



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ, ΛΑΡΙΣΑ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ
ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΜΠΕΡΤΣΙΜΑ ΙΩΑΝΝΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΠΑΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ

ΛΑΡΙΣΑ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2021

Υπεύθυνη Δήλωση

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο».

Η Δηλούσα

**Μπερτσιμά Ιωάννα
Λαμία, Φεβρουάριος 2021**

Ευχαριστίες

Η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», με κατεύθυνση «Δημόσια Διοίκηση», του Γενικού Τμήματος Λάρισας του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Εκφράζω τις ευχαριστίες και την ειλικρινή εκτίμησή μου στον επιβλέποντα Καθηγητή κ. Ιωάννη Παπαδημόπουλο, για την εμπιστοσύνη και τη στήριξή του καθόλη τη διάρκεια του προγράμματος.

Ευχαριστώ ιδιαίτερος τους αξιολογητές και μέλη της εξεταστικής επιτροπής κα Χριστίνα Δημολιού και κ. Παναγιώτη Καρκατσούλη.

Θερμές ευχαριστίες στον Πρόεδρο του μεταπτυχιακού προγράμματος κ. Λάμπρο Σδρόλια, όλους τους συμμετέχοντες εκπαιδευτικούς στο πρόγραμμα, σε μία πρωτόγνωρη και πολύ δύσκολη συγκυρία, λόγω της υγειονομικής κρίσης, καθώς και στο διοικητικό προσωπικό.

Η συμμετοχή μου στο πρόγραμμα αυτό ήταν μεγάλη τιμή και προνόμιο.

Ευχαριστώ από καρδιάς το σύζυγό μου και τα παιδιά μου για την υπομονή και τη στήριξή τους.

*Στη μνήμη
του πατέρα μου*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα τελευταία χρόνια, η *διοικητική ηθική* απασχολεί τις διοικήσεις πολλών χωρών, τους θεσμούς σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και τους Διεθνείς Οργανισμούς, στα πλαίσια αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, καταπολέμησης της διαφθοράς και βελτίωσης του διοικητικού περιβάλλοντος και *ανάγεται σε παγκόσμια αναγκαιότητα και απαίτηση*.

Η εργασία αυτή πραγματεύεται ζητήματα ηθικής και δεοντολογίας σε συνάρτηση με το ρόλο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης καθώς και την ιδιαίτερη θέση των δημοσίων υπαλλήλων. Ο προβληματισμός και η προσέγγιση των βασικών ερωτημάτων που τίθενται στο πλαίσιο της εργασίας οδηγούν στο καταρχήν συμπέρασμα πως η διοικητική ηθική δεν είναι ένα στατικό μέγεθος καθώς μεταβάλλεται και ακολουθεί τις γενικότερες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές εξελίξεις και μεταβολές. Επίσης, έχει διττή διάσταση, καθώς η ηθική κάθε υπαλλήλου δεν είναι αρκετή από μόνη της δίχως την ύπαρξη ενός ηθικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Ηθικές αξίες όπως συνέπεια, υπευθυνότητα, αξιοπιστία, αντικειμενικότητα, αξιοκρατία, ισότητα, αποτελεσματικότητα, η έλλειψη των οποίων μεταφράζεται σε ηθικό έλλειμμα, θα πρέπει να αποτυπώνονται με σαφήνεια σε ένα κώδικα ηθικής και δεοντολογίας, για την καθοδήγηση των δημοσίων υπαλλήλων και εν γένει της διοικητικής δράσης, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις κρίσιμες για τη λήψη ορθής απόφασης και την αποφυγή δημιουργίας σύγκρουσης συμφερόντων. Ο ρόλος της διοικητικής ηθικής αναδεικνύεται πολύ σημαντικός για την εκπλήρωση της αποστολής της δημόσιας διοίκησης και τη νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας της, σε ένα σύγχρονο *αξιοκρατικό διοικητικό περιβάλλον*, όπου οι πολίτες κατέχουν προεξέχουσα θέση.

Σήμερα η ηθική και δεοντολογία, οι ηθικές αξίες και η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία και αποτελούν το συνδετικό κρίκο για όλη τη δημόσια διοίκηση.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Διοίκηση, σύγχρονη δημόσια διοίκηση, δημοσιοϋπαλληλία, ηθική, δεοντολογία, ηθικές αξίες και αρχές, κώδικας ηθικής και δεοντολογίας.

ABSTRACT

Over the last few years, Administrative Ethics has been an issue of concern for the administration of many countries, the institutions of the European Union and the International Organizations which try to handle mismanagement fight corruption and improve the administrative environment. Thus, Administrative Ethics constitutes a necessity and also a demand at a global level.

This paper, addresses issues of morality and ethics in connection with the role of modern public administration as well as the particular position of civil clerks. The reflection and also the attempt to answer basic questions posed in this paper lead to the conclusion that Administrative Ethics is not something static, since it changes and follows the economic, social, political and cultural developments and changes. In addition, it has a twofold dimension, since the ethics of every single clerk is not enough on its own without the existence of a moral, political and administrative system. Moral values such as consistency, responsibility, reliability, objectiveness, meritocracy, equality, efficiency -the shortage of which, should be interpreted as a moral deficit- must be clearly projected in a code of morality and ethics that would enable civil clerks to take administrative action, especially in cases when crucial decisions must be taken and conflict of interests should be avoided. Administrative Ethics plays a significant role in the fulfillment of the objective of public administration and the legalization of its public authority in a contemporary, meritocratic, administrative environment where citizens hold a prominent position.

Today morality and ethics, moral values and the notion of public interest are of greater importance and they constitute a common link in the entire public administration.

KEY WORDS: Administration, Modern Public Administration, Civil Service, Morality and Ethics, Ethical Values and Principles, Ethics Codes, Codes of Conduct.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

| | |
|--|----|
| ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ | 2 |
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ | 4 |
| ABSTRACT | 5 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 8 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ | 11 |
| 1.1 Τέχνη ή Επιστήμη;..... | 11 |
| 1.1.1. Η πορεία εξέλιξης του διοικητικού φαινομένου..... | 12 |
| 1.1.2. Αγοραίο μοντέλο και ηθικά διλήμματα..... | 13 |
| 1.2. Διακρίσεις και περιεχόμενο τη δημόσιας διοίκησης..... | 14 |
| 1.2.1. Ο οργανωτικός σχηματισμός της δημόσιας διοίκησης..... | 15 |
| 1.2.2. Η δημόσια υπηρεσία..... | 16 |
| 1.3. Δημόσια διοίκηση και πολιτική εξουσία..... | 17 |
| 1.4. Αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης..... | 19 |
| 1.4.1. Η αρχή της νομιμότητας..... | 19 |
| 1.4.2. Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος..... | 20 |
| 1.4.3. Η αρχή της προστασίας του διοικούμενου..... | 21 |
| 1.5. Η ελληνική δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα των εκθέσεων εμπειρογνομόνων..... | 23 |
| 1.6. Ο μεγάλος ασθενής σήμερα..... | 29 |
| 1.7. Ο πολίτης «επισπεύδων» της διοικητικής δράσης..... | 30 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ | 32 |
| 2.1. Εργαζόμενοι-ανθρώπινο δυναμικό-ανθρώπινο κεφάλαιο..... | 32 |
| 2.2. Ο ρόλος του ανθρώπινου δυναμικού στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση..... | 33 |
| 2.2.1. Η ελληνική δημοσιούπαλληλία..... | 34 |
| 2.2.2. Το λειτούργημα και τα χαρακτηριστικά του δημοσίου υπαλλήλου..... | 38 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ | 41 |
| 3.1. Η ιστορία της ηθικής..... | 41 |
| 3.1.1. Ηθική και θρησκεία..... | 44 |
| 3.1.2. Η εννοιολόγηση του όρου «ηθική»..... | 45 |
| 3.1.3. Το ηθικό σύστημα..... | 48 |
| 3.2. Η διάσταση της «διοικητικής» ηθικής και δεοντολογίας..... | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.1. <i>Η διοικητική ηθική στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση.....</i> | 51 |
| 3.2.2. <i>Η διττή διάσταση της διοικητικής ηθικής.....</i> | 53 |
| 3.2.3. <i>Έλλειμμα διοικητικής ηθικής.....</i> | 54 |
| 3.2.4. <i>Απειλές ανήθικης διοικητικής συμπεριφοράς.....</i> | 55 |
| 3.2.5. <i>Η παγκόσμια απαίτηση ηθικής.....</i> | 58 |
| 3.2.6. <i>Ενίσχυση της διοικητικής ηθικής.....</i> | 60 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ..... | 64 |
| 4.1. Δίκαιο και Ηθική..... | 64 |
| 4.2. Η νομική έκφραση των κανόνων δεοντολογίας..... | 65 |
| 4.2.1. <i>Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.....</i> | 66 |
| 4.2.2. <i>Ο Κώδικας Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ</i> | 70 |
| 4.3. Έλεγχος και κυρώσεις σε επίπεδο ηθικής και δεοντολογίας..... | 74 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΚΩΔΙΚΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ..... | 78 |
| 5.1. Η συμβολή των κωδίκων δεοντολογίας..... | 78 |
| 5.2. Συγκριτική παρουσίαση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς..... | 81 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ..... | 88 |
| 6.1. Συμπεράσματα..... | 88 |
| 6.2. Προτάσεις..... | 91 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 93 |

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

«Η ηθική ζωή και η ηθική συνείδηση είναι μία καθαρά ανθρώπινη υπόθεση.
Δεν τη βρίσκουμε πουθενά έξω από τον άνθρωπο.
Είναι το προνόμιο και η τραγωδία του ανθρώπου»
(Παπανούτσος, 2016)

Η χώρα μας, που έχει πληγεί από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, βρίσκεται σήμερα για δεύτερη χρονιά στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και στο Πλαίσιο της Ενισχυμένης Εποπτείας, υλοποιώντας μια σειρά μεταρρυθμίσεων σε διάφορους τομείς. Η δημόσια διοίκηση ευρισκόμενη τις τελευταίες δεκαετίες σε μία μόνιμη μεταρρύθμιση δε στάθηκε ικανή να στηρίξει την προσπάθεια της χώρας για οικονομική ανάταξη και κοινωνική ευημερία. Αντιμετωπίζοντας και η ίδια χρόνια προβλήματα και παθογένειες αδυνατεί ακόμη και σήμερα, σε πολλές περιπτώσεις, να εκπληρώσει την αποστολή της, η οποία συνίσταται στην *εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και των πολιτών*.

Η οικονομική κρίση, που ανέδειξε τις δομικές αδυναμίες και δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, διαφάνηκε πως δεν είχε μόνο οικονομικό περιεχόμενο αλλά επρόκειτο για μία κρίση κουλτούρας, συμπεριφορών και αξιών, μία κρίση ηθικότητας, καθώς η αναποτελεσματικότητα, η αναξιοκρατία, οι πελατειακές σχέσεις, η κακοδιοίκηση, οι συγκρούσεις συμφερόντων και η διαφθορά μεταφράζονται σε έλλειμμα ηθικής.

Η υγειονομική κρίση, που ανέκυψε πριν από ένα σχεδόν χρόνο, λόγω της πανδημίας του Covid-19, θέτει σε νέα δοκιμασία όχι απλώς το διοικητικό μηχανισμό αλλά όλες τις λειτουργίες του κράτους και κυρίως το σύστημα κανόνων διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας.

Ο προβληματισμός γύρω από θέματα διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας καθίσταται επίκαιρος και εντονότερος από ποτέ άλλοτε καθώς αναγνωρίζεται η σημαντική συμβολή της διοικητικής ηθικής στον προσανατολισμό της δημόσιας διοίκησης και των οργάνων της, η ύπαρξη και λειτουργία των οποίων δικαιολογείται από την ιδιαίτερη αποστολή και το ρόλο τους.

Εγείρονται μια σειρά ζητημάτων και γεννιούνται ερωτήματα όπως:

- Ποια είναι η συμβολή της διοικητικής ηθικής στην αναβάθμιση του ρόλου της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, την ηθική αποκατάσταση και εξύψωση της δημοσιοϋπαλληλίας;
- Διαπιστώνεται ηθικό διοικητικό έλλειμμα ή απειλές για την ηθική και ακεραιότητα;
- Ποια είναι η θέση των ηθικών αξιών στο διοικητικό σύστημα;

- Πώς ορίζεται η ηθική και ανήθικη διοικητική συμπεριφορά;
- Ποια είναι η αποτελεσματικότητα των κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας;

Με την παρούσα εργασία, μέσω της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, επιχειρείται η προσέγγιση των ζητημάτων διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας, που έχουν τεθεί, σε αναζήτηση της αναγκαιότητας εδραίωσης ενός *ηθικού διοικητικού περιβάλλοντος*, όπου θα αναγνωρίζεται ο σημαντικός ρόλος του ανθρώπινου παράγοντα στην πραγμάτωση της αποστολής της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και την προάσπιση της δημοκρατίας. Εντός του οποίου, με την ορθολογική διαχείριση, τη συνεχή (ηθική) επιμόρφωση και την αξιοκρατική, με όρους διαφάνειας και ισότητας, αξιοποίηση και εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού, θα διασφαλίζεται η οργανωτική κοινωνικοποίησή του, η εργασιακή ικανοποίηση, η αποκατάσταση των σχέσεων εμπιστοσύνης τόσο απέναντι στην πολιτική εξουσία και τους θεσμούς όσο και στις σχέσεις του με τους πολίτες καθώς και η ηθική του αποκατάσταση και εξύψωση.

Επίσης, επιχειρείται μία αναφορά στους κανόνες δεοντολογίας, όπως αποτυπώνονται ή συνάγονται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ καθώς και η συγκριτική παρουσίαση του Ελληνικού Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, που θα επιτρέψει την κατανόηση της σημασίας τήρησης των ηθικών και δεοντολογικών κανόνων, για την περιφρούρηση του επαγγελματισμού, της ακεραιότητας και αξιοπιστίας της δημοσιοϋπαλληλίας και εν γένει του διοικητικού μηχανισμού του κράτους.

Η εργασία δομείται σε έξι (6) κεφάλαια. Στο *πρώτο κεφάλαιο* επιχειρείται ο ορισμός της «διοίκησης» ως επιστήμης και τέχνης και περιγράφεται επιγραμματικά η εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου στο χρόνο. Υπάρχουν αναφορές στις διακρίσεις της «διοίκησης» και ειδικότερα της «δημόσιας διοίκησης» καθώς και στις αξίες και αρχές που διέπουν τη δράση της. Παρουσιάζονται επιλεκτικά σημεία των απόψεων εμπειρογνομόνων, όπως αποτυπώνονται στις εκθέσεις τους, δηλωτικά της εποχής και των συγκυριών που επηρέασαν, διαμόρφωσαν και εξέλιξαν τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας και τέλος περιγράφεται η υφιστάμενη κατάσταση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το *δεύτερο κεφάλαιο* αφορά στη σημασία και συμβολή του ανθρώπινου παράγοντα στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, στα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας καθώς και στην ιδιαίτερη αποστολή και καθήκον των δημοσίων υπαλλήλων. Εν συνεχεία στο *τρίτο κεφάλαιο* ακολουθεί η εννοιολόγηση του όρου «ηθική», δίδεται η διάσταση της

«διοικητικής ηθικής» και «δεοντολογίας» και προσδιορίζεται η θέση τους στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Διαπιστώνεται το «ηθικό έλλειμμα», οι απειλές της ηθικής και υπογραμμίζεται η παγκόσμια απαίτηση για ηθική και ακεραιότητα. Στο *τέταρτο κεφάλαιο* αφού διευκρινισθεί αρχικά η σχέση μεταξύ «ηθικής» και «δικαίου», παρουσιάζεται η *νομική έκφραση* των κανόνων δεοντολογίας μέσα από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, με σύντομη αναφορά στο σύστημα ελέγχου και κυρώσεων σε επίπεδο διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας. Το *πέμπτο κεφάλαιο* της εργασίας αναφέρεται στη συμβολή των «κωδίκων» ηθικής και δεοντολογίας και επιχειρείται μία συγκριτική παρουσίαση του *Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς* της χώρας μας και του *Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, εστιάζοντας σε συγκεκριμένα στοιχεία όπως, η νομική βάση και ισχύς των δύο κειμένων, οι στόχοι που υπηρετούν, οι αποδέκτες προς ενέργεια και συμμόρφωση, το περιεχόμενο και η δομή τους, καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές που αναδεικνύονται από τα δύο αυτά κείμενα. Τέλος στο *έκτο κεφάλαιο* της εργασίας παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1. Τέχνη ή Επιστήμη;

«Ουδείς κλάδος των κοινωνικών επιστημών έχει υποστεί μεγαλύτερη προσβολή, ούτε έχει δεχθεί τέτοια περιφρόνηση όσο η επιστήμη και η τέχνη της διοίκησης· ώστε να νομίζει κανείς ότι μπορεί να την ασκήσει (επιτυχώς) δίχως την αναγκαία σπουδή, εμπειρία και προπαρασκευή» (Μακρυδημήτρης, 2018: 41).

Η σημασία της *διοίκησης* για την ανάπτυξη, επιβίωση και ευημερία ενός οργανισμού μικρού ή μεγάλου, δημόσιου ή ιδιωτικού, είναι τεράστια. Οπουδήποτε ιδρύεται ή δημιουργείται ένας οργανισμός (πανεπιστήμιο, νοσοκομείο, κοινωνικό ίδρυμα, βιβλιοθήκη, θέατρο, εταιρεία, επιχείρηση) προκύπτει η ανάγκη της διοίκησης, δηλαδή του αποτελεσματικού συντονισμού των ανθρώπων, των μέσων και των λειτουργιών (Κουτούζης, 1999)¹.

Η έννοια της διοίκησης είναι ευρεία και ο προσδιορισμός της ποικίλλει ανάλογα με το χώρο εφαρμογής της. Ως διοίκηση μπορούμε να ορίσουμε την εφαρμοσμένη επιστήμη και τέχνη που αποβλέπει στην επιλογή του προσφορότερου τρόπου οργάνωσης κάθε οργανισμού και στη βέλτιστη διαχείριση και κατανομή του προσωπικού ώστε ο οργανισμός να καταστεί αποτελεσματικός και αποδοτικός (Ραμματά, 2011:34). Χαρακτηρίζεται ως «τέχνη» διότι υποστηρίζεται πώς μόνο μία προσωπικότητα, που διαθέτει το φυσικό χάρισμα να ηγείται ανθρώπων και μέσω αυτών να επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα, μπορεί να ασκήσει αποτελεσματική διοίκηση. Έτσι προέκυψε και ο όρος της *χαρισματικής διοίκησης*, του Max Weber, με κριτήριο το χάρισμα, τις εξαιρετικές προσωπικές ικανότητες ενός συγκεκριμένου προσώπου (Φαναριώτης, 1999).

Όπως αναφέρει ο Μακρυδημήτρης (2018:47), ο κλασικότερος ορισμός της διοίκησης, η οποία όχι τυχαία, κατά την άποψή του, είναι γένους θηλυκού, είναι «η επίτευξη στόχων με τη συνεργασία διαφορετικών ανθρώπων» (getting things done through others). Ο ίδιος επισημαίνει ότι η διοίκηση είναι τέχνη ή επιστήμη μαιευτική, όπως θα την αποκαλούσε ο Σωκράτης, καθώς το ζητούμενο είναι η διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών για την επίτευξη σκοπών και στόχων συλλογικής σημασίας, με τη συνεργασία και τη συνδρομή διάφορων ανθρώπων, με διαφορετικές ικανότητες, δεξιότητες και αξίες.

¹ Οργανισμός ορίζεται μια ομάδα από δύο ή περισσότερους ανθρώπους που εργάζονται για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού, σύμφωνα με κάποιες καθιερωμένες σχέσεις. Τα τρία συστατικά στοιχεία του οργανισμού είναι: α) οι άνθρωποι, β) ο κοινός ή οι κοινοί αντικειμενικοί σκοποί και γ) η οργανωτική δομή, δηλαδή ένα σύστημα εξουσίας και επικοινωνίας μεταξύ των μελών του οργανισμού (Κουτούζης, 1999:13-14).

Ισχυρίζεται επίσης ότι, η διοίκηση αποτελεί μέρος και στοιχείο της φιλοσοφίας, δηλαδή της πιο σύνθετης διάστασης του πνεύματος και της ηθικής συγκρότησης του ανθρώπου.

1.1.1. Η πορεία εξέλιξης του διοικητικού φαινομένου.

Η Διοικητική Επιστήμη, κατά την εξέλιξή της, ασχολήθηκε αρχικά με το διοικητικό φαινόμενο ως *δομή*, στη συνέχεια μελετήθηκε ο ρόλος του *ανθρώπινου παράγοντα* στη διοίκηση, εξετάστηκε επίσης το *οργανωτικό φαινόμενο*, τα νέα μοντέλα διαχείρισης που αναδύθηκαν με τη *Νέα Δημόσια Διοίκηση* και τέλος παρατηρήθηκε μία προσέγγιση της *ηθικής* στη διοίκηση (Κτιστάκη, 2009).

Στις αρχές του 20^{ου} αιώνα η *γραφειοκρατία*, ως νέο κοινωνικοπολιτικό φαινόμενο, αποτέλεσε αντικείμενο μελέτης από τον Max Weber, ο οποίος υποστήριξε ότι η γραφειοκρατική οργάνωση είναι ο πιο λογικός τύπος διοίκησης. Οι λόγοι εμφάνισής της ήταν κυρίως η ανάπτυξη της εγχρήματης οικονομίας, η διεύρυνση των διοικητικών λειτουργιών του σύγχρονου κράτους, ως συνέπεια του κρατικού παρεμβατισμού και του κοινωνικού κράτους, καθώς επίσης και η συγκέντρωση των μέσων διοίκησης στην κορυφή της ιεραρχίας, σε οργανώσεις μεγάλου μεγέθους, σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινωνικής δράσης (στρατός, πανεπιστήμια, εκκλησία) (Κτιστάκη, 2009)².

Λόγω των τεχνολογικών και οικονομικών μεταβολών, η άποψη της παραδοσιακής διοίκησης, παραχώρησε τη θέση της στην επιστημονική αντίληψη της διοίκησης (Frederic Taylor), η οποία μελετά και αναλύει τα διοικητικά προβλήματα, προσδιορίζει τις εναλλακτικές λύσεις, εφαρμόζει τις καταλληλότερες, αξιολογεί τα αποτελέσματα και προβαίνει όπου απαιτείται σε διορθωτικές ενέργειες (Φαναριώτης, 1999)³.

² Ο Max Weber, στη μελέτη του για τη θεωρία της Κοινωνικής και Οικονομικής Οργάνωσης (1947), υποστηρίζει πως το στοιχείο που καθιστά τη γραφειοκρατική διοίκηση ορθολογική είναι η άσκηση ελέγχου με βάση τη γνώση. Τα κύρια χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης είναι: α) η ιεραρχική δομή του οργανωτικού πλαισίου σε πυραμιδοειδή μορφή, όπου διαμορφώνεται ένα σύστημα διαβαθμισμένης εξουσίας, με άσκηση μεγαλύτερης εξουσίας από τα ανώτερα επίπεδα προς τα κατώτερα, β) η ιεραρχική διαβάθμιση των θέσεων και λειτουργιών, όπου κάθε θέση βρίσκεται υπό τον έλεγχο μιας ανώτερης βαθμίδας, ενώ οι πράξεις των οργάνων της ανώτερης θέσης δεσμεύουν τη συμπεριφορά των κατώτερων οργάνων, γ) η υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών των θέσεων αυτών, τα οποία διαχωρίζονται από τη διεύθυνση και ιδιοκτησία των μέσων διοίκησης και έχουν δικαίωμα μόνο χρηματικής αμοιβής, ανάλογα με το επίπεδο της ιεραρχίας στο οποίο ανήκουν και δ) η συστηματική διαίρεση της εργασίας με σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων τόσο μεταξύ των προϊσταμένων και των υφισταμένων τους (καθέτως) όσο και μεταξύ ομοίβαθμων (ορίζοντίως) (Κτιστάκη, 2009).

³ Ο Taylor, που θεωρείται και ο «πατέρας» της επιστημονικής διοίκησης, εισήγαγε (1911) νέα επιστημονικά κριτήρια και μεθόδους επιλογής και εκπαίδευσης των εργαζομένων, σύνδεσης της αμοιβής με την παραγωγικότητα και έννοιες όπως αυτή της *εξειδίκευσης*, με τελικό στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των εργατών, στις διάφορες βιομηχανίες όπου εργάστηκε και ο ίδιος (Φαναριώτης, 1999).

Στη συνέχεια, σε μία σειρά πειραμάτων (1927-1931) από τον Elton Mayo, μελετήθηκε και ο ανθρώπινος παράγοντας (προσέγγιση της συμπεριφοράς) σε σχέση με την παραγωγικότητα και τον ρόλο που διαδραματίζει στην επιτυχία ενός οργανισμού. Η Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων, που κυριάρχησε στο χώρο της διοικητικής επιστήμης σχεδόν μέχρι και τη δεκαετία του '70, εισήγαγε τον όρο «ανθρώπινοι πόροι» αντί του όρου «προσωπικό». Στη δεκαετία του '60 υπήρξε η σκέψη (συστημική προσέγγιση) αντιμετώπισης της διοίκησης ως ένα οργανωτικό σύστημα αποτελούμενο από αλληλεξαρτώμενα μέρη (άνθρωποι, ομάδες, προϊόντα, διαδικασίες) που συνεργάζονται για έναν κοινό σκοπό και υποστηρίχθηκε πως η κατανόηση της λειτουργίας και των αλληλεπιδράσεων των διαφόρων μερών του συστήματος ενισχύει την αποτελεσματικότητά του (Κουτούζης, 1999).

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 στο Ηνωμένο Βασίλειο επί Thatcher εμφανίζεται μία διαφορετική διοικητική προσέγγιση, η Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management), που εξελίσσεται σε διεθνή τάση (Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, Ηνωμένες Πολιτείες), αμφισβητώντας τη γραφειοκρατία ως κατάλληλο τρόπο διαχείρισης των ανθρώπινων προβλημάτων. Πρόκειται για μοντέλο διοικητικής οργάνωσης βάσει του οποίου η διοίκηση εκλαμβάνεται ως τεχνική επίτευξης και ικανοποίησης οικονομικών στόχων. Ως κυριότερες δράσεις της Νέας Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να αναφερθούν ο στρατηγικός προγραμματισμός, η διοίκηση αποτελεσμάτων, η διοίκηση ολικής ποιότητας, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καθώς και η κατάρτιση προϋπολογισμού και μισθοδοσίας των υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης (Κτιστάκη, 2009).

1.1.2. Αγοραίο μοντέλο και ηθικά διλήμματα.

Στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης διαμορφώνεται ένα νέο μοντέλο του κράτους και της διοίκησης, το *αγοραίο μοντέλο*, με κυριότερα χαρακτηριστικά τη συρρίκνωση του κράτους και του δημοσίου τομέα, την ιδιωτικοποίηση και εισαγωγή στη διοίκηση μεθόδων και αξιών του ιδιωτικού τομέα, που συμπυκνώνονται στα λεγόμενα 4Ds: Deregulation (περιορισμός της ρύθμισης), Downsizing (συρρίκνωση της Διοίκησης), Decentralization (αποκέντρωση), Devolution (μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τα κάτω με στόχο την αποσυμφόρηση της κορυφής). Το ρητό που αποτέλεσε και σύνθημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης «Η Διοίκηση είναι Διοίκηση» συνοψίζει όλη τη φιλοσοφία εξομοίωσης της δημόσιας διοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα καθώς υποστηρίζεται πως δεν

υπάρχει διαφορά μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης και δεν αναγνωρίζεται η ιδιαιτερότητα της δημόσιας διοίκησης (Αργυριάδης, 2010).

Αξίες όπως η εξοικονόμηση πόρων, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, τα λεγόμενα 3Es (Economy, Efficiency, Effectiveness), παραμέρισαν παραδοσιακές αξίες του Κράτους Δικαίου και της Χρηστής Διακυβέρνησης. Στα τέλη του 20^{ου} αιώνα και καθώς συντελούνται αλλαγές, λόγω της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, αναπτύσσονται διάφορα ηθικά και φιλοσοφικά διλήμματα στους μελετητές του διοικητικού φαινομένου, τα οποία και διευρύνονται λόγω των γενικότερων προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα. Παρατηρείται μία μετατόπιση σε θέματα πρέπουσας διοικητικής συμπεριφοράς βάσει ηθικών κανόνων. Σύν τω χρόνω καθώς εμφανίζονται δημοσιονομικά προβλήματα, με προεκτάσεις πολιτικές και ηθικές, διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ και η Διεθνής Τράπεζα, επικεντρώνουν τις πολιτικές τους στον πόλεμο της διαφθοράς και προσανατολίζονται στην ηθική και τη χρηστή διακυβέρνηση, ζητήματα που παραμένουν στη διοικητική ατζέντα μέχρι σήμερα (Αργυριάδης, 2010) και (Κτιστάκη, 2009).

1.2. Διακρίσεις και περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης.

Η διοίκηση ορίζεται αφενός ως *δραστηριότητα*, δηλαδή διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών προς επίτευξη ενός σκοπού (λειτουργική έννοια) και αφετέρου ταυτίζεται με την *οντότητα*, η οποία έχει αρμοδιότητα ή υποχρέωση ή δικαίωμα να ασκήσει τη δραστηριότητα αυτή (οργανική έννοια), βάσει των σχετικών κανόνων δικαίου (Σπηλιωτόπουλος, 2017: 9).

Διακρίνεται σε *δημόσια διοίκηση* και *ιδιωτική διοίκηση* βάσει του κινήτρου της δραστηριότητας, των σκοπών που εξυπηρετεί και το χαρακτήρα των νομικών πράξεων, με τις οποίες ασκείται η δραστηριότητα. Στην *ιδιωτική διοίκηση* το κίνητρο των ιδιωτών είναι η εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος και του ατομικού οφέλους και ως συναλλακτική λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και ιδιωτικής οικονομίας βάσει της ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας (Μπαμπαλιούτας, 2007). Στη *δημόσια διοίκηση (κυριαρχική ή εξουσιαστική)* το κίνητρο των διοικητικών οργάνων είναι η ικανοποίηση άμεσα ή έμμεσα του δημοσίου συμφέροντος και η εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Τα διοικητικά όργανα μπορούν ή έχουν υποχρέωση άσκησης δραστηριότητας, με τη θέσπιση κανόνων δικαίου ή τη διενέργεια υλικών πράξεων, ασκώντας δημόσια εξουσία, ανεξάρτητα δηλαδή από τη βούληση των αποδεκτών των κανόνων δικαίου ή των υλικών ενεργειών (Σπηλιωτόπουλος, 2017: 9-10).

Περαιτέρω, η κυριαρχική δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε: α) *περιοριστική* με αρμοδιότητα την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών και τη συλλογή των φόρων, μέσω του διοικητικού καταναγκασμού, (επιβάλλονται μεταξύ άλλων περιορισμοί και απαγορεύσεις), β) *παροχική* μέσω εκτέλεσης ορισμένου δημοσίου έργου, παραγωγής και διάθεσης αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινό (π.χ. υγεία, κοινωνική πρόνοια, παιδεία, συγκοινωνίες) ή καταβολής περιοδικών ή μη χρηματικών παροχών και γ) σε *ρυθμιστική* που ασκείται από την Κυβέρνηση μέσω προγραμμάτων και στόχων όπως για παράδειγμα η αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, η ενίσχυση της επενδυτικής δραστηριότητας, η ενίσχυση της υπογεννητικότητας (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015) και (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006).

Παρατηρούμε ότι δε δύναται να δοθεί ένας ακριβής ορισμός της δημόσιας διοίκησης καθώς θεωρείται ότι αποτελεί αφενός το *οργανωτικό πλαίσιο* όπου εντάσσονται και λειτουργούν όλοι οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα και αφετέρου αποτελεί τη *δραστηριότητα*, που αναπτύσσεται εντός των οργανισμών του δημοσίου τομέα, εξασφάλισης της αποδοτικής λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού και αποτελεσματικής εκπλήρωσης των στρατηγικών στόχων της Κυβέρνησης (Φαναριώτης, 1999). Ωστόσο είναι κοινός τόπος ότι η δημόσια διοίκηση καθώς αφορά στον τρόπο διακυβέρνησης του κράτους και στη λειτουργία διευθέτησης των υποθέσεων του γενικού συνόλου βάσει των επιταγών και περιορισμών του νομοθέτη (συνταγματικού και κοινού), κατά την αρχή του Κράτους Δικαίου⁴, αποτελεί ένα δυναμικό στοιχείο της πολιτείας με ιδιαίτερο και ξεχωριστό ρόλο (Μπαμπαλιούτας, 2007: 9).

1.2.1. Ο οργανωτικός σχηματισμός της δημόσιας διοίκησης.

Το σύννηθες οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης αποτελεί το *Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)*, που ιδρύεται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος καθορίζει τον ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος βάσει του οποίου λειτουργεί, εκτός και εάν πρόκειται για ΝΠΔΔ που προβλέπεται απευθείας από το Σύνταγμα όπως τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ)⁵ (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002). Μετά τη δεύτερη δεκαετία του

⁴ Ως Κράτος Δικαίου χαρακτηρίζεται η δράση του κράτους που διέπεται από κανόνες νομιμότητας τους οποίους παράγει, εγγυάται και επιβάλλει την τήρησή τους. Στα σπουδαιότερα εννοιολογικά στοιχεία του Κράτους Δικαίου είναι: α) η αρχή διάκρισης των λειτουργιών, β) η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, γ) η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και δ) η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (Παπαδημόπουλος, 2020).

⁵ Άρθρο 16 παρ. 5 Σ: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους

εικοστού αιώνα, λόγω της βιομηχανικής και τεχνολογικής εξέλιξης, παρατηρήθηκε αύξηση της επέμβασης της δημόσιας διοίκησης σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, με αντίστοιχη αύξηση των παραγωγικών αντικειμένων (σιδηροδρομικές, αεροπορικές συγκοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια κ.α.), εξέλιξη που οδήγησε στην εμφάνιση και ανάπτυξη νομικών προσώπων νέας μορφής⁶. Τα κριτήρια διάκρισης και χαρακτηρισμού των νομικών προσώπων σε *δημόσια* και κατ' επέκταση υπαγωγής τους στη δημόσια διοίκηση είναι: α) η άσκηση δημόσιας εξουσίας (θέσπιση κανόνων δικαίου μονομερώς) από τα όργανα που απαρτίζουν το νομικό πρόσωπο και β) η σύσταση του νομικού προσώπου με περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου ή άλλου δημοσίου νομικού προσώπου, για την άσκηση παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας (Σπηλιωτόπουλος, 2017).

Οριοθετώντας τη δημόσια διοίκηση από *οργανική άποψη* (υπό στενή έννοια) εντάσσουμε σε αυτή μόνο τα ΝΠΔΔ που ασκούν δημόσια εξουσία προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένου του νομικού προσώπου του κράτους. Ενώ από *ουσιαστική άποψη* (υπό ευρεία έννοια), η δημόσια διοίκηση αποτελείται από το σύνολο των δημόσιων νομικών προσώπων ήτοι τα ΝΠΔΔ καθώς και τα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος και λειτουργούν χάριν του δημοσίου συμφέροντος αν και διέπονται από κανόνες ιδιωτικού δικαίου (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002).

1.2.2. Η δημόσια υπηρεσία.

Η έννοια της *δημόσιας υπηρεσίας* είναι σχετική με αυτή της δημόσιας διοίκησης. Κατά το *ουσιαστικό ή λειτουργικό* περιεχόμενο σημαίνει τη δραστηριότητα που συνδέεται με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δηλαδή την παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών (υγεία, εκπαίδευση, ηλεκτρική ενέργεια, συγκοινωνίες) στους ενδιαφερόμενους. Κατά το *οργανικό* περιεχόμενο σημαίνει τον φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας, με τη λειτουργική έννοια, και διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου (υπουργεία, πανεπιστήμια, κρατικά νοσοκομεία).

που αφορούν τους οργανισμούς τους. Συγχώνευση ή κατάτμηση ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων μπορεί να γίνει και κατά παρέκκλιση από κάθε αντίθετη διάταξη, όπως νόμος ορίζει».

