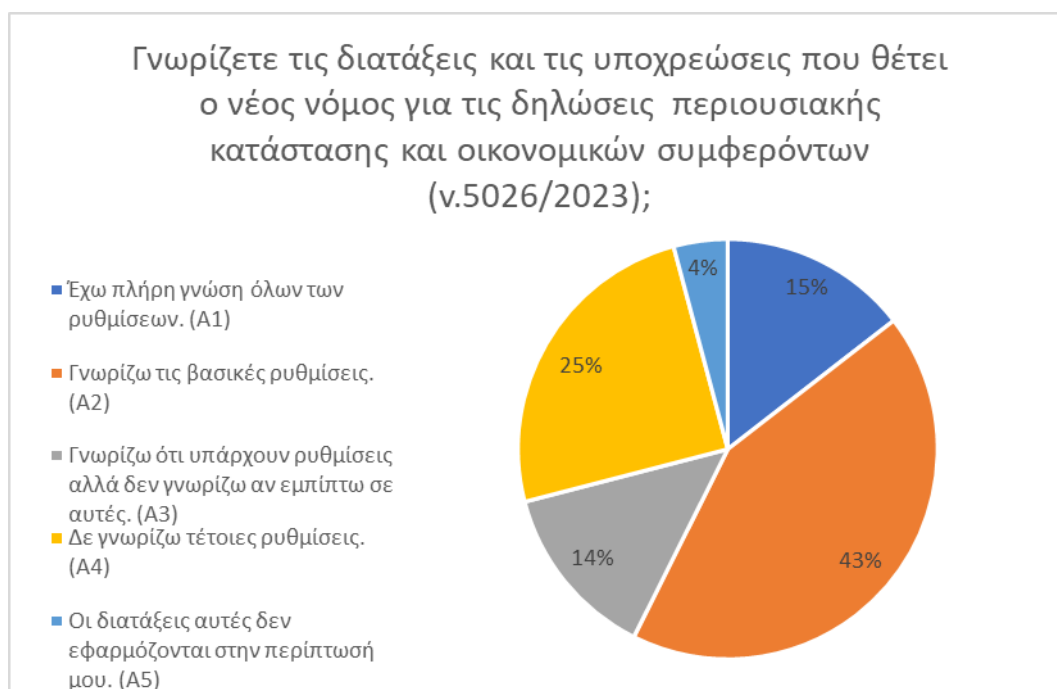
Οι δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων είναι ένα από τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των συγκρούσεων συμφερόντων και του παράνομου πλουτισμού των δημοσίων υπαλλήλων. Το σύστημα δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης μεταρρυθμίστηκε πρόσφατα στην Ελλάδα και η παρούσα έρευνα περιελάμβανε αρκετές ερωτήσεις σχετικές με τη γνώση των ρυθμίσεων του νομού αλλά και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του.

Οι συμμετέχοντες στην έρευνα ρωτήθηκαν εάν γνωρίζουν τις εφαρμοστέες νομοθετικές διατάξεις σχετικά με τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτές. Όπως αποτυπώνεται και στο παρακάτω σχήμα, ποσοστό 58% είτε γνωρίζει πλήρως είτε γνωρίζει τις βασικές διατάξεις<sup>7</sup>, 14% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι γνωρίζει ότι υπάρχουν κανονισμοί, αλλά δεν είναι σίγουροι αν ισχύουν στην περίπτωση τους και ένα άλλο 25% απάντησε ότι δεν γνωρίζει τέτοιες διατάξεις (Σχήμα 3.11).

<sup>7</sup>Συνδυαστικά, ποσοστό 15% απάντησε «έχω πλήρη επίγνωση όλων των ρυθμίσεων» και 43% δήλωσε «γνωρίζω τις βασικές ρυθμίσεις».

Στη περίπτωση αυτή, το υψηλό ποσοστό των υπαλλήλων που γνωρίζουν ακόμη και τις βασικές ρυθμίσεις δικαιολογείται από το γεγονός ότι η σχετική νομοθεσία ισχύει από το 2003, καθώς ο ν. 5026/2023 επικαιροποιεί τις διατάξεις του ν. 3213/20023, ενώ η μη συμμόρφωση συνεπάγεται αυστηρές κυρώσεις. Από την άλλη πλευρά, το εξίσου υψηλό ποσοστό του 25% που απάντησε ότι δεν γνωρίζει το νόμο θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι η ερώτηση αφορούσε τις διατάξεις του ν. 5026/2023 και όχι το βασικό νόμο 3213/20023 για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι ο νόμος ψηφίστηκε το 2023, δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί, καθώς υπήρχε ανάγκη για: α) την έκδοση εκτεταμένης δευτερογενούς νομοθεσίας, β) την προσαρμογή του πληροφοριακού συστήματος για την υποβολή δήλωσης περιουσιακής κατάστασης στις διατάξεις του Ν. 5026/2023.

### Σχήμα 3.11. Ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με το νομικό πλαίσιο για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων



Μεταξύ των υπαλλήλων που γνωρίζουν τις διατάξεις για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων<sup>8</sup>, οι περισσότεροι- ποσοστό 50%- δήλωσαν ότι είναι πολύ αποτελεσματικές ή μάλλον αποτελεσματικές, το 41% δήλωσε ότι είναι πολύ αναποτελεσματικές ή μάλλον αναποτελεσματικές και το 9% δήλωσε ότι δεν γνωρίζει (Σχήμα 3.12). Αυτό δείχνει ότι, παρά τις πρόσφατες τροποποιήσεις, χρειάζονται επιπλέον προσπάθειες για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του συστήματος σε συνολικό επίπεδο.

<sup>8</sup>Συνδυασμός ερωτηθέντων που δήλωσαν «πλήρως ενήμερος για όλες τις διατάξεις», «γνωρίζω τις βασικές πτυχές» και «γνωρίζω ότι υπάρχουν ρυθμίσεις, αλλά δεν είμαι σίγουρος αν ισχύουν στην περίπτωσή μου».

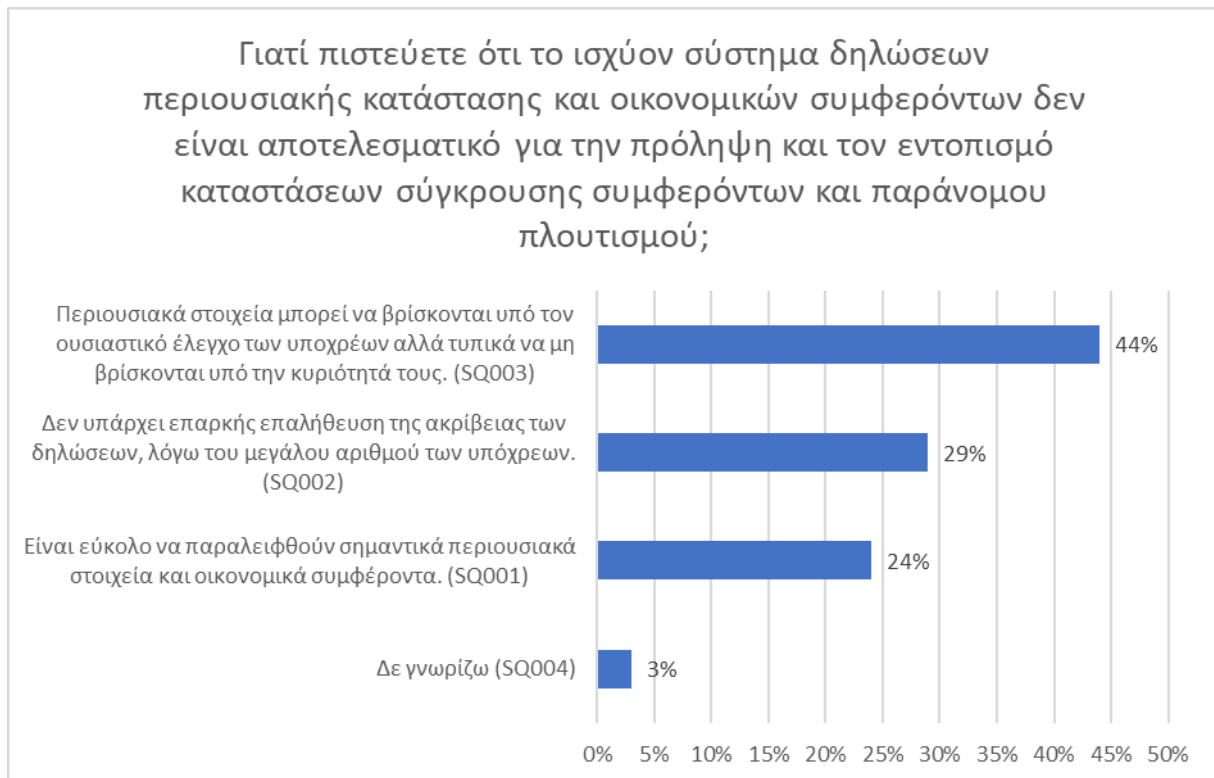
**Σχήμα 3.12. Αποτελεσματικότητα του συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων στην Ελλάδα**



Από τους ερωτηθέντες που δήλωσαν ότι το σύστημα δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και οικονομικών συμφερόντων δεν είναι αποτελεσματικό, σχεδόν το 44% θεωρεί ως βασικότερη αιτία το γεγονός ότι τα περιουσιακά στοιχεία που ελέγχονται ενδέχεται να μην ανήκουν τυπικά στην κυριότητα των υπόχρεων. Ποσοστό 24% δήλωσε ότι είναι εύκολο να παραλειφθούν από τις δηλώσεις σημαντικά περιουσιακά στοιχεία και συμφέροντα και 29% δήλωσε ότι δεν υπάρχει επαρκής επαλήθευση των δηλώσεων, λόγω του μεγάλου αριθμού των υπόχρεων (Σχήμα 3.13)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Τα ποσοστά φθάνουν αθροιστικά σε σύνολο μεγαλύτερο του 100%, καθώς ήταν δυνατές πολλαπλές επιλογές απαντήσεων.

