

Καινοτομίες στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Η Θεσμοθέτηση του Συμβούλου Ακεραιότητας

Ασπασία Τσαούση

*Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Κοινωνιολογίας του Δικαίου, Νομική Σχολή Α.Π.Θ.
atsaoussi@law.auth.gr*

Ζαφειρώ (Ζέφη) Φραγκάκη

*Νομικός, Πειθαρχικό Συμβούλιο Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης Κεντρικής
Μακεδονίας, Πιστοποιημένη με Επαγγελματική Επάρκεια Συμβούλου Ακεραιότητας
fragzefi@gmail.com*

Δημήτρης Μυλωνάς

*Σύμβουλος Εκπαίδευσης Οικονομίας, Νομικός, Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος
dimmylonas@gmail.com*

Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια δίνεται ιδιαίτερη στη διερεύνηση του ρόλου που «διαδραματίζει» η καινοτομία στην οικονομική και κοινωνική «αλλαγή» των σύγχρονων κρατών και η διαχείριση της αλλαγής αυτής. Συγκριτικά με τον ιδιωτικό τομέα, ο δημόσιος τομέας παρουσιάζει «έλλειψη δεδομένων», ποσοτικού και ποιοτικού χαρακτήρα, γεγονός που εμποδίζει την κατανόηση του καινοτομικού περιβάλλοντος στον δημόσιο τομέα. Η καινοτομία στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί στις σύγχρονες οικονομίες και κοινωνίες έναν από τους πιο στρατηγικούς παράγοντες συμβολής στη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών των δημοσίων φορέων, τη διαχείριση των προκλήσεων που επιφέρουν οι κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές προς όφελος της ευημερίας των πολιτών. Η εμφάνιση καινοτομίας στον δημόσιο τομέα φαίνεται να στρέφεται γύρω από πέντε ευρείες κατηγορίες αιτιών, τα εσωτερικά προβλήματα, τις πιέσεις από το πολιτικό σύστημα, την αλλαγή κουλτούρας, αλλά και ηγεσίας του οργανισμού, τις κρίσεις υπό την έννοια δυσμενών για τον φορέα γεγονότων και την εμφάνιση ευκαιριών (τεχνολογικών ή άλλων). Η θεσμοθέτηση του Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί μια καινοτόμα προσπάθεια δημιουργίας ενός οργάνου, ικανού να βοηθήσει κάθε δημόσιο φορέα να «εμπιστευτεί» προβλήματα που έχουν εντοπιστεί στο περιβάλλον του και να διαμεσολαβήσει για την διαχείρισή τους, την πιθανή εύρεση λύσης ή την προώθησή τους αρμοδίως.

Λέξεις-κλειδιά: καινοτομία, δημόσια διοίκηση, σύμβουλος ακεραιότητας, δικτύωση συμβούλων ακεραιότητας.

1. Εισαγωγή

Η καινοτομία ορίζεται ως «η χρήση της γνώσης με σκοπό την παραγωγή και παροχή νέων προϊόντων ή υπηρεσιών που οι καταναλωτές ή οι πολίτες επιθυμούν». Η καινοτομία μπορεί να αναφέρεται σε ένα νέο προϊόν ή μια νέα υπηρεσία, στους τρόπους παραγωγής ή στην τεχνολογία που χρησιμοποιείται, όπως και στη διοικητική δομή ενός οργανισμού (Tomala, & Seneccal, 2004). Οι Neely και Hii (1999) θεωρούν ότι η καινοτομία επηρεάζεται από τέσσερις σημαντικούς παράγοντες: Κουλτούρα, Πόροι, Ικανότητες και Δικτύωση.

Οι δημόσιοι οργανισμοί λειτουργούν σε μια κοινωνία τόσο δυναμική, που η «βελτίωσή» τους αποτελεί αναγκαιότητα. Είναι ανοιχτά «ζωντανά» συστήματα, που συνεχώς επηρεάζουν και επηρεάζονται από την κοινωνία μέσα στην οποία λειτουργούν. Είναι επίσης σύνθετοι οργανισμοί, των οποίων η ύπαρξη και η μορφή τους εξαρτάται από προσδοκίες, ρόλους και πρότυπα διαπροσωπικών σχέσεων. Κάθε σημαντική καινοτομία στον Δημόσιο Τομέα έχει ως συνέπεια αλλαγή στην κουλτούρα του.



Οι Miles και Schmuck (1971: 82), γράφουν σχετικά: «Πρέπει πια να αναγνωρίσουμε ότι, για να επιτύχουν οι προσπάθειες που αποβλέπουν σε μια προγραμματισμένη αλλαγή, πρέπει να έχουν πρώτιστο στόχο τους τη βελτίωση της «οργανωτικής υγείας», την ικανότητα, δηλαδή, του Δημόσιου Τομέα, όχι μόνο να λειτουργεί αποτελεσματικά, αλλά και να αναπτύσσεται και να εξελίσσεται σε ένα σύστημα που να λειτουργεί πληρέστερα». «Η προσοχή στην «υγεία του οργανισμού» πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό μέλημα κάθε μεταρρύθμισης που ενδιαφέρεται να φέρει καινοτομίες στον Δημόσιο Τομέα».

Η «οργανωτική ανάπτυξη» προϋποθέτει τη συμμετοχή των ίδιων των μελών του δημόσιου οργανισμού στην εκτίμηση, διάγνωση και μετασχηματισμό του οργανισμού στον οποίο απασχολούνται και εξελίσσονται. Τα μέλη του δημόσιου οργανισμού δεν αποδέχονται απλά τη διάγνωση και τη συνταγή θεραπείας από έναν εξωτερικό τεχνοκράτη - ειδικό, αλλά με τη βοήθεια «συμβούλων» εξετάζουν τα ίδια, τις υπάρχουσες δυσκολίες και τις αιτίες τους και συμμετέχουν ενεργά στην αναδιατύπωση των στόχων, την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων μέσα από διεργασίες της ομάδας, την αναδιάρθρωση της δομής και των διαδικασιών για την επίτευξη των στόχων, την αλλαγή του «κλίματος εργασίας» στο εργασιακό περιβάλλον και στην εκτίμηση των αποτελεσμάτων (Ζαβλανός, 2002).

Κύριος στόχος της εργασίας είναι να αναδείξει τη χρησιμότητα, τη σημαντικότητα και την αναγκαιότητα της θεσμοθέτησης του Συμβούλου Ακεραιότητας, ως μίας σημαντικότητας καινοτομίας στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Η εργασία είναι οργανωμένη ως εξής: Στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζεται η δομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, στην τρίτη ενότητα οριοθετείται η έννοια της καινοτομίας στη Δημόσια Διοίκηση και στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο της υιοθέτησης του Συμβούλου Ακεραιότητας Τέλους, ακολουθούν τα βασικά συμπεράσματα.

2. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Ο δημόσιος τομέας εμφανίζεται παραδοσιακά να έχει αρκετά ευρύτερους σκοπούς σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα, ενώ παράλληλα τα πεδία δράσης του διευρύνονται, λαμβάνοντας σημαίνοντα ρόλο σε όλο και περισσότερες πλευρές της καθημερινής ζωής. Η συνεχής αλλαγή των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, αλλά και η ανάγκη αποτελεσματικότερης προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, οδηγεί τη συζήτηση γύρω από τις έννοιες της δημόσιας και ατομικής σφαίρας, της εμφάνισης, της φύσης και ρόλου ανεξάρτητων αρχών, του ρόλου του ίδιου του κράτους, της μορφής της διακυβέρνησης, της αλληλεπίδρασης του εθνικού επιπέδου με το υπερεθνικό, αλλά και των συνεχώς πιο ασαφών ορίων δημοσίου – ιδιωτικού, με την αυξανόμενη συμμετοχή φορέων ιδιωτικού τομέα, αλλά και μη κυβερνητικών οργανισμών σε πεδία παραδοσιακής αρμοδιότητας του κράτους (Νταλάκου, 2008).

Το επικαιροποιημένο Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης περιλαμβάνει μια συστηματική καταγραφή όλων των δομών που υπάγονται στον δημόσιο τομέα, αλλά και των νομικών προσώπων που δεν υπάγονται σ' αυτόν, επειδή εξαιρέθηκαν με ειδικές διατάξεις, είτε εξ υπαρχής, είτε εκ των υστέρων (Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης - Υπουργείο Εσωτερικών, 2021). Για την κατάρτιση του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης υπήρξε συνεργασία με όλα τα Υπουργεία προκειμένου να διασφαλισθεί, στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, η ακρίβεια των στοιχείων που παρουσιάζει.

Με τον Ν. 4765/2021 «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές



διατάξεις» (Α' 6) ορίζονται οι φορείς του δημόσιου τομέα που υπάγονται στο σύστημα προσλήψεων του ΑΣΕΠ. Ειδικότερα το άρθρο 2 του ν. 4765/2021 ορίζεται ότι: «Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στην περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα που δεν περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση, όπως αυτή ορίζεται στο ανωτέρω άρθρο. Στον κατά τα ανωτέρω δημόσιο τομέα και για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος και μόνο υπάγονται σε κάθε περίπτωση:

α. Η Προεδρία της Δημοκρατίας, ως προς το μόνιμο προσωπικό της.

β. Η Βουλή των Ελλήνων, ως προς το προσωπικό της, σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Κανονισμός της.

γ. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις τους.

δ. Οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες και λοιπές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

ε. Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.), η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.) και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων.

στ. Οι τράπεζες στις οποίες ο διορισμός Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου ή Διοικητή υπάγεται στο άρθρο 49Α του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες.

ζ. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους.

η. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί και ανώνυμες εταιρείες που προβλέπονται στο άρθρο 1 του ν. 3429/2005 (Α' 314).

θ. Το προσωπικό των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού, των εξομοιούμενων προς αυτά κατά την παρ. 3 του άρθρου 63 του ν. 3801/2009 (Α' 163), των λοιπών εκκλησιών, δογμάτων και εν γένει των κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών, που επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό.

ι. Το ειδικό ένστολο προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας.

ια. Ο Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας (Ε.Ο.Δ.Υ.), ως προς το επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό, με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου.

ιβ. Οι Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων, ως προς το προσωπικό με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου.

Ειδικότερα, στο Ελληνικό Δημόσιο περιλαμβάνονται όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα:

1. Οι κάθε είδους Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, όπως:

- Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους.
- Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.
- Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους.
- Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.
- Υπουργεία, με τις Γενικές Γραμματείες, τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις Υπηρεσίες Εξωτερικού και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους.
- Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους).

2. Τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.):



- Ν.Π.Δ.Δ. της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο)

Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης Δήμοι (Ο.Τ.Α. α' βαθμού) και Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β' βαθμού) (γενική, κατά κατηγορίες και τύπους νομικών προσώπων, περιγραφή)

3. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

4. Οι ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και τις θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως, επίσης, τις ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου.

Οι συγκεκριμένοι φορείς συνιστούν δημόσιες οργανώσεις παροχής ζωτικών κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών στα μέλη του κοινωνικού σώματος, ποικίλης νομικής μορφής, υπό τον έλεγχο, την εποπτεία και την εγγύηση του Κράτους, αναλόγως της φύσεως της ασκούμενης δημόσιας λειτουργίας. Αποφασιστικό δηλαδή κριτήριο, παράλληλα με το οργανικό, για τη συγκρότηση του παρόντος «Μητρώου» αποτελεί το στοιχείο του λειτουργικού σκοπού κάθε φορέα, εφόσον αυτός συνίσταται στην επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος και στην προστασία συγκεκριμένου κάθε φορά κοινωνικού (δημόσιου) αγαθού. Υπό το πρίσμα αυτό, στο «Μητρώο» περιέχονται και «μη δημόσιοι φορείς», οι οποίοι λειτουργούν κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ως επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση και παροχή υπηρεσιών γενικότερου οικονομικού ή άλλου δημόσιου συμφέροντος.

Οι εν λόγω φορείς συγκροτούν σύγχρονες μορφές οργάνωσης, λειτουργίας και άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων του Κράτους, οι οποίες, σύμφωνα με το Σύνταγμα, το εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο, μπορούν να ανατίθενται σε οργανισμούς που δεν αποτελούν δημόσιες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις, απολαμβάνουν όμως ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, τα οποία τους έχουν χορηγηθεί από την κρατική αρχή, η οποία και εγγυάται την παροχή υπηρεσιών και αγαθών ζωτικής σημασίας για την κοινωνία, κατ' εφαρμογή των αρχών της ισότητας, της καθολικότητας, της συνέχειας, της οικονομικότητας, της προσαρμοστικότητας, της ουδετερότητας, της διαφάνειας και της ποιότητας (Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης - Υπουργείο Εσωτερικών, 2021).

3. Καινοτομία στη Δημόσια Διοίκηση

Μετά τη Βιομηχανική Επανάσταση, ο Schumpeter ορίζει την καινοτομία ως πηγή οικονομικής αλλαγής και μέρους του επιχειρηματικού κύκλου και επιπλέον διαχωρίζει εννοιολογικά τη διαφορά στους όρους «εφεύρεση» και «καινοτομία». Ο πρώτος όρος αναφέρεται στην πνευματική δημιουργία, στην ιδέα, και ο δεύτερος στην οικονομική απόφαση της επιχείρησης ή του οργανισμού να αξιοποιήσει επιχειρηματικά την ιδέα, μέσω της ενσωμάτωσης στο προϊόν ή στη διαδικασία (Godin, 2010).