⁶ Άρθρο 106 του Σ.: «... 2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας. 3. Με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107, ως προς την επανεξαγωγή κεφαλαίων εξωτερικού, μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. 4. Το τίμημα της εξαγοράς ή το αντάλλαγμα της αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων καθορίζεται απαραιτήτως δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή της συμμετοχής σ' αυτή.».

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημόσιας υπηρεσίας είναι η *συνεχής λειτουργίας* της καθώς δεν επιτρέπεται η διακοπή της παροχής των αγαθών και υπηρεσιών. Διέπεται από τις αρχές της *καθολικότητας* (ισότιμη παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε όλους ανεξαιρέτως τους ενδιαφερομένους, ανεξάρτητα από τις τυχόν ιδιαίτερες μορφολογικές, υλικοτεχνικές κ.λπ. συνθήκες κάθε περιοχής), της *προσαρμοστικότητας* (η ικανοποίηση των αναγκών, όπως αυτές εξελίσσονται με το πέρασμα του χρόνου) και της *οικονομικότητας* (η παροχή αγαθών και υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατόν κόστος για το λήπτη) (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006).

1.3. Δημόσια διοίκηση και πολιτική εξουσία.

Η πολιτική εξουσία θα πρέπει να στηρίζεται σε μία ικανή, αποτελεσματική, αποδοτική και κυρίως έντιμη δημόσια διοίκηση, η δράση της οποίας θα καθοδηγείται με γνώμονα την εξυπηρέτηση του κράτους και των συναλλασσόμενων με αυτή στα πλαίσια της νομιμότητας, αντικειμενικότητας, ουδετερότητας και υπευθυνότητας (Boucault, 2012).

Το κράτος αποτελεί τη σύγχρονη μορφή οργάνωσης της πολιτικής εξουσίας. Η ύπαρξή του προϋποθέτει τρία συστατικά στοιχεία: α) το Λαό (το σύνολο των ατόμων που συνδέονται με το κράτος, μέσω του δεσμού της ιθαγένειας)⁷, οι εξουσίες του κράτους πηγάζουν από το Λαό⁸ και ασκούνται υπέρ αυτού, β) τη Χώρα (εδαιφική έκταση-γεωγραφικός χώρος εντός του οποίου ασκείται η κρατική εξουσία) και γ) την Εξουσία (άσκηση πρωτογενούς κυριαρχικής εξουσίας) (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Στη χώρα μας, σύμφωνα με το Σύνταγμα, η κρατική εξουσία ανήκει στην κυβέρνηση η οποία καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική τη χώρας και ειδικότερα στον πρωθυπουργό που εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της όπως και τις ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής (άρθρα 37 παρ. 1 και 82 παρ. 1-2). Υπό αυτή την έννοια η διοίκηση υπόκειται στην κυβέρνηση και αποτελεί προέκτασή της (Ματθίας, 2005).

Η εκτελεστική λειτουργία του Κράτους, η οποία με την ευρεία έννοια αποκαλείται δημόσια διοίκηση, διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες (νομοθετική και δικαστική) και ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση και από τα

⁷ Άρθρο 4 παρ. 3 Σ.: « Έλληνας πολίτης είναι όσος έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος».

⁸ Άρθρο 1 παρ. 3 Σ.: « Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα».

όργανα της δημόσιας διοίκησης, με την εκτέλεση ή τη θέσπιση κανόνων δικαίου, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης τυπικού νόμου⁹ (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002).

Υπάρχει σαφής διαχωρισμός των ρόλων της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής, ωστόσο αναγνωρίζεται η στενή σχέση μεταξύ τους καθώς η πρώτη αποτελεί όργανο δράσης της πολιτικής εξουσίας, εφαρμόζει τις δημόσιες πολιτικές που σχεδιάζει η Κυβέρνηση και υλοποιεί τις αποφάσεις της (Κτιστάκη, 2009). Κατά τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα η σχέση διοίκησης και πολιτικής ήταν σαφής καθώς η πολιτική εξουσία σχεδίαζε και η διοίκηση εκτελούσε. Η δημόσια υπαλληλία της χώρας και ιδιαίτερα η ανώτερη, ανεξάρτητα από τον κομματισμό της εποχής, αποτελούσε μία συμπαγή ομάδα η οποία χαρακτηριζόταν από το ίδιο αξιακό υπόστρωμα. Με την έναρξη του 20ου αιώνα καθώς αναπτύσσεται και επεκτείνεται το λεγόμενο διοικητικό κράτος, το προσωπικό εξειδικεύεται και οι δημόσιοι υπάλληλοι, λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, αποκτούν μία αποσπασματική εικόνα του δημοσίου συμφέροντος κυρίως στο βαθμό που συνδέεται με το αντικείμενο της εργασίας τους, γεγονός που οδηγεί με τη σειρά του στη διάσπαση της ενότητας σκέψης και συνείδησης. Η δράση της δημόσιας διοίκησης εκτός από την υποχρέωση της συμμόρφωσης προϋποθέτει και την ύπαρξη της *διακριτικής ευχέρειας* για τον χειρισμό ιδιαίτερων υποθέσεων. Ο δημόσιος υπάλληλος παύει να αποτελεί πλέον απλά ένα εκτελεστικό όργανο που υπακούει, συμμορφώνεται και εκτελεί εντολές (Μοσχόπουλος, 2010) και (Garofalo & Geurgas, 2009). Σήμερα ο δυαδισμός αυτός αποδεικνύεται περισσότερο τεχνητός εάν λάβουμε υπόψη πως η δημόσια διοίκηση λειτουργεί μέσα σε ένα περιβάλλον έντονα πολιτικό όπου και η πιο απλή απόφαση διαθέτει πολιτικά στοιχεία καθώς και το γεγονός ότι σε περιπτώσεις επίλυσης σύνθετων προβλημάτων απαιτείται η συμμετοχή της διοίκησης, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας επίλυσής τους (Φαναριώτης, 1999). Η σχέση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσία θα πρέπει να βασίζεται σε τρεις θεμελιώδεις όρους: λογοδοσία, διαφάνεια, ανεξαρτησία¹⁰ (Ποττάκης, 2017)¹¹.

⁹ Άρθρο 43 παρ. 2 Σ.: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

¹⁰ **Λογοδοσία** είναι η έκθεση πεπραγμένων, η απόδοση λογαριασμών για πράξεις και ενέργειες προσώπων που ασκούν κάποια εξουσία ή διαχειρίζονται υποθέσεις από υπεύθυνη θέση.

Διαφάνεια είναι η κατάσταση ή οι συνθήκες που επιτρέπουν σε κάποιον να μαθαίνει την πραγματικότητα και την αλήθεια.

Ανεξαρτησία είναι η έλλειψη εξάρτησης ή γενικότερα, οποιασδήποτε δέσμευσης.

1.4. Αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Οι βασικές αρχές που νομιμοποιούν και διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης είναι οι ειδικότερες αρχές των συνταγματικών θεμελιωδών αρχών του Κράτους Δικαίου¹² και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου¹³:

1.4.1. Η αρχή της νομιμότητας.

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, που είναι ειδικότερη εφαρμογή της αρχής του Κράτους Δικαίου, οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων πρέπει αφενός να μην είναι αντίθετες προς το σύνολο των κανόνων δικαίου από οποιαδήποτε πηγή προέλευσης, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, και αφετέρου να είναι σύμφωνες και να εναρμονίζονται με τους κανόνες αυτούς. Η υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα (Βουλή) ερμηνεύεται ως υποταγή, με έμμεσο τρόπο, της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας. Η αρχή της νομιμότητας χρησιμεύει ως εγγύηση, καθώς προστατεύει τους διοικούμενους απέναντι σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της διοίκησης και ταυτόχρονα προστατεύει και την ίδια τη διοίκηση, αφού η δράση της δεν επαφίεται στην προσωπική πρωτοβουλία και εφευρετικότητα των οργάνων της (Σπηλιωτόπουλος, 2017) και (Παπαδημόπουλος, 2020). Επιτάσσει δε η δημόσια διοίκηση να προβαίνει στην έκδοση διοικητικών πράξεων, στη σύναψη συμβάσεων ή σε υλικές ενέργειες μόνο βάσει αρμοδιότητας που παρέχεται από τους κανόνες δικαίου και υπό την έννοια αυτή

(Λεξικό της κοινής νεοελληνικής).

[https://www.greek-](https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=δεοντολογία&dq=)

[language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=δεοντολογία&dq=](https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=δεοντολογία&dq=)

¹¹ Ο Ανδρέας Ποττάκης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη.

¹² Άρθρο 25 του Σ.: «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. 2. Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη. 3. Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται. 4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης».

¹³ Άρθρο 2 Σ.: «1. Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας».

καθιερώνεται συνταγματικά με τα άρθρα 26 παρ. 2, 43, 50, 82, 83 και 95 παρ. 1 (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006)¹⁴.

1.4.2. Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.

Τα όργανα του κράτους και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων ασκούν τις δραστηριότητες που προβλέπονται από κανόνες δικαίου για την επιδίωξη των σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Το *δημόσιο συμφέρον* είναι η ωφέλεια που απολαμβάνει ο λαός ο οποίος είναι οργανωμένος σε κράτος σύμφωνα με μία έννομη τάξη. Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος έγκειται στην ικανοποίηση βασικών αναγκών (π.χ. εθνική άμυνα, δημόσια τάξη και ασφάλεια, υγεία, παιδεία, συγκοινωνία, οικονομική ανάπτυξη) όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας (γενικό δημόσιο συμφέρον) ή μεγάλων ομάδων αυτής (ειδικό δημόσιο συμφέρον). Το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει ουσιαστικά τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και αναγνωρίζεται συνταγματικά είτε ως *δημόσιο συμφέρον* (άρθρο 24 §1 Σ)¹⁵ είτε ως *δημόσια ωφέλεια* (άρθρο 17 §2 Σ)¹⁶ είτε σε ειδικότερες πτυχές του όπως η προστασία της

¹⁴ Άρθρο 26 παρ. 2 Σ.: «Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση».

Άρθρο 43 Σ.: « 1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

Άρθρο 50 Σ.: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι μ' αυτό».

Άρθρο 82 Σ.: «1. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. 2. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.»

Άρθρο 83 Σ.: «1. Κάθε Υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος. Οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν όσες αρμοδιότητες τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός με απόφασή του. 2. Οι Υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει με κοινή απόφαση ο Πρωθυπουργός και ο οικείος Υπουργός.»

Άρθρο 95 Σ.: «1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου. β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.»

¹⁵ «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον».

¹⁶ «Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρους αποζημίωσης, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο

ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ)¹⁷ και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ¹⁸ και 28 §2¹⁹) (Σπηλιωτόπουλος, 2017) και (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Ο πυρήνας του δημοσίου συμφέροντος μεταβάλλεται ανάλογα με τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές συγκυρίες και αυξομειώνεται χωρίς απαραίτητα να προσανατολίζεται είτε προς την κατεύθυνση του *κρατικού παρεμβατισμού* είτε της *κανονιστικής απορρύθμισης* (Μπιρμπίλη, 2018). Σε περιόδους κρίσεων όπως για παράδειγμα η πρόσφατη οικονομική καθώς και η εν εξελίξει υγειονομική κρίση (πανδημία Covid-19) δοκιμάζονται οι θεσμοί, οι λειτουργίες του κράτους και κυρίως το σύστημα των κανόνων διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας. Έννοιες όπως «γενικό συμφέρον της εθνικής οικονομίας» ή «δημόσιο συμφέρον προστασίας της δημόσιας υγείας» μπορούν να δικαιολογήσουν νομοθετικούς περιορισμούς ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Το «δημόσιο συμφέρον» επαναπροσδιορίζεται σε συνάρτηση με τις αρχές της αναγκαιότητας και αναλογικότητας και για την προστασία του μπορεί να λαμβάνονται μέτρα που στηρίζονται στο «δίκαιο της ανάγκης» ως εγγύηση της συνέχειας και της ισχύος της δημοκρατικής συνταγματικής τάξης (Παλιούρα, 2020) και (Μπιρμπίλη, 2018).

1.4.3. Η αρχή της προστασίας του διοικούμενου.

Σύμφωνα με την *αρχή της προστασίας του διοικούμενου* η δράση της δημόσιας διοίκησης δε μπορεί να βλάπτει τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα του διοικούμενου, αντιθέτως πρέπει να αναπτύσσει ορισμένη δράση ώστε να εξυπηρετεί συγκεκριμένο έννομο συμφέρον ή να ικανοποιεί ορισμένο δημόσιο δικαίωμα του διοικούμενου.

Τα κυριότερα μέσα της προστασίας του διοικούμενου είναι:

- Η *αρχή της ασφάλειας του δικαίου* (απορρέει από τη γενικότερη *αρχή της σταθερότητας του δικαίου*) δεν επιτρέπει την ανάκληση των νόμιμων ατομικών διοικητικών πράξεων

για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο».

¹⁷ «Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

¹⁸ «Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος».

¹⁹ «Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών».

καθώς και των παράνομων μετά την παρέλευση ευλόγου χρόνου εκτός ορισμένων εξαιρέσεων.

- Η αρχή της ισότητας των διοικούμενων ενώπιον των δημόσιων υπηρεσιών, η παροχή δηλαδή υπηρεσιών βάσει της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης²⁰, η δραστηριότητα με βάση το περί δικαίου αίσθημα και η προσαρμογή των κανόνων δικαίου στις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.
- Η αρχή της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, δηλαδή να επιβάλλονται προς τους διοικούμενους μόνο οι αναγκαίες υποχρεώσεις και να επιλέγεται η λιγότερο περιοριστική λύση μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών λύσεων ώστε τα επιβαλλόμενα βάρη να μην είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους.
- Η αρχή της καλής λειτουργίας της διοίκησης, δηλαδή η δράση των διοικητικών οργάνων πρέπει να είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τη λειτουργία της καθώς και τους σχετικούς με την αρμοδιότητά τους κανόνες της επιστήμης και της τέχνης.

Επιπροσθέτως η προστασία του διοικούμενου επιτυγχάνεται με την τήρηση των διαδικασιών που προβλέπονται από τους νόμους και τη διοικητική πρακτική όπως η ενημέρωση των διοικούμενων, η χορήγηση πληροφοριών, η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της ακρόασης των διοικούμενων, η πρόβλεψη διοικητικών προσφυγών, η αμερόληπτη κρίση επί των υποθέσεών τους, η δημοσιότητα των ενεργειών των διοικητικών οργάνων (Σπηλιωτόπουλος, 2017) και (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009)²¹.

²⁰ Η αρχή της χρηστής διοίκησης αναδεικνύεται από τη νομολογία και έχει θεσπιστεί ως θεμελιώδες δικαίωμα στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 41). Σε επίπεδο άσκησης επιτελικής-πολιτικής εκτελεστικής εξουσίας αναφερόμαστε στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής διακυβέρνησης, ενώ σε επίπεδο άσκησης διοικητικής λειτουργίας η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται από την αρχή της χρηστής διοίκησης. Αποτελεί συμπληρωματική αρχή προς τη νομιμότητα και εφαρμόζεται κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, κατά την ερμηνεία των κανόνων δικαίου ή κατά τη συμπεριφορά της διοίκησης προς τον πολίτη. Βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης, η δημόσια διοίκηση πρέπει: α) να επιδεικνύει σεβασμό στον πολίτη και να συνεργάζεται μαζί του, β) να μην καθυστερεί υπέρμετρα και να μην αδρανεύει, γ) να μη δημιουργεί γραφειοκρατία, περιπλοκές και διαδικαστικά προβλήματα, δ) να μη λειτουργεί δογματικά και τυπολατρικά κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, ε) να είναι διαφανής και να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφα και στην πληροφόρηση, στ) να είναι αμερόληπτη και αξιοκρατική και ζ) να αποφασίζει με σαφή, ειδική και πλήρη αιτιολογία (Τζέμος, 2017).

Η σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα, δράση της δημόσιας διοίκησης θεωρείται το ελάχιστο της ηθικής συμπεριφοράς που απαιτείται καθώς επίσης θα πρέπει να είναι συμβατή με την ηθική και δεοντολογία (Παπαδημητρόπουλος, 2012), οι οποίες είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την αποστολή της δημόσιας διοίκησης και ενυπάρχουν στις δομές ενός κράτους που προασπίζεται και προάγει το δημόσιο συμφέρον (Boucault, 2012).

1.5. Η ελληνική δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα των εκθέσεων εμπειρογνομόνων.

Το 1844 (δεκατέσσερα χρόνια μετά την ίδρυση του νέου ανεξάρτητου κράτους) επιβάλλεται η συνταγματική μοναρχία και καθιερώνεται η καθολική ψηφοφορία των ανδρών, η οποία το 1864 καθιερώνεται και συνταγματικά, ενώ το 1875 με την αρχή της «δεδηλωμένης εμπιστοσύνης» η κυβέρνηση ορίζεται αποκλειστικά από το Κοινοβούλιο και είναι υπεύθυνη μόνο απέναντι σ' αυτό. Οι εκλογές διεξάγονται με τη μέθοδο των σφαιριδίων (λευκά «υπέρ», μαύρα «κατά»), χωρίς ψηφοδέλτια μέχρι το 1923, καθώς το ποσοστό αναλφάβητων υπερβαίνει το 90% μιας αγροτικής κοινωνίας, πάμπτωχης, με ουσιαστικά ανύπαρκτη κοινωνική διαστρωμάτωση. Η καθολική ψηφοφορία και το κοινοβουλευτικό αντιπροσωπευτικό σύστημα αποτέλεσε *εργαλείο ελέγχου της κεντρικής*

²¹ Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α') «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»: « 1. Η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση για την εκπλήρωση της αποστολής της, λειτουργεί βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, όπως αυτές καθορίζονται από τη διεθνή επιστημονική ανάλυση και πρακτική, ιδίως δε τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας και επικουρικότητας και της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. 2. Η αρχή της νομιμότητας έχει την έννοια ότι η δράση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να ερείδεται στο Σύνταγμα, τον νόμο, το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο. 3. Η αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. 4. Η αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κατατείνει στην εκπλήρωση της αποστολής της, με τη χρήση των λιγότερων, κατά το δυνατόν, πόρων. 5. Οι αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας έχουν την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις απολύτως αναγκαίες προς την εκπλήρωση της αποστολής της δράσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αναληφθούν από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης. 6. Οι αρχές της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού έχουν την έννοια ότι η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σε υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της τόσο σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία της, όσο και σε σχέση με την αλληλεπίδραση με την κοινωνία και να στοχεύει στη συνεχή αναβάθμιση του επιπέδου των εργαζομένων της μέσω της δια βίου επιμόρφωσης, της αξιολόγησης και της επιβράβευσης της αριστείας.».

εξουσίας και συνδέθηκε με το ρόλο των προυχόντων που ως εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των τοπικών κοινοτήτων μπορούσαν να ελέγξουν το κράτος, τους κρατικούς πόρους και να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους. Με αυτό τον τρόπο θεμελιώθηκε το *πελατειακό σύστημα* στη χώρα μας το οποίο επηρέασε την πορεία και εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης και της προσέδωσε χαρακτηριστικά που τη συνοδεύουν μέχρι τις μέρες μας (Χαραλάμπης, 2012).

Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος, η δικτατορία, η εγκαθίδρυση της Γ΄ Δημοκρατίας, αποτέλεσαν γεγονότα και περιόδους που καθόρισαν, επηρέασαν αλλά και ανέκοψαν την προσπάθεια αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Η Ελλάδα μετά τη λήξη της καταστροφικής δεκαετίας του '40 βρέθηκε αντιμέτωπη με το πρόβλημα της στοιχειώδους ανασυγκρότησής της σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Η προσαρμογή της χώρας στις νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν αποτέλεσε αντικείμενο όλων των διοικητικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Οι σκέψεις και οι προτάσεις Ελλήνων και ξένων εμπειρογνομόνων για την κατάσταση, τις διαχρονικές αδυναμίες, τις παθογένειες και τις προοπτικές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μέσα από τα κείμενα των εκθέσεών τους, παρουσιάζουν αμείωτο ενδιαφέρον μέχρι και σήμερα (Κτιστάκη, 2009):

i) Ο καθηγητής και πολιτικός Κυριάκος Βαρβαρέσος στην έκθεσή του «Περί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος» σημειώνει χαρακτηριστικά «Είμαι απολύτως πεπεισμένος ότι και εις το μέλλον ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή, εφόσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής»²². Κατά την άποψή του, το κεντρικό πολιτικό πρόβλημα ήταν η παραλυσία του διοικητικού μηχανισμού που όχι μόνο δεν ήταν σε θέση να συμβάλει στην ανάπτυξη της χώρας αλλά αδυνατούσε να επιτελέσει ικανοποιητικά και τις στοιχειώδεις ακόμα κρατικές λειτουργίες όπως η είσπραξη των φόρων από τους οποίους εξαρτάται η ύπαρξη οργανωμένης κοινωνίας. Τα κυριότερα στοιχεία της διοικητικής παθολογίας που επηρέαζαν αρνητικά τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού ήταν η ανισοκατανομή του προσωπικού, η πτώση του ηθικού, η αδιαφορία, η χαμηλή απόδοση και οι χαμηλές αποδοχές των υπαλλήλων, ως αποτέλεσμα του νεποτισμού και της ευνοιοκρατίας που χαρακτήριζαν το πελατειακό σύστημα στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης η γραφειοκρατική νοοτροπία και ο

²² Βλ. Έκθεση του καθηγητή Κυριάκου Βαρβαρέσου, με τίτλο «Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής», ιδίως σελ. 69.

νομικισμός που αποτέλεσαν εμπόδιο στην καλλιέργεια δημιουργικού πνεύματος για την αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων.

ii) Ο δικαστικός λειτουργός Γεώργιος Μαραγκόπουλος επισημαίνει στην έκθεσή του «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσης του προσωπικού της Διοικήσεως», που προηγήθηκε του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα (ν. 1811/1951), πως η ποιότητα της δημοσιοϋπαλληλίας, η επαγγελματική επάρκεια και η καταλληλότητα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης αποτελεί πολύ σημαντικό και καθοριστικό παράγοντα επιτυχούς διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα.

iii) Σχεδόν 15 χρόνια αργότερα από τις δύο προαναφερόμενες εκθέσεις κι ενώ είχαν συντελεσθεί πολλές οικονομικές και πολιτικές μεταβολές [συμφωνία συνδέσεως της Ελλάδος με την ΕΟΚ, λήξη της οκταετούς (1955-1963) κυβερνήσεως του Κωνσταντίνου Καραμανλή, έναρξη κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου (1964-67) του Γεωργίου Παπανδρέου], ο George Langrod, καθηγητής και μέλος του ΟΟΣΑ, διαπιστώνει το χαμηλό επίπεδο ποιότητας και επαγγελματικής επάρκειας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Στην έκθεσή του προς την κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου και εμπνευσμένος κυρίως από το γαλλικό διοικητικό πρότυπο εστιάζει στη δημιουργία μιας διοικητικής elite, με εξέχοντα ρόλο στη διοικητική μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό στην Ελλάδα. Επισημαίνει τη σημασία κατάρτισης και εφαρμογής μίας ολοκληρωμένης εκπαιδευτικής πολιτικής της δημόσιας υπαλληλίας με στόχο την ανάδειξη των δυνατοτήτων και την αναζωογόνηση του ανθρώπινου παράγοντα στο δημόσιο τομέα.

iv) Την ίδια περίοδο και επί κυβερνήσεως Στέφανου Στεφανόπουλου (1965-1966), έπειτα από την αποτυχία των αποστατών της Ένωσης Κέντρου να σχηματίσουν κυβέρνηση, κατατέθηκε και η έκθεση του Βρετανού καθηγητή Willson για το διοικητικό πρόβλημα της Ελλάδος. Οι επισημάνσεις του αφορούσαν στον έντονο κατακερματισμό και την πολυδιάσπαση της κυβερνητικής δομής καθώς και στην απουσία θεσμοθετημένων συνεκτικών δεσμών μεταξύ διαφόρων τομέων και φορέων της κυβερνητικής δομής. Η πρότασή του περί σύστασης σε κεντρικό επίπεδο μίας επιτροπής νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου για την καταπολέμηση του φαινομένου της πολυνομίας και κακονομίας υπήρξε προφητική. Η έκθεση αυτή ήταν η τελευταία που κατατέθηκε πριν τη δικτατορία των συνταγματαρχών της 21^{ης} Απριλίου 1967 και λόγω της πολιτικής κρίσης της περιόδου εκείνης δεν έτυχε υλοποίησεως.

v) Ο εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ και αργότερα του ΟΗΕ καθηγητής Δημήτρης Αργυριάδης στην έκθεσή του, που καταρτίστηκε το 1970 για λογαριασμό του ΟΟΣΑ και

αφορούσε την Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα και Τουρκία, ως προς το μέρος που αφορά το ελληνικό ζήτημα, διαπιστώνει το αυξημένο μέγεθος του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, την πληθώρα των υπαλλήλων ανώτατης εκπαίδευσης, τον υπερβάλλοντα συγκεντρωτισμό στις αποφάσεις και τις αρμοδιότητες και τον γραφειοκρατισμό στις ενέργειες της διοίκησης. Ωστόσο οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης ανακόπτονται και αυτή υποτάσσεται στη δικτατορία, με συνέπεια τη γενική πτώση του φρονήματος των υπαλλήλων, τη μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους θεσμούς γενικά και ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση.

vi) Η έκθεση του ΚΕΠΕ ήταν η πρώτη που πραγματοποιήθηκε κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης και στη διάρκεια λειτουργίας της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας. Σχεδόν είκοσι χρόνια αργότερα από την έκθεση Αργυριάδη, επί της 2^{ης} κυβέρνησης (1985-1989) Ανδρέα Παπανδρέου (ΠΑΣΟΚ), ανατέθηκε από τον τότε αρμόδιο Υπουργό Εθνικής Οικονομίας Κωνσταντίνο Σημίτη και μετέπειτα πρωθυπουργό της χώρας, η εκπόνηση έκθεσης στην επιτροπή του ΚΕΠΕ. Σκοπός της έκθεσης ήταν να καταγραφεί η υφιστάμενη κατάσταση της δημόσιας διοίκησης και να προετοιμαστεί ο διοικητικός μηχανισμός για τη μετάβαση από το καθεστώς της δικτατορίας στην αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας, την κάθαρση και τον εκσυγχρονισμό ώστε να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις κυρίως της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ. Στην έκθεση ξεχωρίζουν ως αίτια για την προβληματική και παθογόνα κατάσταση της δημόσιας διοίκησης, η πληθωριστική ανάπτυξη, ο πολλαπλασιασμός των δημοσίων νομικών προσώπων και η αναποτελεσματική εποπτεία τους από τα υπουργεία, όπως και η μισθολογική αναρχία, η κρίση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας, η απουσία κατάλληλων μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης καθώς και η ανεπαρκής έως ανύπαρκτη αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής. Ενώ για πρώτη φορά παρουσιάζονται καινοτόμες προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης μεταγραφειοκρατικού χαρακτήρα και προοπτικών με την εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης (public management).

vii) Μετά τη λήξη της οκταετούς (1981-1989) σχεδόν συνεχούς διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ, το καλοκαίρι του 1989, ο αρμόδιος Υπουργός για τη δημόσια διοίκηση και διοικητική μεταρρύθμιση Αθανάσιος Κανελλόπουλος, της υπηρεσιακής και οικουμενικής κυβέρνησης Νέας Δημοκρατίας και Αριστεράς, ανέθεσε σε μία πολυπληθή ομάδα ειδικών (περίπου 100) από όλους τους πολιτικούς και ιδεολογικούς τομείς και τάσεις της διοικητικής επιστήμης, τη μελέτη και υποβολή εισηγήσεων για αποτελεσματική

και ταχεία διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, εντός τριών μηνών. Τον Αθανάσιο Κανελλόπουλο διαδέχθηκε στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, επί οικουμενικής κυβέρνησης υπό την προεδρία του καθηγητή Ξενοφώντα Ζολώτα, ο Νικόλαος Θέμελης, επίτιμος πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς από τις εκλογές του Νοεμβρίου 1989 δεν προέκυψε αυτοδύναμη κυβέρνηση. Η «επιτροπή των 100» ολοκληρώνοντας το έργο της παρέδωσε το 1990 το τελικό κείμενο της έκθεσής της για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στην αναφερόμενη οικουμενική κυβέρνηση, η οποία με τη σειρά της την παρέδωσε μαζί με τη διακυβέρνηση της χώρας στην κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, που αναδείχθηκε από τις εκλογές του 1990. Στην έκθεση δίνεται μεγάλη έμφαση στη χάραξη νέας στρατηγικής στα ζητήματα προσωπικού όπως στην αποκατάσταση της αξιοκρατίας, στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών με τη θέσπιση του διαγωνισμού, ως βασικής μεθόδου προσλήψεων στο δημόσιο. Επίσης υπογραμμίζεται η σημασία του λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών με την υιοθέτηση αρχών και μεθόδων βελτιστοποίησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, τη θέσπιση κανόνων δημοσίου λογιστικού και μέτρα απλούστευσης της διοικητικής δράσης. Αρκετές από τις προτάσεις βρήκαν εφαρμογή στα πλαίσια της προσπάθειας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης όπως για παράδειγμα η ψήφιση του νόμου 1943/1991 περί εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αναβάθμισης του προσωπικού της.

viii) Παράλληλα με την ανάθεση της ανωτέρω έκθεσης είχε επίσης ανατεθεί (υπό την προεδρία του καθηγητή Ζολώτα) και η εκπόνηση μίας ξεχωριστής έκθεσης για την αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα στον κοινωνικό βίο καθώς όπως επισημάνθηκε ήταν αδύνατο να εξέλθει η χώρα από τον φαύλο κύκλο στον οποίο είχε περιέλθει εάν δεν λαμβάνονταν σύντομα μέτρα για τη βελτίωση και κινητοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα, που παρουσίαζε πολύ χαμηλό επίπεδο. Η εν λόγω έκθεση ολοκληρώθηκε μετά τη λήξη της θητείας της οικουμενικής κυβέρνησης και παρέμεινε αδημοσίευτη και άγνωστη για μεγάλο χρονικό διάστημα.

ix) Σε εφαρμογή των διατάξεων του ν. 1943/1991²³ εκδόθηκε από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης σχετική εγκύκλιος για τον τρόπο, τις κατευθύνσεις και τους

²³ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α') ορίζεται ότι: «Για τη μεθοδική και αποτελεσματική προώθηση μέτρων καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, βελτίωσης των μεθόδων και διαδικασιών, αύξησης της παραγωγικότητας, αναβάθμισης του προσωπικού, προσαρμογής των οργανωτικών δομών, αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων με σκοπό την ενίσχυση ιδίως της τοπικής αυτοδιοίκησης και βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημοσίου τομέα, καταρτίζεται κάθε τρία χρόνια πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια της οικονομικής και

στόχους του πρώτου προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού. Παράλληλα συγκροτήθηκε (1992) στο εν λόγω Υπουργείο (λόγω παραιτήσεως του Μιλτιάδη Έβερτ ανέλαβε ο Σωτήριος Κούβελας) μία επιτροπή (13 μέλη και 21 συνεργάτες) με έργο την σχεδίαση του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού και την ενσωμάτωση σε αυτό των επιμέρους προτάσεων και πορισμάτων, υπό την Προεδρία του Μιχαήλ Δεκλερή του τότε αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βάσει αυτής της εκθέσεως με τον τίτλο «Ελληνική Διοίκηση 2000» υποβλήθηκε στη Βουλή προς έγκριση το πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού (1993-1995), το οποίο αποτελούσε και την πρόταση του αρμοδίου Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης Σωτηρίου Κούβελα. Ωστόσο το πρόγραμμα αυτό που περιελάμβανε ακριβώς εκατό προτάσεις και ιδέες μεταρρυθμιστικών μέτρων και ενεργειών για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης δεν ολοκληρώθηκε καθώς τον Μητσοτάκη, λόγω της ήττας του στις εκλογές (1993), διαδέχθηκε στην κυβέρνηση και πάλι ο Ανδρέας Παπανδρέου.

χ) Ο Κωνσταντίνος Σημίτης ως πρωθυπουργός της χώρας συνέστησε το 1996, με απόφασή του, μία ειδική επταμελής επιτροπή υπό την προεδρία του καθηγητή του Πανεπιστημίου του Λονδίνου Ιωάννη Σπράου σύνταξης εκθέσεως για την ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη της χώρας ενόψει της ανάγκης σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς τις οικονομίες των λοιπών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιτροπή παρέδωσε το 1997 συνολικά πέντε εκθέσεις, από τις οποίες η μία με τίτλο «Ποιότητα στη Διοίκηση-Πρόταση αλλαγών» αφορούσε στη δημόσια διοίκηση. Στην εν λόγω έκθεση, η οποία είναι και η τελευταία του corpus των εκθέσεων εμπειρογνομόνων, τίθεται στο επίκεντρο για ακόμη μία φορά το ανθρώπινο δυναμικό και επισημαίνεται πως θα πρέπει προηγουμένως να εξασφαλιστεί η αποδοχή, η συμμετοχή και η ευαισθητοποίηση αυτών που θα κληθούν να εφαρμόσουν τα προτεινόμενα μέτρα. Επίσης υπογραμμίζεται το ζήτημα της ποιότητας, όπως και κατά το παρελθόν, καθώς και η φτωχή ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με το κόστος και τις δαπάνες τους (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Οι αδυναμίες και παθογένειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος όσον αφορά στον τρόπο οργάνωσης, συγκρότησης και λειτουργίας του, όπως αναδεικνύονται και παρουσιάζονται από τους εμπειρογνώμονες, και ειδικότερα η απουσία στρατηγικού

κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας, το οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος. Στο πρόγραμμα αναφέρονται οι μέθοδοι, οι διαδικασίες, τα συστήματα ορθολογικής οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης και θα προβλέπονται τα μέσα που απαιτούνται για την πραγμάτωση των ανωτέρω σκοπών».

προγραμματισμού, η πολυνομία, η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των φορέων σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών, η αναποτελεσματικότητα και ελλιπής αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών και θεσμών, η υστέρηση σε θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η μη ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, συνεχίζουν και παραμένουν χρόνια ζητήματα προς επίλυση παρά τις όποιες προσπάθειες αντιμετώπισής τους²⁴.

1.6. Ο μεγάλος ασθενής σήμερα.

Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά από τον Karl Marx (1978) «Η γραφειοκρατία είναι ένας κύκλος, έξω από τον οποίο κανείς δεν μπορεί να πηδήσει...».

Ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται η άσκηση εξουσίας που φέρει η δημόσια διοίκηση αποτελεί το λεγόμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης, με σκοπό την προστασία του γενικού συμφέροντος, την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πολιτών.²⁵ Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν μονάδες διοικητικής οργάνωσης, τα δε όργανα της διοικητικής οργάνωσης είναι τα φυσικά πρόσωπα που φέρουν δημόσια εξουσία και εκφράζουν τη βούληση της δημόσιας διοίκησης με τις πράξεις τους. Το σύνολο όλων αυτών, δηλαδή τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, οι μονάδες τους και τα όργανα αυτών συγκροτούν τη *δημόσια γραφειοκρατία* (Κοϊμτζόγλου, 2005).

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της δημόσιας γραφειοκρατίας, ο ρόλος της οποίας είναι καθοριστικός για την εύρυθμη λειτουργία του σύγχρονου κράτους, είναι η μονιμότητα, η οποία εξασφαλίζει τη συνέχεια, την εξειδίκευση και τον επαγγελματισμό, καθώς επίσης η ιεραρχική δομή της εξουσίας, το σταθερό πλαίσιο των διαδικασιών και η έγγραφη διατύπωση των πράξεων, των ενεργειών και των αποφάσεων. Δυστυχώς στην ελληνική

²⁴ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α').