**Σχήμα 3.13. Κυριότεροι λόγοι αναποτελεσματικότητας του ισχύοντος συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και συμφερόντων**



Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, ένα πιθανό επόμενο βήμα για την ενίσχυση του συστήματος θα ήταν η αναβάθμιση του καθεστώτος για τα Πολιτικώς Εκτεθειμένα Πρόσωπα και του Μητρώου Πραγματικών Δικαιούχων, προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια και να διασφαλίζεται ότι δεν υπάρχει δυνατότητα απόκρυψης περιουσιακών στοιχείων του υπόχρεου, μέσω της μεταβίβασης της κυριότητας σε συνεργάτες ή υπεράκτιες εταιρείες. Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και των πόρων των ελεγκτικών φορέων για την επαλήθευση των δηλώσεων και η αυξημένη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών στο εσωτερικό και στο εξωτερικό θα συμβάλει επίσης σε ένα αποτελεσματικότερο σύστημα. Για παράδειγμα, το μοντέλο της Γαλλικής Ανώτατης Αρχής για τη Διαφάνεια στη Δημόσια Ζωή (HATVP), με αρμοδιότητες διερεύνησης και συνεργασίας με άλλα εθνικά θεσμικά όργανα, μπορεί να χρησιμεύσει ως οδηγός για την εφαρμογή ενός μοντέλου που επιτρέπει την έγκαιρη ανίχνευση ουσιωδών παραλείψεων στο περιεχόμενο των δηλώσεων και θα θεσπίζει αρμοδιότητες για την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης (JORF, 2013<sup>[6]</sup>).

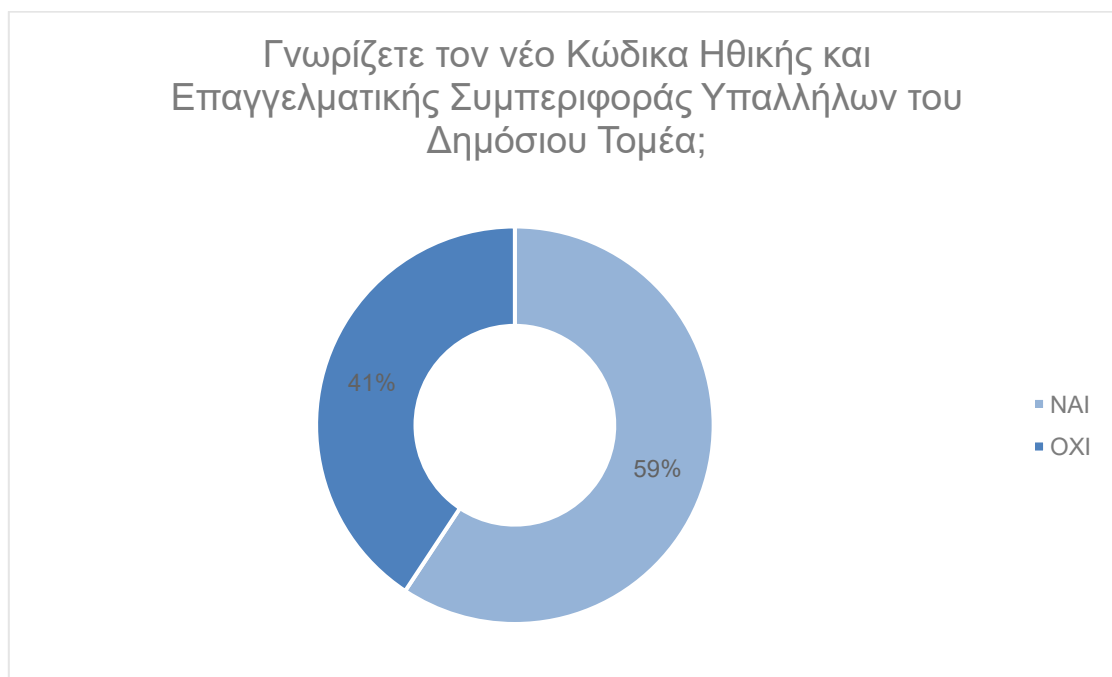
## Κώδικες Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα

**Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων γνωρίζει τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα και τον θεωρεί αποτελεσματικό, ένα σημαντικό ποσοστό παραμένει επιφυλακτικό σχετικά με την αποτελεσματικότητά του, λόγω της αδυναμίας επιβολής και πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι δεν γνωρίζουν εάν ο φορέας τους διαθέτει Κώδικα Κώδικα Ηθικής/ Δεοντολογίας/ Συμπεριφοράς**

Η διαμόρφωση και η επιβολή υψηλών προτύπων συμπεριφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους είναι μια άλλη βασική πτυχή ενός ισχυρού συστήματος δημόσιας ακεραιότητας. Το άρθρο 8 της UNCAC καλεί τα συμβαλλόμενα κράτη να προωθούν την ακεραιότητα μέσω κωδίκων συμπεριφοράς, διαύλων υποβολής αναφορών για δημοσίους υπαλλήλους και πειθαρχικών μέτρων για παραβιάσεις των κωδίκων (UNODC, 2004<sup>[4]</sup>). Επιπλέον, η σύσταση του ΟΟΣΑ για τη δημόσια ακεραιότητα καλεί τα κράτη να θέσουν υψηλά πρότυπα συμπεριφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους (OECD, 2017<sup>[1]</sup>).

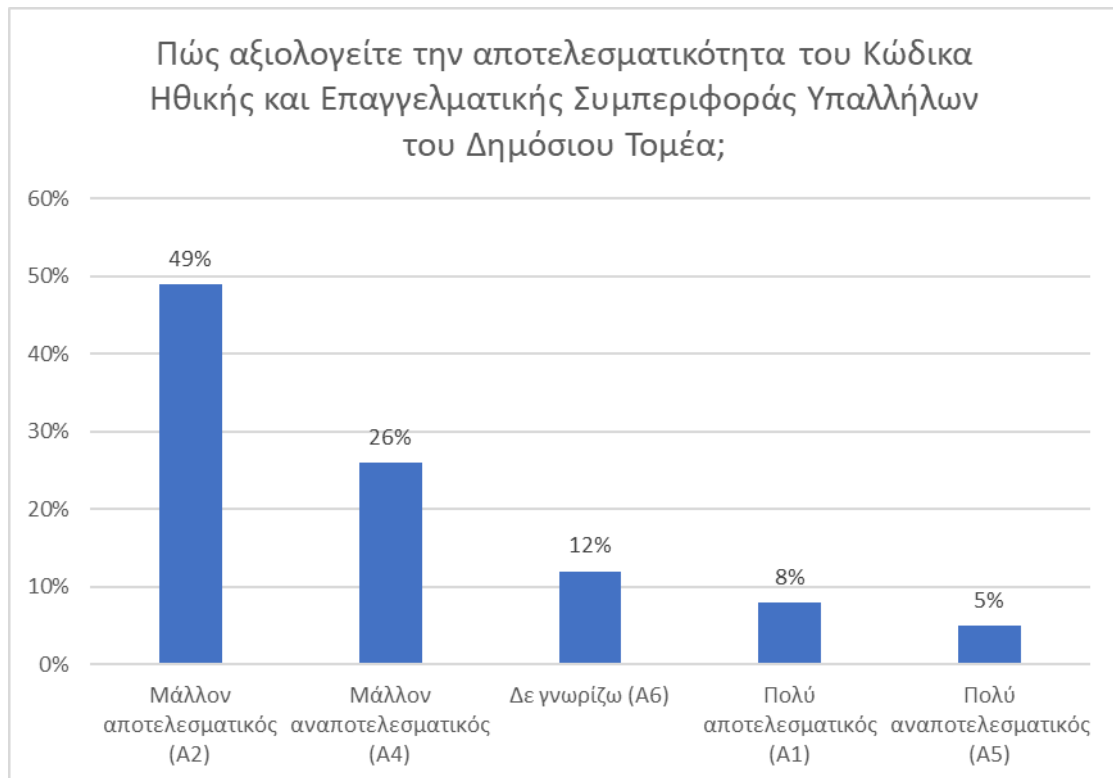
Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα αποτελεί βασική συνιστώσα του Ελληνικού Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας. Ως εκ τούτου, οι δημόσιοι υπάλληλοι που συμμετείχαν στην έρευνα αυτή κλήθηκαν να απαντήσουν αν γνωρίζουν τον εν λόγω Κώδικα και να εκφράσουν τις απόψεις του σχετικά με την αποτελεσματικότητά του. Ενώ η πλειοψηφία των ερωτηθέντων (59%) ανέφερε ότι γνωρίζει τον νέο Κώδικα ένα εξίσου σημαντικό ποσοστό (41%) ανέφερε ότι δεν τον γνωρίζει (Σχήμα 3.14). Μια σαφής πλειοψηφία, της τάξης του 57% εκείνων που απάντησαν θετικά, τον αξιολογεί είτε ως πολύ ή μάλλον αποτελεσματικό, ενώ ποσοστό 31% δήλωσε ότι είναι πολύ ή μάλλον αναποτελεσματικός. Ποσοστό 12% δήλωσε ότι δεν γνωρίζει (Σχήμα 3.15).