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) υιοθετεί τη συστημική προσέγγιση στο σύστημα της καινοτομίας. Η βάση έρχεται από την νεοκλασική θεωρία και τα οικονομικά της ευημερίας με την ιδέα της αποτυχίας της αγοράς και των εξωτερικότητων, και άρα την αναγκαστική παρέμβαση του κράτους ως διορθωτικό παράγοντα μέσω της έρευνας και της τεχνολογικής πολιτικής. Στην πορεία συμπληρώνεται μέσω των προσεγγίσεων των οικονομικών της ανάπτυξης, της εξελικτικής και της θεσμικής οικονομικής και ουσιαστικά χτίζεται έτσι η συνολική θεώρηση της συστημικής ανάλυσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας (OECD, 1999, 2016, 2019). Όπως έχουν δείξει τα αντίστοιχα παραδείγματα των σχετικών πρωτοβουλιών του κράτους, όταν το ίδιο το Δημόσιο



καινοτομεί, εγγυάται μια μεγαλύτερη σύνδεση μεταξύ της καινοτομίας, της εμπορικής αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της και της διάχυσης της γνώσης. Επομένως ο μετασχηματισμός του Δημόσιου Τομέα, σε μια πιο σύγχρονη, παραγωγική και προσανατολισμένη στη δράση κατεύθυνση, κρίνεται απαραίτητος (Bessant, 2003).

Η έννοια της καινοτομίας στο Δημόσιο σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (OECD, 2016), περιλαμβάνει τις σημαντικές βελτιώσεις στη δημόσια διοίκηση και τις υπηρεσίες που αυτή προσφέρει και αναφέρεται στην εφαρμογή μιας διαδικασίας, μεθόδου ή υπηρεσίας με στόχο την καλύτερη λειτουργία και την άνοδο της ποιότητας των αποτελεσμάτων της. Η διαφορά των στόχων μεταξύ μιας δημόσιας και μιας ιδιωτικής οντότητας είναι σαφώς η αξία της καινοτομίας, ως μέσο διασφάλισης ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και μεγιστοποίησης των κερδών σε μια οντότητα του ιδιωτικού τομέα, ενώ σε ένα δημόσιο οργανισμό η αξία της καινοτομίας έγκειται στην επίτευξη αποτελεσμάτων που διαχέονται στην κοινωνία, που βελτιώνουν την καθημερινότητα του πολίτη και στην χάραξη και εφαρμογή της σωστής δημόσιας πολιτικής για κάθε κοινωνικό πρόβλημα ή πρόκληση (Καρανάτσιος & Μπουγά, 2021).

Η καινοτομία στον δημόσιο τομέα δεν είναι νέα έννοια. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι οι πρώτοι που χρησιμοποίησαν ηλεκτρονικούς υπολογιστές στην εργασία τους ήταν οι υπάλληλοι δημόσιων οργανισμών. Οι περισσότερες απόψεις και γνώμες για την καινοτομία στο δημόσιο τομέα προκύπτουν από έρευνες που αφορούν τον ιδιωτικό τομέα, χωρίς όμως να γίνεται σαφής διάκριση στις διοικητικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των δύο αυτών τομέων (OECD, 2015). Οι έρευνες που υπάρχουν και αφορούν την καινοτομία στο δημόσιο τομέα εστιάζουν σε περισσότερο βαθμό στη διάχυση τεχνολογικών καινοτομιών, παρά στην παραγωγή καινοτομιών αυτών καθαυτών (Καρανάτσιος & Μπουγά, 2021).

Η καινοτομία στον δημόσιο τομέα αποτελεί μια έννοια η οποία χαρακτηρίζεται από ασάφειες συγκριτικά με την έννοια του αντίστοιχου όρου στον ιδιωτικό τομέα (Hartley, 2005). Οι ασάφειες αυτές οφείλονται στο γεγονός ότι η καινοτομία στον δημόσιο τομέα δεν στοχεύει στη δημιουργία οικονομικού κέρδους, αλλά κυρίως αφορά αλλαγές στις σχέσεις του οργανισμού με τους πολίτες, αλλά και μεταξύ των μελών του οργανισμού (Καρανάτσιος & Μπουγά, 2021).

Μια άλλη σημαντική διαφορά εντοπίζεται στο γεγονός ότι η καινοτομία στον δημόσιο τομέα απαιτεί μεγαλύτερο χρόνο προκειμένου να εμφανιστεί, λόγω της ιεραρχικής δομής που εφαρμόζεται στους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς, αλλά και στα συστήματα που είναι αρμόδια για τη διασφάλιση των ευθυνών (Halvorsenet al. 2005). Οι καινοτομίες στο δημόσιο τομέα μπορούν να έχουν διάφορες μορφές, όπως (Bessant 2003): νέα προϊόντα, νέες υπηρεσίες και νέες διαδικασίες, οι οποίες μπορεί να αφορούν νέους τρόπους στο σχεδιασμό των διαδικασιών στο εσωτερικό του οργανισμού. Οι Llewellyn και Jones (2002) διέκριναν τρεις κατηγορίες καινοτομιών: α) τη δημιουργία ενός νέου οργανισμού για παροχή υπηρεσιών β) καινοτομίες στις υπηρεσίες και διαδικασίες εντός του οργανισμού γ) καινοτομίες στην παροχή υπηρεσιών.

Γενικά επικρατεί η αντίληψη ότι η πηγή για τις καινοτομίες στον δημόσιο τομέα είναι η ύπαρξη κάποιας «κρίσης» (Ζαμπετάκης, 2007). Οι πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση μίας κρίσης δημιουργούν τις καινοτόμες δράσεις του Δημόσιου Τομέα (Borins, 2002). Ωστόσο, σύμφωνα με τη σχετική έρευνα του Borins (2006), παρατηρείται ότι οι περισσότερες από τις μισές καινοτομίες, δημιουργούνται από ενέργειες που πραγματοποιούνται για αποκατάσταση κάποιων εσωτερικών προβλημάτων ή για τη βέλτιστη εκμετάλλευση των νέων τεχνολογιών που δημιουργούνται. Τις ενέργειες αυτές τις πραγματοποιούν συνήθως τα



μεσαία στελέχη, αλλά και τα στελέχη πρώτης γραμμής, δηλαδή οι απλοί Δημόσιοι Υπάλληλοι.