²⁵ Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης είναι: α) το *συγκεντρωτικό σύστημα*, όπου τα όργανα της δημόσιας διοίκησης που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους συνήθως ασκούν αποφασιστική αρμοδιότητα στο σύνολο της επικράτειας, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα ενώ τα όργανα της περιφέρειας ασκούν εκτελεστική αρμοδιότητα, β) το *αποκεντρωτικό σύστημα*, όπου τα περιφερειακά διοικητικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της διοικητικής περιφέρειας τους και γ) το σύστημα της *διοικητικής αυτοδιοίκησης*, όπου μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από μη κρατικά όργανα, με δική τους ευθύνη. Στην περίπτωση που οι υποθέσεις αφορούν ορισμένο τόπο πρόκειται για τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ σε περίπτωση που αφορούν την εκπλήρωση ενός ειδικού σκοπού αναφερόμαστε για ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Στη χώρα μας ορίζεται από το Σύνταγμα (άρθρο 101 παρ. 1 και 3) ότι το κράτος οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα και προβλέπει τη σύσταση περιφερειακών οργάνων και την ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων.

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται ρητά από το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1) το οποίο εγγυάται την ύπαρξη Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα μόνο ως προς τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (άρθρο 16 παρ. 5) και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22 παρ. 5) (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006).

διοικητική πραγματικότητα, η γραφειοκρατία ταυτίζεται με τη δυσλειτουργία, την ακαμψία και την κακοδιοίκηση (Φαναριώτης, 1999) και από ένα ορθολογικό σύστημα οργάνωσης της ανθρώπινης και κρατικής δραστηριότητας εξελίχθηκε σε τροχοπέδη της πολιτικής και διοικητικής εξουσίας οδηγώντας σε καθολική κρίση των θεσμών του κράτους (Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, 2002).

Ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας του κράτους και κατ' επέκταση της διοίκησης δημιούργησε στρεβλώσεις, δυσλειτουργίες, αναποτελεσματικότητα και διαμόρφωσε ένα ιδιότυπο ήθος τόσο στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης όσο και στις σχέσεις της με τους πολίτες. Εμφανίσθηκαν στάσεις και συμπεριφορές αντίθετες προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με συνέπεια την εμφάνιση φαινομένων παραβατικότητας και ανομίας (Γεωργαράκης, 2012). Όλες αυτές οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα επηρέασαν αρνητικά τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες, κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, και δημιούργησαν πολλά ερωτηματικά σχετικά με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, με αποτέλεσμα τη μείωση της αξιοπιστίας και του κύρους της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση στη συνείδηση των πολιτών ακόμα και σήμερα αποτελεί το «μεγάλο ασθενή» της ελληνικής κοινωνίας (Γώγος, 2000).

1.7. Ο πολίτης «επισπεύδων» της διοικητικής δράσης.

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας απέκτησε μόνιμο χαρακτήρα και αποτέλεσε θέμα κάθε διοικητικής ατζέντας εδώ και πολλές δεκαετίες χωρίς ωστόσο τα αναμενόμενα αποτελέσματα κυρίως στο ισχύον σύστημα αξιών και τη διοικητική κουλτούρα καθώς ζητείται η εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων από τα διοικητικά στελέχη που έχουν διαπαιδαγωγηθεί όλα αυτά τα χρόνια με τις παραδοσιακές αρχές της γραφειοκρατίας (Καρκατσούλης, 2004).

Η περίοδος της οικονομικής κρίσης χρησιμοποιήθηκε ως «ευκαιρία» για να αντιμετωπισθούν μακροχρόνιες ελλείψεις και αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης ώστε να καταστεί ικανή να στηρίξει την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Τα θέματα της διοικητικής μεταρρύθμισης αντιμετωπίστηκαν με μια λογική «big bang», υπήρξε δηλαδή μία «μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα» η οποία σε αρκετές περιπτώσεις ήταν ασυνεχής και αλληλοαναιρούμενη χωρίς μεταρρυθμιστική στρατηγική. Το κυριότερο δε όλων είναι πως ο αδύναμος πολιτικο-διοικητικός μηχανισμός επιβαρύνθηκε υπέρμετρα τόσο ως εργαλείο προώθησης τεράστιου όγκου μεταρρυθμίσεων όσο και ως αντικείμενο αυτών των μεταρρυθμίσεων (Σπανού, 2018).

Όπως επισημαίνεται από τον Παπούλια (2009), η ιδιαιτερότητα με τη χώρα μας είναι ότι αυτή κλήθηκε να διαχειριστεί την οικονομική κρίση και τις συνέπειές της ενώ βρισκόταν ήδη σε μόνιμη κρίση η δημόσια διοίκηση και καταβάλλονταν προσπάθειες για το μετασχηματισμό της και τη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους. Ουσιαστικά το πρόβλημα στην Ελλάδα κατά την άποψη του Αργυριάδη (2010) δεν ήταν η «κρίση» καθαυτή καθώς ελλείμματα εμφάνισαν και άλλες ευάριθμες χώρες αλλά η αδυναμία, η «α-πορία» του κράτους να τη διαχειριστεί μη διαθέτοντας ικανότητα και αξιοπιστία, τα οποία αποτελούν συνδυασμό της ποιότητας, του κύρους και πάνω από όλα του ήθους των κρατικών λειτουργών.

Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, στη χώρα μας δεν αναπτύχθηκε έγκαιρα, ολοκληρωμένα και με σύγχρονο τρόπο η κοινωνία των πολιτών, γεγονός που οδήγησε στην πολιτικοποίηση και τον κομματισμό των κοινωνικών σχέσεων. Οι πολίτες είναι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων έναντι του κράτους και η αποστολή της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των αναγκών τους. Ο πολίτης αποτελεί το θεμέλιο λίθο της δημοκρατίας επομένως ο σεβασμός στον πολίτη και η προστασία των δικαιωμάτων του συναρτάται ευθέως με την ποιότητα της δημοκρατίας. Οι υπάλληλοι του Κράτους οφείλουν να αναγνωρίζουν και να κατανοούν πώς η δημόσια υπηρεσία αποτελεί προσφορά και λειτούργημα καθώς σε διαφορετική περίπτωση κινδυνεύει η δημόσια ηθική και δεοντολογία και ως συνέπεια δημιουργείται κρίση και κενό αξιών (Μακρυδημήτρης, 1996). Προς αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης απαιτείται αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, του τρόπου σκέψης και επανατοποθέτηση των ζητημάτων του δημοσίου συμφέροντος (Παπούλιας, 2009).

Στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται από τη Ραμματά (2011:27), ο πολίτης γίνεται ο «επισπεύδων» της διοικητικής δράσης, ο αποδέκτης και αξιολογητής των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, ως εκ τούτου επιβάλλεται η ανάδειξή του ως τον βασικό πρωταγωνιστή, καθοδηγητή και κριτή της δημόσιας διοίκησης. Η θέση των πολιτών στη δημοκρατική διακυβέρνηση αναγνωρίζεται ως ιδιαίτερος σημαντική, γεγονός που απαιτεί την αναβάθμιση του ρόλου τους. Προς την κατεύθυνση αυτή τα στελέχη της διοίκησης αναλαμβάνουν ένα σημαντικό ενεργό ρόλο που δεν είναι άλλος από τη διευκόλυνση της επαφής μεταξύ της εξουσίας και των πολιτών (Σπανού, 2000).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

2.1. Εργαζόμενοι-ανθρώπινο δυναμικό-ανθρώπινο κεφάλαιο.

Η αντικατάσταση του όρου «εργαζόμενοι» ή «προσωπικό» από τον όρο «ανθρώπινοι πόροι» ή «ανθρώπινο δυναμικό» και εν συνεχεία από τον όρο «ανθρώπινο κεφάλαιο» φανερώνει την εξέλιξη και καταδεικνύει ακριβώς τον πολύ σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει ο ανθρώπινος παράγοντας στους σύγχρονους οργανισμούς.

Ο ανθρώπινος συντελεστής της παραγωγικής διαδικασίας αντιπροσωπεύει πολύ περισσότερα πράγματα καθώς αποτελείται από διαφορετικά άτομα, με διαφορετικές ανάγκες, επιθυμίες και αξίες. Ο άνθρωπος τυγχάνει μέλος κοινωνικών οργανώσεων (οικογένειας, σχολείου, εκκλησίας, συλλόγων), καταναλωτής των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών και επίσης είναι πολίτης. Υπό αυτή την έννοια και με τις διαφορετικές αυτές ιδιότητες ασκεί επιρροή, καθιερώνει ήθη που καθοδηγούν τη συμπεριφορά και επομένως η μεταχείριση του ανθρώπινου συντελεστή της παραγωγής ενός οργανισμού σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να εξομοιωθεί με αυτή των λοιπών συντελεστών της παραγωγής (Koontz & O'Donnelli, 1983).

Σύμφωνα με τους Jackson και Shuler (2000:21), «ανθρώπινοι πόροι» είναι το σύνολο των ταλέντων και της διάθεσης για απόδοση όλων των ανθρώπων μιας επιχείρησης που μπορεί να συντελέσουν στη δημιουργία και ολοκλήρωση της αποστολής, του οράματος, της στρατηγικής και των στόχων της.

Όπως επισημαίνεται από τους Παπαλεξανδρή και Μπουραντά (2016: 21-22), ο όρος «ανθρώπινοι πόροι» μετάφραση του όρου «human resources» δεν εκφράζει πλήρως το ουσιαστικό νόημα και από την άλλη εξισώνει τους ανθρώπους με τους λοιπούς πόρους της επιχείρησης ή του οργανισμού. Αντ' αυτού προτείνεται ο όρος «ανθρώπινο κεφάλαιο» (human capital) το οποίο διακρίνεται σε διανοητικό, συναισθηματικό και κοινωνικό. *Διανοητικό κεφάλαιο* είναι οι γνώσεις, οι ιδέες, οι δεξιότητες και η τεχνογνωσία των ανθρώπων που προσδιορίζουν την αποδοτικότητα, την καινοτομία, την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα και την ανταγωνιστικότητα. *Συναισθηματικό κεφάλαιο* είναι οι διαθέσεις, τα συναισθήματα, η ψυχολογία των ανθρώπων που οδηγούν σε εξαιρετικές επιδόσεις και *κοινωνικό κεφάλαιο* είναι η κουλτούρα και οι ανθρώπινες σχέσεις που εγγυώνται την αμοιβαία εμπιστοσύνη, τη συνεργασία, την συνοχή, με δεδομένο ότι ο οργανισμός δεν είναι απλώς ένα άθροισμα ανθρώπων αλλά θα πρέπει να αποτελεί μία συλλογικότητα ή ολότητα.

Το ανθρώπινο δυναμικό τις τελευταίες δεκαετίες, λόγω της παγκοσμιοποίησης, αποκτά μία διαφορετική διάσταση και αντιμετωπίζεται ως στρατηγικός πόρος με ιδιαίτερη προστιθέμενη αξία στον οποίο οι οργανισμοί πρέπει να επενδύουν προκειμένου να αυξήσουν το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα (Ασπρίδης, 2016) και (Χαλιμούρδα, 2019).

Η υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων και μοντέλων διοίκησης (Διοίκηση Ολικής Ποιότητας) με κεντρικό άξονα την *ποιότητα* των παρεχόμενων υπηρεσιών καθίσταται αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι νέες κοινωνικές και οικονομικές προκλήσεις. Ωστόσο η επίτευξη της ποιότητας αυτής συναρτάται άμεσα από την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού κάθε οργανισμού. Μεταξύ των ποιοτικών χαρακτηριστικών που πρέπει να διαθέτει ένας εργαζόμενος ξεχωρίζει πρωτίστως το ήθος του, οι γνώσεις, η εμπειρία, το ομαδικό πνεύμα συνεργασίας, η πίστη και αφοσίωση στους σκοπούς του οργανισμού (Κέφης, 2005).

Η εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει το γενικότερο εκσυγχρονισμό τους σε επίπεδο οργάνωσης και διαδικασιών, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται και η δημιουργία νομικού πλαισίου που θα επιτρέπει τη συνειδητή και ενδιάθετη συμμετοχή των υπαλλήλων στις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης πέραν των επιβαλλόμενων εκ του νόμου υπαλληλικών υποχρεώσεών τους. Έτσι θα μπορεί να εξασφαλιστεί όχι απλώς η νόμιμη και αποτελεσματική διοικητική δράση αλλά και η ηθική ως προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ηθικής συμπεριφοράς του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (Μενουδάκος, 2012).

2.2. Ο ρόλος του ανθρώπινου δυναμικού στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση.

Σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση οι δημόσιες διοικήσεις ασχολούνται εντατικά με θέματα βέλτιστης διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται και αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό επεκτείνονται πέρα από τα παραδοσιακά όρια της «Διοίκησης Προσωπικού» και αναφέρονται στη «Στρατηγική Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων» αναγνωρίζοντας το δεσμό μεταξύ των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού και της οργανωτικής απόδοσης, με απώτερο σκοπό την επιμόρφωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και την αφοσίωση και δέσμευσή του για την υλοποίηση της στρατηγικής του οργανισμού (Τσολακίδου, 2017) και (Λαλούμης, 2015).

Στο δημόσιο τομέα η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της συνολικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και επιδιώκεται η αποτελεσματική απασχόληση, αξιοποίηση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να επιτευχθεί

εργασιακή ικανοποίηση, αύξηση της παραγωγικότητας, βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων της (Αλεξάκος & Λουκανίδου, 2012). Ο ανθρώπινος παράγοντας στη δημόσια διοίκηση αποδεικνύεται πλέον πολύ καθοριστικός καθώς συγκεντρώνει τις εμπειρίες, τις δεξιότητες και τη γνώση η οποία σήμερα αξιολογείται ως το πολυτιμότερο στοιχείο του ενεργητικού όλων των οργανισμών, η αξία του οποίου ξεπερνά την αξία όλων των άλλων παραγωγικών συντελεστών και λοιπών περιουσιακών στοιχείων (Φαναριώτης, 1999).

Δεν είναι, κατά την άποψή μας, διόλου τυχαίο που στις εκθέσεις των εμπειρογνομώνων υπάρχουν εκτενείς αναφορές στη σημασία και συμβολή του ανθρώπινου παράγοντα στον εκσυγχρονισμό και βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και αποτελεί κοινή διαπίστωση πώς οι σημαντικότερες επενδύσεις για το μέλλον του τόπου είναι αυτές στον ανθρώπινο παράγοντα που εξασφαλίζουν μόνιμα συγκριτικά πλεονεκτήματα για τη χώρα. Ενδεικτικά να αναφέρουμε ότι κατά τον καθηγητή Βαρβαρέσο τέθηκε ζήτημα επαγγελματικής επάρκειας και καταλληλότητας του στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Ο δε Μαραγκόπουλος τονίζει στην έκθεσή του πώς η επιτυχία οποιουδήποτε μεταρρυθμιστικού προγράμματος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη ενός ορθού συστήματος επιλογής και εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης ο Langrod σημειώνει τη μεγάλη σημασία μίας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εκπαιδευτικής πολιτικής για το σύνολο της δημοσιοϋπαλληλίας που θα αναδεικνύει και θα κινητοποιεί τον ανθρώπινο παράγοντα στο δημόσιο τομέα. Στην έκθεση της Επιτροπής για τον ανθρώπινο παράγοντα υπογραμμίζεται πώς ο άνθρωπος ήταν ανέκαθεν και εξακολουθεί να είναι ο πρωταρχικός και αποφασιστικός παράγοντας προόδου ενός έθνους και επισημαίνεται ότι η ηθική, πνευματική και παραγωγική ανασυγκρότηση και καταξίωση του ανθρώπου θα πρέπει να αποτελέσει εθνικό στόχο (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

2.2.1. Η ελληνική δημοσιοϋπαλληλία.

Ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου, πολιτικός και πρωθυπουργός της χώρας, σημείωνε «... Μιά από τις βαθύτερες αιτίες της σημερινής κακοδαιμονίας είναι και η εισαγωγή υπό των πολιτικών εις την δημοσίαν υπηρεσίαν, φαύλων προσώπων, δυσχεραινόντων την εφαρμογήν του νόμου, καταχρωμένων της θέσεώς των προς ίδιον όφελος και

διευκολυνόντων τὰς ἐπεμβάσεις καὶ καταχρήσεις τῶν πολιτικῶν» (Αναστασιάδης, 2008:139)²⁶.

Οι κυριότερες συνέπειες του νεποτισμού και της ευνοιοκρατίας του πελατειακού συστήματος στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, όπως καταγράφονται στις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων είναι:

- ✓ Η αδιαφορία, η χαμηλή απόδοση, η έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνείδησης.
- ✓ Η πτώση του ηθικού του προσωπικού καθώς και η ηθική κατάπτωση της διοίκησης γενικότερα.
- ✓ Η επιτηδειότητα προς εκμετάλλευση της δημόσιας θέσης για προσωπικό όφελος.
- ✓ Η απουσία ορθολογικού συστήματος επιλογής του προσωπικού και η απουσία συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης, μετεκπαίδευσης και επιμόρφωσης.
- ✓ Η μισθολογική αναρχία στις αμοιβές του προσωπικού και η βαθμολογική παραμόρφωση των θέσεων και της επαγγελματικής ανέλιξης (πληθωρισμό των στελεχών στις ανώτατες υπηρεσιακές βαθμίδες).
- ✓ Η κρίση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας δραστηριότητας στην οικονομική και κοινωνική ζωή.
- ✓ Η ανεπαρκής έως ανύπαρκτη αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών από το προσωπικό της διοίκησης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος 2000).

Οι ακολουθούμενες κατά το παρελθόν πολιτικές στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης είχαν ως συνέπεια, όπως αναφέρεται από τον Καρκατσούλη (2014), την αύξηση του προσωπικού υπέρμετρα και άναρχα, με πολυποίκιλες σχέσεις εργασίας, 1.447 περίπου διαφορετικών κλάδων. Ειδικότερα πρόκειται για «γηράσκον» προσωπικό δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, κατά το ήμισυ περίπου των υπαλλήλων, εκ των οποίων ελάχιστοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του δημοσίου λειτουργού.

Τα τελευταία χρόνια κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης ή εξαιτίας αυτής η διαχείριση ανθρώπινων πόρων στη χώρα μας παρέμεινε προβληματική. Σημειώθηκαν οριζόντιες

²⁶ Ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου (1876-1936) ως πρωθυπουργός της χώρας (δύο φορές, για συνολικό διάστημα μικρότερο των έξι μηνών) πρωτοστάτησε στην εγκαθίδρυση της δημοκρατίας (25 Μαρτίου 1924), την ανανέωση των δημοκρατικών θεσμών, την ανόρθωση και εκσυγχρονισμό του κοινοβουλευτισμού, τη σύνδεση της εκπαίδευσης με τις αξίες και τις επιδιώξεις της δημοκρατίας καθώς και με την πολιτική διαπαιδαγώγηση και την ηθική και κοινωνική εξύψωση του λαού. Συνδέεται με την υπεράσπιση της δημοτικής γλώσσας και με την ιδιαίτερη ενασχόλησή του με το βιβλίο, τη λογοτεχνία, τη μουσική, τον πολιτισμό (Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία).

περικοπές δαπανών και δομών για την αντιμετώπιση των χρόνιων αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι οποίες δημιούργησαν μεγαλύτερα προβλήματα και αναχαίτισαν την μεταρρυθμιστική προσπάθεια στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο καθορισμός μιας αυστηρής ποσόστωσης ως μέτρο μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα (σχέση προσλήψεων βάσει των αποχωρήσεων), χωρίς την προηγούμενη συνεκτίμηση των δημογραφικών χαρακτηριστικών της ήδη «γηρασμένης» ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είχε ως συνέπεια για τα έτη 2009-2016 τη μείωση του τακτικού προσωπικού της δημόσιας διοίκησης κατά 127.736 υπαλλήλους (ποσοστό -18,4%), σύμφωνα με την «Ανάλυση τακτικού προσωπικού δημόσιας διοίκησης, έτους 2016» του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (24-4-2017). Επίσης να αναφερθεί ότι κατά την περίοδο 2013-2014 μειώθηκε και ο αριθμός των δομών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Γενικές Διευθύνσεις -23%, Διευθύνσεις -38% και Τμήματα -35%).

Η αδυναμία στελέχωσης του δημοσίου τομέα με νέο ανθρώπινο δυναμικό και η συνακόλουθη αύξηση του μέσου όρου ηλικίας του δημοσίου τομέα είχαν ως συνέπειες:

- την μη εισροή νέας γνώσης,
- την έλλειψη καινοτόμων δράσεων,
- την μη ανανέωση της διοικητικής κουλτούρας ,
- την αδυναμία ανταπόκρισης σε νέες σύνθετες προκλήσεις της σύγχρονης εποχής²⁷.

Η πολιτική λιτότητας κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης καθώς και οι τιμωρητικές πολιτικές στα πλαίσια πάταξης της διαφθοράς είχαν ως αποτέλεσμα τον κλονισμό της εμπιστοσύνης του διοικητικού μηχανισμού απέναντι στο πολιτικό σύστημα, την έξοδο από το δημόσιο τομέα άξιων και έμπειρων στελεχών, την πτώση του ηθικού και την απώλεια κάθε κινήτρου για περαιτέρω δημιουργική προσπάθεια. Η αποκατάσταση των αρχών και αξιών της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας (φιλοπατρία, αφοσίωση στο καθήκον και αλληλεγγύη στο κοινωνικό σύνολο), η διασφάλιση του επαγγελματισμού των δημοσίων υπαλλήλων και η δημιουργία κλίματος άμιλλας, αποτελούν μέτρα ενδυνάμωσης και εξύψωσης του ανθρώπινου δυναμικού (Καρκατσούλη, 2014).

Μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου (2017) ανέδειξε μία τεράστια ποιοτική αλλαγή στα χαρακτηριστικά των δημοσίων υπαλλήλων καθώς σε ποσοστό 73,48% είναι πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι σήμερα διαθέτουν το θεωρητικό, επιστημονικό και τεχνικό υπόβαθρο για την αποτελεσματική

²⁷ Βλ. Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020. Η διοίκηση αναβαθμίζεται. Αθήνα, Ιούλιος 2017. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/Dimosio2020-Booklet-GR.pdf>

άσκηση των καθηκόντων τους και τη γενικότερη ποιοτική και αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών. Περαιτέρω αυτό που θα πρέπει να αποτελέσει στόχο και επιδίωξη είναι τα αυξημένα αυτά τυπικά προσόντα και εκπαιδευτικά χαρακτηριστικά να εμπλουτίζονται με συγκεκριμένες δεξιότητες και ικανότητες και να υποστηρίζονται από ένα οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο που θα τα ενσωματώνει και θα τα αξιοποιεί με πιο ωφέλιμο και κοινωνικά αποτελεσματικό τρόπο (Whitton, 2009)²⁸.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τη ραχοκοκαλιά του σύγχρονου κράτους για την εφαρμογή στρατηγικής οικονομικής ανάπτυξης, ευημερίας των πολιτών και προγραμμάτων για τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και ως θεσμός διασφαλίζει τη συνέχεια της λειτουργίας του κράτους σε περιόδους μεταβατικές κατά την εναλλαγή της πολιτικής εξουσίας. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως εφαρμοστές των αποφάσεων των εκλεγμένων αντιπροσώπων του λαού θα πρέπει να λειτουργούν ως ένα ιδιαίτερο ουδέτερο σώμα, επιδεικνύοντας υψηλά πρότυπα επαγγελματισμού²⁹ και ηθικής (United Nations, 2000).

Η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους επηρεάζεται από δύο παράγοντες, το νόμο και τις ηθικές αξίες-αρχές. Με το νόμο η συμπεριφορά καθορίζεται και ελέγχεται εξωτερικά ενώ οι ηθικές αξίες διαχειρίζονται και ελέγχουν τη συμπεριφορά εσωτερικά. Κατά την παροχή δημοσίων υπηρεσιών στο κοινό καθώς και την εσωτερική λειτουργία των κυβερνητικών θεσμών θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το δημόσιο συμφέρον και όχι το ατομικό όφελος διαφορετικά εμφανίζονται φαινόμενα όπως η διαφθορά, οι δωροδοκίες, η υπεξαίρεση και η ευνοιοκρατία. Όσοι συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες περιμένουν από τους δημοσίους υπαλλήλους να ενεργούν στα πλαίσια της ειλικρίνειας, της διαφάνειας και βάσει των ηθικών αρχών και της δίκαιης διαχείρισης των δημοσίων πόρων. Η ηθική αυτή υποδομή επιτυγχάνεται μέσω

²⁸ Βλ. Μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ, 2017, με θέμα «Απασχόληση, αμοιβές, θεσμικές παρεμβάσεις στο δημόσιο τομέα στο πλαίσιο περιοριστικών πολιτικών», όπου στο πρώτο κεφάλαιο της μελέτης αναλύεται η εξέλιξη και οι μεταβολές στην απασχόληση του δημόσιου τομέα κατά την περίοδο 2009-2016 στους επιμέρους χώρους που αυτός καλύπτει παράλληλα με τις μεταβολές στη διάρθρωση του απασχολούμενου δυναμικού. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι μεταβολές στο πεδίο των αμοιβών που λαμβάνουν χώρα στο Δημόσιο τομέα κατά την εξεταζόμενη περίοδο και στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο της μελέτης, εξετάζεται και αναλύεται το περιεχόμενο των θεσμικών παρεμβάσεων που έλαβαν χώρα κατά την εν λόγω περίοδο αναφορικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού.

https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2017/06/ΠεριοριστικεςΠολιτικες_Μάιος2017.pdf

²⁹ Ο επαγγελματισμός ορίζεται ως η συνολική αξία που περιλαμβάνει όλες τις άλλες αξίες που πρέπει να καθοδηγούν τη δράση της δημόσιας διοίκησης (πίστη, ουδετερότητα, διαφάνεια, επιμέλεια, ακρίβεια, αμεροληψία, αποτελεσματικότητα) καθώς και τις ειδικότερες αξίες κάθε οργανισμού και καλλιεργείται μέσω της αναγνώρισης της καλής εργασίας και διόρθωσης της κακής απόδοσης (United Nations, 2000).

της *χρηστής διακυβέρνησης*³⁰ και αποτελεί παράγοντα ισορροπίας, εμποδίζοντας την αυθαίρετη χρήση της δημόσιας εξουσίας (Emina, 2020).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι ξεχωρίζουν από άλλες κατηγορίες εργαζομένων καθώς η αποστολή τους προσανατολίζεται στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και των πολιτών είναι υπεύθυνοι για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους στο μέτρο που υλοποιούν τις πολιτικές αποφάσεις για την κοινωνική πολιτική και δικαιοσύνη, ελέγχουν και επηρεάζουν τον ιδιωτικό τομέα που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα ευημερίας της χώρας. Η συνεχής εκπαίδευση και η απόκτηση δεξιοτήτων συμβάλει στη δημιουργία μίας νέας διοικητικής κουλτούρας που ενισχύει την αφοσίωση στο κοινό καλό, τους στόχους και τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα καθώς και την καλλιέργεια αξιών όπως ο σεβασμός, η συνέπεια, η αξιοπιστία και η αντικειμενικότητα (Παπαλεξανδρή, 2017).

2.2.2. Το λειτούργημα και τα χαρακτηριστικά του δημοσίου υπαλλήλου.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι *εκτελεστές* της θέλησης του Κράτους, *υπηρετούν* το Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα³¹.

Ως φορείς κρατικής εξουσίας είναι επιφορτισμένοι με την εκτέλεση ενός πολύ σημαντικού και ιδιόμορφου έργου για το λόγο αυτό διαφοροποιούνται από τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα, λειτουργούν εντός ενός ιδιαίτερου καθεστώτος και απολαμβάνουν ειδικά προνόμια (Ραμματά, 2011).

Την ιδιαίτερη αυτή αποστολή και καθήκον των δημοσίων υπαλλήλων υπογράμμισε στο πρόγραμμα του κόμματός του ο κοινοβουλευτικός Αλέξανδρος Παπαναστασίου ως εξής: «... Πρέπει να εξασφαλίζεται διά της μονιμότητας, της έξυψωσης της θέσεως του υπαλλήλου και έν γένει μέ κάθε τρόπον ή χρησιμοποίησις εις όλας τάς δημοσίας υπηρεσίας τῶν τιμίων καί τῶν ίκανῶν (...), πατασσομένης της παραλυούσης τό κράτος παροχῆς άτομικῶν εὐνοιῶν καί διαμορφουμένων τῶν υπαλλήλων, ὥστε νά αισθάνωνται

³⁰ Αν και δεν υπάρχει διεθνώς συμφωνηθείς ορισμός της διακυβέρνησης, αυτή αφορά στην ικανότητα του κράτους να εξυπηρετεί τους πολίτες, τους κανόνες, τις διαδικασίες, και τη συμπεριφορά μέσω των οποίων εκφράζονται τα συμφέροντα, γίνεται η διαχείριση των πόρων και ασκείται η εξουσία. Καθώς η κοινωνία εξελίσσεται σε ένα περισσότερο πολύπλοκο πολιτικό σύστημα, οι έννοιες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του εκδημοκρατισμού και της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της κοινωνίας των πολιτών, της αποσυγκεντρωμένης άσκησης της εξουσίας και της υγιούς δημόσιας διοίκησης αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία, και η διακυβέρνηση προσλαμβάνει την έννοια της χρηστής διακυβέρνησης. Σήμερα, η διακυβέρνηση χρησιμοποιείται γενικά ως βασική μονάδα μέτρησης της ποιότητας και της απόδοσης κάθε πολιτικού/διοικητικού συστήματος (Ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Διακυβέρνηση και Ανάπτυξη, Βρυξέλλες, 20.10.2003 COM(2003) 615).

³¹ Βλ. Άρθρο 103 παρ. 1 Σ.

ὅτι εἶναι ὑπηρετῶν τῶν νομίμων συμφερόντων ὅλων τῶν πολιτῶν ἀδιακρίτως ...» (Αναστασιάδης, 2008:139).

Ο δημόσιος υπάλληλος συνιστά ὄργανο του κράτους, παρέχει τις υπηρεσίες του και ασκεί τα καθήκοντά του βάσει των αρμοδιοτήτων που του ἔχουν ανατεθεί ενώ αποστολή του είναι η πραγμάτωση του δημοσίου συμφέροντος και της κρατικής βούλησης. Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι που ονομάζονται και πολιτικοί ή διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι, κατέχουν οργανική θέση, είναι ἐμμισθοί και ἐξελίσσονται σύμφωνα με το σύστημα της σταδιοδρομίας. Το καθεστῶς των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζεται ἀπὸ το Σύνταγμα (άρθρα 103 και 104), η δε υπηρεσιακή τους κατάσταση διέπεται ἀπὸ κανόνες δημοσίου δικαίου. Απαραίτητη προϋπόθεση της νομιμότητας των πράξεων του δημοσίου υπαλλήλου είναι η νόμιμη υπόστασή του δηλαδή να ἔχουν τηρηθεί ὅλες οι νόμιμες προϋποθέσεις για το διορισμό ή την ἐκλογή του. Διαφορετικά οι πράξεις του θεωροῦνται ἀνυπόστατες (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά πολιτικό δικαίωμα ἀντίστοιχο με αὐτό του ἐκλέγειν και του ἐκλέγεσθαι. Απονέμεται σε ὅσους διαθέτουν την ἐλληνική *ιθαγένεια* (κατ' ἐξαίρεση στους ἔχοντες την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκῆς Ἐνωσης ὑπὸ την προϋπόθεση γνώσης της ἐλληνικῆς γλώσσας πλην των θέσεων που συνεπάγονται ἀσκηση δημόσιας ἐξουσίας), την *ἡλικία* (προσδιορίζεται στο νόμο), την *υγεία* (σωματική και ψυχική ικανότητα να παράσχει δημόσια υπηρεσία, ὡστόσο προβλέπεται η πρόσληψη ἀναπήρων ή ἀτόμων με ἐιδικές ἀνάγκες, ἐφόσον πληροῦν τις προϋποθέσεις για την ἀσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων κατ' ἐκπλήρωση και της συνταγματικῆς ἐπιταγῆς)³² και *ἐιδικά τυπικά προσόντα* (τίτλοι σπουδῶν, μεταπτυχιακοί ή διδακτορικοί τίτλοι, γνώση ξένων γλωσσῶν ή ἄλλες ἐιδικές γνώσεις). Πέραν αὐτῶν δεν είναι δυνατή η ἀπαίτηση ἄλλου τυπικοῦ προσόντος ὅπως φύλου, θρησκεύματος, ή συγκεκριμένων πολιτικῶν ή ἰδεολογικῶν πεποιθήσεων καθὼς θα συνιστοῦσε παραβίαση της ἀρχῆς της ἰσότητος (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Λόγω αὐτῆς ἀκριβῶς της ἰδιότητάς του ο δημόσιος υπάλληλος ἐξοπλίζεται με ἐξουσίες η ἀσκηση των οποίων συνιστά μονοπώλιο και είναι ὑποχρεωτική για τους πολίτες. Για τη χρηστή ἀσκηση αὐτῶν των ἐξουσιῶν και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος ο δημόσιος υπάλληλος δίδει ὑποχρεωτικά τον ὄρκο στην υπηρεσία. Ο ὄρκος αὐτός συνιστά εἶδος ὑπόσχεσης και περιορισμοῦ της μελλοντικῆς συμπεριφοράς του και

³² Ἄρθρο 21 παρ.2 Σ.: «Πολύτεκνες οἰκογένειες, ἀνάπηροι πολέμου και ἐιρηνικῆς περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ὀρφανά ἐκεῖνων που ἔπεσαν στον πόλεμο, καθὼς και ὅσοι πάσχουν ἀπὸ ἀνίατη σωματική ή πνευματική νόσο ἔχουν δικαίωμα ἐιδικῆς φροντίδας ἀπὸ το Κράτος».

των πράξεων του καθώς με τη θέληση του ομνύοντος εκχωρείται τμήμα της ελευθερίας του ως αντάλλαγμα του υψηλού σκοπού που θα επιτελέσει. Θεσπίζεται επομένως μία νέα ηθική υποχρέωση. Βεβαίως ο όρκος δεν αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης και δεν μεταβάλλεται, αποτελεί προϋπόθεση εισόδου του δημοσίου υπαλλήλου στην υπηρεσία και για το λόγο αυτό διαφέρει από τους περιορισμούς που θέτει ένας κώδικας δεοντολογίας. Με τον όρκο διαχωρίζεται με ξεκάθαρο τρόπο το δημόσιο από το ιδιωτικό συμφέρον, με την έννοια ότι το δεύτερο πρέπει να υποταχθεί στο πρώτο. Ο υπάλληλος έχει υποχρέωση να συμφιλιώσει την αντικειμενική με την υποκειμενική ευθύνη και να καταστήσει ηθικά συμβατή τη διοικητική υπηρεσία με τις προσωπικές του αξίες. Κυρίαρχο στοιχείο του όρκου δεν είναι η υποταγή αλλά η αυτονομία καθώς αναγνωρίζει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης, το δικαίωμα και την ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου να διαχειρίζεται τυχόν αξιακές συγκρούσεις, απελευθερωμένος από καταναγκασμούς και πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας αντίθετες με το δημόσιο συμφέρον (Μοσχόπουλος, 2010).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να κατανοήσουν την έννοια του κράτους, να συνειδητοποιήσουν την ευθύνη της διοίκησης και να αναπτύξουν το αίσθημα «υψηλού καθήκοντος» που γεννά το δημόσιο λειτούργημα και οι εξουσίες που τους παρέχονται για την εκπλήρωση του. Η στάση τους πρέπει να εναρμονίζεται και να κατευθύνεται από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, τα πρότυπα και τις ηθικές αξίες του οργανισμού στον οποίο εντάσσονται. Να είναι αμερόληπτοι, ειλικρινείς, ακέραιοι και άξιοι εμπιστοσύνης και σεβασμού, επιδεικνύοντας σε κάθε περίπτωση μία υποδειγματική συμπεριφορά (Boucault, 2012).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΛΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

3.1. Η ιστορία της ηθικής.

«Για να έχεις μεγάλη πιθανότητα να τα καταφέρεις σπουδαία σε αυτό τον κόσμο, πρέπει από την αρχή να αποφασίσεις να προχωρήσεις με ηθική» (Greenspan Alan, 2001)³³.