### Σχήμα 3.14. Ενημέρωση για τον νέο Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα



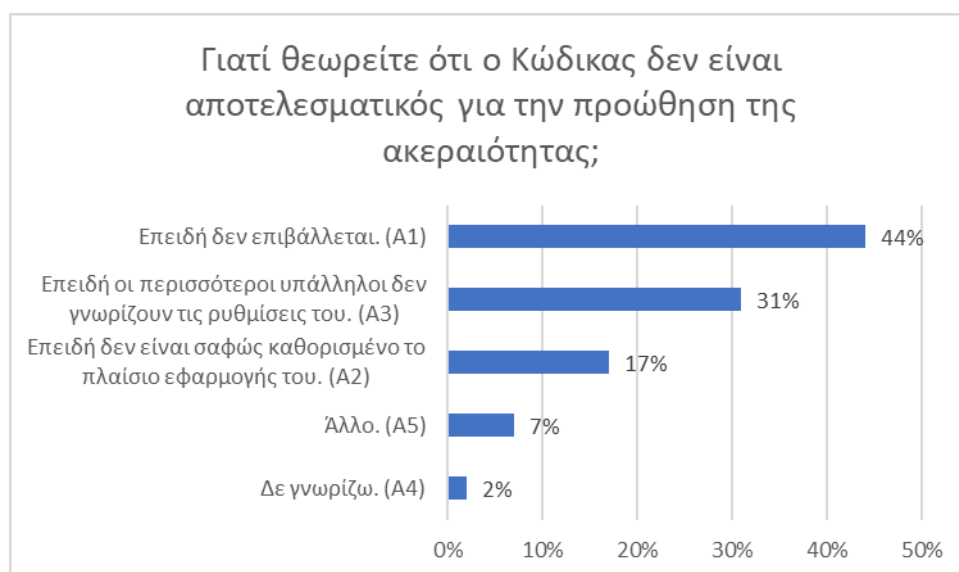


**Σχήμα 3.15. Αποτελεσματικότητα του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς για τους Υπαλλήλους του Δημόσιου Τομέα**



Οι υπάλληλοι που δήλωσαν ότι ο Κώδικας δεν είναι αποτελεσματικός, ρωτήθηκαν για ποιο λόγο έχουν την άποψη αυτή. Η αδυναμία επιβολής αποτέλεσε την απάντηση που συγκεντρωσε το μεγαλύτερο ποσοστό (44%). Το 31% των ερωτηθέντων θεωρεί ως βασική αιτία το ότι οι περισσότεροι υπάλληλοι δεν γνωρίζουν τις διατάξεις του, ενώ ένα ποσοστό 17% δήλωσε ότι το πλαίσιο εφαρμογής του Κώδικα δεν είναι σαφώς καθορισμένο (Σχήμα 3.16).

**Σχήμα 3.16. Κυριότεροι λόγοι για την αναποτελεσματικότητα του Κώδικα Δεοντολογίας στην προώθηση της ακεραιότητας**



Οι τρεις απαντήσεις με τα μεγαλύτερα ποσοστά υποδεικνύουν ορισμένα από τα βασικά χαρακτηριστικά ενός λειτουργικού μηχανισμού για την εφαρμογή των κωδικών συμπεριφοράς, στα οποία περιλαμβάνεται η πρόβλεψη επιβολής των ρυθμίσεών τους, μέσω αναλογικών κυρώσεων, ο σαφής καθορισμός των υποχρεώσεων και η συστηματική ενημέρωση και επιμόρφωση σχετικά με τις διατάξεις των κωδικών. Το Εγχειρίδιο Δημόσιας Ακεραιότητας του ΟΟΣΑ τονίζει τη σημασία της εξασφάλισης της επιβολής των ρυθμίσεων ακεραιότητας και της ύπαρξης κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένων προειδοποιήσεων και επιπτώσεων, οικονομικών κυρώσεων (π.χ. πρόστιμα, μισθολογικές κυρώσεις), επιπτώσεων στην τρέχουσα ή μελλοντική σταδιοδρομία, απαγόρευσης συμμετοχής σε δημόσια αξιώματα ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και απόλυσης από τη θέση εργασίας (OECD, 2020<sup>[3]</sup>).

Το υψηλό ποσοστό του 44% που έχει την άποψη ότι ο κώδικας είναι αναποτελεσματικός λόγω της απουσίας μέτρων επιβολής, αντανακλά μια μάλλον ισχυρή κουλτούρα επιβολής και, αντιθέτως, την περιορισμένη εξοικείωση με τους κανονισμούς ήπιου δικαίου. Βέβαια, θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι παρά το γεγονός ότι η μη συμμόρφωση με τον κώδικα δεν συνεπάγεται κυρώσεις, οι αρχές που περιλαμβάνονται σε αυτόν αποτελούν βασικές αρχές του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και οι παραβιάσεις τους συνιστούν πειθαρχικά παραπτώματα και τιμωρούνται. Ένα σημαντικό ορόσημο στην προσπάθεια ενίσχυσης της συμμόρφωσης ήταν και η δημιουργία της πλατφόρμας, *e reitharhika*, η οποία τέθηκε σε λειτουργία τον Ιανουάριο και επιτρέπει την παρακολούθηση σε πραγματικό χρόνο της προόδου των πειθαρχικών υποθέσεων όλων των φορέων του δημοσίου τομέα.

Μελλοντικές επικαιροποιήσεις του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα θα πρέπει να συνεχίσουν να λαμβάνουν υπόψη διεθνή πρότυπα όπως τον Διεθνή Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων (UN General Assembly, 1997<sup>[7]</sup>) ή τον Πρότυπο Κώδικα Συμπεριφοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe, 2000<sup>[8]</sup>), προκειμένου να αντιμετωπίζονται τυχόν ενδοιασμοί ως προς τη σαφήνεια του πλαισίου εφαρμογής του.

Στην ερώτηση αν ο φορέας διαθέτει κώδικα δεοντολογίας ή κώδικα συμπεριφοράς, ένα αξιοσημείωτο ποσοστό (39%) δήλωσε ότι δεν γνωρίζει, ενώ 41% απάντησε αρνητικά και μόνο ένας στους πέντε απάντησε θετικά (20%) (Σχήμα 3.17). Αυτό δείχνει ότι είτε το πεδίο εφαρμογής ανάλογων κωδικών θα πρέπει να διευρυνθεί σε περισσότερους φορείς της δημόσιας διοίκησης είτε απαιτείται περισσότερη ενημέρωση και επιμόρφωση για να διασφαλιστεί ότι οι υπάλληλοι θα γνωρίζουν τους κανόνες ακεραιότητας που διέπουν τα επαγγελματικά τους καθήκοντα. Για την ενίσχυση της γνώσης των δημοσίων υπαλλήλων

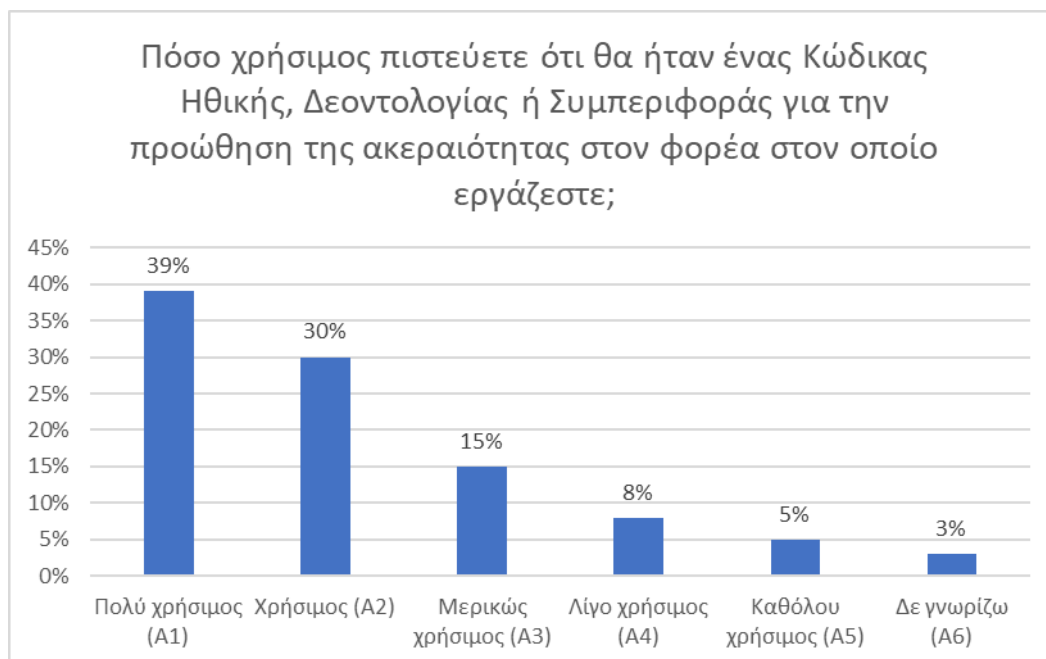
σχετικά με τους εφαρμοστέους κώδικες ηθικής και δεοντολογίας, το Εγχειρίδιο Δημόσιας Ακεραιότητας του ΟΟΣΑ συστήνει στους υπαλλήλους, ιδίως στους νεοεισερχόμενους, να τηρούν προσωπικά αντίγραφα των κωδίκων δεοντολογίας, ενώ οι φορείς θα πρέπει να παρέχουν εύκολη πρόσβαση σε αυτούς (OECD, 2020<sup>[3]</sup>). Σημειώνει επίσης ότι μια ειδική σελίδα στο intranet του εκάστοτε φορέα μπορεί να χρησιμεύσει ως κεντρικό αποθετήριο για σχετικές πληροφορίες, το οποίο θα ενημερώνεται και θα συμπληρώνεται από σχετικό υλικό πληροφόρησης και ενημέρωσης με άλλα μέσα, όπως σημειώματα, φυλλάδια και παρουσιάσεις (OECD, 2020<sup>[3]</sup>).

