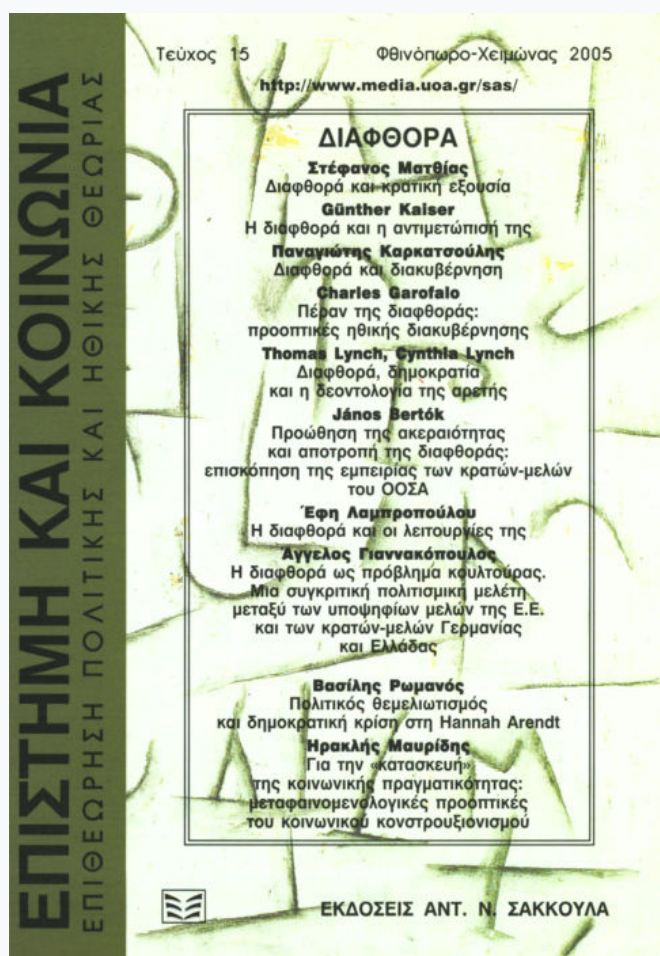


## Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 15 (2005)

Διαφθορά



European Institute of Public Administration [EIPA]  
and Irish Ministry of Finance, Ethics in the Public  
Services of the European Union Member-States

Νίκος Μιχαλόπουλος

doi: [10.12681/sas.603](https://doi.org/10.12681/sas.603)

Copyright © 2015, Νίκος Μιχαλόπουλος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μιχαλόπουλος Ν. (2015). European Institute of Public Administration [EIPA] and Irish Ministry of Finance, Ethics in the Public Services of the European Union Member-States. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 279–289. <https://doi.org/10.12681/sas.603>

## Σημείωση

1. Προτιμούμε την απόδοση του *constructivism* ως κατασκευετισμού και όχι ως κονστρουκτιβισμού, ακολουθώντας ανάλογη μεταφραστική πρόταση του Σπ. Μαρκέτου στην ελληνική έκδοση του John Rawls, *Πολιτικός Φιλελευθερισμός*, Μεταίχμιο, Αθήνα 2004.

**European Institute of Public Administration [EIPA] and Irish Ministry of Finance, *Ethics in the Public Services of the European Union Member-States*, Δουβλίνο 2004, σελ. 114.**

Τι είναι διοικητική ηθική; Τι είναι ηθική των οργανώσεων; Ποια η σχέση μεταξύ της διοικητικής ηθικής και της λογοδοσίας; Ποια η αξία των κωδίκων διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας; Αυτά είναι ορισμένα από τα καίρια ζητήματα που καλείται να διερευνήσει η σύγχρονη διοικητική ανάλυση, στην οποία εγγράφεται και η σχετικά πρόσφατη έρευνα που εκπονήθηκε κατά τη διάρκεια της Ιρλανδικής Προεδρίας από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης σε συνεργασία με το υπουργείο Οικονομικών της Ιρλανδίας. Η μελέτη αυτή, που παρουσιάζεται για πρώτη φορά στη χώρα μας, εντάσσεται στην πρακτική που έχει αναπτυχθεί στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη Δημόσια Διοίκηση σε κάθε προεδρία να ερευνάται ένα διοικητικής φύσης ζήτημα.

Η συγκεκριμένη μελέτη διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια και έχει βασισθεί στη μεθοδολογία των ερωτηματολογίων· το αντικείμενό της αναφέρεται στην ηθική των δημοσίων υπηρεσιών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αναλυτικότερα, η μελέτη στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρεί να διερευνήσει τις θεωρητικές όψεις του ερευνώμενου αντικείμενου. Αφετηρία του κεφαλαίου αυτού είναι η αξιωματική θέση ότι η αξία της διοικητικής ακεραιότητας είναι θεμελιώδους σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία και οργάνωση της διακυβέρνησης ενός πολιτικού-διοικητικού συστήματος. Όμως, αυτή η παραδοχή, η οποία δεν αμφισβητείται, καθιστά απολύτως αναγκαία την αποσαφήνιση του ερωτήματος: ποια θεωρείται καλή διοικητική συμπεριφορά; Το ερώτημα αυτό έχει ειδικό βάρος κάτω από τις ραγδαίες και, συχνά, απρόβλεπτες αλλαγές που έχουν λάβει χώρα στο περιβάλλον λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως μετά την πώση του τείχους και την εμφάνιση της τρομοκρατίας. Η πρόκληση των αναζητήσεων βέλτιστων πρακτικών διοίκησης καθιστούν επιτακτική την ανάγκη της προσέγγισης και διερεύνη-