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει και είναι εξίσου σημαντικό αφορά τον λόγο δημιουργίας και εφαρμογής καινοτόμων δράσεων και αν αυτές είναι αποτέλεσμα στρατηγικής μελέτης ή τυχαίας ανακάλυψης. Σύμφωνα με τον Borins (1998, 2000, 2002) στον δημόσιο τομέα παρατηρούνται και τα δύο. Από τη μία πλευρά, ο στρατηγικός σχεδιασμός εντείνει την εμφάνιση καινοτομιών στην περίπτωση ύπαρξης μεγάλων έργων, τα οποία απαιτούν διαφορετικές ενέργειες και περιλαμβάνουν τον συντονισμό διαφόρων εταιρών. Για τον λόγο αυτό αναζητούνται λύσεις σε ζητήματα που ανακύπτουν και το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις είναι η εφαρμογή μίας καινοτόμου πρακτικής. Από την άλλη μεριά, όπως και σε πολλές ιδιωτικές επιχειρήσεις οι καινοτομίες ανακαλύπτονται από λάθος ή τυχαία, έτσι και στον Δημόσιο Τομέα, παρατηρούνται περιπτώσεις στις οποίες λόγω αναζητήσεων για την αντιμετώπιση κάποιου ζητήματος, προκύπτουν ιδέες και πρακτικές που χαρακτηρίζονται για την καινοτόμα δράση τους και πιθανότατα να αποσκοπούν στην επίλυση άλλου από το εξεταζόμενο ζήτηματος (Borins, 2002).

3.1. Καινοτόμες Εφαρμογές - Δράσεις και Πολιτικές στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα

Σε γενικές γραμμές τα τελευταία χρόνια έχουν υλοποιηθεί από τον Δημόσιο Τομέα προγράμματα και έχουν τεθεί σε εφαρμογή πρακτικές και δράσεις, που χαρακτηρίζονται για την καινοτομική τους υπόσταση στο «περιβάλλον» του Δημόσιου Τομέα. Χαρακτηριστικά αναφέρονται με ιστορική σειρά υιοθέτησης (Καραλή, 2014):

- Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ),
- Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»,.
- Το Πρόγραμμα «Διαύγεια»,.
- Το Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης «Σύζευξις»,
- Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία»,
- Η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «Ερμής»,
- Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες (ΑΝ.ΕΤ.).

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός όλων των δραστηριοτήτων της χώρας έχει πλέον μεγάλο αντίκτυπο τόσο στην κοινωνία, όσο και την οικονομία. Οι σύγχρονες ψηφιακές τεχνολογίες συμβάλλουν καθοριστικά στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών παραγωγής, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και οργανισμών, στην ανάπτυξη νέων ψηφιακών καναλιών επικοινωνίας και εξυπηρέτησης, αλλά και στον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Επίσης, η αξιοποίηση του μεγάλου όγκου πληροφοριών που παράγει η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να αναβαθμίσει την ποιότητα των δημόσιων πολιτικών, αλλά και το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις (Deloitte, Σ.Ε.Β, 2022).

Η στρατηγική για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης, ειδικά μέσα στην υγειονομική κρίση, προσανατολίζεται σταθερά στην προσφορά απλών, αλλά αποτελεσματικών ψηφιακών υπηρεσιών που βελτιώνουν την καθημερινότητα των πολιτών. Με οδηγό τη «Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025» και διευρυμένες αρμοδιότητες, το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στη μετάβαση προς τη νέα ψηφιακή εποχή, όπως και στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη από τη Δημόσια Διοίκηση (Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2021).

Σύμφωνα με τα ευρήματα της μελέτης, η συνολική εξοικονόμηση αξίας από τις 21 υπηρεσίες που περαιώνονται ψηφιακά μέσω του gov.gr την περίοδο «Μάρτιος 2020-



Μάρτιος 2022» εκτιμάται στα €270 εκατομμύρια. Η εξοικονόμηση πραγματοποιείται σε ετήσια βάση, μιας και οι ψηφιακές υπηρεσίες παραμένουν ενεργές. Σε βάθος 5ετίας, οι εκτιμώμενες ωφέλειες αναμένεται να ξεπεράσουν τα €1,3 δισ., ειδικά λαμβάνοντας υπόψη την αυξανόμενη χρήση ψηφιακών υπηρεσιών από τους πολίτες (Deloitte, Σ.Ε.Β, 2022).

Μια ενδεικτική μελέτη περίπτωσης καινοτομικής εφαρμογής στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί η έναρξη λειτουργίας της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης gov.gr (κρίσιμο ορόσημο στον ψηφιακό μετασχηματισμό του ελληνικού κράτους). Με το gov.gr, η χώρα απέκτησε ένα κεντρικό σημείο παροχής ψηφιακών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης, αποτελώντας την επίσημη ψηφιακή πύλη της Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης η έναρξη της λειτουργίας του συνέπεσε χρονικά με την εξάπλωση της πανδημίας του κορωνοϊού και ως εκ τούτου, παρέχοντας έναν εναλλακτικό τρόπο εξυπηρέτησης των πολιτών, συνέβαλε σημαντικά στον περιορισμό της διασποράς του ιού. Το gov.gr ως ενιαία πύλη εξυπηρέτησης αποτελεί ενδεχομένως το βασικό συστατικό στοιχείο μίας ολιστικής και στοχευμένης προσέγγισης που απαιτείται για την πραγμάτωση της ψηφιακής στρατηγικής της χώρας. Από την έναρξή της, η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη παρουσιάζει εκθετική αύξηση των ψηφιακών συναλλαγών, γεγονός που αποτυπώνει το μέγεθος των πλεονεκτημάτων της για τους πολίτες. Οι κατηγορίες των υπηρεσιών εντός του gov.gr καλύπτουν όλους τους κρίσιμους τομείς πολιτικής, όπως δικαιοσύνη, εκπαίδευση, πολιτισμός, αθλητισμός και τουρισμός, στράτευση, υγεία και πρόνοια, κ.ά. Ενδεικτικά, υπηρεσίες όπως η άυλη συνταγογράφηση, η ηλεκτρονική έκδοση πιστοποιητικών, η ψηφιακή βεβαίωση εγγράφων, η ηλεκτρονική έκδοση Υπεύθυνης Δήλωσης κ.α. αποτελούν μερικές από τις πιο χαρακτηριστικές «επιτυχίες» του gov.gr. Ουσιαστικά, η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη παρέχει ένα ευέλικτο κανάλι εξυπηρέτησης στους πολίτες, με άμεσα πλεονεκτήματα στην καθημερινότητά τους, αλλά και μακροπρόθεσμα, κυρίως όσον αφορά στην προώθηση μιας νέας και διαφορετικής κουλτούρας, που σταδιακά επαναπροσδιορίζει και βελτιώνει τη σχέση κράτους-πολίτη (Deloitte, Σ.Ε.Β, 2022).