Οι διάφοροι πολιτισμοί ανά τους αιώνες ανέπτυξαν φιλοσοφίες βάσει των γεωγραφικών και χωροταξικών συνθηκών οι οποίες στη συνέχεια τροποποιήθηκαν και διαμορφώθηκαν σύμφωνα με τις κοινωνικές και πολιτιστικές εξελίξεις, τις ιστορικές αναγκαιότητες, τους πολέμους και την τεχνολογική πρόοδο. Κατά συνέπεια η φιλοσοφία και ηθική ενός τόπου είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το γεωγραφικό, κοινωνικοπολιτικό, οικονομικό, ιστορικό και χρονικό τους πλαίσιο (Θανόπουλος, 2009).

Κατά τον Κομφούκιο, η ύψιστη ηθική αρχή, το γιέν, που σημαίνει αγάπη, φιλανθρωπία, μεγαλοθυμία και καλοσύνη, θα πρέπει να καλλιεργηθεί από τους ανθρώπους μέσα τους ώστε να μπορέσει να επηρεάσει τις σχέσεις των με τους άλλους. Τα δύο βασικά αξιώματα του είναι: «Να μην κάνεις στους άλλους ό,τι δεν θα σου άρεσε για τον εαυτό σου» και «Να κάνεις στους άλλους εκείνο που θα ήθελες να κάνεις για τον εαυτό σου».³⁴

Ο Αριστοτέλης ορίζει την αρετή ως *έξη προαιρετική* που επιλέγεται ελεύθερα από το άτομο και βρίσκεται στο μέσον. Είναι μεσότητα ανάμεσα σε δύο κακίες, μια από την πλευρά της υπερβολής και μια από την πλευρά της έλλειψης, έχει για στόχο της το μέσον και στα πάθη και στις πράξεις. Η μεσότητα δεν είναι απόλυτη αλλά είναι μεσότητα «σε σχέση με εμάς» δηλαδή σε σχέση με τον άνθρωπο που αποτελεί το υποκείμενο της ηθικής πράξης. Οι αρετές της ψυχής, κατά τον Αριστοτέλη, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τις *ηθικές αρετές* που έχουν σχέση με το χαρακτήρα του ανθρώπου και τις *διανοητικές αρετές*, που σχετίζονται με το νου. Όλες μαζί οι ηθικές αρετές συνιστούν το ήθος δηλαδή τον

³³ Η φράση αυτή αποτελεί την απάντηση του Greenspan Alan, σε ερώτηση κάποιου φοιτητή στα πλαίσια συνέντευξης μετά την απονομή του Enron Award for Distinguished Public Service στον Greenspan Alan το 2001 (στο Θανόπουλος, 2009, σελ.31). Ο Greenspan Alan, γεννηθείς το 1926, είναι Αμερικανός οικονομολόγος και διετέλεσε πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των Ηνωμένων Πολιτειών από το 1987-2006. https://el.wikipedia.org/wiki/Άλαν_Γκρίνσπαν

³⁴ Ο Κομφούκιος (551-479 π.Χ.), Κινέζος σοφός, εισηγήθηκε δικό του φιλοσοφικό-ηθικό-κοινωνικό σύστημα, τον κομφουκιανισμό. Πέρασε όλη του τη ζωή αναζητώντας την ηθική: εκείνο το μοντέλο ενάρετου βίου δηλαδή που θα ξεκινούσε από την οικογένεια για να γενικευτεί στην κοινωνική αλληλεπίδραση στη βάση πάντα μιας ιδανικής για τον σκοπό αυτό εκπαίδευσης. Ο ακρογωνιαίος λίθος της σκέψης του ήταν η προσωπική ηθική η οποία αν γενικευόταν στο σύστημα διακυβέρνησης θα μπορούσε να κάνει θαύματα σε επίπεδο ανθρώπινης συνύπαρξης: οι κοινωνικές σχέσεις θα κυβερνούνταν από την ακεραιότητα, τη δικαιοσύνη και την ειλικρίνεια. (*Ο Κομφούκιος: Η ζωή και η σκέψη του*). <http://www.kina.gr/index.php/epiloges/551-komfoukios-i-zoi-kai-i-skepsi-toy>

ηθικό πυρήνα του ανθρώπου.³⁵ Η αρεταϊκή ηθική του Αριστοτέλη αποσκοπεί στην ευτυχία του ανθρώπου.³⁶

Γνωστή είναι και η πολιτική ηθική του Μακιαβέλλι ως εργαλείο για την προώθηση των συμφερόντων της εξουσίας με χρήση κάθε ηθικού ή και ανήθικου μέσου³⁷. Ο Τόμας Χόμπς εξήρε το ρόλο του κράτους στην εξασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης, στοιχείο που ορίζει το ηθικό και ανήθικο, το καλό και κακό³⁸. Ο Τζων Λόκ υποστήριξε πως η ηθική δεν απορρέει από τη λογική και τους νόμους αλλά σχετίζεται με τις συνέπειες των πράξεων³⁹. Επίσης για τον Μοντεσκιέ η πολιτική ελευθερία είναι συνάρτηση της κατανομής εξουσίας, ώστε μια μορφή εξουσίας να περιορίζεται από μία άλλη⁴⁰. Ο Ρουσό θεωρούσε πως η

³⁵ Αριστοτέλης, *Ηθικά Νικομάχεια*, Β, 1106b 27-1107a.

http://ebooks.edu.gr/ebooks/v/html/8547/2222/Anthologio-Filosofikon-Keimenon_G-Gymnasiou_html-empl/index_04_02.html

³⁶ Κατά τον Αριστοτέλη, οι ηθικές αρετές δεν υπάρχουν μέσα μας εκ φύσεως, είναι μέρος του άλογου τμήματος της ψυχής και προϊόν προσπάθειας ώστε με τη συστηματική και ορθή καλλιέργειά τους να γίνει συνήθεια στους πολίτες με απώτερο στόχο την ευδαιμονία η οποία είναι κοινό αγαθό και μπορεί να αποκτηθεί από πολλούς ανθρώπους καθώς απαιτείται μόνο ένα κάποιο είδος σπουδής και προσωπικής προσπάθειας. Η ευτυχία ταυτίζεται με την καλή ζωή και η καλή ζωή ταυτίζεται με τη ζωή που είναι σύμφωνη με τις αρετές της ψυχής. Επομένως η ζωή η σύμφωνη με τις αρετές της ψυχής είναι ο τελικός στόχος που οδηγεί στην ευτυχία και το άριστον (Βρανάς, 2018).

³⁷ Το έργο του Μακιαβέλλι (Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, 1469 - 1527) «Ο Ηγεμόνας» επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την πολιτική σκέψη και ιδιαίτερα τη μελέτη της διεθνούς πολιτικής κατά τους τελευταίους δύο αιώνες. Η πολιτική ηθική για τους ηγεμόνες που υπερασπίζονται το συμφέρον της πατρίδας τους έχει διαφορετικό περιεχόμενο από την ηθική που χαρακτηρίζει το πολιτικό υποκείμενο στον ιδιωτικό του βίο γενικά. Η πατρίδα είναι το όριο και το θεμελιακό αξίωμα της μακιαβελικής ηθικής (Ευαγόρας, 2018).

³⁸ Ο Τόμας Χόμπς (Thomas Hobbes, 1588- 1679) εκ των θεμελιωτών της σύγχρονης πολιτικής φιλοσοφίας στο έργο του «Λεβιάθαν», το 1651, αναπτύσσει τη βασική του θεωρία σύμφωνα με την οποία οι άνθρωποι έχουν ως στόχο την κυριαρχία, την προσωπική υπεροχή και τον πλουτισμό σε βάρος των υπολοίπων. Δημιουργεί έτσι ένα εποικοδόμημα τον Λεβιάθαν, το κράτος, το οποίο ασκεί την απόλυτη εξουσία του αποκλειστικά υπέρ της διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης. Με τη θεωρία του αυτή αρνείται την επανάσταση εναντίον του κοινωνικού συμβολαίου. Στην περίπτωση βεβαίως που ο Λεβιάθαν παύσει να μεριμνά για την ειρήνη και προστασία των πολιτών, το κοινωνικό συμβόλαιο ακυρώνεται και το κράτος διαλύεται. Οι άνθρωποι επιστρέφουν στο φυσικό νόμο έως ότου υπάρξει κάποιο νέο συμβόλαιο. <https://www.lecturesbureau.gr/1/thomas-hobbes/>

³⁹ Η πολιτική φιλοσοφία του Τζων Λοκ (John Locke 1632-1704) επηρέασε σε μεγάλο βαθμό το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών, το πρώτο Σύνταγμα της Γαλλίας καθώς και τα Συντάγματα των περισσότερων φιλελεύθερων κρατών. Υποστήριζε ότι όλες οι ιδέες προέρχονται από δύο πηγές: την εξωτερική εμπειρία (αίσθηση) και την εσωτερική εμπειρία (σκέψη). Ηθικά καλό είναι ό,τι δημιουργεί ευχαρίστηση και μειώνει τον πόνο διατηρώντας αρμονία ανάμεσα στα προσωπικά και στα δημόσια συμφέροντα.

Θεωρούσε ότι οι άνθρωποι είναι κυρίως λογικοί, κοινωνικοί και δημιουργικοί, γι' αυτό συνήπταν «κοινωνικό συμβόλαιο» με το κράτος με αμοιβαίους όρους δηλαδή αποδέχονταν τον περιορισμό της ελευθερίας τους ως αντάλλαγμα της εγγύησης εκ μέρους του κράτους των φυσικών τους δικαιωμάτων (ζωής, ελευθερίας, ιδιοκτησίας). Στην περίπτωση παραβίασης του «κοινωνικού συμβολαίου» από την πλευρά του κράτους είχαν το δικαίωμα να το λύσουν και να εξεγερθούν. Με αυτό τον τρόπο ο Λοκ νομιμοποιούσε κάθε βίαιη αντίδραση των λαών απέναντι σε «ανεύθυνες κυβερνήσεις».

<https://sciencearchives.wordpress.com/2017/06/09/τζον-λοκ-φιλόσοφος-και-στοχαστής-του-δ-2/>

⁴⁰ Ο Μοντεσκιέ (Charles Louis de Secondat, Βαρόνου του Μοντεσκιέ, 1689-1755) έγινε γνωστός με το έργο του «Το Πνεύμα των Νόμων», υποστηρίζοντας ότι η διάκριση των εξουσιών είναι αναγκαία για τη διατήρηση της ελευθερίας. Σε οποιονδήποτε κι αν σωρεύονται οι εξουσίες είτε σε ένα πρόσωπο-μονάρχη είτε σε ένα συγκεκριμένο σώμα ανθρώπων είτε στον ίδιο το λαό αν δεν υπάρχει καταμερισμός των εξουσιών σε διαφορετικούς φορείς δεν είναι εφικτή η ύπαρξη ελευθερίας.

καταπίεση των ατόμων από το κράτος και η στέρηση της ελευθερίας και της ισότητας οφείλεται στην αλλοίωση και φθορά της ηθικής. Η αυθαιρεσία του κράτους αντιμετωπίζεται με το «κοινωνικό συμβόλαιο» που οδηγεί από την φυσική ατομικότητα στην αίσθηση του όλου⁴¹. Η ηθική του Δαρβίνου εστιάζει στους νόμους της εξέλιξης, στην προσπάθεια για επιβίωση και πρόοδο του ανθρώπου⁴² (Νικολαΐδης, 2018).

Ο Βέμπερ προσπάθησε να δείξει το ρόλο που έπαιξε η προτεσταντική θεολογία περί σωτηρίας της ψυχής στην ανάπτυξη του δυτικού καπιταλισμού συνδέοντάς την με την εργασιακή ηθική που χαρακτηρίζεται από τη σκληρή δουλειά, τον ασκητικό βίο, τη συστηματική αποταμίευση και τη σχέση του πιστού με το θείο χωρίς εκκλησιαστικούς ενδιάμεσους (Μουζέλης, 2010: 9)⁴³.

<https://www.liberal.gr/politics/st-petsas-gia-arsi-lockdown-i-li-dekembriou-den-einai-realistikos-stochos/337383>

⁴¹ Ο Ζαν Ζακ Ρουσσώ (Jean Jacques Rousseau, 1712-1778) έγινε ευρύτερα γνωστός με το έργο του «*Το κοινωνικό συμβόλαιο*» (1762) στο οποίο αναπτύσσει την πολιτική φιλοσοφία του αν και η πατρότητα του όρου «κοινωνικό συμβόλαιο» δεν θα πρέπει να αποδίδεται στον Ρουσσώ, κατά την άποψη του καθηγητή της Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών Πασχάλη Κιτρομηλίδη, καθώς αποτελεί στοιχείο της πολιτικής επιχειρηματολογίας με την οποία οι Τόμας Χομπς και Τζον Λοκ κατά τον 17ο αιώνα προσπάθησαν να θεμελιώσουν την έννοια της νομιμότητας της πολιτικής εξουσίας συνδέοντάς την με τη συναίνεση των κυβερνωμένων. Ωστόσο το γνήσιο «κοινωνικό συμβόλαιο» για τον Ρουσσώ είναι η συμφωνία που συνάπτουν μεταξύ τους ίσα και ελεύθερα άτομα με πλήρη επίγνωση των πράξεών τους και απόλυτη ειλικρίνεια, με σκοπό τη δημιουργία θεσμών διακυβέρνησης και νομοθεσίας που θα ρυθμίζουν τη συμβίωσή τους σε μια πολιτική κοινωνία δικαίου και ελευθερίας. Τα άτομα μεταμορφώνονται σε πολίτες μιας συμμετοχικής δημοκρατίας όπου κίνητρο των πράξεών τους είναι η προσήλωση στο κοινό καλό και στο δημόσιο συμφέρον (Κιτρομηλίδης, 2012).

⁴² Ο Κάρολος Ροβέρτος Δαρβίνος (Charles Robert Darwin, 1809 – 1882) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το κοινωνικό ένστικτο είναι η κοινή πηγή από την οποία έρχεται όλη η ηθική, τα πιο ανθεκτικά κοινωνικά ένστικτα κατανικούν τα λιγότερο επίμονα ένστικτα. Η ηθική συνείδηση έχει πάντα αναδρομικό χαρακτήρα και είναι το αποτέλεσμα του αγώνα στον οποίο το λιγότερο επίμονο υποχωρεί μπροστά στο πιο ανθεκτικό κοινωνικό ένστικτο. Η κοινή άποψη για το πώς πρέπει να ενεργεί το κάθε μέλος γίνεται σε καθοριστικό βαθμό ο οδηγός της δράσης, το αποτέλεσμα όμως της δημόσιας επιδοκιμασίας και αποδοκιμασίας εξαρτάται αποκλειστικά από την ανάπτυξη της αμοιβαίας συμπάθειας. Για τον ίδιο η συνήθεια/έξη είναι ισχυρός παράγοντας που διαμορφώνει τη στάση μας απέναντι στους άλλους, ενισχύει το κοινωνικό ένστικτο, την αμοιβαία συμπάθεια και την υπακοή στην κρίση της κοινότητας (Πιότρ Κροπότκιν, 2007).

http://axia-logou.blogspot.com/2016/07/blog-post_1.html

⁴³ Ο Max Weber (Γερμανός κοινωνιολόγος και φιλόσοφος, 1864-1920) στο έργο του «*Η Προτεσταντική Ηθική και το πνεύμα του Καπιταλισμού*» προσπάθησε να απαντήσει στο ερώτημα γιατί αναπτύχθηκε ο καπιταλισμός στο δυτικό κόσμο και ποιοι λόγοι συνετέλεσαν σε αυτό. Καμία άλλη θρησκεία στην ανθρώπινη ιστορία δεν είχε σε τέτοιο βαθμό υπό τον έλεγχό της τον ανθρώπινο βίο και ειδικότερα τον τομέα της εργασίας, όσο το προτεσταντικό δόγμα κατά το 17^ο αιώνα στις περιοχές όπου ήταν διαδεδομένο. Κατά τον Weber η λογική του προτεσταντισμού και αυτή των εργασιακών πρακτικών του δυτικού καπιταλισμού συνδέονται με μία «εκλεκτική συγγένεια» και μόνο στην περίπτωση που υπάρχουν και άλλες ευνοϊκές αντικειμενικές συνθήκες δημιουργείται μία δυναμική αλληλεπίδραση που οδηγεί στην οικονομική ανάπτυξη δυτικού τύπου (Μουζέλης, 2010).

3.1.1. Ηθική και θρησκεία.

Για τη σχέση ηθικής και θρησκείας έχουν αναπτυχθεί διάφορες απόψεις με κυριότερες αυτές που υποστηρίζουν ότι: α) θρησκεία και ηθική ταυτίζονται μερικώς, β) θρησκεία και ηθική ταυτίζονται γενικώς, γ) μεταξύ θρησκείας και ηθικής υπάρχουν αντινομίες και δ) οι σχέσεις τους είναι συμπληρωματικές (Μπούκης, 1973)⁴⁴.

Όπως επισημαίνεται από τον Παπανούτσο (2016) η θρησκεία σε πανάρχαιες κοινωνίες και πολιτισμούς για χιλιάδες έτη αγκάλιαζε όλες τις εκδηλώσεις της ανθρώπινης ζωής, την τέχνη, την ηθική, τις ιδέες και αλήθειες για τη ζωή και τον κόσμο. Ακόμη και σήμερα οι περισσότεροι άνθρωποι πιστεύουν ότι η θρησκεία κηδεμονεύει την ηθική και λίγοι πιστεύουν ότι η ηθική συνείδηση είναι αυτόνομη. Ο ίδιος υποστηρίζει πως ο ηθικός βίος του ανθρώπου *φέρεται* από το θρησκευτικό βίωμα αλλά δεν προσδιορίζεται από αυτό και όσο γνησιότερη και αληθινή είναι μια πνευματική διάθεση και ενέργεια τόσο περισσότερο βρίσκει μέσα της το μεταφυσικό ή θρησκευτικό βίωμα και τόσο πιο αυθεντικά το εκφράζει.

Στις μέρες μας εκατομμύρια άνθρωποι σε όλο τον κόσμο πιστεύουν πως η θρησκεία αποτελεί το θεματοφύλακα των πιο σημαντικών ηθικών αξιών καθώς θεωρείται πως η θρησκεία έχει τη δύναμη να κινητοποιήσει τους ανθρώπους, να αλλάξει στάσεις και συμπεριφορές. Τα σύγχρονα περιβαλλοντικά προβλήματα και οι επιπτώσεις τους σε ολόκληρο τον πλανήτη καθώς και οι ραγδαίες εξελίξεις στον τομέα της βιοιατρικής επιστήμης και της τεχνολογίας που επηρεάζουν τη ζωή των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο επιβάλλουν συνεργατικές προσπάθειες των θρησκειών μεταξύ τους αλλά και με άλλα πεδία της ανθρώπινης σκέψης και δραστηριότητας (Μανωλάς & Σούτσας, 2017).

Σε έρευνα του αμερικανικού Pew Research Center (2019) τέθηκαν σε 38.426 άτομα σε 34 χώρες τα ερωτήματα: α) ποιά είναι η σχέση μεταξύ πίστης στον Θεό και ηθικής; και

⁴⁴ Η πρώτη άποψη υποστηρίχθηκε από τον Kant, ο οποίος θεωρούσε ότι η θρησκεία είναι κυρίως ηθική πράξη και η θρησκευτική συμπεριφορά συμπίπτει με την ηθική συμπεριφορά. Οι νεοκαντιανοί υποστήριζαν ότι θρησκεία και ηθική ταυτίζονται εξ ολοκλήρου και ο Θεός νοείται ως το τέλος προς το οποίο αποβλέπει η ηθική ενεργητικότητα του ανθρώπου. Η άποψη ότι μεταξύ ηθικής και θρησκείας υπάρχουν αντινομίες, αποδίδεται στον N. Hartmann. Ορισμένες από τις αντινομίες αυτές είναι ότι, η ηθική ενδιαφέρεται για την παρούσα κατάσταση του ανθρώπου, ενώ η θρησκεία αφορά στο μέλλον του ανθρώπου και του κόσμου. Οι ηθικές αξίες είναι αξίες του παρόντος κόσμου ενώ οι θρησκευτικές αξίες είναι αξίες του μέλλοντος. Η ηθική έχει ενώπιον της τους ανθρώπους ενώ η θρησκεία κατά πρώτο λόγο έχει ενώπιον της το Θεό και κατά δεύτερον τον άνθρωπο. Την άποψη ότι οι σχέσεις θρησκείας και ηθικής είναι συμπληρωματικές υποστήριξε ο J. Hessen, καθώς η ηθική δημιουργεί ασφαλείς προϋποθέσεις για τη θρησκεία, δύναται να αποτελέσει την αφετηρία της θρησκείας και επίσης παρέχει επιπλέον στη θρησκεία εκφραστικές δυνατότητες. Η δε θρησκεία από την άλλη πλευρά ενισχύει και ανυψώνει τα ελατήρια της ηθικής πράξης και αποτελεί την περάτωση και το επιστέγασμα της ηθικής, παρέχοντας τις μεταφυσικές προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση των ηθικών αξιών (Μπούκης, 1973).

β) πόσο σημαντικοί είναι ο Θεός και η προσευχή στη ζωή των ανθρώπων; Τα αποτελέσματα έδειξαν πώς οι Έλληνες κατέχουν την 1^η θέση σε ότι αφορά την πεποίθηση ότι η πίστη στον Θεό ταυτίζεται με την ηθική (πρώτοι στο δυτικό κόσμο, πάνω και από τις ΗΠΑ, σε ό,τι αφορά τη σημασία που έχει η θρησκεία στη ζωή μας). Επίσης η Ελλάδα βρίσκεται στη δεύτερη θέση στο δυτικό κόσμο σχετικά με τη σημασία που έχουν ο Θεός και η προσευχή στη ζωή των πολιτών. Από την έρευνα επίσης προκύπτει ότι οι άνθρωποι από χώρες με αναδυόμενες οικονομίες, που περιλαμβάνονται στην έρευνα, τείνουν να είναι πιο θρήσκοι και να θεωρούν τη θρησκεία σημαντική στη ζωή τους⁴⁵.

3.1.2. Η εννοιολόγηση του όρου «ηθική».

Ο όρος «ηθική» γεννήθηκε στην αρχαία ελληνική φιλοσοφία και προέρχεται από το «ήθος» (εξού ηθική, ως επίθετο). Τα «ήθη» είναι οι τρόποι της συμπεριφοράς ενός ανθρώπινου όντος, οι διαθέσεις και οι ενέργειες του μέσα στην κοινωνική ζωή που με τον εθισμό σταθεροποιούνται και χαρακτηρίζουν έναν άνθρωπο. Επίσης «ήθος» έχει

⁴⁵ Από την έρευνα συμπεραίνεται ότι οι απόψεις για το αν η πίστη στο Θεό είναι απαραίτητη για να έχουμε καλές αξίες διαφέρουν ανάλογα με την περιοχή. Το γενικό αποτέλεσμα της έρευνας είναι το εξής: Το 62% των πολιτών (στις 34 χώρες) απαντά ότι η θρησκεία παίζει σημαντικό ρόλο στη ζωή του, το 61% απαντά ότι ο Θεός παίζει σημαντικό ρόλο στη ζωή του και το 53% ομολογεί ότι η προσευχή παίζει σημαντικό ρόλο στη ζωή του. Από τις 13 χώρες που ρωτήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο μερίδιο κατοίκων που συνδέουν την πίστη στον Θεό με την ηθική (53%) ακολουθεί η Βουλγαρία (50%) και η Σλοβακία (45%).

Ωστόσο σε πολλές χώρες της ευρωπαϊκής ηπείρου σχετικά λίγοι άνθρωποι λένε ότι είναι απαραίτητο να πιστεύουμε στον Θεό για να είμαστε ηθικοί (9% στη Σουηδία, 14% στην Τσεχική Δημοκρατία και 15% στη Γαλλία).

Λιγότεροι από τους μισούς στον Καναδά και τις ΗΠΑ λένε ότι η πίστη στον Θεό είναι απαραίτητη για να είναι κανείς ηθικός (26% και 44%, αντίστοιχα).

Αντίθετα σχεδόν όλοι που ερωτήθηκαν στην Ινδονησία και τις Φιλιππίνες (το 96% στην κάθε μία) συνδέουν την πίστη στον Θεό και το να έχεις καλές αξίες. Αλλά στην Ανατολική Ασία οι Νοτιοκορεάτες είναι κάπως διχασμένοι σε αυτό το ζήτημα (53% λένε ότι είναι απαραίτητο, 46% λένε ότι δεν είναι) ενώ μικρότερα μερίδια στην Ιαπωνία (39%) και την Αυστραλία (19%) πιστεύουν ότι είναι απαραίτητο να πιστεύεις στο Θεό για να είσαι ηθικό άτομο.

Μεταξύ αυτών που συμμετείχαν στην έρευνα στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική τουλάχιστον επτά στους δέκα στον Λίβανο (72%), την Τουρκία (75%) και την Τυνησία (84%) πιστεύουν ότι η πίστη στον Θεό είναι απαραίτητη για να έχει κανείς καλές αξίες. Οι Ισραηλινοί χωρίζονται σε αυτό το ζήτημα, με το 48% του πληθυσμού και στις δύο πλευρές.

Πάνω από εννέα στα δέκα στην Κένυα και τη Νιγηρία (95% και 93%, αντίστοιχα) συνδέουν την πίστη στον Θεό με την ηθική ενώ το 84% των Νοτιοαφρικανών έχουν την ίδια άποψη.

Οι πλειοψηφίες και στις τρεις χώρες της Λατινικής Αμερικής που ρωτήθηκαν λένε ότι η πίστη στον Θεό είναι απαραίτητη για να είσαι ηθικός, με το υψηλότερο μερίδιο στη Βραζιλία (84%). Ο Καθολικισμός παραμένει η μεγαλύτερη θρησκεία στη Λατινική Αμερική και οι πλειοψηφίες των Καθολικών και στα τρία έθνη που ρωτήθηκαν πιστεύουν ότι είναι απαραίτητο να πιστεύουμε στον Θεό για να είμαστε ηθικοί.

Σχετικά με την προσευχή, το 73% των Ελλήνων απάντησε ότι παίζει σημαντικό ρόλο στη ζωή του ενώ σε ερώτηση για τον Θεό το ποσοστό όσων απάντησαν το ίδιο ανήλθε στο 82%. Τα ποσοστά αυτά κατατάσσουν την Ελλάδα στη δεύτερη θέση στον κόσμο ανάμεσα στις ανεπτυγμένες οικονομίες. Την χώρα μας ξεπερνά μόνο η Τουρκία όπου το 89% δηλώνει ότι ο Θεός και η προσευχή έχουν σημαντικό ρόλο στη ζωή του.

(Πηγή: iefimerida.gr - <https://www.iefimerida.gr/kosmos/ereyna-oi-ellines-oi-pio-thriskoι-stin-eyropi>)

επικρατήσει να ονομάζεται ο σταθερός και χαρακτηριστικός τρόπος της συμπεριφοράς ενός ανθρώπου, όχι γενικά και αδιάκριτα στις κοινές και καθημερινές, αλλά στις σοβαρές υποθέσεις της ζωής του (Παπανούτσος, 2016).

Η ηθική σχετίζεται με την καθιέρωση μιας επιθυμητής συμπεριφοράς σε σχέση με το καλό, το κακό, τη δικαιοσύνη, την αδικία, καθώς και μια σειρά αρχών, προτύπων και κανόνων, η τήρηση των οποίων βασίζεται στη συνείδηση των ατόμων και κοινή γνώμη (Antonio Sandu, 2015). Περιλαμβάνει τη χρήση της λογικής για τον καθορισμό μιας σωστής πορείας δράσης, θεωρείται εσωτερικός προσωπικός έλεγχος, μία αίσθηση προσωπικής ευθύνης (Vanny Sok).

Ως κλάδος της φιλοσοφίας εξετάζει και μελετά τις πράξεις των ανθρώπων ως προς τη θετική ή αρνητική τους αξία, έχει δηλαδή ως αντικείμενο την εκτιμητική κρίση αφού αναφέρεται στη διάκριση του καλού και του κακού. Ορίζεται ως ένα σύστημα ή κώδικας συμπεριφοράς που βασίζεται σε καθολικά ηθικά καθήκοντα και υποχρεώσεις που δείχνουν πως πρέπει να συμπεριφέρεται κάποιος και σχετίζεται με την ικανότητα διάκρισης του καλού από το κακό, του σωστού από το λάθος και της ευπρέπειας από την απρέπεια (Goss, 1996).

Σε πρακτικό επίπεδο, η ηθική ασχολείται με το πως οι άνθρωποι αντιμετωπίζουν τους άλλους ώστε να προάγεται το κοινωνικό συμφέρον, η πρόοδος, η δημιουργικότητα, η έννοια του καλού ή του κακού, του δίκαιου ή του άδικου⁴⁶. Σε ένα πιο θεωρητικό επίπεδο, η ηθική είναι ο κλάδος της φιλοσοφίας που ασχολείται με τις αξίες που σχετίζονται με την ανθρώπινη συμπεριφορά όσον αφορά την ορθότητα ή την ακαταλληλότητα πράξεων, την αγαθότητα ή μη κινήτρων ή σκοπών ή ένα συνεχώς εξελισσόμενο σύνολο κανόνων ανθρώπινης συμπεριφοράς που χαρακτηρίζει μια κοινωνική ομάδα σε μια δεδομένη εποχή ή το σύνολο των αρχών και αξιών που έχει διαμορφώσει και τηρεί ένα άτομο στην καθημερινή του ζωή (Θανόπουλος, 2009:36).

⁴⁶ **Καλό** είναι καθετί που είναι σύμφωνο με τις επιθυμίες του ανθρώπου, ό,τι είναι ευχάριστο, συμφέρον ή ωφέλιμο, αυτό που είναι σύμφωνο με την ηθική ή με τη θρησκευτική διδασκαλία, η θετική πλευρά ενός προσώπου ή μιας κατάστασης. **Κακό** καθετί που είναι αντίθετο με τις επιθυμίες του ανθρώπου, που είναι δυσάρεστο, βλαβερό, αυτό που έρχεται σε σύγκρουση με τους ηθικούς ή θρησκευτικούς κανόνες.

Δίκαιο είναι η ηθική αρχή σύμφωνα με την οποία αναγνωρίζεται και εξασφαλίζεται ίση μεταχείριση σε όλα τα μέλη μιας κοινωνίας και αποδίδεται στον καθένα το οφειλόμενο. **Άδικο** κάθε πράξη αντίθετη προς το δίκαιο από ηθική άποψη.

(Λεξικό τη κοινής νεοελληνικής).

[https://www.greek-](https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=ηθική&dq=)

[language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=ηθική&dq=](https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=ηθική&dq=)

Όπως αναφέρεται από τον Νικολαΐδη (2018), η κοινωνιολογική έρευνα αποδεικνύει πως πηγή κάθε ηθικής είναι η κοινωνία ενώ βάσει της ανθρωπολογικής έρευνας η ηθική αποτελεί συστατικό στοιχείο της ανθρώπινης ύπαρξης άρρηκτα συνδεδεμένης με την έννοια της ελευθερίας. Επειδή κανένας τομέας της προσωπικής και κοινωνικής ζωής δε διαθέτει ηθική αυτοτέλεια και παρουσιάζονται προβλήματα στις κοινωνικές δράσεις και συμπεριφορές, η ηθική σήμερα αποτελεί κριτήριο για τη διάκριση μεταξύ ορθής και λαθεμένης συμπεριφοράς και συνοδεύει κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα σε ατομικό και θεσμικό επίπεδο.

Η ηθική μπορεί να θεωρηθεί ως μία από τις παγκόσμια καθιερωμένες «εξελικτικές καθολικότητες» (αντιπροσωπευτική δημοκρατία, κράτος δικαίου, οικονομία της αγοράς, οργανωμένη γραφειοκρατία) καθώς αλλάζει και προσαρμόζεται στα δεδομένα της κάθε κοινωνίας, εμφανίζεται και διαφοροποιείται μετά από ένα ορισμένο στάδιο κοινωνικής αλλαγής, η δε καθολικότητά της συνίσταται στη «θεσμοθέτησή» της ως παγκόσμια αξία αφού ισχύει σε όλες τις κοινωνίες (Ασπρίδης, 2015).

Περαιτέρω δεν είναι απλώς ένα σύστημα κανόνων, η τήρηση των οποίων καθιστά το άτομο ηθικό, αλλά τρόπος σκέψης και ζωής, μία ολόκληρη συμπεριφορά. Ένας συνειδητά ηθικός άνθρωπος χρειάζεται να διαθέτει μία συναισθηματική, ψυχική και πνευματική ισορροπία, ώστε να μην ταλαντεύεται ανάμεσα στο ηθικό και στο ανήθικο. Το «ηθικό» και το «ανήθικο» ορίζεται σε σχέση με το ερώτημα, τι είναι καλό και δίκαιο και τι όχι και μεταβάλλεται, όπως ήδη έχει αναφερθεί, από κοινωνία σε κοινωνία και από εποχή σε άλλη εποχή. Για παράδειγμα μπορεί κάτι που θεωρούνταν ηθικό πριν από χρόνια σήμερα να είναι ανήθικο (ο θεσμός της δουλείας) όπως και το αντίστροφο ή ακόμη κάτι που είναι ηθικό σε μία κοινωνία να είναι ανήθικο σε μία άλλη (η αντιμετώπιση των γυναικών σε διαφορετικές χώρες και κοινωνίες) (Ασπρίδης, 2015) και (Νικολαΐδης, 2018).

Η ψυχή μιας ηθικής πράξης, ο πυρήνας της ηθικής συνείδησης είναι η *προαίρεση*, η βούληση, η οποία υπάρχει μόνο στον άνθρωπο (στο ζώο υπάρχει όρεξη και όχι βούληση) δηλαδή η εκλογή μεταξύ πολλών και ποικίλων ενδεχομένων βάσει κάποιων μέτρων, κάποιων αρχών. Επομένως ενεργώ ηθικά σημαίνει πράττω *κατά καθήκον* δηλαδή αισθάνομαι υποχρέωση να πράξω κάτι του οποίου γνωρίζω την αξία, μικρή ή μεγάλη με ειλικρίνεια και συνέπεια (Παπανούτσος, 2016). Σύμφωνα με τον Kant (1984) το *καθήκον* είναι η αναγκαιότητα μιας πράξης που προκύπτει από σεβασμό για τον ηθικό νόμο, η έννοια του οποίου υπάρχει μόνο μέσα σε ένα έλλογο ον όπως ο άνθρωπος. Η θέληση στον άνθρωπο συνδέεται με την ιδέα της ελευθερίας, η οποία με τη σειρά της συνδέεται με την

έννοια της ηθικότητας που αποτελεί το θεμέλιο των πράξεων όλων των έλλογων όντων όπως ακριβώς ο φυσικός νόμος είναι θεμέλιο όλων των φαινομένων.

3.1.3. Το ηθικό σύστημα.

Κάθε ηθικό σύστημα έχει κανόνες, αξίες και αξιολογικές κρίσεις. Οι κανόνες είναι οι δεσμευτικές προδιαγραφές που ορίζουν την κοινωνική συμπεριφορά των ανθρώπων και δεν αφορούν σε μία συγκεκριμένη περίπτωση αλλά θέτουν τις προϋποθέσεις για την αξιολόγηση όλων των περιπτώσεων, η μη τήρηση των οποίων συνεπάγεται κυρώσεις. Αξία είναι μία σταθερή πεποίθηση ότι ένας συγκεκριμένος τρόπος συμπεριφοράς είναι προτιμότερος από άλλους εναλλακτικούς τρόπους συμπεριφοράς σε προσωπικό και κοινωνικό επίπεδο. Οι αξίες διακρίνονται σε «προσωπικές» που προέρχονται από το οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον και σε «διοικητικές» που προέρχονται από το οργανωσιακό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης. Οι αξιολογικές κρίσεις ενυπάρχουν σε έννοιες που δηλώνουν κίνηση όπως «οφείλω», «πρέπει», «είναι αναγκαίο» καθώς και σε έννοιες που τις έχουν προϋποθέσει όπως «ισότητα», «δικαιοσύνη», «αλληλεγγύη». Έτσι, οι κανόνες στηρίζονται σε αξίες, οι δε αξιολογικές κρίσεις γίνονται βάσει συγκεκριμένων αξιών (Νικολαΐδης, 2018) και (Μοσχόπουλος, 2010).