σης των σχετικών ζητημάτων με άλλη /διαφορετική ματιά από ό,τι πριν από τριάντα ή σαράντα χρόνια οπότε η συνθήκη της βεβαιότητας χαρακτηριζε το περιβάλλον λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Επιπλέον, όπως αναφέρεται και στη μελέτη, η συζήτηση για τη διοικητική ηθική δεν μπορεί να εξελίσσεται δίχως αναφορά και στο ηθικό επίπεδο της κοινωνίας.

Η ηθική συμπεριφορά είναι ένα σύνθετο αμάλγαμα ορισμένων βασικών στοιχείων, όπως λ.χ. της προσωπικότητας του δράντος υποκειμένου, των κοινωνικών αξιών, της επαγγελματικής κοινωνικοποίησης και των προσωπικών πεποιθήσεων, αξιών και πιστεύω. Υπό την έννοια αυτή, ένας συνδυασμός των παραγόντων αυτών δημιουργεί σειρά ή δέσμη ηθικών συμπεριφορών καθιστώντας το ερευνώμενο αντικείμενο εξ ορισμού μεταβαλλόμενο. Έτσι, όμως, η θεωρητική κατανόησή του είναι εξαιρετικά δύσκολη ενώ, εάν ληφθεί υπόψη ότι και συγγενείς όροι (διαφθορά, ακεραιότητα, ανήθικη συμπεριφορά, σεξουαλική παρενόχληση) έχουν την ίδια φύση, τότε το όλο εγχείρημα δεν μπορεί παρά να είναι πολυεπίπεδο, πολυδιάστατο, σύνθετο και πάντως ζήτημα που δεν μπορεί να υπαχθεί σε καθολικής αποδοχής θέσεις.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ο ερευνητής δεν θα πρέπει να θεωρεί ότι δεν υφίσταται ένα σημείο αναφοράς: από την άποψη αυτή η μελέτη θεωρεί ότι η ηθική υπόσταση της συμπεριφοράς στις δημόσιες υπηρεσίες προσδιορίζεται σχετικά με όρους 'σωστό ή λάθος' ή 'καλό ή κακό', όρους που βέβαια μόνο για το σχετικό τους περιεχόμενο είναι γνωστοί.

Ως γνωστόν σειρά άρθρων, εκθέσεων, αναφορών, κειμένων πολιτικής και βιβλίων κοσμούν το ερευνητικό πεδίο που οριοθετείται από το ερώτημα τι είναι διοικητική ηθική. Από την προσπάθεια του Συμβουλίου της Ευρώπης που αναζητά τις βέλτιστες πρακτικές διοικητικής ηθικής, μέχρι την έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του 'Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς' και τη δημοσιοποίηση των εκθέσεων της Διεθνούς Διαφάνειας, έχει παραχθεί ένας βιβλιογραφικός όγκος όπου υπογραμμίζεται η αξία του ερευνώμενου αντικείμενου, αλλά και η παράδοξη φύση του. Έτσι, όχι μόνο δεν υφίσταται επαρκής κατανόηση του ερωτήματος 'τι συνιστά ηθική συμπεριφορά' αλλά, αντίθετα, η συζήτηση εστιάζεται σε ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων, διαφθοράς και καταχρήσεων και πολύ λιγότερο σε φαινόμενα ανήθικης συμπεριφοράς, ενώ οριακά προσεγγίζεται η σχέση ανήθικης συμπεριφοράς και διοικητικής αποτελεσματικότητας. Όμως, υπάρχει μία αίσθηση μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων ότι πολύ λίγα γίνονται για την καταπολέμηση των φαινομένων της ανήθικης συμπεριφοράς αν και η αξία της διοικη-

