



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ " Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ "

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Ηθική και δεοντολογία της Δημόσιας Διοίκησης: ο ρόλος του νέου Κώδικα Ηθικής και
Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα».**

“Morality and ethics of the public administration: the role of the new Code of Ethics and
Professional Conduct for the servants of the public sector”.

Μαρία Κατσαμά (Α.Μ.: ΔΜ21103)

Επιβλέπων καθηγητής: Ιωάννης Σαλμόν

Αθήνα

Μάρτιος 2024

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Μαρία Κατσαμά του Κωνσταντίνου, με αριθμό μητρώου ΔΜ21103 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ" του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα

Μαρία Κατσαμά

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα.....	4
Περιεχόμενα σχημάτων	6
Πρόλογος	7
Abstract.....	8
Εισαγωγή	9
1. Ο τομέας της δημόσιας διοίκησης.....	10
1.1 Ορισμός και θεωρητικές προσεγγίσεις της δημόσιας διοίκησης	10
1.2 Έννοια της δημόσιας διοίκησης	12
1.3 Διακρίσεις και περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης	13
1.4 Δημόσια διοίκηση και πολιτική.....	15
1.5 Αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.....	17
1.6 Ιστορική αναδρομή στη δημόσια διοίκηση.....	19
1.7 Σύγχρονη διάρθρωση του δημόσιου τομέα την Ελλάδα.....	23
1.8 Προβλήματα και ανάγκες για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις	25
2. Ανθρώπινο κεφάλαιο	27
2.1 Το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.....	27
2.2 Το λειτούργημα και η επαγγελματική συμπεριφορά του δημόσιου υπαλλήλου.....	31
2.3 Ο ρόλος των υπαλλήλων ως προς τη διαμόρφωση του θεσμού.....	33
3. Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση.	36
3.1 Διοικητική δεοντολογία και δίκαιο	37
3.2 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα.	39
3.2.1 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.....	40
3.2.2 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα.....	41
3.3 Θεμελιώδεις αξίες ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς	43
3.3.1 Αρχές ηθικής συμπεριφοράς (Αξίες & προσδοκίες).....	43
3.3.2 Κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς	49
4. Προβλήματα ηθικής και δεοντολογίας.....	51
4.1 Οι (ποινικά και μη) αξιόποινες συμπεριφορές.....	51
4.2 Η διαφθορά και η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων	53
4.3 Παράγοντες δημιουργίας της διαφθοράς.....	56
5. Εποπτεία και αξιολόγηση για την ενίσχυση της ηθικής και δεοντολογίας	60
5.1 Εποπτεία και ο ρόλος του ελεγκτικού συνεδρίου	60

5.2 Πειθαρχικός έλεγχος και κυρώσεις	61
6. Προτάσεις για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων.....	64
Συμπεράσματα – επίλογος	67
Βιβλιογραφία	70
Ξενόγλωσσή βιβλιογραφία και αρθρογραφία	70
Ελληνική βιβλιογραφία και αρθρογραφία.....	72

Περιεχόμενα σχημάτων

Σχήμα 1: Διάκριση της κυριαρχικής δημόσιας	15
Σχήμα 2: Αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης.....	17
Σχήμα 3: Βασικότερα μέσα της προστασίας του διοικουμένου.....	19
Σχήμα 4: Αρχές της νέας δημόσιας διοίκησης.....	23
Σχήμα 5: Στόχοι της μεταρρύθμισης.....	26
Σχήμα 6: Διάρθρωση του Κώδικα Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς.....	42
Σχήμα 7: Σημαντικότερες αξίες της δημόσιας διοίκησης.....	44
Σχήμα 8: Σεβασμός στους ανθρώπους και στο περιβάλλον.....	46
Σχήμα 9: Στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της διαφθοράς.....	55

Πρόλογος

Η παρούσα διατριβή εξετάζει τις αξίες της ηθικής και της δεοντολογίας στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, επικεντρώνοντας την προσοχή στον ρόλο που διαδραματίζει ο νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Η δημόσια διοίκηση παρουσιάζει μοναδικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις, με την έρευνα να εστιάζει σε θεωρητικές προσεγγίσεις, θεμελιώδεις αξίες, διακριτικά χαρακτηριστικά και την ιστορική εξέλιξή της. Επιπλέον, αναλύει την παρούσα δομή του ελληνικού δημοσίου τομέα, υπογραμμίζοντας την αναγκαιότητα για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις λόγω των διαχρονικών προβλημάτων που παρατηρούνται.

Επιπροσθέτως, στα πλαίσια της ανάλυσης εξετάζονται τα ηθικά και δεοντολογικά ζητήματα, με τα οποία έρχονται αντιμέτωποι οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα και γίνεται αναφορά στις ποινικά αξιόποινες συμπεριφορές, στη διαφθορά και την εξέλιξη των πελατειακών σχέσεων. Συζητούνται οι διαδικασίες εποπτείας και αξιολόγησης που αποσκοπούν στην ενίσχυση της δεοντολογίας και της επαγγελματικής συμπεριφοράς. Η εργασία ολοκληρώνεται με τη διατύπωση προτάσεων για την ενίσχυση της ηθικής υπηρεσιακής συμπεριφοράς των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, Επαγγελματική Συμπεριφορά, Δεοντολογία, Κώδικας Δεοντολογίας, Πειθαρχικός Έλεγχος, Ηθική Συμπεριφορά

Abstract

The present dissertation scrutinizes the values of ethics and deontology in Public Administration, emphasizing the role of the of the new code of ethics and professional conduct for the servants of the public sector. Public Administration, as a field, possesses distinctive characteristics and confronts unique challenges. This study explores its theoretical approaches, fundamental values, distinguishing features, and its historical evolution. The research also centers on the current structure of the Greek public sector, underscoring the necessity for structural reforms in light of the enduringly identified problems.

Additionally, within the framework of the analysis, moral and ethical dilemmas are investigated. Reference is made to criminally punishable behaviors, corruption, and the evolution of client relationships. Processes of supervision and evaluation aimed at bolstering deontology and professional conduct are discussed. The dissertation concludes with the formulation of proposals intended to enhance the ethical behavior of public servants.

Keywords: Public Administration, Professional Conduct, Deontology, Code of Conduct, Disciplinary Control, Ethical Behavior.

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, πολλοί ερευνητές έχουν επιδείξει ενδιαφέρον για τις έννοιες της ηθικής και της δεοντολογίας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Οι μελέτες κυρίως επικεντρώνονται στην αναζήτηση διαδικασιών που αντιμετωπίζουν τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση, καθώς και στις προσπάθειες εισαγωγής κανόνων δεοντολογίας και ηθικής στη δημόσια διοίκηση. Σε αυτήν την εργασία, γίνεται ανάλυση διάφορων θεμάτων που αφορούν την ηθική και τη δεοντολογία, με έμφαση στον ρόλο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και τη θέση και τα καθήκοντα των δημόσιων υπαλλήλων έναντι του κράτους και της κοινωνίας.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η διοικητική ηθική και δεοντολογία αναπτύσσονται σύμφωνα με τις πολιτιστικές και κοινωνικές εξελίξεις, κρίνεται αναγκαίο να καταγραφούν οι αρχές, οι αξίες και οι κανόνες ηθικής επαγγελματικής συμπεριφοράς σε έναν κώδικα. Αυτός ο κώδικας θα αποτελεί καθοδηγητικό πλαίσιο για τη διοικητική δράση και συμπεριφορά του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Η ανάγκη αυτή γίνεται ιδιαίτερως έντονη σε καταστάσεις, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να λάβουν κρίσιμες αποφάσεις, εξασφαλίζοντας την ακεραιότητα, την αντικειμενικότητα και αποφεύγοντας συγκρούσεις συμφερόντων.

Η ηθική και η δεοντολογία αποτελούν ουσιώδεις έννοιες για την επίτευξη των στόχων της δημόσιας διοίκησης, καθώς συμβάλλουν σημαντικά στη νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας και τη δημιουργία ενός σύγχρονου και αξιοκρατικού διοικητικού περιβάλλοντος.

Σε αυτό το πλαίσιο, προκύπτουν σημαντικοί προβληματισμοί σχετικά με θέματα διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας, που αποτελούν προκλήσεις πιο επίκαιρες από ποτέ. Οι προβληματισμοί αφορούν την ενσωμάτωση των ηθικών αξιών στον πυρήνα του διοικητικού συστήματος, τους κινδύνους που αντιμετωπίζει η διοίκηση όσον αφορά τη διατήρηση της ηθικής και της ακεραιότητας, την ανάγκη ενίσχυσης της διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας για την αποτελεσματική λειτουργία της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης καθώς και τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές της ηθικής και της δεοντολογίας επηρεάζουν τον θεσμό της δημοσιοϋπαλληλίας.

Τέλος, επιχειρείται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του δημόσιου τομέα* και παρουσιάζονται συγκεκριμένες προτάσεις για την ενσωμάτωση των αρχών και των κανόνων, που αναδεικνύονται, στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών.

1. Ο τομέας της δημόσιας διοίκησης

1.1 Ορισμός και θεωρητικές προσεγγίσεις της δημόσιας διοίκησης

Σήμερα, η δημόσια διοίκηση λειτουργεί σαν ένα σύστημα διακυβέρνησης. Στην ουσία, η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον κυβερνητικό μηχανισμό, του οποίου ο βασικός στόχος αφορά στην εφαρμογή όλων των πολιτικών, που δημιουργούνται για την κάλυψη των δημόσιων προσδοκιών και αναγκών. Κατά συνέπεια, όπως αναφέρεται στη σχετική θεωρία, η επιτυχία της εκάστοτε κυβέρνησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο η δημόσια διοίκηση μπορεί να ικανοποιήσει αποτελεσματικά τις απαιτήσεις της κοινωνίας (Zia & Khan, 2014).

Κατά το μεγαλύτερο μέρος του 20^{ου} αιώνα, η κυρίαρχη προσέγγιση που επικρατούσε σχετικά με το θεσμό της δημόσιας διοίκησης ήταν επηρεασμένη από τις ιδέες του Marx Weber. Ειδικότερα, η προσέγγιση αυτή αφορούσε σε ένα μοντέλο γραφειοκρατίας που χαρακτηρίζεται από «*συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία*».

Αυτό το οργανωτικό μοντέλο εισήγαγε εκτενείς γραφειοκρατικές μεταρρυθμίσεις στην περιοχή του Ηνωμένου Βασιλείου και της Πρωσίας προς το τέλος του 19ου αιώνα, με σκοπό να ξεπεραστούν τα κληρονομικά συστήματα διοίκησης, στα πλαίσια των οποίων κυρίαρχη ήταν η πελατοκεντρική ευνοιοκρατία. (UNDP, 2005).

Η συγκεκριμένη προσέγγιση συνοδεύονταν από διάφορα χαρακτηριστικά. Αρχικά στηρίζονταν στον κεντρικό έλεγχο ενώ παράλληλα έθετε συγκεκριμένους κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές. Την ίδια στιγμή, η γραμμή αυτή που ακολουθήθηκε αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση, ξεχώρισε τη χάραξη της πολιτικής από την εφαρμογή της ενώ παράλληλα, έκανε χρήση μίας ιεραρχικής οργανωτικής δομής.

Όσον αφορά στη διαχείριση των δημοσιονομικών αλλά και των ανθρώπινων πόρων, οι έννοιες κλειδιά που επικρατούσαν ήταν η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Στο δημόσιο τομέα η έννοια της αποδοτικότητας αναφέρεται στον τρόπο που η δημόσια διοίκηση μπορεί να ικανοποιήσει αποτελεσματικά τις ουσιώδεις ανάγκες των μελών της κοινωνίας, κάνοντας χρήση των περιορισμένων πόρων που διατίθενται. Η έννοια περιλαμβάνει επίσης τη διατήρηση της δημόσιας λογοδοσίας. Από την άλλη πλευρά η έννοια της αποτελεσματικότητας

ως επί το πλείστον αφορά στις συνέπειες που έχει ή μπορεί να έχει μια υπηρεσία που είτε έχει επιτελεστεί είτε πρόκειται να επιτελεσθεί (Zia & Khan, 2014).

Για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της παροχής υπηρεσιών, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην έννοια της αποδοτικότητας, ως μία έννοια που προκύπτει από τη σχέση ανάμεσα στις εισροές και τα αποτελέσματα αλλά και την έννοια της αποτελεσματικότητας, δηλαδή μία έννοια που προκύπτει από τη σχέση ανάμεσα στις εκροές και τα αποτελέσματα. Ο McCourt (2013), σχετικά προσδιόρισε τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου μοντέλου ως εξής:

- Οι υπάλληλοι του δημοσίου εξυπηρετούν το κοινό και όχι τα ιδιωτικά συμφέροντα.
- Πρέπει να υπάρχει διαχωρισμός ανάμεσα στην πολιτική και τους εκλεγμένους πολιτικούς.
- Η διοίκηση είναι κανονιστική.
- Ο διορισμός των διαχειριστών γίνεται με βάση τα προσόντα τους.
- Ο καταμερισμός της εργασίας είναι λειτουργικός και εφαρμόζεται μία ιεραρχία ανάμεσα στα καθήκοντά και τα άτομα.

Η συγκεκριμένη προσέγγιση της διοίκησης και ελέγχου στα πλαίσια της δημόσιας διοίκησης, ήταν το σημείο αναφοράς για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των γραφειοκρατικών συστημάτων, τα οποία εισήχθησαν παγκοσμίως. Το σύστημα αυτό, εφαρμόστηκε από τις περισσότερες χώρες ωστόσο υπήρχαν και ορισμένες που εφάρμοσαν κάποιες παραλλαγές του μοντέλου αυτού, βασιζόμενες κυρίως στη Γαλλική και την Ιαπωνική εμπειρία. Από την άλλη πλευρά, η διακυβέρνηση ορίζεται σαν τον κανόνα των κυβερνώντων, ο οποίος ενδημεί εντός ενός δεδομένου συνόλου κανόνων.

Κατά συνέπεια, η εξουσία ανατίθεται σε συγκεκριμένους ηγέτες και μέσα από τη διαδικασία αυτή γίνεται εφικτή η θέσπιση, η έκδοση, η επιβολή και η τροποποίηση των κανόνων από τους ηγέτες αυτούς. Συνεπακόλουθα, η κατανόηση της διακυβέρνησης θέτει σαν απαραίτητο τον προσδιορισμό των ηγετών και των κανόνων καθώς και των διαφόρων διαδικασιών μέσα των οποίων γίνεται η επιλογή, ο προσδιορισμός και η σύνδεση με την κοινωνία στο σύνολο της (Van Montfort, 2008).

Κατά την ίδρυση του ελληνικού κράτους, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα θεμελιώθηκε με βάση τη γραφειοκρατική οργάνωση, τον συγκεντρωτισμό και την ιεραρχική δομή του 19ου αιώνα. Η δημόσια διοίκηση, ως θεσμός και ως οργανισμός, διακρίνεται από άλλους κοινωνικούς θεσμούς και οργανισμούς. Αυτό συμβαίνει διότι, ως συστατικό του κρατικού

μηχανισμού, διαθέτει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και στόχους ευθυγραμμισμένους με το ίδιο το κράτος, ενώ ταυτόχρονα διατηρεί έναν ορισμένο βαθμό αυτονομίας. Η δημόσια διοίκηση δεν είναι αναπαραγωγή μιας κοινής μορφής κοινωνικής οργάνωσης. Αντίθετα, ενεργεί ως ενεργή οντότητα, με τους στόχους, τη λειτουργία και την οργάνωσή της να ευθυγραμμίζονται πρωτίστως με αυτούς του κράτους.

1.2 Έννοια της δημόσιας διοίκησης

Σε μία σχετική προσέγγιση του Dees (2011), ο δημόσιος τομέας συνίσταται σε οργανισμούς που λειτουργούν διεθνώς, μεμονωμένους δημόσιους οργανισμούς αλλά και εθνικά και διεθνή δίκτυα δημοσίων οργανισμών. Επίσης ο ίδιος θεωρητικός έχει υποστηρίξει την άποψη ότι οι συμμαχίες που αναπτύσσονται ανάμεσα στους δημόσιους οργανισμούς και τους φορείς του ιδιωτικού τομέα, είναι μέρος του δημόσιου τομέα, στο μέτρο που εγκαθιδρύονται και λειτουργούν μέσα από τις εκάστοτε εφαρμοζόμενες κυβερνητικές πολιτικές.

Είναι λογικό το περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης, να έχει αποτελέσει ένα ζήτημα που έχει προσελκύσει το ερευνητικό ενδιαφέρον, όχι μόνο από την εγχώρια αλλά και από τη διεθνή βιβλιογραφία. Μία πληθώρα συγγραφέων, έχουν επικεντρώσει την έρευνά τους στην ανάλυση του τομέα αυτού (Van Montfort, 2008).

Παραδείγματος χάριν, για τους De Laubadère et al. (1996), η δημόσια υπηρεσία είναι μια έννοια που συμπεριλαμβάνει κάθε δραστηριότητα που ικανοποιεί μια ανάγκη γενικού συμφέροντος σε μια κοινότητα. Αντιστοίχως οι Santo και Verrier (1993) έχουν ταυτίσει την έννοια αυτή με την έννοια του δημόσιου τομέα, ο οποίος είναι γνωστός για τη χαμηλή κερδοφορία του αλλά και σε πολλές περιπτώσεις για την εξάρτηση του από πολιτικές αποφάσεις. Όπως αναφέρουν σχετικά οι Boston et al., (1996), ο όρος δημόσια διοίκηση έχει να κάνει όχι μόνο με τη θέση αλλά και με τη φύση της δραστηριότητας του διοικητικού τομέα. Συγκεκριμένα, αναφέρεται στην αποτελεσματική χρήση των πόρων για την επίτευξη επιθυμητών αποτελεσμάτων, όχι μόνο σε μακροοικονομικό αλλά και σε μικροοικονομικό επίπεδο.

Συνεπώς διαπιστώνουμε ότι, η δημόσια διοίκηση συνδέεται στενά με την εξουσία της κυβέρνησης να διαμορφώνει και την ικανότητά της να υλοποιεί διάφορες πολιτικές, με στόχο την αποτελεσματική εκτέλεση των κυβερνητικών προγραμμάτων.

Αντιστοίχως, σε σχετική έρευνα οι Pollitt και Bouckaert (2000) υποστήριξαν την άποψη ότι ο όρος δημόσια διοίκηση σε πολλές περιπτώσεις χρησιμοποιείται για την περιγραφή και την επεξήγηση της δραστηριότητας των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα αλλά και των πολιτικών κομμάτων, δομών και των διαδικασιών της εκτελεστικής κυβέρνησης ενώ παράλληλα, μπορεί να υποδηλώνει την συστηματική ανάλυση των εν λόγω δραστηριοτήτων, καθώς και των δομών και των διαδικασιών που συνδέονται με αυτές. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση είναι μια ευρεία έννοια που συμπεριλαμβάνει όλες εκείνες τις κυβερνητικές ενέργειες μιας κυβέρνησης που αφορούν στον ιδιωτικό τομέα αλλά και την κοινωνία των πολιτών.

Η κυβέρνηση αποτελείται από τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία και διαρθρώνεται σε αντίστοιχους τομείς όπου και δραστηριοποιείται. Η Bartoli, (2005), σε σχετική έρευνα που επικεντρώθηκε στους δημόσιους οργανισμούς, προσδιόρισε τη δημόσια διοίκηση σαν όλες εκείνες τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες είναι εφικτή η οριστικοποίηση, η οργάνωση, η εμπύχωση και ο έλεγχος των δημοσίων οργανισμών που έχουν σαν στόχο την ανάπτυξη της γενικής απόδοσης ενώ σέβονται τον επαγγελματικό προσανατολισμό. Κατά τους Meriam et al., (2017) η έννοια της δημόσιας διοίκησης διαφοροποιείται αναλόγως της κοινωνικό-πολιτισμικής κουλτούρας αλλά και της οπτικής γωνίας από την οποία αντιμετωπίζεται το εκάστοτε πεδίο έρευνας από τον κάθε ερευνητή (Γιαννάκης, 2018).

1.3 Διακρίσεις και περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης

Η διοίκηση μπορεί να οριστεί ως δραστηριότητα, δηλαδή ως η διενέργεια νομικών πράξεων αλλά και άλλων ενεργειών, για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου. Από την άλλη, η διοίκηση ταυτίζεται με την οντότητα, η οποία έχει υποχρέωση ή δικαίωμα άσκησης της δραστηριότητας αυτής βάσει των σχετικών κανονιστικών διατάξεων (Σπηλιωτόπουλος, 2017).

Η διοίκηση, μπορεί να διακριθεί σε δημόσια και ιδιωτική. Η βάση της διάκρισης αυτής είναι το κίνητρο της δραστηριότητας, οι σκοποί που εξυπηρετεί αλλά και ο χαρακτήρας των

νομικών πράξεων, βάσει των οποίων γίνεται η άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας. Όσον αφορά στην ιδιωτική διοίκηση, τα κίνητρα των ιδιωτών αφορούν στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος των ιδιωτών αλλά και του ατομικού οφέλους και ως συναλλακτική λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας βάσει της συμβατικής ελευθερίας και της ισοτιμίας της βούλησης (Μπαμπαλιούτας, 2021).

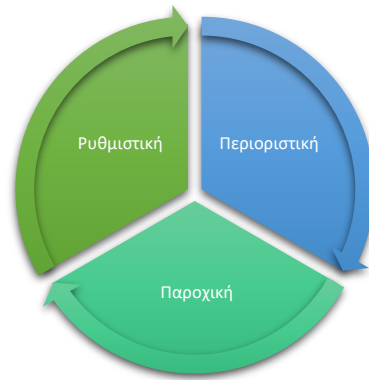
Αντιθέτως στη δημόσια διοίκηση, ο σκοπός των οργάνων της διοίκησης επικεντρώνεται στην άμεση ή έμμεση ικανοποίηση των συμφερόντων των πολιτών και την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου. Τα όργανα της διοίκησης, υποχρεούνται να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους, θεσπίζοντας κανόνες δικαίου, ή μέσω της διενέργειας υλικών πράξεων, ασκώντας δημόσια εξουσία ανεξαρτήτως από τη θέληση των αποδεκτών των κανόνων αυτών δικαίου.

Η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της κυριαρχικής της λειτουργίας, διακρίνεται σε τρεις βασικές κατηγορίες:

α) Περιοριστική Δημόσια Διοίκηση: Αναλαμβάνει αρμοδιότητες όπως η διατήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών. Επικεντρώνεται στη συλλογή φόρων, χρησιμοποιώντας διοικητικό καταναγκασμό και επιβάλλοντας περιορισμούς και απαγορεύσεις.