Παρατίθενται ενδεικτικά στη συνέχεια μερικές από τις σύγχρονες καινοτομικές δράσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση (Υπ. Εσωτερικών, 2022):

- η διάθεση των ακαδημαϊκών συγγραμμάτων (ΕΥΔΟΞΟΣ),
- η εκλογή και εξέλιξη των καθηγητών των Πανεπιστημίων της χώρας (ΑΠΕΛΛΑ),
- η υποστήριξη ενιαίας ακαδημαϊκής ταυτότητας σε μορφή πλαστικής ή έξυπνης κάρτας (ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ),
- η υποστήριξη Πρακτικής Άσκησης Φοιτητών (ΑΤΛΑΣ),
- η υλοποίηση και λειτουργία συστήματος για άμεση, ζωντανή και διαδραστική πρόσβαση σε οπτικοακουστικό υλικό υψηλής πολιτιστικής και επιστημονικής αξίας (ΔΙΑΥΛΟΣ) και σύστημα για διαδικτυακές τηλεδιασκέψεις υψηλής ποιότητας και διαδραστικότητας (e:Presence),
- το ενιαίο Κυβερνητικό Νέφος-Υπηρεσίες G-Cloud,
- το Επενδυτικό Ταμείο Φαιστ,
- η Ψηφιακή Ακαδημία Πολιτών,
- η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας,
- ο Συνήγορος του Πολίτη,
- ο Συμπαραστάτης του Δημότη,
- η υιοθέτηση Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο (Δήμοι και Νοσοκομεία),
- η υιοθέτηση των Διεθνών Προτύπων του Δημοσίου Τομέα για τους φορείς του Δημοσίου,
- η θεσμοθέτηση και εφαρμογή, στο πνεύμα για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την



πάταξη παράτυπων και παραβατικών συμπεριφορών, του νέου θεσμού, του Συμβούλου Ακεραιότητας.

4. Καινοτομία στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση από τη θεσμοθέτηση του Συμβούλου Ακεραιότητας

4.1. Διαμεσολάβηση και Ακεραιότητα

Οι έννοιες της διαμεσολάβησης και της ακεραιότητας διαμορφώνουν μία νέα πραγματικότητα στη λειτουργία του δημοσίου. Η μεν πρώτη αφορά τον τρόπο προσέγγισης ενός προβλήματος, εντοπισμένου μέσα στους κόλπους του Δημοσίου, η δε δεύτερη αφορά μία βασική προϋπόθεση για την οικονομική και κοινωνική ευημερία των πολιτών. Μεταξύ των δύο αυτών εννοιών αναπτύσσεται ένα πλέγμα θεσμών, ρόλων, διαδικασιών και στόχων που βοηθούν στην καλύτερη διακυβέρνηση, στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στην ανάπτυξη της κοινωνικής εμπιστοσύνης και στη δημιουργία δημόσιας αξίας (Σκουτέρη, 2021). Η δημόσια ακεραιότητα εμφανίζεται ως ένας άλλος στρατηγικός και βιώσιμος στόχος, ικανός να αντιμετωπίσει και να καλύψει την αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών τρόπων καταπολέμησης της διαφθοράς (Ο.Ο.Σ.Α., 2019).

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας «εμφανίζεται» στην ελληνική πραγματικότητα τον Απρίλιο του 2021, με τον Ν. 4795/2021, άρθρα 23-30 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση». Προγενέστερη νομοθετική ρύθμιση για τον εν λόγω θεσμό δεν υπήρξε, ενώ σύμφωνα με την Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4795/2021, για τη διαμόρφωσή του ελήφθησαν υπόψη συναφείς διεθνείς πρακτικές (Ν. 4795/21, 2021).

Συναφείς θεσμοί λειτουργούν σε αρκετά κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη, με χαρακτηριστικότερα τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας. Ειδικά στη Γαλλία, ο θεσμός του *Référent Déontologue* είναι υπεύθυνος για την παροχή συμβουλών στους υπαλλήλους των δημόσιων φορέων, με σκοπό την προάσπιση της ακεραιότητάς τους και την τήρηση των αναγνωρισμένων ηθικών αρχών. Αντίστοιχη είναι και η αποστολή του *Confidential Integrity Adviser* της Ολλανδίας, ο οποίος αποτελεί το συμβουλευτικό σημείο και τον δυνητικό δίαυλο υποβολής εμπιστευτικής αναφοράς ενός εργαζομένου δημοσίου οργανισμού ή επιχείρησης, σε περιπτώσεις που ο εργαζόμενος διαπίστωνε περιστατικά παραβιάσεων ακεραιότητας κατά την παραμονή στον εργασιακό του χώρο ή κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του. Επισημαίνεται ότι η πρακτική απασχόλησης Συμβούλου Ακεραιότητας συναντάται και σε πολυάριθμες πολυεθνικές και μη επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο θεσμός του *Ethics Advisor* αξιοποιείται στο πλαίσιο της εποπτείας έργων που χρηματοδοτούνται με ευρωπαϊκά κονδύλια. Θεσμοί που προσμοιάζουν με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας εντοπίζονται και σε διεθνείς οργανισμούς. Συγκεκριμένα, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ο *Ethics Officer* παρέχει ανεξάρτητες συμβουλευτικές υπηρεσίες στον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού επί θεματικών που σχετίζονται με την ακεραιότητα, την ηθική και τη δεοντολογία των εργαζομένων, καθώς και άλλων ατόμων που συμμετέχουν στις δράσεις του Συμβουλίου (Ν. 4795/21, 2021).

4.2. Νομοθετικό πλαίσιο και αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας

Με τον Νόμο 4795/2021 ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια



διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» με την παρ. 1 του άρθρου 23, σε κάθε υπουργείο συνίσταται Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, το οποίο υπάγεται ως οργανική μονάδα στον Υπουργό, πλην των υπουργείων Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη και Εθνικής Άμυνας, στα οποία όπως και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δύναται να συσταθεί Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο, ανάλογα με τις αρμοδιότητες του φορέα, τους υπαλλήλους που υπηρετούν και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 80 (μεταβατικές διατάξεις) του ίδιου νόμου (Ν. 4795/21, 2021).

Κεντρικό ρόλο στο Αυτοτελές Γραφείο κατέχει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ενώ είναι δυνατή και η στελέχωσή του από λοιπό προσωπικό του φορέα. Οι αρμοδιότητές του, σύμφωνα με το άρθρο 24, κινούνται πάνω σε τρεις λειτουργικούς άξονες: τον υποστηρικτικό, τον ενημερωτικό και τον συμβουλευτικό, τόσο για τους υπαλλήλους που έρχονται αντιμέτωποι με φαινόμενα διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης αλλά και κάθε μορφής παραβίασης ακεραιότητας, όσο και για τις ίδιες τις υπηρεσίες, στους κόλπους των οποίων εκτυλίσσονται τα ανωτέρω (Ν. 4795/2021, ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Στον υποστηρικτικό άξονα ο Σύμβουλος Ακεραιότητας παρέχει εξατομικευμένη συμβουλευτική βοήθεια στους υπαλλήλους που βιώνουν τέτοιες καταστάσεις στον χώρο εργασίας τους, είτε από συναδέλφους, είτε από προϊσταμένους, παραλαμβάνει σχετικές αναφορές και ασκεί διαμεσολάβηση προκειμένου να διερευνηθούν οι αναφορές αυτές αρμοδίως και τέλος παρακολουθεί την πορεία τους, ενημερώνοντας τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο (Ν. 4795/2021, ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Στον ενημερωτικό άξονα, παρέχει ενημέρωση στους υπαλλήλους καταρχήν ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του ίδιου, αλλά και γενικότερα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας. Συντονίζει αντίστοιχες δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης δεξιοτήτων για τους υπαλλήλους και συμμετέχει στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών και στην ανάπτυξη εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, όπως Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς (Ν. 4795/2021, ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Τέλος στον συμβουλευτικό άξονα, ο ρόλος του εκτείνεται στη συνεργασία του με την διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και την οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα διοικητικής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού, για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας εντός του φορέα. Επίσης διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης για την πρόληψη και αποτροπή τέτοιων φαινομένων, συντάσσει Ετήσια Έκθεση και την υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα απασχόλησής του και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών ακεραιότητας που χρησιμοποιεί ο φορέας, το έργο που επιτελέστηκε, καθώς και για την πορεία των υποθέσεων που χειρίστηκε (Ν. 4795/2021 ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Στα άρθρα 26 και 27 του παρόντος νόμου περιγράφεται το υπηρεσιακό και εκπαιδευτικό επίπεδο που απαιτείται προκειμένου κάποιος να επιλεγεί για την θέση αυτή. Κατ' αρχήν η επιλογή γίνεται μέσα από ένα γενικό Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας, που τηρείται στην Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του και στο οποίο εγγράφονται, «κατόπιν αίτησής τους, μόνιμοι ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή ειδικό επιστημονικό προσωπικό, οι οποίοι ανήκουν οργανικά σε Υπουργεία ή σε αυτοτελείς Υπηρεσίες ή σε Ανεξάρτητες Αρχές ή



Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, έχουν τον Α΄ βαθμό και τριετή κατ΄ ελάχιστο πραγματική δημόσια υπηρεσία, και διαθέτουν το Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας του άρθρου 27». Η πιστοποίηση γίνεται μέσω του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, κατόπιν παρακολούθησης ειδικού επιμορφωτικού προγράμματος και πιστοποίησης της επάρκειας του Συμβούλου Ακεραιότητας (Σκουτέρη, 2021).

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υποχρεούται: α) να ασκεί τα καθήκοντά του με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα και να ενεργεί υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, β) να σέβεται και να τηρεί τους κανόνες εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας, για θέματα για τα οποία έλαβε γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του, γ) να απέχει από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων. Η μη αναφορά του κωλύματος της περ. γ) της παρ. 1 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει πειθαρχική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του, σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Με την έναρξη της θητείας του ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υπογράφει Δήλωση Εχεμύθειας. Το καθήκον εχεμύθειας εξακολουθεί να ισχύει για πέντε (5) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας του (Ν. 4795/2021, ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Ο νέος θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας έρχεται να καλύψει ουσιαστικά ένα κενό στη δημόσια διοίκηση, αναφορικά με την προστασία των υπαλλήλων που έρχονται αντιμέτωποι με φαινόμενα «κακών» και «καταχρηστικών» συμπεριφορών. Η καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ του Συμβούλου και των υπαλλήλων, η εχεμύθεια και η δημιουργία ενός ασφαλούς περιβάλλοντος για την επικοινωνία με τον υπάλληλο αλλά και η ανεξαρτησία και ακεραιότητα του Συμβούλου, μπορούν να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον εντοπισμό και στην διερεύνηση τέτοιων φαινομένων, στην αντιμετώπισή τους και ακόμα περισσότερο στην πρόληψή τους, μέσα από την διαμόρφωση μιας κουλτούρας συνεργασίας και ακεραιότητας (Ν. 4795/2021, ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4795/21, κατά την περιγραφή της αποστολής του Συμβούλου Ακεραιότητας, επισημαίνεται ότι «η δραστηριοποίησή του έχει περισσότερο προληπτικό, παρά κατασταλακτικό ή τιμωρητικό χαρακτήρα. Ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας, μέσα από τις αυξημένες αρμοδιότητές του στον ενημερωτικό και συμβουλευτικό του άξονα ουσιαστικά στοχεύει στην πρόληψη και αποφυγή τέτοιων συμπεριφορών και στην ανάπτυξη μιας διαφορετικής δημοσιοϋπαλληλικής παιδείας και κουλτούρας. Τέλος στο πλαίσιο της αποστολής και του ρόλου του, όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση «ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δύναται επίσης να επιτελέσει το ρόλο του διαύλου εσωτερικής αναφοράς και παρακολούθησης αναφορών του Κεφ. ΙΙ της Οδηγίας (ΕΕ) 1937/2019 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Ν. 4795/2021 ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021, 2021).

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, αποτελεί έναν εσωτερικό θεσμό, όχι μόνο ως προς το αντικείμενο που ασκεί, αλλά και ως προς τον τρόπο που επιλέγεται, καθώς ο ίδιος αναδύεται ουσιαστικά μέσα από εν ενεργεία δημοσίους υπαλλήλους, σε αντίθεση με τον τρόπο επιλογής και εκλογής άλλων διαμεσολαβητικών οργάνων. Ακόμα και το ίδιο το όνομά του αυτοκαθορίζει τον ρόλο και τον σκοπό του, τα οποία στηρίζονται στην βασική αρχή της



δημόσιας ακεραιότητας. Η τεχνογνωσία και το κύρος των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά και τα ιδιαίτερα προσόντα που συνεκτιμώνται για την επιλογή του, δείχνουν ότι ο νέος αυτός θεσμός, αναμένεται να έχει μία ιδιαίτερη βαρύτητα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, παρόλο που μέχρι στιγμής δεν έχει διανύσει «χρόνο εφαρμογής», ώστε να αποτιμηθούν τα αποτελέσματα από τη θεσμοθέτησή του και να εντοπισθούν πιθανά προβλήματα από την εφαρμογή του (Σκουτέρη, 2021).

4.3. Δικτύωση των Συμβούλων Ακεραιότητας

Σε εφαρμογή του ν.4795/2021 (Α' 62) και της υπ. αριθ. ΔΙΔΑΔ/Φ.58/941/οικ.3215 (Β' 1041) Κοινής Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), ολοκληρώθηκε η δημιουργία, από τα στελέχη της Ε.Α.Δ. και ξεκίνησε η λειτουργία του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Σ.Α.Δ.Δ.), σημαντικό δεδομένο για την αποτελεσματικότητα και την ενίσχυση του νέου θεσμού. Το Δ.Σ.Α.Δ.Δ. αποτελεί ένα φυσικό και ηλεκτρονικό forum διαλόγου, διάδρασης και επικοινωνίας των Συμβούλων Ακεραιότητας, με στόχο να υποστηρίξει τις δράσεις τους, αναδεικνύοντας την προστιθέμενη αξία της αποστολής και του έργου του Συμβούλου Ακεραιότητας. Επιμέρους στόχοι του Δ.Σ.Α.Δ.Δ. είναι (Υπ. Εσωτερικών, Ε.Α.Δ., 2022):

- η επικοινωνία και η συνεργασία μεταξύ των μελών του για την ανταλλαγή απόψεων, εμπειριών και τεχνογνωσίας,
- η ανάπτυξη κοινών προτύπων και εργαλείων και η διάχυση καινοτόμων μεθοδολογικών προσεγγίσεων,
- η διατύπωση και υποβολή προτάσεων για την ανάπτυξη πολιτικών ακεραιότητας,
- ο διαμοιρασμός καλών πρακτικών και η καταγραφή των προσεγγίσεων που είναι αποτελεσματικές, σχετικά με τον τρόπο χειρισμού υποθέσεων,
- η ανάληψη πρωτοβουλιών ευαισθητοποίησης και η διοργάνωση δράσεων εκπαίδευσης για την επιμόρφωση των υπαλλήλων σε θέματα διαφάνειας, ακεραιότητας, εργασιακού εκφοβισμού και ίσης μεταχείρισης προσώπων,
- η συγκέντρωση και η αναφορά στατιστικών στοιχείων και δεδομένων σε θέματα ακεραιότητας και διαφθοράς.