τικής ηθικής θεωρείται δεδομένη. Στην κατεύθυνση αυτή εγγράφεται και η άποψη που έχουν οι πολίτες για τις δημόσιες πολιτικές που στοχεύουν στην καταπολέμηση των ανήθικων συμπεριφορών. Από την άλλη όμως πλευρά, δεν μπορεί να αγνοηθεί η προσπάθεια που ορισμένα κράτη-μέλη καταβάλλουν για την ενίσχυση της διοικητικής εντιμότητας, όπως λ.χ. είναι η περίπτωση της Εσθονίας, όπου ως γνωστόν έχει σχεδιασθεί η ονομαζόμενη πρακτική 'Honest State Strategy'. Ανάλογη στρατηγική έχει εκπονηθεί για την περίοδο 2004-2008 και στη Λιθουανία. Έτσι, ίσως καταγράφεται μία σχετική αντίθεση μεταξύ των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών και της αντίληψης των πολιτών για τη διοικητική ηθική. Το όλο ζήτημα μπορεί να προβάλλεται υπερβολικά, να διογκώνεται ή ακόμη ενδέχεται να υφίσταται μια αναντιστοιχία μεταξύ των επίσημων στατιστικών δεδομένων και της πραγματικότητας για τη διοικητική ηθική λειτουργία. Ο βαθμός ισχύος της συγκεκριμένης κατάστασης προφανώς σχετίζεται με την αξιόπιστη στατιστική καταγραφή των ανήθικων συμπεριφορών στη δημόσια διοίκηση, τη δημοσιοποίηση σχετικών δεδομένων αλλά και την ενσωμάτωση των συγκεκριμένων μετρήσεων στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Λίγες μόνο χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. η Γερμανία) εκδίδουν σχετικές ετήσιες εκθέσεις που αναφέρονται στο επίπεδο της διαφθοράς –και στις περιπτώσεις αυτές, η αποτίμηση και καταγραφή της διαφθοράς είναι σε σχέση με τους σχετικούς ελέγχους που έχουν πραγματοποιηθεί, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι καταγράφεται το σύνολο του προβλήματος. Προκύπτει, επομένως, μια ενδιαφέρουσα σχέση μεταξύ της διαφθοράς και του ελέγχου, ζήτημα που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης και μελέτης· το δε ζητούμενο που παραμένει είναι εάν και κατά πόσο η διαφθορά ή η ανήθικη συμπεριφορά είναι νομικής φύσης ζήτημα που μπορεί να αντιμετωπισθεί μέσω κανονιστικών ρυθμίσεων και ανάλογης φύσης διαδικασιών.

Συστατικό στοιχείο της μελέτης αποτελεί η αναφορά στις κοινωνικές αλλαγές που συντελούνται στις αξίες των σύγχρονων κοινωνιών. Η αξιοποίηση διαφόρων μελετών που έχουν κατά καιρούς εκπονηθεί από διάφορα ινστιτούτα και σε διάφορες χώρες της Ε.Ε. λειτουργεί ως προστιθέμενη αξία στην επιχειρηματολογία της παρούσας μελέτης. Ειδικότερα, η μελέτη αναφέρεται στην έκθεση του ολλανδικού Επιστημονικού Συμβουλίου σύμφωνα με την οποία προκύπτει ότι η κοινή γνώμη έχει πλέον διαμορφώσει μια περισσότερο στερεή και ισχυρή άποψη για το τι συνιστά καλή ή κακή συμπεριφορά. Στη λογική αυτή εγγράφεται και η αναφορά στη μη αποδοχή της ανήθικης συμπεριφοράς και της διαφθοράς, ανεξάρτητα διαφόρων παραγό-



ντων (πολιτιστικών, θρησκευτικών, πολιτικών ή οργανωτικών), ενώ στην ίδια κατεύθυνση μπορεί να συμπεριληφθεί και η ανάλυση των ευρωπαϊκών αξιών όπως έχει γίνει στην συγκεκριμένη μελέτη το 2001, καταγράφοντας ότι η δημοκρατία και οι αξίες της είναι ισχυρές και δεν βρίσκονται σε ύφεση. Βεβαίως, δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι διάφορες συγκριτικές μελέτες καταγράφουν και ορισμένη ομοιομορφία σε σχέση με τις επικρατούσες αξίες στην Ευρώπη. Έτσι, οι διαφοροποιήσεις αναφέρονται στη διαφορετική αντίληψη που καταγράφεται μεταξύ των πολιτών των κρατών-μελών της Ε.Ε. αναφορικά με τα μαλακά ναρκωτικά ή την οδήγηση υπό την επήρεια αλκοόλ ή τη φορολογική κατάχρηση.

Με βάση τα παραπάνω, η μελέτη στη συνέχεια προσεγγίζει το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των διοικητικών κωδίκων ηθικής. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξημένο ενδιαφέρον για τη σχεδίαση και δημοσιοποίηση κωδίκων διοικητικής ηθικής. Αυτοί πλέον πολλαπλασιάζονται με γεωμετρική πρόοδο και σχεδόν το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης έχουν δημοσιοποιήσει σχετικούς κώδικες. Αυτά, βεβαίως, ως εργαλεία διοίκησης δεν είναι δίχως περιορισμούς και συνήθως αποτυπώνουν ήδη υφιστάμενες συμπεριφορές, ενώ η εφαρμογή τους εξαρτάται από την αποδοχή τους από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Επομένως, εύλογα εγείρεται το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των κωδίκων διοικητικής ηθικής, ενώ ένα εξαιρετικής σημασίας ζήτημα είναι η δομή και το περιεχόμενό τους σε μία ιστορική περίοδο όπου η πολυπλοκότητα χαρακτηρίζει τη διοικητική πραγματικότητα. Έτσι, όπως προκύπτει από την παρούσα μελέτη δεν απαντά ένα και μόνο είδος τέτοιων κωδίκων· στις διάφορες χώρες υφίστανται διαφορετικοί κώδικες για τις διαφορετικές κατηγορίες προσωπικού που υπηρετεί στις δημόσιες υπηρεσίες. Εξάλλου, κρίσιμη εν προκειμένω είναι η αναγκαία διάκριση μεταξύ του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα και του κώδικα διοικητικής ηθικής και, από την άποψη αυτή, η σχεδίαση και η δημοσιοποίηση ενός κώδικα διοικητικής ηθικής θα πρέπει να προσθέτει ορισμένη αξία στην οργάνωση, λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στη διοικητική συμπεριφορά.