β) Παροχική Δημόσια Διοίκηση: Ασχολείται με την εκτέλεση δημοσίων έργων, την παραγωγή και διάθεση αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινό. Πεδία ενδιαφέροντος περιλαμβάνουν την υγεία, την κοινωνική πρόνοια, την παιδεία και τις συγκοινωνίες.

γ) Ρυθμιστική Δημόσια Διοίκηση: Ασκείται από την Κυβέρνηση μέσω προγραμμάτων και στόχων. Καλύπτει πεδία όπως η αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, η ενίσχυση της επενδυτικής δραστηριότητας και η ενίσχυση της υπογεννητικότητας. (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015) και (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006).



Σχήμα 1: Διάκριση της κυριαρχικής δημόσιας διοίκησης

Πηγή: Επεξεργασία από Χρυσανθάκης και Πανταζόπουλος, 2006

Συμπεραίνουμε ότι, δεν μπορεί να αποδοθεί ένας ακριβής προσδιορισμός του περιεχομένου της δημόσιας διοίκησης, εφόσον από τη μία πλευρά θεωρείται το οργανωτικό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργούν όλοι οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα ενώ από την άλλη πλευρά είναι μία δραστηριότητα, η οποία αναπτύσσεται εντός των οργανισμών και στοχεύει στην εξασφάλιση της αποτελεσματικής εκπλήρωσης των στρατηγικών στόχων της κυβέρνησης. Παρόλα αυτά, είναι κοινά αποδεκτό ότι η δημόσια διοίκηση, συνδεδεμένη με τον τρόπο διακυβέρνησης του κράτους και τη διευθέτηση των υποθέσεων του γενικού συνόλου, αποτελεί ένα δυναμικό στοιχείο της πολιτείας, εκτελώντας έναν ιδιαίτερο ρόλο (Μπαμπαλιούτας, 2021).

1.4 Δημόσια διοίκηση και πολιτική

Η πολιτική εξουσία πρέπει να έχει τη βάση της σε μία αποτελεσματική, ικανή και έντιμη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με τη θεωρία, η πολιτική εξουσία πρέπει να αναπτύσσει τη δράση της έχοντας πάντα σαν γνώμονα την εξυπηρέτηση των πολιτών στα πλαίσια της υπευθυνότητας, της νομιμότητας και της αντικειμενικότητας (Boucault, 2012).

Η βασική μορφή οργάνωσης της πολιτικής εξουσίας και η ύπαρξη του κρατικού φορέα βασίζεται σε τρία θεμελιώδη συστατικά στοιχεία: τη χώρα, τον λαό και την εξουσία. Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Ελλάδας, η κρατική εξουσία ανατίθεται στην κυβέρνηση, η οποία φέρει την ευθύνη για τον καθορισμό και την κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας. Ο Πρωθυπουργός διασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και καθοδηγεί τις ενέργειές της,

καθώς και των δημόσιων υπηρεσιών γενικά, προκειμένου να εφαρμόσουν την κυβερνητική πολιτική σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο. Υπό αυτήν την έννοια, η διοίκηση υπόκειται στην κυβέρνηση και ουσιαστικά λειτουργεί ως μια επέκταση της πολιτικής εξουσίας. (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Όσον αφορά στο κράτος, η εκτελεστική του εξουσία, η οποία υπό την ευρεία της έννοια αποκαλείται *δημόσια διοίκηση*, διακρίνεται από τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία και ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης και την κυβέρνηση. Τίθεται ένας σαφής διαχωρισμός ανάμεσα στους ρόλους που υπάρχουν στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική, παρόλα αυτά έχει αναγνωριστεί στενή σχέση μεταξύ τους εφόσον η δημόσια διοίκηση είναι ένα όργανο δράσης της πολιτικής εξουσίας και ένας φορέας υπεύθυνος για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών που σχεδιάζει η κυβέρνηση (Μαθθίας, 2005).

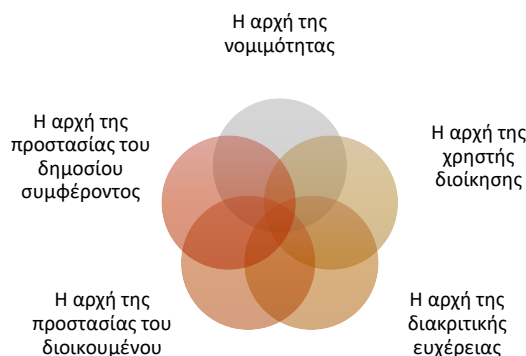
Κατά τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα, διοίκηση και πολιτική, συνδέονταν στενά καθώς η πολιτική εξουσία ήταν υπεύθυνη για το σχεδιασμό και η διοίκηση για την εκτέλεση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση και ιδιαίτερα οι δημόσιοι υπάλληλοι ανεξαρτήτως από τον τότε κομματισμό αποτελούσαν μία συμπαγή ομάδα, η οποία χαρακτηριζόταν από το ίδιο αξιακό υπόστρωμα (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002).

Τον 20^ο αιώνα, με την ανάπτυξη του διοικητικού κράτους, οι εργαζόμενοι στο δημόσιο, μέσω της εκπαίδευσης και της εξειδίκευσης, αποκτούν μία πιο συγκεκριμένη εικόνα του δημοσίου συμφέροντος κυρίως στο βαθμό που μπορούσαν να συνδεθούν με το αντικείμενο της εργασίας τους. Ο κάθε δημόσιος υπάλληλος σταμάτα πια να είναι ένα εκτελεστικό όργανο που μόνο υπακούει και συμμορφώνεται με εντολές. Στις μέρες μας ο διαχωρισμός αυτός έχει αποδειχτεί τεχνητός ειδικά αν ληφθεί υπόψιν ότι η δημόσια διοίκηση λειτουργεί εντός ενός περιβάλλοντος που είναι έντονα πολιτικό, στα πλαίσια του οποίου και η πιο απλή απόφαση εμπεριέχει πολιτικά στοιχεία (Μοσχόπουλος, 2010; Garofalo and Geuras, 2009).

Η σχέση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσία θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να βασίζεται σε δύο θεμελιώδεις αρχές, την ανεξαρτησία και τη διαφάνεια.

1.5 Αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία υπάρχουν συγκεκριμένες αρχές οι οποίες διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες απεικονίζονται στο παρακάτω σχήμα.



Σχήμα 2 : Αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης

Πηγή: Επεξεργασία από Παπαδημόπουλος, 2020; Σπηλιωτόπουλος, 2017

Η *αρχή της νομιμότητας*, αποτελεί τον μηχανισμό ασφαλείας απέναντι στις αυθαιρεσίες της διοίκησης και βασικό χαρακτηριστικό κάθε σύγχρονου κράτους δικαίου. Βάση της αρχής της νομιμότητας, οι ενέργειες των οργάνων της δημόσιας διοίκησης πρέπει να μην αντιτίθεται στους κανόνες δικαίου, αλλά οφείλουν να είναι σύμφωνες και εναρμονισμένες με τους κανόνες αυτούς.

Η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες του δικαίου, που ψηφίζονται από τη Βουλή, ερμηνεύεται ως υποταγή στη θέληση του εκλογικού σώματος, δηλαδή του λαού. Η αρχή της νομιμότητας λειτουργεί ως εγγύηση, προσφέροντας προστασία στους διοικούμενους από πιθανές καταχρήσεις της διοίκησης. Ταυτόχρονα, προστατεύει την ίδια τη διοίκηση, καθώς η δράση της προέρχεται από τις επίσημες αρμοδιότητές της και δεν εξαρτάται από προσωπικές πρωτοβουλίες. Ο κανόνας της νομιμότητας επιβάλλει την ανάγκη η δημόσια διοίκηση να λαμβάνει αποφάσεις και να εκδίδει πράξεις μόνο βάσει των νομικών κανόνων που ορίζονται από τη νομοθεσία, καθιερώνοντας αυτή την έννοια μέσω συγκεκριμένων άρθρων. (Παπαδημόπουλος, 2020; Σπηλιωτόπουλος, 2017).

Συνεχίζοντας με την *αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος*, τα όργανα που λειτουργούν υπό την εξουσία του κράτους, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που ασκούν τις

δραστηριότητές τους, δρουν σύμφωνα με τις κανονιστικές διατάξεις του συντάγματος που ορίζουν τους σκοπούς του δημοσίου συμφέροντος.

Το δημόσιο συμφέρον δεν αντλείται από το κοινωνικό σύνολο, αλλά από την οργανωμένη και θεσμικώς καθορισμένη κρατική εξουσία, την Res Publica. Στην ουσία, το δημόσιο συμφέρον αποτελεί την ωφέλεια που εξασφαλίζεται για ολόκληρη την κοινωνία. Η συγκεκριμένη αρχή, έγκειται στην ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του συνόλου των μελών της κοινωνίας ή μεγάλων ομάδων αυτής. Το δημόσιο συμφέρον, θέτει τις βασικές κατευθυντήριες αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα είτε ως δημόσιο συμφέρον είτε ως δημόσια ωφέλεια. Επίσης, έχει αναφερθεί ως εθνικό συμφέρον (Χρυσανθάκης & Πανταζόπουλος, 2006).

Η βάση του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να μεταβληθεί αναλόγως των εκάστοτε οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών και μπορεί να αυξηθεί ή να μειωθεί χωρίς απαραίτητως να προσανατολίζεται προς τον κρατικό παρεμβατισμό ή την κανονιστική απορρύθμιση. Σε περιόδους που επικρατούν κρίσεις όπως ήταν παραδείγματος χάριν η κρίση της πανδημίας του Covid – 19, το κράτος και οι θεσμοί δοκιμάζονται και κατά βάση το σύστημα των κανόνων δεοντολογίας και διοικητικής ηθικής περνά από δοκιμασία (Σπηλιωτόπουλος, 2017; Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Συνεχίζοντας με την ανάλυση των αρχών που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης παρουσιάζεται η *αρχή της προστασίας του διοικουμένου*. Βάση της συγκεκριμένης αρχής, η δράση της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί με κανένα τρόπο να βλάπτει τα συμφέροντα αλλά και τα δικαιώματα του διοικουμένου. Αντίθετα, μέσω της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να αναπτύσσονται ορισμένες δράσεις για την εξυπηρέτηση του έννομου συμφέροντος ή την ικανοποίηση των δικαιωμάτων του διοικουμένου (Μπιρμπίλη, 2018).



Σχήμα 3: Βασικότερα μέσα της προστασίας του διοικουμένου

Πηγή: Επεξεργασία από Μπιρμπίλη, 2018; Τζέμος, 2017

Ένα από τα βασικότερα μέσα της προστασίας του διοικουμένου η *αρχή της χρηστής διοίκησης*, είναι η αρχή που έχει ως κύριο πυλώνα την αρχή της νομιμότητας και λαμβάνει υπόψιν της το *περί δικαίου αίσθημα* των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, τον σεβασμό στον πολίτη και εφαρμόζεται ανάλογα με τους κανόνες δικαίου στις εκάστοτε κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.

Επιπλέον η προστασία των διοικουμένων μπορεί να επιτευχθεί μέσω της τήρησης των διαδικασιών, οι οποίες είναι οι προβλεπόμενες από το νομοθετικό πλαίσιο και τη διοικητική πρακτική και αποτελούν συνιστώσες της χρηστής διοίκησης. Οι διαδικασίες αυτές περιλαμβάνουν πράξεις όπως είναι η απρόσκοπτη παροχή των πληροφοριών στους διοικουμένους, πρόσβαση στα έγγραφα και στην γνώση, η αξιοκρατία, η αμεροληψία και η διαφάνεια στην λήψη αποφάσεων με σαφή, ειδική και πλήρη αιτιολογία (Τζέμος, 2017).

1.6 Ιστορική αναδρομή στη δημόσια διοίκηση

Οι διαδικασίες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν αποτελέσει διαχρονικά αντικείμενο μελέτης πολλών ερευνητών και εμπειρογνομόνων. Ένα κοινό θέμα που έχει απασχολήσει αυτούς τους ερευνητές είναι οι προσπάθειες αναβάθμισης των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και η βελτίωση του επιπέδου ποιότητας σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα της.

Η διαδρομή της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα στην ουσία ξεκίνησε αμέσως μετά τον εμφύλιο πόλεμο το 1950, όπου η χώρα κατέβαλε προσπάθειες για να ορθοποδήσει και να λειτουργήσει σαν έναν συντεταγμένο κράτος. Ωστόσο οι συνθήκες που επικρατούσαν ήταν τέτοιες που δεν μπορούσαν να δοθούν λύσεις, ακόμα και στα πιο απλά προβλήματα. Μετά το 1950 η Ελλάδα, ήταν διαλυμένη λόγω του εμφυλίου αλλά και των καταστροφών που προκλήθηκαν από το Β' παγκόσμιο πόλεμο. Η οικονομία της χώρας ήταν κατεστραμμένη και οι υποδομές ανύπαρκτες (Χριστοπούλου, 2008).

Οι προσπάθειες που έγιναν στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του κράτους ξεκίνησαν με τις εξής ενέργειες (Καραβέργος, 2010):

- Τη σύσταση του Υπουργείου Συντονισμού και τη σύσταση της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης.
- Την ψήφιση του νόμου 1811/1951, δηλαδή του Ενιαίου Υπαλληλικού Κώδικα για τη Σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών ως μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.

Παρόλα αυτά, το οργανωτικό και διοικητικό περιβάλλον της χώρας εξακολουθούσε να είναι αβέβαιο και ασταθές. Λόγω της χαμηλής ποιότητας του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, εμφανίστηκε ως επιτακτική η ανάγκη εκπαίδευσης του δυναμικού αυτού, ώστε να επιτευχθεί η ανασυγκρότηση του κράτους. Οι αλλαγές αυτές που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας καθώς και η μεταγενέστερη σύσταση της Κεντρικής Επιτροπής Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών, αποτέλεσαν ένα σημείο καμπής για την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών δράσεων (Καραβέργος, 2010).

Σε σχετική έκθεση για την περίοδο εκείνη, εντοπίστηκε η ελλιπής λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ παράλληλα αναδείχθηκαν οι ανάγκες αναδιοργάνωσης της. Επίσης αναφέρθηκε η πεποίθηση ότι η οικονομία της χώρας δεν μπορεί να βελτιωθεί, εάν πρωτίστως δεν βελτιωθεί η λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Ωστόσο, παρά τον εντοπισμό και την καταγραφή των αδυναμιών, δεν παρατηρήθηκε κάποια ουσιαστική αλλαγή.

Οι θεσμοί που ψηφίζονταν έχοντας σαν στόχο την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης δεν επηρέαζαν το διοικητικό περιβάλλον ενώ την ίδια στιγμή διάφορες παθογένειες του συστήματος όπως ήταν η αύξηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα με αδιαφανείς μεθόδους, συνέχιζαν να υφίστανται (Μακρυνδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Με την πάροδο των ετών, φαίνεται πως πραγματοποιήθηκαν σημαντικές και εκτενείς αλλαγές προκειμένου να μετασχηματιστεί η δημόσια διοίκηση. Παρά ταύτα, τα προβλήματα εξακολουθούσαν να υφίστανται, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη για σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις. Οι ειδικοί εμπειρογνώμονες υποστήριζαν την ανάγκη ενίσχυσης του προσωπικού με τα απαραίτητα επαγγελματικά εφόδια, ώστε οι υπάλληλοι που απαρτίζουν τη δημόσια διοίκηση να αποτελέσουν τον κύριο παράγοντα για την αλλαγή και τον εκσυγχρονισμό.

Πιο συγκεκριμένα, υπογραμμίστηκε η ανάγκη να παρασχεθούν στους υπαλλήλους τα απαραίτητα εργαλεία και εφόδια, προκειμένου να αποτελέσουν κινητήριο δύναμη για τη μεταρρύθμιση. Σε αυτό το πλαίσιο, επισημαίνεται η σημασία της επαγγελματικής εξειδίκευσης και εκπαίδευσης, που θα ενισχύσει τις ικανότητες του προσωπικού, καθιστώντας το ικανό να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις και προκλήσεις της δημόσιας διοίκησης. (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Λίγα χρόνια αργότερα, το 1966, ο Wilson επικεντρώθηκε σε έκθεση του στο έλλειμμα συνεργασίας και συντονισμού των οργάνων της κυβέρνησης, υποστηρίζοντας ότι οι μεταβολές στη διοικητική οργάνωση ήταν αναγκαίο να πραγματοποιηθούν. Στη συνέχεια η σχετική έκθεση του Αργυριάδη και το 1972 σχετική έκθεση του Σταυριανόπουλου για το δημόσιο τομέα συντάχθηκαν και οι δύο σε καθεστώς δικτατορίας. Στα πλαίσια των εκθέσεων αυτών διαπιστώθηκαν τα ίδια παλαιότερα προβλήματα και παθογένειες ενώ επιπροσθέτως σημειώθηκε η ανάγκη για την προαγωγή του ανθρώπινου δυναμικού (Χριστοπούλου, 2008).

Παρά την πτώση της δικτατορίας και την αποκατάσταση της δημοκρατίας, οι παθογένειες του φορέα της δημόσιας διοίκησης παρέμειναν. Κατά τη διάρκεια της περιόδου εκείνης, η διοικητική μηχανή δεν παρουσίασε εξελίξεις και δεν υιοθέτησε σύγχρονες πρακτικές που εφαρμόζονταν κυρίως στη βορειοδυτική Ευρώπη και στις ΗΠΑ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80. Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. η δημόσια διοίκηση εξακολούθησε να ανταποκρίνεται ανεπαρκώς στην αποστολή της (Χριστοπούλου, 2008).

Η χώρα είχε να αντιμετωπίσει τη μείωση του αναπτυξιακού της ρυθμού και δυσκολίες στην πληρωμή των εξωτερικών υποχρεώσεων της. Η έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών για τη δημόσια διοίκηση στη συνέχεια επικεντρώθηκε στην αναντιστοιχία του αριθμού του ανθρώπινου δυναμικού με τη δημιουργία δομών. Τα βασικά χαρακτηριστικά της νέας αρχιτεκτονικής που προτάθηκαν αφορούσαν στο συντονισμό των

δράσεων της δημόσιας διοίκησης, στον προγραμματισμό και στην εισαγωγή κινήτρων για το προσωπικό. Ωστόσο τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν, δεν ήταν ιδιαίτερα επιτυχημένα (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Οι επόμενες προσπάθειες που αναλήφθηκαν για την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, συνεχίστηκαν και κατά δεκαετία του '90 κατά την οποία συντάχθηκαν τρεις σχετικές εκθέσεις. Η πρώτη έκθεση, η οποία συντάχθηκε το 1990 από το Υπουργείο Προεδρίας, πρότεινε μέτρα για την προβολή του επιτελικού ρόλου που διαδραματίζει η κυβέρνηση ενώ παράλληλα πρότεινε τη σύσταση ενός Εθνικού Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης. Μέσα από την έκθεση τέθηκε ως άμεση προτεραιότητα η χάραξη νέας στρατηγικής όσον αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό και στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, ενσωματώνοντας αρχές και μεθόδους ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Κωνσταντίνου, 2005).

Στη συνέχεια, το 1991 η δεύτερη έκθεση, η έκθεση της Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα, επικεντρώθηκε στην ανάγκη εκπαίδευσης ικανού ανθρώπινου δυναμικού μέσω του οποίου, θα ενισχύονταν ουσιαστικά η δημόσια διοίκηση. Το 1992 μέσω της τρίτης έκθεσης, εντοπίστηκαν οι αιτίες της πλημμελούς λειτουργίας του μηχανισμού του δημόσιου τομέα και προετοιμάστηκε το έδαφος για την υιοθέτηση της νέας διοικητικής τάσης, που ακολουθούνταν στην δυτική Ευρώπη (Καραβέργος, 2010).

Κατά τα επόμενα έτη, έγιναν πολλές προσπάθειες για τη δημιουργία και την εφαρμογή ενός σύγχρονου διοικητικού συστήματος, το οποίο θα βρίσκονταν κοντά στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Στα πλαίσια αυτά, λειτούργησε η Ανεξάρτητη Αρχή Επιλογής Προσωπικού, έγινε η θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεώρησης και Ελέγχου της Διοικητικής Δράσης. Επίσης θεσμοθετήθηκε η θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ενώ με τις διατάξεις του νόμου 2880/2001, πραγματοποιήθηκε η θέσπιση του προγράμματος «Πολιτεία», στοχεύοντας στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (Καραβέργος, 2010). Σκοπός του προγράμματος ήταν να προωθήσει ένα σύστημα ολικής ποιότητας, το οποίο θα εισήγαγε νέες αντιλήψεις στη δημόσια διοίκηση και θα επέτρεπε την καλύτερη συνεργασία ανάμεσα στους εργαζόμενους και τα στελέχη.

Μελετώντας την εξελικτική πορεία της δημόσιας διοίκησης και φτάνοντας μέχρι σήμερα, παρατηρεί κανείς ότι οι παρεμβάσεις που πραγματοποιούν οι κυβερνήσεις, συντείνουν σε συμπίεση της δημόσιας διοίκησης με τις αντίστοιχες άλλων κρατών της

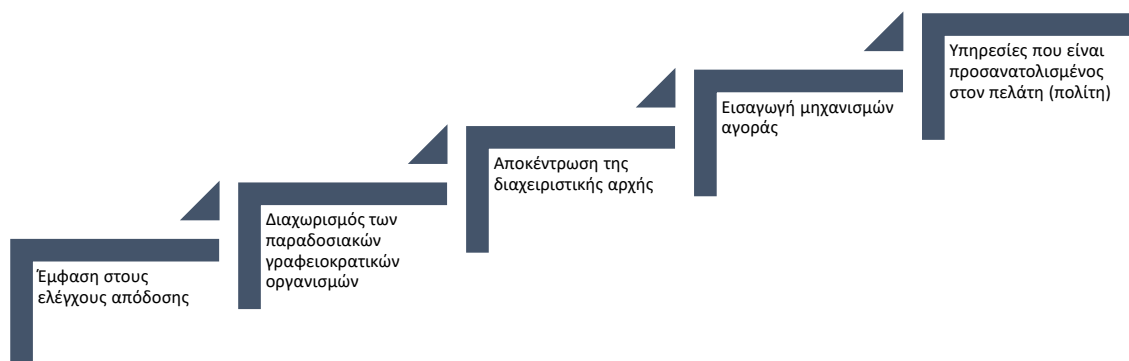
Ευρώπης. Την ίδια στιγμή ωστόσο θεωρείται αναγκαία η υποστήριξη του δημόσιου τομέα με μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού. Επιπροσθέτως, αναγκαία είναι και η χρήση εργαλείων για την ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των οργανισμών (Χριστοπούλου, 2008).