Οι ηθικές αξίες αποτελούν τη βάση των κοινωνικών θεσμών και των ανθρώπινων σχέσεων. Οποιαδήποτε προσπάθεια για επιδίωξη δίκαιης κατανομής των αγαθών, διασφάλισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αυτοδιάθεσης των λαών, προστασίας του περιβάλλοντος δεν θα είναι επιτυχής εάν δεν στηρίζεται σε ηθικές αξίες και παραγνωρίζει την ηθική, η απουσία της οποίας οδηγεί σε παραβιάσεις των νόμων, σε ανηθικότητα των πράξεων, σε διαφθορά. Ιδιαίτερα στον εργασιακό χώρο η ύπαρξη ηθικών αξιών διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο καθώς οι αποφάσεις που στηρίζονται στην ηθική και το δίκαιο προάγουν το κοινό συμφέρον και οδηγούν στην πρόοδο, την ανάπτυξη και ευημερία των λαών (Μιχαλάς, 1998).

Το σύστημα των θεμελιωδών αρχών και ηθικών αξιών, όπως υπογραμμίζει ο Bernard Boucault (2012), είναι πολύ σημαντικό για τη διασφάλιση του κοινωνικού συμβολαίου ως βάση κάθε κοινωνίας και κάθε σύγχρονου και δημοκρατικού κράτους. Εγγυάται τη νομιμότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης προς την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και κατ' επέκταση το σεβασμό του πολίτη.

«Οι αξίες είναι βασικά συστατικά της οργανωτικής κουλτούρας και εργαλεία για τον καθορισμό, καθοδήγηση και ενημέρωση της διοικητικής συμπεριφοράς ... η ελλιπής

εφαρμογή των αξιών ή η προώθηση ακατάλληλων αξιών μπορεί να οδηγήσει σε μείωση αυτών των ουσιωδών στοιχείων της δημοκρατικής διακυβέρνησης καθώς και σε ηθικά διλήμματα και αμφιβολίες για τη λήψη αποφάσεων» (Ireland's Committee for Public Management Research στο Καρβούνης, 2017).

3.2. Η διάσταση της «διοικητικής» ηθικής και δεοντολογίας.

Η *διοικητική ηθική* ορίζεται ως ένα σύνολο κανόνων και αξιών, άμεσα ορατών από όλους που καθοδηγούν μία επιχείρηση να λειτουργεί με δικαιοσύνη και πνεύμα μεσότητας προς αποφυγή φαινομένων κατάχρησης, υπερβολής, διαφθοράς και αναξιοκρατίας (Ασπρίδης, 2015). Η έννοια της διοικητικής ηθικής συνδέεται με μία θεμελιώδη αξιολογική κρίση του υποκειμένου σχετικά με το τι είναι καλό ή κακό κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας (Γώγος, 2000).

Η αξία της διοικητικής ηθικής για κάθε οργανισμό δημόσιο ή ιδιωτικό είναι αδιαμφισβήτητη και η εφαρμογή ηθικών κριτηρίων και αρχών κρίνεται απαραίτητη. Μια ολιστική στρατηγική για τη διοικητική ηθική οφείλει να έχει ως όρο της τουλάχιστον τη συμμόρφωση στις κείμενες διατάξεις και διαδικασίες, απαιτείται όμως η συμπλήρωση της στρατηγικής αυτής και με στοιχεία *management*, ώστε οι παλαιές αξίες να συμπληρώνονται με νέες (εξειδίκευση, εντιμότητα, επίτευξη της στοχοθεσίας) και να εξισορροπούνται οι απαιτήσεις για αποτελεσματική στοχοθεσία και ηθική συμπεριφορά. Η σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα συνδιαμορφώνεται τόσο από πολιτικές καθολικού χαρακτήρα και συμμόρφωσης στους κανόνες όσο και από ανάλογες που αφορούν στην υποκίνηση και την ευαισθητοποίηση στις αρχές και αξίες της χρηστής και αποτελεσματικής διοίκησης (Μιχαλόπουλος, 2015) και (Γώγος, 2000).

Σε κάθε περίπτωση ένα σύστημα διοικητικής ηθικής πρέπει να αποθαρρύνει συμπεριφορές που τα μέρη γνωρίζουν ότι είναι εσφαλμένες ή απαγορευμένες και από την άλλη πλευρά να ενθαρρύνει συμπεριφορές που είναι ορθές. Είναι πολύ σημαντικό να αποσαφηνίζει θέματα στις «γκρίζες» ζώνες της διοικητικής καθημερινότητας όπου επικρατεί αβεβαιότητα για το τι είναι σωστό ή λάθος, καλό ή κακό, δημιουργούνται ηθικά διλήμματα και ενδο-οργανωσιακές συγκρούσεις κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Καρκατσούλης, 2004).

Όπως υποστηρίζεται από την Prachi Juneja, τα οφέλη της ηθικής στάσης των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα αλλά και του ίδιου του κράτους μετακυλίνουνται πρωτίστως στο άτομο και εν συνεχεία στον καταναλωτή, τον εργαζόμενο ή την ανθρώπινη κοινωνική ομάδα. Ειδικότερα τα οφέλη αυτά είναι:

- **Ικανοποίηση βασικών ανθρώπινων αναγκών:** Το να είναι κάποιος δίκαιος, ειλικρινής και ηθικός είναι από τις βασικές ανθρώπινες ανάγκες, ειδικότερα στον εργασιακό χώρο κάθε υπάλληλος επιθυμεί να είναι ο ίδιος δίκαιος και να στηρίζεται από έναν οργανισμό που είναι δίκαιος και ηθικός στις πρακτικές του.
- **Δημιουργία αξιοπιστίας:** Ένας οργανισμός, μία επιχείρηση, το κράτος, όταν καθοδηγούνται από ηθικές αξίες, δημιουργούν αξιοπιστία απέναντι στους καταναλωτές, τους πελάτες, τους πολίτες και την ίδια την κοινωνία.
- **Ένωση ανθρώπων και ηγεσίας:** Ένα ηθικό περιβάλλον εντός του οργανισμού αποτελεί το συνδετικό κρίκο μεταξύ της ηγεσίας και των υπαλλήλων και συμβάλλει στην ευθυγράμμιση συμπεριφορών προς επίτευξη ενός κοινού στόχου ή αποστολής.
- **Βελτίωση λήψης αποφάσεων και μακροπρόθεσμα κέρδη:** Οι αποφάσεις που καθοδηγούνται από ηθικές αξίες οδηγούν σε ασφαλή και υγιή αποτελέσματα και εξασφαλίζουν μακροπρόθεσμη κερδοφορία.
- **Διασφάλιση της κοινωνίας:** Συχνά και λόγω του ρυθμού των εξελίξεων, σε πολλούς τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής (π.χ. τεχνολογία) η ηθική επιτυγχάνει να προστατεύσει το κοινωνικό σύνολο, όπου ο νόμος αποδεικνύεται ανίσχυρος.

Ο όρος *δεοντολογία* προέρχεται από την αρχαία ελληνική λέξη *δέον* που σημαίνει το *πρέπον*, το *σωστό*. Είναι η θεωρία των καθηκόντων και των υποχρεώσεων στην ηθική. Το σύνολο των κανόνων που δεσμεύουν ηθικά στην εκτέλεση των επαγγελματικών κυρίως καθηκόντων⁴⁷. Επιστημονικά, απαντάται για πρώτη φορά στο έργο του Jeremy Bentham *Δεοντολογία ή η Επιστήμη της Ηθικής* (Antonio Sandu, 2015)⁴⁸.

⁴⁷ Βλ. Λεξικό της κοινής νεοελληνικής.

https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=ηθική&dq=

⁴⁸ Ο Jeremy Bentham (1748–1832) φιλόσοφος και κοινωνικός μεταρρυθμιστής μπορεί να θεωρηθεί «πατέρας» του ωφελισμού. Υποστήριξε το δικαίωμα στην τοκογλυφία και την οικονομική ελευθερία ενώ είχε ανάγκη σε υπέρτατο αγαθό την ηδονή και το όφελος. Σύμφωνα με τον Jeremy Bentham: «Η Φύση έχει θέσει τους ανθρώπους υπό την κυριαρχία δύο ισχυρών αφεντάδων, του πόνου και της ευχαρίστησης. Μόνο από αυτούς εξαρτάται τι πρέπει να κάνουμε όπως επίσης αυτοί θα καθορίσουν το τι θα κάνουμε. Από τη μία πλευρά η σταθερά του σωστού και του λάθους από την άλλη η αλυσίδα των αιτίων και των αποτελεσμάτων είναι δεμένες στο θρόνο τους. Μας ορίζουν σε ό,τι κάνουμε, λέμε, σκεφτόμαστε...».

<https://cognoscoteam.gr/o-μεταρρυθμιστής-τζέρεμι-μπένθαμ-ιδρ/>

Η *δεοντολογία* αποτελεί έναν ηθικό κώδικα κανόνων συμπεριφοράς ο οποίος παρέχει μέτρα και σταθμά για τον χαρακτηρισμό, από άποψη ηθικής, τόσο των δικών μας πράξεων όσο και των πράξεων των άλλων. Η *διοικητική δεοντολογία* εμπεριέχει όρια και απαγορεύσεις σε σχέση με τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων επιδιώκοντας την υλοποίηση των γενικών ηθικών αξιών στις οποίες βασίζεται (Γώγος, 2000:20). Ορίζεται ως σεβασμός που πρέπει να επιδεικνύεται από τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών και την παροχή υπηρεσιών (Jean Loup Kuhn-Delforge, 2012)⁴⁹ ή ως το σύνολο των αρχών και κανόνων που διέπουν τη συμπεριφορά των στελεχών τόσο στο εσωτερικό του οργανισμού όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον αυτού (Μαντάς, κ.α., 1992:83).

3.2.1. Η διοικητική ηθική στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση.

Η διαμόρφωση της διοικητικής ηθικής επηρεάζεται καταρχήν από το μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης (γραφειοκρατικό ή βάσει των αρχών του νέου δημόσιου μανάτζμεντ) και κατά δεύτερον από το πολιτικό σύστημα δεδομένου ότι διαφέρει το ηθικό αποτύπωμα δηλαδή οι αρχές και αξίες στις οποίες δίνεται προτεραιότητα από την πολιτική εξουσία. Σημαντικό επίσης ρόλο διαδραματίζει η ηγεσία η οποία θα πρέπει να εμπνέει, να αποτελεί ηθικό πρότυπο αλλά και να παρακινεί στην υιοθέτηση ηθικών προτύπων συμπεριφοράς και να επικοινωνεί τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται σε ηθικό επίπεδο (Μαρίνος, 2012) και (Erakovich & Wyman, 2009).

Η παγκοσμιοποίηση νοούμενη όχι μόνο ως ανάπτυξη και επέκταση δραστηριοτήτων από τον αναπτυσσόμενο κόσμο στις αναδυόμενες χώρες και αγορές αλλά και το ακριβώς αντίστροφο καθώς και η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση που οδήγησε σε κρίση της οικονομίας σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, είχαν τεράστιες επιπτώσεις στο οικονομικό σύστημα, στη διοίκηση, στις επιχειρήσεις καθώς και στις ζωές και δράσεις των ανθρώπων. Η κρίση αλλάζει την οικονομία, ως ουσία και περιεχόμενο, όπως αλλάζει και το management το οποίο ιδεολογικά είχε προσαρμοστεί στη λογική της απορρύθμισης των αγορών και της αναζήτησης περισσότερων αποδόσεων και κερδών ενώ θα πρέπει πλέον να υπηρετεί υψηλούς στόχους και επιδιώξεις και να περιλαμβάνει τις ιδέες της κοινότητας (community) και της κοινωνίας των πολιτών (civil society) (Παπούλιας, 2009).

⁴⁹ Γάλλος Πρεσβευτής στην Ελλάδα (2011-2019).

Στα πλαίσια του προγράμματος «απορρύθμισης» (deregulation) ή «κανονιστικού αποπαρεμβατισμού»,⁵⁰ ο πολίτης από χρήστης των δημόσιων υπηρεσιών μετατράπηκε σε πελάτη-καταναλωτή ο οποίος ενδιαφέρεται για το μεγαλύτερο δυνατό ατομικό όφελος χωρίς καμία αναφορά σε ευρύτερες δημοκρατικές αξίες. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έπαυσε να αποτελεί σημείο αναφοράς για τη διοικητική δράση και η αρχή της νομιμότητας έχασε τη νομιμοποιητική της αξία. Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση προϋποθέτει ένα κράτος εκσυγχρονισμένο με τον ανθρώπινο παράγοντα στο κέντρο της διακυβέρνησης και προσανατολίζεται στην αποτελεσματικότητα των θεσμών και του ανθρώπινου δυναμικού της. Στο δίλημμα *κράτος ή αγορά* προτείνεται ο νέος ρόλος του *ενεργού πολίτη*, στο πλαίσιο της *κοινωνίας των πολιτών* (Κτιστάκη, 2009)

Οι *θεσμοί* αποτελούν την εγγύηση μιας ευνομούμενης και δημοκρατικής πολιτείας και παρέχουν τα κίνητρα και αντικίνητρα για τη συμπεριφορά των πολιτών και των πολιτικών. Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης είναι πρωταρχικής σημασίας καθώς ενισχύει και βελτιώνει τη λειτουργία όλων των θεσμών και στηρίζει την ανάπτυξη της χώρας (Μελέτη της PwC, 2015)⁵¹. Οι θεσμοί που οφείλουν την ύπαρξή τους σε ανθρώπους αποτελούν παράγοντες εξυπηρέτησης των κοινωνικών αναγκών, καλλιεργούν και εμπεδώνουν τις κοινωνικές αρετές και εκπαιδεύουν σε κοινωνικές συμπεριφορές. Παρουσιάζουν μία ηθική αυτονομία και ορίζουν με διαφορετικό τρόπο το ορθό και το λάθος, το ηθικό και το ανήθικο καθώς στηρίζονται στις ηθικές αρχές συγκρότησής τους ωστόσο δεν θα πρέπει να παραβλέπεται και η ηθική των ατόμων μέσω των οποίων λειτουργούν τα οποία έχουν ελεύθερη βούληση, λογική και προσωπική ευθύνη (Νικολαΐδης, 2018). Η ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διακυβέρνηση εγκαθίστανται μόνο μέσα από την ίδρυση, την ενδυνάμωση και το διαρκή εκσυγχρονισμό των θεσμών που εγγυώνται τη λειτουργία ενός καλύτερου κράτους και μίας καλύτερης δημόσιας ζωής (Κάρκαλης, 2012).

⁵⁰ Βλ. σχετικά Καρκατσούλης Παναγιώτης (2004), *Το Κράτος σε μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, υποσημ. 158, σελ. 163.

⁵¹ Βλ. Μελέτη της PwC, *Η ενίσχυση των θεσμών βάση για την Ανάπτυξη και την Ενημερία*, Ιούλιος, 2015. Η βασική θέση της μελέτης είναι ότι, η ποιότητα των θεσμών μιας χώρας προσθέτει στο δυναμικό ανάπτυξης και την ευημερία και περιορίζει την διαφθορά μέσα στην οικονομία.

Η δεύτερη θέση της μελέτης είναι ότι το κόστος της Δημόσιας Διοίκησης μιας χώρας προσδιορίζεται κυρίως από το μέγεθος της οικονομίας, αλλά εξαρτάται και από την ποιότητα των θεσμών και το επίπεδο της παρατηρούμενης διαφθοράς

<https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/enisxisi-thesmon-anaptixi.pdf>

Η υποστήριξη του πολίτη κατά τις συναλλαγές του με τη δημόσια διοίκηση και η εξυπηρέτησή του με την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών αποτελεί τον πιο σημαντικό στόχο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Για την επίτευξή του απαιτείται η ανάπτυξη μίας δημόσιας διοικητικής κουλτούρας και συμπεριφοράς τήρησης των θεμελιωδών ηθικών αρχών διοικητικής δράσης που απορρέουν από την έννομη τάξη και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου (Ρέππας, 2012).

Η δημιουργία δομών που θα προσελκύουν με αξιοκρατικές και διαφανείς διαδικασίες, θα διατηρούν και θα αξιοποιούν με τον ίδιο τρόπο στελέχη, με το ανάλογο ήθος, καθίσταται απολύτως αναγκαία (Αργυριάδης, 2004). Όπως επισημαίνεται από τον Μακρυδημήτρη (2018) παρατηρείται μία έκπτωση του ηθικοστοχαστικού στοιχείου στην πράξη της διοίκησης τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Επιβάλλεται η ενίσχυση της ηθικοφιλοσοφικής συγκρότησης των λειτουργιών της διοίκησης ώστε να διασφαλιστεί η ηθική ακεραιότητα, η ανιδιοτέλεια και η πίστη στην ευγένεια του λειτουργήματος. Κατά την άποψή του το μόνο κριτήριο για τη δράση και τις επιλογές στη δημόσια ή ιδιωτική διοίκηση είναι η *αξιοκρατία*, διερμηνευόμενη πνευματικά, ηθικά και στοχαστικά.

3.2.2. Η διττή διάσταση της διοικητικής ηθικής.

Τα θέματα της ηθικής στη δημόσια διοίκηση έχουν διττή διάσταση, ατομική και συλλογική. Σε ατομικό επίπεδο η ηθική αφορά στο πνεύμα και τη συμπεριφορά κάθε δημόσιου υπαλλήλου ενώ σε συλλογικό επίπεδο αφορά στις ηθικές αξίες και αρχές δεοντολογίας που διαπνέουν το διοικητικό μηχανισμό. Η ηθική κάθε δημοσίου υπαλλήλου δεν είναι αρκετή από μόνη της εάν το πολιτικό και διοικητικό σύστημα στο οποίο είναι ενταγμένος δε διέπεται από αξίες ηθικής και δεοντολογίας (Jean-Michel Lemoynes de Forges, 2012)⁵².

Η οργανική κουλτούρα ακεραιότητας συνήθως συνδέεται με τον επαγγελματισμό της δημόσιας διοίκησης και στην περίπτωση που συμπληρώνεται και ενισχύεται από μία ισχυρή αίσθηση προσωπικής ακεραιότητας ή ακόμη καλύτερα όταν οι προσωπικές αξίες του υπαλλήλου και οι αξίες του συστήματος ευθυγραμμίζονται μπορεί να αυξήσουν την απόδοση και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης (Guilman, 2005).

⁵² Jean-Michel Lemoynes de Forges (Ομότιμος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου Πανεπιστημίου Paris II Assas).

Η *προσωπική ακεραιότητα* εκφράζει το δεσμό μεταξύ της υπηρεσιακής και της προσωπικής ζωής. Μεταξύ των αξιών του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου πρέπει ο υπάλληλος να δράσει και των προσωπικών αξιών που διαθέτει υφίσταται εξαρχής μία διάσταση καθώς ο υπάλληλος έχει ήδη διαμορφωμένες αξίες από το οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον του. Επομένως κατά την είσοδό του στην υπηρεσία υπόκειται σε οργανωτική κοινωνικοποίηση που επιβάλλεται από την ίδια την υπηρεσία (Μοσχόπουλος, 2010).

Ως εκ τούτου η εκάστοτε πολιτική διοικητικής ηθικής θα πρέπει να απευθύνεται πρωτίστως στην κορυφή της διοίκησης και εν συνεχεία στους υπαλλήλους της καθώς κυριαρχεί η πεποίθηση πως η ακεραιότητα του συστήματος, οι αξίες και η στάση του είναι αυτή που καθορίζει τη σύννομη και ηθική συμπεριφορά του ανθρώπινου δυναμικού της. Τα κόμματα εξουσίας είναι αυτά που θέτουν τους κανόνες λειτουργίας της διοίκησης και διαμορφώνουν το ρυθμιστικό και διαδικαστικό πλαίσιο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αντιθέτως η εξυπηρέτηση των πολιτικών και ιδιωτικών συμφερόντων συνιστά μορφή «νόμιμης διαφθοράς» η οποία κρίνεται ως ανήθικη συμπεριφορά που αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης (Παπαδημητρόπουλος, 2012) και (Καρβούνης, 2017).

3.2.3. Έλλειμμα διοικητικής ηθικής.

Το κράτος οφείλει πρωτίστως, δια των υπηρεσιών του βάσει των αρχών της νομιμότητας, της ισότητας και της αναλογικότητας, να προστατεύει τα αγαθά που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον (υγεία, ασφάλεια, παιδεία, πολιτισμό), να διασφαλίζει την ομαλή κοινωνική συμβίωση και να μεριμνά για την οικονομική και προσωπική ανάπτυξη και ευημερία των πολιτών του. Υπό το πρίσμα αυτό η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης αποκτά *ηθική σημασία* σε διαφορετική περίπτωση παρατηρείται ένα σημαντικό έλλειμμα ηθικής τάξεως (Γεωργακόπουλος, 2012).

Ο Χλέπας (2012) διαπιστώνει την ύπαρξη σοβαρού προβλήματος στη χώρα μας που αφορά στην τήρηση των κανόνων της Πολιτείας και την αμερόληπτη δράση της δημόσιας διοίκησης καθώς και στην αποτελεσματική επιβολή των κανόνων αυτών. Η δημόσια διοίκηση δε λειτουργεί κυρίως ως υπηρέτης του συλλογικού συμφέροντος αλλά ως υπηρέτης διαφόρων επιμέρους συμφερόντων και ο ρυθμιστικός ρόλος του Κράτους φαίνεται πως δεν επιτυγχάνει τη συγκρότηση του συλλογικού συμφέροντος και την επιβολή του έναντι άλλων συμφερόντων ατομικών ή συγκεκριμένων ομάδων.

Κατά τον Τσούκα (2011) η διαπίστωση ότι το *ιδιοτελές συμφέρον* είναι αυτοφυές ενώ η *ευπρέπεια* απαιτεί ενέργεια και προσπάθεια για την καλλιέργειά της δηλαδή αίσθηση κοινότητας, υποδειγματικές ηγετικές πρωτοβουλίες, εγρήγορση, κίνητρα και κυρώσεις, απαντά στον προβληματισμό γιατί υπάρχει έλλειμμα ηθικής στο δημόσιο βίο.

Οι δυσμενείς συνέπειες της δημόσιας διοίκησης όταν κινείται εκτός ηθικού πλαισίου επιδεικνύοντας μη υποδειγματική συμπεριφορά είναι η αύξηση των ανισοτήτων και η υπονόμηση της εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι του κράτους και των θεσμών, γεγονός που δημιουργεί σοβαρούς κινδύνους για την ίδια τη δημοκρατία (Boucault, 2012).

3.2.4. Απειλές ανήθικης διοικητικής συμπεριφοράς.

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται από τον Καρβούνη (2017) αν η ακεραιότητα δε βρίσκεται στο γενετικό κώδικα ενός οργανισμού τότε υπάρχει πάντα η απειλή της ανήθικης συμπεριφοράς. Στις περιπτώσεις όπου είναι δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ σωστής και λανθασμένης ενέργειας ή απόφασης διαφαίνονται απειλές όπως η διαφθορά, η έλλειψη ηθικών προτύπων, οι πιέσεις, η χειραγώγηση. Υπάρχουν συμπεριφορές που δεν είναι παράνομες αλλά είναι ανήθικες ή υπάρχουν συγκρούσεις συμφερόντων που μπορεί να εξελιχθούν σε διεφθαρμένες καταστάσεις.

Η διοίκηση δεδομένου ότι αποτελεί ένα υπερμέγεθες σύστημα από άποψη προσωπικού, δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων, εξοπλισμένο με ισχυρά προνόμια για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και τεράστια ισχύ μπορεί να δημιουργήσει ή να καλύψει δυσλειτουργίες, ελαττώματα, παρανομίες και διαφθορά (Δημολιού, 2020).

Η *κακοδιοίκηση* που ταλαιπωρεί πολίτες και επιχειρήσεις δε συνιστά απαραίτητα συγκεκριμένη παρανομία⁵³, μπορεί να αφορά σε θέματα συμπεριφοράς των οργάνων της διοίκησης απέναντι στους συναλλασσόμενους με αυτή, σε καθυστερήσεις και χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε οικονομική κακοδιαχείριση των πόρων, ή σε διοικητική ενέργεια αντίθετη με τις γενικές αρχές του συνταγματικού δικαίου και την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων (Δημολιού, 2020).

⁵³ Με τον όρο «παρανομία» προσδιορίζεται η παραβίαση ισχυόντων νομικών κανόνων. Δηλαδή των νόμων (τυπικών) αλλά και των α) ουσιαστικών νόμων (π.χ. κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος), β) των συνταγματικών κανόνων, γ) των κανόνων του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου και δ) των άγραφων πηγών του δικαίου και των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου (Τζέμος, 2017).

Επίσης αφορά στη μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης και όπως επισημαίνεται από τον Διαμαντούρο (2012)⁵⁴ η νομιμότητα αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για τη χρηστή διοίκηση. Η παραβίαση του νόμου ισοδυναμεί με κακοδιοίκηση χωρίς ωστόσο να ισχύει υποχρεωτικά το αντίστροφο δηλαδή όταν μία δημόσια αρχή δεν έχει ενεργήσει παράνομα δε σημαίνει απαραίτητα ότι έχει συμμορφωθεί με τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Σύμφωνα με τον Τζέμο (2017) «κακοδιοίκηση» είναι η διοίκηση που δεν προσδίδει έμπρακτα τη δέουσα σημασία στις νόμιμες επιθυμίες του πολίτη και ως «μη κακοδιοίκηση» είναι η διοίκηση που ασκείται με γνώμονα την αρχή της επιείκειας υπέρ του πολίτη.

Σε έρευνα του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ (2017) προκύπτει πως ο Δείκτης Ικανοποίησης από την ποιότητα καθώς και τη διαφάνεια των υπηρεσιών που προσφέρουν οι Δημόσιοι Φορείς βαθμολογήθηκε από τις επιχειρήσεις με βαθμό κάτω από τη βάση (4,8/10,0)⁵⁵. Παράγοντες που οδηγούν στην κακοδιοίκηση και τη διαφθορά είναι πρωτίστως η μη τήρηση της νομιμότητας και η έλλειψη διαφάνειας, τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες, η ύπαρξη πολλών ρυθμιστικών κανόνων, η ανέλεγκτη εξουσία, η βραδύτητα απονομής δικαιοσύνης καθώς και η πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων (Ρακιντζής, 2012).

⁵⁴ Ο Νικηφόρος Διαμαντούρος διετέλεσε Διαμεσολαβητής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής) από το 2003 μέχρι τον Οκτώβριο του 2013.

⁵⁵ Στο πλαίσιο της έρευνας ικανοποίησης για τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης που πραγματοποιήθηκε από το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ σε συνεργασία με την MRB το 2017 για το επιχειρηματικό περιβάλλον με τίτλο «Ο Σφυγμός του Επιχειρείν», ο Δείκτης Ικανοποίησης από την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν οι Δημόσιοι Φορείς βαθμολογήθηκε από τις επιχειρήσεις με βαθμό κάτω από τη βάση (4,8/10,0). Τα υψηλότερα επίπεδα θετικών αναφορών διατυπώνονται για τα ΚΕΠ, οι προσφερόμενες υπηρεσίες από τα οποία κρίνονται ως ιδιαίτερα ικανοποιητικές για το 84,1% των επιχειρήσεων. Επίσης μία αξιόλογη μερίδα των επιχειρήσεων δηλώνει ικανοποιημένη από τις Υπηρεσίες ΓΕΜΗ και τα Επιμελητήρια (49,4% και 40,8% αντίστοιχα). Αντίθετα περισσότερες από 6 στις 10 επιχειρήσεις δηλώνουν καθόλου ικανοποιημένες από τα δικαστήρια, τα υπουργεία και τις πολεοδομίες και το 53,2% από τη φορολογική διοίκηση.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει και το εύρημα που συσχετίζει την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών με τη διαφάνεια καθώς διαπιστώνεται ότι με βαθμό κάτω από τη βάση βαθμολογούνται οι δημόσιοι φορείς από τις επιχειρήσεις τόσο ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν σε αυτές όσο και ως προς τη διαφάνεια ενώ η έρευνα καταγράφει υψηλή συσχέτιση μεταξύ επιπέδου ικανοποίησης και διαφάνειας.

Σε επίπεδο προτάσεων οι επιχειρήσεις ζητούν βελτιωτικές παρεμβάσεις κυρίως σε δύο επίπεδα: α) σε επίπεδο αποτελεσματικότητας, δηλαδή παροχής υπηρεσιών αποτελεσματικά, χωρίς λάθη και παραλείψεις (52% κατά μέσο όρο) και β) σε επίπεδο εξυπηρέτησης, δηλαδή παροχής υπηρεσιών με ταχύτητα και σύμφωνα με τους προβλεπόμενους θεσμικούς χρόνους (49% κατά μέσο όρο).

Ένα επίσης σημαντικό εύρημα αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό των φορέων του δημοσίου το οποίο συχνά «βρίσκεται στο στόχαστρο» της κοινής γνώμης είναι ότι οι επιχειρήσεις παρόλο που δεν είναι ικανοποιημένες από τις υπηρεσίες που λαμβάνουν συνολικά είναι περισσότερο ικανοποιημένες από τον ανθρώπινο παράγοντα. Αναγνωρίζουν ότι οι άνθρωποι (οι δημόσιοι υπάλληλοι) προσπαθούν παρόλο που οι επιχειρήσεις τελικά δεν εξυπηρετούνται.

https://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/52130/Business_Pulse_2019_presentation.pdf

Η *διαφθορά*, κατά τους Thomas και Cynthia Lynch (2015), είναι η συμπεριφορική επένεργεια μιας εμπρόθετης απόκλισης από αποδεκτές δεοντολογικές πρακτικές για προσωπικό όφελος και μπορεί να περιλαμβάνει δωροδοκία, νεποτισμό, εύνοια προς ιδιωτικά συμφέροντα έναντι δημόσιων υποθέσεων. Η ίδια η φύση και η αδυναμία του ανθρώπινου χαρακτήρα αποτελούν το γόνιμο έδαφος της διαφθοράς η οποία θεωρείται μεταδοτική και ενθαρρύνεται συχνά από την οικονομική ένδεια.

Η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή εξουσίας για προσωπικό ή ιδιωτικό κέρδος, είναι ένα φαινόμενο πολύπλοκο και απειλητικό που εμφανίζεται κυρίως όταν παρατηρείται απουσία ήθους, κινήτρων ακεραιότητας και ηθικής συμπεριφοράς γενικότερα. Η απειλή της διαφθοράς είναι μεγαλύτερη όπου ελλοχεύει ευκαιρία, είτε λόγω διακριτικής ευχέρειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είτε λόγω προνομιακής πρόσβασης σε δημόσιους πόρους και απουσία περιορισμών (ηθικής συμπεριφοράς, αναγκαστικών νόμων και κανονισμών, ελέγχων, κυρώσεων και της δημόσιας γνώμης). Ωστόσο περισσότερο επικίνδυνη εμφανίζεται η *νόμιμη διαφθορά* μέσω της οποίας ρυθμίζεται κατά τέτοιο τρόπο το νομικό πλαίσιο που καθιστά την ανήθικη συμπεριφορά νόμιμη (ευνοϊκή μεταχείριση των επιχειρήσεων) (Καρβούνης, 2017).

Όπως υπογραμμίζεται στην Ετήσια Έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) για το 2019, ως αποτέλεσμα των γενικών μεταρρυθμίσεων καταπολέμησης της διαφθοράς, κατά το β' εξάμηνο του 2019, με κυριότερη την ίδρυση της «Αρχής», σημειώθηκε άνοδος κατά 7 θέσεις σε σχέση με το προηγούμενο έτος και η χώρα μας κατατάχθηκε 60η σε σύνολο 180 χωρών βελτιώνοντας τη βαθμολογία Διεθνούς Διαφάνειας (48 βαθμούς έναντι 45 το 2018), για τον «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2019»⁵⁶. Ωστόσο από τα στοιχεία έτους 2019 των καταγγελιών των πολιτών που απευθύνθηκαν στην Ε.Α.Δ. προκύπτει ότι η πλειονότητα των καταγγελιών σε ποσοστό 50,45% αφορά σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης και ακολουθούν με ποσοστό 15,96% οι καταγγελίες για περιπτώσεις διαφθοράς. Επίσης το 9,72% αφορά στην κακή εφαρμογή ή και στην πολυπλοκότητα των σχετικών διαδικασιών, το 6,17% σε περιπτώσεις αδιαφάνειας, το 2,51% σε περιστατικά απάτης, ενώ ποσοστό 15,19% των καταγγελιών αφορά σε λοιπά θέματα (π.χ. οργανωτικά προβλήματα, κακή εξυπηρέτηση πολιτών, χαμηλή αποδοτικότητα κ.ά.)⁵⁷.

⁵⁶ Βλ. The Corruption Perceptions Index 2019. www.transparency.org/en/news/cpi-2019-global-highlights

⁵⁷ Βλ. ΕΚΘΕΣΗ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2019 της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf>

Η ηθική και η διαφθορά μπορούν να θεωρηθούν οι δύο όψεις ενός νομίσματος. Η ηθική αποτελεί μια *φιλόδοξη προσέγγιση* της συμπεριφοράς ενώ η διαφθορά μία *πειθαρχική προσέγγιση*. Η πρώτη εστιάζει στην πρόληψη της παράνομης ή ανήθικης συμπεριφοράς μέσω της ενθάρρυνσης και επιβράβευσης της επιθυμητής συμπεριφοράς, ενώ η δεύτερη εστιάζει στη διαμόρφωση μιας συμπεριφοράς μέσω της επιβολής κυρώσεων και τιμωρίας της παράνομης ή εγκληματικής συμπεριφοράς (United Nations, 2000).

Οι πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και την απομείωση οποιασδήποτε κακοδιοίκησης συναρτώνται ευθέως με τη δημιουργία μίας νέας διοικητικής κουλτούρας διαφάνειας, ακεραιότητας, αξιοκρατίας και τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Σημαντική είναι επίσης η δημιουργία ενός νέου κοινωνικού και πολιτιστικού πλαισίου εντός του οποίου η ανάρμοστη συμπεριφορά της διοίκησης απέναντι στον πολίτη και τα φαινόμενα διαφθοράς θα αποδοκιμάζονται δημόσια και δεν θα γίνονται αποδεκτά (Γώγος, 2000).

Είναι γενικά παραδεκτό πως τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος καθώς έχουν εφαρμοστεί μία σειρά μέτρων όπως κώδικες δεοντολογίας, μέτρα διαφάνειας, συστήματα δεοντολογίας και ακεραιότητας κατά της διαφθοράς. Ωστόσο απαιτείται η σχεδίαση και υλοποίηση πολιτικών συνεχιζόμενης εκπαίδευσης «επαγγελματικής ηθικής». Κανένας κώδικας δεοντολογίας ή νόμος δεν έχει μεγάλη αξία εάν ο κάθε δημόσιος υπάλληλος δε διαθέτει την τεχνική ικανότητα να αναγνωρίσει ένα πρόβλημα ηθικής κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν δεν γνωρίζει ποια πρότυπα συμπεριφοράς αναμένει από αυτόν ο οργανισμός στον οποίο υπάγεται ή το πιο δυσάρεστο εάν θεωρεί ότι δεν είναι προς το συμφέρον του (προσωπικό ή επαγγελματικό) να υποστηρίξει την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς (Whitton, 2001).

3.2.5. Η παγκόσμια απαίτηση ηθικής.