### Σχήμα 3.17. Δημόσιοι οργανισμοί που διαθέτουν Κώδικα Ηθικής, Δεοντολογίας ή Συμπεριφοράς



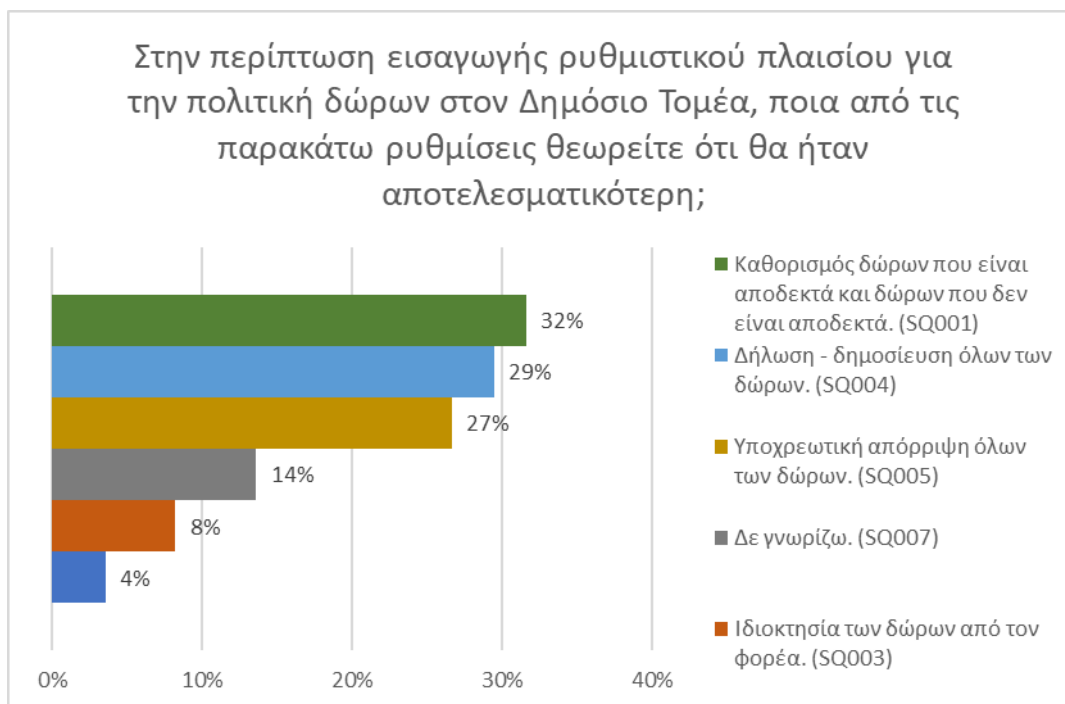
Οι υπάλληλοι που δήλωσαν ότι η υπηρεσία τους δεν διαθέτει κώδικα δεοντολογίας ή κώδικα συμπεριφοράς ρωτήθηκαν κατά πόσο πιστεύουν ότι ένας τέτοιος κώδικας θα ήταν χρήσιμος για την προώθηση της ακεραιότητας στον φορέα τους. Μια συντριπτική πλειοψηφία, 69%, πιστεύει ότι θα ήταν χρήσιμος ή πολύ χρήσιμος, ποσοστό 23% πιστεύει ότι θα ήταν μερικώς ή λίγο χρήσιμος, ενώ μόνο 5% δήλωσε ότι δεν θα ήταν καθόλου χρήσιμος (Σχήμα 3.18). Το υψηλό ποσοστό υπέρ της εισαγωγής κωδίκων συμπεριφοράς υποδεικνύει επίσης ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα επιθυμούσαν περισσότερη καθοδήγηση σχετικά με τα πρότυπα ακεραιότητας, γεγονός που θα καθιστούσε και την εφαρμογή τους πιο αποτελεσματική.

**Σχήμα 3.18. Χρησιμότητα του Κώδικα Δεοντολογίας ή Συμπεριφοράς σε δημόσιους φορείς**



Τέλος, στο ερώτημα που τέθηκε ως προς τις αποτελεσματικότερες πολιτικές για τη ρύθμιση των δώρων, σχεδόν το ένα τρίτο (32%) των ερωτηθέντων έκρινε ότι ο καθορισμός δώρων που μπορούν ή δεν μπορούν να γίνουν αποδεκτά θα ήταν η πιο αποτελεσματική πολιτική (Σχήμα 3.19). Η υποχρεωτική δήλωση-δημοσίευση όλων των δώρων συγκεντρωσε ποσοστό 29% και η υποχρεωτική απόρριψη όλων των δώρων 27%. Χαμηλό ποσοστό - 8% - συγκεντρωσε η απάντηση της ιδιοκτησίας των δώρων από τον φορέα. Οι επικρατέστερες επιλογές, του καθορισμού αποδεκτών και μη αποδεκτών δώρων και της υποχρεωτικής δήλωσης-δημοσίευσης όλων των δώρων, αποτελούν συμπληρωματικές πολιτικές που μπορούν να εφαρμοστούν από κοινού.

Σχήμα 3.19. Οι αποτελεσματικότερες πολιτικές δώρων



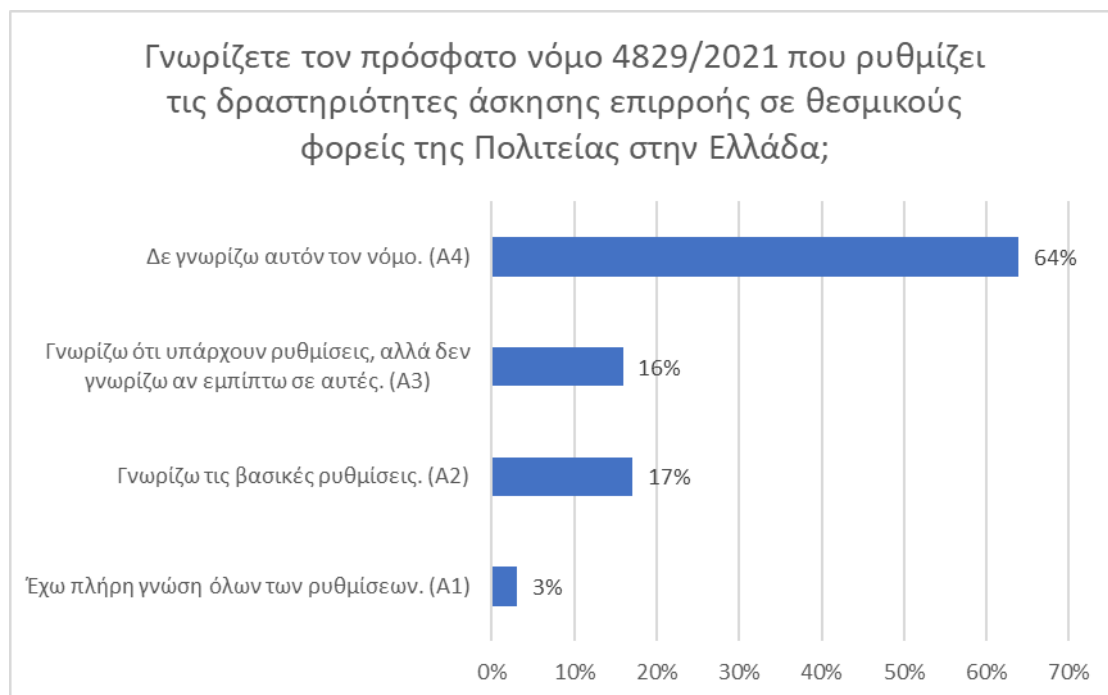
### Δραστηριότητες άσκησης επιρροής (Lobbying)

**Μια συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων δεν γνωρίζουν τον νόμο για τη Ρύθμιση Δραστηριοτήτων Άσκησης Επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας (Νόμος 4829/2021) και δεν αναφέρουν άμεση εμπειρία με εκπροσώπους συμφερόντων.**

Η Ελλάδα ψήφισε τον νόμο για την «Ενίσχυση Διαφάνειας και Λογοδοσίας σε Θεσμικούς Φορείς της Πολιτείας» το 2021. Ο νόμος 4829/2021 αποτελεί και την πρώτη προσπάθεια για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής μεταξύ των κρατικών θεσμών και των εκπροσώπων συμφερόντων. Αντίστοιχα, το μητρώο Διαφάνειας, που προβλεπεται από το νόμο, τέθηκε σε λειτουργία τον Δεκέμβριο 2022. Ως εκ τούτου, η άσκηση επιρροής παραμένει ένας νέος τομέας πολιτικής στο ελληνικό σύστημα δημόσιας ακεραιότητας. Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα ενθαρρύνει τη διαφάνεια και τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, ενώ αποτρέπει την αιχμαλωσία δημόσιων πολιτικών από ομάδες περιορισμένων συμφερόντων, προωθώντας την ενδυνάμωση της διαφάνειας στις δραστηριότητες των εκπροσώπων συμφερόντων (OECD, 2017<sup>[1]</sup>).

Στην ερώτηση σχετικά με το αν γνωρίζουν τον νόμο 4829/2021, η συντριπτική πλειοψηφία (64%) των ερωτηθέντων ανέφερε ότι δεν τον γνωρίζει και ένα επιπλέον 16% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι γνωρίζει την ύπαρξη ρυθμίσεων αλλά όχι αν εμπίπτει σε αυτές. Μόνο 20% των ερωτηθέντων δήλωσαν ότι γνωρίζουν είτε πλήρως είτε τις βασικές διατάξεις του νόμου (Σχήμα 3.20). Το χαμηλό ποσοστό σε αυτή την περίπτωση φαίνεται αρκετά λογικό, καθώς ο ν.4829/2021 είναι ένας πρόσφατος νόμος με στενό πεδίο εφαρμογής. Ως εκ τούτου, είναι πολύ πιθανό το ποσοστό του 3% που απάντησε ότι έχει πλήρη γνώση να αντιστοιχεί σε δημόσιους αξιωματούχους, οι οποίοι αποτελούν θεσμικά όργανα σύμφωνα με το ν. 4829/2021.