1.7 Σύγχρονη διάρθρωση του δημόσιου τομέα την Ελλάδα

Ο τομέας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, έχει να αντιμετωπίσει σήμερα μία από τις πιο μεγάλες προκλήσεις για αλλαγή και μετασχηματισμό.

Οι αλλαγές που θα πρέπει να εφαρμοστούν στο δημόσιο τομέα είναι ένα ζήτημα που είναι στο τραπέζι των συζητήσεων από τους υποστηρικτές της έννοιας της νέας δημόσιας διοίκησης κατά τη διάρκεια των τελευταίων 40 ετών. Η βασική ιδέα της νέας δημόσιας διοίκησης, είναι η εξάλειψη των πιθανοτήτων καθώς και δυνατοτήτων εκμετάλλευσης της δημόσιας εξουσίας από τους δημοσίους υπαλλήλους προς απόκομιση προσωπικού ή ιδιωτικού οφέλους. Αντιθέτως, οι υπάλληλοι πρέπει να αφιερώνονται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος αλλά και του κοινωνικού πλούτου (Μπαμπαλιούτας, 2021).

Η συγκεκριμένη έννοια προκύπτει από τις αρχές της νέας δημόσιας διοίκησης, οι οποίες ομαδοποιούνται στις κατηγορίες που παρουσιάζονται στο σχήμα που ακολουθεί.



Σχήμα 4: Αρχές της νέας δημόσιας διοίκησης

Πηγή: Επεξεργασία από Ρωσσίδη, 2013

Καθόσον η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αντιμετωπίζει διαχρονικά το φαινόμενο της χαμηλής παραγωγικότητας κυρίως λόγω των παρεμβάσεων των πολιτικών στη διοίκηση δημοσίων οργανισμών, είναι αναγκαίο να πραγματοποιηθούν εκτεταμένες αλλαγές.

Σε πολλές περιπτώσεις, η κυριαρχία του πολιτικού συστήματος έχει οδηγήσει σε κρίσεις και χαμηλά επίπεδα αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης. Είναι ευρέως αποδεκτό ότι χρειάζεται αλλαγή στη δημόσια διοίκηση, η οποία θα πρέπει να είναι στρατηγική προκειμένου να παραγάγει μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Οι αποφάσεις στο πλαίσιο αυτής της στρατηγικής μπορεί να οδηγήσουν σε οργανωτικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας του διοικητικού προϊόντος. (Ασπρίδης, 2021; Μπαμπαλιούτας, 2021).

Στην ελληνική έννομη τάξη, ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει εκτός από τη γενική κυβέρνηση, επίσης, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς. Η γενική κυβέρνηση αποτελείται από την κεντρική κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α και Β βαθμού αλλά και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (Ασπρίδης, 2021; Μπαμπαλιούτας, 2021).

Η κεντρική κυβέρνηση περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, που αλλιώς μπορεί να αποκαλείται και ως κράτος ή δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα. Η διάκριση των νομικών προσώπων μπορεί να γίνει σε δύο κατηγορίες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου. Επιπροσθέτως η κεντρική διοίκηση, περιλαμβάνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τα Υπουργεία καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Η κυβέρνηση αποτελεί το υψηλότερο συλλογικό όργανο που εκτελεί τη δημόσια διοίκηση ενός κράτους, ασκώντας την εκτελεστική εξουσία σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η κυβέρνηση περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό ως τον επικεφαλής της και όλους τους Υπουργούς, οι οποίοι διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού και αποτελούν τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Τα Υπουργεία αντιπροσωπεύουν τις υψηλότερες υπηρεσίες της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και εκτελούν βασικές λειτουργίες του κράτους, υλοποιώντας την πολιτική της κυβέρνησης. Ο αριθμός των Υπουργείων ποικίλλει ανάλογα με τις ανάγκες κάθε χώρας. Στην Ελλάδα, το πλήθος των Υπουργείων είναι είκοσι (20), αντικατοπτρίζοντας τις συγκεκριμένες ανάγκες και υποχρεώσεις της συγκεκριμένης περιόδου. (Gov.gr, 2023).

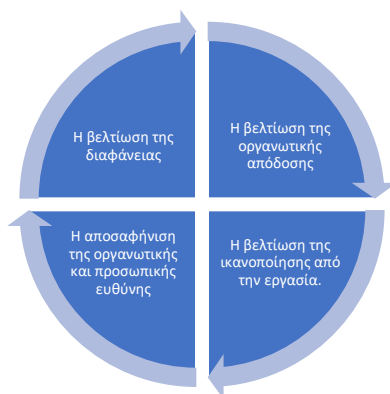
Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών πραγματοποιούνται αξιοσημείωτες προσπάθειες εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού του ελληνικού πολιτικού - διοικητικού συστήματος. Μεγάλο μέρος των υπό εξέλιξη μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης συνίσταται στην εισαγωγή νέων θεσμών και την θεσμοθέτηση μηχανισμών ελέγχου για την μείωση της γραφειοκρατίας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, αλλά και προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

1.8 Προβλήματα και ανάγκες για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Η δημόσια διοίκηση στην προσπάθεια της να επιτυγχάνει σύγχρονη και αποτελεσματική οργάνωση και διαχείριση του κράτους, προωθεί και εφαρμόζει νέες μεθόδους διοίκησης. Με γνώμονα την κατεύθυνση αυτή, και λαμβάνοντας υπόψιν το σύγχρονο δημόσιο περιβάλλον όπου οι αλλαγές και οι προκλήσεις είναι ένα καθημερινό φαινόμενο, η διοίκηση έχει στραφεί σε μια νέα προσέγγιση διοίκησης δημόσιων φορέων και οργανισμών, με την εισαγωγή και υιοθέτηση μεθόδων και πρακτικών από τον ιδιωτικό τομέα. Αναμφίβολα, η νέα δημόσια διοίκηση ή νέο δημόσιο μανάτζμεντ αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές εξελίξεις στη δημόσια διοίκηση κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών (Ρωσσίδης, 2013).

Όπως αναφέρεται σχετικά από τους Groot και Budding (2008), υπάρχουν τρεις διαφορετικοί σημαντικοί θεωρητικοί προσανατολισμοί όσον αφορά στην ανάπτυξη του μοντέλου της νέας δημόσιας διοίκησης. Ένας από αυτούς αφορά στην εισαγωγή διαφόρων τεχνικών αλλά και ιδεών διαχείρισης από τον ιδιωτικό τομέα, στο δημόσιο. Για να είναι επιτυχημένη η διαδικασία αυτή της μετάβασης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να εφαρμόζεται διαρκής μετασχηματισμός των δομών του δημόσιου τομέα, οι οποίες γίνονται όλο και περισσότερο πολύπλοκες.

Ο βασικός στόχος των προγραμμάτων μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, είναι να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα. Μία σχετική έρευνα του ΟΑΣΑ, αναφέρει ότι οι στόχοι της μεταρρύθμισης στις χώρες που εφαρμόζονταν ήταν η αύξηση της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας (OECD, 2011). Οι συγκεκριμένες έννοιες συνίστανται σε ένα φάσμα διαδικασιών όπως οι ακόλουθες:



Σχήμα 5: Στόχοι της μεταρρύθμισης

Πηγή: Επεξεργασία από OECD, 2011

Λαμβάνοντας υπόψη το πλέγμα διαδικασιών που απεικονίζεται στο ανωτέρω σχήμα, οι κυβερνήσεις ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών τους, ενώ την ίδια στιγμή ενδυναμώνεται η ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου. Οι στόχοι των μεταρρυθμίσεων διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Κάθε χώρα μπορεί να προτείνει στόχους μεταρρύθμισης που αντικατοπτρίζουν τις ιδιαίτερες ανάγκες και προκλήσεις της. Επίσης, η αναθεώρηση των μεταρρυθμίσεων αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την επιτυχή προσαρμογή των κυβερνητικών μηχανισμών.

Είναι σημαντικό να τονίσουμε περαιτέρω ότι, οι έντονες πιέσεις που πηγάζουν από κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές μεταβολές στις διεθνείς αγορές ωθούν τις κυβερνήσεις να ενισχύσουν τον ρόλο τους. Παράγοντες, όπως η τεχνολογική ανάπτυξη, η αστικοποίηση, οι κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, οι επιδεινούμενες περιβαλλοντικές συνθήκες και οι απειλές που προκύπτουν από την παγκοσμιοποίηση, συντελούν στην αναθεώρηση της παραδοσιακής διοίκησης από μέρος των κυβερνήσεων. (Ρωσσίδης, 2013).

Οι κύριοι κινητήριοι μηχανισμοί που διαμορφώνουν αυτήν την εξέλιξη, πηγάζουν από τις ακόλουθες διαπιστώσεις:

- Η κυβέρνηση μέρος του προβλήματος λόγω της υπερβολικής διάστασης του παρεμβατισμού.
- Έντονη πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης.
- Απουσία στρατηγικής για το προσωπικό.
- Κακή νομοθέτηση-πολυνομία.

- Ο διοικητικός μηχανισμός, δεν ανταποκρινόταν επαρκώς στις ανάγκες των πολιτών.
- Τα προγράμματα της κυβέρνησης, σε πολλές περιπτώσεις δεν κατάφεραν να επιτύχουν τους στόχους τους και δεν ήταν οικονομικά αποδοτικά.
- Η φορολογία, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος, ήταν υπερβολικά υψηλά.

Η ανάδειξη αυτών των προβλημάτων υποδεικνύει την ανάγκη για ευέλικτες και καινοτόμες προσεγγίσεις στη διοίκηση. Η σύγχρονη προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση έχει επιτύχει μια επαναστατική αντίληψη του ρόλου του κράτους, υιοθετώντας νέες στρατηγικές, που μπορούν να ανταποκριθούν στις διαρκώς εξελισσόμενες ανάγκες. Βάση της νέας θεώρησης η δημόσια διοίκηση, είναι ένας θεσμός αρκετά περίπλοκος, εφόσον εμπεριέχει ευρύ φάσμα δράσης. (Ρωσσίδης, 2013).

Από την άλλη πλευρά, παρά το γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας λειτουργεί ως σημείο αναφοράς και πηγή έμπνευσης, αντιμετωπίζονται διάφορα προβλήματα και δυσκολίες όσον αφορά τη μεταφορά των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα. Αυτές οι προκλήσεις συνδέονται κυρίως με περιορισμούς που αφορούν την εφαρμογή των αρχών στον δημόσιο τομέα, την πολύπλοκη δομή του, καθώς και την περίπλοκη φύση των στρατηγικών υλοποίησής τους.

2. Ανθρώπινο κεφάλαιο.

2.1 Το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.

Στη βιβλιογραφία έχουν γίνει πλείστες αναφορές στο διαχρονικά καίριο ρόλο που διαδραματίζει ο ανθρώπινος παράγοντας στη λειτουργία και στην αποδοτικότητα των σύγχρονων οργανισμών. Στα πλαίσια της παραγωγικής διαδικασίας, ο ανθρώπινος συντελεστής συνίσταται από ένα σύνολο διαφορετικών ατόμων, τα οποία έχουν διαφορετικές ανάγκες, επιθυμίες και δεξιότητες. Κάθε άτομο, ως μέλος διαφόρων κοινωνικών οργανώσεων, είναι πολίτης και καταναλωτής προϊόντων και υπηρεσιών που παράγονται σε μια κοινωνία. Υπό την έννοια αυτή, κάθε άνθρωπος μπορεί να ασκήσει επιρροή μέσα από την οποία μπορεί να καθοδηγήσει τις κοινωνικές συμπεριφορές και κατά συνέπεια, η συμμετοχή του ανθρώπινου συντελεστή στην παραγωγική διαδικασία ενός οργανισμού, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εκείνη των υπολοίπων συντελεστών της παραγωγής (Morgan et al., 2015).

Βάσει σχετικής προσέγγισης των Schuler και Jackson, (2006), οι ανθρώπινοι πόροι μιας επιχείρησης μεταφράζονται στα ταλέντα, τις δεξιότητες και τη διάθεση για συνεισφορά όλων των εργαζομένων της, που μπορούν να συντελέσουν ουσιαστικά στη δημιουργία και την ολοκλήρωση της αποστολής, του οράματος και στην επίτευξη των στόχων της, που έχει θέσει στα πλαίσια του επιχειρησιακού της προγραμματισμού.

Όπως επισημαίνεται σχετικά από τους Παπαλεξανδρή και Μπουραντά (2016), ο όρος «ανθρώπινοι πόροι» ή αντίστοιχα «ανθρώπινο δυναμικό», δεν μπορεί να εκφράσει ολοκληρωμένα τη σπουδαιότητα που έχουν οι άνθρωποι για τον αντίστοιχο οργανισμό, εφόσον εξισώνει τα άτομα με τους υπόλοιπους πόρους της επιχείρησης ή του οργανισμού. Για την κάλυψη του κενού αυτού έχει προταθεί τη χρήση του όρου «ανθρώπινο κεφάλαιο», το οποίο μπορεί να διακριθεί σε συναισθηματικό, κοινωνικό και διανοητικό.

Αρχικά, το συναισθηματικό κεφάλαιο συμπεριλαμβάνει τα συναισθήματα, την ψυχολογία και τις διαθέσεις των ατόμων που μπορούν να οδηγήσουν στη βελτίωση ή αντίθετα τη χειροτέρευση των επιδόσεων τους. Στη συνέχεια, το διανοητικό κεφάλαιο περιλαμβάνει το σύνολο των γνώσεων, των απόψεων, των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας των ατόμων, μέσα από τον συνδυασμό των οποίων προσδιορίζεται η αποδοτικότητα τους, η ποιότητα της εργασίας τους και η αποτελεσματικότητά τους. Κλείνοντας, το κοινωνικό κεφάλαιο αντιπροσωπεύει την κουλτούρα της συνεργασίας και τις ανθρώπινες σχέσεις που αναπτύσσονται εντός μιας εταιρείας λαμβάνοντας υπόψιν ότι η επιχείρηση αυτή δεν αποτελεί απλά ένα σύνολο ατόμων, αλλά αντίθετα συνθέτει μία συλλογικότητα ή ολότητα (Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς, 2016).

Όπως αναφέρουν οι Ασπρίδης, (2016) και Χαλιμούρδα, (2019), το ανθρώπινο δυναμικό λόγω της επέκτασης του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, έχει αποκτήσει διαφορετικές διαστάσεις και σε πολλές περιπτώσεις έχει αντιμετωπιστεί ως ο μοναδικός στρατηγικός πόρος που προσδίδει προστιθέμενη αξία στον εκάστοτε οργανισμό. Στον πόρο αυτό, ο κάθε οργανισμός θα πρέπει να επενδύει σημαντικά και μέσω της επένδυσης αυτής μπορεί να καταφέρει να κερδίσει το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που επιθυμεί στην αγορά. Επίσης όπως αναφέρεται από τον Κέφη (2005), η εφαρμογή καινοτόμων μεθόδων και μοντέλων διοίκησης, με κεντρικό άξονα τις διαδικασίες που επικεντρώνονται στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, αποτελεί αναγκαιότητα.

Αυτή η διαδικασία αποβλέπει στη διαχείριση των οικονομικών και κοινωνικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στο σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Παρ' όλα αυτά, η επίτευξη του επιπέδου της ποιότητας αυτής που επιθυμούν οι επιχειρήσεις λειτουργεί συναρτήσει της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού τους. Όπως αναφέρει ο Κέφης, (2005), ανάμεσα στα ποιοτικά χαρακτηριστικά, τα οποία πρέπει να διαθέτει ένας εργαζόμενος, πρωτίστως ξεχωρίζουν το ήθος του, οι γνώσεις του, η εργασιακή του εμπειρία, το πνεύμα συνεργασίας, καθώς και η πίστη και αφοσίωση που επιδεικνύει στους στόχους του οργανισμού. Όσον αφορά στους δημόσιους οργανισμούς, για την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργία τους, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση ο εκσυγχρονισμός τους σε επίπεδο όχι μόνο οργάνωσης αλλά και διαδικασιών (Morgan et al., 2015).

Σε αυτό το πλαίσιο, συμπεριλαμβάνεται η δημιουργία ενός σχετικού πλαισίου που επιτρέπει τη συνειδητή και ουσιαστική συμμετοχή όλων των υπαλλήλων στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, σε δραστηριότητες πέρα από τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τον νόμο. Με αυτόν τον τρόπο, διασφαλίζεται όχι μόνο η αποτελεσματική και νόμιμη διοικητική δράση, αλλά και η ηθική, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη διασφάλιση κατάλληλης συμπεριφοράς του ανθρώπινου δυναμικού κάθε οργανισμού της δημόσιας διοίκησης.

Στο δημόσιο τομέα σήμερα, όλο και περισσότερο, οι φορείς επικεντρώνονται στην εντατική ενασχόληση με θέματα που έχουν να κάνουν με τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους. Οι αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται σε σχέση με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων οργανισμών, έχουν επεκταθεί σήμερα εκτός των παραδοσιακών οργάνων της διοίκησης προσωπικού και εντάσσονται κυρίως στο πεδίο της στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινων πόρων (Morgan et al., 2015).

Σήμερα έχει αναγνωριστεί ευρέως ο δεσμός που υπάρχει ανάμεσα στις πολιτικές που αφορούν το σύνολο του έμψυχου δυναμικού και τις στρατηγικές της οργανωτικής απόδοσης (Τσολακίδου, 2017). Η επιμόρφωση και αξιοποίηση κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την επίτευξη πολιτικών και στρατηγικών στόχων. Η ενίσχυση της αφοσίωσης και της δέσμευσης του προσωπικού επιτυγχάνεται μέσω της εισαγωγής διαφόρων κινήτρων. Η σωστή εκπαίδευση και ανάπτυξη των προσόντων του προσωπικού είναι κρίσιμη, καθώς τους παρέχει τις απαραίτητες δεξιότητες για την αποτελεσματική υλοποίηση των στρατηγικών και πολιτικών. (Λαλούμης, 2015).

Επιπλέον, η δημιουργία κινήτρων μπορεί να περιλαμβάνει διάφορα στοιχεία, όπως οικονομικές επιβραβεύσεις, επαγγελματική εξέλιξη, αναγνώριση επιτευγμάτων και άλλα παρόμοια. Η ενίσχυση της ικανοποίησης και του ηθικού του προσωπικού συνεισφέρει σημαντικά στην αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων του οργανισμού.

Η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού είναι ένα αναπόσπαστο κομμάτι της συνολικής λειτουργίας του θεσμού της δημόσιας διοίκησης. Στα πλαίσια αυτά, επιδιώκεται η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων όπως είναι παραδείγματος χάριν ο στόχος της αποτελεσματικής απασχόλησης, της αξιοποίησης του κάθε μέλους του ανθρώπινου δυναμικού του εκάστοτε οργανισμού και της ανάπτυξής τους, ώστε μακροχρόνια οι υπάλληλοι να είναι ικανοποιημένοι από την εργασία τους. Η ικανοποίηση των υπαλλήλων θα οδηγήσει με την σειρά της, στην αύξηση της παραγωγικότητας, στη βελτίωση του επιπέδου της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες και εν κατακλείδι η επένδυση στο πνευματικό κεφάλαιο της δημόσιας διοίκησης, θα προσδώσει προστιθέμενη αξία στο δημόσιο τομέα. Μέσα από όλα τα προηγούμενα, επιτυγχάνονται οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι της εκάστοτε υπηρεσίας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης (Coccia and Rolfo, 2013).

Ο ανθρώπινος παράγοντας έχει αποδειχθεί διαχρονικά καθοριστικός εφόσον οι γνώσεις, οι δεξιότητες, το εύρος των ικανοτήτων και οι εμπειρίες του κάθε εργαζόμενου, καθώς και οι πληροφορίες που έχουν διαχρονικά συλλεχθεί και βρίσκονται στη διάθεση των στελεχών, έχουν αξιολογηθεί ως το πολυτιμότερο στοιχείο του ενεργητικού, των οργανισμών και των επιχειρήσεων τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Γίνεται αντιληπτό ότι η αξία του ανθρώπινου παράγοντα, σαν ένας πόρος για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης, ξεπερνάει την αξία του συνόλου των υπολοίπων παραγωγικών συντελεστών και περιουσιακών στοιχείων των επιχειρήσεων και οργανισμών.

Η αξία των ανθρώπινων πόρων για τους οργανισμούς έχει αναδειχθεί από πολλαπλές εκθέσεις εμπειρογνομώνων και από εκτενείς αναφορές στη σημασία και τη συμβολή τους στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση του θεσμού της δημόσιας διοίκησης. Επιπροσθέτως, οι άνθρωποι πόροι συνεισφέρουν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στο σύνολο της οικονομίας ενώ παράλληλα αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι, οι πιο σημαντικές επενδύσεις που πραγματοποιούνται για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, της αγοράς και συνολικά της χώρας είναι εκείνες που γίνονται στον ανθρώπινο παράγοντα και οδηγούν στην απόκτηση μόνιμων και συγκριτικών πλεονεκτημάτων (Cho and Poister, 2013).

Ο Langrod σχετικά σημείωσε ότι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εκπαιδευτικής πολιτικής των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα ενέχει μεγάλη σημασία για το σύνολο των υπαλλήλων εφόσον μπορεί να αναδείξει τις δεξιότητές τους και να τους κινητοποιήσει για να είναι πιο αποτελεσματικοί στην εργασία τους (Makrydemetres, Zervopoulos and Pravita, 2018). Επίσης, έχει υποστηριχθεί ότι ο άνθρωπος ανέκαθεν ήταν, και εξακολουθεί να είναι ο πιο σημαντικός παράγοντας που κατευθύνει την ανάπτυξη όχι μόνο του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα αλλά και ολόκληρου του έθνους, ενώ παράλληλα έχει επισημανθεί ότι η πνευματική, ηθική και παραγωγική ανασυγκρότηση του ανθρώπου, πρέπει πάντα να αποτελεί έναν στόχο του κρατικού μηχανισμού (Cho and Poister, 2013).