Ένα από τα ενδιαφέροντα σημεία της μελέτης είναι η ειδική μνεία στην επιτροπή Nolan η οποία έχει αποτελέσει σταθμό στη βρετανική δημόσια διοίκηση. Αν και συχνά αναφέρεται και σχολιάζεται η Επιτροπή Fulton, η αντίστοιχη που λειτούργησε υπό την προεδρία του Nolan ήταν η πρώτη η οποία αναφέρθηκε με θετικό πνεύμα και ύφος για τη δημόσια διοίκηση. Ενώ συνήθως προβάλλονται τα αρνητικά και κατά πάγια τακτική υπερτονίζονται οι αστοχίες, τα φαινόμενα διαφθοράς και κατάχρησης, η Επιτροπή Nolan

εστιάσθηκε στις θετικές κατευθυντήριες αρχές της συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων. Πρόκειται για αρχές που, κατά τη μελέτη αυτή, θα μπορούσαν να υιοθετηθούν και από άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Αρχές όπως λ.χ. ακεραιότητα, λογοδοσία, εντιμότητα, ηγεσία, αντικειμενικότητα θα μπορούσαν να αποτελέσουν δείκτες μέτρησης της θετικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων. Μια τέτοια προσέγγιση εύλογα φέρνει στο προσκήνιο τη διερεύνηση της σχέσης διοικητική συμπεριφορά-οργανωτική δομή, αντικείμενο μελέτης που χρονολογείται τουλάχιστον από την εποχή του R. Merton. Η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων επηρεάζεται λ.χ. από τις αρχές και τις διαδικασίες της σταδιοδρομίας, από τις συνθήκες και τις προσπάθειες ικανοποίησής τους ή τον βαθμό της διοικητικής αυτονομίας. Τα στοιχεία αυτά εξηγούν γιατί η γραφειοκρατία δεν συνάδει με την καινοτομία ενώ η τελευταία συνδέεται με την επιχειρηματικότητα. Οι απόψεις αυτές που επικράτησαν μέχρι τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο αμφισβητούνται από νεότερες μελέτες που υπογραμμίζουν και συσχετίζουν τη διοικητική συμπεριφορά με την ισότητα, την ανοχή του διαφορετικού, τον κοινωνικό αλτρουισμό, δράσεις και ενέργειες πρωτοβουλίας που λειτουργούν καταλυτικά στην οικοδόμηση του κοινωνικού κεφαλαίου μιας κοινωνίας.

Η μελέτη, στη συνέχεια, αναφέρεται στην ηθική των δημοσίων υπηρεσιών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, το δεύτερο κεφάλαιο ξεκινά με τη διάκριση μεταξύ δύο τύπων ηθικής, του γενικού και του ειδικού. Με άλλα λόγια, η γενική ηθική αφορά το σύνολο της κοινωνίας ενώ η ειδική ηθική αφορά αυτή ενός επαγγέλματος, λ.χ. η ιατρική ηθική, η εκκλησιαστική ηθική, η ηθική των μέσων επικοινωνίας. Βέβαια, οι ποικίλοι τύποι ή οι διαφοροποιήσεις ηθικής δεν διαμορφώνονται στο κενό αλλά σε συνάρτηση με το πλέγμα των αξιών και κοινωνικών κανόνων μέσα στο οποίο αυτή αναπτύσσεται. Έτσι, η μελέτη διακρίνει μεταξύ:

- α. δημοκρατικών αρχών (ελευθερία, υπουργική ευθύνη)·
- β. διοικητικών αρχών (διαφάνεια, διοικητική ευθύνη, ανοικτή διοίκηση)·
- γ. δικαστικών κανόνων και αρχών (συνταγματικές αρχές, ανθρώπινα δικαιώματα)·
- δ. οικονομικών αρχών (λογοδοσία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα)·
- ε. επαγγελματικών αρχών (ποιότητα, καινοτομία)· και
- στ. ατομικών αρχών (ουδετερότητα, εντιμότητα, συναδελφικότητα).

Η κατηγοριοποίηση αυτή, η οποία έχει αναλυτική αξία, φαίνεται ότι σκιαγραφεί τον πυρήνα των αξιών –ανεξαρτησία, νομιμότητα, ακεραιότητα,

διαφάνεια, αποτελεσματικότητα, ισότητα, ανταπόκριση και δικαιοσύνη- των δημοσίων υπηρεσιών των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ. Οι όποιες διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών εγγράφονται ως λεπτομέρειες και αφορούν κυρίως τον τρόπο αποτύπωσης και κωδικοποίησης των αρχών αυτών. Όμως, δεν θα πρέπει να αγνοηθεί ότι οι ηθικές υποχρεώσεις, οι ηθικές αρχές είναι αφηρημένες λέξεις, θεωρητικές διατυπώσεις οι οποίες δεν βοηθούν κατ' ανάγκη και την καθημερινή άσκηση των διοικητικών καθηκόντων. Συνήθως, κατά τον εργάσιμο χρόνο ενός δημοσίου υπαλλήλου, δημιουργούνται συνθήκες αντιτιθέμενων αρχών και αξιών προσδιορίζοντας ανάλογα και το περιεχόμενο της διοικητικής τους δράσης, δηλαδή το περιεχόμενο των αποφάσεων.