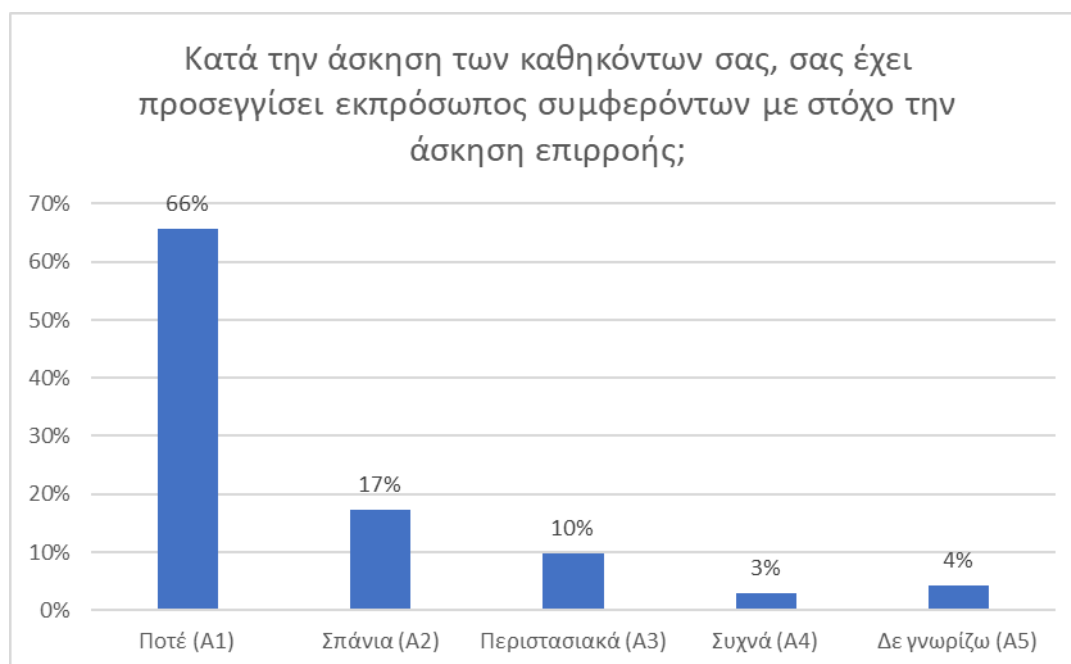
**Σχήμα 3.20. Γνώση των ρυθμίσεων για την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής**



Ομοίως, το 66% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δεν τους έχει προσεγγίσει ποτέ εκπρόσωπος συμφερόντων, το 17% ανέφερε ότι αυτό έχει συμβεί σπάνιες φορές, το 10% δήλωσε ότι κάτι τέτοιο έχει συμβεί περιστασιακά και 3% ανέφερε ότι η προσέγγιση είναι συχνή (Σχήμα 3.21). Το μεγάλο ποσοστό των ατόμων που δεν ανέφεραν άμεση εμπειρία μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι η έρευνα απευθύνεται στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, οι περισσότεροι από τους οποίους δεν αποτελούν θεσμικά όργανα σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4829/2021.



**Σχήμα 3.21. Η άμεση εμπειρία των δημοσίων υπαλλήλων με τους εκπροσώπους συμφερόντων**



Επομένως, απαιτείται σωστή επιμόρφωση και έγκαιρη πληροφόρηση σχετικά με τις διατάξεις που ρυθμίζουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, ώστε να διασφαλίζεται ότι όλοι οι υπάλληλοι γνωρίζουν τις υποχρεώσεις τους όταν προσεγγίζονται από έναν εκπρόσωπο συμφερόντων. Το άρθρο 17 των Αρχών του 2010 του ΟΟΣΑ για την Άσκηση Επιρροής αναφέρει ότι «οι μηχανισμοί [για την αποτελεσματική εφαρμογή] θα πρέπει να βελτιώσουν την ενημέρωση σχετικά με τους κανόνες και τα πρότυπα που πρέπει όλοι να γνωρίζουν και να ενισχύσουν τις δεξιότητες και την κατανόηση του τρόπου εφαρμογής τους...» (OECD, 2010<sup>[9]</sup>). Εργαλεία παρόμοια με αυτά που συνιστώνται παραπάνω για την ενημέρωση σχετικά με τους κώδικες δεοντολογίας ή την προστασία των αναφερόντων παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, όπως η συμπερίληψη αυτών των υποχρεώσεων στα εγχειρίδια προσωπικού, στα προγράμματα επιμόρφωσης, στις εγκυκλίους και στα αποθετήρια intranet, μπορούν να συμβάλουν στην καλύτερη διάδοση και εφαρμογή των κανόνων και των διατάξεων.

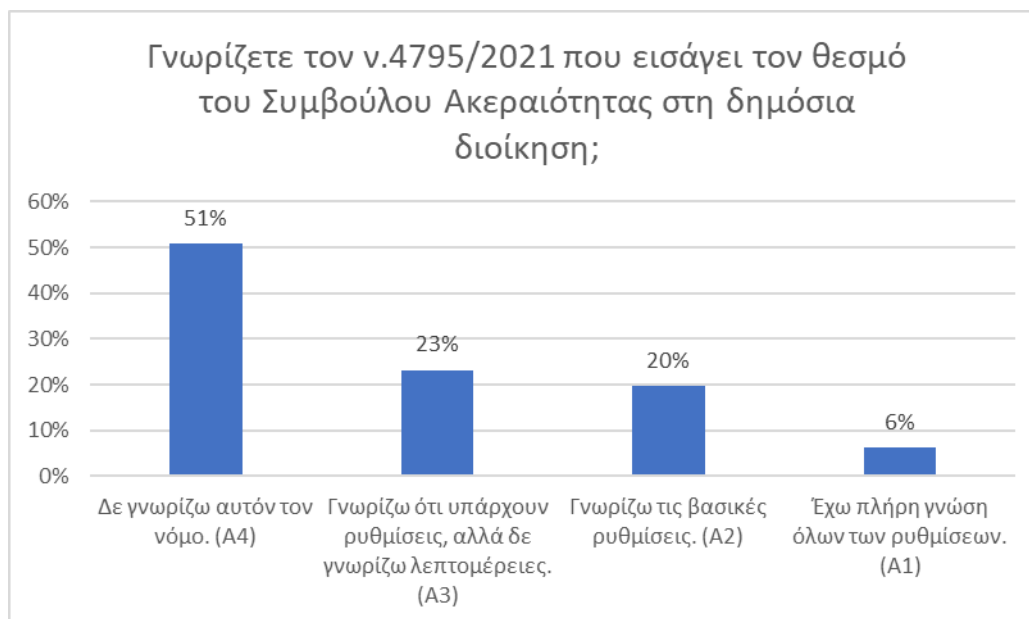
## Σύμβουλοι Ακεραιότητας και Εσωτερικός Έλεγχος

**Οι δημόσιοι υπάλληλοι φαίνεται να μην κατανοούν πλήρως τον ρόλο των Συμβούλων Ακεραιότητας, γεγονός που σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό των ερωτηθέντων που επικαλούνται τον φόβο αντιποίνων για την αναφορά παραβιάσεων, υποδεικνύει την ανάγκη για περισσότερη επικοινωνία ως προς τον τρόπο με τον οποίο οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας μπορούν να λειτουργήσουν ως ασφαλής διάυλος υποβολής αναφορών. Αντίστοιχα, οι δημόσιοι υπάλληλοι φαίνεται να μην είναι επαρκώς ενημερωμένοι για τη λειτουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς τους, καταδεικνύοντας την ανάγκη για την ενίσχυση της προβολής του ρόλου τους.**

Ενώ ο θεσμός των Συμβούλων Ακεραιότητας δεν αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό των περισσότερων πλαισίων ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς, η θέσπισή του στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της εξασφάλισης εναλλακτικών διαύλων για υπαλλήλους που επιθυμούν να αναφέρουν περιπτώσεις διαφθοράς ή καταχρηστικών συμπεριφορών ή που θέλουν να συμβουλευτούν ένα αρμόδιο πρόσωπο για θέματα ακεραιότητας.

Σχετικά με τον πρόσφατο νόμο 4795/2021 που εισάγει τον θεσμό των Συμβούλων Ακεραιότητας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, ένας στους δύο ερωτηθέντες (51%) δήλωσε ότι δεν τον γνωρίζει. Περίπου ένας στους τέσσερις (26%) ερωτηθέντες δήλωσαν ότι γνωρίζουν πλήρως όλες ή τις βασικές διατάξεις του νόμου ενώ 23% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι γνωρίζει την ύπαρξη των ρυθμίσεων αλλά όχι περισσότερες λεπτομέρειες. (Σχήμα 3.22).

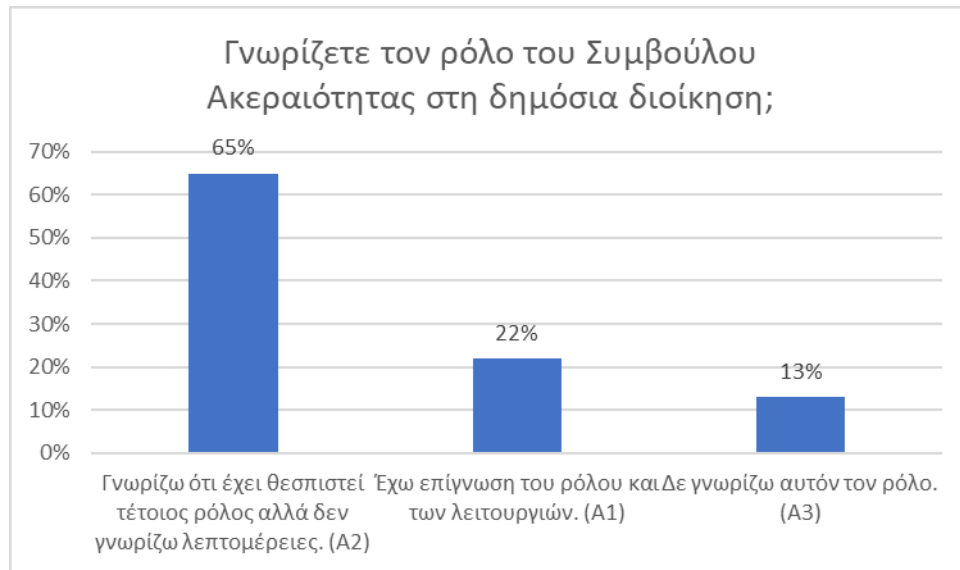
**Σχήμα 3.22. Ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων για το νόμο 4795/2021 που εισάγει τον θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας**



Από το ποσοστό του 49% των υπαλλήλων που γνωρίζουν τον νόμο<sup>10</sup>, 65% δήλωσε ότι γνωρίζει ότι έχει εγκαθιδρυθεί ο θεσμός των Συμβούλων Ακεραιότητας, αλλά δεν γνωρίζει σχετικές λεπτομέρειες, ενώ το 22% δήλωσε ότι γνωρίζει τον θεσμό και τις σχετικές αρμοδιότητες. Τέλος, 13% δήλωσε ότι δεν γνωρίζει τον συγκεκριμένο θεσμό (Σχήμα 3.23). Η αβεβαιότητα των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τον ρόλο των Συμβούλων Ακεραιότητας ενισχύει την ανάγκη για περισσότερη επικοινωνία μέσω εγκυκλίων ή επιμορφωτικών εργαστηρίων, ώστε να διασφαλιστεί ότι περισσότεροι υπάλληλοι θα μπορούν να επωφεληθούν από τη συμβουλευτική υποστήριξη των Συμβούλων Ακεραιότητας αλλά και τη λειτουργία τους ως διαύλων για την υποβολή αναφορών.