2.2 Το λειτούργημα και η επαγγελματική συμπεριφορά του δημόσιου υπαλλήλου

Βάσει των διατάξεων του συντάγματος (Άρθρο 103 παρ. 1), οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα, ως όργανα του κράτους, οφείλουν να είναι πιστοί στο σύνταγμα και να δείχνουν αφοσίωση στην πατρίδα και τον λαό. Σύμφωνα με τη Ραμματά, (2011), οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι φορείς της κρατικής εξουσίας, επιφορτισμένοι με την εκτέλεση ενός ιδιόμορφου και σημαντικού έργου και λειτουργούν εντός ενός ιδιαίτερου καθεστώτος, αρκετά διαφορετικού από αυτό του ιδιωτικού τομέα.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι συνιστούν όργανο του κράτους και είναι υπεύθυνοι για την παροχή των υπηρεσιών και την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί. Βασική αποστολή των δημοσίων υπαλλήλων είναι να πραγματώνουν το δημόσιο συμφέρον και την κρατική βούληση (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Οι υπάλληλοι που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες, τους τακτικούς και τους αορίστου χρόνου, τους επονομαζόμενους ΙΔΑΧ. Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, είναι οι μόνιμοι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα, οι οποίοι κατέχουν οργανικές θέσεις. Το καθεστώς που διέπει την εργασιακή τους σχέση με το δημόσιο ως εργοδότη, ρυθμίζεται από τα άρθρα 103 και 104 του συντάγματος ενώ αντίστοιχα η υπηρεσιακή τους κατάσταση διέπεται από τους σχετικούς κανόνες του δημοσίου δικαίου. Βασική προϋπόθεση της εξασφάλισης της νομιμότητας των πράξεων των υπαλλήλων, είναι η

νόμιμη υπόσταση τους, δηλαδή να τηρούνται όλες οι προϋποθέσεις που ορίζονται αναφορικά με το διορισμό ή την εκλογή τους. Σε διαφορετική περίπτωση, οι διοικητικές πράξεις που παράγουν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους, θεωρούνται ανυπόστατες (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί ένα πολιτικό δικαίωμα, παρόμοιο με αυτό του δικαιώματος του *εκλέγειν* και του *εκλέγεσθαι*. Η ιδιότητα αυτή απονέμεται στα άτομα εκείνα τα οποία διαθέτουν την ανάλογη ηλικία όπως αυτή προσδιορίζεται από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις (Άρθρο 21 παρ. 2), την ψυχική και σωματική ικανότητα να παράσχουν δημόσιες υπηρεσίες και τα ειδικά τυπικά προσόντα. Χαρακτηριστικά όπως το φύλο, το θρήσκευμα ή άλλες ιδεολογικές και πολιτικές πεποιθήσεις, δεν αποτελούν κριτήρια διορισμού.

Προτού αναλάβει υπηρεσία και αρμοδιότητες, ο υπάλληλος ορκίζεται να *«φυλάττει πίστη στην πατρίδα, υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους και να εκπληρώνει τιμίως και ευσυνειδήτως τα καθήκοντα του»*. Ο όρκος αυτός χαρακτηρίζεται ως ένα είδος υπόσχεσης και περιορισμού της συμπεριφοράς του στο μέλλον, καθώς βάσει αυτού θεσπίζεται μία ηθική υποχρέωση για τον υπάλληλο (Μοσχόπουλος, 2010). Ο όρκος δεν αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης και δεν μπορεί να μεταβληθεί, αντίθετα αποτελεί μία προϋπόθεση εισόδου του υπαλλήλου αυτού στην υπηρεσία του. Ο όρκος αυτός είναι διαφορετικός από τους περιορισμούς που θέτει ο κώδικας δεοντολογίας. Μέσω του όρκου, γίνεται ξεκάθαρος ο διαχωρισμός του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος, με την έννοια ότι το δεύτερο θα πρέπει να υποταχθεί στο πρώτο (Μοσχόπουλος, 2010).

Το δημοσιοϋπαλληλικό λειτούργημα επιτάσσει ο υπάλληλος να κινητοποιείται από την διάθεση προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο και όχι από υλιστικά κίνητρα. Επίσης ο δημόσιος υπάλληλος υποχρεούται να συμφιλιώσει την αντικειμενική και υποκειμενική του ευθύνη, να εναρμονίσει τις προσωπικές του αξίες με τις αξίες της υπηρεσίας ώστε να μπορέσει να υπηρετήσει με ήθος το λειτούργημα του. Στα πλαίσια της διοικητικής αρμοδιότητας που ασκεί, συχνά καλείται να αναγνωρίζει και να διαχειρίζεται υποθέσεις όχι κατά δέσμια αρμοδιότητα αλλά κατά διακριτική ευχέρεια κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων, το οποίο θέτει την συνείδηση του σε δοκιμασία (Μοσχόπουλος, 2010).

Ολοκληρώνοντας, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να μπορούν να κατανοήσουν την έννοια του κράτους και να λειτουργήσουν βάση της ευθύνης της διοίκησης αναπτύσσοντας ένα αίσθημα *υψηλού καθήκοντος* (Μοσχόπουλος, 2010). Η συμπεριφορά τους πρέπει να

εναρμονίζεται με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις ηθικές αξίες βάσει των οποίων λειτουργεί ο δημόσιος οργανισμός στον οποίο εργάζονται. Ταυτόχρονα οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα οφείλουν να λειτουργούν βάσει των αρχών της αμεροληψίας, της ειλικρίνειας και της ακεραιότητας, επιδεικνύοντας σε όλες τις περιπτώσεις υποδειγματική συμπεριφορά.

2.3 Ο ρόλος των υπαλλήλων ως προς τη διαμόρφωση του θεσμού.

Κοινός παρονομαστής σε μελέτες και σχετική βιβλιογραφία, στα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, είναι η διαπίστωση φαινομένων ευνοιοκρατίας και νεποτισμού¹, τα οποία επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα (Αναστασιάδης, 2008).

Ειδικότερα, σε πολλές περιπτώσεις η έλλειψη ικανοτήτων, υπαλληλικής συνείδησης και η αδιαφορία, μπορούν να οδηγήσουν σε πτώση του ηθικού των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα αλλά και σε κατάπτωση της ηθικής των μελών της διοίκησης.

Συχνά παρατηρούνται περιπτώσεις ανεπαρκούς αξιοποίησης των Τεχνολογιών της Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ) από το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης ενώ παράλληλα, προκαλεί προβληματισμό η απουσία ενός ορθολογικού συστήματος για την επιλογή του προσωπικού, την εκπαίδευση, την επιμόρφωση και την αξιολόγησή του (Αναστασιάδης, 2008).

Οι πολιτικές στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης που ακολουθούνταν κατά το παρελθόν, οδήγησαν σε υπέρμετρη αύξηση του προσωπικού και σε στελέχωση, με άναρχο τρόπο, πολλών διαφορετικών κλάδων. Ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας, αποτελούνταν κυρίως από προσωπικό δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, κατά το ήμισυ περίπου των υπαλλήλων, εκ των οποίων ελάχιστοι υπάλληλοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις άσκησης δημοσίου έργου (Καρκατσούλης, 2014).

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών και κυρίως μετά την οικονομική κρίση, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα εξακολούθησε να είναι προβληματική. Ειδικότερα, λόγω των μνημονιακών πολιτικών που εφαρμόστηκαν

¹ νεποτισμός < ιταλική nepotismo (nipote = ανιψιός) < λατινική nepos (εγγονός, απόγονος): η παραχώρηση πολιτικών προνομίων και αξιωμάτων σε συγγενικά πρόσωπα, λόγω της ιδιότητας τους ως συγγενείς.

προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα χρόνια προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, πραγματοποιήθηκαν περικοπές δαπανών και υποδομών και παράλληλα σημειώθηκε συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα. Οι περικοπές αυτές, αντί να βελτιώσουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης οδήγησαν στη δημιουργία μεγαλύτερων προκλήσεων και αναχαίτισαν τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια αναδιάρθρωσης (Καρκατσούλης, 2014).

Ο καθορισμός μιας αυστηρής ποσόστωσης σαν ένα μέτρο που εφαρμόστηκε για τη μείωση του προσωπικού στο δημόσιο τομέα, χωρίς προηγουμένως να συνεκτιμηθούν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά, οδήγησε κατά τη διάρκεια των ετών 2009 - 2016 σε ουσιαστική μείωση του τακτικού προσωπικού. Παράλληλα στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι κατά τη διάρκεια της περιόδου 2013-2014, σημειώθηκε σημαντική μείωση των δομών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Φαινόμενα όπως, η αδυναμία στελέχωσης των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα και συνακόλουθα η αύξηση του μέσου όρου ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων, είχαν ως συνέπεια την έλλειψη εφαρμογής καινοτόμων δράσεων, την απουσία ανανέωσης της διοικητικής κουλτούρας μέσω της εισροής νέων γνώσεων και την αδυναμία ανταπόκρισης σε σύγχρονες προκλήσεις (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

Την περίοδο εκείνη, η πολιτική λιτότητας και αυστηρότητας που εφαρμόστηκε στα πλαίσια πάταξης της διαφθοράς, οδήγησαν στον κλονισμό της εμπιστοσύνης του διοικητικού μηχανισμού, σε σχέση με το πολιτικό σύστημα, στην πτώση του ηθικού και των κινήτρων των δημοσίων υπαλλήλων και στην έξοδο από το δημόσιο τομέα έμπειρων και άξιων στελεχών. Η αποκατάσταση των αρχών της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας και η διασφάλιση των ικανοτήτων και του επαγγελματισμού των δημοσίων υπαλλήλων, είναι ουσιαστικά μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη του στόχου της ενδυνάμωσης του ανθρώπινου δυναμικού (Καρκατσούλη, 2014).

Σχετική μελέτη ανέδειξε ότι τα τελευταία χρόνια σημειώθηκε μία τεράστια ποιοτική αλλαγή στα χαρακτηριστικά του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα, εφόσον σε ποσοστό 73,4%, τα άτομα τα οποία εργάζονται σε υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, έχουν πανεπιστημιακή και τεχνολογική εκπαίδευση (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2017).

Η εξέλιξη του ρόλου των δημοσίων υπαλλήλων αντανάκλα τις αυξημένες απαιτήσεις και τις σύγχρονες ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Η καλύτερη εκπαίδευση και τεχνική

προετοιμασία των δημοσίων υπαλλήλων συνεισφέρει στην αποτελεσματική και αποδοτική εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Επίσης, η δυνατότητα των δημοσίων υπαλλήλων να συνεισφέρουν ουσιαστικά στη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας της λειτουργίας των οργανισμών αντικατοπτρίζει τη σημασία της συμμετοχής και του ενδιαφέροντος του προσωπικού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη συνεχή βελτίωση των πρακτικών διοίκησης. Η ολοκληρωμένη κατάρτιση και ανάπτυξη του προσωπικού είναι κρίσιμη για την προσαρμογή τους στις σύγχρονες απαιτήσεις και τη συνεχή εξέλιξη του δημόσιου τομέα.

Όπως γίνεται αντιληπτό από τα προαναφερθέντα, στην ουσία η δημόσια διοίκηση αποτελεί τη *ραχοκοκαλιά* του σημερινού κράτους για την εφαρμογή στρατηγικών οικονομικής ανάπτυξης και για την επίτευξη της ευημερίας των πολιτών. Επίσης ως θεσμός επιφορτίζεται με την ευθύνη της προστασίας των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων και την απρόσκοπτη και συνεχή λειτουργία του κράτους σε περίοδο πολιτικών αναταραχών.

Οι εργαζόμενοι στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, λειτουργούν ως εφαρμοστές των αποφάσεων των εκλεγμένων αντιπροσώπων του λαού και θα πρέπει να επιδεικνύουν, στα πλαίσια αυτά, υψηλά πρότυπα ηθικής και επαγγελματισμού (Makrydemetres, Zervopoulos and Pranita, 2018). Ωστόσο, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, πλην των θεσμοθετημένων νομοθετικών διατάξεων που αποτελούν το βασικό οδηγό για τη σύννομη εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, επηρεάζονται ταυτόχρονα από υποκειμενικούς – προσωπικούς παράγοντες, όπως είναι οι ηθικές αξίες και αρχές τους.

Βάσει του νόμου, προσδιορίζονται και ελέγχονται ανάλογα οι πράξεις και ενέργειες των υπαλλήλων, ενώ βάσει του προσωπικού κώδικα ηθικών αξιών, που φέρει κάθε υπάλληλος διαμορφώνεται αντίστοιχα η συμπεριφορά του στο εργασιακό περιβάλλον. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να δρουν βάσει συμπεριφορικών προτύπων ικανών να ενισχύουν την εμπιστοσύνη και την προσήλωση στη νομιμότητα και τη χρηστή διοίκηση με βασικό ζητούμενο την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη και όχι την αποκόμιση προσωπικού οφέλους. Σε διαφορετική περίπτωση, παρατηρούνται συχνά φαινόμενα κακοδιοίκησης, ακόμη και διαφθοράς (Emina, 2020).

Κατά τις συναλλαγές του με το δημόσιο, οι πολίτες αναμένουν από κάθε υπάλληλο να ενεργεί με διαφάνεια, ειλικρίνεια και γνώμονα τις ηθικές αρχές της δίκαιης μεταχείρισης και της χρηστής διαχείρισης των δημοσίων πόρων. Η υπόθεση αυτή πληρείται μόνο μέσω της

εξασφάλισης της χρηστής διακυβέρνησης ως παράγοντα ισορροπίας, ο οποίος δημιουργεί εμπόδια στην αυθαίρετη χρήση της δημόσιας εξουσίας από τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα (Παπαλεξανδρή, 2017).

Οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα είναι επιφορτισμένοι με συγκεκριμένη αποστολή, και αυτή είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Ταυτόχρονα, φέρουν το βάρος της διασφάλισης της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και συνεπώς του κράτους, προωθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών αρχών για κοινωνική πολιτική και δικαιοσύνη. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι αναγκαίο να αναπτυχθεί μια σύγχρονη διοικητική κουλτούρα μέσω συνεχούς εκπαίδευσης και απόκτησης δεξιοτήτων. Αυτή η διαδικασία ενισχύει την αφοσίωση των εργαζομένων στο κοινό καλό και προάγει αξίες όπως η αξιοπιστία, η αντικειμενικότητα και ο σεβασμός. (Παπαλεξανδρή, 2017).

3. Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση.

Σύμφωνα με τον Christian Vigouroux, η ηθική αντιστοιχεί σε μια ατομική ευθύνη που βασίζεται στην αυτονομία της βούλησης και εκφράζεται μέσω μιας διαρκούς αναζήτησης. Αντίθετα, η δεοντολογία είναι υποχρεωτική και αντιπροσωπεύει ένα μέρος των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουμε υποχρεωτικά, ειδικά όταν αποφασίζουμε να εργαστούμε στο δημόσιο τομέα. (Boucault, 2012).

Συνεπώς, η ηθική αντιμετωπίζεται ως προσωπική επιλογή και ευθύνη, ενώ η δεοντολογία αναδύεται ως προϊόν της ηθικής που επιχειρεί να συγκεκριμενοποιήσει ορισμένες αρχές της και να τις μετατρέψει σε κανόνες. Αποτελεί υποχρέωση που καθορίζει τη συμπεριφορά μας εντός του οργανισμού και αντιμετωπίζεται ως μέρος των καθηκόντων και των υποχρεώσεών μας προς τον οργανισμό και τους διοικούμενους.

Η επαγγελματική ηθική αναφέρεται σε ηθικούς κανόνες που καθορίζουν τη συμπεριφορά των επαγγελματιών ή στελεχών σε συγκεκριμένα επαγγελματικά περιβάλλοντα. Αυτοί οι κανόνες έχουν σκοπό να καθοδηγούν τις ενέργειες και τις αποφάσεις των επαγγελματιών με ηθικό πνεύμα και να διασφαλίζουν τη συμμόρφωσή τους προς υψηλά ηθικά πρότυπα.

Στην επαγγελματική ηθική δεοντολογία περιλαμβάνονται κανόνες συμπεριφοράς, αξίες και αρχές που προσδιορίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι επαγγελματίες πρέπει να δρουν σε δεοντολογικό επίπεδο κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Η εφαρμογή των αρχών αυτών

βοηθά στην καλύτερη κατανόηση των επαγγελματικών υποχρεώσεων και στην προώθηση της ηθικής συμπεριφοράς μέσα στο συγκεκριμένο επαγγελματικό πλαίσιο. Αυτή η δεοντολογία εφαρμόζεται σε διάφορους τομείς, όπως ιατρική, νομική, επιχειρηματική, δημόσια διοίκηση, κ.ά.

3.1 Διοικητική δεοντολογία και δίκαιο.

Η διοικητική δεοντολογία εμπεριέχει νομικούς κανόνες και ηθικές πρακτικές και ενσωματώνεται με διάφορους τρόπους στο δίκαιο. Καταρχάς, οι κανόνες διατυπώνονται με συγκεκριμένες διατάξεις, οι οποίες αξιοποιούνται για τον έλεγχο της συμπεριφοράς των οργάνων της δημόσιας διοίκησης όπως είναι οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) και του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Υ.Κ.). Αντιστοίχως, η παραβίαση κανόνων διοικητικής δεοντολογίας, υπόκειται στον έλεγχο των ποινικών διατάξεων. Σε πολλές περιπτώσεις ωστόσο, οι επιταγές της διοικητικής ηθικής μπορεί να λάβουν τη μορφή υποχρεώσεων, οι οποίες εξάγονται από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και διέπονται από τις γενικές αρχές δικαίου (Γώγος, 2000).

Ο Δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας θεσμοθετήθηκε αρχικά με το νόμο 3528/2007 και ισχύει, όπως τροποποιήθηκε με τους νόμους 4057/2012 και 5043/2023 αντίστοιχα. Βάσει του Υ.Κ. υπάρχουν διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις διορισμού, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα, τις μεταβολές της σταδιοδρομίας, το πειθαρχικό δίκαιο, τους τρόπους λύσης της υπαλληλικής σχέσης, τις μεταβατικές διατάξεις και τη σύνθεση ή λειτουργία των συλλογικών οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Εντός αυτών των πλαισίων, οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα έχουν υποχρέωση να λειτουργούν βάσει των κανόνων της νομιμότητας.

Βάσει του άρθρου 25 του ΥΚ, τίθεται η προϋπόθεση της υπευθυνότητας των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, με αναφορά στην υπακοή τους στις εντολές της ιεραρχίας. Επίσης, γίνεται αναφορά στην εχεμύθεια σχετικά με τα υπηρεσιακά θέματα. Στα άρθρα 26 και 27, επισημαίνεται η υποχρέωσή να συμπεριφέρονται, εντός και εκτός υπηρεσίας, με τρόπο που τους καθιστά άξιους της κοινής εμπιστοσύνης και ευπρεπείς προς τους πολίτες. (Παπασταύρου, 2004; Κτιστάκη, 2009).

Με τις νομοθετικές διατάξεις του νόμου 4057/2012, θεσπίστηκε το νέο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο περιλαμβάνει δύο κύρια τμήματα, το ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο που αφορά στα πειθαρχικά παραπτώματα και τις πειθαρχικές ποινές ή

κυρώσεις και το διαδικαστικό πειθαρχικό δίκαιο όπου προβλέπει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα καθώς και τη διαδικασία επιβολής των προβλεπόμενων πειθαρχικών ποινών (Σπηλιωτόπουλος, 2017). Η θέσπιση πειθαρχικών κανόνων στοχεύει αφενός να διασφαλίσει την τήρηση της δεοντολογίας και της επαγγελματικής συμπεριφοράς από τους δημόσιους υπαλλήλους και αφετέρου να παρέχει μια νομική βάση για την επιβολή πειθαρχικών ποινών σε περίπτωση παραβάσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, ως παράπτωμα σύμφωνα με το άρθρο 106 του πειθαρχικού δικαίου, ορίζεται η πράξη ή παράλειψη που αποτελεί συγκεκριμένη παράβαση των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου, αναδεικνύοντας την αντικειμενική υπόσταση του παραπτώματος. Μέσω του άρθρου 107, καθορίζονται τα πειθαρχικά παραπτώματα, ενημερώνονται οι υπάλληλοι και προσδιορίζονται τα αρμόδια όργανα για την επιβολή ποινών σε περίπτωση παραβάσεων.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, που επικυρώθηκε με το νόμο 2690/1999, αποτελεί νομικά δεσμευτικό πλαίσιο για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα. Η παραβίαση των διατάξεων του μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα νομικές συνέπειες και κυρώσεις. Ο στόχος του κώδικα είναι να αποτυπώσει τους όρους αναφορικά με τη συμπεριφορά, την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών. Επιπλέον, επιδιώκει τη δημιουργία ενός κλίματος ασφάλειας μεταξύ της κοινωνίας και της δημόσιας διοίκησης, προωθώντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών. (Σπανού, 2000).

Οι διατάξεις του ΚΔΔ ρυθμίζουν τις λειτουργίες της διοίκησης και περιλαμβάνουν διάφορες προβλέψεις για τα συλλογικά όργανα, τις διοικητικές πράξεις, τις διοικητικές συμβάσεις και προσφυγές. Αναλυτικότερα, βάσει των διατάξεων του άρθρου 2 και 4 του κώδικα, ρυθμίζεται η έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών εντός των 50 ημερών ή αντιστοίχως σε εύλογο χρόνο, που δεν μπορεί να υπερβεί τους τρεις μήνες. Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να απαντάει εντός της οριζόμενης ημερομηνίας (Τάχος, 2009).

Αντιστοίχως, στο άρθρο 5 του κώδικα, γίνεται αναφορά στην πρόσβαση των ενδιαφερομένων στα έγγραφα καθώς και τις προθεσμίες της χορήγησης των εγγράφων αυτών. Η αρχή της διαφάνειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 18 του κώδικα, απαιτεί τη δημοσιότητα των διοικητικών πράξεων. Στο άρθρο αυτό διαχωρίζονται οι ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες στη συνέχεια κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Επιπλέον, ιδιαίτερη σημασία έχει το άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που διατυπώνει την απαίτηση για αμερόληπτη δράση από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Σε αυτό το άρθρο καταγράφονται οι λόγοι εξαιρέσεως ή οι αντίστοιχοι λόγοι αποχής από ενέργειες, περιγράφοντας τις περιπτώσεις όπου η συμμετοχή τους θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση την αμεροληψία τους.

3.2 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα.

Η δημόσια διοίκηση δεν αρκέστηκε στη διοικητική ηθική και δεοντολογία, που απορρέει από το θεσπισμένο νομοθετικό πλαίσιο αλλά προχώρησε ακόμα περισσότερο δημιουργώντας κώδικες-οδηγούς που στοχεύουν στην ηθική καθοδήγηση των υπαλλήλων.

Πρόκειται για «ήπιο δίκαιο (soft law)», ή κανόνες δεοντολογίας που θεσπίζονται σε πράξεις, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτική νομική ισχύ αλλά έχουν έμμεσες, έννομες συνέπειες και αποβλέπουν σε πρακτικά αποτελέσματα, τα οποία και μπορούν να παραγάγουν.