Η παγκοσμιοποίηση, τα νέα μοντέλα δημόσιας διαχείρισης και οι ψηφιακές εξελίξεις είναι μερικοί από τους λόγους που υπογραμμίζουν την ηθική συμπεριφορά στις δημόσιες υπηρεσίες. Η έννοια της διοικητικής ηθικής βρίσκεται συνεχώς στο προσκήνιο τα τελευταία χρόνια και απασχολεί όλες τις δημόσιες διοικήσεις. Με την παγκοσμιοποίηση ο κόσμος έχει μετατραπεί σε ένα οικουμενικό χωριό έτσι κάθε αλλαγή που συμβαίνει στον τομέα της οικονομίας, της πολιτικής, του πολιτισμού, της επιστήμης ή της τεχνολογίας, σε ένα συγκεκριμένο σημείο, επηρεάζει τα γεγονότα σε άλλα σημεία. Ως αποτέλεσμα της

παγκοσμιοποίησης έχουν σημειωθεί σημαντικές αλλαγές στις σχέσεις κράτους-πολίτη και οι δημόσιες διοικήσεις είναι περισσότερο ευαίσθητες στις απαιτήσεις των κοινωνιών. Με τα νέα μοντέλα δημόσιας διαχείρισης που αναδύθηκαν και τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα αγνοήθηκαν πολλές παραδοσιακές αξίες όπως ήδη έχει αναφερθεί σε προηγούμενη ενότητα. Τέλος οι ψηφιακές εξελίξεις με την αύξηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και τη χρήση του διαδικτύου σε κάθε περίπτωση έχουν επιφέρει ριζικές αλλαγές στη λειτουργία και κατανόηση της δημόσιας διοίκησης. Διασφαλίζουν πιο διαφανείς και δημοκρατικές κυβερνήσεις, την παροχή προηγμένων ηλεκτρονικών δημόσιων υπηρεσιών και συμβάλλουν στη λήψη αποφάσεων τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο έχει ανακύψει μια σειρά ηθικών ζητημάτων όπως η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας (Emina, 2020).

Η απαίτηση ηθικής δε γνωρίζει σύνορα, απασχολεί τις δημόσιες διοικήσεις όλων των χωρών, τα ευρωπαϊκά όργανα και τους θεσμούς καθώς και τους παγκόσμιους οργανισμούς και ερμηνεύεται ως ανάγκη για διαφάνεια, ισότητα, ακεραιότητα και αποτελεσματικότητα στις λειτουργίες του κράτους, που υπερασπίζεται το δημόσιο συμφέρον και οι δομές του οποίου υφίστανται για να υπηρετούν τους πολίτες (Bertók, 2005) και (Seguiti, 2009).

Οι κυβερνήσεις προσεγγίζουν την προσπάθεια βελτίωσης της ηθικής συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση με δύο τρόπους: α) την ηθική διαχείριση που στηρίζεται στην αυστηρή *συμμόρφωση* βάσει συγκεκριμένων διοικητικών διαδικασιών, κανόνων και μηχανισμών ελέγχου, που καθορίζουν τι θα πρέπει να κάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, πώς να το κάνουν και τι να αποφεύγουν και β) την ηθική διαχείριση που στηρίζεται στην *ακεραιότητα*, ενθαρρύνεται δηλαδή, βάσει κινήτρων, η καλή συμπεριφορά αντί τιμωρίας της ανήθικης ή παράνομης συμπεριφοράς. Ωστόσο, διεθνείς τάσεις παρά τις πολιτικές, διοικητικές και πολιτιστικές διαφορές ακολουθούν μία συνδυαστική διαχείριση της ηθικής που στηρίζεται τόσο στη συμμόρφωση (ρυθμίσεις και έλεγχος) κυρίως σε τομείς που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά όσο και στην υποστηρικτική καθοδήγηση και τα κίνητρα για τη διατήρηση της ακεραιότητας (Bertók, 2005).

Η πρόκληση για τις κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών του ΟΟΣΑ είναι η προσαρμογή της αποστολής της δημόσιας διοίκησης στις τρέχουσες ανάγκες και η διασφάλιση ότι οι αξίες και τα κριτήρια ανταποκρίνονται στις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών. Καθώς τα κράτη-μέλη έχουν εκχωρήσει μεγαλύτερη ισχύ διακριτικής ευχέρειας στους δημόσιους υπαλλήλους, αυτοί βρίσκονται αντιμέτωποι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με

συγκρουόμενους στόχους και πολύπλοκα διλήμματα. Η ηθική, ο ρόλος των αξιών και η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία όχι μόνο ως οδηγός συμπεριφοράς αλλά και ως συνδεδετικός κρίκος για όλη τη δημόσια διοίκηση (Bertók, 2005).

Τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο εδώ και δεκαετίες παρουσιάζεται μία έντονη δραστηριότητα προς συμπλήρωση του συστήματος των κανόνων δικαίου που προασπίζουν τη διοικητική ηθική, με κώδικες δεοντολογίας (codes of conduct) και καταβάλλεται προσπάθεια ενίσχυσης της διοικητικής εντιμότητας καθώς είναι πλήρως αποδεκτό πώς οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν θεσμοθετηθεί για να λειτουργούν υπέρ των πολιτών, με όρους ακεραιότητας, εντιμότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας. Ο σχεδιασμός και η δημοσιοποίηση κωδίκων διοικητικής ηθικής συνεχώς πολλαπλασιάζεται και ταυτόχρονα πολλαπλασιάζονται τα ερωτήματα όσον αφορά τη διαμόρφωση της δομής και του περιεχομένου τους, καθώς και της αποτελεσματικότητάς τους, σε μία περίοδο μεγάλης πολυπλοκότητας για τη διοικητική πραγματικότητα (Μιχαλόπουλος, 2005).

3.2.6. Ενίσχυση της διοικητικής ηθικής.

Ενδεικτικές θεσμικές πρωτοβουλίες, που έχουν αναληφθεί για την ενίσχυση της ηθικής στη διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση είναι:

- ❖ Η Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του ΟΗΕ, η οποία στη χώρα μας κυρώθηκε με νόμο⁵⁸.

⁵⁸ Βλ. ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113/Α') «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς ...» και ειδικότερα τις διατάξεις του άρθρου 7 (Δημόσιος Τομέας) όπου προβλέπεται μεταξύ άλλων στην παρ.1: «Κάθε Κράτος Μέρος προσπαθεί, ανάλογα με τις ανάγκες και σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος, να υιοθετεί, διατηρεί και ενισχύει συστήματα για την επιλογή, πρόσληψη, διατήρηση, προαγωγή και συνταξιοδότηση δημοσίων υπαλλήλων και, όπου αρμόζει, άλλων μη αιρετών δημοσίων λειτουργών:

(α) Που να βασίζονται στις αρχές της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και σε αντικειμενικά κριτήρια, όπως η ικανότητα, η δικαιοσύνη και η καταλληλότητα.

(β) Που να περιλαμβάνουν κατάλληλες διαδικασίες για την επιλογή και την εκπαίδευση των ατόμων για δημόσιες θέσεις που θεωρούνται ιδιαίτερα ευάλωτες στη διαφθορά και την εκ περιτροπής τοποθέτηση, όπου αρμόζει, των ατόμων αυτών σε άλλες θέσεις.

(γ) Που να προωθούν ικανοποιητική αμοιβή και δίκαιες μισθολογικές κλίμακες λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης του Κράτους Μέρους.

(δ) Που να προάγουν προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης έτσι ώστε να μπορούν να εκπληρώνουν τις απαιτήσεις για την ορθή, έντιμη και κατάλληλη εκπλήρωση των δημοσίων καθηκόντων και που να τους παρέχουν εξειδικευμένα και κατάλληλα κατάρτιση, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ενημερότητα τους για τους κινδύνους της διαφθοράς που ενυπάρχουν στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Τα προγράμματα αυτά μπορούν να κάνουν αναφορές σε κώδικες ή πρότυπα συμπεριφοράς στους κατάλληλους τομείς...».

Επίσης τις διατάξεις του άρθρου 8 (Κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς) όπου προβλέπεται: «1. Για να καταπολεμηθεί η διαφθορά, κάθε Κράτος Μέρος προάγει, μεταξύ άλλων, την ακεραιότητα, την εντιμότητα και την υπευθυνότητα μεταξύ των δημοσίων λειτουργών του, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος. 2. Συγκεκριμένα, κάθε Κράτος Μέρος προσπαθεί να εφαρμόσει, στα πλαίσια

- ❖ Ο ΟΟΣΑ, στα πλαίσια της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συνιστά στα κράτη μέλη να προάγουν μία κουλτούρα *δημόσιας ακεραιότητας* στο σύνολο της κοινωνίας. Η δημόσια ακεραιότητα αφορά στη συμμόρφωση και ευθυγράμμιση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες με στόχο τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και την ιεράρχησή του πάνω από τα ιδιωτικά συμφέροντα. Ειδικότερα συνιστά να εντάσσουν πρότυπα ακεραιότητας στο νομικό σύστημα (κώδικες συμπεριφοράς ή δεοντολογίας) και να επικοινωνούν αξίες και πρότυπα του δημοσίου τομέα τόσο εσωτερικά στον δημόσιο όσο και εξωτερικά στον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών⁵⁹.
- ❖ Οι Αναθεωρημένες Κατευθυντήριες Οδηγίες του ΟΟΣΑ για τις Πολυεθνικές Επιχειρήσεις, που υιοθετήθηκαν από τις 42 συμβαλλόμενες κυβερνήσεις στις 25 Μαΐου 2011 στο Συμβούλιο των Υπουργών κατά την 50η επέτειο του ΟΟΣΑ. Αυτές αποτελούν συστάσεις των κυβερνήσεων προς τις πολυεθνικές επιχειρήσεις που λειτουργούν στις ή από τις χώρες που έχουν προσχωρήσει και παρέχουν μη δεσμευτικές αρχές και πρότυπα για την υπεύθυνη επιχειρηματική συμπεριφορά σε ένα παγκόσμιο πλαίσιο σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα.⁶⁰
- ❖ Ο Κώδικας Δεοντολογίας για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι κανόνες του οποίου καθορίζουν νέα πρότυπα για τους κανόνες δεοντολογίας στην Ευρώπη και για πρώτη φορά ορίζεται η έννοια «σύγκρουση συμφερόντων».⁶¹
- ❖ Οι Κώδικες Δεοντολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶² και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.⁶³

των θεσμικών και νομικών του συστημάτων, κώδικες ή πρότυπα συμπεριφοράς για την ορθή, έντιμη και κατάλληλη εκπλήρωση των δημόσιων λειτουργιών».

⁵⁹ Βλ. ΣΥΣΤΑΣΗ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>

⁶⁰ Βλ. Έγγραφο Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης-Γενική Δ/ση Διεθνούς Οικονομικής & Εμπορικής Πολιτικής-Διεύθυνση Πολιτικής Διεθνούς Εμπορίου Κατευθυντήριες, «Οδηγίες του Ο.Ο.Σ.Α. για τις Πολυεθνικές Επιχειρήσεις».

<http://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2018/05/KATEYΘYNTHPIEΣ-OΔHΓIEΣ-OOΣA-ΓIA-TIEΠOΛYEΘNIKEΣ-EL-final.pdf>

⁶¹ Βλ. Απόφαση της Επιτροπής της 31ης Ιανουαρίου 2018 Περί Κώδικα Δεοντολογίας για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2018/C 65/06), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN)

⁶² Βλ. ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, Κώδικας Δεοντολογίας των μελών και των πρώην μελών του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016/C 483/01).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR>

⁶³ Βλ. Κώδικας Δεοντολογίας για τους Βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα οικονομικών συμφερόντων και σύγκρουσης συμφερόντων.

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20conduct_EL_REV.pdf

- ❖ Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς,⁶⁴ ο οποίος εγκρίθηκε το 2001 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με σκοπό να στηρίξει το έργο των Ευρωπαίων δημοσίων υπαλλήλων κυρίως εντός των θεσμικών οργάνων με την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την προαγωγή μίας εναρμονισμένης διοικητικής κουλτούρας, με επίκεντρο τον πολίτη και τη διαδικασία της συνεχούς μάθησης μέσω της αλληλεπίδρασης με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.
- ❖ Ο ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α΄) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διαύγεια” και άλλες διατάξεις».
- ❖ Ο ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α΄) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση» με τις ρυθμίσεις του οποίου επιδιώκεται, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, η μείωση των πιθανοτήτων εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς καθώς όχι μόνο αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της ποιότητας και της νομιμότητάς τους.
- ❖ Ο ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α΄) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» για την αυστηροποίηση του Πειθαρχικού Δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τον Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 3528/2007) ως προς τη διεύρυνση της έννοιας του πειθαρχικού παραπτώματος και τον εμπλουτισμό του καταλόγου των πειθαρχικών ποινών.
- ❖ Ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων (2012) του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη⁶⁵.
- ❖ Ο Κώδικας Δεοντολογίας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου, όπως εγκρίθηκε με την αριθμ. 5370/14-4-2016 Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής⁶⁶.

⁶⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Διαθέσιμο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510>

⁶⁵ Βλ. Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, 2012 του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Συνηγόρου του Πολίτη .

http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120405_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

⁶⁶ Όπως αναφέρεται στο Προοίμιο, η θέσπιση Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης του λαού προς το θεσμό του Κοινοβουλίου εν γένει και το έργο των βουλευτών ειδικότερα. Απαντά στην απαίτηση των σύγχρονων κοινωνιών να υφίσταται διαφάνεια και αξιοπιστία κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και λογοδοσία των φορέων της. Ενισχύει τον αλληλοσεβασμό των μελών του Κοινοβουλίου και τη δέσμευσή τους ως προς την τήρηση κανόνων κοινοβουλευτικής δεοντολογίας.

❖ Η σύσταση της «Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» με το ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α΄) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»⁶⁷. Η Ε.Α.Δ., είναι ο αρμόδιος φορέας για το σχεδιασμό και συντονισμό δράσεων ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας, πρόληψης και καταστολής φαινομένων απάτης και διαφθοράς. Συντονίζει τις δράσεις για την εγκαθίδρυση του *Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας*, την υιοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και είναι η αρμόδια Εθνική Αρχή για την υλοποίηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.).

⁶⁷ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 82 (Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας – Σκοπός και Αρμοδιότητες) προβλέφθηκε η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής, χωρίς νομική προσωπικότητα, με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)» με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) συστάθηκε τον Αύγουστο του 2019 με την ταυτόχρονη κατάργηση πέντε ελεγκτικών φορέων [Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.)] των οποίων κατέστη καθολικός διάδοχος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.

4.1. Δίκαιο και Ηθική.

«Η πολιτεία των ανθρώπων, οι νόμοι της πολιτείας και η ηθική συνείδηση των πολιτών είναι τρεις κρίκοι μιας αλυσίδας, η αντοχή της οποίας εξαρτάται από τη στερεότητα και τη σωστή αρμογή αυτών των κρίκων» (Ευαγγέλου, 2002:1).

Το δίκαιο δηλαδή οι κανόνες του θετού (νομοθετημένου) δικαίου καθορίζει τις επιτρεπόμενες πράξεις ή παραλείψεις τις οποίες διαχωρίζει από τις απαγορευμένες πράξεις και κατ' επέκταση καθορίζει και τα δικαιώματα των πολιτών. Υφίσταται σε μία πολιτικά οργανωμένη κοινωνία και αντλεί τη δύναμη του (μέσω του εξαναγκασμού) από την πολιτική εξουσία, επομένως όταν η πολιτεία καταρρεύσει από εσωτερικούς ή εξωτερικούς κινδύνους και απειλές το δίκαιο καταλύεται. Η ηθική από την άλλη δε βρίσκεται σε στενή σχέση με την πολιτεία και εξακολουθεί να υφίσταται ακόμη και όταν αυτή παύσει να υπάρχει (Παπανούτσος, 2016).

Όπως αναφέρει ο Μπέης, οι κανόνες δικαίου όπως και οι ηθικές αξίες συνιστούν κρίσεις αναφορικά με την ανθρώπινη συμπεριφορά ωστόσο οι πρώτοι αποκτούν δεσμευτικότητα διαμέσου της κρατικής εξουσίας η οποία τους θεσπίζει, τους τροποποιεί ή τους καταργεί ενώ οι δεύτερες είναι αξίες (καθ' αυτές) όταν στηρίζονται στην ελεύθερη επιλογή κάθε εξατομικευμένου ανθρώπου. Η ηθική αξία σχετίζεται με την ποιότητα της βούλησης, τον ψυχικό κόσμο του ανθρώπου και την ενδιάθετη συμπεριφορά του. Η συμμόρφωση με τους κανόνες δικαίου ως επιλογή της ελεύθερης βούλησης εκτιμάται ως ηθική αξία⁶⁸.

Υποστηρίζεται από τον Παπανούτσο (2016) ότι οι κύκλοι του δικαίου και της ηθικής συναντώνται αλλά δεν ταυτίζονται. Θεωρώντας το δίκαιο ως ένα σχήμα πολυγώνου τοποθετημένο εντός ενός κύκλου, που αποτελεί την ηθική, παρατηρείται ότι ακόμη και στην περίπτωση αύξησης των πλευρών του και διεύρυνσής του δεν μπορεί να ταυτισθεί με την περιφέρεια του κύκλου διότι η ηθική πάντα θα υπερβαίνει το δίκαιο. Η νομιμότητα μιας πράξης είναι διαφορετική από την ηθικότητά της καθώς για παράδειγμα μία πράξη μπορεί να είναι παράνομη και να επιδοκιμάζεται ηθικά όπως και μία πράξη να είναι ηθικά αποδοκιμαστέα αλλά σύμφωνα με το δίκαιο να είναι ορθή.

⁶⁸ Βλ. Μπέης, Κ., *Το πρόβλημα του δικαίου και των ηθικών αξιών. Κανόνας δικαίου και ηθική αξία.* <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=1185>

Μεταξύ δικαίου και ηθικής υπάρχει μία συνεχής αλληλεπίδραση η οποία επιτρέπει στους κανόνες της κοινωνικής ηθικής να εισχωρήσουν στις ρυθμίσεις του δικαίου. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου δημιουργούνται κανόνες δικαίου για τους οποίους δεν έχουν διαμορφωθεί ακόμη ηθικοί κανόνες και το αντίθετο. Σε ορισμένους ραγδαία εξελισσόμενους τομείς (βιοτεχνολογία) και προκειμένου να μην υπάρξουν συγκρούσεις της επιστήμης και τεχνολογίας με το δίκαιο και την ηθική ο νομοθέτης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του την ηθική πριν τη θέσπιση σύγχρονων κανόνων δικαίου (Γώγος, 2000) και (Θανόπουλος, 2009). Από τα ανωτέρω γίνεται φανερό πως το δίκαιο και η ηθική στηρίζουν και εκφράζουν ένα σύγχρονο πολιτισμό, ωστόσο συνυπάρχουν σε μία περίπλοκη σχέση μεταξύ τους και μπορεί να διασταυρώνονται σε πολλά σημεία αλλά δε συμπίπτουν (Ντουχάνης, 2012).

4.2. Η νομική έκφραση των κανόνων δεοντολογίας.

Η διοικητική δεοντολογία έχει ηθική φύση, περαιτέρω στο βαθμό που οι κανόνες δεοντολογίας αποτυπώνονται σε συγκεκριμένες νομικές διατάξεις οι οποίες διέπουν τη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων και δημιουργούν σαφείς υποχρεώσεις αποκτούν νομική δεσμευτικότητα. Στη χώρα μας ένα τμήμα της διοικητικής δεοντολογίας ενσωματώνεται σε διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ)⁶⁹ καθώς και σε διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (Υπαλληλικός Κώδικας)⁷⁰. Επίσης μέσω της νομολογίας του ΣτΕ βάσει των γενικών συνταγματικών κανόνων ή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου που διέπουν τη διοικητική δράση έχουν θεμελιωθεί νομικά, κανόνες διοικητικής δεοντολογίας με τη μορφή υποχρεώσεων. Η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων βάσει της γενικής αρχής της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία τα διοικητικά όργανα επιβάλλεται να ασκούν τις αρμοδιότητές του με αίσθημα δικαίου, έχει δημιουργήσει την ειδικότερη υποχρέωση της διοίκησης να μην ταλαιπωρεί χωρίς λόγο ή να μην εξαπατά με πράξεις ή παραλείψεις της τους ιδιώτες ή την ειδικότερη υποχρέωση να διαφυλάσσουν τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και να διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων τους ή περαιτέρω την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να παρέχουν πληροφορίες στους πολίτες ως προς τις ενδικοφανείς προσφυγές που διαθέτουν. Επίσης η νομολογία έχει μετατρέψει σε νομολογιακό κανόνα τη γενική ηθική υποχρέωση της

⁶⁹ Βλ. διατάξεις του ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α') Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.

⁷⁰ Βλ. διατάξεις του ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26/Α') Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ.

διοίκησης κατά τις επιστημονικές κρίσεις και τεχνικές προβλέψεις της ιδιαίτερα για το έννομο αγαθό της ανθρώπινης ζωής καθώς και της προστασίας του περιβάλλοντος να λαμβάνει υπόψη της όχι μόνο τα διδάγματα της κοινής πείρας αλλά πολύ περισσότερο το επίπεδο εξέλιξης της επιστήμης και της τεχνικής υπό την μορφή του κριτηρίου νομιμότητας της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων (Γώγος, 2000).

4.2.1. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 18 του ν. 2503/1997, με απόφαση του τότε Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, συγκροτήθηκε επιτροπή για τη σύνταξη *Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*. Οι εργασίες της Επιτροπής άρχισαν την 1η Οκτωβρίου 1997 και ως το τέλος των εργασιών (3 Ιουλίου 1998) πραγματοποιήθηκαν (29) συνεδριάσεις. Εν συνεχεία με όμοια απόφαση επανασυστήθηκε τον Νοέμβριο του 1998 και πραγματοποίησε άλλες (5) συνεδριάσεις έως 18 Δεκεμβρίου 1998 προκειμένου να εξετάσει τις παρατηρήσεις της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης της Βουλής επί του Σχεδίου του Κώδικα. Υπογραμμίζεται ότι η κατάρτιση ενός ΚΔΔ βάσει των αρχών που θα πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των πολιτών και του κράτους, με τον οποίο θα τίθενται όροι για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, αποβλέπει στη δημιουργία κλίματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης καθώς η πολυνομία και η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών δημιουργούν πολλά προβλήματα, καθυστερήσεις και τριβές που προκαλούνται από την άγνοια ή την ασάφεια των κανόνων δικαίου.

Ο ΚΔΔ ο οποίος τέθηκε σε ισχύ 9 Μαρτίου 1999, εφαρμόζεται στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα άλλα ΝΠΔΔ. Οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 εφαρμόζονται αναλόγως στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα Ν.Π.Ι.Δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α' του Ν. 3429/2005 καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 1 του ΚΔΔ).

Αποτελεί το βασικό γενικό νομικό κείμενο που ρυθμίζει τις σχέσεις του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση και διαθέτει γενική και επικουρική ισχύ ενώ οι λοιπές νομικές ρυθμίσεις έχουν ειδική ισχύ. Δηλαδή ο δημόσιος υπάλληλος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του εφαρμόζει τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου και επικουρικά εφαρμόζει τις διατάξεις του ΚΔΔ. Σε περίπτωση δε που δεν υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις ο ΚΔΔ εφαρμόζεται ευθέως ή όταν αυτές είναι ασαφείς ή διφορούμενες συνεφαρμόζεται με τις ειδικές ρυθμίσεις (Τζέμος, 2013).

Πίνακας 4.1. ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

| |
|---|
| <p>Άρθρο 2 Αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης.</p> |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν αυτεπαγγέλτως στη νόμιμη προθεσμία ή εντός ευλόγου χρόνου, σε περίπτωση που δεν προβλέπεται σχετική προθεσμία, ο οποίος δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. Ο κανόνας της αυτεπάγγελτης ενέργειας των διοικητικών οργάνων πρέπει να ισχύει τόσο στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας όσο και στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας. Κατά κανόνα η αυτεπάγγελτη διαδικασία οδηγεί την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων για του διοικούμενους.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Η γενικότερη αρχή που διέπει τη δράση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της καθώς και στην προστασία των διοικούμενων.</p> |
| <p>Άρθρο 3 Αιτήσεις προς τη Διοίκηση</p> |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Για την έκδοση διοικητικής πράξης, απαιτείται η υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου, όταν κάτι τέτοιο προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις. Προς διευκόλυνση των πολιτών, οι δημόσιες αρχές χορηγούν υποχρεωτικά έντυπα αιτήσεων, για όλα τα θέματα που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά τους. Στα έντυπα αναφέρονται οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του αιτήματος, οι εφαρμοστέες διατάξεις, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, καθώς και ο χρόνος μέσα στον οποίο θα δοθεί η απάντηση. Επίσης θεσπίζεται υποχρέωση του αρμόδιου υπαλλήλου να συντάξει την αίτηση αν ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να γράψει.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Υποχρέωση ενημέρωσης και πληροφόρησης των διοικούμενων από τη διοίκηση.</p> |
| <p>Άρθρο 4 Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση</p> |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στην υποχρέωση των διοικητικών αρχών να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινóνται για τα αιτήματα τους, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, καθώς και την υποχρέωση των υπηρεσιών, αν είναι αναρμόδιες, να διαβιβάζουν την υπόθεση στην αρμόδια υπηρεσία. Επίσης οι διοικητικές αρχές είναι υποχρεωμένες να χορηγούν αμέσως, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, πιστοποιητικά και βεβαιώσεις.</p> |

Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:

Οι κανόνες του επαγγελματισμού και της υπευθυνότητας, όπως έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ, υπακούουν στη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης, που απαγορεύει στη διοίκηση να προκαλεί βλάβες από υπαίτια καθυστέρηση άσκησης των αρμοδιοτήτων της.

Άρθρο 5

Πρόσβαση σε έγγραφα

Περιεχόμενο κανόνα:

Θεσπίζεται το δικαίωμα πρόσβασης των διοικουμένων στα διοικητικά έγγραφα, χωρίς να απαιτείται η θεμελίωση ειδικού έννομου συμφέροντος. Το δικαίωμα αυτό ισχύει και στην περίπτωση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στο αρχείο των δημοσίων υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης ειδικού έννομου συμφέροντος και συσχετίσής του με υπόθεση των διοικουμένων που είτε εκκρεμεί προς διεκπεραίωση είτε έχει ήδη διεκπεραιωθεί.

Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:

Συνδέεται καταρχήν με την αρχή της διαφάνειας της δράσης της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί μέσο υπεράσπισης των έννομων συμφερόντων του πολίτη στην περίπτωση έκδοσης δυσμενούς διοικητικής πράξης αλλά και μέσο πληροφόρησης και ελέγχου της εκτελεστικής λειτουργίας, που συνδέεται με τη συμμετοχή των πολιτών στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και αποτελεί έκφανση του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος.

Άρθρο 6

Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου

Περιεχόμενο κανόνα:

Ρυθμίζεται η άσκηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου από τις διοικητικές αρχές (άρθρο 20 παρ. 2 Σ). Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος του, να διατυπώσει τις απόψεις του, να λάβει δηλαδή γνώση του συνόλου των στοιχείων του φακέλου και αφ' ετέρου να προβεί σε ανταπόδειξη.

Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:

Η υποχρέωση ακρόασης του διοικουμένου συνδέεται ευθέως με τις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας από τη διοίκηση (άρθρο 2 παρ. 1 Σ) καθώς και τις αξίες της δικαιοσύνης, της ισότητας των ευκαιριών, της διαφάνειας της διοίκησης και του επαγγελματισμού.

Άρθρο 7

Αμεροληψία των διοικητικών οργάνων.

Περιεχόμενο κανόνα:

Τα διοικητικά όργανα, μονομελή και συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και οφείλουν να απέχουν από ενέργειες ή διαδικασίες που συνιστούν συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης, στις περιπτώσεις που απαριθμούνται περιοριστικά από το νόμο. Το όργανο ή το μέλος του συλλογικού οργάνου, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει στο πρόσωπό του λόγος που επιβάλλει την αποχή του, οφείλει να το δηλώσει αμέσως στην προϊστάμενη αρχή ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, αντιστοίχως, και να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια. Στις περιπτώσεις αυτές, η προϊστάμενη αρχή, ή το συλλογικό όργανο, αποφαινεται το ταχύτερο δυνατόν.

Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:

Οι κανόνες διοικητικής ηθικής της αμεροληψίας, της ανεξαρτησίας, της ανιδιοτέλειας και ακεραιότητας, συνδέονται με τη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία απαιτεί αποχή των διοικητικών οργάνων όταν τίθεται υπό αμφισβήτηση η αμεροληψία τους, λόγω της ιδιαίτερης σχέσης του οργάνου με την υπό διεκπεραίωση υπόθεση.

| |
|---|
| Άρθρο 9 |
| Μεταβίβαση αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων - Εξουσιοδότηση των διοικητικών οργάνων προς υπογραφή |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων καθορίζεται από κανόνες του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου. Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού προβλέπεται ότι τόσο η μεταβίβαση της αρμοδιότητας όσο και η εξουσιοδότηση προς υπογραφή πρέπει να επιτρέπονται από τις σχετικές διατάξεις. Διευκρινίζεται δε ότι, η πράξη με την οποία μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα είναι κανονιστική, όπως παγίως δέχεται και η νομολογία.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Ο βασικός αυτός κανόνας απορρέει από τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της νομιμότητας.</p> |
| Άρθρο 12 |
| Τήρηση πρωτοκόλλου υπηρεσίας - Χορήγηση βεβαίωσης για την καταχώριση εγγράφου |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Προβλέπεται η υποχρέωση της υπηρεσίας, στην οποία περιέρχεται ένα έγγραφο, να το καταχωρίζει αυθημερόν στο πρωτόκολλο της υπηρεσίας και να χορηγεί στον ενδιαφερόμενο βεβαίωση για την καταχώριση.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Οι κανόνες αυτοί αποβλέπουν αφενός στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών και αφετέρου στην προστασία των προσώπων που υποβάλλουν σε αυτές αιτήσεις και λοιπά έγγραφα.</p> |
| Άρθρο 16 |
| Περιεχόμενο και τύπος διοικητικής πράξης |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Κάθε διοικητική πράξη, η οποία κατά κανόνα είναι έγγραφη, διαθέτει ένα ελάχιστο τυπικό περιεχόμενο, το οποίο, στην περίπτωση της ατομική διοικητικής πράξης, πρέπει να περιέχει πληροφόρηση του ενδιαφερομένου περί της δυνατότητας άσκησης κατ' αυτής ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Η υποχρέωση της διοίκησης προς πληροφόρηση των διοικουμένων συνδέεται με την αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης και ελέγχου της, ενισχύει το ρόλο του πολίτη κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του και περαιτέρω συνδέεται με τις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής νομιμότητας και του κράτους δικαίου.</p> |
| Άρθρο 17 |
| Αιτιολογία |
| <p style="text-align: center;">Περιεχόμενο κανόνα:</p> <p>Ορίζεται ότι η ατομική διοικητική πράξη περιέχει σαφή αιτιολογία, η οποία περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων που προβλέπει ο νόμος για την έκδοση της. Η ειδικότητα και η επάρκεια της αιτιολογίας κρίνονται σε σχέση με το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης.</p> <p style="text-align: center;">Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:</p> <p>Η υποχρέωση αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, η οποία έχει γίνει δεκτή από τη νομολογία του ΣτΕ, συνδέεται με τις αρχές της δημοκρατικής διαφάνειας και της ουσιαστικής νομιμοποίησης της διοικητικής δράσης, καθώς και με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του διοικουμένου.</p> |

Άρθρο 18
Δημοσίευση

Περιεχόμενο κανόνα:

Ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη δημοσίευση των διοικητικών πράξεων. Η δημοσίευση τίθεται ως συστατικός τύπος των δημοσιευτέων (κανονιστικών ή ατομικών) πράξεων και ορίζεται ότι οι κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται, πλην των ειδικών εξαιρέσεων.

Αξία/ Αρχή που υπηρετείται:

Ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνει τη συνταγματική επιταγή περί δημοσίευσης των κανονιστικών πράξεων.

Πηγή: Προσωπική επεξεργασία στοιχείων (Αιτιολογική Έκθεση, ν. 2690/1999 και Γώγος, 2000).

4.2.2. Ο Κώδικας Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ.

Προς επίλυση των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης σε συνδυασμό με την πάταξη του πελατειακού συστήματος επιχειρήθηκε η «Επανάδρυση του Κράτους» ήτοι η εφαρμογή μίας ολοκληρωμένης πολιτικής για την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα. Το νέο πρότυπο διοίκησης συνθέτουν ένα πλέγμα αλλαγών όπως η διαφάνεια, η αξιοκρατία και ουσιαστική αξιολόγηση, η πάταξη της γραφειοκρατίας, η άρση της πολυνομίας, η προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του πολίτη και η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διοίκησης. Η ανάγκη αναθεώρησης του ισχύοντος μέχρι τότε Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999) κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να ενισχυθεί η λειτουργικότητα και η παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης κυρίως λόγω ελλείμματος επαρκών εγγυήσεων σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων καθώς επίσης προς εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο (ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού, χορήγηση γονικών αδειών και στο σύζυγο δημόσιο υπάλληλο) και τη διαμορφωθείσα νομολογία του ΣτΕ και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων (πειθαρχικό δίκαιο). Ο Υπαλληλικός Κώδικας (Υ.Κ.) καταρτίστηκε από ειδική Επιτροπή που συγκροτήθηκε βάσει του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102/Α') με τη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 6 του Συντάγματος. Το έργο της επιτροπής ολοκληρώθηκε έπειτα από 59 πολύωρες συνεδριάσεις (αρχής γενομένης από το Νοέμβριο του 2004) και παρέδωσε σε συνεργασία με την ΑΔΕΔΥ, της οποίας εκπρόσωποι συμμετείχαν στην Επιτροπή, ένα ολοκληρωμένο σχέδιο του Υ.Κ., αποτελούμενο από οκτώ (8) Μέρη υποδιαιρούμενα σε Κεφάλαια στα οποία περιλαμβάνονται συνολικά εκατόν εξήντα εννέα (169) άρθρα (Αιτιολογική Έκθεση

του σχεδίου νόμου για την Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, 2007).

Στόχος του νέου Υ.Κ. είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων πρόσληψης και υπηρεσιακής κατάστασης των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 1). Στο πεδίο εφαρμογής του υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους και των ΝΠΔΔ, οι δε υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή ΝΠΔΔ οι οποίοι κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη διέπονται από ειδικές διατάξεις καθώς και οι υπάλληλοι των ΟΤΑ υπάγονται στις διατάξεις του κώδικα μόνο για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις (άρθρο 2 του νόμου).

Στο Β΄ Μέρος του Υ.Κ. θεσπίζονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις των υπαλλήλων όπως επίσης συγκεκριμένα καθήκοντα, κωλύματα και ασυμβίβαστα από τα οποία συνάγονται ειδικότεροι κανόνες δεοντολογίας που αφορούν αφενός στη σχέση και επαφή τους με τους πολίτες κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους αφετέρου στη σχέση τους με τη δημόσια υπηρεσία στην οποία υπάγονται.

Πίνακας 4.2. ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ.

| ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ |
|--|
| Άρθρο 24: Πίστη στο Σύνταγμα Ο υπάλληλος οφείλει συμμόρφωση προς τους κανόνες δικαίου. Σεβασμό στην έννομη τάξη (Δημοκρατία) που καθιερώνει το Σύνταγμα και αφοσίωση (ενεργό δράση για τη διασφάλιση της). Η δημόσια εξουσία νομιμοποιείται μόνον ως απαραίτητο μέσο για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο και οφείλει να επιδιώκει αποκλειστικά και ανιδιοτελώς, βάσει της συνταγματικής επιταγής. |
| Άρθρο 25: Νομιμότητα υπηρεσιακών ενεργειών (Σύνταγμα, άρθρα 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5) Οι ενέργειες του δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να μην είναι αντίθετες προς τους κανόνες του Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού δικαίου και των νομοθετικών πράξεων και να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες αυτούς. Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει υπακοή στις διαταγές των προϊσταμένων του, εκφράζοντας τις αντιρρήσεις του όταν θεωρεί ότι μία διαταγή είναι παράνομη, ενώ όταν μία διαταγή είναι προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη οφείλει να μην την εκτελέσει (κανόνες νομιμότητας και υπευθυνότητας). |

Άρθρο 26: Εχεμύθεια

Οφείλει να τηρεί εχεμύθεια όχι μόνο για θέματα που χαρακτηρίζονται ως απόρρητα, από τις κείμενες διατάξεις, αλλά και στις περιπτώσεις όπου αυτό επιβάλλεται για γεγονότα ή πληροφορίες που έρχονται σε γνώση του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή επ' ευκαιρία αυτών. Ο βασικός αυτός κανόνας που επιβάλλει στον υπάλληλο να προστατεύει τα συμφέροντα των πολιτών σεβόμενος τα ιδιωτικά απόρρητα προσωπικού ή επαγγελματικού χαρακτήρα συμβάλλει στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ τη διοίκησης και των πολιτών και απορρέει από τη συνταγματική προστασία της αξιοπρέπειας του ανθρώπου σε συνδυασμό με την προστασία του ιδιωτικού βίου (**κανόνες εχεμύθειας, εμπιστευτικότητας-απόρρητο**).