Είναι, ωστόσο, διαφορετική η ηθική συμπεριφορά στη δημόσια διοίκηση από ό,τι στην ιδιωτική οικονομία; Στο σημείο αυτό η μελέτη δεν φαίνεται να καταλήγει σε ένα σαφές συμπέρασμα. Αν και αναφέρεται στην ιεράρχηση των αξιών των δημοσίων υπαλλήλων, τοποθετώντας στην κορυφή την εξειδίκευση και εντάσσοντας σε αυτές τη νομική επάρκεια, την αφοσίωση, τον προσανατολισμό στην υπηρεσία, την εντιμότητα, την ακεραιότητα και άλλες, τελικά μια απάντηση στο βασικό προαναφερθέν ερώτημα δεν μπορεί να διατυπωθεί με βεβαιότητα. Απεναντίας, ηθικά κριτήρια και αρχές μπορούν και πρέπει να εφαρμόζονται σε όλα τα είδη των οργανώσεων.

Οργανικό στοιχείο της μελέτης συνιστά η απάντηση στο ερώτημα: τι είναι ανήθικη συμπεριφορά; Στο σημείο αυτό η μελέτη υπογραμμίζει την ανάγκη διαμόρφωσης μιας προσεκτικής ισορροπίας μεταξύ των ποικίλων διλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει ο δημόσιος υπάλληλος και των ηθικών αρχών που οφείλει να σέβεται. Πρόκειται, αναμφίβολα, για ιδιαίτερα δύσκολη σχέση όπου δοκιμάζονται συχνά ανθρώπινες συνειδήσεις και, ενώ σε ορισμένα πεδία διοικητικής δράσης η καθημερινή συμπεριφορά δεν αντιμετωπίζει ιδιαίτερες δυσκολίες, σε άλλα οι συνθήκες είναι εντελώς διαφορετικές. Έτσι, λ.χ., η μελέτη αναφερόμενη σε έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας επισημαίνει ορισμένα πεδία δράσης, όπως είναι οι προμήθειες, οι εφορίες, οι πολεοδομίες, οι προσλήψεις και η τοπική αυτοδιοίκηση, ως πεδία που εμφανίζουν φαινόμενα κακοδιαχείρισης, κατάχρησης και διαφθοράς. Εάν αυτά τα πεδία είναι περισσότερο πρόσφορα για ανήθικες συμπεριφορές, ποιες μορφές εκδήλωσης προσλαμβάνουν αυτές; Στο σημείο αυτό η μελέτη αναφέρει μεταξύ άλλων τη διαφθορά, την κατάχρηση, την κλοπή, τη σπατάλη των πόρων, τη δωροδοκία, την κατάχρηση της πληροφορίας και αναδεικνύει όχι μόνο τη σύνθετη υπόσταση της ανήθικης συμπεριφοράς αλλά και τις διαφορετικές μορφές μέσω των οποίων εκδηλώνεται. Ταυτόχρονα, αξιο-

ποιώντας μελέτη για λειτουργία της ολλανδικής αστυνομίας, η ανάλυση φωτίζει την αρνητική σχέση που υφίσταται μεταξύ της ανήθικης συμπεριφοράς και της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Πρόκειται για μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση. Τη θέση αυτή υποστηρίζει και η Παγκόσμια Τράπεζα για τις χώρες που τελούν σε μετάβαση όπου ένα από τα εμπόδια εκσυγχρονισμού είναι η αντιμετώπιση της διαφθοράς η οποία είναι ριζωμένη σε ισχύουσες οικονομικές δομές, διαμορφωμένες ιστορικά.