Η χρήση "μαλακού δικαίου" ή "soft law" στον τομέα της δημόσιας διοίκησης αποτελεί μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση. Οι κώδικες-οδηγοί στοχεύουν στην ηθική καθοδήγηση των υπαλλήλων και μπορούν να επηρεάσουν τη συμπεριφορά του προσωπικού, ακόμα και χωρίς να έχουν δεσμευτική νομική ισχύ. Το "μαλακό δίκαιο" συχνά αποσκοπεί στη δημιουργία ενός πλαισίου αξιών και ηθικών κανόνων που θα καθοδηγούν τη συμπεριφορά των ατόμων σε δύσκολες καταστάσεις. Ενώ δεν υπάρχει υποχρέωση συμμόρφωσης, η ύπαρξη αυτών των κανόνων μπορεί να ενισχύσει την εσωτερική κουλτούρα και τις ηθικές πρακτικές εντός μιας οργάνωσης.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η επιτυχία αυτών των κανόνων, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξη και τη δέσμευση της διοίκησης και του προσωπικού. Επιπλέον, μπορεί να λειτουργήσουν ως μέσο επίλυσης ηθικών διλημάτων και να προσφέρουν κατευθυντήριες γραμμές σε περιπτώσεις ασάφειας. (Guilman, 2005).

3.2.1 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Στην κατηγορία του «*soft law*», χωρίς νομική επικύρωση και την ισχύ ουσιαστικού νόμου, εμπίπτει ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που παρουσίασε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη το 2012. Με το συγκεκριμένο Οδηγό, υλοποιήθηκε η κωδικοποίηση των αρχών ηθικής και δεοντολογίας που πρέπει να καθοδηγούν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την επαφή τους με τους πολίτες και τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Ο τελικός στόχος είναι να συμβάλει στην ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στη βελτίωση των Σχέσεων Κράτους – Πολίτη.

Οι σχέσεις μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών ρυθμίζονται από κανόνες, που διαμορφώνουν τις σχέσεις κράτους και δημοκρατίας. Παρ' όλα αυτά, η ποιότητα των σχέσεων διαμορφώνεται επιπρόσθετα και από την εμπειρία των καθημερινών συναλλαγών των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες (Σπανού, 2012).

Ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς διαρθρώνεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος, το οποίο καταλαμβάνει και το μεγαλύτερο μέρος του Οδηγού, χωρίζεται σε τρία κεφάλαια και αναφέρεται στους κανόνες που πρέπει να καθοδηγούν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά τις επαφές τους με τους πολίτες ενώ αναφέρονται επίσης οι θεμελιώδεις αρχές του Δημοσίου Δικαίου. Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στη συμπεριφορά των πολιτών προς τους δημοσίους υπαλλήλους, τις υποχρεώσεις τους και τα όρια άσκησης των δικαιωμάτων τους προς αποφυγή τυχόν καταχρήσεων.

Σύμφωνα με τον Οδηγό πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη σημασία στη διαπροσωπική επαφή και τον τρόπο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των υπαλλήλων. Η ποιότητα των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα υπό το πλαίσιο αυτό, συνδέεται με τη γενικότερη στάση και συμπεριφορά των υπαλλήλων, αλλά και του συνόλου της κοινωνίας σε σχέση με τους υπαλλήλους.

Ταυτόχρονα προσδιορίζεται το κλίμα, που πρέπει να επικρατεί στις δημόσιες υπηρεσίες και διατυπώνονται σαφείς κανόνες για την κατεύθυνση της συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων.

Τέλος, ενημερώνει τους πολίτες για τα βασικά δικαιώματα που τους παρέχονται από το νόμο κατά τις συναλλαγές τους με το δημόσιο αλλά και για τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους.

3.2.2 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα.

Η συνεχής εξέλιξη της κοινωνίας επιβάλλει τη συνεχή προσαρμογή των ηθικών και δεοντολογικών προτύπων. Οι αλλαγές στην τεχνολογία, η πολυπολιτισμικότητα, οι κοινωνικές εξελίξεις, και άλλοι παράγοντες δημιουργούν νέα ηθικά διλήμματα και προκλήσεις.

Οι ηθικοί κώδικες και δεοντολογικοί οδηγοί αποτελούν βασικά εργαλεία για τη διαμόρφωση κοινών αξιών και τον καθορισμό της ορθής και αρμόζουσας συμπεριφοράς. Είναι σημαντικό να αναπτύσσονται και να ενημερώνονται συνεχώς, ώστε να αντικατοπτρίζουν τις σύγχρονες αντιλήψεις και τις αξίες της κοινωνίας.

Η εισαγωγή του αναθεωρημένου *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα*, το 2022, αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα για την προσαρμογή των κανόνων και των αρχών στις σύγχρονες ανάγκες και πραγματικότητες.

Αν και ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς δεν έχει τη νομική ισχύ των νομοθετικών ρυθμίσεων ή κανονιστικών αποφάσεων, αποτελεί σημαντικό εργαλείο για τη διαμόρφωση της ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς των δημόσιων υπαλλήλων. Παρέχει κατευθυντήριες αρχές, αξίες και κανόνες που ενθαρρύνουν την υπεύθυνη και δεοντολογική συμπεριφορά στο δημόσιο τομέα.

Οι κατευθύνσεις αυτές μπορούν να λειτουργήσουν ως πλαίσιο αναφοράς για τους υπαλλήλους, βοηθώντας τους να αντιληφθούν τις ηθικές προκλήσεις και να αντιμετωπίσουν δεοντολογικά διλήμματα. Επιπλέον, η ύπαρξη ενός τέτοιου κώδικα μπορεί να ενισχύσει τον πολιτισμό της διαφάνειας, της ευθύνης και της υπεροχής των δημόσιων υπηρεσιών.

Οι κανόνες "μαλακού δικαίου" (soft law) που περιλαμβάνει, μπορεί να συνδέονται με τον υπαλληλικό και τον πειθαρχικό κώδικα και η παραβίασή τους μπορεί να επιφέρει συνέπειες, συμπεριλαμβανομένων κυρώσεων. Αυτό στέλνει ένα μήνυμα στους υπαλλήλους ότι πρέπει να συμμορφώνονται με τους ηθικούς κανόνες και τις κατευθυντήριες γραμμές, ακόμα και αν αυτές δεν έχουν άμεση νομική υποχρέωση.

Ο *Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα* καταρτίστηκε σε συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, κατόπιν διαβούλευσης με τον Συνήγορο του Πολίτη και αποτελεί μία προσπάθεια νοηματοδότησης της διοικητικής ηθικής. Συνοψίζει σε ένα ολοκληρωμένο κείμενο τους

κανόνες ηθικής και δεοντολογίας που οι υπάλληλοι του Δημόσιου Τομέα πρέπει να εφαρμόσουν και δομείται σε έξι ενότητες.



Σχήμα 6: Διάρθρωση του Κώδικα Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς

Πηγή: Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, (2022)

Αρχικά, στη πρώτη ενότητα καθορίζονται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα, το οποίο επεκτείνεται σε όλους τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, ανεξαρτήτως της εργασιακής σχέσης ή της θέσης ευθύνης που κατέχουν.

Στη δεύτερη ενότητα περιγράφονται οι θεμελιώδεις αξίες της Δημόσιας Διοίκησης και στη τρίτη η αναμενόμενη επαγγελματική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με ιδιαίτερη αναφορά στις ειδικές υποχρεώσεις προϊσταμένων ανεξαρτήτως επιπέδου θέσης ευθύνης.

Η τέταρτη ενότητα αναφέρεται στην εποπτεία και στην τήρηση των προτύπων συμπεριφοράς που εισάγει ο Κώδικας καθώς και στα όργανα που κατέχουν την αρμοδιότητα άσκησης της ανώτατης εποπτείας για την εφαρμογή του.

Στην πέμπτη ενότητα προβλέπεται η υποχρέωση κοινοποίησης με κάθε κατάλληλο τρόπο, ενώ στην έκτη και τελευταία περιλαμβάνονται παραδείγματα καταστάσεων και διλημάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν οι υπάλληλοι κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Επίσης, παρέχεται σχετική μεθοδολογία για τη διαχείρισή τους, συμβαδίζοντας με διεθνείς καλές πρακτικές και μεθοδολογίες.

Ο σκοπός του Κώδικα είναι να καθορίσει το ηθικό περιβάλλον που θα πρέπει να υπάρχει σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και τα πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς που

πρέπει να τηρούν οι υπάλληλοι τους. Ταυτόχρονα, παρέχεται ενημέρωση στους διοικούμενους σχετικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης. Ο Κώδικας εισάγει κανόνες ηθικής και δεοντολογίας στην πρακτική της δημόσιας διοίκησης, θέτει επαγγελματικά πρότυπα συμπεριφοράς για τους δημόσιους υπαλλήλους και τους καθοδηγεί ώστε να τηρούν αυτούς τους κανόνες με συνέπεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και στη λειτουργία γενικότερα των δημόσιων υπηρεσιών. (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

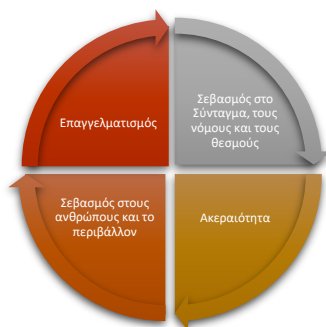
Ο νέος Κώδικας διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην εδραίωση κουλτούρας ηθικής στη δημόσια διοίκηση και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ακεραιότητα, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια των φορέων και των θεσμών διακυβέρνησης.

3.3 Θεμελιώδεις αξίες ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς.

Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής συμπεριφοράς περιλαμβάνει ένα πλαίσιο αξιών που αποτελεί τη βάση για την ηθική προσέγγιση που πρέπει να καθοδηγεί τη συμπεριφορά των υπαλλήλων. Ο στόχος είναι η ενίσχυση του κράτους δικαίου, η προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και η συνεχής βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του κράτους προς τους πολίτες.

3.3.1 Αρχές ηθικής συμπεριφοράς (Αξίες & προσδοκίες)

Οι κυριότερες αρχές που καθοδηγούν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τον Κώδικα και ταυτόχρονα αποτελούν τις βασικές αξίες, παρουσιάζονται στο παρακάτω σχήμα και στη συνέχεια αναλύονται περαιτέρω.



Σχήμα 7: Σημαντικότερες αξίες της δημόσιας διοίκησης

Πηγή: Επεξεργασία από Κώδικας Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, (2022)

Αρχικά σε ό,τι αφορά τον σεβασμό προς το Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς, το σύνολο των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να αναπτύσσει τη δράση του τηρώντας τους κανόνες του Συντάγματος και τους νόμους ενώ ταυτόχρονα πρέπει να σέβεται τους θεσμούς έχοντας ως βασικό σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις τόσο των γενικών όσο και των ειδικών διατάξεων της εθνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς νομοθεσίας. Επιπλέον, οφείλουν να ακολουθούν το ισχύον πλαίσιο και τους κανόνες που εφαρμόζονται ανά περίπτωση και φορέα. Παράλληλα, έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν διάφορα πρότυπα, πρωτόκολλα ή κανονισμούς που ορίζει ο φορέας που υπηρετούν. Οι ενέργειές τους πρέπει να συμβάλλουν στην υλοποίηση της αποστολής και των στόχων του φορέα, γι' αυτό είναι κρίσιμο ο κάθε φορέας να καθορίζει σαφώς τη στρατηγική και το όραμά του. (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

Επιπλέον, πρέπει να λειτουργούν βάσει των εκτελεστέων δικαστικών αποφάσεων των εγχώριων και ευρωπαϊκών δικαστηρίων και να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια ή δραστηριότητα που θεωρείται παράνομη.

Όσον αφορά την ακεραιότητα των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, η οποία αντιπροσωπεύει μια σημαντική αξία της δημόσιας διοίκησης, επικεντρωνόμαστε σε διάφορες πτυχές, όπως είναι η εχεμύθεια και η εμπιστευτικότητα, η άρνηση αποδοχής δώρων και ωφελημάτων, η αμεροληψία και η αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων.

Αναφορικά με τη μη αποδοχή δώρων, οι υπάλληλοι δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιούν τη θέση τους καταχρηστικά, στοχεύοντας στην απόκτηση οικονομικών ή άλλου τύπου ωφελειών. Στο πλαίσιο αυτό, δεν πρέπει να αποδέχονται δώρα για υποθέσεις που χειρίζονται και υπηρεσίες, οι οποίες εμπεριέχουν εκπτώσεις, χρηματική αξία ή οποιοδήποτε άλλο όφελος (Ασπρίδης, 2021), όπως προσκλήσεις σε εκδηλώσεις, δωρεάν διαμονή σε ξενοδοχεία κ.α.. Ωστόσο, μπορούν να αποδέχονται επαγγελματικές προσκλήσεις ως εκπρόσωποι του φορέα τους όπου θα παρίστανται με την επαγγελματική τους ιδιότητα. Σε περίπτωση που οι υπάλληλοι δεχτούν κάποιο δώρο, θα πρέπει να το δηλώσουν άμεσα στον προϊστάμενο τους και να επιστρέψουν το δώρο αυτό. Παρόλα αυτά, στα πλαίσια της εργασίας τους μπορούν να αποδεχτούν δώρα που λόγω της αξίας τους ή αντίστοιχα λόγω της φύσης τους μπορούν να θεωρηθούν ότι εντάσσονται στα πλαίσια της συνήθους ευγένειας.

Όσον αφορά την εχεμύθεια και την εμπιστευτικότητα που απαιτείται λόγω της επαγγελματικής τους ιδιότητας, οι υπάλληλοι πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους χωρίς να προβαίνουν σε δημοσιοποιήσεις, που δεν συνοδεύονται από την απαραίτητη εξουσιοδότηση. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τους τις αρχές προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όπως αυτές αποτυπώνονται στον Κανονισμό 2016/679 (E.E.), την οδηγία 2016/680 (E.E.) αλλά και τις διατάξεις του νόμου 4624/2019 (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

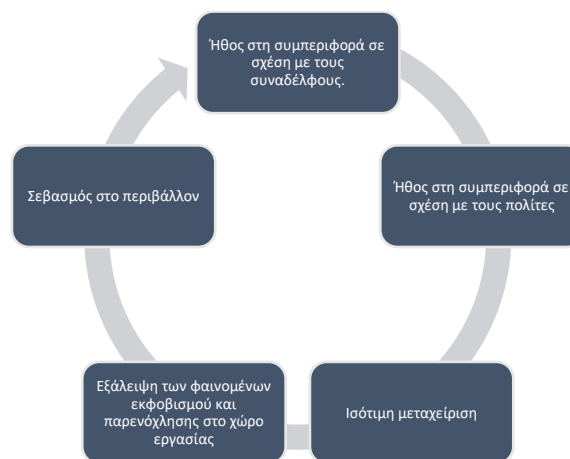
Οι υπάλληλοι επίσης οφείλουν να προστατεύουν τα έγγραφα ή τις πληροφορίες που είναι εμπιστευτικές ή απόρρητες και να αποθηκεύουν κατάλληλα, να διαχειρίζονται, να επεξεργάζονται και να μεταβιβάζουν σε τρίτους προσωπικά δεδομένα, μόνο σε περίπτωση που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για την εξυπηρέτηση των σκοπών της εργασίας τους. Σε κάθε περίπτωση η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, εφόσον απαιτείται, πρέπει να γίνεται αφού ενημερώσουν τους εμπλεκόμενους ενώ παράλληλα οφείλουν να εφαρμόζουν τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα, την εμπιστευτικότητα και την ακεραιότητα των ευαίσθητων δεδομένων (Ασπρίδης, 2021).

Συνεπώς, θα πρέπει να έχουν κατάλληλη εκπαίδευση σχετικά με τις διαδικασίες επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων. Επιπλέον, πρέπει να συνεργάζονται κατά περίπτωση, με τον υπεύθυνο προστασίας δεδομένων (DPO) του δημόσιου οργανισμού, καθώς και με τις μονάδες που εξειδικεύονται στη διασφάλιση της ασφάλειας των πληροφοριακών συστημάτων.

Τέλος, όσον αφορά στην αμεροληψία και την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων, που είναι μία ακόμη βασική αξία που εντάσσεται στο πεδίο της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση, οι υπάλληλοι πρέπει να εξασφαλίζουν αμερόληπτη κρίση κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, παρέχοντας τις απαραίτητες εγγυήσεις. Στο πλαίσιο της ηθικής και της ακεραιότητας που οφείλουν να επιδεικνύουν ως λειτουργοί του κράτους, θα πρέπει να αιτούνται την εξαίρεσή τους από τη διαχείριση υποθέσεων, από τις οποίες ενδεχομένως να επηρεαστεί η ικανοποίηση του προσωπικού τους οφέλους, ή από άλλες υποθέσεις των οποίων η έκβαση μπορεί να επηρεάσει την ικανοποίηση συμφερόντων προσώπου του στενού οικογενειακού ή φιλικού τους περιβάλλοντος (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι υπάλληλοι πρέπει να διατηρούν αμεροληψία και να μην επηρεάζονται από προσωπικά ή άλλα συμφέροντα. Πρέπει να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις των προϊσταμένων τους σχετικά με την εξαίρεσή τους από ορισμένες υποθέσεις και έχουν υποχρέωση να ενημερώνουν για καταστάσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν την αντικειμενικότητά τους. Επιπλέον δεν πρέπει, υπό καμία συνθήκη, να εκμεταλλεύονται τη θέση τους για προσωπικό όφελος, ειδικά εάν μεταβούν από τον δημόσιο τομέα στον ιδιωτικό, χρησιμοποιώντας εσωτερική πληροφόρηση.

Ολοκληρώνοντας με την αξία της ακεραιότητας, θα αναφερθούμε σε δύο «σύγχρονους» όρους, την περιβαλλοντική ηθική και το περιβαλλοντικό ήθος, που περιγράφουν την ανάγκη σεβασμού τόσο προς τους συνανθρώπους μας όσο και προς το περιβάλλον.



Σχήμα 8: σεβασμός στους ανθρώπους και στο περιβάλλον

Πηγή: Επεξεργασία από Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, (2022)

Τα τελευταία χρόνια η σημασία της ηθικής έχει επεκταθεί, καλύπτοντας επίσης τις σχέσεις του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον. Ο όρος περιβαλλοντική ηθική και περιβαλλοντικό ήθος έχουν προστεθεί στο λεξιλόγιο του σύγχρονου ανθρώπου προκειμένου να τονιστεί η ανάγκη εδραίωσης μιας ηθικής σεβασμού και υπευθυνότητας προς τη φύση και το περιβάλλον καθώς είναι σαφές πλέον ότι η ζωή και η υγεία όλων μας εξαρτάται από το περιβάλλον.

Σύμφωνα με την ανθρωποκεντρική περιβαλλοντική ηθική, ο άνθρωπος φέρει ηθικές υποχρεώσεις απέναντι στον φυσικό κόσμο, με στόχο την αποφυγή κινδύνων τόσο για τον ίδιο όσο και για τις μελλοντικές γενιές. Οι ηθικές υποχρεώσεις αυτές προς τη φύση αντιπροσωπεύουν μια επέκταση των ηθικών υποχρεώσεων του έναντι των συνανθρώπων του. (Κούτρας Σ., 2020).

Ο άνθρωπος έχει ηθική υποχρέωση να ενεργεί σεβόμενος την φύση που τον περιβάλλει, σε όλες τις δράσεις της ζωής του, συμπεριλαμβανομένου του εργασιακού περιβάλλοντος. Στην εργασιακή του καθημερινότητα πρέπει να μεριμνά για την εξοικονόμηση της ενέργειας, να χρησιμοποιεί μέσα ανακύκλωσης που παρέχονται από την υπηρεσία, να φροντίζει για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, να κάνει χρήση των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας όπως η ψηφιακή υπογραφή κατά την έκδοση διοικητικών εγγράφων και πράξεων για την βέλτιστη χρήση χαρτιού.

Ως συνειδητά όντα που δρουν και εργάζονται με σεβασμό προς το περιβάλλον, ενεργούν κατ'επέκταση με ήθος και σεβασμό προς το συνάνθρωπο. Ηθικές αξίες, όπως ο σεβασμός προς τη ζωή, την ελευθερία και τη δικαιοσύνη, θα πρέπει να αποτελούν θεμελιώδεις κανόνες που καθοδηγούν τη στάση, τη συμπεριφορά και τη δράση των μελών μιας κοινωνίας. Σε ένα εργασιακό πλαίσιο, αυτό σημαίνει την ύπαρξη ενός ηθικού πλαισίου που προάγει μια ισχυρή επαγγελματική ηθική, ξεκινώντας από την ηγεσία και διαπερνώντας όλη την οργανωτική δομή. Μέσα σε αυτό το ηθικό πλαίσιο, οι άνθρωποι θα αλληλοεπιδρούν με σεβασμό και υπευθυνότητα, ενισχύοντας τη συναισθηματική και κοινωνική ευαισθησία. Θα διακρίνονται για την ανοχή στις διαφορετικές απόψεις, είτε προσωπικές είτε σχετικές με την εργασία, ακόμα και σε περιπτώσεις αντιπαράθεσης. Πάνω απ' όλα, η ηθική επιβάλλει τον σεβασμό προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Η ηθική συμπεριφορά επιβάλλει επίσης να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια υπονόμευσης της σταδιοδρομίας των συναδέλφων τους ενώ δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση

να αποποιηθούν κάποιας ευθύνης, ούτε να μεταθέτουν τις αρμοδιότητές τους σε άλλους συναδέλφους (Ρωσσίδης, 2013).

Εξίσου σημαντικό είναι να αναπτύσσουν αντίστοιχο ήθος και ύφος στη συμπεριφορά τους έναντι των πολιτών. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υιοθετούν ευπρεπή και ευγενική συμπεριφορά, να εξυπηρετούν τους πολίτες με σεβασμό και να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους, όπως καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999).