Άρθρο 27: Συμπεριφορά υπαλλήλου (Σύνταγμα άρθρα 4 παρ. 2 και 5 παρ. 2)

Οφείλει να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια στους διοικουμένους, κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, να τους εξυπηρετεί και να μην κάνει διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος τους λόγω των πολιτικών, φιλοσοφικών ή θρησκευτικών τους πεποιθήσεων. Επίσης θεσπίζεται υποχρέωση του υπαλλήλου να συμπεριφέρεται με τρόπο που να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης τόσο εντός όσο και εκτός της υπηρεσίας. Η υποχρέωση της συμπεριφοράς με ευπρέπεια συνδέεται αντίστοιχα με την υποχρέωση της πληροφόρησης και υποβοήθησης των διοικουμένων κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Η δε υποχρέωση εξυπηρέτησης των διοικουμένων συνδέεται με την υποχρέωση της ταχείας, με πληρότητα και υπευθυνότητα εξυπηρέτησης δίχως περιττά βάρη. Ο κανόνας της ευπρεπούς συμπεριφοράς των υπαλλήλων έχει ένα διπλό σκοπό, καθώς προασπίζει το κύρος και την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών (**κανόνες ευπρέπειας, σεβασμού και ισότητας**).

Άρθρο 28: Περιουσιακή κατάσταση

Οφείλει κατά τον διορισμό του σε δήλωση της περιουσιακής του κατάστασης καθώς και της συζύγου και των τέκνων του εφόσον συνοικούν μαζί του. Εν συνεχεία, κάθε δύο χρόνια σε υποχρέωση υπεύθυνης δήλωσης για την ουσιώδη ή μη μεταβολή της περιουσιακής του κατάστασης, **στα πλαίσια της διαφάνειας** στην περιουσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και της **υποχρέωσης ανιδιοτέλειας** των διοικητικών οργάνων.

Άρθρο 29: Χρόνος παροχής εργασίας

Οφείλει να παρέχει την εργασία του εντός του χρόνου, όπως ορίζεται από τι κείμενες γενικές ή ειδικές διατάξεις. Πέραν του χρόνου εργασίας του ή σε μη εργάσιμες ημέρες, οφείλει να εργαστεί όταν αυτό επιβάλλεται από έκτακτες και εξαιρετικές υπηρεσιακές ανάγκες, με την ανάλογη αμοιβή, όπως προβλέπεται από τη σχετική νομοθεσία (**κανόνες ευπρέπειας και σεβασμού**).

Άρθρο 30: Καθήκοντα υπαλλήλου

Επίσης ο υπάλληλος οφείλει να εκτελεί τα καθήκοντα του κλάδου ή τη ειδικότητάς του και μόνο σε περιπτώσεις επιτακτικής ανάγκης, που δεν δύναται να καλυφθούν με άλλο τρόπο, επιτρέπεται να ασκήσει καθήκοντα άλλου κλάδου ή ειδικότητας ή να του ανατεθούν εργασίες συναφείς με την ειδικότητά του ή τα καθήκοντά του και για μέγιστο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών (**προσήλωση του υπαλλήλου στα καθήκοντά του**).

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄
ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

**Άρθρο 31: Άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή.
Άρθρο 32: Συμμετοχή σε εταιρείες.**

Προς αποφυγή δημιουργίας καταστάσεων που θα μπορούσαν να επιδράσουν αρνητικά στην άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου και να δημιουργήσουν αμφιβολίες στους πολίτες για την **αμεροληψία και αντικειμενικότητα του**, καθώς και για **αποφυγή συγκρούσεων προσωπικών συμφερόντων** του υπαλλήλου με τα συμφέροντα της υπηρεσίας, προβλέπονται συγκεκριμένοι περιορισμοί στη συμμετοχή του υπαλλήλου σε διάφορες οικονομικές, εμπορικές και επιχειρηματικές δραστηριότητες, όπως και στην άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄
ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΑ ΕΡΓΑ Ή ΙΔΙΟΤΗΤΕΣ**

**Άρθρο 33: Έργα ασυμβίβαστα με το βουλευτικό αξίωμα.
Άρθρο 34: Δικηγορική ιδιότητα.
Άρθρο 35: Κατοχή δεύτερης θέσης.**

Για την προάσπιση της **αρχής της ανιδιοτελείας και εξασφάλισης της προσήλωσης του υπαλλήλου στα καθήκοντά του**, προβλέπονται συγκεκριμένα ασυμβίβαστα όπως, η απαγόρευση άσκησης έργων ασυμβίβαστων με το βουλευτικό αξίωμα (ανάληψη προμηθειών, μελετών κ.λπ.), το ασυμβίβαστο προς την ιδιότητα του δικηγόρου, καθώς και απαγόρευση κατοχής δεύτερης θέσης σε οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο του δημοσίου τομέα.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄
ΚΩΛΥΜΑΤΑ**

**Άρθρο 36: Κώλυμα συμφέροντος.
Άρθρο 37: Κώλυμα εντοπιότητας.
(Σύνταγμα άρθρο 29 παρ. 3)**

Βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου **της αμεροληψίας και χρηστής διοίκησης**, η διοικητική ηθική επιβάλλει την απαγόρευση συμμετοχής του υπαλλήλου στην έκδοση μίας διοικητικής πράξης ή στην διεκπεραίωση μιας υποθέσεως, εάν ο ίδιος ή σύζυγος του ή συγγενής του ή πρόσωπο με το οποίο τελεί σε σχέση ιδιαίτερης φιλίας ή έχθρας, έχει πρόδηλο συμφέρον στην έκβαση της υπόθεσης.

Επίσης υπάλληλοι που είναι σύζυγοι ή συγγενείς μεταξύ τους δεν επιτρέπεται να είναι μέλη του ίδιου συλλογικού οργάνου. Στις περιπτώσεις αυτές η διοικητική ηθική επιβάλλει στον υπάλληλο να ζητήσει την εξαίρεσή του.

Για τους ίδιους λόγους προβλέπεται κώλυμα εντοπιότητας για τους προϊστάμενους των υπηρεσιών, οι οποίοι δεν μπορούν να υπηρετούν στον τόπο καταγωγής των ίδιων ή των συζύγων τους, το οποίο δεν έχει εφαρμογή για την περιφέρεια τέως διοικήσεως πρωτεύουσας, την περιφέρεια του Δήμου Θεσσαλονίκης και των όμορων δήμων, καθώς και σε δήμους ή κοινότητες άγονων, προβληματικών ή νησιωτικών περιοχών με πληθυσμό μέχρι 3.000 κατοίκους (**κανόνες ανιδιοτελείας και ακεραιότητας**).

Πηγή: Προσωπική επεξεργασία στοιχείων (Αιτιολογική Έκθεση, ν. 3528/2007, Γώγος, 2000 και Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Από τις διατάξεις του ΚΔΔ και του Υ.Κ., όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω, συνάγονται κανόνες διοικητικής δεοντολογίας που κατά βάση θεμελιώνονται σε συνταγματικής προελεύσεως ηθικές επιταγές, που διέπουν τη συμπεριφορά της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα⁷¹:

- Πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα.
- Προστασία δημοσίου συμφέροντος.
- Εξυπηρέτηση και σεβασμός προς τον πολίτη.
- Προάσπιση της νομιμότητας.

Η δημόσια διοίκηση έχει ως αποκλειστική αποστολή την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος συνεπώς οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν ενεργούν ως άτομα αλλά ως εκτελεστές της βούλησης του Κράτους τίθενται στην υπηρεσία του ελληνικού λαού καθώς οι κρατικές εξουσίες υπάρχουν υπέρ του λαού (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012).

4.3. Έλεγχος και κυρώσεις σε επίπεδο ηθικής και δεοντολογίας.

Η λειτουργία του ελέγχου συνίσταται στην επαλήθευση και αξιολόγηση μίας ορισμένης συμπεριφοράς, πράξης ή παράλειψης βάσει συγκεκριμένων αντικειμενικών κριτηρίων ή στην έρευνα πιθανών αποκλίσεων μιας πραγματικής κατάστασης από το προβλεπόμενο ή αναμενόμενο. Μόνο στη βάση ορισμένου κριτηρίου το οποίο θα πρέπει να γνωρίζει ο ελεγχόμενος ώστε να ανταποκρίνεται, να συμμορφώνεται και να ενεργεί, είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί ο έλεγχος (Δημολιού, 2020).

Οι κανόνες δεοντολογίας μέσω των οποίων οι ηθικές αρχές εξειδικεύονται και μεταφέρονται από το αφηρημένο επίπεδο των αξιών στο επίπεδο της καθημερινής δραστηριότητας προσδιορίζουν τη συμπεριφορά την οποία οφείλουν να επιδείξουν οι αποδέκτες των κανόνων αυτών. Αναφέρονται σε ορισμένα ελάχιστα όρια διαγωγής και συνεπάγονται την άσκηση ελέγχου για τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που δημιουργούν, με τελικό αποτέλεσμα την επιβολή κυρώσεων (Γώγος, 2000).

Ο έλεγχος της διοίκησης που υπαγορεύεται από τους κανόνες της ηθικής έχει ως αντικείμενό του τη διοικητική δραστηριότητα και ειδικότερα τη διοικητική πράξη που παράγεται από αυτή αλλά και το ίδιο το διοικητικό όργανο που την εξέδωσε. Στην περίπτωση παράβασης ηθικών κανόνων κατά τη *διοικητική δραστηριότητα* αυτή ελέγχεται μέσω της παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του δικαίου, το

⁷¹ Βλ. άρθρο 103 παρ. 1 και άρθρο 1 παρ. 3 του Συντάγματος.

περιεχόμενο της οποίας ωστόσο δεν είναι ιδιαίτερος σαφές καθώς συμπεκνώνει τις εκάστοτε ισχύουσες αντιλήψεις περί ηθικής. Σύμφωνα με τη νομολογία δε δύναται να ακυρωθεί λόγω παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης και των ηθικών κανόνων που ενσωματώνονται σε αυτή κανονιστική πράξη εκδοθείσα βάσει εξουσιοδοτικής διάταξης τυπικού νόμου εφόσον δεν παραβιάζεται υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνας δικαίου. Ομοίως ισχύει για ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα, παρά μόνον ατομική διοικητική πράξη που έχει εκδοθεί στα πλαίσια διακριτικής ευχέρειας, δύναται να ακυρωθεί. Σε επίπεδο *διοικητικού οργάνου* ενδέχεται να εκδοθεί μια παράνομη πράξη κατά εσφαλμένη ερμηνεία νόμου από έναν έντιμο διοικητικό υπάλληλο ή μια νόμιμη πράξη από έναν υπάλληλο κατόπιν δωροδοκίας του (Ντουχάνης, 2012).

Οι επιταγές διοικητικής ηθικής, που έχουν ενσωματωθεί στους κανόνες του ΚΔΔ και του Υ.Κ. ή συνάγονται από αυτούς, όπως αναφέρονται παραπάνω, έχουν αποκτήσει νομική δεσμευτικότητα παράγουν σαφείς υποχρεώσεις και η παραβίασή τους επισύρει ποινές:

α) Στην περίπτωση παραβίασης δεοντολογικού κανόνα του διοικητικού δικαίου που συνιστά άρνηση της διοίκησης, όπως για παράδειγμα στην αίτηση πολίτη περί χορήγησης διοικητικών εγγράφων, ο διοικούμενος δικαιούται δικαστικής προστασίας καθώς η άρνηση αυτή θεωρείται εκτελεστή διοικητική πράξη, προσβλητέα κατά νόμο.

β) Όταν η παραβίαση επιταγών διοικητικής δεοντολογίας συνδέεται ευθέως με το κύρος της πράξης ή αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσής της οδηγεί σε ακύρωση της σχετικής πράξης (η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας λόγω συμμετοχής υπαλλήλου στο χειρισμό υπόθεσης με την οποία συνδέεται προσωπικά ή μη δημοσίευση διοικητικής πράξης δημοσιευτέας).

γ) Σε περίπτωση παραβίασης κανόνων που προστατεύουν συγκεκριμένα έννομα αγαθά των πολιτών και λειτουργούν προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, με υλικές ενέργειες της διοίκησης (η παραβίαση κανόνων της ιατρικής επιστήμης κατά την περίθαλψη των πολιτών στις κρατικές δομές υγείας, μπορεί να εγείρονται αξιώσεις λόγω αστικής ευθύνης του κράτους).

δ) Η παραβίαση κανόνων δεοντολογίας που αντιστοιχίζονται σε υπαλληλικά καθήκοντα, όπως αυτά προσδιορίζονται από τις διατάξεις του Υ.Κ., μπορεί να επιφέρει πειθαρχικές κυρώσεις από το αρμόδιο κατά νόμο πειθαρχικό όργανο.

Στο άρθρο 107 του εν λόγω Κώδικα απαριθμούνται μια σειρά πειθαρχικών παραπτώματων των υπαλλήλων όπως:

- η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών,
- η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. Ειδική περίπτωση παρόμοιας συμπεριφοράς αποτελεί οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής στην οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο,
- η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας,
- η παραβίαση της αρχής της ισότητας, των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με τον ν. 3896/2010 και η χρήση γλώσσας έμφυλης διάκρισης κατά την άσκηση των καθηκόντων,
- η παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας,
- η παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 27 του Κώδικα ως προς την αρμόζουσα συμπεριφορά των υπαλλήλων καθώς και η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων,
- η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες και τις αρχές,
- η προδήλως αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η υπαίτια μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις,
- η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων,
- η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί,
- η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας,
- η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας,
- η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιώδη συμφέροντα των προσώπων αυτών.

ε) Στο ποινικό δίκαιο τυποποιούνται συγκεκριμένες περιπτώσεις παραβίασης κανόνων δεοντολογίας τα λεγόμενα «υπηρεσιακά εγκλήματα» του δωδέκατου κεφαλαίου (άρθρα 235-263) του Ποινικού Κώδικα⁷². Η επιβολή ποινικών κυρώσεων για παραβίαση δεοντολογικών επιταγών που αντιστοιχούν σε υπαλληλικά καθήκοντα ποινικοποιείται μόνο στις περιπτώσεις όπου ρητά προσδιορισμένες πράξεις προσβάλλουν συγκεκριμένα έννομα αγαθά (Γώγος, 2000).

Η νομική κύρωση της δεοντολογίας, όπως επισημαίνεται από τους Thomas και Cynthia Lynch (2015), δεν πετυχαίνει κάτι περισσότερο από ένα κατώτατο όριο ηθικής συμπεριφοράς καθώς δε δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την επιδίωξη περισσότερης δεοντολογίας και δεν ενθαρρύνει τους ανθρώπους να γίνουν το καλύτερο που μπορούν.

⁷² Βλ. Άρθρο 235- Δωροληψία υπαλλήλου, Άρθρο 239-Κατάχρηση εξουσίας, Άρθρο 252- Παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου και Άρθρο 259- Παράβαση καθήκοντος του Ποινικού Κώδικα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΚΩΔΙΚΕΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ.

5.1. Η συμβολή των κωδίκων δεοντολογίας.

Η δημόσια διοίκηση δέχεται τόσο τις πιέσεις της πολιτικής εξουσίας για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στην επίτευξη των στόχων της όσο και τις πιέσεις των πολιτών που ζητούν διαφάνεια και επιβολή ποινών στους υπεύθυνους για ζητήματα διαφθοράς. Υπό αυτές τις συνθήκες και προς αποφυγή δημιουργίας ηθικά αδρανών δημόσιων υπαλλήλων που θα εκτελούν πειθήνια τις εντολές της πολιτικής εξουσίας ή «ανταρτών» που δεν θα υπακούουν στις εντολές της προϊσταμένης αρχής επιβάλλεται περισσότερο από ποτέ η ηθική καθοδήγηση των διοικητικών οργάνων μέσω κωδίκων δεοντολογίας και συμπεριφοράς, μέσω του παραδείγματος της ηγεσίας καθώς και της διαρκούς εκπαίδευσης και επιμόρφωσης (Μαρίνος, 2012) και (Adams & Balfour, 2009).

Κώδικες δεοντολογίας συναντάμε από την αρχαιότητα και σε όλους τους πολιτικούς πολιτισμούς και θρησκευτικές παραδόσεις οι οποίοι σε κάθε περίπτωση περιέχουν γενικές αρχές, υποχρεώσεις και συμβουλές με σκοπό να καθοδηγήσουν τη συμπεριφορά των ατόμων ιδιαίτερα σε δύσκολες και ασαφείς καταστάσεις και σχεδιάζονται για άτομα που θέλουν και επιδιώκουν να ενεργήσουν με ηθική συμπεριφορά (Guilman, 2005).

Κάθε κράτος που έχει ως αποστολή του να προασπίζει το δημόσιο συμφέρον και να υπηρετεί το κοινό καλό στηρίζεται για την πραγμάτωση της δημόσιας εξουσίας σε μία αποτελεσματική και έντιμη δημόσια διοίκηση η οποία θα πρέπει να καθοδηγείται από αξίες όπως η νομιμότητα, η αντικειμενικότητα, η ουδετερότητα και η υπευθυνότητα. Η υποδειγματική συμπεριφορά της δημόσιας διοίκησης και η ηθικότητα της διοικητικής ενέργειας δε θεωρείται δεδομένη και εξασφαλισμένη σε όλες τις συνθήκες. Γίνεται κατανοητό ότι η ηθική δεν μπορεί να υπάρξει από μόνη της, δίχως οι αξίες και οι αρχές της να ενταχθούν σε ένα νομικό πλαίσιο, υπό τη μορφή ενός κώδικα δεοντολογίας που θα επιτρέψει να γίνουν αποδεκτές και σεβαστές (Boucaul, 2012).

«...Σε αναζήτηση της ποιότητας στη σχέση διοίκησης και πολιτών, σε διάφορες χώρες και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, διατυπώνονται κώδικες ή οδηγοί που εξειδικεύουν τις οφειλόμενες συμπεριφορές και προδιαγραφές δράσης. Στοχεύουν να παράσχουν ένα εύχρηστο και ευσύνοπτο εργαλείο διαμόρφωσης του επαγγελματικού προφίλ των δημοσίων υπαλλήλων καταγράφοντας τι αναμένεται από αυτούς στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης των πολιτών» (Σπανού, 2012)⁷³.

⁷³ Βλ. Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα, 2012, ο.π. Υποσημ. 65.

Δεκαετίες πριν οι κώδικες δεοντολογίας θεωρήθηκαν ως εσωτερικές πολυτέλειες για τη δημόσια διοίκηση. Σήμερα στα περισσότερα διεθνή κείμενα κυρίως κατά της διαφθοράς αναφέρονται ως βασικό στοιχείο στα μέτρα πρόληψης της διαφθοράς και αναγνωρίζονται ως αναπόσπαστο τμήμα μίας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης όπως και η αναγκαιότητα καθεστώτων ηθικής για την υποστήριξή τους (Guilman, 2005).

Η διατύπωση ηθικών αρχών και αξιών σε ένα κώδικα δεοντολογίας διαμορφώνει γενικότερα θετικά πρότυπα συμπεριφοράς, αποσαφηνίζει τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και τους καθοδηγεί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, μειώνει τις γκριζες ζώνες όταν τίθενται ηθικά διλήμματα περί του σωστού ή του λάθους, ενισχύει το αίσθημα συνοχής μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και από την άλλη πλευρά ενημερώνει τους συναλλασσόμενους με τη δημόσια διοίκηση για τα δικαιώματά τους και την προάσπιση των εννόμων συμφερόντων τους (Γώγος, 2000).

Ο κώδικας δεοντολογίας ορίζεται ως μια γενική δήλωση βασικών αξιών (ακεραιότητα, υπευθυνότητα, αξιοπιστία κ.λπ.) που απορρέουν από τον επαγγελματικό ρόλο της δημόσιας υπηρεσίας. Ο κώδικας συμπεριφοράς καθορίζει συγκεκριμένα πρότυπα συμπεριφοράς που αναμένονται σε ένα ορισμένο εύρος ρεαλιστικών συνθηκών ανάλογα με τη φύση και το σκοπό κάθε οργανισμού, βάσει των αξιών και αρχών του. Για παράδειγμα ένας δάσκαλος, ένας αστυνομικός, ένας υπουργός πρέπει να τηρούν σε κάθε περίπτωση την ηθική αρχή της ακεραιότητας, τα προβλήματα και ηθικά διλήμματα όμως που αντιμετωπίζει ο καθένας στο χώρο εργασίας του είναι πολύ διαφορετικά (Whitton, 2001).

Σε αρκετές περιπτώσεις εκτός από τις γενικές αρχές που ισχύουν για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους υφίστανται και συμπληρωματικοί κώδικες για συγκεκριμένες κατηγορίες υπαλλήλων ή επαγγέλματα ευαίσθητων τομέων (δικαστικό σώμα, άμυνα, φορολογικές και τελωνειακές διοικήσεις) καθώς και επαγγέλματα με παράδοση αυτορρύθμισης (γιατροί, δικηγόροι, ιατρικό προσωπικό)⁷⁴.

Στη χώρα μας οι κώδικες δεοντολογίας εμφανίστηκαν αρχικά ως μια μορφή αυτορρύθμισης της επαγγελματικής δραστηριότητας συγκεκριμένων ομάδων από το χώρο των ελευθερίων επαγγελμάτων⁷⁵ και εν συνεχεία επεκτάθηκαν και στο χώρο της δημόσιας

⁷⁴ Βλ. Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries.

<http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>

⁷⁵ Όπως για παράδειγμα ο Κώδικας Δεοντολογίας του Δικηγορικού Λειτουργήματος (εγκρίθηκε με την από 4/1/1980 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και δημοσιεύτηκε στον Κώδικα Νομικού Βήματος στον τόμο του 1986), ο Κανονισμός Ιατρικής Δεοντολογίας (Β.Δ. του 1955 που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 171/Α').

διοίκησης. Διακρίνουμε *συναινετικούς* κώδικες δεοντολογίας που παράγονται χωρίς την επέμβαση του νομοθέτη και της δικαιοσύνης, περιλαμβάνουν κανόνες ήπιου δικαίου (soft law) και ρυθμίζουν θέματα εσωτερικής λειτουργίας ή διαφορές που ανακύπτουν κατά την άσκηση ελευθέρων επαγγελμάτων ή άλλων δραστηριοτήτων της αγοράς⁷⁶. Υφίστανται επίσης και *κανονιστικού* περιεχομένου κώδικες δεοντολογίας με ενέργεια του Κράτους λαμβάνοντας υπόψη τόσο το δημόσιο συμφέρον σε σχέση με τη προσδοκώμενη συμπεριφορά όσο και τα συμφέροντα των τρίτων που συνδέονται με την άσκηση του αντίστοιχου επαγγέλματος. Οι κανόνες διοικητικής δεοντολογίας με την αποτύπωσή τους σε κωδικοποιητικά κείμενα αποκτούν άμεση νομική δεσμευτικότητα και επομένως δυνατότητα ελέγχου και επιβολής αντίστοιχων κυρώσεων (Γώγος, 2000)⁷⁷.

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη, παρουσίασαν το 2012, τον *Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*⁷⁸ με τον οποίο πραγματοποιήθηκε κωδικοποίηση των αρχών ηθικής και δεοντολογίας που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την επαφή τους με τους πολίτες, καθώς και κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους.

Παράλληλα αρκετοί φορείς του δημοσίου τομέα μέχρι και σήμερα έχουν καταρτίσει Κώδικες Δεοντολογίας για τη δημιουργία ηθικής επαγγελματικής συμπεριφοράς, απομείωσης της κακοδιοίκησης και καταπολέμησης της διαφθοράς όπως:

Η Ομάδα Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Υπουργείου Οικονομικών έχει καταρτίσει «Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας» για την ενίσχυση της φήμης του Υπουργείου Οικονομικών ως του μοναδικού φορέα που είναι επιφορτισμένος με τη συλλογή των απαιτούμενων για όλες τις κρατικές ανάγκες και δαπάνες εσόδων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην εισαγωγή του εν λόγω Κώδικα, κάθε ενέργεια των

⁷⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται ο Κώδικας των Μελών του Πανελληνίου Συνδέσμου Εργοληπτών Ηλεκτρολόγων Πτυχιούχων, ο Κώδικας Δεοντολογίας του Επαγγέλματος του Έλληνα Προπονητή Ποδοσφαίρου, ο Κώδικας Συμπεριφοράς του Ασφαλιστικού Συμβούλου στην Ελλάδα και οι Κανόνες Άσκησης του Επαγγέλματος, οι Αρχές Δεοντολογίας του Δημοσιογραφικού Επαγγέλματος, ο Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας του Υπουργείου Οικονομικών

⁷⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται ο Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας [ν. 3418/2005 (ΦΕΚ 287/Α΄)], ο Κώδικας Δικηγόρων [ν. 4194/2013 (ΦΕΚ 208/Α΄)], ο Κώδικας Δεοντολογίας Λογιστών (ΦΕΚ 3314/Β΄/2013), ο Κώδικας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου (ΦΕΚ 67/Α΄/2016), ο Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΦΕΚ 2811/Β΄/2020).

⁷⁸ Βλ. ο.π. Υποσημ. 65.

υπαλλήλων πρέπει να χαρακτηρίζεται από επαγγελματική δεοντολογία και υψηλά πρότυπα δεοντολογίας⁷⁹.

Επίσης με τον Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) επιδιώκεται μεταξύ άλλων η προώθηση μιας δεοντολογικής νοοτροπίας στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές, η διασφάλιση ενός πρότυπου εργασιακού περιβάλλοντος μέσω της περιγραφής της φιλοσοφίας, των αρχών και των κανόνων ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς των Επιθεωρητών Ελεγκτών εντός και εκτός υπηρεσίας και η εδραίωση εμπιστοσύνης στην αντικειμενικότητα της ελεγκτικής διαδικασίας, στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και των συστημάτων ελέγχου.⁸⁰

5.2. Συγκριτική παρουσίαση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Ο *Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς* αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο των δημοσίων υπαλλήλων κατά τις καθημερινές επαφές τους με τους πολίτες προς ενίσχυση της σύννομης αλλά και σύμφωνης με την ηθική και δεοντολογία συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, με στόχο την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τη βελτίωση των σχέσεων Κράτους-Πολίτη (Ρέππας, 2012). Όπως αναφέρεται στο εισαγωγικό του κείμενο, ο Οδηγός επιθυμεί να συμβάλει προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ενός κοινωνικού περιβάλλοντος όπου θα αποτελεί κοινή συνείδηση η ορθή, με όρους νομιμότητας αντιμετώπιση του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση και τα οποιαδήποτε φαινόμενα παρέμβασης στο έργο της και φαινόμενα διαφθοράς θα αποδοκιμάζονται και δεν θα γίνονται σιωπηρά αποδεκτά.

Ο *Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*⁸¹ που εγκρίθηκε αρχικά το 2001 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί ένα εργαλείο για την ουσιαστική εφαρμογή του θεμελιώδους δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Όπως υπογραμμίζεται στο σχετικό κείμενο, φιλοδοξεί να εμπνεύσει και άλλα κράτη μέλη ή μη της Ε.Ε. στην κατάρτιση παρόμοιων κειμένων. Καταρτίστηκε με σκοπό να βοηθήσει

⁷⁹ Βλ. Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας της Ομάδας Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Υπουργείου Οικονομικών.

⁸⁰ Βλ. Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), αριθμ. οικ. 15387/2020 απόφαση του Διοικητή τη Εθνική Αρχής Διαφάνειας ΦΕΚ 2811/τ. Β'.

⁸¹ Βλ. ο.π. Υποσημ. 64.

τους πολίτες να κατανοήσουν και να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και να τους ενημερώσει για τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα και από την άλλη πλευρά βοηθά τους υπαλλήλους της Ε.Ε. στις σχέσεις τους με το κοινό και συμβάλλει στην εφαρμογή βέλτιστων προτύπων διοίκησης. Η πλήρης και ορθή εφαρμογή τόσο του Κώδικα όσο και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και γενικά της νομοθεσίας της Ε.Ε. εξαρτάται από τη δημιουργία μίας αμοιβαία αποδεκτής και εναρμονισμένης νοοτροπίας εξυπηρέτησης του πολίτη.

Ακολουθεί η συγκριτική παρουσίαση των δύο κειμένων (ο Ευρωπαϊκός Κώδικας προηγήθηκε σχεδόν μία δεκαετία) στο περιεχόμενο των οποίων υπερέχει η αξία της αντίληψης που θέτει τον πολίτη στο επίκεντρο και διαφαίνεται η προσδοκία δημιουργίας μίας αμοιβαία αποδεκτής και εναρμονισμένης νοοτροπίας εξυπηρέτησής του. Η συγκριτική παρουσίαση εστιάζει σε συγκεκριμένα στοιχεία όπως η νομική βάση και ισχύς των δύο κειμένων, οι στόχοι που υπηρετούν, οι αποδέκτες προς ενέργεια και συμμόρφωση, το περιεχόμενο και η δομή τους καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές που αναδεικνύονται από τα δύο αυτά κείμενα:

| ΟΔΗΓΟΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ | |
|--|--|
| Νομική Βάση: | Οι επιταγές του Συντάγματος, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, η διαμορφωθείσα νομολογία του ΣτΕ και των Διοικητικών Δικαστηρίων, καθώς και οι κανόνες δεοντολογίας του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, στους οποίους αναφέρεται και παραπέμπει. Να σημειωθεί ότι το περιεχόμενο των παραπόνων των πολιτών κατά την επαφή τους με τη δημόσια διοίκηση και η συσσωρευθείσα διοικητική εμπειρία αποτέλεσαν υλικό προς επεξεργασία και προβληματισμό κατά την κατάρτιση του Οδηγού. |
| Αποδέκτες προς ενέργεια/ συμμόρφωση: | Απευθύνεται στους υπαλλήλους του Δημοσίου (Υπουργεία, Γενικές και Ειδικές Γραμματείες, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Ανεξάρτητες και Ρυθμιστικές Διοικητικές Αρχές κ.λπ.), τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και των λοιπών ΝΠΔΔ. |
| Γενική Αρχή: | Η εδραίωση της εμπιστοσύνης καθώς και η αποδοτική συνεργασία υπαλλήλων και πολιτών επιτυγχάνεται με την αμοιβαία αποδοχή και τήρηση των αρχών του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας και της καλής πίστης. |

| | |
|--|---|
| <p>Στόχοι που υπηρετούνται:</p> | <p>α) προσδιορίζει το κλίμα που πρέπει να επικρατεί στη δημόσια υπηρεσία, β) διατυπώνει σαφείς κανόνες συμπεριφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους, γ) ενημερώνει τους πολίτες για τον τρόπο με τον οποίο οφείλει να τους αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση καθώς και για τα βασικά δικαιώματα που τους παρέχονται από το νόμο κατά τις συναλλαγές τους με τις υπηρεσίες της αλλά και για τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους.</p> |
| <p>Περιεχόμενο/ Δομή:</p> | <p>Υιοθετώντας μια πιο σφαιρική προσέγγιση ο Οδηγός περιέχει τα δικαιώματα καθώς και τις υποχρεώσεις των πολιτών όταν συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες. Αποτελείται από δύο Μέρη και το Παράρτημα:</p> <p>✚ «Η ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ» (αποτελείται από τρία Κεφάλαια):</p> <p>1) ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ. Αναφέρονται οι κανόνες που οφείλουν να διέπουν τη συμπεριφορά και λειτουργία των δημοσίων υπαλλήλων ως εφαρμοστών της κείμενης νομοθεσίας και του Δικαίου εν γένει.</p> <p>2) ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ. Αναλύονται οι κανόνες που πρέπει να ακολουθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι τόσο κατά την άμεση προσωπική ή δια του τηλεφώνου επικοινωνία με τους πολίτες, όσο και κατά το χειρισμό των υποθέσεων των πολιτών. Οι υποχρεώσεις αυτές των δημοσίων υπαλλήλων συνιστούν αντίστοιχα δικαιώματα των πολιτών.</p> <p>3) ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ. Παρουσιάζονται και αναλύονται οι θεμελιώδεις αρχές του Δημοσίου Δικαίου οι οποίες αποτελούν κανόνες δράσης της δημόσιας διοίκησης. Για την πληρέστερη κατανόησή τους αναφέρονται σχετικά παραδείγματα από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη.</p> <p>✚ «Η ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ» Περιγράφονται οι υποχρεώσεις των πολιτών κατά τις συναλλαγές τους με δημόσιες υπηρεσίες όπως και τα όρια άσκησης των δικαιωμάτων τους προς αποφυγή τυχόν καταχρήσεων.</p> <p>✚ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Παρουσιάζονται επιλεκτικά και αναλύονται σε συνοπτική μορφή κρίσιμα στοιχεία των διοικητικών πράξεων.</p> <p>Να σημειώσουμε πως οι κανόνες του Οδηγού δεν αφορούν στις σχέσεις των υπαλλήλων με τις υπηρεσίες τους οι οποίες διέπονται από ειδικότερες διατάξεις (π.χ. Υπαλληλικός Κώδικας).</p> |

| | |
|--------------------------------|--|
| Θεμελιώδεις Αρχές: | <ol style="list-style-type: none"> 1) Η αρχή της νομιμότητας. 2) Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας. 3) Η αρχή της χρηστής διοίκησης. 4) Η αρχή της επιείκειας. 5) Η αρχή της καλής πίστης. 6) Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. 7) Η αρχή της αναλογικότητας. 8) Η αρχή της ισότητας. |
| Νομική ισχύς/ Κυρώσεις: | Οι κανόνες δεοντολογίας που περιέχονται ή συνάγονται έχουν αντίστοιχη ισχύ των συνταγματικών, νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων από τις οποίες προκύπτουν και η παραβίασή τους συνεπάγεται αντίστοιχες κυρώσεις (πειθαρχικές, ποινικές, δικαστική προστασία). |

Πηγή: Προσωπική επεξεργασία στοιχείων του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

| ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ | |
|--|---|
| Νομική Βάση: | Το διοικητικό δίκαιο στην Ευρώπη και αρχές οι οποίες έχουν αναγνωριστεί από τα δικαστήρια ή τον νομοθέτη στα περισσότερα αν όχι σε όλα τα κράτη μέλη όπως και σε επίπεδο της Ένωσης. Το άρθρο 41 «Δικαίωμα στη χρηστή Διοίκηση» του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση βασίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία θεμελιώνει την αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ. Επίσης έχει ληφθεί υπόψη η πλούσια εμπειρία των θεσμικών οργάνων λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, και οι διαφορετικές προσεγγίσεις των κρατών μελών. |
| Αποδέκτες προς ενέργεια/ συμμόρφωση: | Ο Κώδικας, το άρθρο 41 του Χάρτη και οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης έχουν άμεση εφαρμογή μόνο στα θεσμικά όργανα και στους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Κώδικας εφαρμόζεται σε όλους τους μόνιμους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό στο οποίο εφαρμόζεται ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Τα όργανα και οι διοικήσεις τους λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι διατάξεις που περιέχονται στον Κώδικα έχουν επίσης εφαρμογή σε άλλα πρόσωπα που εργάζονται για λογαριασμό τους όπως απασχολούμενοι βάσει συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, εμπειρογνώμονες σε απόσπαση από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις, και ασκούμενοι. Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις γενικές αρχές, όταν αυτά ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε. Οι αρχές που προβλέπονται στον παρόντα Κώδικα δεν εφαρμόζονται στις σχέσεις μεταξύ του οργάνου και των υπαλλήλων του. Οι εν λόγω σχέσεις διέπονται από τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης. |
| Γενική Αρχή: | Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέτασης των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης (Δικαίωμα στη Χρηστή Διοίκηση-άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης). |

| | |
|--|--|
| <p>Στόχοι που υπηρετούνται:</p> | <p>α) βοηθά τους πολίτες να κατανοήσουν και να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και προάγει το δημόσιο συμφέρον στους κόλπους μιας ευρωπαϊκής διοίκησης ανοιχτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης, β) ενημερώνει τους πολίτες για τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., γ) καθοδηγεί τους υπαλλήλους της Ε.Ε. όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Καθιστώντας πιο απτή την αρχή της χρηστής διοίκησης, ο Κώδικας συμβάλλει στην εφαρμογή βέλτιστων προτύπων διοίκησης.</p> |
| <p>Περιεχόμενο/ Δομή:</p> | <p>Ο Κώδικας αποτελείται συνολικά από είκοσι επτά (27) άρθρα και περιέχει τις γενικές αρχές ορθής διοικητικής συμπεριφοράς οι οποίες εφαρμόζονται σε όλες τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων και των διοικήσεων τους με το κοινό, εκτός εάν αυτές διέπονται από ιδιαίτερες διατάξεις. Περιέχει κανόνες που προάγουν το δημόσιο συμφέρον και ενημερώνουν τους πολίτες για τα δικαιώματά τους καθώς και την άσκηση αυτών. Περιέχει κανόνες συμπεριφοράς των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και των υπαλλήλων τους όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό.</p> |
| <p>Θεμελιώδεις Αρχές:</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Αφοσίωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους πολίτες της. 2. Ακεραιότητα. 3. Αντικειμενικότητα. 4. Σεβασμός προς τους άλλους. 5. Διαφάνεια. |
| <p>Νομική ισχύς/ Κυρώσεις:</p> | <p>Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς δε συνιστά νομικά δεσμευτικό κείμενο. Ωστόσο κάποιες αρχές του Κώδικα συμπίπτουν με το θεμελιώδες δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος με την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας τον Δεκέμβριο του 2009, απέκτησε την ίδια νομική ισχύ με τις συνθήκες. Επομένως κάθε πρόσωπο έχει πλέον δικαίωμα στη χρηστή εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.</p> <p>Οποιαδήποτε παράλειψη οργάνου ή υπαλλήλου να συμμορφωθεί με τις αρχές που περιέχονται στον Κώδικα ενδέχεται να αποτελέσει αντικείμενο αναφοράς προς τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το καταστατικό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.</p> <p>Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.</p> |

Πηγή: Προσωπική επεξεργασία στοιχείων του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Από την παραπάνω συγκριτική παρουσίαση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς της χώρας μας και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τα ακόλουθα κοινά στοιχεία και διαφορές που παρουσιάζουν:

A) ΚΟΙΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

- Έχει ληφθεί υπόψη η προηγούμενη διοικητική εμπειρία ως υλικό προς επεξεργασία και άντληση στοιχείων.
- Περιέχονται κανόνες δεοντολογίας που αφορούν στις σχέσεις διοίκησης και υπαλλήλων με τους πολίτες ενώ δεν περιέχονται κανόνες δεοντολογίας που να αφορούν στη σχέση των υπαλλήλων με τις υπηρεσίες ή τα όργανα που υπάγονται καθώς αυτές ρυθμίζονται με ειδικότερες διατάξεις.
- Ο στόχος τους είναι αφενός η ενημέρωση των πολιτών για τα διοικητικά πρότυπα συμπεριφοράς που οφείλουν να αναμένουν από τους υπαλλήλους και την άσκηση των δικαιωμάτων τους και αφετέρου η καθοδήγηση των υπαλλήλων στις καθημερινές τους επαφές με τους πολίτες.
- Ο πολίτης τίθεται στο επίκεντρο των ρυθμίσεων και επιταγών τους.
- Γίνεται αναφορά των θεμελιωδών αρχών που θα πρέπει να τηρούν οι υπάλληλοι κατά τη διοικητική τους δράση με προεξέχουσα την αρχή της Χρηστής Διοίκησης.
- Δε συνιστούν νομικά δεσμευτικά κείμενα ωστόσο οι κανόνες έχουν αντίστοιχη ισχύ των διατάξεων από τις οποίες προέρχονται.

B) ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

- Η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς προηγήθηκε περίπου μία δεκαετία σε σχέση με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς ο οποίος έχει εμπνευστεί και επηρεαστεί από τον πρώτο και περιλαμβάνει στο κείμενο του σχετικές αναφορές.
- Το πεδίο εφαρμογής του εθνικού κειμένου αφορά σε όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα και του ευρωπαϊκού κειμένου αφορά σε όλα τα θεσμικά όργανα και τους υπαλλήλους της Ε.Ε.

Επισημαίνεται ότι η ύπαρξη κανόνων δικαίου και κωδίκων δεοντολογίας που ρυθμίζουν ειδικά την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι αρκετή για τη συγκρότηση της ηθικής διοικητικής υποδομής. Απαιτείται πλέον των στοιχείων της ρύθμισης και του ελέγχου, η ύπαρξη θετικών προτύπων, η παροχή κινήτρων και η ενθάρρυνση των δημοσίων υπαλλήλων. Η εφαρμογή ενός αξιοκρατικού συστήματος

προσλήψεων, προαγωγών και σταδιοδρομίας των υπαλλήλων σε συνδυασμό με ικανοποιητικές συνθήκες εργασίας και αμοιβής καθώς και η συνεχής επιμόρφωση κυρίως σε θέματα διοικητικής ηθικής η οποία κρίνεται απολύτως αναγκαία και σημαντική προς αυτή την κατεύθυνση (Γώγος, 2000) και (Lawton & Macaulay, 2009).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.

6.1. Συμπεράσματα.

Η Ναταλία Μελά, Ελληνίδα γλύπτρια και εγγονή του Παύλου Μελά, βραβευθείσα από την Ακαδημία Αθηνών με το Αριστείο Καλών Τεχνών για το «πρωτοποριακό και εκφραστικό της έργο» είχε δηλώσει χαρακτηριστικά σε συνέντευξή της: «...Υπάρχει κάτι το οποίο χαμήλωσε και το ήθος των ανθρώπων. Σαν να μην θέλουν οι άνθρωποι να είναι ηθικοί. Δηλαδή το ήθος ήτανε κάτι σημαντικό. Νομίζω ένας άνθρωπος χωρίς ηθική δεν είναι άνθρωπος, είναι ζώο. Αγαπώ τα ζώα και τα εκτιμώ, άμα λέμε ζώο εννοούμε ένα ον που ζει μεν, αλλά που δεν έχει συνείδηση».

Από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, το γενικότερο προβληματισμό και διερεύνηση των τιθέμενων ερωτημάτων προκύπτει το καταρχήν συμπέρασμα ότι σήμερα η διοικητική ηθική καθίσταται *παγκόσμια απαίτηση* ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της διαφάνειας, ισότητας, ακεραιότητας και αποτελεσματικότητας στις λειτουργίες του κράτους που υπερασπίζεται και υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και τους πολίτες.

Επίσης οδηγούμαστε στα ακόλουθα συμπεράσματα και διαπιστώσεις όσον αφορά τη διοικητική ηθική:

✓ Δεν αποτελεί *στατικό μέγεθος* καθώς μεταβάλλεται βάσει των γενικότερων εξελίξεων και αλλαγών (παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, συνεχείς κρίσεις σε επίπεδο ποιότητας των θεσμών, υγειονομικές κρίσεις, περιβαλλοντικά προβλήματα, πολυπολιτισμικός χαρακτήρας των κοινωνιών, αλματώδης ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών).

✓ Επηρεάζεται και καθορίζεται από το *μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης* (γραφειοκρατικό ή βάσει των αρχών του νέου δημόσιου μανάτζμεντ), το *πολιτικό σύστημα* (διαφέρει το ηθικό αποτύπωμα δηλαδή οι αρχές και αξίες στις οποίες δίνεται προτεραιότητα από την πολιτική εξουσία) και την *ηγεσία* (η οποία θα πρέπει να αποτελεί ηθικό πρότυπο, να εμπνέει, να παρακινεί στην υιοθέτηση ηθικών προτύπων συμπεριφοράς και να επικοινωνεί τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται σε ηθικό επίπεδο).

✓ Έχει *διττή διάσταση* και αφορά αφενός στη συμπεριφορά κάθε δημόσιου υπαλλήλου αφετέρου, σε συλλογικό επίπεδο, στις ηθικές αξίες και αρχές δεοντολογίας που διαπνέουν το διοικητικό μηχανισμό και γενικότερα το πολιτικό σύστημα.

✓ Ως σύνολο κανόνων και αξιών καθοδήγησης της διοικητικής δράσης με πνεύμα δικαιοσύνης και μεσότητας προς αποφυγή φαινομένων κατάχρησης, κακοδιοίκησης, διαφθοράς και αναξιοκρατίας συνδέεται με μία θεμελιώδη αξιολογική κρίση του

υποκειμένου σχετικά με το τι είναι καλό ή κακό κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας.

✓ Η αξία της διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο για κάθε οργανισμό δημόσιο ή ιδιωτικό καθώς οι αποφάσεις που στηρίζονται στην ηθική και το δίκαιο προάγουν το κοινό συμφέρον και οδηγούν στην πρόοδο, ανάπτυξη, ευημερία των λαών και διασφαλίζουν το κοινωνικό συμβόλαιο ως βάση κάθε κοινωνίας και κάθε σύγχρονου και δημοκρατικού κράτους.

✓ Τα οφέλη της ηθικής στάσης των οργανισμών είναι κυρίως η ικανοποίηση των βασικών ανθρώπινων αναγκών, η δημιουργία αξιοπιστίας, η ένωση ανθρώπων και ηγεσίας, η βελτίωση λήψης αποφάσεων και μακροπρόθεσμη κερδοφορία καθώς και η διασφάλιση και προστασία του κοινωνικού συνόλου.

✓ Σημαντικές δομικές αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης (απουσία στρατηγικού προγραμματισμού, πολυνομία-κακονομία, έλλειψη συντονισμού, αναποτελεσματικότητα και ελλιπής αποδοτικότητα, μη ορθολογική διαχείριση του προσωπικού καθώς και η υστέρηση σε θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης) μεταφράζονται σε ηθικό έλλειμμα με αποτέλεσμα την αδυναμία της να ανταποκριθεί στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αποστολή της και να λειτουργήσει με όρους χρηστής διοίκησης και καλής διακυβέρνησης.

✓ Στις περιπτώσεις όπου είναι δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ σωστής και λανθασμένης ενέργειας ή απόφασης ή κλονίζεται η ακεραιότητα του συστήματος διαφαίνεται η απειλή της ανήθικης συμπεριφοράς (διαφθορά, έλλειψη ηθικών προτύπων, πιέσεις, χειραγώγηση).

✓ Οι δημόσιοι υπάλληλοι, υπεύθυνοι για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους ως εφαρμοστές των αποφάσεων των εκλεγμένων αντιπροσώπων του λαού, θα πρέπει να λειτουργούν ως ένα ιδιαίτερο ουδέτερο σώμα επιδεικνύοντας υψηλά πρότυπα επαγγελματισμού και ηθικής. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους η συμπεριφορά τους επηρεάζεται από δύο παράγοντες, το νόμο και τις ηθικές αξίες και αρχές.

✓ Μεταξύ δικαίου και ηθικής υπάρχει μία συνεχής αλληλεπίδραση η οποία επιτρέπει στους κανόνες της ηθικής να εισχωρήσουν στις ρυθμίσεις του δικαίου. Η διοικητική δεοντολογία έχει καταρχήν ηθική φύση, στο βαθμό που οι κανόνες δεοντολογίας αποτυπώνονται σε συγκεκριμένες νομικές διατάξεις, οι οποίες διέπουν τη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων και δημιουργούν σαφείς υποχρεώσεις, αποκτούν νομική δεσμευτικότητα.

✓ Στη χώρα μας ένα τμήμα της διοικητικής δεοντολογίας ενσωματώνεται σε διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) καθώς και σε διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (Υπαλληλικός Κώδικας). Επίσης μέσω της νομολογίας του ΣτΕ βάσει των γενικών συνταγματικών κανόνων ή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου που διέπουν τη διοικητική δράση έχουν θεμελιωθεί νομικά κανόνες διοικητικής δεοντολογίας με τη μορφή υποχρεώσεων.

✓ Οι κώδικες δεοντολογίας και συμπεριφοράς στους οποίους διατυπώνονται ηθικές αρχές και αξίες αναγνωρίζονται σήμερα παγκοσμίως ως αναπόσπαστο τμήμα μίας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

✓ Η διατύπωση των ηθικών αρχών και αξιών σε ένα κώδικα δεοντολογίας διαμορφώνει θετικά πρότυπα συμπεριφοράς, αποσαφηνίζει τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και τους καθοδηγεί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ενισχύει το αίσθημα συνοχής μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και από την άλλη πλευρά ενημερώνει τους συναλλασσόμενους με τη δημόσια διοίκηση για τα δικαιώματά τους και την προάσπιση των εννόμων συμφερόντων τους.

✓ Είναι κοινός τόπος ότι η ύπαρξη κανόνων δικαίου και κωδίκων δεοντολογίας που ρυθμίζουν ειδικά την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι αρκετή για τη συγκρότηση της ηθικής διοικητικής υποδομής. Απαιτείται πλέον των στοιχείων της ρύθμισης και του ελέγχου η παροχή κινήτρων και η ενθάρρυνση των δημοσίων υπαλλήλων. Η εφαρμογή ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων, προαγωγών και σταδιοδρομίας των υπαλλήλων σε συνδυασμό με ικανοποιητικές συνθήκες εργασίας και αμοιβής καθώς και η συνεχής επιμόρφωση κυρίως σε θέματα διοικητικής ηθικής.

✓ Μια ολιστική στρατηγική για τη διοικητική ηθική θα πρέπει να επιδιώκει τη συμμόρφωση στις κείμενες διατάξεις και διαδικασίες καθώς και την εισαγωγή στοιχείων management ώστε οι παλαιές αξίες να συμπληρώνονται με νέες (εξειδίκευση, εντιμότητα, επίτευξη της στοχοθεσίας) και να εξισορροπούνται οι απαιτήσεις για αποτελεσματική στοχοθεσία και ηθική συμπεριφορά.

6.2. Προτάσεις.

Γίνεται αποδεκτό ότι κανένας κώδικας συμπεριφοράς και δεοντολογίας ή κανόνας θετού δικαίου δεν είναι αποτελεσματικός και δεν έχει ιδιαίτερη αξία εάν ο δημόσιος υπάλληλος δε διαθέτει την ικανότητα να αναγνωρίσει ένα πρόβλημα ηθικής και να διαχωρίσει το προσωπικό του όφελος και συμφέρον από το δημόσιο συμφέρον και το κοινό καλό. Επίσης οι νομικές κυρώσεις της δεοντολογίας αλλά και οι γενικότερες διασφαλίζουν ένα κατώτερο όριο ηθικής συμπεριφοράς ενώ δεν καλλιεργούν γόνιμο έδαφος για την ανάπτυξη ενός ηθικού διοικητικού συστήματος, δεν ενθαρρύνουν και δεν παρακινούν προς μία ηθική διοικητική δράση.

Προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσαμε να διατυπώσουμε τις εξής σκέψεις-προτάσεις:

- Ο κάθε φορέας στον οποίο ο υπάλληλος εντάσσεται, υπάγεται και οφείλει να υπηρετεί, θα πρέπει αμέσως μετά την είσοδό του σε αυτόν ή καλύτερα κατά τη διαδικασία ένταξής του να μεριμνά για την ενημέρωσή του ως προς το ισχύον σύστημα ηθικών αξιών και την υποχρέωση τήρησης των κανόνων δεοντολογίας του φορέα.
- Κατά την παρακολούθηση της εισαγωγικής εκπαίδευσής του ο υπάλληλος θα πρέπει να ενημερώνεται για τους κανόνες δεοντολογίας, όπως αυτοί έχουν ενσωματωθεί στην ισχύουσα νομοθεσία (Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ) καθώς και για τα καθήκοντα και υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτούς.
- Η συνεχής επιμόρφωση (ηθική) των στελεχών της δημόσιας διοίκησης συμβάλει και διευκολύνει την αλλαγή νοοτροπίας και διοικητικής κουλτούρας και εξοπλίζει του δημοσίους υπαλλήλους με δεξιότητες και ικανότητες διαχείρισης κρίσιμων καταστάσεων και λήψης αποφάσεων με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον προς αποφυγή δημιουργίας σύγκρουσης συμφερόντων.
- Κάθε φορέας παρουσιάζει ιδιαιτερότητες ως προς τη συγκρότηση, τη λειτουργία, τη στελέχωση, την αποστολή και τις δραστηριότητές του. Η συμπλήρωση των υφιστάμενων κανόνων δικαίου που προασπίζονται τη διοικητική ηθική με έναν κώδικα ηθικής και δεοντολογίας είτε ανά φορέα (π.χ. αποκεντρωμένες διοικήσεις, περιφέρειες, δήμους, ΚΕΠ) είτε κατά κατηγορίες υπαλλήλων βάσει καθηκόντων (π.χ. ελεγκτικά όργανα, αδειοδοτούσες αρχές) που θα ανταποκρίνεται ειδικά και αποκλειστικά στις ανάγκες και απαιτήσεις του συγκεκριμένου φορέα, θα μπορούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της διοικητικής ηθικής του. Με τον τρόπο αυτό θα προσδιορίζεται και θα οριοθετείται η εντός

αλλά και εκτός του φορέα συμπεριφορά του υπαλλήλου ώστε το αποτύπωμα και το ύφος των κάθε είδους επαφών και επικοινωνιών του να είναι σύμφωνο και συμβατό με τις αρχές του φορέα και βεβαίως θα ορίζεται ο τρόπος παρακολούθησης και ελέγχου εφαρμογής και τήρησης των κανόνων του κώδικα. Επίσης με νομοθετική ρύθμιση θα μπορούσε να διασφαλιστεί η δέσμευση του κάθε φορέα και η υποχρεωτικότητα κατάρτισης ενός τέτοιου κώδικα.

Εν κατακλείδι, συμφωνώντας με τις υπογραμμίσεις του καθηγητή κ. Μακρυδημήτρη, είναι επιτακτική ανάγκη η παραδοχή εκ μέρους του κράτους ότι δεν καθίσταται κυρίαρχο αλλά περιορίζεται στην *αποτελεσματική και νόμιμη διακυβέρνηση* η οποία επιβάλλει να γίνει πράξη η συμφιλίωση του κράτους με τον πολίτη. Επίσης οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει σε κάθε ενέργεια, πράξη, απόφαση ή κρίση τους να θυμούνται πως η δημόσια υπηρεσία αποτελεί *προσφορά και λειτούργημα* συνεπείς στον όρκο τους προς τη δημόσια υπηρεσία :

«Ορκίζομαι να φυλάττω πίστη στην πατρίδα,
υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους
και να εκπληρώνω τιμίως
και ευσυνειδήτως τα καθήκοντα μου.»

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ., (2015). *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/2532>

Πρόσβαση 18/09/2020

Αλεξιάκος, Χ., Λουκανίδου, Ο., (2012). *Αρχές και Πρακτικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Αναστασιάδης, Γ., (2018). *Αλέξανδρος Παπαναστασίου. Η σημαντική Συμβολή του στη Δημοκρατία και στον Συνταγματικό λόγο*. Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.

Αργυριάδης, Δ., *Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία;* Ομιλία 25/2/2004, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Αργυριάδης, Δ., *Ηθική και Διακυβέρνηση στο Σφαιρικό Χώρο: Πώς θα Αντιμετωπίσουμε τις Πολλαπλές Προκλήσεις της Εποχής μας*. Ομιλία 3 Μαρτίου 2010. Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Κέντρο Διακυβέρνησης και Βιώσιμη Ανάπτυξης.

Διαθέσιμο: <https://docplayer.gr/7041119-Panteio-panepistimio-koinonikon-kai-politikon-epistimon.html>

Πρόσβαση 10/10/2020.

Αριστοτέλης, *Ηθικά Νικομάχεια*, Β, 1106b 27-1107a. Ανθολόγιο Φιλοσοφικών Κειμένων.

Διαθέσιμο: http://ebooks.edu.gr/ebooks/v/html/8547/2222/Anthologio-Filosofikon-Keimenon_G-Gymnasiou_html-empl/index_04_02.html

Πρόσβαση 19/10/2020

Ασπρίδης, Γ., (2015). *Εταιρική κοινωνική ευθύνη - Η όψη του ανθρώπινου παράγοντα στην επιχείρηση*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/4801>

Πρόσβαση 09/09/2020.

Βρανάς, Β., *Η σύγκρουση της αριστοτελικής αρετής με τον σύγχρονο πολιτικό ρεαλισμό*. Journal of Philosophy, Τόμος 2, Τεύχος 2, 2017. Ειδικό Τεύχος: Αριστοτέλης.

Διαθέσιμο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/Conatus/issue/view/947>

Πρόσβαση 19/10/2020

Bertók, J., (2015). Προώθηση της ακεραιότητας και αποτροπή της διαφθοράς: επισκόπηση της εμπειρίας των κρατών μελών του ΟΟΣΑ. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 15, 115-128.

Διαθέσιμο: [doi:https://doi.org/10.12681/sas.595](https://doi.org/10.12681/sas.595)

Πρόσβαση 09/09/2020.

Boucault, B., *Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση." ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Γεωργακόπουλος, Φ., *Η αποτελεσματικότητα ως επίτευγμα της δεοντολογικής δράσης της δημόσιας διοίκησης*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση." ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Γεωργαράκης, Ν., *Ηθική και Δεοντολογία: Προϋποθέσεις για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση." ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Γώγος, Κ., (2000). *Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Δημολιού, Χ., (2020). *Εσωτερικός Έλεγχος και Διαφάνεια*. Σημειώσεις για το Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών με τίτλο "Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση". Γενικό Τμήμα Λάρισας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Διαμαντούρος, Ν., *Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του ombudsman*, Λευκωσία, 18 Σεπτεμβρίου 2012.

Ευαγγέλου, Ι., (2002). *Η Πολιτεία, οι Νόμοι και η Ηθική*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ευαγόρου, Λ. Ε., (2018). *Η μεθοδολογία του έργου του Μακιαβέλι «Ο Ηγεμόνας»: Ο Μακιαβέλι ένας πρώιμος θετικιστής; Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*. Διαθέσιμο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/19752/17260.pdf>
Πρόσβαση 19/10/2020

Θανόπουλος, Γ., (2009). *Επιχειρηματική Ηθική και Δεοντολογία. Στην εποχή της εταιρική διακυβέρνησης*. Αθήνα: Εκδόσεις INTERBOOKS.

Kant, I., (1984). *Τα θεμέλια της Μεταφυσικής των ηθών*, Πρώτη έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Δωδώνη.

Καρβούνης, Α., (2017). *Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μία εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, Β΄ αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση. Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κάρκαλης, Ι., *Θεσμικές εγγυήσεις για την προώθηση της ηθικής και της δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ελλάδα*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Καρκατσούλης, Π., (2004). *Το Κράτος σε μετάβαση: από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη "διακυβέρνηση"*.

Καρκατσούλης, Π., (2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Συλλογικός Τόμος της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών με θέμα: "Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής"

Διαθέσιμο: <https://www.hba.gr/Publications/PressDetails/76>
Πρόσβαση 15/09/2020.

Καρλ Μαρξ, (1978). *Κριτική της εγγελιανής φιλοσοφίας του κράτους και του δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κέφης, Β., (2005). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Κιτρομηλίδης, Π., (2012), *Ο Ρουσό και το κοινωνικό συμβόλαιο*.

Διαθέσιμο: <https://www.tovima.gr/2012/07/29/books-ideas/o-roysso-kai-to-koinwniko-symbolaio/>
Πρόσβαση 05/09/2020.

Koontz Harold. & O' Donneli Cyril, (1983). *Οργάνωση και Διοίκηση. Μια συστημική και ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών*, 3ος τόμος. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κοϊμτζόγλου, Ι., (2005). *Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης*. ΕΚΠΑ, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης.

Διαθέσιμο:

http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf.

Πρόσβαση 05/10/2020.

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., (2002). *Η Διοικητική οργάνωση του Κράτους*. Θεσσαλονίκη.

Κουτούζης, Μ., (1999). *Γενικές Αρχές Μάνατζμεντ*. Πάτρα: ΕΑΠ.

Kuhn-Delforge Jean Loup, *Διοικητική μεταρρύθμιση: η οδός για την ανάταξη του Κράτους*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Κροπότικιν, Π., (2007). *Ηθική. Προέλευση και ανάπτυξη*. Αθήνα: Εκδόσεις Νησίδες.

Κτιστάκη, Στ., (2009). *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λαλούμης, Δ., (2015). *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού τουριστικών επιχειρήσεων*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/5295>

Πρόσβαση 12/9/2020.

Lynch, T., & Lynch, C. (2015). Διαφθορά, δημοκρατία και η δεοντολογία της αρετής. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 97-113.

Διαθέσιμο: <https://doi.org/10.12681/sas.594>

Πρόσβαση 17/09/2020.

Μακρυδημήτρης, Α., (1996). *Η Διοίκηση σε κρίση. κείμενα για τη διοίκηση και την κοινωνία*. Αθήνα: Εκδόσεις ΝΕΑ ΣΥΝΟΡΑ-Α.Α. ΛΙΒΑΝΗ.

Μακρυδημήτρης, Α., (2018). *Θεσμικές αλλαγές: Η συνεισφορά της διοικητικής επιστήμης στη βελτίωση του Δημόσιου Τομέα: Αποτίμηση της εμπειρίας και προτάσεις*. Ομιλίες από την Ημερίδα "Αναβάθμιση τη λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Βέλτιστες πρακτικές-Ο ρόλος του Μάνατζερ" της ΕΑΣΕ, Αμφιθέατρο Μουσείου Μπενάκη. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗ.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν., (2000). *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μαντάς, Ν., Κακούνης, Π. & Ντάνος, Α., (1992). *Διοικητική Δεοντολογία και Πρακτική*. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική.

Μανωλάς, Ε., & Σούτσας, Κ., (2017). *Θρησκείες του Κόσμου και Οικολογία*.
Διαθέσιμο: <https://dasarxeio.com/2017/07/07/46323/>
Πρόσβαση 15/12/2020.

Μαρίνος, Κ., 2012., *Ζητήματα Ηθικής και Δεοντολογίας στη Διακυβέρνηση*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Marx, K., (1978). *Κριτική της εγγεληνής φιλοσοφίας του κράτους και του δικαίου*. Αθήνα: Παπαζήση.

Ματθίας, Στ., (2005). Διαφθορά και κρατική εξουσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 1-17.

Διαθέσιμο:

https://www.researchgate.net/publication/283785622_Diaphthora_kai_kratike_exousia/link/56881dac08ae051f9af5b3e2/download

Πρόσβαση 20/10/2020.

Μελά Ναταλία, Συνέντευξη στην *Καθημερινή*, 28/3/2011.

Διαθέσιμο:[https://www.kathimerini.gr/88862/article/proswpa/synentey3eis/an8rwpos-xwris-h8ikhden-](https://www.kathimerini.gr/88862/article/proswpa/synentey3eis/an8rwpos-xwris-h8ikhden-einai-an8rwpos)

[einai-an8rwpos](https://www.kathimerini.gr/88862/article/proswpa/synentey3eis/an8rwpos-xwris-h8ikhden-einai-an8rwpos)

Πρόσβαση 24/09/2020.

Μενουδάκος, Κ., *Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Μιχαλάς, Τ., (1998). *Στοιχεία Επαγγελματικής Δεοντολογίας*. Αθήνα: Εκδόσεις ΕΛΛΗΝ.

Μιχαλόπουλος, Ν., (2005). European Institute of Public Administration [EIPA] and Irish Ministry of Finance, *Ethics in the Public Services of the European Union Member-States*. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 279-289.

Μοσχόπουλος, Δ., Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου κράτους. Εισήγηση στο 5^ο Διεπιστημονικό Φροντιστήριο της Ελληνικής Εταιρείας Δικαιοφιλοσοφικής και Δικαιοϊστορικής Ερευνή με θέμα "Σύγκρουση, Εχθρότητα, και Δίκαιο". Αθήνα 23 Δεκεμβρίου 2010. Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Μπαμπαλιούτας, Λ., (2007). *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τόμος Α'. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπέης, Κ., *Το πρόβλημα του δικαίου και των ηθικών αξιών. Κανόνας δικαίου και ηθική αξία*.

Διαθέσιμο: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=1185>

Πρόσβαση 25/09/2020.

Μπιρμπίλη, Α., *Το δημόσιο συμφέρον ως θεμέλιο του περιορισμού του περιουσιακού δικαιώματος*. «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ». Επιστημονικό περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ). Έτος 2018 (3), Τεύχος 2,3 (Απρίλιος-Σεπτέμβριος).

Μπούκης, Χ., (1973). *Χριστιανική Ηθική Μετά Στοιχείων Χριστιανικής Κοινωνιολογίας*. Αθήνα: Γεν. Διευθ. Εκκλ. Παιδείας.

Νικολαΐδης, Α., (2018). *Κοινωνική Ηθική*, 3η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις ΓΡΗΓΟΡΗ.

Ντουχάνης, Χ., *Η συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης προς τους κανόνες της ηθικής*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Παλιούρα, Ε., *Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση στην περίοδο του κορωνοϊού COVID-19*. «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ». Επιστημονικό περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ). Έτος 2020 (5), Τεύχος 1-2 (Ιανουάριος-Ιούνιος).

Παπαδημητρόπουλος, Δ., *Αρχές Ηθικής και Δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Παπαδημόπουλος, Ι., (2020). *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου για το Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών με τίτλο "Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση". Γενικό Τμήμα Λάρισας. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.*

Παπαλεξανδρή, Ν., Εκπαίδευση για ένα πιο αποτελεσματικό ανθρώπινο δυναμικό στη δημόσια διοίκηση. *On Public management, Newsletter του ΤΟΜΔΔΑ της ΕΕΔΕ*, Τόμος Νο 005/ Νοέμβριος 2017.

Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ., (2016). *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Παπανούτσος, Ε., (2016). *Ο νόμος και η αρετή. Η ηθική συνείδηση και τα προβλήματά της*. Αθήνα: Εκδόσεις Νόηση.

Παπούλιας, Δ., (2009). *Η κρίση αλλάζει τη ζωή μας και το management*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ποττάκης, Α., *Ωρα για τέλος σε μια ολέθρια σχέση*, 28 Ιουλίου 2018.

Διαθέσιμο: <https://www.tanea.gr/2017/07/28/opinions/wra-gia-telos-se-mia-olethria-sxesi/>

Πρόσβαση 19/09/2020.

Ρακιντζής, Λ., *Πειθαρχικός έλεγχος και ενίσχυση της ηθικής και της δεοντολογίας: ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*, Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ραμματά, Μ., (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ρέππας, Δ., (2012). *Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Schuler, R.S. & Jackson, S.E., (1996). Human Resource Management: positioning for the 21st Century. Sixth Edition, est. Publishing Company, New York στο Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ., 2016. *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Σπανού, Κ., (2000). *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*.. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Σπανού, Κ., Έκθεση ΕΛΙΑΜΕΠ "Μεταρρυθμίσει στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση. Οκτώβριος 2018.

Διαθέσιμο:<https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>

Available at: <https://www.eliamep.gr/publication/μεταρρυθμίσεις-στη-δημόσια-διοίκηση/>
Πρόσβαση 3/10/2020.

Σπανού, Κ., *Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργών*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Σπηλιωτόπουλος, Ε., (2017). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1*, 15η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Τζέμος, Β., *Σύννομη κακοδιοίκηση*. «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ». Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ). Έτος 2017 (2), Τεύχη 2,3 (Απρίλιος-Σεπτέμβριος).

Τζέμος, Β., *Η μεταρρύθμιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*. Πρακτικά 5ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων "Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το μνημόνιο εποχή". Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης και Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημόνων. Κομοτηνή, 28-30 Νοεμβρίου 2013. Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο.

Jean-Michel de Lemoigne de Forges., *Η οικοδόμηση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Τσολακίδου, Σ., Πλαίσιο Ικανοτήτων: προς μία ανθρωποκεντρική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα. *On Public Management, Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*. No 005/ Νοέμβριος 2017.

Τσούκας, Χ., Η ηθική της ευθύνης. *Καθημερινή*, 30.01.2011

Διαθέσιμο: <https://www.kathimerini.gr/opinion/723741/i-ithiki-tis-eythynis/>

Πρόσβαση 03/10/2020.

Τσουντας, Κ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α., (2009). *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Φαναριώτης, Π., (1999). *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα*.. Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης.

Χαλιμούρδα, Χ., (2019). *Στρατηγικές Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού σε περιόδους παρατεταμένης κρίσης*. Διατριβή, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.

Χαραλάμπης, Δ., *Κράτος, δημόσια διοίκηση και οικονομία της αγοράς στην Ελλάδα. Το ελληνικό παράδοξο: κοινωνικό συμβόλαιο versus "πελατεικό συμβόλαιο"*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Για μια ανανοηματοδότηση της έννοιας της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση*. Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση" ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ. Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Χρυσανθάκης, Χ. & Πανταζόπουλος, Π., (2006). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου. Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης*. Νομική Βιβλιοθήκη.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Adams, B. G. and Balfour, L. D., (2009). Ethical Failings, Incompetence, and Administrative Evil. Lessons From Katrina and Iraq. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.40-64). New York: M.E. Sharpe.

Antonio Sandu, (2015). *PROFESSIONAL AND TRANSPARENCY ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION*.

Διαθέσιμο:https://www.academia.edu/36350867/ETICA_PROFESIONALA_SI_TRANSPARENTA_IN_ADMINISTRATIA_PUBLICA.

Πρόσβαση 09/09/2020.

Erakovich, R. & Wyman, S.,(2009). Implications of Organizational Influence on Ethical Behavior: An Analysis of the Perceptions of Public Managers. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.77-91). New York: M.E. Sharpe.

Garofalo, C. & Geuras, D., (2009). Administrative Leadership and Transparency. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.69-76). New York: M.E. Sharpe.

Goss, R., (1996). A Distinct Public Administration Ethics. *Journal of Public Administration Research and Theory Conference on Ethics in Public Administration*. J-Part 6 (1996):4: 573-597.

Guilman, S., (2005). *"Ethics codes and Codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative success and lessons"*.

Διαθέσιμο: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>

Πρόσβαση 09/09/2020.

Kemi Anthony Emina, Public Administration and Ethics in Digital Era. *Pinisi Discretion Review*, Volume 3, Issue 2, March, 2020. Page. 243- 260.

Lawton,, A. & Macaulay, M.,(2009). Ethics Management and Ethical Management. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.107-119). New York: M.E. Sharpe.

Prachi Juneja, *Importance of Ethics*.

Διαθέσιμο:<https://www.managementstudyguide.com/importance-of-ethics.htm>

Πρόσβαση 09/09/2020.

Seguiti, M. L., (2009). Global Versus Local Perspectives of Anticorruption Reforms in Italy. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.155-181). New York: M.E. Sharpe.

Sok Vanny, Ethics in Public Service: Implications for the Cambodian Administration.
Διαθέσιμο:https://www.academia.edu/6954881/Ethics_in_Public_Service_Implications_for_the_Cambodian_Administration
Πρόσβαση 09/09/2020.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, «*Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*», New York, 2000
Διαθέσιμο:https://www.academia.edu/26282921/Professionalism_and_Ethics_in_the_Public_Service_Issues_and_Practices_in_Selected_Regions
Πρόσβαση 09/09/2020.

Whitton, H., (2009). Developing the “Ethical Competence” of Public Officials: A Capacity-Building Approach. Στο Raymond W. Cox III (Ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration Concepts and Cases* (pp.236-255). New York: M.E. Sharpe.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2020, Υπουργείο Οικονομικών, Απρίλιος 2020
https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/05/2020-european-semester-national-reform-programme-greece_el.pdf

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510>

Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς
http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120405_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ»
https://www.sydnox.gr/articlefiles/nomothesia/dimosioypalilikos_kodikas_2007.pdf

Πρόγραμμα Ελλάδα-ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την καταπολέμηση της Διαφθοράς.
<https://www.oecd.org/gov/ethics/greece-oecd-anti-corruption-gr.htm>

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσια διοίκησης».
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf>

ΣΥΣΤΑΣΗ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>

Έρευνα του αμερικανικού Pew Research Center: *Οι Έλληνες οι πιο θρήσκοι στην Ευρώπη - Ποιοι είναι οι λιγότερο ηθικοί.*

Πηγή: iefimerida.gr (27/7/2020).

<https://www.iefimerida.gr/kosmos/ereyna-oi-ellines-oi-pio-thriskoi-stin-eyropi>