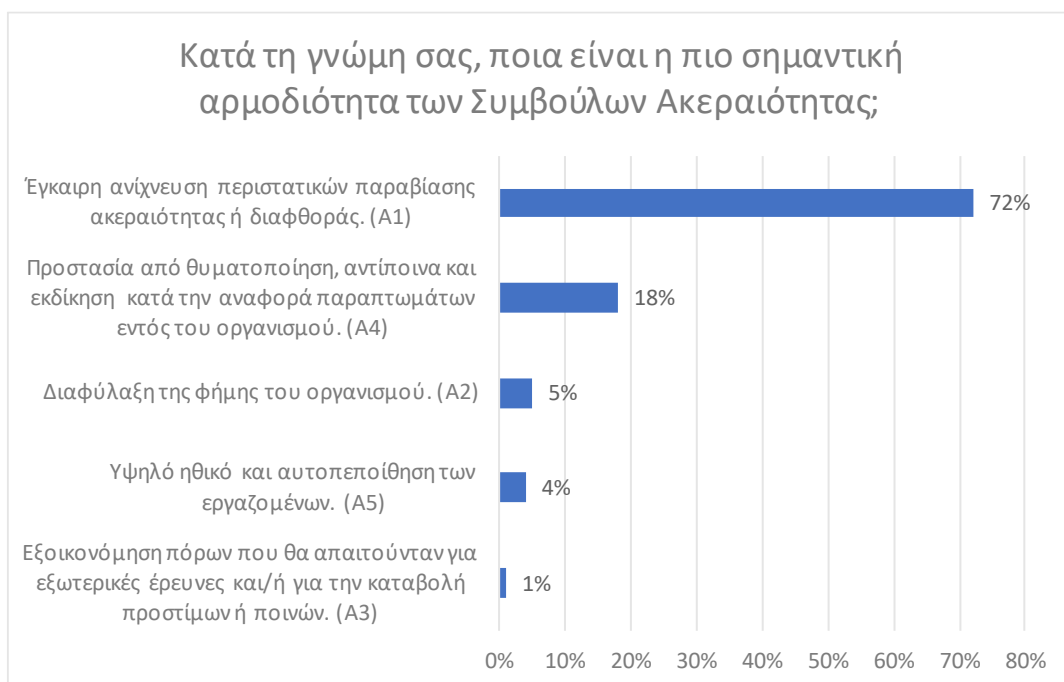
<sup>10</sup>Το ποσοστό 49% είναι το άθροισμα των ποσοστών των ερωτηθέντων που, στην προηγούμενη ερώτηση σχετικά με το αν γνωρίζουν το ν. 4795/2021 (Σχήμα 3.22), απάντησαν ότι: α) έχουν πλήρη γνώση όλων των ρυθμίσεων - 6% (A1), β) γνωρίζουν τις βασικές ρυθμίσεις - 20% (A2), γ) γνωρίζουν ότι υπάρχουν ρυθμίσεις αλλά δεν γνωρίζουν λεπτομέρειες - 23% (A3).

Σχήμα 3.23 Γνώση του ρόλου των Συμβούλων Ακεραιότητας



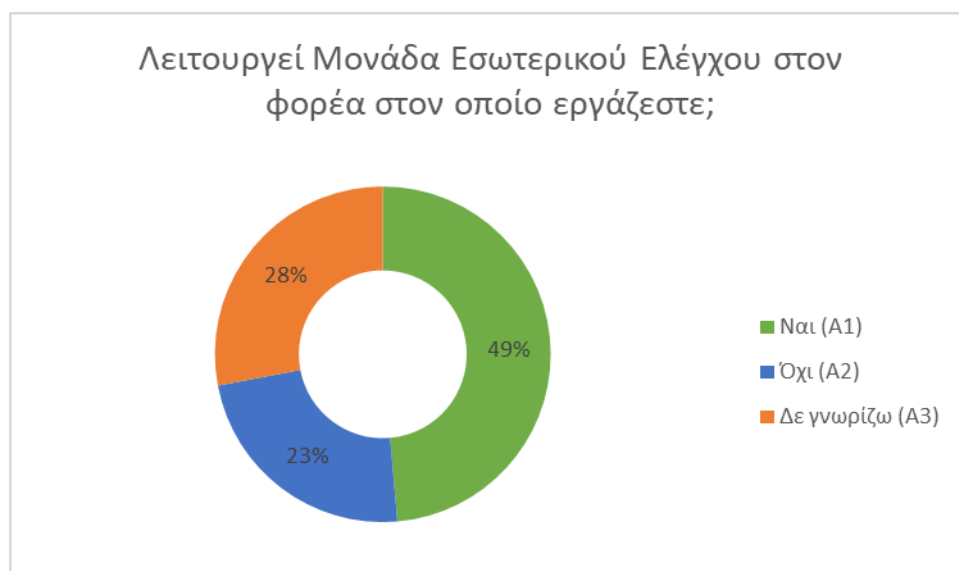
Όπως φαίνεται στο Σχήμα 3.24, από το ποσοστό του 87% των υπαλλήλων που γνωρίζουν τον θεσμό και τον ρόλο των Συμβούλων Ακεραιότητας ή τουλάχιστον γνωρίζουν ότι έχει εγκαθιδρυθεί ο θεσμός, το 72% θεωρεί ως πιο σημαντική αρμοδιότητά τους τον έγκαιρο εντοπισμό παραβιάσεων ακεραιότητας ή περιστατικών διαφθοράς. Η δεύτερη στη σειρά απάντηση, αν και με μεγάλη διαφορά σε σχέση με την πρώτη- με ποσοστό μόλις 18%- είναι η προστασία από τη θυματοποίηση και τα αντίποινα, σε περιπτώσεις αναφορών για παραπτώματα εντός της υπηρεσίας. Η διαφύλαξη της φήμης του φορέα και η διατήρηση υψηλού ηθικού και της εμπιστοσύνης των υπαλλήλων επιλέχθηκαν από μια μικρή μειοψηφία ερωτηθέντων (5% και 4% αντιστοίχως). Τέλος, η εξοικονόμηση πόρων που θα ήταν απαραίτητοι για εξωτερικές έρευνες ή/και για την πληρωμή προστίμων ή κυρώσεων επιλέχθηκε από μόλις 1% των ερωτηθέντων.

Σχήμα 3.24. Οι σημαντικότερες αρμοδιότητες των Συμβούλων Ακεραιότητας



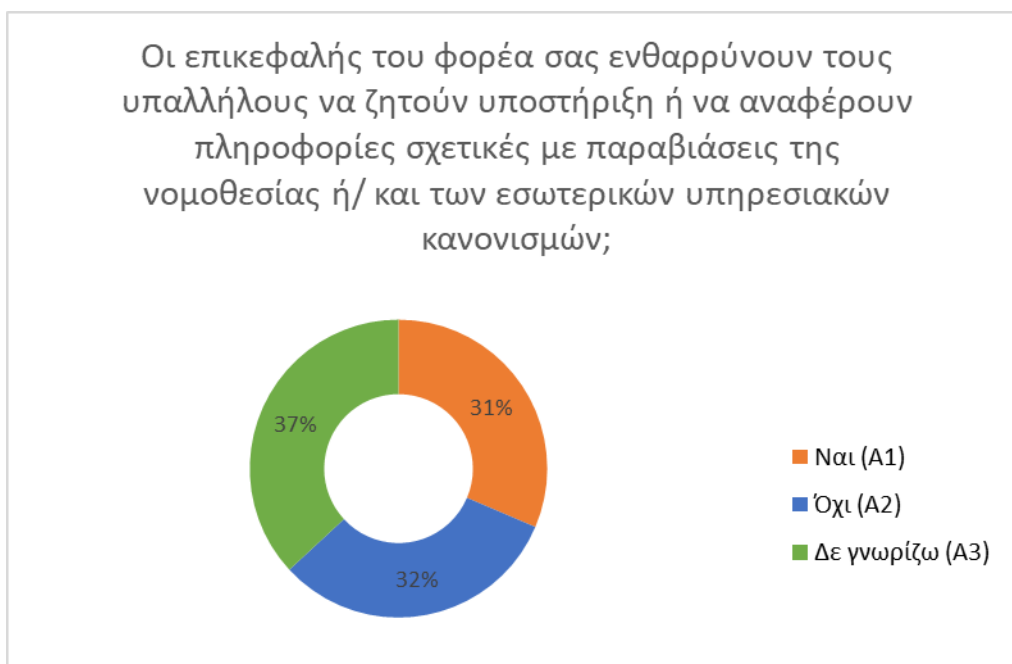
Λαμβάνοντας υπόψη ότι το 50% των ερωτηθέντων που δήλωσαν ότι δεν θα ανέφεραν περιστατικά παραβίασης, ανέφερε ως κύριο λόγο τον φόβο αντιποίνων (Σχήμα 3.6), ο ρόλος των Συμβούλων Ακεραιότητας, ως ασφαλούς διαύλου υποβολής αναφορών και παροχής συμβουλών σε θέματα ακεραιότητας, θα πρέπει να αναδειχθεί καλύτερα τόσο σε επίπεδο εσωτερικής πληροφόρησης όσο και μέσω της ενσωμάτωσης σχετικής ενότητας στο εκπαιδευτικό υλικό των επιμορφωτικών προγραμμάτων σε θέματα ακεραιότητας. Οι συμμετέχοντες στην έρευνα ρωτήθηκαν επίσης αν λειτουργεί Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στον φορέα τους (Σχήμα 3.25). Σχεδόν ένας στους δύο (49%) απάντησε θετικά, το 23% απάντησε αρνητικά και το 28% απάντησε «δεν γνωρίζω». Ενώ ορισμένοι φορείς απαλλάσσονται από την υποχρέωση σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου ή μπορούν να αναθέσουν τον έλεγχο σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα στο πλαίσιο σύμβασης παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών, ο μεγάλος αριθμός των ερωτηθέντων που δήλωσαν είτε ότι δεν γνωρίζουν αν λειτουργεί είτε ότι δεν λειτουργεί τέτοια Μονάδα, υποδεικνύει ότι απαιτούνται πρόσθετες προσπάθειες για την διασφάλιση της λειτουργίας τους και τη βελτίωση της εσωτερικής επικοινωνίας και της προβολής τους.