Οι υπάλληλοι στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να αντιμετωπίζουν με ψυχραιμία και κατανόηση τις περιπτώσεις δυσαρεστημένων ή ακόμα και δύστροπων πολιτών. Σε περίπτωση ανάγκης, θα πρέπει να ζητούν τη συνδρομή των αρμόδιων αρχών. Είναι απαραίτητο να παρέχουν στους πολίτες ενημέρωση σχετικά με την ισχύουσα νομοθεσία και διευκολύνσεις, επιτρέποντας τους να ασκούν αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους. Επιπλέον, πρέπει να παρέχουν καθοδήγηση στους πολίτες για τη σωστή χρήση των ψηφιακών εφαρμογών της δημόσιας διοίκησης, όπως η ενιαία ψηφιακή πύλη της δημόσιας διοίκησης (gov.gr) και η Διαύγεια.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους πρέπει να προστατεύουν τις πληροφορίες, οι οποίες καταγράφονται και τηρούνται στην υπηρεσία, αποφεύγοντας οποιαδήποτε ενέργεια που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά ή να παραβιάσει την προσωπικότητα και την αξιοπρέπεια των πολιτών. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να εκδηλώνουν σεβασμό προς τις ευάλωτες ομάδες που απαιτούν ειδική μεταχείριση και να αποφεύγουν οποιαδήποτε ενέργεια θα μπορούσε να διακυβεύσει την ακεραιότητά και την αφοσίωσή τους στα καθήκοντά τους.

Τέλος, αναφορικά με την ισότιμη μεταχείριση και την εξάλειψη των φαινομένων εκφοβισμού και παρενόχλησης στο χώρο εργασίας, πρέπει να επιδεικνύουν τις κατάλληλες συμπεριφορές μέσα από τις οποίες υποδηλώνεται ο σεβασμός στην αξία του ατόμου. Ειδικότερα, βάσει των διατάξεων των άρθρων 1 και 2 όπως αυτές ορίζονται από το νόμο 4088/2021 και τις διατάξεις του νόμου 4443/2016, απαγορεύεται η παρενόχληση και η εκδήλωση βίαιων συμπεριφορών στο χώρο εργασίας.

Οι υπάλληλοι δεν πρέπει να επιδεικνύουν συμπεριφορές εκφοβισμού, παρενόχλησης ή άσκησης βίας, ούτε να υιοθετούν στάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αθέμιτη διακριτική μεταχείριση. Απαγορεύεται να κυκλοφορούν υλικό, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί προσβλητικό ή άσεμνο και πρέπει να αποφεύγουν αστεία με σεξιστικά σχόλια και

υπονοούμενα. Ανάρμοστο είναι επίσης να εκφράζουν σχόλια για την εξωτερική εμφάνιση ή το χαρακτήρα κάποιου. Γενικότερα, θα πρέπει να αποφεύγουν συμπεριφορές που αφενός μειώνουν την ηθική και επαγγελματική τους υπόσταση και αφετέρου υπονομεύουν την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας αλλά και ευρύτερα της δημόσιας διοίκησης.

3.3.2 Κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οι υπάλληλοι αναμένεται να επιδεικνύουν συμπεριφορές που αντανακλούν τις θεμελιώδεις αξίες, με κύριο σκοπό την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Μια σημαντική αρχή που πρέπει να καθοδηγεί έναν επαγγελματία, είτε ως υπάλληλος είτε ως στέλεχος, είτε στον ιδιωτικό είτε στον δημόσιο τομέα, είναι ο επαγγελματισμός. Ως επαγγελματισμός ορίζεται η συμπεριφορά που χαρακτηρίζεται από συνέπεια, συστηματικότητα, υπευθυνότητα και σοβαρότητα, με στόχο την αξιοπιστία και την τήρηση ηθικών, δεοντολογικών και επαγγελματικών προτύπων.

Ένας επαγγελματίας πρέπει να διαθέτει πολλά χαρακτηριστικά και ιδιότητες για να θεωρείται αξιόπιστος. Ανάμεσα σε αυτά περιλαμβάνονται οι εξειδικευμένες γνώσεις, η φιλική συμπεριφορά, η επάρκεια, η ειλικρίνεια και η ακεραιότητα. Επίσης, είναι σημαντικός ο σωστός χειρισμός των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, η ικανότητα για εξ αποστάσεως εργασία με τη χρήση της τεχνολογίας, καθώς και η επιδέξια χρήση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης. (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

Ο δημόσιος υπάλληλος ως λειτουργός του κράτους συμβάλλει ουσιαστικά στην ενίσχυση και διατήρηση του κύρους του φορέα, καθώς πρόκειται για το πρόσωπο που λειτουργεί ως εκπρόσωπος του κράτους και οφείλει να λειτουργεί με επαγγελματισμό και ήθος.

Οι υπάλληλοι αναμένεται να χρησιμοποιούν τα διαθέσιμα μέσα προκειμένου να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους, ενώ παράλληλα υποχρεούνται να αναφέρουν οποιαδήποτε συμπεριφορά θεωρείται παράνομη. Κατά την εκτέλεση των καθημερινών τους αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, οφείλουν να επιδεικνύουν επαγγελματισμό και να τηρούν κατάλληλη συμπεριφορά, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης του ωραρίου εργασίας, της κατάλληλης ενδυμασίας, της απαγόρευσης του καπνίσματος (ν. 4633/2019), καθώς επίσης της

κατανάλωσης αλκοόλ ή άλλων ουσιών. (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022; Μπαμπαλιούτας, 2021).

Σχετικά με την υπηρεσιακή τους επάρκεια, αναμένεται να αναπτύσσουν και να βελτιώνουν τις δεξιότητές τους, επενδύοντας σε εκπαίδευση και αναβάθμιση των γνώσεων τους μέσω σεμιναρίων, πιστοποιήσεων ή ακόμη και σπουδών, με σκοπό την βελτιστοποίηση και την επίτευξη της μέγιστης απόδοσης τους. Σε αυτή την κατεύθυνση, πρέπει να αξιοποιούν διάφορες ευκαιρίες επιμόρφωσης που τους δίνονται μέσα από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) ενώ την ίδια στιγμή, θα πρέπει να λαμβάνουν πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη νέων ιδεών (Μπαμπαλιούτας, 2021).

Όσον αφορά τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου φορέα, οι εργαζόμενοι οφείλουν να διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία και διατήρηση των περιουσιακών στοιχείων του φορέα τους. Αναλαμβάνουν την ευθύνη να προλαμβάνουν τυχόν καταχρήσεις στη χρήση διαθέσιμων αναλωσίμων και υλικών, διασφαλίζουν τη σωστή συντήρηση του εξοπλισμού και αποφεύγουν την ανεύθυνη χρήση του εξοπλισμού και των ψηφιακών εργαλείων του οργανισμού.

Αναφορικά με την εξ αποστάσεως εργασία με τη χρήση της τεχνολογίας, πρέπει να τηρούν ορισμένες αρχές, προκειμένου η εργασία τους να είναι αποτελεσματική όχι μόνο για τον εαυτό τους, αλλά και για το σύνολο του οργανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να είναι ενήμεροι για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, να διασφαλίζουν ότι το εργασιακό τους περιβάλλον είναι οργανωμένο και ο εξοπλισμός που τους παρέχεται από τον οργανισμό είναι προστατευμένος. Συγχρόνως, πρέπει να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα προστασίας για την προστασία των αρχείων που διαχειρίζονται όπως και του χώρου εργασίας τους. (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

Τέλος, υποχρεούνται να χρησιμοποιούν τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και το διαδίκτυο με τρόπο που δεν παραβιάζει και δεν θίγει τα συμφέροντα του οργανισμού που υπηρετούν. Επομένως, η χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης πρέπει να αποφεύγεται κατά το χρόνο εργασίας, όπως επίσης πρέπει να αποφεύγεται η αποδοχή ή αντιγραφή υλικού που μπορεί να επιφέρει καταπάτηση των πνευματικών δικαιωμάτων. Οι υπάλληλοι οφείλουν να ενημερώνονται αναφορικά με τις υπάρχουσες πολιτικές για την ορθή χρήση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022).

4. Προβλήματα ηθικής και δεοντολογίας

4.1 Οι (ποινικά και μη) αξιόποινες συμπεριφορές

Στα εργασιακά περιβάλλοντα, είτε του δημοσίου είτε του ιδιωτικού τομέα, εμφανίζεται συχνά μια ιδιαίτερη κατηγορία συμπεριφορών, οι οποίες είναι αποκλίνουσες και αντιπαραγωγικές και μπορούν να χαρακτηριστούν ως ηθικά κολάσιμες συμπεριφορές.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το “mobbing”², ή αλλιώς ηθική παρενόχληση, μια μορφή κακοποίησης που συναντάται στους εργασιακούς χώρους και εγκαθιδρύει ουσιαστικά μια σχέση δράστη-θύματος. Συμπεριφορές που επιφέρουν ψυχολογική πίεση ή ακόμα και βλάβη στον εργασιακό χώρο, όπως τα συστηματικά υποτιμητικά σχόλια, οι φωνές, οι ύβρεις, οι απειλές, η άνιση μεταχείριση, η συστηματική απομόνωση και περιθωριοποίηση του εργαζομένου, καθώς και τα κακόβουλα ή επικριτικά σχόλια, είναι ορισμένα παραδείγματα ηθικής παρενόχλησης που μπορεί να υποστεί ένας εργαζόμενος στον εργασιακό του χώρο. Αυτές οι τοξικές συνθήκες εργασίας έχουν αντίκτυπο στο ανθρώπινο δυναμικό και στην παραγωγικότητα του αφού οι εργαζόμενοι είτε απουσιάζουν συχνά προσπαθώντας να ξεφύγουν από το εχθρικό περιβάλλον, είτε διοχετεύουν την ενέργειά τους στην προσπάθεια να προστατεύσουν την ψυχολογία τους.

Η εξάπλωση του φαινομένου της ηθικής παρενόχλησης στο χώρο της εργασίας και οι πολύπλευρες επιπτώσεις που επιφέρει τόσο για το άτομο όσο και για την επιχείρηση αλλά και την κοινωνία και την οικονομία συνολικά, οδήγησε την πολιτεία στη λήψη μέτρων για την πρόληψη και αντιμετώπιση με το νέο εργατικό νόμο 4808/2021 και σε συνέχεια με την αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.64/946/οικ.858 Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ 343/Β’/2023) ορίζεται η πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία σε φορείς του Δημοσίου. (<https://nomowo.org/nomothesia-mobbing-sto-dimosio/>)

Από την άλλη πλευρά, το ζήτημα των ποινικά αξιόποινων συμπεριφορών καλύπτεται από τον Ποινικό Κώδικα, ο οποίος περιλαμβάνει άρθρα που απευθύνονται σε διαφορετικές αδικοπραξίες ενώ παράλληλα καθορίζουν τις αντίστοιχες ποινές.

Τα ποινικά αδικήματα που μπορεί να υποπέσει ο υπάλληλος της δημόσιας υπηρεσίας και τιμωρούνται βάση του Ποινικού Κώδικα είναι ζητήματα πλαστογραφίας (άρθρο 216 του Π.Κ.),

²από το αγγλικό ρήμα «mob» που σημαίνει επιτίθεμαι, περικυκλώνω, ενοχλώ.

δωροληψία του υπαλλήλου (άρθρο 235 του Π.Κ.), εμπορία επιρροής σχετικά με τους μεσάζοντες (άρθρο 237 του Π.Κ.), κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 234 του Π.Κ.), παραβάσεις αναφορικά με την εκτέλεση των ποινών (άρθρο 240 του Π.Κ.), παραβίαση του οικιακού ασύλου (άρθρο 241 του Π.Κ.), ψευδής βεβαίωση (άρθρο 242 του Π.Κ.), νόθευση των δικαστικών εγγράφων (243 του Π.Κ.), παράνομη βεβαίωση είσπραξης δικαιωμάτων και υπεξαίρεση (άρθρο 375 του Π.Κ.) και γενικότερη απάτη (άρθρο 386 του Π.Κ.).

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3528/2007, τα βασικότερα ποινικά αδικήματα που αναγράφονται στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και παραπέμπουν σε διαφθορά ή σε κωλύματα διορισμού, είναι τα ακόλουθα:

Αρχικά, αποκλείεται ο διορισμός σε θέση δημόσιου υπαλλήλου για άτομα που έχουν καταδικαστεί για κακούργημα ή οποιοδήποτε άλλο αδίκημα, όπως δωροδοκία, παράβαση καθηκόντων, απάτη ή εκβιασμό. Επιπλέον, αποκλείεται ο διορισμός για άτομα που έχουν κατηγορηθεί για συκοφαντική δυσφήμιση ή οποιοδήποτε έγκλημα σε βάρος της γενετήσιας ελευθερίας.

Επίσης, δεν μπορούν να διοριστούν υπόδικοι για κάποιο κακούργημα ακόμη και αν αυτό το κακούργημα έχει παραγραφεί., πολίτες με στέρηση των πολιτικών τους δικαιωμάτων λόγω κάποιας καταδίκης καθώς και εκείνοι που βρίσκονται σε κατάσταση στερητικής δικαστικής συμπαράστασης είτε σε πλήρες είτε σε μερικό επίπεδο.

Στη συνέχεια βάσει των διατάξεων του άρθρου 149 του ΥΚ ο υπάλληλος αυτοδικαίως εκπίπτει με αμετάκλητη δικαστική απόφαση εφόσον καταδικάστηκε με ποινή που είναι πρόσκαιρης κάθειρξης ή αντίστοιχα πλημμέλημα ή του επιβάλλεται στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων. Περαιτέρω, η δωροδοκία αποτελεί επίσης έγκλημα, το οποίο επιφέρει την αλλοίωση ορισμένων σχέσεων λειτουργίας ανάμεσα στο θεσμό της δημόσιας διοίκησης και στους πολίτες.

Βασικό σημείο αναφοράς είναι ο εκφυλισμός αλλά και η περαιτέρω αποδιάρθρωση των θεσμών και των λειτουργιών που συνάδουν με την εξυπηρέτηση της δημόσιας και της κοινωνικής ζωής (Γιαρένη, 2009). Η διαφθορά, όπως και η κακοδιοίκηση, υπονομεύουν τους κρατικούς θεσμούς και ρίχνουν σκιά στην εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους. Ενισχύουν τη διαδεδομένη άποψη ότι, για να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα, οι πολίτες πρέπει να καταφεύγουν σε παράνομες πρακτικές, όπως η δωροδοκία ή η πολιτική παρέμβαση, συντηρώντας μια παραποιημένη υπηρεσιακή κουλτούρα.

Με αυτό τον τρόπο, η διαφθορά ενσωματώνεται στη λειτουργία και το εργασιακό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στις περιπτώσεις όπου η διαφθορά εκτυλίσσεται υπό ποινικές και πειθαρχικές συνέπειες. Ένα παράδειγμα αυτού είναι η περίπτωση της δωροληψίας από έναν δημόσιο λειτουργό. Στο συγκεκριμένο αδίκημα, το πειθαρχικό παράπτωμα που τελέστηκε δημιουργεί τις συνθήκες για τη σύσταση ποινικού αδικήματος. Οι ισχύουσες αρχές του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται και κατά την πειθαρχική διαδικασία (non bis on idem), δηλαδή στη μη διπλή καταδικαστική απόφαση αναφορικά με τα πραγματικά περιστατικά αλλά και στο κριτήριο της αθωότητας.

Επιπλέον, το πειθαρχικό όργανο μπορεί να δεσμευτεί από προηγούμενη αθωωτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου. Παραδείγματος χάριν σε περίπτωση που ένας υπάλληλος κάποιας δημόσιας υπηρεσίας αθωωθεί βάσει της απόφασης ποινικού δικαστηρίου τότε το πειθαρχικό όργανο, δεν έχει τη δυνατότητα να τον κρίνει ως ένοχο. Αυτό συμβαίνει εφόσον το πειθαρχικό όργανο έχει δεσμευτεί με την απόφαση που έχει λάβει το ποινικό δικαστήριο. Με τις διατάξεις του νόμου το άρθρο 114 του ΥΚ, η ποινική δίωξη μπορεί να οδηγήσει και σε πειθαρχική δίωξη.

4.2 Η διαφθορά και η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων

Το περιεχόμενο της έννοιας της διαφθοράς, διαχρονικά έχει μελετηθεί σαν ένα φαινόμενο που οδηγεί στην οικονομική, πολιτική, πολιτιστική και ηθική υπανάπτυξη. Επιπλέον, οι περισσότεροι ερευνητές και ακαδημαϊκοί συμφωνούν ότι πρόκειται για ένα παγκόσμιο φαινόμενο, που παρατηρείται σε όλες τις χώρες, αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες, στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ενώ μπορεί να διαταράξει τις κοινωνικές δομές και να απειλήσει την εθνική ευημερία (Soyaltin, 2017; Tummala, 2021). Η διαφθορά, προσομοιάζει με τον καρκίνο, εισέρχεται σε όλες τις εκφάνσεις μίας κοινωνίας, πολιτικές, οικονομικές και πολιτιστικές-κοινωνικές και καταστρέφει όλες τις υγιείς δομές της.

Πραγματοποιώντας μία ετυμολογική προσέγγιση στην έννοια της διαφθοράς παρατηρείται ότι προέρχεται από το ρήμα «διαφθείρω», που παραπέμπει στην ανηθικότητα και στη φθορά των ηθών, στην παραβίαση των νόμων και των ηθικών και νομικών κανόνων.

Είναι γενικώς αποδεκτό σήμερα ότι η πολυσημία της έννοιας αυτής προέρχεται από το γεγονός ότι, οι πρακτικές και συμπεριφορές που παρατηρούνται θεωρούνται ηθικά μεμπτές ή αντιστοίχως ποινικά κολάσιμες σε συγκεκριμένα πολιτισμικά περιβάλλοντα ή σε νομικά συστήματα (Ρέππας, 2010).

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία η διαφθορά χαρακτηρίζεται ως μη νόμιμη συναλλαγή, η οποία πραγματοποιείται στα πλαίσια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των εμπλεκομένων. Η συναλλαγή αυτή έχει μυστικό χαρακτήρα. Οι θεωρητικοί έχουν υποστηρίξει ότι η διαφθορά αποτελεί μία κατάχρηση των δημόσιων πόρων που στοχεύει στην αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους και πραγματοποιείται μέσω μιας μυστικής συναλλαγής επηρεάζοντας τους κανόνες της ηθικής συμπεριφοράς (Pedersen et al., 2008).

Με βάση την ηθική διάσταση, ως διαφθορά εκλαμβάνεται «η φθορά των ηθών», εννοώντας την ηθική διαστροφή ή εξασθένιση των ηθικών αξιών και της τιμιότητας του ατόμου (Ammicht-Quinn, Cahill and Susin, 2014). Όσον αφορά την οικονομική της διάσταση, η διαφθορά γίνεται αντιληπτή ως εκείνη η κατάσταση στα πλαίσια της οποίας γίνεται χρήση αθέμιτων μέσων για την αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους. Διαφθορά συνιστά και η παροχή ανταμοιβής ή κάποιου τιμήματος σε κάποιον που διαθέτει εξουσία, προκειμένου να τη χρησιμοποιήσει παρανόμως προς όφελος του πρώτου, πάντα με το σχετικό αντάλλαγμα.

Επίσης ως διαφθορά έχει αναφερθεί το σύνολο εκείνων των πράξεων που οδηγούν στην άδικη και άνιση μεταχείριση των ατόμων, με την εκτροπή των πόρων από τους δικαιούχους για τους οποίους προορίζονταν, προς όφελος άλλων.

Όπως έχει αναφέρει σχετικά ο Ρέππας (2010), ως διαφθορά χαρακτηρίζεται μία πράξη, η οποία πραγματοποιείται έχοντας σαν τελικό σκοπό να παρέχει οφέλη, τα οποία δεν συμβιβάζονται με τα επίσημα καθήκοντα και τα δικαιώματα των άλλων. Επίσης, ο ίδιος αναφέρει ότι η πράξη ενός λειτουργού ή αντιστοιχία ενός εντεταλμένου θεματοφύλακα, που αδίκως και παρανόμως κάνει χρήση της ιδιότητας του για να προσκομίσει όφελος για τον ίδιο ή για κάποιο άλλο πρόσωπο, σε αντίθεση με τα καθήκοντά του και χωρίς να λαμβάνει υπόψη του τα δικαιώματα των άλλων, συνιστά διαφθορά.

Η προέχουσα θέση της Διοίκησης, σε σχέση με τις υπόλοιπες λειτουργίες, στην υλοποίηση των κρατικών σκοπών και η εγγύτητά της με τα πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, την καθιστούν συχνά αντικείμενο της δράσης του οργανωμένου και του οικονομικού εγκλήματος και της στενά συνδεδεμένης με αυτά τα φαινόμενα διαφθοράς υπό το

καθεστώς της παγκοσμιοποίησης. Η διαφθορά στο χώρο της διοικητικής δράσης εισβάλλει και προσβάλλει την καρδιά της κρατικής μηχανής, αποδυναμώνοντας τους μηχανισμούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πλήττοντας τη λειτουργία του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας. (Ράικος, 2006)

Παρόλο που η διαφθορά εμφανίζεται τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες σχέσεις, δίνεται προτεραιότητα στη δημόσια διαφθορά λόγω των σοβαρών επιπτώσεών της σε ολόκληρη την κοινωνία. Αυτή η προτεραιότητα οφείλεται στο γεγονός ότι η δημόσια διαφθορά επηρεάζει τις κοινωνικές δομές περισσότερο σοβαρά, προκαλώντας αρνητικές επιπτώσεις όπως η χαμηλή ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η αύξηση των δαπανών, η μείωση των επενδύσεων, η καταστροφή του κοινωνικού κράτους και η αποσταθεροποίηση των κοινωνικών σχέσεων.

Όσον αφορά την καταστολή της, η έννοια της διαφθοράς δεν αποτελεί αυτή καθαυτή ένα ποινικό αδίκημα και για αυτό δεν συναντάται κάποιος συγκεκριμένος νομικός ορισμός, άλλα αντίστοιχα, η διαφθορά εμφανίζεται σαν ένα παραγωγικό αίτιο κάποιων εγκληματικών συμπεριφορών, οι οποίες τυποποιούνται στα πλαίσια του ποινικού δικαίου.

Βάσει της συγκεκριμένης προσέγγισης, στην έννοια της διαφθοράς συμπεριλαμβάνεται οποιαδήποτε μορφή εγκληματικής συμπεριφοράς σύμφωνα με την οποία, το πρόσωπο που έχει επιφορτιστεί με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας μπορεί να εκμεταλλευτεί τη θέση του για να εξασφαλίσει αθέμιτα πλεονεκτήματα είτε για το ίδιο, είτε για κάποιον τρίτον (Μαντζούφας, 2016).