Στο Δ.Σ.Α.Δ.Δ. εγγράφονται όλοι οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας που υπηρετούν στους φορείς του Δημοσίου Τομέα, αυτοδίκαια κατά την τοποθέτησή τους και μέχρι την ολοκλήρωση της θητείας τους ή μέχρι την απομάκρυνση από τη θέση τους με οποιονδήποτε τρόπο. Η δικτύωση των Συμβούλων Ακεραιότητας, μέσω, κυρίως, του ιστοτόπου του Δ.Σ.Α.Δ.Δ. φιλοδοξεί να αποτελέσει μια ενεργή πλατφόρμα επικοινωνίας και ανταλλαγής απόψεων και καλών πρακτικών μεταξύ των Συμβούλων Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και να αποτελέσει έναν κόμβο γνώσης, παρέχοντας πρόσβαση σε μια ευρεία γκάμα πηγών και πληροφοριών που αφορούν, τόσο το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας, όσο και διεθνείς καλές πρακτικές σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας στη δράση των δημόσιων οργανισμών (Υπ. Εσωτερικών, Ε.Α.Δ., 2022).

5. Συμπεράσματα

Η μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα είναι μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία. Για να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά οι «μεταρρυθμίσεις» καινοτομικού χαρακτήρα απαιτείται νέο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου κεφαλαίου, μεθοδολογία, νοοτροπία, κουλτούρα και «φιλοσοφία διοίκησης» πέρα από τη γραφειοκρατία. Βασικές αρχές θα πρέπει να είναι η έμφαση στους στόχους και τα αποτελέσματα, στην οικονομία των μέσων, στις νέες



τεχνολογίες, στη νέα γνώση, στην ανάληψη πρωτοβουλιών, στον συστηματικό έλεγχο και την αξιολόγηση, στην απόλυτη προσήλωση στην αξιοκρατία. Η ιδέα του «έξυπνου κράτους» τονίζει τη δυνατότητα της διοίκησης να γνωρίζει, να μετρά επακριβώς, να αξιολογεί αντικειμενικά και κυρίως να μπορεί να διορθώνει τα πιθανώς ατυχή αποτελέσματα της δράσης της. Η μέτρηση και η αξιολόγηση των διοικητικών αποτελεσμάτων συνιστά ουσιώδη παράμετρο των σύγχρονων προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης. Η Ελλάδα για να μπορεί να είναι πρωτοπόρος των εξελίξεων, ή τουλάχιστον για να μην υστερεί, χρειάζεται σύγχρονο κράτος και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να διαχειρίζεται με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τις αλλαγές που παρατηρούνται στην άσκηση πετυχημένης «δημόσιας επιχειρηματικής πολιτικής». Για τον λόγο ότι το μεγαλύτερο μέρος της «δημιουργίας και της μεταφοράς γνώσης» χρησιμοποιεί ψηφιακά μέσα, οι ηλεκτρονικές υποδομές και οι σχετιζόμενες με αυτές ψηφιακές υπηρεσίες συνδέονται στενά με τις πολιτικές για την ενίσχυση της «ανοικτής καινοτομίας».

Ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας οριοθετείται σε τρεις βασικούς άξονες, τον υποστηρικτικό, τον ενημερωτικό και τον συμβουλευτικό. Η έκταση του ρόλου του, τού δίνει τη δυνατότητα να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες σε ένα ευρύ πεδίο δράσεων, πρακτικών, πολιτικών, με «σύμμαχο» του την επικοινωνιακή του ικανότητα. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας απαιτείται να αναπτύξει έναν ισχυρό δίαυλο επικοινωνίας με υπαλλήλους και στελέχη του δημοσίου τομέα, προκειμένου να εδραιωθεί το αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης μεταξύ όλων. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας είναι ένας διοικητικός, διαμεσολαβητικός θεσμός που στοχεύει στη διαφάνεια, στη λογοδοσία και στην ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης, στον εντοπισμό και διαχείριση προβλημάτων και δυσλειτουργιών στη δημόσια διοίκηση, που μπορεί να καταστήσουν μία διαδικασία ανεπαρκή, αναποτελεσματική για το δημόσιο συμφέρον και τους πολίτες. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υπάγεται στην Εθνική Αρχή Διαφάνεια, ως αρμόδια πλέον ενιαίας αρχής για το συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση των μηχανισμών που λειτουργούν για την καταπολέμηση της διαφθοράς, κάτι που μπορεί να εκτιμηθεί ως μία επιπλέον δικλείδα ασφαλείας και εγγύησης για την πορεία και εξέλιξη του θεσμού.

Η καινοτομία της θεσμοθέτησης του Συμβούλου Ακεραιότητας σημαίνει την υιοθέτηση μιας νέας ιδέας που δημιουργεί προστιθέμενη αξία στη Δημόσια Διοίκηση. Αποτελεί μία καινοτομία, η οποία προσφέρει νέες ευκαιρίες ανάπτυξης. Η πολύπλοκη δομή των Δημόσιων Οργανισμών και η επιφυλακτικότητα των εργαζομένων και των στελεχών του δημοσίου τομέα απέναντι στην ανάληψη κινδύνων, αποτελούν βασικά εμπόδια για την υιοθέτηση καινοτόμων δράσεων στον Δημόσιο Τομέα. Για την αποτελεσματική υιοθέτηση και εξέλιξη του καινοτόμου αυτού θεσμού στον δημόσιο τομέα απαιτείται η ενεργός συμμετοχή της διοίκησης, τόσο σε σχεδιαστικό όσο και σε υποστηρικτικό ρόλο, η κατανομή των αναγκαίων πόρων για την οικονομική υποστήριξη του νέου θεσμού, η χρήση επιτυχημένων παραδειγμάτων και καλών πρακτικών από αντίστοιχους θεσμικούς φορείς άλλων χωρών, κυρίως, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αξιοποίηση της επιμόρφωσης και εμπειρίας των στελεχών που θα απασχοληθούν στο πλαίσιο εφαρμογής του νέου θεσμού, η αξιοποίηση τράπεζας πληροφοριών στοχευμένης στο λειτούργημα του Συμβούλου Ακεραιότητας, η αξιοποίηση της δικτύωσης των Συμβούλων Ακεραιότητας, η συνεχής αξιολόγηση των Συμβούλων Ακεραιότητας και η «εκπαίδευση» των φορέων και οργανισμών του Δημοσίου που εποπτεύουν τον Σύμβουλο Ακεραιότητας στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του σε θέματα αναγνώρισης των ευκαιριών αναβάθμισής τους και ανάπτυξης στρατηγικών βελτίωσης αυτών.