Η δημόσια διοίκηση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης –και όχι μόνο– βρίσκεται σε μετάβαση. Η μεταρρύθμιση αποτελεί τη σταθερή αναφορά μελέτης του διοικητικού φαινομένου ενώ οι ασκούμενες μεταρρυθμιστικές πολιτικές έχουν διαμορφώσει ένα διαφορετικό πρότυπο διοίκησης από το μεταπολεμικό. Οι προκλήσεις του 21ου αιώνα επιβάλλουν αναμορφώσεις, ανασχεδιασμούς, ανακατατάξεις τέτοιες κλίμακας που μάλλον ήταν άγνωστες στο παρελθόν. Εύλογα, λοιπόν, η μελέτη προσεγγίζει το ζήτημα του πώς αλλάζουν οι ηθικές αξίες σε έναν κόσμο που αλλάζει συνεχώς. Επισημαίνεται, όμως, ότι ορισμένες αξίες από τις παλαιές δεν εξαφανίζονται αλλά συνυπάρχουν με νέες. Πράγματι, οι κλασσικές διοικητικές αξίες συνδυάζονται με αυτές του νέου δημοσίου management και, όπως αναφέρει η μελέτη, στις τρεις περισσότερο σπουδαιότερες αξίες συγκαταλέγονται, κατά σειρά προτεραιότητας, η εξειδίκευση, η εντιμότητα και η επίτευξη της στοχοθεσίας. Η συνύπαρξη όμως αυτή δεν ακυρώνει και την ανάγκη του επαναπροσδιορισμού του νοήματος της ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, σχετική επιρροή ασκείται επί της δέσμης των αξιών και από τις συντελούμενες αλλαγές στη δομή της δημόσιας απασχόλησης με την εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση νέων ειδικοτήτων με αντίστοιχες νέες αξίες και κώδικες επικοινωνίας ή συμπεριφοράς. Συνοπτικά, ένα από τα κρίσιμα διοικητικά διλήμματα του 21ου αιώνα είναι η απάντηση στο ερώτημα πώς διαμορφώνεται το μείγμα μεταξύ των νέων και των παλαιών αξιών ούτως ώστε να εκδηλώνονται και ηθικές αλλά και αποτελεσματικές συμπεριφορές.

Το τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα: ποιες είναι οι βασικές αιτίες της ανήθικης συμπεριφοράς, διερευνώντας ταυτόχρονα και τα εργαλεία με τα οποία αυτή μπορεί να αντιμετωπισθεί. Ορισμένες από τις αιτίες που δημιουργούν τις προϋποθέσεις εκδήλωσης ανήθικης συμπεριφοράς είναι λ.χ. η χαμηλή μισθοδοσία, η ασαφής αποστολή μιας δημόσιας υπηρεσίας, το χαμηλό ηθικό, η ανεπαρκής εκπαίδευση και επιμόρφωση, η αυξανόμενη συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Από την άλλη πλευρά, αποτελεσματικό εργαλείο αντιμετώπισης διαφό-



ρων μορφών ανήθικης συμπεριφοράς είναι η μετακίνηση σε τακτά χρονικά διαστήματα των υπαλλήλων από θέση σε θέση, ενώ οι διεφθαρμένες συμπεριφορές ενεργοποιούνται κυρίως από υλικά κίνητρα.

Η ανήθικη συμπεριφορά, είναι δαπανηρή δράση, κοστίζει και τραυματίζει την εικόνα των δημοσίων υπηρεσιών προκαλώντας αισθήματα απογοήτευσης στους πολίτες για το κράτος. Βέβαια, η διαφθορά, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, απαντά στο σύνολο των ευρωπαϊκών κρατών και όχι μόνο και στο σημείο αυτό η ετήσια έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας παρέχει ενδιαφέρουσες πληροφορίες και ανάλογα δεδομένα.

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, ένα από τα μείζονα ζητήματα του 21ου αιώνα για τη διοικητική επιστήμη, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε εφαρμοσμένο επίπεδο, είναι η διαμόρφωση κατάλληλων στρατηγικών αντιμετώπισης των ανήθικων διοικητικών δράσεων. Επισημαίνεται ότι η εκδήλωσή τους δεν είναι απόρροια ορισμένων προσωπικών χαρακτηριστικών ή ιδιαιτεροτήτων, αλλά οφείλεται και σε οργανωτικούς, θεσμικούς και νομικούς παράγοντες ή μεταβλητές. Έτσι, λ.χ., οι σαφείς και διαφανείς όροι χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, ο βαθμός κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, ο βαθμός και ο τρόπος άσκησης της διοικητικής λογοδοσίας και της υπουργικής ευθύνης είναι ορισμένοι όροι που επηρεάζουν την ηθική υποδομή των δημοσίων υπηρεσιών. Αναλυτικότερα, υποστηρίζεται από τη μελέτη ότι ένα επαρκώς σχεδιασμένο και εφαρμοζόμενο θεσμικό πλαίσιο προμηθειών, ένας υγιής ανταγωνιστικός ιδιωτικός τομέας είναι προϋποθέσεις ενδυνάμωσης της διοικητικής ηθικής και, όπως έχειδειχθεί, η οικονομική συγκέντρωση και η ασθενής λειτουργική επάρκεια των διοικητικών θεσμών και οργανώσεων συντείνουν στη διαφθορά. Στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της ηθικής των δημοσίων υπηρεσιών εγγράφεται και ο τρόπος σχεδιασμού τους, ενώ η διοικητική κουλτούρα, ο τρόπος συμπεριφοράς της διοικητικής ηγεσίας, η κατανομή και η άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών είναι ορισμένοι επιπρόσθετοι όροι που λειτουργούν επικουρικά στην ενίσχυση της διοικητικής ηθικής ή της αποφυγής ανήθικων συμπεριφορών. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την παρούσα μελέτη, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχεδιάζουν μια ολιστική προσέγγιση. Έτσι, σε χώρες όπως η Ισπανία, η Γερμανία, η Μάλτα, η Ουγγαρία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Κύπρος, η Εσθονία, η Σουηδία, η Ολλανδία και άλλες έχουν σχεδιασθεί πειθαρχικού χαρακτήρα μέτρα, ενώ η επιμόρφωση λογίζεται στο πλαίσιο των κρατών μελών της Ε.Ε. ως βασικό εργαλείο διαμόρφωσης ανάλογων αξιών. Οι συνθήκες εργασίας είναι μια άλλη μεταβλητή που επηρεάζει τη διοικητική ηθική και χώρες, όπως