Όπως προκύπτει από τα προηγούμενα και λαμβάνοντας υπόψη τη νομική σκοπιά της διαφθοράς τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια αυτή είναι τρία και απεικονίζονται στο σχήμα που ακολουθεί:



Σχήμα 9: Στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της διαφθοράς

Πηγή: Επεξεργασία από Μαντζούφας, 2016

Τόσο το δημόσιο όργανο όσο και ο ιδιώτης τρίτος στοχεύουν σε ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, επιδιώκοντας να εκμεταλλευτούν την εξουσία του αντίστοιχου δημόσιου οργάνου. Το αντίτιμο που είτε καταβάλλεται είτε υπόσχεται να καταβάλει ο ιδιώτης στο δημόσιο όργανο παρέχεται με σκοπό να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

4.3 Παράγοντες δημιουργίας της διαφθοράς

Η διαφθορά έχει ταυτιστεί με τις δραστηριότητες του κράτους και ειδικότερα με τη μονοπωλιακή δύναμη και την διακριτική εξουσία του. Ωστόσο, υπάρχουν διάφοροι παράγοντες, που συντελούν στην εκδήλωση και συντήρηση της διαφθοράς παρά τις κατά καιρούς προσπάθειες για την πρόληψη και καταπολέμηση του φαινομένου αυτού.

Με αφετηρία την ανάλυση των προσωπικών κινήτρων που οδηγούν στην εκδήλωση της διαφθοράς στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, παρατηρείται ότι οι ρίζες των φαινομένων αυτών, συνδέονται άμεσα με την ανθρώπινη φύση και το περιβάλλον. Το φαινόμενο της διαφθοράς εντοπίζεται ακόμη και σε ανεπτυγμένες περιοχές και κυβερνήσεις, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι συνδέεται με το αξιακό σύστημα των ανθρώπων, στο οποίο καθοριστικό ρόλο έχουν το πολιτικό και κοινωνικό υπόβαθρο που διαβιούν, ασχέτως της οικονομικής κατάστασης της χώρας (Σταυρόπουλος, 2013). Η ύπαρξη κοινωνικών κανόνων ασκεί ισχυρή επιρροή που μπορεί να παρακάμψει άλλους παράγοντες στον καθορισμό της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Με τη σειρά του, το πολιτισμικό υπόβαθρο που διαμορφώνεται στα πλαίσια της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αντικατοπτρίζεται στη συμπεριφορά των στελεχών της. Ειδικότερα, οι αξίες των υπαλλήλων του θεσμού, διαμορφώνονται βάσει των ατομικών ψυχολογικών συμπεριφορών τους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Εξάλλου, η δυνατότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων κατά διακριτική ευχέρεια μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των πιθανοτήτων κατάχρησης εξουσίας είτε από τα ίδια τα άτομα είτε από οργανισμούς με χαλαρές ηθικές αξίες (Σταυρόπουλος, 2013; Μακρυδημήτρης, 2012).

Όπως γίνεται αντιληπτό, οποιεσδήποτε ιδεολογίες ή πολιτικές απόψεις και να κυριαρχούν σε μία χώρα, σε περίπτωση που οι πολίτες αλλά και οι πολιτικοί της, δεν

ασπάζονται καθολικές ηθικές αξίες, είναι πολύ πιθανό να εμφανισθούν φαινόμενα διαφθοράς. Η πρόληψη της διαφθοράς, μπορεί να επιτευχθεί όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με συγκεκριμένα καθήκοντα και παράλληλα βρίσκονται σε ανώτερες διοικητικές θέσεις, διακρίνονται από υψηλές ηθικές αξίες. Σε περίπτωση που οι ενέργειες των υπαλλήλων είναι εκτός ηθικού πλαισίου, τότε αναπόφευκτα οι πολίτες με τη σειρά τους, θα κινηθούν ανάλογα υιοθετώντας κι αυτοί μη ηθικές μεθόδους.

Εκτός από τους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης στην υιοθέτηση μη ηθικών συμπεριφορών, θεσμικοί παράγοντες όπως η γραφειοκρατία έχει επίσης συνδεθεί με φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Κατά την εφαρμογή της, η γραφειοκρατία λειτουργεί σαν ένα στήριγμα της δημοκρατίας, εκτελώντας τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε πολιτικό επίπεδο και επιτυγχάνοντας καθαυτό τον τρόπο την υπαγωγή της στην υπηρεσία των πολιτών. (Σπανού, 2000).

Η ανάπτυξη της συγκεκριμένης μορφής γραφειοκρατίας, η οποία ενισχύεται φανερά από την έλευση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής εφόσον η τελειοποίηση της κινδυνεύει να την καταστήσει σήμερα ως μία πηγή εξουσίας που λειτουργεί κόντρα στις ανάγκες της ίδιας της κοινωνίας και των πολιτών. Η γραφειοκρατία, παρουσιάζεται παραδοσιακά σαν μία έννοια απομονωμένη από την κοινωνία και υποταγμένη στις νομοθετικές διατάξεις της κάθε χώρας (Σπανού, 2000). Ως εργαλείο, μπορεί να λειτουργήσει όντας συμβιβασμένη με τους δημοκρατικούς θεσμούς και να επιτελέσει το ρόλο της εφόσον λειτουργεί με τρόπο νόμιμο και αντικειμενικό. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, συντελείται μία επωφελής σχέση μεταξύ δημοκρατίας και γραφειοκρατίας. Παρ' όλα αυτά, η σχέση αυτή σε πολλές περιπτώσεις καθίσταται αντιφατική εφόσον στη διαμόρφωσή της υπεισέρχεται η έννοια της διακριτικής ευχέρειας. Μέσω της διακριτικής ευχέρειας, η γραφειοκρατία αποκτά τη δυνατότητα παρέμβασης με την διαμόρφωση διαφόρων αποφάσεων και δραστηριοτήτων, όπου δεν βασίζονται πάντα στην αρετή της ηθικής. Σε περίπτωση που η διοικητική δράση καταλήξει σε αυθαιρεσία, η γραφειοκρατία αναδεικνύεται ως ένας αυτόνομος πόλος εξουσίας (Dolan and Rosenbloom, 2016; Σπανού, 2000).

Επιπλέον, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας που καθοδηγεί τη δράση της δημόσιας διοίκησης, οι δημόσιοι λειτουργοί υποχρεούνται να τηρούν τους νόμους που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους. Μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά περίπτωση

είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα είτε κατά διακριτική ευχέρεια. Δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει στην περίπτωση που το διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου, τότε υποχρεούται να εκδώσει την αντίστοιχη διοικητική πράξη. Αντίθετα, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του με διακριτική ευχέρεια το ακριβές περιεχόμενο του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου δεν είναι σαφώς προσδιορισμένο με αποτέλεσμα τα νόμιμα όρια ασκήσεως της εξουσίας χάνονται και το όργανο μπορεί ουσιαστικά να δράσει αυθαίρετα. (Σπανού, 2000). Η σωστή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ζυγοσταθμίζεται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας.

Συνεχίζοντας, είναι σημαντικό να αναφέρουμε την αναποτελεσματικότητα και ανεπάρκεια των υφιστάμενων μορφών ελέγχου. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που πραγματοποιείται από την κυβέρνηση στη διοικητική λειτουργία, αποτελεί ένα βασικό στοιχείο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Η λειτουργική οργάνωση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, γίνεται βάσει των επιταγών του ιεραρχικού μοντέλου και ολοκληρώνεται μέσω της πρόβλεψης των μορφών του εσωτερικού ελέγχου. Οι κατηγορίες του εσωτερικού ελέγχου συμπεριλαμβάνουν το διοικητικό έλεγχο εποπτείας και τον ιεραρχικό έλεγχο (Φυτράκης, 2010).

Ειδικότερα, ο πρώτος τύπος ελέγχου προβλέπεται μεταξύ του κράτους και των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, οι οποίοι φέρουν την ευθύνη για την άσκηση ενός μέρους της δημόσιας εξουσίας. Αντίθετα, ο ιεραρχικός έλεγχος διεξάγεται αυτεπαγγέλτως από τα διοικητικά όργανα, είτε κατόπιν αναφοράς των πολιτών ή της άσκησης διοικητικών προσφυγών. Σε πολλές περιπτώσεις ωστόσο, ο ιεραρχικός έλεγχος κρίνεται ανεπαρκής λόγω της σύμπτυξης των ρόλων του ελεγκτή και του ελεγχόμενου. Η ιδιάζουσα αυτή σχέση μπορεί να οδηγήσει στην αμφισβήτηση της αμεροληψίας της κρίσης και των αποφάσεων που λαμβάνονται. Στο πλαίσιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εκτός του ιεραρχικού ελέγχου υπάρχει σχετική πρόβλεψη για διάφορες άλλες προσφυγές. Παρ' όλα αυτά στη διοικητική πραγματικότητα, η υποβολή προσφυγής θεμελιώνει τη συγκρουσιακή σχέση με τη δημόσια διοίκηση και έχει χαρακτηριστεί ως μία εν δυνάμει απειλή για τη γραφειοκρατική τάξη (Φυτράκης, 2010).

Συνεχίζοντας, δε μπορεί να μην αναφερθεί η έλλειψη αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση και ιδιαίτερα στη διαδικασία της στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Η επιλογή υπαλλήλων

είναι απαραίτητο να γίνεται με τρόπο αντικειμενικό και διάφανο, ώστε άτομα με επιστημονική κατάρτιση, γνώση και εμπειρία, αλλά και ήθος, πίστη στον τόπο και αφοσίωση να καταλαμβάνουν τις αντίστοιχες θέσεις του δημοσίου (Μπέσιλα-Μακρίδη, 2010). Ο δημόσιος υπάλληλος δεν είναι μόνο επάγγελμα και βιοπορισμός, αλλά είναι κυρίως αποστολή και καθήκον, προσφορά στο κοινωνικό σύνολο και την πατρίδα. (Μακρυδημήτρης, 2015)

Ολοκληρώνοντας, η έλλειψη διαφάνειας στο δημόσιο τομέα είναι ένα φαινόμενο που τροφοδοτεί και αναπαράγει πράξεις διαπλοκής και διαφθοράς. Ωστόσο τα τελευταία χρόνια καταβάλλονται σημαντικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση και καταπολέμηση της διαφθοράς με τη χρήση των νέων συστημάτων τεχνολογίας και πληροφόρησης στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το «Πρόγραμμα Διαύγεια» που θεσμοθετήθηκε το 2010 (ν.3861/2010) και αξιοποίησε την τεχνολογία για την ενίσχυση της διαφάνειας στον θεσμό της δημόσιας διοίκησης. Ο νόμος αυτός έθεσε ως υποχρεωτική την ηλεκτρονική ανάρτηση των αποφάσεων των πράξεων των διοικητικών και κυβερνητικών οργάνων. Περαιτέρω ο ν.4305/2014, κατοχύρωσε την ανοιχτή και ελεύθερη διάθεση των δημοσίων εγγράφων και δεδομένων ενώ με το ν.4727/2020 Ψηφιακή Διακυβέρνηση, τέθηκε η θεσμική και νομοθετική βάση για την εξέλιξη του Ψηφιακού Κράτους.

Η χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης (Artificial Intelligence - AI) ανοίγει νέες δυνατότητες προς την κατεύθυνση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Η Τεχνητή Νοημοσύνη μπορεί να συνδράμει σημαντικά στην αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Παραδείγματος χάρη, με τη χρήση νέων τεχνολογιών και την εκμετάλλευση της Τεχνητής Νοημοσύνης, η επιλογή προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες και οι διαδικασίες πρόσληψης θα πραγματοποιούνται με τεχνοκρατικό και πλήρως αυτοματοποιημένο τρόπο, χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση. Αυτή η διαδικασία θα χαρακτηρίζεται από συστηματική αυτοβελτίωση και συνεχή εξέλιξη. (Λεβιδάκης, για την «Κ», 2023).

5. Εποπτεία και αξιολόγηση για την ενίσχυση της ηθικής και δεοντολογίας.

5.1 Εποπτεία και ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ως επί το πλείστον τα κράτη εγκαθιδρύουν ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα, δηλαδή τους ελεγκτικούς μηχανισμούς για τον έλεγχο της δράσης της διοίκησης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣυν) στην Ελλάδα είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της ελληνικής έννομης τάξης και έχει εξελιχθεί ως τέτοιο καθόσον οι αποφάσεις του δεν δύναται να προσβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά ρητή συνταγματική επιταγή (Elsyn.gr, 2021). Όσον αφορά στις αρμοδιότητες του, το ΕλΣυν ως αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο των δημοσιονομικών του κράτους, διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο και λειτουργεί σαν ένα δικαστήριο με συγκεκριμένες ελεγκτικές δομές. Οι συνταγματικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως απαριθμούνται στη διάταξη του άρθρου 98§1 του Συντάγματος, διακρίνονται σε ελεγκτικές, σε γνωμοδοτικές και σε δικαιοδοτικές.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαχωρίζονται σε αυτές που αφορούν στον *προληπτικό έλεγχο* των δαπανών του κράτους, των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό, σε εκείνες που αφορούν στον *προσυμβατικό έλεγχο* συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο και τέλος σε αυτές που αφορούν στον *κατασταλτικό έλεγχο* των δαπανών του δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, των ΝΠΙΔ, καθώς και στις δαπάνες κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η βασική διαφορά μεταξύ προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου εντοπίζεται στο γεγονός ότι ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν από τη διενέργεια της δαπάνης και αποσκοπεί στην αποτροπή της εκταμίευσής της ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος λαμβάνει χώρα μετά τη διενέργεια της δαπάνης. Εντούτοις το 2019 καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος δαπανών με αποτέλεσμα να ασκείται μόνο κατασταλτικός έλεγχος δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, γεγονός που προκαλεί, ακόμα και σήμερα, ερωτήματα για το κατά πόσο από μόνος του μπορεί να διασφαλίζει τόσο τις συναλλαγές όσο και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Ο κατασταλτικός έλεγχος πραγματοποιείται ετησίως ως τακτική διαδικασία, με δειγματοληπτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, μπορεί να επιβληθεί γενική εφαρμογή του ελέγχου αυτού, εάν αναδύονται λόγοι από τη δειγματοληπτική διαδικασία. Ο κατασταλτικός έλεγχος λαμβάνει χώρα κατά το κλείσιμο κάθε οικονομικής χρήσης, εκτός εάν είναι προγραμματισμένος ως εξαιρετικός έλεγχος, γενικός ή ειδικός, επικεντρωμένος σε θεματικό πεδίο. Στόχος του κατασταλτικού ελέγχου είναι η επαλήθευση της νομιμότητας και της συμμόρφωσης με τους κανονισμούς της διαχείρισης. Κατά τη διάρκεια αυτού του ελέγχου, εξετάζονται τόσο οι ενέργειες όσο και οι λογαριασμοί των δημοσίων υπαλλήλων που εκτελούν διαχειριστικά καθήκοντα, είναι υπόλογοι στο κοινό και φέρουν ευθύνη για τη δράση τους.

Στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιλαμβάνονται σημαντικές αρμοδιότητες στον αγώνα κατά της διαφθοράς όπως είναι ο έλεγχος των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (Δ.Π.Κ.) υπόχρεων ή κατηγοριών υπόχρεων. Μετά την υποβολή της δήλωσης περιουσιακών στοιχείων (πόθεν), διενεργούνται έλεγχοι από τις αρμόδιες αρχές. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 5026/2023, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο ΕλΣυν μπορεί, να εκδώσει παραγγελία ελέγχου, είτε κατόπιν καταγγελίας είτε και αυτεπαγγέλτως, για έλεγχο πιθανού αδικαιολόγητου περιουσιακού οφέλους. Η εν λόγω αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου προάγει την ηθική και τη δεοντολογία στη δημόσια σφαίρα.

Συνεπώς, διαπιστώνουμε ότι το ΕλΣυν λειτουργεί ουσιαστικά σαν μία ανεξάρτητη δικαστική αρχή εποπτείας της δημόσιας διοίκησης.

5.2 Πειθαρχικός έλεγχος και κυρώσεις

Η παράλειψη της τήρησης της νομιμότητας αλλά και η έλλειψη της διαφάνειας είναι δύο παράγοντες, που έχουν οδηγήσει στην εμφάνιση και στην εξάπλωση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου δικαίου, θεμελιώδης αρχή θεωρείται η *αρχή της νομιμότητας*, η οποία αποτελεί τη βάση των ενεργειών της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Βάσει της αρχής αυτής, η ρύθμιση της δράσης της δημόσιας διοίκησης γίνεται όχι μόνο από τις νομοθετικές διατάξεις αλλά και από ένα σύνολο κανόνων δικαίου και πιο συγκεκριμένα των οδηγιών της Ε.Ε., κανόνες που είναι ενσωματωμένοι σήμερα στο νομοθετικό πλαίσιο της χώρας.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς λειτουργεί καθοδηγητικά για την επαγγελματική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να έχει την ισχύ ουσιαστικού νόμου. Άλλωστε, αυτονόητο θεωρείται ότι η τήρηση της νομιμότητας θα πρέπει να επιφέρει τις ανάλογες ποινές είτε ποινικές, είτε πειθαρχικές, όπως καθορίζονται αντιστοίχως από τις διατάξεις 232, 259 του Π.Κ. και 107 του ΚΔΥ (Lawspot, 2015).

Στην ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης ή ακόμα και διαφθοράς, συμβάλουν ακόμη παράγοντες όπως η έλλειψη προληπτικών ελέγχων, η ύπαρξη γραφειοκρατικών εμποδίων, η έλλειψη διαφάνειας, η βραδύτητα συχνά στην απονομή δικαιοσύνης και η ανεξέλεγκτη εξουσία που σε πολλές περιπτώσεις δίνεται σε όργανα του δημοσίου τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η ατιμωρησία των υπαλλήλων για πειθαρχικά παραπτώματα, η οποία έχει δημιουργήσει στα άτομα που παρανομούν ένα αίσθημα ασυδοσίας (ΕΚΔΔΑ, 2012).

Για να περιοριστούν οι παρεκκλίνουσες συμπεριφορές και δραστηριότητες στο δημόσιο τομέα, πρέπει να πραγματοποιηθούν κάποιες ουσιαστικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο και ειδικότερα, στο πειθαρχικό δίκαιο. Ενδεικτικώς, πρέπει να διαφοροποιηθεί η εξουσία των πειθαρχικών, από εκείνη των υπηρεσιακών συμβουλίων και να αλλάξει η σύνθεσή τους. Παράλληλα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος των δευτεροβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων και να γίνουν αλλαγές στη σύνθεση των συμβουλίων τόσο σε πειθαρχικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο (ΕΚΔΔΑ, 2012).

Τα πειθαρχικά παραπτώματα περιγράφονται περιοριστικά στον Υπαλληλικό Κώδικα και η πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων ρυθμίζεται από τους κανόνες του πειθαρχικού δικαίου. Οι πειθαρχικές κυρώσεις είναι διοικητικής φύσεως, αναφέρονται αποκλειστικά στην ειδική σχέση του υπαλλήλου με το κράτος και επιβάλλονται με πειθαρχικές αποφάσεις από τα πειθαρχικά όργανα, οι οποίες είναι διοικητικές πράξεις.

Η διαδικασία της απονομής του πειθαρχικού δικαίου πρέπει να γίνεται ταχύτερα, με απευθείας παραπομπή, ειδικά σε περίπτωση που τα πειθαρχικά παραπτώματα συνιστούν ταυτοχρόνως και ποινικά αδικήματα. Οι προθεσμίες ολοκλήρωσης των πειθαρχικών διαδικασιών, πρέπει να συντομεύονται καθώς επίσης, ο χρόνος εκδίκασης από τα ποινικά δικαστήρια για υποθέσεις που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, θα πρέπει να μειώνεται.

Σημαντικό ωστόσο είναι να εκλείψει η κακώς εννοούμενη «συναδελφική αλληλεγγύη» που συμβάλει στην ελλιπή ή μεροληπτική ή καταχρηστική απονομή δικαιοσύνης και την συντήρηση φαινομένων διαφθοράς και αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο στην περίπτωση που τα μέλη του συμβουλίου δεν προέρχονται από την ίδια υπηρεσία με τον υπάλληλο που διώκεται πειθαρχικά (ΕΚΔΔΑ, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικός υπήρξε ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.). Η δημιουργία αυτού του θεσμού με τον νόμο 3074/2002 είχε ως στόχο τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Παρακολουθούσε, αξιολογούσε και επόπτευε το έργο των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου, προκειμένου να διασφαλίσει την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης είχε ελεγκτικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες, εκκινώντας το έργο του είτε μετά από καταγγελίες είτε μετά από έκθεση επιθεώρησης ή πορίσματος, ακόμη και αυτεπαγγέλτως (Φωτοπούλου, 2018).

Με τον νόμο 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, συστάθηκε μια νέα, ενιαία και ανεξάρτητη αρχή, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), καταργώντας παράλληλα τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και άλλες σχετικές υπηρεσίες όπως το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και τη Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν και ενσωματώθηκαν στη νέα Αρχή.

Η αποστολή της Αρχής Διαφάνειας, όπως περιγράφεται, είναι εξαιρετικά σημαντική για την ενίσχυση της δημόσιας ηθικής, της ακεραιότητας και της διαφάνειας στην ελληνική κοινωνία. Η μηδενική ανοχή στη διαφθορά και η ενίσχυση της διαφάνειας αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς.

Η δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου πολιτικών που περιλαμβάνει τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων διαφθοράς, καθώς και την πρόληψη και αποτροπή αυτών, είναι θεμελιώδους σημασίας. Η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας αποτελούν βήματα προς την κατεύθυνση της ενεργού συμμετοχής και εποπτείας από το κοινό.

Ο πυρήνας των αρμοδιοτήτων της Αρχής που βασίζεται στην ανάγκη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς, είναι κρίσιμος. Η ανάγκη για διαφανείς, αξιόπιστους και ηθικούς θεσμούς είναι ουσιώδης για την επίτευξη σταθερής δημοκρατίας και

κοινωνίας που λειτουργεί με δικαιοσύνη. Η συνεχής προσπάθεια για την αναβάθμιση της διοικητικής ηθικής και της διαφάνειας αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ευημερία της κοινωνίας. (ΕΑΔ)

Συγχρόνως με την διοικητική ευθύνη, υπάρχει η πιθανότητα να υφίσταται και ποινική ευθύνη, εάν η ενέργεια ή παράλειψη των δημοσίων λειτουργών αποτελεί παραβίαση των νομικών διατάξεων του ποινικού δικαίου, ιδίως όταν χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα. Η επιβολή των ποινικών κυρώσεων διενεργείται από τα δικαστήρια μέσω αποφάσεων που εκδίδονται σύμφωνα με τους κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας.