Συμπερασματικά κάθε δημόσια οργάνωση, έχει στόχο να εξυπηρετήσει άμεσα ή έμμεσα τον πολίτη και στο πλαίσιο της λειτουργίας της αλλάζει και καινοτομεί, είτε με συνειδητό τρόπο, είτε όχι. Οι αλλαγές και οι καινοτομίες στη Δημόσια Διοίκηση έχουν διαφορετικές όψεις, στόχους και πτυχές και απαιτούν διαφορετικές προσεγγίσεις.

Η θεσμοθέτηση και «εισαγωγή» του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση αποτελεί, με βάση το μοντέλο των τεσσάρων πτυχών της καινοτομίας στο Δημόσιο του Ο.Ο.Σ.Α., Προσαρμοστική Καινοτομία, που περιλαμβάνει την εξερεύνηση και δοκιμή νέων προσεγγίσεων, με σκοπό να ανταποκριθεί και να προσαρμοστεί το Δημόσιο στα νέα δεδομένα και απαιτήσεις του περιβάλλοντος, αλλά και Προληπτική καινοτομία, που περιλαμβάνει την εξερεύνηση και ενασχόληση με θέματα που αναδύονται και που μπορούν να διαμορφώσουν μελλοντικές προτεραιότητες και δεσμεύσεις. Σημαντικότερη παράμετρος για τις σύγχρονες δημόσιες οργανώσεις είναι να «μάθουν να σκέφτονται» κάθε φορά για ποιον λόγο καινοτομούν και εάν χρησιμοποιούν τις απαραίτητες προσεγγίσεις για να επιτύχουν τους στόχους τους.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Bessant, J., & Tidd, J. (2015). *Innovation and Entrepreneurship*. Wiley.
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Borins, S. (1999), Trends in Training Public Managers: A Report on a Commonwealth Seminar. *International Public Management Journal*, 2(2), 299–314.
- Borins, S. (2000a), Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498–507.
- Borins, S. (2000b). Public Service Award Programmes: An Exploratory Analysis. *Canadian Public Administration*, 43(3), 321–342.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.
- Chumpeter, J. A. (1912). *The Theory of Economic Development, tenth printing 2004*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Deloitte & ΣΕΒ. (2022). *Από το Κράτος 0.2 στο Κράτος 2.0: Τα οφέλη του ψηφιακού μετασχηματισμού του Δημοσίου Τομέα*. Αθήνα.
- Godin, B. (2010). *Working Paper No. 6: Meddle not with them that are given to change: Innovation as Evil. Project on the Intellectual History of Innovation*: Montreal, Quebec.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Roste, R. (2005). *Innovation in the Public Sector On the differences between public and private sector innovation*.
- Hartley J. (2005), Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Llewellyn, N., Jones G., & Edwards C. (2002). Public entrepreneurship: rhetoric, reality, and context. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1539-1554.
- Miles, M., & Schmuck, R. (1971). *Improving schools through organization development, An overview in Organization Development in Schools*. Palo Alto: Mayfield Press.
- Neely, A. & Hii, J. (1999). *The innovative capacity of firms. Report Commissioned by the government office for the East of England*. University of Cambridge: The Judge Institute of Management Studies.
- OECD. (1999). *Managing National Innovation Systems*. Paris: OECD Publishing.



- OECD. (2005). *Innovation Policy and Performance A Cross-Country Comparison*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2006). *OECD Economics Department Working Papers An Overview of Public Policies to Support Innovation*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018: Adapting to Technological and Societal Disruption*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *The Anticipatory Innovation Governance project, Observatory of Public Sector Innovation*. Paris: OECD Publishing.
- Tomala, F., & Senecchal, O. (2004), Innovation management: a synthesis of academic and industrial points of view. *Elsevier, Intern. Journal of Project Management*, 22.
- Γκίνη, Μ. Χ. (2020). *Το Δημόσιο ως διευκολυντής (enabler) στην Προώθηση της Καινοτομίας. Διεθνείς Πρακτικές*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020). *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού*. Αθήνα.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας: Σχέδιο Νόμου. (2019). *Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ο ρόλος των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (2022). *Εκπαιδευτικό υλικό Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας*. Αθήνα.
- Ζαβλανός, Μ. (2002). *Οργανωτική Συμπεριφορά*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Ζαμπετάκης, Λ. (2007). *Μεθοδολογία για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στον δημόσιο τομέα*. Πολυτεχνείο Κρήτης, Χανιά.
- Καλλιονίδη, Σ. (2015). *Επιχειρηματικότητα & Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα* (Αδημοσίευτη Διπλωματική Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τρίπολη.
- Καρανάτσιος, Δ., & Μπουγά, Μ. (2021). *Καινοτομία στον Δημόσιο Τομέα* (Αδημοσίευτη Διπλωματική Διατριβή). Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Αθήνα.
- Καραλή, Β. (2014). *Δημόσιος Τομέας, Καινοτομία και Επιχειρηματικότητα* (Αδημοσίευτη Διπλωματική Διατριβή). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τρίπολη.
- Κουτσώνα, Β., & Λουκαδούνου, Σ. (2020). *Καινοτομία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ανάλυση Διεθνών Καλών Πρακτικών* (Αδημοσίευτη Διπλωματική Διατριβή). Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Σάμος.
- Λαδή, Σ., & Νταλάκου, Β. (2008). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, Τόμος Α΄*. Πάτρα: ΕΑΠ.
- ΝΟΜΟΣ 4795/2021 & Αιτιολογική έκθεση Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα. (2021). *Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*.
- Σιγανάκης, Δ. (2008). *Εργαλειοθήκες Σχεδιασμού Καινοτομίας στον Δημόσιο Τομέα (Public Sector Innovation Toolkits): Μελέτη, Αξιολόγηση και Προτάσεις Εφαρμογής*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Σκουτέρη, Θ. (2021). *Σύμβουλος Ακεραιότητας: Ένας νέος διαμεσολαθητικός θεσμός στη δημόσια διοίκηση, με αρμοδιότητες από την άσκηση εσωτερικού ελέγχου, έως την χάραξη εσωτερικής πολιτικής*. Αδημοσίευτη Διπλωματική Διατριβή,. Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών. (2021). *Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης*. Αθήνα.



Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. (2021). *Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025*. Αθήνα.