η Γερμανία, η Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Αυστρία, η Σλοβενία, η Δανία, η Τσεχία και η Πολωνία, αποδίδουν ξεχωριστό ενδιαφέρον στη συγκεκριμένη μεταβλητή. Άλλες, ωστόσο, όπως η Σουηδία, η Γερμανία, το Λουξεμβούργο, η Γαλλία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν φαίνεται να έχουν εντάξει νεότερα μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς στα μεταρρυθμιστικά τους προγράμματα.

Παραδοσιακά, η διοικητική ηθική αντιμετωπίζεται με νομικά επιχειρήματα και όρους. Το ποινικό δίκαιο, το πειθαρχικό δίκαιο και οι ανάλογες διαδικασίες οριοθετούν στην πράξη το θεσμικό περιβάλλον αναφοράς της ηθικής. Μια τέτοια θεώρηση ουσιαστικά αντιστοιχεί στην ιστορική περίοδο των ιεραρχικά δομημένων οργανώσεων. Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή πολιτικών ανασχεδιασμού κυρίως μέσω του λόγου του νέου δημοσίου management έχει αναθεωρήσει τόσο την επιχειρηματολογία όσο και την πρακτική σχεδιασμού των δομών διοίκησης προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης των δημοσίων υπαλλήλων, της ανάληψης εκ μέρους τους περισσότερων ευθυνών αλλά και εξουσίας λήψης αποφάσεων. Επομένως, έχει ενισχυθεί –τουλάχιστον σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες– και το ερώτημα που εύλογα αναδεικνύει η μελέτη: εάν, δηλαδή, και κατά πόσο επαναπροσδιορίζεται και το θεσμικό σύστημα της διοικητικής ηθικής. Με άλλα λόγια τίθεται πλέον ως καίριο ζήτημα η εξισορρόπηση των απαιτήσεων για αποτελεσματική στοχοθεσία και ηθική συμπεριφορά.

Μια αντίστοιχη ανάγκη προκύπτει και από την εντεινόμενη συνεργασία μεταξύ του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, όπου η σύγκρουση συμφερόντων μπορεί να οδηγήσει σε διάφορες ανήθικες δράσεις, αν και όπως αναφέρεται δεν υπάρχουν σχετικά διαθέσιμα στοιχεία που τα επιβεβαιώνουν την παραπάνω θέση. Ωστόσο, διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν επιχειρήσει να απαντήσουν θεσμικά στο σχετικό ζήτημα απαγορεύοντας την αποδοχή δώρων από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων. Πέρα όμως από την αποδοχή ενός δώρου και η δεύτερη απασχόληση συναφούς αρμοδιότητας μπορεί να λειτουργήσει ως όρος σύγκρουσης συμφερόντων. Πράγματι, όταν ένας φορολογικός εργάζεται και ως φορολογικός σύμβουλος σε μία ιδιωτική εταιρία παροχής φορολογικών υπηρεσιών το γεγονός αυτό μπορεί να αποτελέσει πηγή σύγκρουσης συμφερόντων. Έτσι, η δεύτερη εργασία από δημόσιο υπάλληλο προϋποθέτει σχετική άδεια, πρόβλεψη που περιέχεται σε αρκετούς υπαλληλικούς κώδικες των κρατών μελών της Ε.Ε., ενώ άλλες έχουν καθιερώσει το ‘πόθεν έσχες’ ή ακόμη και περιορισμούς για συμμετοχή σε διοικητικά συμβούλια εμπορικών επιχειρήσεων ή συμπράξεων