Στον αντίποδα βρίσκονται οι Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, όπου οι έννοιες παραβίασης των κανόνων ηθικής και δεοντολογίας, αναφέρονται μόνο ως συμπληρωματικές νομικές έννοιες. Μέσα από τις έννοιες αυτές προσδιορίζεται η ανάξια ή αντίστοιχα η ανήθικη συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών χωρίς να παράγουν έννομες συνέπειες. Η μόνη επίπτωση που έχει η παράβαση των κανόνων της ηθικής είναι η τύψη της ανθρώπινης συνείδησης και εξαιρετικά σε ορισμένες περιπτώσεις η κοινωνική αποδοκιμασία (Γιαρένη, 2009).

6. Προτάσεις για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων

Μέχρι σήμερα, οι δημοσιευμένοι Κώδικες ηθικής και Δεοντολογίας παρείχαν κυρίως συμβουλευτικές κατευθυντήριες αρχές. Ωστόσο, η συμβολή τους στην καταπολέμηση των φαινομένων της διαφθοράς και της έλλειψης διαφάνειας στο θεσμό της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα στην θετική ενίσχυση της συμπεριφοράς και της δεοντολογίας των υπαλλήλων, θα ήταν μεγαλύτερη, αν η θέσπισή τους συνοδευόταν από ειδική και εμπειρισταωμένη αιτιολόγηση. Ειδικότερα, είναι αναγκαίο οι βασικές αρχές της ηθικής να διατυπώνονται με ιδιαίτερη σαφήνεια, προκειμένου ο Κώδικας να λειτουργεί ως πλήρης οδηγός που καθοδηγεί τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. (Μακρυδημήτρης και συν., 2009).

Σε αυτό το πλαίσιο επιχειρεί ο νέος *Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς*, ο οποίος καθορίζει με σαφήνεια και μέσα από παραδείγματα τα πρότυπα συμπεριφοράς, καθώς όπως τόνισε ο Υπουργός Εσωτερικών κ. Βορίδης κατά την παρουσίαση του εν λόγω κώδικα «Δεν μπορούμε να περιμένουμε από όλους τους υπαλλήλους να έχουν τη δύναμη χαρακτήρα που απαιτείται για να υπερασπιστούν το σωστό» (Γεωργιοπούλου, Καθημερινή, 2022).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να μελετήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, που προκύπτουν αφενός από το ισχύον δίκαιο (υπαλληλικό και πειθαρχικό κώδικα) και αφετέρου απορρέουν από τον Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας. Ο νέος κώδικας καθιστά σαφή την διαφορά ανάμεσα στην διακηρυγμένη ηθική απέναντι στην πραγματική ηθική και ως εκ τούτου μπορεί να λειτουργήσει σαν ηθική πυξίδα για κάθε δημόσιο υπάλληλο.

Για να ενισχυθούν και να εδραιωθούν στη συνείδηση όλων οι αρχές του *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς*, θεωρούμε κρίσιμη την ανάπτυξη αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης της συμμόρφωσης καθώς και ενίσχυση των ελέγχων και των κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των ηθικών κανόνων. Αυτοί οι μηχανισμοί πρέπει να λειτουργούν με διαφάνεια και να παρέχουν εγγυημένη προστασία για τους αναφέροντες καθώς η δημιουργία ενός περιβάλλοντος που ενθαρρύνει την ανοικτή συζήτηση και την αναφορά ανωμαλιών μπορεί να είναι θεμελιώδης.

Σε αυτή την κατεύθυνση, θα μπορούσε να συμβάλλει η ύπαρξη ενός θεσμοθετημένου οργάνου, το οποίο θα είναι αρμόδιο για την εφαρμογή του Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας στο δημόσιο τομέα και επιπλέον θα ασκεί αρμοδιότητες στον έλεγχο και την εποπτεία, ενδεχομένως ακόμα και στην επιβολή κυρώσεων όταν διαπιστώνεται η μη τήρηση του Κώδικα.

Το ρόλο αυτό θα μπορούσε να αναλάβει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ένας θεσμός που εισήχθη στην ελληνική δημόσια διοίκηση με τον νόμο 4795/2021. Πρόκειται για συμβουλευτικό όργανο, ένα εμπιστευτικό σημείο επαφής για τους υπαλλήλους του φορέα, προκειμένου να αναζητήσουν υποστήριξη, ενημέρωση και συμβουλή για θέματα ηθικής και ακεραιότητας στον χώρο εργασίας τους. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας μπορεί και οφείλει να διαδραματίσει ένα ουσιαστικό ρόλο στην τήρηση του νέου *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς*.

Επιπλέον, για την αποτελεσματική εποπτεία και έλεγχο της συμμόρφωσης προς τις αρχές του Κώδικα, θα ήταν χρήσιμο να δημιουργηθούν ανεξάρτητες Επιτροπές Δεοντολογίας, οι οποίες θα συστήνονταν ανά φορέα της δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης και συν., 2009). Αυτές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν υπαλλήλους, αλλά και εκπροσώπους των πολιτών, οι οποίοι είναι οι άμεσοι αποδέκτες των υπηρεσιών που προσφέρονται από τον εκάστοτε φορέα. Κάθε επιτροπή θα μπορούσε να αναλαμβάνει τον έλεγχο των περιστατικών είτε αυτεπάγγελτα, είτε μετά από αναφορές των πολιτών και την επιβολή κυρώσεων ανάλογα με την κάθε περίπτωση.

Η συνδυασμένη προσέγγιση με ένα κεντρικό θεσμοθετημένο όργανο και ανεξάρτητες επιτροπές σε κάθε φορέα μπορεί να διασφαλίσει ότι η διαχείριση των ηθικών ζητημάτων είναι εφικτή σε κάθε επίπεδο της δημόσιας διοίκησης και να ενισχύσει τη διαφάνεια και την αποτελεσματική λειτουργία του δημόσιου τομέα.

Σε ένα πιο γενικό πλαίσιο, η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να ενισχυθεί μέσω διαφόρων ευρύτερων παραγόντων, με βάση τις αρχές της νομιμότητας, της ηθικής και της δεοντολογίας.

Καταρχήν, είναι ζωτικής σημασίας να εξασφαλιστεί ότι οι πολιτικοί ηγέτες υποστηρίζουν και προωθούν την ηθική συμπεριφορά στον δημόσιο τομέα, παρέχοντας το παράδειγμα μέσω διαφανών, δίκαιων και ευέλικτων πολιτικών. Η ηθική κάθε υπαλλήλου δεν είναι αποτελεσματική από μόνη της, εάν το πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται δεν είναι δομημένο πάνω σε αξίες ηθικής και δεοντολογίας.

Επίσης, η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο και να εξασφαλίζεται σε κάθε βήμα η διαφάνεια (Μακρυδημήτρης και συν., 2009). Οι σχέσεις ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα θα πρέπει να οριοθετούνται με σαφήνεια εφόσον, είναι σήμερα γενικώς αποδεκτό ότι η όσμωση του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα έχει προκαλέσει την εμφάνιση και την επιδείνωση των φαινομένων διαφθοράς (Κουράκης και Σαμαρά - Κρίσπη, 2016).

Τέλος, οι στρατηγικές οργάνωσης και διοίκησης που εφαρμόζονται στο δημόσιο τομέα πρέπει να επιδιώκουν την προώθηση της ηθικής συμπεριφοράς. Η διοίκηση είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στην επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι στην ποιότητα των διαδικασιών (Suray, 2018). Το γεγονός αυτό, μπορεί να γίνει αντιληπτό και ως μία προτροπή για περιορισμένη τήρηση των αρχών της δεοντολογίας και της νομιμότητας προκειμένου να είναι εφικτή η επίτευξη αποτελεσμάτων.

Οι στρατηγικές για τη διασφάλιση της δεοντολογίας δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται σαν δράσεις διακριτές και μεμονωμένες αλλά αντίθετα, σαν μία ενιαία, καθολική συνιστώσα όλων των πολιτικών του φορέα. Στο πλαίσιο αυτό, οι πολιτικές που σχεδιάζονται για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων, πρέπει να εστιάζουν πρωταρχικά στην οργανωτική κουλτούρα κάθε οργανισμού και κατά επέκταση στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης και λιγότερο στο άτομο καθαυτό (Μακρυδημήτρης και συν., 2009).

Στην Ελλάδα, όπου το ισχύον δίκαιο διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην οργάνωση και λειτουργία της κοινωνίας και της πολιτείας, είναι σημαντικό να δοθεί προτεραιότητα στην κατάρτιση ενός θεσμικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει διατάξεις για την αντιμετώπιση όλων των πιθανών παραβάσεων που μπορεί να διαπράξει ένας δημόσιος υπάλληλος, όπως επίσης τις σχετικές κυρώσεις - είτε πειθαρχικές, είτε ποινικές - που μπορεί να επιβάλει το αρμόδιο όργανο. (Μακρυδημήτρης και συν., 2009).

Οι αρχές της ηθικής, της δεοντολογίας, καθώς και οι σύννομες συμπεριφορές πρέπει να αντικατοπτρίζονται στο θεσμικό αυτό πλαίσιο για να δημιουργηθεί ένα περιβάλλον όπου η ηθική είναι κεντρική αξία. Συνδυάζοντας αυτές τις αρχές με ένα σύστημα κινήτρων, η δημόσια διοίκηση μπορεί να ενθαρρύνει τη συμμόρφωση και να ενισχύσει την ηθική συμπεριφορά των υπαλλήλων.

Συνοψίζοντας, ο νέος *Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα* αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς τη διαμόρφωση νέας διοικητικής κουλτούρας και την ενίσχυση των επαγγελματικών ηθικών και δεοντολογικών προτύπων στον δημόσιο τομέα. Το επόμενο βήμα περιλαμβάνει την τήρηση του Κώδικα από τους δημοσίους υπαλλήλους και την δέσμευση όλων στις αξίες και αρχές του.

Συμπεράσματα – επίλογος

Στόχος της παρούσας εργασίας ήταν μέσα από τη σχετική βιβλιογραφία και νομολογία, να μελετήσει και να αιτιολογήσει τον *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων* της δημόσιας διοίκησης. Η ανάλυση των δεδομένων που παρουσιάστηκαν αποκάλυψε έναν ευρύτερο προβληματισμό που αφορά την ηθική των υπαλλήλων στον χώρο του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, αναδείχθηκε η σημασία του πολιτικού συστήματος, της ηγεσίας και του οργανωτικού μοντέλου στον καθορισμό και την επίδραση στην ηθική αυτή.

Η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να επηρεάζεται είτε από εγγενή τους χαρακτηριστικά, είτε από την άλλη, σε συλλογικό επίπεδο, από το σύνολο των ηθικών αξιών και αρχών δεοντολογίας που χαρακτηρίζουν το διοικητικό μηχανισμό. Επίσης, έγινε αντιληπτό ότι η εξασφάλιση της ηθικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για κάθε οργανισμό του δημόσιου τομέα, εφόσον οι αποφάσεις που βασίζονται στις αρχές της ηθικής και δεοντολογίας προάγουν το κοινό συμφέρον και μπορούν να οδηγήσουν στην

πρόοδο, στην ανάπτυξη και στην ευημερία της κοινωνίας. Μέσα από τις αποφάσεις αυτές, διασφαλίζεται το *κοινωνικό συμβόλαιο*, το οποίο λειτουργεί ως βάση της κάθε κοινωνίας και κράτους.

Η έλλειψη ηθικών αξιών στη δημόσια διοίκηση έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ποικίλων προβλημάτων, όπως κακοδιοίκηση, κακονομία, αναποτελεσματικότητα, ανορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και έλλειψη προόδου στην ενσωμάτωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αυτό το έλλειμμα έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στην αποστολή της, οδηγώντας συχνά στην υιοθέτηση αρχών ιδιωτικής διαχείρισης και διοίκησης, με καταστροφικές συνέπειες. Ο δημόσιος τομέας χρειάζεται τα δικά του εργαλεία διαχείρισης που σέβονται τις βασικές πτυχές της δημόσιας υπηρεσίας, όπως η ανάγκη για συντονισμό, ίση μεταχείριση, κοινή παραγωγή και την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας.

Στην Ελλάδα, η διοικητική ηθική και δεοντολογία εφαρμόζονται μέσα από τις διατάξεις του ΚΔΔ και άλλων δεσμευτικών κανόνων δικαίου. Επιπροσθέτως, η νομολογία του ΣτΕ, χρησιμοποιείται σαν ένα βασικό εργαλείο που διέπει τη διοικητική δράση με βάση τους σχετικούς κανόνες της διοικητικής δεοντολογίας. Παρ' όλα αυτά, αν και υπάρχει το ανάλογο πλαίσιο, η ύπαρξη των κανόνων δικαίου και των κωδίκων δεοντολογίας, δεν θεωρούνται επαρκή μέσα για την καθιέρωση της ηθικής και δεοντολογίας στο διοικητικό μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης.

Θα πρέπει να παρέχονται κίνητρα στους υπάλληλους του δημοσίου τομέα και ταυτόχρονα να υπάρχουν οι κατάλληλοι εποπτικοί μηχανισμοί για τον έλεγχο των πράξεων και της δράσης τους. Η εφαρμογή ενός συστήματος στελέχωσης που βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στην αξιοκρατία και συνακόλουθα, η αναγνώριση της αξίας τους συνδυαστικά με την παροχή ικανοποιητικών συνθηκών εργασίας και αμοιβών, μαζί με την επιμόρφωση τους σε θέματα διοικητικής ηθικής, είναι ορισμένα βήματα που μπορούν σταδιακά να συνεισφέρουν στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κανόνων ηθικής και δεοντολογίας.

Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση συνήθως αναπτύσσεται μέσω του πελατειακού κράτους και της εξυπηρέτησης ιδιοτελών συμφερόντων εκ μέρους των διοικούντων και διοικουμένων. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς θα πρέπει να επικεντρωθεί σε δύο βασικές αρχές, την εμπνευσμένη παιδεία και την αξιοκρατική διοίκηση και διακυβέρνηση. Αυτά τα δύο πρότυπα αναδεικνύονται ως σταθεροί πυλώνες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την

διαμόρφωση ενός ηθικού και ακέρατου εργασιακού περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την οικοδόμηση μιας νέας Δημόσιας Διοίκησης και κατ' επέκταση για μια νέα εποχή στην Ελλάδα. Μια εποχή όπου κυρίαρχος θα είναι ένας νέος ρεαλισμός, όπου οι άνθρωποι θα είναι ηθικοί γιατί το επιθυμούν και όχι επειδή είναι υποχρεωμένοι.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία και αρθρογραφία

Ammicht-Quinn, R., Cahill, L.S. and Susin, L.C. (2014). *Corruption*. London: Scm Press.

Boston, J., Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, pp. 1-406. Auckland.

Cho, Y.J. and Poister, T.H. (2013). Human Resource Management Practices and Trust in Public Organizations. *Public Management Review*, 15(6), pp.816–838.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.698854>.

Coccia, M. and Rolfo, S. (2013). Human Resource Management and Organizational Behavior of Public Research Institutions. *International Journal of Public Administration*, 36(4), pp.256–268. doi:<https://doi.org/10.1080/01900692.2012.756889>.

De Laubadère, A., Venezia, J. C. and Gaudemet, Y., (1996). *Traité élémentaire du droit administratif* (éd. 15^{ème} Edition). *Revue internationale de droit compare*, Volume 38, Issue 1, pp. 284-285.

Dees, M., (2011). *The public sector auditor: linking pin in public administration*. Inaugural lecture given in abridged form on the acceptance of the Chair of Professor of Public Auditing and Accounting at Nyenrode Business University, pp. 1-26.

Dolan, J. and Rosenbloom, D.H. (2016). *Representative Bureaucracy*. Routledge.

Elsyn.gr. (2021). *ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΛΠΙΟ*.
[online] Available at: <https://www.elsyn.gr/> [Accessed 28 Jun. 2023].

Garofalo, C. and 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). NewYork: M.E. Sharpe

Groot, T. and Budding, T., (2008). New Public Management's current issues and future prospects. *Financial Accountability and Management*, Volume 24, Issue 1, pp. 1-13

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

Lawspot. (2015). *Άρθρο 259 - Ποινικός Κώδικας - Παράβαση καθήκοντος*. [online] Available at: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/pk/arthro-259-poinikos-kodikas-paravasi-kathikontos> [Accessed 28 Jun. 2023].

Makrydemetres, A., Zervopoulos, P. and Pravita, M.-E. (2018). *Reform of Public Administration in Greece Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*. [online] Available at: <https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Anthony-Makrydemetres-Project-Report.pdf>.

McCourt, W., (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. Policy Research Working Paper 6428*, pp. 1-32. The World Bank, East Asia and the Pacific Region.

Montfort, C. J. van, (2008). *Besturen van het Onbekende: GoedBestuurbijPubliek Private Arrangementen*. Tilburg University, Lemma Publications, pp. 1-57.

Morgan, D.F., Green, R.T., Shinn, C.W. and Robinson, R.K. (2015). *Foundations of Public Service*. Routledge.

OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing.

Pedersen H. et al, (2008). *Corruption: Commonality, Causes and consciences, comparing 15 ex-communist countries*”, paper prepared for the 13 NISPAcee.

Pollitt, C. and Bouckaert, G., (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis.*, 1st Edition, Oxford University Press, Oxford.

Santo, V. M. and Verrier, P. E., (1993). *Le management public. Que sais-je? collection, Presses Universitaires de France – PUF, Paris*.

Schuler, R.S. and Jackson, S.E. (2006). *Human resource management : international perspectives*. Mason, Ohio: Thomson South-Western.

Soyaltin, D. (2017). *Europeanisation, Good Governance and Corruption in the Public Sector*. CRC Press.

Suray, I. (2018). *Public management: scientific and substantive discourse. Public management*, 15(5). doi:<https://doi.org/10.32689/2617-2224-2018-15-5-236-245>.

Tummala, K.K. (2021). *Corruption in the Public Sector*. Emerald Group Publishing.

United Nations Development Programme (UNDP), (2005). *From Old Public Administration to the New Public Service*. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. UNDP Global Centre for Public Service Excellence #08-01, pp. 1-20. Singapore

Zia, Y. A. and Khan, M. Z., (2014). *A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management*. *The Dialogue*.

https://qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/9_4/Dialogue_October_December2014_428-442.pdf.

Ελληνική βιβλιογραφία και αρθρογραφία

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

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.

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

Ασπρίδης Γ.Μ., *Δημόσια διοίκηση: Σύγχρονες πρακτικές*, Αθήνα, εκδ. Προπομπός, Αθήνα, 2021.

Βελιδάκης Λ., *Προσλήψεις στο Δημόσιο με Τεχνητή Νοημοσύνη*, Η Καθημερινή, 06.10.2023 [online] Available at: <https://www.kathimerini.gr/society/562653130/proslipseis-sto-dimosio-me-techniti-noimosyni/>

Γεωργιοπούλου Τ., *Νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς: Επιτρέπονται δώρα σε δημοσίου υπαλλήλους;* Η Καθημερινή, 13.07.2022 [online] Available at: <https://www.kathimerini.gr/society/561953590/neos-kodikas-ithikis-kai-epaggelmatikis-symperiforas-epitrepontai-dora-se-dimosioys-ypalliloys/>

Γιαννάκης Π, «Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ως μηχανισμός προαγωγής της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Η περίπτωση της Ελλάδας συγκριτικά με τα διεθνώς ισχύοντα», Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, 2018 [online] Available at: <https://hellenicus.lib.aegean.gr/bitstream/handle/11610/18490/%CE%A0%CE%91%CE%9D%CE%91%CE%93%CE%99%CE%A9%CE%A4%CE%97%CE%A3%20%CE%93%CE%99%CE%91%CE%9D%CE%9D%CE>

<https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/23904#page/1/mode/2up>

Γιαρένη Ι., *Παράβαση καθήκοντος : πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2009
[online] Available at: <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/23904#page/1/mode/2up>.

Γώγος Κ., *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, Μελέτες Διοικητικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000

Δείτε όλα τα Υπουργεία - Gov.gr. (2023). Gov.gr. <https://www.gov.gr/upourgeia>

ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ (<https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites>)

ΕΚΔΔΑ, *Πρακτικά Συνεδρίου "Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση."* ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011. Έκδοση ΕΚΔΔΑ, 2012
[online] Available at: https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf

Καρκατσούλης Π., *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*, Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2004

Κέφης Β., *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και πρότυπα- 2 η έκδοση*, εκδ. Κριτική Α.Ε, Αθήνα, 2014

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Η Διοικητική οργάνωση του Κράτους*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2002

Κουράκης Ν. & Σαμαρά - Κρίσπη, Α. (2016). *ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του.* [online] Available at: <http://crime-in-crisis.com/wp-content/uploads/pdfbio/dioikisi%20kai%20diafthora.pdf>.

Κούτρας Σ., *Παιδείας Βήμα*, 2020. [online] Available at: <https://www.paideiasvima.com/perivallontiki-ithiki-perivallontiko-ithos/>.

Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (2022). *ΙΟΥΛΙΟΣ 2022 Υπουργείο Εσωτερικών.*

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

Μακρυδημήτρης Α. & Πραβίτα Μ.-Η., *Δημόσια διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2012.

Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η., (Επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών* [Πρακτικά του 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων]. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2009.

Μαντζούφας Π., *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των Υπουργών*, διαθέσιμο: <https://www.constitutionalism.gr/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/>

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

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

Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τόμ. 1, 3η έκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 2021.

Μπέσιλα - Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.

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).

Παπαλεξανδρή Ν. & Μπουραντάς Δ., *Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων*. εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2003.

Ράικος Δ., *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, 2006.

Ραμματά Μ., *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και στο Μάνατζμεντ*, Κριτική, Αθήνα, 2011.

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

Ρωσσίδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, 2013.

Σπανού Κ., *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, 15η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.

Σταυρόπουλος Γ., *Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις*. 1η επιμ. Αθήνα: Μαραγκοπούλου, 2013.

Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1996.

Τζέμος Β., «*Η σύννομη κακοδιοίκηση. ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*». Επιστημονικό περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ). Έτος 2017 (2), Τεύχος 2,3 (Απρίλιος-Σεπτέμβριος).

Τσολακίδου Σ., *Πλαίσιο Ικανοτήτων: προς μία ανθρωποκεντρική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα*. On Public Management, Newsletter του ΤΟΜΔΔΑ της ΕΕΔΕ. Νο 005/ Νοέμβριος 2017.

Τσουντας Κ. & Τριανταφυλλοπούλου Α., *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2010,

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019*. [online] Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Available at: <https://www.yypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf> [Accessed 28 Jun. 2023].

Φυτράκης Ε., *Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία - Νομοθεσία - Νομολογία*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.

Φωτοπούλου, Ε. (2018). *Ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*. [online] Δικηγορικό Γραφείο || Δικηγόροι Αθηνών. Available at: <https://efotopoulou.gr/o-rolos-tou-genikou-epitheoriti-dimosias-diikisis/> [Accessed 28 Jun. 2023].

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

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