**Σχήμα 3.25. Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε δημόσιους οργανισμούς**



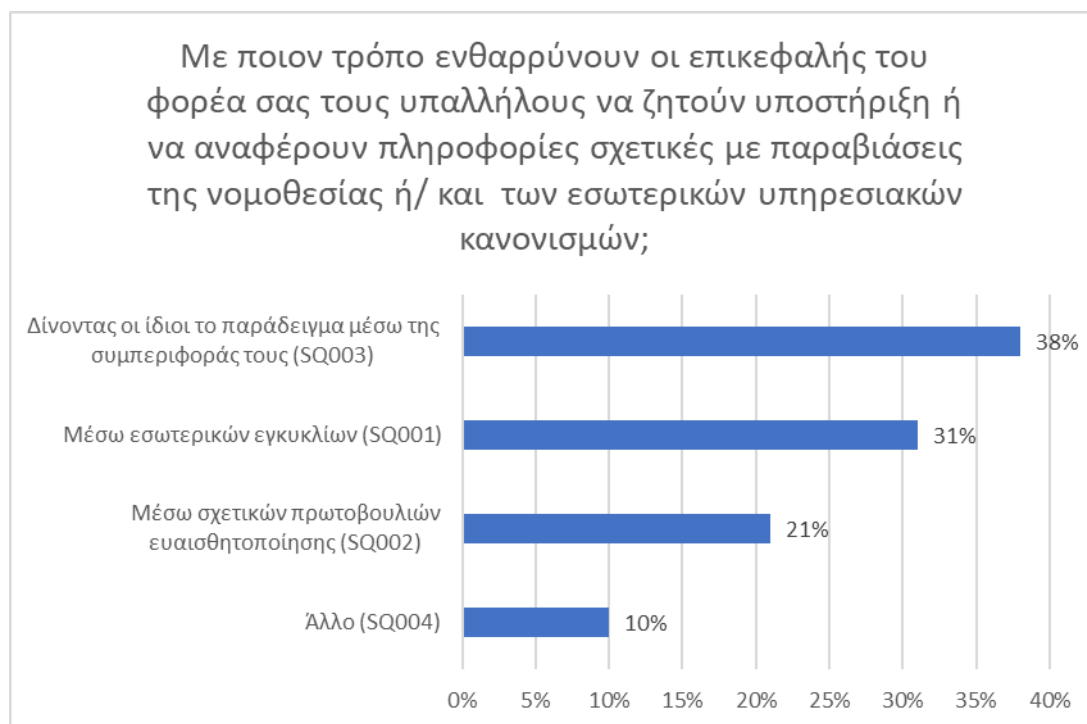
Στην ερώτηση κατά πόσο οι επικεφαλής των φορέων ενθαρρύνουν τους υπαλλήλους να ζητούν υποστήριξη ή να αναφέρουν πληροφορίες για παραβιάσεις, τα αποτελέσματα ήταν ανάμεικτα (Σχήμα 3.26). Το 31% δήλωσε ότι οι επικεφαλής των φορέων ενθαρρύνουν τους υπαλλήλους, το 32% δήλωσε ότι οι υπάλληλοι δεν ενθαρρύνονται σχετικά και το 37% δήλωσε ότι δεν γνωρίζει. Αυτό δείχνει ότι, πιθανώς, οι διοικήσεις των δημοσίων φορέων προσεγγίζουν διαφορετικά τις ενέργειες που απαιτούνται για την ενίσχυση της λογοδοσίας στους οργανισμούς. Επισημαίνεται, λοιπόν, η ανάγκη για περισσότερη και πιο στοχευμένη επιμόρφωση σε θέματα ακεραιότητας για τους επικεφαλής της δημόσιας διοίκησης.

**Σχήμα 3.26. Ενθάρρυνση των δημοσίων υπαλλήλων από τους επικεφαλής των φορέων τους να ζητούν υποστήριξη ή να αναφέρουν πληροφορίες για παραβιάσεις**



Το 31% των ερωτηθέντων που πιστεύουν ότι τα ανώτερα διοικητικά στελέχη του φορέα ενθαρρύνουν τους υπαλλήλους να ζητήσουν υποστήριξη ή να αναφέρουν πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις, ανέφεραν διάφορους τρόπους με τους οποίους επιτυγχάνεται αυτό (Σχήμα 3.27). Ποσοστό 38% ανέφερε ότι οι επικεφαλής δίνουν οι ίδιοι το παράδειγμα μέσω της συμπεριφοράς τους, 31% ανέφερε ότι υπάρχουν σχετικές εσωτερικές εγκύκλιοι, ενώ περίπου ένας στους πέντε ερωτηθέντες (21%) δήλωσε ότι η καθοδήγηση πραγματοποιήθηκε μέσω ενημερωτικών πρωτοβουλιών. Η ανάλυση αυτών των μεθόδων μπορεί να ενσωματωθεί στο εκπαιδευτικό υλικό των στοχευμένων προγραμμάτων επιμόρφωσης που πραγματοποιούνται για τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Η ακεραιότητα των ανώτερων διοικητικών στελεχών θα πρέπει να αποτελεί κριτήριο για την τοποθέτησή τους και να συμπεριλαμβάνεται στα σχετικά περιγράμματα εργασίας για τις θέσεις των Προϊσταμένων Διευθύνσεων. Επίσης, οι φορείς θα πρέπει να παρέχουν την κατάλληλη υποστήριξη για την καλλιέργεια δεξιοτήτων σχετικών με την ακεραιότητα στα ανώτερα διοικητικά στελέχη τους, έτσι ώστε να υπάρχει συστηματική εφαρμογή των αρχών της ακεραιότητας από την ηγεσία (OECD, 2020<sup>[3]</sup>).

**Σχήμα 3.27. Τρόποι ενθάρρυνσης της υποβολής αιτημάτων υποστήριξης ή αναφορών παραβιάσεων της νομοθεσίας και/ή των εσωτερικών κανονισμών**





## 4 Βασικά συμπεράσματα

Η έρευνα αυτή κατέδειξε ότι στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας έχουν θεσπιστεί αρκετά αποτελεσματικά μέτρα για την πρόληψη της διαφθοράς στην Ελλάδα και ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αξιολογούν θετικά τις μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί. Η πλειοψηφία των υπαλλήλων που γνωρίζουν τους διαύλους υποβολής αναφορών και τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, αξιολόγησαν τους μηχανισμούς αυτούς ως αποτελεσματικούς ή πολύ αποτελεσματικούς. Επιπλέον, η πλειοψηφία των υπαλλήλων εμφανίζονται πρόθυμοι να αναφέρουν παραβιάσεις ακεραιότητας, σε περίπτωση που κάτι τέτοιο θα υπέπιπτε στην αντίληψή τους (62%), γεγονός το οποίο καταδεικνύει μια κουλτούρα ανοικτότητας.

Παρά τις βελτιώσεις που επήλθαν στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας, η έρευνα αναδεικνύει την περιορισμένη γνώση, ιδίως όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής (lobbying), τους Συμβούλους Ακεραιότητας αλλά και τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα. Η ΕΑΔ έχει ήδη αναπτύξει εργαλεία και πληροφοριακά συστήματα για την υποστήριξη των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που αναφέρθηκαν. Ωστόσο χρειάζεται μια πιο στοχευμένη και συστηματική προσέγγιση για την επίτευξη μεγαλύτερης ευαισθητοποίησης. (ΝΤΑ, 2023<sup>[10]</sup>).

Παρά την αναβάθμιση του συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, πρέπει να γίνει ακόμη αρκετή δουλειά μέχρι η πλειοψηφία των ερωτηθέντων να το θεωρήσει αποτελεσματικό. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, ένα πιθανό επόμενο βήμα για την ενίσχυση του συστήματος θα ήταν να διασφαλιστεί περαιτέρω αποτελεσματικός έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων των υπόχρεων, ώστε να ελέγχονται και τα περιουσιακά στοιχεία, επί των οποίων, οι υπόχρεοι δεν έχουν την νομική κυριότητα, και να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες και οι πόροι των ελεγκτικών φορέων. Ο ν. 5026/2023 προβλέπει τη σύσταση της Επιτροπής Ελέγχου, ως ειδικό ανεξάρτητο όργανο, με αρμοδιότητα ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης ενώ εισάγει και διατάξεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος, μέσω της πλήρους ψηφιοποίησης της διαδικασίας υποβολής δηλώσεων και της θέσπισης συγκεκριμένων αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων για την επιλογή των δηλώσεων προς έλεγχο. Παρά τις προσπάθειες, πρέπει να γίνουν ακόμη περισσότερα για τον εξορθολογισμό του συστήματος, κυρίως μέσω του περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του νόμου και την περαιτέρω αναβάθμιση του καθεστώτος για τα Πολιτικώς Εκτεθειμένα Πρόσωπα. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά τον αναμφίβολα μεγάλο αριθμό των δηλούντων, το 2023 εξετάστηκε περίπου το 6%<sup>11</sup> του συνόλου των δηλώσεων, ποσοστό που βρίσκεται πολύ κοντά στον συμφωνημένο στόχο που έχει τεθεί σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ οι δηλώσεις των Πολιτικώς Εκτεθειμένων Προσώπων εξετάζονται στο σύνολό τους.