ή κοινοπραξιών. Τέλος, στην περίπτωση της Ισπανίας, η κατοχή δεύτερης θέσης υπόκειται σε οικονομικούς περιορισμούς υπό την έννοια ότι οι συνολικές αμοιβές δεν μπορούν να υπερβαίνουν τις αμοιβές ενός γενικού διευθυντή.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι η διοικητική ηθική, η διαχείριση και αντιμετώπιση της διοικητικής διαφθοράς δεν είναι μόνο και αποκλειστικά νομικό ζήτημα αλλά και οργανωτικό. Αναμφίβολα έχει νομικό ενδιαφέρον, έχει θεσμικά χαρακτηριστικά και, όπως φαίνεται από την εξεταζόμενη μελέτη, το σύνολο των κρατών-μελών της Ε.Ε. έχουν προβεί στη θεσμοθέτηση σχετικών κανόνων δικαίου. Επομένως, μια ολιστική στρατηγική για τη διοικητική ηθική οφείλει να έχει ως όρο της τη συμμόρφωση στις κείμενες διατάξεις και διαδικασίες. Όμως, απαιτείται η συμπλήρωση της σχετικής στρατηγικής και με στοιχεία management. Η στρατηγική για τη διοικητική ακεραιότητα δεν μπορεί να έχει μόνο ελεγκτικό χαρακτήρα αλλά είναι *sine qua non* και ζήτημα management. Από την άποψη αυτή τα ζητήματα της διοικητικής ηθικής συνδέονται με την πολιτική για την οργάνωση και διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών και δεν μπορεί να αντιμετωπίζονται ως μια υπόθεση αποκομμένη και απομονωμένη από τα οργανωτικά δεδομένα αυτών. Με άλλα λόγια, η πολιτική για τη διοικητική ηθική διασυνδέεται με την αξιοκρατία στις προσλήψεις και στη σταδιοδρομία, την υπεύθυνη λογοδοτούσα ηγεσία, την επιμόρφωση σε ζητήματα ηθικής, την κατάλληλη δομή του συστήματος αμοιβών, την αξιολόγηση της απόδοσης, την ασφάλεια εργασίας. Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και ο ΟΟΣΑ όταν διακρίνει μεταξύ ενός διοικητικού συστήματος προσανατολισμένου σε ζητήματα διοικητικής ηθικής με στρατηγικές συμμόρφωσης ή μιας άλλης λογικής ενός άλλου 'παράδειγματος' που βασίζεται στην επίτευξη αποτελεσμάτων μέσω υπεύθυνων δράσεων. Βέβαια, η σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα συνδιαμορφώνεται τόσο από πολιτικές καθολικού χαρακτήρα και συμμόρφωσης στους κανόνες όσο και από ανάλογες που αφορούν την υποκίνηση και την ευαισθητοποίηση στις αρχές και αξίες της χρηστής και αποτελεσματικής διοίκησης. Στρατηγικού χαρακτήρα παράμετρος μιας πολιτικής για τη διοικητική ακεραιότητα είναι η προσήλωση της ηγεσίας στα ζητήματα αυτά. Μια ηγεσία που χαρακτηρίζεται από

- συνεκτικότητα στοχοθεσίας,
- ευκρίνεια αξιών,
- σωστή συμπεριφορά,
- χάρισμα και

- διοικητικό επαγγελματισμό

λειτουργεί υπέρ της ενδυνάμωσης της διοικητικής ηθικής.

Με βάση τα παραπάνω η μελέτη κρίνεται ενδιαφέρουσα. Μπορεί να μην περιέχει θεωρητικά πρωτότυπες αναφορές, ωστόσο η αξία της απορρέει τόσο από τον συγκριτικό της χαρακτήρα όσο και από το γεγονός ότι επιχειρεί να φωτίσει ένα επίκαιρο και κυριολεκτικά σύνθετο ζήτημα. Στα θετικά στοιχεία της εγγράφεται και η βιβλιογραφική της τεκμηρίωση, σχετικά άγνωστη στο ελληνικό κοινό, όπως εξάλλου και η ίδια η μελέτη. Ένα άλλο στοιχείο που προσδίδει ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι αποτέλεσε ουσιαστικό αντικείμενο διαλόγου και προβληματισμού κατά τη σύνοδο των γενικών διευθυντών δημόσιας διοίκησης που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της ιρλανδικής προεδρίας. Βέβαια, δεν είναι δεδομένο ότι ο σχετικός διάλογος προκάλεσε ανάλογες συζητήσεις και σε εθνικό επίπεδο.

Η μελέτη αυτή δεν απευθύνεται μόνο στον διοικητικό ερευνητή και αναλυτή, αλλά και στον πολιτικό και τον διοικητικό λειτουργό. Ειδικότερα σε περιόδους σκανδάλων και σκανδαλογίας, η ενδυνάμωση της λογοδοσίας, της διοικητικής εντιμότητας και διαφάνειας συμβάλλουν ουσιαστικά στη λειτουργική θεμελίωση των αξιών του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το ηθικό υπόβαθρο της δημοκρατίας οριοθετείται σε αναφορά τόσο με τις αρχές της έννομης διοικητικής λειτουργίας, όσο και με αυτές που αφορούν τη διαφανή και ανοικτή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Οι τελευταίες δεν μπορούν –και δεν πρέπει– να είναι πλέον ή να θεωρούνται ως ‘μαύρα κουτιά’, αδιαφανή διοικητικά συστήματα, άκαμπτα διοικητικά μορφώματα που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών. Οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν θεσμοθετηθεί για να λειτουργούν υπέρ των πολιτών με όρους ακεραιότητας, εντιμότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας. Αυτό είναι το βασικό μήνυμα της μελέτης της οποίας η ανάγνωση όχι μόνο ευαισθητοποιεί τον ενδιαφερόμενο αλλά και τον εισαγάγει με εύληπτο και σφαιρικό τρόπο σε ένα πεδίο έρευνας εξαιρετικού ενδιαφέροντος. Είναι βέβαιο ότι μια τέτοια μελέτη μπορεί να αξιοποιηθεί ποικιλοτρόπως.

Νίκος Μιχαλόπουλος