Τέλος, πολλοί ερωτηθέντες εξακολουθούν να πιστεύουν ότι η επιβολή της εφαρμογής του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και η εφαρμογή πειθαρχικών μέτρων υστερούν. Η άποψη αυτή συνηγορεί υπέρ της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων και των πόρων των φορέων που είναι αρμόδιοι για τον εντοπισμό και την επιβολή κυρώσεων για τις πράξεις διαφθοράς. Χωρίς κατάλληλες κυρώσεις και επιβολή, πολλές από τις προληπτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των κωδίκων δεοντολογίας, των διαύλων υποβολής

<sup>11</sup> 16.818 από το σύνολο των 290.586 δηλώσεων

αναφορών και της διαχείρισης των συγκρούσεων συμφερόντων, ενδέχεται να είναι λιγότερο αποτελεσματικές στην προώθηση της ακεραιότητας.

Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας αποτελεί ένα εξαιρετικό παράδειγμα αλλαγής παραδείγματος, καθώς αποτέλεσε την πρώτη εθνική παρέμβαση που φιλοδοξεί να εισαγάγει μια ολοκληρωμένη οριζόντια μεταρρύθμιση για το σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Και αυτό είναι πολύ σημαντικό, καθώς, παραδοσιακά, οι οριζόντιες πολιτικές τείνουν να υποτιμώνται και να προτεραιοποιούνται χαμηλότερα σε σύγκριση με τις τομεακές. Από την άλλη πλευρά, το κοινό σημείο, το οποίο εντοπίζεται στους περισσότερους τομείς πολιτικής που εξετάστηκαν στην παρούσα έρευνα, είναι η έλλειψη επαρκών μηχανισμών και εργαλείων επιβολής και η ανάγκη για μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων. Σύμφωνα με τα στελέχη της ΕΑΔ, η μεγαλύτερη πρόκληση είναι να βρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ της εισαγωγής νέων κανονισμών και της διασφάλισης της συμμόρφωσής τους. Επιπλέον, υπάρχει ανάγκη αντικατάστασης της κουλτούρας επιβολής από μια κουλτούρα εθελοντικής ακεραιότητας, και ιδίως σε μια εποχή μεγάλης μεταρρυθμιστικής κόπωσης που δεν επιτρέπει στους δημοσίους υπαλλήλους να συμβαδίζουν με τη συνεχιζόμενη και ταχύτατη εισαγωγή νέων ρυθμίσεων αναγκαστικού δικαίου. Ως εκ τούτου, η ελληνική κυβέρνηση επικεντρώθηκε στην προώθηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας και επέλεξε περισσότερο μετριοπαθείς- και όχι πολύ φιλόδοξες- ρυθμίσεις, με στόχο, αρχικά την εξοικείωση με τα νέα πρότυπα και σταδιακά την εμβάθυνση του πλαισίου, μέσω της υιοθέτηση μηχανισμών επιβολής και συμμόρφωσης, όπου χρειάζεται.

## Παράρτημα Α. Δημογραφική σύνοψη

**Πίνακας Α Α.1. Σε ποια από τις παρακάτω κατηγορίες ανήκει ο φορέας στον οποίο εργάζεστε:**

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
Κεντρική Κυβέρνηση <sup>12</sup>	1803	58,27%
Τοπική Αυτοδιοίκηση <sup>13</sup>	899	29,06%
Κοινωνική Ασφάλιση <sup>14</sup>	145	4,69%
Άλλο (Α4)	239	7,72%
Δε γνωρίζω (Α5)	8	0,26%

**Πίνακας Α Α.2. Ποιος είναι ο συνολικός αριθμός προσωπικού με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στον φορέα σας;**

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
1- 100 (Α1)	884	28,57%
101- 250 (Α2)	484	15,64%
251- 500 (Α3)	437	14,12%
501+ (Α4)	1078	34,84%
Δε γνωρίζω (Α5)	211	6,82%

**Πίνακας Α Α.3. Το φύλο σας είναι:**

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
άνδρας (Α2)	1134	36,65%
γυναίκα (Α3)	1878	60,70%
άλλο (Α4)	6	0,19%
θα προτιμούσα να μην αναφέρω (Α5)	76	2,46%

**Πίνακας Α Α.4. Τι θέση κατέχετε στον φορέα σας;**

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης (Α2)	31	1,00%
Προϊστάμενος Διεύθυνσης (Α3)	219	7,08%
Προϊστάμενος Τμήματος (Α4)	732	23,66%
Υπάλληλος	2028	65,55%
Άλλο	84	2,71%

<sup>12</sup> (Βουλή των Ελλήνων, Προεδρία Δημοκρατίας, Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Ανεξάρτητες Αρχές, νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου) (Α1).

<sup>13</sup> (Δήμοι, Περιφέρειες, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στα οποία ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης) (Α2).

<sup>14</sup> (Ασφαλιστικά Ταμεία, Οργανισμοί Απασχόλησης, Οργανισμοί Παροχής Υπηρεσιών Υγείας). (Α3).

### Πίνακας Α Α.5. Παρακαλώ επιλέξτε την ηλικιακή σας ομάδα:

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
κάτω των 30 (Α2)	27	0,87%
30- 50(Α3)	1458	47,12%
άνω των 50	1609	52,00%

### Πίνακας Α Α.6. Ποιος είναι ο τόπος εργασίας σας;

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
Αττική	1356	43,83%
Θεσσαλονίκη	446	14,41%
Ήπειρωτική Ελλάδα (εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης) (Α3)	1009	32,61%
Νησιά (εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης) (Α4)	283	9,15%

### Πίνακας Α Α.7. Το αντικείμενο εργασίας σας αφορά:

Απάντηση	Καταμέτρηση	Ποσοστό
Γενικές δημόσιες υπηρεσίες <sup>15</sup>	890	28,77%
Άμυνα <sup>16</sup>	14	0,45%
Δημόσια τάξη και ασφάλεια <sup>17</sup>	240	7,76%
Οικονομικές υποθέσεις <sup>18</sup>	194	6,27%
Προστασία του περιβάλλοντος	69	2,23%
Στέγαση και υπηρεσίες κοινής ωφελείας	66	2,13%
Υγεία <sup>19</sup>	224	7,24%
Αναψυχή, Πολιτισμός, Θρησκεία <sup>20</sup>	202	6,53%
Εκπαίδευση <sup>21</sup>	435	14,06%
Κοινωνική προστασία <sup>22</sup>	111	3,59%
Άλλα (Α11)	646	20,88%
Δε γνωρίζω (Α 12)	3	0,10%

<sup>15</sup> (Π.χ. εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, οικονομικές και δημοσιονομικές υποθέσεις, εξωτερικές υποθέσεις, Γενικές υπηρεσίες, Βασική έρευνα) (Α1).

<sup>16</sup> (Π.χ. στρατιωτική άμυνα, πολιτική άμυνα, στρατιωτική βοήθεια αλλοδαπής) (Α2).

<sup>17</sup> (Π.χ. αστυνομικές υπηρεσίες, πυροσβεστικές υπηρεσίες, δικαστήρια, φυλακές) (Α3).

<sup>18</sup> (Π.χ. γενικές οικονομικές, εμπορικές και εργασιακές υποθέσεις, καύσιμα και ενέργεια, εξόρυξη, μεταποίηση και κατασκευές) (Α4).

<sup>19</sup> (Π.χ. νοσοκομειακές υπηρεσίες, υπηρεσίες δημόσιας υγείας, ιατρικά προϊόντα, συσκευές και εξοπλισμός) (Α7).

<sup>20</sup> (Π.χ. ψυχαγωγία και αθλητικές υπηρεσίες, πολιτιστικές υπηρεσίες) (Α8).

<sup>21</sup> (Π.χ. προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση, δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τριτοβάθμια εκπαίδευση) (Α9).

<sup>22</sup> (Π.χ. ασθένεια και αναπηρία, γήρας, ανεργία) (Α10).

# Βιβλιογραφία

- Council of Europe (2000), *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials*, <https://rm.coe.int/16805e2e52>. [8]
- JORF (2013), *Act no. 2013-907 dated 11 October 2013 on transparency in public life*, Official Journal of the French Republic, <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Act-no.-2013-907-dated-11-October-2013-on-transparency-in-public-life.pdf>. [6]
- NTA (2023), *NACAP 2022-2025 IMPLEMENTATION REPORT 1ST SEMESTER 2023*, [https://aead.gr/images/manuals/esskd/2022-2025/NACAP\\_S1\\_2023\\_Final.pdf](https://aead.gr/images/manuals/esskd/2022-2025/NACAP_S1_2023_Final.pdf). [10]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [3]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [1]
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [2]
- OECD (2010), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>. [9]
- OECD (2003), *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>. [5]
- UN General Assembly (1997), *RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY [on the report of the Third Committee (A/51/610)] 51/59. Action against corruption*, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime\\_Resolutions/1990-1999/1996/General\\_Assembly/A-RES-51-59.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1996/General_Assembly/A-RES-51-59.pdf). [7]
- UNODC (2004), *United Nations Convention Against Corruption*, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf). [4]